

Tesis para optar al Título de
MASTER EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO

TITULO DE LA TESIS
**INSERCIÓN DE ACTIVIDADES LOGÍSTICAS DE
ESCALA SUPRADEPARTAMENTAL**
¿Sobre un dato preexistente o sobre el espesor de un lugar?



AUTORA
Arq. LINA SANMARTIN SANGIAO

TUTORES
Dr. Arq. PABLO LIGRONE
Lic. M. of Arts ANA MARIA MARTINEZ

PAGINA DE APROBACIÓN

Tesis para optar al Título de
MASTER EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO

TITULO DE LA TESIS
**INSERCIÓN DE ACTIVIDADES LOGÍSTICAS DE
ESCALA SUPRADEPARTAMENTAL**

¿Sobre un dato preexistente o sobre el espesor de un lugar?

AUTORA
Arq. LINA SANMARTIN SANGIAO

TUTORES
Dr. Arq. PABLO LIGRONE
Lic. M. of Arts ANA MARIA MARTINEZ

TRIBUNAL

FECHA

CALIFICACIÓN

RESUMEN

Montevideo puede constituir un nodo logístico del MERCOSUR y llave de una región de 200 millones de habitantes por su situación geográfica privilegiada. Desde ámbitos nacionales y transfronterizos se han incorporado actividades logísticas que trascienden la escala local.

La construcción relacional acumulada en el proceso histórico permite analizar e interpretar la relevancia de la logística de producción, distribución y almacenamiento en la conformación del “espesor del lugar”. El paisaje es instrumento y objeto de análisis, incorporando la dimensión cultural, para aprehender este concepto.

Se interpretan los valores diferenciales del territorio. Se pone en relieve el valor de la multidisciplinariedad y multisectorialidad de la temática, la debilidad de la normativa y la necesidad de constitucionalizar una prospectiva patrimonial que conserve los componentes estructurales de la construcción del espacio. Este marco conceptual constituye el centro de la investigación que orienta la búsqueda de la información, el análisis de las variables y la interpretación de los procesos que el mismo explica.

Se maneja información específica como anclaje pragmático para validar el sustento teórico de la investigación. Se muestra que el territorio más allá de documento arqueológico es testimonio de las lógicas funcionales contemporáneas. La interpretación de la planificación territorial pone en relieve las condicionantes, las barreras y los obstáculos así como las ventajas comparativas y competitivas que lo potencian a las lógicas de la mundialización.

Se detectó que no se ha incorporado al actor local en la evaluación de las intervenciones que generan presiones contradictorias en el territorio y un divorcio entre acciones y pretensiones desplegadas desde la lógica político-institucional.

Palabras clave: Logística, “espesor del lugar”, ordenamiento territorial

INDICE GENERAL

INTRODUCCION

p. 01

De la información de la materia y de los propósitos. De la importancia del tema y la descripción del abordaje
Profundización sobre el posicionamiento doctrinal y filosófico
Planteo del problema de investigación
Estado actual de la cuestión en la bibliografía especializada
Delimitación del objeto de investigación
Justificación del encuadre de la investigación
Acerca del método y los instrumentos
Organización de la tesis

CAPITULO I. EL TERRITORIO

p.16

I.1 Las capacidades del territorio y la actividad logística
I.1.1 La logística en el territorio
I.1.2 Bases físicas
I.1.3 La geografía del área
I.1.4 Problemática social
I.2 Situación de la producción agrícola
I.2.1 Bases de la estructura del suelo ante la vocación logística
I.2.2 El recurso suelo
I.2.3 La imposición al uso del suelo
I.2.4 Potencial, inconsistencias y fragilidades de las fuentes de información
I.2.5 La unidad mínima de producción por rubro
I.3 Idoneidad intrínseca del territorio para la logística de producción, distribución y almacenamiento
I.3.1 Procesos del área, dinámicas y presiones
I.3.2 De las fragilidades y la capacidad para albergar usos
I.3.3 Valores patrimoniales del territorio
I.3.4 Impactos derivados de la logística en el plano de las acciones a futuro
A MODO DE CIERRE

CAPITULO II. UNA INTERPRETACION ANALITICA DEL TERRITORIO IDENTIFICACION DE LOS COMPONENTES ESTRUCTURALES DEL “ESPESOR” DEL LUGAR

p. 48

II.1 Las lógicas puestas en práctica en la estructuración del espacio humanizado
II.1.1 Estados ecosistémicos y el “espesor” del lugar
II.1.2 Los encadenamientos causales en la especialización del espacio en Montevideo
II.1.3 Génesis de la logística y ejes de desarrollo a escala nacional
II.1.4 Migraciones intraurbanas. ¿A dónde va la logística y de dónde procede?
II.2 La conformación de la matriz territorial
II.2.1 Logística de distribución, de producción y de almacenamiento
II.2.2 La evolución de los espacios humanizados. Inercias, derivaciones y reestructuraciones. Legislación y condicionantes externas sobre el área en estudio

II.2.3 Ciclo de vida de las actividades y macroemprendimientos. Las localizaciones preferenciales

II.2.4 Territorio como escenario para la vida. La era de la identidad asociada

II.2.5 El espacio asociado a la idea de transformación. La era de la entidad subordinada y la persistencia del imaginario

A MODO DE SINTESIS

CAPITULO III. VALORACIÓN GENERAL SOBRE LA LOGÍSTICA EN LOS ROLES REALES Y POTENCIALES DE MONTEVIDEO p. 85

III.1 Integrando conceptos

III.1.1 La actividad logística como área de estrategias multipropósito

III.1.2 El Uruguay en el esquema de los flujos logísticos

III.1.3 Del conocimiento generado desde lo institucional

III.1.4 Alcances de una valoración

III.2 Roles reales

III.2.1 Los hitos significativos en el espacio y la situación simbólica de las cualidades ideales

III.2.2 A partir de la prospectiva que construye la nueva administración a escala nacional desde la ANP, AFE y el MTOP

III.2.3 Cómo reducir costos para la sociedad

III.3 Roles potenciales

III.3.1 Apostando a la generación de un sistema nacional portuario

III.3.2 El marco legal, el régimen jurídico y las políticas de ordenamiento

III.3.3 Las propuestas desde los distintos modos y nodos de transporte y de la infraestructura de soporte

III.3.4 La adecuación de lo legal a la demanda específica del sector

III.3.5 Los requerimientos de suelo para usos asociados a la logística

III.3.6 De las precauciones para evitar endeudamientos a futuro

III.3.7 Obstáculos a superar

A MODO DE CIERRE

CAPITULO IV. IDENTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE LAS INTERVENCIONES DE ESCALA SUPRADEPARTAMENTAL DE LA ÚLTIMA DÉCADA E IMPACTO SOBRE LOS COMPONENTES ESTRUCTURALES DEL ESPESOR DEL LUGAR p. 110

IV. 1 Marco conceptual que sustenta el análisis

IV.1.1 De los procesos en marcha en la sociedad y en la naturaleza

IV.1.2 De la sostenibilidad de las propuestas

IV.1.3 De los factores que inducen las localizaciones preferenciales

IV.2 Intervenciones concretas en el área de estudio. Demanda de localización de actividades vinculadas a la logística

IV.3 Análisis detallado de dos emprendimientos

IV.3.1 Centro de Transporte y Logística de Montevideo

IV.3.1.1 La construcción del escenario territorial desde el imaginario

IV.3.1.2 El encaje de la demanda en el entorno

IV.3.1.3 Conflictos visualizados

IV.3.2 Complejo Comercial Multipropósito Puerto Punta de Sayago

IV.3.2.1 Una mirada desde la sociedad civil organizada.

La Intersocial del Cerro

IV.3.2.2 La sociedad civil intercediendo desde lo legal.

El recurso presentado ante DINAMA

- IV.3.3 Legislación aprobada, resoluciones adoptadas y documentos entregados
 - IV.3.4 Competencias territoriales
 - IV.3.5 Actualización de actuaciones
- ASPECTOS PRINCIPALES QUE EL PUNTEO HA ESCLARECIDO EN RELACIÓN A LA INVESTIGACIÓN

CAPITULO V. CONTRASTACIÓN DE LAS MIRADAS PRECEDENTES CON LO PREVISTO POR EL PLAN MONTEVIDEO p. 130

- V.1 Fortaleza en la existencia de la legislación vigente
 - V.1.1 Facilidades ofrecidas desde el Plan Montevideo a la logística de producción, almacenamiento y distribución
 - V.1.2 De la tendencia a la “residencialización” del área urbana
 - V.1.3 Preservación patrimonial en área urbana y rural
 - V.2 Una lectura operativa del Plan
 - V.2.1 Las concreciones y la claridad en sus políticas de ordenamiento. La operatividad eficiente como criterio y el decidir con coherencia, consistencia y velocidad.
 - V.2.2 De los modelos de gravitación, la ausencia de los enlaces y el catastro a patrimonializar.
 - V.2.3 Las facilidades brindadas a los crecimientos y los requerimientos medioambientales y de seguridad asociados a la logística.
 - V.2.4 La prevalencia dentro del Plan de la promoción del diseño frente a la reinterpretación. Un Plan formulado desde el mundo de la permanencia.
 - V.2.5 La capitalización de las situaciones potenciales y estratégicas y las visiones multiescalares en la redacción del Plan.
 - V.2.6 En relación a la definición de suelo urbano, potencialmente urbanizable y rural y la identidad del área rural del departamento.
 - V.2.7 Áreas de Promoción, Planes Especiales con valor estratégico, exclusiones históricas, potencialidades y falacias.
 - V.3 Normas Complementarias al Plan Montevideo. Período 1998 - 2006
 - V.4 De los documentos de evaluación del Plan Montevideo
 - V.5 Algunas reflexiones en relación al período de análisis
 - V.6 Evidencias respecto a las ausencias dentro de lo normado y de los sesgos de la Normativa Complementaria
 - V.7 Evidencias respecto a las ausencias que se mantienen desde la formulación del Plan
- A MODO DE CIERRE

CAPITULO VI. APORTES HACIA UNA NUEVA FORMULACION DE LA RELACION PLANIFICACION – ACTIVIDADES SUPRADEPARTAMENTALES – ESPESOR DE LOS LUGARES p. 154

- VI. 1 Elaboración de criterios, diseño del proceso de debate y ámbito de gestión
- VI.2 Hacia la construcción de un paisaje sostenible y la búsqueda de configuración, en el espacio físico, de una concepción más innovadora de sociedad
- VI.3 Hacia la patrimonialización del mosaico de los rasgos culturales, la constitucionalización de la prospectiva patrimonial y la promoción del inventario del patrimonio asociado a todos los niveles sectoriales
- VI.4 La anticipación de los futuros posibles y los atributos claves para decidir
- VI.5 Hacia la búsqueda de nuevas formas de ordenamiento con base en el desarrollo sostenible: de la planificación ambiental hacia el ordenamiento geológico

VI.6 El capital natural y el desarrollo de las fuerzas productivas. Renaturalizar, recuperar o reutilizar

VI.7 Convocando una multiplicidad de intereses y administrando el pluralismo

VI.8 Generación de reglas focalizadas sobre los usos y los impactos en el medio más que sobre la ocupación del suelo y generación de instrumentos que garanticen los niveles de cohesión y que respalden la gobernabilidad

CONCLUSIONES p. 164

ANEXOS p. 170

- ANEXO 1. Registro fotográfico de la Bahía de Montevideo desde las obras de Cerro Free Port a la Escollera Sarandi p. 171
- ANEXO 2. Aportes hacia la construcción de un posible glosario p. 173
- ANEXO 3. Abreviaciones empleadas en la Tesis p. 176
- ANEXO 4. Bibliografía.
Textos y documentos utilizados como apoyo a la investigación p. 178
- ANEXO 5. Tabla de demandas vinculadas a la logística en los CCZ 17 y 18 p. 186
- ANEXO 6. Tabla de emprendimientos promovidos desde la órbita pública y privada ante la UCPM p. 188

INDICE DE GRAFICOS, TABLAS E IMAGENES

CAPITULO I. EL TERRITORIO	p. 16
GRAFICO I.1 Topografía e hidrografía	p. 33
GRAFICO I.2 Aptitud general de uso de la tierra	p. 34
GRAFICO I.3 Erosión actual	p. 35
GRAFICO I.4 Población y vivienda	p. 36
GRAFICO I.5 Hogares, población económicamente activa y educación formal	p. 37
GRAFICO I.6 Usos del suelo rural	p. 38
GRAFICO I.7 Asentamientos	p. 39
GRAFICO I.8 Padrones según rangos de áreas en hectáreas	p. 40
IMAGENES I.9 Uruguay como llave / Embarque de madera	p. 41
IMAGENES I.10 Accesos Capurro Bella Vista /Cerro Free Port	p. 42
IMAGENES I.11 CTM / Isla artificial en Trouville	p. 43
IMAGENES I.12 Uruguay como llave / Ciudad del Oeste	p. 44
CAPITULO II. UNA INTERPRETACION ANALITICA DEL TERRITORIO	
IDENTIFICACION DE LOS COMPONENTES ESTRUCTURALES DEL “ESPESOR” DEL LUGAR	p. 48
TABLA II.1.a Línea de tiempo hasta 1841	p. 67
TABLA II.1.b Línea de tiempo entre 1841 y 1910	p. 68
TABLA II.1.c Línea de tiempo entre 1910 y 2010	p. 69
TABLA II.2.a Línea de tiempo hasta 1841	p. 70
TABLA II.2.b Línea de tiempo entre 1841 y 1910	p. 71
TABLA II.2.c Línea de tiempo entre 1910 y 2010	p. 72
GRAFICO II.3 Genealogía del territorio hasta 1841	p. 73
GRAFICO II.4 Genealogía del territorio entre 1841 y 1905	p. 74
GRAFICO II.5 Genealogía del territorio entre 1906 y 1978	p. 75
GRAFICO II.6 Logística de producción, distribución y almacenamiento (1878 – 1929)	p. 76
IMÁGENES II.7 Intermodalidad / Terminal de Hidroaviones	p. 77
IMÁGENES II.8 Muelle de Embarque / Desembarque de Maderas	p. 78
IMÁGENES II.9 En el Puerto, Vapor Venus / Aduana	p. 79
IMÁGENES II.10 En el Puerto / Aduana	p. 80
IMÁGENES II.11 Vista del Puerto / Vapor de la Carrera	p. 81
IMÁGENES II.12 Desembarco de Inmigrantes	p. 82
CAPITULO III. VALORACIÓN GENERAL SOBRE LA LOGÍSTICA EN LOS ROLES REALES Y POTENCIALES DE MONTEVIDEO	p. 85
GRAFICO III.1 Hinterland económico para el transporte / Logística marítima del Atlántico	p. 103
GRAFICO III.2 Densidad de población / Ejes de integración en América del Sur	p. 104
GRAFICO III.3 Franja de mayor dinamismo socio-económico / Infraestructura promovida en el puerto de Montevideo	p. 105
GRAFICO III.4 Red ferroviaria. Infraestructura promovida	p. 106
GRAFICO III.5 Colector Perimetral de Montevideo / Red de comercio mundial	p. 107
GRAFICO III.6 Puente Colonia-Buenos Aires / Canales Martín García y Emilio Mitre	p. 108

CAPITULO IV. IDENTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE LAS INTERVENCIONES DE ESCALA SUPRADEPARTAMENTAL DE LA ÚLTIMA DÉCADA E IMPACTO SOBRE LOS COMPONENTES ESTRUCTURALES DEL ESPESOR DEL LUGAR	p. 110
GRAFICO IV.1 Demandas vinculadas a logística CCZ 17 – CCZ 18	p. 126
GRAFICO IV.2 Emprendimientos promovidos desde la órbita pública y privada, 1998-2006	p. 129
CAPITULO V. CONTRASTACIÓN DE LAS MIRADAS PRECEDENTES CON LO PREVISTO POR EL PLAN MONTEVIDEO	p. 130
GRAFICO V.1 Plan Montevideo. Plano síntesis	p. 151
ANEXOS	p. 170
ANEXO 1. Registro fotográfico de la Bahía de Montevideo desde las obras de Cerro Free Port a la Escollera Sarandi	p. 171
ANEXO 5. Tabla de demandas vinculadas a la logística en los CCZ 17 y 18	p. 186
ANEXO 6. Tabla de emprendimientos promovidos desde a órbita pública y privada ante la UCPM	p. 188

INTRODUCCIÓN

DE LA INFORMACION DE LA MATERIA Y DE LOS PROPOSITOS DE LA IMPORTANCIA DEL TEMA Y LA DESCRIPCION DEL ABORDAJE

La ciencia es un objeto de pasión (Cornelius Castoriadis, 1990): *“no como conjunto de certidumbres sino como pozo interminable de enigmas”, un “testimonio de un incomprensible reencuentro siempre asegurado y siempre fugitivo entre nuestras creaciones imaginarias y lo que es”, pero sobre todo “como brillante afirmación de nuestra autonomía, del rechazo a las creencias simplemente heredadas e instituidas, de nuestra capacidad para tejer constantemente lo nuevo en una tradición, para transformarnos basándonos en nuestras transformaciones pasadas”.*

El *objeto de pasión* en la presente tesis consiste en describir, analizar e interpretar la inserción en el territorio de actividades vinculadas a la logística.

La exploración de los vínculos existentes entre la incorporación de actividades logísticas de escala supradepartamental sobre un sector de territorio conformado a partir de una fuerte matriz histórica, debería evidenciar la articulación del universo de la economía, los mercados y las técnicas y el universo de las identidades individuales y colectivas, al decir de Touraine (1997), el *“combinar la unidad de la razón instrumental, el realismo de los cálculos, con la diversidad de las identidades culturales”.*

La originalidad y el objetivo del trabajo es pensar, construir, contribuir desde la perspectiva urbano arquitectónica, al análisis de la logística en la conformación de un territorio que nosotros designamos en este contexto como el “espesor del lugar”. A través de una evaluación ex-post, se apunta a instrumentar una serie de interpretaciones de la realidad donde la descripción, el análisis y la interpretación atiendan a la preservación de la diversidad “dura” frente a la incertidumbre, a la restauración de la legibilidad como impronta de la cultura en el paisaje y a la restitución de la integridad funcional y formal para la cual la ciudad de Montevideo fue históricamente concebida.

Estas lecturas, sin desatender la convicción de que se indaga sólo aparentemente, ya que se interpreta sobre interpretaciones precedentes de los fenómenos y sobre los residuos de las teorías precedentes, parten de la consideración de:

1. Montevideo como metrópoli orientada a jugar un rol pro-activo en el intercambio dentro de la región MERCOSUR y de la importancia que la logística adquiere a partir de esa opción.
2. Una ciudad capital ordenada territorialmente en forma reciente -donde, paradójicamente, la consideración de la logística como sistema está ausente-, y de que el manejo que los mediadores sociales, técnicos y políticos realizaron de esa ordenación no está asegurando una organización más eficaz, más justa y más armoniosa de los espacios humanizados.
3. La notoria ausencia dentro del marco normativo de instrumentos de valorización y gestión patrimonial, que atiendan a la preservación y a la restauración de la identidad y la legibilidad del territorio como dimensiones estructurantes de la planificación.
4. La necesidad de articular, dentro de una misma estructura analítica, lógicas de los operadores, diferentes escalas espaciales de abordaje -global, nacional y urbana, intrínsecamente relacionadas y co-evolutivas en la organización territorial- y las formas de interacción global-local enmarcadas, mediadas y promovidas por decisiones del Estado sobre el territorio.

5. El análisis académico del impacto de la logística en actividades conexas y en otras variables espacio-territoriales, aportando nuevas dimensiones a las evaluaciones exclusivamente sectoriales de su potencial localización.

La competitividad territorial de Montevideo, nodo espacial clave de la economía nacional, como Centro Logístico, esta indisolublemente asociada al manejo sustentable del suelo que se realice en el corto plazo. En tal sentido, se evidencia en forma creciente la necesidad de reconfigurar la geografía del entorno edificado y no edificado para la actividad económica, en virtud del resurgimiento de las formas más antiguas de infraestructura, por ser componentes estructurales de larga duración, como elementos fundamentales para sectores decisivos de la economía y en función de las apuestas estratégicas a las que se apunta como nodo en un sistema de ciudades. En esa dirección, son innegables: la potencialidad del entorno y de la infraestructura existente; la existencia de grandes padrones, de grandes infraestructuras y de capital físico, en parte sin uso, con posibilidades de ser reinsertado en la actividad económica; las ventajas comparativas y competitivas del entorno que podrían transformarse, en términos relativos, en oportunidades para la ciudad y la especial fragilidad de la competitividad territorial, en función de la rivalidad de las tipologías de uso del suelo en pugna por ciertos espacios clave.

En la historia del uso del territorio, el manejo de la identidad territorial en una perspectiva de desarrollo local se visualiza como dimensión relevante del análisis. Esto ocurre en la medida en que, junto a la necesidad de preservar los elementos de la construcción histórica producida por la cultura que abonan nuestra memoria colectiva y nuestra competitividad, es soporte de alternativas.

PROFUNDIZACIÓN SOBRE EL POSICIONAMIENTO DOCTRINAL Y FILOSÓFICO

Un repaso a los conceptos que regirán esta investigación muestra una dimensión transversal en la interpretación de los procesos que conforman o le dan identidad a un territorio. La literatura centrada en la logística no indaga los aspectos que comprende esta investigación. Por esta razón una primera consideración del contenido puramente conceptual del término territorio contribuye a aportar argumentos para el análisis de los procesos en cuestión en esta investigación.

Un primer concepto asociado al territorio refiere al espacio de apropiación, afectivo o de consciencia, de sentido de pertenencia por el cual se está dispuesto a defender. Este significado del territorio se vincula a la construcción del espacio de dominio animal a partir de los hábitos de demarcación y de defensa de su espacio de vida y que se interpretan a partir de un comportamiento positivo de apropiación de un lugar y de agresividad hacia los individuos que intentan penetrarlo. Ambos conceptos son complementarios y contribuyen en conjunto a asegurar la solidaridad y el espacio, la seguridad y la reproducción, el establecimiento de un óptimo entre el grupo y los recursos del espacio que él ocupa. Estos conceptos conducen a la idea de lo innato y de lo adquirido, de lo natural y de lo cultural dentro de la noción de territorialidad humana (Brunet, 2005). Al “marcar” el espacio se define un abanico de direcciones fundamentales y una forma de medir las distancias que permite definir la posición. Los límites que compartimentan el espacio complementan esta marcación. Al atribuir status desiguales a los distintos sectores del territorio se determina la disparidad de sus cualidades y, en función de esa disparidad, le van a ser asignados los grupos o las categorías sociales.

Las relaciones del individuo con el espacio forman parte de los primeros aprendizajes culturales y nunca cesan de desarrollarse. En el territorio, son perceptibles las marcas

espaciales que otorgan familiaridad al espacio horizontal recorrido. Según Claval (1999) *“las marcas visuales identificables hasta el horizonte se vuelven esenciales y adoptan un valor simbólico”*. A ellas se suma la toponimia, el bautismo del espacio y de sus puntos notables que determinan una *“verdadera toma de posesión simbólica o real del espacio”*.

Ubicarse y orientarse son dos habilidades indispensables. El ubicarse supone una apropiación sensorial del espacio a través de los sentidos, apropiación que se apoya en la memorización de las imágenes concretas y de las marcas visuales, olfativas o de cualquier otro orden. Los sistemas de orientación que se apoyan en los aspectos más importantes del relieve o de la configuración de los ambientes no exigen esfuerzo de abstracción, lo mismo sucede con la sencilla verificación de los puntos cardinales. Orientarse consiste en situar los lugares en un espacio de referencia más amplio o abstracto. Esto determina la necesidad de utilizar el sistema general de estructuración y de marcación del espacio que imaginaron las sociedades.

“No hay sociedad sin espacio que le sirva de soporte. La institucionalización de la sociedad es entonces inseparable de la del espacio” (Claval, 1999). Las sociedades sedentarias y organizadas necesitan toponimia fija. Las relaciones complejas son posibles únicamente si los individuos o los grupos pueden localizarse y si los recorridos están guiados por marcas bien visibles en el espacio.

El territorio tiende a la “proyección” sobre un espacio dado de estructuras específicas de un grupo humano que incluyen el modo de explotación y de gestión del espacio, el ordenamiento de ese espacio. La conformación del territorio tiende a crear esta especificidad que modela el sentimiento de pertenencia y que contribuye a la cristalización de las representaciones colectivas, de los símbolos que se encarnan en el espacio y que se conoce como la cultura. Asimismo, el concepto de territorio engloba al espacio social limitado, ocupado y usado, por diferentes grupos sociales como consecuencia de la práctica de la territorialidad. Esta última es consecuencia de la intervención de diferentes modelos sociales en diferentes períodos históricos que desarrollan diferentes patrones característicos de comportamiento y sistemas de símbolos que identifican a los diferentes grupos que producen formas de territorialidad particulares (Johnston, 1994).

El espacio social limitado, ocupado y usado por diferentes grupos sociales como consecuencia de la práctica de la territorialidad o el campo de poder ejercido sobre el espacio por instituciones dominantes también forma parte del proceso de construcción del territorio. Adquiere así un significado a través de la división del trabajo o el “territorio” imaginado para simbolizar el terreno psicológico y su apropiación personal. Esta interpretación del territorio se puede apoyar en el análisis de los procesos que conformaron un territorio a partir de su apropiación por un grupo social y por las intervenciones resultantes de procesos que trascienden el lugar y que responden a demandas asociadas a los privilegios de su posicionamiento geográfico y a las exigencias externas tales, por ejemplo, como las del mercado mundial. Desde este punto de vista el concepto de territorio puede constituirse en un equivalente a los conceptos espaciales del lugar y de la región (Ericksen, 1980).

Una investigación sobre estos aspectos en un territorio particular, considerando las variables planteadas, puede apoyarse en un abordaje desde el paisaje, como objeto y como instrumento de interpretación de los procesos que ocurren en el espacio. Este abordaje se justifica en los múltiples componentes comprendidos en el concepto del paisaje. La propia consideración de su definición ya contiene esta riqueza de variables tanto en su contenido como en los procesos y dinámicas que lo caracterizan. Este,

como noción multidisciplinar enmarcada en una concepción dialéctico-sistémica, incluye al menos tres niveles: el geosistema o paisaje natural, el sociosistema y el sistema cultural. Su análisis conduce al conocimiento de los paisajes heredados los que son reinvestidos sin cesar por quienes los habitan y a la interpretación de los rasgos más espectaculares de la organización del espacio (Claval, 1999). Planteado así el concepto de paisaje incluye componentes que aportan al conocimiento de los sistemas que conforman el territorio y puede contribuir al análisis del conjunto de variables cuya confluencia explica las fuerzas que orientan el ordenamiento de un territorio dado.

Aún más, el concepto del paisaje puede ser orientador de las intervenciones en el territorio. En tal sentido, la gestión de los paisajes, según la Convención Europea del Paisaje (2000) comprende *“la actuación dirigida, en la perspectiva del desarrollo sostenible, al mantenimiento del paisaje con el fin de guiar y armonizar las transformaciones introducidas en él, por la evolución social, económica y ambiental”*. El espacio humanizado no puede interpretarse según criterios puramente funcionales: *“es heterotrópico”* porque está compuesto de elementos que no tienen el mismo peso, no responden a la misma ontología y no es posible mezclarlos (Foucault, citado por la Generalitat de Catalunya, 2003). Los movimientos sociales que caracterizan el mundo de hoy no conciernen más a la distribución de los ingresos y a las relaciones de clase, sino a la organización del espacio, a la calidad de la ciudad y al derecho a los servicios que cierta forma de urbanidad sólo puede asegurar (Lefebvre, Jameson, citado por la Generalitat de Catalunya, 2003).

Todo territorio tiene una historia. Por ser una narración inserta dentro de la cultura toda intervención que sobre él se instrumente se transforma en una intervención proyectual. Al ejercer una acción sobre el mismo se puede lograr la pervivencia, el mantenimiento de las relaciones que han hecho que ese paisaje siga contando con un valor patrimonial. A efectos de contribuir en la definición de lo que se debiera poner en valor, es necesario explicitar desde dónde se interviene y cuál es el objetivo buscado. Para esto es preciso definir los valores presentes y los ausentes. *“Los valores presentes debieran ser los protagonistas de la teoría de la intervención, al comprender la cultura del contexto en que se encuentra el paisaje, al compararlo con otras situaciones”* (Navarro Bello, 2003). Al listar los valores presentes se definen como escalas de abordaje la supradepartamental, la regional, la nacional y la global, en función de los valores del paisaje patrimonial que se busca poner en relieve.

Claval (1999) señala las dimensiones a considerar en la interpretación de estos procesos:

1. El tipo de arquitectura de la sociedad, que se refleja en la distribución de las actividades, apuntando a la lectura del entorno como marco de vida, en la división de la propiedad del suelo público y privado y en las dimensiones del catastro;
2. La lectura funcional que apunta directamente a la eficacia funcional de los espacios humanizados; un entorno inmediato percibido fundamentalmente como un todo productivo, donde las demandas de actividades que se producen nos informan acerca de lo que son la sociedad y la economía de ese particular corte histórico.
3. El nivel técnico y normativo, íntimamente relacionado con la eficacia funcional, que incluye elementos que bloquean o favorecen las transformaciones y las reflejan.

Una interpretación funcional de un paisaje requiere de una lectura arqueológica en la cual las formas visibles remiten al pasado en el cual fueron concebidas, aún con un sentido utilitario, adquiriendo así las mismas una dimensión simbólica. La lectura arqueológica del paisaje, desde una perspectiva patrimonial, posibilita una

aproximación a la lógica de los hechos ya que expone lo que sucedió, cuándo y cómo se produjo. Esa aproximación puede producirse a través de diferentes fuentes, a ellas las complementan la lectura del estado actual, la comprensión de su estructura y de su morfología y el análisis de los usos que se les asignen.

El territorio, como espacio transformado para responder a las necesidades materiales del grupo y para permitir su funcionamiento, es resultado de una valoración de los recursos propios de cada lugar -amabilidades- y de sus limitaciones y riesgos. Un conjunto de conocimientos, de técnicas materiales y la definición de formas adecuadas de división y de apropiación del espacio permiten la modelación del territorio. De esta manera, a partir de que el grupo humano lo concibe, lo analiza, percibe sus posibilidades y saca provecho de él a través de la mediación tecnológica, el territorio adquiere una dimensión social y una identidad primigenia. A partir de este proceso es posible reconstruir la evolución dinámica de las asociaciones que lo componen. Para realizar esta reconstrucción, más que inventariar la diversidad de lo real, es necesario desarrollar clasificaciones basadas en los fenómenos en marcha en la naturaleza, en la sociedad y en el territorio, y así poder conocer los “*encadenamientos causales*” (Claval, 1999).

A partir del conocimiento de los cambios y permanencias en un espacio y de las materialidades que lo conforman es posible comprender los procesos que lo modelaron. Los procesos de ocupación resultantes de las decisiones que una sociedad toma en un determinado momento histórico transforman el espacio y configuran nuevos paisajes. De esta manera los paisajes pueden conservar parte de las formas originarias o presentar profundas modificaciones. El espacio y el paisaje, como faz visible de aquél evidencian la sucesión de distintos modos de ocupación territorial y de organización de las sociedades.

Múltiples lógicas se superponen en un espacio humanizado al ser heterotrópico. Sus lógicas pueden ser funcionales y, en parte, simbólicas. Las tecnologías usadas para explotar las tierras o construir los equipamientos y las viviendas son modeladoras del espacio; las preferencias y los valores que dan a las sociedades sus capacidades de estructurar espacios mayores o menores explican el lugar otorgado a las diversas facetas de la vida social. Constituyen todos estos, en conjunto, la cultura de apropiación del espacio. Ésta contribuye a concebirlo a través de representaciones dándole sentido al grupo, al ambiente en que vive y al destino de cada uno (Claval, 1999).

Otro componente de una mirada heterotrópica se vincula al análisis del paisaje como marco de vida. En una primera instancia el paisaje fue concebido como un todo productivo, signado por la coherencia de una misma estructura. Un análisis arqueológico, acotado temporalmente, no solo demuestra la ausencia de oposición sino que refleja su fuerte unidad en la composición de algunos paisajes en función de la recurrencia de temas.

Saliendo del plano conceptual pueden encontrarse en el paisaje instrumentos de interpretación del territorio según las distintas miradas de las disciplinas que lo consideran. Navarro Bello (2003) identifica tres líneas de interpretación:

- desde la geografía, la geología y la ecología se forja la mirada del paisaje como escena resultado de un sistema ecológico y territorial. Se lo evalúa a partir de unidades irregulares y homogéneas de contenido territorial. Se ponen en relevancia criterios de calidad, relacionados con componentes físicos de la escena o con categorías estéticas vinculadas con la integridad, la diversidad y las cualidades perceptuales, entre otras.

- Desde la arquitectura, el paisajismo y la ingeniería del paisaje, se examina la visualidad del paisaje, su estructura morfogénica figurativa. El carácter funcional y la percepción del paisaje como una escena exclusivamente visual, donde prima el carácter estructural, permite evaluar el paisaje a partir de puntos de visión y de cuencas visuales en términos de características como el color, las formas, las líneas.
- Desde la visión más reciente de la geografía humana, la psicología, la sociología y la ecología paisajística, profundizando en la estructura de la percepción visual, se encuentra como esta se entreteteje con componentes subjetivos, a través de los cuales el paisaje revela sus articulaciones con las dimensiones socioculturales e históricas. Su inclusión abre la posibilidad de la valoración profunda de la calidad del paisaje.

El abordaje que sustenta esta investigación es el que se centra en la interpretación de los procesos que se desarrollan en un paisaje heredado en los cuales se pueden identificar su potenciación por quienes los habitan y que constituyen los rasgos más espectaculares de la organización del espacio. Toda intervención que se instrumenta sobre él debe lograr la pervivencia, el mantenimiento de las relaciones para que el objeto tenga valor y que hace que el paisaje cuente una historia.

En el estudio de la estructura urbana, de la utilidad del lugar, del estado en que se encuentra y de su puesta en valor, hay una postura ideológica. Todo proyecto supone una posición ideológica desde el momento en que se transforma en una narración responsable desde una lógica de proyecto que no consiste en devolverle la antigüedad a los elementos considerados, sino en devolverle a la sociedad el valor patrimonial (Navarro Bello, 2003).

PLANTEO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Como resultado de lo expuesto, es posible plantearse la investigación del siguiente problema:

¿De qué manera la actividad logística transforma el “espesor del lugar” en el territorio?

Se propone que:

1. Como consecuencia de los roles que se le asignan al territorio, es posible identificar una transformación del “espesor del lugar” asociada, en cada corte temporal específico, a los alcances que se le atribuyen a la logística y a las posibilidades que ésta puede desplegar.
2. Cada sector de territorio tiene un potencial para la localización de la logística y el valor de ese potencial está signado por la conectividad, la accesibilidad, las infraestructuras y el espacio físico que la sustenta en el presente y por la construcción relacional que acumuló en el proceso histórico.
3. La centralidad de Montevideo ha constituido un atractor de alta competitividad urbana desde las miradas formuladas a partir de lógicas mundiales, que se ha fundado, en gran medida, en los roles regionales y nacionales de su potencial portuario.

Se entiende por logística “*el conjunto de conocimientos, acciones y medios destinados a prever y proveer*”, que “*abarca las áreas de abastecimiento, planificación y programación de la producción, almacenamiento, distribución o servicio al cliente*” (Autoridad Marítima de Panamá, 2005).

La actividad logística aporta a la conformación del espesor del lugar al tiempo que se produce la construcción histórica del territorio. Las permanencias edilicias vinculadas a las actividades de escala supradepartamental y los macro estructuradores territoriales vinculados a las comunicaciones, junto a los espejos de agua como soporte de la conectividad que posibilitan, permiten reconstruir los vínculos de su localización. La logística de distribución, con sus nodos y modos de transporte, su soporte de infraestructura vial, carretero o fluvial, la logística de producción, integrada por los complejos industriales y las actividades subsidiarias y la logística de almacenamiento, fundada sobre espacios de arquitectura básica, permiten poner en relieve la genealogía de los rasgos de la estructuración contemporánea.

Lo que se denomina como “espesor del lugar” refiere a la matriz territorial que conformó la instauración de la logística a lo largo del proceso de construcción de la cultura. La misma integra la suma de capitales de origen múltiple que va conformando la acumulación histórica sobre el espacio habitado. En cada uno de estos niveles de agregación se van integrando aquellos componentes del paisaje que resultan útiles al progreso de los procesos vinculados al territorio. Está comprendido asimismo, el rol que el habitante ha desempeñado para integrarse a los recursos que el territorio le ofrece. Sitios urbanos, sitios rurales y sitios mixtos, permiten percibir el territorio como construcción histórica y como práctica cultural.

ESTADO ACTUAL DE LA CUESTION EN LA BIBLIOGRAFIA ESPECIALIZADA

Dentro del marco de la revisión bibliográfica realizada, las hipótesis que pretenden indagarse se cobijan bajo teorías contemporáneas a partir de las cuales se afirma que una ciudad como la de Montevideo sigue teniendo vigencia como ciudad central. Se pueden identificar en la misma roles regionales importantes, que forma parte de un sistema de redes extra nacional cuyos territorios funcionan bajo presión de lógicas que responden a la mundialización, que al nivel de constitución y desarrollo de sus identidades urbanas le corresponde una elevada competitividad urbana. Dentro de la misma la logística “ya está armada” y por tanto lo que se requiere es la conservación de estos roles en la ciudad.

La existencia de un “*nuevo ciclo*” en lo económico, las transformaciones estructurales que genera la creciente autonomización del capital en la búsqueda de destinos que son percibidos como más rentables o seguros, la autonomización del componente financiero y la autonomización del capital respecto a sus raíces territoriales, son lógica consecuencia de la formación, consolidación y expansión de estructuras empresariales multinacionales y multi-regionales. La presencia de estas estructuras empresariales en la cúpula de los procesos decisorios internacionales y nacionales de acumulación, es la que establece la dirección y el destino de sus inversiones, respondiendo a criterios que priorizan la rentabilidad sectorial o territorial del capital, en detrimento de sus orígenes o vinculaciones nacionales, regionales o locales (de Mattos, 2000).

El espacio rural se transforma para adquirir un nuevo rol territorial atendiendo a otras lógicas. De espacio para la producción es transformado en espacio para el consumo - no para el consumo de lo producido sino para el consumo del espacio en sí-, la escala de lo local rural adquiere renovada relevancia como soporte de la competitividad territorial. Una “*nueva ruralidad*” fundada en una revalorización de lo rural como lugar se asocia con un “*cambio de visión sobre lo rural*” contrapuesto con la idea tradicional que lo integraba al sistema urbano de forma periférica.

“La reivindicación de lo rural se parece mucho a una construcción ideológica de éste por los habitantes urbanos; pero como el medio rural sigue su curso marcado por el

espacio hegemónico (el urbano), nos hallamos ante una construcción social de la ruralidad realizada por la ciudad” (Posada, 2000). Estas consideraciones remiten a la posibilidad de que el paisaje rural asociado a la producción agrícola tradicional comience a retroceder. Apreciaciones que refuerzan su fortaleza si le sumamos los aspectos sostenidos por Hervieu (1991), en relación a que la localización óptima para la actividad agrícola puede ser sometida a revisión en función de los avances técnicos, jurídicos y económicos. Avances que permiten la reinención de esta actividad, al posibilitar su surgimiento independientemente de la existencia de un suelo como soporte.

La puesta en valor de recursos y activos genéricos y específicos (Vázquez Barquero, 1997) potencia el capital físico y el capital natural como elementos intrínsecos de diferenciación. Los servicios para productores y la actividad logística adquieren creciente importancia. Al momento de avalar sus localizaciones, deberíamos remitirnos al manejo de las características intrínsecas de cada sitio, con marco en las variables a considerar para concebir su existencia y caracterización. Más allá de connotaciones geográficas, históricas, climáticas y geomorfológicas, que siguen siendo claves para comprender la constitución física del territorio dentro de un contexto específico, debería responderse al desafío de reforzar sus rasgos distintivos. Las respuestas brindadas frente a una determinada demanda no deberían ser concebidas como “islas” pues podrían ser sobrepasadas por nuevos conflictos. Validando el que la forma del territorio evidencia los valores estructurales de la cultura y de que en su identidad está su alternativa, se entiende que la sostenibilidad a largo plazo sólo podría verificarse con una planificación anticipada, en la que el fenómeno de la identidad debería poder excindirse en el análisis de la interrelación espacio-temporal de los elementos.

Trascendiendo los análisis exclusivamente sectoriales, la definición de las dimensiones que no se debería permitir que se transformen en mercancías, con base en la protección del conjunto de elementos que constituyen la memoria -incluyendo la memoria metropolitana-, resultan relevantes al momento de reservar lo que no se produjo para ser vendido. El unir los lugares de la memoria con el universo de los signos de la globalización debería lograr la integración de economía y cultura en oposición al poder de la estrategia, que no busca crear un orden sino acelerar el cambio, el movimiento, la circulación de capitales, bienes, servicios e informaciones (Touraine, 1997). Debería obtener la combinación de lo técnico y lo simbólico, generar una imagen hacia la que articular el conjunto incoherente de acontecimientos, impedir la descomposición de la ciudad que generaría la ruptura de vínculos entre la libertad personal y la eficacia colectiva; *“movilizar el pasado por el futuro, hacer lo nuevo con lo viejo”* (Touraine (1997).

La diversidad está atravesada constantemente por fuerzas exteriores, con ellas se debería tratar de construir la experiencia particular, en función de que *“Cuando una sociedad se irrita ante las transformaciones que le parecen puramente destructivas se prohíbe dominarlas y utilizarlas. Si cree que se liberará de sus propios bloqueos y debilidades dejándose arrastrar por la oleada, sale al encuentro de peligrosos desgarramientos”*. La intencionalidad, siguiendo a Touraine (1997), es comprender como alternativa el nuevo Mundo en que ingresamos, actuar en él, luchar contra sus peligros y sacar partido de sus posibilidades.

DELIMITACIÓN DEL OBJETO DE INVESTIGACION

Se constituye en objeto de investigación las transformaciones asociadas a la logística que han afectado en forma predominante al sector oeste del departamento de Montevideo en la última década, bajo los avances de los procesos de reestructuración

y globalización. Estas transformaciones evidencian la presión por incorporar, relocalizar o ampliar macroemprendimientos de escala supra-departamental.

Su análisis hará énfasis particular en el valor patrimonial y en los aspectos de la percepción del paisaje y el territorio. El paisaje adquiere relevancia como soporte de las intervenciones que contribuirán a definir el perfil de una nueva historicidad. Paisaje entendido como un complejo unitario que comprende todas las zonas urbanas y rurales, naturaleza y arquitectura, el ambiente formal y el dimensional, y al que, por ser objeto de nuestra práctica formamos, adaptamos o modificamos.

El área de estudio involucrada es poseedora de una conectividad máxima, apoyada sobre rutas de escala nacional, rediseñadas como traza en la década de los ochenta. Históricamente área de asentamiento industrial de primera jerarquía fundada ésta en sus vinculaciones con el puerto y en la presencia de acuíferos que aporta el medio físico natural. Se destaca la presencia de grandes padrones, grandes infraestructuras y un capital físico, sin uso en parte en el presente, de inmejorable potencialidad a efectos de ser reinsertado en la actividad económica. En algunos sectores la originaria vocación rural, que se articula en forma contigua con barrios populares de reconocidas identidades, corre el riesgo de ser desplazada por el potencial valor logístico de estas áreas para actividades paraportuarias.

Se indagará sobre la anarquía progresiva en la implantación de estas actividades, a la que concurren la demanda que logra efectivizarse y la complejidad de las lógicas y las racionalidades múltiples de los operadores que instrumentan las decisiones, sobre las carencias de un gerenciamiento estratégico y sobre la existencia de una reflexividad insuficientemente explorada en relación al rol activo y no pre-determinado del territorio de análisis.

JUSTIFICACION DEL ENCUADRE DE LA INVESTIGACIÓN

La justificación del encuadre elegido se basa en una multiplicidad de factores dentro de los que se destaca la relevancia contemporánea de la actividad logística como área de estrategias multipropósito y la magnitud del impacto que genera su implantación y la implantación de actividades que a ella se vinculan sobre el territorio.

El Uruguay podría adquirir notoria presencia en el esquema de los flujos logísticos dentro del Mercosur si este retomase con fuerza la efectivización de sus metas de integración económica. La logística adquiere preeminencia en un Montevideo recientemente planificado con base a dimensiones insuficientemente exploradas. A partir de una visión exploratoria se busca imbricar razón y cultura desde varias perspectivas teóricas, atendiendo en forma particular a la percepción que de estas temáticas sostienen los operadores involucrados. Este abordaje busca lograr acuerdos frente a la necesaria patrimonialización de nuestros atributos; aportar hacia la formulación de una nueva mirada en la racionalización de la localización de actividades de escala supradepartamental. Se pretende contribuir a la valoración, desde la esfera ciudadana, de aquellos usos de suelo irreversibles en función de las ventajas comparativas y competitivas del entorno; suelos que podrían transformarse, en términos relativos, en oportunidades para la ciudad en su conjunto.

Surgiendo desde ámbitos nacionales o siendo impuestas por diseños transfronterizos, desde el estado nacional, desde los municipios o desde la sociedad civil, imágenes prospectivas perfilan la incorporación sobre nuestro paisaje de actividades que trascienden la escala de lo local. Puentes, ejes viales, terminales portuarias multipropósito, puertos comerciales y parques industriales con extensas

urbanizaciones terrestres para operadores privados, centros de almacenamiento y transferencia de cargas y actividades industriales y comerciales anexas, centros de capacitación y formación en logística y servicios a empresas y profesionales, parques de actividades y servicios, industrias y depósitos complementando destinos habitacionales, complejos productivos asociados a la administración central de las empresas y a la residencia de los operarios, puertos deportivos y proyectos de parques industriales, áreas de operación de puertos secos, son algunos de los emprendimientos que impactan el paisaje natural y el paisaje históricamente construido.

En coincidencia con lo expresado por Topalov (de Mattos, 2002), esta confluencia de propuestas e intervenciones sucede en determinados puntos del territorio que proveen un conjunto de efectos útiles de aglomeración. El valor de uso específico de estas áreas es complejo y trasciende el valor de uso de cada una de sus partes consideradas separadamente, ya que emerge de la articulación en un sistema espacial de valores de uso elementales. La mundialización contemporánea encierra una lógica económica que aprovecha estos factores atrayentes. Los principales sectores de la economía necesitan sitios estratégicos con una vasta concentración de infraestructura, de recursos laborales, aptitudes y edificios, al mismo tiempo que necesitan reducir la complejidad de operaciones. Y desde esta lógica, la nueva tecnología de la información no se visualiza como determinante del fin de la importancia económica de las ciudades sino como vehículo que aumenta al máximo el potencial de dispersión geográfica (Saskia Sassen, 1997).

A partir de consideraciones como las precedentes, se han identificado tres procesos contemporáneos, la desterritorialización, la desespacialización y la deslocalización de actividades que desencadenan la “*fabricación*” del territorio, sugiriendo algunos autores que en el mundo moderno el territorio es cada vez menos un “*dato*” preexistente y cada vez más un producto, el resultado de una fabricación. “*La globalización misma produce lugares cuando concentra capitales y decisiones en las llamadas ciudades globales...pero también se producen lugares cuando determinados grupos sociales reclaman un reconocimiento peculiar a su condición en relación a un determinado territorio*” (Bayardo, R. y Lacarrieu, M. ,1999).

Las demandas de escala supradepartamental que se ejercen sobre Montevideo se vinculan a emprendimientos que responden a dinámicas globalizantes y que resultan económicamente rentables tanto en los fraccionamientos de tierras rurales para su utilización con fines urbanos como dentro del tejido, capitalizando la inversión históricamente acumulada por la sociedad. Estas demandas contribuyen, por un lado a la conformación de una “*territorialidad areolar caracterizada por la definición del territorio como una superficie continua, y por otro lado a la dispersión geográfica de las actividades económicas, generando una territorialidad reticular, donde el territorio se constituye en una reja de líneas de circulación (de flujos, de bienes, de energía y de información) y de nexos de intercambio o de terminación (términos de línea, puntos de interfase económica o cultural, sedes de los poderes, lugares de reproducción de la fuerza de trabajo, etcétera)*” (Monet, 1999). Se entiende que la combinación de la dispersión geográfica de las actividades económicas y la integración sistémica, constituyen la base de la era económica actual, dado que la racionalidad locacional intenta maximizar los aprovechamientos de intervenciones sectoriales, a efectos de internalizar la menor proporción posible de los costos de localización.

La interpretación de estos procesos pone en relieve la prevalencia de las lógicas de los movimientos de capital por sobre las lógicas de las políticas locales. El estudio particularista de las demandas, en forma independiente de las políticas territoriales

formales, ha posibilitado en muchos casos la inserción de emprendimientos en forma desarticulada de la planificación marco. Incorporaciones que ponen de manifiesto el escaso manejo de los futuros posibles al momento de convalidar el marco regulatorio.

En los emprendimientos que involucran grandes superficies, se trata en su mayoría de propuestas provenientes del ámbito privado asociando empresas multinacionales con capitales nacionales. En el caso del área rural de Montevideo con un elevado grado de avance en su gestión, desencadenan a nivel municipal una recalificación del suelo, ya que en general todas las propuestas de intervención están dentro de áreas rurales de uso mixto o son contiguas a suelo potencialmente urbanizable.

La intervención de pequeña escala se inscribe en las escalas superiores, nación, región, mundo, pero las modifica, dado que las “pequeñas” intervenciones traen implícita la reformulación del largo plazo al incidir en forma variada, y a veces aleatoria, en los componentes del territorio de larga duración.

Un vacío importante en el conocimiento se identifica en este punto, en virtud de la ausencia del manejo de la identidad territorial en una perspectiva de desarrollo local, a fin de preservar la historia del uso del territorio como sedimento histórico de los valores estructurales de nuestra cultura. Entendida la cultura en la definición de Touraine como *“asociación de técnicas de utilización de recursos naturales, modos de integración a una colectividad y referencias a una concepción del Sujeto, religiosa o humanista”*, por lo que la cultura, así concebida, *“no es un bloque de creencias o prácticas, y por lo tanto puede transformarse cuando se modifica uno de sus tres componentes principales”* (Touraine, 1997).

Más de una década de estudios puso en evidencia la importancia de Montevideo capital como concentración estratégica de recursos e infraestructuras, como nodo real y potencial en una red de servicios transnacionales, como ciudad central de una extensa área metropolitana.

El proceso planificador reciente intenta manejar a través de la gestión una especie de “guerra espacial” que desatan las tipologías rivales en pugna. Competencias nacionales y municipales a nivel de la propiedad del suelo, de la jerarquía del viario que atraviesa el sector de estudio y de las aspiraciones poéticas globales aportadas desde la dimensión urbanística, complejizaron el tratamiento unitario del área

A través de las disposiciones del Plan Montevideo se amurallan los límites de la ciudad, posibilitando la incorporación de usos prácticamente en la totalidad de su perímetro amanzanado, sin evaluar ventajas comparativas y competitivas de los diferentes sectores del territorio, sin evaluar activos y recursos a ser movilizados y sin realizar la articulación de lo supradepartamental en el área de su competencia. Se norma un territorio concreto, con una gestión dislocada de la del resto de los organismos e instituciones con competencias sobre el área.

La inexistencia de un Plan Estratégico de Logística articulador de las diversas expectativas y objetivos, no permite conocer las reglas, lo que pone en desventaja a algunos de los actores intervinientes y desmotiva a otros.

La consideración como componente estructural dentro del Plan Montevideo de los valores patrimoniales realiza acentos en lo ambiental y en lo edilicio, se traduce en la definición de límites para las áreas de protección sometidas a régimen patrimonial y de definición de los criterios básicos de actuación a su interior. Las sugerencias de manejo de la preservación patrimonial en suelo urbano y en suelo rural no evidencian

una visualización de las dimensiones a preservar de la macro escala, aquellas que en definitiva contribuyen a la percepción, con vehículo en la movilidad, de la historicidad del entorno. La falta de evaluación de las exclusiones estructurales históricas y la no incorporación en el discurso de los diferenciales que sumaron al territorio intervenciones “duras” relativamente recientes, caricaturizan la intencionalidad de conservar un área rural de muy diversa índole en los distintos sectores, tanto en calidad como en cantidad.

Se explora la pertinencia de un Plan formulado con base en dimensiones insuficientemente exploradas.

A partir de una determinada planificación de uso del suelo podrían evaluarse los endeudamientos, costos y riesgos de haber realizado la toma de decisiones bajo una visión multidimensional insuficientemente explorada. La planificación del área rural de Montevideo y del área potencialmente urbanizable, que se deduce del análisis de la zonificación secundaria del Plan Montevideo, se formula bajo estas condiciones en relación a lo económico, lo patrimonial, lo simbólico y los patrones de asentamiento que la cultura construyó sobre el territorio. Se diseña una ciudad contracturada que ignora lógicas y opiniones de una multiplicidad de operadores territoriales al momento de construir la imagen de ciudad hacia la que ir. Las contradicciones en la teoría que permite apreciar la letra del Plan y entre la teoría y los hechos que se convalidan en intervenciones posteriores a su aprobación son abundantes.

ACERCA DEL METODO Y LOS INSTRUMENTOS

Para desarrollar esta investigación se parte de la elaboración de un marco conceptual centrado en el concepto del paisaje como objeto e instrumento de interpretación y análisis. Incorporado al mismo, se maneja la cuestión patrimonial concebida como testimonio del proceso de construcción del territorio. Para completar este análisis se realiza una búsqueda “arqueológica” de las estructuras físicas, ambientales, sociales y económicas del pasado, que evidencian otras redes y vínculos del territorio.

Este marco conceptual constituye el centro medular de la investigación que orienta la búsqueda de información, el análisis de las variables y la interpretación de los procesos que el mismo explica.

La búsqueda del objeto de la investigación transcurre en todo el análisis vinculando a la logística los recursos, procesos, intervenciones, dinámicas económicas, tecnologías e instrumentos de ordenación, para interpretar la conformación del territorio que se busca en esta investigación en el “espesor del lugar”.

Se realiza una interpretación multiescalar, espacial y temporal, descendiendo en las diferentes dimensiones, cuando el análisis lo requiere, pero centrado en un espacio concreto. Se traen para nutrir el análisis aspectos de la transformación de la logística de escala mundial y regional. El discurso oscila entre la escala mundial y el sector urbano rural en que se localizan los emprendimientos objeto de estudio, en función de la multiescalaridad que hacen necesaria las dimensiones que se describen, se analizan y se interpretan. El universo de estudio en la fase exploratoria y descriptiva, de recogida sistemática y rigurosa de información empírica, abarca el área rural del departamento de Montevideo, las áreas de usos mixtos y las áreas potencialmente urbanizables. En la fase explicativa en que se miden las interrelaciones e influencias de las distintas variables y las causas de los fenómenos, los casos seleccionados se vinculan con el sector que mejor permite evaluar el fenómeno que se analiza.

Las técnicas de recogida de información, se relacionan con la investigación no reactiva en la revisión de fuentes bibliográficas y de observación secundaria (estadísticas y documentos) con la lectura de fotos aéreas y la realización de entrevistas abiertas semiestructuradas. Estas fuentes de información fueron analizadas de acuerdo al objeto de la investigación.

Las fuentes gráficas, documentales y bibliográficas preexistentes posibilitaron la construcción de los gráficos que ilustran las incorporaciones histórico-temporales de actividades logísticas de escala supradepartamental en el departamento de Montevideo. Fuentes de información municipal constituyeron recursos básicos de información para interpretar la realidad y para construir evidencias.

Se produce información original en esta investigación que consiste en una serie de herramientas específicamente generadas para su interpretación y análisis. El marco conceptual manejado a efectos de centrar el campo del conocimiento en el cual esta Tesis pretende realizar su contribución, trae aparejada la necesidad de indagar en la genealogía del territorio. A efectos de sustentar lo explicitado, se elabora un cuadro que refiere al estudio de las evidencias reales, donde se consigna la secuencia exacta de los hechos en relación a la historia política y las decisiones administrativas, lo económico, los impactos territoriales y sectoriales sobre y desde la logística, el establecimiento de las actividades industriales a ella vinculada, las condicionantes externas provenientes desde la región y el mundo. Se mapea la localización histórica de la logística de producción y almacenamiento en el departamento de Montevideo y se asocia con la logística de distribución que se promueve desde la administración municipal. Se territorializa el establecimiento de la actividad industrial y de las redes de conectividad y accesibilidad sobre el borde oeste de la bahía en tres cortes temporales. Se registra fotográficamente el borde acuático de la bahía de Montevideo desde Punta de Sayago a la Escollera Sarandi.

A efectos de describir el territorio seleccionado para la investigación detallada se construyen mapas de capas múltiples en los que se asocian características geomorfológicas, aptitud del suelo y grados de erosión, con el amanzanamiento y los usos de suelo permitidos por la legislación. Se elabora un gráfico que asocia tamaño predial de suelo productivo con rubro de producción potencial, de finalidad empresarial o de autoconsumo. Esta interpretación del tamaño del fraccionamiento, al margen de su aptitud, busca contribuir a la determinación de la factibilidad de que el área continúe siendo agrícola y de la fragilidad del recurso suelo en relación a los usos logísticos.

A efectos de describir la demanda que presiona el área oeste de Montevideo (Centros Comunales Zonales 17 y 18) se mapea la logística de producción, distribución y almacenamiento gestionada ante la Comisión Especial Permanente del Area Rural de Montevideo y ante la Unidad Central de Planificación Municipal y se elaboran cuadros síntesis con porcentajes por Centro Comunal Zonal para el área rural del departamento. A través de la caracterización y la descripción de la demanda se determinan las tipologías de localización, se procede a su territorialización y se realiza la confrontación con las facilidades brindadas desde la planificación.

Con el objeto de plantear la contrastación entre lo ocurrido y lo previsto por el Plan Montevideo, se expresan en mapas las Normas Complementarias al Plan Montevideo aprobadas entre 1998 y 2006.

No se han promovido investigaciones que atiendan a los aspectos que este documento desarrolla. Enfoques sistémicos globales y sectoriales, como el abordado desde la perspectiva tecnológica, los análisis propositivos formulados desde el tránsito

y el transporte, la concreción de obras y la materialización del entorno se han producido sin tener en cuenta las consideraciones que refieren a lo relacional. Este vacío de conocimiento nos desafía en la dirección de centrar el análisis en las dimensiones a incorporar en el manejo de la ordenación del territorio, haciendo énfasis en un enfoque que presupone que el estudio de la logística ha de incluir una serie de variables que hasta el momento no han sido abordadas en nuestro medio de forma integrada, dentro de una misma estructura analítica.

El aporte que se propone lograr busca contribuir al diseño de una estrategia de análisis debidamente fundamentada, con una utilidad que podría permitirnos anticipar, conservar, preservar, articular, hacer visibles las reglas, no actuar por particularismos y minimizar errores y deseconomías.

ORGANIZACIÓN DE LA TESIS

Se inicia la Tesis partiendo de la capacidad de sustento del territorio para la actividad logística. Se centra la interpretación en la estructura del suelo con el objeto de analizar la fragilidad del territorio ante el avance de las dinámicas urbanas y logísticas.

En el segundo capítulo se realiza una interpretación del territorio desde una perspectiva multiescalar para interpretar el proceso de estructuración del espacio humanizado.

Posteriormente, en el siguiente capítulo, desde una visión multiescalar se pone en relieve la relevancia contemporánea de la logística y del territorio en estudio como área estratégica multipropósito.

Se integran luego las intervenciones concretas en el área de estudio buscando evidenciar las carencias en el gerenciamiento estratégico del espacio nacional.

Para finalizar el análisis se realiza una indagación en los instrumentos de ordenación, con la finalidad de evaluar la potenciación del territorio y las debilidades y las ausencias en planes y normativas.

A continuación se exploran las posibilidades que otros métodos y conceptos de gestión puedan aportar, a fin de que puedan constituirse en elementos que permitan contrarrestar las carencias evidenciadas en la ordenación del territorio.

A través de una síntesis se rescatan los aspectos más relevantes encontrados en la investigación. Se realiza una conclusión de los resultados y se proponen orientaciones para el desarrollo de futuras indagaciones.

CAPITULO I

EL TERRITORIO

Una valoración de las capacidades de sustento del área de estudio, considerando su vocación logística, puede elucidar su estado. Se busca detectar la fragilidad del espacio intersticial y contextual, constituido por la actividad agrícola, en el cual se desarrolla el conjunto de la actividad logística. La interpretación que se realiza está basada en documentación cartográfica y datos, aportados por fuentes múltiples, de las condiciones del territorio. Se deja al margen, en forma explícita, la consideración del área urbana, por entenderse que en ese sector la actividad logística ya está integrada.

I.1 LAS CAPACIDADES DEL TERRITORIO Y LA ACTIVIDAD LOGÍSTICA

I.1.1 LA LOGÍSTICA EN EL TERRITORIO

En la dirección de ir precisando conceptos referidos a las actividades logísticas, debemos consignar que la intencionalidad de unir naciones, en lugar de operar por países individuales, introduce una operativa de escala diferente, al trabajar en forma integrada en un ordenamiento regional que se apoya en denominadores comunes de situación geográfica, idiomática y operativa. En el análisis y planificación de una red logística optimizada en relación a una evaluación de costo-beneficio¹, la existencia de redes intermodales completas, carretera, ferrocarril y marítimo y la gestión de los diferentes modos y sistemas de transporte, sus operaciones y la legislación que los regula, adquiere relevancia sustantiva como conjunto de indicadores con utilidad para los decisores.

Algunas de las empresas de punta en el ramo, explicitan su concepción de la logística. Más allá de entenderla como una actividad vinculada exclusivamente a la gestión de la cadena de suministro involucrando a los servicios de transporte, al depósito y a la distribución, conciben su actividad como una fábrica de valor agregado. La incorporación de actividades de “customización”, determina la adaptación de los productos básicos de los clientes a una dimensión de producto ampliado, tal cual es consumido por los clientes de sus clientes. Esta rama de actividad, tradicionalmente relegada al rol de servicio, reivindica contemporáneamente un espacio dentro de las actividades productivas.

Las tipologías existentes ofrecen grandes espacios, facilidades de cierre y seguridad, acceso a autopistas o calles de primera jerarquía, la funcionalidad y el equipamiento requerido por una empresa de distribución, muelles de carga, oficinas y amplios espacios para circulación de vehículos pesados.

Los diferenciales del soporte territorial que actúan a modo de atractores se vinculan con la oferta de un entorno lleno de servicios, la localización geográfica en un nodo de la estructura vial, las infraestructuras de agua, luz, electrificación, su presencia dentro de zonas preferenciales de Zona Franca o de recintos portuarios, en la entrada estratégica a una región o mercado, con una localización privilegiada por distancia a puerto, aeropuerto o centro ciudad.

Uruguay, ha desarrollado en los últimos años una función de servicio hacia la región. Cuenta con una excelente red de comunicaciones, terrestres, fluviales y aéreas y con una favorable legislación en materia de Zonas Francas y Puerto Libre, lo que le ha permitido convertirse en un Centro Logístico por excelencia. El Puerto de Montevideo, situado estratégicamente en la ruta de movilización de cargas de la región, presta

¹ Teniendo presente que cada decisión tiene un costo económico por permitirnos poner en relieve “lo que dejo de hacer por hacer lo que hago”.

excelentes servicios a bajos costos, lo que ha posibilitado su desarrollo como uno de los grandes puertos concentradores de mercaderías de América del Sur.

I.1.2 BASES FÍSICAS

Una línea de cerros de orientación Noroeste-Sureste culmina en el Cerro de Montevideo y separa la vertiente Norte de la Sur hacia el Río de la Plata. Un ramal de la misma línea de cerros, de orientación Noreste-Sureste separa la vertiente del Arroyo Pantanoso al Noreste y del río Santa Lucía al Noroeste. La vertiente hacia el Río de la Plata se caracteriza por morfologías de fuerte pendiente, particularmente las laderas de los valles de los ríos (Grafico I.1). Estas morfologías determinan suelos con escasa aptitud para la actividad agrícola y aptos para el desarrollo de pasturas para el ganado. La zona de estudio comprende microcuencas con red de drenaje dendrítica bien disectadas. Se desarrollan en su totalidad en el área de estudio. La vertiente hacia el Norte presenta en cambio, morfologías suaves, culminando en planicies de inundación. La red de drenaje se desarrolla parcialmente formando valles amplios. Los suelos son cultivables con moderadas limitaciones (Grafico I.2).

Asociados a estas morfologías se desarrollan suelos fértiles afectados por erosión ligera y en parte severa en la zona productiva (Gráfico I.3). Los suelos erosionados están asociados a las cumbres de los cerros y sus áreas adyacentes. Presentan severas limitaciones para el cultivo. Sin embargo, si bien se identifican estas áreas erosionadas, los suelos son mayormente cultivables en casi toda el área productiva. Los suelos sin erosión comprenden los espacios costeros y los valles de los ríos con pendientes menores.

La costa constituye un recurso indiscutible en el área de estudio, no sólo por constituir un espacio disponible para nuevos emprendimientos portuarios sino por su condición de tal para la población en general. Se caracteriza por disponer de una sucesión de elementos costeros singulares del Uruguay tales como penínsulas y puntas pedregosas subtendidas entre arcos arenosos de particular belleza, sectores rocosos, campos de dunas forestadas.

I.1.3 LA GEOGRAFIA DEL ÁREA

Las facilidades del recurso natural y de su implantación geográfica permitieron la prosperidad de la actividad agrícola, fundamentalmente frutales y viñedos, para el mercado de Montevideo. Esta actividad reúne algunas características del cinturón resultantes de las posibilidades de comercialización de la producción que aseguran el sustento de los productores. El espacio agrícola se caracteriza por estar bien conectado por una red vial interior que asegura la salida de la producción y favorece un sistema de transporte de la población que la comunica con la ciudad central.

La geomorfología del área de lomadas, el paisaje agrícola, la costa, su población, constituyen factores que en su conjunto conformaron una geografía singular para el oeste de Montevideo. Las condiciones naturales y el recurso escénico del espacio costero, hacia la bahía de Montevideo y hacia el Río de la Plata, permitieron el progreso de un conjunto de actividades de recreación constituido por playas, balnearios, arenales y puntos panorámicos, entre otros, que favorecieron el desarrollo de una actividad turística que se alimenta de la población del oeste de Montevideo. Estas características constituyeron una atracción para intervenciones que aprovecharon sus cualidades paisajísticas, como el Club de Golf, paradores, y que lo potenciaron.

Por su localización no está ajena a la presión de la expansión y de la expulsión urbana favoreciendo el progreso de asentamientos irregulares que se localizan fundamentalmente en las áreas periféricas del área agrícola y en el espacio costero, por la escasa densidad de ocupación.

La disponibilidad del recurso pesquero también constituye una causa para la localización de asentamientos de pescadores en el espacio costero.

I.1.4 PROBLEMÁTICA SOCIAL

Se identifica en la población, desde el punto de vista del capital humano y las condiciones de vivienda, las principales características del sector. Los datos muestran una tendencia al crecimiento demográfico 10 veces mayor a la media de Montevideo, como consecuencia de la expulsión de áreas urbanas consolidadas (Gráfico I.4). Esta población se localiza en asentamientos irregulares caracterizados por estar conformados principalmente por sectores de bajos ingresos². La población es joven, está distribuida en una baja densidad y posee un nivel de educación incompleto (Gráfico I.5). Las viviendas son de mala calidad (las construidas con materiales de desecho multiplican el promedio) y su número ha crecido multiplicando por cuatro la media de crecimiento de Montevideo. Los hogares son de tamaño medio inferior y se advierte una leve modificación de las viviendas con más de un hogar por vivienda. Estos índices y la relación entre personas por hogar y habitaciones utilizadas como dormitorios permiten concluir que no existen fenómenos de tugurización, pero sí de hacinamiento. En relación al tipo de vivienda según tenencia, se observa un importante número de propietarios, un escaso número de inquilinos, elevado porcentaje de ocupantes, en particular sin permiso, y un gran número de cooperativistas. La importancia de propietarios expresa la propiedad de la vivienda más no del terreno, lo que manifiesta la invasión del suelo productivo y los espacios urbanos por parte de los asentamientos (Gráfico I.5).

Predomina una población de bajos ingresos. El parámetro "Condiciones de Vida", construido a partir de variables como el estado y confort de las viviendas, el acceso al agua potable y al saneamiento, el potencial de crédito y el nivel de educación y cobertura de salud de los pobladores, entre otros, muestra la prevalencia de pobreza con escasa o nula capacidad de acceso a estos servicios, producida fundamentalmente por la desocupación (Gráfico I.5).

Corresponde sin embargo hacer notar que esta caracterización está fuertemente afectada por la presencia de numerosos asentamientos irregulares que distorsionan la realidad del productor agrícola. El recorrido por el área agrícola, por el contrario, muestra que la vivienda de su población es buena a muy buena calidad.

I.2 SITUACIÓN DE LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA

El uso agropecuario se extiende en la mayor parte del área, sin embargo es posible identificar importantes extensiones de terrenos abandonados y numerosos espacios destinados a usos no agropecuarios. (Gráfico I.6). La zona costera no es adecuada para la producción agropecuaria. Son mayoritarios en el área agrícola los predios menores a 5 hás. con destino a la producción para autosustento y en parte para comercialización. Predominan los predios de tamaño mediano inferior a 10 hás. y de hasta 40 hás. En el sector noroeste del área de estudio se concentran predios inferiores a 3 há. Dispersos se encuentran predios medianos entre 40 y 80 hás. No es

² Reordenación Centralidad Paso de la Arena (2003)

posible encontrar una lógica explicativa que relacione la morfología y el tamaño de los predios. Los predios grandes se localizan en la periferia del área de estudio, en particular en el sector costero al sureste. En algunos de ellos se desarrollan usos agropecuarios, en otros se localizan grandes equipamientos.

Se identifican predios abandonados dentro de todos los tamaños y dispersos en toda el área de estudio y predios donde a la residencia no se asocia la plantación ni el cultivo. Según datos manejados por la CEPARM, de las 16.000 hás. rurales de Montevideo, 10.000 no se destinan al uso agrícola y están rodeadas de asentamientos. Es posible destacar un área de concentración de estos usos en la proximidad de los accesos. En este espacio comprendido entre el cerro y los accesos se diagnostica erosión severa y corresponde a suelos ocupados por asentamientos irregulares, cinturón marginal que impacta el área rural (Gráfico I.7). Se ha relacionado el abandono de los predios a la presencia de estos usos dado que sus habitantes consecuentemente afectan el normal desarrollo de la producción agrícola (robo de animales, cultivos e implementos de trabajo), conduciendo a su insostenibilidad. Es así que los asentamientos irregulares representan una fragilidad para el sector productivo agrícola por el daño económico que significa la continua afectación de la actividad por parte de los ocupantes. Se entiende que esta zona comprende un espacio agrícola frágil tanto por las características de la actividad misma, dada la extensión de los predios en las condiciones actuales de producción, el sistema productivo y la comercialización de la producción, entre otros, como por la instalación de asentamientos irregulares en las áreas agrícolas que constituye un fenómeno metropolitano.

Es posible así mismo mencionar como proceso reciente la modificación de los usos en los predios frentistas a la Ruta 1 como consecuencia de la implantación de espacios destinados al depósito transitorio de containers, una de las actividades que desarrolla la logística de almacenamiento y distribución.

La situación planteada resultante de su aptitud natural, y geográfica por ser periferia de la ciudad de Montevideo, determina un elevado grado de fragilidad para la actividad agrícola ante los procesos urbanos y económicos que son desencadenados por las ventajas de su accesibilidad.

En relación a las *“dinámicas y tendencias que han incidido en la conformación de la actual coyuntura y morfología del sector”*, tanto respecto a la ciudad como al área metropolitana³, se consignan como causales la circunstancia socio-económica (demandas sociales, crecimiento demográfico, reconversión productiva, globalización de la economía) y la accesibilidad que le confiere su ubicación relativa en la ciudad. Se afirma que los cambios comenzaron a producirse a partir de la década del 80, transformando paulatinamente al sector, posicionándolo en un rol diferente, tanto respecto a la ciudad como al área metropolitana, entendiendo que una tendencia dinámica ha sustituido a la anterior estabilidad, en lo que se refiere a usos, población, ordenamiento físico y perfil funcional del mismo. Parte de la dinámica refiere al cambio en los usos y el valor del suelo, observándose un abandono de la agricultura en predios cercanos a las áreas de expansión urbana y, en los últimos años, un descenso notorio de actividades productivas en general, de localización de actividades industriales y de servicios en relación a las rutas de acceso, lo que está determinado por una beneficiosa relación entre el costo del suelo y la accesibilidad. Desde el informe se reconoce que en los últimos años se han registrado solicitudes de implantación de actividades, en particular relacionadas a logística y que existen

³ Reordenación Centralidad Paso de la Arena (2003)

estudios en curso para localización de equipamientos, que sin duda en el futuro generarán y serán el motor de transformaciones en el territorio y en sus dinámicas.

En relación al avance de las áreas urbanizadas, se reconoce que se ha producido una expansión de la urbanización, en particular como consecuencia de la localización de asentamientos irregulares, así como de fraccionamientos legales en suelo rural. Sumado a ello se expresa que se ha producido un crecimiento residencial de baja y muy baja densidad para sectores de bajos ingresos expulsados de las áreas urbanas consolidadas. Este reconocimiento deja en evidencia que con respaldo en las decisiones político administrativas, desde la órbita económica y social, se produce una intervención antrópica sobre el ambiente, sin desconocer que la mayor parte de los individuos se integran a las estructuras del espacio construido en vez de determinarlas ya que *"no todos los miembros de una sociedad poseen la misma capacidad de dejar su huella en el espacio porque no dominan las mismas tecnologías y no tienen la misma capacidad para innovar, los mismos recursos ni los mismos derechos"* Claval (1999).

I.2.1 BASES DE LA ESTRUCTURA DEL SUELO ANTE LA VOCACION LOGÍSTICA

En algunas secciones de las áreas rurales de Montevideo, se produce una especie de "guerra espacial" por la incorporación de actividades que pugnan por la apropiación del territorio. La normativa establece para esas áreas un uso predominante asociado a la actividad agropecuaria y los servicios de ella derivados. Esta sección busca relacionar una serie de dimensiones que colaboren en la evaluación de las ventajas o las restricciones que puede tener la incorporación de usos como los definidos por la normativa en la totalidad del área rural del oeste de Montevideo (CCZ 17 y 18). Un área con particularidades innegables en cada uno de sus sectores tal como queda evidenciado en lo consignado tanto en éste como en capítulos anteriores.

Las variables seleccionadas se vinculan con algunos de los factores calificados como "duros" desde esta presentación. Ellos son la dimensión del catastro, la capacidad productiva agropecuaria del soporte, las ramas de actividad por rubro que la cultura productiva despliega sobre nuestro territorio y la escala de los establecimientos que son necesarios para un fructífero desempeño de cada rama de actividad. El producto resultante relacionará el área del predio con la capacidad productiva agropecuaria por rubro de actividad, en dos escalas de establecimientos: los dedicados al autosustento y los emprendimientos empresariales.

Se le reconocen restricciones al análisis propuesto, que no lo invalidan, ya que a pesar de ello se afirma que las conclusiones a las que se llega esclarecen una problemática no detectada, y por lo tanto no abordada hasta el momento. Datos más precisos, que no han de ser considerados en este trabajo, podrían aportar en la definición de la relación y deberían ser ponderados a nivel predial en el ámbito en que se toman las decisiones. Estos datos se asocian con las características específicas de la tecnología que se utilice, la calidad del suelo y su índice de productividad, que incide directamente en la producción final, las posibilidades de otro tipo de servicios, como riego, disponibilidad de fuente de energía, asistencia técnica y otros, si los suelos poseen mejoramiento, si se fertilizan, la mano de obra empleada y la ubicación geográfica de la producción por la proximidad de los servicios. Así mismo sería relevante la consideración de la accesibilidad, a través de ruta o carretera, camino mejorado o camino de tierra. También debería tenerse en consideración la importancia del tema de seguridad ciudadana, si se produce para el mercado interno o para exportación, la metodología de comercialización que se va a utilizar y la dependencia del mercado, en función de que hoy pueden validarse certidumbres que, siendo

alteradas las condiciones de intermediación y venta, determinarían la necesidad de formular nuevas hipótesis.

I.2.2 EL RECURSO SUELO

En función de que al recurso suelo rural se le ha asignado históricamente un uso productivo, que en el imaginario se asocia a las actividades agropecuarias, es que interesa indagar en el tema de la parcelación. La vocación dual del área rural, por su destino agrícola y por la actividad histórica de la población del área, se encuentra presionada como resultado del desarrollo de la actividad logística que busca localizarse en un espacio bien servido y próximo al centro portuario. Planteando como objetivo la determinación de la factibilidad de que continúe siendo o no un área agrícola, a partir del tamaño de los fraccionamientos y con base en la aptitud del suelo rural, intenta extraerse la lógica de la estructura del territorio.

Desde una postura conservadora, se sostiene que la tierra con aptitud para el uso agropecuario no es un recurso renovable en el mediano plazo, por estar involucrados en la formación del suelo procesos que se desarrollan a lo largo de miles de años. Si validáramos esta postura, a efectos de promover un desarrollo sostenible que privilegiase el uso agropecuario, deberían ser reservadas las tierras de buena productividad, las de buena fertilidad y las que tienen menos limitantes para una amplia gama de cultivos. En su delimitación, el estudio del drenaje, la fertilidad y la pendiente, resultarían indicadores relevantes.

Desde este trabajo se sostiene que la importancia de preservar la aptitud y la capacidad productiva del suelo para el uso agropecuario podría relativizarse, teniendo en cuenta la posibilidad de incorporar nuevas tecnologías, técnicas que permitan disminuir el riesgo de erosión y sistemas de riego controlado. En la definición de las áreas a conservar, debería jerarquizarse una evaluación económica que pondere en justa medida la imposibilidad de disminuir los “costos para atrás de la producción”, en virtud de la ausencia de políticas especialmente focalizadas y el incremento cada vez más notorio de una “agricultura sin suelo” a la que no afectan la calidad del soporte ni las adversidades climáticas. Como reflejo de este incremento se menciona que Montevideo ya participa con un 16% del área total del país cultivada bajo invernáculo. Otros factores que relativizarían la conveniencia de asignar un uso agropecuario predominante al suelo rural lo constituye el gasto cada vez menor del ingreso familiar en alimentos, que determina una demanda inelástica y que sugiere el desacierto de una apuesta a un desarrollo productivo en base a frutas y verduras pensando en el mercado interno. Esto dicho sin desconocer los esfuerzos que en investigación se realizan en relación a innovar respecto a procesos que posibilitarían la exportación de frutas y hortalizas frescas, pero mencionando que, salvo relaciones extremadamente favorables con Buenos Aires, resulta temeraria la apuesta a su exportación al exterior. Y por último, las dificultades de participación en un mercado global cada vez más inaccesible en función de los subsidios a la agricultura con que muchos gobiernos resuelven sus desequilibrios internos.

Con marco en las consideraciones precedentes y teniendo presente la competencia que por los suelos altos de poca pendiente puede darse con lo urbano, previo a la profundización de las dimensiones seleccionadas, es necesario realizar algunas precisiones respecto a la complejidad de un análisis como el propuesto.

I.2.3 LA IMPOSICIÓN AL USO DEL SUELO

La aptitud general del suelo se mide a través del índice CONEAT de productividad, referido a carne y lana. Para su construcción, realizada en la década del 60, no sólo se consideró la calidad del suelo. Los valores están incrementados, entre otros, por ser los predios frentistas a rutas, por tener caminos mejorados, por electrificación, por su cercanía a centros poblados y por tanto por cercanía a la ciudad de Montevideo. En la actualidad, estos criterios no representan dimensiones reales que se correspondan con las condiciones del presente, ya que el índice asignado contribuye a definir el valor real del predio. Este valor a su vez incide en la determinación de la rentabilidad de la producción afectada por los impuestos prediales. La creación de impuestos de carácter preceptivo, una herramienta de indudable utilidad, es una modalidad desestimada en el presente. A modo de ejemplo el IMPROME, que actualmente no se aplica, tenía una connotación positiva en la medida en que perjudicaba al emprendedor que producía por debajo de la potencialidad del suelo que ocupaba y premiaba al que producía por encima.

Las preguntas que surgen y exceden los alcances que se pretenden en esta sección, se asocian a ¿cómo son los valores para el área?, ¿se utilizan acorde al índice?, y haciendo énfasis en la necesidad de instrumentar un enfoque relacional ¿qué factores inciden en el uso en el área?

I.2.4 POTENCIAL, INCONSISTENCIAS Y FRAGILIDADES DE LAS FUENTES DE INFORMACIÓN

El diagnóstico del área, el establecimiento de las unidades de producción y su viabilidad se basan en información del Catastro físico geométrico, ya que no existe un catastro jurídico actualizado, ni un registro de propietarios. El Catastro está en constante movimiento y cambio y podría constituirse en una estructura procesadora de información significativa del territorio. Esta aporta información del subsuelo, de la superficie, del aire, de todo lo que se construye y de todas las dimensiones sobre las que se estableciera la necesidad de realizar un registro, de todos los atributos que decidiese ingresar al sistema, de las necesidades de la población y de las necesidades del Estado.

Hace alrededor de diez años que no se realiza en nuestro país una aproximación a los niveles de ingreso que se logran vinculando la escala del predio con la producción. Desde este trabajo se decide tomar como referencia de ingresos la canasta básica que determina el Ministerio de Economía y Finanzas. *“La canasta familiar está referida a un grupo familiar representativo de los ingresos medios de Montevideo con un tamaño promedio de 3,3 personas por hogar, en el que dos de ellas perciben ingresos. Incluye el pago de cuota al BHU, no incluye la adquisición de automóvil. Incluye salud, educación, esparcimiento, transporte, vestimenta, UTE, ANTEL, Gastos Comunes, cigarrillos y otros. Ascende a 28.450, 39 pesos en abril de 2006”*, se señala en el Semanario Búsqueda. A su vez, el Instituto Nacional de Estadística de la Facultad de Ciencias Económicas, considera como hogares de menores ingresos aquellos cuyos ingresos no superan los cuatro salarios mínimos. Establece la Canasta Familiar de Hogares de menores ingresos o el indicador de precios al consumo de hogares de menores ingreso. El Índice a marzo de 2006 era de 19.023 pesos.

Los datos publicados por la DIEA (MGAP) no tienen utilidad para el establecimiento de la relación que se pretende, en función de que no asocian el catastro con la propiedad, manejan el número de predios sin considerar la variable de su vinculación. Pueden mencionarse los viñedos como ejemplo, referirse a viñedos no implica el estar considerando unidades de explotación, ni unidades de producción; la unidad productiva predial puede ser mucho mayor. Así mismo, es relativamente común la

existencia de sociedades anónimas, de razones sociales que se diferencian aún perteneciendo al mismo núcleo familiar. Ello hace que los datos relativos a unidades de producción sean utilitarios en forma parcial ya que son muchas las estrategias que no registran los censos ni en las estadísticas.

Otras variables que complejizan el análisis es la existencia del policultivo. No siempre es registrado en los datos, a menudo se da la coexistencia en un predio chico de horticultura y fruticultura o que los empleados de la familia trabajen fuera de la unidad percibiendo ingresos por otras actividades.

Una aspiración a futuro debería consistir en la vinculación de toda la información que se genera, en hacerla operativa para el diseño a efectos de reservar sectores del territorio para los usos productivos que se defina potenciar y en esa dirección sería fundamental la vinculación con los datos del Censo Agropecuario.

El diagnóstico del área, el establecimiento de las unidades de producción y su viabilidad se realizan a partir de la determinación de un índice CONEAT promedio de 100, para la calidad de los suelos y la estimación de la unidad mínima de producción con o sin la incorporación de tecnología.

I.2.5 LA UNIDAD MINIMA DE PRODUCCION POR RUBRO

A efectos de relacionar la dimensión del catastro con el uso agropecuario en los diferentes rubros productivos, se especificará si se esta considerando un establecimiento cuya producción se destina para el autoconsumo del núcleo familiar o si se trata de un emprendimiento económico que pretende obtener una rentabilidad que le permita reproducir el capital. En el primero de ambos casos, el ingreso per cápita que se quiere obtener, la rentabilidad/hectárea por habitante, y el ingreso neto tienen valor relevante. Aspecto clave es el nivel de vida que requiere esa familia, su número de integrantes y la relación empleados/miembros. Una empresa familiar implica que todos los integrantes trabajen y que la relación número de integrantes de la familia y empleados no sea mayor que uno.

En el área rural de Montevideo se habilita, por norma, un fraccionamiento mínimo de una hectárea en los bordes de rutas nacionales y de tres hectáreas en el resto del área, aunque puede verificarse la existencia de padrones por debajo de esa área (Gráfico 1.8). Algunos de los expertos consultados coinciden en que sería deseable revisar el área mínima de los fraccionamientos en área rural y llevarla a 5 hectáreas, como define la ley de Centros Poblados y como fue reglamentado en el resto de los departamentos, excepto Canelones y Montevideo. Dentro de las publicaciones de la DIEA (2004) se destaca que *“La escala que tienen las explotaciones es un factor relevante para afrontar procesos de modernización y cambio técnico, en particular porque condiciona su continuidad y perspectiva en la actividad”*. A modo de ejemplo, *“dentro de la reducción global del número de tambos registrados desde 1990, hubieron comportamientos dispares pues quienes disponen de menos de 49 hás. cayeron un 30%, en tanto a tamaños superiores a 500 hás. aumentaron un 10%”*.

En este trabajo, a partir de las consultas⁴ y el análisis bibliográfico realizado, se construyen los rangos de tamaño predial dentro de los que los distintos rubros de

⁴ Se consultaron las siguientes dependencias: PREDEG, DIEA, CEPARM, UMR, CONEAT, Dirección Nacional de Recursos Naturales Renovables, OPIPA, INC, FEDERACION RURAL, FUCREA, PPR, SERAGRO, INIA, MGAP.

producción agropecuaria que podrían ser introducidos, en relación a la aptitud del suelo, a la incorporación de tecnología y a las características económicas, autoconsumo o emprendimiento empresarial. Se trabajó estimando una productividad de 100 U\$S por hectárea, como dato indicativo para determinar el área requerida.

Se procesó la información catastral de la DNC para los comunales 17 y 18, que comprenden el área agrícola en estudio, a efectos de determinar el número de padrones por tamaño de predios en los rangos utilitariamente definidos desde esta presentación (Gráfico 1.8). Esta área rural alcanza las 10.217 hás. fraccionadas en 3580 solares.

Tamaño de predios	Cantidad de padrones	Área total de padrones
Sin datos área en base DNC	3	
Menos de 3 hás.	2406	14.580.859 m2 / 1.458 hás.
De 3 a menos de 5 hás.	765	27.656.831 m2 / 2.766 hás.
De 5 a menos de 10 hás	273	17.648.606 m2 / 1.765 hás.
De 10 a menos de 15 hás.	59	7.209.565 m2 / 721 hás.
De 15 a menos de 40 hás.	52	11.816.415 m2 / 1.181 hás.
De 40 a menos de 80 hás.	10	5.650.789 m2/ 565 hás.
De 80 a menos de 200 hás.	9	9.549.180 m2/ 955 hás.
De 200 hás. y más	3	8.059.600 m2/ 806 hás.
Total CCZ 17 y 18	3580	102.171.845 m2/ 10.217 hás.

Tabla 1. Importancia del tamaño de predios

En la Tabla 2 se discrimina la cantidad de padrones por tamaño de predio, en porcentajes, respecto del total de predios y el porcentaje del área rural que involucran, como conjunto, en relación al total del área estudiada.

Tamaño de predios	Porcentaje respecto del total de predios	Porcentaje respecto del total del área
Sin datos área en base DNC	3	
Menos de 3 hás.	67 %	14 %
De 3 a menos de 5 hás.	21 %	27 %
De 5 a menos de 10 hás	7,6 %	17,3 %
De 10 a menos de 15 hás.	1,6 %	7 %
De 15 a menos de 40 hás.	1,4 %	11,6 %
De 40 a menos de 80 hás.	0,3 %	5,5 %
De 80 a menos de 200 hás.	0,25 %	9,3 %
De 200 hás. y más	0,00 %	7,9 %
Total CCZ 17 y 18	99,15% - 100 % aprox.	99,6 % - 100 % aprox.

Tabla 2. Importancia del tamaño de predios en porcentajes

Más de las dos terceras partes de los padrones totales (2406) son menores de 3 hás. Involucran 1458 hás. (14%) del total del área rural. De éstos, más del 75% (1821) tienen menos de una hectárea. De los padrones menores de una hectárea, la tercera parte tiene menos de 600 m2, de los que 247 tienen menos de 300 m2 y de ellos 90 tienen menos de 200 m2. Estos datos reflejan la importancia, por su número, de predios pequeños. El tipo de tecnología manejada en la actividad agrícola condiciona su posibilidad de sustento.

En predios menores a 3 hás. (el 14% del área rural considerada) sería sustentable la hortifruticultura super intensiva, con incorporación de tecnología, invernáculo, bajo riego y mano de obra bien manejada. Predios menores de tres hectáreas con producción hortifrutícula sin la incorporación de tecnologías son sustentables para autoabastecimiento, más no como emprendimiento económico. Por lo tanto la tercera parte de los padrones no son redituables para la producción agrícola, lo cual

representa un dato importante para conocer la realidad de su situación como áreas frágiles o débiles.

Hoy el predio mínimo en área rural son tres hectáreas. Sería deseable que se reformulara ese mínimo en cinco hectáreas. Predios entre 3 y 5 hás. (la quinta parte de los padrones, que involucra el 27% del área rural considerada) se constituirían en la unidad mínima de producción asociada a la autosubsistencia, la viticultura incorporando tecnología, la fruticultura intensiva y la granja hortícola, frutícola, con ganado, cerdos y animales para autoconsumo.

La floricultura y la granja, con una elevada incorporación de tecnología, podrían transformarse en empresas rentables con esa disponibilidad de área. Cuatro hectáreas, considerando la escasa área rural en el departamento de Montevideo, puede constituir una "estancia", con infraestructura de invernáculos, riego controlado, alta tecnología, abasteciendo al mercado interno o exportando. El gran desafío sería poder asegurar la capacidad de los emprendedores de amortizar la tecnología necesaria.

A partir de las 7 hás. la fruticultura y la viticultura, con la incorporación de tecnología, comienzan a brindar rendimiento económico. A partir de 5 hás. pueden coexistir de viticultura, la fruticultura y la horticultura. Sin la incorporación de tecnología una granja, animales, autoconsumo, aves, conejos, hortícola, fruticultura, cerdos, necesita 10 hás. para autosustento de una empresa. De 8 a 10 hectáreas es el promedio en Montevideo. En el área de estudio, las unidades de producción entre 5 y 10 hás., que tendrían viabilidad asociadas a este tipo de producción, involucran al 7,6% de los predios y a un área del 17,3% del total.

Los predios entre 10 y 15 hás. alcanzan al 1,6 % de los padrones e involucran el 7% de la superficie del área. La viabilidad de estas unidades de producción se da a partir de las diez hectáreas en relación a la hortifruticultura, que le permite al productor acumular ganancia. Si éste pretende realizar reinversión y agrega otras consideraciones de tipo financiero, llegaría a necesitar 15 hectáreas. Una producción económicamente rentable, viable, con productos mixtos, necesita más de diez hectáreas. En Montevideo, es hoy 12 hás. el promedio por productor granjero.

Los predios entre 15 y 40 hás. alcanzan al 1,4% de los padrones e involucran el 11,6% del área de estudio. A partir de las 20 hás., como mínimo, la lechería de autosubsistencia podría encontrar viabilidad.

Los predios de 40 a 80 hás. constituyen el 0,3% de los padrones (10 predios) e involucran el 5,5% del área. A partir de 40 hás. la viticultura comienza a otorgar rendimiento económico.

Otras actividades potenciales podrían ser desarrolladas. Un suelo de buena productividad y un área de 40 hás. permitiría una empresa familiar vinculada a la lechería, para autoconsumo. A partir de las 40 hás. comienzan a jugar los factores vinculados a las estrategias de sobrevivencia. La electricidad y la caminería, para que pueda acceder el transporte de carga, pasan a ser relevantes. Al respecto cabe mencionar que el área tiene una buena red de caminería. El productor ganadero necesita aumentar el tamaño de 50 a 70 hás. para que el establecimiento sea económicamente rentable.

Si el objetivo es producir carne y lana, 40 hás se transforma en un área escasa. Si el índice de productividad es 100, podría calcularse con una regla de tres simple,

necesito 100 hás. por persona, trabajando carne y lana para que se constituya en empresa; con una vaca por hectárea, pensando en el sustento.

Los predios entre 80 y 200 hás. constituyen apenas el 0,25% de los padrones (9 predios) e involucran el 9,3% del área en estudio. Quedarían habilitadas en ellos las explotaciones con lechería común, ya que su tamaño medio es actualmente de 189 hás. valor que se podría calificar como adecuado para una actividad de base pastoril. Este parámetro ha registrado un incremento del 25% respecto al censo de 1990, cuando se ubicaba en 151 hás.

Los predios mayores de 200 hás. no tienen relevancia porcentual en el conjunto (3 predios) pero involucran el 7,9% del área de estudio. Sólo a efectos ilustrativos, desea mencionarse que la estancia histórica tenía 700 hectáreas.

1.3 IDONEIDAD INTRINSECA DEL TERRITORIO PARA LA LOGISTICA DE PRODUCCION, DISTRIBUCION Y ALMACENAMIENTO

La descripción del territorio es realizada a partir de la interpretación de mapas temáticos donde se representa el amanzanamiento y fraccionamiento, la localización productiva y las trazas y equipamientos que posibilitan la conectividad. Para la elaboración de estos mapas se seleccionaron cortes históricos asociados a decisiones significativas. La visualización de la genealogía del territorio a través de la construcción histórica de la logística de producción y distribución sobre el área de estudio, evidencia condicionantes provenientes de otras escalas territoriales y a su vez incide sobre ellas (Gráficos II.3, II.4 y II.5).

La interpretación de estos gráficos nos permite concluir que la construcción histórica del territorio permitió heredar un patrimonio asociado a las permanencias edilicias de actividades de escala supradepartamental y los macro estructuradores territoriales vinculados a las comunicaciones tales como vías, trazas ferroviarias, muelles y puentes. Se suman a ellos los puentes simbólicos a través del mar, el soporte de la conectividad que posibilita, en el caso de la ciudad de Montevideo, el espejo de agua de la bahía.

La legislación indiana permitió atesorar las ventajas competitivas del presente. La localización de las ciudades puerto en las rutas de ingreso que el mercantilismo convalidaba permitía realizar el control del acceso a la hidrografía. Surge a partir de este diseño la ciudad de Buenos Aires y su territorio infinito, una potencial cuadrícula sin límites, apoyada en un crecimiento portuario sin trabas geomorfológicas y frente a ella, la península de Montevideo y sus estrechas fronteras con un puerto comprimido. En la intención de conservar las ventajas competitivas que le fueron asignadas, la pregunta debería asociarse a las cualidades que deberían ser preservadas. La disponibilidad de suelo se visualiza como protagónica, junto con la protección de ese suelo de la invasión de las actividades residenciales o de otros espacios urbanizados, debido a que su vecindad limitaría el desarrollo futuro de la logística.

Los usos típicos y repetibles, tales como la vivienda, la pequeña y mediana industria y los equipamientos zonales, no compiten por las localizaciones que sacan provecho de las ventajas competitivas y comparativas del territorio. En el área oeste del Pantanoso se produce una considerable concentración de usos del suelo, reales y potenciales, con valor estructurante a nivel supradepartamental. Los existentes se vinculan a las actividades logísticas de almacenamiento, producción y distribución (Intercambiador de Transporte Colectivo, Polo Tecnológico del Cerro, Ruta Nacional N° 1), a la recreación y la cultura (Parques de Golf y Vaz Ferreira, Fortaleza del Cerro, Teatro

Florencio Sánchez) y a las actividades navales (Apostadero Naval y muelles). Algunos de los usos potenciales se describen en el capítulo que analiza la demanda que presiona por localizarse en el área, a los que deben agregarse: el proyecto de localización de una terminal de autobuses de corta y media distancia, la conectividad de primera jerarquía que posibilitaría el vínculo con los nodos propuestos y el Anillo Colector Perimetral y los usos productivos, culturales y recreativos asociados al borde acuático: actividad turística en general, clubes de pesca y deportivos, marinas y muelles, actividad productiva y terminales marítimas vinculadas a la defensa.

Las áreas urbanizables previstas en la legislación, la disponibilidad de suelo del borde acuático en grandes padrones y el atravesamiento de viario de escala nacional y de primera jerarquía, se constituyen en las mayores fortalezas del área, asociadas con sus específicas condiciones geomorfológicas. En ciertos sectores, la topografía, en estrecha relación con la accesibilidad, determina un potencial adicional para las actividades que buscan para sus localizaciones suelos con pendientes menores al 15%, como la residencia, la agricultura y las actividades logísticas.

En algunos sectores del borde costero sur y este, tal como se aprecia en los gráficos de Genealogía del Territorio anteriormente citados, un suelo de potencial valor logístico para actividades paraportuarias se articula en forma contigua con barrios populares de reconocidas identidades. Se evalúa como una desventaja la vecindad de esos espacios urbanizados con la faja costera, por limitar el desarrollo futuro de las actividades a él naturalmente ligadas y por constituirse en una potencial fuente de conflictos que se considera desventajosa.

Los obstáculos del área abarcan la geomorfología asociada a las pendientes, los drenajes y la susceptibilidad a la erosión; los hidrológicos, como los relacionados a las recargas de acuíferos; los socio económicos, vinculados al costo del suelo y a la presión por la accesibilidad al territorio y los jurídicos, tanto en relación a las concesiones, como a las disposiciones de regulación vigentes (Faja de Defensa de Costas, Código de Aguas) y a las disposiciones de regulación ausentes sobre la franja costera.

Al presente comienza a construirse una articulación de las políticas de los organismos públicos con competencias en el área, más esas políticas no están aún territorializadas. Tampoco lo están el ordenamiento, la planificación, ni los programas y proyectos de relevancia territorial en el borde acuático, tal como se expresa en el Proyecto de Decreto Política Nacional del Espacio Costero (2005). Se han realizado declaraciones desde distintos ámbitos institucionales respecto de que entre las altas prioridades para esta administración estaría la generación de una política de estado vinculada a los temas de logística, junto a la coordinación del sistema portuario nacional y a la inversión en infraestructuras.

Se concluye desde esta presentación que las competencias nacionales y municipales sobre el área, a nivel de la propiedad del suelo, de la jerarquía del viario que la atraviesa y de las aspiraciones aportadas desde la dimensión urbanística, complejizan un manejo unitario del conjunto.

I.3.1 PROCESOS DEL AREA, DINAMICAS Y PRESIONES

El mapeo de los Emprendimientos Promovidos desde la órbita Pública y Privada (Gráfico IV.2) pone en evidencia las principales fricciones entre estas propuestas, las Regulaciones Departamentales (Gráfico V.1) y las competencias de las jurisdicciones de escala nacional. Poco tiene que ver en el diseño de las regulaciones (Plan

Montevideo, Reordenación Centralidad del Paso de la Arena) la consideración en cada variable o dimensión de los tiempos que regirían su pertinencia.

“La legislación vigente ha dotado al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente de competencias específicas en materia de ordenamiento territorial y control del desarrollo costero” se expresa desde el Proyecto de Decreto Política Nacional del Espacio Costero (2005). Y se agrega dentro de sus consideraciones “que las costas del Río Uruguay, el Río de la Plata, el Océano Atlántico y la Laguna Merín, reúnen gran parte de la población nacional y sus centros urbanos; concentran algunas de las principales actividades productivas; se caracterizan por su alto valor ecológico y paisajístico, como también por el valioso patrimonio cultural que albergan; y que como consecuencia de las múltiples demandas sobre este espacio limitado, las costas enfrentan crecientes presiones y conflictos de uso”.

Dentro de este Proyecto se explicita una abarcativa visión estratégica y se realizan definiciones que permiten la determinación de zonas de usos preferenciales y de medidas de relevancia territorial. *“Una zona preferencial representa la indicación hacia todas las instituciones con competencias territoriales a compatibilizar sus medidas de relevancia territorial con el fin de prevenir efectos negativos significativos sobre los intereses públicos establecidos como preferentes.”*

Con respecto a las medidas de relevancia territorial sugiere, entre otras, la previsión de una modalidad de conciliación de intereses públicos en el espacio costero y la incorporación de la coordinación temprana entre todas las instituciones con competencias sobre ese espacio y de los principales actores sociales ligados al desarrollo costero a través de los Foros Regionales de Costas.

Punta de Sayago y la Costa Oeste de Montevideo es propuesta desde el Proyecto como un área de Focalización de la Gestión *“en función de considerarse afectada por los impactos territoriales de un emprendimiento portuario de grandes dimensiones”*, junto con la Bahía de Montevideo *“como área en la cual se requiere conciliar una muy alta variedad de funciones urbanas, industriales, portuarias y ecológicas”*.

I.3.2 DE LAS FRAGILIDADES Y LA CAPACIDAD PARA ALBERGAR USOS

La comprensión de los procesos en marcha en la sociedad y en la naturaleza, determinados por la normativa y la localización que determina, por las disponibilidades tecnológicas, por los recursos humanos y por las actividades, nos permitirá el estudio de cada pieza como sector en el conjunto. Dentro de estos procesos, el descubrimiento de los objetivos de los grupos y de los valores que conllevan, permitirá una mejor ponderación de la multiplicidad de los proyectos y de los intereses que se entrecruzan, a efectos de articularlos con la diversidad de las motivaciones de los decisores.

La bibliografía anglosajona valora los recursos propios de cada lugar usando los conceptos de amabilidades, limitaciones y riesgos (citada por la Generalitat de Catalunya, 2003).

Dentro de los valores intrínsecos se incluyen recursos y activos, en los mismos, el valor del suelo y su capacidad productiva constituyen elementos expresivos y valiosos (sin olvidar que la valoración en la percepción del paisaje es siempre subjetiva). Se incluyen las áreas de inundación, los valles, los valores escénicos, históricos y recreativos, los bosques, las laderas con cubierta forestal sin arbolado; los valores hídricos. Estos también comprenden la capacidad para albergar usos, los loteos de

grandes dimensiones y los valores únicos o especialmente valiosos, que son los que dan forma a la identidad de los componentes de las principales formas recibidas o elaboradas y por tanto los que están en directa relación con la identidad natural y con la identidad creada.

La determinación de estos valores, con base en una participación multiactoral, nos permitiría formular un mapa a efectos de definir tanto las áreas que deberían ser excluidas del desarrollo como las que tienen potencialidades relacionadas a específicos fines. El mismo mostraría la generación de nuevos valores, tales como la actual propiedad estatal de Punta de Sayago y el Parque del Oeste, impidiendo la pérdida de los existentes, tales como la potencialidad de la franja costera asociada a los usos acuáticos, los predios de grandes áreas y la conectividad con los grandes estructuradores edilicios y viales.

I.3.3 VALORES PATRIMONIALES DEL TERRITORIO

La consideración de los valores patrimoniales del territorio permite identificar aspectos positivos y negativos para el territorio en estudio. El valor de la calidad del paisaje, debería relacionarse a tres dimensiones de análisis: su valor como recurso económico, en cuanto a que influye en la localización y desarrollo de determinadas actividades y en el precio del suelo; el valor que posee en relación con su calidad ambiental y el valor histórico y cultural que le fue atribuyendo la sociedad.

Históricamente, Montevideo jugó un rol rezagado en función de políticas colonialistas que predeterminaban actividades para cada uno de los puntos terminales del sistema portuario y para cada una de las regiones productivas. La estructura radial de los distintos modos de transporte que confluye hacia Montevideo y la localización perimetral de los nodos, se visualizó en las décadas pasadas como una desventaja y determinó el surgimiento de propuestas provenientes de los más diversos ámbitos para modificarla. Al presente esa estructura radial, que debe ser potenciada en cuanto a la calidad de su infraestructura, tiene dos virtudes. En primer lugar, el seguir posibilitando la confluencia de bienes, personas y mercancías hacia un nodo intermodal de transferencia que nos vincula con el resto del mundo, sin dependencia de las posiciones que la región determine como espacio común y permitiendo la autonomización de nuestros vínculos. En segundo lugar, si consideramos el nodo portuario como punto de ingreso del mundo a la región, la estructura arborescente y los puntos de conectividad a nivel fronterizo, nos transforman en territorio de cruce de mercancías, bienes y productos, con un sentido inverso al mencionado en primer término.

La construcción de los valores del paisaje montevideano asociado a la logística, en una evaluación sectorial, puede realizarse desde la mirada de los actores locales, desde la región, desde lo técnico y desde el ordenamiento que define la órbita política, aspectos que serán desarrollados específicamente en los capítulos siguientes. Más, los valores de ese paisaje también deberían estar definidos a través de una valoración subjetiva realizada por el poblador. Esta dimensión, que tiene un peso significativo en relación a la vida cotidiana por permitir la ubicación y la orientación, junto con las referencias de la vida económica y social, ha sido escasamente explorada.

La imagería desde todos los ámbitos generó proyectos que pueden constituirse en referentes al momento de diseñar los valores a conservar. Desde soluciones de máxima utilidad social, como el transporte colectivo a través de "vaporcitos", hasta las actuaciones vinculadas a grandes obras de infraestructura, el Anillo Colector Perimetral, y las autorutas, el puente sobre la bahía de Montevideo, sin olvidar los

roles que desde la escala global pretendían asignársele a nuestro territorio como llave de entrada a un mercado de 200 millones de habitantes (proyección válida considerando tanto la Cuenca del Plata como el MERCOSUR). De algunos de ellos, como la propuesta presentada a las autoridades municipales por Francisco Piria en 1921 “para la construcción de un tranvía aéreo que uniría la Ciudad Vieja con la cumbre del Cerro y cuyo pasaje no superaría en costo al del “tram-way” de la Transatlántica”, no han quedado imágenes; a otros se les brindó amplia difusión mediática (Imágenes I.9 a I.12).

LA CONECTIVIDAD. Existieron períodos en que una nueva accesibilidad fue atribuida al territorio. Las rutas de escala nacional incorporadas a efectos de viabilizar los accesos desde el oeste a Montevideo posibilitan que en 15 minutos desde Ciudad Vieja en dirección oeste se llegue a Santiago Vázquez (recorriendo 21 kilómetros), mientras que en dirección norte se llega a San Jacinto (recorriendo 53 kilómetros) y en dirección este sólo se llega al Bvard. Batlle y Ordóñez (recorriendo 5,5 kilómetros). Datos que apuntan en la dirección de resaltar las ventajas competitivas de ciertos sectores sobre otros, con relación a la conectividad que posibilita el soporte vial, y en la necesidad de incluir estos aspectos dentro de los patrimonializables.

LOS PROPOSITOS ESTRATEGICOS. A lo largo de décadas, en el imaginario social, se sostuvo con fuerza el ideario de un país pujante con un rol sustantivo en el aprovisionamiento mundial. Contemporáneamente, resultan operativos los procesos en marcha desde el punto de vista logístico en la región, que han de aparejar reposicionamientos en el sistema de actividades montevidéanas y nacionales, tales como la creación de puertos de tercera generación, la construcción del sistema de transporte intermodal de bienes, personas y mercancías y la incorporación de parques industriales, entre otros. Desde distintos ámbitos se visualiza a la logística, irrumpiendo claramente en lo productivo como alternativa. La apuesta explícita de la comunidad asociada a esta actividad va en esa dirección. El reconocimiento desde el ámbito nacional (PROLOG, 2006) de la necesidad de formular una política de estado asociada a la actividad logística, refuerza las expectativas de la multiplicidad de actores involucrados.

I.3.4 IMPACTOS DERIVADOS DE LA LOGISTICA EN EL PLANO DE LAS ACCIONES A FUTURO

Desde la lógica funcional se visualizan conflictos controlables y no controlables. Se carece de plazos y de instrumentos que den garantías a los actores involucrados de la consecución de las imágenes propuestas. Se evidencia una ausencia de pacto en los propósitos, de un ámbito de concertación para formalizar acuerdos, de objetivos patrimoniales constitucionalizados. Esto podría desencadenar una serie de conflictos en el ámbito natural, en el socio económico y en lo cultural.

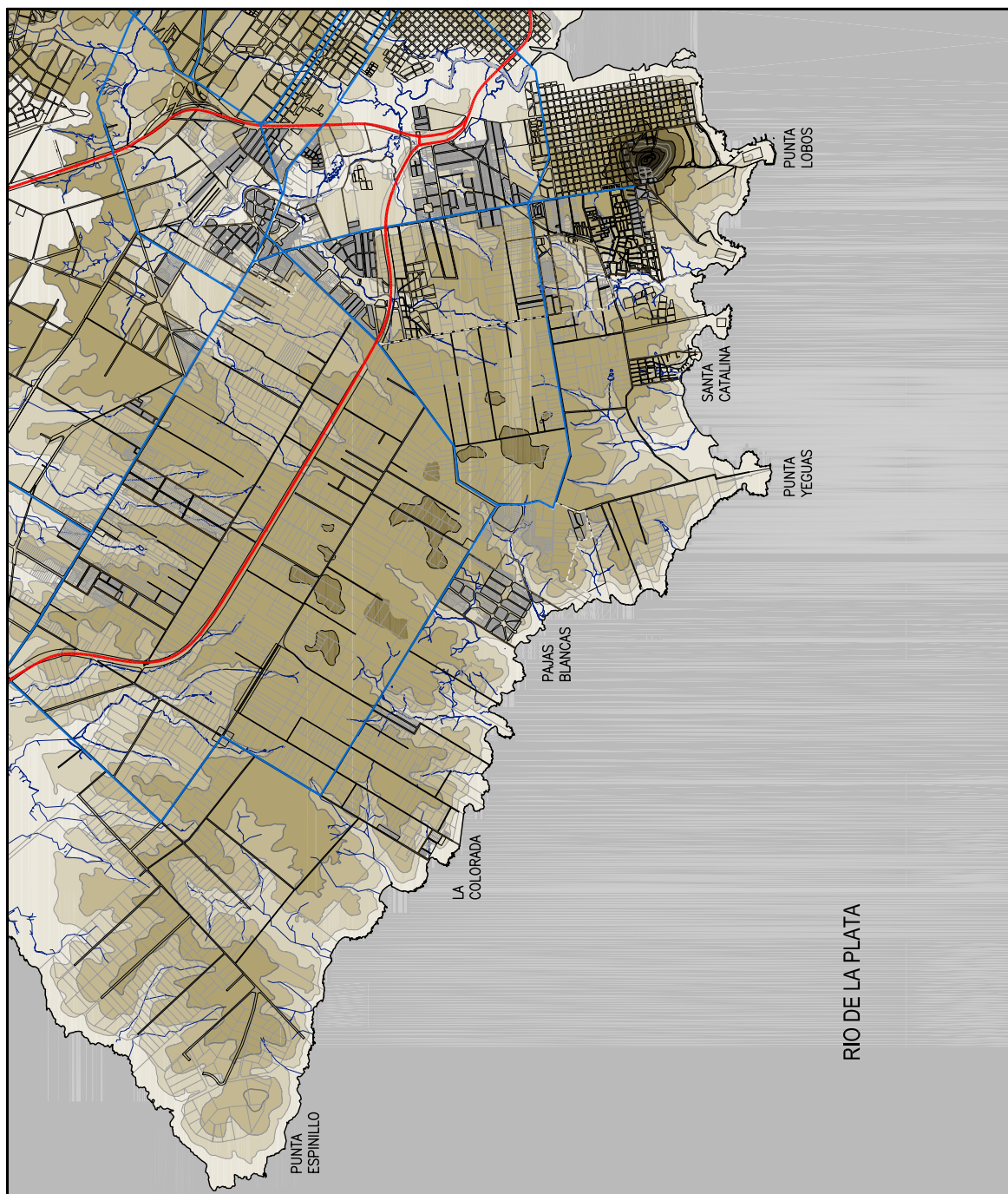
Los conflictos que se visualizan desde lo natural se asocian con la pérdida de bordes costeros arenosos asociables a la recreación de los sectores residenciales contiguos, en función de los cambios en las mareas por construcción de obras de infraestructura acuáticas, a la modificación de la topografía y la deforestación por desmonte a efectos de generar playas de maniobra, a la desaparición de fauna y cobertura vegetal actualmente asociadas a las planicies de inundación. Todos ellos controlables o mitigables a través del establecimiento de una adecuada política ambiental.

El deterioro del ambiente en los bordes de algunos cursos de agua y su ausencia de calidad para la vida sigue manteniéndose desde la época de instalación de las primeras actividades productivas, aunque sin la gravedad que expresan las crónicas

de época (Revista Histórica,1958). Ya desde el tiempo en que funcionaba el Apostadero Naval se reconocía que el fondo de la bahía se iba reduciendo progresivamente, tanto en función del arrastre de tierras y arenas provenientes de los arroyos, como de las inmundicias que aportaba el arroyo Pantanoso. Desde la contemporaneidad la presencia de los asentamientos irregulares e informales en gran medida vuelven a desafiar la calidad del entorno y presionan los territorios adyacentes, endeudando sus potencialidades para asumir roles a futuro.

Es posible visualizar conflictos desde la perspectiva económica. Es de destacar la posible confrontación entre los sectores empresariales que actualmente manejan la actividad logística en el eje este oeste, articulando Zona Franca y Terminal Cuenca del Plata en el Puerto de Montevideo y los sectores que promueven la generación del eje norte sur. En los últimos años se ha percibido una postura más racional, que apunta a construir complementariedades en lugar de posicionarse en el plano de la competencia.

En relación a los conflictos que se visualizan desde lo cultural, la población residente en el área inmediata reivindica parte de la franja costera para emprendimientos potencialmente localizables en cualquier sector del territorio, desconociendo los impactos positivos que a nivel de la población en su conjunto habrían de generar la instalación de actividades vinculadas al borde acuático que trascendieran la escala local y aún la departamental.



NOMBRE DEL GRÁFICO: TOPOGRAFÍA E HIDROGRAFÍA

FUENTES Y REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ELABORACIÓN: de la autora (2006)
PLANOS: base IMM
FUENTES:
I.M.M. División Planificación Territorial-
"Reordenación centralidad Paso de la Arena" 2003

REFERENCIAS GRÁFICAS

- CURVAS DE NIVEL
- 0- 10 mt
 - 10- 20 mt
 - 21- 10 mt
 - 41- 60 mt
 - 61- 90 mt
 - 91-130 mt
- Viarío de carga propuesto en Plan Paso de la Arena
- Carga hasta 24 Ton.
 - Carga mayor a 24 Ton.
- Límites
- Suelo Urbano
 - Suelo Suburbano





NOMBRE DEL GRÁFICO: APTITUD GENERAL DE USO DE LA TIERRA

FUENTES Y REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ELABORACIÓN: de la autora (2006)

PLANOS: base IMM

FUENTES:

Intendencia Municipal de Montevideo (1998). Plan Montevideo. Plan de Ordenamiento Territorial 1998-2005.

Intendencia Municipal de Montevideo (2003). Reordenación centralidad del Paso de la Arena.

Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Dirección General de Recursos Renovables. División de Suelos (1990). Aptitud General de Uso de la Tierra. Departamentos de Canelones y Montevideo.

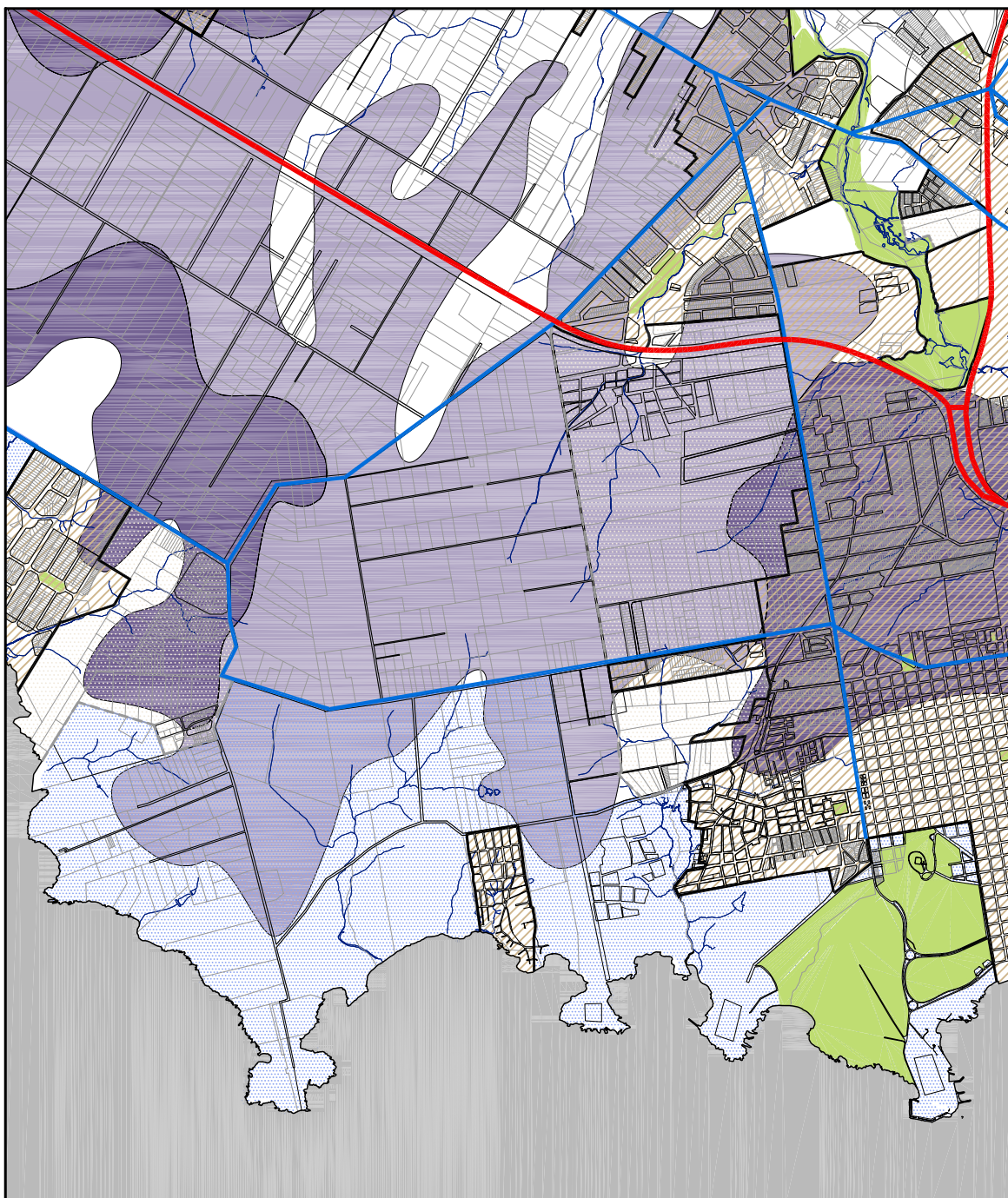
REFERENCIAS GRÁFICAS

- Tierra cultivable, con moderadas limitaciones
- Tierra cultivable, con severas limitaciones.
- Tierra cultivable en condiciones especiales para pasturas, con muy severas limitaciones para ser cultivadas. Pueden o no ser tierra forestal
- Tierra no cultivable, apta para prod. forestal, limitada para pasturas.
- Suelo Urbano.
- Suelo Suburbano.
- e Cualidades limitantes, resistencia a la erosión.
- Vialito de carga propuesto en Plan Paso de la Arena
- Carga hasta 24 Ton. Carga mayor a 24 Ton.

Escala Gráfica

0 1.0 2.0 3.0 4.0km





NOMBRE DEL GRÁFICO: EROSIÓN ACTUAL

FUENTES Y REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ELABORACIÓN: de la autora (2006)

PLANOS: base IMM

FUENTES:

Intendencia Municipal de Montevideo (1998). Plan Montevideo. Plan de Ordenamiento Territorial 1998-2005.

Intendencia Municipal de Montevideo (2003). Reordenación centralidad del Paso de la Arena.

Ministerio de Agricultura y Pesca. Dirección General de Recursos Renovables. Dirección de Suelos (1985). Erosión actual. Departamentos de Canelones y Montevideo.

REFERENCIAS GRÁFICAS

TIPO DE EROSIÓN

- Erosión Severa.
- Erosión ligera.
- Ausencia de Erosión.
- Suelo Urbano
- Suelo Suburbano
- Área Costa Oeste

Viarío de carga propuesto en Plan Paso de la Arena

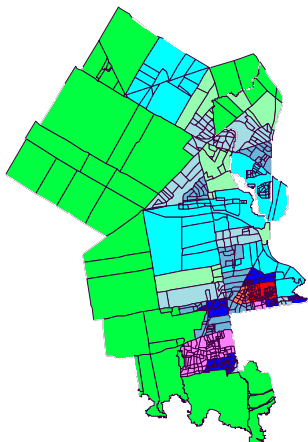
- Carga hasta 24 Ton.
- Carga mayor a 24 Ton.

Escala Gráfica

0 1.0 2.0 3.0 4.0km

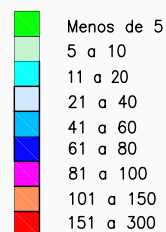


DENSIDAD DE POBLACIÓN, HABITANTES POR HECTÁREA, POR SEGMENTO CENSAL

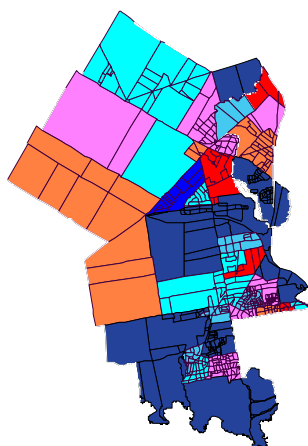


REFERENCIAS GRÁFICAS

HABITANTES POR HECTÁREA

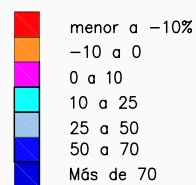


DIFERENCIA PORCENTUAL ENTRE DENSIDADES 1985-1996. TASA DE VARIACIÓN

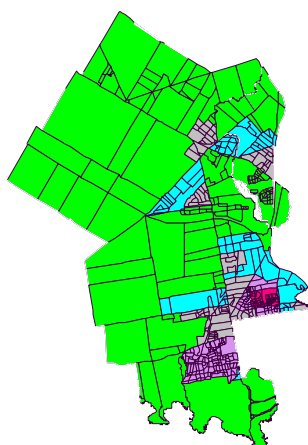


REFERENCIAS GRÁFICAS

DIFERENCIA PORCENTUAL COMO VARIACIÓN ENTRE LA DENSIDAD DE POBLACIÓN EN 1996 RESPECTO A 1985



DENSIDAD DE VIVIENDAS POR HECTÁREA-ABSOLUTOS-



REFERENCIAS GRÁFICAS

VIVIENDAS POR HECTÁREA

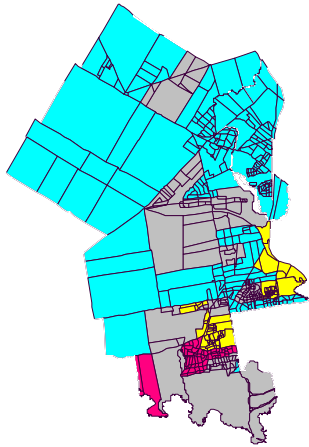


FUENTES:

Unidad de Estadística e Información de Gestión-I.M.M.

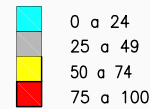
Intendencia Municipal de Montevideo (2003). Reordenación centralidad Paso de la Arena.

PORCENTAJE DE HOGARES PROP. DE VIVIENDA PERO NO DEL TERRENO, POR SEG. CENSAL

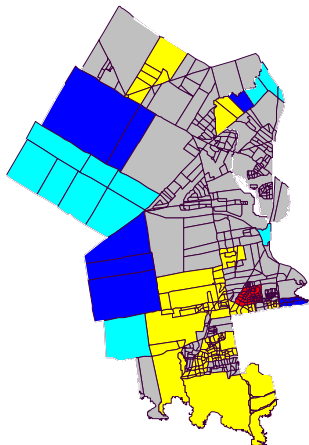


REFERENCIAS GRÁFICAS

PORCENTAJE DE HOGARES PROPIETARIOS DE LA VIVIENDA PERO NO DEL TERRENO



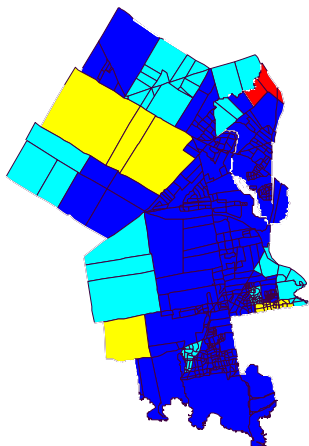
PORCENTAJE DE DESOCUPADOS ENTRE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA POR SEGMENTO CENSAL



REFERENCIAS GRÁFICAS

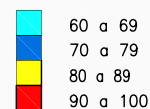


PORCENTAJE DE PERSONAS MAYORES DE 19 AÑOS CON MENOS DE SEIS AÑOS DE EDUCACIÓN FORMAL POR SEGMENTO CENSAL



REFERENCIAS GRÁFICAS

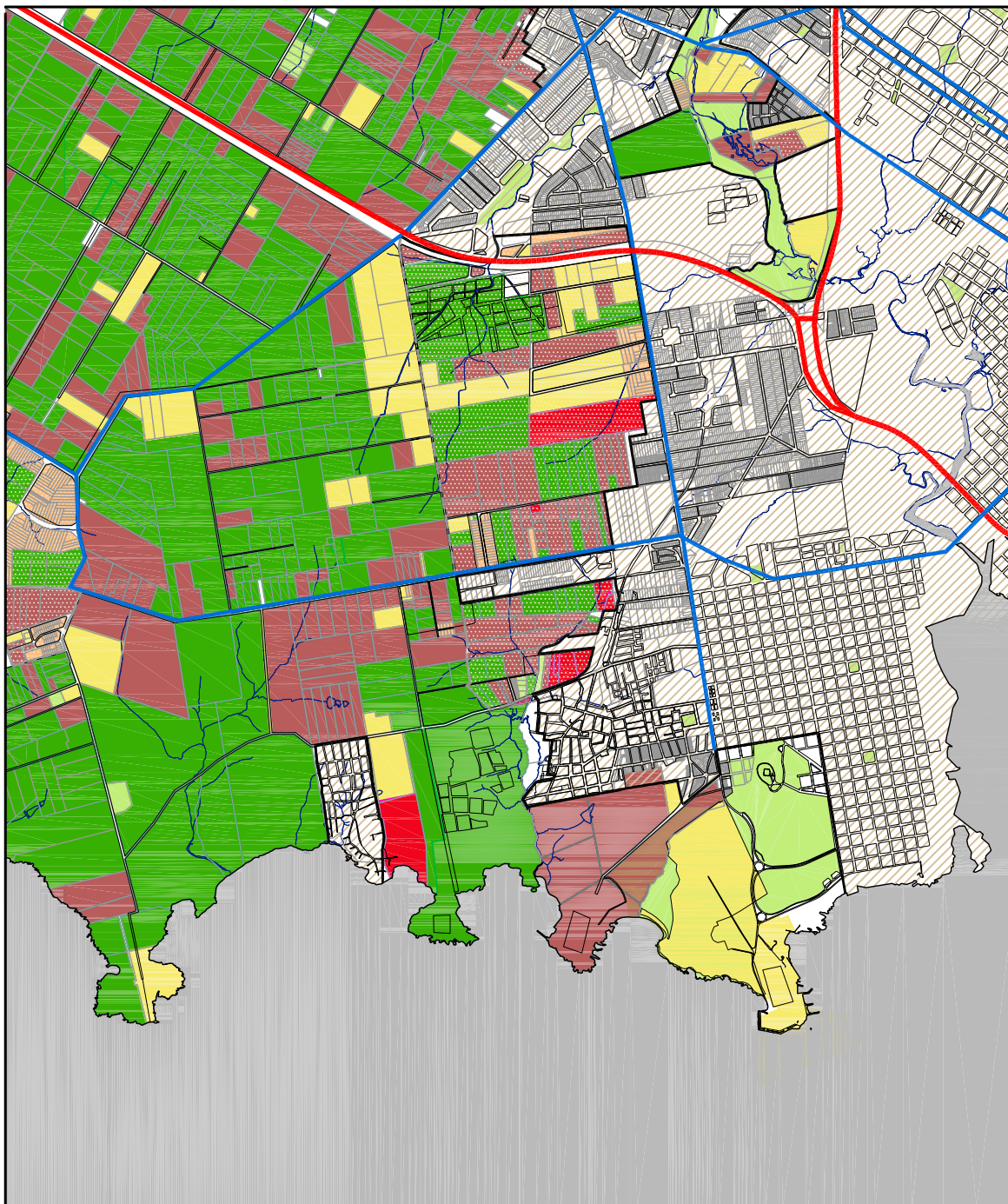
PORCENTAJE DE PERSONAS MAYORES DE 19 AÑOS CON MENOS DE SEIS AÑOS DE EDUCACIÓN FORMAL



FUENTES:

Unidad de Estadística e Información de Gestión-I.M.M.

Intendencia Municipal de Montevideo (2003). Reordenación centralidad Paso de la Arena.



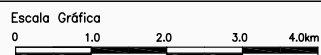
NOMBRE DEL GRÁFICO: USOS DEL SUELO RURAL

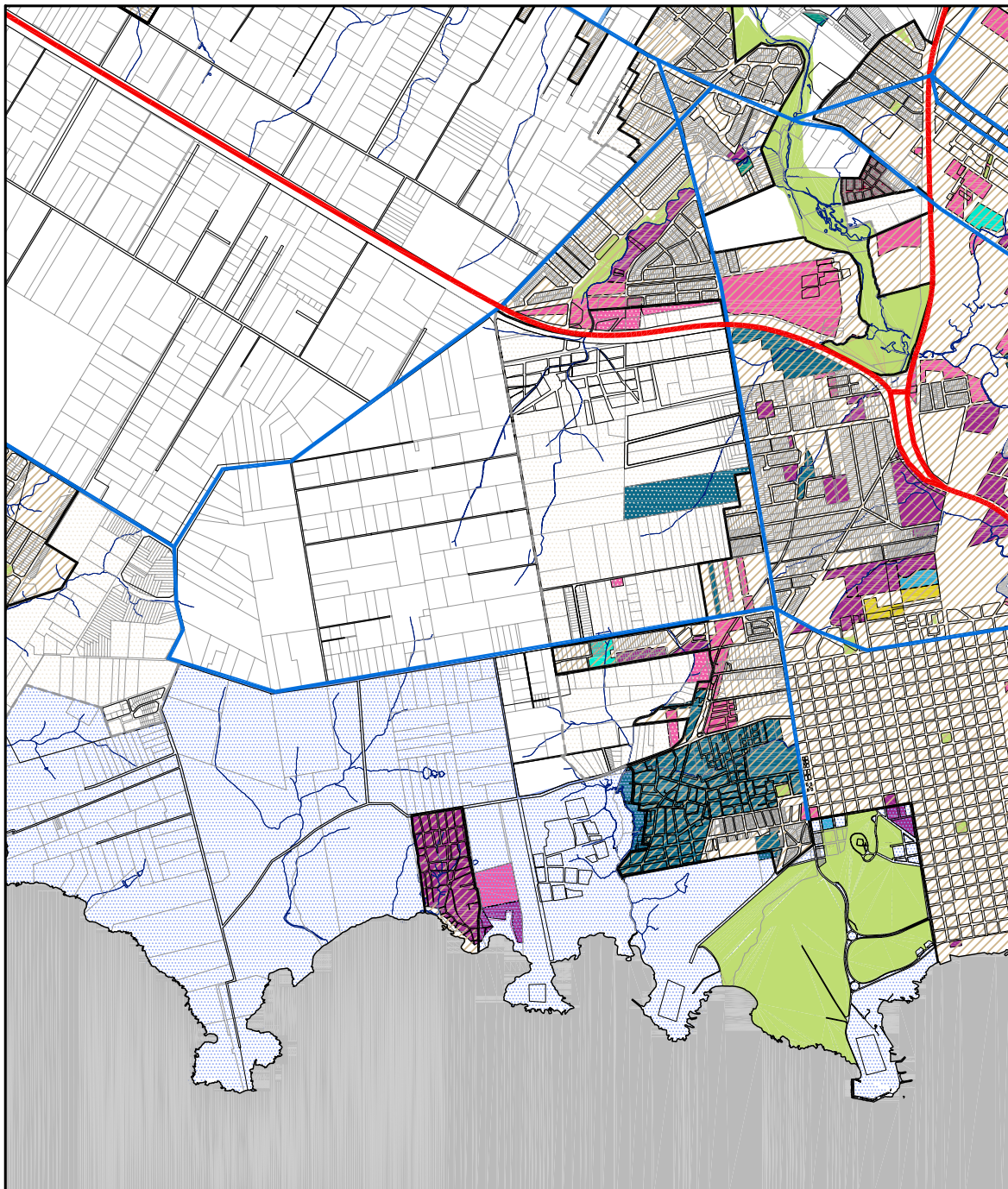
FUENTES Y REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ELABORACIÓN: de la autora (2006)
 PLANOS: base IMM
 FUENTES:
 Intendencia Municipal de Montevideo (1998). Plan Montevideo.
 Plan de Ordenamiento Territorial 1998–2005.
 Intendencia Municipal de Montevideo (2003). Reordenación de la centralidad del Paso de la Arena.

REFERENCIAS GRÁFICAS

- Agropecuarios y Forestales.
 - Áreas parquizadas.
 - Abandonados.
 - Asentamientos irregulares.
 - Barrio.
 - Usos no agropecuarios.
 - Suelo Urbano
 - Suelo Suburbano
- Viario de carga propuesto en Plan Paso de la Arena
— Carga hasta 24 Ton.
— Carga mayor a 24 Ton.





NOMBRE DEL GRÁFICO: ASENTAMIENTOS

FUENTES Y REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ELABORACIÓN: de la autora (2006)

PLANOS: base IMM

FUENTES:

MVOTMA 2006

Intendencia Municipal de Montevideo (2003). Reordenación de la centralidad del Paso de la Arena.

REFERENCIAS GRÁFICAS

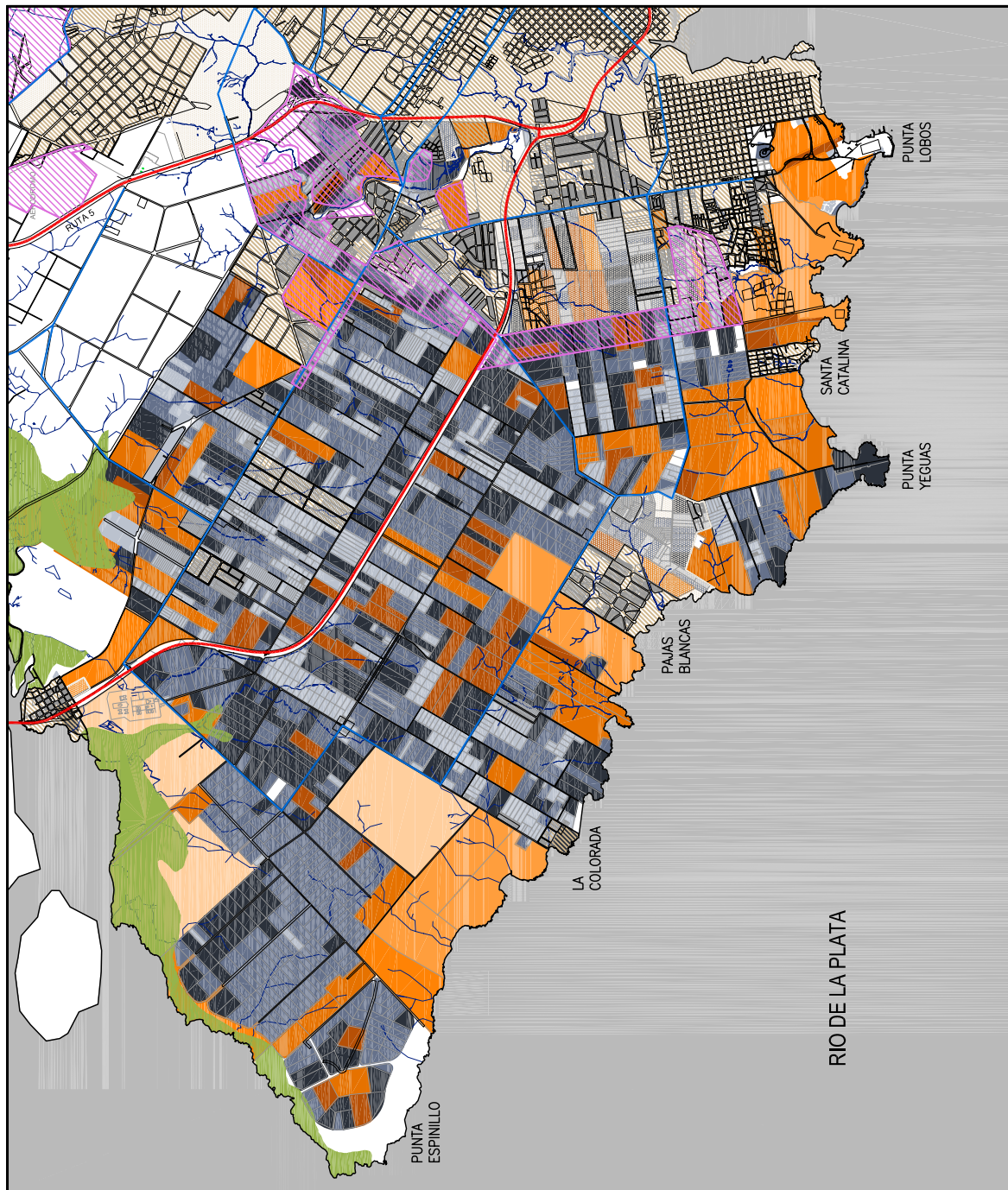
- Asentamiento en terreno municipal
- Asentamiento en terreno privado
- Asentamiento en terreno fiscal
- Realojo y otros
- NBE, MVOTMA e IMM
- Condominios
- Comunidades IMM
- Aquiles Lanza
- Suelo Urbano
- Suelo Suburbano
- Área Costa Oeste

Viaro de carga propuesto en Plan Paso de la Arena
— Carga hasta 24 Ton. — Carga mayor a 24 Ton.

Escala Gráfica

0 1.0 2.0 3.0 4.0km



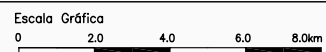
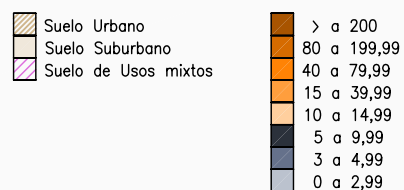


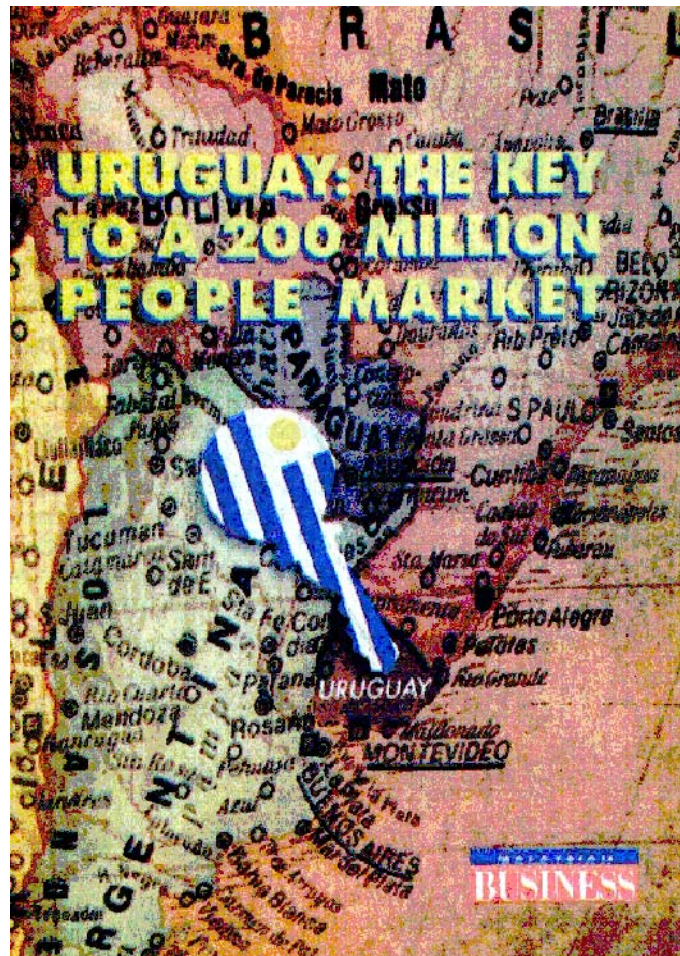
NOMBRE DEL GRÁFICO: PADRONES SEGÚN RANGOS DE ÁREAS EN HECTÁREAS

FUENTES Y REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

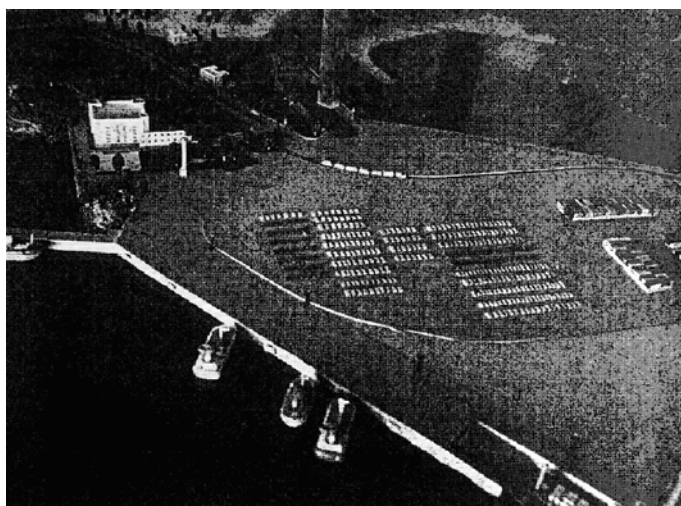
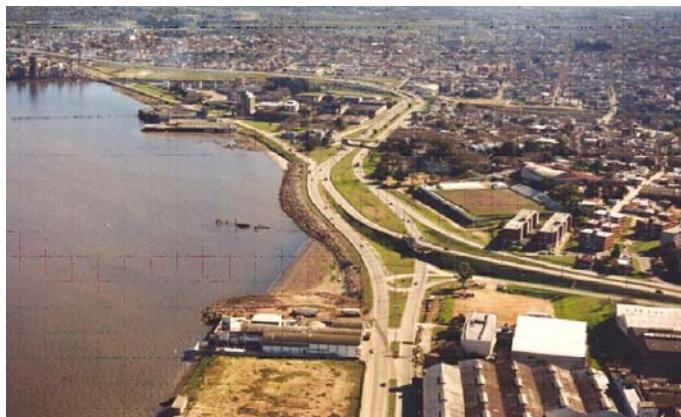
ELABORACIÓN: de la autora (2006)
 PLANOS: base IMM
 FUENTES:
 I.M.M.
 Servicio Catastro y Avaluo.

REFERENCIAS GRÁFICAS





FUENTES:
Diarios Nacionales y Publicaciones



FUENTES:
Diarios Nacionales y Publicaciones



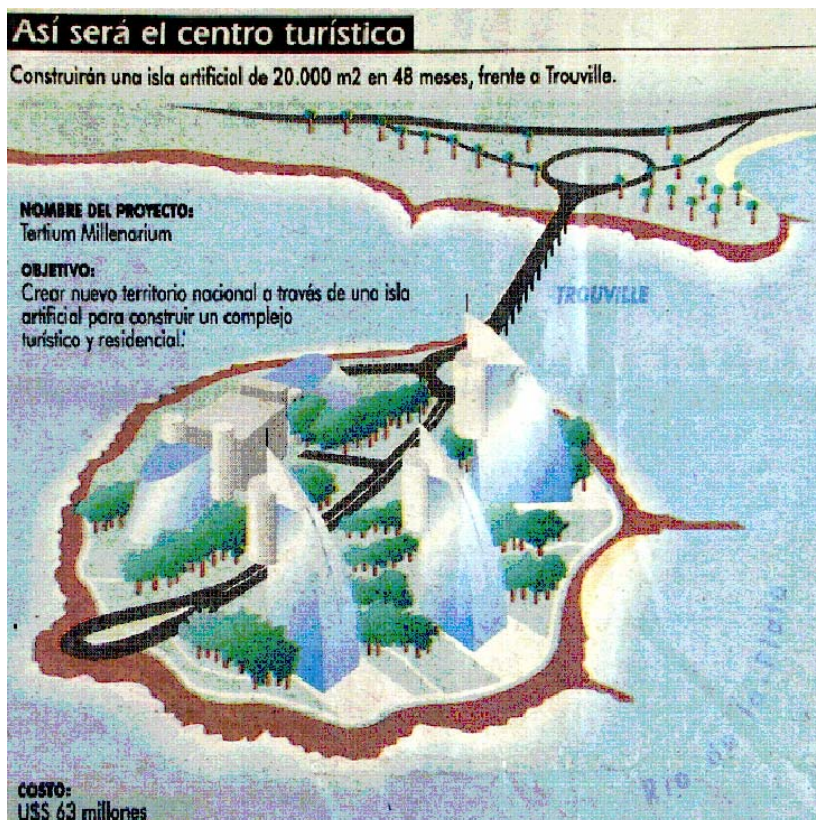
Así será el centro turístico

Construirán una isla artificial de 20.000 m² en 48 meses, frente a Trouville.

NOMBRE DEL PROYECTO:
Tertium Millenarium

OBJETIVO:
Crear nuevo territorio nacional a través de una isla artificial para construir un complejo turístico y residencial.

COSTO:
US\$ 63 millones



FUENTES:
Diarios Nacionales y Publicaciones

En Malasia, destacan la seguridad y paz que ofrece nuestro país y el desafío del MERCOSUR

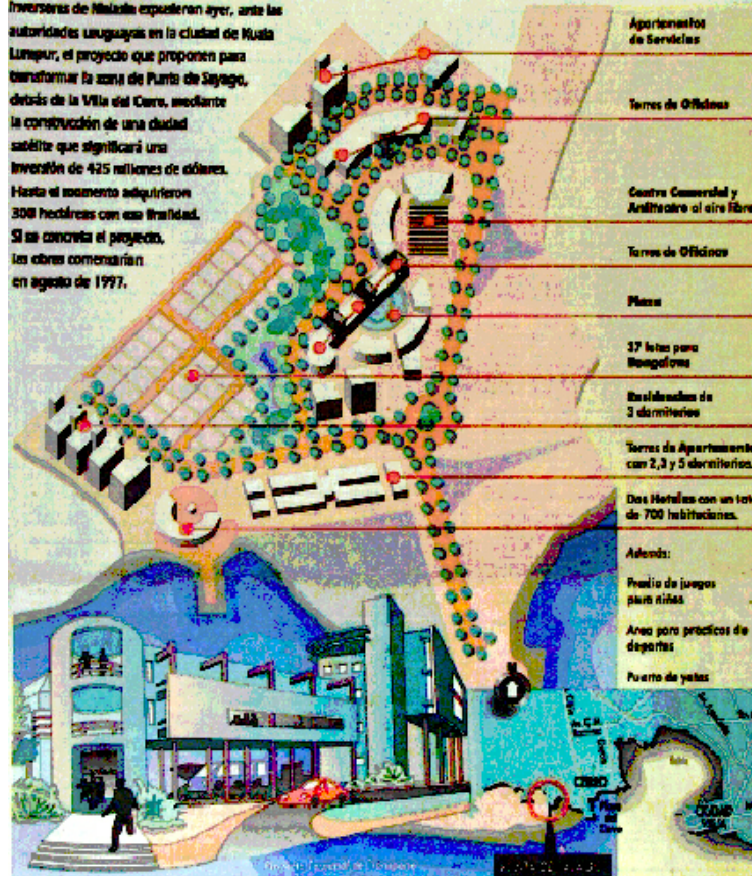
URUGUAY, LLAVE DE UN MERCADO DE 200 MILLONES DE PERSONAS

MONTEVIDEO IN THE YEAR 2000:
Public Work Projects in Infrastructure



GALOWS EN FUTURA CIUDAD

Inversores de Miami esperaban ayer, ante las autoridades uruguayas en la ciudad de Punta Luján, el proyecto que proponen para transformar la zona de Puerto de Sayago, detrás de la Villa del Correo, mediante la construcción de una ciudad satélite que significará una inversión de 425 millones de dólares. Hasta el momento adquirieron 300 hectáreas con esa finalidad. Si se concreta el proyecto, las obras comenzarían en agosto de 1997.



FUENTES:
Diarios Nacionales y Publicaciones

A MODO DE CIERRE

El análisis de los datos evidenció que el área oeste de Montevideo posee recursos naturales geomorfológicos, topográficos e hidrológicos singulares. A pesar de que su productividad y erosión son de escala intermedia, poseen un elevado porcentaje de suelo cultivable. En las morfologías de fuerte pendiente los suelos con escasa aptitud para la actividad agrícola y aptos para el desarrollo de pasturas no son muy extensos. La potencialidad media de los suelos y su localización geográfica en relación a Montevideo condicionaron su destino a la producción hortifrutícola de abastecimiento a la población urbana.

La mitad de los padrones del área rural de los comunales 17 y 18 están por debajo del área mínima de unidad productiva que se puede establecer en media hectárea. Esto deja en evidencia la importante cantidad de padrones en los que se inviabiliza el desarrollo de cualquier actividad vinculada a la producción agrícola, en función de tamaños prediales propios de áreas urbanas. Y deja en evidencia también el rezagamiento de la legislación en relación al reconocimiento de una realidad que exigiría planes, políticas y normativas que respondiesen a esa caracterización.

A modo de síntesis concluyente puede afirmarse a partir de la asociación de los datos realizados desde una construcción conceptual, que su viabilidad solamente estaría asociada a determinados rubros, como la floricultura, con una elevada incorporación de tecnología, como invernáculos y riego controlado, entre otros, para constituirse en un emprendimiento de autosubsistencia.

Los datos analizados en esta sección nos permiten concluir que el 95,6% de los padrones tienen menos de 10 hás., abarcando más de la mitad del área considerada (58,3%), y a ellos podría asociarse una producción de ramas de actividad acotadas.

Estas conclusiones advierten respecto del desafío asociado a la cantidad de voluntades a involucrar a efectos de poder aspirar a una reagrupación predial que pudiera habilitar la implementación de actividades que hoy no es posible concretar dentro de un solo padrón. Ellas confirman el concepto desarrollado en secciones anteriores respecto a la facilidad con que es posible fraccionar el territorio, pero la dificultad que encierra el reparcelamiento con fines operativos a efectos de viabilizar el diseño de una estrategia productiva - territorial. Ello ilustra a su vez respecto de la necesidad de preservar el capital que implican los padrones de grandes áreas. Estos padrones, de 40 hás. y más, apenas alcanzan el 5% del total (22 predios frente a los 3580 del total) pero abarcan la cuarta parte de la superficie en estudio. Son ellos los que podrían viabilizar la concreción del imaginario explicitado desde la normativa respecto a que el área rural de Montevideo se asocie en forma predominante a usos agrícolas y actividades a ellos vinculadas.

Un análisis exclusivamente económico podría evidenciar la conveniencia o el desacierto en la asignación de usos al territorio. Sólo a efecto ilustrativo se consigna que, mientras la lechería de autosubsistencia recién encuentra viabilidad a partir de las 20 hás., en medios empresariales se maneja que una sola hectárea dedicada a la logística genera entre 140 y 170 puestos de trabajo. A ese análisis, una de las miradas posible sobre estos fenómenos, que no se aborda desde esta presentación, habría que sumar las exenciones impositivas que sobre esas áreas rurales se promueven y el apoyo económico y los subsidios que sobre ellas se instrumentan. La evaluación de los costos totales que esa asignación de usos determina para el conjunto de la población, costos directos e indirectos, en relación a la productividad que se obtiene, lo cual posibilitaría un acercamiento más realista a la determinación de la sostenibilidad

de dichas actividades. Las decisiones son, en última instancia, políticas. La mirada factible de formular desde el costo económico de cada opción, donde todas las acciones contribuyen a su generación, considerando como costo “todo lo que dejo de hacer por hacer lo que hago”, debería incluirse en la evaluación de las decisiones.

En la intención de no destruir las ventajas competitivas que hoy atesora sólo una parte del catastro rural de los comunales 17 y 18 del departamento de Montevideo, la pregunta debería asociarse a si las reglamentaciones actuales contribuyen a la conservación de las cualidades que deberían ser preservadas.

En esta sección se demuestra que los obstáculos del área abarcan los geomorfológicos y edáficos, la estructura predial, los socio económicos y los jurídicos, tanto en relación a las disposiciones de regulación vigentes como a las disposiciones de regulación ausentes sobre la franja costera y el área agrícola. Las políticas de los organismos públicos con competencias en el área, no están aún territorializadas. Tampoco lo están el ordenamiento, la planificación, ni los programas y proyectos de relevancia territorial en el borde acuático.

Se pone en relieve que se constituyen en ventajas del socio sistema, el crecimiento demográfico, y las ventajas competitivas asociadas a la falta de actualización de los índices que contribuyen a la determinación del valor de los predios, aspecto este último que hace competitiva la producción en relación a otros sectores de actividad. Las mayores complejidades se asocian al fenómeno de invasión del suelo productivo y los espacios urbanos por parte de los asentamientos.

Desde esta presentación, tal como se desarrolla en capítulos anteriores, se afirma que la distribución de los rasgos culturales exige tantas respuestas como unidades naturales sean inventariadas. Se sostiene que las condiciones geográficas y dentro de ellas su específica estructura geomorfológica, son determinantes en la consideración de la logística y por ello debería particularizarse la respuesta a cada solicitud planteada.

El análisis de la Genealogía del Territorio nos permite verificar que en el borde de Villa Cosmópolis, donde finaliza el ramal de la Cuchilla Grande, se produce una adecuación de las determinantes geográficas a las actividades logísticas históricamente promovidas. De la localización de estas actividades fueron soporte la facilitación y la tolerancia definida por la normativa. En las diferentes etapas del proceso de sucesión, ambos factores, al ser operativizados en el área de estudio, determinaron la predominancia en el borde costero, de la implantación de actividades logísticas de escala supradepartamental y en el área mediterránea, de un amanzanado residencial cuya población estaba estrechamente vinculada con la rama de actividad predominante.

El análisis del manejo de los usos asignados históricamente al área, que se realiza en el capítulo siguiente, muestra como este manejo adecuó, en cada corte histórico, las potencialidades del sector a las lógicas productivas predominantes en las diferentes escalas. En esta sección se resalta la incapacidad de los decisores para valorar los recursos existentes y hacer uso de la energía concentrada en el área y se sostiene que esta actitud manifiesta un desconocimiento del manejo de los aspectos racionales, técnicos y económicos de la cultura que se leen en ese territorio (Claval, 1999).

El paisaje del área oeste de Montevideo y de la falda del Cerro en particular, es un paisaje intenso, atractivo, que aún permite percibir la dinámica que le otorgó su identidad, tanto desde la localización de actividades simbólicas, como de los

monumentos y los usos reconocidos. Los elementos que lo componen fueron incorporados por actores diversos cuyos propósitos podrían no estar coordinados intencionalmente, pero que a través de su accionar conjunto contribuyeron a la eficacia funcional del espacio humanizado.

De la construcción histórica de la logística de producción y distribución sobre el área de estudio, se heredó un patrimonio asociado a las permanencias edilicias de actividades de escala supradepartamental y los macro estructuradores territoriales vinculados a las comunicaciones. Asociados a las áreas urbanizables previstas en la legislación, la disponibilidad de suelo del borde acuático en grandes padrones y el atravesamiento de viario de escala nacional y de primera jerarquía, se constituyen en las mayores fortalezas del área, asociadas con sus específicas condiciones geomorfológicas.

Las ventajas competitivas del presente se incrementan en función de la existencia de un puerto con cualidades que deberían ser preservadas. La bahía vincula con el mundo y abre el ingreso a la región. Su costa pasa a tener un rol relevante como soporte de actividades logísticas intransferibles territorialmente sin altos costos. En algunos sectores del borde costero sur y este, tal como se aprecia en los gráficos de Genealogía del Territorio, un suelo de potencial valor logístico para actividades paraportuarias se articula en forma contigua con barrios populares de reconocidas identidades. La disponibilidad de suelo se visualiza como protagónica y por tanto se hace necesaria su protección de la invasión de actividades residenciales, de otros espacios urbanizados, o de usos difícilmente compatibles, en función de que su vecindad podría limitar el desarrollo futuro de la actividad logística en el área.

La imaginaria, desde todos los ámbitos y con diversos propósitos estratégicos, generó proyectos que pueden constituirse en referentes al momento de diseñar los valores a conservar y los valores a preservar, entre ellos, la accesibilidad atribuida al territorio se considera relevante, y por tanto se promueve su inclusión dentro de los aspectos patrimonializables.

Podría concluirse que el territorio del área oeste del Pantanoso es poseedor de muchos recursos pasivos desde el punto de vista natural que contribuyen a la conformación del “espesor del lugar” en la actualidad. Tiene capacidades y potencialidades, tiene ventajas comparativas y competitivas en relación a otras áreas. El hecho de que los recursos sean pasivos lo transforma en área de atravesamiento y no de cruce y por lo tanto limita sus posibilidades de constituirse en “digestor” de los principales procesos de desarrollo contemporáneo. La ausencia de pacto en los propósitos, de un ámbito de concertación para formalizar acuerdos y de objetivos patrimoniales constitucionalizados, podría desencadenar una serie de conflictos en el ámbito natural, en el socio económico y en el cultural. Abonando estas ideas se concluye en que se está produciendo una progresiva pérdida de suelo productivo, en la que juega un rol no desdeñable el desarrollo de la logística, que complejiza la continuidad de la agricultura. Estas razones aportan al objetivo de la investigación la puesta en evidencia de que los usos de suelo resultantes de su proximidad al área urbana, se encuentran frágiles en relación a los usos logísticos y a las inversiones que los acompañan.

En la próxima sección, se identifican las lógicas a partir de las cuales se produjo la construcción del espacio humanizado. Se ponen en relevancia los encadenamientos causales que especializaron el territorio nacional, signando la génesis de la logística. Se muestra cómo las localizaciones preferenciales contribuyeron a la definición de las identidades que mantienen su preeminencia hasta el presente.

CAPITULO II

UNA INTERPRETACIÓN ANALÍTICA DEL TERRITORIO IDENTIFICACIÓN DE LOS COMPONENTES ESTRUCTURALES DEL “ESPESOR” DEL LUGAR

En el presente capítulo se hace referencia al sustento teórico de la metodología empleada y al proceso que hizo posible la concreción de esta investigación. La evolución histórica de localizaciones vinculadas con la actividad logística, las disponibilidades tecnológicas, los recursos humanos, las actividades, la normativa y las regulaciones a ella referidas, se traducen en amabilidades, limitaciones y riesgos. La interpretación de estas dimensiones busca visualizar la forma mediante la cual la facilitación, la inhibición y la tolerancia, contribuyeron a la estructuración del espacio humanizado dentro del sector de estudio. La construcción de una génesis explicativa utiliza el paisaje como instrumento para la descripción e interpretación.

II.1 LAS LOGICAS PUESTAS EN PRÁCTICA EN LA ESTRUCTURACION DEL ESPACIO HUMANIZADO

El paisaje como faz visible del espacio, como escenario y escenografía, permite descubrir en el territorio los rasgos más destacados de la memoria de larga duración y los de creación reciente. Los procesos en marcha en la naturaleza, en el sistema de actividades y en la conformación estructural de los asentamientos, determinan en cada tiempo histórico secuencias de causalidad que condicionan el paisaje. En el territorio en estudio estas secuencias muestran la irrupción de la logística en la época colonial como alternativa productiva y su preeminencia como tal hasta el presente.

El paisaje esta formado por componentes de distinta edad. Las construcciones y los equipamientos no siempre reflejan las exigencias de quienes los habitan. Algunos de ellos siguen siendo funcionales, otros se transforman en ruinas; mas su conjunto, marcado por la asignación de valores que la sociedad realiza, determina la coexistencia del pasado con el presente. La construcción de los valores culturales de la sociedad sobre los escenarios del pasado permite evitar que las formas visibles remitan a un orden funcional fosilizado (Claval, 1999). Esta “reinvertidura” evidencia el involucramiento de la historia en el proyecto de futuro y, en algunos casos, la transformación de la ciudad en forma análoga a sí misma “*porque los gérmenes tipológicos son, todavía, productivos*” (Muntañola i Thornberg, 1979).

Una multiplicidad de apuestas combinó históricamente iniciativas privadas con planes estatales y municipales. En diversas circunstancias espaciales y temporales, componentes de cultura y políticos determinaron objetivos, métodos específicos e instrumentos, definieron estrategias y formas de uso del territorio y sus recursos. Las estrategias fueron desplegadas en diversos planos. Las estrategias de influencia brindaron información, las estrategias de desarrollo de competencias aportaron al fortalecimiento de las capacidades institucionales, las estrategias de control y protección se centraron en las normas y las estrategias de diseño ambiental intentaron realizar un manejo responsable de las precauciones y de los riesgos.

El Estado, a través de las disposiciones que formula como autoridad competente y los agentes, a través de sus formas de vida y de sus intervenciones, contribuyen, como actores, a la consolidación de los patrones de localización de las actividades logísticas que hoy reconocemos en la estructura heredada. La normativa define y orienta la regulación de uso del suelo y la actividad de construcción. A través del manejo de lo restrictivo y de lo postulativo el mismo incide de manera sustantiva en la conformación del territorio y enmarca la concreción de las diversas ideas de territorio implícitas en las decisiones promovidas.

Algunos de los procesos contemporáneos en marcha se vinculan a la operativización de una imagen prospectiva donde las actividades logísticas juegan un rol como área

productiva, más allá de su tradicional visualización como área prestadora de servicios. Dentro de este esquema, las intervenciones viales de escala macro muestran dificultades en su concreción. Los procesos en marcha en la sociedad hacen énfasis en la búsqueda de consensos, los conflictos ambientales se transforman en conflictos sociales y el deterioro progresivo del stock existente y el abandono de la ciudad construida, determinan una pérdida de valor del capital físico de extensas áreas urbanas.

El “Estudio de las evidencias reales” (Tablas II.1 y II.2) pone de manifiesto los encadenamientos entre las intervenciones implementadas para modificar el ambiente y los instrumentos que las facilitaron.

La existencia de encadenamientos causales derivados puede ser interpretada a través de:

1. los aspectos físicos del medio, con sus propiedades morfológicas y geomorfológicas, sus variables paisajísticas, la localización de las actividades simbólicas, los monumentos, los usos reconocidos, la estructura compositiva y la asociación.
2. aspectos sociales que visualizan ese entorno como agradable o desagradable, como habitable, como significativo o insignificante.
3. las determinaciones que surgen de disposiciones normativas y de coyunturas externas de escala regional o mundial
4. los roles que le son asignados a ese sector de ciudad y de las atribuciones que le son denegadas.

En la consignación de los datos de lo real la descripción de los hechos es intencionadamente selectiva. Trabajando sobre el espacio como ámbito de coexistencia y manejando la profundidad del tiempo transcurrido, se construye una aproximación a la naturaleza del lugar, con aportes tomados de ciencias transformadas en auxiliares o complementarias a estos efectos. Sobre una línea de tiempo se hacen visibles los aspectos significativos de las decisiones colectivas que construyeron la genealogía del territorio.

La “Evolución de los espacios humanizados: inercias, derivaciones y reestructuraciones” (Gráficos II.3, II.4 y II.5) pone de manifiesto, para el área de la falda del Cerro y la zona oeste de Montevideo, la génesis de los rasgos más espectaculares de su estructuración contemporánea. Destaca los espacios que fueron reinvestidos en sucesivas acciones y consigna los nuevos símbolos urbanos con valor monumental o con una fuerte innovación y ruptura histórica, en lo físico, en lo social o en la forma de uso.

II.1.1 ESTADOS ECOSISTEMICOS Y EL “ESPESOR” DEL LUGAR

En la conformación de una matriz territorial interactúan los estados ecosistémicos determinados por la variabilidad espacio-temporal del ambiente y las intervenciones humanas. Un análisis histórico del proceso de sucesión y sus etapas, dentro de las estructuras económicas, permite descubrir un sistema poco diversificado e hiperproductivo por más de dos siglos.

Una serie de conceptos, relacionados a la estabilidad de los sistemas son usados en esta investigación para contribuir a la construcción de lo que se denomina como el “espesor” del lugar. Estos son conceptos de estabilidad, de sostenibilidad, de persistencia, de resiliencia y de cultura. Sus significados, manejados en conjunto,

permiten analizar integradamente los diferentes procesos que transversalmente le imprimen huellas al territorio (Claval, 1999).

El concepto de estabilidad refiere al mantenimiento de los factores. El área oeste de Montevideo mantiene sus calidades geomorfológicas, topográficas e hidrológicas y las que se relacionan a la aptitud del suelo. Continúa siendo un sector al que el arroyo Pantanoso escinde del resto del área urbanizada. Su costa salvaguarda un rol relevante asociado a las actividades económicas que su existencia, intransferible territorialmente, determina. Le permite al montevideano orientarse por el relieve que caracteriza su imagen.

El concepto de sostenibilidad apunta a la capitalización de las dimensiones que la jerarquizan sin comprometerla a través de un uso abusivo. Apunta también a tener en cuenta las aspiraciones globales de los actores involucrados para que, al incidir en los procesos, promuevan las determinaciones en lugar de inhibirlas. Ligado al de sostenibilidad, el concepto de sustentabilidad refiere al mantenimiento de las condiciones en el tiempo.

El concepto de persistencia se vincula con el tiempo de sobrevivencia del sistema o de alguno de sus componentes. Lo asociamos a la permanencia de las infraestructuras edilicias que enriquecen el capital físico relacionado con las actividades industriales y con la existencia de un territorio de elevada aptitud productiva relacionado, entre otros, con las actividades agropecuarias y los agrosistemas. Mantiene sus privilegiadas condiciones de conectividad real y potencial con el resto de las áreas territoriales en las diferentes escalas de análisis que van del espacio nacional al mundial. Persiste aún en la memoria de los “cerrenses” la “*toma de posesión del espacio*” (Claval, 1999). Perdura su vocación de autonomía y su intencionalidad de rescatar la identidad laboral y el protagonismo que poseyó a lo largo de su historia.

El concepto de resiliencia refiere a la capacidad del sector de volver el territorio a la estabilidad y a la persistencia luego de sufrir los impactos que sobre el área se producen. A modo de ejemplo, la incorporación de los accesos a la ciudad desde el oeste pone en evidencia la habilidad del sistema para absorber el cambio y retornar a su estado anterior luego de la perturbación.

La cultura incorpora nuevos elementos al paisaje sustituyendo o complementando los existentes. Estos elementos se transforman en referentes que posibilitan la ubicación y la orientación, al situar los lugares en un espacio de referencia más amplio y abstracto. En cada sector de territorio existen marcas visuales identificables, formas visibles que otorgan familiaridad al espacio horizontal recorrido y que construyen y restituyen la identidad histórica. Los modos de transporte utilizados son esenciales al momento de evaluar los sentidos que van a tener relevancia en la percepción que se busque promover.

Los nombres de los lugares tienen relevancia en esta lectura, al manifestar un cambio de escala en la percepción del espacio. Claval (1999) sostiene que “*el paisaje lleva la huella de la cultura y le sirve de matriz*”, “*las relaciones complejas son posibles únicamente si los individuos o los grupos pueden localizarse y si los recorridos están guiados por marcas bien visibles en el espacio*”.

II.1.2 LOS ENCADENAMIENTOS CAUSALES EN LA ESPECIALIZACION DEL ESPACIO EN MONTEVIDEO

La especialización del espacio traduce las condiciones históricas de utilización de las distintas porciones del territorio. Cada lógica productiva determina una específica transformación de los espacios humanizados. Históricamente, la actividad logística especializó el espacio nacional y el montevideano y, en la medida que articuló producción, almacenamiento y distribución, especializó a su vez las redes que sostenían espacialmente los itinerarios en el espacio.

Es posible señalar los atractores que resultan relevantes desde el punto de vista de las actividades logísticas. La especialización del espacio determinó la segregación de estas actividades, que se manifestó tanto en relación a su localización primigenia, como a las migraciones que generó dentro del área urbana y de las periferias. Las permanencias desde el punto de vista edilicio en barrios como Arroyo Seco, la Aguada, el Cerro, Curva de Maroñas y Nuevo París, evidencian la “estigmatización” histórica.

La oferta diversificada se relaciona intensamente con la estructura urbanística anterior, con la historia pasada, que al condicionar la evolución presente y futura, continúa reproduciendo los mecanismos de diferenciación espacial.

Los roles históricos de las diferentes áreas también determinaron los recorridos, incorporados en la memoria ciudadana, que en muchas ocasiones evitaron el atravesamiento. Muchas de esas áreas se han constituido en sectores que expulsan actividades residenciales en lugar de acogerlas. La selectividad territorial promovida por los residentes e impuesta en otros casos desde la planificación influye en la diversidad social, demográfica y funcional del sector y en la forma en cómo interactúa con la estructura existente.

En el área oeste de Montevideo se produjo un proceso de cambio del medio natural de carácter direccional en el tiempo. El modelo en el que se apoya incluye la inhibición, la facilitación y la tolerancia, aspectos que se identifican como evidencias reales que refieren a la secuencia exacta de los hechos (Tablas II.1 y II.2).

Desde la planificación contemporánea se asignan usos preferentes a los diferentes sectores, generando una fragmentación de roles a nivel del territorio departamental. La asignación de usos se formula desde un escenario que preveía la construcción de articulaciones viales en las distintas escalas que no se concretaron, como la localización de los grandes nodos previstos, la Tablada, las terminales de transporte y la segregación de tránsito en relación a distintos modos de transporte en el viario. A nivel administrativo quedan libradas las decisiones de localización dentro del área urbana a la concesión de habilitaciones temporales, situación que genera costos tanto para las áreas impactadas como para los emprendedores.

El rol histórico que esta área urbana desempeñó generó una “estigmatización” que tiene un relativo potencial de reversibilidad en el imaginario. Sumado a la permanencia de los contenedores edilicios, tensionados por el abandono, la voluntad de reinsertarlos en forma activa en el presente y una intencionalidad de diseño desde la planificación que pretende asignarles nuevos usos predominantes, ha complejizado la posibilidad de intervenir sobre lo ofertado y de acceder a lo no ofertado.

II.1.3 GENESIS DE LA LOGÍSTICA Y EJES DE DESARROLLO A ESCALA NACIONAL

La localización de actividades tuvo una lógica asociativa que las vinculaba. En la construcción de esas conexiones contribuían las lógicas productivas del sector: la

disponibilidad de materia prima, el espacio territorial para obtener el sustento, el desarrollo de las tareas de manufactura, la mano de obra, la conectividad directa con los puntos de acceso de los insumos y de la salida de la producción. Desde el inicio estuvo presente la multiescalaridad en el manejo del destinatario de los productos generados; se trabajaban todas las escalas al unísono, mercado interno, nación, región, mundo.

II.1.4 MIGRACIONES INTRAURBANAS ¿A DÓNDE VA LA LOGÍSTICA Y DE DÓNDE PROCEDE?

Dos imágenes territoriales de la movilidad logística de escala supradepartamental, podrían fusionarse en una única explicación global de las áreas de relación. Estudiando la estructuración territorial de la nación, existe una coincidencia de lógicas en cuáles fueron los territorios activos históricamente en relación a la logística. El área del litoral, con su potencial asociado al transporte fluvial, ferrocarrilero y carretero, determinó, junto al área central, la prevalencia de los accesos a Montevideo desde el Oeste y desde el Norte. Fue sobre esos estructuradores que se asentaron en forma predominante las actividades derivadas. Como excepción y remanente de la ciudad sitiadora, se visualiza en el mapeo de las principales áreas destinadas a la logística en la capital, la presencia del área de Curva de Maroñas, que conservó el rol que en forma transitoria se le asignó por ese breve lapso (Gráfico II.6).

Las ligazones principales permiten una aproximación a la vinculación funcional. En relación a dónde presiona por localizarse la demanda, los sectores urbanos históricos siguen funcionando como cabeceras.

El territorio de la Banda Oriental del Río Uruguay estaba dividido en dos. Las vaquerías al Norte del Río Negro tenían su salida por mar a través del puerto de ultramar de Fray Bentos. El Sur utilizaba el puerto de Montevideo, constituido en Apostadero Naval a partir de 1776. La conexión comercial con el resto del mundo es permitida por el Reglamento de Libre Comercio de 1778.

A fines del 700 la ciudad de Paysandú se convierte de un paso de ganado en un asentamiento con puerto y saladero para fabricar tasajo y acopiar cueros.

Las corrientes fluviales eran utilizadas para exportar productos. Los barcos de mayor calado fondeaban en las barrancas de Fray Bentos, ya que las embarcaciones de cierto calado tenían dificultades para ingresar a Guleguaychú, único puerto habilitado para exportaciones en la provincia de Entre Ríos.

El Puerto de Fray Bentos, conformado por dos bahías, se constituye en remanso para las embarcaciones que remontan el río. Era utilizado como nodo en las “vaquerías del mar”, gigantescos arcos de ganado hechos desde fines de 1600 hasta mediados de 1700 por los Jesuitas. La riqueza pecuaria fomentó la instalación de establecimientos saladeriles. A fines del 800 el puerto de Fray Bentos presentaba ya una importante actividad vinculada a la industria de los saladeros, que exportaban carne salada y seca para los negros esclavos de Brasil y Cuba.

Al surgir los primeros saladeros en Buenos Aires y en Río Grande se orientan los arcos de ganado a través de la frontera en una forma más o menos permanente para abastecer los saladeros riograndenses, hecho que define una ruptura de la unidad campaña-puerto (Millot y Bertino, 1991).

En el sistema de ciudades, Salto funciona como centro de irradiación de poder y de influencia económica hasta la llegada del ferrocarril, a partir del cual desaparece como polo de atracción.

El polo de desarrollo del litoral fue creado a partir de la industria de extracto de carne, con una explotación intensiva de todo el resultado de la explotación agropecuaria. En 1885 se produce la sanción en el Parlamento de leyes que fomentan la instalación de fábricas de conserva y extracto de carne. En 1863 la Casa Giebert y Cía. representando al Barón Liebig, adquiere estancias en el Rincón de las Gallinas y obtiene una concesión para la explotación con privilegio de extracto de carne. La fábrica Liebig Extract of Meat Company Limited se instala en las proximidades de la actual ciudad de Fray Bentos. En 1868 se instala en similares condiciones la fábrica "Trinidad" de extracto de carne, propiedad de Buschental y Lucas Herrera y Obes.

En 1902 se funda el Frigorífico Uruguayo de Manuel Lessa que se localizará en el Cerro de Montevideo, primer establecimiento nacional de este tipo, base del posterior Frigorífico Nacional.

II.2 LA CONFORMACION DE LA MATRIZ TERRITORIAL

Esta investigación se focaliza en un sector costero del área oeste de Montevideo, de fuerte matriz histórica asociada a la logística y de máxima conectividad en relación a distintos modos de transporte. La impronta de este territorio fue determinada desde su génesis por condicionantes provenientes de diversas escalas. En función de ello, las consideraciones que se realizan en esta investigación oscilan desde la escala global hasta la del sector urbano rural en que se localizan los emprendimientos estudiados en detalle.

Un breve repaso a la apropiación de la tierra puede contribuir a la interpretación del proceso de construcción de lo que en este trabajo se denomina como el "espesor del lugar".

La genealogía del territorio nos señala que los procesos de sucesión primaria comenzaron a producirse a partir de la conquista y colonización, sobre tierras donde aún no existía una comunidad. Con claro predominio del capital comercial, se consolidan la vaquería y la estancia de rodeo asociada al saladero como modos de producción y se inicia el poblamiento del territorio (Tablas II.1). Se denomina a esta etapa como "*edad del cuero*" por ser el cuero prácticamente la única producción exportable y por el uso que se le dio como materia prima para bienes de consumo personal y medios de producción, ante la falta de importación de productos europeos. El apoderamiento de la tierra y el ganado determina la estructura de propiedad y de tenencia de la tierra (Millot y Bertino, 1991).

En el sudoeste, y luego con la fundación de Montevideo, se inicia el proceso de poblamiento estable de la Banda Oriental que determinará la evolución de la vaquería como expedición a la estancia de rodeo como modo de producción predominante y la aparición de la agricultura. La evolución hacia la estancia de rodeo significó una tendencia a la localización espacial de la producción, a la propiedad privada de la tierra y el ganado y al asentamiento de la fuerza de trabajo. "*En la primera mitad del siglo XVIII fue muy lenta la apropiación de la tierra y muy escasa la comercialización de terrenos, chacras y estancias*" (Millot y Bertino, 1991). A comienzos de la segunda mitad del Siglo XVIII el apoderamiento de la tierra comienza a activarse como consecuencia, entre otros, de la derogación de la exigencia de confirmación real para los títulos de propiedad.

Con una tecnología relativamente arcaica y una baja productividad, no sólo por la técnica utilizada sino por la ausencia *“de abono, la falta de rotación debida a la pequeñez de las parcelas, la degeneración de la semilla, los destrozos del ganado dado que los cercos no abundaban y el deterioro que originaba la inexistencia de buenos lugares de almacenaje”* (Millot y Bertino, 1991), la agricultura se desarrollaba en los alrededores de Montevideo. Los cultivos se combinaban con cría de aves de corral, cerdos y ganado lechero.

La producción se destinaba al abastecimiento de la demanda interna, la guarnición, la flota española y los barcos mercantes que recalaban en Montevideo y para exportación a Buenos Aires y a Brasil, en caso de buenas cosechas. La productividad era baja en función de lo rudimentario del almacenaje y de los medios de transporte, de una tecnología arcaica, de la degeneración de la semilla, de los destrozos del ganado dada la escasez de cercos y de la falta de abono y de rotación debida a la pequeñez de las parcelas. *“La mayor parte de las unidades productivas constituían minifundios –arrendatarios, aparceros, pequeños propietarios-. El trabajo era fundamentalmente familiar y la economía predominante de subsistencia, aunque abierta parcialmente al mercado. La fuerza de trabajo era en general escasa, en especial en época de siembra y cosecha, y en consecuencia, cara”* (Millot y Bertino, 1991).

En síntesis, la génesis de la construcción del escenario territorial se caracteriza por la conquista - colonización del territorio. Eso incluye, según Millot y Bertino (1991) *“su poblamiento, el apoderamiento de la tierra y el ganado, la constitución de una estructura de propiedad y de tenencia y la conformación de determinados modos de producción, entendiendo por modo de producción el sistema de fuerzas productivas en acción, generando un determinado producto”*.

La sucesión secundaria nos muestra los encadenamientos causales que se produjeron luego de la introducción de los procesos decisionales desencadenantes. Con el establecimiento del Apostadero Naval (1767) y sin cambios de la estructura económica, se dan tres períodos de crecimiento que culminan en un “boom” de la ganadería y el comercio. Este crecimiento arrastra a la agricultura, al saladero y a la construcción y determina el surgimiento de los bancos y el incremento de relaciones de producción capitalistas. A fines del siglo XVIII surgen los primeros saladeros. El tasajo, como principal forma de procesamiento de la carne, comienza a tener relevancia en las exportaciones. La sociedad oriental, abierta al mar y a la búsqueda de ganancias, en negocios que incluían todo el Cono Sur, se caracterizaba por la integración a pesar de las distancias físicas y sociales (Millot y Bertino, 1991).

Para la logística de producción y distribución del tasajo, el puerto fue un enclave central. Los saladeros se establecieron en el sudoeste de Montevideo por el costo y la abundancia del ganado de rodeo y por la cercanía de los lugares de exportación ya que un flete desde el norte del Río Negro, a pesar del sencillo envoltorio de arpillera, duplicaba el precio de la mercancía transportada (Gráfico II.3).

La diferenciación en el uso del suelo se produjo tempranamente. El saladero valorizó la tierra cercana a la ciudad al arrendarla para engorde del ganado arreado hacia Montevideo para el abasto. Más adelante, los primeros saladeros en Buenos Aires y en Río Grande determinan una nueva conformación del territorio definida por el arreo de ganado hacia las fronteras.

La segunda época del saladero se extiende hasta 1842. La logística de producción se concentra al borde de los cursos de agua de Montevideo y el Litoral, dada la cercanía de los muelles propios para la eliminación de los desperdicios y el transporte. La industria basada en la materia prima pecuaria define en el territorio nacional dos grandes zonas de ocupación: el litoral del río Uruguay desde Fray Bentos a Salto, con el puerto de ultramar de Fray Bentos y la zona del Cerro y Pantanoso en Montevideo con el puerto de ultramar inmediato (Barracchini, 1978). Disposiciones como el Tratado de Comercio y Navegación firmado con Brasil en 1851, que otorgaba ventajas competitivas a la producción brasilera, significó la parálisis de la actividad saladeril. Al mismo tiempo, dado que estancieros brasileños se habían apropiado de gran parte del territorio fronterizo *“se puede afirmar que el norte funcionó como una estancia para el ganado de los saladeros riograndenses”* (Millot y Bertino, 1991).

Los saladeros se implantan en zonas aisladas de la trama urbana y el apogeo de su industria se produce alrededor de 1860. Su desarrollo posterior estará estrechamente asociado a la legislación generada. La diversificación productiva se iniciará con la Sanción en el Parlamento de la legislación que fomenta la instalación de fábricas de conserva y extracto de carne. Leyes proteccionistas de principios de siglo formalizan "La Frigorífica Uruguaya", base del futuro Frigorífico Nacional, y desencadenan la constitución del primer "pool" para distribuir el mercado.

La industria frigorífica se construye sobre la del saladero, a la que sustituye en poco más de una década. Los distintos operadores intervienen en instancias de compra y venta de instalaciones, las renombran y participan en el abasto de Montevideo hasta que éste se asigna al Frigorífico Nacional, que opera en ese marco desde 1928 hasta 1958 en que finaliza el monopolio. Una política fuertemente proteccionista determina la cobertura del abasto de Montevideo y Canelones exclusivamente con el faenado de los Frigorífico Nacional (60%), EFCSA - Artigas (30%) y Fray Bentos (10%).

II.2.1 LOGISTICA DE DISTRIBUCION, DE PRODUCCION Y DE ALMACENAMIENTO

La falda del Cerro y el sector oeste de Montevideo se constituyó tempranamente en área de relevante jerarquía como asentamiento de la logística de producción y distribución. Característica fundada en sus vinculaciones con el puerto y en la presencia de acuíferos, se destaca en el presente por la presencia de grandes padrones, grandes infraestructuras, un capital físico de inmejorable potencialidad a efectos de ser reinsertado en la actividad económica y el soporte brindado por rutas de escala nacional rediseñadas como traza en las últimas décadas del siglo pasado.

En algunos sectores, el suelo de potencial valor logístico para actividades parapuertuarias se articula en forma contigua con barrios populares de reconocidas identidades. La conformación de la matriz territorial del oeste del Pantanoso, se inicia tempranamente y forma parte de las lógicas que estructuran el territorio de la Banda Oriental.

En 1834 se aprueba el Decreto de creación de la Villa del Cerro. En 1841 el plano de su amanzanado es diseñado por el Agr. Enrique Jones. A partir de 1835, según Altezor (1999) Samuel Lafone y Jorge Tornsquit, propiciaban la fundación de Villa Cosmópolis. La Villa tiene su origen en la actividad inmigratoria, con fines de colonización, de una importante empresa dirigida por Samuel Lafone y Lucas Herrera y Obes, titulares de poderosas empresas saladeriles. La incorporación de actividades subsidiarias en el entorno de la industria saladeril, refuerza la necesidad del afincamiento poblacional en un área de promitente desarrollo industrial (Tablas II.1 y II.2 y Gráfico II.4). En la Villa del Cerro, convivían las chacras con los saladeros, las

graserías y los depósitos de cueros. Se sumarán luego los frigoríficos, el balneario de la Playa Ducós y en 1920 el Parque de Golf, construido por los inversores estadounidenses que instalan el frigorífico Swift.

El análisis de la información manejada permite realizar una interpretación de la logística desarrollada en el área en torno a este conjunto de intervenciones. Es posible considerar la logística desde los componentes de distribución, de producción y de almacenamiento por tener estos un impacto relevante en el territorio.

LOGISTICA DE DISTRIBUCION. La logística de distribución determina la necesidad de la existencia de un soporte vial, carretero o fluvial. Las comunicaciones acuáticas fundamentales se realizaban hacia y desde Buenos Aires, por ser éste el centro político, administrativo y comercial de mayor importancia en la región delimitada por la cuenca platense. Las direcciones dominantes se orientan hacia las Misiones Orientales, en busca de maderas duras y abastecimiento agrícola y hacia la costa de la Banda Oriental, en busca de cueros vacunos. En 1828 el sistema de postas y postillones introduce el concepto de planificación a escala nacional y regional al establecer su coordinación con el sistema de postas centralizado en la ciudad de Buenos Aires.

Con la intencionalidad de establecer las conexiones a todas las escalas, cinco eran las rutas fundamentales de conexión de Montevideo con la campaña: Camino de la Costa, del que se “colgaba” la zona en estudio, Camino a Maldonado por el Cordón y Tres Cruces, Camino al Paso de las Duranas por el de la Aguada, Camino a las Piedras y Canelones por el de la Aguada y Miguelete y Camino al Cerrito por Arroyo Seco.

La proximidad de la Bahía de Montevideo y de la costa del Río de la Plata, es el factor que polariza en el Cerro y en la zona oeste del Pantanoso el asentamiento de la industria saladeril y de sus industrias subsidiarias, en virtud de las facilidades que determinaba para el transporte de bienes y mercancías. La proximidad de la Tablada del Norte y de los nuevos mataderos de Santiago Vázquez, al cumplir un importante rol como abastecedores de ganado para la faena, se transformaban también en “atractores”.

La bahía funcionó como un atractor para la consolidación, a lo largo del tiempo, de una zona de actividad logística (Imágenes II.7 a II.12). El espejo de agua, actuaba como soporte de la conectividad entre el área oeste del Pantanoso y el Puerto de Montevideo, punto de salida de lo comercializable.

En una primera instancia, para la concreción de nodos y líneas, será la iniciativa privada la que promoverá la instalación de muelles de madera en la franja costera de la bahía, generalmente contiguos a la industria o al área de almacenamiento de sus productos de exportación. La disposición de estos muelles en la bahía buscará una mayor profundidad de las aguas a efectos de posibilitar el amarre de buques de mayor calado. En 1932 se declaran caducadas las autorizaciones de muelles particulares para operaciones de carga y descarga. Se introduce por vez primera el concepto del “interés general” para otorgar las revalidaciones que sean solicitadas.

En 1878, al mismo tiempo en que se establece el Reglamento de Libre Comercio, se instaló la última de las líneas tranviarias de Montevideo, el Tranvía del Norte. Mediante la red ferroviaria y tranviaria, su recorrido fue base del sistema de conexión territorial en el departamento de Montevideo entre el Matadero, la Tablada y los Mercados. Como se describe en Alvarez Lenzi et al. (1986), su principal objetivo fue “realizar el transporte de carne hacia los mercados de la ciudad; partía de la zona de

Arroyo Seco donde recibía las reses faenadas que el Ferrocarril del Norte traía desde el matadero establecido en la desembocadura del río Santa Lucía y recorría un circuito que unía los cuatro mercados que entonces tenía Montevideo: el del Puerto, el Chico, el Central y el de la Abundancia”.

La creación del Tranvía de Corrales de Abasto y Mercados determina la concesión para su exclusivo uso, de las calles de Montevideo que el circuito recorría (Gráfico II.6).

En 1867 fue aceptado el trazado ferroviario que salía de la playa de la Aguada. La estación principal se fija en la manzana donde remata la calle Ibicuí sobre la playa. Se consolidará más adelante la prolongación de la vía férrea hacia el Arroyo Seco. Tanto las obras ferroviarias como las tranviarias tuvieron que vencer *“la hostilidad arenosa del bajo de la Aguada y la del Arroyo Seco”* (Barrachini, 1978).

En 1889 el gobierno autoriza la canalización de los arroyos Pantanoso y Miguelete y se proyecta un camino destinado al tránsito de tropas desde la Tablada al Cerro, conocido hasta hoy por Camino de las Tropas. El saladero no requería una preparación de la carne de los novillos en la forma en que esta preparación era exigida para los novillos que iban al frigorífico. El desarrollo ferroviario, al garantizar estos cuidados, posibilita a partir de 1905 el establecimiento de los frigoríficos en Uruguay.

A partir de la década del 20 se produce la conexión del tramo sur de Camino Cibils con la ruta que conducía directamente a La Tablada, consolidándose de este modo una estructura vial funcional a la industria frigorífica.

El transporte de personas, el Camino de la Costa dejaba marginada al área oeste del Pantanoso. El cruce del Miguelete se realizaba a la altura del Paso del Molino y desde allí el recorrido continuaba hasta la Barra del Santa Lucía. A partir de 1854 una diligencia llega hasta la balsa del Cerro con un servicio diario. Es en 1864-65 que un grupo de saladeristas proponen al gobierno otorgar la financiación para la construcción de un puente sobre el Arroyo Pantanoso en el lugar denominado de La Balsa; a través de un Decreto el gobierno aprueba su instalación.

También la bahía dispone de una modalidad de transporte a partir de 1867 donde funciona el Vaporcito del Cerro. A partir de 1903 tendrá una frecuencia diaria, nocturna los domingos de buen tiempo. Entre 1911 y 1917 la oficina de Hidrografía construye el puente sobre el Pantanoso y excava el canal. En 1917 se sustituye el puente giratorio sobre el Pantanoso por un puente fijo.

LOGISTICA DE PRODUCCION. El saladero constituía un complejo industrial donde el aprovechamiento integral del ganado permitía la obtención de variados productos: cueros, carnes saladas, conservas, sebo, grasa, ceniza de huesos, jabones, velas. Posibilitaba también el surgimiento de actividades industriales subsidiarias: curtiembre, elaboración de fertilizante orgánico, elaboración de cal con los huesos. El establecimiento saladeril estaba conformado por diversos sectores, con un equipamiento arquitectónico primario, a los que se agregan las estancias anexas, las salineras, la fábrica de envases. La producción del complejo saladeril se basaba en el trabajo manual. La necesidad de mano de obra agrega el progreso de asentamientos urbanos al complejo industrial. Así mismo, un rol destacado en el sistema del complejo manufacturero lo cumplen los medios de transporte necesarios para la comunicación de los diversos establecimientos entre sí y con el puerto de exportación.

La evolución de la vaquería hacia la estancia de rodeo significó, según Millot y Bertino (1991) una progresiva localización espacial de la producción, la consolidación de la propiedad privada de la tierra y el ganado y el asentamiento de la fuerza de trabajo, “*con o sin asentamiento en la unidad productiva de los propietarios o denunciantes*”. El saladero sobrevive hasta desaparecer, ante el triunfo definitivo de los frigoríficos que se asientan en la misma zona y, en la mayoría de las ocasiones, sobre las mismas localizaciones de los viejos saladeros.

Una mirada desde la economía urbana, aportada por Andreasen (1958), suma elementos referidos a las fechas más significativas dentro del proceso histórico de la industrialización nacional que destaca esta investigación. Estas se desencadenan a partir de 1875, en que la ley proteccionista y de libre importación de maquinarias y equipos genera un rápido proceso de especialización del territorio. Este es consecuencia de un incremento creciente de la manufacturación de la carne, en 1903, fecha en la que se produce la implantación del primer frigorífico y a mediados del siglo XX en que se fundan 200 nuevos establecimientos industriales, vinculados a distintas ramas de actividad, duplicando los existentes en 1875.

En 1903 se funda la Sociedad Frigorífica Uruguaya. Según Altezor (1999) la técnica de conservación de la carne mediante el frío, posibilitará la apertura de nuevos mercados y la acentuación de los procesos de proletarización y de capitalización de amplios sectores de la población. Determinará la instalación en nuestro país de una poderosa industria frigorífica, que generará a su vez la consolidación de las actividades que integraban el anterior complejo saladeril como industrias independientes. Desde el punto de vista arquitectónico, producirá la tecnificación en las plantas industriales y una mayor tipificación. Desde el punto de vista territorial originará la separación de los conglomerados fabriles en la ciudad.

Históricamente el Cerro es asiento de la industria frigorífica, Capurro, de los lavaderos de lana, Paso del Molino y una franja que tiene por eje la calle Veracerto, de la industria textil, una franja territorial contigua al puerto con eje en la calle Rondeau, de los depósitos de materias primas elaboradas de exportación, expresan Altezor y Barrachini (1971). A partir de 1875, se incorporaron algunas industrias importantes: Fábrica de Papel de M. Dupuy (1890), Compañía Oriental de Fósforos (1893), Saladero Santa Rosa (1897), Fábrica de Tejidos Salvo (1897), Fábrica de Tejidos Campomar y Cía. (1890) y Frigorífica Uruguaya (1902), entre otras. Las normas referentes a localización industrial, más la presencia del puerto metropolitano, el trazado de los ferrocarriles Central, del Este y del Norte y los tranvías urbanos, contribuyeron a la definición de zonas de concentración industrial.

Muchos aserraderos, manufacturas madereras y la mayoría de los molinos harineros y las fábricas de fideos anexas, se asentaron en la Aguada, con prolongaciones hacia Arroyo Seco y Reducto. La industria de alimentos -chocolates, dulces, galletitas, licores, cerveza y otras bebidas- se afincó preferentemente en los barrios Reducto y Capurro. La industria lanera -lavaderos, hilanderías, tejedurías y confección de vestimenta- se estableció mayoritariamente en la franja aledaña a la bahía, asiento de los barrios Arroyo Seco, Bella Vista, Paso del Molino y Pueblo Victoria. La industria frigorífica se núcleo en el Cerro y sus adyacencias. Otra zona predominantemente industrial, fue la de Peñarol, aunque sólo se instalaron allí los talleres del Ferro Carril Central. La industria montevideana, aún incipiente, comenzaba así a definir nuevos paisajes urbanos, señalan Alvarez Lenzi et al. (1986). (Gráfico II.6).

La industria se transforma en un hecho urbano, sea por su implantación territorial o por su condición de causal fundadora o impulsora del desarrollo en el departamento de

Montevideo. A medida que la industria se va desarrollando y diversificando, la localización fabril en el departamento de Montevideo se hace más sectorizada y especializada. Los barrios se segregan y se alejan unos de otros definiendo en forma espontánea un zoning de áreas industriales especializadas. El Cerro, asiento de la industria frigorífica, Capurro de los lavaderos de lana, Paso del Molino y una franja que tiene por eje la calle Veracierto, de la industria textil. En Maroñas, según consigna Altezor (1999) se conforma un conglomerado de curtiembres, probablemente influidas en su localización por los saladeros que subsisten en la zona como herencia de la Guerra Grande. Estos viabilizaban la salida de su producción a través del Puerto del Buceo, aspecto muy importante porque la misma no se centraliza en la bahía.

La creación del Ministerio de Industria y Trabajo anticipa, según Andreasen (1958), un segundo período caracterizado por la inversión industrial extranjera, con predominio inglés y americano, y por el establecimiento de una política de atracción de capitales y fomento industrial. Se producen en él grandes transformaciones industriales hasta la crisis 1929-33, determinada por las primeras medidas proteccionistas arancelarias frente a la política limitativa del mercado europeo, su producción de sintéticos, contingentaciones, etc.

LOGISTICA DE ALMACENAMIENTO. Esta se traduce en espacios basados en la escasa tecnología e infraestructuras básicas. La zona de almacenamiento no inmediata a las instalaciones productivas estará integrada, en una primera instancia, por barracas de madera o simples espacios al aire libre dedicados a la acumulación de mercancías. Situados preferentemente en la costa de la bahía de Montevideo, en una franja territorial contigua al puerto, los depósitos de materias primas elaboradas de exportación constituirán la infancia de las actuales instalaciones de almacenamiento de la ciudad, cercanas a la bahía en La Aguada, con eje en la calle Rondeau y en el Reducto.

II.2.2 LA EVOLUCION DE LOS ESPACIOS HUMANIZADOS INERCIAS, DERIVACIONES Y REESTRUCTURACIONES LEGISLACION Y CONDICIONANTES EXTERNAS SOBRE EL AREA EN ESTUDIO

Al consignar las localizaciones preferenciales de las que la logística se apropió históricamente, es posible reconstruir la selectividad territorial que se produjo. Los itinerarios que vinculaban sus interacciones, los sectores de ciudad que la acogían y los sectores de ciudad de los que era expulsada, ocasionan tensiones en el territorio que aún hoy son perceptibles. La legislación fue uno de los factores que apoyó la segregación de la logística, en función del status de la actividad. La segregación no sólo puede visualizarse específicamente en algunas ramas de la logística, sino en las trayectorias que ha desarrollado en el espacio. Permanece al presente la estigmatización de esos espacios y el evitar su atravesamiento.

En 1830 se formula la legislación de implantación industrial en Montevideo. Con el dictado en 1836 del Real decreto de localización en la margen derecha del Miguelete de los saladeros a establecerse, se consolidan jurídicamente los roles primigenios del área de estudio.

El desarrollo de la logística de producción dependió en forma directa de los protectorados establecidos por Brasil. Estos se implementaron a través de intervenciones militares, de los subsidios como elemento de presión y de otras formas de intervención en las finanzas estatales. El Tratado de Comercio y Navegación firmado con Brasil en 1851, aboliendo por 10 años el impuesto a la exportación de ganado en pie y exonerando de impuestos al tasajo uruguayo que entraba a Brasil por

la frontera, determinó la parálisis casi total de la actividad saladeril en nuestro país (Millot y Bertino, 1991). Se agrega la realidad geográfica del territorio fronterizo que había sido apropiado por estancieros brasileños, funcionando el norte como una estancia para el ganado de los saladeros riograndenses

La aprobación de leyes proteccionistas a partir de 1902 posibilita la formalización de "La Sociedad Frigorífica Uruguaya" y la constitución en 1911 del primer "pool" para distribuir el mercado. Esta legislación restablece para el área de estudio el rol de pivot de la logística productiva asociada a la actividad frigorífica. En 1928 se crea el Frigorífico Nacional sobre la base del Frigorífico Uruguayo y se le asigna el monopolio de abasto a Montevideo, que mantendrá hasta 1969 (exceptuando el lapso 1958-1964).

II.2.3 CICLO DE VIDA DE LAS ACTIVIDADES Y MACROEMPREDIMIENTOS LAS LOCALIZACIONES PREFERENCIALES

El agotamiento de la industria frigorífica tiene como consecuencia transformaciones importantes en las características de la actividad logística. Frigorífico Anglo se cierra en 1969 y se pone a la venta. Sus instalaciones pasan a la órbita del gobierno nacional y las del Barrio Anglo en Fray Bentos a la órbita del Banco Hipotecario del Uruguay. La Intendencia Municipal de Río Negro procede a la instalación de un Parque Industrial en el frigorífico.

El cierre definitivo de las instalaciones del Frigorífico Nacional como consecuencia de la total libertad de mercado constituye un hecho histórico de la muerte de la industria frigorífica. Se procede, por vía administrativa, a la liquidación de su patrimonio. Sus instalaciones se destinan a otras industrias. EFCSA se mantiene en funcionamiento hasta la década del 90 en la cual se inicia su etapa de liquidación. El Centro Comunal Zonal se ubica en parte de sus instalaciones, de las que el Parque Tecnológico Industrial del Cerro, creado en 1998, se hace cargo.

La reasignación a la pieza urbana de roles asociados a la logística de distribución, producción y almacenamiento se produce en forma paralela a la muerte del frigorífico. Se instalan sobre el borde acuático actividades vinculadas a la industria química, curtiembres y astilleros y al procesamiento de los derivados de la pesca y las actividades agroindustriales (Fripur, Pescamar, Urumar S.A., Curtiembre Alaska, entre otras). (Tablas II.1 y II.2 y Gráfico II.5).

Se producen impactos importantes en la logística de distribución desde el punto de vista territorial asociados a las obras de los Accesos desde el Oeste a Montevideo, iniciadas en 1979 y finalizadas en 1999 con la recepción de las Ramblas Edison, Baltasar Brum y Sudamérica. La construcción de la Rambla y del Intercambiador y Terminal de Transporte Colectivo del Cerro se vincula con la reasignación de usos al sector de la falda del Cerro sobre la bahía, intentando dar respuesta a su rol como entidad subordinada, desde la interpretación que se desarrolla en esta Tesis.

El Ministerio de Transporte y Obras Públicas define un nuevo trazado para el Colector Perimetral e inicia las expropiaciones. Quedan así determinados los principales atractores de la macro escala promovidos en el nuevo siglo.

La historia política, junto a las decisiones administrativas y a la legislación, signan las modificaciones territoriales. La aprobación del Plan Montevideo y la formulación de sus Normas Complementarias enmarcan, inhiben y promueven las intervenciones en el

área; definen la localización del Mercado de Abasto, la Terminal Integral de Cargas y el Parque de Actividades del Oeste.

Competencias nacionales y municipales a nivel de la propiedad del suelo, la jerarquía del viario que la atraviesa y las aspiraciones poéticas globales aportadas desde la dimensión urbanística, complejizan un manejo unitario del conjunto. El proceso planificador reciente intenta regular, a través de la gestión, una especie de “guerra espacial” que desatan las tipologías rivales en pugna.

Andreasen (1958) define dos tipos de factores que inciden en la localización industrial: los factores extrínsecos, entre los que desarrolla “*la estructura económica general (medio físico, demográfico, técnico, institucional e ideológico), la estructura industrial y la estructura del comercio internacional*” y los factores intrínsecos “*asociados al costo de producción, el precio posible de venta y las frecuencias de localización, en las que las medidas estatales, las modalidades técnicas y la estructura de las circulaciones y transportes son sustantivas*”.

Históricamente, las vías circulatorias se constituyeron en elemento de fundamental importancia para la localización fabril. Arroyos y caminos actuaron como imanes que atrajeron la ubicación industrial. La razón sustantiva constituía la necesidad de poder acceder a un sencillo modo de transporte de los productos que eran elaborados en los establecimientos y de las materias primas de las que debían abastecerse. Otra condicionante puede ser el aprovisionamiento de carbón, como combustible utilizado para las máquinas.

Los conglomerados industriales tuvieron una implantación segregada y la aparición de instrumentos de ordenamiento territorial tuvieron que ser formulados, en función del desarrollo fabril que se producía.

Un factor que focalizó en el Cerro y la zona del Pantanoso la polarización industrial permanente a lo largo del tiempo constituye la inmediatez de la Bahía de Montevideo y de la costa del Río de la Plata, por las consiguientes facilidades que otorga para el transporte de los productos, así como por la proximidad de la Tablada del Norte y de los nuevos mataderos de Santiago Vázquez como abastecedores de ganado para la faena. La localización industrial en la margen oeste del Pantanoso tuvo una razón primigenia en la necesidad de buscar una salida al mar para la producción de la industria saladeril y del tasajo.

El aumento de la actividad saladeril puso en relieve su impacto negativo al introducir efectos perjudiciales sobre el medio ambiente, en especial sobre los cursos de agua. La localización de los establecimientos sobre las márgenes de ríos y arroyos tenía tres finalidades fundamentales: su utilización como soporte para la canalización de la producción obtenida, la localización de las plantas de procesamiento en sus márgenes a efectos de facilitar la obtención de agua y la disposición final de los desperdicios de los animales sacrificados.

La legislación estatal sobre localización industrial, sumará un factor relevante a la evaluación de los empresarios individuales al momento de la toma de decisiones. Históricamente, las políticas de locación y de relocalización industrial promovidas por el Estado han presentado muy diferentes características, al oscilar desde la búsqueda de ordenamiento hasta el desarrollo industrial planeado. No siempre tuvieron en cuenta su adecuación a las finalidades propuestas, ni fueron lo menos gravosas posibles a la economía nacional, ni siempre estuvieron coordinadas, ni intentaron evitar las incidencias secundarias desconexas.

Villas como Cosmópolis, Unión e Itzaingó, localizadas en las cercanías de una ciudad capital de la cual dependen comercial y administrativamente, evolucionan como organismos urbanos autónomos en base a la existencia de una localización industrial primaria. Villa Cosmópolis *“donde la industrialización de la producción pecuaria es la base y sustento de su vigencia como villa autónoma”* es el ejemplo más claro (Altezor y Baracchini, 1971).

INTERMODALISMO. Desde la época colonial y a lo largo del siglo XIX la descarga en sucesivos trasbordos era el modo habitual en la operación de embarque y desembarque de objetos y personas. Los buques de gran calado trasbordaban en la ciudad de Río de Janeiro a buques de mediano calado que anclaban *“dentro de la bahía de Montevideo, en las zonas de mayor profundidad, pero a considerable distancia de la playa de desembarco. Pasajeros y mercancías eran entonces trasbordados a barcas que arribaban a la costa. En la mayoría de los casos, pasajeros y mercancías, eran trasbordados nuevamente a diligencias o carros tirados por caballos que entraban en el agua por la playa ubicada entre las calles San Joaquín y San Felipe, hoy denominadas Treinta y Tres y Misiones respectivamente”* según señalan Altezor y Barrachini (1971). (Imágenes II.7 y II.8).

En relación a los nodos de navegación aérea, para la localización del Aeropuerto Nacional de Carrasco existieron distintas alternativas de localización, constituyendo la bahía una localización clave a su conectividad. La Isla Libertad, en la bahía de Montevideo, fue una de ellas. Su no selección expresó la toma de opción entre las dos modalidades de aeronavegación, competitivas desde el punto de vista tecnológico, que existían en la época: el aeroplano y el hidroavión. La bahía de Montevideo aún conserva la infraestructura que se constituía en terminal de esta última modalidad. Desde esta terminal de hidroaviones también se trasbordaban los pasajeros a una lancha para lograr su acceso al puerto de Montevideo. (Imágenes II.7).

CONECTIVIDAD REGIONAL. En la matriz territorial nacional heredada es perceptible la intencionalidad de construir una conectividad regional a través de los distintos modos de transporte. Tempranamente se verifican estas aseveraciones. *“Al concepto de planificación a escala del territorio nacional, inherente al sistema de postas terrestres, se agrega el no menos importante concepto de coordinación regional mediante una adecuada complementación del sistema de postas terrestres con las postas acuáticas”* (Barrachini, 1978).

La Ley Fundamental de Ferrocarriles de 1884 y las disposiciones legislativas aprobadas a fin de siglo, apuntan al ordenamiento del territorio y a su integración a una estructuración ferrocarrilera continental. En forma previa se habían realizado propuestas con el fin de incorporar el modo de transporte ferroviario a nuestro territorio. Se pretendía alejar el arribo de tropas y carretas y el mercado de abasto del área urbana. El área oeste del Pantanoso quedó al margen de dichos trazados.

Entre 1928 y 1932 se efectivizan obras en diversos puertos de la costa oriental del río Uruguay. Se construye así el sistema portuario nacional integrado. La conectividad regional del área a través de obras de infraestructura recién se reforzará a partir, entre otros, del plan de obras hidrográficas de 1928 que prevé la ampliación y el mejoramiento del muelle del Cerro.

Planteos de estructuración física territorial regional más recientes los constituyen las propuestas viales de las décadas del sesenta y setenta y las construcciones de los puentes internacionales de Paysandú-Colón y de Fray Bentos-Puerto Unzué.

Será a fines de la década del 70 del siglo pasado que el área oeste del Pantanoso se vinculará en forma franca a la vialidad nacional, con la construcción del trazado de la nueva Ruta 1 y de sus nodos de articulación con el viario de escala departamental. El viario de interconexión zonal aún no ha sido incluido en las prioridades de la administración municipal, lo que limita en forma importante la conectividad del área con la trama departamental-nacional.

El diseño fundacional mediterráneo de la ciudad de Montevideo trajo aparejado posteriormente el habilitar las funciones portuarias. Las consecuencias urbanas de este hecho se siguen verificando en el presente: estrangulamiento del recinto portuario, problematización de los distintos tránsitos en las ramblas adyacentes y dificultades de acceso para los distintos modos de transporte. A pesar de visualizarse estas desventajas, desde la órbita pública se permitió históricamente que la franja costera, fuera del recinto portuario, estuviera manejada por la iniciativa privada. No es hasta la década del 90 del siglo pasado que se promueve desde la órbita privada la localización de una terminal portuaria multipropósito en el área del Cerro de Montevideo, promoviendo su integración al sistema portuario nacional.

II.2.4 TERRITORIO COMO ESCENARIO PARA LA VIDA LA ERA DE LA IDENTIDAD ASOCIADA

Si se analiza el territorio en estudio como recurso económico, como generador de bienes y servicios, históricamente estuvo asociado a lo productivo. Un área mediterránea condicionada por el tamaño predial y la capacidad productiva del suelo y un área costera signada por la atractividad del espejo de agua de la bahía y la accesibilidad marítima que posibilitaba su borde acuático.

El área oeste del Pantanoso, aumenta el territorio del departamento al incorporar el espejo de agua de la bahía como zona de actividad logística. Para Villa Cosmópolis la bahía constituyó parte del terreno urbano. Ese espejo funcionó como nexo con la ciudad central, fue plataforma marítima y sostén del intercambio a escala departamental, nacional y mundial. Villa Cosmópolis "llegaba" a los barcos, la bahía formaba parte de un sistema fluvial operativo. Se constituía en un "lugar" diverso y diversificado, que capitalizaba los valores y los activos territoriales existentes. Era un territorio de cruce.

Los primeros asentamientos al oeste del Arroyo Pantanoso surgen en la falda del Cerro de Montevideo, inmediatos al área con la contaminación más terrible de su temporalidad, aspecto que no impide que se autorice la instalación de un Balneario Municipal en su borde sur en 1930.

Villa Cosmópolis tenía un funcionamiento autónomo sustentado en la autosuficiencia de los procesos de los que era soporte. En una primera etapa su vinculación con el centro urbano se establecía a través de una serie de trasbordos, la balsa que cruzaba el pantanoso se articulaba con las postas y diligencias y luego con el tranvía. Los puentes y el establecimiento de servicio de pasajeros a través del vaporcito que cruzaba la bahía mejorarían las condiciones de accesibilidad a los servicios del centro urbano. Villa Cosmópolis participaba de las actividades culturales que se daban al otro lado de la bahía escuchando desde los balcones de sus viviendas, ya que la inmundicia que predominaba en el espacio público les impedía apropiarse de ese ámbito. Los cuadros de secuencia de hechos vinculados a los impactos sectoriales desde y sobre la logística (Tablas II.1) ilustran estos contenidos.

Al aislamiento determinado por su autosuficiencia productiva, se sumaban los preceptos que surgían de la normativa, que solamente consolidó para este sector de ciudad los roles que autónomamente había asumido. Al determinar las industrias agresivas que había que alejar, la normativa relegó ciertos roles para ciertos sectores del territorio, denegándole las preferencias que le asignaba a la ciudad central. Ejemplo de ello son el Real Decreto de localización en la margen derecha del Miguelete de los saladeros a establecerse y la sanción en el Parlamento de leyes que fomentan la instalación de fábricas de conserva y extracto de carne (Tablas II.2).

El sistema económico sobre el territorio de Villa Cosmópolis tuvo una extraordinaria inercia. Como espacio dinámico, sus posibilidades de continuidad y proyección se mantuvieron hasta el último tercio del siglo XX; en ese lapso se articularon los flujos y se aprovecharon los recursos. Persistieron en el tiempo las infraestructuras edilicias que enriquecen el capital físico relacionado con las actividades industriales y el territorio de elevada aptitud productiva relacionada, entre otros, con las actividades agropecuarias y los agrosistemas. Mantuvo sus privilegiadas condiciones de conectividad real y potencial con el resto de las áreas territoriales en las diferentes escalas de análisis: país, región, mundo.

Su aletargado dinamismo actual y su decaimiento esta en directa relación con su escaso potencial económico, con la “denegación” de condescendencias que se produce desde el ámbito decisional político-administrativo.

El área oeste del Pantanoso históricamente se caracterizó por disponer de una identidad asociada, hoy es una entidad subordinada. Era un territorio de cruce, el espejo de agua de la bahía construía el vínculo. Era un área autónoma, compartimentada claramente a partir de sus límites, excluida de las deferencias que se le otorgaban a la ciudad central, tanto en el período colonial como en el liberal. El sistema político y administrativo responde a esa opción con decisiones concretas, atribuyendo status desiguales a las diversas partes de un territorio. Es notoria la ausencia de conectividad con la ciudad central, “colgando” el amanzanado del Camino de la Costa hacia Colonia, la promoción de la localización industrial y las actividades pestilentes, la exclusión y la marginación como parte integrante del territorio de extramuros.

II.2.5 EL ESPACIO ASOCIADO A LA IDEA DE TRANSFORMACION LA ERA DE LA ENTIDAD SUBORDINADA Y LA PERSISTENCIA DEL IMAGINARIO

Una nueva percepción del área será inducida a partir de la anexión de nuevas intervenciones sobre el espacio. Son ejemplo de ello el nuevo trazado, asociado a las distintas velocidades que posibilita su recorrido, de la Ruta 1 y el cambio de las condiciones naturales del área rural vinculado con los cambios tecnológicos en las distintas ramas de lo productivo (agricultura bajo techo, riego controlado, espacios de almacenamiento). Los rasgos culturales, entre ellos la estructura histórica del catastro, están distribuidos en forma de mosaico dentro del área rural. La normativa posibilita su subdivisión irrestricta sin atender, entre otros, a la geomorfología y a la aptitud del suelo. La normativa busca lograr que residencia, producción e intercambio se desarrollen en entornos especializados y a esos efectos los delimita e intenta protegerlos de las perturbaciones que impedirían concretar su mejor uso.

Se puede afirmar que aun persisten en la memoria de los habitantes del área las etapas de apropiación de su espacio, aspecto que refuerza su vocación de autonomía y su intencionalidad de rescatar la identidad laboral y el protagonismo que poseyó en el siglo anterior. Su dependiente incorporación actual al resto de la urbanización como

un sector más de área dormitorio, ha determinado un cambio de escala en la percepción del área.

El territorio del área oeste del Pantanoso se visualiza como poseedor de una elevada cantidad de recursos pasivos desde el punto de vista infraestructural. No se constituye al presente en un “digestor” de las oportunidades con que se lo desafía en función de su disponibilidad de zonas llanas, accesibles, económicas, y eso lo transforma en área de atravesamiento y no de cruce.

El área en consideración incrementa sus potenciales logísticos por ser un territorio de alta accesibilidad y de baja densidad. Entendemos que el entorno inmediato, además de ser concebido como un marco de vida, debería convertirse en un todo productivo por ser una zona propicia para actividades de mayor valor añadido y menor necesidad de suelo.

ESTUDIO DE LAS EVIDENCIAS REALES - SECUENCIA EXACTA DE LOS HECHOS 1710 - 1840														
	1710	1720	1730	1740	1750	1760	1770	1780	1790	1800	1810	1820	1830	
La historia política y las decisiones administrativas	1718 El Cabildo de Buenos Aires concedía licencias para explotación de vaquerías										Ciclo de guerras de la Independencia. Estado de guerra permanente (1811 al 15 y 1816 al 20), período de destrucción y desintegración	Comienza la desintegración del Virreinato del Río de la Plata 1828, Convención Preliminar de Paz	Comienza el período independiente	La historia política y las decisiones administrativas
Lo economico		Explotación de vaquerías, modo de producción predominante hasta bien avanzado el siglo XVIII (primera mitad)					A partir de 1778 (establecimiento del Apostadero Naval) y hasta 1810, la economía colonial se configura y expande	1785 Primer embarque de carne salada a Cuba. Exportación de tasajo a Brasil. Comienza a desarrollarse la "edad del cuero", hasta 1860			Entre 1810 y 1830 la producción del saladero prácticamente desaparece. Período de destrucción y desorganización de las fuerzas productivas	Fecha significativa en el proceso histórico de industrialización nacional. Ley de libre importación de maquinarias y equipamientos	Se consolida el saladero y la estancia de rodeo hasta 1850. De 1830 a 1842, segunda época de los saladeros, se concentran en Montevideo y el litoral.	Lo economico
Lo territorial	Lenta apropiación de la tierra y comercialización de terrenos, chacras y estancias			Comienza a activarse el apoderamiento de la tierra, la denuncia, la ocupación, la regularización y la adquisición de la propiedad mediante un pago moderado									Se consolida la estancia de rodeo y se especializan los campos cercanos a los saladeros	Lo territorial
Impactos desde el punto de vista territorial							Comienza a desarrollarse la agricultura en torno a Montevideo				1814 concesión de la Estancia de la Caballada del Rey a Francisco Xavier de Viana, en retribución a los servicios prestados			Impactos desde el punto de vista territorial
Impactos sectoriales desde y sobre la logística							1776 establecimiento del Apostadero Naval 1778 Reglamento de Libre Comercio				1828 sistema de postas y postillones introduce el concepto de planificación a escala nacional y regional al establecer su coordinación con el sistema de postas centralizado en la ciudad de Buenos Aires			Impactos sectoriales desde y sobre la logística

TABLA: LÍNEA DE TIEMPO HASTA 1841

ELABORACIÓN: de la autora (2007) | FUENTES: ver Gráfico GENEALOGÍA DEL TERRITORIO HASTA 1841

ESTUDIO DE LAS EVIDENCIAS REALES - SECUENCIA EXACTA DE LOS HECHOS 1840 - 1910								
	1840	1850	1860	1870	1880	1890	1900	
La historia política y las decisiones administrativas		1851 Sitio de Montevideo 1852 fin de la Guerra Grande						La historia política y las decisiones administrativas
Lo economico	A partir de 1842, boom de la ganadería y el comercio, arrastra la agricultura, el saladero, la construcción y otras actividades hasta 1863	1855 comienza la recuperación del stock ganadero. Fuerte expansión, menos explosiva, hasta 1863	Apogeo de la industria del saladero	1876 Charles Teller con Federico Lecocq y Nin Reyes (vapor Frigorifique) Primeras experiencias de transporte de carne fría 1877 Julián carré, en el buque Paraguay				Lo economico
Lo territorial	Se implantan en zonas aisladas de la trama urbana del barrio							Lo territorial
Impactos desde el punto de vista territorial			1867 inauguración del vaporcito al Cerro					Impactos desde el punto de vista territorial
Impactos sectoriales desde y sobre la logística		1851 Tratado de Comercio y Navegación, parálisis casi total 1850 a 1875 se producen transformaciones técnicas en la industria saladeril 1854 diligencia que llega hasta la balsa del Cerro, un servicio diario	1864 / 65 un grupo de saladeristas proponen al gobierno la financiación para la construcción de un puente sobre el Arroyo Pantanoso en el lugar denominado de La Balsa. Decreto del gobierno estableciendo la construcción 1867 Vaporcito del Cerro 1865 Senén Rodríguez forma la empresa Ferrocarril Central del Uruguay en base a capitales nacionales, inaugura el tramo Bella Vista Las Piedras (1869)	1878 Construcción del dique Cibils Jackson, se inaugura en 1879 1879 / 1904 gran desarrollo zona próxima a la bahía, probablemente en función del anuncio de futuras obras para el puerto de Montevideo	1884 Ley Ferrocarrilera. Concesiones a capitales nacionales, pionero: Senén Rodríguez. El fracaso económico impulsa la desnacionalización del equipamiento ferroviario. Capitales europeos, particularmente británicos, subrogan a los capitales nacionales, usufructuando las concesiones ya otorgadas	1890 / 1891 Llega el ferrocarril a Salto, desaparece como polo de atracción	1903 Vaporcito del Cerro, una frecuencia diurna, nocturna los domingos de buen tiempo 1909 inauguración oficial del puerto de Montevideo. El Puerto Comercial comprende además del puerto artificial (antepuerto y puerto comercial), todos los puntos de la bahía donde existen o se instalan depósitos aduaneros y otro tipo de establecimientos destinados al servicio portuario	Impactos sectoriales desde y sobre la logística
	1840	1850	1860	1870	1880	1890	1900	

TABLA: LÍNEA DE TIEMPO ENTRE 1841 Y 1910

ELABORACIÓN: de la autora (2007) | FUENTES: ver Gráfico GENEALOGÍA DEL TERRITORIO ENTRE 1841 Y 1905



ESTUDIO DE LAS EVIDENCIAS REALES - SECUENCIA EXACTA DE LOS HECHOS 1910 - 2010											
	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000	
La historia política y las decisiones administrativas											La historia política y las decisiones administrativas
Lo economico											Lo economico
Lo territorial										2006 IMM compra 113 hás. sobre el Río de la Plata para Parque del Oeste 2007 Se transfiere el predio de Cerro Free Port al Estado y caducan todas las concesiones y permisos otorgados	Lo territorial
Impactos desde el punto de vista territorial		1924 inauguración del Bañeario Municipal en la costa sur del cerro. Seis manzanas al sur de Suiza, entre Polonia y Grecia								2000 Construcción Rambla del Cerro	Impactos desde el punto de vista territorial
Impactos sectoriales desde y sobre la logística	Entre 1911 y 1917 la oficina de Hidrografía construye el puente sobre el Pantanoso y excava el canal. En 1917 se sustituye el puente giratorio sobre el Pantanoso por un puente fijo	A partir de la década del 20 se produce la conexión del tramo sur de Camino Cibils con la ruta que conducía directamente a La Tablada, consolidándose de este modo una estructura vial funcional a la industria frigorífica 1920 Parque de Golf, construido por inversores estadounidenses que instalan el Swift	1932 se declaran caducadas, en Montevideo las autorizaciones muelles particulares, para operaciones de carga y descarga. La revalidación de autorizaciones existentes serán otorgadas en la medida en que convengan al interés general. Entre 1928 y 1932 se efectivizan obras en puertos de Salto, Paysandú y Fray Bentos. Se integran al sistema portuario nacional estas tres ciudades.				 1979 Comienzan las obras de los Accesos Viales, de la escala nacional, desde el Oeste a Montevideo	1980 Recepción de las primeras obras de los Accesos desde el Oeste a Montevideo	1990 se instala la Zona Franca de Montevideo, al Este de Montevideo, sobre la Ruta Nacional Nº 8 1998 el Plan Montevideo define la localización del Mercado de Abasto, la Terminal Integral de Cargas y el Parque de Actividades del Oeste 1999 Finalización de las obras de los Accesos desde el Oeste a Montevideo, con la recepción de las Ramblas Edison, Baltasar Brum y Sudamérica	2004 Intercambiador y Terminal de Transporte Colectivo del Cerro 2005 MTOP define nuevo trazado Colector Perimetral e inicia trámites expropiación terrenos para la construcción del anillo que unirá las rutas 5 y 8. Prevé un plazo de cuatro años para la expropiación y construcción. Aún no se han finalizado las expropiaciones ni se ha comenzado la construcción	Impactos sectoriales desde y sobre la logística
	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000	

TABLA: LÍNEA DE TIEMPO ENTRE 1910 Y 2010

ELABORACIÓN: de la autora (2007) | FUENTES: ver Gráfico GENEALOGÍA DEL TERRITORIO ENTRE 1905 Y 1978

ESTUDIO DE LAS EVIDENCIAS REALES - SECUENCIA EXACTA DE LOS HECHOS 1710 - 1840															
	1710	1720	1730	1740	1750	1760	1770	1780	1790	1800	1810	1820	1830		
Legislación												1820 Ley de libre importación de maquinarias y equipamientos. Genera un incremento creciente en la manufacturación de la carne	1830 Legislación de implantación industrial en Montevideo. 1834 Decreto de la creación de la Villa del Cerro 1836 Real decreto de localización en la margen derecha del Miguelete de los saladeros a establecerse	Legislación	
Establecimientos saladeros, frigoríficos, actividad industrial								A partir de 1780 se establecen todos los saladeros en Montevideo Entre 1730 y 1841, Stuart, cerca de Punta de Lobos y Sayago en Punta de Sayago			1804 Saladero Vilardebó			Los saladeros se ubicaban desde Fray Bentos a Salto, con puerto de ultramar en Fray Bentos 1823 Leandro Velacie en el Paraje Corralitos próximo a la desembocadura del Daymán 1823, en Salto, Leandro Farías sobre Salto Chico Texo, camino a Paysandú en Paso de las Pedras del Daymán En el Cerro, paraje Las Aromas, Federico Texo	Establecimientos saladeros, frigoríficos, actividad industrial
La Región y el Mundo										1805 Derrota de la marina española en Trafalgar	1810 Surgen los primeros saladeros en Buenos Aires y Río Grande			La Región y el Mundo	

TABLA: LÍNEA DE TIEMPO HASTA 1841

ELABORACIÓN: de la autora (2007) | FUENTES: ver Gráfico GENEALOGÍA DEL TERRITORIO HASTA 1841

ESTUDIO DE LAS EVIDENCIAS REALES - SECUENCIA EXACTA DE LOS HECHOS 1840 - 1910								
	1840	1850	1860	1870	1880	1890	1900	
Legislación	1841 Plano del amanzanado del Cerro por el Agr. Enrique Jones	1851 Tratado de Comercio y Navegación, parálisis casi total			1885 Sanción en el Parlamento de leyes que fomentan la instalación de fábricas de conserva y extracto de carne		1902 Ley proteccionista. Se formaliza "La Frigorífica Uruguaya"	Legislación
Establecimientos saladeros, frigoríficos, actividad industrial	1840, en Salto, Claverie, paraje conocido hoy como Saladero Quemado del Ceibal, próximo al puente del Ceibal 1842 Hipólito Doínel, fábrica de estearina 1843 Barraca Blanca 1843 Stanley Black y Cia. Autorización para extender su saladero en Punta del Rodeo, posteriormente Saladero E. Legrand y C. Clauseaux	Saladero Eugenio Legrand y C. Clauseaux, luego Autarquín y Cia., luego Duclós	1860 en Salto, de Don Pascual Harriague, La Caballada 1863, próxima a Fray Bentos, casa Giebert y Cia. representando al Barón Liebig 1865 Liebig Extract of Meat Company Limited 1868 Fábrica La Trinidad, Buschental y Lucas Obes Saladero García de Zúñiga, sobre el de Chaves o González Chaves Pedro Piñeyría Viñas Paulet San Miguel (Arrivillaga e hijo)	1875 La Conservade León Domec	Hacia 1880 comienzan a funcionar en la costa sur los saladeros de Duclós (antes Autarquín y Cia.), Apesteguy, Dieciocho de Julio, San Miguel (de Arrivillaga e Hijo) y Punta de Lobos 1885 Saladero de San Pedro, de Pedro Indart Denis y Cia. Saladero Chico de Cibils Hnos. Saladero en Punta de Lobos Pedro Piñeyría Viñas J. Paulet	1893 Saladero de Serratos 1897 Saladero de Rosauro Tabarez (ocupa tierras del Saladero Tejera) Grecia y Rambla. "La Trinidad" de Leopoldo Rappalini e hijo. Fábrica de conservas Mc Call y Cia. Elaboradora de productos característicos de la industria frigorífica, tales como carnes conservadas Antonio Saladero de Ferrés	1902 Frigorífica Uruguaya de Manuel Lessa, base del futuro Frigorífico Nacional 1903 La Sociedad Frigorífica Uruguaya compra en Punta de Sayago el saladero del mismo nombre 1905 faena para exportación carne congelada a Londres Las barracas de carbón abastecen a los barcos del puerto Hacia principios de siglo algunos saladeros incorporan elaboración de productos de la industria frigorífica	Establecimientos saladeros, frigoríficos, actividad industrial
La Región y el Mundo		1857 Guerra de Crimea 1858 Crisis, baja el precio del cuero y la lana	1860 Crisis del tasajo por saturación de los mercados. La guerra de Secesión en USA creaba dificultades a las economías de Cuba y Brasil		1885 Ya se avizora la crisis del tasajo. Abolición de la esclavitud en Brasil y Cuba. Competencia de USA. Proteccionismo del gobierno brasilero		1905 surge el primer frigorífico uruguayo con atraso en relación a Argentina	La Región y el Mundo
	1840	1850	1860	1870	1880	1890	1900	

TABLA: LÍNEA DE TIEMPO ENTRE 1841 Y 1910

ELABORACIÓN: de la autora (2007) | FUENTES: ver Gráfico GENEALOGÍA DEL TERRITORIO ENTRE 1841 Y 1905



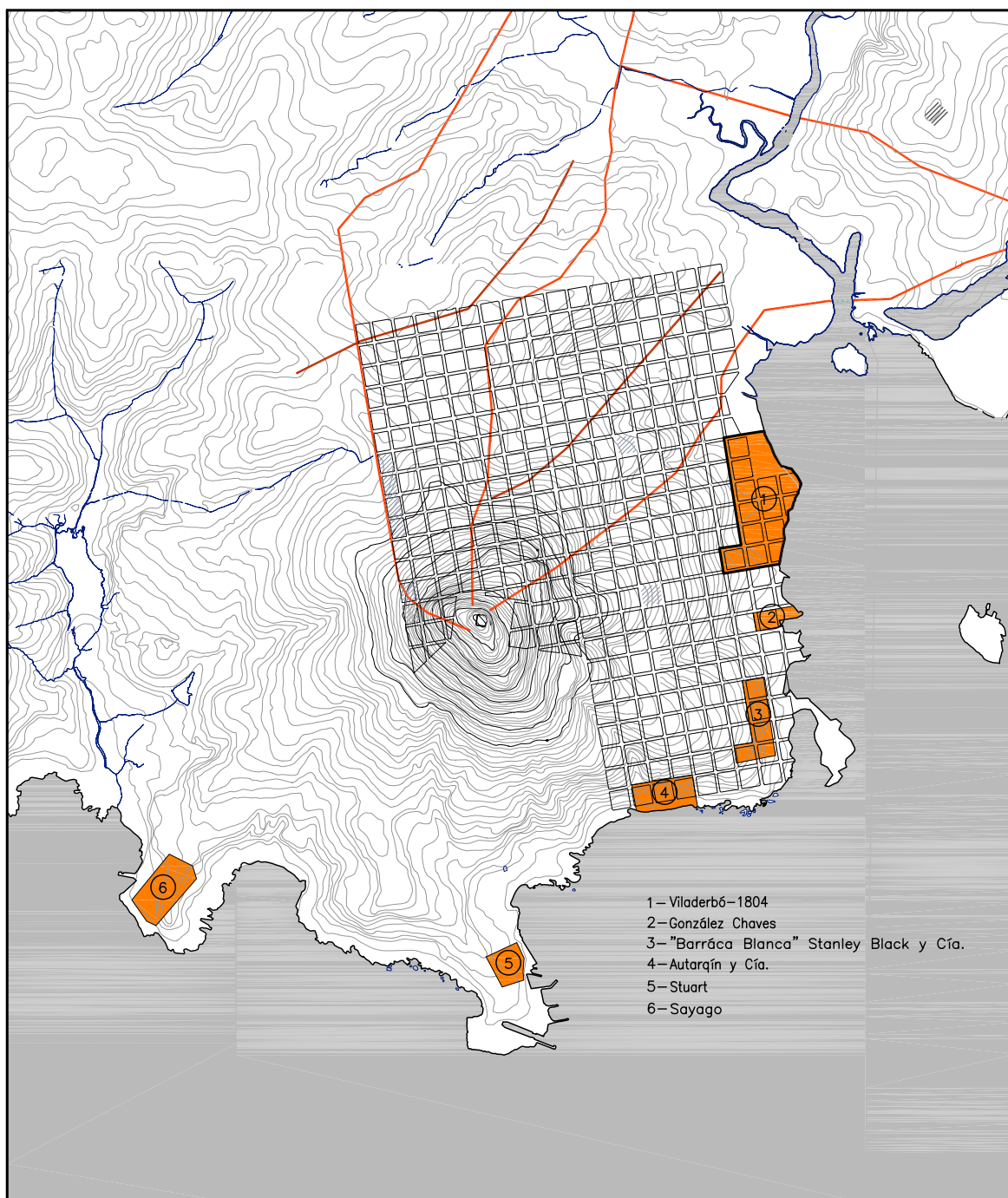
ESTUDIO DE LAS EVIDENCIAS REALES - SECUENCIA EXACTA DE LOS HECHOS 1910 - 2010											
	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000	
Legislación	1910 se aprueban nuevas medidas proteccionistas. En 1911 se constituye el primer "pool" para distribuir el mercado.	1928 se le asigna al Frigorífico Nacional el monopolio de abasto a Montevideo.			1958 finaliza el monopolio de abasto para Montevideo del Frigorífico Nacional.	1964 se vuelve a restablecer el monopolio. 1969 se le priva nuevamente del monopolio de abasto a Montevideo.	1971 Decreto 796/71 abasto de Montevideo y Canelones se cubre exclusivamente con el faenado de los Frigorífico Nacional (60%), EFCSA - Artigas (30%) y Fray Bentos (10%). 1978 se dictado de medidas que implican cambio radical en la industria frigorífica, transformando su estructura y condicionando la situación actual. Ley Nº 14.810 establece total libertad de mercado. Deja de tener sentido el Frigorífico Nacional como testigo y se lo suprime. Se procede, por vía administrativa, a la liquidación del patrimonio del Frigorífico Nacional.		1994 Ley de Impacto Ambiental y Reglamentación de la Evaluación de Impacto Ambiental. 1998 Aprobación del Plan Montevideo (1998-2005) Decreto 28.242.	2000-2007 Formulación de Normas Complementarias al Plan Montevideo. 2005 Modificación del Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental 2000 a través de las Normas Complementarias la IMM exige el Estudio de Impacto Territorial, que estará integrado por el Estudio de Impacto Ambiental, el Estudio de Impacto de Tránsito, el Estudio de Impacto Urbano y el Estudio de Impacto Social.	Legislación
Establecimientos saladeros, frigoríficos, actividad industrial	1910 Frigorífico Artigas (capitales uruguayos). 1911 Swift y Cia. Compra en Punta de Lobos las tierras pertenecientes a tres saladeros: Rodolfo Vellozo, San Miguel y Punta de Lobos. 1915 Cia. Armour adquiere el Frigorífico Artigas. 1917	 En poco más de una década, el frigorífico sustituye al saladero. 1928 Creación del Frigorífico Nacional sobre la base de la Frigorífica Uruguaya.	1936 a 1945 proyecto definitivo que reutiliza los edificios de la Frigorífica Uruguaya.		1957 dejan de operar el Swift y el Artigas. 1958 sus plantas son adquiridas por el Frigorífico Nacional.	1968 el Frigorífico Nacional cierra definitivamente y sus instalaciones se destinan a otras industrias. 1969 Liebig Extract of Meat Company Limited, cierra y se pone a la venta. Pasa al gobierno nacional y el Barrio del Anglo al Banco Hipotecario del Uruguay.	Las instalaciones del Frigorífico Nacional son arrendadas a CALFORU. A su vez CALFORU arrienda parte de las instalaciones a Hidroagri (producción de fertilizantes), Odantel S.A. (envasado de conservas) y Probeagro (elaboración de bolsas de arpillera y plastillera). Las cámaras frigoríficas fueron arrendadas a varios frigoríficos y mataderos de la época.	EFCSA se mantiene en funcionamiento hasta la década del noventa.	1992 EFCSA inicia su etapa de liquidación. El Centro Comunal Zonal se ubica en parte de sus instalaciones. 1996 los bienes inmuebles existentes del Frigorífico Nacional son adquiridos por Atenil S.A. en Licitación Pública abierta. 1998 Creación del Parque Tecnológico Industrial del Cerro. El Parque Tecnológico se hace cargo de las instalaciones de EFCSA.		Establecimientos saladeros, frigoríficos, actividad industrial
La Región y el Mundo				Se produce un período de prosperidad en función de la Segunda Guerra Mundial.	Se produce contrabando brasilero por la frontera. Existen abastecedores clandestinos. Mercado negro de abasto de Montevideo.	Se produce contrabando brasilero por la frontera. Existen abastecedores clandestinos. Mercado negro de abasto de Montevideo.					La Región y el Mundo
	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000	

TABLA: LÍNEA DE TIEMPO ENTRE 1910 Y 2010

ELABORACIÓN: de la autora (2007) | FUENTES: ver Gráfico GENEALOGÍA DEL TERRITORIO ENTRE 1905 Y 1978



NOMBRE DEL GRÁFICO: GENEALOGÍA DEL TERRITORIO HASTA 1841

FUENTES Y REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

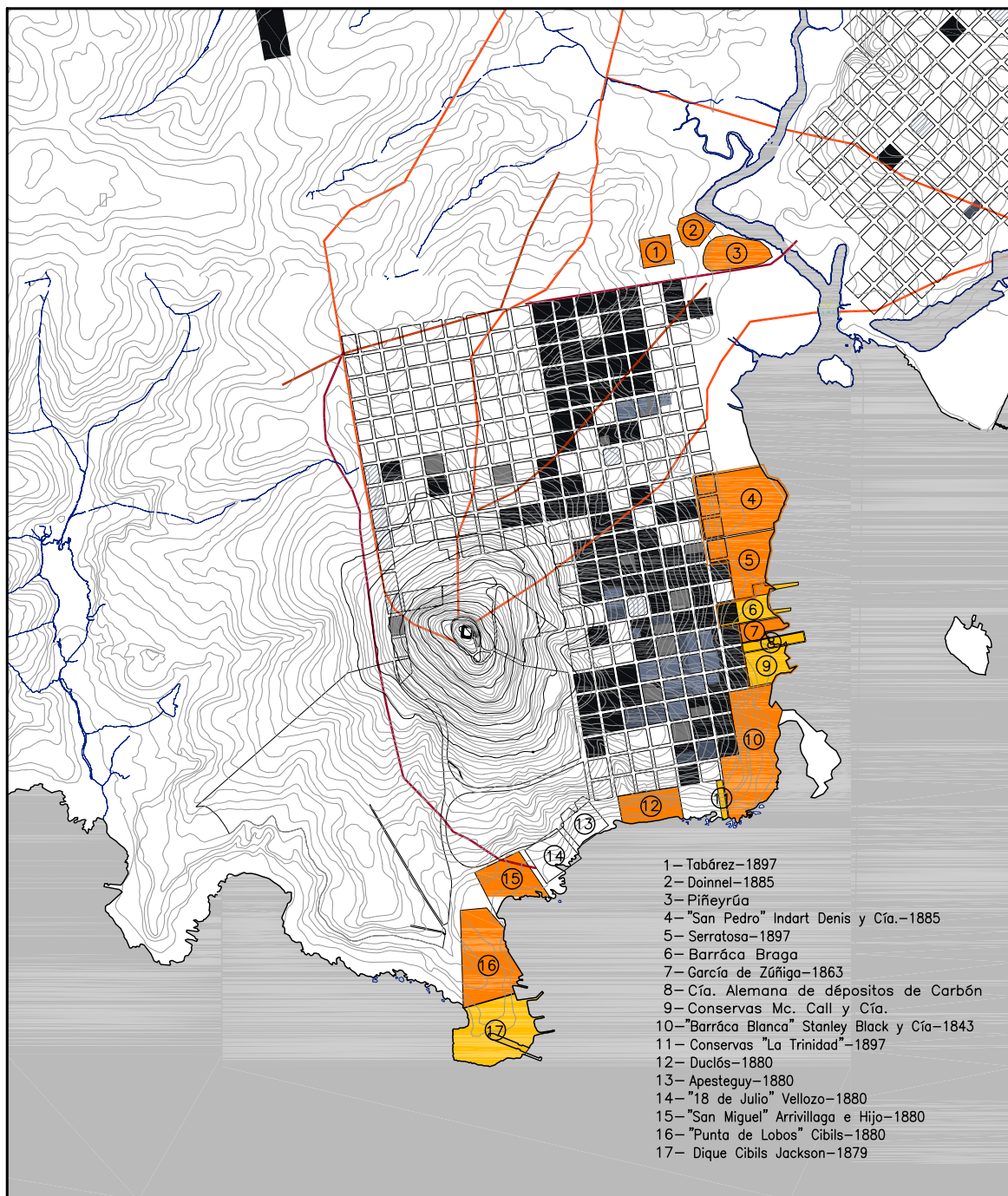
ELABORACIÓN: de la autora (2006)
 PLANOS: base IMM
 FUENTES:
 Travieso, Carlos (1937).
 Altezor, Carlos (1999).
 Altezor, C. Baracchini, H. (1971).
 Alvarez Lenzi, R. Arana, M. Bocchiardo, L. (1986).
 Baracchini, Hugo (1967).
 Baracchini, Hugo (1978).
 Campón, G. y Gómez, M.J. (2000).
 ITU. Facultad de Arquitectura. UdelAR. Amanzamiento de Montevideo.
 ITU. Facultad de Arquitectura. UdelAR. Área edificada de Montevideo.
 Millot, J. y Bertino, M. (1991).

REFERENCIAS GRÁFICAS

- Amanzamiento de la Villa del Cerro 1841
- Área edificada hasta 1868
- Saladeros
- trazas aparecidas antes de 1810
- trazas aparecidas entre 1810 y 1833
- cruce por balsa (Ao Pantanoso)

Escala Gráfica
 0 1.5 3.0 4.5 6.0km



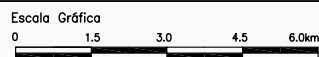


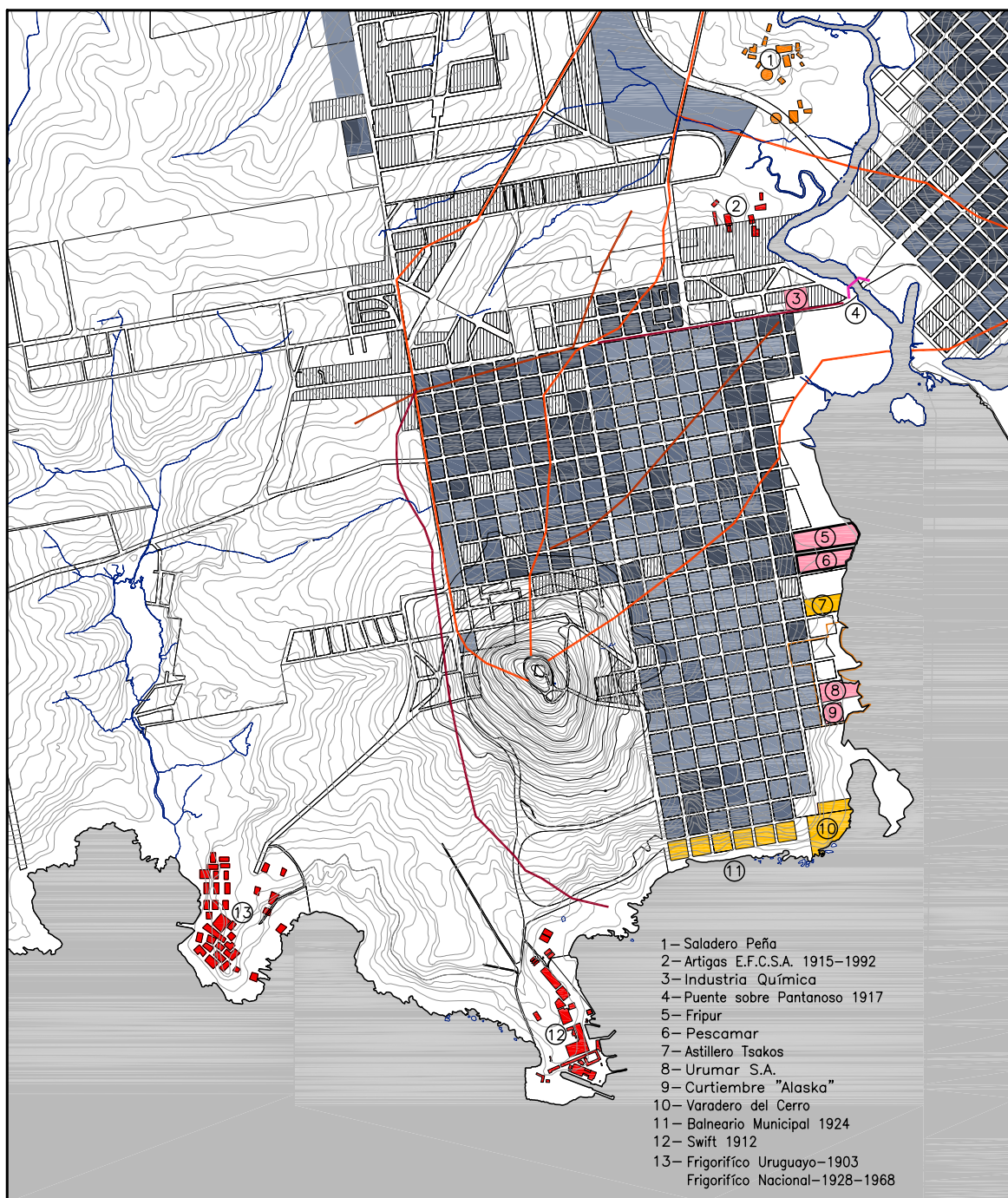
NOMBRE DEL GRÁFICO: GENEALOGÍA DEL TERRITORIO ENTRE 1841 Y 1905

FUENTES Y REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ELABORACIÓN: de la autora (2006)
PLANOS: base IMM
FUENTES:
Travieso, Carlos (1937).
Altezor, Carlos (1999).
Altezor, C. Baracchini, H. (1971).
Alvarez Lenzi, R. Arana, M. Bocchiardo, L. (1986).
Baracchini, Hugo (1967).
Baracchini, Hugo (1978).
Campón, G. y Gómez, M.J. (2000).
ITU. Facultad de Arquitectura. UdelAR. Amanzamiento de Montevideo.
ITU. Facultad de Arquitectura. UdelAR. Área edificada de Montevideo.
Millot, J. y Bertino, M. (1991).

REFERENCIAS GRÁFICAS





NOMBRE DEL GRÁFICO: GENEALOGÍA DEL TERRITORIO ENTRE 1906-1978

FUENTES Y REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

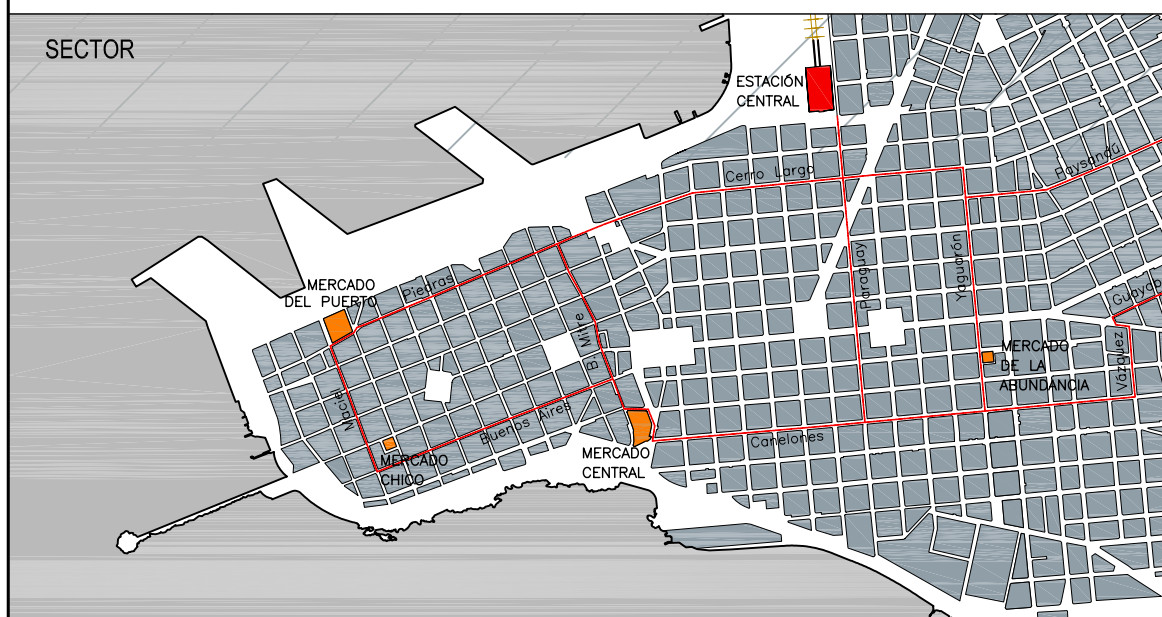
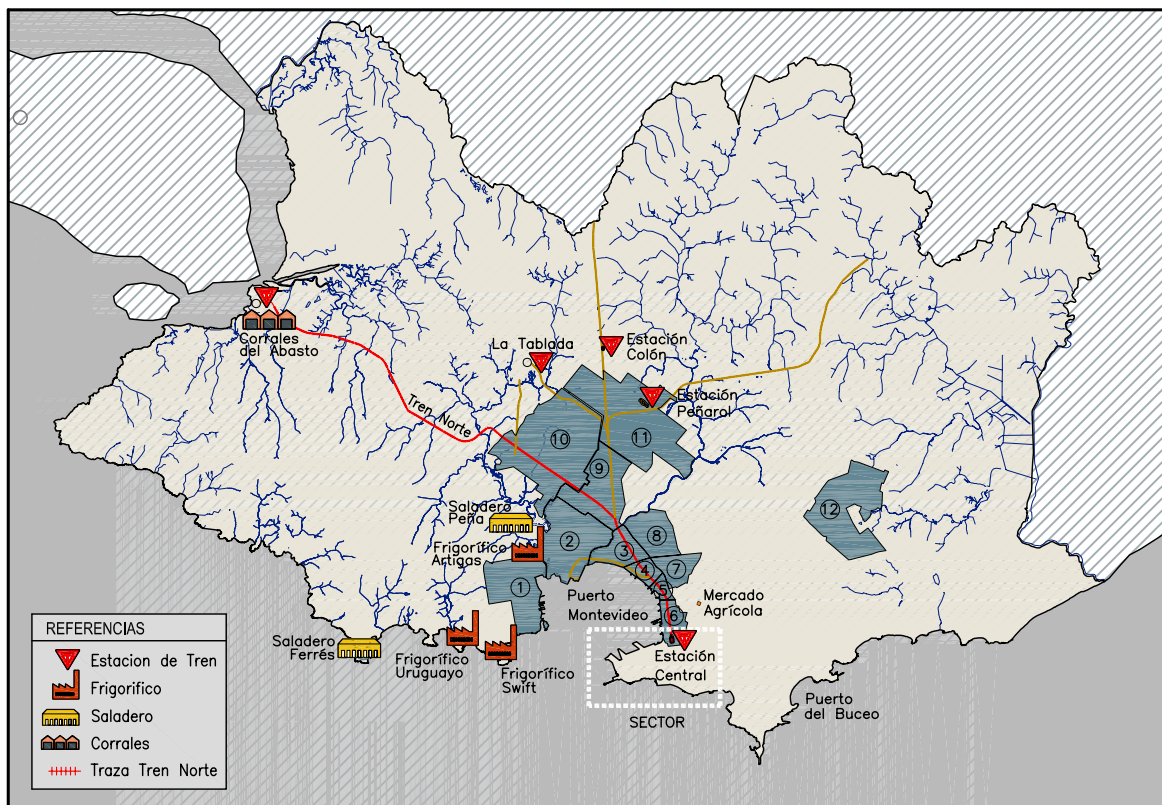
ELABORACIÓN: de la autora (2006)
PLANOS: base IMM
FUENTES:
Traveso, Carlos (1937).
Altezar, C.-Baracchini, H. (1971).
Baracchini, Hugo (1967).
Baracchini, Hugo (1978).
Campón, G. y Gómez, M.J. (2000).
ITU. Facultad de Arquitectura. UdeLaR. Amanzamiento de Montevideo.
ITU. Facultad de Arquitectura. UdeLaR. Área edificada de Montevideo.

REFERENCIAS GRÁFICAS

	Área amanzanada		Área edificada
	Frigoríficos		1830-1910
	Saladeros		1911-1920
	Otras Industrias		1921-1945
	Otros usos		1945-1963
	trazas aparecidas antes de 1810		
	trazas aparecidas entre 1810 y 1833		
	trazas aparecidas entre 1843 y 1875		
	puente Arroyo Pantanosos-1917		

Escala Gráfica
0 1.0 2.0 3.0 4.0km





NOMBRE DEL GRÁFICO: LOGÍSTICA DE PRODUCCIÓN, DISTRIBUCIÓN Y ALMACENAMIENTO (1878-1929)

FUENTES Y REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ELABORACIÓN: de la autora (2006)
PLANOS: base IMM
FUENTES:
Altezor, C. Baracchini, H. (1971).
Alvarez Lenzi, R. Arana, M. Bocchiardo, L. (1986).
Baracchini, Hugo (1967).
Baracchini, Hugo (1978).
ITU. Facultad de Arquitectura UdelaR. "Los Barrios de Montevideo."

REFERENCIAS

- 1- Cerro y alrededores: frigoríficos.
- 2- La Teja: industria lanera.
- 3- Capurro: lavaderos de lana, alimentos, bebidas.
- 4- Bella Vista: industria lanera.
- 5- Arroyo Seco: aserraderos, manufacturas madereras, molinos, alimentos, lanera.
- 6- Aguada: depósitos, aserraderos, manufacturas madereras, molinos, fábricas de fideos.
- 7- Reducto: aserraderos, manufacturas madereras, alimentos, bebidas.
- 8- Paso Molino: textil, lanera.
- 9- Belvedere.
- 10- Nuevo París.
- 11- Peñarol: talleres ferrocarril.
- 12- Maroñas: curtiembres, textil.



INTERMODALIDAD EN LA BAHIA DE SAN FELIPE Y SANTIAGO DE MONTEVIDEO
FUENTE: "Centro Municipal de Fotografía" (CMDF) Intendencia Municipal de Montevideo



TERMINAL DE HIDROAVIONES EN LA BAHÍA DE MONTEVIDEO
©: Lina Sanmartín. Registro fotográfico de la bahía de Montevideo desde obras de Cerro Free Port a Escollera Sarandí. Junio de 2006

IMAGENES II.7



MONTEVIDEO. Muelle de Embarque.



MONTEVIDEO. Desembarque de Maderas.

FUENTES:

"Montevideo Antiguo: Fotos de la Epoca Dorada de la Capital del Uruguay"—Biblioteca Nacional



FUENTES:

"Montevideo Antiguo: Fotos de la Epoca Dorada de la Capital del Uruguay"—Biblioteca Nacional



FUENTES:

"Montevideo Antiguo: Fotos de la Epoca Dorada de la Capital del Uruguay"—Biblioteca Nacional



Vista del Puerto



Vapor de la Carrera

FUENTES:
"Montevideo Antiguo: Fotos de la Epoca Dorada de la Capital del Uruguay"—Biblioteca Nacional



Desembarco de Inmigrantes

FUENTES:

"Montevideo Antiguo: Fotos de la Epoca Dorada de la Capital del Uruguay"—Biblioteca Nacional

A MODO DE SINTESIS

El presente capítulo aporta al objetivo de esta investigación mostrando que la reflexividad sobre la historia del territorio permite dejar en evidencia los gérmenes que nos importan y los límites y los fracasos que “topearon” la realidad.

Estudiando la estructuración territorial de la nación, se concluye en que la actividad logística especializó el espacio nacional y el montevideano y las redes que sostenían los itinerarios en el espacio. Quedan mostradas las lógicas que determinaron los territorios históricamente activos en relación a la logística. El área del litoral, con su potencial asociado al transporte fluvial, ferrocarrilero y carretero, determinó la prevalencia de los accesos a Montevideo desde el Oeste sobre los que se asentaron, en forma predominante, las actividades derivadas. La conectividad y la accesibilidad hacia los territorios fueron en parte detonadores y en parte consecuencia de la localización productiva.

El análisis realizado muestra que el área de estudio dispone de ventajas comparativas que le aporta su estructuración natural a las que se le suman las ventajas competitivas que le son aportadas por la construcción del territorio: una fuerte matriz histórica asociada a la logística, de máxima conectividad en relación a distintos modos de transporte, por acompañar la logística de distribución las exigencias de la producción predominante, las normas referentes a localización industrial, la presencia del puerto metropolitano, el trazado del ferrocarril del Norte y los tranvías urbanos.

Se deja en evidencia que sobre esta área y sobre el borde de la bahía, cuyo espejo de agua formó parte históricamente del soporte del intercambio, se acuñan tempranamente, como alternativa productiva, roles vinculados a la logística de producción, de distribución y de almacenamiento, que mantienen su preeminencia hasta el presente, en virtud de las facilidades que la Bahía de Montevideo y la costa del Río de la Plata presentan para la comercialización de bienes y mercancías.

Se destaca la forma en que esta matriz territorial se conforma como suma de intervenciones propuestas desde los más diversos ámbitos. Se deja en evidencia que las intervenciones de menor escala se inscriben en las escalas de rangos superiores y por lo tanto las modifican, por llevar implícitas la reformulación de los ejes de desarrollo del largo plazo y por incidir en forma variada en los componentes del territorio de larga duración. Se muestra que en cada corte histórico, sin pretender definir origen y consecuencia, las distintas intervenciones contribuyeron a la construcción de las preexistencias con un rol activo y no predeterminado, que fueron respaldadas por las decisiones administrativas, promovidas desde la sociedad en su conjunto y desencadenadas, en muchos casos, por las condicionantes externas.

Se realizó a lo largo de la historia una lectura transversal, en la que el manejo de la identidad territorial en una perspectiva de desarrollo local fue dimensión relevante de análisis en tanto soporte de alternativas. Esta lectura determinó la preservación de las permanencias que evidencian la historia del uso del territorio y por tanto la preservación de su forma, del sedimento histórico de los valores estructurales de la cultura.

Se pone en relieve que la construcción de la identidad del área a través de sucesivas capas determinó una reinterpretación de las preexistencias en la materialización de cada presente histórico. Esta se constituyó en un “lugar” diverso y diversificado que capitalizaba los valores y los activos territoriales existentes. Así mismo, por ser un

territorio de cruce, logró integrarse como identidad asociada al resto del conjunto urbano hasta el momento en que la ausencia de otorgamiento de roles desde lo decisional lo transformó en una entidad subordinada.

El proceso de conformación del “espesor” del lugar de un espacio bien servido y próximo al centro portuario, deja en evidencia dos aspectos significativos que ponen en relieve su vocación dual. Un primer aspecto lo constituye el resultado del desarrollo de la actividad productiva determinando su integración al resto del territorio como soporte de actividades logísticas de escala supradepartamental, en la que la localización de los saladeros, sobre los que posteriormente se construyen los frigoríficos y la conectividad a ellos asociada, constituye el antecedente que merece ser destacado. El otro aspecto refiere a la génesis de la agricultura en el área como una actividad subsidiaria de la productiva, a su destino agrícola y productivo como resultado del apoyo de la población del área a la actividad históricamente protagónica. Esta conclusión es relevante en la medida que pone en discusión la pertinencia de un destino agrícola para los sectores estratégicos del área, siendo que la presión de la actividad logística pone en relieve la mayor rentabilidad para el conjunto de la sociedad de una opción a ella asociada.

Se demuestra que la homogénea construcción histórica del arco costero de la bahía como un continuo vinculado a las actividades de la macro escala (producción, distribución y almacenamiento) dependientes del espejo de agua de la bahía, comienza a correr riesgos. Algunas de las construcciones siguen siendo funcionales, otras se transforman en ruinas; mas su conjunto, está marcado por la asignación de valores que la sociedad realiza. Las tomas fotográficas incluidas en el Anexo II evidencian su estado de abandono y las transformaciones que desde los ámbitos decisionales se están modelando. Las más contundentes se vinculan con la incorporación de paseos costeros utilitarios a las áreas residenciales inmediatas y la expansión portuaria. Dos concreciones de dimensiones difícilmente articulables se constituyen en permanencias que habremos de “*re-interpretar*” al momento de modelar un nuevo presente.

En la próxima sección, este trabajo analiza la visión que se explicita desde la esfera institucional, la comunidad logística y el ámbito académico, respecto al papel que contemporáneamente se le asigna a la actividad logística. Este abordaje tendrá en cuenta sus roles reales y potenciales, en relación a las condicionantes desplegadas desde tres escalas de abordaje, nación, región y mundo, atendiendo a las expectativas, a las intervenciones y a los impactos que se previsualiza han de producirse sobre nuestro territorio. La interpretación de estas miradas permitirá evaluar en qué medida los valores presentes y los valores ausentes en la matriz territorial conformada, facilitan o inhiben la potencialidad de las concreciones.

CAPITULO III

VALORACIÓN GENERAL SOBRE LA LOGÍSTICA EN LOS ROLES REALES Y POTENCIALES DE MONTEVIDEO

En este capítulo, desde una mirada técnico-académica, se realiza una valoración general sobre la logística en los roles reales y potenciales de Montevideo. A partir de una visión exploratoria multidimensional se busca imbricar razón y cultura desde varias perspectivas teóricas, atendiendo en forma particular a la percepción que de estas temáticas sostienen los operadores involucrados.

La actividad logística es analizada a efectos de poner en relieve su relevancia contemporánea en nuestro territorio como “área” de estrategias multipropósito. Si el Uruguay fortaleciese sus roles en el esquema de los flujos logísticos dentro del MERCOSUR teniendo como meta en una mayor integración económica, podría ser sustantiva su importancia como soporte de accesibilidad en una prospectiva de consolidación del Eje Vial del Cono Sur, de la conexión a través del puente sobre el Río de la Plata, de las ventajas comparativas de nuestros puertos con relación a los puertos de la Región, del rol a jugar por nuestro territorio como punto terminal de la Hidrovía.

El impacto de la implantación de las actividades logísticas sobre el espacio y de la implantación sobre el territorio de actividades que a ella se vinculan, sustentan un discurso que oscila entre la escala mundial y el sector urbano rural en que se localizan los emprendimientos objeto de estudio, poniendo en evidencia la multiescalaridad que hacen necesaria las dimensiones que se describen, se analizan y se interpretan. Apostando a contribuir a una mayor racionalización en la toma de decisiones frente a la localización de actividades de escala supradepartamental; al reconocimiento desde la esfera ciudadana de destinos en cierta forma irreversibles que son reflejo de ventajas comparativas y competitivas del entorno y podrían transformarse, en términos relativos, en oportunidades para la ciudad; al logro de acuerdos frente a la necesaria preservación de la diversidad “dura” como principio de prevención frente a la incertidumbre.

III.1 INTEGRANDO CONCEPTOS

III.1.1 LA ACTIVIDAD LOGISTICA COMO AREA DE ESTRATEGIAS MULTIPROPOSITO

Superando su reciente concepción de área estratégica para generar ventajas competitivas y racionalización, la logística, como actividad que tiene por objeto la gestión óptima del tiempo, adquiere importancia creciente y sostenida en la última década. En una economía mundializada, en que la distancia en kilómetros como dimensión de análisis fue sustituida por la distancia en tiempo, a la hora de evaluar costos y eficacia de los desplazamientos resulta relevante el valor de la optimización de la cadena de suministros y de distribución posibilitados por los soportes de infraestructura y por las alternativas de articulación multimodal.

La logística, como conjunto de conocimientos, acciones y medios destinados a prever y proveer, que abarca las áreas de abastecimiento, planificación y programación de la producción, almacenamiento, distribución o servicio al cliente, es abordada desde la esfera institucional al atender a la ordenación y planificación en sus ámbitos de competencia y desde la comunidad logística al diseñar sus operaciones. Algunos de los planos temáticos a los que refiere son: el análisis y prognosis de actividades económicas, redes de transporte y tráfico, estrategias de localización y oportunidades para las zonas de actividad logística, optimización de los recorridos de flujos de mercancías, ordenación y compatibilización de actividades complementarias, dispersión territorial de los sitios de almacenamiento, transporte combinado, esquemas funcionales y criterios operativos. La complejidad de sus impactos sobre un territorio

construido por la cultura, desafía al diseño de articulaciones complejas que evalúen una multiplicidad de variables de escala espacial y territorial.

III.1.2 EL URUGUAY EN EL ESQUEMA DE LOS FLUJOS LOGISTICOS

Uruguay no ha permanecido al margen de los debates internacionales. Su localización geográfica le ha permitido jugar a lo largo de su historia roles asociados a la logística. Seguimos vislumbrando este camino como válido en función de su posicionamiento dentro del sistema urbano transfronterizo, dada la hipotética masa crítica que podría utilizar los flujos logísticos de la cuenca. Es con relación a este punto que se considera sustantivo el valorizar y preservar la especificidad de los territorios de idoneidad intrínseca para actividades vinculadas a la logística, a fin de garantizar la competitividad de nuestro país a largo plazo. Políticas de integración regional que han logrado diversos grados de consolidación en diferentes aspectos, hacen explícita la aceptación en el nivel estatal de la necesidad de pensarse como ámbito integrado a territorios más amplios.

La necesidad de disputar un espacio en el corredor logístico del MERCOSUR forma parte de un imaginario colectivo que se nutre con aportes de los más diversos sectores. Es así que desde los diseños nacionales o transnacionales, desde los gobiernos departamentales o desde la sociedad civil, se propone la incorporación sobre nuestro territorio de actividades que trascienden, en muchos casos, la escala de lo local. Resulta más que evidente que la mayoría de estos emprendimientos, en función de los programas que desenvuelven o de las actividades sobre las que se van a constituir en atractores, producirían un fuerte impacto sobre el paisaje natural y sobre el paisaje históricamente construido.

La mundialización encierra una lógica económica que aprovecha los factores atrayentes. La ciudad provee un conjunto de efectos útiles de aglomeración que resultan utilitarios a los principales sectores de la economía por reducir la complejidad de sus operaciones: sitios estratégicos con una vasta concentración de infraestructura, de recursos laborales, aptitudes y edificios. Desde esta lógica *“la nueva tecnología de la información no se visualiza como determinante del fin de la importancia económica de las ciudades sino como vehículo que aumenta al máximo el potencial de dispersión geográfica”* (Saskia Sassen, 1997).

Tres procesos contemporáneos, la desterritorialización, la desespacialización y la deslocalización, producen localizaciones que forman parte de lo que Bayardo y Lacarrieu (1999) denominan como *“fabricación”* del territorio. Las lógicas contemporáneas suman a la concepción del territorio como “dato” el producto en que la globalización lo convierte, al concentrar capitales y decisiones y también al ser reivindicados como soporte de sus actividades por parte del sector social.

Pero también el sentido del lugar está cambiando con la globalización, en la medida en que la cultura se constituye en un recurso estratégico para el posicionamiento de los lugares en la competencia por mercados y consumidores. Un cambio del que son soporte las tecnologías de la información, el transporte y la comunicación. Son estos medios los que contribuyen a constituir, reproducir y amplificar una diversidad de lugares utilitarios a la globalización. Las diferencias entre dichos lugares son visualizadas como bienes y habilidades con un valor de cambio transable en el mercado, precisamente a partir de su “color” local.

Sitios urbanos, sitios rurales y sitios mixtos, permiten percibir el territorio como construcción histórica y como práctica cultural. Como componente estructural de larga

duración las formas más antiguas de infraestructura resurgen como elementos fundamentales para sectores decisivos de la economía. La metropolización y la regionalización de un sector de la economía tienen límites fijados por el tiempo que se tarda en llegar a la ciudad principal o a las ciudades principales de la región. En función de las apuestas estratégicas a las que se apunta como nodo en un sistema de ciudades, se evidencia en forma creciente la necesidad de reconfigurar la geografía del entorno edificado y no edificado para la actividad económica.

III.1.3 DEL CONOCIMIENTO GENERADO DESDE LO INSTITUCIONAL

El programa Nacional de Prospectiva Tecnológica 2015 de la Dirección Nacional de Ciencia y Tecnología (DINACYT) del Ministerio de Educación y Cultura, propuso tres temas para el ejercicio 2001-2002: energía, biotecnología en el sector agroalimentario y transporte y logística.

Dentro del Ministerio de Educación y Cultura, el Comité del Área de Oportunidad de Transporte y Logística de la DINACYT/CONICYT, reconoce la logística como una de las áreas prioritarias de estudio a escala nacional. El Comité expresa que el estudio de prospectiva concluye en oportunidades para la exploración del potencial tecnológico en cada uno de los componentes del sector; el sector académico tiene un importante rol en términos de desarrollos académicos y tecnológicos tangibles que pueden ser aplicables a la realidad empresarial uruguaya y que el mayor grado de responsabilidad respecto del desarrollo, adquisición y aplicación de tecnologías en las actividades del sector, corresponde a las empresas privadas que lo integran. Agrega que se deben instrumentar medidas para generar los recursos humanos y la estructura necesaria para el desarrollo del área.

III.1.4 ALCANCES DE UNA VALORACION

La valoración de la logística en los roles de Montevideo, reales y potenciales, debe abarcar, al menos, tres dimensiones geográficas: el país, la región y el mundo. El país, como horizonte interno, tiene una ubicación física y una fisonomía propia y un potencial socioeconómico como envolvente de vías de comunicación y centros de operación logística; la región como zona de influencia dinámica y el mundo, con sus bloques económicos, multipolares, los modos de transporte y las necesidades del comercio.

Dada la gran dispersión geográfica entre la fabricación, el montaje y el consumo, las Empresas Transnacionales (ETN) buscan el acceso a una red mundial de servicios de transporte, almacenaje y servicios conexos y seleccionan una red de distribución que evite restricciones operativas y minimice los costos globales. Esa red de distribución se asocia a la localización, el dimensionamiento de áreas de almacenamiento y la selección de medios de transporte.

Uruguay es un país equidistante de los principales centros de producción y consumo de la región. Tiene un gran potencial para ser designado por algunos de los agentes decisores como Centro de Distribución Regional (Gráfico III.1). Su situación geográfica favorece en forma particular su posicionamiento como país de tránsito de mercadería, por abarcar su área de influencia el Sur de Brasil, el Paraguay y el Sur y Mesopotamia de Argentina. A las ventajas geográficas suma las normativas y las operativas. Desde la comunidad logística se afirma que Uruguay atesoró una imagen de país proveedor de soluciones de transporte y logística para el MERCOSUR, en la mente de clientes y proveedores de todo el mundo.

Entendemos que existen realidades económicas y políticas propias de cada contexto, a partir de las que adquiere relevancia la realización de un ejercicio de reflexión que trate de percibir el espacio posible de nuestra pequeña economía en un espacio global. Se ha producido una internacionalización de la logística. La competencia es intensa a nivel regional, la gran interrogante parece vincularse a la posibilidad de ganar espacios. Cada uno de los países integrantes de la región pretende implementar la logística en sus propios espacios geográficos, se compite con ellos y eso puede determinar la necesidad de manejar con cautela el espacio de la negociación.

En el transporte internacional un 90% de las cargas se desplaza por vía marítima, el 10% restante se distribuye entre el carretero y el ferroviario, no teniendo el aéreo ni otros modos prácticamente significación. En la región se registra un 84% por vía marítima y fluvial, este modo ha adoptado cambios estratégicos en los planos tecnológicos, comercial y de organización, con el fin de integrar esta nueva estructura del comercio mundial. Los puertos modernos, como agentes activos, son dependientes de la evolución de la cadena del comercio y del transporte internacional, dejan de ser solamente puntos de contacto entre el transporte marítimo y el transporte terrestre, ofreciendo una amplia gama de actividades comerciales, industriales y de servicios. Estas actividades determinan un mayor requerimiento de espacio para carga y descarga, acopio y grúas, por cada buque y de superficies portuarias derivadas (Universidad de Montevideo, 2002).

Los puertos de la costa Este del Atlántico mueven cinco veces más carga que los puertos del Oeste sobre el Pacífico. Ese mayor dinamismo está asociado a la predominancia de ocupación periférica del territorio y a sus características geomorfológicas (Gráfico III.2). Los puertos integrantes del MERCOSUR han formado una asociación para promover el transporte marítimo por la costa atlántica de América del Sur. Se trata del Consorcio del Corredor Atlántico del MERCOSUR que *“incluye puertos, compañías navieras y sindicatos de Argentina, Brasil y Uruguay. Se basa en la aplicación de los programas de privatización de las instalaciones portuarias que auspician los gobiernos y tiene como objetivo transferir parte del tonelaje transportado actualmente por carretera al transporte marítimo”* (Universidad de Montevideo, 2002). Los puertos miembros son: Río de Janeiro, Belem, Imbituba, Manaus, San Luiz, Suape, Salvador y Vitoria en Brasil; Asunción en Paraguay; Montevideo en Uruguay y Buenos Aires y Bahía Blanca en Argentina.

El transporte de punto inicial a punto terminal tiene aproximadamente el 10 % del valor de las mercancías en los países desarrollados, en los países de menor desarrollo relativo puede llegar a significar más del 20 %. La duplicación de costos radica, entre otros, en la suma de las ineficiencias intermedias, en los puertos, las aduanas, los depósitos, los puntos de transferencia, el mayor tiempo de viajes.

III.2 ROLES REALES

Los roles reales de Montevideo vinculados a la logística, podemos asociarlos a una serie de ventajas competitivas: la localización del país desde el punto de vista geográfico, la calidad de la infraestructura, la dotación de recursos naturales, el capital humano, la estructura institucional y la seriedad y responsabilidad con que el Uruguay encaró siempre sus compromisos y obligaciones, entre otras.

En las diferentes regiones metropolitanas y en el resto del país se acumula un potencial relativo de infraestructuras nodales de transporte: centros de transporte por carretera, centros de almacenaje y distribución, centros de carga aérea, centros intermodales. Este sistema funciona en forma relativamente fluida articulando los

centros de origen y destino de las cargas. Destacamos también la disponibilidad de espacio y la existencia de padrones en localizaciones estratégicas, vinculables a través de las vías de comunicación existentes.

Los sectores vinculados al Transporte y a la Logística fueron en los últimos años de los más dinámicos del país *“habiendo crecido a un ritmo cercano al 6% acumulativo anual”* (Universidad de Montevideo, 2002). Además de cumplir un rol sustantivo en la operativa del comercio interno y del comercio internacional, influyen decididamente en las cadenas productivas y en la competitividad de la producción exportable uruguaya.

El impacto de esta evolución económica, la expansión del comercio y el escenario productivo nacional, promueve a la realización de inversiones en infraestructura. Desde el Estado se anuncian inversiones en dragado y en infraestructura portuaria, carretera y ferroviaria. En el Aeropuerto Internacional de Carrasco se realizó la ampliación de la pista de 2700 a 3200 metros, con 45 metros de ancho, que permite volar a Europa sin escalas y sin restricciones de carga. Se realizan ampliaciones en depósitos para exportación e importación de cargas y en áreas de desconsolidación. Se anuncia el comienzo de la construcción de la nueva terminal aérea.

III.2.1 LOS HITOS SIGNIFICATIVOS EN EL ESPACIO Y LA SITUACION SIMBOLICA DE LAS CUALIDADES IDEALES

Los roles reales también se relacionan con los hitos significativos en el espacio y ahí cuentan las infraestructuras existentes, asociadas a los distintos modos de transporte. La interconexión eficiente entre las interfases se traduce en una efectividad en la prestación del servicio, la conectividad, las conexiones, la disponibilidad para expandirse físicamente, la necesidad de asegurar la ausencia de restricciones para el desarrollo futuro. Estas cualidades pueden producir, en algunos casos, el abandono de áreas urbanizadas y bien servidas, donde el desarrollo puede estar condicionado por las actividades que lo presionan. La situación simbólica de las cualidades ideales puede alejarse de un capital físico existente para ser buscado en suelo de nueva generación, donde la Ruta 1, el posible puente sobre el Río de la Plata, los accesos del norte por Ruta 5, la localización de los centros logísticos de carga y el puerto de Montevideo siguen signando las tensiones de localización.

Existe coincidencia en distintos ámbitos al sostener que en el mundo nos visualizan como un hub por nuestra posición geopolítica como territorio integrante del MERCOSUR. Esa visualización determina que al momento de tomar decisiones, éstas se articulen con las situaciones predominantes en Argentina y sobre todo en Brasil, como novena economía del mundo. Uno de los desafíos a definir será la determinación de los ámbitos de negociación, que deberían incluir relacionamientos múltiples, escalonados y en paralelo, cada uno en el ámbito de su dominio.

Dentro de los ejes de integración y desarrollo identificados en la Red Básica Subregional, que conecta centros de producción y consumo de la Costa Este del Atlántico con el centro de la Región y con los puertos del Pacífico, Montevideo es visualizado como nodo del corredor industrial Río - San Pablo - Porto Alegre - Montevideo - Buenos Aires y su extensión a Santiago de Chile (Gráfico III.3).

Las características geomorfológicas de su relieve y el perfil de sus costas aportan en la conformación de sus ventajas comparativas. La bahía de Montevideo, considerada como sistema portuario, cumple con las condiciones necesarias para la instalación de un puerto concentrador, pivote o hub. La ubicación geográfica es una ventaja comparativa de Uruguay que para hacerla competitiva debe complementarse con el

desarrollo de la infraestructura. Sus desafíos se asocian de esa forma a la demanda de una mayor área intraportuaria y de mayores facilidades portuarias y extraportuarias en zonas adyacentes. En esta dirección no debe dejar de atenderse a que las costas enfrentan crecientes presiones y conflictos de uso. Una menor necesidad de dragado en relación al puerto de Buenos Aires, se traduce en menores costos para el funcionamiento portuario.

El desarrollo de un puerto debe considerar su entorno socioeconómico. La ciudad de Montevideo tiene un valor de uso complejo, que emerge de la articulación en un sistema espacial de valores de uso elementales tales como la disponibilidad de mano de obra altamente calificada, con una experiencia en la actividad portuaria que incluye todos los aspectos de la operativa y de la gestión portuaria como *“infraestructura y equipamiento especializado, ingeniería portuaria y naval, reparación naval en diques y varaderos, comunicaciones de primer nivel, salud, bancos, plaza financiera, seguros internacionales, zonas francas y terminales extraportuarias adyacentes, accesos fluviales, viales y ferroviarios”* (Universidad de Montevideo, 2002).

Se destacan cuatro pilares básicos en la normativa uruguaya que favorecen las decisiones de las ETN para invertir en Uruguay, la Ley de Puertos, la Ley de Sociedades Comerciales, la Ley de Zonas Francas y la Ley de Inversiones.

Contemporáneamente se llevan a cabo los debates que permitirán sacar partido de las ventajas comparativas y competitivas que el país posee. Desde lo institucional se trata de definir la especialización en que se va a basar la economía, en cómo llegar a esa meta y para ello las alianzas a buscar, los rubros de mayores ventajas y las cadenas de valor agregado a integrar, la innovación tecnológica que permita la inclusión en las oportunidades que ofrece la cadena de valor mundial.

En la logística de distribución, la exportación de servicios tiene un efecto multiplicador por su importancia a nivel nacional en la cadena de valor. Los compromisos asumidos a nivel ministerial son el dar prioridad al transporte de carga por ferrocarril y al transporte carretero. El multimodalismo está plenamente contemplado en la normativa jurídica nacional y regional, y es parte integral de la cultura de los operadores del sector. En el plano de las comunicaciones, la inversión en fibra óptica se transforma en un aspecto decisivo en la industria logística para tener acceso a las redes de comunicación internacional.

Desde el punto de vista jurídico, el régimen de Puerto Libre es la mayor fortaleza del puerto de Montevideo y su mayor oportunidad, especialmente si consideramos que es el único en todo el MERCOSUR. Cuenta también con la ventaja del trabajo continuo marcado por ley, durante las 24 horas del día y los 365 días del año. El régimen de puerto libre, fácilmente emulable en la región y el hecho aceptado a nivel mundial de que no existen puertos con tráficos cautivos, *“ni siquiera los de importación y exportación correspondiente a cada región, debido a que las mercaderías siguen el camino de menor costo, utilizando alternativas vinculadas a otros modos de transporte”* (Universidad de Montevideo, 2002), son dos de los riesgos que pueden afectar las particularidades consignadas como ventajas competitivas.

III.2.2 A PARTIR DE LA PROSPECTIVA QUE CONSTRUYE LA NUEVA ADMINISTRACION A ESCALA NACIONAL DESDE LA ANP, AFE Y EL MTOP

La existencia de zonas o centros específicos para el desarrollo de actividades logísticas y la naturaleza de la propia actividad requiere la concentración de

infraestructura. Centros de distribución como los puertos, aeropuertos, zonas francas, zonas industriales y zonas de almacenamiento, conectados con los diferentes modos de transporte marítimo, fluvial, vial, ferroviario y aéreo, se constituyen en los medios fundamentales y eficaces para permitirle dinámicos procesos de crecimiento y de integración regional.

En la construcción histórica de las localizaciones, las terminales principales de los diferentes modos de transporte se dispusieron de forma tal que constituyen a su vez nodos de conexión con otros modos de transporte. Esto determina la existencia de facilidades para que las transferencias intermodales sean eficientes. Corredores de transporte, canales de navegación, hidrovías, ejes viales, puentes y redes ferroviarias formalizan los enlaces entre centros de producción y de consumo.

Los centros productivos y de agregado de valor logístico de relevancia están conectados a una o más ramas de la red de transporte intermodal. Los actores evalúan la agilidad de esas conexiones en términos de la facilidad para mover las cargas y los tiempos para acceder a las terminales.

El Ministerio de Transporte y Obras Públicas y la Administración Nacional de Puertos diseñan el sistema portuario nacional. La prospectiva que manejan refiere a la incorporación de la hidrovía del Uruguay al sistema. Ello determinó el pasaje de los puertos de Salto y Paysandú a la órbita de la ANP. La construcción del canal y las esclusas en Salto Grande, atraerían las cargas de Uruguayana. La posibilidad de subir el río aguas arriba, con mercaderías finales y contenedores, en barcazas podría efectivizarse en el mediano plazo.

La infraestructura portuaria existente es insuficiente para movilizar la mitad de los volúmenes anuales de carga que se estima habrán de transportarse en los próximos años. A escala nacional, dentro del MTOP está en estudio la posible implantación de un muelle oceánico en el este; los proyectos previstos para el quinquenio abarcan obras de infraestructura en los puertos de Montevideo, Nueva Palmira y Colonia y la incorporación de equipamiento, equipos de dragado y scanners y adecuación de grúas eléctricas.

En Nueva Palmira, la incorporación de nuevos silos para cereales amplió su capacidad. Se promueve la instalación de una terminal portuaria multipropósito para respaldar la cadena que se inicia en Río Negro, construyendo muelles con diferente calado interno y externo, generando un puerto en Zona Franca para cargas generales y containers y llevando el calado a 32 pies, para cargar productos con mayor valor agregado. Existen dos proyectos de puertos aprobados, uno aguas arriba del de ANP, actualmente en proceso de construcción y otro, aguas abajo, en la Barranca de los Loros.

La dinámica del transporte fluvial se apoya en el elevado número de puertos fluviales y fluvio marítimos instalados a lo largo de los ríos: barcos de menor porte, barcazas y barcos feeder serán los aprovisionadores. La generación de terminales “all weather” con una “dry working area” requerida por la alta exigencia de manipuleo de algunas cargas está prevista, a cargo de operadores privados, en alguno de los puertos del sistema.

Se trabaja el proyecto de ampliación del Puerto de Fray Bentos con un calado de 28 pies y el apoyo al desarrollo de emprendimientos portuarios privados. Se encuentran en proceso de construcción dos puertos privados aguas arriba del Puente

Internacional de Fray Bentos especializados para embarque de madera en rolos, chips y sub-productos, asociados a las empresas Botnia y Ence.

Se proyectan obras de dragado del Canal Martín García y del Bajo Río Uruguay, para salir de Fray Bentos con 30' de calado el 80% del año; de los pasos limitantes del Río Uruguay entre Fray Bentos y Nueva Palmira a efectos de mejorar la eficiencia en la carga de los buques en Fray Bentos y puertos cercanos, brindando una alternativa competitiva en materia de cargas forestales con el Puerto de Montevideo. Asimismo se está previendo la realización de las obras de balizamiento del río.

La ANP promueve la reorganización de la bahía con la instalación de la Terminal Pesquera en Puerto Capurro, el traslado de la Base de la Armada Nacional y la instalación de la terminal de productos forestales. Para el período 2008-2011 extenderá el muelle de TCP en 250 metros, construirá el muelle multipropósito y anexará tierras ganadas al mar, la incorporación de áreas cercanas a la bahía donde poder instrumentar su crecimiento, la construcción del acceso norte y la compatibilización del acceso ferroviario al puerto. El recinto portuario es estrangulado por la ciudad, presenta dificultades en sus accesos y son insuficientes el espacio y los lugares de atraque. En función de esta evaluación, el MTOP estudia la alternativa de sobre elevar el trazado de la Rambla Sudamérica en el borde norte de la bahía, para el tránsito automotor privado, a efectos de obtener una vinculación fluida del recinto portuario con la ciudad (Gráfico III.3).

En paralelo con la expansión portuaria se han desarrollado nuevas centrales de carga. Estas centrales se complementan con las Terminales Extraportuarias y con las Zonas Francas. Designadas como Centros Logísticos y de Distribución Física de Mercaderías para alcanzar el despacho "justo a tiempo", buscan mejorar servicios, calidad, rendimiento y eficiencia de las operaciones; la incorporación de valor agregado; la reducción de costos y el ofertar servicios bancarios y de comunicación.

En relación a la infraestructura ferroviaria, se cuenta con los corredores físicos, terrenos, sendas laterales, desmontes y terraplenes. Su reactivación prevista, no requiere inversión en la infraestructura suelo. El trazado de la red actual, independientemente de la escasa velocidad que admite, atiende a los centros de producción y consumo y, al converger en el Puerto de Montevideo, facilita la exportación y el recibir y transitar mercaderías del comercio exterior.

Las estrategias en infraestructura promovidas desde lo estatal se asocian primordialmente al transporte de carga. Marcan la clara intención de vincular la actividad productiva nacional del norte, el litoral y el sur del país. A esos efectos se crea la Corporación Ferroviaria, sociedad anónima perteneciente en un 100% a la Corporación Nacional para el Desarrollo. La compañía recuperará la vía Montevideo-Rivera y un ramal desde esa línea hacia Fray Bentos. Llegar hasta Fray Bentos desde el norte, el sur y el este y establecer la conexión ferrocarrilera con el puerto de Nueva Palmira se encuentran entre las metas formuladas. Se instrumentará la renovación y mejoramiento de la red ferroviaria del norte del Río Negro que confluye a Fray Bentos y de su conexión con el sistema ferroviario de la Mesopotamia argentina y se construirá una nueva vía que unirá los puertos de Fray Bentos con Nueva Palmira (Gráfico III.4).

Los desplazamientos desde y hacia el norte y el oeste y la vinculación de esos sectores con el Puerto de Montevideo están posibilitados por la existencia de vías de gran capacidad insertas dentro de la trama urbana de la ciudad. Los roles reales asociados a la logística se ven potenciados por las facilidades que el tránsito en esos

sectores de la zona metropolitana de Montevideo presenta en relación con el transporte de carga.

La construcción del colector perimetral, previsto para la presente administración por el MTOP, posibilitaría la conexión del aeropuerto internacional de carga con la Ruta 1, el futuro puente Colonia - Buenos Aires, y los accesos del Norte por Ruta 5, con el puerto de Montevideo y con los centros logísticos de carga (Gráfico III.5).

La reincorporación dentro del MTOP de una unidad que atienda específicamente las propuestas provenientes de la actividad privada, los proyectos de inversión, con la consigna de asignar un responsable por proyecto que asuma en tiempos razonables las decisiones que deberían tomarse, es recibida con expectativa favorable por parte de los operadores.

Desde la visión de los actores, el no disponer de una infraestructura de transporte adecuada y eficiente ni de un sistema integrado de logística, es una restricción para el desarrollo económico y social del país. Los roles reales del sector se apoyan *“en una oferta inadecuada, no sustentable y caracterizada por una innecesaria competencia entre modos, por la baja productividad de gestión y una severa irracionalidad”*, aseveraciones aplicadas a todos los modos de transporte y que *“se traducen en una elevada ineficiencia”* (Universidad de Montevideo, 2002). Plantean como meta una integración entre los modos, a efectos de generar sistemas integrados de transporte y una integración de las redes, para consolidar una estructura de infraestructura coherente y eficiente.

Expresan que la no-existencia de Planes Maestros coordinados y debidamente planificados por los organismos correspondientes determina la pérdida de efectividad del comercio por la falta de integración de las interfases. Como buen ejemplo de esta situación destacan *“la total falta de visión por parte del gobierno departamental (Intendencia Municipal de Montevideo) y de la Administración de Ferrocarriles del Estado AFE, ya que por causa del Plan Fénix, la construcción de la nueva estación del ferrocarril ha provocado la desaparición de la playa de maniobras del ferrocarril, eslabón fundamental de la interfase con el puerto de Montevideo, incluso una marcada tendencia a la edificación en las cercanías de la zona portuaria, atenta contra el desarrollo de dicha terminal”* (Universidad de Montevideo, 2002).

Entendemos que todas las actuaciones previstas comienzan a incidir en los roles reales de Montevideo vinculados a la logística. Las certidumbres que generan en los actores respecto a la prospectiva que trata de consolidarse, multiplican las sinergias de una comunidad logística que se visualiza a sí misma con un grado de madurez reconocido a nivel regional.

III.2.3 COMO REDUCIR COSTOS PARA LA SOCIEDAD

Afirmamos como requisito ineludible la implementación desde la órbita decisional del análisis multicriterio para la toma de decisiones, junto con la necesidad de realizar una estricta evaluación de los operadores. *“La calidad de los agentes se debería medir en indicadores, en forma obsesiva”* se reclama desde la Universidad Montevideo (2002).

En el caso específico del transporte, habría que tener en cuenta la integración de todos los modos para tomar decisiones tecnológicas respecto de cada uno, en función de los efectos cruzados a capitalizar. Sumado a la necesidad de minimizar los impactos ambientales, se mencionan los costos que asume la sociedad en su conjunto

tanto en función de las inversiones que son realizadas por los administradores de las escalas municipal y estatal, como por los operadores.

La legislación existente a nivel municipal es insuficiente a efectos de controlar el desarrollo de urbanizaciones en el entorno de las rutas nacionales y en las proximidades de las áreas a reservar para usos productivos asociados a la logística y a la localización de nuevos nodos de transporte. El conjunto de la sociedad asume el financiamiento de infraestructuras que determinan en el corto plazo nuevos costos asociados, debido a la ausencia de controles en la implantación de actividades de localización territorialmente transferible tales como la residencial. A ellos se suma *“el costo incremental de operación de los vehículos, la pérdida de ingresos por concepto de mayor tiempo de viajes”* y una larga lista en la que se incluyen *“los temas ambientales, de eficiencia energética, de seguridad, de eficiencia en el uso del suelo y de valores paisajísticos y estéticos”* (Universidad de Montevideo, 2002).

III.3 ROLES POTENCIALES

La industria de servicios logísticos se promueve desde lo gubernamental como estrategia, como política de estado a ser asumida. Los roles potenciales tienen una relación vinculante con el logro de que la industria de servicios logísticos se transforme en materia de conocimiento nacional, de valoración del atravesamiento que produce en todas las actividades sectoriales, de la superación de la visión restrictiva que la asocia a los “servicios” y la excluye del listado de las actividades productivas.

El primer paso a lograr sería su integración en el rubro exportaciones, en el que solamente se computa la exportación de bienes, más se desconoce la exportación de servicios, evidenciando la confusión existente al asimilar el comercio exclusivamente con el comercio de bienes y mercancías. La logística liga, articula, potencia, juega un papel clave en el marco de la especialización productiva, más no ha logrado aún el reconocimiento de que su optimización contribuye al mejoramiento de la calidad de vida.

Los roles potenciales de Montevideo se visualizan asociados a la consolidación de un “cluster” logístico en el ámbito supranacional. Las ventajas competitivas hoy presentes podrían multiplicarse en función de una interacción que abarque la competencia y la colaboración entre empresas, así como entre empresas, consumidores e instituciones de apoyo y decisiones, regulaciones jurídicas y normativas procedentes del ámbito institucional.

Un cluster concebido como fenómeno económico que englobe relaciones sociales en su interior, cuya escala pueda trascender la de la nación y cuya existencia se base en el supuesto de que las distintas actividades económicas no se desarrollen aisladamente, sino que el crecimiento de cada una de ellas impulsa el crecimiento de actividades conexas. Un cluster como aglomerado territorial alrededor de recursos naturales, que se nutre mutuamente a su interior por la presencia de encadenamientos colectivos.

Para visualizarlo, es necesario haber construido una perspectiva histórica de los procesos económicos. Validamos esto a partir de la descripción de los encadenamientos causales, por el hecho de que los cambios y las consolidaciones productivas se dan a lo largo del tiempo, a través de un desarrollo en los que el marco institucional y organizacional de un país, el avance técnico y tecnológico de las industrias y el desarrollo económico de las distintas regiones son dimensiones sustantivas.

En el 2015 Montevideo debería ser “*el Róterdam del MERCOSUR*” (Universidad de Montevideo, 2002). Sus roles potenciales se asocian a su transformación en una Plataforma Logística, integrada por los Puertos de Montevideo, La Teja, el Complejo Comercial Multipropósito de Punta de Sayago y Centros y Zonas de Actividad Logística adyacentes al colector perimetral. Se constituiría en pivot de los puertos de Salto, Paysandú, Fray Bentos y Nueva Palmira hacia el oeste, vinculados a la salida histórica de la producción por vía fluvial y de los puertos hacia el este, Punta Negra, La Paloma o La Coronilla que articularían la relación oceánica sur-sur intercontinental. A esa imagen habría que agregar la posibilidad de articular ríos y arroyos interiores, navegables en gran parte de su curso, conectables a través de los grandes ríos, opción ya concretada a nivel europeo al consolidar los canales vinculantes que unen el este y el oeste.

En esa dirección Uruguay “*no sólo se concibe como un captor de flujos de tránsito tal cual embudo, sino que habría de transformarse en “digestor” de cargas*” (Universidad de Montevideo, 2002). Al objetivo de lograr el pasaje de la carga por la región intentaría agregársele la incorporación de procesamiento, la suma de valor.

El desarrollo de la infraestructura necesaria para implementar la bahía como puerto con tres terminales, se ve potenciado por la existencia en la zona de varias terminales extraportuarias y la propuesta de construcción de un centro de distribución regional en las proximidades de la Ruta 1, de tránsito con Argentina, y otro en las proximidades de Ruta 5, de tránsito con Brasil.

Los roles potenciales de Montevideo deben apoyarse en la construcción de una identidad de sector definida y clara; la generación de una marca sólida podría permitir al mercado regional y mundial comprender, identificar y confiar en la propuesta de la cadena logística uruguaya; el encontrar “verdaderas” diferencias que constituyan ventajas competitivas y el saber proyectarlas en forma adecuada, coherente y perdurable en el tiempo. El abordaje de esta tarea ya iniciada está ahora respaldada por la explicitación de la voluntad política de promover la industria de servicios logísticos como una política de Estado (PROLOG, 2002). El pacto de las infraestructuras a concretar en los lapsos reales y el unir y alinear esfuerzos de los distintos actores que integran la comunidad logística articulará las sinergias y permitirá la construcción de compromisos de mayor ambición.

III.3.1 APOSTANDO A LA GENERACION DE UN SISTEMA NACIONAL PORTUARIO

Sostenemos que el puerto de Montevideo posee ventajas comparativas para integrar una posible línea principal Río de la Plata-Sudáfrica-Medio Oriente-Lejano Oriente (Gráfico III.5). Apostar a los mercados extra región determina la necesidad de que el sector mejore y amplíe su sistema portuario, de que coordine los intercambiadores marítimos con las zonas francas, los depósitos extraportuarios, las centrales de carga, los enlaces y el resto de los nodos del sistema. Determinaría, a su vez, el estudio de la posibilidad de especializarse para algunos tipos de tráfico que le podrían otorgar ventajas comparativas como terminal portuaria.

El dragado del Río Uruguay, su balizamiento y su mantenimiento, posibilitarán la navegabilidad a efectos de ligar los principales puertos fluviales del litoral: Nueva Palmira, Fray Bentos, Botnia, Ence, Paysandú y Salto. El gobierno nacional atiende de esta forma al desarrollo de la producción forestal, al tránsito y trasbordo de mercaderías y a la logística de tránsito de cereales aguas arriba de la Hidrovía.

El Puerto de Montevideo, como nodo primordial del sistema, podría tener una participación preponderante en el movimiento de cargas de la región y hacia el resto del mundo. *“Como ejercicio prospectivo debemos señalar la importancia estratégica de operar 3 terminales, lo que internacionalmente se conocería como el Puerto de Montevideo, con una capacidad de movilización de carga proyectada a 15:000.000 Ton. y a 650.000 TEU’s”, “3 terminales, dentro de lo que se conocerá como Puerto de Montevideo. Teja, Cerro Free Port y Puerto. Las operaciones logísticas de consolidación, desconsolidación, almacenaje, fraccionamiento, búsqueda, rotulado, manipulación y transporte de distribución física de mercaderías en régimen de tránsito, por los diferentes modos, requerirán la instalación de más de una zona, plataforma logística. Alcanzar esas metas dependerá de la optimización y complementación de las operaciones de las terminales”* (Universidad de Montevideo, 2002). Entre las innovaciones que podrían potenciar los roles, se puede mencionar el uso de posicionamiento por satélite y de dispositivos de seguimiento y control de las cargas, la localización electrónica de direcciones, los sistemas inteligentes de control de tránsito y los mecanismos de control automático de vehículos.

La ubicación geográfica es lo que hace viable la consideración de un puerto como pivote o hub. Las operaciones de los buques celulares “full container” actuales se concentran en determinados puertos de una región, de los cuales y hacia los cuales se desplazan los buques de menor porte, denominados feeders, alimentadores o suministradores, que distribuyen cargas para puertos de menor demanda o con condiciones físicas limitadas. Los puertos hub se definen, entre otros factores, por su ubicación en el cruce o conexión de rutas intercontinentales. Montevideo no cumple hoy esa condición, por lo que, al presente sería un puerto regional principal y no un puerto hub.

Desde la Prospectiva Tecnológica se apunta a proyectar a Montevideo como puerto de cruce de rutas intercontinentales (Grafico III.5). Se promueve la definición y el análisis de la logística como sistema, abarcando las relaciones jurídico-institucionales, las económicas, las técnicas, las ambientales, las de poder y las culturales, entre otras. A nivel nacional, está comenzando a construirse una adecuada valoración de la característica estratégica del transporte y de la logística. La intencionalidad es el promover la formulación de una política de estado que desencadene el manejo articulado del transporte y de la logística en la cadena de producción, de distribución y de almacenamiento.

La implementación de una Política Nacional Intermodal de Prestación Logística, determinaría la necesidad de tener en cuenta la capacidad de complementación de los distintos modos a efectos de participar en la cadena de distribución física internacional. La elaboración de un Plan Nacional de Logística multiplicaría los roles potenciales a ella vinculados, a partir de la articulación de todos los nodos de la logística de producción, almacenamiento y distribución y de la participación en forma conjunta y coordinada de todos los medios de transporte concebidos cada uno de ellos como la continuación del otro.

Visualizamos la instalación de terminales de carga periféricas a Montevideo asociadas a los tres ejes radiales que conectan la aglomeración con el resto del territorio y con las conexiones internacionales a ellos asociados. Entendemos que la concentración de la operación de cargas en áreas específicas y adecuadas en la periferia de la ciudad y dentro del área metropolitana, debería concretarse con el fin de asegurar los roles reales y no comprometer los roles potenciales de Montevideo, asociados a la logística.

III.3.2 EL MARCO LEGAL, EL REGIMEN JURIDICO Y LAS POLITICAS DE ORDENAMIENTO

Estimamos que la aprobación de la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible contribuirá a multiplicar los roles potenciales de Montevideo asociados a la logística. Será sustantivo el rol de los gobiernos departamentales en la implementación del control de las urbanizaciones sobre suelos a preservar con destino a la logística, de los suelos inmediatos a las obras a ella asociados y de la determinación de las áreas de amortiguación que garanticen las medidas precautorias que se establezcan en relación con el manejo ambiental y perceptivo de las implantaciones. Entendemos que resulta imprescindible la promoción, desde el nivel estatal, de una legislación complementaria que regule específicamente la protección de los suelos con potencialidades productivas, de condiciones territorialmente intransferibles.

Conocer los objetivos y los alcances, las restricciones y las facilidades que se formulen desde los distintos planes de ordenamiento aprobados a nivel departamental, posibilitará el diseño de la distribución física de las actividades logísticas. Las zonas de desarrollo industrial a ellas vinculadas tienen requerimientos específicos que no deberían ser obviados por los decisores. Su localización territorial no sólo debería preverse en las inmediaciones de los puertos, ya que la agilidad de conexión puede sustituir en muchos casos a la cercanía, sino en la proximidad de todos los grandes centros de intercambio entre modos. El aporte de los directamente involucrados en la formulación de las propuestas es de orden, así como el establecer previsiones con relación a la demanda de flexibilidad de localización temporal en función de los procesos que derivan de sus específicas actividades. De esta manera se diseñarían formas de paisaje que no respondiesen a la idea de finalización sino a la idea de transformación.

Estableciendo políticas claras de ordenamiento, que indiquen las zonas en que las localizaciones son posibles y las faciliten luego, abonaría la consolidación de clusters vinculados a la logística. Se entiende que al presente no sólo existe demanda sobre el cordón que rodea a la zona metropolitana de Montevideo, sino que se percibe en otras regiones, tales como las vinculadas al cluster maderero de la zona centro y litoral del país, al cluster turístico y al pesquero, entre otros.

La definición de normas y regulaciones a partir de las que sean evaluados los proyectos en tiempos que no los vuelvan inviables y que estimulen a los emprendedores, es una fuerte responsabilidad que debería ser asumida por el estado.

En el diseño del Uruguay como país de cruce, es necesario no desatender que son tres las grandes categorías de las actividades de tránsito, según el valor que agregan: los transbordos, los tránsitos vía depósitos en régimen de "Puerto Libre" o Zona Franca y los tránsitos vía Zonas Francas Industriales. La apuesta de país que se realice habrá de considerar en el diseño el tipo de tránsito a privilegiar y la asignación de suelo en localizaciones adecuadas.

III.3.3 LAS PROPUESTAS DESDE LOS DISTINTOS MODOS Y NODOS DE TRANSPORTE Y DE LA INFRAESTRUCTURA DE SOPORTE

Desde lo académico se proclama que las terminales principales de los diferentes modos de transporte -Puertos, Aeropuertos y Centrales de Carga- deben ser dispuestas *"de forma tal que constituyan a su vez nodos de conexión con otros modos de transporte"*, de modo de brindar facilidades para que *"las transferencias intermodales sean ágiles y eficientes"*. Se reivindica que las cadenas de transporte y

logística deben ser percibidas por los clientes como integradas, fluidas y sin fisuras entre los diferentes operadores *“tanto en el plano de movimientos físicos de las mercaderías, como en el plano de la información asociada a estos movimientos”* (Universidad de Montevideo, 2002).

En la definición de los espacios a asignar a la industria logística, con marco en la concreción de la prospectiva a ella asociada, se acuerda con lo sugerido en la dirección de transformar *“en autopistas a la Ruta 1 hasta la 3, la Ruta 5 hasta Canelones y las rutas 10, 93, 99 y 200. Ello implica la construcción de intersecciones a desnivel en todos los cruces que se mantengan. Estas son medidas que indefectiblemente deberán tomarse al corto o mediano plazo, si bien de difícil instrumentación financiera y política por cuanto van a significar cambios radicales en los patrones de uso del suelo y de urbanización del territorio”* (Universidad de Montevideo, 2002).

Sostenemos que tienen especial relevancia las definiciones claras respecto a la prospectiva hacia la que se tiende, el dar visibilidad a las acciones a efectivizar y a los plazos en que se han de verificar, a efectos de eliminar las incertidumbres en los operadores y en el resto de los ámbitos decisionales con competencias asociadas. Estas definiciones multiplicarían las sinergias y sostendrían el entusiasmo de los emprendedores.

MODO FERROVIARIO. Coincidimos en que el ferrocarril se solventaría con la carga que transita entre países, no siendo suficiente para ello la demanda que genera la producción interna. Entendemos como necesario el desarrollo del modo ferroviario no sólo para el Uruguay sino en conexión con la región, los roles potenciales referidos a este modo de transporte presentarían serias restricciones en la medida en que los países vecinos no tienen interés en que ingresen nuestros modos de transporte a sus territorios; su estrategia se basa en la construcción de redes paralelas con trochas diferentes a las uruguayas a efectos de “forzar” los cambios de modo en los límites fronterizos y capitalizar la logística de distribución de las mercaderías que han de atravesar sus territorios dentro de su propia nación.

AEROPUERTO INTERCONTINENTAL. La posibilidad de generar un aeropuerto intercontinental, con una “longitud de pista mínima para operar con vuelos charter con aeronaves de fuselaje ancho” no debería ser desatendida, en función del crecimiento que en el transporte aéreo de cargas se está produciendo. En la misma dirección, un aeropuerto en el litoral podría potenciar el acceso a la Mesopotamia argentina. Definiciones de este tipo, traerían aparejadas un eventual cambio de rol del aeropuerto de Montevideo y la necesidad de ajustar a objetivos reformulados el proceso de inversión permanente que se produce en ese nodo. Se procesa en el presente la construcción del nuevo aeropuerto internacional.

III.3.4 LA ADECUACIÓN DE LO LEGAL A LA DEMANDA ESPECÍFICA DEL SECTOR

La concreción de los roles potenciales asociados a la actividad logística debería determinar una revisión del marco legal en que operan zonas francas, depósitos fiscales y puertos libres. Coincidimos con los medios técnicos en que debería realizarse una adecuación del marco legal a la demanda del mercado y a los convenios regionales e internacionales en los que Uruguay se inscriba. También en que el diseño de nuevas figuras jurídicas habría de relacionarse a la prospectiva acordada. A modo de ejemplo, al régimen consagrado por una Ley de Puertos, que nos otorga ventajas competitivas en el presente, podría sumársele una figura jurídica, ya instrumentada en otros ámbitos, que crea puertos de “tercera generación” al

permitir en sus recintos actividades netamente industriales relacionadas con operaciones de transformación de la naturaleza de los productos.

Otro aspecto a señalar es la creciente regulación internacional de tipo medio ambiental y de seguridad que exigiría, como estrategia precautoria, el establecimiento de reglamentaciones y equipamientos preventivos. Estas regulaciones internacionales determinarán, a mediano plazo, un nuevo factor de competencia y diferenciación. En otra escala, la eliminación de restricciones horarias para las operaciones en todo el país es otro de los aspectos a no desatender.

La demanda producida en la última década sobre el territorio nacional y sobre el montevideano en particular, ameritaría la utilización de los instrumentos jurídicos ya vigentes para promulgar y reglamentar la creación de zonas o centros de actividad logística, previsualizadas por los actores en localizaciones fuertemente asociadas a las vías de transporte de primera jerarquía. Señalamos la existencia de un “divorcio” entre la función pública que diseña redes e infraestructura, la que ordena el territorio y la presión de privados que, en algunas ocasiones, logran imponer sus preferencias por la vía de los hechos.

El Uruguay es el único país del MERCOSUR en el que aún no rige el Acuerdo sobre Transporte Multimodal suscrito a efectos de permitir un aprovechamiento más eficaz de la infraestructura del transporte de los Estados Partes y de contribuir a la reducción de los costos operativos del transporte en la región (Dec. N° 15/94). El establecimiento de normas que regulen la intermodalidad del transporte no sólo dará certezas acerca del derecho aplicable al transporte en su totalidad, sino que lo garantizará a nivel internacional. El modelo de “carta de porte terrestre” aprobado en Washington en el 2001 podría ser usado como base de unificación.

III.3.5 LOS REQUERIMIENTOS DE SUELO PARA USOS ASOCIADOS A LA LOGISTICA

Desde los medios técnicos se estima que, proyectando la tendencia actual de crecimiento del sector, sólo en Montevideo deberán habilitarse 70 hectáreas para operaciones de terminales de contenedores. Sería necesario el ajustar esta cifra a la demanda que un rol potencial asociado a la industria de servicios logísticos podría demandar a escala nacional, a efectos de comenzar a diseñar los sectores óptimos en los cuales brindar las facilidades.

Los criterios a utilizar para obtener este diseño deberán optar entre configuraciones ideales, que desdeñen las restricciones actuales, y configuraciones que tengan en cuenta las instalaciones de cada actor actualmente, o articular ambos extremos. Entendemos que el análisis del reparto de ahorros y beneficios y las externalidades de signo positivo y negativo que cada una de las alternativas pueda desencadenar, deberían asegurar la sostenibilidad y la competitividad. Con esta aseveración apuntamos a poner en relieve nuestro convencimiento de que los beneficios o endeudamientos son globales para el país en su conjunto.

III.3.6 DE LAS PRECAUCIONES PARA EVITAR ENDEUDAMIENTOS A FUTURO

Sostenemos que las ventajas competitivas y comparativas del territorio son dimensiones a patrimonializar en aras de la sostenibilidad de los roles que pretendemos jugar a nivel regional. Esas ventajas se preservan y construyen en el día a día, a partir de decisiones multiescalares, múltiples y, en ocasiones, aparentemente

desvinculadas. Canales y puentes, como soportes del transporte multimodal, no están excluidos de estas dimensiones.

Históricamente, gran parte de la navegación del tramo del Río de la Plata comprendido entre Montevideo y Colonia del Sacramento *“se hacía por un canal situado muy cerca de la costa uruguaya, al Norte del Banco Ortiz, aún hoy en uso, naturalmente que para barcos de menor calado. La distancia entre Montevideo y Colonia por el canal al Norte del Banco Ortiz es 70 km menor que por el actual canal en uso al Sur de dicho Banco”* (Universidad de Montevideo, 2002). El dragado de este canal y su mantenimiento posibilitaría su utilización ventajosa para los tránsitos en un sistema nacional de puertos donde Montevideo se constituyese en nodo articulador de lo fluvial y lo oceánico.

Coincidimos en la relevancia de impulsar la construcción del Puente Colonia Buenos Aires. Su no concreción determinaría la marginación de la región nodal del MERCOSUR de *“vastas zonas de la Provincia de Buenos Aires, casi todo el Uruguay y parte de Río Grande do Sul (12.200 km², 210 millones de habitantes, PBI de unos 1.000 billones de dólares)”* (Universidad de Montevideo, 2002).

Articulando lo anteriormente expresado, evidenciamos la necesidad de sugerir la reconsideración del gálibo vertical previsto para el proyectado Puente Colonia - Buenos Aires en el tramo de “puente secundario” previsto sobre el Canal Norte del Río de la Plata. Este gálibo sería de 32 m. frente a los 65 m. de gálibo previstos para el tramo de “puente principal” sobre el Canal Sur de acceso a Buenos Aires. Esta decisión *“dejaría al Canal Norte de la costa uruguaya muy lejos en sus posibilidades de acercarse a competir con las condiciones previstas para el Canal Sur, e imposibilitaría a nuestro país de integrar o de mejorar la integración de todos los puertos del litoral uruguayo, del Río de la Plata y del Río Uruguay con el Puerto de Montevideo”* (Universidad de Montevideo, 2002). (Gráfico III.6).

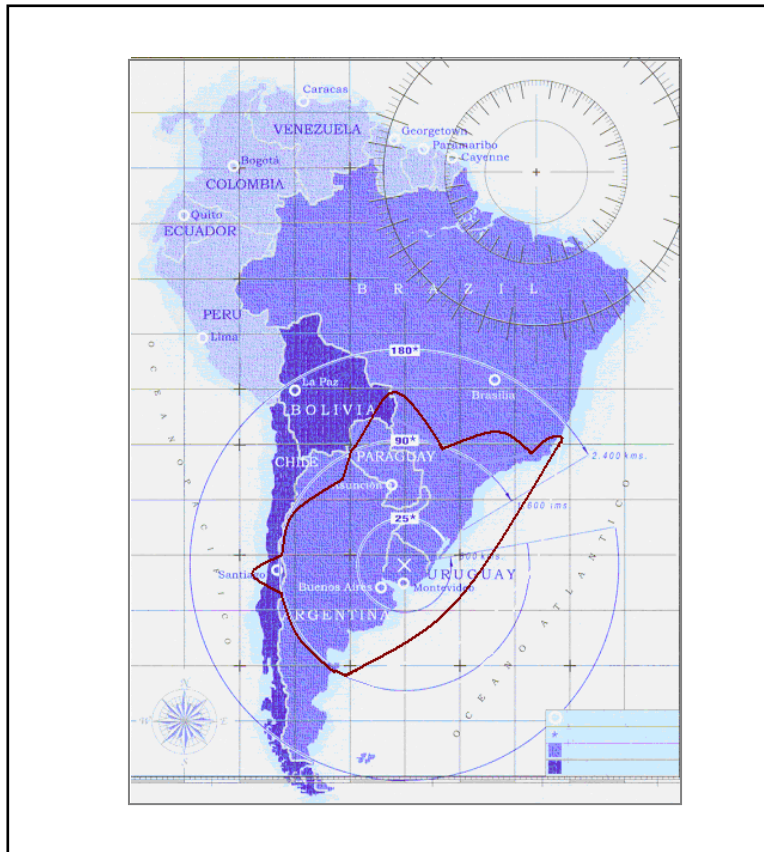
III.3.7 OBSTACULOS A SUPERAR

Desde los medios técnicos, se propone que para lograr el desarrollo de la innovación y la tecnología sería necesario, entre otros, quitar peso al prejuicio de la influencia del sistema político, investigar respecto a transporte y logística, incorporar la cultura de competencia, superar el bajo nivel de capacitación de los técnicos nacionales y el escaso desarrollo de las capacidades empresariales, eliminar la costumbre de confiar en el lobby sectorial. Se señala *“cierta tendencia a postergar la resolución de los problemas que están al alcance de los protagonistas, hasta la resolución de problemas más globales, y naturalmente más difíciles de resolver”* (Universidad de Montevideo, 2002). Sin pretender quitar relevancia a los obstáculos, entendemos que se debería intentar distinguir desde un principio entre los conflictos controlables y los no controlables.

La posibilidad de permitirnos pensar en un futuro cambio de nuestra configuración institucional debería ser válida. Como ejemplo entre tantos, se menciona que hoy en el aeropuerto tiene injerencia el Ministerio de Transporte y Obras Públicas en cuanto a las obras de infraestructura, el Ministerio de Economía y Finanzas en cuanto al control de mercaderías y la Dirección General de Infraestructura Aeronáutica en cuanto a la operación aeronáutica. Asociamos la gran pregunta a si ésta es la configuración que mejor responde a los nuevos roles que pretenderíamos desempeñar.

Desde el medio académico se expresa una manifestación de deseo que compartimos y que nos resulta por demás estimulante *“que las universidades y centros académicos”*

avancen *“más allá de sus funciones de memoria cultural, e investigación básica, y contribuyan en forma sostenida a la creación de riqueza, en términos de desarrollos académicos y tecnológicos tangibles y aplicables a la realidad empresarial”* (Universidad de Montevideo, 2002).



HINTERLAND ECONÓMICO PARA EL TRANSPORTE
FUENTE: URUGUAY XXI

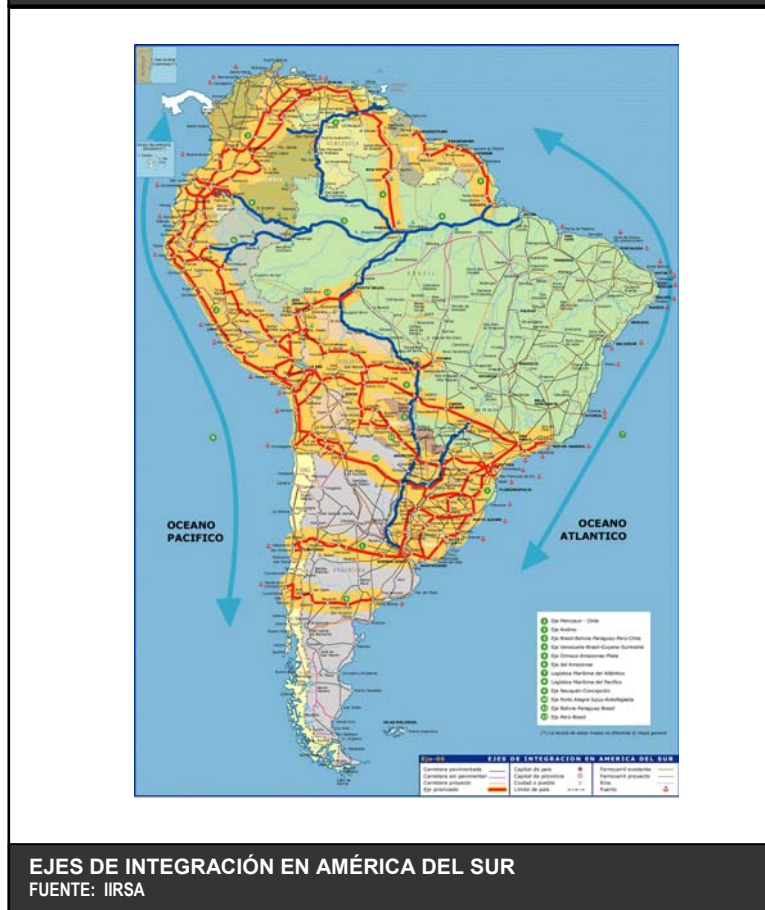


LOGÍSTICA MARÍTIMA DEL ATLÁNTICO
FUENTE: IIRSA

GRAFICO III.1



DENSIDAD DE POBLACIÓN EN AMÉRICA DEL SUR
FUENTE: Atlas Cultural, Social y Económico IHL



EJES DE INTEGRACIÓN EN AMÉRICA DEL SUR
FUENTE: IIRSA

GRAFICO III.2

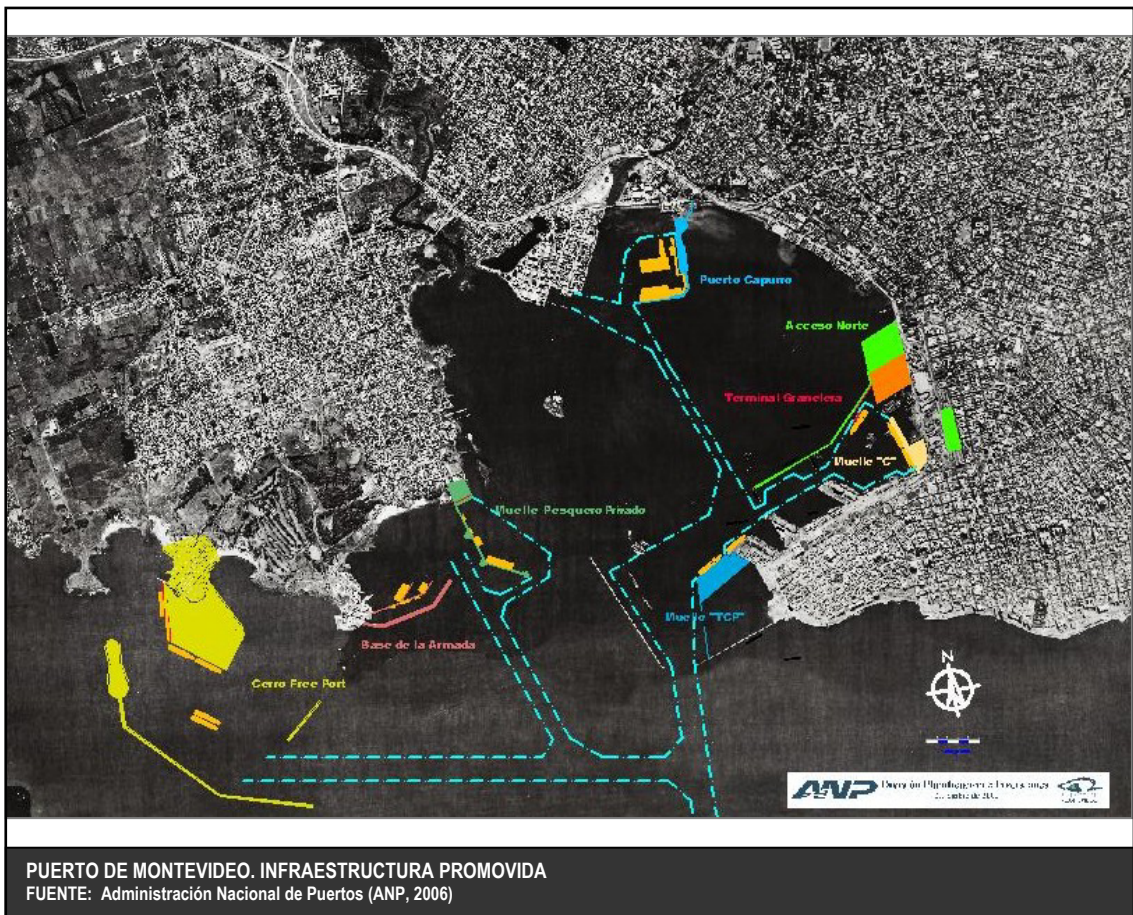
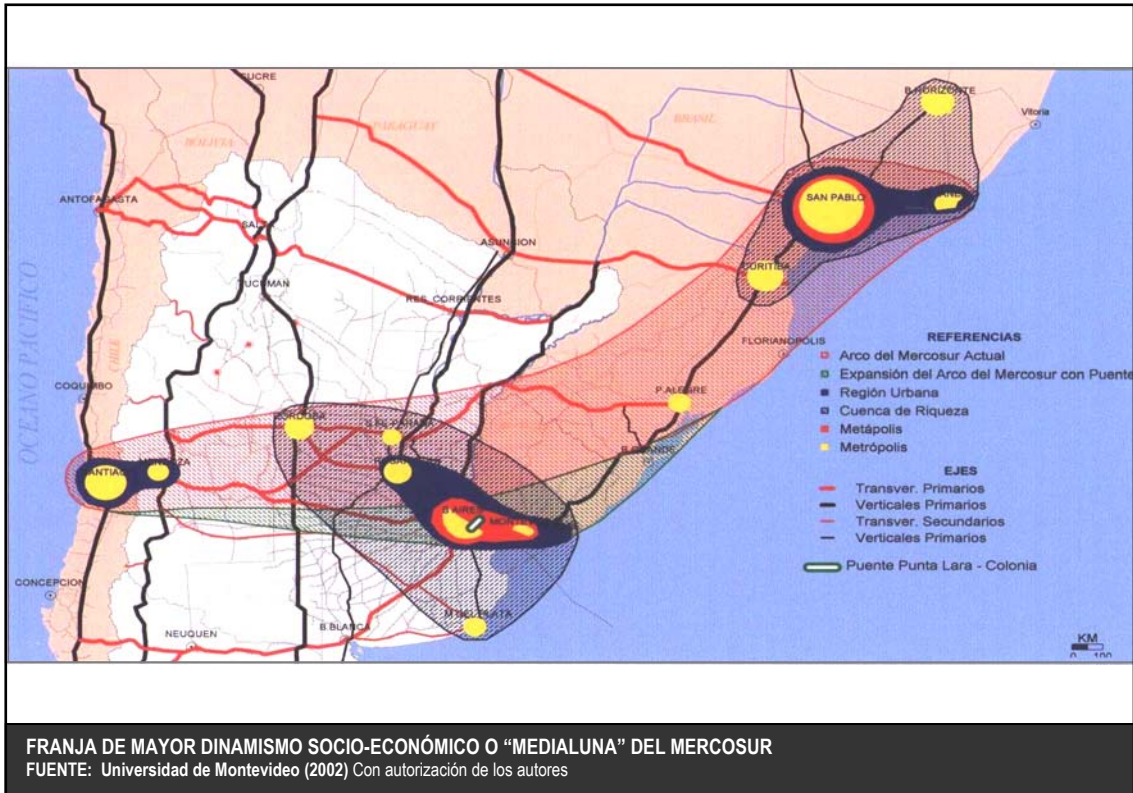


GRAFICO III.3

GRAFICO III.4



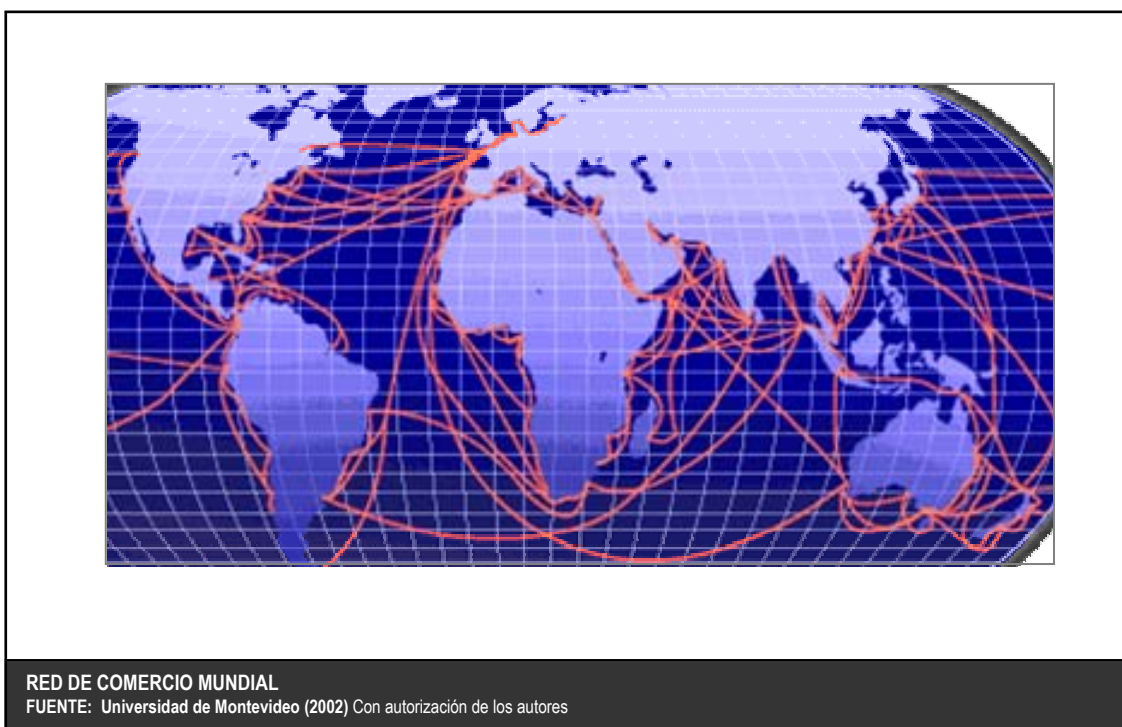
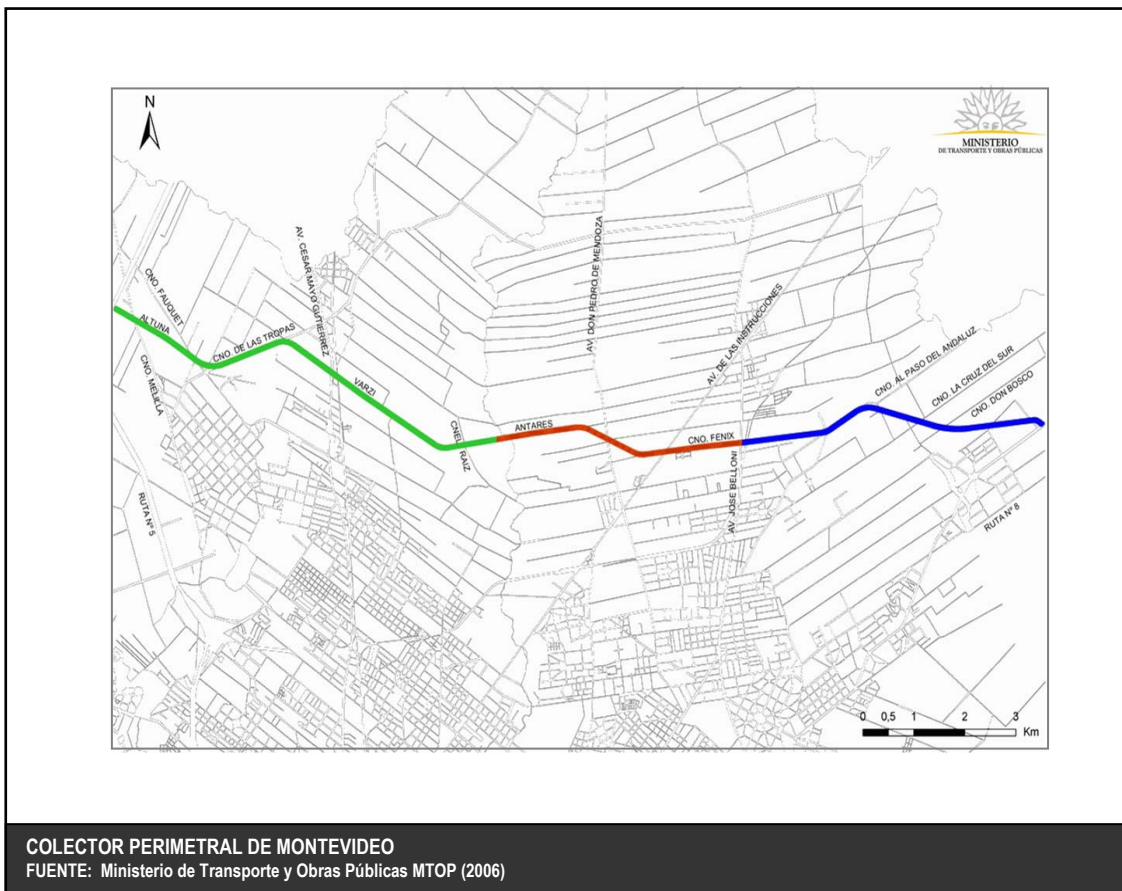


GRAFICO III.5

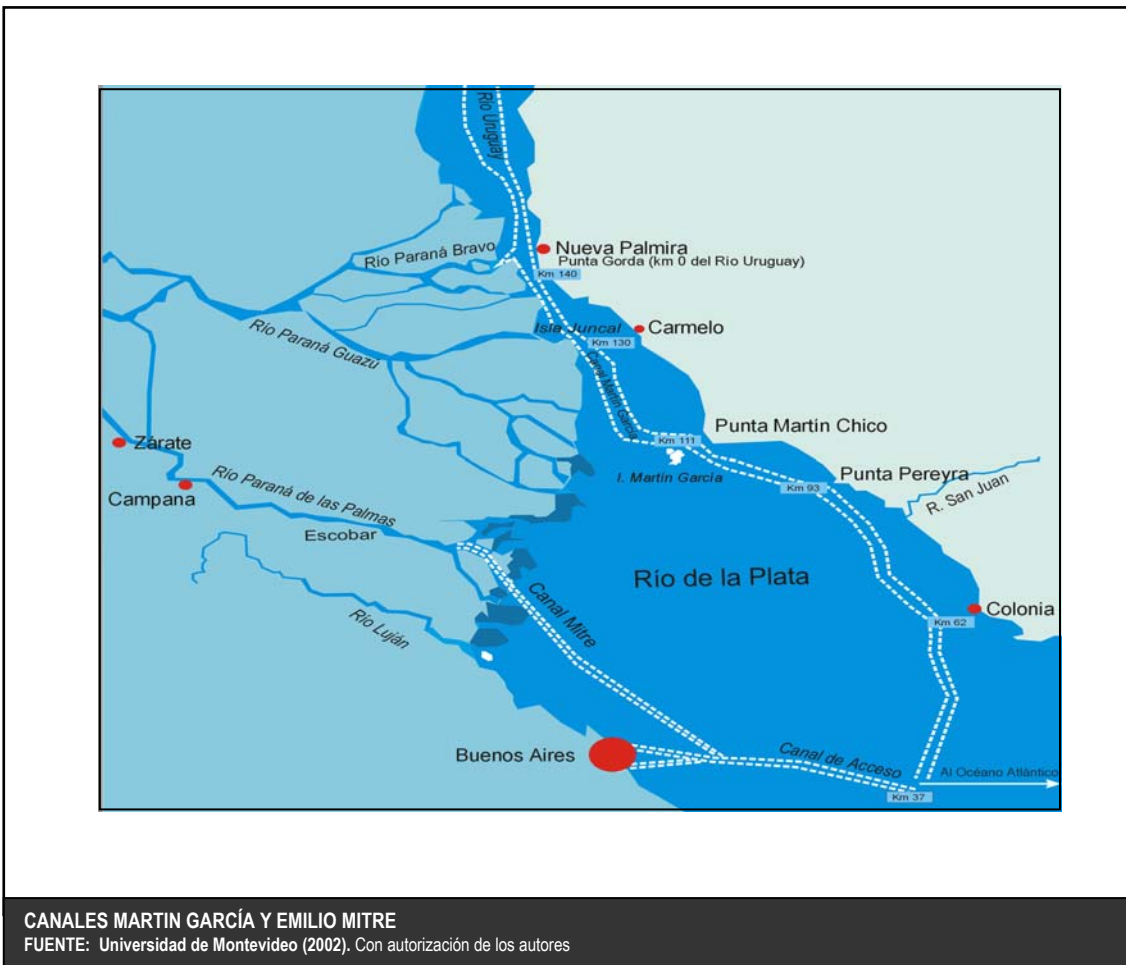
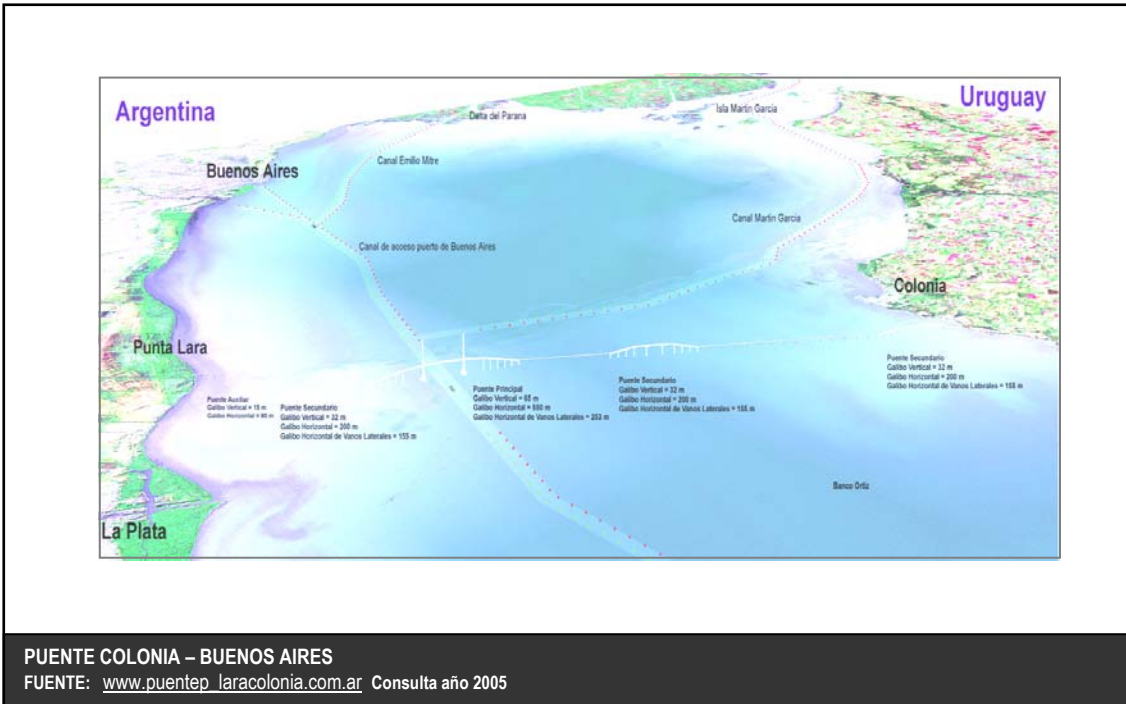


GRAFICO III.6

A MODO DE CIERRE

Queda demostrado que la logística ha adquirido notoria relevancia en la última década como materia sobre la que se genera conocimiento y como espacio disciplinar desencadenante de acciones concertadas. Se pone en evidencia que el abordaje que realizan la esfera institucional, la comunidad logística y el ámbito académico tiene puntos de contacto en múltiples aspectos que contribuyen en la definición del valor de uso complejo de nuestro territorio. Se reconocen los roles que a nuestra nación históricamente le permitió jugar su localización geográfica; la importancia que las preexistencias infraestructurales juegan en la economía del presente; la dotación de recursos naturales, de capital humano e institucional, del entorno socioeconómico; la necesidad de garantizar la competitividad territorial de nuestro país a largo plazo y asociado a ello, la necesidad de que los múltiples decisores involucrados incorporen con una actitud cuidadosa, sobre el territorio construido por la cultura, actividades que no son inocuas, en función de sus complejos impactos en diversas variables de escala espacial y territorial.

En una valoración de los roles reales que juega nuestro territorio en relación a la logística, se destaca desde todos los ámbitos la necesidad de complementar nuestras ventajas comparativas y competitivas, dimensiones a patrimonializar en aras de la sostenibilidad, con el desarrollo de infraestructuras en los distintos modos y nodos del transporte. Se resalta el que las costas enfrentan crecientes presiones y conflictos de uso. Se pone en relieve que las cualidades ideales se asocian al capital físico existente, al suelo de nueva generación e incluso a la imaginería proyectual que incide en la reorientación de las tensiones de localización.

Se demuestra que los roles potenciales a asumir por un Uruguay como país de cruce establecen una relación vinculante que atraviesa diversas dimensiones, entre ellas, el conocimiento (investigación+desarrollo+innovación), la superación de visiones restrictivas de los alcances de la actividad logística, la capitalización de los efectos cruzados, la priorización de la competencia y la colaboración entre actores, la formulación de planes coordinados, la protección de los entornos de máxima potencialidad, la posible modificación de nuestra configuración institucional, la innovación jurídica y normativa.

Se evidencia la valoración, a nivel nacional, de la característica estratégica del transporte y de la logística y de la intencionalidad de promover una política de estado para manejarlos en la cadena de producción, de distribución y de almacenamiento en forma integrada. Se sostiene que la consolidación de un “cluster” logístico en el ámbito supranacional puede viabilizarse en el presente, de la misma forma que existió en el pasado, tal como se visualiza en la construcción de la perspectiva histórica de los procesos económicos consignada en capítulos anteriores.

En el siguiente capítulo se analiza la demanda vinculada con las actividades logísticas que presionan por localizarse en el área oeste de Montevideo, haciendo especial énfasis en aquellas que trascienden la escala de lo local.

CAPITULO IV

IDENTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE LAS INTERVENCIONES DE ESCALA SUPRADEPARTAMENTAL DE LA ÚLTIMA DÉCADA E IMPACTO SOBRE LOS COMPONENTES ESTRUCTURALES DEL ESPESOR DEL LUGAR

El objetivo que se aborda en esta sección es el describir la demanda vinculada a la logística de producción, distribución y almacenamiento que presionó por localizarse sobre el área rural del departamento a partir de la aprobación del Plan Montevideo.

En función de la multiescalaridad que requieren las dimensiones de análisis involucradas, el territorio que se interpreta oscila entre la escala departamental, y la del sector de ciudad que incluye las faldas del Cerro de Montevideo hasta la Ruta 1.

En primer lugar, se hace una breve referencia al marco conceptual para sustentar el análisis.

En segundo lugar se describen las intervenciones concretas en el área de estudio como ejercicio de análisis del impacto de la logística en el espesor del lugar. Para ello se territorializa la demanda asociada a la logística de producción, distribución y almacenamiento que presiona por localizarse en los CCZ 17 y 18 del área oeste de Montevideo, gestionada ante la CEPARM y ante la UCPM. Se elaboran cuadros síntesis con porcentajes por CCZ para el área rural del departamento.

En último término se toma como base del análisis detallado un par de emprendimientos que intentaron localizarse en dos sectores caracterizados, el arco costero de la bahía y el borde de la Ruta 1. La intencionalidad es dejar en evidencia la valoración que desde la demanda se produce respecto del territorio donde se busca la inserción, los requerimientos que se hacen necesarios en relación a la actividad concreta a desarrollar y la mirada que respecto a dichos emprendimientos se hace pública por parte de la sociedad civil que se siente involucrada.

IV. 1 MARCO CONCEPTUAL QUE SUSTENTA EL ANÁLISIS

IV.1.1 DE LOS PROCESOS EN MARCHA EN LA SOCIEDAD Y EN LA NATURALEZA

Teniendo como meta la detección de situaciones potenciales y estratégicas, resulta preciso considerar que *“para cualquier paisaje o fracción de gran paisaje, existe una configuración espacial óptima de los ecosistemas y de los usos del suelo para maximizar la integridad ecológica, el logro de las aspiraciones humanas y la sostenibilidad del medio”*, Generalitat de Catalunya (2003).

Sostenemos que la concreción de una acción cualitativa sobre determinada área, requiere un justo equilibrio entre crecimiento y reestructuración. Esta apreciación se valida si la meta es potenciar las infraestructuras y amortizar los recursos y activos existentes.

La “actualización” de las preexistencias del territorio parece más apropiada que la repetición de lugares cohesivos y unitarios cuando, desde la prospección y la innovación sobre el entorno, se busca afirmar la materialización de “lugares de lugares”, diversos y diversificados.

La reflexión anterior promueve la interrogación respecto de si el estímulo clave para el borde costero es la implantación de actividades que respaldan la “residencialización” del área y de si el estímulo clave para el territorio rural de Montevideo es su propia configuración como territorio agrícola. Como se veía en secciones anteriores, a partir de una tecnificación progresiva, la búsqueda de mejores resultados, la incorporación del riego controlado, el surgimiento de nuevas culturas de cultivo tales como el “site specific agriculture”, hacen de la agricultura, cada vez más, una actividad de

localización territorial prácticamente revisable. Sin llegar a extremos como los desarrollados en ámbitos en que, a partir de las posibilidades tecnológicas, el espacio rural se maneja desde el punto de vista de sus cualidades paisajísticas y se diseña en función de la multiplicidad de sus percepciones estéticas, se está produciendo en nuestro medio un nuevo espacio rural con lógicas urbanas.

Algunos autores sostienen que los sistemas territoriales han adquirido una nueva multiplicidad al debatirse entre diversas dimensiones, condiciones y escalas, los definen como “*multiciudades*” o “*geourbanidades*” (Generalitat de Catalunya, 2003). La aceptación de esta premisa determina la necesidad de abordar la comprensión de los procesos en marcha en la sociedad y en la naturaleza. Para ello, más allá del tradicional análisis de áreas metropolitanas o de dicotomías urbano/rurales, se requiere la consideración y el manejo de la velocidad de los procesos contemporáneos y de los tensores estructurantes que determina nuestro rol en territorios globalizados.

IV.1.2 DE LA SOSTENIBILIDAD DE LAS PROPUESTAS

La actuación sobre un territorio abre tres alternativas: la *renaturalización*, la *recuperación ecológica* del paisaje en el que se inserta; y la *preservación y re-utilización* de elementos incluidos en dicho paisaje. Si consideramos el territorio como capas de información seleccionables, algunas pierden sentido con el tiempo, como su dimensión productiva, otras lo aumentan, como la riqueza material y los efectos estéticos del paso del tiempo sobre ellas. Más, desde nuestro corte histórico habrán de definirse nuevas capas respaldadas en el principio ecológico de la sostenibilidad, que define Navarro Bello (2003) como el “*equilibrio entre una motivación ecológica y un desarrollo tecnológico*”.

Explicitando lo que intentamos poner en valor clarificamos desde dónde se plantea la intervención y cuál es su objetivo. Los valores presentes enmarcan la teoría de la intervención y los valores ausentes permitirían comprender la cultura del contexto en que se encuentra el paisaje, al compararlo con otras situaciones.

En la dirección de determinar los valores presentes, enmarcamos el encaje de la demanda de actividades logísticas sobre el entorno en la sostenibilidad de las propuestas y, por lo tanto, en la sostenibilidad del desarrollo. Ese encaje lo asociamos con las visiones de futuro que trae implícitas la incorporación de la demanda en ese territorio y con la conexión a los nodos del sistema que permite la maximización de su inserción multiescalar.

Sumamos a las dimensiones señaladas, virtudes como las del menor costo, la eficiencia, la versatilidad, la reversibilidad o la durabilidad y la reducción de los efectos perturbadores de las actividades. La descripción de la demanda sobre el área rural de Montevideo asociada a la logística de producción, distribución y almacenamiento debería también tener en cuenta el manejo de la capacidad de autorestauración del entorno o de su restauración al mínimo costo y la reinversión de los paisajes heredados, a efectos de crear la intertextualidad que se ha destacado como indispensable.

IV.1.3 LOS FACTORES QUE INDUCEN LAS LOCALIZACIONES PREFERENCIALES

Existen regiones más atractivas y económicamente más rentables para la inversión, por la presencia de las instituciones y los actores que adoptan las principales decisiones sobre la utilización sectorial y territorial de los recursos, por la presencia de los volúmenes más importantes del ahorro nacional y del capital físico, humano y

técnico de cada sistema nacional. Son estos los factores que determinan la persistencia de una dinámica de acumulación territorialmente desigual (de Mattos, Seminario Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Montevideo, 2001).

La demanda de escala supradepartamental privilegia su localización sobre el departamento de Montevideo frente a otras regiones del país. Las razones que determinan esta opción refieren a las ventajas que ofrecen las áreas metropolitanas de primera jerarquía y que de Mattos (1999) analiza para Santiago de Chile. Una mayor atraktividad atribuida a la disponibilidad de comunicaciones que permiten contactos cotidianos fluidos con el entorno global, la presencia de actores de equivalente rango jerárquico, las condiciones para una fluida comunicación directa “face to face” formal e informal que permite potenciar los beneficios creativos de la proximidad, una oferta diversificada y eficiente de servicios especializados de punta y la presencia de la cúpula del aparato burocrático de un Estado aún escasamente descentralizado.

La globalización modifica la forma en cómo se produce la lectura de un territorio y, como consecuencia de ello, la posición de los actores geográficos en el sistema de actores.

Si se concibe integrado a espacios más amplios y predominan las relaciones entre escalas, el territorio adquiere forma de red, de líneas de circulación, de flujos de personas, de bienes, de energía y de información y de nexos de intercambio o de terminación, donde son determinantes los puntos de interfase económica o cultural, las sedes de los poderes, los lugares de reproducción de la fuerza de trabajo. Si el territorio se considera desde “adentro” es una red, si se considera desde “afuera” aparece como una superficie continua, se percibe como un área. En relación al cambio de estructura de un territorio, Monnet (1999) desarrolla los términos de territorialidad “areolar” y “reticular” que son definidas cuando se cambia la escala, “*cuando se cambia de punto de vista sobre un nivel dado de organización del espacio*”.

La búsqueda de integración a la nueva economía y la lectura multiescalar de los territorios ha promovido en las regiones una modificación de sus funciones productivas, con una lógica repercusión determinada por las distintas formas de apropiación del espacio sobre el territorio. Se verá a continuación como atendiendo a las consideraciones precedentemente referidas, las demandas que visualizan el territorio como una red son las presentadas ante la UCPM, las que se apoyan en una territorialidad “areolar” se presentan ante la CEPARM.

IV.2 INTERVENCIONES CONCRETAS EN EL AREA DE ESTUDIO

DEMANDA DE LOCALIZACIÓN DE ACTIVIDADES VINCULADAS A LA LOGISTICA

Analizando por sectores los datos de la demanda producida sobre el área rural de Montevideo, entre 1996 y 2002, en relación con la logística de producción, de almacenamiento y de distribución y gestionada ante la CEPARM, el Sector Oeste muestra su clara prevalencia frente al resto del área, con un peso no desestimable del Sector Norte.

DEMANDA SOBRE EL AREA RURAL DE MONTEVIDEO GESTIONADA ANTE CEPARM - 1996 - 2002							
	RESIDENCIAL		COMERCIAL		PRODUCTIVO		LOGISTICA
	Asentamientos Irregulares	Emprendimiento urbanístico	Comercios	Esparcimiento	Industria	Agropecuario	
Sector Oeste CCZ 17	0	2	0	2	5	1	6
Sector Oeste CCZ 18	1	4	1	3	18	6	11
Sector Norte CCZ 12	1	4	8	6	16	7	7
Sector N - NE CCZ 10	8	0	1	3	10	2	2
Sector Noreste CCZ 9	4	2	1	3	11	4	0
Sector Este CCZ 8	0	0	11	20	1	0	1

Sintetizando porcentualmente la demanda generada sobre el Area Rural de Montevideo, identificada por Centro Comunal Zonal:

DEMANDA SOBRE AREA RURAL DE MONTEVIDEO GESTIONADA ANTE CEPARM

Síntesis porcentual por Centros Comunales zonales

	Sector Oeste	Sector Oeste	Sector Norte	Sector NNE	Sector NE	Sector Este
	CCZ 18	CCZ 17	CCZ 12	CCZ 10	CCZ 9	CCZ 8
Productivo	un tercio	poco	un tercio	importante	importante	nada
Residencial	importante	poco	un cuarto	un cuarto	importante	nada
Servicios	relativamente importante	poco	la mitad	relativamente importante	relativamente importante	nada
Logística	un tercio	un cuarto	un cuarto	poco	poco	nada

Dentro de las nuevas lógicas de la globalización, la demanda del área logística sobre el área rural del Sector Noreste, se restringe únicamente a la Ampliación de la Zona Franca de Montevideo, instalada en 1990.

Las actividades que se analizan, ver Gráfico IV.1 que territorializa la demanda sobre los CCZ 17 y 18, se ubican aledañas a los principales ejes viales jerarquizados desde el Plan y en las propuestas posteriores, como la Reorganización de la Centralidad de Paso de la Arena. Estos ejes, pasan a tener un papel preponderante en la estrategia de localización de actividades productivas vinculadas a la industria y al agro. La conexión directa con el puerto como nodo sustantivo en la logística de distribución y las cortas distancias con los centros de servicios, comienzan a consolidar la atraktividad de las zonas norte y oeste del área metropolitana, conectadas por las

Rutas 5 y 1 respectivamente. Los nuevos modelos económicos empiezan a tallar en nuevas direcciones la morfología de los diferentes sectores del área rural. Si tenemos en cuenta el significativo porcentaje de predios desocupados, tal como surge del Gráfico I.6, sumado a las áreas en las que propone la demanda sus intervenciones (Gráfico IV.2), nos resta probablemente en los padrones ocupados una población rural intersticial crecientemente empobrecida y en retroceso, hipótesis que verifica la descripción de los Gráficos I.4 y I.5 para el área rural de las faldas del Cerro.

En relación a la normativa que enmarca la localización de actividades vinculadas a la logística, en diciembre de 1997 la JDM aprueba el Decreto que reglamenta el PM. Su puesta en vigencia, junto con la de sus Normas Complementarias, establece los usos compatibles con la actividad residencial en las diferentes áreas del departamento. El uso preferentemente productivo es admitido en dos sectores de lo urbano o potencialmente urbanizable.

Cuando la demanda presiona el sector oeste de Montevideo, la municipalidad no instrumenta su lectura como área impactada por los procesos de la globalización. Se produce un “attachment” de algunos de los nuevos aparatos que la globalización trae aparejados a las prefiguraciones territoriales manejadas a nivel técnico-político. El análisis de los emprendimientos permite percibir que, en forma mayoritaria, las lógicas de los movimientos de capital logran prevalecer sobre las políticas locales.

De Mattos (2000) afirma que dentro de las transformaciones estructurales existe una creciente autonomización de capital que surge como resultado natural del despliegue de las nuevas tecnologías de la información y de las condiciones generales establecidas por la desregulación. Esta autonomización se manifiesta especialmente en tres formas. En primer lugar, autonomización con respecto a las indicaciones públicas, que se manifiesta en una progresiva pérdida de capacidad regulatoria por parte de los estados nacionales sobre los movimientos del capital; en esta situación los capitales tienden a sobrepasar las políticas y las fronteras nacionales cada día con mayor fuerza, en pos de los destinos sectoriales o territoriales percibidos como más rentables o seguros. En segundo lugar con respecto a lo material, consecuencia de que el mercado del dinero se ha ido divorciando paulatinamente del de las mercancías, de manera que el flujo de capitales ha ido perdiendo relación con el volumen del comercio internacional, en una secuencia de progresiva autonomización del componente financiero. Finalmente la desterritorialización del capital (De Mattos, 1989), esto es su autonomización con respecto a sus raíces territoriales que se produce como lógica consecuencia de la formación, consolidación y expansión de estructuras empresariales multinacionales y multiregionales, cuya presencia en la cúpula de los procesos decisorios internacionales y nacionales de acumulación es la que establece la dirección y el destino de sus inversiones respondiendo a criterios que priorizan la rentabilidad sectorial o territorial del capital, en detrimento de sus orígenes o vinculaciones nacionales, regionales o locales.

La demanda, estudiada en forma particularista, a la que se otorgan o denegan autorizaciones por fuera de las políticas territoriales formales sin lógica coherente, encuentra nichos de inserción en el territorio, superponiéndose a la planificación. En el Gráfico IV.2 el Centro de Transporte y Logística y Rincón del Cerro (PAU 3) son claros ejemplos de ello, uno sin aprobación, separados por una vía de jerarquía zonal.

Las ventajas competitivas construyen sobre el territorio una especificidad que resulta utilitaria a las valoraciones que se realizan desde el espacio globalizado; la racionalidad locacional que se desencadena intenta maximizar los aprovechamientos

de intervenciones sectoriales, a efectos de internalizar la menor proporción posible de los costos de localización.

La demanda de localización de actividades vinculadas a la logística de producción, de distribución y de almacenamiento, se realiza asociada a los valores presentes que determinan el espesor del lugar: la traza existente de la red vial nacional de primera jerarquía que viabiliza la conectividad con las rutas de acceso al puerto, el espejo de agua de la Bahía, las áreas de calidades paisajísticas destacadas, los grandes contenedores industriales. A estos valores se “pegan” los emprendimientos propios del impacto de la “creciente autonomización del capital” en nuestro territorio, los puertos, las centrales de logística y fraccionamiento que no fueron anticipados ni considerados al momento de la concreción del PM.

En los emprendimientos que involucran grandes superficies, se trata en su mayoría de propuestas provenientes del ámbito privado asociando empresas multinacionales con capitales nacionales. La mayoría de estas demandas no se constituyen en asuntos presentados ante la CEPARM (Tabla en Anexo 5 y Gráfico IV.1), sino que se gestionan directamente frente a la UCPM, tal como lo describe la Tabla en Anexo 6.

En el Gráfico IV.2 se territorializan para el área rural del Sector Oeste las grandes demandas vinculadas con las nuevas lógicas de globalización: la Terminal Portuaria de Punta de Sayago, el Centro de Transporte y Logística, el Programa de Actuación Urbanística de Rincón del Cerro, la Cooperativa Nacional de Productores de Leche, el Proyecto Punta Yeguas, el Apostadero Naval en Punta Lobos y el Proyecto de Parque Industrial en las instalaciones del ex frigorífico EFCSA, entre otros. En la Tabla en Anexo 6 se señala cuáles de estos emprendimientos fueron sometidos a Estudio de Impacto Territorial y de Viabilidad Urbanística por parte de la IMM, sumados a la EIA que realiza la DINAMA.

El análisis de las Normas Complementarias aprobadas por la municipalidad evidencia una recalificación del suelo rural de uso mixto y una modificación de los límites del suelo potencialmente urbanizable de entidad prácticamente insignificante. Este rediseño se produce a efectos de dar cabida a una parte menor de la demanda y evidencia la desconsideración de los emprendimientos promovidos desde la macro escala.

Del análisis de la demanda de localización de las actividades productivas surge que existe una dispersión geográfica en el territorio. Las nuevas tecnologías de la producción, el crecimiento de ciertas actividades productivas y las nuevas normas regulatorias de localización de actividades que derivan del PM, determinan una demanda de localización de actividades productivas fuera del área urbana, desplazándose hacia el área rural de Montevideo y las áreas suburbanas y rurales de Canelones y San José. A modo de ejemplo CONAPROLE promueve su relocalización en el área rural de usos mixtos de Montevideo con un complejo productivo y residencial para sus operarios.

Esta dispersión es posibilitada por la tecnología de las comunicaciones. A este respecto S. Sassen (1997) dice que *“la combinación de la dispersión geográfica de las actividades económicas y la integración de sistemas que constituyen la base de la era económica actual ha contribuido a la creación o ampliación de funciones centrales en tanto que la complejidad de las operaciones ha llevado a un aumento de la demanda de servicios sumamente especializados. En vez de volverse obsoletas debido a la dispersión posibilitada por la tecnología de la información, muchas ciudades son el*

lugar donde se concentran las funciones de mando, son sitios de producción postindustrial para los mercados nacionales o transnacionales donde tanto firmas como gobiernos pueden adquirir instrumentos financieros y servicios especializados.”

IV.3 ANALISIS DETALLADO DE DOS EMPRENDIMIENTOS

Las intervenciones propuestas provocan ásperas discusiones en función de que las relaciones con el paisaje heredado han adoptado nuevas formas de identidad; una diversa percepción de los valores, no solamente los estéticos, define cuáles son salvaguardados o desechados.

Allí donde no cambian las condiciones naturales, expresa Claval (1999) *“nada empuja a abandonar una solución en beneficio de otra si son estrictamente equivalentes: esto conduce a una distribución en mosaico de los rasgos culturales”*. Los sitios en los que se apoya el estudio de casos, son intencionadamente contrastantes a efectos de evidenciar la importancia de la ponderación diferenciada en la toma de decisiones.

IV.3.1 CENTRO DE TRANSPORTE Y LOGISTICA DE MONTEVIDEO

Se propone, desde la órbita privada, la localización de un CTL en la parte oeste de Montevideo, sobre la Ruta 1. Su instalación se presenta como un eficaz instrumento de comercio exterior potenciador de la vocación terciaria del país, que apunta claramente a posicionar a Uruguay como centro de servicios en la región.

En la visión de sus promotores, las ventajas comparativas y competitivas en las que se apoya su localización se asocian a su posición estratégica, tanto por la proximidad al puerto y a otros puntos destino de Montevideo como por la facilidad de acceso a las rutas que conectan con el exterior, y a la visualización de la Ruta 1 como cinta sobre la que se dan juntos el aislamiento y la conectividad, dos rasgos fundamentales para la ubicación de un centro de transporte.

Se entiende que, además de capitalizar las ventajas que su localización le apareja, generaría sinergias y economías de escala entre actividades similares y servicios comunes, promovería nuevos negocios, generaría nuevos empleos, contribuiría a mejorar la gestión urbanística, administrativa y aduanera del transporte, almacenamiento y distribución e incrementaría la seguridad y el control de los tráficos internacionales de mercadería.

Se diseña como un gran parque empresarial sobre un predio urbanizado bajo requisitos y exigencias industriales y de servicios. Las actividades se vinculan con el servicio a vehículos, la atención de las cargas y el otorgamiento de facilidades a los usuarios. Se concentran en cuatro sectores, el Truck Center, el Business Center, la receptoría de aduana, equipada para inspección libre o gratuita y las zonas especiales para contenedores Rifer y mercaderías peligrosas.

Desde el estudio que promueve su localización se afirma que un CTL es un *“gran equipamiento metropolitano”* que ha de impactar el funcionamiento de la aglomeración entera. En función de esa premisa se entiende que el pronunciamiento sobre la adecuación de los sitios propuestos debería respaldarse en procedimientos diversos del tratamiento genérico aplicado para *“los usos típicos y repetibles, sin valor estructurante metropolitano, como la vivienda, la pequeña y mediana industria, los equipamientos zonales”*, para los que la zonificación del suelo *“es el instrumento idóneo y en general suficiente para regular los usos típicos, repetibles y previsibles”* Bervejillo (2000). Se destaca el concepto de área de usos mixtos como innovación

valiosa y la creación de los parques de actividades “*como favorecedores de las economías de aglomeración y de sinergias*” ya que “*el aumento de la productividad y de la competitividad de dichas actividades, impulsa el paso de un modelo de localización difusa de las actividades productivas en el espacio urbano a un modelo de localización más concentrado, formando clusters o distritos, para usar términos de geografía económica*”.

La delimitación de las áreas de usos mixtos se realiza a través de la ponderación de diversos criterios. La situación de borde urbano con buena accesibilidad a la estructura de la ciudad se verifica solamente en algunas de ellas y esta condición las transforma en relevantes desde el punto de vista de las actividades logísticas. Se coincide en que un CTL se corresponde con el tipo de actividades de localización prevista en las áreas de usos mixtos y en que se lo visualice como un emprendimiento compatible con los espacios agrícolas vecinos, que requiere predios de grandes dimensiones que no se encuentran en el tejido urbanizado, una clara separación de las áreas residenciales y vínculos optimizados con los grandes nodos de transporte internacional, en particular con el portuario.

Las áreas de usos mixtos en el PM señala Bervejillo (2000), se conciben como herramienta para ordenar los usos periurbanos, más “*su concreción en la zonificación secundaria no parece haber reconocido el carácter estratégico del oeste, en términos de sus excelentes vínculos con la estructura y los servicios urbanos, y muy en particular, con el sistema portuario en plena expansión y modernización*”. “*Siguen más bien el criterio de una envolvente uniforme del tejido urbano, y no parecen privilegiar las áreas con mejor accesibilidad*”. Comprobación relevante, dado que “*es en el oeste montevideano donde se dan con mayor claridad las condiciones de vínculo con las áreas centrales y los principales servicios de la ciudad y es allí donde la superficie destinada al área de usos mixtos es menor (comparando con el norte y el este). El POT definió una generosa dotación de áreas de usos mixtos al norte de la ciudad, calificando todo el espacio intermedio entre el tejido urbano existente y el propuesto trazado del colector perimetral, -el que a su vez otorgaría la buena accesibilidad necesaria para justificar dichas áreas-. Comparadas con este ambicioso diseño, en el cual infraestructuras y usos del suelo se relacionan en un modelo a largo plazo, las propuestas del POT para el periurbano oeste son más fragmentarias y, pese a las dinámicas espontáneas del área en cuanto a la localización de actividades productivas, más restrictivas*”.

En función de que los emprendimientos privados son aleatorios en cuanto a dimensiones y contenido programático, se hace necesario incorporar la imprevisibilidad desde la planificación, orientada a la generación de criterios que contribuyan a la valoración de alternativas. La consideración de múltiples miradas en el diseño del modelo territorial posibilitaría la articulación de las metas de los diferentes actores y por tanto, se constituiría en vehículo para articular sinérgicamente las dinámicas urbanas presentes en cada sector.

IV.3.1.1 LA CONSTRUCCION DEL ESCENARIO TERRITORIAL DESDE EL IMAGINARIO

La presión de la demanda intenta construir un escenario territorial desde el pragmatismo, que podría incorporar nuevas dinámicas a la estructuración territorial. Articula planificación, organización e implantación. Saca provecho del capital que la sociedad como conjunto invirtió históricamente. Resemantiza y entrelaza recursos y activos existentes, proyecta el futuro reinventando sobre las estructuras del pasado. Al reinvestir los paisajes heredados, crea la intertextualidad que se señaló como

indispensable. La graficación de los emprendimientos revela dónde se acumulan los conjuntos de valores sociales y de costos desde la mirada de los actores, se sintetizan en el suelo apetecido y los vínculos con otras actividades.

La demanda, tal como se percibe desde las distintas miradas, origina perturbaciones, que son más intensas cuánto más desajustada se entiende que es la propuesta. Frente a este emprendimiento, la reacción desde lo social tiene multiplicidad de facetas. Una de las miradas pretende el paralizamiento y el estancamiento de la situación; reivindica derechos construidos a partir de la ocupación no planificada, informal e ilegal, o presiona por el mantenimiento de la protección de las áreas rurales agrícolas. Otra mirada manifiesta su pretensión de ser “incluido” en planes e intervenciones como las implementadas en otras piezas urbanas del departamento a las que le fueron asignados nuevos significados. Visualiza las ventajas comparativas y competitivas que su sector posee y pretende atesorarlas. Es incapaz de percibir y valorar los beneficios multiescalares que desencadenaría la localización dentro del área de las actividades vinculadas al sector logístico.

IV.3.1.2 EL ENCAJE DE LA DEMANDA EN EL ENTORNO

Una visión prospectiva que promueva el posicionamiento de Uruguay como centro de servicios en la región trae de la mano la necesidad de identificar los acontecimientos portadores de futuro que puedan contribuir al consolidamiento de esta visión.

Mirando el territorio desde “adentro” al decir de Monnet (1999), o sea, considerándolo como una red, la demanda que se produce sobre el área oeste de Montevideo evidencia, explícita o implícitamente, los atributos y los inductores claves que deciden las localizaciones preferenciales en relación a la logística. Con vehículo en la conectividad y accesibilidad que sostiene la Ruta 1, se menciona la potencialidad de integrar las interfases de producción, procesamiento y distribución, con la consecuente obtención de efectividad en los procesos. Se valora la posibilidad de interconectarse en forma eficiente con otros nodos y modos de transporte (puerto, estaciones ferroviarias, terminales de carga, nodos viales de escala nacional), fortaleciendo la cadena intermodal. Se valora la disponibilidad para que la actividad se expanda físicamente en el futuro, dada la ausencia de la restricción que determinaría la existencia de áreas de uso industrial o residencial denso. Se constituye en atributo la disponibilidad de espacio, la disponibilidad de grandes padrones en localizaciones estratégicas vinculables, en función de la existencia de vías terrestres, reales y potenciales, que pueden constituirse en soporte ágil y fluido del vínculo con los centros de origen y destino de las cargas. En el plano de las infraestructuras, se constituyen en atributos la presencia (real o proyectada) de saneamiento, luz eléctrica, acceso a redes telefónicas y servicios municipales básicos.

El trazado de la Ruta 1, la posible construcción del puente Colonia-Buenos Aires (condicionante externa desde la macro escala, presente en el imaginario), los accesos del Norte por Ruta 5 y la fluida vinculación con el puerto de Montevideo y con los centros logísticos de carga se constituyen entonces en los atractores que sostienen las condiciones de intertextualidad. Ellos integran los hitos significativos del espacio y señalan la situación simbólica de las cualidades ideales.

IV.3.1.3 CONFLICTOS VISUALIZADOS

Los conflictos que se visualizan desde lo natural podrán agruparse en todos los casos en controlables y no controlables. Los primeros se asocian, sin intención taxativa, a la protección del suelo y el cuidado de la calidad visual de los conos de percepción

pública. De los no controlables se señala, por su entidad, la impermeabilización del suelo, que determinaría el que las tierras se vieran retiradas de la producción agrícola.

Desde lo socio económico, intentando una evaluación técnica y racional de la demanda, podría producirse una beneficiosa competencia entre la diagonal logística este oeste y norte sur, que determinarían los emprendimientos promovidos con la Terminal Cuenca del Plata y la Zona Franca de Montevideo

Los conflictos que se visualizan desde lo cultural se asocian con el rechazo que desde el imaginario social se explicita frente a la inserción de actividades logísticas, planteando una falsa dicotomía entre éstas y los valores paisajísticos y estéticos que se manifiesta querer preservar. Privilegiando la idea de transformación más que la idea de finalización, tanto las medidas mitigatorias como el diseño contribuirían a la generación de sostenibles paisajes portadores de futuro.

IV.3.2 COMPLEJO COMERCIAL MULTIPROPOSITO PUERTO PUNTA DE SAYAGO

Punta de Sayago es un territorio de potencial estratégico. Las ventajas comparativas de su localización geográfica, una punta rocosa entre Playa de la Sopa y Playa del Nacional y las generosas dimensiones de las 98 hás. de su catastro, resultan óptimas para destinos asociados a actividades logísticas. Razón que se debe, entre otras, a que la minimización de traslados fuera del recinto portuario se transforma hoy en una ventaja competitiva a capitalizar, por la relevancia de la trazabilidad y la certificación dentro de los servicios prestados.

El CCMPCFP surge como propuesta desde el ámbito privado, en un régimen de operación de Puerto Libre. Propone el manejo de cargas principales -contenedores, madera, autos, graneles y pesca- y eventuales -frutas, químicos, otros-. Las principales obras que diseña refieren a una urbanización terrestre de 89 hás. para operadores privados, 30 hás. de muelles, caminos y redes de servicios -electricidad, iluminación, agua, saneamiento- y la propuesta de conexión del puerto con el viario y el sistema ferroviario de escala nacional. Incluye actividades como montaje, transformación e incorporación de valor agregado a la mercadería, áreas de almacenaje, acopio y transformación para distintos operadores, instalaciones terrestres para servicios de apoyo y actividades complementarias. En el álveo se diseña el canal, el antepuerto, las obras de abrigo, los muelles para contenedores y barcasas, las líneas de atraque y las obras de dragado.

Se proyecta la construcción de un puerto en régimen de puerto libre y un complejo comercial multipropósito sobre las viejas instalaciones de la Frigorífica Uruguaya, luego Frigorífico Nacional. La infraestructura propuesta actúa sobre los nodos de intercambio logístico fundamentales, puerto, procesos de intercambio y producción. Permite el trabajo del puerto existente y el proyectado en forma integral y resuelve la accesibilidad carretera y ferroviaria sin interferencias con el modo de vida urbano y rural. Articula el emprendimiento con la infraestructura vial nacional asegurando la operativa de la red sistémica de flujo permanente asociado a la logística de distribución.

Aportando hacia la consolidación de un rol protagónico en la escala de transferencia portuaria regional amplia el recinto portuario hasta Punta de Sayago. Reafirma al Puerto de Montevideo como nodo fundamental en el sistema de puertos nacionales al contribuir a la transformación de la bahía en un puerto de ultramar de última generación. Atiende la profundidad de los canales de acceso para operación de embarcaciones de gran calado, las obras de protección, de infraestructura -diques,

muelles, explanadas- y de equipamiento portuario, junto con la logística portuaria que permite la optimización de las operaciones y las obras que garantizan la correcta conectividad al sistema. Aspectos que la constituyen en una intervención que lleva implícita la reformulación del mediano y largo plazo, incidiendo en el sistema logístico nacional.

Preserva y capitaliza la potencialidad de las ventajas comparativas y competitivas que el territorio de la costa presenta con relación a los usos intransferibles territorialmente y transforma en activos las instalaciones tradicionalmente vinculadas a la logística. Busca vincularse con la masa crítica que lo respalda, con las actividades económicas y los recursos humanos, con la infraestructura ya instalada, con la calidad del soporte físico en sus características geomorfológicas. Reserva la costa con potencialidad portuaria, reserva la tierra aledaña con potencialidad para localizar servicios de apoyo y complementarios con la actividad, reserva las posibles trazas que articulan el emprendimiento con los modos ferroviario y carretero de la infraestructura vial nacional. La protege de la incorporación al continuo urbano y a los usos de residencia permanente.

El Proyecto del CCMPCFP es complementario con emprendimientos promovidos desde distintos ámbitos en la década anterior, como la instalación de centrales de transferencia de cargas, de transporte y logística, el reordenamiento del recinto portuario del puerto de Montevideo, con el traslado del apostadero naval, la relocalización del mercado mayorista, los programas turísticos ya implementados en la zona, las actividades de traslado y procesamiento de la madera. Proyectos que deberían estar comprendidos dentro de un Plan de Ordenamiento a instrumentar para la Zona Oeste, que privilegiara a la logística como actividad dinamizante.

Como principal desventaja del Proyecto se visualiza el que se constituya en un puerto privado, entendiendo la propiedad estatal del suelo portuario como una condición estratégica conveniente para el país.

Como principal ausencia del Proyecto se menciona la carencia de un diseño arquitectónico y paisajístico-territorial armónico con el ambiente. La propuesta no trasciende un diseño exclusivamente utilitario y maximizador del beneficio y el aprovechamiento privado, claramente evidenciado en la propuesta de alteración del perfil de la costa, con la construcción de la explanada que se gana al mar. Es necesario señalar que el requerimiento de diseño armónico con el ambiente no está incluido dentro de las condiciones exigidas en la AAP.

Existen dos aspectos que resultan claves a la hora de evaluar las garantías que la sociedad en su conjunto tiene con relación a los daños que eventualmente pudiera producir un proyecto de esta envergadura. La presentación ante la DINAMA de PGA de la construcción y de la operación del puerto, que deben ser aprobados en forma previa al inicio de la construcción y en forma previa al inicio de la operación.

Restándole parte de la dramaticidad, se coincide con lo expresado en el Recurso presentado ante DINAMA contra autorización del "Puerto de Punta Sayago" (2003) de que *"El planteo de CFP, de separar en el tiempo la presentación del PGA para la construcción y la presentación del PGA para la operación del puerto conduce a crear una situación donde, por vía de "hechos cumplidos" (un megapuerto construido) los emprendedores pueden ejercer una presión irresistible en cuanto a los modos y contenidos de la operación de tal puerto"*. En la Resolución Ministerial (2003) se hace referencia a las garantías que aseguren *"un adecuado abandono de las instalaciones si se detiene la construcción"*. En el Informe Final, el Ing. Saizar hace referencia a que

“a efectos de asegurar la implantación de las obras y de las medidas de mitigación” se integraran garantías a favor del Ministerio, “antes del inicio de la construcción y a lo largo de la operación”. Al margen de validar o no la pertinencia de los montos sugeridos, la modificación de la razón de dichas garantías nos hace coincidir con la anticipación del futuro que se realiza en el Recurso: “la plataforma ganada al mar (o partes de ella) queda allí, los diques de abrigo (o partes de ellos) de varios cientos de metros mar adentro quedan allí, sin removerlos, con sus efectos destructivos/negativos para las playas de la zona, que están condenadas a desaparecer sin sentido alguno, las aguas del recinto portuario siguen estancadas, las ruinas del puerto forman corrientes peligrosas y seguramente otros efectos todavía no previsibles”.

La amenaza que el Proyecto significa para la permanencia de los emprendimientos rurales y la pesca artesanal es una de las falacias sobre las que habría de trabajarse. Aspecto que habla, entre otros, de la necesidad de construir consensos y de generar acuerdos que pongan a prueba la capacidad propositiva de todos los actores a efectos de que cada uno de ellos se acerque en la mayor medida posible a sus fines.

Volviendo a las posibilidades que no deberían ser desaprovechadas, el replantear el sistema portuario en el marco de las nuevas políticas de Estado, posibilitaría el lograr una gestión sustentable, óptima y eficiente en las tres escalas, mundial, regional y nacional. Se constituye en un desafío a asumir por el Ordenamiento Territorial del área el capitalizar la ventajosa accesibilidad que el proyecto puede brindarle al sector, dentro de una intervención muy cuidadosa en el frágil ecosistema que la sustenta y el proteger la costa con sus especificidades paisajísticas y culturales particulares y su carácter intimista, entre otros aspectos.

IV.3.2.1 UNA MIRADA DESDE LA SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA

La Intersocial del Cerro

En Setiembre del 2003 un grupo de vecinos entrega firmas en oposición al puerto privado. Visualizan un conjunto de factores negativos para todo el país si el proyecto se concreta. Listan autorizaciones de las que carece: cambio de uso del suelo aprobado en la JDM, viabilidad de uso por su ubicación en Área Rural protegida, autorizaciones ambientales del conjunto del proyecto, de las obras viales y ferroviarias, puentes y cruces de carretera. Destacan la complejidad que define la existencia de múltiples competencias sobre el área, de la confrontación entre ley de Puertos y ley de faja costera.

Continuando con su actitud proactiva, en Octubre del 2004, 800 vecinos suscriben ante la justicia una solicitud de medida cautelar de no innovar a los efectos de lograr la suspensión inmediata de la construcción del Megapuerto de Punta de Sayago. Demandan a efectos de prevenir el daño que se pueda causar y se tiende a evitar. La fundamentan en que lejos de implicar un desarrollo ambientalmente sostenible, aparejará daños irreversibles en una de las zonas más ricas desde el punto de vista del país y de la economía de Montevideo; en que los estudios de impacto ambiental son incompletos y sin rigor científico y técnico; en que implicará pérdidas de la biodiversidad marina y pérdidas en la producción pesquera. Se refieren a que los accesos terrestres y ferrocarrileros modificarán el uso del suelo de una zona rica en producción agraria condenando a los vecinos a la pérdida de cientos de fuentes de trabajo. Mencionan el que la CEPARM se expidió en forma contraria al proyecto y que sería necesario tener en cuenta factores sociales, laborales y la protección de ecosistemas propios. Se refieren a que las afectaciones destruirían la configuración de la estructura de la costa, destruirían hermosas playas y se produciría un detrimento de la calidad de vida.

El 16.12.2004, la justicia determina que, a criterio del Tribunal y sin perjuicio de su ulterior apreciación, la prueba incorporada no acredita que la actividad que se efectúa implique daño al medio ambiente por destrucción, depredación o contaminación grave y por tanto *“no ha lugar a la medida cautelar de no innovar ...”* (Intersocial del Cerro, 2005).

IV.3.2.2 LA SOCIEDAD CIVIL INTERCEDIENDO DESDE LO LEGAL

El recurso presentado ante DINAMA

Se presenta un recurso ante la DINAMA contra la autorización del CCMPCFP solicitando la revocación de la AAP concedida.

Se basa mayoritariamente en apreciaciones que figuran en el Informe de Impacto Ambiental elaborado desde la División de EIA y compartido por el Director Nacional de Medio Ambiente: que el EIA es incompleto, no detallado, no permitiendo determinar las consecuencias ambientales que pueda tener la construcción del puerto, en que la información que se agrega no significa la contestación de todos y cada uno de los planteos realizados. El informe refería a que hay huecos de indefinición en el proyecto, a que el abordaje metodológico del EIA no es apropiado y que tiene partes claramente insatisfactorias, como la evaluación de los efectos sobre la costa; a que las medidas de mitigación son, en muchos casos, declaraciones de buenas intenciones. En las Recomendaciones de la División de EIA se fijan las condiciones para una eventual autorización.

Las inquietudes señaladas se configuran en indiscutibles aportes hacia un mejor manejo del desafío planteado. El valor de la mirada aportada se refuerza cuando objeta las resoluciones de nivel ministerial basándose en que no se dio lugar a observaciones ni objeciones de la sociedad civil y en la inexistencia de informes del Gobierno Departamental respecto a aspectos que se encuentran pendientes de atención.

En esa misma dirección se destaca que el recurso, entre muchas otras puntualizaciones, hace referencia a que DINAMA *“no puede deshacerse de su responsabilidad interinstitucional y debería posponer su decisión hasta que las demás instituciones hayan dictado su resolución”*, *“DINAMA se hace cargo de un tema que obviamente es de competencia ajena (refiriéndose a la instalación de señalizaciones en los caminos de acceso), o sea del MTOP (... mientras rechaza a atender diversos planteos de los vecinos por no ser de su competencia)”*, *“la DINAMA se siente competente para controlar los mecanismos de selección de aspirantes de trabajo pero no se siente competente frente la destrucción de fuentes de trabajo para cientos de familias que genera este proyecto, en la pesca artesanal, en la zona rural, en el turismo de las playas, pero también en el puerto de Montevideo, etc.”*.

Intentando transformar el hostigamiento con que los recusantes se refieren al accionar de la DINAMA, en una propuesta creativa hacia el futuro, se visualiza la necesidad de comenzar a construir ámbitos de gestión que hagan factible el manejo transversal de las temáticas y una definición más afinada de las responsabilidades y competencias institucionales e interinstitucionales. Que acuerde en forma más directa con los objetivos de justicia y equidad a promover por el nuevo gobierno.

IV.3.3 LEGISLACION APROBADA, RESOLUCIONES ADOPTADAS Y DOCUMENTOS ENTREGADOS

Intentando una síntesis analítica de los aspectos de la filosofía de la normativa y las resoluciones adoptadas en relación a la logística, es necesario destacar que la Ley de presupuesto N° 17296 considera el puerto de Punta de Sayago como parte del puerto de Montevideo, incluyendo al muelle del ex Frigorífico Nacional.

Esta legislación, aún vigente, determina la potencialidad de ampliar el arco costero vinculado a la actividad portuaria. La autorización de la explotación portuaria y el uso privativo de su parte del álveo sobre el Río de la Plata, basada en considerarlo un *“proyecto de interés para el desarrollo portuario comercial del país”* evidencian la intencionalidad de facilitar un emprendimiento que alimentaría la construcción de un Uruguay jugando un rol en la logística regional.

El gobierno municipal, a pesar de iniciar tempranamente el estudio de viabilidad territorial de la eventual implantación del emprendimiento de Punta de Sayago no hizo visible un informe síntesis preliminar. Por Resolución N° 4198/2000 remite a la Junta Departamental un “Proyecto de Decreto de Modificación del PM” citado en el Informe Ambiental Resumen de Junio de 2002, que da cabida al Proyecto y nunca obtiene la aprobación buscada.

Ante la demanda del CTL no adoptó una actitud proactiva, alimentando la incertidumbre de los actores al responder que no estaban dadas las condiciones para otorgar la autorización, pero que se consideraba que la propuesta tenía un interés que ameritaba una presentación posterior, lo que señaló dificultades temporales para tomar opciones político-territoriales.

IV.3.4 COMPETENCIAS TERRITORIALES

El planeamiento territorial está a cargo del Gobierno Central, los Entes Autónomos, los Servicios descentralizados y los Municipios. Competencias instrumentadas desde las escalas nacional y departamental, vinculadas con la planificación, gestión, ejecución y coordinación impactan sobre el territorio.

El MTOP ha tenido un histórico peso, tanto en relación a sus competencias como a la asignación de recursos en el presupuesto de gastos e inversiones del Estado. Dentro de él, la ANP planifica, ejecuta, coordina, evalúa y realiza el seguimiento de las obras dentro de los recintos portuarios.

Al MVOTMA, con sus cuatro direcciones nacionales, le compete la formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los Planes Nacionales de Desarrollo Urbano y Territorial y la instrumentación de la política nacional en la materia, la orientación en materia territorial a las Instituciones del Estado y a los GD en la elaboración de las políticas y acciones sectoriales, en particular de los proyectos de grandes obras de infraestructura. Mantiene relaciones de complementariedad con los restantes Ministerios y su labor es fundamentalmente de asesoramiento y orientación, salvo en lo relativo a la instrumentación y ejecución de la política nacional en materia de medio ambiente, en la que coordina, tramita, autoriza, suspende, exige estudio sobre obra ya ejecutada, evalúa los emprendimientos tanto públicos como privados y otorga AAP.

Al GD de Montevideo le compete la planificación territorial y urbana del departamento, lo que le otorga, entre otras, atribuciones en materia de vialidad, tránsito, transporte, localización de usos y actividades.

En relación a la administración de la logística, puede señalarse una ausencia de coordinación en relación a políticas y metas, la inexistencia de una “ventanilla única”

donde ingresen las solicitudes, el establecimiento de plazos para obtener respuestas a las solicitudes y la indefinición del ámbito decisional de gestión prevalente en relación a las distintas actividades. Aspectos todos ellos que no contribuyen a la generación de sinergias entre los ámbitos públicos y privado.

IV.3.5 ACTUALIZACIÓN DE ACTUACIONES

A través de los medios de prensa y de la documentación generada, se hacen públicas una serie de decisiones que afirman o redireccionan metas pretéritas. Son impulsadas por los principales actores territoriales de la órbita pública con competencias nacionales o departamentales: el MTOP y la IMM. Las actuaciones que se describen condicionarán a futuro la localización y el desarrollo de las actividades logísticas en el departamento de Montevideo y en especial en su sector oeste.

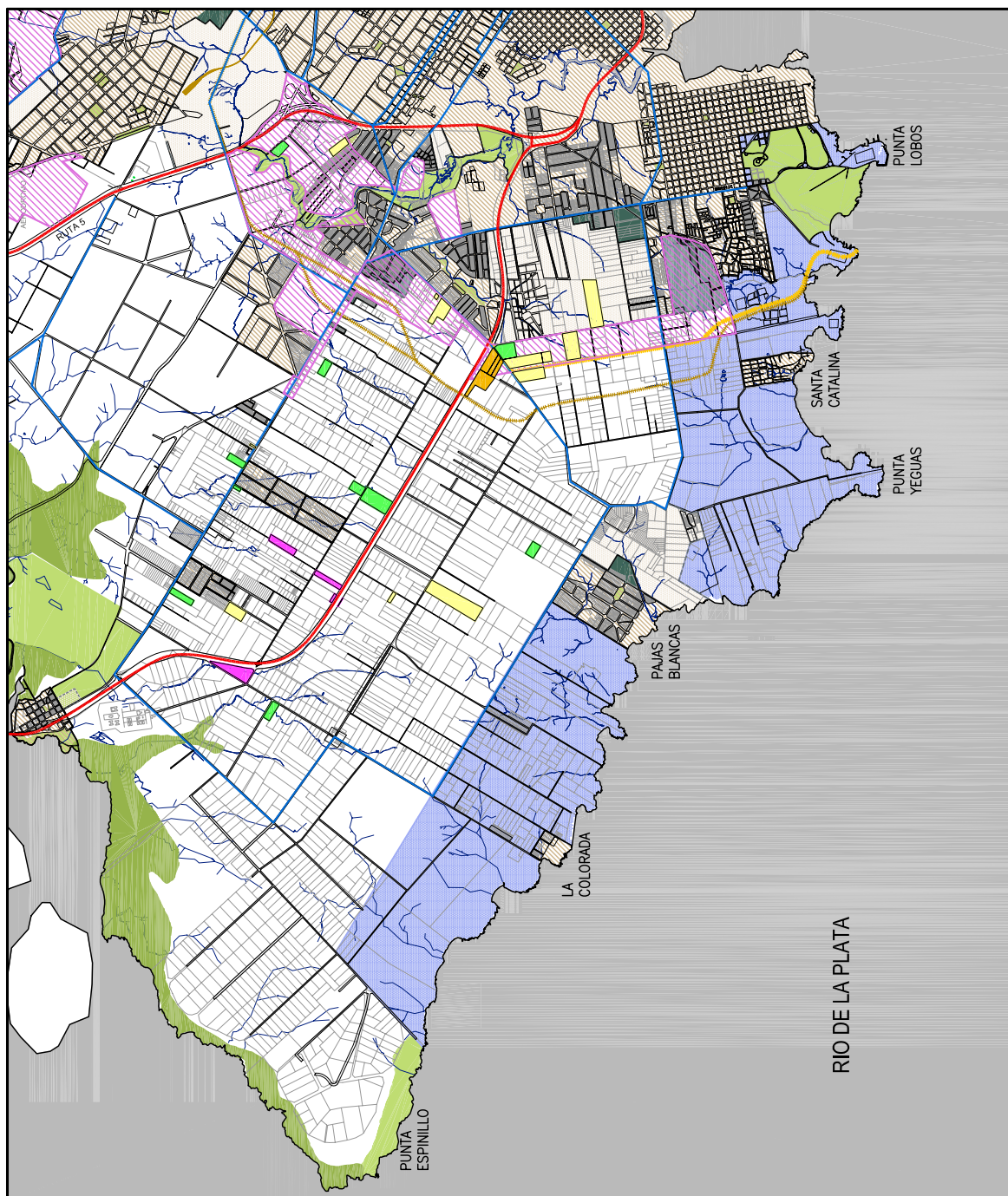
En el 2004 se licita la construcción y se inaugura la nueva terminal portuaria en el Cerro. Este emprendimiento, respaldado por el gobierno nacional, enfrenta dificultades de aprobación por parte del gobierno municipal que declara no tener un proyecto de construcción total, ni un proyecto urbanístico de aguas, ni el Estudio de Impacto Territorial. La empresa declara que *“la IMM con su actitud está generando inseguridad a nivel de los inversores, lo que redundará en una sensación de inseguridad jurídica”*.

El MTOP al asumir en el 2005 la nueva administración, declara no tener información suficiente y toma postura en relación a la necesidad de fortalecer el puerto existente y cumplir todas las etapas de su Plan Director. Dos años más tarde, en enero de 2007, el Presidente de la República aprueba el Acuerdo Transaccional llevado a cabo en la órbita judicial por parte del MTOP y la empresa CFP S.A. Por dicho acuerdo CFP abandona el proyecto portuario de Punta de Sayago, enajena a favor del Estado el inmueble de su propiedad (para el que el Estado convendrá luego el nuevo destino junto con la IMM), y acepta la caducidad de todas las autorizaciones, concesiones y permisos que oportunamente le concediera el Estado. La ANP manifestó su pretensión de asignarlo a reserva portuaria.

En octubre de 2005 el MTOP inició los trámites de expropiación de padrones del departamento de Montevideo a efectos de adquirir los terrenos necesarios para la construcción del anillo colector que unirá las rutas 5 y 8. Para la construcción del anillo prevé un plazo de cuatro años, iniciando la misma en los primeros meses del 2006 y culminándola en 2009, abarcando todo el quinquenio de esta administración.

En mayo de 2006 la IMM compra vía remate 113 hectáreas de suelo de propiedad privada ofertado del departamento de Montevideo, en la costa oeste del Río de la Plata a efectos de crear el Parque del Oeste según declaraciones de jerarcas de la IMM.

Dentro de las 15 obras que la IMM se propone concretar en el 2007 figuran el proceso de expropiación de las 96 hás. de la zona de Melilla para el nuevo Mercado Modelo, donde también funcionará el “Polo Agroalimentario” y la construcción, en coordinación con el MIEM y la CI, del “Parque de Actividades del Oeste” donde funcionarán servicios para plantas fabriles. La IMM también reconoce la importancia que le asigna a la instalación de una Terminal de Cargas en los accesos a Montevideo o en predios cercanos al colector perimetral, ya que prohibirá a corto plazo que camiones de más de 24 toneladas ingresen a la ciudad a efectos de evitar que destrocen los pavimentos con su peso.



NOMBRE DEL GRÁFICO: DEMANDAS VINCULADAS A LOGÍSTICA CCZ17- CCZ18

FUENTES Y REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

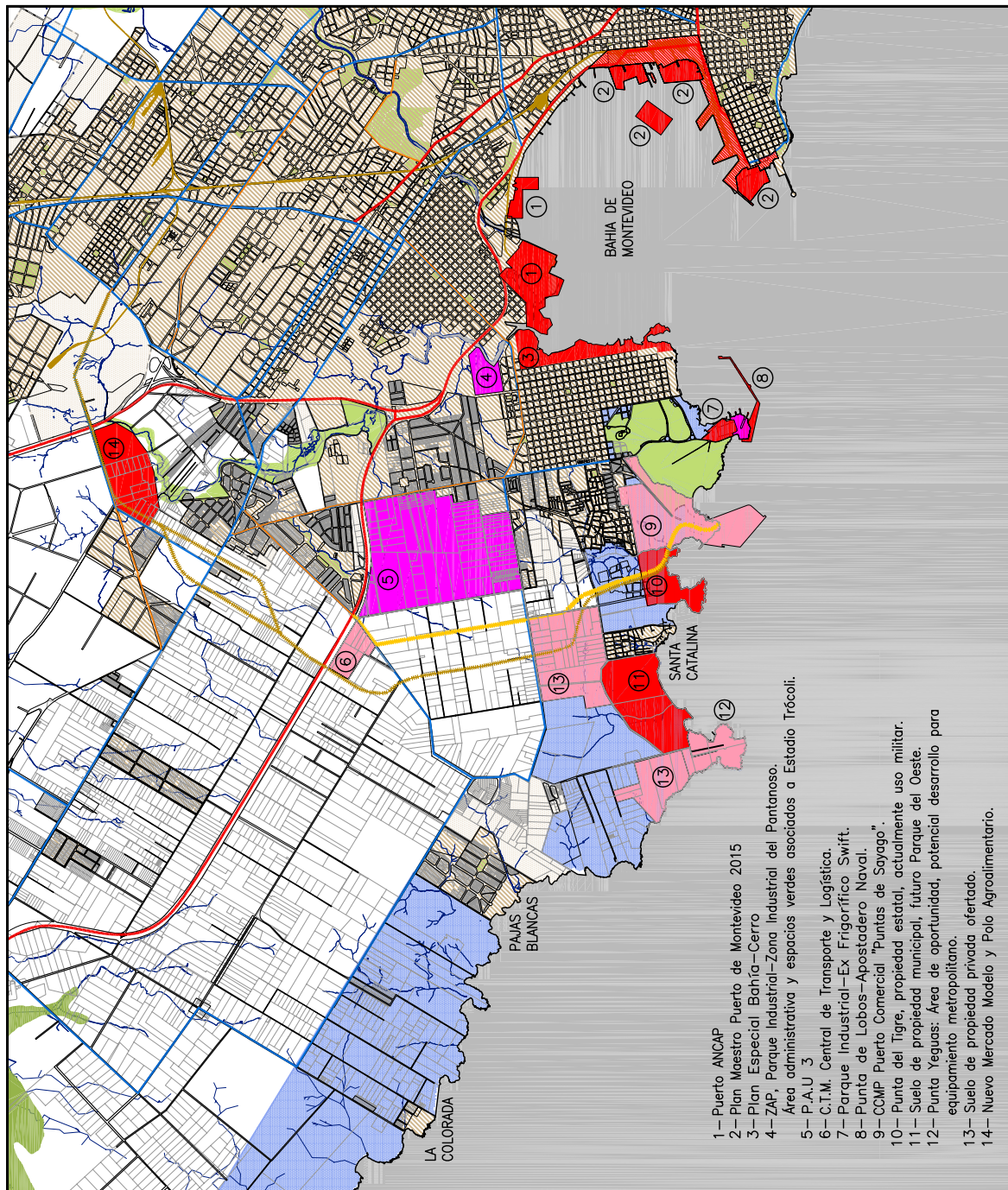
ELABORACIÓN: de la autora (2006)
 PLANOS: base IMM
 FUENTES:
 P.O.T (Plan Montevideo 1998)
 I.M.M. División Planificación Territorial—"Reordenación centralidad Paso de la Arena" 2003
 Cuadro de Demandas sobre el Área Rural de los Centros Comunales Zonales 17 y 18 de Mdeo. Período 1996–2002
 Solicitudes de instalación de actividades presentadas ante la Comisión Permanente del Área Rural de Mdeo en período de gestión, 1996–2001
 Procesamiento de datos realizado por la autora.
 *N.C.—Normas Complementarias

REFERENCIAS GRÁFICAS

- Suelo Urbano
- Suelo Suburbano
- Suelo de Usos mixtos
- Área Costa Oeste
- S.Urb.Agregado (N.C.)*
- S.Suburb.Agregado (N.C.)*
- Logística de producción
- Logística de distribución
- Logística de almacenamiento
- Logística de producción, distrib. y almacenamiento

Viarío de carga propuesto en Plan Paso de la Arena
 Carga hasta 24 Ton. Carga mayor a 24 Ton.





NOMBRE DEL GRÁFICO: EMPRENDIMIENTOS PROMOVIDOS DESDE LA ÓRBITA PÚBLICA Y PRIVADA, 1998 – 2006.

FUENTES Y REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ELABORACIÓN: de la autora (2006)
PLANOS: base IMM
FUENTES:
I.M.M. (1998) Plan Mdeo. Plan de Ord.Territorial 1998–2005
Fichas elaboradas por la Unidad Central de Planificación Municipal de la I.M.M. para el IV Seminario Montevideo (2002)
Información presentada por la Unidad Central de Planificación Municipal de la I.M.M. en el Foro de Montevideo Oeste (2001)
Cuadro de Demandas sobre el Área Rural de los Centros Comunes Zonales 17 y 18 de Mdeo. Período 1996–2002
I.M.M. (2003). Reordenación centralidad del Paso de la Arena.
ANP (2006)

REFERENCIAS GRÁFICAS

- | | |
|---------------------------------|-----------------------------------|
| ÁREAS | JERARQUIZACIÓN VIAL P.O.T. |
| Suelo Urbano | Vías Férreas |
| Suelo Suburbano | Carga mayor a 24 Ton. |
| Área Costa Oeste | Carga hasta 24 Ton. |
| | Conexión interzonal |
| | Nueva Conexión Propuesta |
| TIPOS DE EMPRENDIMIENTOS | |
| Privado | Público |
| Público-Privado | Existente |

Escala Gráfica
0 2.0 4.0 6.0 8.0km



ASPECTOS PRINCIPALES QUE EL PUNTEO HA ESCLARECIDO EN RELACIÓN A LA INVESTIGACIÓN

Se demuestra que, a partir de la aprobación del PM, en la demanda por localización de actividades logísticas, pueden reconocerse en los emprendimientos promovidos bajo los avances de los procesos de reestructuración y globalización especificidades en cuanto a características, escala y número en los distintos sectores del departamento. En relación a ello, se demuestra que la mayor demanda vinculada a las actividades logísticas presiona por incorporar, relocalizar o ampliar macroemprendimientos de escala supra-departamental sobre el área oeste de Montevideo, que sigue funcionando hoy como sector urbano de cabecera, tal y como se había constituido históricamente.

Se contribuye, a partir de la indagación respecto a las lógicas que conllevan las localizaciones preferenciales apetecidas, a la determinación de las dimensiones ausentes en la formulación del PM. Se pone en relieve que en una ciudad que se reconoce como compleja pero no complicada, existe una anarquía progresiva en la implantación de estas actividades. Se demuestra que a ello concurren tanto la demanda que a partir de su presión logra efectivizarse sobre el territorio, como la complejidad de las lógicas y las racionalidades múltiples de los operadores que instrumentan las decisiones. A modo de ejemplo, se señala el otorgamiento de permiso para localizar una Zona Franca en el área este del departamento de Montevideo en la década del 90, asumiéndose las dificultades de conectividad que se habrían de producir con el principal nodo portuario nacional en el eje opuesto del área urbanizada y la negativa presente de posibilitar su expansión sobre el área rural inmediata. En la misma dirección, se aprueba a nivel municipal la localización de un Polo Agroalimentario Residencial para tres mil operarios en el área oeste del Pantanoso (en proceso de relocalización) y de un Programa de Actuación Urbanística que incluye actividades logísticas en su interior, pero se niega la autorización a una Central de Transporte y un Puerto Privado (cuyos predios pasaron a la órbita estatal en forma reciente), declarado de interés a nivel nacional.

El análisis realizado dentro de este capítulo demuestra que la dimensión espacial de las dinámicas que al presente presionan por localizarse en el área la transforman en una zona “activa” del territorio. Se sostiene que la concreción de esta demanda relacional y multiescalar; le permitiría a este sector urbano, hoy marginado y relegado a un rol de subordinación, retomar su antigua relevancia en la escala de lo productivo. Se consigna esta apreciación evaluando que estas actividades involucrarían algunas de las grandes familias de tecnologías, brindadoras de identidad contemporánea, tales como la producción de bienes, la transformación de materias primas y el transporte de los bienes obtenidos.

Se destaca que las intervenciones que han de producirse sobre el paisaje natural y el paisaje construido del área oeste de Montevideo deberían contribuir a definir el perfil de una nueva historicidad. Se reafirma que por ser sede de nuestra práctica, el complejo unitario que comprenden sus zonas urbanas y rurales, su naturaleza y su arquitectura, su ambiente formal y el dimensional, debería resultar creado, adaptado, consolidado o modificado y también cualificado estéticamente.

Este capítulo aporta al objetivo de la investigación poniendo en evidencia, en relación a la administración de la demanda de localización de actividades logísticas sobre el área de estudio, las carencias en el gerenciamiento estratégico del espacio nacional y la presencia de una reflexividad insuficientemente explorada en relación al rol activo y no pre-determinado del territorio, una ausencia de coordinación en relación a políticas

y metas, la indefinición del ámbito decisional de gestión prevalente en relación a las distintas actividades, la inexistencia de una “ventanilla única” donde ingresen las propuestas, la ausencia de plazos para brindar respuestas a las solicitudes, la discrecionalidad decisional frente a actuaciones de similares contenidos temáticos y localizaciones. Aspectos todos ellos que no contribuyen a la generación de sinergias entre los ámbitos públicos y privado ni a la capitalización de las existentes.

En el capítulo siguiente se realiza una contrastación de las miradas precedentes con lo previsto por el Plan Montevideo. Se ponen en relieve las determinaciones a partir de las que se intenta concretar los objetivos que son postulados desde la legislación y el marco jurídico, evaluando los contenidos de las regulaciones que refieren a la ratificación de la logística como un camino de posicionamiento pertinente para nuestros territorios.

CAPITULO V

CONTRASTACIÓN DE LAS MIRADAS PRECEDENTES CON LO PREVISTO POR EL PLAN MONTEVIDEO

En este capítulo se confrontan los aspectos analizados en relación a roles reales y potenciales, demanda que presiona por localizarse e identidad de nuestros territorios, con la consideración de la logística dentro del Plan Montevideo (1998-2005) y de las Normas Complementarias generadas entre 1998 y 2006.

A través de la evaluación de los contenidos de la legislación y el marco jurídico que refiere a la ratificación de la logística como un camino de posicionamiento pertinente para nuestros territorios, se busca poner en relieve las determinaciones a partir de las que se intenta concretar los objetivos que se postulan.

Sosteniendo que la normativa se ha manejado históricamente como bisagra entre lo restrictivo y lo postulativo (Sanmartín, 2002), se busca poner en evidencia la disociación entre la consolidación, afirmación e inhibición de tendencias con las que se busca generar un efecto inductor desde nuestro corte histórico, la continuidad en el tiempo de la vigencia de un determinado proyecto y la unidad espacial del territorio.

Las consideraciones incluidas se atraviesan con la teoría que aporta la bibliografía de donde se extrae el marco conceptual de referencia y se realizan desde una reflexividad que reivindica el rol activo de las regulaciones en el proceso de construcción del territorio.

V.1 FORTALEZA EN LA EXISTENCIA DE LA LEGISLACIÓN VIGENTE

El pensamiento científico permite guiar la acción, sostiene Claval (1999): *“la ciencia moderna conduce a la unificación de los métodos de acción sobre lo real y del universo instrumental que implican”*. A diferencia de lo consignado, métodos e instrumentos formulados en nuestro país por los principales agentes en forma de planes municipales y de normativas que los acompañan, muestran que la ordenación del espacio resultante es concebida desde las etnotecnologías, que reflejan *“la diversidad de saberes imperfectamente racionalizados”*.

Si ordenar es imponer una jerarquización de las decisiones con el objetivo de asegurar una organización más eficaz, más justa y más armoniosa de los espacios humanizados, los criterios de desarrollo a implementar desde la sostenibilidad debieran poseer un elevado grado de flexibilidad, a efectos de admitir variaciones, distorsiones y transformaciones no lineales.

Un primer instrumento municipal lo constituye el Plan Director de Saneamiento del Departamento de Montevideo (1993). Este promueve tempranamente la creación de un área industrial periférica, adyacente a la Ruta 1, en la cual se prevén actividades logísticas tales como los procesos de containerización, descontainerización, fraccionamiento y embalaje, y para albergar industrias livianas y servicios a la producción.

Posteriormente el Plan Montevideo (1998), a través del condicionamiento de la localización de usos de suelo, determina una normativa que intenta conservar la riqueza productiva y las características naturales de las diversas áreas. El Plan pone en relieve las dimensiones con las que define un gradiente de atractividad para los distintos sectores. Este gradiente lo relaciona con el grado de consolidación, con la carencia de infraestructuras básicas y servicios urbanos, con la concentración de actividades que evidencia un mayor grado de complejidad de las relaciones funcionales de la vida urbana y con la intención municipal de transformarlas en áreas de promoción. A partir de estos parámetros el Plan determina, dentro del Suelo

Suburbano o Potencialmente Urbanizable, nuevas áreas de uso no residencial, los parques de actividades, las áreas de uso preferente para depósitos de insumos, productos y contenedores, las de uso agrícola, las áreas ecológicas significativas y las áreas de usos mixtos (Gráfico V.1).

Desde la letra del Plan Montevideo (1998) se expresa que el Plan *“debe dar soporte territorial a todas las actividades, con un modelo racional de asentamiento de las actividades productivas”*; que *“el puerto de Montevideo necesita de suelos para posibles futuras expansiones y la accesibilidad para el transporte de cargas carretero y ferroviario”*; que la producción hortifrutícola se constituye en *“recurso básico en el suministro de alimentos frescos”*, que posee un *“carácter estratégico en la consolidación de la periferia como freno a la expansión urbana”* y que *“la faja intermedia de áreas de usos mixtos puede ayudar también a proteger el área agrícola de posibles agresiones contaminadoras”*. El Plan busca el *“mejoramiento de la accesibilidad, en una perspectiva departamental y metropolitana, mediante la reestructura del sistema de movilidad de personas y mercaderías”* y *“la implementación de un sistema de espacios verdes equipados, que cubra equitativamente todo el territorio”*.

La consideración, como componente estructural dentro del Plan Montevideo, de los valores patrimoniales realiza acentos en lo ambiental y en lo edilicio, se traduce en la definición de límites y de criterios básicos de actuación para las áreas de protección sometidas a régimen patrimonial. Entre éstos se mencionan o destacan:

El Suelo Rural está bajo jurisdicción de la Comisión Especial Permanente de Montevideo Rural. El objetivo general de la conservación del patrimonio natural del departamento apunta a la protección de muestras relevantes de paisajes silvestres de Montevideo, la protección de la fauna y flora nativas, en especial de especies raras o amenazadas, y el inicio de tareas de recuperación de ecosistemas seleccionados.

La Memoria de Ordenación del Plan Montevideo (1998) define líneas estratégicas para lograr un desarrollo del territorio del departamento, en el marco del Área Metropolitana del país y de la región, acorde a los escenarios posibles y a los objetivos del Plan. Agrupa estas líneas estratégicas en seis ideas fuerza: el enfoque metropolitano y regional, el reequilibrio socio-urbano, el soporte e impulso territorial de las actividades, la preservación y la conformación urbano-territorial y el modelo y la gestión del Plan.

La Ley de Impacto Ambiental N° 16.466 del 19.01.94 declara de Interés General la protección del medio ambiente. Establece la obligatoriedad de Evaluación de Impacto Ambiental para proyectos y obras que determina. En su reglamentación, Decreto 435/994 del 21.09.94 (modificado en 2006) se definen las actividades, construcciones u obras de titularidad pública o privada que requerirán Evaluación Ambiental Previa.

Dentro de las Normas Complementarias del Plan Montevideo, formuladas en el año 2000, se establece que *“sin perjuicio de lo dispuesto por la Ley N° 16.466 de 19 de enero de 1994 y por el Decreto del Poder Ejecutivo N° 435/994, la Intendencia requerirá la aprobación de un Estudio de Impacto Territorial cuando lo exija esta normativa o cuando las propuestas impliquen efectos significativos sobre el medio, tanto respecto al contexto como a la intensidad o gravedad del impacto”*. El Estudio de Impacto Territorial estará integrado por el Estudio de Impacto Ambiental, el Estudio de Impacto de Tránsito, el Estudio de Impacto Urbano y el Estudio de Impacto Social.

Si intentáramos realizar un abordaje sintético de Montevideo a partir de la evaluación realizada de su proceso planificador reciente tendríamos que, al decir de la Generalitat

de Catalunya (2003), *“plantear estrategias fundamentales de orden, que restablezcan las mínimas conexiones indispensables para inducir procesos de autoorganización más eficientes, focalizando el diseño de las partes de la ciudad a fin de religarlas con otros lugares, con otros momentos”*.

V.1.1 FACILIDADES OFRECIDAS DESDE EL PLAN MONTEVIDEO A LA LOGÍSTICA DE PRODUCCIÓN, ALMACENAMIENTO Y DISTRIBUCIÓN

En relación con las directrices aprobadas dentro del Plan para el transporte de carga, se reservan las rutas nacionales 1 y 5 como soporte de cargas mayores a 24 toneladas, con acceso al puerto de Montevideo. Se define la red de cargas hasta 24 toneladas y el área de exclusión de cargas mayores de 14 toneladas. La localización del Mercado de Abasto, la Terminal Integral de Cargas y el Parque de Actividades del Oeste, se asocian al sistema vial nacional existente y al trazado propuesto para el Colector Perimetral. Todas estas directrices buscan orientar el flujo de mercaderías en el Departamento. Sin embargo, ninguna de estas intervenciones ha sido concretada hasta el momento. El Ministerio de Transporte y Obras Públicas propone en el 2006 un nuevo trazado para el Colector Perimetral; ha iniciado las expropiaciones y estima finalizar su construcción en el 2009.

Desde el Plan se delimitan zonas donde localizar actividades productivas y de servicios, depósitos de productos y contenedores. Las áreas son definidas por su buena conectividad con el Aeropuerto Internacional, por su proximidad a la Zona Franca de Montevideo y por su buena relación con las rutas al este del país. Destaca también la que puede constituirse en *“un área de oportunidad para localizar una terminal de cargas del este, con posibilidades de incorporación a la zona de un ramal de transporte ferroviario a partir de la estación de Manga”*.

El Plan Montevideo ha considerado asegurar un buen desarrollo de la actividad logística determinando espacios y orientando la conectividad con los principales puntos de salida.

Atendiendo a la inexistencia de una conectividad y de una accesibilidad satisfactoria a muchos de los sectores de intervención propuesta, al momento de formulación del Plan se establece que *“de los sectores de Suelo Suburbano o Potencialmente Urbanizable que se señalan, y de forma general, serán prioritaria y preferentemente promovidos o seleccionados entre opciones similares de uso preferente, los ámbitos más próximos al Suelo Urbano, y los que impliquen menores costos económicos en infraestructuras de conexión a los sistemas existentes, en orden a evitar espacios intersticiales vacíos o saltos en el proceso urbanizador”*.

Las trazas de los estructuradores de primera jerarquía están definidas desde la época colonial y fueron conformadas, a partir de los antiguos caminos que vinculaban los sectores residenciales y productivos de la ciudad indiana. En virtud de la buena accesibilidad que posibilitan, desde y hacia los centros de almacenamiento y entre los nodos intercambiadores, otorgan ventajas competitivas a los predios contiguos y es por ello que el Plan propone *“determinar subzonas o subsectores para actividades de alto impacto, ya sea por sus condiciones de compatibilidad con otros usos o por las características de sus parámetros ambientales, ya sea por su gran dimensión y alcance de sus actividades”*. Podría señalarse la construcción de un diseño que tiene más en cuenta el equilibrio del grafismo que la real evaluación de la pertinencia de las áreas propuestas, sobre todo si se analizan las restricciones y limitaciones reales y potenciales, presentes y futuras de cada una de ellas. Los cuatro sectores que el Plan propone para actividades de alto impacto son:

a. El Área de Zona Franca de Montevideo existente desde 1991. Como parque industrial, comercial y de servicios desarrolla obras de infraestructura y edificios industriales y comerciales y permanentemente propone el estudio de sus posibilidades de expansión a la municipalidad y al estado nacional. Sus restricciones actuales se vinculan con el hecho de estar sobre una ruta nacional, rodeado de área rural y de vincularse con los grandes equipamientos, las centralidades, las áreas productivas y el resto del viario de escala nacional, a través del viario urbano.

b. El Área de La Tablada, que se propone como asiento de actividades de depósito y movimiento de cargas, en función de su vinculación a la ruta N° 5, su entronque actual con la ruta N° 1 y sus posibilidades de conexión ferroviaria. Desde el Plan se le asigna como ventaja competitiva la conectividad que le brindaría el colector perimetral proyectado, que la vincularía con las rutas radiales nacionales, así como la instalación en el sector de dos grandes equipamientos a los que se sigue apostando, el polígono agroalimentario, que contendría el nuevo Mercado mayorista y múltiples actividades afines, y la Terminal Integral de Cargas con servicios conexos, incluyendo los aduaneros. Ninguno de estos emprendimientos ha logrado su concreción, a nueve años del manejo de su “potencial repercusión sobre el área circundante”.

c. El Parque de Actividades del Oeste, al que se le asignan ventajas competitivas en relación a su conexión con el colector industrial proyectado en el Plan de Saneamiento mas no ejecutado, a su vinculación con la red ferroviaria, que podría posibilitar conexiones de carga con el país y la región, el puerto y La Tablada y a la conectividad vial que el colector perimetral proyectado, asociado a las rutas nacionales, le otorgarían para la vialidad de servicio.

d. El Parque de Actividades del Este, donde las implantaciones no deberán generar efluentes hídricos contaminantes por no estar incluido en el Plan de Saneamiento como área industrial.

El Plan excluye la localización en Área de Usos Mixtos de depósitos y movimientos de cargas que impliquen fuertes impactos o que requieran conexiones especiales con los diversos modos de transporte, contradiciendo las ventajas competitivas que reconoce al describir sus cualidades. El uso preferente será polifuncional e incorpora un párrafo, que repite textualmente en cada área caracterizada, independiente de los usos preferentes o las características identitarias del sector, donde expresa *“se excluyen las actividades que presentan riesgos de peligrosidad, insalubridad y/o contaminación, así como las que provocan molestias generadas por efluentes -hídricos, ruidos, gases, vibraciones -, o por actividades que por la baja dinámica de intercambio con el entorno presentan vacíos urbanos significativos -por ejemplo para acopio de mercaderías-, que repercuten negativamente en la calidad del espacio circundante y/o que producen interferencias en su entorno, afectando al sistema vehicular y al tránsito en general, y/o por invadir el espacio público”*.

En Cerro Norte, el Plan proyecta consolidar un Parque Industrial y de Servicios, en predios del antiguo Frigorífico Artigas, apuntando *“a brindar suelo y/o áreas cubiertas con equipamiento para pequeñas y medianas empresas industriales y de servicios conexos”*, aspiración que ha logrado formalizar.

Tanto la delimitación de zonas como los criterios de selección establecidos desde el Plan, excluyen prácticamente al área oeste de Montevideo como potencial localización.

Es necesario destacar la identificación de contradicciones y elementos críticos dentro de la Memoria de Ordenación. El Plan relaciona la localización de actividades no residenciales con parámetros de escala y de compatibilidad con los usos predominantes. Mas los parámetros de compatibilidad no son definidos en relación con los usos predominantes al momento de ser realizado el Plan sino con los usos predominantes que el Plan asigna a esas áreas, lo que deja en claro la falta de consideración del “*carácter predominante del lugar*”.

En la descripción de los parámetros de escala está ausente el manejo de lo relacional y en los parámetros de compatibilidad con los usos predominantes se prioriza en todos los casos la compatibilidad con lo residencial en el suelo urbano y la compatibilidad con los usos agropecuarios o de preservación de ecosistemas en el suelo rural, excluyendo otros tipos de producción. En la definición de los suelos mixtos de nueva incorporación y de los suelos mixtos de protección natural, se visualiza una ausencia de protección del valor de la costa desde el punto de vista económico. Están ausentes los ecosistemas económico-territoriales y las áreas con predominancia de uso productivo.

Del análisis de los distintos parámetros de compatibilidad surge como recomendación que los establecimientos contaminantes por efluentes líquidos se localicen en los parques de actividades. El Plan establece tres rangos de establecimientos, los padrones de gran porte, mayores de 3.000 m² que se prioriza localizarlos sobre los estructuradores; los de porte mediano, entre 600 y 3.000 m², que también puede priorizarse su localización sobre los estructuradotes a excepción de las actividades educativas y los de pequeña escala en parcelas menores de 600 m².

En el Área de Usos Mixtos se posibilitará localizar otras actividades industriales o de servicios, además de las agrícolas, industriales, agroalimentarias, expositivas, deportivas, educativas y culturales y el depósito de productos forestales.

En las referencias a accesibilidad y conectividad dentro de los parámetros urbanos se determinan condicionantes para las actividades de escala local con fuerte dinámica e interferencia con el tránsito, más no se realizan precisiones respecto a las actividades vinculadas a la logística de escala supradepartamental.

V.1.2 DE LA TENDENCIA A LA “RESIDENCIALIZACIÓN” DEL AREA URBANA

El Plan reconoce que a lo largo de la costa los diferentes loteos conforman las distintas Áreas Caracterizadas, cada una de las cuales marca un hito reconocible, manteniendo un diálogo diferente con el Río. Sostiene que las directrices apuntan a la “*preservación de las calidades paisajísticas, ambientales y tipomorfológicas que las definen*” y que “*el carácter distinto de cada área, su singularidad, su identidad, debe ser potencializado. Lejos de homogeneizar los distintos sectores, se preservan los aspectos caracterizantes de cada área*”.

“*Preservar los barrios tradicionales de Montevideo*” expresa incorrectamente la letra del Plan, ya que la palabra “*conservar*” sería la apropiada, “*no solamente por sus características testimoniales sino por su valor como elemento fortalecedor de la identidad colectiva, y como modelo alternativo al de la ciudad segregada espacial y socialmente*”.

Las disposiciones que surgen de la Memoria de Ordenación en relación a excluir, reconvertir, revertir la especialización funcional, no resultan coherentes con las

aseveraciones precedentes y abonan lo expresado anteriormente en relación a la identificación de contradicciones y elementos críticos.

Dentro del Plan se describen áreas caracterizadas asociadas a lo productivo. Se enuncia la necesidad de proteger los valores diferenciados que reflejan diferentes procesos históricos y caracteres tipomorfológicos y ambientales, que generan el sentido de pertenencia de sus habitantes.

A modo de ejemplo, del sector de barracas de Aguada-Arroyo Seco se valora la presencia de edificios industriales antiguos de gran porte y de la Estación Central de Ferrocarril y sus galpones, que *“le confieren una identidad urbana relevante en el contexto ciudadano”*. Se evalúa que esa especialización funcional hace que el área presente una escasa dinámica urbana, repercutiendo en el deterioro del espacio público y en el déficit detectado de servicios urbanos. Se la designa como *“área potencialmente apta para su reconversión”* y se establecen criterios de actuación para su recuperación y dinamización, normando la inserción de tramas residenciales. Los usos admitidos, expresa el Plan *“serán los que contribuyan a revertir la especialización funcional que la caracteriza, uso residencial y usos compatibles con dicha actividad, especialmente el comercial y el terciario”*. Se planifica la reconversión de un área de fuerte potencial, como asiento histórico de la logística de almacenamiento, de máxima accesibilidad y conectividad, estratégicamente valiosa para la logística de distribución.

Al Cerro se lo designa como *“Área Caracterizada topográficamente”* y como una de las *“áreas de crecimiento polar de Montevideo indisolublemente asociado a la bahía de Montevideo”*. A pesar de ello se promueve el ganar el borde acuático para la ciudad como área de disfrute y se asigna un uso preferente residencial, con servicios y equipamientos complementarios. Se le superpone un modelo alternativo de ciudad, como sector residencial balconando la bahía, reforzado con la incorporación de la rambla costanera en 2002 y se le intenta cancelar su posibilidad de conservar la identidad de su patrimonio edilicio y ambiental *“claramente representativo de nuestra identidad colectiva como habitantes de Montevideo”*, identidad vinculada a la producción de escala supradepartamental. Desconoce de esta forma el Plan las razones de su creación, la potencial resignificación de sus preexistencias y la autovaloración que la población residente realiza de su historia. No reconoce al Cerro la genealogía de su territorio más destaca el surgimiento del Pueblo Victoria *“destinado a la población obrera de la industria saladeril”* como área de fuerte identidad barrial *“para la que se aplica una política de preservación, recuperando elementos referenciales de la misma”*.

V.1.3 PRESERVACIÓN PATRIMONIAL EN AREA URBANA Y RURAL

El Plan busca *“rescatar los hechos territoriales que son objeto de apropiación y significación colectiva, con una particular cualidad simbólica e identitaria, que ofrezcan nuevos modelos para rescatar la cultura local, que tenía hace unas décadas expresión en el barrio tradicional”*.

Busca además la *“potenciación de los recursos departamentales”* a efectos de crear *“espacialidades identificatorias a nivel metropolitano”*. La *“interdependencia entre las diferentes escalas y espacios”* es uno de los fundamentos de la propuesta. A pesar de que el Plan manifiesta tener una visión asociada de ciudad y territorio y de complementariedad entre los espacios urbano y rural se produce una regulación subsidiaria de lo productivo en ambos ámbitos. El manejo del término *“recursos”* no está asociado en ninguna oportunidad, a lo largo de todo el texto, a su obvia

connotación económica, tampoco se refiere a su carácter de “genéricos” o “específicos”.

En acuerdo con la Carta de Washington de 1989, el Plan define las Áreas de protección sometidas a Régimen Patrimonial, que serán objeto de Planes Especiales de Ordenación, Protección y Mejora y de realización de inventarios con evaluación y asignación de grados de protección. Las directrices buscan preservar y potenciar las *“características ambientales y naturales existentes”*, sean *“edificios, restos arqueológicos, visuales de carácter escénico, trazados, áreas ecológicamente significativas”*. Se determinan cinco áreas de protección, todas ellas vinculadas a sectores de ciudad que alojan la residencia como uso preferente.

Se propone incorporar al listado de Bienes de Interés Municipal los edificios catalogados grado 3 y 4 del sector barracas de la Aguada y los edificios industriales de fines del S. XIX y principios del XX, que se consideran valiosos *“no solamente por su valor testimonial sino por su calidad arquitectónica”*.

En el caso del Cerro, se determina la necesidad de establecer *“una normativa complementaria para la zona, para la cual se propone básicamente la protección de visuales, la protección de la costa (espacio público, usos compatibles con el residencial), de los espacios públicos y recuperación del parque Vaz Ferreira, la reafirmación de la calle Grecia como eje histórico cultural y comercial y la realización del Inventario Básico de Protección”*. Enfatizando una vez más sus objetivos estético formales, el Plan reconoce que el Cerro de Montevideo, entre otros, se constituye en un lugar desde o hacia donde se pueden obtener puntos de vista de alto valor escénico.

Reconociendo el papel estratégico que juega el Área Agrícola en el aprovechamiento de oportunidades ambientales y en la articulación del territorio departamental y metropolitano, el Plan asocia su destino al *“desarrollo de actividades de producción agrícola bajo diversas modalidades de ocupación y de aplicación tecnológica”*.

El Plan *“propone la realización de un inventario de todo el Suelo Rural”*. A modo de ejemplo, destaca algunos bienes a ser declarados de Interés Municipal, asociados a la residencia y la cultura; la logística de producción, almacenamiento y distribución está ausente.

Destaca así mismo *“diversas trazas viales tradicionales con fuerte contenido histórico y con notables valores estéticos, tanto por el entorno que recorren como por sus propios atributos”* sin mencionar en momento alguno la necesidad de preservar la macro vialidad histórica como trama estructurante.

Dentro de las Áreas de Recuperación Ambiental el Plan incorpora el Área Ecológica Significativa de la Costa Oeste, entre punta del Canario y el Cerro y establece un Área de Amortiguación para ese sector, de modo de formar una unidad con el *“Área de Amortiguación que incluye al resto de la costa oeste, los bañados del Santa Lucía y Rincón de Melilla”*.

En un Plan de pocos conceptos reiterados en demasía, está ausente la mención explícita de la necesidad de preservación patrimonial de la geomorfología y por lo tanto del espejo de agua de la bahía, del arco costero, de las playas y puntas rocosas, de áreas periféricas y de instalaciones vinculadas a actividades productivas. No se encontró en el texto del Plan una propuesta de las visuales de carácter escénico a proteger, referidas a la imagen que se percibe desde el territorio marítimo. Tampoco

se ubicaron referencias a la conservación de ecosistemas en aguas territoriales. Está también ausente el diseño de la participación ciudadana en la construcción colectiva de los valores a preservar a largo plazo, en la definición de lo que desde este corte histórico se acuerda en conservar. Según Claval (1999), *“la expresión espacial de las preferencias culturales sólo es posible gracias a la instauración, mediante las instancias políticas, de un entorno legal favorable”*. Los actores presentes, siendo que la mayor parte de la gente se integra a las estructuras del espacio construido en vez de determinarlas, reflejan las tecnologías que dominan, su capacidad de innovación, sus recursos y sus derechos.

En la dirección de aportar en el ajuste del concepto de sostenibilidad, se señala la ausencia de determinación de zonas de amortiguación del patrimonio económico a conservar, el Plan define las zonas de amortiguación *“por proximidad geográfica y por cuencas hidrográficas”*, más nunca refiere a las cuencas económicas. Se entiende por éstas aquellos espacios, fundamentalmente económicos, que constituyen una unidad territorial porque se desarrollan en las mismas una serie de actividades conectadas, relacionadas o complementarias, entre las cuales se producen flujos de personas, bienes, mercancías, etc., que conducen a interpretarlas como cuencas económicas. La consideración relacional de la geografía económica está ausente en el Plan, la formulación de un Plan Especial Estratégico que hiciera visible los objetivos que le conciernen se entiende necesaria.

Las sugerencias de manejo de la preservación patrimonial en suelo urbano y en suelo rural no evidencian una visualización de las dimensiones a preservar de la macro escala, aquellas que en definitiva contribuyen a la percepción, con vehículo en la movilidad, de la historicidad del entorno.

V.2 UNA LECTURA OPERATIVA DEL PLAN

Entre ausencias y contradicciones, algunos de los análisis posibles

El análisis de la logística como sistema no fue realizado. Consideraciones tangenciales referidas a estructura vial, tránsito y articulación de los distintos modos de transporte con el resto de las actividades urbanas que la condicionan, fueron incluidas en alguno de los planes sectoriales. La ausencia de operativización dentro de la normativa de las conclusiones que se expresan a partir de los distintos sistemas que estructuran el departamento, transforma a la logística en un área que podría definirse en crisis.

El Plan amuralla los límites de la ciudad; norma un territorio concreto, con una gestión dislocada de la del resto de los organismos e instituciones con competencias sobre el área (Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Administración Nacional de Puertos, entre otros), posibilitando la incorporación de usos prácticamente en la totalidad de su perímetro amanzonado, sin evaluar ventajas comparativas y competitivas de los diferentes sectores del territorio, sin evaluar activos y recursos a ser movilizados y sin realizar la articulación de lo supradepartamental en el área de su competencia.

La inexistencia de un Plan Estratégico de Logística, abarcando las áreas de abastecimiento, planificación y programación de la producción, almacenamiento y distribución, articulando las diversas expectativas y objetivos, no permite conocer las reglas, lo que pone en desventaja a algunos de los actores intervinientes y desmotiva a otros. Las decisiones particularistas, atendiendo a demandas de localización de actividades que presionan la normativa vigente, van construyendo una nueva territorialidad; se insertan nuevos destinos sin hacer visibles las nuevas identidades asignadas a los sectores del territorio producidos.

El Plan evidencia una falta de evaluación de las exclusiones estructurales. Se designan como tales, a modo de ejemplo, la tardía incorporación de la accesibilidad terrestre al área oeste de Montevideo desde la ciudad central, ya que históricamente se le denegaron a esa área las deferencias otorgadas a otros sectores de la ciudad liberal, la ocupación por la logística de producción, distribución y almacenamiento de la costa de la bahía y la no incorporación en el discurso de los diferenciales que sumaron al territorio intervenciones “duras” relativamente recientes, tal como el nuevo trazado de los accesos de escala nacional desde el norte y el oeste. La ausencia de esta lectura, caricaturiza la intencionalidad de asignar usos preferentemente residenciales a áreas urbanas como las de Aguada-Arroyo Seco y el Cerro, entre otras anteriormente mencionadas, y la de preservar un área rural, de muy diversa índole en los distintos sectores, norte, este y oeste, tanto en calidad como en cantidad, a partir de los mismos instrumentos y con base en las mismas aseveraciones.

La lectura del Plan y su interpretación, en relación a los conceptos centrales que aborda esta investigación -logística, territorio, patrimonio-, permite reconocer o señalar aspectos que contribuyen a la identificación de aportes que nutren tales conceptos o que aportan una explicación del territorio tal como fue o es visto desde el Plan:

V.2.1 Las concreciones y la claridad en sus políticas de ordenamiento. La operatividad eficiente como criterio y el decidir con coherencia, consistencia y velocidad.

Sus políticas de ordenamiento no fueron claras. Indicó en que zonas se podían realizar inversiones, más no las facilitó luego. No se diseñaron las herramientas ni los instrumentos que garantizarían la sostenibilidad del Plan. No se incluyeron en el Presupuesto Departamental los montos que permitirían la concreción de las obras necesarias. La propuesta estratégica vinculada a la logística de distribución quedó en fuerte dependencia de acciones provenientes de otros ámbitos decisionales, se tradujo en el fracaso en la concreción de las intervenciones asociadas al colector perimetral, las terminales de transferencia, los parques de actividades y las áreas de usos mixtos.

La eficiencia supone *“la constitución de un ecosistema biodiverso inteligente, en vez de un alargamiento antrópico de las organizaciones urbanas clásicas”*. La operatividad hace necesario el recurrir a herramientas de proyecto que interliguen la información transdisciplinar en el proyecto, en correlación con los criterios disciplinares.

Ante la entidad de la demanda que presionó por impactar el territorio del oeste del departamento, el decidir con coherencia, consistencia y velocidad hubiera permitido la introducción de nuevos elementos de orden que hubieran contribuido en la redefinición de las trayectorias enunciadas. La planificación vigente intentó congelar el presente en lugar de capitalizar las “bifurcaciones” alternativas. Los endeudamientos y riesgos en los que se valora que el Plan pudo haber incurrido, son sostenidos por apreciaciones como las realizadas por la Generalitat de Catalunya (2003): *“La concepción cartesiana del mundo nos hace creer que, aunque tardemos un poco más en reaccionar, la única pérdida será tenerlo que hacer desde una posición más desfavorable. Esta idea es falaz. El proceso de insostenibilidad está plagado de discontinuidades en que variaciones muy lentas se alternan con cambios rapidísimos, a menudo reforzados por vínculos entre fenómenos aparentemente inconexos”*.

Los proyectos de macro escala no fueron ágilmente evaluados, los tiempos que demoraron las aprobaciones los convirtieron en inviables en virtud del cambio en las condiciones territoriales de partida o desestimularon a los emprendedores.

V.2.2 De los modelos de gravitación, la ausencia de los enlaces y el catastro a patrimonializar.

El Plan Montevideo aplica un modelo de gravitación pertinente. Según Claval (1999), los modelos de gravitación poseen una *“lógica que explica la estructuración de las redes de transporte, de los sistemas de comunicación y de los lugares centrales”*, permiten ordenar la *“organización anular del espacio que rodea los hogares donde se organizan los encuentros y los intercambios”*.

Pero la gran ausencia del Plan Montevideo es el “enlace”. La municipalidad ordenó el conocimiento permitiendo la comprensión de las relaciones de los aspectos económicos, sociales y políticos, más lo manejó dentro de compartimentos estancos. Como expresa Italo Calvino (1983) los *“hilos y los sostenes de los hilos”* indican relaciones y *“aquello es todavía la ciudad de Ersilia”*. El habitat no fue considerado como paisaje relacional, al no re establecer las conexiones a todas las escalas.

Las miradas privilegiadas fueron la técnica y la política. No se valoraron las potencialidades que ponía en evidencia la mirada desde la demanda, no se capitalizaron las ventajas comparativas y competitivas, los activos y los recursos. Los sesgados y parciales análisis históricos, se constituyeron en un compartimiento estanco más, a la potencialidad de sus contenidos no se le diseñó una operatividad posible.

Citado por la Generalitat de Catalunya (2003) Nikos Salingaros señala que *“el mayor desafío de la ciudad contemporánea es reconciliar las redes de conexiones ecológicas, materiales, electrónicas, humanas, superpuestas en conflicto, a todas las escalas, para que el proceso de evolución urbana hacia umbrales de mayor complejidad no degeneren en caos”*.

En el caso de los bienes raíces, la transformación de su estructura puede resultar sencilla en el sentido de su subdivisión; más, la reestructuración del conjunto de subdivisiones se transforma en una operación mucho más compleja que su diseño inicial (Maurin, 1990). Generalmente requiere la intervención del poder público para proceder a la expropiación de los afectados por la operación. Esta reflexión, citada por Claval (1999) nos alerta acerca de la ausencia de la definición del catastro a patrimonializar a efectos de posibilitar la sostenibilidad de ciertas actividades en el territorio.

El Plan promueve la unificación del tamaño mínimo de fraccionamiento con el vigente en el departamento limítrofe de San José (cinco hectáreas). Surge de la graficación del tamaño de parcela existente en los Comunes 17 y 18 un elevado número de predios cuyas dimensiones se encuentran por debajo de ese límite, e incluso por debajo del mínimo vigente al momento de la aprobación del Plan (tres hectáreas).

La disposición que permite fraccionar el suelo inmediato a las rutas nacionales en áreas de una hectárea, pone en relieve la contradicción entre los mínimos permitidos y las potencialidades productivas del área agrícola, tanto asociando esos tamaños a una hipótesis de producción para autoabastecimiento como para la rentabilidad empresarial. No se establece una zona de amortiguación entre suelo rural y ruta nacional ni se promueve la preservación del catastro de grandes áreas como patrimonio, difícil de ser unificadas a posteriori.

V.2.3 Las facilidades brindadas a los crecimientos y los requerimientos medioambientales y de seguridad asociados a la logística.

Cuando el Plan promueve crecimientos del área urbana asociados a las Áreas de Usos Mixtos y a las Áreas de Suelo Potencialmente Urbanizable (Gráfico V.1), tiene como referentes los viejos modelos de ensanche o polígono, idéntica conclusión posibilita el análisis de las Normas Complementarias aprobadas. Lo que parecería constituirse en cuestión clave a más de diez años de su gestación, es la formulación del “deber ser” del crecimiento de nuestra ciudad de acuerdo con una concepción del hábitat como paisaje relacional y una nueva sensibilidad medioambiental.

El Plan reconoce, dentro de los Criterios Técnicos Urbanísticos la intención de “*procurar el más adecuado equilibrio posible entre el aprovechamiento urbanístico y edilicio y los equipamientos urbanos*”. Este equilibrio requiere una reinterpretación cultural de los espacios humanizados donde las infraestructuras existentes y propuestas habrán de compatibilizarse. El Plan toma opciones sin “*enlazar datos y fenómenos, situaciones y solicitudes, latencias y emergencias ... cuestiones claves y cuestiones latentes*”, al decir de la Generalitat de Catalunya (2003).

El posicionamiento en el mundo del cambio provoca que nuevos factores de competencia y diferenciación entre regiones se apoyen en requerimientos definidos a nivel extralocal. Normas técnicas o sanitarias adoptadas por los espacios económicos resaltan la importancia de las decisiones supranacionales. Las regulaciones internacionales medioambientales y de seguridad, exigen la formulación de reglamentaciones y la instalación equipamientos. Señala Claval (1999) que las difíciles confrontaciones que debemos esperar están en directa relación con el hecho de que “*el mundo en el que entramos está construido en torno a redes*” y “*nuestras políticas son pensadas para marcos territoriales continuos*”, tal como puede evidenciar la no inclusión de estos aspectos en la letra del Plan y la ausencia de anticipación, prevención y de reserva de suelo con una visión estratégica construida en esta dirección.

Se sostiene que la incrementalidad de los costos asociados es inversamente proporcional al diseño de la integralidad de la solución. Apreciación válida para cualquier actividad y particularmente relevante en la logística, lo que alerta acerca de la necesidad de trabajar los impactos transversales de las acciones sectoriales, identificando los indicadores que aportan al logro de los objetivos de cada subsistema, vinculándolos con los objetivos de cada proyecto y resaltando las dimensiones provenientes de lo cualitativo y lo cuantitativo en lo económico, lo urbanístico, lo social, lo cultural, lo ambiental y lo estratégico.

V.2.4 La prevalencia dentro del Plan de la promoción del diseño frente a la reinterpretación. Un Plan formulado desde el mundo de la permanencia.

Se sostenía que el rol de Montevideo asociado a la logística de producción, almacenamiento y distribución está en la génesis de los rasgos más espectaculares de la organización del espacio. Claval (1999) refiere a que “*los hombres a menudo viven en lugares que ellos no diseñaron: las sociedades se inscriben en espacios cuyos rasgos fueron heredados. El papel de la cultura es entonces el de reinterpretar el espacio en vez de el de diseñarlo*”. A escala nacional, una nueva generación de monumentos destaca los valores que dominan la sociedad de hoy en día. Estas intervenciones y proyectos no tienen el mismo peso. Algunos de ellos reflejan que el entorno heredado es a menudo plenamente asumido, otros van incorporando elementos que evocan los discursos compartidos por la población actual. Con el aporte de ambos podrían crearse las condiciones de intertextualidad indispensables

para que la población logre sentirse cómoda en el ambiente donde se inscribe y pueda apropiarse simbólicamente de él.

Las estrategias desplegadas pertenecen al registro de las adaptaciones, evidenciando una ausencia de anticipación y de protección eficaz. Sin otorgar validez a las formas de organización del espacio contemporáneo y a las tensiones que los afectan y sin tomar en cuenta los dinamismos culturales, el Plan pone en práctica la preservación de los recuerdos del pasado y la conservación de algunos paisajes; traduce una ideología claramente conservadora al formularse desde el mundo de la permanencia cuando la clave contemporánea induce a pensarse desde el mundo de la historia.

“Un catálogo de las diferentes actuaciones tipo realizadas durante los últimos años permite reconocer un mismo patrón de actuación basado en un urbanismo de “res”: re-construir, re-crear, re-producir, re-proponer las bases de un pseudo modelo de ciudad, histórica o tradicional, aparentemente adecuado a unos trazados de rápido consumo, gestión y construcción del suelo. En todos los casos, “continuidad”, “homogeneidad” y “linealidad” (es decir “regularidad”) resultan premisas básicas de actuación que convocan más la nostalgia del urbanismo histórico y la sutura con el tejido de la ciudad que una relación eficaz con el medio y el paisaje” se expresa desde los textos de la Generalitat de Catalunya (2003).

En la letra del Plan, las contradicciones se evidencian en la asignación de usos preferentes asociados a lo residencial también en las zonas en que las formas visibles necesitaban ser reinvestidas para trascender su orden funcional fosilizado.

V.2.5 La capitalización de las situaciones potenciales y estratégicas y las visiones multiescalares en la redacción del Plan.

Una de las hipótesis verificables a partir del estudio de los emprendimientos promovidos desde la demanda en el período de estudio, es que se corresponden con interacciones multipolares y con tensiones y disposiciones planificadas y espontáneas, provenientes de una multiplicidad de ámbitos y apoyadas en decisiones individuales y generales. Ello deja en evidencia la ausencia en el Plan de criterios concertados de desarrollo que pudiesen permitirle al poder político manejar la capitalización de la multiplicidad de los recursos existentes y evitar una injustificada restricción en la manera de utilizarlos.

La no implementación de un manejo diferencial de proyectos de escala relevante y de los promovidos dentro de ciertas áreas estratégicas, insumieron tiempos de aprobación o respuesta que destruyeron su viabilidad o desestimularon su promoción en las ubicaciones planificadas. A modo de ejemplo pueden citarse la Central de Transporte y Logística, el Puerto de Punta de Sayago, el Complejo Agroalimentario.

De Mattos (2000) sostiene que las transformaciones estructurales, autonomización con respecto a las indicaciones públicas, autonomización del capital financiero y desterritorialización del capital (De Mattos, 1989) se producen como resultado natural del despliegue de las nuevas tecnologías de la información y de las condiciones generales establecidas por la desregulación. La cúpula de los procesos decisorios internacionales y nacionales de acumulación es la que establece la dirección y el destino de sus inversiones respondiendo a criterios que priorizan la rentabilidad sectorial o territorial del capital, en detrimento de sus orígenes o vinculaciones nacionales, regionales o locales.

Estas transformaciones estructurales, autonomización con respecto a las indicaciones públicas, autonomización del capital financiero y desterritorialización del capital, nos afirman en la evaluación de la ausencia de manejo, dentro del Plan, del departamento como multicuidad, de la necesidad de trabajar los diferentes sectores a nivel de capas y de no desatender las cuestiones latentes. Reflexiones que nos remiten a los textos de la Generalitat de Catalunya (2003) cuando alude a que una multicuidad refiere *“a un escenario en que la movilidad, la interconexión y la interescalaridad tendrían tanta importancia como la tendría a su vez el paisaje y los intersticios, los nudos y los nodos, los crecimientos y las discontinuidades”*. Designa como hiperterritorio a una dimensión multicapa *“un nuevo escenario de simultaneidades en el que identificar diferentes niveles estratégicos de lectura, reconocimiento y apuesta y cuya mayor capacidad radicaría en su grado potencial de combinación. Pero también de “enlace”: entre datos y fenómenos, situaciones y solicitudes, latencias y emergencias a ellos referidas: cuestiones clave ... y cuestiones latentes”*. Estos conceptos están reflejados en el área de estudio donde se gestionan decisiones que responden a lógicas que no son consecuencia de procesos locales sino de procesos multiescalares, generando un territorio con fuerzas o tensiones que responden a estas lógicas múltiples.

V.2.6 En relación a la definición de suelo urbano, potencialmente urbanizable y rural y la identidad del área rural del departamento.

La valorización del territorio rural departamental, se sustenta y fundamenta en la *“existencia de un conjunto importante de potencialidades físico-naturales, socioeconómicas, histórico-culturales y tecnológico-productivas”*, menciona los recursos edáficos e hídricos, los recursos genéticos y valores de biodiversidad, la calidad ambiental, la prolongada tradición agrícola, el potencial turístico y recreativo y los privilegiados recursos escénicos y paisajísticos.

Lo socio económico y lo tecnológico productivo se asocia a la prolongada tradición agrícola que surge como apoyo a la producción industrial, tal como se vio al analizar la génesis del territorio en los capítulos anteriores.

Los valores paisajísticos, centrados en *“proteger las calidades ambientales de la costa, del suelo rural circundante y de las cualidades paisajísticas del entorno”* hablan del énfasis del plan en lo residencial y lo formal, de la desconsideración de lo relacional como dimensión de análisis y de la restricción en cuanto a los usos productivos potenciales, presentes e históricos. Las interfases son urbano rurales, nunca productivo residenciales. Las propuestas del Plan buscan *“reafirmar el uso preponderantemente residencial, incluyendo los usos comercial y cultural ligados al primero”*, *“mantener y rediseñar, según se requiera, los espacios públicos de la zona costera para contemplar las funciones de recreación, tanto para los habitantes de la misma como para toda el área metropolitana”*, *“equipamiento e infraestructura turística a lo largo de la costa, contemplando el turismo interno y externo”*.

Siguiendo a Mc Harg (1969), las áreas “duras” a proteger de la urbanización deberían ser las asociadas a los valles, los acuíferos y las llanuras de inundación. Mc Harg sostiene que los usos óptimos del suelo son múltiples; la idoneidad intrínseca para uso residencial desata una pugna con la actividad agrícola por la apropiación de los suelos con pendientes comprendidas entre 0° y 15°. Más, según Hervieu (1991), citado por Gorenstein (2000), *“la actividad agrícola está a un paso de volverse una actividad de localización precaria y revisable ... El mundo agrícola y su economía está participando en un movimiento de ruptura, aún relativa, entre producción y territorio ... una verdadera revolución técnica pero también jurídica y económica, ha permitido la invención de la agricultura sin suelo.”* Los cultivos de invernadero, con alta

incorporación de tecnología, generan rentabilidades impensables, sobre suelos de baja aptitud. La tendencia mundial apunta a que la producción agrícola no compite por localización con otras actividades que capitalizan en forma más eficiente la conectividad y la accesibilidad terrestre y marítima y las ventajas de las economías de aglomeración.

El Plan busca proteger un área rural que es “*sumamente heterogénea y altamente productiva*” y sobre la que se produjo “*un modo histórico y particular de antropización*” que genera un “*estilo de vida sustancialmente distinto al de la zona urbanizada*”. Aún reconociéndolo, el Plan no maneja los cambios que se verifican contemporáneamente en la aplicación de tecnologías, ni los impactos diferenciados que el proceso histórico generó en los distintos sectores. Las normas superpuestas (áreas agrícolas, área de la Costa Oeste) no atienden a la regulación que la potencialidad costera debería ameritar en relación al acceso fluvial y a la explotación productiva, no exclusivamente portuaria, que posibilitan los arcos costeros y las bahías naturales.

Validando el que el ámbito de lo local es el lugar idóneo para efectuar la combinación de instrumentalidad e identidad, de lo técnico y lo simbólico, un proyecto, en este caso el Plan, debería permitir maximizar el esfuerzo por movilizar recursos y cultura, de cada sector de territorio, en actividades técnicas y económicas, a fin de continuar produciendo una historia particular; no un conjunto incoherente de acontecimientos ni una homogeneización derivada de la repetición abusiva de recursos. La multiescalaridad juega nuevamente un rol sustantivo en la definición de las áreas que habrán de producirse a sí mismas en función de su identidad particular.

El Plan reconoce que a las “*potencialidades físico-naturales del espacio costero se articulan, actualmente, una diversa gama de usos del suelo y actividades productivas asociadas*”. Generaliza desafortunadamente afirmando que “*la evolución de las actividades se caracterizó por su desarticulación y generó diversos paisajes antrópicos concordantes con los rasgos culturales de ocupación y apropiación del suelo*” al no considerar la escala adecuada de análisis de las piezas territoriales a las que refiere, ya que el espacio costero no es uno sino múltiple.

En el Plan se hace referencia a que “*estas actividades han producido diversos tipos de deterioro ecosistémico: erosión de suelos, contaminación, deterioro de la franja costera por actividades de extracción de arenas, forestación inapropiada, etcétera*”. En los mapas de aptitud de suelo y de erosión actual de la costa oeste, es posible verificar parcialmente estas conclusiones; la diversidad de unidades geomorfológicas y los usos antrópicos también diversos hacen de estas áreas un espacio de alto valor paisajístico. El discurso centra el acento en la “*preservación de los valores paisajísticos y escénicos, ordenando los usos turísticos y recreativos, así como los -limitados- usos agrícolas, tomando como lineamiento básico de actuación el respeto y/o recuperación de sus atributos naturales*”, sin generar las herramientas que permitirían la recuperación y potenciación de los atributos naturales de los diferentes tipos de paisaje como meta.

V.2.7 Áreas de Promoción, Planes Especiales con valor estratégico, exclusiones históricas, potencialidades y falacias.

Cuando el Plan enumera los Planes Especiales con valor estratégico, no incluye al Cerro ni a la Costa Oeste. No los identifica por tanto como áreas “*donde las intervenciones puedan impactar territorios más amplios o como zonas de alto valor patrimonial o ambiental ni como sectores que puedan contribuir al cumplimiento de los objetivos orientadores y las estrategias generales del Plan*”. Al no designarlos como

Áreas de Promoción, el Plan deja implícito que no poseen potencialidad como inductores y generadores de procesos de transformación urbana de mayor alcance territorial y de que no podría capitalizarse la capacidad de concertación con los agentes públicos y privados, principal factor desencadenante del urbanismo concertado, que logra una *“síntesis de intereses, sin renunciar a las debidas competencias públicas”*. La ausencia de capacidad de anticipación y de manejo de tendencias queda verificada al evaluar el gráfico de emprendimientos promovidos desde las órbitas pública y privada a partir de la aprobación del Plan.

Entre las Áreas de Promoción designadas se incluye la Bahía de Montevideo. *“La revalorización de las áreas circundantes a la bahía tiene como objetivo fundamental el reequilibrio de la ciudad, volcada actualmente hacia el este, y la recuperación del escenario geográfico constituido por la bahía, la península y el Cerro de Montevideo; elementos singulares de conformación, caracterización e identidad urbanas”*.

La Bahía se describe *“con una extensión de doce kilómetros desde el Muelle de Escala hasta la Punta del Rodeo”* y se reconoce que fue *“hasta las primeras décadas del siglo, el escenario natural y el marco donde se desarrollaban las actividades más relevantes de la época”*. *“Villa Cosmópolis y el Pueblo Victoria ocuparon la zona oeste de la misma; el primero en la falda del Cerro y el segundo entre los arroyos Miguelete y Pantanoso. Asimismo, se instalaron allí los grandes equipamientos de la época: el Puerto en su origen y más tarde el Ferrocarril, junto con la industria más importante del momento: los frigoríficos”*.

El Plan omite la consideración de la Bahía como herradura y sistemáticamente excluye la consideración del rol del Cerro en la estructura portuaria-productiva, evidenciado cuando expresa que la implantación mayoritaria de instalaciones *“se produce en zonas como La Teja, Aguada, Capurro y Arroyo Seco, vinculadas directamente a la Bahía o indirectamente a través de los arroyos”*.

La graficación de la genealogía del borde oeste de la Bahía permite sostener la aseveración precedente en cuanto ese borde, históricamente estuvo ocupado por grandes equipamientos que fueron desapareciendo paulatinamente de un rol activo, en muchos casos por las consideraciones expresadas en el propio Plan: *“en las décadas del 60 y 70, cambios en los sistemas productivos y de transporte a nivel nacional, provocaron el abandono de las instalaciones de la industria frigorífica en la zona, generando la aparición de grandes áreas de deterioro y equipamientos en desuso”*.

El Plan reconoce el impacto que la resolución de los accesos desde el oeste hacia Montevideo genera *“desde 1985, con el nuevo trazado de los accesos a Montevideo y su conexión con la rambla Baltasar Brum, se abrió una nueva perspectiva de la ciudad y su Bahía”*. Cuando atribuye valor a la situación presente, expresa que *“el panorama que ofrece esta nueva perspectiva evidencia su situación actual, altamente deficitaria, con un cinturón industrial mayoritariamente obsoleto y subutilizado y grandes equipamientos, ubicados en relación directa con el espejo de agua, que interfieren en la relación Bahía-Ciudad”*.

El Plan introduce un nuevo elemento cuando sugiere que *“la recuperación del protagonismo de la Bahía en la vida ciudadana, como espacio público calificado para la población, representa un factor desencadenante de procesos de renovación urbana en los barrios contiguos e implica la apertura de posibilidades de transformación, que van más allá del área estrictamente considerada”*.

En función de las hipótesis que trata de defender esta tesis, la bahía tuvo un elevado protagonismo en la vida ciudadana asociado a lo productivo, más nunca como espacio público calificado respaldando la actividad residencial. Se entiende acertada el considerar la intervención en sus márgenes *“como factor desencadenante de procesos de renovación urbana en los barrios contiguos”*, más no se valida este objetivo si se la asocia a un uso residencial preferente.

La actividad portuaria como función difícilmente trasladable, tanto en virtud de las apuestas que se realizan desde el nivel político al programar las intervenciones que apoyan el rol logístico regional, como de las exigencias reglamentarias que a nivel internacional están pactadas para posibilitarnos jugar un papel en el sistema, desestiman las aseveraciones enunciadas desde el Plan. Se sostiene por tanto, que una de las falacias del Plan consiste en asociar linealmente su histórico protagonismo urbano con la potenciación de su utilización ciudadana.

En función de lo anteriormente expresado, se señala la inconveniencia de sostener como objetivos principales perseguidos, para lo que se designa como el Área de Promoción Bahía de Montevideo, sin acotar los usos a que estarían asociados, el *“recuperar su histórico protagonismo urbano potenciando su utilización ciudadana mediante el conjunto de transformaciones previstas”*, el *“potenciar la función residencial y densificar la ocupación y uso de sus edificaciones, atendiendo especialmente a las de mayor significación edilicia y patrimonial”*, el *“mejorar la articulación y relaciones puerto-ciudad mejorando la accesibilidad y posibilitando la utilización ciudadana de sectores del ámbito portuario sin menoscabo de su funcionalidad ni riesgos”*, el *“impulsar la difusión de los efectos positivos que la recuperación de esta significativa parte de la ciudad tendrá sobre los tejidos urbanos adyacentes”* y el *“impulsar la recuperación y reciclaje de los edificios de mayor valor simbólico y arquitectónico existentes en número importante en el sector urbano objeto de este proyecto estratégico”*. Estos objetivos, difícilmente operativizables sin contraponerse entre sí, ponen nuevamente en relieve la necesidad de abordar un proceso planificador atendiendo más que a la reglamentación de los usos, al establecimiento de reglas que apunten a la potenciación de la ciudad relacional frente a la ciudad formal.

V.3 NORMAS COMPLEMENTARIAS AL PLAN MONTEVIDEO 1998 - 2006

Las Normas Complementarias aprobadas responden a la regulación del uso y las actividades en el suelo urbano, determinando una nueva clasificación tipológica según el tamaño del predio y la escala edilicia, según los parámetros ambientales, urbanos y tipo morfológicos, según el grado de saturación y según su temporalidad. Las Normas Complementarias establecen el tipo de Estudio de Impacto que podrá exigirse cuando se trate de establecimientos industriales, en relación a la superficie utilizada, de Tránsito, Territorial o Ambiental y el tipo de industria que se admiten en las distintas zonas de uso preferente. Se clasifican los establecimientos por su escala edilicia y el alcance de las actividades y se formula un cuadro de Compatibilidad de Actividades Industriales. En general son disposiciones de menor cuantía que ajustan disposiciones ya formuladas, que instrumentan las herramientas diseñadas desde el Plan, que sustituyen denominaciones previas o que adaptan la regulación vigente a las disposiciones que surgen de la planificación derivada.

Se realiza la incorporación a las *“normas en régimen patrimonial en suelo urbano”* de conceptos que definen los grados de protección patrimonial y diferentes términos: tramo, espacio, objeto y visual protegidos, elementos significativos, catálogo patrimonial y diversa terminología específica.

Merece ser señalado que La Normativa Complementaria generada en el 2004 procede a la incorporación de la Zona Franca de Montevideo como otra área Urbanizada. Se realizan modificaciones en los usos de suelo dispuestos en el Plan para distintos ámbitos sectorizados del suelo suburbano o potencialmente urbanizable, entre los que se incluyen el Sector 3, Área del Rincón del Cerro con un uso global preferente residencial con servicios y equipamientos compatibles; el Sector 11, Área de Zona Franca de Montevideo con uso global preferente mixto de nueva incorporación; el Sector 12, Área de la Tablada con uso global preferente mixto de nueva incorporación, parque agroalimentario; Sector 13, Parque de Actividades del Oeste con uso mixto de nueva incorporación y el Sector 17, Norte de Casabó con uso global preferente residencial con servicios y equipamientos compatibles. Se establece que *“todos estos Sectores estarán sometidos a las determinaciones establecidas para las áreas de Usos Mixtos en Suelo Rural hasta tanto no se apruebe el Programa de Actuación Urbanística correspondiente”*.

En el año 2005 se aprueban excepciones para el Cerro respecto a alturas, retiros y FOS, se realizan precisiones respecto a uso del suelo e incorpora el que *“los predios comprendidos dentro de los límites que se describen a continuación son objeto de especial consideración por la oficina competente respecto a los trámites de demolición, reforma o ampliación”*. Entre las vías y ámbitos citados se incluye la Bahía de Montevideo, la costa del Río de la Plata, Punta de Sayago, avenida General Eduardo Da Costa y su continuación hasta Punta de Sayago.

Merecería un estudio particular el análisis de la demanda rechazada y aprobada que está detrás de cada una de estas modificaciones a efectos de visualizar la flexibilización o la restricción que las autoridades implementan a efectos de manejar en la dirección de las directrices establecidas la presión de la demanda por modificar los límites o los usos establecidos.

En relación a los bordes establecidos desde el Plan para las distintas áreas, la graficación que se incorpora permite afirmar que las Normas Complementarias aprobadas refieren mayoritariamente a pequeñas incorporaciones al área urbana en los límites del Suelo Suburbano o Potencialmente Urbanizable y a la modificación de los bordes de los cuatro sectores propuestos por el Plan para localizar actividades de alto impacto.

V.4 DE LOS DOCUMENTOS DE EVALUACIÓN DEL PLAN MONTEVIDEO

La segunda evaluación del Plan Montevideo es realizada entre instituciones del Grupo Promotor de Montevideo (Dic. 2004 - Marzo 2005). Integraron este grupo la Asociación Comercial de Uruguay (varios miembros), Cámara Nacional de Comercio y Servicios, Cámara del Bien Raíz, Federación Unificadora de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua, Sociedad de Arquitectos del Uruguay (varios miembros). Por el Consejo Directivo del GPDM: participaron la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas, la Universidad de la República - Facultad de Arquitectura, la Intendencia Municipal de Montevideo (Departamento de Desarrollo Económico e Integración Regional) , la Asociación Comercial del Uruguay, el Laboratorio Tecnológico del Uruguay y la Sociedad de Arquitectos del Uruguay.

En esta sección, se aborda el análisis y la interpretación de la letra del PM haciendo énfasis en los contenidos que refieren a las actividades logísticas, la identidad del territorio y la vinculación entre ambas. En relación a estas temáticas, en el documento síntesis de evaluación del Plan realizado por el GPDM solamente se expresa que “e/

Plan de Movilidad que también aportaría al equilibrio socio urbano no ha sido desarrollado, especialmente lo que atañe al transporte colectivo de pasajeros” y que “en primer lugar reiteramos la falta de una política ambiental que permita una efectiva defensa de las áreas protegidas, y de una política productiva que priorice el uso del suelo en este sentido y no en asentamientos informales”. Dada la relevancia de los desajustes entre objetivos del Plan y concreciones y teniendo como referencia la entidad de los integrantes del GPDM, sorprende en su documento síntesis de evaluación la escasez de los contenidos.

V.5 ALGUNAS REFLEXIONES EN RELACIÓN AL PERÍODO DE ANÁLISIS

La imposibilidad de manejar el territorio metropolitano en forma global desde la órbita política, no se valida como justificación de la ausencia de instrumentos de planificación integrada que pongan en relieve la visualización unificada de la Región. Es en la escala de lo regional, tal como hemos analizado a lo largo de este trabajo, que se constatan fuertes destinos irreversibles en virtud de las ventajas competitivas acumuladas en el territorio. La tendencia a la consolidación del Sector Oeste como área preferente de localización de la actividad logística está posibilitada no sólo por las ventajas competitivas y comparativas del sector y por los recursos y activos existentes, sino por el reacondicionamiento territorial en cuanto a la accesibilidad y el rol facilitador del gobierno departamental frente a algunos de los emprendimientos respaldados por grandes capitales.

De ser realizado un mapeo prospectivo de las áreas rurales asociado a las categorías de análisis manejadas, admitiría una multiplicidad de lecturas en función de las áreas que ya se han retirado de la producción agrícola y de cuáles podrían retirarse. Los factibles usos a ser asignados en una nueva ordenación del territorio habrían de tener en cuenta su posibilidad de reconversión con relación a su accesibilidad, conectividad y posicionamiento estratégico asociado a las tendencias que se registran y a los futuros posibles que se visualizan.

El análisis de los roles que sería deseable cumpliera el Área Rural de Montevideo presenta complejidades ineludibles. Su tradición económica determinó el uso preferente vinculado al agro que se le asignó a ese territorio hasta el presente, independientemente de la existencia de áreas con problemáticas asociadas a su valor como tierra cultivable, en virtud de la erosión que las afecta. Se le asigna, en forma indiscriminada, la posesión de una indiscutible vocación agrícola con un buen índice CONEAT, frente a lo que es ineludible mencionar que en la construcción de ese índice, además de la productividad del suelo se prorratea, entre otros, la accesibilidad al viario jerarquizado y la proximidad a los centros poblados lo que la pone, en forma artificial, en ventaja competitiva en relación a otras áreas de mejor productividad pero que no acceden a la infraestructura mencionada.

La necesidad de repensar sus roles incrementa su relevancia con el surgimiento de nuevas vocaciones para el área rural. Vocaciones validadas a partir de la presión por localizar emprendimientos que responden a las dinámicas globalizantes, económicamente rentables en los fraccionamientos de tierras rurales para su utilización con fines urbanos. Pero es necesario resaltar que esos roles se corresponden con los que históricamente cumplieron esos territorios. Roles denegados y roles atribuidos, en relación a otros sectores de ciudad, que brindaron a su población la fuerte identidad a la que se apegan, que se constituye aún hoy en la imagen prospectiva a la que quisieran aproximarse, abandonando su actual función de “villa” dormitorio, dada la fractura producida entre su ámbito laboral y su residencia.

El estudio de la genealogía del territorio nos demostró que la residencia y la producción agrícola fueron totalmente subsidiarias en relación a la actividad productiva de escala supradepartamental que se afincaba en el área. A través de la Normativa Complementaria el Área Rural debería regularse en forma articulada a las especificidades de cada Sector. Sus atributos y potencialidades son muy diversos y el desconocerlos atenta directamente contra la sostenibilidad pretendida para el sistema territorial en su conjunto. Deberían implementarse las acciones que pusieran en relieve lo expresado en el propio Plan cuando refiere a que se busca *“rescatar los hechos territoriales que son objeto de apropiación y significación colectiva, con una particular cualidad simbólica e identitaria, que ofrezcan nuevos modelos para rescatar la cultura local, que tenía hace unas décadas expresión en el barrio tradicional”* y de que *“para la preservación y la conformación urbano-territorial, el Plan parte del reconocimiento de las singularidades del territorio más que de una homogeneización, o sea, se plantea la búsqueda de las diferencias mediante la selección de áreas con rasgos específicos”*.

Mientras la presión que los emprendimientos productivos generaban se mantuvo dentro de un área limitada, eran percibidos como una mancha suburbana en el territorio sin mayores perjuicios para la actividad residencial. Desde el momento en que los emprendimientos promueven su incorporación sobre fraccionamientos de tierras rurales destinadas a urbanización o a usos mixtos y se extienden por el resto del territorio rural y de las áreas costeras, amenazan la primitiva vocación del suelo sin ofrecer a cambio una seguridad a largo plazo en la utilización urbana de esta tierra que -por otro lado- ya no es explotable para agricultura o ganadería, pues las dimensiones de los predios fraccionados, tal como se analizó en secciones precedentes de este trabajo, no resultan rentables para estos fines. En este punto es necesario plantearse la interrogante acerca del futuro de este territorio, si la demanda llegara a ser de menor entidad que la oferta.

Frente a esta constatación de tendencias de fragmentación territorial del Área Metropolitana cabe la reflexión de Marcuse y van Kempen (2000). *“Cada ciudad son múltiples ciudades donde se superponen capas, separadas por espacio y tiempo, constituyendo el entorno de residencia y trabajo de las distintas clases y de los diferentes grupos, interactuando unos con otros en un sistema de dominaciones y dependencias que reflejan un incremento de las distancias e inequidades”* y *“cada capa muestra el espacio entero de la ciudad, pero ninguna capa muestra la ciudad entera. Algunas capas reflejan diferencias en el uso, otras diferencias en el tiempo, otras diferencias en los componentes del entorno construido. Cada una de ellas refleja una ciudad dividida.”*... *“Lo que está cambiando en este período es la forma en que estas capas están desconectadas social, económica y políticamente unas de otras.”*

V.6 EVIDENCIAS RESPECTO A LAS AUSENCIAS DENTRO DE LO NORMADO Y DE LOS SESGOS DE LA NORMATIVA COMPLEMENTARIA

El hecho de que aún no se haya aprobado otra figura de planificación que sustituya al Plan Montevideo, de que su previsión temporal (1998 - 2005) ya fuera superada, de que no se haya procedido a la revisión del Plan en su conjunto ni a la modificación o revisión del Programa de Acción Territorial que tenía como objetivo el establecer las etapas para el cumplimiento de sus directrices y estrategias en todo el territorio departamental tiene extrema importancia. También la tiene el que no haya sido sometido a una exhaustiva evaluación ni en su contenido ni en la experiencia de su gestión, en el plazo que no debía exceder los tres años de su vigencia y el que no haya sido incluida una consultoría técnica independiente en su evaluación, y por tanto el que no se haya formulado un informe ni se hayan sometido sus conclusiones a la Junta Departamental de Montevideo con las propuestas legislativas que se entendiesen pertinentes.

Más resulta relevante para el análisis que se realiza desde este trabajo el que aún no se haya procedido al análisis del grado de concreción de sus previsiones específicas concernientes a la realización de los sistemas territoriales: la Red Vial Jerarquizada, el Sistema de Espacios Verdes, las Redes de Infraestructuras Básicas y las Centralidades y el equipamiento y de la formulación de un Plan de Transporte Integrado.

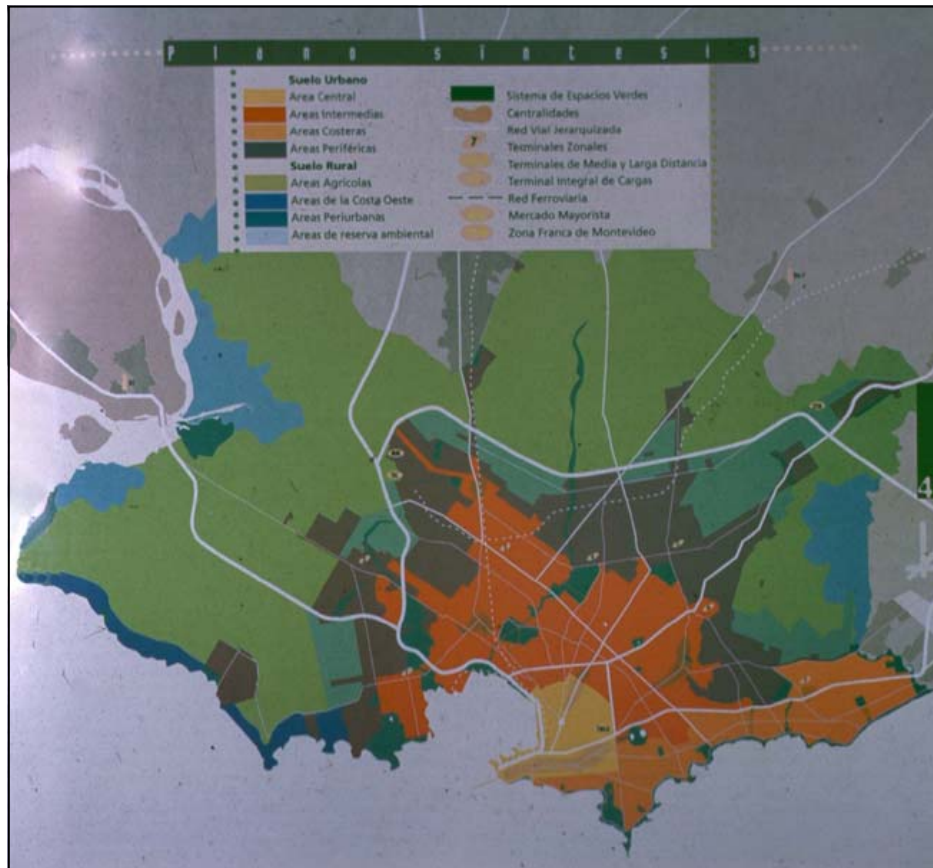
Las Normas Complementarias que se incorporan en el período 1998 - 2006 presentan visibles sesgos asociados, que acotan los alcances que podrían serle asignados. Se formula una regulación en función de los productos generados a partir de la Planificación Derivada, del Plan Especial de Protección y Mejora de Ciudad Vieja y Centro, del Plan Especial Arroyo Miguelete y en función de ello, una regulación y descripción conceptual asociada a las áreas de régimen patrimonial en suelo urbano. Son las presiones generadas desde la demanda, las que desencadenan cambios en el uso del suelo, alturas, retiros y FOS e incorporación de padrones al suelo urbano y la rectificación de carencias presentes en el texto del Plan, regulando los usos y las actividades en el suelo urbano y estableciendo los estudios de impacto que será necesario desarrollar.

V.7 EVIDENCIAS RESPECTO A LAS AUSENCIAS QUE SE MANTIENEN DESDE LA FORMULACIÓN DEL PLAN

A modo de síntesis desea destacarse que a partir de la formulación del Plan sigue manteniéndose el énfasis en la formulación de una ciudad formal por encima de una ciudad relacional. Se ha producido un desconocimiento de las previsiones que, a nueve años de su formulación aún no han sido concretadas y que condicionan en forma sustantiva el funcionamiento de los sistemas territoriales. A modo de ejemplo, en las Normas Complementarias se sigue mencionando el Colector Perimetral como parte del sistema propuesto.

En mayo del 2006, a un año de haber asumido la nueva administración, el director de Planificación de la IMM, aseguró que la municipalidad *“revisará los lineamientos del Plan de Ordenamiento Territorial, ya que en el año 2000, cuando fuera creado, quedó establecido que a los cinco años debía de revisar su actualización”*. El jerarca municipal explicó que *“en ciertos lugares de la ciudad, la IMM está acumulando excepciones al POT, y deberá analizar si hay una demanda real que no contempló dicho programa”*.

Más allá de lo declarativo, sigue ausente la consideración, dentro del Régimen Patrimonial, del ordenamiento del suelo rural costero a través de un modo de gestión particular que refleje políticas de conservación y protección específica de la geografía económica, así como la revisión de los usos preferentes asignados a zonas de prevalencia asociada a otras actividades diferentes de la residencial. No se produjo una reformulación de la *“residencialización”* de las áreas urbanas, ni la protección de recursos naturales asociados a cauces, riberas y márgenes más allá de la prohibición de *“las obras, construcciones o actuaciones que puedan dificultar el curso de las aguas en los cauces de los ríos, arroyos y cañadas”*. Tampoco se implementó la protección de la faja costera asociada a lo productivo, la protección de los puertos naturales, las bahías, como potencialidades intransferibles en el territorio. No se logró trascender la visión que solamente ordena y protege el paisaje en relación al *“mantenimiento de los rasgos morfotopográficos del Suelo Rural, del Potencialmente Urbanizable y del Suelo Urbano”*, ni la visión de un Inventario de Bienes de Interés Municipal asociados a *“valores testimoniales de naturaleza histórica, artística, cultural, turístico paisajística, ambiental o natural”* de manera de lograr incluir los bienes con valor económico que colaborarían en la fundamentación de la sostenibilidad.



PLAN MONTEVIDEO. PLANO SÍNTESIS
FUENTE: Intendencia Municipal de Montevideo (IMM) 1998

A MODO DE CIERRE

El análisis de los datos evidencia en forma concluyente que tanto el Plan Montevideo como la Normativa Complementaria son formulados con base en dimensiones insuficientemente exploradas en relación a los objetivos que desencadenan su concreción, poniéndose en relieve en los contenidos precedentes las contradicciones entre enunciados conceptuales y operativizaciones.

Los aspectos principales que el punteo ha esclarecido con relación a la investigación reafirman que el Plan, y luego la Normativa Complementaria, toman opciones sin enlazar datos y fenómenos, situaciones y solicitudes, latencias y emergencias. En la letra del plan vigente (1998-2005) no se generan señales y espacios que permitan consolidar un rol estratégico asociado a la logística dentro del sistema urbano nacional y transnacional que, paradójicamente, no se discute en lo declarativo.

La valoración del soporte de la logística de producción, de almacenamiento y de distribución y la movilidad de personas, bienes y mercancías no se instaure como concepto en una visión amplia de lo patrimonializable. No se maneja el concepto de cluster logístico, que es como en realidad deberían visualizarse todas las actividades comprendidas en el departamento y en el cordón que rodea a la zona metropolitana.

El PM se constituyó en un instrumento que planeó y programó el uso del territorio, definió qué actividades debían ser ubicadas y dónde. Las infraestructuras viales, ferroviarias y portuarias junto al resto de los equipamientos logísticos siguen jugando roles sustantivos, más el Plan no los abordó en la dimensión relacional que incide en la determinación múltiple del sistema territorial.

El Plan no realizó una zonificación exhaustiva de las capacidades y potenciales del territorio para estas actividades socio-económicas específicas. No reglamentó el control en los cambios cuantitativos y cualitativos en el uso del espacio, ni analizó los posibles impactos de las diferentes actividades y los umbrales ambientales al desarrollo de las mismas. No delimitó ni protegió los entornos especializados de las perturbaciones que impedirían concretar su mejor uso, dejando así de lado el control de los equilibrios físicos y biológicos del ambiente. Se incorporaron actividades en forma dislocada, se modificaron los usos del suelo sin hacer explícitos los paradigmas en los que se sustentaban las decisiones.

La no consideración para cada sector, de sus lógicas territoriales diferenciadas, desde el punto de vista económico, ni de sus lógicas relacionales construidas, desde el punto de vista socio cultural; determinó, en última instancia, que desde el punto de vista político institucional no se propusiese una lógica de gobernabilidad específica que pudiera potenciar el desarrollo local. Se entiende que es a partir de la ausencia de esta lectura, que se genera la incapacidad de dar sostén a la concertación estratégica de la demanda promovida por agentes públicos y privados con incidencia en el territorio, la incapacidad de integrar sus distintas visiones e intereses, la incapacidad de generar la utilización más eficaz posible del potencial de desarrollo disponible o incorporable, dirigido a mejorar el desarrollo del sistema económico productivo y de su entorno institucional.

Como señalábamos, se produjo una desviación importante de los resultados pretendidos por el proceso de construcción del territorio que se postula, la rigidez actual del PM, normando fundamentalmente la ocupación del suelo, nos mueve a promover la necesidad de generar reglas focalizadas más sobre los impactos

relacionales en el medio y sobre la potenciación y resignificación de los rasgos heredados.

La mirada que se realiza evaluó legislación y marco jurídico poniendo en relieve las contradicciones y las brechas que diluyen las reglas, que constriñen y que contribuyen a la generación del caos que avanza en torno a los patrones de urbanización, entendiendo el caos como *“lo que no se es capaz de sistematizar”*. Advirtió sobre el riesgo de que las pequeñas variaciones generadas en cualquiera de los componentes puedan provocar desviaciones importantes en los resultados, ya que como sostiene McHarg (1969), *“cambios realizados en partes del sistema afectan necesariamente al sistema entero”*. Reflexionó sobre nuestro proceso histórico en forma crítica, detectando los *“gérmenes que nos importen, así como también límites y fracasos que en el comienzo detienen nuestro pensamiento como los topes que fueron en la realidad”* (Castoriadis, 1990).

A lo largo de esta investigación se demostró que la percepción de la unidad espacial del territorio se vinculó, en forma directa, con la continuidad que se le dio en el tiempo a la vigencia de un determinado proyecto.

En el presente, el análisis de los aspectos vinculados a la facilitación, la inhibición y la tolerancia, a las amabilidades, limitaciones y riesgos, a la complementariedad y a la articulación de objetivos entre empresa privada y regulación pública, permiten concluir en que esta ausente la lectura transversal de la identidad territorial que se jerarquizó a lo largo de la historia.

Está ausente así mismo, desde nuestro corte histórico, la determinación de los componentes a ser patrimonializados a efectos de generar un efecto inductor y de consolidar o inhibir las tendencias predominantes.

En el presente, desde la planificación municipal, se realiza una asignación de usos preferentes que desconoce la sostenibilidad, la resiliencia y la persistencia que refieren a la estabilidad del sistema. Estas determinaciones nos remiten a la consideración de que el paisaje de hoy busca ser transformado desde lo político en un documento arqueológico en lugar de un testimonio de las lógicas funcionales contemporáneas.

En suma, las cualidades a preservar del territorio departamental excluyen su conformación estructural, se asocian a lo edilicio y a lo natural, privilegiando una visualización formal por sobre una visión relacional. La indagación de su genealogía no existe como abordaje. No se valora en forma específica el patrimonio asociado a los grandes usos productivos ni se destacan los sectores de ciudad asociados a una cultura productiva y laboral como ámbitos a ser protegidos en forma integral, a los que es necesario atribuirles resignificaciones, en continuidad con la identidad que le reconoce la ciudadanía en su conjunto, de manera de construir la intertextualidad indispensable.

La visión valorativa resultante frente al problema detectado, las ausencias en las regulaciones y los sesgos analizados en la metodología, se pone en el contexto disciplinar citando, a modo de ejemplo, alguno de los autores y los ámbitos donde se instrumenta un pensamiento análogo. Con la modestia que se le reconoce al producto generado dentro de esta Tesis, la construcción teórica resultante despliega aportes que podrían contribuir a la generación de una manera diferente de ordenar un espacio concreto, más allá de las lecturas clásicas.

CAPITULO VI

APORTES HACIA UNA NUEVA FORMULACION DE LA RELACION PLANIFICACION – ACTIVIDADES SUPRADEPARTAMENTALES – ESPESOR DE LOS LUGARES

Esta investigación muestra que existen una serie de dimensiones sobre las que se debería profundizar, meta que supera los alcances de este trabajo y que por su entidad resultaría excesivo que fuera investigada y brindada desde una contribución individual. Con la intención de aportar hacia una construcción que la sociedad como conjunto debería promover, se realiza en esta sección una contribución conceptual, con marco en los aportes ya implementados en otras latitudes. Refiere a algunos de los enfoques sugeridos desde este trabajo, relacionados a la investigación y a la gestión, para la concreción del desafío que se promueve. Intenta poner nuevamente en relieve una serie de aspectos del problema no tratados, aquellos no abordados y los suscitados tras la culminación de la investigación como relevantes para una futura indagación.

Una serie de referencias metodológicas podrían posibilitar una nueva formulación de la relación planificación – actividades supradepartamentales – espesor de los lugares.

VI.1 ELABORACION DE CRITERIOS, DISEÑO DEL PROCESO DE DEBATE Y ÁMBITO DE GESTIÓN

En primer lugar se señala la elaboración de criterios, el diseño del proceso de debate y del ámbito de gestión. Estos se asientan en los Criterios Nacionales para las Reservas de Biosfera en Alemania (2004) donde se fomenta a los Estados a "*elaborar un conjunto de criterios que incluya junto a las opiniones de quienes tienen competencia en las decisiones de uso territorial, los municipios y los ministerios respectivos, a la empresa y a las ONGs pertinentes*".

Estos criterios toman en cuenta, además de la legislación nacional, las condiciones ambientales, económicas y socioculturales. En su elaboración se convoca a una multiplicidad de intereses, usuarios en los distintos períodos anuales y de los distintos usos, interesados y operadores, con diferente poder de decisión o gestión sobre el espacio considerado.

La elaboración de criterios permite construir la racionalidad con miradas múltiples originadas en múltiples participantes, promoviendo no sólo la articulación de propuestas sino la unión de los propósitos. El acuerdo respecto a los propósitos posibilita la evaluación de la viabilidad comparada de los escenarios elaborados por los actores. En la construcción de los escenarios no se subordina la competencia a la cooperación, sino que se propende^o a una "*competencia adjetiva de medios con miras a la cooperación sustantiva de fines*".

La generación de una estrategia tendría como objeto respaldar la toma de decisiones. Construyendo un modelo analógico, los criterios para la aprobación de la localización de actividades vinculadas a la logística, serían presentados en criterios de exclusión y criterios de evaluación. Los criterios de exclusión serían utilizados como un apoyo para determinar si se cumple con los pre-requisitos para la asignación de áreas a los usos de escala supradepartamental, permitiendo así una rápida y clara decisión sin necesidad de un posterior análisis técnico. Solamente las propuestas que cumplieren con todos los criterios de exclusión serían analizadas sobre la base de la totalidad de los criterios, agrupados en criterios de estructura (tamaño, zonificación, red viaria y estructuras de transporte y comunicación, protección legal) y criterios funcionales (uso y desarrollo sustentable, gestión del ecosistema y del paisaje, seguimiento integrado a largo plazo integrado, relaciones públicas, comunicaciones), entre otros.

En forma paralela a la elaboración de criterios, se requeriría el diseño de un proceso que permitiese un serio debate y la realización de consultas a distintos niveles, asegurando que los principales interlocutores estuviesen representados en las decisiones. Se pretende que el intercambio permita introyectar las múltiples miradas que confluyen en la articulación de un desarrollo sustentable y que tuviese utilidad como modelo de actuación para lograr que las comunidades vivieran en armonía con su ambiente.

La construcción y evaluación comparada de escenarios permitiría la formulación de una matriz interpaisajística que aportaría en el manejo del grado potencial de combinación de todos los componentes. Desde cada tiempo histórico la sociedad valoraría, pactaría y concertaría, asumiendo que hay elementos invaluables y sin obviar el que en muchas ocasiones predominaría la diversidad en los objetivos y serían rivales las estrategias de las partes en juego. Pero se estima que la institucionalización de los objetivos a largo plazo se constituiría en la fuerza vinculante de las decisiones.

Con el propósito de asegurar que las propuestas para designación de nuevas áreas destinadas a usos logísticos de escala supradepartamental fueran debatidas entre todas las partes interesadas, sería necesario establecer el ámbito de gestión que se entendiese, en función de sus competencias, como más apto para concentrar lo decisional.

En el plano económico, el principio de subsidiariedad apuntaría a la ejecución eficaz de las tareas de una política y, por extensión, a la selección de un nivel jerárquico de ejecución. En función del alcance de sus competencias podría sugerirse que ese espacio se materializase dentro del MVOTMA, quien habría de realizar las consultas con los restantes ministerios, con las autoridades departamentales, las empresas y ONG's involucradas.

En el ámbito de lo político debería evaluarse la viabilidad comparada de los escenarios elaborados junto con los actores; escenarios que deberían tener en cuenta la evaluación que los impactos de ejecución de proyecto y de no proyecto, podrían generar sobre los usos más que sobre la ocupación del suelo. En el ámbito de lo político debería asegurarse que la toma de opciones trascendiese la discrecionalidad de un decisor circunstancial y que desde ese decisor se asegurasen los niveles de cohesión que pudiesen ahorrarse la emergencia de conflictos sociales. En relación a ello, se considera que es una responsabilidad política diseñar las herramientas e instrumentos que garanticen la sostenibilidad del proceso culturalmente compatible.

El establecimiento de un ámbito de contención de una seria discusión territorial daría nitidez a los debates en las distintas escalas. Al construir un círculo creciente de protagonistas del proyecto, los integrantes de la sociedad podrían crecer constantemente, evitando avances y retrocesos erráticos y sin dirección y acotando el riesgo de *"volar hacia cualquier luz"*.

VI.2 HACIA LA CONSTRUCCION DE UN PAISAJE SOSTENIBLE Y LA BUSQUEDA DE CONFIGURACION, EN EL ESPACIO FISICO, DE UNA CONCEPCION MAS INNOVADORA DE SOCIEDAD

La construcción de paisajes sostenibles se entiende asociada al logro de un equilibrio entre las características intrínsecas de cada paisaje como soporte geocológico y socio-cultural de la sostenibilidad. La incorporación de la sostenibilidad en el proceso productivo y social, depende de que pueda alcanzarse en el entorno del paisaje la

eficiencia energética, la utilización de tecnologías más apropiadas, el logro de la equidad social, el ajuste del crecimiento a los potenciales y recursos naturales disponibles y la adaptación y responsabilidad en la toma de decisiones. La concepción de paisaje sostenible es entendido así como *"un lugar donde las comunidades humanas, el uso de los recursos y la capacidad de carga se pueden mantener a perpetuidad"* (Comunidad Económica Europea, 2004).

El pensador John Rawls (2005) define la utopía realista como *"la filosofía política que extiende lo que el pensamiento ordinario considera los límites de las posibilidades políticas prácticas"*. El manejo de la logística como sistema relacional trae de la mano la exploración del espacio de posibilidades del paisaje sin dejar de tener en cuenta el espacio de posibilidades de la acción política. Coordinar políticas, programas e iniciativas relativas al desarrollo territorial político y económico, requiere de la concertación de la planificación y esta concertación se visualiza como inviable sin la promoción del contractualismo entre administraciones.

Podría sostenerse que una concepción innovadora de la sociedad debería impulsar a su vez una concepción más ambiciosa del habitat. Si el territorio es la expresión de la construcción del medio, una concepción más innovadora de la sociedad debería ir acompañada de una definición más exigente y culturalmente ambiciosa de nuestros hábitats. La convicción de la necesidad de un progreso social, cultural y tecnológico, debería pretender un progreso similar en la definición del espacio. Se entiende necesario el impulso de una construcción más cualitativa y estimulante de nuestro entorno. Esta meta requiere una nueva actitud social, cultural y también política.

La Comunidad Económica Europea (2004) refiere a que en el siglo XXI la prosperidad de un pueblo se medirá por su capacidad de creación de espacios habitables sostenibles y por el mantenimiento de una alta calidad de vida para todas las personas. El mejoramiento de la calidad de vida de "un" lugar habrá de lograrse teniendo en cuenta que los factores de crecimiento son diferentes para "cada" lugar. Claval (1999) es contundente al sostener *"la no repetición de los recursos a diferentes ecosistemas"*. La determinación del destino hacia dónde queremos ir y qué valoramos de nuestros territorios debería ser necesariamente revisable. Humberto Maturana y Francisco Varela citados por la Generalitat de Catalunya (2003) crean el concepto de *"autopoiesis"* aplicado a los sistemas biológicos que necesitan producirse a sí mismos constantemente ya que el territorio corre el riesgo de degradarse si no se regenera continuamente y en esa dirección la oportunidad de lo decisional es clave para impedirlo.

Paisajes sostenibles y una concepción más innovadora de la sociedad traen de la mano la operatividad eficiente como criterio. La operatividad hace necesario el recurrir a herramientas que interliguen la información transdisciplinar en el proyecto, en correlación con los criterios disciplinares. La construcción y evaluación comparada de escenarios permitire la formulación de una matriz interpaisajística que maneje el grado potencial de combinación de las propuestas incorporando la gestión durable de los recursos, la calidad del entorno y las posibilidades de desarrollo de las generaciones futuras, considerando en igualdad de importancia las cuestiones económicas, sociales y ambientales.

VI.3 HACIA LA PATRIMONIALIZACIÓN DEL MOSAICO DE LOS RASGOS CULTURALES, LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PROSPECTIVA PATRIMONIAL Y LA PROMOCIÓN DEL INVENTARIO DEL PATRIMONIO ASOCIADO A TODOS LOS NIVELES SECTORIALES

Históricamente, los cambios en lo tecnológico, el marco legal y las regulaciones de uso se constituyeron en factores que condicionaron la relación unidad de producción por rubro con la morfología resultante. Las condiciones naturales, naturales en cuanto al orden que visualizamos en el entorno, generaron un mosaico de rasgos culturales donde el patrimonio edilicio, el poder estructurante del viario, los tamaños prediales asociados a la geomorfología y los usos, tuvieron valor relevante.

Respecto de los valores paisajísticos y estéticos y de la calidad de vida a asegurar en cada porción del territorio es necesario considerar las interacciones de las actividades de escala supradepartamental y de los grandes ejes estructurales de la red con los asentamientos humanos y las medidas de compatibilización a establecer entre ambas.

Dentro de los encadenamientos causales de última generación, se menciona la construcción de los accesos a Montevideo capital desde el Oeste. El nuevo trazado de la Ruta 1 seccionó el territorio sin que fueran establecidas, ni en el momento de su concreción, ni hasta el presente, las medidas de compatibilización de ese eje de transporte con las interfases que escinde. Debe señalarse la necesidad de la toma de decisiones respecto al sistema sobre la base de procesos apropiados de planificación y de la utilización de sistemas de gestión adecuados. Resulta innegable la imprescindible adecuación que las vetustas infraestructuras requieren en relación a las posibilidades que las tecnologías actuales brindan a los distintos modos de transporte.

Así como se constitucionalizaron los aspectos ambientales, no ha ocurrido lo mismo con la prospectiva patrimonial. Todos los niveles sectoriales -cultural, ambiental, agrario, social y económico entre otros-, generan efectos directos o indirectos sobre el paisaje, por tanto se entiende necesario el exigirles políticas de paisaje y dentro de ellas, la formulación de objetivos de calidad paisajística, tal y como están siendo promovidas al presente dentro de la Convención Europea del Paisaje.

El patrimonio es el más democrático de los bienes que una cultura puede poseer por estar relacionado directamente con la calidad de vida y la identidad cultural. Está constituido, según la definición dada por Ollagnon (1991), por *“el conjunto de los elementos materiales e inmateriales que contribuyen a mantener y desarrollar la identidad y la autonomía de su titular en el tiempo y el espacio mediante una adaptación en un contexto evolutivo”*.

Según la expresión de Ostrom (1990), *“la mediación patrimonial apunta ante todo a establecer «opciones constitucionales»”. “Los objetivos a muy largo plazo requieren una legitimación fuerte y una ritualización. La legitimación es el procedimiento por el que un acuerdo entre determinado número de personas es aceptado como vinculante para el conjunto de los actores, presentes y ausentes. La ritualización, mediante un ceremonial que depende de los lugares y de las culturas en presencia, inscribe el acuerdo a muy largo plazo en el orden simbólico, haciéndolo así inalienable, no monetizable y difícil de transgredir”*.

La institucionalización de los objetivos transformará en intangibles las opciones; su fuerza vinculante trascenderá a quienes generaron el acuerdo y, al ser utilizadas como referencia permanente de la acción, dejarán caducos muchos de los conflictos o desplazarán a los que aún persisten.

Cada actor trabaja en función de su prospectiva, del “mindscape” que construye en función de lo que sabe y de lo que cree, se afirma desde los textos de la Generalitat de Catalunya (2003). Sin la constitucionalización de los objetivos macro todo es conflictivo y opinable. Es necesario pactar antes de proponer, de forma de eliminar algunos

conflictos y de dilatar o enmarcar otros en el mismo discurso. Fuera de ese marco, la planificación resultante es errática y sin dirección y cada intervención ilumina su propio camino. Esta imagen podría corresponderse con un escenario que se designa metafóricamente como “*la ilusión de las polillas, que vuelan hacia cualquier luz*” en la Formulación de Escenarios Cívicos con Múltiples Participantes.

La constitucionalización de la prospectiva patrimonial exige previamente el haber inventariado los recursos, el inventariarlos habilita a su vez la potencialidad de transformarlos en activos. Se entiende que ordenar los paisajes sin haber hecho explícito el inventario de su patrimonio, va en dirección opuesta a la sostenibilidad por imposibilitar la preservación de los valores culturales; por imponer limitaciones al manejo del carácter prospectivo de la ordenación y por restringir su posibilidad de creación de paisajes y de mejoramiento o restauración de los existentes.

Inventariar implica identificar y calificar. Identificar los paisajes en el conjunto del territorio, asociándolos a su genealogía sectorial, permitiendo analizar sus características, las dinámicas y presiones que los modifican y realizar el seguimiento de sus transformaciones. Posibilitaría su manejo en forma relacional, potenciando las sinergias de las intervenciones que sobre ellos se promuevan y permitiría incorporar las expectativas que sobre los futuros posibles se planteen y los valores particulares que pueden atribuirles los agentes sociales y las poblaciones involucradas.

A efectos de definir lo que se ha de transferir, resulta indispensable realizar un inventario exhaustivo de los valores y los conflictos paisajísticos del ámbito considerado. Entre los primeros habrían de incluirse los espacios de especial interés natural y los ecosistemas infrecuentes, los elementos del paisaje que tienen atribuciones simbólicas colectivas, los lugares socialmente más frecuentados, los hitos y hechos que sirven de referencia general para situarse en el territorio. Entre los segundos, habrían de incluirse las actividades paisajísticamente mal localizadas. Al listar los valores presentes se hace necesario definir la escala, que puede ser local, regional, nacional o universal, dependiendo del paisaje patrimonial que se somete a inventario.

VI.4 LA ANTICIPACION DE LOS FUTUROS POSIBLES Y LOS ATRIBUTOS CLAVES PARA DECIDIR

El paisaje es un documento histórico que propone una identificación e induce a pensar que ha habido interacción humana en determinado lugar, refiere al desarrollo económico, a los cambios de mentalidad, a la evolución ambiental que ha producido.

“En el 2015 el mundo se encontrará más global, se habrán concretado más acuerdos comerciales, se habrá incrementado el libre comercio entre bloques; cada país se orientará a la especialización en algunos productos. Hoy parece que el mundo tiende a la globalización si embargo en el futuro podría tender a ser pluripolar”. “Es probable que en el 2015, en cuanto al comercio, el mundo esté pluripolarizado; pero es seguro que en el área tecnológica estará globalizado” (Universidad de Montevideo, 2002).

Desde esta prospectiva se estima que para el 2015, a nivel de transporte terrestre, estarán concretados el puente Colonia - Buenos Aires y el puente sobre el Río Yaguarón; estableciendo el soporte del corredor MERCOSUR - Chile. A partir de esta presunción, se infiere que la eficiencia en el tránsito de la región va a sufrir modificaciones positivas.

Anticipar los futuros posibles trae de la mano la definición del criterio a utilizar para el diseño. Si se valida la pluripolarización como prospectiva, a fin de capitalizar ahorros y beneficios a mediano plazo, debería trascender las restricciones actuales, reconvertir las configuraciones e instalaciones que cada actor promueve actualmente y seleccionar las configuraciones ideales. Frente a la necesidad de promover al máximo, con el menor costo social, logrando todos los beneficios sociales potenciales de las acciones, resultaría sustantivo el defenderse de las restricciones que pueden ser impuestas desde la región y el medir la calidad de los agentes para distribuir costos y evaluar las posibles contribuciones cruzadas.

VI.5 HACIA LA BUSQUEDA DE NUEVAS FORMAS DE ORDENAMIENTO CON BASE EN EL DESARROLLO SOSTENIBLE: DE LA PLANIFICACION AMBIENTAL HACIA EL ORDENAMIENTO GEOECOLOGICO

El abordaje del ordenamiento territorial realizado en esta investigación con la finalidad de conocer el proceso de transformación producido por la logística en un espacio de singular vocación para esta actividad concilia aspectos del ambiente natural, de la apropiación de los mismos, de las dinámicas urbanas y económicas que pueden verse impactados en el geoambiente.

El ordenamiento geoecológico, en este sentido busca alcanzar el desarrollo armónico del espacio y contribuye como base regional del desarrollo. Establece que el territorio es escenario para la vida, es patrimonio del desarrollo, como portador de recursos naturales y humanos que son frágiles, vulnerables y finitos y es recurso económico, como generador de bienes y servicios.

La Convención Europea del Paisaje (2002) lo define como *"el nivel más amplio y abarcativo de la planificación ambiental"*, dirigido a *"determinar un modelo constituido por tipos funcionales, su régimen de utilización y el sistema de medidas, para cada parte del territorio, así como sus entidades de operación y los instrumentos administrativos, legales y sociales, que aseguren su aplicación"*. Agrega que es holístico y sistémico ya que *"no sólo es ambiental, sino social, económico, político y administrativo, debiendo traducirse en una zonificación de las capacidades y potenciales del territorio para determinada actividad socio-económica. Como proceso tecnológico del planeamiento debe ser flexible, continuo y a largo plazo"*.

El mismo se basa en tres principios básicos, el maximizar el uso de los potenciales y recursos del territorio, concebido como oferta u objeto de la planificación; el minimizar la degradación e impactos de las actividades socioeconómicas a desarrollar, que constituyen la demanda o sujeto de la planificación y el mantener el equilibrio geoecológico, es decir la configuración espacial, su estructura, el funcionamiento, la dinámica y la evolución de los geosistemas. Hace énfasis en los aspectos ecológicos relacionados con la heterogeneidad espacial; su preocupación específica se centra en las relaciones horizontales del paisaje. Clasifica y delimita unidades homogéneas por sus características que son estudiadas, evaluadas y gestionadas en el propio proceso de planificación del espacio.

Se entiende que la concepción del paisaje como perspectiva integradora y sistémica resulta útil y esencial para sumar al análisis de lo local problemáticas más amplias del nivel regional e incluso del global. El reconocimiento de los impactos acumulativos de los problemas locales en un amplio sentido espacial y los impactos regionales también necesitan del estudio de las interacciones verticales y horizontales en los geosistemas a diferentes escalas y niveles jerárquicos.

VI.6 EL CAPITAL NATURAL Y EL DESARROLLO DE LAS FUERZAS PRODUCTIVAS. RENATURALIZAR, RECUPERAR O REUTILIZAR

La Convención Europea del Paisaje (2002), desde una concepción sistémica de la planificación ambiental plantea que no puede existir un equilibrio ecológico a largo plazo junto con situaciones socio-económicas críticas como son: la pobreza, la desnutrición, el analfabetismo, etc.; así como que no es posible un desarrollo socio-económico sin que este se adecue a la disponibilidad y renovación del capital natural y al desarrollo de las fuerzas productivas.

El logro en el entorno del paisaje de la eficiencia energética, las tecnologías más apropiadas, la equidad social, el ajuste del crecimiento a los potenciales y recursos naturales disponibles y la adaptación y responsabilidad en la toma de decisiones, son las dimensiones que posibilitaran la incorporación de la sostenibilidad en el proceso productivo y social. Sumadas a ellas, se debe lograr un equilibrio en las características intrínsecas del paisaje como soporte geocológico y socio-cultural de la sostenibilidad.

Un paisaje sostenible se concibe como *"un lugar donde las comunidades humanas, el uso de los recursos y la capacidad de carga se pueden mantener a perpetuidad"*.

Sostiene Navarro Bello (2003) que *"cuando logramos decir qué es lo que debiéramos poner en valor, podemos estar en la posición de decir desde dónde se interviene y porqué. Para esto es importante definir los valores presentes y los valores ausentes, ya que los valores presentes debieran ser los protagonistas de la teoría de la intervención, al comprender la cultura del contexto en que se encuentra el paisaje, al compararlo con otras situaciones. Al cifrar los valores presentes se define el radio de acción, el que puede ser: local, regional, nacional o universal, dependiendo cual haya sido el paisaje patrimonial"*.

Peter Latz (citado por Bello, 2003), arquitecto paisajista alemán, quien plantea que ante un paisaje patrimonial tenemos tres alternativas de acción: la *renaturalización*, es decir recrear parques naturales; la *recuperación ecológica* del territorio en el que se inserta ese paisaje; y la *preservación y re-utilización* de elementos incluidos en dicho paisaje. Para Latz el paisaje es como capas de información seleccionables. Algunas pierden sentido con el tiempo, por ejemplo su dimensión productiva, pero otras pueden aumentar su sentido, por ejemplo la riqueza material y los efectos estéticos del paso del tiempo sobre ello. Su máxima de trabajo es el principio ecológico de la sostenibilidad, que define como el equilibrio entre una motivación ecológica y un desarrollo tecnológico.

La importancia del paisaje radica en que el paisaje es también la memoria de un pueblo. Un paisaje es un hecho de origen principalmente humano. Las propuestas de ordenación tienen siempre incidencia en el paisaje, transformándolo, ayudando a su mantenimiento o degradándolo. En este sentido esta tendencia de ordenación integra el "espesor del lugar" que busca investigar.

Una estrategia para la conservación y el uso sostenible de la diversidad paisajística se hace necesaria. Dentro de ella, los criterios de actuación relativos al paisaje deberían ser incorporados en las políticas sectoriales con mayor incidencia paisajística tales como la agricultura, la industria, las carreteras, el urbanismo, las obras hidráulicas y la minería, entre otras. Del mismo modo debería ser incorporada la protección del paisaje de la ocupación con usos residenciales.

Para proteger y realzar los paisajes, constituye un desafío desarrollar políticas paisajísticas, principalmente en los niveles regional y local. Los objetivos de calidad paisajística pueden determinar para cada parte o porción del territorio, en qué medida deben ser objeto de protección, gestión u ordenación paisajística.

El establecimiento de objetivos de calidad paisajística sustentados científicamente deberían recoger, mediante procesos de participación, las preferencias paisajísticas de las poblaciones a escala local y regional.

VI.7 CONVOCANDO UNA MULTIPLICIDAD DE INTERESES Y ADMINISTRANDO EL PLURALISMO

La diversidad de las situaciones locales se alimenta de la complejidad, de la pluralidad de los operadores económicos y sociales de la vida local, de la diversidad de las condiciones físicas del medio natural, el espacio y el clima, y también de la multiplicidad de los recursos existentes y de la manera de utilizarlos.

No es frecuente que un espacio tenga un solo uso, un solo usuario o un solo período de interés al año. La regla general es la contraria: la pluralidad combinada de usos múltiples y sucesivos por operadores diferentes, cada uno de los cuales tiene reglas precisas de acceso y utilización y dispone o no de un poder de gestión o de decisión sobre el recurso o el espacio considerado.

La complejidad de las modalidades de utilización y de las reglas de acceso a los recursos respecto a cada uno de esos usos exigiría, para que cada cual pueda ejercer sus actividades, la aceptación por todos de unas reglas que definan los poderes, las responsabilidades y los derechos de cada individuo o cada grupo. No parece que tales sistemas de reglas puedan adoptarse sin realizar una verdadera negociación en la que intervengan todas las partes interesadas.

La dificultad radica entonces en la diversidad de los objetivos y de las estrategias a menudo rivales de las partes en juego.

¿Cómo administrar la multiplicidad de actores, usos e intereses a menudo contradictorios e incompatibles sobre un mismo espacio? La constitución del ámbito facilitador de la coordinación de los actores a través de un proceso de decisión y mediante la aparición de una forma de gestión descentralizada a cargo de esos actores permitiría administrar el pluralismo. La administración del pluralismo puede establecer de común acuerdo unas opciones de objetivos y unas reglas de juego, mediante la aparición de una forma de gestión descentralizada a cargo de esos actores.

VI.8 GENERACION DE REGLAS FOCALIZADAS SOBRE LOS USOS Y LOS IMPACTOS EN EL MEDIO MÁS QUE SOBRE LA OCUPACIÓN DEL SUELO Y GENERACION DE INSTRUMENTOS QUE GARANTICEN LOS NIVELES DE COHESION Y QUE RESPALDEN LA GOBERNABILIDAD

La rigidez de los planes y las leyes actuales ha demostrado ser insuficiente, no para ofrecer mayor flexibilidad, sino para centrarse en otro tipo de reglas más eficientes, focalizadas más sobre los usos y los impactos en el medio que sobre la ocupación del suelo.

Si se valida el concepto de que es el tiempo el que se urbaniza, en vez del territorio, se pone el acento en la necesidad de estimular la incorporación de nodos logísticos que

conviertan en centralidades cercanas en tiempo a localidades espacialmente distanciadas.

Las infraestructuras viales, ferroviarias y portuarias junto a los equipamientos logísticos vinculados a la producción, al almacenamiento y a la distribución comienzan a jugar roles sustantivos. Se hace necesario delimitar los entornos especializados a efectos de protegerlos de las perturbaciones que impedirían concretar su mejor uso. Junto a esta delimitación deberían generarse los instrumentos que garantizaran los niveles de cohesión que ahorren la emergencia de conflictos sociales y los instrumentos en respaldo de la gobernabilidad. A modo de ejemplo, a partir de criterios pragmáticos, culturales y sociales, cada sector de ciudad podría definir su propia red de conectividad local autoorganizada. En las regulaciones analizadas en este trabajo el sistema de crecimiento urbano no predeterminado no fue considerado en las alternativas de gobernabilidad instrumentadas.

Estas consideraciones metodológicas no han sido llevadas adelante en las propuestas de intervenciones de ordenamiento de las actividades logísticas en el territorio. Las mismas integran los aspectos que esta investigación busca conocer, pudiendo constituir herramientas que mitiguen las deficiencias o fragilidades encontradas. La presentación de estos abordajes mostró aspectos en los cuales se han encontrado carencias en la gestión de los problemas.

En la siguiente sección se retoman las principales conclusiones esclarecidas desde esta investigación.

CONCLUSIONES

Esta investigación muestra que existe un vacío de conocimiento en los aspectos que este trabajo desarrolla. Su originalidad es por tanto contribuir, desde una visión técnico disciplinar al análisis de la logística en la conformación de lo que se designa como el “espesor del lugar” del territorio.

A partir de su título “Actividades logísticas de escala supradepartamental ¿sobre un dato preexistente o sobre el espesor del lugar?” se plantea una interrogante que pretende descifrarse a lo largo del trabajo. Se ha mostrado en los capítulos precedentes que el territorio de hoy, más allá de constituirse en un documento arqueológico, es testimonio de las lógicas funcionales contemporáneas.

En efecto, desde la mirada que explicitan ingenieros y operadores, la presión por localizar actividades logísticas se produce a partir de un dato, de un territorio visualizado como llave de una región de 200 millones de habitantes. Montevideo, ciudad puerto de una logística que ya está armada, es cabecera de un Estado con poca fuerza de oposición al empuje de un capital que se desterritorializa buscando los entornos más favorables a sus intereses que les reditúen mayor rendimiento económico.

El marco conceptual de las regulaciones municipales es explícito respecto a la necesidad de conservar y preservar un patrimonio al que se le asignan elevados valores. La normativa concreta da por tierra con las aseveraciones vertidas dentro de esos contenidos. En este caso la lógica funcional dentro de lo institucional, con un tenor político, evidencia un divorcio entre acción y pretensión.

Estas lógicas contemporáneas se contraponen, en forma aparente, a la visión técnica, a la formulada desde el medio empresarial, a la institucional de escala macrodepartamental y a la del usuario. Todas ellas reivindican la necesidad de promover intervenciones sobre un territorio construido por la cultura de manera de respetar ventajas comparativas y competitivas y de conservar los componentes patrimoniales.

Se ha mostrado a lo largo de los capítulos precedentes que las visiones pretendidamente contrapuestas se solapan en la valorización de las “virtudes” del espacio “construido” y del espacio “natural”. El dato preexistente esquematiza los valores presentes, la suma de capitales de la más diversa índole. También lo que denominamos como el “espesor del lugar” no refiere más que a la suma de capas que construyeron históricamente el espacio habitado, que reinviestieron desde cada corte temporal las preexistencias que resultaban utilitarias a su accionar. En este sentido, los componentes estructurales de la construcción del espacio se asocian a la cultura, a la estabilidad, sostenibilidad, persistencia, resiliencia de los sistemas y sus significados. Aspectos todos ellos remanentes de los encadenamientos causales y de las lógicas puestas en práctica en la conformación de la matriz territorial de los diferentes cortes temporales. Se determinan así las identidades asociadas y subordinadas que mantienen su preeminencia hasta el presente en función de los roles asignados y denegados a los distintos sectores del territorio. La interpretación transversal de estas variables se ha reflejado en fragilidades resultantes de los procesos contemporáneos.

La prospectiva tecnológica, disciplina depositada tradicionalmente en manos de ingenieros, el tránsito y el transporte como capa asociada a la movilidad y la accesibilidad y las intervenciones macro vinculadas a lo sectorial, materializaron el entorno. Ellas forman parte de los enfoques sistémicos globales y sectoriales y de los

análisis propositivos formulados para el manejo de la logística, que nos desafiaron en la dirección de contribuir a determinar las dimensiones de análisis a incorporar en la formulación de la ordenación del territorio. A lo largo de esta investigación se puso en evidencia la ausencia de lo relacional en la consideración de cada uno de estos componentes. Es por ello que se concluye que en la ordenación del territorio debería sumarse a la consideración de una ciudad objetual la consideración de una ciudad relacional, como elemento sustantivo.

A través de una mirada multidimensional se visualizan datos y fenómenos, situaciones y solicitudes, latencias y emergencias. A través de las cuestiones claves y las cuestiones latentes se evidencia que el desarrollo del territorio es relacional además de formal. Se pone en relieve en cada corte temporal que el territorio, como proyección sobre el espacio de modos particulares de explotación y de gestión, es dinámico e inestable. Se analizan los impactos de las actuaciones locales en forma multiescalar, aspecto que resultó relevante en la instrumentación de una concepción del paisaje como perspectiva integradora y sistémica.

La matriz histórica originaria determinó una fragmentación entre lo mediterráneo y el borde acuático e incrementó los potenciales del territorio y sus ventajas competitivas asociadas a las distintas ramas de la logística. Se puso en relevancia, junto al valor y a las aptitudes del paisaje, la forma en que la movilidad y los nodos en los que se apoya la interconexión mantuvieron e incrementaron su importancia. Se deja en evidencia que estas dimensiones incidieron desde la genealogía del territorio a escala nación y determinaron la secuencia de los hechos en las escalas subsidiarias.

Leyendo flujos, evidenciamos cómo lo físico se transforma en un mapa dinámico dispuesto a sufrir contracciones y dilataciones y cómo el gradiente de las modificaciones está en directa relación con la complejidad de las conexiones que decidamos incluir. La demanda creciente de área destinada a plataformas logísticas en la región moviliza a órbitas técnicas y políticas en la dirección de reservar suelo con esa finalidad. Esto debería traer de la mano en la nación una territorialización de las áreas de mayor potencialidad y la determinación de los márgenes admisibles a efectos de evitar una saturación no deseada.

La percepción de la unidad espacial del territorio se vincula, en forma directa, con la continuidad que tuvo en el tiempo la vigencia de un determinado proyecto. Si se busca generar un efecto inductor desde nuestro corte histórico se deberían determinar los componentes a ser patrimonializados a efectos de consolidar o inhibir las tendencias predominantes.

Montevideo es visualizada por sectores económicos, políticos y sociales como Centro Logístico en el ámbito del MERCOSUR. El tráfico de contenedores se ha incrementado en forma exponencial y la logística de escala supradepartamental presiona por localizarse en base a las ventajas comparativas y competitivas históricamente construídas. Las tipologías de uso del suelo en pugna desencadenan una "guerra espacial" por la apropiación de áreas de oportunidad.

La capital del país, como nodo espacial clave de la economía nacional posee una especial fragilidad en función de la rivalidad de las tipologías de uso del suelo en pugna por ciertos espacios clave. El espacio urbano, rural y de uso mixto constituyen remanentes territoriales conformados a partir de su potencial, de sus roles, de la práctica cultural y de la modelación que la percepción de estos aspectos produjo durante el proceso histórico. Este concepto está comprendido en el "espesor del lugar". Asociados al mismo, los equipamientos de infraestructura resurgen como

componentes estructurales de larga duración y constituyen un soporte fundamental para las intervenciones promovidas desde la economía y la sociedad.

La transformación del “espesor del lugar” consecuente, no ha estado contemplada por los decisores en forma acorde con las capacidades de los territorios específicos ni con la intensidad de la demanda logística. Esto se ha reflejado en un proceso de degradación de espacios consolidados que se traducen en fragilidades del territorio.

La competitividad territorial del espacio como centro logístico debe comprender el manejo sustentable del suelo que se realice en el corto plazo respetando la confluencia de las diferentes vocaciones del territorio. Se debería integrar asimismo, la gestión de las intervenciones logísticas con los diversos actores involucrados. La puesta en valor de las aspiraciones del ciudadano desde lo local en la concreción de la prospectiva futura, busca evitar el desarraigo que fomentaría en los actores la imposición de una alternativa no deseada. Se destaca la necesidad de enmarcar siempre su accionar, de modo que las intervenciones promovidas por el sector social no embarquen al territorio en el escenario del “*pato rengo*” o de “*Icaro*”.

La ciudad de Montevideo sigue teniendo vigencia como ciudad central y sus roles regionales están definidos por una elevada competitividad urbana. Forma parte de un sistema de redes extranacional en el que cada región, donde la logística ya está “armada”, requiere una evaluación de su potencial para fortalecer su desarrollo. En función de ello resultaría operativa la articulación de diferentes escalas espaciales, intrínsecamente relacionadas y co-evolutivas en la organización territorial.

Dentro de esta estructura analítica, las decisiones del Estado promueven, median y se enmarcan en la interacción global-local. Se constata que los Estados nacionales están siendo rearticulados, reterritorializados y reescalados bajo las condiciones geo-económicas contemporáneas. La “neoliberalización” de las instituciones del Estado nacional señala la cristalización de nuevas formas de regulación estatal que privilegian, en ocasiones, los intereses y prioridades del capital global. Es en ese marco que se visualiza nuestro territorio funcionando bajo presión de lógicas que responden a la mundialización.

Se evidencia la inserción parcial en la ciudad de Montevideo de procesos globales introduciendo nuevas variables en las concepciones actuales acerca de la globalización económica y de la reducción del rol regulador del Estado. La creciente participación de actores económicos nacionales en mercados globales acentúa el debilitamiento de lo nacional como unidad espacial. Operaciones globales de empresas y mercados imponen políticas y estándares transfronterizos. Sobrevienen así condiciones para el ascenso de otras escalas y unidades espaciales, donde las ventajas comparativas y competitivas del territorio y la reinversión de las preexistencias que la cultura construyó en el espacio concreto, pasan a tener un rol sustantivo.

Este trabajo concluye que el desafío a emprender debería promover la inclusión, dentro de una misma estructura analítica, de las dimensiones proyectuales y las variables que no han sido abordadas en nuestro medio de forma integrada hasta el momento. Es en esa dirección que la construcción de una matriz de análisis de futuros emprendimientos, atendiendo especialmente a los efectos inducidos en el territorio, podría posibilitar la ponderación de localizaciones alternativas desde una visión multidimensional. Asimismo, podría aportar cuantitativamente en la dirección de construir normas concebidas como mecanismos de activación especial para localización de actividades vinculadas a la logística.

En los espacios dónde presiona por localizarse la demanda los sectores urbanos históricos siguen funcionando como cabeceras. La evaluación de la intensidad de cambio locacional de la logística de un sector hacia otro en porcentajes, en relación a unidades productivas totales que poseen, no pudo realizarse en función de la inexistencia de información territorializada de los ámbitos institucionales que otorgan las autorizaciones de afincamiento o las re - habilitaciones de instalaciones existentes. Esta limitación condicionó el resultado que pretendía profundizar en el análisis y la interpretación de la localización contemporánea de la logística y de su procedencia. En relación a este aspecto, se encontró en forma específica una fragilidad a superar desde lo institucional, en cuanto al vacío de conocimiento.

La logística analizada desde diferentes escalas espaciales y desde miradas multicriterio mostró su relevancia tanto por su impacto en actividades conexas en el territorio, como por los aspectos que trascienden la simple evaluación de su potencial localización. Entre estos últimos, el espesor del lugar objeto de esta investigación, demostró no estar comprendido en la consideración de las propuestas de intervenciones logísticas como dimensión de análisis. La logística de producción, de almacenaje y de distribución, es parte constitutiva de un patrimonio que identifica a nuestra región y que comienza a acumularse a partir de la estructuración territorial de la época fundacional.

La importancia que desde este trabajo se le asignó a la mirada ligada a la historia arquitectónica y urbanística se relaciona con el convencimiento respecto a la necesidad de rescatar, preservar y capitalizar los rastros que la cultura generó en el territorio como construcción colectiva. Estos aspectos ponen en valor el capital físico, frente a los impactos de una globalización que “construye” lugares. De esta manera se aporta al conocimiento del proceso de conformación de la actividad logística y su impacto en el territorio rural y urbano.

La evaluación de la legislación y el marco jurídico puso en relieve las contradicciones y las brechas que hacen poco visibles las reglas. Estas reglas, constriñen y facilitan en forma aleatoria, contribuyendo a la generación del caos que avanza en torno a los patrones de urbanización, entendiendo el caos como lo que no se es capaz de sistematizar. La peligrosidad implícita en un sistema caótico determina que una pequeña variación en cualquiera de sus elementos puede provocar una desviación importante de los resultados. Esta interpretación permite concluir que la postura asumida desde lo institucional podría asociarse metafóricamente, en ciertos aspectos, con el “escenario de la avestruz”. Este escenario es riesgoso y pone en relieve la necesidad de constitucionalizar la prospectiva patrimonial sectorial, así como se constitucionalizaron los aspectos ambientales en nuestro país.

La interpretación del objeto de planificación, el territorio, puso en relieve las condicionantes, las barreras, los obstáculos, pero también las ventajas comparativas y competitivas que pueden contribuir a jugar un rol de relevancia a nivel regional.

El estudio de la demanda incluye en el diseño a aquellos que evalúan recursos y activos del medio circundante y tratan de sacar partido económico de lo que la sociedad en su conjunto invirtió en generarlos. La concreción de su accionar, en caso de no ser acotado desde la esfera institucional, podría corresponderse con el zigzagado, con el avance y el retroceso del “vuelo del escarabajo”, errático y sin dirección o la “ilusión de las polillas” que vuelan hacia cualquier luz.

El análisis desde el punto de vista académico puso en relieve el valor de los diagnósticos y la necesidad de asumir el carácter multidisciplinario y multisectorial de la temática. Asimismo, puso en evidencia la necesidad de pactar una prospectiva que potencie nuestro posicionamiento como país de tránsito de mercadería, asociada a su privilegiada situación geográfica y a la relevancia del patrimonio cultural.

Se concibe el futuro como espacio de libertad, como espacio de poder y como espacio de voluntad, donde la anticipación debería estar al servicio de la acción.

No se han promovido investigaciones que atiendan a la articulación de las diferentes lógicas de los operadores, en las diferentes escalas de abordaje, global, nacional y urbana. Tampoco se han promovido investigaciones que, con una visión desde lo disciplinar propendan a conservar, desde la construcción histórica producida por la cultura, los elementos que abonan nuestra memoria colectiva y nuestra competitividad.

La investigación desarrollada tuvo como meta la descripción del fenómeno y su explicación, a partir de la consideración de algunos aspectos de escenarios presentes y prospectivos. La información primaria y secundaria específica manejada, las distintas técnicas de recabación de información y el análisis crítico de documentos resultaron ser instrumentos metodológicos válidos para la investigación propuesta. En particular constituyeron el anclaje pragmático que validó el sustento teórico de la construcción conceptual que la investigación propone.

Se propone una teoría cotejada con la realidad de territorios singulares. Esta busca llenar el vacío de aspectos no contemplados en la instrumentación de las intervenciones que el ordenamiento territorial ha llevado adelante hasta el presente, explícita o implícitamente. Con la modestia que se le pueda asignar al producto obtenido, la construcción teórica resultante despliega aportes a considerar en el ordenamiento de un espacio concreto.

ANEXOS

ANEXO I

REGISTRO FOTOGRÁFICO DE LA BAHÍA DE MONTEVIDEO DESDE LAS OBRAS DE CERRO FREE PORT A LA ESCOLLERA SARANDÍ



FUENTES:

©Lina Sanmartín: Registro fotográfico bahía de Montevideo desde obras de Cerro Free Port a Escollera. Junio de 2006.

ANEXO II

APORTES HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UN POSIBLE GLOSARIO

CENTRO LOGISTICO. Es un recinto industrial que reúne todas las actividades relativas a logística, transporte y distribución de mercaderías. Como entorno lleno de servicios se constituye en un nodo logístico y de distribución. A través de su localización busca ofertar excelentes comunicaciones a inmejorables distancias, buena conectividad y el potencial de la zona, áreas de almacenamiento, fraccionamiento, distribución y cámaras de frío, servicios de seguridad, control de accesos y fibra óptica. Oferta suelo industrial, infraestructuras de comunicación, base de operaciones empresariales de importación y exportación, para establecer tanto actividades logísticas como sedes corporativas.

CONSOLIDACIÓN. Es un proceso de agrupamiento de cargas parciales, compatibles por naturaleza y destino, con el fin de aprovechar el espacio de bodega y de abaratar los costos involucrados en el transporte.

ESTACION DE TRANSFERENCIA O INTERFACES. Es una instalación sobre la que convergen distintos modos de transporte, con adecuada infraestructura y dotada de equipos para el manipuleo de cargas y sus respectivos embalajes (contenedores, paletas y bolsas), aptos para realizar la transferencia de un modo de transporte a otro, en forma eficiente y segura. Se cuentan entre ellas los puertos fluviales, lacustres y marítimos, los depósitos fiscales, almacenes, aeropuertos y puertos secos y playas para el transporte terrestre, ferroviario o carretero, entre otras.

LOGISTICA. Es el conjunto de conocimientos, acciones y medios destinados a prever y proveer, que abarca las áreas de abastecimiento, planificación y programación de la producción, almacenamiento, distribución o servicio al cliente (Autoridad Marítima de Panamá, 2005). Una acepción más acotada, la define como aquella parte del Supply Chain (cadena integral de abastecimiento) que planifica, implementa y controla de manera económica el flujo de almacenaje de materias primas, productos en proceso, y productos terminados, desde el punto de origen al punto de consumo, con la información relacionada para satisfacer las necesidades del cliente⁵. Al presente ya se instrumentan grupos de trabajo en logística inversa.

PARQUE INDUSTRIAL. Es un complejo industrial, con buena conectividad con puertos y carreteras, que ofrece infraestructuras, electrificación, agua, evacuación y servicios a los usuarios.

PARQUE LOGISTICO. Es un espacio, en general dentro de Zona Franca, que funciona como centro industrial de referencia por su estratégica situación y por la calidad de sus accesos. Suma a los servicios integrales de parque industrial y centro de distribución (acceso a autopistas y la funcionalidad y el equipamiento que necesita una empresa de distribución), terminales intermodales de carga interpuerto, aduana interior, recinto fiscalizado estratégico, muelles de carga, oficinas, amplios espacios para circulación de vehículos pesados, área comercial y de servicios, servicios inmobiliarios, infraestructura de electricidad, telecomunicaciones, seguridad, servicios hidráulicos y urbanización. En algunos casos gestiona la promoción del suelo, construcción llave en mano y diseña productos inmobiliarios que se adecuen a la demanda.

PUERTO LIBRE. Es un depósito dentro del recinto portuario con franquicias aduaneras. Las actividades que pueden desarrollarse en su interior, se vinculan con el almacenaje y las tareas de manipulación en sus diferentes formas, con el re-embalado,

⁵ AMP logistics.

clasificación, agrupamiento, consolidación y desconsolidación, con el fraccionamiento, el etiquetado y el re-etiquetado. Las ventajas que esto determina se vinculan con el libre cambio de destino de las mercaderías ingresadas, sin restricciones, limitaciones, o demás permisos. Las mercaderías se encuentran exentas de todo arancel o tributo aduanero, aplicable en ocasión de la importación a terceros países y las mercaderías provenientes de origen MERCOSUR no pierden su origen a los efectos de ser introducidas nuevamente en países del MERCOSUR, no pagando por tanto arancel común externo.

TERMINAL DE CARGAS. Es una estación de transferencia en la que se pueden almacenar los diferentes embalajes y donde se pueden realizar tareas de unitarización de cargas, llenado y vaciado y consolidación de contenedores y otras unidades de carga.

TRANSPORTE MULTIMODAL DE MERCADERIAS. Es el que se realiza a partir de un contrato de transporte multimodal utilizando, como mínimo, dos modos diferentes de porteo a través de un solo operador, que deberá emitir un documento único para toda la operación, percibir un solo flete y asumir la responsabilidad por su cumplimiento. Puede comprender, además del transporte en sí, los servicios que fueran contratados en origen y destino: de recolección, unitarización o desunitarización de carga por destino, almacenaje, manipulación o entrega al destinatario, consolidación y desconsolidación de las mercaderías, cumpliendo con las normas legales vigentes.

VENDEDOR DE SERVICIOS LOGISTICOS. Realiza la venta de servicios especializados de transporte y de distribución a otras empresas, integrando los sistemas logístico, informático y la satisfacción de las necesidades de los clientes. Detecta las oportunidades contractuales de servicios logísticos que puedan beneficiar a clientes y desarrolla contactos comerciales con el mercado actual y el potencial.

ZONA LOGISTICA. Realiza el manejo logístico de mercadería en zona preferencial de Zona Franca o dentro del recinto portuario. Ofrece superficies abiertas, show room de exposiciones, depósitos y variada complejidad de servicios.

ZONA FRANCA. Es un área del territorio nacional, de propiedad pública o privada, cercada y aislada con el fin de que se desarrollen en ella, con las exenciones tributarias y demás beneficios que se detallan en la Ley 15.921, toda clase de actividades industriales, comerciales y de servicios. Da seguridad jurídica y económica a las operaciones de comercio exterior que se realizan desde su territorio franco. Las Zonas Francas constituyen el territorio extra-aduanero de mayor exoneración tributaria, tanto en comparación con los demás regímenes existentes en depósitos aduaneros (Puerto Libre), como en comparación con los depósitos aduaneros extra-portuarios (depósitos fiscales o terminal de contenedores)⁶.

⁶ AMP logistics.

ANEXO III

ABREVIACIONES EMPLEADAS EN LA TESIS

AAP	Autorización Ambiental Previa
ANP	Administración Nacional de Puertos
CCMPCFP	Complejo Comercial Multipropósito Puerto Punta de Sayago (Cerro Free Port)
CCZ	Centro Comunal Zonal
CEPARM	Comisión Especial Permanente del Área Rural de Montevideo
CFP	Cerro Free Port
CI	Cámara de la Industria
CONAPROLE	Cooperativa Nacional de Productores Lecheros
CONEAT	Comisión Nacional de Estudios Agroeconómicos de la Tierra
CREA	Centros Regionales de Experimentación Agropecuaria
CTL	Centro de Transporte y Logística
DIEA	Dirección de Estadísticas Agropecuarias
DINACYT	Dirección Nacional de Ciencia y Tecnología
DINAMA	Dirección Nacional de Medio Ambiente
DNC	Dirección Nacional de Catastro
EFCSA	Establecimiento Frigorífico del Cerro S.A.
EIA	Evaluación de Impacto Ambiental
ETN	Empresas Transnacionales
FOS	Factor de Ocupación del Suelo
FUCREA	Federación Uruguaya de Grupos CREA
GD	Gobiernos Departamentales
GPDM	Grupo Promotor de Montevideo
IMM	Intendencia Municipal de Montevideo
IMPROME	Impuesto a la Productividad Mínima Exigida
INIA	Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria
JDM	Junta Departamental de Montevideo
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MGAP	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
MIEM	Ministerio de Industria, Energía y Minería
MTOP	Ministerio de Transporte y Obras Públicas
MVOTMA	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
OPIPA	Oficina de Planificación y Política Agropecuaria
PGA	Planes de Gestión Ambiental
PM	Plan Montevideo
POT	Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo
PPR	Programa de Producción Responsable
PREDEG	Programa de Reconversión y Fomento de la Granja
PRENADER	Programa de Manejo de Recursos Naturales y Desarrollo del Riego
UCPM	Unidad Central de Planificación Municipal
UMR	Unidad de Montevideo Rural

ANEXO IV

BIBLIOGRAFÍA **TEXTOS Y DOCUMENTOS UTILIZADOS COMO APOYO A LA INVESTIGACIÓN**

Altezor, Carlos (1999). **Arquitectura para la producción en la segunda mitad del siglo XIX en la ciudad de Montevideo**. La Arquitectura Industrial. Instituto de Historia de la Arquitectura. Facultad de Arquitectura. Universidad de la República. Montevideo.

Altezor, C. Baracchini, H. (1971) **Historia Urbanística y Edilicia de la ciudad de Montevideo**. Biblioteca José Artigas. Junta Departamental de Montevideo.

Alvarez Lenzi, R. Arana, M. Bocchiardo, L. (1986). **El Montevideo de la expansión (1868-1915)**. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo.

Andreasen de Santamarina, Cristina. (1958). **Información sobre la situación industrial del Uruguay y las posibilidades del desarrollo de industrias en relación con la localización en el área del Pantanoso**. Cátedra de Economía de la Facultad de Arquitectura. Universidad de la República. Montevideo.

Baracchini, Hugo (1967). **El desarrollo industrial y la arquitectura nacional. Evolución de sus relaciones esenciales desde la época colonial a nuestro tiempo**. Revista del Centro de Estudiantes de Arquitectura N° 31. Facultad de Arquitectura. Universidad de la República. Montevideo.

Baracchini, Hugo (1978). **Historia de las comunicaciones en el Uruguay**. Instituto de Historia de la Arquitectura. Facultad de Arquitectura. Universidad de la República. Montevideo.

Bayardo, R. Y Lacarrieu, M. Compiladores (1998). **La dinámica global/local**. Ediciones CICCUS. Buenos Aires, Argentina.

Bervejillo, Federico (2000). **CTM Centro de Transporte y Logística de Montevideo**. Informe técnico y evaluación para su localización. Montevideo.

Brunet R, Ferras R, Théry H. (2005). **Les mots de la Géographie, dictionnaire critique**. Montpellier-Paris: RECLUS – La Documentation Française.

Calvino, Italo (1983) **Las ciudades invisibles**. Ediciones Minotauro. Barcelona.

Campón, G. y Gómez, M.J. (2000). **De la Villa Cosmópolis al Cerro. Una historia urbana**. Instituto de Historia de la Arquitectura. Facultad de Arquitectura. Universidad de la República. Montevideo.

Castoriadis, Cornelius (1990). **El mundo fragmentado**. Editorial Nordan – Comunidad. Montevideo, Uruguay.

Claval, Paul (1999) La geografía cultural. Editorial Universitaria de Buenos Aires. EUDEBA.

CSI Ingenieros SRL (2002). **Complejo Comercial Multipropósito Puerto de Punta Sayago**. Informe Ambiental Resumen.

Ericksen, E.G. (1980). **The territorial experience: human ecology as symbolic interaction**. Austin, Tx: University of Texas Press.

Generalitat de Catalunya, Gobierno de Cataluña (2003). **Catálogo de la Exposición “hiperCatalunya: territorios de investigación”**. Presentada en el Museu d’ Art Contemporani de Barcelona del 18 de julio al 26 de octubre del 2003. Editado por Metápolis y el Iaac, Institut d’ arquitectura avançada de Catalunya y Actar.

Goldaracena, P. & Sanmartín, L. (2002). **Área rural de la Región Metropolitana de Montevideo ¿tendencia, es destino?** Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Facultad de Arquitectura. Universidad de la República. Montevideo.

Intendencia Municipal de Montevideo (2002). **“Gráficos elaborados para el Foro Montevideo Oeste”**. Unidad Central de Planificación Municipal.

Intendencia Municipal de Montevideo (2003). **Gráficos elaborados por la Unidad de Montevideo Rural**.

Intendencia Municipal de Montevideo (2002). **Fichas elaboradas para el IV Seminario Montevideo, II Seminario Infraestructura y Ciudad “Area Oeste de Montevideo”**. Unidad Central de Planificación Municipal.

Intendencia Municipal de Montevideo. **Instructivo para la presentación de la Evaluación de Impacto Territorial**. División Planificación Territorial.

Intendencia Municipal de Montevideo. CONSORCIO SOGREAH–SEURECA–GKW–CSI. (1992). **Plan Director de Saneamiento del Departamento de Montevideo. Informe de Estudios Básicos, Volumen II: Planificación Urbana, Tomo I**.

Intendencia Municipal de Montevideo (1998). **Plan Montevideo. Plan de Ordenamiento Territorial 1998 – 2005**. IMM-AECI-Junta de Andalucía.

Intendencia Municipal de Montevideo (2003). **“Registros de las demandas para localización de actividades sobre el área rural de Montevideo presentadas ante la Comisión de Montevideo Rural (período 1996–2003)”**. Comisión de Montevideo Rural.

Intendencia Municipal de Montevideo (2003). **Reordenación centralidad del Paso de la Arena**. División Planificación Territorial.

Intendencia Municipal de Montevideo (2003). **“Solicitudes sobre áreas potencialmente urbanizables y áreas de usos mixtos, presentadas ante la Unidad Central de Planificación Municipal de la Intendencia Municipal de Montevideo (período 1996–2003)”**. Unidad Central de Planificación Municipal.

Johnston R.J., Gregory D., Smith D. Ed. (1994). **The Dictionary of Human Geography** . 3rd. Ed. Oxford: Blackwell Publishers Ltd.

Libro del Centenario del Uruguay (1825 – 1925). Agencia Publicidad Capurro & Cía. Montevideo.

Markuse, P. & Van Kempen, R., Eds. (2000). **Globalizing Cities. A New Spatial Order?**. Blackwell Publishers, Great Britain. Introducción y Capítulo 12.

Marquez, C. & Sanmartín, L. (2005). **Complejo Comercial Multipropósito Puerto de Punta de Sayago - Cerro Free Port S.A.**

Mastrángelo, P. Parodi, J.L., Sanmartín, L. (1996). **Región Metropolitana de Montevideo. Estrategias de transformación del modelo territorial.** Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo. Facultad de Arquitectura. Montevideo, Uruguay.

Mc Harg, I.L. (1969). **Design with nature.** Natural History Press. NY.

Millot, J. y Bertino, M. (1991). **Historia económica del Uruguay. Tomo I.** Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración. Universidad de la República. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo.

Ministerio de Agricultura y Pesca. Dirección General de Recursos Renovables. Dirección de Suelos (1985). **Erosión actual.** Departamentos de Canelones y Montevideo.

Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Dirección de Investigación Estadísticas Agropecuarias (2004). **Regiones de especialización productiva.**

Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Dirección de Investigación Estadísticas Agropecuarias (2003). **Fruta de hoja caduca en Uruguay.** Contribución a su conocimiento.

Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Dirección de Investigación Estadísticas Agropecuarias (2003). **La ganadería en Uruguay.** Contribución a su conocimiento.

Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Dirección de Investigación Estadísticas Agropecuarias (2003). **La lechería comercial en Uruguay.** Contribución a su conocimiento.

Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Dirección de Investigación Estadísticas Agropecuarias (2003). **La viticultura en Uruguay.** Contribución a su conocimiento.

Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Dirección General de Recursos Renovables. División de Suelos (1990). **Aptitud General de Uso de la Tierra.** Departamentos de Canelones y Montevideo.

Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (2005). **Proyecto de Decreto: Política Nacional del Espacio Costero.** Montevideo, Uruguay.

Mors, M. (1993). **Le principe de subsidiarité et la politique de l'environnement dans la communauté.** INSEE Méthodes, 39-40 : 235-248. Citado por Babin, D. y Bertrand, A. en **Administrar el pluralismo: Subsidiariedad y mediación patrimonial.** Consulta Año 2005. www.fao.org/docrep/w8827s/w8827s05.htm

Muntañola i Thornberg, Josep (1979) **Topogénesis Dos. Ensayo sobre la naturaleza del lugar.** oikos-tau, s.a. – ediciones. Barcelona. España.

Muntañola i Thornberg, Josep (1980) **Topogénesis Tres. Ensayo sobre la significación en arquitectura.** oikos-tau, s.a. – ediciones. Barcelona. España.

Ollagnon, H. (1991). **Vers une gestion patrimoniale de la protection et de la qualité biologique des forêts. Arbres, Forêts et Communautés rurales,** 3 : 32-35. Citado

por Babin, D. y Bertrand, A. en **Administrar el pluralismo: Subsidiariedad y mediación patrimonial**. www.fao.org/docrep/w8827s/w8827s05.htm

Ostrom, E. (1990). **Governing the commons**. Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press. Citado por Babin, D. y Bertrand, A. en **Administrar el pluralismo: Subsidiariedad y mediación patrimonial**. www.fao.org/docrep/w8827s/w8827s05.htm

Revista Histórica. (1958). Montevideo. Tomo XXVIII. Nº 82-84, Julio de 1958.

Roger, J.G. (1996). **Estudio de Prefactibilidad para la construcción y Explotación de una Terminal de Cargas en Montevideo. Informe Final**. Montevideo.

Sanmartín, Lina (2005). **Perturbaciones de la gestión del Plan Montevideo en la construcción del futuro- Desde un enfoque de Alta Simplicidad**. Impresora Tradinco. Enero de 2005.

Sanmartín, Lina (2002). **La regulación y algunas de sus improntas en el tejido urbano de la ciudad de Montevideo**. Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Universidad de la República. Montevideo.

Sanmartín, L., Machado, E., Bombaci, O. Sierra, P., Mastrángelo, P. (1995). **Región Metropolitana de Montevideo. Equipamientos colectivos**. Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo. Facultad de Arquitectura. Montevideo, Uruguay.

Sassen, Saskia (1997). **Las ciudades en la economía global**. Simposio "La ciudad latinoamericana y del Caribe en el nuevo siglo". Barcelona, Marzo de 1997.

Touraine, Alain (1997) **¿Podremos vivir juntos? Iguales y diferentes**. Fondo de Cultura Económica de Argentina, S.A. Buenos Aires.

Travieso, Carlos (1937). **Montevideo en la época colonial; su evolución vista a través de Mapas y Planos españoles, tomados en copia directa de los originales existentes en los archivos de España**. S/Ed. Montevideo.

Universidad de Montevideo (2002) **Prospectiva Tecnológica. Transporte y Logística Uruguay 2015**. Informe Final. Presidencia de la República. ONUDI. Programa Nacional de Prospectiva Tecnológica. Programa de Desarrollo Tecnológico – MEC. Montevideo.

INFORMACIÓN CONSULTADA EN MEDIOS MAGNÉTICOS

Boisier, Sergio (1998). **Teorías y metáforas sobre el desarrollo territorial**.

Ciccolella, Pablo (1999). **Grandes inversiones y reestructuración metropolitana en Buenos Aires: Ciudad global o ciudad dual del siglo XXI?**

de Mattos, Carlos A. (2000). **Movimientos del capital y expansión metropolitana en las economías emergentes latinoamericanas**.

de Mattos, Carlos A. (1999). **Santiago de Chile, globalización y expansión metropolitana: lo que existía sigue existiendo**.

de Mattos, Carlos A. (1999). **Reestructuración, crecimiento y expansión metropolitana en las economías emergentes latinoamericanas.**

de Mattos, Carlos A. (1999). **La obstinada marginalidad de las políticas territoriales.**

Etulain, J.C y López, I. (1999). **El crecimiento de la metrópolis. La Región Metropolitana de Buenos Aires en el escenario de la reestructuración global.**

Gómez, Sergio (2001) **¿Nueva ruralidad?. Un aporte al debate.**

Gorenstein, Silvia (2000). **Rasgos territoriales en los cambios del sistema agroalimentario pampeano (Argentina).**

Ministerio de Educación y Cultura (2006). **Montevideo Antiguo. Fotos de la Época Dorada de la Capital del Uruguay.** Biblioteca Nacional. Montevideo.

Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Dirección de Estadísticas Agropecuarias (2000). **Sistema de Información Censo Agropecuario, SICA.**

Monnet, Jérôme (1999). **Globalización y territorializaciones “areolar” y “reticular”: los casos de Los Angeles y la ciudad de México.**

Posada, Marcelo (2000). **El espacio rural entre la producción y el consumo: algunas referencias para el caso argentino.**

Reunión de Ministros responsables de Ordenación del Territorio de los Estados miembros de la Unión Europea (1997). **Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio (PEOT).** Noordwijck, 9 y 10 de Junio de 1997.

Vázquez Barquero, Antonio (1999). **Desarrollo endógeno y globalización.**

Vázquez Barquero, Antonio (1997). **Gran empresa y desarrollo endógeno. La convergencia estratégica de las empresas y territorios ante el desafío de la competencia.**

DOCUMENTOS CONSULTADOS EN PÁGINAS WEB

Asociación Latinoamericana de Integración. **Atlas Cultural, Social y Económico IHL.** www.aladi.org/nsfaladi/transporte. Consulta año 2005.

Autoridad Marítima de Panamá. **Definiciones de logística.** www.amp.gob.pa. Consulta Año 2005.

Babin, D. y Bertrand, A. **Administrar el pluralismo: Subsidiariedad y mediación patrimonial.** www.fao.org/docrep/w8827s/w8827s05.htm. Consulta Año 2005.

Declaraciones de prensa de las Intersociales del Cerro y de Paso de la Arena y de la Comisión Rural del CCZ 18. www.google.com/intersocial. Consulta año 2005.

Convención Europea del Paisaje. www.us.es/giest. Consulta año 2005.

Criterios MAB Alemania.

www.unesco.org.uy/mab. Consulta año 2005.

Decreto 100/005. **Actualización del Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental.** www.mvotma.gub.uy. Consulta año 2005.

Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). www.iirsa.org. Consulta año 2005.

Informe Final de la Evaluación de Impacto Ambiental del Puerto de Punta Sayago y Observaciones al Informe Final de la DINAMA del 19 de enero de 2003. www.google.com/intersocial. Consulta año 2005.

Instituto de Promoción de Inversiones y Exportaciones de Bienes y Servicios. **URUGUAY XXI.** www.uruguayXXI.gub.uy. Consulta año 2005.

Instructivo para la comunicación de Proyectos. Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental (Decreto 435/994). www.mvotma.gub.uy. Consulta año 2005.

Junta Departamental de Montevideo (2006). **Recopilación de la Normativa de carácter general referente al Plan de Ordenamiento Territorial a Julio de 2006.** www.juntamvd.gub.uy. Consulta año 2006.

Ley General de Protección del Ambiente, Ley N° 17.283 del 28 de noviembre de 2000. www.mvotma.gub.uy. Consulta año 2005.

Ley de Impacto Ambiental, Ley N° 16.466 del 19 de enero de 1994. www.mvotma.gub.uy. Consulta año 2005.

Navarro Bello, Galit (2003). **La Importancia del Paisaje como Valor Patrimonial.** Revista DU&P Volumen 1 N° 2. www.ucentral.cl. Consulta Año 2005.

Paisaje escena causal.

www.miliarium.com/Proyectos/Agenda21/Anejos/MedioNatural/Paisaje.asp.

Consulta Año 2005.

Puente Punta Lara – Colonia. www.puentep_laracolonia.com.ar. Consulta año 2005.

Recurso presentado ante DINAMA contra autorización del “Puerto de Punta Sayago” (2003). www.google.com/intersocial. Consulta año 2005.

Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental. Aprobado por Decreto 435/994 del 21 de setiembre de 1994. www.mvotma.gub.uy. Consulta año 2005

Resoluciones Ministeriales 121/2003 y 138/2003 proyecto de construcción del “Puerto de Punta Sayago”. www.google.com/intersocial. Consulta año 2005.

Resumen de un Trabajo de Escenarios Cívicos con Múltiples Participantes

www.generonconsulting.com/publications/papers. Consulta año 2005.

Sabatino, José Alfredo (1995). **Los puertos de tercera generación.** Publicado en Economía Hoy, 24 de Febrero de 1995.

www.sabatinop.com/articulos/articulo13.doc. Consulta Año 2005.

Salinas Chávez, E., Middleton, J. (1998). **La ecología del paisaje como base para el desarrollo sustentable en América Latina/Landscape ecology as a tool for sustainable development in Latin America.**

www.brocku.ca/epi/lebk. Consulta Año 2005.

Sauer, Carl O. **La morfología del paisaje.** University of California Publications in Geography. Vol. 2, N°. 2, pp. 19-53. October 12, 1925. Traducción de Guillermo Castro www.colorado.edu/geography. Consulta Año 2005.

Studi e ricerche dell'Unione. La logística como motore di sviluppo economico e territoriale. www.univa.va.it/Studi.nsf. Consulta Año 2005.

Universidad de Barcelona. Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. www.ub.es/geocrit/nova.htm. Consulta año 2005.

Zoido Naranjo, Florencio. **Geografía y ordenación del territorio.** Scripta Vetera. Edición Electrónica de trabajos publicados sobre geografía y ciencias sociales. Reproducido de: *Íber, Didáctica de las ciencias sociales. Geografía e Historia*, Barcelona: n° 16, abril 1998. Nuevas fronteras de los contenidos geográficos, p. 19-31. www.ub.es/geocrit/orden.htm. Consulta Año 2005.

Zoido Naranjo, Florencio. **Principales retos de adaptación de la Convención Europea del Paisaje a las Políticas de Ordenación del Territorio en Europa.** www.us.es/giest/art. Consulta Año 2005.

Zonas de actividad logística. Navegando hacia puertos de tercera generación. www.e-camara.net/revista/2306/com. Consulta Año 2005.

OTROS DOCUMENTOS CONSULTADOS

Artículos de Prensa. Referidos al tema y publicados, a partir del mes de diciembre de 2004 en los diarios "El País", "El Observador" y "La República" y en los Semanarios "Brecha" y "Búsqueda" de la ciudad de Montevideo, República Oriental del Uruguay.

ANEXO V

TABLA DE DEMANDAS VINCULADAS A LA LOGÍSTICA EN LOS CCZ 17 Y 18

N° Asunto	Ingreso Oficina	Ing. Fecha	Tipo Asunto	Descripción del Asunto	N° padrón	Dirección	CCZ	Entrada CEPMR	Salida CEPMR	Resol CEPMR N°	Contenido resolución CEPMR	Descripción Resolución final	Fecha RF	Observaciones	Actores sociales Involucrados
34	C.E.P.M.R.	26/11/1996	Consulta	Galpón con fines industriales				18	26/11/1996	26/11/1996	S/R			Se da cuenta al C.C.Z. 18 para que verifique permisos	C.C.Z. 18, U.M.R.
58	Serv. L.I.y C.	19/11/1997	Solicitud Inst.	Molino harinero	185054	Avda. L. Battle I		18	18/03/1997	18/03/1997	7/97			Se aprueba, se condiciona a uso del suelo acorde al Decreto para el resto del predio.	Serv. L.I. y C., U.M.R., Cercido López y Cia.
59	U.M.R.		Consulta Previa	Depósito e industrialización de prod. hortícolas	43365			18	18/03/1997	14/10/1997	49/97			No se acepta la instalación.	Cetraro Giglio, U.M.R.
60	U.M.R.		Consulta Previa	Depósito para granos y fertilizantes	43365, 38958 y Senda de Paso			17	18/03/1997	18/03/1997	5/97			El padrón 43365 está en Z.R.P., no se puede instalar, los padrones 38958 y 42433 están en Z.R.N.P. se puede instalar.	Soria Fabersani, U.M.R.
65	U.M.R.	01/04/1997	Consulta Previa	Chipeadora	42395	Tomkinson		17	15/04/1997	15/04/1997	9/97			Se solicitan aclaraciones al interesado	U.M.R., Promonte Forestal S.A.
68	U.M.R.	16/04/1997	Solicitud Inst.	Depósito para granos y fertilizantes	42398	Cno. Bajo de la		17	29/04/1997	29/04/1997	10/97			Puede inst., no está en Z.R.P.	Soria Fabersani, U.M.R.
71	C.E.P.M.R.	13/05/1997	Solicitud Inst.	Depósitos de contenedores				17	13/05/1997	13/05/1997	20/97			Se solicita al Serv. de Contralor de Edificaciones información sobre existencia de habilitaciones de playas de contenedores en Tomkinson y R	U.M.R., Serv. de Contralor de Edificaciones
84	Serv. L.I.y C.	00/00/86	Solicitud Reg.	Lavadero de envases y aserradero	69616	L. Battle Berres		18	10/06/1997	10/06/1997	23/97			Se autoriza a v. de excepción.	U.M.R., Serv. L.I. y C., Rudi Stempelet
113	Serv. L.I.y C.		Sol. Reg. y Ampl.	Depósito de mercadería y Contenedores	408676	Tomkinson y F		17	16/09/1997	16/09/1997	41/97			Se acepta con condiciones	Serv. L.I. y C., U.M.R., Transportes Vázquez S.R.L.
125	C.E.P.M.R.	28/10/1997	Solicitud Informe	Emprendimientos industriales en Cno. Bajo de la Peliza				17	28/10/1997	28/10/1997	S/R				Serv. L.I. y C., U.M.R.
148	Serv. L.I. y C.		Solicitud Inst.	Depósito y fraccionamiento de agroquímicos	38959			18	10/03/1998	10/03/1998	13/98			Se localiza en Zona Ecológicamente Significativa, que el D.D.A. informe sobre posible impacto en la zona.	Lafinil S.A., U.M.R., Serv. L.I. y C., D.D.A.
166	U.M.R.	12/06/1998	Consulta Previa	Estación de servicio	416592, 41659	Ruta 1 y Cno.		18	23/06/1998	29/09/1998	35/98			Se acepta con condiciones: se limita el área a construir a 279 m2, sólo ex	Arq. L. Schiaffarino, U.M.R.
167	U.M.R.		Consulta Previa	Ampliación de planta industrial	107758	Tomkinson y E		18	23/06/1998	18/08/1998	40/98			Se acepta.	Grinsol S.A., U.M.R.
168	U.M.R.	02/06/1998	Consulta Previa	Inst. de complejo agroindustrial	42243, 102898	Ruta 1 km 14		18	23/06/1998	07/07/1998	36/98			No se aceptan las actividades no agrícolas.	Rapetti, U.M.R.
170	Serv. L.I. y C.		Solicitud Inst.	Instalación de molino harinero	185054	Avda. L. Battle I		18	07/07/1998	07/07/1998	31/98			Se acepta	Cercido López y Cia., U.M.R., Serv. L.I. y C.
172	U.M.R.	25/06/1998	Solicitud Inst.	Depósito de mercadería y actividades agrícolas	42237, 58129 y 93573			18	07/07/1998	07/07/1998	33/98			No se acepta	Arq. M. Cadara, U.M.R.
185	U.C.P.M.		Consulta Previa	Inst. de empresa de reparación de contenedores	43524, 43523, 45470 y 42408			17	18/08/1998	18/08/1998	45/98			padrones en distintas situaciones; 42408 está en Z.R.P., 43523 y 45470 afectados parcialmente por Z.R.P. y 43524, no está en Z.R.P.	Rin S.A., U.C.P.M., U.M.R.
188	Serv. L.I. y C.		Solicitud Inst.	Planta de chipeado de madera	42395	Tomkinson 344		17	15/09/1998	15/09/1998	50/98			Se acepta	Promonte Forestal S.A., U.M.R., Serv. L.I. y C.
193	C.E.P.M.R.	15/09/1998	Denuncia	Depósito de chatarra		Del Leñador		18	15/09/1998	13/10/1998	S/R			Se efectuaron las denuncias ante Insp. Gral.,	Marrao, U.M.R.
207	U.M.R.	22/10/1998	Consulta Previa	Estacionamiento de camiones	417019 y 4170	Ruta 1 km 16		18	27/10/1998	27/10/1998	62/98			Se acepta, con condiciones.	Esc. L. Pérez, U.M.R.
212	Serv. L.I. y C.		Solicitud Ampliac.	Fábrica de harina de carne y hueso y sebo no comestible	107758	Tomkinson y E		18	10/11/1998	10/11/1998	65/98			Se acepta el emprendimiento.	Grinsol, U.M.R.
221	Serv. L.I. y C.		Sol. Reg. y Ampl.	Planta de film y bolsas de polietileno	53341	Del Jefe 2520		18	09/02/1999	20/04/1999	14/99			res. 3/99: se acepta con condiciones.	Serv. L.I. y C., Takata, U.M.R.
223	U.M.R.	03/02/1999	Consulta Previa	Posibilidad de fraccionamiento y empresa de maq. agrícola	53290, 175687 y 43395			18	23/02/1999	23/02/1999	1/99			Se acepta en los p. 53290 y 175687 inst. empresa de maq. agrícola, y con respecto al 43395 se inf. que no se puede subdividir	Arq. Ana Inés Castiglioni, U.M.R.
224	U.M.R.	03/02/1999	Consulta Previa	Posibilidad de fraccionamiento y empresa de maq. agrícola	53290, 175687 y 43395			18	23/02/1999	23/02/1999	1/99			Se acepta en los p. 53290 y 175687 inst. empresa de maq. agrícola, y con respecto al 43395 se inf. que no se puede subdividir	Arq. Ana Inés Castiglioni, U.M.R.
227	Serv. L.I. y C.		Solicitud Reg.	Secadero de frutas y hortalizas	107197	O'Higgins 5353		18	09/03/1999	09/03/1999	5/99			Se acepta	Secadero California, Serv. L.I. y C., U.M.R.
238	U.M.R.	15/04/1999	Consulta Previa	Construcción galpón para ind. de mantenimiento mecánico y venta de prod. varios		M. Flores 8900		18	20/04/1999	20/04/1999	13/99			No se acepta	V. Rocco, U.M.R.
248	Serv. L.I. y C.		Trámite Previo	Reg. o ampliar incubaduría	180518	Sanguinetti 1° y		18	01/06/1999	01/06/1999	24/99			Se acepta, con condiciones	Frontini, Serv. L.I. y C., U.M.R.
264	Serv. L.I. y C.		Solicitud Ampliac.	Planta de faena de aves	40571			18	10/08/1999	21/09/1999	43/99			Se constató el correcto funcionamiento de la planta de tratamiento de eflue	Frontini, Serv. L.I. y Com., U.M.R.
260	U.M.R.		Consulta Previa	Inst. de 3 silos - Molino Guido -	185054	Avda. L. Battle I		18	10/08/1999	10/08/1999	35/99			Se acepta.	Cercido López y Cia., U.M.R.
268	U.M.R.		Consulta Previa	Inst. de herrería, mecánica y tornería	192442	L. López entre		18	10/08/1999	10/08/1999	36/99			Se acepta	R. Elicher, U.M.R.
277	U.M.R.		Consulta Previa	Inst. de taller metalúrgico	74853			18	19/10/1999	19/10/1999	47/99			No se acepta	Interesado, U.M.R.
278	U.M.R.		Consulta Previa	Inst. de estación de servicio en padrón N° 149024	149024, 41659	Ruta 1 y M. Fl		18	09/11/1999	30/11/1999	55/99			Se acepta, con condiciones	Islen S.A., U.M.R.
279	Serv. L.I. y C. Y P. De C.		Solicitud T.P.	Inst. estación de servicio en padrón N° 149024 y P. De C.	Etape	149024	Ruta 1 y M. Fl	18	09/11/1999	30/11/1999	56/99 y 57/9			Se acepta, con condiciones	Islen S.A., U.M.R., Serv. L.I. y C., P. De C.
281	Contralor de Edificaciones		Solicitud I.F.	Estación de servicio	416592	Ruta 1		18	09/11/1999	30/11/1999	58/99			Se deja en suspenso hasta finalizar el trámite para el traslado al otro padrón	Islen S.A., U.M.R., Contralor de Edificaciones
291	U.M.R.		Consulta Previa	Depósito de madera, vehículos y contenedores	43562, 43566, 43567, 43568 y			18	14/12/1999	14/12/1999	68/99			Se acepta, el área de bañado no podrá rellenarse.	Godilco, P.O.T., U.M.R.
309	Serv. L.I. y C.		T. P. Reg.	Fábrica de harina de carne y hueso y sebo	107758	Tomkinson y E		18	11/04/2000	11/04/2000	16/2000			Se mantiene la res. 65/98 vigente	Grinsol S.A., U.M.R., D.D.A., Serv. L.I. y C.
313	Serv. L.I. y C.		Solicitud Reg.	Secadero de frutas y hortalizas	107197	O'Higgins 5353		18	11/04/2000	11/04/2000	17/2000			Se toma conocimiento del inf. brindado por la empresa, aceptandose el emprendimiento	Secadero California, Serv. L.I. y C., U.M.R.
324	P. de C.		Solicitud Fase "A"	Depósito de maquinaria vial	176003	L. Battle Berres		18	27/06/2000	25/07/2000	37/2000			Se acepta, se hace excepción con respecto al F.O.S.	P.O.T., U.M.R.
332				Localización de la C.T. y L.M. en S.R. de U.A.				17	08/08/2000	05/09/2000	S/R			Se recibió inf. por parte de integrantes de I.T.U. - Fac. Arq.	C.T. y L.M., U.C.P.M., Div. Plan. Territorial, P.O.T., U.M.R.

TABLA: DEMANDAS VINCULADAS A LOGÍSTICA CCZ17- CCZ18

ELABORACIÓN: de la autora (2007) | FUENTES: ver Gráfico DEMANDAS VINCULADAS A LOGÍSTICA CCZ17- CCZ18

ANEXO VI

TABLA DE EMPRENDIMIENTOS PROMOVIDOS DESDE LA ÓRBITA PÚBLICA Y PRIVADA ANTE LA UCPM

N° Asunto	Ingreso Oficina	Fecha elaboración Ficha	Emprendimiento	Descripción del Emprendimiento	Destino	Régimen de Operación	Descripción del Proyecto	N° padrón	Ubicación	Area Total	CCZ	Entrada UCPM	Salida UCPM	Resol UCPM N°	Contenido resolución UCPM	Descripción Resolución final	Fecha RF	Observaciones	Actores sociales involucrados	
1	UCPM	08/02/2002	Proyecto de Mercado y Polo Agroalimentario	Mercado Agrícola	Polo Agroalimentario		Conjunto de operaciones integradas de localización de instalaciones e industrias de la alimentación, generando economías de aglomeración y sinergias entre los diversos emprendimientos que allí se instalen		Camino Luis Eduardo Pérez y Ruta 5					Res. 2045/01	Se crea equipo multidisciplinario con el cometido de estudiar y definir el nuevo emplazamiento del Mercado Modelo		11/06/2001	Capacidad vial requerida. Abastecimiento: 60 mil vehículos anuales. Desabastecimiento: 150 mil vehículos anuales. Volumen de tráfico estimado: 320 mil toneladas anual	UCPM, Div. T. y T., Depto. Jur., Depto. Desarr. Ec. E Int. Reg., U.M.R., Depto. Acondicionamiento Urbano.	
2	UCPM	01/11/2001		Central de Transporte y Logística (C.T.M.)		Iniciativa Privada	Almacenamiento y Transferencia de cargas. Actividades Industriales y Comerciales anexas. Principales Obras: Depósitos, Centro de Servicios a: mercaderías, vehículos, tripulaciones, Oficinas, Servicio de empresas y profesionales, Zona de pequeños talleres e instalaciones auxiliares. Zona de superficie de acopio a cielo abierto de vehículos y maquinaria. Zona para almacenamiento de mercaderías peligrosas o contaminantes. Centro de capacitación y formación en logística. Distribución porcentual de espacios: 24% para servicios generales, 64% galpones, 12% centro de servicios, parking de vehículos de carga, truck center, etc.	42285, 42288, 42299, 128406, 128407, 128408 (2-)	Suroeste de Ruta 1 y Camino Tomkinson, también delimitado por Cno. O Higgins y Cno. de la Capilla	88 Hás.	18							Primera fase: Módulo de acceso, Instalaciones para servicios, Equipamientos. De acuerdo a requerimientos. Avance de la Gestión: Estudio de prefactibilidad en etapa de análisis. Cambio de límites de zonificación secundaria en Suelo Rural, a estudio. Creación de un sector de Suelo Potencialmente Urbanizable destinada a área logística (Sector 18: Área Logística).	Bioptan S.A. Equipo Técnico Municipal (Estudio Prefactibilidad, Existe un equipo de trabajo que actúa según requerimientos técnicos)	
3	UCPM	05/02/2002	Programa de Actuación Urbanística - Sector 3 - Rincon del Cerro	Plan de Actuación Urbanística (P.A.U.) 3			Parque de actividades y servicios (industrias y depósitos) complementando destino habitacional (viviendas)		Padrones comprendidos entre: Ruta 1, Cno. Bajo de la Peliza, Cno. San Fuentes, Cno. Buña, límite de padrón 42458, Cno. Cibils					Res. 1642/01	La UCPM resuelve y dar inicio a estudios para definir orientaciones generales para P.A.U. 3			DINAMA. Resolución Ministerial N° 648/2001. Autorización Ambiental Previa para el proyecto: Área multimodal para prestación de servicios. Clasificación del emprendimiento como lit. "A" del Art. 5° del Decreto 435/94 del 21/09/94	Nidemar S.A. y Frigorífico Modelo S.A., Equipo Técnico Municipal (Supervisión y coordinación de estudios, Asesores)	
4	UCPM			Estudio de Saneamiento "Cerro Norte"																
5	UCPM			Estudio de Saneamiento "Casabo"																
6	UCPM			Z.A.P. Parque Industrial																
7	UCPM			Plan Especial "Bahía - Cerro"																
8	UCPM			Parque Industrial "Ex Frigorífico SWIFT"																
9	UCPM			Apostadero Naval																
10	UCPM	18/10/2001	Terminal Portuaria Punta de Sayago	Puerto Comercial "Puntas de Sayago"		Anterior: Frigorífico Nacional. Propuesto: Terminal Comercial Multipropósito - Puerto Comercial y Parque Industrial	Cargas Principales: contenedores, madera, autos, graneles y pesca. Cargas Eventuales: frutas, químicos, otros. Régimen de Operación: Puerto Libre. Principales Obras: Urbanización terrestre: 89 Hás. para operadores privados. Muelles: 30 Hás. Caminos y redes de servicios: electricidad, iluminación, agua, saneamiento. Accesos. Ruta vial (5 km. uniendo Puerto hasta Ruta 1. Canal y antepuerto. Obras de abrigo. Muelles de contenedores y líneas de atraque. Muelle Ro-Ro. Muelle para barcazas. Obras de dragado	416849	Punta de Sayago, entre Playa de la Sopa y Playa del Nacional	98 Hás 3150 m2. Área utilizable 94 Hás.								Avance de la Gestión: Estudio de Viabilidad Urbanística. DINAMA: Clasificación del emprendimiento como literal "C" del Art. 5° del Decreto 435/94 de 21/09/94. MEF: Se habilita el otorgamiento de la concesión de uso privativo del área acuática para la ampliación del muelle (Por resolución del 07/03/2001). A.N.P.: Concesión de uso de áreas de agua de primera fase (dentro del recinto portuario) y alveo (Por resolución del 12/09/2001)	Cerro Free Port S.A. (firma anterior ATENIL S.A.), Equipo Técnico Municipal (Estudio de Viabilidad Urbanística, Existe un equipo de trabajo que actúa según requerimientos técnicos)	
11	UCPM	04/02/2002	CONAPROLE	Cooperativa Nacional de Productores de Leche		Elaboración de productos lácteos y derivados	Elaboración de productos lácteos (yogures, helados, mantequilla, dulce de leche, queso, caramelos, postres, flanes, gelatinas). Depósito automático. Venta. Estacionamiento de autos. A mediano plazo: Administración Central. Principales obras: Torre de 10 pisos de 20 m x 20 m (Sup. por piso: 4000 m2) Total aprox. = 50000 m2. Operarios estimados: 300. Horario: 3 turnos durante las 24 horas.	43545	Avda. Luis Balle Berres y Cno. La Higuera - CCZ 18	71 Hás. 5830 m2 45 dm2	18	04/04/2001	Res. 3622/97					Avance de la Gestión: Res. N° 3622/97 - Fecha 22/09/1997. IMM: Se autoriza la implantación del complejo que concentra las actividades industriales, de servicio y anexas condicionada al cumplimiento de medidas propuestas por el Departamento de Desarrollo Ambiental de la IMM y a coordinar medidas con la División Tránsito y Transporte y la División Vialidad. estudio de Impacto Territorial. DINAMA. Fecha: 16/12/2000. Evaluación de Impacto Ambiental realizada por Ing. Jorge Belagamba.	Conaprole (Cooperativa Nacional de Productores de Leche). Equipo Técnico Municipal: Evaluación Estudio de Impacto Territorial (Servicio de Estudios y Regulación Territorial)	

TABLA: EMPRENDIMIENTOS PROMOVIDOS DESDE LA ÓRBITA PÚBLICA Y PRIVADA, 1998-2006.

ELABORACIÓN: de la autora (2007) | FUENTES: ver Gráfico EMPRENDIMIENTOS PROMOVIDOS DESDE LA ÓRBITA PÚBLICA Y PRIVADA, 1998-2006.