



DESARROLLO URBANO  
EN URUGUAY:  
Aportes para el diálogo  
sectorial

Diciembre / 2009

Banco Interamericano de  
Desarrollo

Sector de Capacidad  
Institucional y Finanzas  
División de Gestión Fiscal y  
Municipal

NOTA TÉCNICA  
UR-NI030

Responsables del contenido:  
Huascar Eguino y  
Verónica Adler

Consultor:  
Luis Javier Castro



# Desarrollo Urbano en Uruguay:

## Aportes para el diálogo sectorial

Este documento fue preparado por Luis Javier Castro (Consultor ICF/FMM) bajo la supervisión de Huascar Eguino (ICF/FMM). El equipo del Banco estuvo conformado por Verónica Adler (FMM/CUR), Maria Noel Estrada (Consultor FMM/CUR) y Huascar Eguino (ICF/FMM) como Jefe de Proyecto. El documento incorpora los comentarios recibidos por el equipo en el diálogo con las autoridades nacionales realizado el 18 de



Banco Interamericano de Desarrollo  
2009

© Banco Interamericano de Desarrollo, 2009  
[www.iadb.org](http://www.iadb.org)

Las “Notas técnicas” abarcan una amplia gama de prácticas óptimas, evaluaciones de proyectos, lecciones aprendidas, estudios de caso, notas metodológicas y otros documentos de carácter técnico, que no son documentos oficiales del Banco. La información y las opiniones que se presentan en estas publicaciones son exclusivamente de los autores y no expresan ni implican el aval del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representan.

1300 New York Ave. Washington, DC 20577



## ÍNDICE

SIGLAS Y ABREVIATURAS .....	2
PREFACIO.....	3
SÍNTESIS .....	1
I. INTRODUCCIÓN .....	1
II. SITUACIÓN ACTUAL E IDENTIFICACIÓN DE PRINCIPALES DESAFÍOS .....	2
A. El sistema urbano y migración .....	2
1. En el contexto latinoamericano .....	2
2. Estructura urbana en Uruguay.....	3
3. Situación de las ciudades según su tamaño .....	6
Área Metropolitana de Montevideo .....	6
Ciudades Intermedias.....	11
Ciudades Pequeñas.....	14
4. Los retos de la migración interna e internacional .....	16
Migración Interna.....	16
Migración internacional .....	18
III. PRINCIPALES TEMAS Y RETOS DE LA CALIDAD DE VIDA Y COMPETITIVIDAD DE LAS CIUDADES .....	19
A. La demanda y prestación/provisión de servicios básicos .....	19
B. Hacia donde ir: ciudades competitivas y con un mejor nivel de vida.....	22
C. Competitividad en el entorno nacional: MERCOSUR y MERCOCIUDADES.....	26
D. Las ciudades y el proceso de integración: Mercociudades .....	27
E. Situación del marco de políticas de desarrollo territorial y urbano .....	29
1. Un marco nuevo de planificación territorial .....	32
2. Avances en el marco jurídico y normativo del ordenamiento territorial y desarrollo urbano.....	32
3. Ejecución de la nueva Ley de Ordenamiento Territorial: Una primera experiencia..	34
F. Análisis de la metodología de implementación implícita en la nueva ley de ordenamiento territorial .....	36
IV. POSIBLES ÁREAS DE COLABORACIÓN DEL BANCO .....	38
A. Áreas de Cooperación.....	38
1. Desarrollo Local y Competitividad.....	38
2. Fortalecimiento de Instituciones e Instrumentos de Desarrollo Urbano. ....	39
3. Marco legal y normativo. ....	41
4. Dotación de Infraestructura, Desarrollo Social y Ambiental. ....	42
BIBLIOGRAFÍA.....	44

## **SIGLAS Y ABREVIATURAS**

AMM	Área Metropolitana de Montevideo
BCU	Banco Central del Uruguay
BHU	Banco Hipotecario del Uruguay
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BROU	Banco de la República Oriental del Uruguay
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAS	Country Assistance Strategy
DINAMA	Dirección Nacional de Medio Ambiente
DINOT	Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial
EPUR	Estrategia de País del Banco con Uruguay
FIDA	Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola
FMI	Fondo Monetario Internacional
IIRSA	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana
IDH	Índice de desarrollo humano
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MVOTMA	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
NBC	Nuevo Banco Comercial
ONSC	Oficina Nacional de Servicio Civil
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
PANES	Programa de Atención Nacional a la Emergencia Social
PIB	Producto Interno Bruto
PRODEV	Programa de Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UE	Unión Europea

## **PREFACIO**

Este documento forma parte de los trabajos realizados por la División de temas fiscales y municipales del Banco Interamericano de Desarrollo (ICF-FMM) durante el proceso de formulación de la Estrategia de País con Uruguay durante el período 2010-2014.

El Banco y el país han venido trabajando en estos temas desde hace varias décadas, logrando avances significativos pero siendo conscientes que aún queda mucho por hacer.

Los principales retos que deberá enfrentar el país en temas sectoriales vinculados con el sector subnacional se derivan, en nuestra perspectiva, principalmente de: (i) La necesidad de seguir mejorando las finanzas públicas sub nacionales tanto en términos de la calidad del gasto como de la recaudación, (ii) La implementación de la Ley de Descentralización (Ley N° 18.567) que crea un tercer nivel de gobierno y que abre un importante campo de trabajo para los próximos años, (iii) La implementación de la Ley de Ordenamiento Territorial que intenta ordenar las acciones de distintos agentes sobre el territorio y (iv) La necesidad de contar con ciudades que garanticen una mejor calidad de vida a sus habitantes.

Como forma de nutrir el diálogo con el país, hemos elaborado una serie de notas técnicas sobre los anteriores temas. Estas notas recogen por un lado la experiencia del Banco en América Latina sobre problemática similar y por el otro plantean una visión y estrategia-plan de acción hacia el futuro.

Esperemos que este trabajo sea provechoso para el Uruguay del futuro.

Vicente Fretes Cibils  
Jefe de División  
FMM



## **SÍNTESIS**

*El Desarrollo Urbano debe pasar a ser una condición necesaria para la competitividad y la mejora de la calidad de vida de un país. La competitividad no sólo depende de factores económicos a nivel nacional sino también de las capacidades que ofrece el territorio urbano y las regiones para facilitar las actividades económicas. Es decir, se debe generar un entorno físico, tecnológico, social, ambiental e institucional propicio para atraer y desarrollar actividades económicas generadoras de riqueza y empleo. Para coadyuvar al desarrollo urbano en Uruguay se propone apoyar al fortalecimiento de sus ciudades independientemente de su tamaño, en su calidad de vida, productividad, marco institucional, normativo y capacidades técnicas para avanzar a niveles más altos de competitividad. En cada una de las propuestas se asume un involucramiento corresponsable y coordinado de los todos los órdenes de gobierno. El documento aborda dichos aspectos en dos grandes apartados, el primero con temas relacionados a la situación actual e identificación de principales desafíos y un segundo que describe las posibles áreas en las que el BID puede contribuir a su solución en el corto y medianos plazo.*

## I. INTRODUCCIÓN

Es el propósito de esta Nota Técnica aportar algunas recomendaciones que puedan contribuir a que Uruguay avance hacia un modelo urbano en el que todas sus ciudades tengan mayores probabilidades de ser más competitivas para generar una estabilidad económica y por consiguiente, puedan brindar mejores niveles de bienestar para su población en todo el territorio nacional.

El análisis gira alrededor de tres temas/problemas relevantes para el estudio:

**Desarrollo Urbano en un contexto globalizado.** En la actualidad en la mayoría de los gobiernos nacionales y locales de América Latina el Desarrollo Urbano se mal interpreta como sinónimo de diseño urbano, construcción de obras públicas municipales, circunscritas a infraestructura de tipo social y servicios públicos pero prácticamente nunca refleja un enfoque completo del concepto “desarrollo”. Es recomendable que dicha visión se fortalezca en Uruguay a la vez que se realizan acciones para mejorar la inserción de las ciudades en un entorno mundial globalizado eminentemente competitivo;

**Ciudades Competitivas y con Mejor Calidad de Vida.** En Uruguay, como en la mayoría de los países en América Latina, más del 90% del PIB se produce en las ciudades, la competitividad del país - por lo tanto - depende en gran medida del desempeño económico, institucional, condiciones sociales y físicas de ellas. En este sentido, se deben ver a las ciudades como unidades productivas que le dan sustento al desarrollo del país; y

**Políticas e Instituciones para el Desarrollo Territorial.** Uruguay cuenta con una nueva Ley de Ordenamiento Territorial que establece un marco de formulación y coordinación de las estrategias nacionales con incidencia en el territorio. Será necesario crear una estructura institucional para el manejo integral de estos temas y trabajar de forma integral en la formulación de directrices de ordenamiento territorial y de desarrollo sostenible.

Para abordar lo anterior el estudio está estructurado en dos grandes apartados: (i) Situación actual e identificación de principales desafíos; y (ii) Posibles Áreas de Colaboración del Banco.

## II. SITUACIÓN ACTUAL E IDENTIFICACIÓN DE PRINCIPALES DESAFÍOS

Uruguay es un país de 3.3 millones de habitantes (48.3% hombres y 51,7% mujeres). Su población se asienta en más del 92% en centros urbanos y el 42 % del total se concentra en la capital. Asimismo, la sociedad uruguaya ha completado prácticamente el proceso de transición demográfica al mismo tiempo que muchos países industrializados: baja tasa de crecimiento demográfico, su relativamente alta expectativa media de vida al nacer (75,4 años) y un importante envejecimiento de su población.

Como consecuencia de los nuevos procesos de producción, distribución y consumo de bienes y servicios característicos de la globalización, las ciudades de Uruguay, y sobre todo Montevideo, se encuentran frente al desafío de consolidarse como el “motor” del desarrollo económico del país y mejorar su competitividad regional. *Su funcionalidad económica limita o facilita las posibilidades de inserción mundial, es decir, que genere opciones y oportunidades para el logro de mejores niveles de vida y desarrollo para el resto del territorio uruguayo.*

*Al respecto, los recientes procesos políticos, económicos e institucionales en el país, descentralización política, democratización, participación y transformación productiva, se traducen en mejores aprovechamientos territoriales en donde la ciudad se presenta como la unidad operativa e integradora para la gestación de mejores niveles de desarrollo económico de acuerdo a su vocación de desarrollo<sup>1</sup>.*

### A. El sistema urbano y migración

#### 1. En el contexto latinoamericano

En la actualidad América Latina es un continente predominantemente urbano. Ya en 1965 ocho de un total de 16 países habían atravesado el umbral de urbanización (el 50% de la población total en las ciudades): Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú, Uruguay y Venezuela. A fines de la década de los 90, todos los países salvo Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras habían cruzado ese umbral.

La urbanización en América Latina ha estado siempre asociada con un alto crecimiento demográfico. Sin embargo, desde hace muchas décadas la población urbana ha aumentado rápidamente mucho más que la población total como consecuencia de la migración rural-urbana. En el periodo de 1980 a 2005, mientras el crecimiento medio anual de la población urbana en todos los países era superior al 3%, el de la población total sólo superaba el 2%. Las únicas excepciones eran Uruguay, Argentina y Chile, los tres países más urbanizados de América Latina en donde ambos crecimientos son muy similares y bajos<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> BID (2004), “Los desafíos de un continente urbano : la acción del BID en desarrollo urbano”

<sup>2</sup> Directorio Nacional Chile Emprende (2004), “Seminario Internacional Desarrollo Económico Territorial y Empleo”, Hualpén, Concepción, Chile.

Los datos de los censos recientes ponen de relieve cambios importantes en los padrones de urbanización en América Latina:

- El crecimiento demográfico y urbano han disminuido considerablemente;
- Las ciudades más populosas están creciendo menos rápidamente de lo que se esperaba. México y Sao Paulo son hoy ejemplos del declive de la tendencia al crecimiento explosivo de las ciudades; y
- En la estructura urbana de principios de este siglo se observa un crecimiento de las ciudades de tamaño medio y pequeño en función directa con el nivel de urbanización.

Ante un escenario de crecimiento natural estacionario bajo, el reto de Uruguay es reducir la migración hacia el Área Metropolitana de Montevideo proveniente de ciudades medias y pequeñas del país para evitar el despoblamiento de ciertas partes del país. Este escenario es muy probable que ocurra de no hacerse nada al respecto, pero a su vez será muy característico de Uruguay porque en ningún país en el resto de América Latina existe una condición similar.

## **2. Estructura urbana en Uruguay**

Uruguay se encuentra organizado por un gobierno central, republicano, con un sistema político dividido en tres poderes independientes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Territorialmente se divide por diecinueve departamentos, uno de los cuales incluye a Montevideo. La principal característica es la alta concentración de actividad en la capital y su periferia. La red de rutas y carreteras, las vías férreas, el transporte marítimo y aéreo convergen en su mayoría a Montevideo.

La realidad de Montevideo difiere del resto del país en relación a la densidad de población de cada departamento, con una concentración de 2.537 habitantes por kilómetro cuadrado que contrasta con el promedio de 18.1 habitante por kilómetro cuadrado en todo el país y 10.4 en los departamentos del interior.

Dentro de los departamentos del resto del país, Canelones también presenta una realidad claramente diferenciada del resto pero la magnitud observada apenas alcanza a 98 habitantes por kilómetro cuadrado, aunque en zonas del departamento la concentración de población es tan alta como en gran parte de Montevideo.

El Cuadro 1 provee información sobre la población censal de las 20 ciudades con mayor cantidad de habitantes (censos 1985, 1995 y 2004).

**CUADRO 1. Población de Principales Ciudades: Censos 1985, 1995 y 2004**

Ciudad	Población		
	Censo 1985	Censo 1995	Censo 2004
Montevideo	1,251,647	1,303,152	1,269,648
Salto	80,823	93,117	99,072
Paysandú	76,191	84,708	84,162
Ciudad de la Costa	34,483	66,596	83,399
Las piedras	58,288	66,584	69,222
Rivera	57,316	62,839	64,426
Maldonado	33,536	48,936	54,,603
Tacuarembó	40,418	45,891	51,224
Melo	42,615	46,853	50,578
Mercedes	36,702	39,320	42,032
Artigas	35,119	40,244	41,687
Minas	34,661	37,146	37,925
San José de Mayo	31,827	34,552	36,339
Durazno	27,835	30,607	33,576
Florida	28,445	31,594	32,128
Treinta y Tres	28,117	26,390	25,711
Rocha	24,015	26,017	25,538
San Carlos	19,878	24,030	24,771
Pando	19,797	23,384	24,004
Fray Bentos	20,135	21,950	23,122

Fuente: INE Cifras Estadísticas 2009

La urbanización también presenta realidades distintas según se trate de grandes ciudades que concentran toda la población o muchas ciudades pequeñas dispersas a lo largo del territorio. En el Cuadro 2 se muestra la distribución de las localidades según su rango de población en cada departamento del país.

**CUADRO 2. Número de Localidades por Tamaño y Región**  
(Regionalización Estrategia III Siglo)

Población de Localidad	Montevideo	Canelones	Centro	Sur-Oeste	Litoral	Norte	Este
Más de 1 Millón	1	-	-	-	-	-	-
100 mil a 1 millón	-	-	-	-	-	-	-
50 mil a 100 mil	-	2	-	-	2	3	1
20 mil a 50 mil	-	1	3	3	1	1	3
10 mil a 20 mil	-	7	-	4	1	3	1
Menos de 10 mil	-	-	14	20	12	18	25
Departamentos por Región	Montevideo	Canelones	Flores Durazno Florida	San José Colonia Soriano	Salto Paysandú Río Negro	Artigas Tacuarembó Rivera Cerro Largo	Maldonado Lavalleja Rocha Treinta y Tres

Fuente: INE Cifras Estadísticas 2009

En tal sentido en el país hay 22 ciudades con poblaciones mayores a 20 mil habitantes y esto incluye Montevideo, las dieciocho capitales del interior del país, dos ciudades en Canelones y una en Maldonado.

Hay 15 localidades (12 son ciudades y 3 son poblados) de una dimensión que alberga entre 10.000 y 20.000 personas. De éstas 7 se encuentran en Canelones, 2 en Colonia y hay seis departamentos con una ciudad de este tamaño cada uno. Yendo a un tamaño menor, entre 5.000 y 10.000 habitantes se encuentran unas 21 localidades (14 son ciudades y 7 son centros poblados). De las 14 ciudades, 4 se encuentran en Maldonado, 4 en Colonia y seis departamentos cuentan con una ciudad adicional de este tamaño, de los cuales uno solo, San José también tiene una ciudad entre 10.000 y 20.000.

### 3. Situación de las ciudades según su tamaño

#### Área Metropolitana de Montevideo

El Área Metropolitana de Montevideo (AMM) se define como la unidad territorial integrada por los departamentos de Montevideo, Canelones y San José. El AMM sobresale en el contexto nacional por determinados aspectos.

A nivel territorial, Uruguay se distingue del resto de América Latina y del mundo por su alto nivel de concentración de población. La primacía urbana de Montevideo es una expresión concreta de un fenómeno que establece relaciones muy particulares con el resto de las áreas urbanas del país que se expresan a través de la población, el empleo, la generación de riqueza, la distribución de poder y la capacidad de innovación cultural, social y productiva.

El Área Metropolitana de Montevideo, con alrededor de un millón y medio de habitantes, es la capital y la ciudad más grande. Como resultado de la baja tasa de natalidad, la elevada esperanza de vida y la relativamente alta tasa de emigración de los jóvenes, la población de Uruguay es bastante madura; el país tiene menor porcentaje de jóvenes que la mayoría de los países de América Latina (excepto Chile y Argentina). En 2006 el país tenía una tasa de natalidad de 13,91 nacimientos por mil habitantes, inferior a los países vecinos Argentina (16,73 nacimientos /1000 población) y el Brasil (16,56 nacimientos/1000 población). Las estimaciones y proyecciones de la ONU presentadas en el Cuadro 3 estiman que el AMM bajará en importancia relativa del 47 % al 43.3 % de la población total en el país del año 2000 a 2020 respectivamente.

**CUADRO 3. Estimaciones y Proyecciones del Área Metropolitana de Montevideo**

Población	Estimaciones y Proyecciones (x1000)			Tasa de Crecimiento (%)	
	2000	2010	2020	2000-2010	2010-2020
TOTAL	3318	3374	3495	0.17	0.35
Área Metropolitana de Montevideo	1561	1504	1515	-0.37	0.07
Población del AMM / Total (en %)	47.0	44.6	43.3	-	-

**Fuente:** Global Report on Human Settlements 2009: Planning Sustainable Cities, UN(Habitat)

En el ámbito general se puede decir que en el pasado el crecimiento de la población de la ciudad de Montevideo se vio altamente influenciada por el impulso a la producción industrial. Dicho crecimiento estaba dado por migraciones del campo a la ciudad, especialmente a Montevideo que ofrecía mayores oportunidades de movilidad social. A pesar de ello el crecimiento de la ciudad fue razonablemente controlado por muchas décadas<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Agenda Metropolitana (2007), “Libro Blanco del Área Metropolitana: Canelones, Montevideo, San José”

El rápido agotamiento de terrenos urbanizados en la periferia de las ciudades principales de Uruguay y principalmente en el AMM en los últimos veinte años se ve exacerbado por la falta de inversión en infraestructura urbana. La ciudad se ha ido conformando a partir de la aplicación de una serie de planes, normativas y desarrollos inmobiliarios privados, así como también por procesos de uso y ocupación espontáneos. El AMM actualmente padece de crecimiento de la pobreza urbana, destacando la unidad o barrio ‘Casavalle’, conocido por sus alarmantes niveles críticos en sus indicadores sociales.

En el año 1998 se marca un punto de inflexión con la aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial (POT), estableciendo el marco legal de actuación. En lo que respecta a las áreas periféricas el plan se plantea como objetivos “la estructuración, consolidación y calificación”, y como forma de actuación, “políticas integradas, donde la consideración conjunta de la problemática urbana y social y la articulación de la política de tierras con la de vivienda son los instrumentos claves en la generación y consolidación de tejidos urbanos”. El Plan Especial de Vivienda de Interés Social, y el Plan Especial Arroyo Miguelete forman parte de los Planes Especiales de Ordenación que establece el POT en la actualidad.

A partir de la década de los años noventa, con la creación de la Cartera de Tierras Municipal, se inicia una etapa de regularización de asentamientos, y el otorgamiento de tierras para la vivienda. La carencia de tierras municipales, determinó que ante la fuerte demanda, se afectaran predios destinados a espacios públicos para integrarlos a la Cartera de Tierras. *Un aporte sustantivo de la Cartera de Tierras es el apoyo a las Cooperativas de Vivienda de Ayuda Mutua y de Ahorro y Préstamo, vendiendo terrenos a bajo costo y con un régimen de financiamiento adecuado.*<sup>4</sup>

Sin embargo la dinámica de crecimiento de los asentamientos irregulares y los problemas generados en algunos conjuntos habitacionales, sobrepasaron su capacidad de respuesta. De modo que la definición de una política de tierras a nivel departamental es tarea pendiente para solucionar la diversidad de situaciones que se plantean y paralelamente darle mayor proyección a la Cartera de Tierras.

#### *Desarrollo Social del AMM en relación a la del país*

Montevideo, Maldonado y Canelones son los departamentos con mayor calidad de vida, seguidos por Colonia y San José (cuyos niveles son de los más altos tomando en cuenta los Índices de Desarrollo Humano del PNUD altos<sup>5</sup>). Luego sigue el litoral del país y finalmente los departamentos centrales y del nordeste, que ocupan las peores posiciones relativas bajo los indicadores socioeconómicos considerados.

Otra dimensión de análisis es la del desarrollo humano. Según PNUD (2005), con datos de 1991, 1999 y 2002, Montevideo, Flores, Colonia, Florida y Maldonado son los departamentos que presentan un mayor IDH. En todos los años, a excepción de los casos de San José y Canelones, los departamentos posicionados en los peores lugares relativos respecto al IDH son los del nordeste del país. Montevideo presenta el mayor IDH, mientras Canelones y San José figuran entre los departamentos de menor IDH aunque dentro del rango de desarrollo humano alto, según los criterios del PNUD.

---

<sup>4</sup> Encuesta Nacional de Hogares Ampliada - Módulo de Vivienda Primer trimestre de 2006

<sup>5</sup> PNUD (2009), *Desarrollo humano en Uruguay 2008: Política, políticas y desarrollo humano*.



El análisis de los IDH por departamentos presentado en el *Informe nacional 2008*<sup>6</sup> puso de manifiesto que, si bien existe considerable heterogeneidad en el país, los valores de los IDH de todos los departamentos permiten clasificarlos como de desarrollo humano alto de acuerdo con los criterios del PNUD. La mayor parte de los departamentos se ubican, durante todo el período, en el grupo de alto desarrollo de acuerdo con el criterio del PNUD. Sólo Canelones, Rivera y San José han tomado valores por debajo de 0,8, aunque aun en esos casos se ubican muy cerca de ese umbral.

### *Sector industrial*

Montevideo es el departamento donde se desarrolla la mayoría de la producción industrial uruguaya (76%), los otros departamentos del AMM tienen una presencia industrial significativa del 9% respecto al resto del país, se destacan los departamentos de Colonia (con 5% del total de la producción industrial), Paysandú (2,5%), Soriano (1,4%) y Maldonado (1,2%); todos los demás tienen un peso relativo inferior al 1% de la industria nacional.

### *Sector servicios*

En su conjunto, la participación del AMM en el sector de servicios no exhibe grandes diferencias con respecto al total del país. En el departamento de Montevideo, el mayor peso dentro del sector servicios está dado por los servicios financieros, inmuebles y servicios a empresas (36%). En Canelones y San José, dicha actividad adquiere un peso mucho menor y presenta una situación similar a la de los otros departamentos del interior, lo que revela la elevada concentración de los servicios en Montevideo.

En otro tema relevante, la cantidad de funcionarios que reúnen los gobiernos departamentales, se observa recientemente que el AMM representa el 40% del total de empleos generados en los gobiernos departamentales (Montevideo por sí sólo representa el 25%). Pero en relación con la población, se observa que el AMM es la zona que tiene menos funcionarios municipales por cada mil habitantes. En Montevideo y San José este número es de aproximadamente 7 funcionarios por mil habitantes, y en Canelones de 9, mientras que el resto de departamentos tienen valores que oscilan entre 10 (Paysandú) y 28 (Rocha). Esto refleja economías menos diversificadas y menos dinámicas en el resto del interior del país.

### *Sector financiero*

El sector financiero uruguayo es básicamente de intermediación. Es un sistema abierto al exterior, con fuerte presencia de bancos internacionales orientados a la captación de depósitos a escala regional, fundamentalmente desde Argentina. Los bancos internacionales o transnacionales se localizan en Montevideo y tienen pocas sucursales en el interior del país.

El Estado tiene un gran peso en el sistema, a través de la banca oficial constituida por el Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU), el Banco Hipotecario (BHU), y el Banco de Seguros del Estado (BSE). Montevideo es el corazón del sistema bancario. En algunos departamentos del interior del país éste se reduce a la sola presencia del BROU y hay un grupo reducido de

---

<sup>6</sup> PNUD (2008), Desarrollo humano en Uruguay 2008

localidades que cuentan con una oferta bancaria más allá de dicho banco. La vulnerabilidad del sector financiero privado traslada al sector público la tarea de facilitar crédito para financiar actividades económico-productivas.

### *Medio ambiente*

Si bien cada situación es diferente, debido a presiones demográficas e industriales del AMM la ciudad presenta problemas similares a los centros urbanos del interior. Problemas que se derivan fundamentalmente de la provisión de saneamiento ambiental y de la producción y ubicación de viviendas apropiadas acompañadas a la misma velocidad que el crecimiento poblacional en sus zonas periféricas.

Algunos de los problemas más relevantes son: i) la formación de tugurios en áreas urbanas tradicionales; el crecimiento de asentamientos de viviendas precarias sobre áreas recreacionales públicas y sobre las riberas protegidas de cauces; ii) la pérdida de valores arquitectónicos y urbanísticos histórico-patrimoniales, y de áreas verdes y paseos de la ciudad de Montevideo; iii) la degradación de cuencas hídricas urbanas de Montevideo por falta de servicios, por redes y plantas de tratamiento obsoletas y por residuos de origen industrial o deficiente control de los efluentes líquidos; iv) la contaminación de la bahía de Montevideo y la consecuente depreciación del área residencial vecina y de las playas, inhabilitadas para baños (Ramírez, Área Sur y Carrasco); v) la contaminación, por dispersión de efluentes líquidos domiciliarios e industriales, en los balnearios de la costa del Departamento de Canelones; y vi) los conflictos entre los servicios formales e informales de recolección de residuos sólidos de Montevideo; la dispersión de materiales no degradables; la existencia de basurales permanentes y la contaminación de cuerpos hídricos urbanos con residuos domésticos.

### *El sistema de planificación del territorio metropolitano*

El Área Metropolitana de Montevideo no cuenta actualmente con un sistema integral de planificación. El Programa Agenda Metropolitana<sup>7</sup> constituye un paso importante en esa dirección.

El Departamento de Montevideo es el que cuenta con mayor experiencia en planificación urbano-territorial. Desde la aprobación en 1998 del Plan de Ordenamiento Territorial (POT-Plan Montevideo), se han desarrollado los primeros “planes especiales” como: el Plan Especial del Arroyo Miguelete y el Plan Especial de Protección, Ordenación y Mejora de la Ciudad Vieja. Se realizaron también acciones específicas de planificación en el Plan Especial del Barrio Sur y de las áreas del Prado, Pocitos, Punta Carretas, Carrasco y Punta Gorda. Por otra parte, la Intendencia de Montevideo desarrolló los llamados PAU (Programas de Actuación Urbanística), documentos oficiales para catalogar áreas de suelo urbano potencialmente urbanizables. En los dos últimos años se desarrollaron un Plan de Movilidad y Planes de Saneamiento financiados por el BID.

La Intendencia de Canelones ha asumido desde 2005 una importante iniciativa en materia de planificación urbana y territorial. Por una parte, se elaboró y desarrollo el Plan Estratégico Canario “Canelones 2015”, que zonifica al departamento en siete microrregiones caracterizadas

---

<sup>7</sup> Programa elaborado hacia 2005, en el ámbito de la Presidencia de la República.

por diferentes vocaciones. Por otra parte, se avanzó en el llamado “Costa Plan”, que comprende áreas significativas como Ciudad de la Costa, Barra de Carrasco, Parque de Miramar, Paso Carrasco y zonas adyacentes; a su vez, se elaboró el Plan de Ordenamiento Urbano Territorial (POUT) de las localidades de La Paz, Las Piedras y Progreso, de “Costa de Oro”, desde el arroyo Pando hasta el Solís Grande.

La planificación urbano-territorial en San José se ajusta a políticas basadas en diversos estudios, que incorporan los planes departamentales de obras y desarrollo que tuvieron insumos importantes del Plan de Desarrollo Global de Rincón de la Bolsa, el Estudio Técnico Rincón de la Bolsa, el Plan Director y de Preservación del Medio Ambiente para Ecilda Paullier y área de influencia.

### *El transporte colectivo en el Área Metropolitana*

En los últimos tres años se han llevado a cabo acciones en el sistema de transporte colectivo para adaptarlo a las actuales necesidades de movilidad de la población y ser sustentable en términos económicos y ambientales.

El marco institucional que regula las competencias en materia de transporte colectivo establece la distribución de potestades entre el gobierno nacional y los gobiernos departamentales. El servicio está regulado por las intendencias regulan en todos sus aspectos, operativos (líneas y frecuencias) y económicos (precio del boleto). En tal sentido, se ha planteado la creación de una Unidad Coordinadora del Transporte Metropolitano. Una institución de este tipo sería de gran utilidad en la implementación de políticas en la materia, con competencia en el establecimiento de recorridos, horarios y tarifas, con objetivos de eficiencia e integralidad del servicio.

### *Los desafíos institucionales pendientes del Área Metropolitana*

La coordinación intergubernamental e intersectorial es un factor clave para la consolidación de un área metropolitana. Del estudio surge que un primer elemento que dificulta la coordinación entre actores es el propio marco jurídico, que no propicia conductas de cooperación entre los niveles de gobierno para atender la problemática metropolitana: no crea incentivos para trabajar de manera coordinada en la solución de problemas interdepartamentales en el territorio metropolitano.

Las principales competencias en la elaboración de políticas con impacto sobre el desarrollo metropolitano están hoy en manos de los organismos centrales y de los entes autónomos. Los gobiernos departamentales han adquirido nuevas competencias para elaborar políticas metropolitanas, pero esto se compensa con sus limitaciones técnicas y presupuestarias. En consecuencia, se necesitan reglas de juego que establezcan la delimitación de responsabilidades y competencias de los diferentes niveles de gobierno, así como un compromiso político para pensar el espacio metropolitano. Es de suma importancia que el Área Metropolitana se convierta en un espacio organizado consciente de su territorio, su potencial como unidad productiva y como comunidad colectiva.

## *Escenarios sobre el Área Metropolitana de Montevideo.*

Es interesante mencionar algunos resultados que surgen del análisis prospectivo realizado en el marco del Ciclo Nacional de Reflexión Prospectiva Uruguay 2025 (2004)<sup>8</sup>. En dicho Foro se coincidió en que el AMM integra territorios que manejan distintos conceptos de ordenamiento territorial y diversos criterios de gestión administrativa institucional, lo que lleva a graves consecuencias de tipo económico, ambientales y de administración urbana. Hoy las intendencias de Montevideo, Canelones y San José transitan hacia la gestión metropolitana de los problemas y dinámicas que no resultan manejables en forma departamental. Pero hay mucho que recorrer aún para adecuar las herramientas, instituciones y reglas de juego a las necesidades de una población que vive, produce y consume en un espacio que desconoce límites político-administrativos.

Como indican algunos escenarios sobre el AMM, las economías de aglomeración favorables a Montevideo pueden condenar a las ciudades intermedias de Canelones y San José a constituirse ciudades-dormitorio. Se ha recomendado que estas consideraciones deben recogerse en un plan de desarrollo para el AMM y debe ser beneficioso para toda el AMM y no sólo para el departamento de Montevideo.

En resumen las condiciones económicas del AMM muestran su abrumador peso con respecto al resto del país en la mayoría de los sectores relevantes. Dicha situación pone un reto en una prioridad aún pendiente en los temas de gestión y coordinación metropolitana.

### **Ciudades Intermedias**

En el presente documento se adopta la clasificación de “*Ciudad Intermedia*” propuesta por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) que define como ciudad intermedia aquel conglomerado urbano que se ubica fuera de la dependencia del área metropolitana; de esta forma se incluyen las capitales departamentales y ciudades que desempeñan funciones integradas a ellas por su valor económico, cultural o de soporte regional. En Uruguay resulta inevitable que las ciudades intermedias se definan a partir del grado de autonomía o interdependencia que tienen respecto a Montevideo.

De acuerdo al MVOTMA las ciudades bajo influencia metropolitana reúnen las siguientes características: base productiva funcional a la metrópoli; producción diversificada encadenada a la metrópoli; dormitorio; recreación/turismo; desarrollos tecnológicos dependientes; infraestructura adecuada MVOTMA; alta dependencia de la metrópoli: económica, cultural, demográfica y gubernamental; y la masa crítica de recursos proviene de la metrópoli o la alimenta.

Algunas ciudades pertenecen a más de un sistema urbano, como por ejemplo, Florida y San José, donde parte de sus habitantes trabaja en el área metropolitana, pero también desempeñan un papel importante como cabezas de ciertas cadenas de producción agroindustriales del centro del país.

Algo similar sucede con las ciudades como Maldonado, Punta del Este, o La Paloma, cuya vocación turística las hace muy dependientes de Buenos Aires. Pero también desempeñan otras

---

<sup>8</sup> Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (2005), Foro Gran Montevideo, Ciclo Nacional de Reflexión Prospectiva.

funciones respecto al turismo interno, su vínculo con cadenas productivas, etc, por lo que son relevantes más allá de su referencia a Montevideo o Buenos Aires<sup>9</sup>.

La particularidad de las regiones de frontera es también de resaltar. Las ciudades brasileñas y argentinas conforman casi una unidad con las ciudades uruguayas. Tanto en términos culturales como económicas, ello implica tendencias de identidad, funcionamiento y articulación institucional muy específicas.

En las últimas tres décadas se han presentado cambios muy relevantes en factores que consolidaron las ciudades intermedias en el Uruguay. Entre ellos la apertura económica con sus impactos sobre la estructura productiva del país, la base industrial, la transformación demográfica derivada de la migración interna y la emigración internacional y la reformulación de las funciones comerciales y de servicios de los centros urbanos en relación al ámbito rural.

A partir del análisis de las ciudades intermedias y sistemas urbanos realizado en el Foro del mismo nombre, el MVOTMA caracteriza seis componentes urbanos en Uruguay. Estas se presentan a continuación en el Cuadro 4:

**CUADRO 4. Ciudades Intermedias**

<b>Componentes Urbanas</b>					
<b>Litoral</b>	<b>Frontera con Brasil</b>	<b>Centro</b>	<b>Costa Suroeste</b>	<b>Costa Sureste</b>	<b>Metropolitano</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>•Bella Unión</li> <li>•Salto</li> <li>•Paysandú</li> <li>•Fray Bentos</li> <li>•Mercedes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Artigas</li> <li>•Rivera</li> <li>•Tacuarembó</li> <li>•Aceguá</li> <li>•Melo</li> <li>•Río Blanco</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Durazno</li> <li>•Trinidad</li> <li>•Treinta y Tres</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Colonia del Sacramento</li> <li>• San José de Mayo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Minas</li> <li>• Maldonado</li> <li>• Rocha</li> <li>•Chuy</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Montevideo</li> <li>•Ciudad de la Costa</li> <li>• Las Piedras</li> <li>• Pando</li> <li>• La Paz</li> <li>• Canelones</li> <li>• Santa Lucia</li> <li>• Progreso</li> <li>•Fracc. Con. Maldonado</li> <li>• Paso de Carrasco</li> <li>• Juan Antonio Artigas</li> </ul>

**Fuente: Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (2005), Foro Ciudades Intermedias, Ciclo Nacional de Reflexión Prospectiva**

*Componente litoral.* Esta incluye las ciudades localizadas sobre el Río Uruguay y que interrelacionan con Argentina. En esta componente incluye ciudades con niveles de desarrollo diferente, con capital social y humano diferenciado y con estructuras productivas diversificadas. Son ciudades que han tenido desde hace mucho tiempo una interacción comercial importante con Argentina. Se localiza la industria forestal y maderera más importante del país. Recientemente se

<sup>9</sup> Programa EcoPlata (2007), “EcoPlata Rinde Cuentas2007”

están realizando inversiones para reactivar el puerto y devolverle el papel fundamental que tuvo en su momento. Son ciudades con relevancia y potencial importante para las actividades y servicios de tipo logístico y de tránsito del MERCOSUR.

*Componente frontera con Brasil.* Su relación con el Brasil es diferente a la que se da en la del litoral, tanto por el tipo de frontera como por los factores culturales y político institucionales desarrollados en esa región. Existe una fuerte mezcla de identidades de ambos países. Sus ciudades comparten una historia y un desarrollo basado en la ganadería extensiva y el comercio urbano, así como una fuerte dinámica de integración a través de los pares urbanos fronterizos. Este comportamiento dual, le concede a la región componentes territoriales a escala regional que fortalecen sus posibilidades de desarrollo si son tomadas en cuenta de forma integral. Se caracterizan las ciudades por el apoyo al desarrollado de cuencas productivas arroceras, hortícolas, vitivinícolas, entre otras.

*Componente centro.* Incluye las ciudades del “interior profundo” características de alta producción agropecuaria, con una base económica escasamente diferenciada. En la actualidad también se cultiva arroz en la zona del este. Es centro urbano que cumple la función comercial y transformadora de productos ganaderos y agrícolas, destacándose la industria cárnica y la harinera.

*Componente costa suroeste.* Si bien algunas ciudades pertenecen también al nodo del litoral, este componente tiene una particular relación con Montevideo por un lado, y con Buenos Aires por otro. Muchas de las interacciones provienen de las actividades derivadas de los servicios portuarios y actividades exportadoras.

*Componente costa sureste.* Esta componente también tiene ciudades que pertenecen a otras componentes, como el de frontera. Sin embargo, el predominio del turismo y del influjo de Punta del Este y Maldonado como centros nodales da a la zona una característica particular. Ciudades que se caracterizan por su intensidad de movimientos socioeconómicos en las temporadas turísticas principalmente.

*Componente metropolitano,* que integra las ciudades y funciones dependientes o subsidiarias del AMM.

Esta clasificación se adecua relativamente bien a una caracterización en términos de dinámicas económicas y sociales, especializaciones productivas, factores culturales, sociales, históricos y de interacciones entre sí y con el resto del país y en especial con los países limítrofes.

Muchos de los problemas principales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano en este tipo de ciudades se refieren al débil desarrollo de capacidad institucional en dichas materias. Otros son de carácter ambiental principalmente. Debido a la abundancia de recursos hídricos en el país, los procesos de contaminación que afectan a ciudades en áreas de agricultura intensiva han aumentado el deterioro de la calidad y cantidad de agua potable. Se han identificado varios

problemas que se atienden desde los dos niveles de gobierno: i) La contaminación de aguas superficiales con efluentes de centros urbanos e industriales. De particular importancia son las descargas sobre cursos de agua menores en centros urbanos del interior; ii) la contaminación puntual del Río Uruguay, principalmente en las costas de las ciudades de Bella Unión, Salto y Paysandú; iii) la contaminación de aguas superficiales en áreas agropecuarias, urbanas e industriales. Casos críticos son: la Cuenca del Río Santa Lucía, que abastece de agua potable al 60% de la población nacional; la Laguna del Sauce, fuente de agua potable de las ciudades de Maldonado y Punta del Este; arroyo Pando; y las cuencas urbanas del Departamento de Montevideo; iv) la incertidumbre sobre cómo manejar otras cuencas importantes, como la binacional de la Laguna Merín; y v) la abundancia de efluentes domésticos e industriales sin tratamiento que se vierten en los cuerpos hídricos de varias ciudades.

Las ciudades intermedias están en diferentes posiciones estratégicas a lo largo y ancho del territorio de Uruguay, lo cual le da al país un potencial muy grande de desarrollo económico y social de acuerdo a la vocación y funciones que deberán desempeñar dichas ciudades en un futuro cercano.

### **Ciudades Pequeñas**

La denominación de ciudad pequeña presenta diferencias en el tamaño según definiciones a nivel internacional, en general esta fluctúa en los siguientes rangos de población: *Ciudades pequeñas*: son aquellas que se ubican entre los 15 mil y 50 mil habitantes. En estas ciudades se llevan a cabo básicamente funciones complementarias a la actividad primaria, así como funciones comerciales y de servicios básicos. En estas circunstancias estos rangos de tamaños de población dejarían a la estructura urbana de Uruguay integrada prácticamente por solo una ciudad, la del Área Metropolitana de Montevideo y el resto como localidades como rurales, el Cuadro 5 presenta las localidades pequeñas por componente urbana.

Independientemente de si las ciudades pequeñas en Uruguay son más bien localidades rurales estas presentan una problemática que se puede resumir en los siguientes grandes temas: i) Dificultad de atender los rezagos en servicios e infraestructura básica por la dispersión territorial; ii) Capacidad técnica altamente dependiente en las capitales departamentales y en el gobierno nacional; y iii) Niveles bajos de calidad de vida en relación a otras ciudades de mayor tamaño.

En las estrategias de lucha contra la pobreza y el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la atención a las pequeñas ciudades tiene especial importancia, considerando que de manera corriente no son tomadas en cuenta como tales ni en los planes ni en los programas nacionales.

Todas las localidades pequeñas tienen en promedio un tamaño de un mil trescientos habitantes y juegan un papel muy importante de apoyo a las actividades agropecuarias<sup>10</sup>. En su totalidad son ampliamente consideradas en las políticas de desarrollo rural de la nación y se les continuará

---

<sup>10</sup> Ciclo Nacional de Reflexión Prospectiva (2005), “*Foro Espacios Rurales y Núcleos Urbanos Menores*” en Uruguay 2025: Economía, Población y Territorio, 2005.

apoyando en este sentido y en el social dado la importancia de ellas en dicho sector y por la poca potencial a que se pasen a la categoría de ciudades intermedias.

**CUADRO 5. Ciudades Pequeñas**

Litoral	Frontera con Brasil	Centro	Costa Suroeste	Costa Sureste	Metropolitano
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nuevo Paysandú</li> <li>• Chacras de Paysandú</li> <li>• Guichón</li> <li>• Quebracho</li> <li>• Tambores</li> <li>• Tambores</li> <li>• San Félix</li> <li>• Porvenir</li> <li>• Nuevo Berlín</li> <li>• San Javier</li> <li>• Constitución</li> <li>• Belén</li> <li>• Pueblo Lavalleja</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tomás Gomensoro</li> <li>• Baltasar Brum</li> <li>• La Piedras</li> <li>• Pintadito</li> <li>• Fraile Muerto</li> <li>• Isidoro Noblia</li> <li>• Aseguá</li> <li>• Tupambaé</li> <li>• Tranqueras</li> <li>• Mandubi</li> <li>• Vichadero</li> <li>• Minas de Corrales</li> <li>• La Pedrera</li> <li>• Santa Teresa</li> <li>• Lagunón</li> <li>• San Gregorio de Polanco</li> <li>• Ansina</li> <li>• Curtina</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sarandí del Yí</li> <li>• Carmen</li> <li>• La Paloma</li> <li>• Ismael Cortinas</li> <li>• Andresito</li> <li>• La Casilla</li> <li>• Sarandí Grande</li> <li>• Casupa</li> <li>• Fray Marcos</li> <li>• 25 de Mayo</li> <li>• 25 de Agosto</li> <li>• Cerro Colorado</li> <li>• Cardal</li> <li>• Nico Pérez</li> <li>• Ejido de Treinta y Tres</li> <li>• Vergara</li> <li>• Santa Clara de Olimar</li> <li>• Cerro Chato</li> <li>• General Enrique Martínez</li> <li>• Villa Sara</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rosario</li> <li>• Nueva Palmira</li> <li>• Tarariras</li> <li>• Florencio Sánchez</li> <li>• Ombúes de Lavalle</li> <li>• Colonia Valdense</li> <li>• Libertad</li> <li>• Playa Pascual</li> <li>• Rodríguez</li> <li>• Ecilda Paullier</li> <li>• Santa Mónica</li> <li>• Puntas de Valdez</li> <li>• Rafael Perazza</li> <li>• Monte Grande</li> <li>• Cardona</li> <li>• Chacras de Dolores</li> <li>• José Enrique Rodó</li> <li>• Palmitas</li> <li>• Villa de Soriano</li> <li>• Santa Catalina</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• José Pedro Varela</li> <li>• Solís de Mataojo</li> <li>• José Batlle y Ordóñez</li> <li>• Mariscala</li> <li>• Pinares-Las Delicias</li> <li>• Piriápolis</li> <li>• Punta del Este</li> <li>• Pan de Azúcar</li> <li>• Cerro Pelado</li> <li>• Aiguá</li> <li>• San Rafael-El Placer</li> <li>• Barrio Hipódromo</li> <li>• Castillos</li> <li>• Lascano</li> <li>• La Paloma</li> <li>• Cebollati</li> <li>• 18 de Julio</li> <li>• La Aguada-Costa Azul</li> <li>• Velázquez</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hay localidades pequeñas pero estas se consideran como parte del Área Metropolitana de Montevideo</li> </ul>

Fuente: Recopilación del autor a partir de cifras del INE



#### 4. Los retos de la migración interna e internacional<sup>11</sup>

##### Migración Interna

El comportamiento de los flujos de migración que componen la tasa neta de inmigración urbana es predecible en sus tendencias. En condiciones de niveles de urbanización mayores al 70% y el diferencial del crecimiento natural entre zonas urbanas y rurales es muy bajo, la tasa cruda de inmigración urbana es igual a la tasa neta de inmigración urbana. En estas condiciones la tasa cruda de inmigración urbana está compuesta por migrantes provenientes de la cada vez más escasa población rural del país (en términos proporcionales con respecto a la población urbana).

Lo anterior no quiere decir que la migración a ciudades de diferentes tamaños empiece a ceder, todo lo contrario, Uruguay puede experimentar flujos de migración de tipo urbano-urbano (con las fuentes de información disponibles hasta la fecha no es posible investigar con detalle). Muy probablemente todas las áreas urbanas del país recibirán migrantes de otras ciudades dentro del territorio nacional. En otras palabras, la migración urbana-urbana ocupará un papel relevante.

Las ciudades pequeñas e intermedias del país experimentarán cambios en su manera de recibir y enviar migración que irán muy ligados al grado de atracción de estas en su proceso de desarrollo. En el otro extremo, ciudades que no tienen atractivos sociales y económicos importantes están condenadas a estar comportándose como áreas urbanas expulsoras de migrantes.

Otra característica importante es la de las ciudades que exhiben un crecimiento demográfico mayor que la del país en su conjunto. Las ciudades con alto crecimiento demográfico muestran composiciones en su estructura por edad muy características, que difieren considerablemente a la observada a nivel nacional<sup>12</sup>. Esto se debe a que la estructura por edad de los migrantes exhibe universalmente una distribución que muestra la dependencia familiar y la movilidad de la población en edades productivas, ver Figura 1<sup>13</sup>.

Por lo anterior, la proporción de la población mayor de 15 años en ciudades de alto crecimiento siempre es mayor que la de la población nacional. En estas estructuras de población por edad puede observarse la alta influencia de la alta inmigración hacia esas ciudades. La alta concentración de población después de los 15 años se debe a dicha migración.

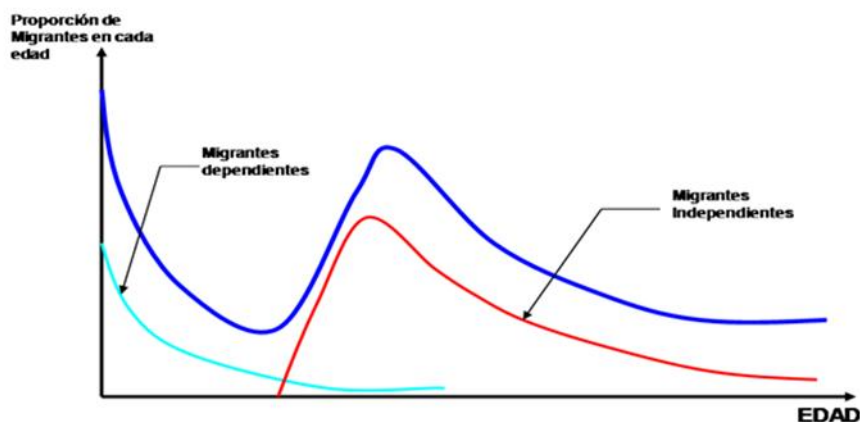
---

<sup>11</sup> Juan J Calvo y Pablo Mieres Eds. (2008), “*Sur, Migración y Después: Propuestas Concretas de Políticas de Población en el Uruguay*”, Fondo de Población de la Naciones Unidas

<sup>12</sup> Luis J. Castro, What the Age Composition of Migrants Can Tell Us. Population Bulletin of the United Nations, No. 15 (United Nations Sales Publication No. E. 83.XIII.4, 1983), p. 63-79

<sup>13</sup> Luis J Castro and Andrei Rogers (1983), Patterns of Family Migration: Two Methodological Approaches, International Institute for Applied Systems Analysis, Austria.

**FIGURA 1. Migración Familiar**



4

En relación a la migración interna, no hay políticas que consideren los flujos migratorios internos. Casi todas las políticas que se implementan en todas las áreas tienen impacto desde el punto de vista poblacional. El programa Uruguay Rural, del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca, sí impone cierto objetivo desde el punto de vista demográfico: retener la población rural en el territorio. Pero en el Ministerio de Vivienda Planeamiento y Ordenamiento Territorial o en la OPP, donde uno pensaría que debería estar situado institucionalmente el lugar desde el cual realizar políticas en la materia, no se encuentra.

Sin embargo, el sector agropecuario en su conjunto en el interior del país está sufriendo transformaciones significativas que impactan en la vida de la gente en ciudades intermedias y localidades pequeñas: la organización del trabajo, el empleo, las migraciones, la empresa, los estilos de vida, las calificaciones, la especialización, el lugar de residencia. Estos cambios vienen acompañados por un aumento de las oportunidades de bienestar y de mejores ingresos. Inevitablemente también, el progreso tecnológico e institucional, las innovaciones que reducen costos y aumentan la competitividad da lugar a nuevas maneras de producir, las cuales a su vez derivan en los cambios de vida que están teniendo lugar.

En la actualidad, el proceso de modernización que se vive en muchas de las ciudades del interior del país influirá en forma creciente a todas las principales actividades productivas y como consecuencia se puede esperar una reducción de la migración de origen rural debido a que una mayor proporción del empleo estará compuesta por asalariados rurales que se parecerán cada vez más a los asalariados industriales; serán más especializados, tendrán mayores ingresos, mayor acceso a la educación, a la salud, a la cultura y al esparcimiento en general. Se modificarán los estilos de vida rurales y los hábitos y valores en las localidades pequeñas<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Juan José Calvo y Pablo Mieres (editores) (2008), “*Sur, migración y después: Propuestas concretas de políticas de población en el Uruguay*”, UNFPA (2008)

## Migración internacional

Se calcula que durante las últimas dos décadas 500.000 uruguayos han emigrado, principalmente a Europa, Argentina y EEUU. (España es el principal destino de los uruguayos dentro de Europa, pero también emigran a Italia, Francia y Alemania).

La falta de oportunidades en el lugar de origen y una alta expectativa en el lugar de destino se traducen en una fuerte emigración, lo que conlleva una pérdida importante en la fuerza laboral de la nación y un envejecimiento paulatino de la población (ya que afecta sobre todo a las personas de entre 15 y 60 años), con los costos sociales que ello implica para el país.

Se ha observado una selectividad positiva de los emigrantes en cuanto al nivel educativo; es decir, su nivel educativo promedio es superior al del promedio de la población residente en Uruguay. Algo similar puede decirse sobre las ocupaciones de los emigrantes en sus países de residencia actual: si bien predominan los trabajadores calificados, el porcentaje de profesionales, técnicos y personal directivo es menor que en períodos anteriores, al menos entre los hogares que figuran en el módulo de migración internacional incorporado a la ENHA en el último trimestre del 2006<sup>15</sup>. Esta encuesta también permite afirmar que el perfil educativo de las mujeres emigrantes es superior al de sus pares masculinos, así como también la proporción de profesionales.

La gravedad de la crisis y sus consecuencias en el desempleo implicaron que los emigrantes concentraran sus motivaciones en las dificultades en el mercado de trabajo, lo cual se refleja en la ENHA. Un análisis del 2005 muestra que la propensión emigratoria era mayor entre las personas que estaban por debajo de la línea de pobreza, aunque en la emigración que se concretaba efectivamente predominaban personas no pobres.

Los fuertes índices de emigración traen consigo varias consecuencias como: el déficit de recursos humanos, el envejecimiento de la población y la desintegración social. Es necesario hacer mayores esfuerzos para ofrecer a la población unas mejores condiciones de niveles de educación, del sistema sanitario y sobre todo por la creación de empleo de calidad principalmente en el territorio urbano del país.

En resumen, la economía uruguaya ha atravesado cambios estructurales en la última década cuyos efectos implicaron un incremento en la emigración. La transferencia de volumen de trabajo desde el sector secundario al terciario de la economía, la caída en el nivel de empleo junto a la expansión de la tasa de desocupación y subocupación, y los cambios en materia de condiciones laborales configuran un escenario ocupacional con alto riesgo para incrementar la migración de la población activa.

---

<sup>15</sup> Encuesta Nacional de Hogares Ampliada 2006, *Informe Sobre Migración Internacional en Base a los Datos Recogidos en el Modulo Migración*, INE

### III. PRINCIPALES TEMAS Y RETOS DE LA CALIDAD DE VIDA Y COMPETITIVIDAD DE LAS CIUDADES

#### A. La demanda y prestación/provisión de servicios básicos

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es un indicador propuesto por el PNUD para medir el nivel de desarrollo humano de un territorio. Para su obtención se consideran diferentes factores: i) Longevidad, medida en función de la esperanza de vida al nacer; ii) Nivel educacional, medido en función de una combinación de la tasa de alfabetización de adultos (ponderación, dos tercios) y la tasa bruta de matrícula combinada de primaria, secundaria y superior (ponderación, un tercio); y iii) Nivel de vida, medido por el PIB real per cápita.

Para lograr el aumento de IDH, es preciso actuar en diversos aspectos del desarrollo territorial como son la salud, el bienestar, la educación y el desarrollo económico en áreas urbanas. La forma más sencilla y lógica es mejorar la provisión de servicios públicos (Agua y Saneamiento, Gestión de Residuos, Energía Eléctrica) y facilitando el acceso a equipamientos educativos, sanitarios, etc.

Las desigualdades territoriales que se dan en Uruguay, en términos del nivel de desarrollo son atribuibles a las distorsiones territoriales que han provocado una excesiva concentración económica al Sur del país y a la falta de políticas redistributivas, compensatorias o con una visión de equidad en la prestación de servicios básicos en todo el territorio nacional. Si bien se han hecho progresos en este sentido, las desigualdades no se han mitigado notablemente en los últimos años lo cual provoca el surgimiento de áreas urbanas periféricas de alta marginación y pobreza y zonas de mayor desarrollo que están integradas a los procesos nuevos de la economía resultado de la globalización. En este contexto, el principal objetivo tiene que ser, por tanto, la descentralización y reducir las desigualdades del territorio Sur de Uruguay, con respecto al resto del país<sup>16</sup>.

*Distribución de Responsabilidades en el Gasto en Infraestructura Urbana.* En el caso de infraestructura urbana, los Gobiernos Departamentales ejecutan la infraestructura para viviendas como ser saneamiento y calles internas. Esta colaboración de los gobiernos departamentales a las atribuciones del gobierno nacional ocurre tanto cuando los terrenos son de propiedad municipal como cuando no lo son. En algunas ocasiones excepcionales, como cuando se han presentado inundaciones, las Intendencias ejecutaron y supervisaron la construcción de viviendas debido a la falta de capacidad de ejecución en este tipo de situaciones del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

*Agua y saneamiento.* Uruguay es el único país de América Latina que ha logrado una cobertura casi universal de acceso a agua potable segura y a un saneamiento adecuado, con altos niveles de calidad de servicios (Cuadro 6 y Figuras 2 y 3). Dados estos logros, la prioridad del gobierno es mejorar la eficiencia de los servicios y ampliar el acceso al servicio de alcantarillado en zonas donde se utiliza saneamiento en sitio<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Adrián Rodríguez y Mariana Sierra (2008), “*Claves del Desarrollo Local*”, Fin de Siglo Editorial

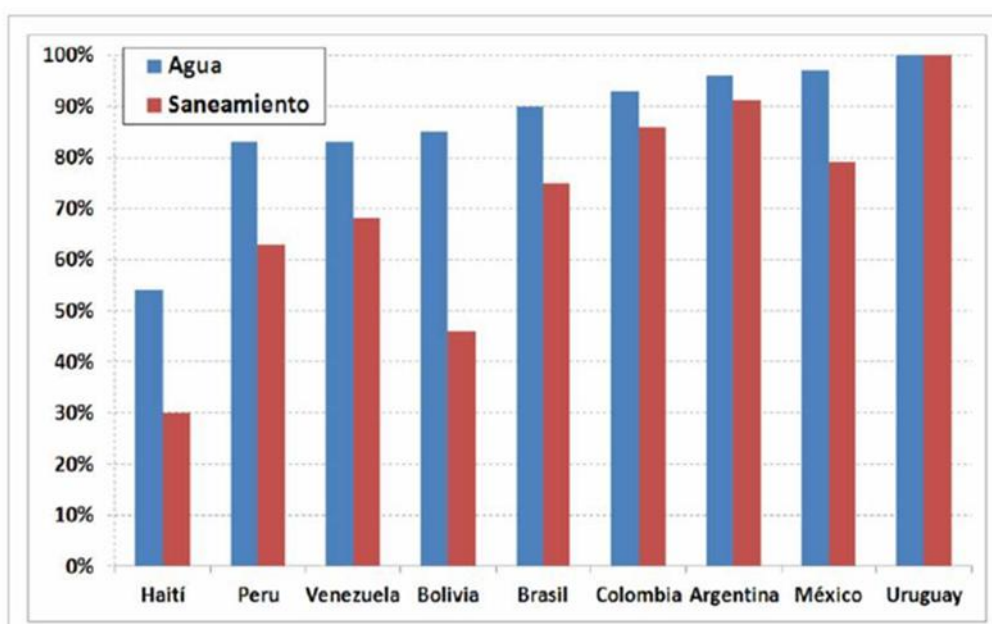
<sup>17</sup> Organización Panamericana de la Salud (2001), “Análisis Sectorial de agua Potable Y Saneamiento Uruguay”

**CUADRO 6. Cobertura de agua y saneamiento en Uruguay (2006)**

		Urbano (93% de la población)	Rural (7% de la población)	Total
<b>AGUA</b>	<b>Definición amplia</b>	100%	100%	100%
	<b>Conexiones domiciliarias</b>	97%	84%	96%
<b>SANEAMIENTO</b>	<b>Definición amplia</b>	100%	99%	100%
	<b>Alcantarillado</b>	81%	42%	78%

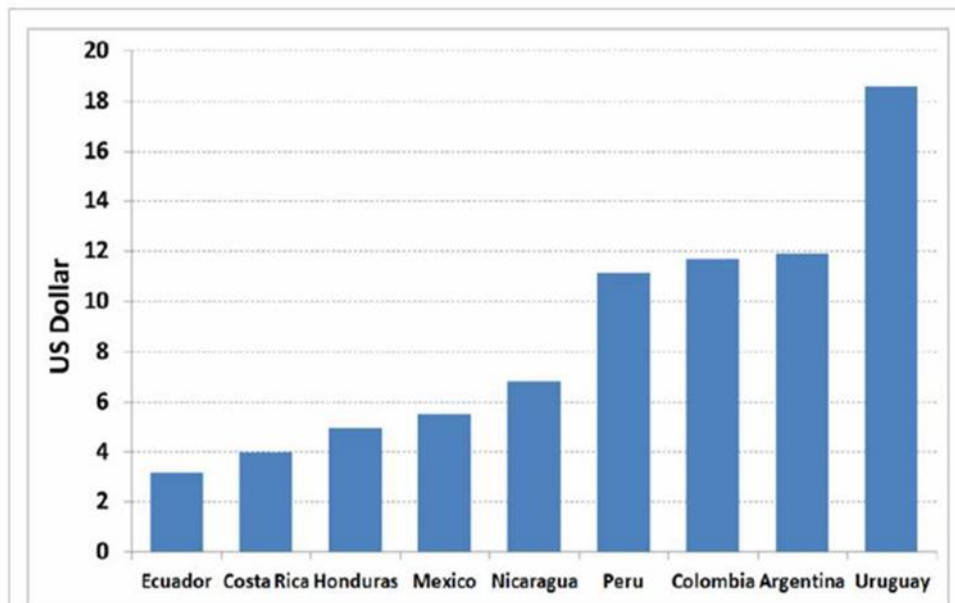
FUENTE: Cifras Estadísticas del INE 2008

**FIGURA 2. Cobertura de agua y saneamiento en diversos países de América Latina (2004)**



FUENTE: Organización Mundial de Salud 2006, "Meeting the MDG drinking water and sanitation target: the urban and rural challenge of the decade"

**FIGURA 3. Inversión anual per cápita en agua potable y saneamiento en varios países de América Latina (2006)**



FUENTE: Organización Mundial de Salud 2006, "Meeting the MDG drinking water and sanitation target: the urban and rural challenge of the decade"

*Gestión de residuos sólidos.* En Uruguay, en la última década se han aplicado una serie de mejoras significativas en la gestión de residuos sólidos, sin embargo esta es un área que aún requiere fuerte intervención del gobierno central para ordenar su gestión y minimizar los impactos ambientales y sociales. La situación general a nivel nacional sobre la gestión de residuos sólidos se caracteriza básicamente por carencias importantes en el área de infraestructura para el tratamiento y disposición final de residuos así como una importante participación del sector informal en la gestión de los mismos.

Desde un punto de vista funcional institucional, la gestión local de los residuos sólidos urbanos (residuos domiciliarios, barrido, entre otros) es atribución de los gobiernos departamentales. Las competencias de regulación del sector se concentran en el Poder Ejecutivo, en particular en el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Hasta la fecha existen incapacidades de generación de información, principalmente respecto de la información para determinar los presupuestos de los gobiernos municipales en torno a los gastos para sostener los sistemas de gestión de residuos. En tal sentido no se ha avanzado mucho en sistematizar la generación de información, que permitiera observar la variación de indicadores a los efectos de realizar un seguimiento de la evolución de los mismos y por ende evaluar el fortalecimiento, o no, de la gestión de los gobiernos locales.

En el área Metropolitana de Montevideo se ha registrado una disminución de la población en las áreas centrales de la ciudad y un crecimiento de la población en sus áreas periféricas. Esta característica ha generado una situación peculiar, las áreas centrales cuentan con una infraestructura urbana y de servicios subutilizada, mientras que las áreas periféricas presentan un

déficit de este tipo de infraestructuras. Los servicios públicos como la recolección y disposición final de los residuos sólidos de responsabilidad local, se hace actualmente de manera separada por cada una de las intendencias, sin que exista una gestión integral del servicio para toda el área metropolitana.

Para apoyar en la solución de las deficiencias en la prestación de los servicios de recolección y disposición final de los residuos sólidos en el AMM e implementar una gestión integral de estos servicios, el BID financió la elaboración de un Plan Director de Residuos Sólidos de Montevideo y Área Metropolitana (PDRSAM), a través del Programa de Saneamiento de Montevideo y Área Metropolitana (UR-0089).

*En lo referente a la Electrificación, la cobertura es muy similar a la de agua potable todas las ciudades tienen un suministro del 100%. La responsabilidad de este servicio se encuentra en el nivel centralizado de gobierno. La ley de energía eléctrica permite la participación en generación, eliminando el monopolio de la empresa estatal UTE, por lo que sería posible la participación de los Gobiernos Departamentales en la materia. La ejecución de la electrificación rural se efectúa sobre la base de contratos celebrados entre UTE y el sector privado, según los cuales el Ente aporta la mitad de la inversión en materiales, siendo de cargo del sector privado el costo restante integrado fundamentalmente por mano de obra. En algunos casos los Gobiernos Departamentales realizan este aporte para proyectos que benefician a pequeños productores locales.*

*Infraestructura de comunicaciones.* En este caso la participación del Gobierno Nacional es predominante, con la excepción de la responsabilidad sobre las carreteras y las actividades de transporte de pasajeros dentro del departamento y dentro de las ciudades. En el primer caso, los Gobiernos Departamentales tienen competencia en las rutas departamentales y caminos vecinales en lo que refiere a ejecución, mantenimiento y regulación.

En resumen, los gobiernos departamentales tienen a su cargo actividades que pueden ser descentralizadas, solamente se observa con claridad la participación exclusiva en transporte departamental y recolección de residuos. Al mismo tiempo, los gobiernos departamentales comparten tareas en la ejecución de la atención a la población a través de la provisión de servicios de salud, educación y alimentación, aunque la responsabilidad final se encuentra en manos del gobierno central. Existe alguna participación de las intendencias en la construcción de carreteras y vivienda pero, por lo general, es a través de recursos provistos por el presupuesto nacional<sup>18</sup>.

## **B. Hacia donde ir: ciudades competitivas y con un mejor nivel de vida**

El que una ciudad sea “atractiva” no siempre garantiza una buena calidad de vida para su población. Todas ellas atraen inmigrantes provenientes de otras partes del país con la esperanza de tener empleo y establecerse en un nuevo ambiente de estabilidad económica local y de mejor calidad de vida, pero la ciudad no siempre puede responder efectivamente y a tiempo con los cambios necesarios para acomodar satisfactoriamente un flujo importante de inmigración y de

---

<sup>18</sup> Carlos Musso (2005), “Las Escaleras Óptimas de Gestión para el Territorio Uruguayo y Definición de Criterios para su Articulación e Instrumentación” Cuadernos del Territorio, Universidad de la República Oriental de Uruguay.

demandas de la población residente, que casi siempre se aceleran con las expectativas de empleo. Cuando esto sucede y no se generan nuevas actividades económicas y crecimiento en las existentes, no se ofertan a su vez nuevos empleos en la ciudad, produciendo impactos negativos derivados directamente de los efectos que ejerce el crecimiento demográfico sobre todo el funcionamiento de la ciudad, acelerando el deterioro de la calidad de vida.

Lo anterior ocurre de manera acentuada en ciudades que solo se especializan en un número reducido de actividades económicas, que a su vez pueden ser muy vulnerables por depender considerablemente al entorno competitivo económico nacional y global. Una solución a este problema tan serio para el futuro desarrollo urbano es la de desarrollar en ellas una estrategia de competitividad.

*En este sentido es importante pensar en un proyecto de nación y considerar el potencial que Uruguay puede alcanzar en los siguientes 25 años, como lo han logrado países como China, España, Corea del Sur, Brasil, Chile, Irlanda, Israel y la India entre otros. Estos países han realizado una introspección y han volteado al mismo tiempo a ver su entorno y han actuado en consecuencia para poder competir y en este análisis y visión de futuro sus ciudades juegan un papel de primer orden<sup>19</sup>.*

En la medida que exista una macroeconomía sana y estable con crecimiento positivo, el desarrollo económico de una ciudad tendrá mejores posibilidades de comportarse con una dinámica también favorable. Sin embargo esta situación nacional se puede manifestar heterogéneamente en el territorio del país. Desafortunadamente, un panorama económico nacional optimista no garantiza también el buen desarrollo de una ciudad, para que esto suceda ésta debe de cumplir con muchas otras características para desempeñarse con éxito en una economía nacional e internacional globalizada. En el mundo actual dichas características son las de competitividad. Ciudades de alta competitividad son las ganadoras con respecto a las de bajo nivel. Ciudades poco competitivas son regularmente las que no se desarrollan económicamente y como consecuencia el nivel de vida decae aceleradamente. Además, el conjunto de ciudades y localidades pequeñas dentro de una región como puede ser un Departamento o conjunto de ellos, deben de desempeñar acciones muy específicas de forma integral y articulada, para que en su conjunto se pueda seguir incrementando su competitividad a nivel regional, nacional y global.

El desarrollo económico de una ciudad es lo más importante para sus habitantes. Sin una economía local fuerte lo más probable es que existan niveles altos de desempleo, el poder adquisitivo sea bajo, ocasionando una demanda pobre de bienes y servicios, la pobreza urbana y la emigración se acentúen y en general se incremente el deterioro social de la ciudad. A su vez, las ciudades son las columnas de las economías nacionales. En la economía global en que actualmente vivimos no son los países quienes compiten entre ellos, sino sus ciudades. En la medida que se empiecen a ver a las ciudades como detonadores del desarrollo económico nacional, se estará en posibilidad de fortalecer a las ciudades en lo que realmente deben ser: La fuente y motor de generación de empleos y mejora de nivel de vida para sus habitantes.

El problema del significado de competitividad, comienza por la difícil tarea de su definición. La competitividad es un factor compuesto por una gran cantidad de variables que dificultan la

---

<sup>19</sup> The World Bank (2000), "Urban Competitiveness Assessment in Developing Country Urban Regions: The Road Forward"



correcta delimitación del término. Existen distintas variables que en su relación pueden expresar el significado de competitividad de una ciudad, sin embargo, no hay una receta establecida para medir la competitividad, sino que ésta debe ser evaluada tomando en cuenta el contexto particular de cada ciudad.

Montevideo ocupa un lugar alejado de los primeros sitios en el contexto latinoamericano como se puede apreciar en el Cuadro 7, por consiguiente hay que hacer esfuerzos permanentes para que este mejore su jerarquía en la región<sup>20</sup>. El índice usado es el Índice de Competitividad de Negocios (ICB)<sup>21</sup>, elaborado para el World Economic Forum (WEF)<sup>22</sup>. El ICB está compuesto a su vez por las siguientes mediciones:

- i) *Desempeño Económico*. Este factor está conformado por mediciones de: economía nacional, comercio internacional, inversión internacional, empleo y precios. Considera 83 criterios sobre la evaluación macroeconómica.
- ii) *Eficiencia gubernamental*. Este factor contempla: finanzas públicas, política fiscal, marco institucional, legislación empresarial y estructura social. Considera 77 criterios sobre el grado en que las políticas del gobierno conducen a la competitividad.
- iii) *Eficiencia empresarial*. Este factor incluye: productividad, mercado laboral, finanzas, prácticas directivas y valores y actitudes. Evalúa 69 criterios sobre el grado en que las empresas se están desempeñando de un modo innovador, rentable y responsable.
- iv) *Infraestructura*. El último toma los siguientes aspectos: infraestructura básica, infraestructura tecnológica, infraestructura científica, medio ambiente y salud, y educación. Mide 94 criterios para identificar en qué grado los recursos básicos, tecnológicos, científicos y humanos satisfacen las necesidades de los negocios.

---

<sup>20</sup> Sonia Romero Gorski (2001), “Uruguay dentro del Continuum Urbano de la Sub-Región Plata-Mercosur”

<sup>21</sup> Michael E. Porter, (2001), “Regions and the New Economics of Competition”, [Global City-Regions](#) (A.J. Scott, ed.)

Oxford: Oxford University Press

<sup>22</sup> Klaus Schwab y Michael E. Porter (2008), The Global Competitiveness Report 2008–2009, World Economic Forum

**CUADRO 7. Índice de Competitividad de Negocios (Ranking por Año)**

Ciudad	País	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Sao Pablo	Brasil	2	3	3	1	4	1
Miami	EEUU	1	2	2	4	1	2
Santiago	Chile	3	1	1	2	1	3
Cd. de México	México	5	6	6	7	10	4
Buenos Aires	Argentina	9	11	10	9	5	5
Monterrey	México	4	4	4	3	3	6
Río de Janeiro	Brasil	12	13	14	16	17	7
Bogotá	Colombia	16	14	13	12	11	8
Lima	Perú	23	25	27	27	14	9
Curitiba	Brasil	6	5	5	5	7	10
Cd de Panamá	Panamá	17	16	15	14	9	11
Porto Alegre	Brasil	10	9	8	8	13	14
Montevideo	Uruguay	14	12	12	15	20	20
San José	Costa Rica	13	17	16	17	30	25
Caracas	Venezuela	28	35	36	39	42	34
Quito	Ecuador	36	31	32	33	39	37
La Paz	Bolivia	-	-	-	41	36	42

Fuente: América Economía Intelligence, 2008

### C. Competitividad en el entorno nacional: MERCOSUR y MERCOCIUDADES<sup>23</sup>

Mercosur es un acuerdo de integración regional que tiene como objetivo ser un instrumento de política tendiente a favorecer la apertura de las economías de los países miembros a los mercados internacionales<sup>24</sup>.

En lo que se refiere a la diferencia de tamaño relativo entre las economías de los países del MERCOSUR, en el año 2002, casi el 80% del PIB del MERCOSUR, fue generado por su socio mayor, Brasil, mientras que del restante 21%, el 85% correspondió a producción de Argentina. Uruguay y Paraguay significaron el 2,15% y el 0,94% del PIB del MERCOSUR, en el año de referencia. La participación porcentual en el total del PIB, fue bastante constante para Paraguay y Uruguay, y se modificó para Argentina y Brasil, como puede verse en el Cuadro 8 en el periodo 1982- 2007.

**CUADRO 8. Producto Interno Bruto por País (US\$ mil millones)**

País	1982	%	1992	%	2001	%	2007	%
Argentina	84,3	22	228,8	36	268,7	33	259,9	16
Brasil	281,7	74	390,6	61	509,0	63	1,313,5	82
Paraguay	5,4	1	6,4	1	6,8	1	10,9	0,1
Uruguay	9,1	2	12,9	2	18,6	2	22,9	1,4
MERCOSUR	380,5	100	638,7	100	803,1	100	1,607,2	100

Fuente: Datos del World Economic Forum

El Cuadro 9 muestra que también existen grandes disparidades en el PIB por habitante. En el año 2007, el PIB per cápita del MERCOSUR fue de US\$ 6,677.2; en este año el PBI/cápita de Argentina representó el 95,2% de la media del bloque; el de Brasil el 103,9%; y el de Uruguay el 107,4%, mientras que el PIB per cápita de Paraguay representó solamente el 26,9% de la media

<sup>23</sup>Red Mercosur de Investigaciones Económicas (2008), “ Diagnóstico de Crecimiento para el Mercosur: La Dimensión Regional y la Competitividad”

<sup>24</sup> CEPAL (2001), “ Seminario sobre Oportunidades para el Financiamiento de las Ciudades: Experiencias de las Ciudades del MERCOSUR”, Santiago, Chile, 6 - 7 de diciembre del 2001.

del MERCOSUR. Haciendo un análisis más detallado se vería que también existen grandes diferencias entre las regiones dentro de los países.

**CUADRO 9. Producto Interno Bruto en varios países del MERCOSUR, 2007**

PIB/Cápita por País (2007) (US\$ corrientes)		% PIB/Cápita de país en relación al de MERCOSUR
Argentina	6,606.3	95,2
Brasil	6,937.9	103,9
Paraguay	1,801.8	26,9
Uruguay	7,172.2	107,4
MERCOSUR	6,677.2	100

Fuente: World Economic Forum Report (2008)

#### **D. Las ciudades y el proceso de integración: Mercociudades**

La importancia creciente de las ciudades en los procesos de integración es un tema ampliamente reconocido especialmente a partir de las experiencias en la Unión Europea. Sin embargo, las asociaciones de ciudades y el papel que cumplen en el cambiante escenario internacional es aún un enfoque que solo cuenta con resultados ampliamente reconocidos en Europa.

La experiencia de la Unión Europea muestra que la construcción de redes de gobiernos regionales y locales favorece la fortaleza del proceso de integración, brinda legitimidad a las decisiones, y agrega un actor en el desarrollo de políticas comunitarias. En particular, se destaca el ejemplo de la reforma de la política de cohesión impulsada por la Comisión Europea en 2003 y donde el Comité de las Regiones se transformó en un actor relevante<sup>25</sup>. Esto implicó la construcción de un consenso de regiones y ciudades en el diseño de iniciativas específicas para el cumplimiento de las metas establecidas. Esta experiencia es de relevancia para la asociación de Mercociudades que a continuación se describe<sup>26</sup>.

En América Latina, con la creación en el año 2000, de la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias, el Mercosur emitió una señal positiva con la participación de los actores locales en

<sup>25</sup> Comisión Europea (2007), "Uruguay: Documento de Estrategia País 2007-2013"

<sup>26</sup> Iniciativa para la Integración Regional Suramericana (IIRSA), CAF, BID y FONPLATA.

el proceso de integración. En paralelo, los gobiernos de las ciudades fundaron Mercociudades con el objetivo de influir en las decisiones del Mercosur sobre materias de su competencia. Asimismo, Mercociudades fomenta activamente la cooperación horizontal entre las ciudades mediante el desarrollo de Unidades Temáticas, que en un corto plazo, se han transformado en verdaderas subredes de ciudades que permiten el análisis de problemáticas específicas, la transferencia de “buenas prácticas”, y la formulación de proyectos comunes.

Mercociudades cuenta con 138 ciudades asociadas que concentran más del 60% del PBI del bloque y reúnen algo más de 75 millones de habitantes. La red promueve una serie de medidas sobre una amplia variedad de temas: política de transporte, protocolos de medio ambiente, estímulo al turismo europeo, políticas de cohesión territorial, convergencia de la política impositiva para vehículos de transportes de mercaderías, política de corredores económicos, normas para el desarrollo territorial, estatuto de responsabilidad social de las empresas, codificación común de los contratos gubernamentales, políticas compensatorias para adultos mayores, políticas de prevención del tabaquismo, iniciativas para el pleno empleo, estímulos a la política industrial, normas que avalan el principio de igual entre mujeres y hombres, acuerdos de colaboración público-privada, políticas de inmigración económica, políticas de descentralización administrativa, incentivos a la investigación científica y la innovación aplicada a los procesos productivos, etc.<sup>27</sup>.

En esta visión económico-territorial destaca el potencial de interacción que las áreas metropolitanas y ciudades de menor tamaño de Uruguay pueden jugar en el intercambio de bienes a través de corredores internacionales de comercio del Mercosur, como se puede apreciar en la Figura 4.

---

<sup>27</sup> Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur (2006), “El Mercosur y las ciudades”

**FIGURA 4. Corredores internacionales potenciales de comercio de Mercociudades**



Fuente: Libro 0 del *Taller Territorial Departamental de Maldonado*, 2009.

El entorno es en donde hay planes de desarrollar proyectos de integración física de suma importancia como son: el puente Colonia-Buenos Aires, puertos en el Río Uruguay y oceánicos, interconexión carretera Buenos Aires-Sao Paulo, hidrovía que conectaría las distintas corrientes navegables de la Cuenca del Plata, interconexión ferroviaria, interconexión eléctrica, gasoducto, etc.

En este entorno, es de suma relevancia observar como el gobierno nacional y el departamento de Maldonado considera a varias de las ciudades del país parte integral de un sistema urbano compuesto por varias ciudades del Mercociudades. En la elaboración reciente del Plan de Ordenamiento de Maldonado se toma muy en cuenta la inserción de varias de sus ciudades en el contexto Mercosur.

### **E. Situación del marco de políticas de desarrollo territorial y urbano**

En los últimos años se han creado una serie de aspectos críticos por atender derivados por la prioridad que le ha dado el gobierno nacional al ordenamiento territorial. Existen varios organismos, instituciones o unidades en torno a la planificación y gestión del desarrollo territorial que padecen carencias de coordinación, pero que responde claramente a la necesidad de orientar sus políticas sectoriales con la descentralización y el desarrollo territorial departamentales como temas centrales.

El Ministerio de la Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) ejerce su responsabilidad con un limitado número de recursos humanos capacitados en relación a la

instrumentación de políticas y planes nacionales de desarrollo territorial, así como la coordinación con los demás organismos nacionales o departamentales a través de su Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT).

Uruguay está transitando desde el 2005 en un nuevo ciclo de desarrollo territorial cuyas reglas se están conformando, y en el que la reestructuración institucional y gestión actúan como elementos centrales. Por ello las actividades de DINOT han pasado por una nueva reflexión con enfoque estratégico para analizar los escenarios alternativos, definiendo objetivos y estableciendo instrumentos, que abran un proceso de gestión estratégica del territorio.

El gobierno nacional a través de la DINOT ha seguido un enfoque global y estratégico territorial en los últimos cuatro años. Su principal labor ha sido el apoyar a los departamentos en coordinación con el Congreso de Intendentes sobre orientaciones para incorporar la dimensión territorial en el planeamiento local, en la elaboración de la normativa, los planes territoriales y los programas de inversión.

En el año 2003 tuvo lugar un primer proceso de reflexión que hizo cuenta de los enfoques de la política regional europea, y en el que se abordaron temas como la descentralización, las estrategias territoriales, la construcción de capacidades a nivel departamental y central, las acciones piloto, los consorcios regionales, etc. Sin embargo será la DINOT la que impulsará la visión del Ordenamiento Territorial como nueva área de política transversal en el Uruguay sobre la base de las Directrices ya mencionadas. De este modo la misión de las Políticas Territoriales sería conducir las transformaciones del territorio en función de una estrategia de desarrollo nacional. Con este fin, en el mismo año 2003 elaboró el Programa de Institucionalización del Ordenamiento Territorial en el Uruguay orientado a fortalecer las bases legales e institucionales de las políticas en la materia. El Programa, que cuenta con el apoyo del PNUD, se desglosa en cuatro proyectos:

*Marco Institucional y Jurídico.* El objetivo es la sanción en el parlamento de una Ley de Ordenamiento Territorial, cuyo proyecto se encuentra a estudio, y su posterior reglamentación.

*Política Nacional de Ordenamiento Territorial.* Procura la adopción por el Gobierno, en acuerdo con otros actores, de un conjunto de definiciones básicas en materia de Políticas Nacionales de Ordenamiento Territorial, con visión de mediano y largo plazo.

*Desarrollo Organizacional del Ordenamiento Territorial.* El objetivo de este proyecto es el fortalecimiento institucional de las actividades relacionadas con el Ordenamiento Territorial, incluyendo la mejora de las capacidades propias del Ministerio, y la consolidación de los ámbitos de coordinación interinstitucional que otorgan solidez a las políticas y permiten el procesamiento de los conflictos territoriales, en particular la COTAOT/Comisión Técnica Asesora de Ordenamiento Territorial. Dentro de este programa impulsó en el año 2004 una prospectiva del desarrollo territorial bajo el título “Uruguay 2025: economía, población y territorio”.

*Agendas regionales para una transición política.* El proyecto destinado a facilitar la transición en los Gobiernos Departamentales (AECI-PNUD, 2005) tras la elecciones que tuvieron lugar en mayo de 2005 y que cambiaron enormemente el mapa político nacional, tenía como objetivo brindar apoyo técnico a los procesos de transición, contribuyendo al fortalecimiento y

modernización de los gobiernos departamentales, pero ya pone un importante acento en su finalidad como actores principales de la buena gobernanza y el desarrollo territorial nacional.

Entre sus objetivos operativos estaba el de promover la temprana identificación de “agendas regionales” y oportunidades de cooperación interinstitucional de los Gobiernos Departamentales, como forma de potenciar su aporte a los procesos de descentralización, desarrollo territorial e integración.

*Por primera vez Uruguay contará con un plan integral de desarrollo sostenible.* Se instaló el Comité Nacional de Ordenamiento Territorial con el fin de coordinar estrategias nacionales con incidencia en el territorio. Ésta es la primera institución con que cuenta el país para manejo de estos temas y al estar integrado por varias Secretarías de Estado, OPP y Congreso de Intendentes, trabajará de forma integral en formulación de directrices de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible.

El Comité fue creado como lo estipula la Ley de Ordenamiento Territorial y es un ámbito jerarquizado del Poder Ejecutivo integrado por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente; el Ministerio de Industria, Energía y Minería; el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca; el Ministerio de Transporte y Obras Públicas; el Ministerio de Turismo y Deporte; el Ministerio de Defensa Nacional; el Ministerio de Economía y Finanzas; la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y el Congreso de Intendentes. Esta institución será presidida por el Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Sus principales objetivos son la elaboración de directrices nacionales en esta materia y la propuesta de distintos proyectos que marcan los lineamientos centrales sobre las formas de usar, ocupar y transformar el territorio en el contexto nacional. Se prevé que el Comité sesione cada cuatro meses. El Comité es un ámbito importante, en la medida que es el espacio de encuentro y coordinación de los distintos ministerios y los gobiernos departamentales para definir políticas que incidan en el territorio.

Las formas de ordenamiento anteriores a la Ley generaron una serie de problemas que se intentará revertir a través del trabajo del Comité, entre los que se encuentra, por ejemplo, las formas de ocupación desequilibradas dentro del territorio. En relación a este último punto, se tiene como objetivo general incidir en problemáticas que generan situaciones de sobre-utilización de los recursos en unas zonas y la sub-utilización y desaprovechamiento de recursos naturales en otras zonas. Además, trabajar en la solución de situaciones de deterioro que son producto de formas inadecuadas de ordenamiento del territorio que se expresan en el ámbito social, como la segregación socio-urbana dado por el crecimiento de asentamientos irregulares en la periferia de las ciudades y la diferente capacidad de acceso a los servicios públicos por parte de la población<sup>28</sup>.

La nueva Ley de Ordenamiento Territorial implica un desafío importante ya que para su implementación la misma estipula la creación de nuevas instituciones y herramientas. Además, incluye el trabajo a nivel de los gobiernos departamentales, figuras principales en materia de

---

<sup>28</sup> José L. Yagüe y José M. Díaz-Puente (2008), “Tres siglos de planificación regional en Uruguay: lecciones de experiencia para afrontar los retos de desarrollo en el siglo XXI”, Estudios Geográficos, LXIX, 264, Enero-Junio, 247-280, 2008.



ordenamiento y trabajos de capacitación de técnicos que se desempeñarán en este ámbito. El Poder Ejecutivo espera tomar importantes competencias en este tema, porque se trascienden las fronteras geopolíticas de cada uno de los departamentos y se debe actuar de forma coordinada tanto sobre los intereses como en las actuaciones de los distintos ministerios y el Congreso de Intendentes.

## **1. Un marco nuevo de planificación territorial**

El 18 de junio de 2008 fue promulgada por el Poder Ejecutivo la *Ley No. 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible*. En el ámbito de esta Ley, se le atribuye al Poder Ejecutivo competencia en la elaboración de la Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, a efectos de su presentación para ser aprobadas por el Poder Legislativo. A su vez se prevé que el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) a través de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT) y eventuales organismos convocados al efecto, elaborará los Programas Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, en el marco del Comité Nacional de Ordenamiento Territorial y con el asesoramiento de la Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial.

La Ley prevé nuevos actores en la materia: la Corporación Nacional para el Desarrollo, a la cual le compete la promoción del ordenamiento territorial mediante el financiamiento de programas y proyectos en el marco de los instrumentos de ordenamiento territorial. La Ley establece además, que los Gobiernos Departamentales tendrán la competencia para categorizar el suelo, así como para establecer y aplicar regulaciones territoriales sobre usos, fraccionamientos, urbanización, edificación, demolición conservación, protección del suelo y policía territorial, en todo el territorio departamental mediante la elaboración, aprobación e implementación de los instrumentos establecidos en la ley. A nivel de la localidad, las autoridades locales participan en la definición de los contenidos de los Planes Locales, los cuales son aprobados luego a nivel departamental.

La ley dispone las competencias de la Junta Departamental para dictar reglas concernientes a la edificación en todo el territorio del Departamento. El Intendente tiene atribuciones para la actividad administrativa del ordenamiento territorial, y para elaborar los instrumentos correspondientes para su sometimiento a la Junta Departamental, así como el ejercicio de las potestades de policía territorial.

En este tema se han abierto varios desafíos de implementación, en particular en relación a que la competencia de los órganos aparece dispersa o superpuesta entre distintas unidades. Hay un tema de jerarquía normativa a considerar, que en ocasiones puede limitar el accionar del nivel departamental.

## **2. Avances en el marco jurídico y normativo del ordenamiento territorial y desarrollo urbano**

*Los instrumentos previstos en la Ley se les declara de orden público y obligatorio (Cuadro 10). Sus determinaciones serán vinculantes para los planes, proyectos y actuaciones de las instituciones públicas, entes y servicios del Estado y de los particulares.*

## **CUADRO 10. Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible: Instrumentos para su planificación y ejecución**

### **Ámbito Nacional**

- Directrices Nacionales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible
- Programas Nacionales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible

Su elaboración y aprobación corresponde al Gobierno Nacional.

### **Ámbito Regional**

- Estrategias Regionales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible

Su elaboración y aprobación se realizará en forma concertada entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Departamentales comprendidos.

### **Ámbito Departamental**

- Ordenanzas Departamentales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible
- Directrices Departamentales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible
- Planes Locales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible

La competencia para la elaboración y aprobación es exclusiva de los Gobiernos Departamentales.

A su vez también es competencia de los Gobiernos Departamentales involucrados, la elaboración y aprobación de:

- Instrumentos del ámbito interdepartamental
- Instrumentos especiales de ordenamiento y desarrollo territorial sostenible

Las Ordenanzas Departamentales contendrán las determinaciones generales respecto a la gestión, planificación y actuación territorial en toda la jurisdicción del departamento.

Las Directrices Departamentales constituyen el instrumento que establece el ordenamiento estructural del territorio departamental, determinando las principales decisiones sobre el proceso de ocupación, desarrollo y uso del mismo. Tienen como objeto fundamental, planificar el desarrollo integrado y ambientalmente sostenible del territorio departamental, mediante el ordenamiento del suelo y la previsión de los procesos de transformación del mismo. (Artículo 16).

La Ordenanza podrá definir los límites territoriales de las categorías primarias en la categorización de suelo, así como las subcategorías secundarias dentro de éstas. A falta de planes locales de Ordenamiento Territorial, podrá especificar el ordenamiento de los centros poblados y sus microrregiones, en forma subsidiaria a la aprobación de aquellos.

Los Planes Locales son los instrumentos mediante los cuales se desarrolla el ordenamiento en los ámbitos geográficos locales dentro del departamento (Artículo 17). Aparece acá el concepto de localidad.

Los Planes Interdepartamentales se reservan según el texto de la ley, para el ordenamiento “estructural y detallado” formulado por acuerdo de partes en los casos de Microrregiones compartidas.

Los Instrumentos Especiales, son aquellos complementarios o supletorios de los anteriores, como ser: Planes Parciales, Planes Sectoriales, Programas de Actuación Integrada, Inventarios, Catálogos y otros instrumentos de bienes y espacios.

En síntesis, El Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial Departamental (PED), los Planes Estratégicos de Ordenamiento Territorial de las Microrregiones -Áreas de Gestión Diferenciada- (PEM), constituyen los marcos de referencia de la planificación derivada en especial de los Planes Especiales y Sectoriales al cual debe agregarse en la fase inmediata del proceso, el abordaje de la elaboración del Plan Estratégico de la Aglomeración Central (PEAC).

El reto del país en la ejecución de la nueva Ley de Ordenamiento Territorial es muy grande en particular en la implementación secuencial de instrumentos específicos, como por ejemplo la elaboración del Plan Integral de Desarrollo Sostenible y el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial. Estos instrumentos deben de elaborarse a la brevedad posible para establecer las directrices generales en los que se deberán apoyar los instrumentos a nivel departamental e interdepartamentales.

Otro desafío importante será desde el punto de vista institucional. La Ley establece la creación de varios comités que demandaran un alto grado de coordinación de las instituciones del gobierno nacional y los departamentos. Este tema es fundamental porque de dicha coordinación dependerá a efectiva operación y gestión de la propia Ley de Ordenamiento Territorial<sup>29</sup>.

### **3. Ejecución de la nueva Ley de Ordenamiento Territorial: Una primera experiencia.**

El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), a través de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT) y del Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo de la Facultad de Arquitectura, tiene en la actualidad como objetivo principal realizar encuentros con los gobiernos departamentales, con el fin de formalizar el apoyo de asistencia técnica para la aplicación de la nueva Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible Ley N° 18.308, potenciando las capacidades institucionales para planificar estratégicamente y gestionar de manera sustentable sus territorios.

Dichos encuentros se llevan a cabo en el marco del proyecto Fortalecimiento Institucional del Congreso de Intendentes y los Gobiernos Departamentales de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), en conjunto con la DINOT, y con la colaboración de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

El Congreso de Intendentes ha manifestado la gran importancia que este esfuerzo significa para sus departamentos, destacando que el ordenamiento territorial es una visión de futuro más precisa, que permite profundizar el conocimiento de esta herramienta para lograr un territorio sostenible y con equidad. En particular, al Congreso le preocupa el nivel complejo de coordinación que se debe implementar con organismos públicos.

El DINOT tiene la responsabilidad de cooperar y de trabajar en apoyo a todas las intendencias, a los efectos de lograr una adecuada y una acertada implementación y desarrollo de la Ley de Ordenamiento Territorial. Algunos de los objetivos específicos del DINOT son:

---

<sup>29</sup>Carlos Jorge Caicedo Cuervo (2008), *“Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial en América Latina y el Caribe. El caso de Colombia”*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), (2008),

- i) Identificar las dificultades que están enfrentando los equipos de los gobiernos departamentales en la implementación de la ley;
- ii) Compartir los procesos de elaboración de las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial;
- iii) Definir las necesidades de fortalecimiento institucional de los gobiernos departamentales, en aspectos de planificación.

Un caso reciente en esta dirección es la elaboración del ordenamiento territorial elaborado bajo la coordinación de la Facultad de Arquitectura, del departamento de Maldonado el cual incluye varias microrregiones y la capital Maldonado.

*Una primera experiencia en el Departamento de Maldonado*<sup>30</sup>. A través de 8 Cuadernos se recogen las preocupaciones e inquietudes sobre la situación actual, las visiones de futuro y las propuestas socialmente consensuadas sobre las formas de lograrlo. Los contenidos de los Cuadernos expresan el fruto de los Talleres Territoriales realizados desde enero de 2006 y del trabajo de sus Mesas Representativas en el período, para las ocho Microrregiones en que se estructuró el territorio departamental y para el conjunto de la jurisdicción del Departamento.

Se elaboraron las Directrices Departamentales y Microrregionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del Departamento de Maldonado, las cuales integran intenciones, procedimientos y métodos que se consideran estratégicas para alcanzar la imagen-objetivo propuesta y se constituyen en el ordenamiento estructural del territorio departamental. Éstas tienen como objeto planificar el desarrollo integrado y ambientalmente sustentable del territorio mediante el ordenamiento del suelo y la previsión de los procesos de transformación del mismo, en las cuales se inscriben las principales líneas de acción y posibles proyectos estratégicos.

Las estrategias comprendidas en las Directrices están organizadas en cuatro conjuntos o secciones: i) Físico–Espacial (Reconocimiento de áreas singulares de la zona rural del Departamento, Mejoramiento de las infraestructuras, Reformulación del modelo de desarrollo urbano y departamental, Revalorización de imagen urbana); ii) Socio–Económica (Diversificación de la actividad económica, Consolidación de la Aglomeración Central como centro universitario de prestigio regional e internacional y de formación tecnológica, Contribución a la diversificación de la Matriz energética, Mejoramiento sustancial del hábitat de la población más vulnerable); iii) Ecosistema (Manejo integrado de los recursos hídricos y marítimos, Protección de la línea de costa, Gestión sustentable de los residuos sólidos urbanos); iv) Político–Jurídico – Institucional (Adecuación político-institucional de la organización administrativa y del marco jurídico para la planificación y gestión participativa y descentralizada del territorio, Formación de grupos de trabajo para la gestión de territorios compartidos).

A partir de estos Cuadernos, y sobre la base de las Agendas de Proyectos Estratégicos consensuados, se continuara con las acciones que impulsen el desarrollo territorial del Departamento de Maldonado. De forma similar se tiene programado continuar con todos los departamentos del país.

---

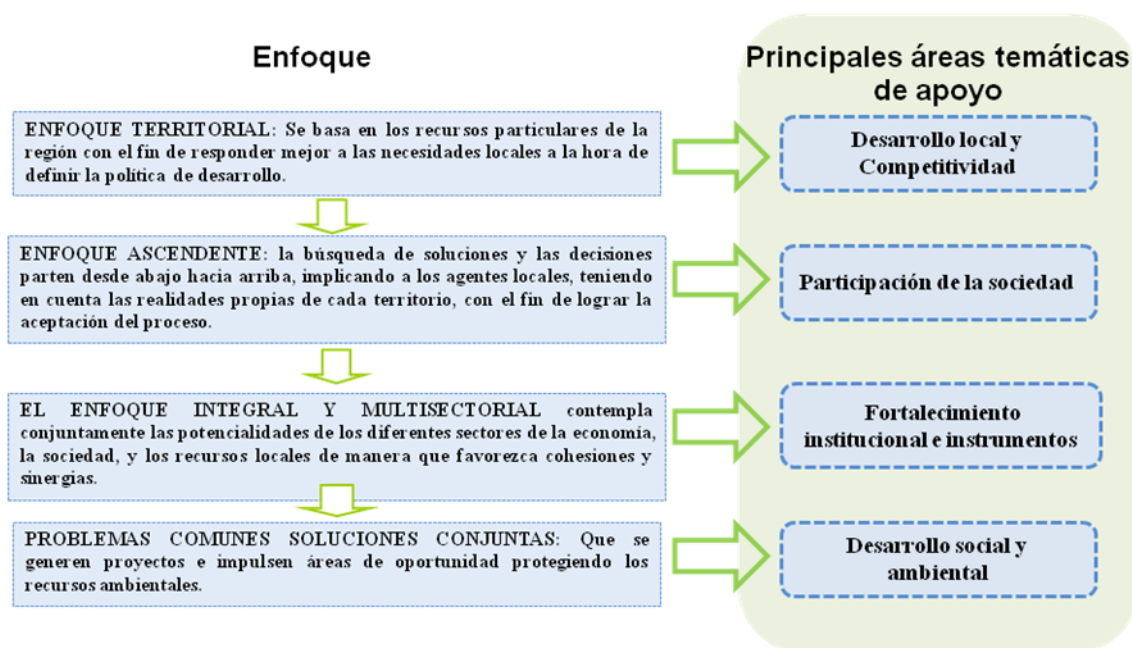
<sup>30</sup> DINOT, Intendencia Municipal de Maldonado, Universidad de la República. Facultad de Arquitectura, ITU (2008), “Construyamos el territorio departamental entre todos” Taller Departamental del Departamento de Maldonado

## F. Análisis de la metodología de implementación implícita en la nueva ley de ordenamiento territorial

La efectiva implementación de la nueva Ley de Ordenamiento Territorial (LOT) está en función del proceso de ejecución con que se lleve a cabo. Por esta razón esta sección presenta un análisis en este sentido, tomando muy en cuenta la reciente experiencia del Departamento de Maldonado en la cual, a pesar de que legalmente no se había aprobado dicha ley, los promotores y coordinadores de dicho ejercicio estipularon que la elaboración del Plan de Ordenamiento del Departamento de Maldonado consideraba en ese entonces los articulados de la futura LOT. En particular, es relevante el anticipar cuáles serán las implicaciones de requerimientos para las dependencias del gobierno nacional y las de los departamentos en el proceso de ejecución de dicho proceso.

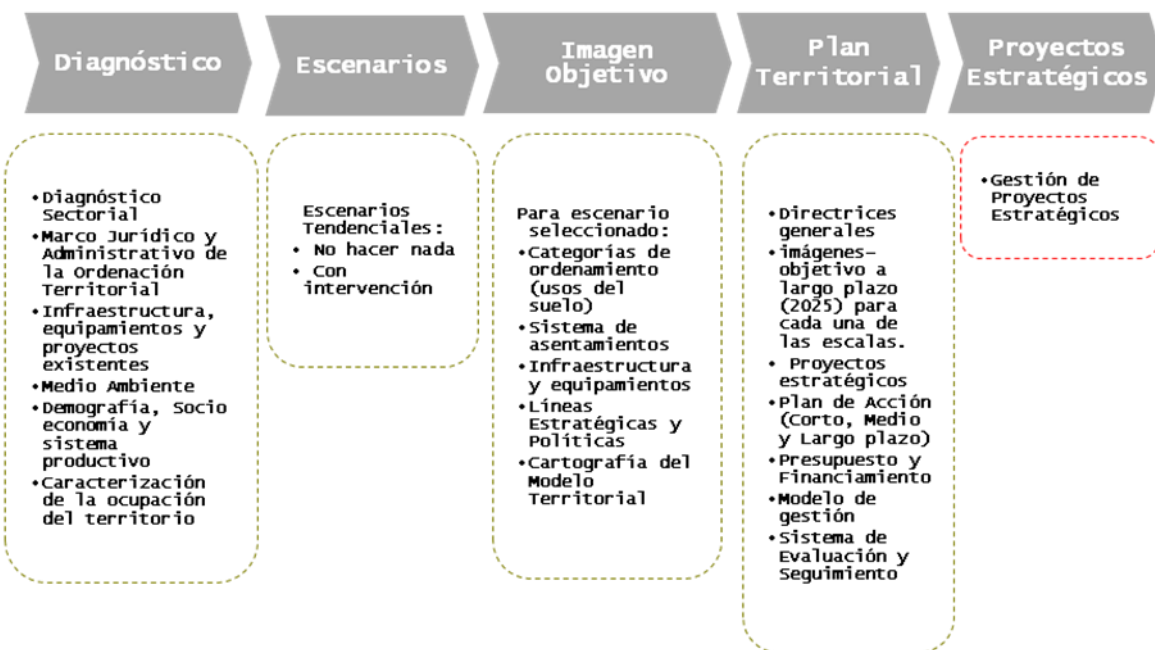
De esta forma, la LOT lleva implícita la ejecución del enfoque descrito en el Cuadro 10 para la elaboración de cualquier plan de ordenamiento territorial independiente de la escala.

**CUADRO 10. Enfoque de la Metodología Implícita en la Ley de Ordenamiento Territorial y sus Principales Áreas Temáticas de Apoyo**



De manera similar, el Cuadro 11 muestra el proceso que se identifica como implícito en la Ley de Ordenamiento Territorial, en este se consignan varios pasos técnicos relevantes que requerirán de apoyo y atención especial si la meta es implementar dicha ley en el corto plazo. En particular, aspectos relacionados con identificación, diseño, gestión, financiamiento y ejecución de los proyectos estratégicos en el corto plazo será fundamental en el éxito del ordenamiento territorial y desarrollo urbano de Uruguay.

### CUADRO 11. Metodología Implícita por la Nueva Ley de Ordenamiento Territorial



Tomando en cuenta los desafíos del ordenamiento territorial y desarrollo urbano en Uruguay, así como el análisis de posibles requerimientos por áreas temáticas que demandará la implementación de la nueva Ley de Ordenamiento Territorial, se consigna a continuación una propuesta de diferentes actividades/temas en el que el BID puede apoyar a los gobiernos nacional y departamentales en el corto plazo.

## IV. POSIBLES ÁREAS DE COLABORACIÓN DEL BANCO

La estrategia propuesta apunta a elevar las condiciones socioeconómicas de la población urbana, mediante:

- a) El apoyo a proyectos dirigidos a mejorar la competitividad urbana, contribuyendo a la generación de ingresos y oportunidad de empleo productivo.
- b) La solución de deficiencias existentes en la infraestructura urbana (particularmente orientada a la población pobre) y la previsión de requerimientos futuros de ampliación de la misma.
- c) Fortalecer el sistema urbano y mejorar el funcionamiento interno de las ciudades, a través de: i) la atención preferente a las necesidades de las ciudades intermedias y pequeñas; ii) la expansión de la base económica de las ciudades y la promoción de interrelaciones entre los centros poblados y sus áreas de influencia rurales; y iii) la concentración de esfuerzos, en el caso del Área Metropolitana de Montevideo (AMM), en la integración física y económica de sus áreas periféricas y con el resto de la ciudad.
- d) Apoyar la consolidación de la estrategia de desarrollo territorial del país.

Aumentar la eficacia de las instituciones responsables de la formulación y administración de políticas y programas de desarrollo territorial y urbano, mediante el apoyo a las iniciativas del país para:

- e) Apoyar en la creación y desarrollo de las instituciones nacionales y departamentales requeridas para la implementación de la nueva Ley de Ordenamiento Territorial.
- f) Incrementar la capacidad nacional, territorial y local para definir prioridades y estrategias de desarrollo económico de ciudades; formular, ejecutar y evaluar planes y proyectos y, canalizar recursos a ciudades, localidades y grupos sociales específicos.
- g) Generar y transferir métodos y técnicas para mejorar el manejo del AMM, ciudades intermedias y pequeñas; y
- h) Fortalecer la solvencia financiera y la capacidad de iniciativa y gestión de las administraciones departamentales.

### A. Áreas de Cooperación

El apoyo del Banco al desarrollo urbano en Uruguay puede estructurarse en torno a tres áreas prioritarias de intervención: i) dotación de infraestructura y servicios; ii) apoyo a la competitividad de las ciudades y al desarrollo económico local, y iii) fortalecimiento de instituciones e instrumentos de desarrollo urbano.

#### 1. Desarrollo Local y Competitividad

- Apoyar medidas orientadas para favorecer el desarrollo y consolidación de subsistemas de ciudades pequeñas y medianas, orientando la localización de inversiones a lugares

donde afloran oportunidades de desarrollo que hagan posible la utilización más plena del potencial económico nacional y contribuyan a una mejor distribución territorial de la población.

- Apoyo técnico en la elaboración de estrategias de desarrollo urbano que combinen el apoyo al sector formal y moderno de la economía, con la transformación y desarrollo de pequeñas empresas del sector informal.
- Financiamiento y gestión administrativa para pequeñas empresas.

Apoyar en la formulación de Políticas/Programas del desarrollo económico de ciudades:

- Fortalecimiento de la capacidad y calidad del tejido productivo con la existencia de actividades empresariales suficientemente diversificadas para aprovechar todos los recursos endógenos de los departamentos.
- Apoyar la integración en cadenas de valor que las articule y las vincule a mercados de mayor dimensión.
- Apoyar el desarrollo económico de los departamentos con visión de competitividad territorial.
- Apoyar en elaboración de los POT departamentales para fijar metas colectivas de desarrollo económico local.
- Apoyar la identificación de proyectos como parte de los POT, que incluya inversiones en infraestructura física e institucional para apoyo a las actividades productivas.
- Apoyar el financiamiento de las Inversiones en infraestructura física pública de carácter económico (vialidad, comunicaciones, saneamiento, urbanismo industrial).
- Impulso a la actividad turística sustentable local.
- Alivio a la pobreza urbana. Apoyo al fortalecimiento de las capacidades departamentales en programas de atención a la población pobre asentada informalmente.

## **2. Fortalecimiento de Instituciones e Instrumentos de Desarrollo Urbano.**

Actividades de cooperación técnica tendientes a mejorar la capacidad de gestión y planificación de las autoridades a nivel nacional y departamental encargadas del desarrollo de ciudades.

- Planificación y ordenamiento territorial. Apoyo a la capacidad de los gobiernos departamentales para gestionar, implementar y regular procesos de planeación del territorio y del uso del suelo.
- Acompañar el proceso de elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), contribuyendo a que estos cuenten con: (i) recursos para contratar estudios para profundizar o ampliar sus mecanismos de implementación; (ii) instrumentos para proveer asistencia técnica a los gobiernos departamentales para que sus esfuerzos de planificación territorial enfatizen los aspectos de desarrollo regional y competitividad e incorporen las



propuestas del POT; y (iii) un sistema de monitoreo y evaluación de su implementación que sirva para priorizar las áreas de trabajo de mayor efectividad.

- Fortalecer la capacidad departamental de formulación de proyectos estratégicos, que promuevan intervenciones ínter jurisdiccionales coordinadas y ampliar su capacidad de identificación y desarrollo de obras y proyectos locales de impacto regional. En este sentido, interesa contribuir a que los gobiernos departamentales puedan conformar bancos de proyectos, que surjan de identificar los problemas relevantes y que permitan estructurar proyectos compartidos.
- Promover arreglos institucionales colaborativos entre distintos niveles de gobierno, para abordar programas de desarrollo urbano complejos que requieran de dicha cooperación. En el caso de sistemas de ciudades que conformen corredores, se trata de promover el desarrollo de ámbitos que reconstruyan una visión de conjunto y de instituciones que resuelvan los problemas derivados de la superposición o fragmentación de competencias de las diferentes áreas de gobierno. En el caso de ciudades intermedias se trata de promover arreglos institucionales (asociaciones funcionales dentro de instituciones existentes, agencias de desarrollo local, etc.) mediante los cuales se resuelvan problemas que demanden soluciones de economías de escala, como por ejemplo la recuperación de áreas centrales deterioradas o la producción de bancos de suelo de uso social.
- Apoyar en el diseño, implementación de mecanismos de gestión, que comprenda una estructura organizativa, que supervise la ejecución de los proyectos comprendidos en la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT). Para que la PNOT alcance los objetivos planteados es deseable que exista este mecanismo que asegure que se dé impulso y seguimiento a las acciones en su conjunto, de manera que se logren sinergias y un equilibrio razonable en la ejecución de cada uno de los proyectos y programas.

En la mayoría de los casos, la función planificadora en las administraciones departamentales es muy débil. Esto significa que la creación de un mecanismo de gestión del PNOT debe de ser combinada con un fortalecimiento de la capacidad de planificación, en términos generales.

- Apoyar en el diseño de mecanismos de coordinación en cuya discusión, elaboración e instrumentación participen todos los niveles de gobierno y actores relevantes de la sociedad. En todo el proceso de ejecución de las políticas/programas públicos la OPP juega un papel importante por sus capacidades técnicas y la voluntad política en la concertación de acciones y dialogo con el conjunto de los actores gubernamentales y las autoridades y representaciones nacionales y departamentales.
- Apoyar en mejorar la transversalidad y la coordinación requiere condiciones favorables que promueven un acuerdo de descentralización claramente especificado, en lo político, lo fiscal y lo sectorial; corresponsabilidad política, económica y organizacional, capacidad

técnica, en los diversos niveles de gestión y transparencia, adecuados sistemas de información, controles de gestión y participación ciudadana.

### 3. Marco legal y normativo.

Apoyar el fortalecimiento del marco legal y normativo de los gobiernos departamentales en función de la gestión urbana es fundamental en el contexto de la creciente descentralización que experimenta Uruguay. Además, el fortalecimiento del marco normativo puede crear los mecanismos adecuados que aseguren la transferencia y sostenibilidad de las atribuciones y capacidades de los gobiernos departamentales en la generación de sus propios recursos destinados a la administración de sus ciudades.

Los temas del marco institucional y normativo que podrían ser apoyados con asistencia técnica son:

- Capacidades Legales y Normativas (Capacidades para el diseño de políticas y ejecución de regulaciones): El fortalecimiento del marco legal y normativo es fundamental en el contexto de la descentralización que está en proceso en Uruguay. En este contexto, es fundamental el apoyo a gobiernos locales para que planeen y promuevan la asignación de funciones, competencias y mecanismos legislativos para consolidar su autonomía para la toma de decisiones, definición y ejecución de políticas, planes y programas.
- Creación de mecanismos. Apoyo en la definición de mecanismos adecuados que aseguren la transferencia y sostenibilidad de atribuciones y capacidades para que los gobiernos municipales puedan generar recursos propios destinados a la administración, protección y mejora del medio ambiente urbano y los ecosistemas que se interrelacionan con éste.
- Apoyo en el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional. En respuesta a los procesos de descentralización y como consecuencia de la complejidad de los problemas ambientales que abarcan múltiples sectores e instancias en los niveles del gobierno, el marco legal puede establecer mecanismos formales que faciliten la toma de decisiones de manera coordinada y cooperativa. La comunicación, intercambio de información y cooperación entre los gobiernos municipales, las instituciones nacionales ambientales y sectoriales, son factores críticos para una gestión ambiental urbana efectiva.
- Asistencia técnica para mejorar la coordinación interinstitucional. Además, es importante destacar la importancia de *integrar demandas y oportunidades* vinculadas con las estrategias nacionales de desarrollo, modernización y competitividad, en particular en aquellos sectores de alta incidencia en la economía urbana como son el turismo. La identificación de vínculos y mecanismos mediante los cuales los departamentos pueden impulsar la agenda urbana en forma integrada y compatible con sectores de este tipo es crítica para una efectiva inserción en el comercio internacional en respuesta a los compromisos con el MERCOSUR.
- Capacidades Técnicas. El fortalecimiento de las capacidades técnicas de los gobiernos departamentales, de acuerdo a las prioridades y oportunidades identificadas por ellos y por el gobierno nacional, puede enfocarse en áreas como la planificación, administración y

financiamiento de servicios departamentales, implementación de los instrumentos regulatorios y creación de sistemas integrados para el manejo de la información urbana.

- Capacidades Financieras. Apoyar el fortalecimiento de la capacidad financiera de los gobiernos departamentales de acuerdo a las prioridades y oportunidades identificadas, así como la las capacidades recaudatorias a través de la aplicación de mecanismos legalmente establecidos, la adopción de instrumentos tecnológicos y definiciones administrativas que hagan más eficientes la recolección y cobro por servicios, impuestos, tasas y arbitrios departamentales y de otros ingresos provenientes de permisos, licencias, o sanciones que podrían significar la principal fuente de recursos para el financiamiento dedicado a las actividades de desarrollo urbano.
- Asociaciones público-privadas. Los dos órdenes de gobierno enfrentan limitantes de recursos presupuestales para hacer frente a los rezagos existentes de infraestructura, equipamiento, vivienda y de otros servicios públicos básicos. En este contexto, y al igual que en otras áreas de infraestructura y servicios públicos, el BID puede apoyar en el diseño de los esquemas de asociación público privada para potenciar los recursos públicos a través de conjuntar recursos y generar sinergias con el sector privado y social.
- Apoyo en el establecimiento de un Sistema de Indicadores. Todo plan de desarrollo necesita de un sistema de indicadores que ayude a evaluar los resultados que se vayan obteniendo a lo largo del horizonte temporal de los proyectos y programas y a la conclusión de los mismos. De esta manera, para proceder al análisis de los Planes de Ordenamiento Territorial y cumplimiento de los mismos, el Banco puede ofrecer apoyos para la elaboración de un sistema de indicadores de gestión que midan la eficacia y la eficiencia de los proyectos que se desarrollen derivados de los POTs.

#### **4. Dotación de Infraestructura, Desarrollo Social y Ambiental.**

Proyectos para proporcionar infraestructura y fomentar el desarrollo social y ambiental en áreas urbanas.

- Inversión en agua y saneamiento. Apoyo al desarrollo de infraestructura para la provisión de servicios urbanos de agua potable y saneamiento apoyados en esquemas público privados de gestión. Asistencia técnica para incrementar la capacidad institucional de las administraciones departamentales en la coordinación del diseño y ejecución de Planes.
- Apoyo para la elaboración y ejecución de un Programa Nacional de Capacitación de Recursos Humanos. Apoyo técnico para reestructuración y fortalecimiento de los organismos operadores.
- Asistencia técnica en el desarrollo de planes directores de agua potable y saneamiento.
- Asesoramiento en medidas de protección y control de las fuentes de agua
- Fortalecimiento institucional en materia de gestión del medio ambiente y de salud Políticas y mecanismos nacionales de igualdad de género.
- Apoyo al desarrollo de capacidades de gestión pública con base en resultados.

- Apoyo técnico y Financiamiento para la instrumentación de un banco de información social urbano. La dimensión territorial de la pobreza urbana demanda un seguimiento que implica generar nueva información sobre los barrios de las distintas ciudades del país y sobre la radicación de los asentamientos irregulares.
- Financiar un sistema de monitoreo de la evolución de las condiciones de vida de la población. Se considera necesario avanzar en esta dirección, estableciendo un sistema de indicadores que dé cuenta de una gama diversa de aspectos que determinan las condiciones de vida de la población en zonas urbanas.
- Asistencia técnica en la gestión de los recursos naturales a través del acceso a la información y la educación ambiental, fortaleciendo las capacidades locales e incrementando la participación ciudadana en la toma de decisiones referentes a los temas ambientales.

Para concluir, es importante destacar que el apoyo al ordenamiento territorial y el desarrollo urbano en Uruguay están actualmente en el centro de las estrategias de desarrollo del país, tanto por su relevancia respecto a la calidad de vida de la población como por su carácter determinante de la competitividad. Es por eso que el impulso del ordenamiento territorial y desarrollo urbano debe ser un esfuerzo compartido entre los dos niveles de gobierno y entre el sector público, privado y sociedad en general, lo que implica que cada quien tiene responsabilidades institucionales y financieras acordes a sus competencias y a sus reales capacidades. En este sentido es claro que el Gobierno Nacional tiene la importante tarea de impulsar/apoyar aquellas iniciativas y proyectos ordenamiento territorial y de desarrollo urbano que resulten prioritarios para el país. Por su parte, el Banco puede contribuir a su concreción con sus aportes técnicos y financieros.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- AGENDA METROPOLITANA (2007), “Libro Blanco del Área Metropolitana: Canelones, Montevideo, San José”
- ÁLVAREZ, M. J. (2000): Asentamientos irregulares montevidianos: la desafiliación resistida, Montevideo: IPES, Universidad Católica del Uruguay.
- BARRENECHEA, PEDRO, ADRIÁN RODRÍGUEZ y CARLOS TRONCOSO (2008), “Diagnóstico económico del Departamento de Artiga: Análisis y priorización de los recursos económicos con potencialidad para un desarrollo local sostenibles”, Programa de Desarrollo Local ART Uruguay.
- BORDOFF, JASON, LAEL BRAINARD, CAROLA MCGIFFERT AND ISAAC SORKIN (2009), “Strengthening American Competitiveness: Regaining Our Competitive Edge Four Priorities and 20 New Ideas”, Brookings Competitiveness Initiative.
- BERVEJILLO, F. (1994): «Estructura y tipos urbanos en el área metropolitana de Montevideo », seminario Área metropolitana de Montevideo: Caracterización y principales problemáticas, una visión hacia el futuro, Montevideo, CIESU-FESUR.
- BERVEJILLO, F., y M. LOMBARDI (1999): «Globalización, integración y expansión metropolitana en Montevideo. Hacia una región urbana de la Costa Sur», ponencia presentada en el V Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Toluca.
- BID (2001), “Competitividad: El Motor del Crecimiento”.
- BID (2003), “Iniciativa de Integración de la Infraestructura Regional en América Latina (“IIRSA”)
- BID (2004), “Los desafíos de un continente urbano: la acción del BID en desarrollo urbano”
- BID (2005), “Estrategia de País del Banco con Uruguay 2005-2009”.
- BID (2005), “Evaluación del Programa de País del Uruguay (1991-2004)”.
- BID (2005), “Uruguay: Principales Restricciones al Crecimiento Sostenible”
- BITTENCOURT, GUSTAVO, ADRIÁN RODRÍGUEZ y SEBASTIÁN TORRES (200), “Factores clave para el crecimiento económico sostenido en Uruguay”, Área Estrategia de Desarrollo y Planificación Oficina de Planeamiento y Presupuesto - Presidencia de la República.
- CAICEDO, CARLOS J. (2008), “Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial en América Latina y el Caribe. El caso de Colombia”, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), (2008).

- CALVO J. y PABLO MIERES Eds. (2008), “Sur, Migración y Después: Propuestas Concretas de Políticas de Población en el Uruguay”, Fondo de Población de la Naciones Unidas.
- CARMONA, L., y M. J. GÓMEZ (1999): Montevideo: proceso planificador y crecimientos, Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Arquitectura.
- CASTRO, Luis J. (1983), What the Age Composition of Migrants Can Tell Us. Population Bulletin of the United Nations, No. 15 (United Nations Sales Publication No. E. 83.XIII.4, 1983), p. 63-79
- CASTRO, LUIS J. AND ANDREI ROGERS (1983), Patterns of Family Migration: Two Methodological Approaches, International Institute for Applied Systems Analysis, Austria.
- CECILIO, M., J. COURIEL y M. SPALLANZANI (1999): La gestión urbana en la generación de los tejidos residenciales de la periferia de Montevideo, Montevideo: Facultad de Arquitectura, Universidad de la República.
- CEPAL (2001), “Seminario sobre Oportunidades para el Financiamiento de las Ciudades: Experiencias de las Ciudades del MERCOSUR”, Santiago, Chile, 6 - 7 de diciembre del 2001.
- COMISIÓN EUROPEA (2007), “Uruguay: Documento de Estrategia País 2007-2013”
- COMITÉ ECONÓMICO y SOCIAL EUROPEO (2004), “Las áreas metropolitanas europeas: repercusiones socioeconómicas para el futuro de Europa”.
- COURIEL, JACK (2008), “Intervenciones En Áreas Urbanas Precarizadas”, PIAI, BID, Uruguay.
- CRUZ, JOSÉ DA (2002), “Urbanización y territorio en el Cono Sur: Diagnóstico y propuestas para la sustentabilidad regional”, de "Sustentabilidad y regionalismo en el Cono Sur", Editorial Coscoroba, Montevideo.
- DINOT, INTENDENCIA MUNICIPAL DE MALDONADO, UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA. FACULTAD DE ARQUITECTURA, ITU (2008), “Construyamos el territorio departamental entre todos”, Taller Departamental del Departamento de Maldonado.
- DIRECTORIO NACIONAL CHILE EMPRENDE (2004), “Seminario Internacional Desarrollo Económico Territorial y Empleo”, Hualpén, Concepción, Chile.
- ECOPLATA (2008), “EcoPlata Rinde Cuentas 2007”
- FILGUEIRA, F., P. ALEGRE y S. LIJTENSTEIN (2006): «Actual sistema de protección social está fracasando en sus diferentes funciones», entrevista en el diario El País, suplemento Economía y Mercado, 20 de febrero.

FORO CONSULTIVO DE MUNICIPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVINCIAS Y DEPARTAMENTOS DEL MERCOSUR (2006), “El Mercosur y las ciudades”

GEO URUGUAY (2008), “Informe del Estado del Ambiente”

GILMET, HUGO (2005), “Urbanismo al eje El Plan de Ordenamiento Territorial y la Bahía de Montevideo”, Intendencia de Montevideo.

GONZÁLEZ POSSE, E. (1999): «Principales problemas de Montevideo a largo plazo», en Á. ECHAIDER (ed.): Montevideo 2020, el Montevideo que viene, Montevideo: IMM, pp. 69-77.

IMM-CSI-SOGREAH-SEURECA-GKW (1992): Plan Director de Saneamiento de Montevideo. Estudios básicos - Planificación urbana, Montevideo: IMM (responsables: Luis Livni y Federico Bervejillo).

IMM-IMC (2007): Plan Estratégico para la Cuenca del Arroyo Carrasco (PECAC).

INE (2005), “Estimaciones y proyecciones de la población de Uruguay (revisión 2005)”

INE (2006), Encuesta Nacional de Hogares Ampliada - Módulo de Vivienda Primer trimestre de 2006.

INE (2006), Encuesta Nacional de Hogares Ampliada 2006, Informe Sobre Migración Internacional en Base a los Datos Recogidos en el Modulo Migración.

INE (2006), Situación de la Vivienda en Uruguay

INE (2008), “Condiciones de vida en Montevideo 2do semestre 2008”

INE (2008), “Uruguay en Cifras 2008”

INFRASTRUCTURE CANADA KNOWLEDGE OUTREACH AND AWARENESS RESEARCH PROGRAM (2007), “Social Infrastructure for Competitive Cities”.

INTENDENCIA MUNICIPAL DE MONTEVIDEO (1997): Plan Montevideo, Montevideo: IMM.

JUNTA DE ANDALUCIA (2003), “Estrategia Regional y Gobernanza Territorial: La gestión de Redes de Ciudades”, Seminario Internacional, Sevilla.

KAZTMAN, R. (2001): «Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos», en Revista de la CEPAL n.º 75, Santiago de Chile, diciembre. — (2003): La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza urbana, Santiago de Chile: CEPAL, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, serie medio Ambiente y Desarrollo.

- KAZTMAN, R., et al. (2004): La ciudad fragmentada. Respuesta de los sectores populares urbanos a las transformaciones del mercado y del territorio en Montevideo, Montevideo: IPES, Universidad Católica del Uruguay.
- KAZTMAN, R., y A. RETAMOSO (2006): Segregación residencial en Montevideo: desafíos para la equidad educativa, Montevideo: IPES, Universidad Católica del Uruguay.
- KETELS, CHRISTIAN, GÖRAN LINDQVIST Y ÖRJAN SÖLVELL (2006), “Cluster Initiatives in Developing and Transition Economies”, Center for Strategy and Competitiveness, Stockholm.
- LOMBARDI, M. (1999): Para un Montevideo proactivo», en Á. ECHAIDER (ed.): Montevideo 2020, el Montevideo que viene, Montevideo: IMM, pp. 89-104.
- MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE (2005), Foro Gran Montevideo, Ciclo Nacional de Reflexión Prospectiva.
- MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE (2005), Ciclo Nacional de Reflexión Prospectiva (2005), “Foro Espacios Rurales y Núcleos Urbanos Menores” en Uruguay 2025: Economía, Población y Territorio, 2005.
- MONTOYA, JHON WILLIAMS (2004), “Sistemas Urbanos en América Latina: Globalización y Urbanización”, Cuadernos de Geografía número 13, 2004, pp. 39-58, Universidad Nacional de Colombia.
- MUSSO, CARLOS (2005), “Las Escalas Óptimas de Gestión para el Territorio Uruguayo y Definición de Criterios para su Articulación e Instrumentación” Cuadernos del Territorio, Universidad de la República Oriental de Uruguay.
- OECD (2006), “Competitive Cities in the Global Economy”
- OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO (2008), “Estrategia de Desarrollo Uruguay Tercer Siglo”.
- ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD (2001), “Análisis Sectorial de Agua Potable y Saneamiento Uruguay”.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE SALUD (2006), “Meeting the MDG drinking water and sanitation target: the urban and rural challenge of the decade”.
- OSE (2001): Plan Director de Agua Potable de Montevideo. Informe de estudios básicos, Anexo 1, Capítulo 1.2, «Planificación urbana» (responsables: Federico Bervejillo, Mario Lombardi, Nelly Niedworok).
- PNUD URUGUAY y AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL (AECI) (2006), “Apoyo a la Transición de los Gobiernos Departamentales en Uruguay”.
- PNUD (2008), Desarrollo humano en Uruguay 2008



- PNUD (2009), Desarrollo humano en Uruguay 2008: Política, políticas y desarrollo humano.
- PORTER, MICHAEL (2003), “The Competitive Advantage of Regions”, Institute for Strategy and Competitiveness Harvard Business School.
- PORTER, MICHAEL (2001), “Regions and the New Economics of Competition”, Global City-Regions (A.J. Scott, ed.), Oxford: Oxford University Press
- PROGRAMA DE DESARROLLO LOCAL ART Uruguay (2009), “PLAN OPERATIVO 2009 Tercera Fase”
- PROGRAMA ECOPLATA (2007), “EcoPlata Rinde Cuentas2007”
- PROGRAMA DE COMPETITIVIDAD DE CONGLOMERADOS Y CADENAS PRODUCTIVAS (2007), “Turismo en Colonia Plan de Refuerzo de la Competitividad (PRC)”, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Dirección de Turismo - Intendencia Municipal de Colonia.
- RED MERCOSUR DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS (2008), “Diagnóstico de Crecimiento para el Mercosur: La Dimensión Regional y la Competitividad”
- RODRÍGUEZ, A. y MARIANA SIERNA (2008), “Claves del Desarrollo Local”, Fin de Siglo Editorial.
- RODRÍGUEZ VIGNOLI J. (2002), “Distribución territorial de la población de América Latina y el Caribe: Tendencias, interpretaciones y desafíos para las políticas públicas”. Serie Población y desarrollo Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, 2002.
- ROJAS, EDUARDO, JUAN R. CUADRADO-ROURA Y JOSÉ MIGUEL FERNÁNDEZ GÜELL EDITORES (2005), “Gobernar las metrópolis”, BID.
- ROMERO G., SONIA (2001), “Uruguay dentro del Continuum Urbano de la Sub-Región Plata-Mercosur”
- ROZAS, PATRICIO y RICARDO SÁNCHEZ (2005), “Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual”, CEPAL
- SABATINI, FRANCISCO (2004), “La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina”, BID.
- SCHWAB, KLAUS Y MICHAEL E. PORTER (2008), The Global Competitiveness Report 2008–2009, World Economic Forum.
- SCHWARTZ, AMY ELLEN and INGRID GOULD ELLEN (2009), “No Easy Answers: Cautionary Notes for Competitive Cities”, The Brookings Institution.
- SPENCE, MICHAEL, PATRICIA CLARKE ANNEZ AND ROBERT M. BUCKLEY (2008), “Urbanization and Growth”, Commission on Growth and Development. Washington D.C.

- SUREDA, DANIEL (2007), “Aportes para el Desarrollo del Sistema Financiero Municipal: El Papel de los Ingresos Propios Municipales”, Estudio para los países del Cono Sur, País: Uruguay, BID.
- TAYLOR, PETER AND ROBERT E. LANG (2005), “U.S. Cities in the ‘World City Network’”, Metropolitan Policy Program, The Brookings Institution.
- TERRACE, HORACIO (2009), “Lineamientos estratégicos del Banco Interamericano de Desarrollo para el sector de residuos sólidos (2009 – 2013)”, BID.
- THE WORLD BANK (2000), “Urban Competitiveness Assessment in Developing Country Urban Regions: The Road Forward”
- UN (Habitat) (2009), “Global Report on Human Settlements 2009: Planning Sustainable Cities”.
- UN (Habitat) (2009), “State of the World’s Cities 2008/2009”
- UN (Habitat) (2009), “Global Report 2008”.
- UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA. FACULTAD DE ARQUITECTURA, ITU y la INTENDENCIA MUNICIPAL DE MALDONADO (2008), “Libros de Talleres de Ordenamiento Territorial”.
- WORLD ECONOMIC FORUM (2008), World Economic Forum Report (2008)
- YAGÜE, JOSÉ Y JOSÉ M. DÍAZ-PUENTE (2008), “Tres siglos de planificación regional en Uruguay: lecciones de experiencia para afrontar los retos de desarrollo en el siglo XXI”, Estudios Geográficos, LXIX, 264, Enero-Junio, 247-280, 2008.