

Hacia una gestión ambiental alternativa en áreas turísticas

Caso Area Rural de Montevideo

Ing. Agr. Manuel Chabalgoity

Profesor Adjunto del Instituto de Teoría y Urbanismo ITU. Facultad de Arquitectura UDELAR. Uruguay.

"Un país, geográfica y no políticamente considerado, es una constelación de paisajes, paisajes humanizados por la acción de sus habitantes, moradores y constructores a un tiempo."

Daniel Vidart. Antropólogo. "Tipos Humanos del campo y la ciudad", 1969

Introducción

La finalidad de la presente comunicación es generar un aporte entregando elementos para la reflexión en el ámbito del Seminario **Patrimonio paisajista: turismo y recreación**, organizado por el Laboratorio de Investigaciones del Territorio y el Ambiente.

Nuestro planteo lo realizaremos desde el campo de la práctica de la gestión ambiental del territorio, en particular, referida a la oportunidad de elaboración del Proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo, elaborado en la Facultad de Arquitectura en convenio con la Intendencia Municipal de Montevideo.

En tal sentido, iniciamos expresando nuestra coincidencia con los fundamentos del Seminario cuando manifiesta que: *"La rehabilitación de espacios abiertos públicos en las ciudades, donde éstos suelen ser un bien escaso, y en el ámbito rural, donde se identifica una parte importante de nuestros antecedentes en la apropiación del territorio, debería ser una acción prioritaria, ...vinculándolo al turismo cultural,"* y agrego, por parte de los gobiernos locales especialmente.

En ese orden, asumimos como hipótesis de trabajo, que la preservación del patrimonio paisajístico, así como la promoción de estilos alternativos de turismo con sentido conservacionista, tendrán mayor éxito si trascienden el encare de meras políticas sectoriales y se insertan como dimensión sustantiva del proceso de gestión ambiental del territorio, cuya responsabilidad de conducción recae, en gran medida, en los gobiernos municipales o locales.

Entendemos por lo tanto, que una acertada definición de política ambiental en términos conceptuales y metodológicos, constituye un requisito para el éxito en las acciones de mejoramiento y conservación de los valores paisajísticos y patrimoniales del territorio, que por lo general, no han sido considerados por los estilos de turismo tradicional ni por las modalidades de planificación y gestión del territorio.

En consecuencia, la presentación se estructura en tres acápites; el primero, dirigido a presentar esquemáticamente nuestra visión del paisaje y turismo en su relación con el entorno; el segundo, un marco conceptual sobre ambiente y gestión ambiental del territorio; por último, la presentación del caso de las Areas Rurales de Montevideo y su preservación patrimonial.

Finalmente, la selección del caso se realiza a partir de nuestra participación en: a) la elaboración del Proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo (1996/97) realizado por la Facultad de Arquitectura en convenio con la Intendencia Municipal de Montevideo, en el rol de Coordinador responsable del Area Rural y de las Areas de Protección Ambiental, integrando el equipo asesor de la Dirección Académica del Plan; b) la Coordinación de la Unidad Técnica Ambiental de la Intendencia Municipal de Montevideo en el período 1990 - 1994.

1. Sobre paisaje y turismo, algunas características en relación con el entorno.

En acuerdo con lo expresado en la presentación, nos interesa comentar de manera muy sintética un mínimo marco de referencia conceptual, desde el cual entendemos "e/

paisaje", toda vez que para una buena comprensión de cualquier planteo resulta imprescindible conocer la plataforma ideológica desde la cual se elabora y difunde.

Al respecto creemos que lo mejor es transcribir lo planteado hace ya mucho tiempo por el Prof. F. González Bernaldez en su clásico libro "Ecología y Paisaje", al considerar el paisaje como:

"... la parte sensorialmente perceptible de un sistema geográfico o ecológico, algo así como la parte comunicativa de la naturaleza..."

"...la parte fácilmente perceptible de un sistema de relaciones subyacentes....cuyo conocimiento explicaría la copresencia y coherencia de los elementos percibidos..."

De modo complementario, nos parece interesante introducir lo planteado por Richard T. Forman de la Universidad de Cambridge, 1995,¹ que, a nuestro juicio va en la misma dirección de pensamiento, entendiendo el paisaje como:

"... área heterogénea compuesta por un conjunto de ecosistemas interactuantes que se repiten en forma similar en toda su extensión..."

De igual manera, se podría asumir, coincidiendo con lo citados autores, que todo paisaje tiene un patrón u "ordenamiento aparente" resultado de las relaciones y procesos ecológicos que están operando, pudiendo distinguir dos componentes cuya diferenciación en el plano conceptual nos ubica más cercanos al concepto ambiental que manejaremos posteriormente:

a.- El Fenosistema: entendido como el conjunto de componentes perceptibles en forma de escena o panorama; lo que observo directamente.

b.- El Criptosistema: considerado como el conjunto de elementos y relaciones no observadas que explican lo percibido.

Claramente se alude a un concepto sistémico de paisaje, por lo cual en su caracterización y análisis podremos distinguir sus múltiples dimensiones que responden a niveles diversos de:

-estructura u organización

-funcionamiento, (flujos de materia, información y energía)

-dinámica: (cambios en tiempo y espacio)

A la multidimensionalidad y complejidad del concepto de paisaje, agreguemos algunos elementos sobre Turismo con la sola intención de explicitar de modo extremadamente sintético nuestra visión. Al respecto, podemos señalar algunas características que enmarcan el conocido fenómeno del Turismo:

- Podemos asumir que el turismo surge como consecuencia inmediata de la liberación del tiempo libre, del progreso acelerado de los medios de transporte y el desarrollo tecnológico general de los últimos siglos.

- El turismo se conforma como una importante actividad económica insertándose dentro del proceso de desarrollo como la "industria del tiempo libre".

- En dicho contexto podemos mirarlo desde, al menos, tres ángulos:

-reconocerlo como uno de los fenómenos de migración poblacional más importantes de la historia humana.

-entenderlo como actividad dependiente de los recursos escénicos, recreacionales y culturales ofrecidos por la naturaleza, la sociedad y su historia.

-asumirlo como fenómeno íntimamente relacionado con los estilos de desarrollo adoptados por las distintas sociedades.

De la conceptualización anterior podemos a su vez, indicar algunas derivaciones que hacen a los fenómenos de ordenamiento territorial y gestión ambiental que veremos de modo posterior.

Las modalidades de turismo más expandidas, relacionadas con el estilo de desarrollo dominante, han tenido algunos soportes y resultados característicos, que seguramente pueden representar lo acontecido en nuestros países. Por lo tanto podemos señalar que el estilo de turismo dominante se ha caracterizado por:

- Provocar un crecimiento y desarrollo de:

- la infraestructura de transporte, carreteras, puentes, puertos, aeropuertos, otras,

- la urbanización asiento de la hotelería, residencia turística y servicios.

- Las actividades, por lo general, se han loca-

¹ Citado en la publicación: "Ecología del Paisaje en Uruguay". IOTMA - Junta de Andalucía. Montevideo 2000.

lizado en situación de interfase de ecosistemas distintos con diferencial capacidad de carga; como mar y playas, médanos y lagunas, bañados y bosques, sierras y lagos.

- Las modalidades de uso y ocupación de los territorios intervenidos por el turismo, han generado múltiples y complejos problemas ambientales cuya atención plantea nuevos y crecientes desafíos.

Por lo tanto, apostamos a que la promoción de un estilo de *gestión ambiental alternativo* plantee reformular la modalidad tradicional del turismo como "*receta económica*" incorporando la visión de turismo como "*derecho social y estímulo cultural*", e incluso como un instrumento hábil para la promoción de un proceso de desarrollo sustentable

2. Acerca del ambiente y la gestión ambiental del territorio.

Con frecuencia, cada vez mayor, se vienen utilizando iguales sustantivos y adjetivos para nombrar o valorar procesos distintos e incluso contrapuestos; por ello resulta necesario plantear en forma expresa el marco de referencia conceptual sobre los temas del acápite.

Al respecto, la explicitación general de una problemática ambiental en forma masiva en los últimos 25 – 30 años, determinó el surgimiento de múltiples y variados conceptos sobre el medio ambiente, vinculados mayormente a la diversidad de percepciones que sobre el tema existen en los diversos países y dentro de éstos, entre los distintos actores sociales.

Sin duda, detrás de cada una de las posturas ensayadas, se encuentran concepciones u orientaciones (explícitas o no), cuyo objetivo es tratar de legitimar una determinada realidad ambiental, corriendo el riesgo de encasillar o poner límites precisos a una realidad multidimensional, compleja y dinámica.

En tal sentido se propone para su consideración, la siguiente aproximación conceptual:

" Se entiende el Ambiente como el resultado de las relaciones entre Sociedad y Naturaleza en

*un espacio y tiempo concreto. Es decir, el Ambiente se genera y construye a lo largo del proceso histórico de ocupación y transformación del espacio por parte de una Sociedad. Por lo tanto, surge como la síntesis histórica de las relaciones de intercambio entre Sociedad y Naturaleza".*²

De este enfoque conceptual se derivan algunos aspectos sustantivos a señalar:

-La necesaria referencia de una realidad ambiental a un contexto espacial y temporal definido, permitirá identificar y analizar las diversidades inter e intra regionales, en sus diferentes escalas territoriales (el barrio, la ciudad, el departamento, otros), evitando de este modo la absurda tentación de homogeneizar el tema ambiental y, por lo tanto, de la problemática resultante.

- Desde su aparición, el hombre inicia su historia como un ser capaz de transformar la naturaleza para producir bienes que satisfagan sus necesidades. En este proceso el hombre actúa en forma cada vez más organizada, de ahí que aparece como imposible analizar y entender las complejas relaciones "Sociedad - Naturaleza" si en forma simultánea no se analizan y entienden las relaciones que los hombres establecen entre sí. Aparece entonces la naturaleza como mediadora de las relaciones sociales entre los hombres. Éstos a su vez se relacionan para transformar la naturaleza.

- Este marco conceptual considera que los aspectos físicos naturales constituyen la base o sustrato material para el desarrollo de las sociedades. De modo complementario, las dimensiones socioeconómicas e histórico culturales de aquéllas definen las orientaciones y los instrumentos conceptuales y técnicos mediante los cuales se estructuran los Sistemas de Aprovechamiento de la Naturaleza con el objeto de satisfacer las necesidades.

Se destaca entonces la influencia de la estructura económica en los sistemas de aprovechamiento de la naturaleza y sus recursos que establecen las distintas comunidades. Si a lo anterior adicionamos que el sistema político que se da en las sociedades tiende a legitimar o imponer (según el caso) el "orden" de las

² Chabalgoity, M., Cayssials, R. Y Queijo, M. "Aportes a la Temática Ambiental en Uruguay". Temas del Siglo XX. Ambiente y Desarrollo. Montevideo. 1984

relaciones sociales en un sentido amplio (sistemas de gobierno, normas jurídicas, costumbres, valores, etc.) se puede deducir que también existe una estrecha vinculación entre el factor político institucional y la existencia de una determinada realidad ambiental.

Los conceptos que se vienen manejando permiten plantear que la forma o estilo de desarrollo que adopta una sociedad es la que potencia o restringe la posibilidad de definir Sistemas de Aprovechamiento de la Naturaleza que, considerando las potencialidades y restricciones de la base natural, satisfagan niveles crecientes de calidad de vida social.

En definitiva, a modo de síntesis, resulta particularmente importante plantearse las siguientes consideraciones al momento de analizar y actuar sobre una realidad ambiental particular:

- La problemática ambiental no es, estrictamente, ni una cuestión ecológica ni una cuestión tecnológica. Se inserta en el ámbito de las relaciones Sociedad - Naturaleza, y éstas están mediadas social y políticamente por los estilos de desarrollo dominante.

- La introducción de la dimensión ambiental en las políticas vigentes, de manera particular en la educativa, involucra la adopción de una nueva racionalidad que articule las perspectivas sectoriales del conocimiento y de la práctica social.

- El campo de estudio de lo ambiental no comprende sólo los ecosistemas naturales, sino también, cómo éstos son modificados por la actividad humana mediante la tecnología y cómo socialmente se determinan dichas modificaciones.

- El estilo de gestión y actuación involucra la armonización de objetivos ecológicos, sociales y culturales, que si bien deben adoptar metas específicas en cada caso, se caracterizan en general por responder a objetivos generales.

Tales objetivos se podrían resumir en :

- aprovechamiento de la naturaleza con prudencia y responsabilidad, garantizando la diversidad de los ecosistemas en una perspectiva de largo plazo.

- en lo social, equidad propendiendo a la más

eficaz y distributiva obtención de calidad de vida para la población.

- en lo cultural, respeto de la pluralidad, tendiendo a la preservación del patrimonio, en especial de los estilos de vida de cada comunidad enriqueciéndolos, no suplantándolos en función de falsos conceptos de modernidad y cambio.

En el campo de los desarrollos metodológicos e instrumentales necesarios a la implementación de la política ambiental, cobra especial relevancia el proceso de Ordenamiento Territorial, en tanto procedimiento idóneo para orientar el uso y ocupación del espacio en concordancia con los criterios ambientales que se adopten. En definitiva la gestión ambiental sólo podrá ser desarrollada con acierto si logra plasmar sus objetivos a través de la ordenación del territorio.

En este tema también vale señalar de manera explícita el alcance de la ordenación del territorio, para lo cual se plantea que:

La Ordenación del Territorio tiene por finalidad la promoción y regulación de la localización de las actividades (productivas y sociales) sobre el territorio nacional, orientando el proceso de poblamiento y ocupación en la búsqueda de:

- una mejor calidad de vida y bienestar del hombre.
- un aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y culturales.

Todo ello con la finalidad de transitar hacia un "desarrollo duradero" y de acuerdo a una fundamentación jurídica y una organización administrativa que satisfaga esas consideraciones.

En cuanto a la gestión pública, entendemos que constituye el conjunto de acciones normativas, administrativas y operativas que impulsa el Estado para alcanzar un desarrollo con sustentabilidad ambiental. Se plantea estrechamente vinculada y dependiente del grado de avance en el desarrollo de sus principales funciones. Estas refieren al diseño y formulación de políticas ambientales, a la elaboración de legislación ambiental, al desarrollo de un sistema administrativo y un conjunto de instrumentos de acción.

En términos generales, en el nivel de las administraciones locales y también del gobierno nacional de nuestros países, la normativa ambien-

tal vigente está compuesta por un conjunto no estructurado de leyes, decretos y resoluciones que, con un grado de desarrollo muy disímil, atienden algunos aspectos sectoriales del ambiente. A su vez, la responsabilidad en la aplicación de tales normas recae en un conjunto de servicios y organismos con desigual capacidad de gestión.

Todo ese panorama de actuación ha ido conformando un estilo de gestión de los aspectos relevantes del ambiente que, en términos generales y sintéticos, presenta los siguientes rasgos más o menos característicos:

- Dispersión de la función de administración ambiental en muchos servicios con bajo (o nulo) grado de coordinación, generalmente organizados con criterios disciplinares o sectoriales.

- Bajo nivel relativo de la reglamentación ambiental, mediante una normativa general que admite la diversidad interpretativa en muchas situaciones.

- Escaso desarrollo institucional de las oficinas de gestión directamente encargadas de la administración de aspectos sectoriales del ambiente, lo cual dificulta un enfoque global del tema.

- Estilo de administración muy burocratizado y sectorial, con escasos espacios válidos para la participación de los actores sociales involucrados en la toma de decisiones ("el expediente").

- Limitada capacidad organizativa para el seguimiento y monitoreo regular de las situaciones que derivan de las actividades permisadas.

- Espacios y materias con competencias concurrentes o no clarificados entre organismos nacionales y/o departamentales, que conlleva a situaciones de fuertes ineficiencias (si somos todos responsables o competentes, nadie lo es).

3.- Area rural de Montevideo: Una evolución en la Gestión Ambiental del Paisaje

El caso del área rural de Montevideo, asiento de significativos recursos y valores patrimoniales y productivos constituye un interesante ejemplo donde observar la evolución de estilos de gestión del paisaje. Esto permite, a nuestro juicio, verificar la hipótesis expresada al inicio de la presentación

en el sentido de que la efectiva preservación del patrimonio paisajista (natural y construido), está ligada estrechamente al desarrollo de un estilo de gestión ambiental del territorio, sustentado en la definición de una expresa política ambiental del ámbito gubernamental.

Una visión histórica del área rural.

Uno de los aspectos más relevante es la escasa consideración del espacio rural como una significativa porción del territorio departamental que ofrece un conjunto de potencialidades y restricciones para el desarrollo. Si se analiza la normativa desde una perspectiva histórica, puede observarse que el espacio rural *ha sido delimitado en forma negativa*, es decir, como aquella porción del territorio que "no es urbana". Valga transcribir el art. 3 del Decreto N° 5331 del 15/ 1/ 47:

Art. 3° ... Declárase zona rural del Departamento de Montevideo, la extensión superficial del mismo, no afectada por las declaraciones establecidas por los art. 1 y 2 del presente decreto.

La lectura del anterior artículo permite deducir que, al menos en forma explícita, no se visualiza una voluntad institucional de definir lineamientos de uso para el espacio rural. Es decir, todo indicaría que en la delimitación de dicho ámbito lejos se estuvo de considerar las potencialidades que el mismo ofrecía (suelos, paisajes, cercanía a mercados, etc.), para el desarrollo de actividades que consideraran un aprovechamiento racional de los recursos naturales y su adecuado manejo, como parte del patrimonio natural del departamento.

En forma adicional puede señalarse lo relativo a las normas sobre localización industrial expresadas en el Decreto N° 5332 del 15/1/47, que define la zona IV de ubicación de industrias coincidente con los límites del área rural. Al respecto valga transcribir parte del Art. 7 del citado decreto:

ZONA IV "...Dentro de la zona IV (blancas) serán admitidos todos los establecimientos industriales indicados para la zona I, II y III, más aquellos clasificados como inadaptables, insalubres o peligrosos..."

Como puede observarse, tampoco se consideran las áreas rurales en este caso por una

evaluación de las potencialidades que puedan ofrecer. En dicho espacio pueden localizarse cualquier tipo de industrias, incluidas las insalubres. Nuevamente se define lo rural por la negativa, es decir, allí puede instalarse todas aquellas industrias que no tienen cabida dentro del límite urbano.

Más allá de modificaciones de límites físicos, el estilo de gestión en las áreas rurales del departamento estuvo signado por esta visión.

El inicio de un cambio.

A partir de 1985, con el comienzo de la redemocratización del país, comienza un proceso de cambios sociales, culturales y políticos a los cuales no escapa el tema ambiental. En particular, desde 1990 en Montevideo, se promueve un sostenido proceso de descentralización de la función municipal sustentada en una creciente participación social. En esta nueva etapa de conducción del gobierno departamental, se genera un quiebre en la concepción del área rural y de los valores y recursos productivos y de paisaje. Al respecto, se indicarán sin mayor comentario algunos hitos que dan la pauta de que se comienza un tránsito hacia un nuevo estilo de gestión.

La definición de la política ambiental.

Luego de un proceso de amplia consulta y participación se aprueba en julio de 1992 el Decreto Nº 25657 que establece la política ambiental del gobierno departamental. Sólo se exponen los principios y objetivos de la política toda vez que constituyen la plataforma conceptual sobre la cual se irán construyendo los cambios necesarios para avanzar en un nuevo estilo de gestión ambiental.

Principios de la política ambiental

Artículo 2º: (Principios) Los principios que regirán la política ambiental departamental serán los siguientes:

1. El ambiente, los recursos naturales y culturales del departamento, constituyen parte esencial del patrimonio de éste y cumplen una función social, por lo que es de interés departamental su defensa, conservación y mejoramiento.
2. Las exigencias y necesidades del desarrollo económico-social serán compatibilizadas con las de la política ambiental.
3. El análisis de lo ambiental, la ejecución de las acciones correspondientes, se realizarán mediante un

tratamiento integral, teniendo en cuenta el carácter multisectorial, complejo y dinámico del ambiente.

4. La participación ciudadana activa es imprescindible en la política ambiental, reconociendo los distintos grupos de intereses sectoriales y ámbitos territoriales en la que los mismos se expresen.
5. Las causas y consecuencias de los problemas ambientales exceden los límites político-administrativos de la Intendencia Municipal de Montevideo así como los límites temporales de una administración por lo que deberá darse la máxima coordinación interinstitucional, política y social posible.

Objetivos de la política ambiental. Artículo Nº 3.

1. El uso y aprovechamiento sustentable del suelo, aire, agua, flora, fauna, paisaje, fuentes energéticas y demás recursos naturales y culturales.
2. El ordenamiento territorial y la planificación de los procesos de urbanización, poblamiento, industrialización, actividad agrícola, minera, turística u otras.
3. La prohibición y/o corrección de actividades deteriorantes o susceptibles de deteriorar el ambiente.
4. El control, reducción y/o eliminación de factores, procesos, actividades que ocasionen o puedan ocasionar perjuicios al ambiente, a la vida del hombre o de los demás seres vivos y otros componentes del ambiente.
5. La creación, defensa y mantenimiento de áreas y monumentos naturales y culturales, sujetos a un régimen especial de gestión, para su protección, conservación o mejoramiento, en aquellos casos que lo requieran.
6. El fomento y desarrollo de procesos educativos y culturales a fin de promover la defensa, conservación y mejoramiento del ambiente.
7. El fomento y desarrollo de iniciativas públicas y privadas que estimulen y efectivicen la participación ciudadana en las cuestiones relacionadas con el ambiente.
8. El fomento y desarrollo de estudios e investigaciones concernientes al ambiente.
9. La promoción y estímulo al desarrollo de actividades económicas y sociales en consonancia con las necesidades de defensa, conservación y mejoramiento del ambiente.
10. La coordinación de las actividades de la administración municipal con las de las demás Administraciones Públicas y de los particulares, en cuanto tengan relación con el ambiente.
11. La atención de las urgencias determinadas por la situación ambiental definiendo áreas prioritarias de acción de la Administración.

La sola lectura de los principios y de los objetivos de la política ambiental, permiten observar y comprender sin necesidad de mayores comentarios los cambios que se vienen procesando. En particular los objetivos 1,2 y 5 refieren con mayor nitidez a los temas más relacionados con este Seminario.

La nueva concepción del Area Rural.

Un segundo hito a destacar en el proceso de consolidación del nuevo estilo de gestión ambiental del paisaje y de las áreas rurales se concreta en enero de 1996 con la promulgación del Decreto Nº 26.986 de la Junta Departamental. La lectura y análisis del primer, segundo y tercer artículo permite observar los avances en el desarrollo de la visión ambiental municipal que se concretará en su mayor expresión en el Plan de Ordenamiento Territorial del año 1998. Al respecto se transcribe:

Art. Nº 1. Se declara de Interés Municipal preservar, valorizar y promover las áreas rurales de producción agrícola y las áreas de paisaje natural de la Zona Rural del Departamento de Montevideo.

Art. Nº 2. Se define como Area de Prioridad Agrícola aquella dentro de la Zona Rural, en la cual se protegerá y promoverá un desarrollo social y productivo de carácter agrícola sostenible, procurando la conservación de sus recursos naturales y de su calidad paisajística.....

Art. Nº 3. Se define como Area de Paisaje Natural Protegido, aquella dentro de la Zona Rural, caracterizada como reserva natural con valores destacados desde el punto de vista paisajístico, de la flora y la fauna y del ambiente en general, en la cual se protegerá y promoverá su uso con fines de investigación, de divulgación, culturales y turísticos.

Una lectura comparada del texto de este decreto con los presentados inicialmente, permitirá comprender y evaluar los cambios generados.

El plan de ordenamiento territorial de Montevideo.

En el contexto de los antecedentes doctrinarios y normativos señalados, se generaron las propuestas de ordenamiento territorial para la Zona Rural, las cuales responden a un gran objetivo estratégico que podemos enunciar como:

La valorización de la gran oferta ambiental del área, promoviendo un uso prudente e inteligente de los recursos naturales y culturales y modalidades sustentables de ocupación del territorio, atendiendo a una acertada inserción en el espacio metropolitano.

Claramente, se retoman los objetivos centrales de la política ambiental departamental que re-

conoce en el citado decreto Nº 26.986, un primer nivel de implementación y desarrollo, que fue extendido y profundizado con las propuestas de ordenamiento enunciadas en el Plan, las cuales a su vez, son reconocidas como un instrumental idóneo para la gestión ambiental en el departamento.

Por lo tanto, la explícita intención de valorización ambiental del territorio departamental y específicamente de su área rural, productiva y de patrimonio paisajista, se sustenta y fundamenta en la existencia de un conjunto importante de potencialidades físico-naturales, socioeconómicas, histórico-culturales y tecnológico-productivas, que le dan fundamento y sustento:

- significativa oferta de recursos edáficos e hídricos con gran valor para la producción agropecuaria bajo modalidades de uso intensivo.

- privilegiados recursos escénicos y paisajísticos en su costa oeste, de características poco frecuentes en el litoral no atlántico del país.

- recursos genéticos y valores de biodiversidad (no cuantificados en su totalidad) en particular en las áreas de planicies de inundación del Río Santa Lucía y en los Bañados de Carrasco.

- importante potencial turístico y recreativo en toda su extensión y en sitios particularmente valorizados (cuchilla Pereira, Melilla, Costa, etc.).

- prolongada tradición agrícola de sus productores en actividades de pequeña y media escala, con niveles de producción de significación nacional y modalidades tecnológicas; valores culturales casi únicos a nivel nacional (en tamaño, localización, tradición, etc.).

- capacidad histórica para sustentar una muy importante proporción del consumo de rubros hortifrutícolas del mayor mercado de consumo del país (más del 50% de su población total).

- Significativo rol de "pulmón verde" no sólo departamental sino de alcance metropolitano.

En consecuencia, las orientaciones estratégicas de ordenación del Suelo Rural apuntan al objetivo de preservar y potenciar el carácter rural del área, es decir el conjunto de aquellos elementos que permiten percibir

claramente que se está en el campo y no en la ciudad y que conforman la identidad, misma del área rural del departamento. Entre éstos figuran aspectos productivos, ambientales, paisajísticos, sociales, culturales, etc. Se intenta proteger no sólo un medio natural, sumamente heterogéneo y altamente productivo, sino también **un modo histórico y particular de antropización del medio natural, y un estilo de vida sustancialmente distinto del de la zona urbanizada.**

En este contexto, el desarrollo de actividades turísticas en el Suelo Rural de Montevideo estará supeditado, de modo genérico, a las orientaciones generales antes enunciadas, que se pueden particularizar en dos objetivos fundamentales que rigen las propuestas que se formulan desde el Plan para esta actividad: preservación ambiental (ecológica, paisajística y cultural) y desarrollo de la producción agrícola intensiva (horti-frutícola).

La supeditación de la actividad turística a estos objetivos no significa que esté excluida; por el contrario, se entiende muy conveniente el desarrollo de aquellas modalidades turísticas que resulten compatibles con los mismos. Por tanto, debe tenerse claro que desde esta

perspectiva, no se trata específicamente de desarrollar un área turística en el Suelo Rural, sino de permitir la inserción de actividades turísticas en un suelo destinado prioritariamente a la producción agrícola o, en áreas específicas, a la preservación ambiental. Se puede entender que estamos ante una propuesta o más bien una concepción de la actividad turística sustantivamente diferente a la tradicional. (Figs. 1a 6).

La preservación del patrimonio natural.

Más allá de la definición de usos del suelo de la zona rural, el Plan avanza en la delimitación expresa de las áreas de Preservación del Patrimonio Natural, identificando para cada una sus normas de manejo. El objetivo general de la preservación del patrimonio natural del departamento apunta a la protección de muestras relevantes de paisajes silvestres de Montevideo, la protección de la fauna y flora nativas, en especial de especies raras o amenazadas, y el inicio de tareas de recuperación de ecosistemas seleccionados.

Estos objetivos generales deben ser contextualizados en las características ecológicas del departamento y en cómo perciben y valoran los problemas ambientales los vecinos. Dichos

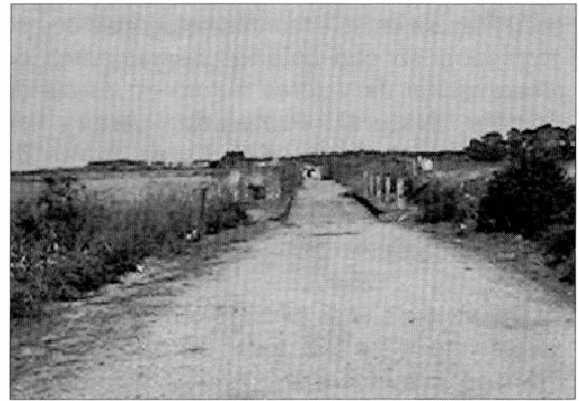
Principales Áreas de Preservación del Patrimonio Natural: categorías y objetivos ³

Área de Preservación Patrimonial	Categoría	Objetivos
Rincón de Melilla	Área de Paisaje Natural Protegido	Preservación, recreación y turismo
Bañados de Santa Lucía	Área de Paisaje Natural Protegido	Preservación Investigación Recreación, turismo y educación. Zoológico
Costa Oeste de Montevideo	Área de Paisaje Natural Protegido	Preservación Recreación, turismo y educación. Parque y camping.
Costa Oeste de Montevideo	Área de Recuperación Ambiental	Preservación y recuperación. Recreación, turismo y educación.
Bañados de Carrasco	Área de Recuperación Ambiental	Preservación y recuperación Recreación, turismo y educación. Parquización
Arroyo Pantanoso	Área de Recuperación Ambiental	Preservación y recuperación Recreación, turismo y educación Parquización
Isla de las Gaviotas	Otras Áreas de Significación Ambiental	Preservación y recuperación Recreación, turismo y educación
Principales arroyos	Otras Áreas de Significación Ambiental	Preservación y recuperación Recreación, turismo y educación Parquización

³ Plan Montevideo. Intendencia Municipal de Montevideo Año 1998.



Figuras 1 y 2. Paisajes productivos de Montevideo rural



Figuras 3 y 4. Caminos y calles de Montevideo rural



Figuras 5 y 6. Casas de chacras de Montevideo rural



Figuras 7 y 8. Paisajes de la Costa Oeste Montevideo

objetivos generales pueden a su vez desagregarse en una serie de objetivos específicos que se relacionan con los criterios orientadores de la gestión en las áreas de preservación. En particular, los objetivos de turismo y recreación apuntan a delimitar sitios donde los montevideanos puedan disfrutar de un entorno natural, desarrollar allí tareas recreativas y de descanso, y fomentar usos turísticos, especialmente los vinculados al eco-turismo o turismo de naturaleza. (Figs. 7 y 8)

Para la implementación de la gestión de las Áreas de Preservación del Patrimonio Natural, en el Plan se establecen tres categorías que se corresponden con criterios decrecientes de preservación de valores naturales: Áreas de Paisaje Natural Protegido; Áreas de Recuperación Ambiental; Otras Áreas de Significación Ambiental. Las áreas delimitadas con sus objetivos de preservación se presentan en el cuadro siguiente:

Por último, a fines de 1998 con la aprobación del Decreto N° 28.242, todas las propuestas del Plan se transforman en «ley municipal», brindando un marco normativo institucional idóneo para avanzar en un estilo de gestión ambiental del territorio; en particular, los espacios patrimoniales especialmente delimitados quedaron protegidos y regidos por medidas de manejo y gestión de carácter participativo.

4.- A modo de conclusión

La sintética presentación de algunos elementos del Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo, brinda información y elementos que avalan la hipótesis enunciada al inicio, en el sentido de afirmar que **el objetivo de preservación del patrimonio natural y paisajístico así como la promoción de estilos alternativos de turismo encuentra mayor probabilidad de éxito en el contexto de procesos de gestión ambiental del territorio**. Si además estos procesos responden a directrices y orientaciones de un Plan de Ordenamiento Territorial, jurídica y socialmente validado, las posibilidades de un uso sostenible de los recursos y valores ambientales, naturales y construidos serán mayores.

En los dos años de vigencia del Plan se puede concluir que, más allá de las dificultades de implementación, ha constituido un buen instrumento para el proceso de gestión ambiental de las áreas rurales y de las áreas de preservación patrimonial. En varias de las zonas delimitadas para tales fines se ha logrado avanzar en la formulación de los planes de manejo particulares como el caso de los Humedales del Río Santa Lucía. Esta zona pasó a formar parte de los itinerarios de visita promovidos en la celebración del Día Nacional del Patrimonio, que en su quinto año de realización en el 2000, amplió su concepto desde lo urbano - edilicio a lo natural-paisajístico.