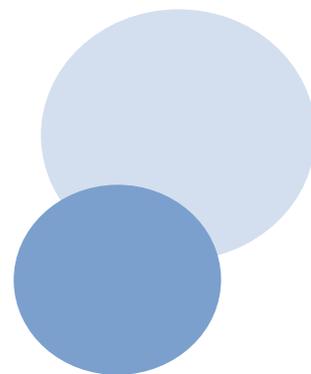


COMISION SECTORIAL DE POBLACION

Subcomisión Distribución Territorial

El presente documento es el resumen del trabajo llevado adelante por la Comisión Sectorial de Población, sobre el tema Distribución Territorial de la población. Las conclusiones a las que se arriban, tienen valor general en tanto las políticas públicas son un sistema integrado, y sus interrelaciones varían con las modificaciones de sus componentes.

Montevideo
Mayo de 2012



I. Antecedentes

1. En el documento de “*Visión, objetivos y lineamientos estratégicos para la implementación de políticas de población en Uruguay*” elaborado por la Comisión Sectorial de Población, se incluye como parte del diagnóstico una mirada sobre la distribución territorial interna de la población uruguaya, producto de las dinámicas de ocupación a través de la historia, de la organización político-administrativa, de los patrones culturales y un conjunto de causas diversas.
2. El Uruguay se caracteriza por un fuerte grado de urbanización, concretado tempranamente, el mismo se ha profundizado con una concentración en algunas capitales departamentales y un importante descenso de la población en muchas ciudades y localidades intermedias y pequeñas e incluso de la población rural en general. A ello se suma una tendencia - que se observa también en el mundo, de concentración en las áreas costeras, especialmente en la costa sur y el área metropolitana de Montevideo, configurando un patrón de asentamiento ya consolidado.
3. Según estudios recientes de distintos escenarios demográficos al 2050, Uruguay tendrá un crecimiento moderado de población y en alguno de ellos un saldo migratorio positivo. En cualquier caso la población apenas superaría los 4 millones de habitantes en el escenario de máximo crecimiento (Calvo, 2011, Calvo et al, 2011). En los escenarios planteados se prevé un incremento del nivel de urbanización, así como el mantenimiento de la presión demográfica sobre el área metropolitana y la zona costera sur.
4. La región comprendida por los departamentos de Montevideo, Canelones, San José, Colonia y Maldonado concentra desde 1963 más del 65% de la población, aún cuando su extensión geográfica alcanza apenas el 12% del territorio nacional. En el área metropolitana, la expansión de las áreas urbanizadas se produce en un contexto de casi nulo crecimiento de la población total del país. El fenómeno de la metropolización de Montevideo es sumamente complejo, pero se caracteriza por la expansión de la mancha urbana y una fuerte segregación socio-territorial, asociada a la fragmentación, desigualdad social e insuficiente capacidad de planificación territorial. En cuanto a las áreas costeras, existe una presión permanente sobre esos territorios, desde mediados del siglo pasado, consecuencia de las preferencias por lugares cercanos a la costa.
5. Otra tendencia histórica que se consolida es la disminución de la población rural. Los datos del último censo establecen la población rural en 5.07% de la población total, 164.840 personas, característica acompañada de la masculinización (índice de masculinidad) de dicha población. (INE, 2012) A nivel nacional es de 48,02% hombres y 51,98% mujeres. Complementariamente, se consolida el mayor índice de feminidad en las zonas urbanas. (INE, 2012)

6. En general, en todo el territorio nacional existe una tendencia a la competencia entre localidades, o entre departamentos, por inversiones y/o población, lo cual eventualmente permitiría superar algunas carencias o mejorar las condiciones locales.
7. De acuerdo a estudios de referencia, las causas que provocan las migraciones internas son: a) razones familiares, 54%; b) falta de trabajo u otros motivos laborales, 24%; c) dificultades de acceso a servicios educativos, 8%. Estas motivaciones pueden no ser excluyentes; aquellos migrantes que aducen razones familiares para la migración muy probablemente estén asociados a otros migrantes (familiares) que lo hacen por razones laborales o educacionales. (Macadar, 2008)

II. Lineamientos vinculados a la distribución territorial

1. *Crear las condiciones para que la población pueda libremente ejercer su derecho al arraigo y permanecer, volver o radicarse por primera vez en el Interior del país o de un departamento, ya sea en otras ciudades, en pequeñas localidades o en el medio rural si así lo desea.*
2. *Procurar la mejora de la calidad de vida de la población rural dispersa, así como las personas que habitan en pequeñas localidades. Viabilizar el acceso de esta población a oportunidades y servicios, su participación en los procesos de innovación, y generación de conocimiento, que permitan un desarrollo integral y sostenible.*
3. *Mejorar el acceso y condiciones de servicios, infraestructuras y redes territoriales, que permitan la inclusión socio territorial y la integración a las dinámicas económicas, culturales y sociales del país. (CSP, 2011) La visión que se promueve es la de un país con una distribución territorial de la población que sea provista por servicios sostenibles de calidad..*

III. Los desafíos del desarrollo sostenible y la distribución territorial de la población

1. En primer lugar, debe potenciarse la complementariedad entre centros poblados, de forma que permita el cumplimiento de servicios a la población dispersa: La planificación debe acompañarse de incentivos (fiscales, de mejoramiento en la prestación de servicios, en particular de transporte) que promuevan y motiven la residencia donde ya existe una importante inversión en infraestructura básica y de servicios. (CSP, 2011)
2. Se deberá evitar que, en determinadas áreas geográficas, en particular en el medio rural, la población se vea obligada a migrar pese a su deseo de no hacerlo, ocasionando eventualmente efectos sociales y culturales no deseados.

3. Esto debería lograrse considerando criterios de sustentabilidad social y ambiental, utilizando para ello las herramientas generadas a través del ordenamiento territorial así como programas de desarrollo rural.
4. Una política de colonización y desconcentración poblacional con estos criterios orientadores provocaría efectos directos a nivel del crecimiento, composición y más adecuada distribución espacial de la población en el territorio. Una política de desconcentración urbana y redistribución en otras áreas territoriales estratégicas, con criterios de sustentabilidad ambiental, asociada a estímulos al afincamiento de jóvenes, probablemente incida en una distribución de población más equilibrada. Asimismo, se deben potenciar los instrumentos existentes a nivel de colonización.
5. Toda política que contemple la distribución territorial de la población debe incorporar la dimensión cultural, considerando particularmente la identidad y el sentido de pertenencia de las comunidades.
6. Asimismo contemplar el carácter de la residencia familiar y de las unidades productivas y de ocupación como móviles centrales para la permanencia de los ciudadanos en su territorio. Considerar los comportamientos asociados a la multirresidencia, y a períodos estacionales.
7. Respecto de la concentración de la población en el área metropolitana y especialmente en las áreas costeras, se generan desafíos importantes en lo que tiene que ver con el ordenamiento territorial, las políticas de protección medioambientales, y la inversión eficiente en infraestructura.
8. Debido al lento crecimiento poblacional, la “inversión demográfica” no enfrenta las presiones que se observan en países de alta natalidad. Dicha inversión demográfica, entendida como la inversión en infraestructura (educativa, de salud, caminería, saneamiento, electricidad, telefonía, etc.) – es la necesaria para brindar a la “nueva” población iguales condiciones de bienestar que a la ya existente,. Sin embargo, la redistribución de la población en el territorio, fruto de la migración interna (tanto urbana-urbana, como rural-urbana) genera una problemática similar. La normativa referente al ordenamiento territorial juega un rol extremadamente relevante. Sin abandonar la custodia del ejercicio del derecho a la libre movilidad de las personas, es necesario implementar políticas que impidan el afincamiento cuando éste genere un daño medioambiental irreversible..

IV. Metodología y marco conceptual

1. La población urbana en el mundo es actualmente el 50% del total; para 2030 se proyecta que alcanzará el 60% y en el 2050 el 69%. El proceso de urbanización es una tendencia robusta e irreversible. (Martine, 2008). En ciertos ámbitos, la urbanización es vista como un “mal” a erradicar; por el contrario, Martine plantea que es equívoca la responsabilización de las ciudades en los efectos ambientales negativos. La concentración urbana evita, por ejemplo, la

desaparición de áreas rurales productivas. Por otra parte, no hay país que haya podido desarrollarse sin urbanización.

2. El problema que Martine plantea es el de la dispersión urbana. El área urbana per cápita se expande a un ritmo que duplica el crecimiento de población, y este sí es un tema a resolver. Las consecuencias de esta dispersión son efectos negativos sobre la biodiversidad y la agricultura, el aumento en el gasto de energía, transporte, y deseconomías en servicios públicos. En consecuencia, se promueve el concepto de *densidad compacta*.
3. Respecto a los servicios públicos, existe un relativo consenso entre los investigadores sobre la dimensión de las ciudades medias, a efecto de proveer servicios de calidad.
4. La *regionalización* es una herramienta conceptual, metodológica y operativa que optimizaría recursos y capacidades a nivel interdepartamental.
5. El modelo propuesto se fundamenta en algunos principios básicos:
 - Aprovechamiento de los servicios e infraestructuras ya instaladas.
 - Complementariedad entre ciudades o localidades superando la competencia.
 - Protección para el futuro de los suelos y ecosistemas vulnerables, sometidos a presiones inmobiliarias.
 - Integración del territorio uruguayo, superando las divisiones administrativas.
 - atender a las posibles complementariedades territoriales en materia de empleo.
 - Minimizar el costo de la “inversión demográfica”,

A partir de lo expuesto, y en base al análisis de políticas públicas que tienen impacto directo o indirecto en la distribución de población, se establece una serie de recomendaciones para políticas, planes o programas.

VI. Recomendaciones

1. Fortalecer el *sistema de ciudades* e identificar aquellas que operan como centralidades territoriales, promoviendo, con criterios de complementariedad, la localización de equipamientos, servicios, infraestructuras, para el acceso universal de la población. El mismo supone la distribución de varios servicios entre centros poblados, con el fin de proveer servicios de calidad y sustentables, articulando población urbana y rural dispersa, con el objetivo de dar a la población rural o de pequeñas localidades, infraestructura, servicios y oportunidades similares a las que podría acceder en localidades urbanas o de mayor porte.
2. Promover la gestión por grupos o sistemas de centros poblados, eventualmente a través de la conformación de regiones.

3. Establecer servicios de educación, cultura, salud, localizados en distintos centros complementarios.
4. Diseñar y construir sistemas de telecomunicaciones y transporte que conecten los centros poblados de los sistemas.
5. Promover la investigación y la utilización de tecnologías sustentables que permitan ampliar la cobertura y mejora de los servicios de calidad, particularmente en saneamiento, energías blandas y servicios sanitarios y culturales.
6. Establecer estímulos e incentivos para la radicación de población en áreas estratégicas con el objetivo de que la población personas puedan elegir libremente dónde afincarse.
7. Profundizar en la aplicación de instrumentos de ordenamiento territorial diseñados a partir de la Ley 18.308, Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable, en particular la Directriz Nacional Costera, las Estrategias Regionales de OT del Área Metropolitana y los instrumentos departamentales y Planes Locales.
8. Orientar los grandes proyectos de inversión en acuerdo con estas disposiciones e instrumentos, previendo los impactos de la movilidad de población, la dotación de vivienda, servicios e infraestructuras asociadas, así como el impacto sociocultural.
9. Tomar en cuenta las propuestas planteadas en el proceso de elaboración de las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial:
 - a. Promover la recuperación y la adecuada densificación de las áreas urbanas con capacidades instaladas de infraestructura, equipamientos sociales y comunitarios, particularmente aquellas que se encuentran en proceso de vaciamiento o subutilización;
 - b. Promover la conformación de tejidos residenciales socialmente heterogéneos, impulsando políticas de calificación y mejora constante de los espacios públicos urbanos, tanto centrales como periféricos, garantizando su adecuada calificación, tanto en términos urbano-arquitectónicos como en términos de integración social y cultural;
 - c. Diseñar incentivos que promuevan el afincamiento en áreas con infraestructura ya instaladas;
 - d. Promover herramientas que faciliten la movilidad de población hacia y desde las áreas a densificar;

e. diseñar instrumentos de compensación para mantener y conservar como suelo rural aquellas áreas sometidas a grandes presiones inmobiliarias – especialmente áreas costeras - a modo de estímulo para su reserva como áreas naturales.