

I - INTRODUCCION

CIENCIA - SOCIEDAD - TECNICA

El desarrollo limitado y progresivo de las ciencias naturales, aun cuando se sustenta en la experiencia y observación de los fenómenos que ocurren en la vida real, viene creando un distanciamiento entre las posibilidades de aquel y las exigencias eventuales de esta.

Distintos factores inciden para que tal situación se produzca: por un lado, el rigor científico, -base de toda investigación responsable- llega a situar al hombre de ciencia en una posición expectante y a veces reaccionaria, ante acontecimientos que no deparan la obtención de conclusiones definitivas en el campo de su ciencia; así mismo como cierta disposición excluyente que recoge al científico dentro del propio ambiente de su técnica; por otro lado, las necesidades -también limitadas y progresivas- que caracterizan a la evolución de la vida contemporánea, han sobrepasado el nivel de la clásica ciencia social y sus exigencias -muchas apremiantes- no han permitido, por el acelerado ritmo de los acontecimientos la estabilización de un nuevo concepto orgánico, por el cual llega el investigador social.

CIENCIA y SOCIEDAD, se disgregan así en términos aparentemente opuestos: la ciencia afirma sus conclusiones sobre la racionalidad de la investigación científica; la sociedad, auscultando acontecimientos que el investigador social recoge en conclusiones empíricas y que más de una vez lo hacen titubear ante el cambio de los fundamentos tradicionales o la imprecisión de su técnica.

Mientras tanto, un nuevo factor toma cuerpo, definiendo necesidades impulsivas de un acercamiento relativo, entre la polarización de la ciencia y la sociedad; este factor es la ECONOMIA, y su revelación, el // TIEMPO.

El tiempo económico se constituye un agente racionalizador de las ciencias sociales y atemperante del rigorismo científico; se fundamenta en bases empíricas y sobre ellas define sus ciclos de observación, midiendo la aplicación del conocimiento científico y reclamando de él, la necesaria efectividad que demanda el evento o permanencia del hecho social.

La efectividad económica debe traducirse necesariamente en el mejoramiento trascendente del hecho social, resultado o propósito que convenientemente tratase de apreciar a través de muy distintas concepciones de lo mediato o inmediato, y dentro de las cuales, juegan preponderante influencia, las razones de "lo que más conviene".

Puédese observar que según el impulso alcanzado por este modo de apreciar la acción, llega comunmente a establecerse criterio, no sólo en cuanto a la efectividad económica sobre el hecho social, sino que también sobre los factores polarizados que la determinan, creándose una TÉCNICA que escuda su efectividad en la llamada "necesidad de cada caso", donde se mide a voluntad la racionalidad y el empirismo; en efecto: no estando todavía definidos aquellos factores y siendo la afectividad económica el trasunto de un hecho real de una presunción, el problema de la conveniencia entra en un terreno resbaladizo y peligroso, fácilmente manejable por influencias interesadas, equívocas o ignorantes de la realidad.

La responsabilidad del sociólogo, abandonada por la ineffectividad de los principios tradicionales, empieza a reconocer una nueva realidad y refúgiase en ese momento, en un empirismo que muchas veces no puede desentrañar, por la cantidad y complejidad de los problemas que ofrece el fenómeno social contemporáneo; reclama entonces conocer los hechos, para establecer sus leyes y reconstruir de ese modo, el estatuto de la convivencia, es decir: una nueva ciencia de la sociología.

Mientras tanto son requeridas soluciones inmediatas para las situaciones sociales que se suceden.- Las técnicas depuradas y reclamadas insistentemente ya por el científico, ya por el investigador social, a veces postergan estas soluciones a la espera de fórmulas más exactas, o las aceleran en aspectos parciales del hecho sobre el cual se asegure su influencia, ofreciendo en definitiva un amplísimo panorama pleno de experiencias.

Nuestra época, con constituirse en un gran ciclo experimental, no admite retardos, ni tampoco aceleraciones parciales que al final vienen a desintegrar la acción y hasta el propio hecho.

No se posee para estos fines, otra base que la emanada de la observación directa, ni otra guía científica que la que apenas acaba de traspasar la puerta del laboratorio.- La realidad nos impulsa a usar sensatamente de estas armas para encarar la situación de hecho, protestando ante quienes consientan ver en ello, un alegato contra el rigor científico y la responsabilidad técnica, exponiendo resultados efectivos y razones de conveniencia, que aunque siempre discutibles, las consideramos incidentes en el plano ordenador de la acción y suficientes para controlar que no ocurra cualquier cosa, impulsada en nombre de la ciencia y la sociedad.

Para este propósito demandamos y obtenemos: colaboración y coordinación, sustentadas ambas en el amplio campo común en el cual se confunden el saber científico con el conocimiento social, campo en el que reclamamos nuestra posición, conscientes de que la técnica que representamos, debe también su aporte al esfuerzo común, en beneficio de la estructura social.

NO DEBE VERSE PUES, EN LAS PRECISIONES QUE ESTE LIBRO CONTIENE, REGLAS O PROCEDIMIENTOS RIGIDOS Y COERCITIVOS; SINO SIMPLES MODOS DE EXPLICAR Y COORDINAR UNA SERIE DE OBSERVACIONES, CONTRIBUYENTES A LA FORMACION DE UN CONCEPTO ORIENTADOR DE LAS TECNICAS Y QUE PERMITAN SALVAR EN FORMA PRACTICA, LAS DIFICULTADES COMPLEJAS QUE SURGEN DEL PROPIO EMPIRISMO CON QUE SE PLANTEAN.

II - PLANIFICACION REGIONAL Y ARQUITECTURA

URBANISMO Y RURALISMO

La atención del bienestar individual y colectivo de las comunidades ha llevado a concebir distintas formas asistenciales de los múltiples problemas que se plantean en su seno, en los órdenes económico, social y político.

Estos problemas, originados en las relaciones diversas que se producen entre los componentes de la comunidad y entre estos y el medio geográfico que los contiene, deben ser necesariamente considerados, en cuanto corresponde a darles solución presente y asegurar en lo posible las condiciones de futuro.

Esta idea es base sustancial de la planificación. Dado que las relaciones mencionadas entre los componentes de la comunidad, constituyen acciones y expresiones de influencias reversibles, los procesos de planificación no pueden considerarse en modo alguno, como sistematizaciones aisladas en su contenido, aún cuando ellas sean dirigidas a ordenar e impulsar una actividad determinada, de las que se comprenden dentro de la estructura vital de la comunidad.

Aun cuando la planificación se concrete en la determinación de normas para la conducción de una

actividad social, es notoria la relación e influencia de este hecho en la evolución del cuadro físico. La inversa es también válida.-

Las relaciones funcionales -espirituales y orgánicas- tanto como las que se derivan del medio físico, deberán ser posibles entonces de una tal discriminación que permita estabilizar armónicamente sus concreciones.

No de otro modo podrá plasmarse la unidad de acción que supone el proceso de planificación y los fines que la promueven.

El concepto integralista de la vida de las comunidades, afirmado por la técnica de la planificación, se concreta pues en una expresión única, armónica, donde se correlacionan las funciones humanas con el medio físico y sujetas siempre a transformaciones impulsadas por acciones y reacciones variables y previsibles en ciertos lapsos de tiempo.

Este mismo proceso se cumple cíclicamente en distintas escalas de la estructura social, donde la más pequeña organización individual, a la más compleja acción colectiva.

De aquí que podamos decir, que la Arquitectura, siendo una expresión que tienda a establecer las relaciones armónicas entre aquellos mismos factores mencionados, es por esencia también un proceso planificador; proceso que a instancia de distintas épocas entróncase con los diversos planos de la vida de la comunidad, ya inclinándose a impulsar u ordenar el aspecto físico, ya el de la función humana.

Sólo escalas distintas separan el hecho arquitectónico del edificio urbano del hecho dado por el cuadro de la región.

Sin tener que remitirnos a épocas tal vez poco comprensibles para nosotros, el proceso histórico contemporáneo muestra con claridad, como correlativamente a la evolución del concepto socio-económico, la arquitectura se ocupa sucesivamente de edificios, conjunto de edificios, trazado de ciudades y luego ordenamiento de la vida individual, de las agrupaciones, del desarrollo de las ciudades, de la vida campesina; primero tocada por el impulso de un valor físico preeminente que se concreta en propósitos estéticos consecuentes con un ideal suntuario; luego, guiada por un sentido honesto de estabilidad humana, en pos de un bienestar vital que no puede ni debe desconocer tampoco, el influjo de la forma física que surge del propio medio vital, de la ocupación del territorio, del volumen habitable, de su equipamiento, del modo como se desempeña y expresa la sociedad y el individuo, de cómo se rigen sus vidas y de hasta cómo se reacciona por parte de los distintos órdenes humanos que componen la comunidad.-

Históricamente, la planificación integral, conjuntamente con la Arquitectura, casi podríamos decir unificados en una sola acción, ha invertido su ideal formalista y suntuario, por el ideal humanista integral.-

El objetivismo del agrupamiento urbano, construido sobre el hoy tambaleante principio de proporcionalidad entre la densidad de población y el problema social, impulsado por exitosas operaciones sobre el antiguo trazado viario de algunas ciudades, creó el urbanismo como técnica de "embellecimiento de ciudades" y "el plano de la ciudad" como temas fundamentales de la planificación.-

La subjetivación del urbanismo, surgida de la consideración de los problemas económicos y sociales planteados con motivo de los períodos críticos acaecidos en el segundo cuarto de este siglo, plantea la necesidad de resolver problemas de vivienda, de trabajo, de cultura, de circulación; problemas que aún cuando deben ser concretados en realidades físicas - podría decirse estáticas - constituyen factores de un todo dinámico que las proyecta entre sí, en el presente y en el futuro más o menos inmediato de la comunidad.-

El centro urbano ya no es más un solo problema estático local. La técnica de su planificación: el urbanismo, debe sustituir el "Plano de la Ciudad" por el "Plan Director" que atiende al desarrollo de las funciones urbanas y relega al primero a ser parte eventual de este último.-

La ciudad ya no es un hecho aislado, por cuando su existencia se reconoce subordinada a un medio productor, el cual debe responder con eficiencia a los requerimientos que ella misma, por su naturaleza, no puede satisfacer.-

El campo y la comunidad rural, desbordan las posibilidades del urbanismo (‡) y el ruralismo aporta ahora a la planificación urbana el concepto de la unidad integral.-

La variación de la escala en la percepción del fenómeno modifica el concepto arquitectónico del mismo; las formas concurrentes a la estabilización de la vida campesina independientemente de su densidad, son también objetivos de la arquitectura, como lo son las de la ciudad.-

Funciones y formas campesinas de vivienda, trabajo, cultura y circulación, exigen ordenamiento y planificación especiales, relacionados estrechamente con los de la ciudad.-

La economía y la sociología contemporáneas, han creado con esto, una unidad socio-económica regional, que modela el cuadro del habitat.-

La concreción de este tipo de unidad socio-económica regional es lo que da hoy origen a la planificación regional.-

EL CONGRESO DE PAYSANDU

Es oportuno referir estas ideas, a un hecho que tuvo gran repercusión en todo el ambiente nacional y que para la Facultad de Arquitectura constituyó una silenciosa base de orientación conceptual y técnica: el Primer Congreso Nacional de Colonización, realizado en 1945 en la Ciudad de Paysandú.-

La representación de aquel organismo asistió al mencionado Congreso con el sólo propósito de observar y apre-

(‡) de urbe: ciudad

ciar una realidad que presentía a través de la corta experiencia profesional cumplida en la materia. Su actitud no pudo pasar desapercibida y ante el reconocimiento del título universitario que representaba, sorprendióse cuando en un momento dado se le preguntó:

¿Qué vienen a hacer los arquitectos a este Congreso... Quizá algún estudio de vivienda rural?...

Lógica pregunta y también oportuna desde el momento que se trataba de una primera incursión de esa naturaleza, ya que el arquitecto no había logrado despejar aún de su órbita constructiva del ambiente urbano.-

La delegación de la Facultad de Arquitectura debió explicar.-

Se pensaba que la vida rural, en sus formas generales de habitación, producción y consumo, era el centro de gravitación de la vida nacional.-

La reconstrucción económica y social del país, que surge de la situación de post-guerra, situaba en primer plano el problema de nuestra campaña, por ser allí donde se encuentra la verdadera y única fuente de riqueza nacional.-

El período crítico por el cual atravesaba la explotación de esa riqueza y que se hacía sentir en todas las manifestaciones de nuestra convivencia, se explicaba por la falta de coordinación entre los múltiples esfuerzos tendientes a organizarla, el desarrollo y valorización del factor humano, como fin primordial y la ordenación del campo, es decir: del lugar donde sucede o se hace suceder todo cuanto se pretendía conseguir por medio del congreso.-

Teóricamente y en posesión de una preparación urbanística

Los arquitectos pudieron suponer, y sin la pretensión de abarcar distintas actividades especializadas, que las soluciones preconizadas adolecían de un detalle de composición, LA ARQUITECTURA DEL CAMPO, tomando la expresión "arquitectura" tal como en forma corriente profesionalmente se usa, pero aplicada al juego o armonía conveniente de la función y el espíritu, con los valores naturales y artificiales que dan forma al panorama rural.-

Sin ánimo de dar fé de exclusivistas, pero sí creyendo que el agro nacional exigía una etapa de concepción, se pensaba que era necesario hacer intervenir el concepto arquitectónico: organizador y armonizador de lo físico y lo humano, dentro del esfuerzo común y no simplemente como mera técnica aplicada a la habitación.-

Oír, ver y sentir, fué el motivo con el cual justificaba el arquitecto su presencia en aquel Congreso.-
La orientación impresa en todas las discusiones, pueden resumirse en los párrafos siguientes: (1)

"Esta Asamblea alcanzará plenamente su objetivo, si tiene la fortuna de recoger y concretar algunas fórmulas que satisfagan el anhelo común, dentro del plano superior de los intereses generales".-

"El propósito que mueve la celebración de este Congreso, desborda el sentido particularista de su denominación y aspira a dar su contribución al estudio de las líneas matrices de una orientación agraria, que contemple con las posibilidades del incremento de la producción, una mayor justicia distributiva y una mayor seguridad de bienestar colectivo".-

(1) Discurso inaugural pronunciado por el Sr. César Mayo Gutiérrez.-

Presidente del Congreso.

Ese anhelo común, no considerando la parte que no cabe "dentro del plano superior de los intereses generales" que desde luego siempre existen y en honor a la verdad debe declararse que fueron muy pocas, el arquitecto creyó haberlo comprendido a través del contenido de las ponencias y trabajos presentados a estudio de las comisiones respectivas, ya que lo único que no dió lugar a discrepancias, fueron las ~~exposiciones~~ exposiciones de motivos, no así las conclusiones, que por tratarse de expresiones entendidas dentro del concepto corriente de practicidad, ofrecieron tema más que suficiente para cambios de ideas, algunas veces violento.-

De las exposiciones de motivos, surgían unánimemente dos ideas de resaltante simultaneidad: La exaltación del valor humano y la Planificación; si lo primero, por ser materia que va o debería ir implicada en toda regla de procedimiento, llegó hasta olvidarse para la formulación de las conclusiones y aún mismo en el estudio de las actividades particularizadas, excepto en el limitado lugar que le dió la Comisión de Enseñanza, Transporte y Vialidad Rural; lo segundo planteó con crudeza al arquitecto, la verdadera definición de lo que se entendía por "anhelo común".-

El sentido general con que fué usado el término "Planificación", difería del significado con que comúnmente se le conoce en urbanística, en el que se le involucra un neto sentido de COMPOSICION, es decir: que mientras con el sentido general apuntado no se entendía más que una simple ~~coordinación~~ coordinación de disposiciones, para el arquitecto debía existir una valoración de las mismas.-

Sin embargo, es útil recordar que la coordinación valorada existió siempre en potencia en el pensamiento del agricultor..... quien bregó incesantemente por equilibrar el fin llamado "netamente utilitario" que predominaba en pos de las

conclusiones, con el otro no menos práctico: el humano, que se dejaba transportar a través de las manifestaciones de los hombres que viven junto a la tierra; representando para el arquitecto el deseo de posibilitar el "..... incremento de la producción, una mayor justicia distributiva y una mayor seguridad de bienestar colectivo".-
Y así se juntaron arquitecto y agricultor.-

Lo que el arquitecto oyó, vió y sintió en el Congreso de Paysandú, sirvió para afirmar sus ideas y consolidar la labor emprendida y hoy puede repetir lo sustentado en aquella oportunidad, concretado en experiencias y principios.-

No puede existir ciudad sin campo, ni campo sin ciudad.

Del examen socio-económico de las aglomeraciones humanas contemporáneas, la ciudad no es más un hecho aislado que en un tiempo pretérito justificó su planeamiento y la técnica del urbanismo.-

El campo tampoco es una región aislada, donde sólo existe vegetación y moran las vacas.-

Ciudad y campo configuran medios orgánicos relacionados por múltiples aspectos económicos, sociales y físicos, donde los contingentes humanos se estabilizan con caracteres más o menos densos o ralos y donde la vida - con modalidades propias - no excluyentes, sino complementarias, hace necesaria una íntima y armónica correlación.-

1945...

LA COMISION DE ORDENAMIENTO INTEGRAL DEL AGRO propone AL PRIMER CONGRESO

NACIONAL DE COLONIZACION, LA SIGUIENTE CONCLUSION :

DECLARACION DE PRINCIPIOS

o Las actividades que conforman la vida agraria nacional, forman parte inseparable de un todo, que es la misma vida nacional y por ende, sujeta a las influencias de las relaciones internacionales.-

o que en la vida agraria nacional se evidencia actualmente un estado de grave crisis que se manifiesta con mayor o menor intensidad en las distintas expresiones de la Producción, Consumo y Habitación.-

o que esta crisis del agro aún cuando se considere en parte como resultado de la influencia de los fenómenos sociales mundiales, debe atribuirse inequívocamente a la inexistencia de armonía entre los múltiples factores concurrentes al bienestar humano.-

o que siendo estos factores concurrentes, espirituales unos y materiales otros, los cuales deben actuar con la armonía entre el sentido de la vida, la conformación del marco material y la forma de realización de éste, esa armonía debe ser obtenida por un proceso fundamental de composición; es decir: de las relaciones organizadas entre las formas y entre éstas y el espíritu humano, de acuerdo con las posibilidades que la cultura y la técnica actuales lo permitan.-

P O R T A N T O

El Primer Congreso Nacional de Colonización expresa su aspiración de que los Poderes Públicos resuelvan la creación de un Organismo Competente de Planificación, que debe estudiar a la brevedad posible y con carácter urgente, el planeamiento nacional como método único capaz de orientar y coordinar el estudio integral de todos los problemas sociales, económicos y técnicos del agro.-

M I E N T R A S T A N T O

8
Como etapa previa y transitoria, crear dependientemente del Poder Ejecutivo, pero en estrecha conexión con los Municipios y Entes Autónomos, una coordinación dirigida a obtener de inmediato los beneficios de la organización precitada, dentro de las órbitas correspondientes.-

... 1961

AFINCAMIENTO Y PRODUCCIÓN

Las exigencias económicas de la vida contemporánea se evidencian por el desequilibrio (1) entre la producción y el consumo.-

Estas exigencias, que acontecen con caracteres cada día más graves desde la última conflagración mundial, han hecho volver la vista al CAMPO, por ser la fuente principal de las riquezas que hacen posible la subsistencia del hombre, e impulsan su actividad hacia la superación del bienestar individual y colectivo.-

Este visage - que podría llamarse activo- reclama imperiosamente del medio rural, un tal grado de entendimiento, que medido por el "cuantum" que fijan los standard vitales de los pueblos, sobrepasa generalmente toda posibilidad de obtenerlo, porque sorprende al productor en condiciones poco propicias para lograr su estabilización en el medio físico, ya que lo encuentra en un cierto estado social-económico insuficiente, que se caracteriza por un incipiente desarrollo cultural e inadecuada idoneidad técnica.-

La necesidad de aumentar la producción del campo, ha creado procedimientos que superándose día a día, revelan la posibilidad técnica de conseguirla; pero

(1) Fenómeno permanente que motiva en todas las épocas, los procesos y políticas económicas para superarlo - ver La Ciencia Economique et L'action - Mendes France et Ardans- UNESCO-Paris 1954- Ed. Juilliard.-

también ha puesto de manifiesto que su sola obtención no resuelve los problemas sociales que afectan al productor y al consumidor, presumiblemente porque no sólo se trata de obtener riqueza, sino también de que ésta se distribuya adecuadamente a las necesidades de uno y otro; lo que en realidad podría traducirse en que EL AUMENTO DE RIQUEZA DEBE SER ACOMPAÑADO POR UNA SUPERACIÓN DEL NIVEL CULTURAL, QUE SIMULTANEAMENTE LA AFIRME Y LA CONSUMA.-

Los esfuerzos realizados hasta el presente, han venido demostrando conjuntamente con la complejidad del problema - la necesidad de enfocarlo de un modo integral, por cuanto las experiencias dirigidas a acrecentar sólo la productividad, aún considerada como fuerza impulsora de la evolución de un estado social- han demostrado que ambos fenómenos acusan desarrollos con ritmos distintos; originándose disociaciones inconvenientes entre los estados económicos y sociales, desde que constituyen causa de nuevos problemas de la misma naturaleza que los anteriores.-

La necesidad de equilibrar los factores determinantes de una estabilización socio-económica,

aparece así hoy evidente y de este modo es declarada por todos quienes se ocupan del problema, y en ese sentido aparece cada vez más notoria, la correlación y reversibilidad de los fenómenos sociales y la inducción, también reversible, de estos en el medio físico.-

Aquellos factores son: EL AFINCAMIENTO Y LA PRODUCCION.

Tanto uno como otro, adquieren distintas y diversas modalidades que dependiendo del medio físico-social y de su evolución histórica, obliga a cada estructura regional, a realizar su experiencia propia .-

La experiencia observada en el país, es la siguiente: Pasemos por alto el largo proceso de gestación de las actuales determinantes del problema, para fijar la atención sobre los hechos y estructuras que en el momento gravitan sobre nuestra realidad campesina, como resultante de las inquietudes que se han manifestado y se manifiestan todavía y citaremos 4 documentos que a nuestro juicio sintetizan el proceso mencionado y que según el orden apropiado para esta exposición, son los siguientes:

- 1- El "Informe de la Misión Técnica, auspiciado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y la Organización de las Naciones Unidas, para la Agricultura y la Alimentación", (F.A.O.) producido a petición del Gobierno Uruguayo en el año 1951.-
- 2 - Los programas Técnicos del Ministerio de Ganadería y Agricultura, para fomento de la Producción Agraria.-
- 3- Las resoluciones del Congreso Interamericano de Municipios de 1953, referentes al punto IV de la IV Reunión celebrada en Montevideo, sobre "Coordinación del Planeamiento Municipal", con el Regional y Estatal.-
- 4- La Ley No. 11.029 del 12 de enero de 1948, por la cual se crea el Instituto Nacional de Colonización.-

reordenarla

a la paz. argentina

Con estos cuatro instrumentos, se ha puesto en marcha, lo que podemos denominar la REFORMA AGRARIA en el Uruguay, constituyendo todos ellos cuerpos normativos tendientes a concretar acciones, ya dirigidas como el 1o., 2o. y 4o., ya espontáneas como los que pueden derivarse de las aspiraciones formuladas en el Congreso Interamericano citado.-

1- El Informe Conjunto de F.A.O. hace recomendaciones sobre:

- Utilización de la Tierra y Métodos de Producción.
- Transporte, Almacenamiento y Comercialización de la Producción.
- Organización de los Servicios Técnicos y de Investigación.-
- Precios, Política de Precios, Inversiones, naturaleza y requerimientos de capital y cálculos sobre aumentos de producción.

y sugiere una serie de procesos técnicos relativos al mejoramiento del trabajo, así como la necesidad de realizar un ESTUDIO DEL SUELO.-

2- Los Programas Técnicos del Ministerio de Ganadería y Agricultura, son diversos y tratan de estimular la producción, tomando aspectos ya parciales, ya totales, y parten de la base de que el aumento de producción significa el impulso más conveniente para modelar el cuadro físico y asegurar el afincamiento confiándose de este modo, a una política enteramente casuística de resultados - no diremos negativos - pero sí, ~~imprevisibles~~ imprevisibles.-

Algunos de estos programas han servido de información al trabajo realizado por la Comisión Técnica de F.A.O. y el Banco Internacional y otros se apoyan en él.-

3- Las resoluciones sobre el punto IV de la IV Reunión Interamericana de Municipios afirma:

- El criterio integral de planificación sobre la base de la coexistencia relacionada de la ciudad y el campo.-
- La competencia del gobierno local a esos efectos.-
- La coordinación entre los Gobiernos Comunales y la Autoridad Nacional.-

- ~~El intercambio de experiencias.~~ La existencia de un organismo planificador.-
- La decisión jurídica de las mancomunidades.-
- El intercambio de ~~referencias~~ experiencias.-
- Las condiciones de trabajo como objeto de la planificación de un ordenamiento progresivo de la comunidad y del individuo.-
- La cooperación técnica y económica del Gobierno Nacional, con los gobiernos locales.-
- La colaboración universitaria para la formación y desarrollo de la conciencia comunal.-

4 - La ley que crea el Instituto Nacional de Colonización, define a esta y a los efectos de la ley, como el conjunto de medidas a adoptarse para promover una "racional subdivisión de la tierra y su adecuada explotación, procurando el aumento "y mejora de la producción agropecuaria y la radicación y bienestar del trabajador rural" y establece:

- Las distintas formas de colonización, según sus fines, destino, tenencia de la tierra, extensión de parcelas, densidad, duración, nacionalidad del colono y grado y formas de ingerencia del Instituto.-
- La relación de las colonias con los aspectos geográfico y antropológico del medio físico, considerando: Jurisdicciones administrativas, disponibilidad de comunicaciones y adecuada productividad del suelo.-
- La implantación en el territorio de modo que permita la capacitación del colono.-
- El equipamiento de la colonia, fomentando las construcciones de viviendas y el funcionamiento de plantas de concentración de productos e industriales, cooperativas, servicios culturales, equipos e instalaciones de trabajo y comunales.-
- La selección del colono y su adaptación y fusión étnica y social.-
- El fomento del cooperativismo y formas similares, cultura y enseñanza agraria y colonización privada.-
- El estudio sociográfico de poblados campesinos e indigentes.-
- Preceptúa asimismo, el hábito al trabajo y al afincamiento familiar, con limitaciones propias del núcleo económico que conforman, dotando a éste de reservas parcelarias para fines de interés colectivo; la explotación técnica y la ayuda económica por medio de préstamos, valorando la adjudicación de tierras en función de su capacidad productiva y posibilidades de explotación, y adjudica al Instituto la función de formular planes de colonización intensiva, subdividiendo las tierras en función de la unidad económica y social, con regímenes económicos para su adquisición y reserva, etc.-

En la práctica, esta ley tan completa, que más bien parecería un texto didáctico que un instrumento legal, no ha podido ser aplicada hasta el presente en otra forma, que como extensión de la autoridad que anteriormente ya venía desarrollando la Sección "Colonización" del Banco Hipotecario del Uruguay, sobre cuya estructura administrativa empezó a funcionar el Instituto que la ley creó; extensión pequeña por cierto, si se considera la amplitud de cometidos y las posibilidades que a tal efecto le puede ofrecer la estructura socio-económica nacional y que la ley misma propone reordenar.-

Círculo vicioso que se pretende romper por medio de una acción destructora del latifundio, y por la redistribución del suelo con fines específicos de Producción y Afincamiento.-

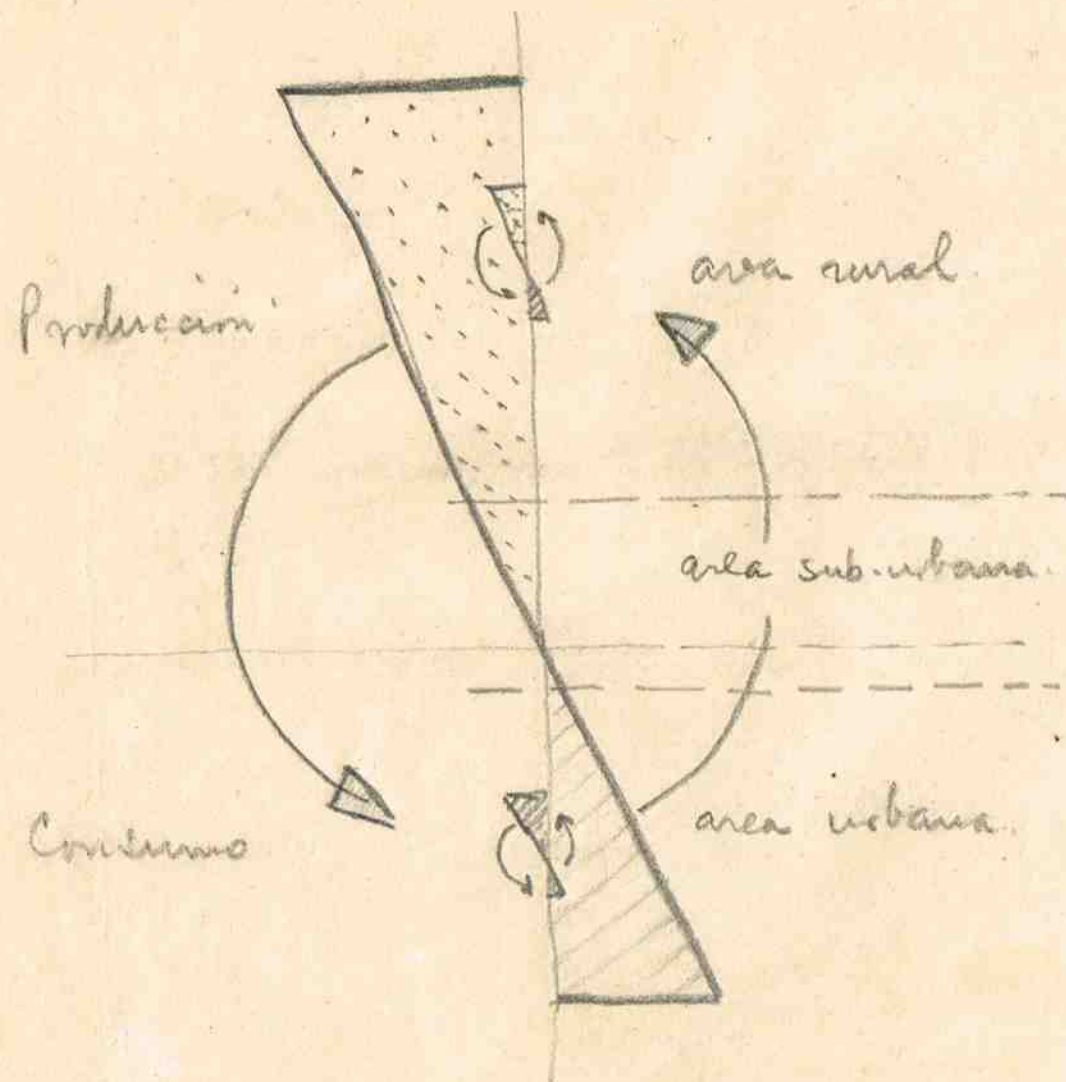
Pero si estos fines son incuestionables, esas posibilidades han influido asimismo, para que se enfatice el sentido del aumento de la producción, dislocándose de ese modo, el efecto integral progresivo y por tanto, la necesaria influencia de la ley, sobre el afincamiento.-

En consecuencia podemos decir que, analizados los antecedentes expuestos y sus actuales proyecciones sobre la situación presente de la producción y el afincamiento, el informe conjunto de F.A.O., la Ley de Colonización y los Programas Técnicos, obran exclusivamente sobre la producción, salvo la Ley de Colonización que gravita en plano correlativo, incipiente en el orden redistributivo de la tierra, en función de su producción y ~~acciones~~ ~~financiamiento~~ financiamiento; constituyendo un grupo de acciones dirigidas en un plano económico inconsulto del afincamiento; y que por otra parte, las conclusiones del Congreso de Municipios enfoca este último aspecto, a modo de reacción ante las tentativas desconexas que obran en la realidad, no olvidando por tanto, el problema de la producción y estableciendo de este modo, un propósito de coordinación espontánea entre los valores físicos y humanos.-

ESTO ES PARA NOSOTROS, LA ARQUITECTURA DE LA COMUNIDAD? Y es entonces aquí, donde el arquitecto debe tener su parte.-

A nuestro juicio, los cuatro instrumentos citados deben complementarse y los estudios que venimos realizando se dirigen a obtener una coordinación en el contenido y propósito de aquellos, afirmando la efectividad integral de uno de ellos: LA LEY DE COLONIZACION, que conceptuamos un verdadero mecanismo legal de planificación rural, si se orienta su estructura normativa de tal modo, que sus normas se concreten en formas - físicas y humanas - estéticas o dinámicas - y para ello débense consultar aspectos fundamentales de las mismas, como son:

LOCALIZACION
CONTENIDO
DIMENSION
CONFORMACION
TEXTURA



Equilibrio teórico entre la producción y el consumo

- La producción de las áreas rurales y sub-urbanas deben cubrir el consumo del área urbana.
- La producción y el consumo, relacionados con sus exigencias territoriales, distinguen las áreas.
- El consumo, en sus formas culturales, parte del área urbana hacia las de producción cerrando el ciclo económico.
- Siendo estos fenómenos de carácter reversible, la inversión de los términos producción-consumo es válida en cuanto se observe desde el punto de vista de la producción de la zona urbana y el consumo de las rurales, cerrándose igualmente el ciclo económico.
- Ciclos menores de la misma naturaleza deben ser teóricamente considerados dentro de cada zona, dada la existencia de población en ellas.

TIPOLOGIA DEL AFINCAMIENTO

Mucho se ha debatido sobre la interacción entre las formas de producción y del afinamiento, existiendo quienes afirman que no podrá pretenderse alcanzar a este último, sin haber antes afirmado la producción.-

Por el contrario, se sostiene que aunque sea posible elevar los niveles de producción, ello ocurrirá eventualmente si no se afirma por otros medios, el mantenimiento del hombre en el medio productor, ya que de otro modo la única influencia económica imperante desemboca en un lucro excesivo, conducente a la búsqueda de otros medios favorables para su consumo.-

La necesidad de orientar la acción hacia fines inmediatos, para resolver problemas perentorios y azas complejos, no han permitido dilucidar tal vez esta cuestión, desconociéndose así la importancia capital que ella encierra, ya que de aclararla significaría introducir una base conceptual en la formulación de planes, que aunque de ejecución más larga, no llegaría a comprometer soluciones inmediatas.-

No podrá afirmarse de que una u otra teoría esté despojada de verdad; sería imposible concebir que el afinamiento pueda sostenerse sin producción, como ésta sin aquel.-

Es que el afinamiento represente una forma particular de consumo; pero de un consumo que no observe solamente la riqueza producida en el medio al cual pertenece, aún cuando en buena parte depende de ella.-

Pero lo que sí, puede afirmarse del aporte dado al problema por ambas posiciones, es que se llega a confundir afinamiento con vivienda, es decir, con un elemento del mismo

cuya naturaleza si bien revela bastante de sus propios caracteres, no podrá nunca abarcarlos todos, desde el momento que la vivienda es consumo y el afinamiento es a la vez producción y consumo.-

No puede anteponerse entonces la producción al afinamiento como algo separable; antes bien más que complementarios, desde que ambos se enraizan en el cuadro geográfico de la comunidad.-

Es en este orden geo-económico, cuyos caracteres presentes definen una realidad, que se deforma con la incidencia de políticas simplistas tendientes - por razones ocasionales- a desarrollar aspectos parciales de ella.-

El afinamiento es por tanto, permanencia en un sitio dado, pero permanencia que posibilita la obtención de los mayores beneficios sociales, económicos y físicos para el individuo y la comunidad, situación sólo alcanzable si los factores constituyentes de estos órdenes, también gozan de la necesaria permanencia que demandan por naturaleza los medios y fines previstos; en fin, una cuestión de grados o etapas de evolución que se definen por realidades sólo apreciables desde un ángulo de observación del fenómeno integral.-

El afinamiento llega a ser así, una forma de estratificación social apoyada en valores geo-económicos, de los cuales la habitación es uno de ellos, como así también el trabajo, la cultura, la circulación y el medio físico en general, con impulsos y reacciones propias (1) que definen su grado de estabilidad.-

(1) Estos impulsos y reacciones, referidos también a los mismos valores constitutivos de la actividad humana, empiezan a ser también observados con el mismo criterio, definiendo ya individualmente o en forma grupal, lo que se ha dado en llamar "OPORTUNIDAD ECONOMICA".

Tal concepto tiende a reconocer las posibilidades de una superación

La habitación y el trabajo, siendo en principio funciones humanas fundamentales, sólo llegan a ser expresiones inequívocamente reveladoras del afincamiento, cuando van acompañadas de los necesarios aportes culturales y los posibles y convenientes medios de circular. Es este el único modo de concebir una estructura socio-física estable y cuyo ejemplo queda patentizado por la estabilidad del afincamiento urbano, que constituye la ciudad.-

No existe razón para que el afincamiento rural deba responder a otras características y

aún cuando como también sucede en el medio urbano, sea difícil - sino imposible - desde un punto de vista principista, definir el grado de interacción de los aspectos funcionales citados, parecería que el orden de las distancias entre las diversas localizaciones de la función humana y por lo tanto la circulación, es el aspecto básico que habilita o regula en el ambiente rural, las posibilidades ~~evolutivas~~ evolutivas de los demás aspectos intervinientes.- Sin negar entonces la importancia que puede tener el conocimiento histórico en la formación de las clases o grupos sociales, ni que ello pueda constituirse en factor

en el orden económico-social, por la vía de la mejor utilización de sus recursos naturales o artificiales.-

La experiencia analítica sobre distintos elementos relacionados a un medio social determinado, permite ordenar una visualización de la realidad física.- Esta visualización ordenada por agrupamiento de características similares, determina la clasificación de distintas formas y clases de oportunidad económica.-

Para cada medio rural, ubicado en distintos sistemas nacionales y regionales, esa clasificación es particular y derivada del encuentro de diversos factores que son: predios, volumen de negocios, rendimiento de producción, eficiencia del trabajo, eficiencia del equipo, Mercado, disposición de terrenos y edificios, condiciones personales.-

La influencia relativa entre los citados factores, analizada en una situación real, señala como inevitable la acentuación de las diferencias económicas y sociales entre las clases.-

Los estudios desarrollados por el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA) en el área experimental de San Ramón, Depto. de Canelones, han conducido al Dr. José Marull a afirmar su pensamiento, considerando así mismo que ante la situación de esa zona, en estado deficitario en aspectos tales como: deficiencias del sistema de arrendamientos, del modo de trabajar la tierra, del sistema económico que im-

pone el atender las necesidades inmediatas con sentido individual, etc., es fundamental el estimular el conocimiento de nuevas técnicas de trabajo que desarrollen nuevas y mejores oportunidades y consecuentemente las condiciones habitacionales y laborales.- Dificultades para el desarrollo de este objetivo, se presentan en esa área a través de las características naturales del hombre, individual y grupalmente, frente a formas de trabajo impuestas por una rutina transmitida por herencia e imitación, impulsada por la costumbre y por las posibilidades naturales de suelo y clima.-

DISTRIBUCION DE LA POBLACION (1)

datos de la Rev. C.E.D.A. 1942

Montevideo 1/3

Dispersos 1/3

CIUD. del Interior 1/6

Rancheríos 1/18

Villas Puebl.y Colon 1/9

CIUDADES	Montevideo	$\frac{1}{3}$	$\frac{1}{2}$	DEL TOTAL
	CAP. del Int.	$\frac{1}{6}$		
DISPERSOS			$\frac{1}{3}$	" "
VILLAS, PUEBLOS Y COLONIAS			$\frac{1}{9}$	" "
CASERIOS Y RANCHERIOS			$\frac{1}{18}$	" "

(1) Datos tomados de la Rev. C.E.D.A., obtenidos en el Ministerio del Interior.

importante para una orientación planificadora, no será nuestro propósito entrar en materia ajena a nuestra competencia; limitándonos tan sólo a agregar un punto de vista locativo (1) que permita clasificar los grados de afinamiento con el fin de aclarar el razonamiento, y para ello, tomemos como base nuestra apreciación de la realidad.-

La situación actual del país puede observarse -a estos efectos -y de un modo general, bajo dos formas; el desplazamiento entre localizaciones rurales y el desplazamiento entre el medio rural y la ciudad.-

Ambas formas no son más desde luego, que expresiones polarizadoras de una serie infinita de matices, que varían desde el normalismo más absoluto, hoy felizmente destruido, a la más arraigada expresión sedentaria y que se manifiestan en el trasiego constante que en distintos grados y características se produce entre los ~~2.500.000~~ 3.000.000 millones de habitantes que componen la población del país. (2)

Este trasiego o movilidad locativa se produce ya individualmente o en forma grupal en ciertas circunstancias, con características de nuevos "éxodos" con los que principalmente se han visto aumentadas las poblaciones urbanas.

La movilidad locativa individual, puede decirse que adopta una modalidad permanente en este momento y por su volumen puede llegar a convertirse en grupal, sistematizándose hasta señalar como fenómeno perfectamente definible, la constante incrementación de las poblaciones urbanas (3).-

La movilidad en ambas formas de desplazamiento geográfico señaladas, tienen en común líneas funcionales básicas y otras que podríanse llamar reguladoras del impulso que las determina.

(1) Puede verse - Sociología Rural Nacional - Migraciones Rurales - Pág. 507 - Dr. Aldo Solari.-

(2) Estudios realizados por ITU sobre la movilidad de la población del área de S. Bautista, permiten afirmar la existencia de un ciclo vital que incrementa la población de Montevideo en forma constante, manteniendo el número de habitantes de la localidad.-

Entre las primeras figuras, casi siempre en primer término, la búsqueda de trabajo (producción) y el encuentro del motivo para gastar (consumo).

En las segundas, una formación cultural con necesidades propias no satisfechas o superadas y la existencia de una vitalidad, que en un estado de incipiente desarrollo impulsa al cambio de radicación.

En todos los casos, la habitación (1) expresa el resultado de las situaciones planteadas, con el exponente de un cierto grado de desarrollo y equipamiento y es atendiendo a esto que estableceremos los siguientes tipos de AFINCAMIENTO con el propósito de definir base de apreciación de los fenómenos reales y sin perjuicio de que se admitan las más variadas combinaciones entre los aspectos que caracterizan a los mismos.

En cuanto a ⁹ cuando las expresiones clásicas relativas a las formas del equilibrio físico, debe considerarse que el desplazamiento entre el medio rural y la ciudad, significa la contrapartida de un afinamiento inestable o de una estabilidad total y que los que acontecen en el medio rural la de un estado de marcada in diferencia.

AFINCAMIENTO
ESTABLE

Fig.2

AFINCAMIENTO
INESTABLE

Fig.3

AFINCAMIENTO
INDIFERENTE

Fig.4

Clave

(1)- Considerada como una forma de equipamiento y uso de las instalaciones que demanda la existencia de la unidad social básica en el medio rural, y que comprende posibilidades económicas, culturales y de circulación.

Es importante pues que las características o condiciones de desplazamiento y las posibilidades que le vuelvan propicio, sean tenidos en cuenta para analizar las situaciones bajo las cuales puede distinguirse los distintos grados de afincamiento. A la luz de estas observaciones es dable expresar que lo que aquí se define como afincamiento estable, es el estado de arraigo demostrado por la existencia de habitación permanente, con carácter de residencia eventual en la generalidad de los casos; producción individual con tendencia creciente, pero por lo general autolimitada por ahorros e inversiones no siempre equilibrados y formas culturales permanentes o semi-permanentes, muchas veces constituidas por servicios propios.-

Del mismo modo el afincamiento inestable sería constituido con habitación de cierta permanencia pero sujeta a cambios eventuales derivados de ocasionales o temporarias posibilidades de producción o empleo. Por lo general en este tipo de afincamiento se manifiesta actualmente una forma de producción a breve plazo, con menor arraigo del capital. En el orden cultural no va acompañada precisamente del equipamiento necesario.-

El afincamiento indiferente es de habitación provisoria y promiscua, carente de formas estables de trabajo y servicios culturales; es interesante constatar en este tipo, una tendencia- en cierto modo conformista- que lleva a ordenarlo sobre bases propias de organización social, establecidas al margen pero similarmente a las constituidas por el estado legal, dando así fisonomía de permanencia a una situación grupal que se sitúa generalmente por debajo del plano aceptable por la dignidad humana.

La existencia del afincamiento indiferente puede ser explicada por residuo de inestabilidad locativa de las dos otras formas del afincamiento, producidos por defectos en la estructura económica, social y cultural del país.-

Con el gran establecimiento productor, la estructura colónica y el "rancherío" podría tipificarse - a nuestro juicio- a las formas de afincamiento estable, inestable e indiferente respectivamente.-

Desde luego que de estas precisiones surge evidente la necesaria correlación de los tipos señalados, con una cantidad de aspectos tales como la cantidad de población(1), tipos y formas de producción, índices económicos, etc. cuyos respectivos estudios no nos compete profesionalmente más allá de lo necesario como para interpretar su contenido físico, y a la vez con las limitaciones que nos impone el propósito de este estudio.

Señalamos tan sólo que investigaciones profundas, son todavía necesarias para aclarar los aspectos citados y que pueden modificar los puntos de vista que aquí se exponen. En tal caso podríamos admitir que nuevos enfoques podrían ofrecer una visión más clara del fenómeno del afincamiento.(2)

En este orden de ideas entendemos convenientes precisar dos relaciones del afincamiento - una cuantitativa y otra cualitativa; la primera referente a la cantidad de población que comprende y la segunda al valor económico-social de la producción.-

En ambos casos cifras globales interesan especialmente para propósitos de un planeamiento nacional.-

Posiblemente una elaboración sistemática de las cifras dadas por los censos quinquenales que viene realizando el Ministerio de Ganadería y Agricultura provean de material suficiente para ello, pero aún así se carecería de la técnica adecuada para implantar y mantener un estado de cosas, que en

(1) Según cálculos realizados sobre el Registro de vecindad obtenido en 1957 por el M. del Interior, la densidad de la población rural sería de 11,3 hab. por Kilómetro cuadrado.-

(2) no sería improbable que existiera una relación concreta entre las formas de tenencia del territorio y el afincamiento, por lo menos en cuanto a la "propiedad" ya que ella puede significar el más alto propósito de estabilización locativa.- (hgs.)

RANCHERIOS

80.000 HABITANTES APROX.

$$\frac{A}{N^{\circ} \text{ Ranch.}} = \frac{B}{N^{\circ} \text{ Pred.}}$$

A: S.T. Km²
B: Htas. prop.

variación de la densidad
de rancharios en relación
al promedio de sup. propietario

Artigas	26	Treinta y Tres	26
Salto	43	Cerro Largo	46
Faysandu	23	Rivera	29
Río Negro	12	Tacuarembó	58
Soriano	23	Durazno	44
Colonia	29	Flores	12
San José	7	Florida	12
Maldonado	4	Lavalleja	14
Rocha	7	Canelones	—
		TOTAL	415

rigor a la verdad, deja al usuario en el desamparo más absoluto, para acompañar con su iniciativa e interés a los requerimientos colectivos.

El problema nuestro es entonces reducir esas cifras a un valor conceptual y en ese sentido el tipo de afincamiento estable debe reconocerse como condicionado a la producción pecuaria y por lo tanto involucrando un mínimo de población radicada. Del mismo modo puede percibirse que el afincamiento inestable coincide en rasgos generales con la producción agrícola, - particularmente la intensiva- absorbiendo con porcentaje elevado de población de acuerdo con la naturaleza de tal forma de explotar el suelo.-

Por otra parte, conviene precisar la enorme diferencia que desde el punto de vista económico representa el costo de mantenimiento de los servicios de producción, administrativos y culturales en general, para uno y otro tipo de afincamiento, a tal punto que las deficiencias que en ambas pueden observarse, podrían ser las causas tal vez fundamentales de la movilidad locativa, individual o grupal que los caracteriza.-

Es incuestionable que la menor densidad de población impuesta o no- por la necesidad territorial de producción, conspira contra la economía de los servicios sociales y de este modo se convierte en causa de ausencia de ellos. El predominio de la producción ganadera en el país, sea o no justificada, crea un problema de costos para el mantenimiento de escuelas, servicios policiales asistencia médica, etc.-

Exigencias del nivel cultural, creadas en su mayor parte por influencia de los centros urbanos, determinan la imprescindencia de los servicios locales, los que al no existir son sustituidos en parte por la iniciativa privada, creando base del afincamiento estable. Con todo debe tenerse en cuenta lo limitado de este esfuerzo,

unitarias

dada la defectuosa o inconstante transitabilidad de los caminos y la variable relación entre los intereses sociales y económicos que al fin de cuentas, vuelca la iniciativa hacia el menor esfuerzo que puede deparar los servicios existentes en la ciudad. Tal situación puede entonces explicarse por qué se tiende en estos momentos a reducir prudenialmente las áreas urbanas de explotación pecuaria(1), en razón de una cantidad de población compatible con la existencia económica de servicios y equipamientos físicos y sociales y también revela, al mismo tiempo, la necesidad de que para que tal cosa ocurra, con influencia directa sobre la característica del afincamiento, se proceda a definir las zonas en que esos servicios pueden ser usados en efectividad.-

Si se extiende este punto de vista al tipo de afincamiento que hemos llamado inestable, y relacionado con las formas de producción agrícola, observase que al aumento lógico en la densidad de población no se acompaña ni la estabilidad económica que puede aportarse por vía de una estable comercialización de productos, ni una existencia correlativa de servicios, ni distribución territorial efectiva de los mismos, aunque el propósito de limitación unitaria para la explotación del territorio se manifieste en la misma forma que para el tipo de afincamiento estable, resultando es que se estudia, un estado de inestabilidad locativa, que puede muy bien relacionarse con el apresuramiento de la producción.- La estabilidad en este caso no pasa de ser ocasional y como generalmente ocurre en tales situaciones, la propiedad tiende a transformarse poco a poco en una forma de arrendamiento u otro modo de tenencia del suelo, extendido a plazos que aseguren una cierta permanencia de explotación.-

En todos los casos, es incontrovertible que el principio natural de la seguridad, constituye el nervio motor de toda iniciativa, y que se manifieste en torno al interés individual o al interés colectivo.-

(1) Como veremos más adelante, esta reducción la establece en la ley de Colonización, referida al área máxima de explotación por familia o unidad social.-

Seguridad individual y seguridad grupal constituyen pues la médula del problema cuyo entorno debe fijarse en un equilibrado ajuste de ambos.-
No podrá, pues, considerarse como meta, (1) ni la total estabilidad del individuo, ni promover su excesiva movilidad locacional.-

La propia naturaleza cambiante del individuo y de la unidad o célula social que impone el cumplimiento del ciclo biológico, así como la tendencia a superar los planos de estabilización económica y cultural que le es propia, impide que los términos de un total afincamiento estable pueda ser alcanzado, lo que por otra parte significaría aspirar a una vuelta al sedentarismo y al aislamiento o anulación de las relaciones territoriales más vastas que las de la simple vecindad. Del mismo modo la excesiva movilidad del usuario transforma su afincamiento a un proceso nuevamente ocasional, que si bien impulsa a un uso más intensivo del territorio, conspira contra el afianzamiento de las instituciones y tiende a conformar un centralismo, que en la práctica ha demostrado constituir el cáncer de la estructura económico-social del país.-

Fenómenos tales como: tendencias localistas, centralizaciones funcionales, aumentos de la población urbana, despoblación de áreas rurales, etc., pueden ser observados como manifestaciones claras de una inmediata relación económico-social a la estructura y acondicionamiento del territorio.-

Es que la estabilidad o inestabilidad del afincamiento puede y debe ser referida a la estructura física que lo sustenta en cuyo orden de cosas el grado de seguridad individual deseable, tiene que ser alcanzado a través de una estabilización de los hechos territoriales relacionados a la seguridad grupal.-

(1) Con criterio realista.-

Es evidente que una disimilitud natural, jamás pueda permitir asociar el desarrollo de dos acciones. En nuestro caso, el grado de permanencia en el tiempo está definiendo la naturaleza de los factores económicos y sociales que en él intervienen y de éstos la necesaria permanencia mínima del hecho físico, está naturalmente limitando su relación a la acción grupal, por cuanto ésta tiene de permanente, sin que para ello deba intervenir la acción individual, cambiante por excelencia.-

LOCALIDAD, ZONA, REGION

De las consideraciones expuestas, sobre las relaciones territoriales del afincamiento, surge ineludiblemente la necesidad de fijar los conceptos de localidad, zona y región.-

En efecto: si se tiene en cuenta que la propia definición que hemos dado del afincamiento se fundamenta en la relación de sociedad - individuo o colectividad- al territorio, es lógico que una determinada conformación de sociedad exija a se constituya en una también determinada área de territorio.-

Por otra parte, este concepto es el que ha inducido a la sociología contemporánea para determinar los elementos constitutivos de la comunidad(1), y el que se incluye en las variadas definiciones de la misma(2)

- (1) - 1- Grupo de personas directamente localizadas en un área geográfica, como resultado de una interacción social en el mismo grupo y entre éste y el medio físico.-
- 2- Área geográfica continua.
- 3- Concentración de intereses funcionales comunitarios
- 4- Unidad funcional.-

- (2)- L.D. Osborn y N. Neumayer-"..un grupo de hombres, viviendo en un área geográfica de partes contiguas, con centros comunes

26
24

//

Pero si en un orden general de cosas la idea pudo ser aprehendida en las limitadas formas de una definición, no ocurre lo mismo en cuanto a los requerimientos de las técnicas que exigen el relativo estado de precisión adecuado a sus realizaciones.-

Es aquí donde volvemos a encontrar toda la complejidad que ya hemos reconocido de un modo general- al problema, y que se plantea en cuanto se entre a considerar los infinitos matices que aparecen desde la iniciativa individual, hasta el impulso grupal.

En todo caso para ordenar el conocimiento de las relaciones entre hombre y territorio, es posible adoptar una posición espectante que permita observar el fenómeno, considerado como una acción localizante y sujeta a una relativa movilidad productiva por el impulso y la posibilidad de cumplir sus fines; es así, por el momento que podemos llegar a obtener una noción del espacio social, por cuanto ello permite asignarle una dimensión y una conformación que lo limite.

Se requiere pues aclarar los fines de este impulso, o dicho de otro modo, en razón funcional, para cuyo objetivo puede partirse de la consideración básica de una de las tres formas fundamentales para tipificar la actividad humana:

// de intereses y actividades, y juntos funcionando en procura de las preocupaciones más relevantes de la existencia!- LA COMUNIDAD Y LA SOCIEDAD-Trad. Bras. 1936

- R. W. Murray "... es un grupo de personas ocupando una determinada área de sociedad, la cual participa de un sistema de intereses y actividades bastante amplio como para poder incluir casi todas sus relaciones sociales!- INTRODUCCION A LA SOCIOLOGIA.- Trad. Bras. 1947.-

Habitación, Trabajo y Cultura,(1) a las que ya nos hemos referido en otra oportunidad y dado que la reconocida reversibilidad existente entre las mismas, deben conducir al mismo resultado.-

Cualquiera sea el punto de partida habrá de considerarse, pues, la interrelación funcional y de este modo, el desplazamiento adecuado a la mejor obtención de la finalidad o naturaleza específica de la acción,; es esta una afirmación que puede muy bien convertirse en principio, por cuanto en realidad no es otra cosa que una traducción de la ley económica del menor esfuerzo.(2)

De acuerdo con lo ya expresado al estudiar las relaciones entre afincamiento y producción, sobre el sentido de permanencia del hombre en un lugar dado del territorio, no es ilógico reconocer en la habitación localizada, una base de medición para la fijación de sus grados y requerimientos de formas funcionales complementarias.-

(1) - No se considera aquí la circulación, como función básica, por cuanto el desplazamiento no llega a tener, como tal, finalidad por si mismo.-

(2) Los procesos y formas del cambio locacional han sido ampliamente estudiados desde el punto de vista económico-geográfico: EDGAR HOOVER: " Economía Geográfica", y "localización de la actividad económica".-

La habitación, pues, en tanto se considere como alojamiento, eventual o permanente podrá constituir un módulo funcional a través del cual, relaciones de trabajo, cultura y circulación se irán manifestando con los caracteres propios de sus distintas modalidades o matices y apenas factores influyentes de distinto orden tiendan a modificarla o modularla.-

Estos factores son en principio:

- 1 - LOS QUE NO DEMANDAN CAMBIOS LOCALIDADES DE ALOJAMIENTO.
- 2 - LOS QUE PROVOCAN CAMBIO EVENTUAL DEL ALOJAMIENTO O FUERZAN SU PERMANENCIA.
- 3 - LOS QUE EXIJEN CAMBIO TEMPORARIO DE ALOJAMIENTO.-

En el primer caso deben incluirse aquellos servicios o funciones que por su inmediata relación con la habitación o urgencia en procurarlos, adquieren una forma de integración a la vida doméstica o de otro modo, se localizan en proximidad a la misma, tales como el comercio de abastecimiento domiciliario, la escuela primaria, el trabajo agrario y el industrial, la policía, equipo de bomberos, policlínica y todos aquellos cuyo uso puede ser cumplido dentro de la jornada diaria de actividades, sin llegar a afectar el tiempo requerido por el desarrollo de la normal función productiva o consumidora del individuo y la unidad social que él integra.-

El área de territorio ocupada por el conjunto de este tipo de funciones es la localidad.-

Para el segundo caso deben considerarse aquellas funciones o servicios de uso accidental o intermitente cuya relativa complejidad o costo de mantenimiento, supera las necesidades globales de la vida doméstica; por lo general no afectan tanto a la comunidad como al individuo, por la razón cuantitativa que obra en su per-

manencia típicamente económica; tales como servicios de concentración o distribución de productos, liceos de enseñanza secundaria, escuelas especializadas, hospitales, hotel, oficinas administrativas etc.-

La utilización de tales servicios demandan siempre esfuerzo, principalmente por el obligado desplazamiento para alcanzarlos y ello afecta tanto al propio servicio, como al usuario del mismo.-

El área de territorio que comprende es frecuentemente imprecisa porque la regula el impulso humano que se produce como reacción a una necesidad y un orden de cosas también, no descartándose en ello, la influencia de los cambios históricos.-

Estos factores se encuentran en una cierta área de territorio comprendiendo un número no definido de localidades y que denominamos zona.-

Los límites pues de la Zona son generalmente imprecisos, a no mediar como también en la localidad con formaciones geográficas que constituyan barreras infranqueables por la acción humana; con todo, la extensión de la región ha sido siempre más imprecisa que la de la localidad y las clasificaciones que aquí hemos dado de los factores funcionales que intervienen en sus estructuras, a cada momento, surgen como sendas interrogantes, sólo contestadas por ocasionales circunstancias que afectan al interés individual.-

Sin embargo, no son pocos los problemas que se suscitan en la práctica, particularmente en cuanto se trata de localizar nuevos servicios, no tanto en la localidad como en la Zona, por el desconcierto que produce el desconocimiento de su posible efectividad. La consideración del mayor esfuerzo del hombre es siempre una función del interés por actuar y excepto las limitaciones impuestas por su agotamiento físico, ningún otro aspecto concurre concretamente a definir el alcance de su movilidad.-

APRECIACION DEL HECHO REAL

COORDENADAS POR SU ESTUDIO

NATURALEZA FISICA =

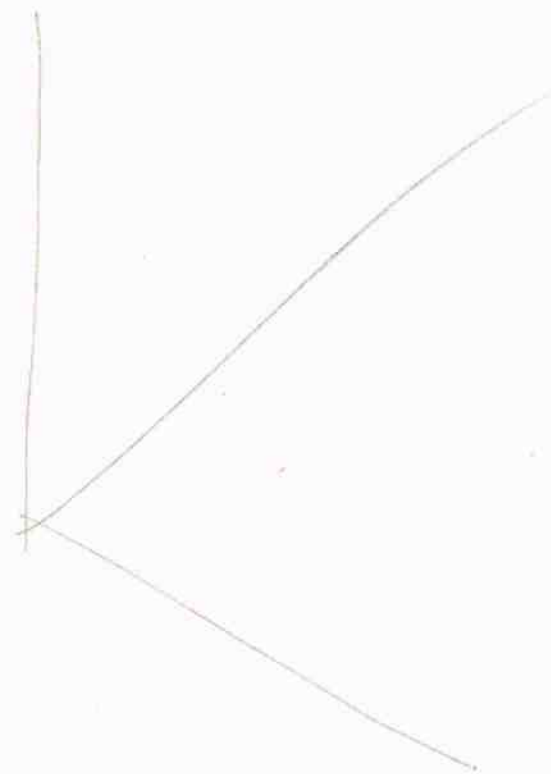
Cantidad Calidad

NATURALEZA HUMANA =

Individualidad Colectividad

NATURALEZA TECNICA =

Ciencia Economía



planos de posición, determinados sobre las coordenadas en razón de la relación entre los componentes de esta.-

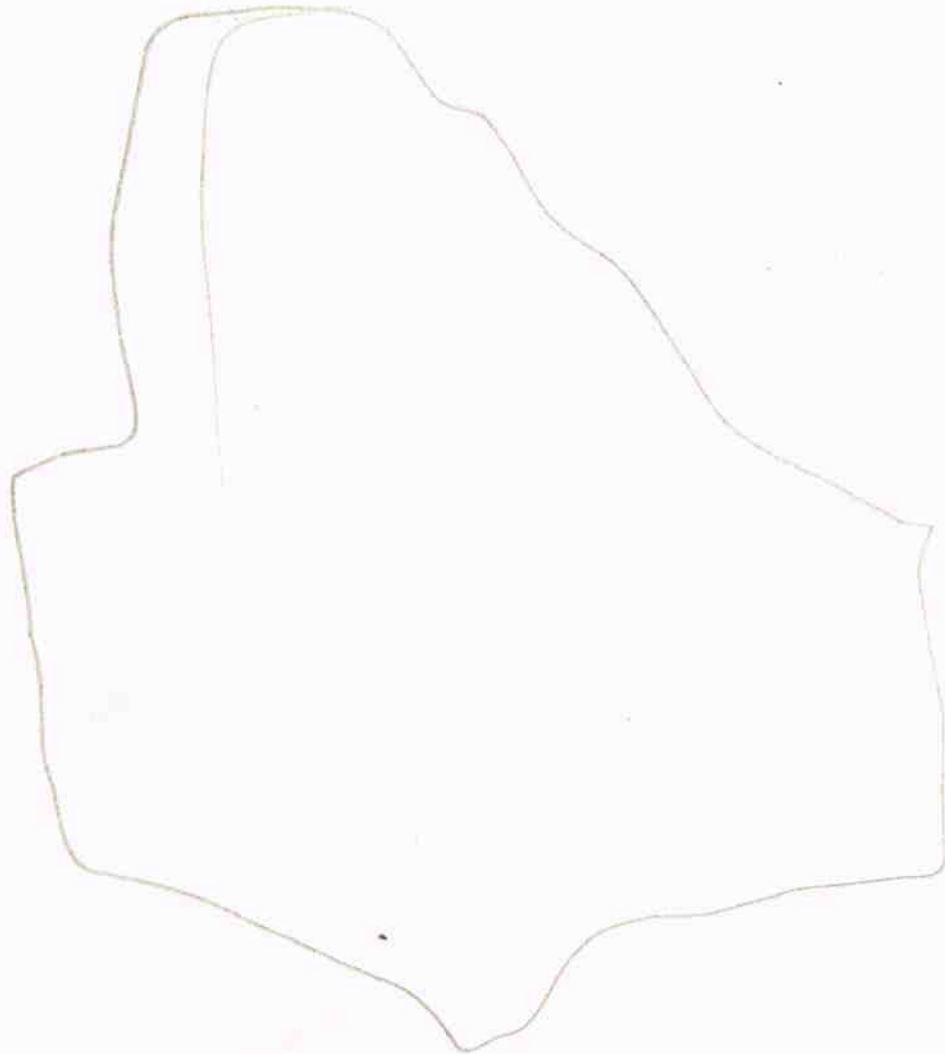


Fig. 6

DISTRIBUCION DE LA
PRODUCCION AGRARIA

GANADERIA
Hasta 5% agrícola

MIXTA
Del 5 al 20% agrícola

MIXTA
Del 20 al 40% agrícola

AGRICULTURA
Más del 40% agrícola

CENSO AGROPECUARIO NACIONAL 1951

Fig. 7

DISTRIBUCION DE LA
POBLACION RURAL

0.5 Hab/Ha.

0.25 " "

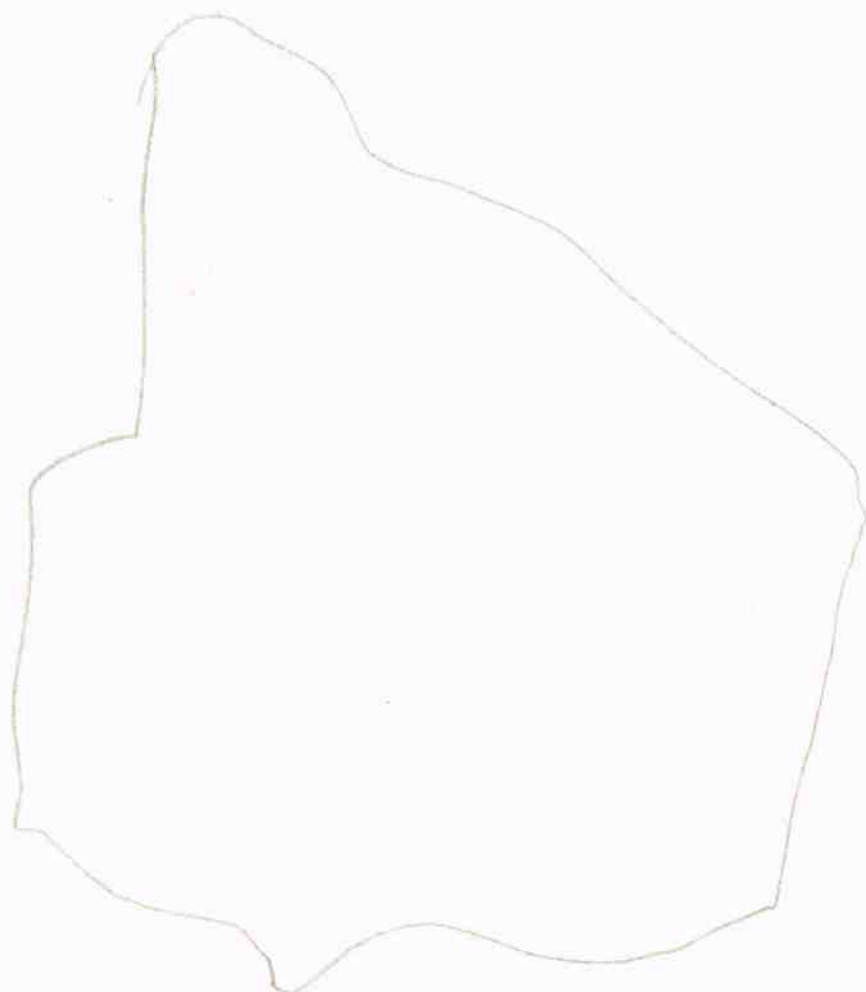
0.12 " "

0.06 " "

0.03 " "

0.015 " "

0.007 " "



CENSO AGROPECUARIO NACIONAL 1951

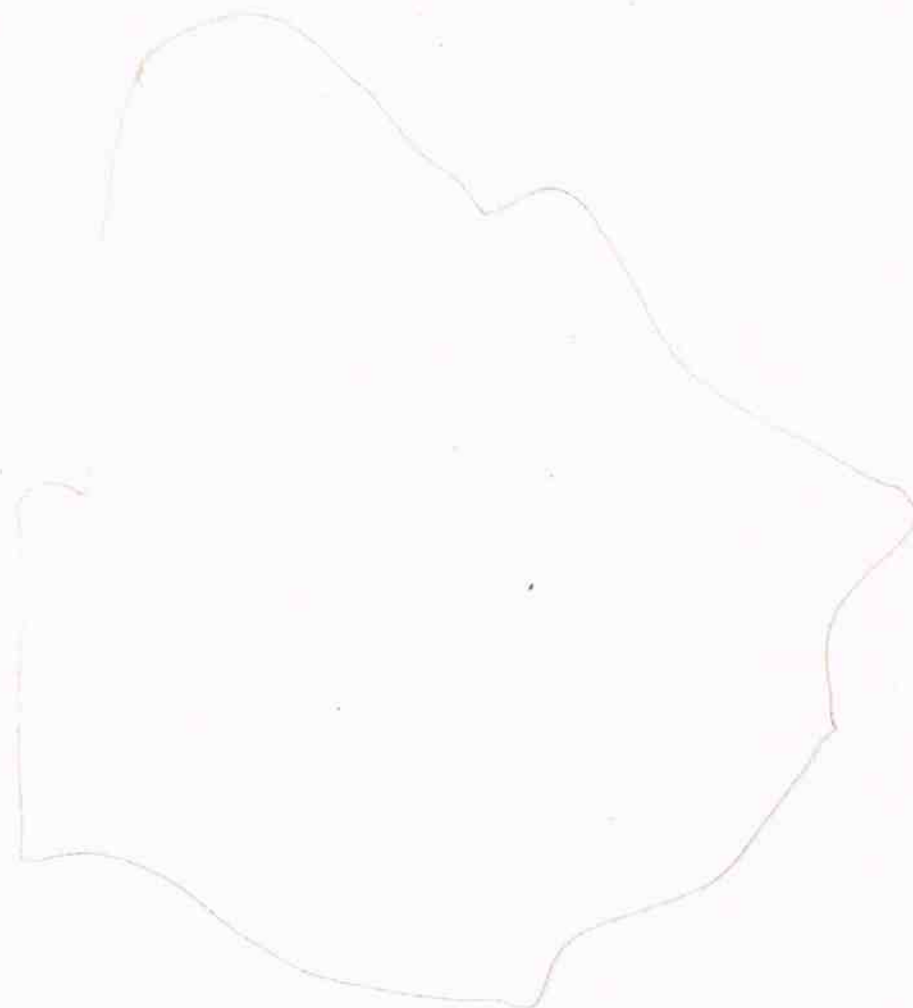
Fig.8

AREAS DE INFLUENCIA
DE LOS SERVICIOS ASISTEN-
CIALES DE SALUD
PÚBLICA.-

Según las ordenanzas para el tránsito de Enfermos (No.366 27/1/54) y Administración de Servicios Asistenciales(No.382-8/9/54), decretada por el Ministerio de Salud Pública.

- | | |
|----------------|--------------------|
| 2- Artigas | 10- Treinta y Tres |
| 3- Salto | 11- Mercedes |
| 4- Rivera | 12- Trinidad |
| 5- Tacuarembó | 13- Florida |
| 6- Melo | 14- Minas |
| 7- Paysandú | 15- Rocha |
| (Hosp.escuela) | 16- Colonia |
| 8- Fray Bentos | 17- San José |
| 9- Durazno | 18- San Carlos |
| | 19- Canelones |

- 1 - Hospital Nacional Montevideo
- " Regional
- " Departamental
- Area de influencia técnica
- " " " administrativa



El límite de las áreas de influencia no está determinada en la ordenanza y queda librado al impulso del usuario en cuanto se manifiesta como reacción a la necesidad de uso del servicio.-

En el tercer caso, la situación se presenta distinta: el cambio de alojamiento constituye un acto radical y se produce siempre que el interés individual o grupal no pueda superar la falta del servicio adecuado a la necesidad, sin el obligado cambio especial de su afincamiento, como sucede con la necesidad de hospitalización, la recurrencia a una administración central, etc.

Tal suceso ocurre en la región.

La región tiene también límites imprecisos y se reconoce su existencia- como la de la Zona- por el reconocimiento de los hechos que se han enumerado- ya por la repetición de las necesidades que los ocasionan, ya por la intensidad de las acciones que suscitan y que son generalmente medibles en las partes centrales del área de acción cuya existencia se supone.

Claro está que estas apreciaciones de la extensión territorial llega a tener un límite en cuanto el concepto de región- el de mayor amplitud, llega a interesar, por la escala de sus dimensiones,- como sucede en el Uruguay- a los límites nacionales por cuanto estos constituyen verdaderas barreras a la tensión funcional(1).- No obstante, entiéndese que tales barreras, aún cuando sean reales y pudieran ser consideradas como verdaderas limitaciones de una "super-región", el carácter político de las mismas y su generalmente inconsecuencia con la normalidad tensional de las acciones humanas(2) no induce a

(1) - E. HOOVER- Obras citadas.

(2) - En los hospitales de Montevideo se reciben gran cantidad de enfermos de Río Grande del Sur (Brasil), así como establecimientos industriales de este estado, ocupan preferentemente mano de obra localizada en áreas

considerarlas como definitorias de una estructura territorial.-

Es dable apreciar, que en cualquiera de las situaciones estudiadas y más acentuadamente en la región y la Zona que en la localidad, la extensión territorial es solo una conciencia de la acción y que son las partes centrales de esas áreas, las que únicamente adquieren valor de realidad.

A R E A S D E I N F L U E N C I A

La tendencia centralizante en la localización de los servicios, o sea la afinidad entre la implantación de un organismo necesario para atender las exigencias de una cierta área de población, con el mayor volumen de ésta, es una razón económica de la creación de las poblaciones que siempre se constituyen luego en cabeza de zona o región.-

De este modo, y ante la imprecisión de estos conceptos territoriales, aparecen las nucleaciones que más que centros de área, conforman baricentros funcionales o lugares de implantación de órganos y servicios cuya intensidad o posibilidad de uso decrece directamente con el alejamiento del usuario; el baricentro es pues una forma concreta pero su posibilidad de uso, en la actualidad, sólo se conoce a través de una medición totalmente empírica, lo que sin embargo no autoriza a considerarla como irreal.-

Fronterizas del Uruguay (Depto. de Rivera)

La acción del "contrabando" puede considerarse también como expresión de la tensión funcional.-

El baricentro lo es de un área de territorio de cuyos distintos lugares lo separa una distancia susceptible de ser salvada en condiciones compatibles con el esfuerzo que tal acción demanda al usuario y el interés que éste posea para llenar su necesidad.-

De alcanzar la fijación de tal distancia y por lo tanto, llegar a definir los lugares de igual esfuerzo en la utilización del baricentro de hecho, quedaría fijado un territorio de actividad uniforme y el baricentro, convertido en centro de esa misma actividad, esto es: el centro funcional y su zona de influencia.

Y a se ha expresado que todo impulso humano habilitatorio de la acción y considerado como reacción a las circunstancias en que ésta debe producirse, puede asumir tensiones múltiples en relación no solamente a la naturaleza de la necesidad que lo motiva, sino también al cuanto de la energía que por dicho concepto se gasta; esto es: a la función y al desplazamiento.

Desde luego que la tensión funcional, cubre ciertos aspectos de la necesidad, variables no sólo con el propósito que ha determinado el afincamiento, tal como puede ser la obtención de un cierto producto agrario en un suelo apto, como de las posibilidades para contar con su transporte y comercialización, y así también de la escuela, servicios asistenciales, etc. que permitan desarrollar la vida en el plano de un nivel económico y cultural dado.-

Más o menos espacio es factor concurrente para que aquellas necesidades puedan ser superadas y de este modo ambos aspectos tensionales vienen a ser medibles sólo a través de la consideración de un factor común

tal cual es la duración de la acción para el cumplimiento del propósito, sea éste accidental o permanente y de este modo pueden juntarse dos términos: distancia y tiempo, que si bien aisladamente no tienen un sentido concreto, en la conjunción de sus conceptos definen un valor real y por lo tanto perfectamente determinable.-

Es a este valor que recurriremos para llegar a una medición de las áreas de influencia, por cuanto suficientes comprobaciones de su existencia prueban la posibilidad de entrar en la apreciación siempre sutil de la estructura campesina.-

Así se ha podido observar como hecho frecuente que a falta de caminos transitables en zonas de producción pecuaria, que permitan el acceso diario a una escuela rural, se constituya obra - de carácter privado- con la eventual concurrencia del personal docente a aquella, del mismo modo como se originan muchas veces la creación de "puestos" en campos o potreros alejados de la población de una "estancia" para llenar la necesidad del trabajo; también podrá citarse a la casa de venta de artículos de consumo que se convierte en centro de comercialización intermediaria de la producción por alejamiento considerable de las instituciones de crédito que funcionan al efecto.-

En la fig.8 puede apreciarse el caso de distensión funcional en un territorio, disimilarmente servido por posibilidades de transporte y que obligan a centralizar de distinto modo, funciones también distintas que afectan el mismo servicio asistencial: la zona oeste del departamento de Durazno depende administrativamente del centro departamental ubicado en la ciudad de Durazno, mientras que el transporte de enfermos se realiza hacia el centro regional de Montevideo, usando su conexión ferroviaria que no existe hacia Durazno.-

Podrá argumentarse que el valor distancia-tiempo sea también el resultado de una medición tan relativa como el que se puede obtener para apreciar la intensidad de una función o la captación de una limitación posible del territorio.-

Y en efecto lo es, como puede serlo cualquier expresión con la que se pretenda sintetizar un hecho real, complejo y no simplificable sin desmedro de su integridad; sin embargo y ante el embarazo que produce una insuficiencia en el estado actual de las investigaciones socio-económicas, nos permite vislumbrar una posibilidad para definir el significado de la acción humana vinculada a la estructura del territorio.-

Sin embargo, de esta observación, ha de tenerse en cuenta que esa misma relatividad del concepto distancia-tiempo, es la que habrá de permitir que se afirme la realidad compleja del hecho social y los valores que habrán de considerarse para concretar el planeamiento físico del territorio.

Para lo primero conviene señalar como reconocible:

1º- que a distintos aspectos funcionales, que generen impulsos desiguales, corresponden áreas de influencia de desigual extensión territorial.

2º- que el origen o centro de una actividad funcional tiene su propia área de influencia y que ésta se presenta aislada o superpuesta - parcial o totalmente- de la que corresponde a otros centros de actividades funcionales distintas o de la misma naturaleza.-

3º- que la superposición de áreas de influencia generalmente acontece por la permanencia de centros

superados por la influencia de otras implantaciones que se crean por nuevas posibilidades funcionales.-

Para lo segundo, es decir: para concretar los fines primarios del planeamiento territorial, debe afirmarse que:

Es conveniente tender a la unificación de las áreas de influencia funcional, evitando la superposición de aquellas que se originan en otros centros funcionales.-

Haciendo abstracción de aquellos aspectos funcionales que - como ya se ha expresado- son generadores de la localidad, la zona y la región, y que por lo tanto motivan desigual extensión de sus áreas de influencia, dentro de cada una de éstas, son diferenciales fundamentalmente aquellas que corresponden a las formas culturales y a las de trabajos, en primer lugar por la computación de las distancias orígenes y segundo, por la naturaleza del impulso que surge con caracteres propios para cada modalidad funcional; más constante y relacionada al nivel vital de la población en el orden de la cultura y más influenciada por la estructura físico-económica en el orden del trabajo.-

Una graduación sistemática de la cultura al trabajo puede observarse en la configuración de los centros. Mientras que para la localidad la escuela primaria constituye en base determinante del área, el comercio de la producción y la industria lo son para la zona, en tanto que la administración lo es para la región; no obstante formas funcionales análogas se encuentran con sus correspondientes grados de desarrollo, en los tipos de áreas territoriales mencionados.-

El comercio local, no opera siempre, pues, en la misma área de influencia de la escuela primaria, así como tampoco la industria o la administración en la misma de la

escuela especializada o el centro asistencial.

Esta disociación entre las áreas de influencia es impedimento formal para la definición de la comunidad y la estabilización de su estructura funcional, ya que obstruye no solamente la exacta medición de la necesidad, sino también y por consiguiente, el costo de mantenimiento o instalación de nuevos órganos de servicio o formas localizadas de la producción o el consumo.-

No se ha podido estimar aún la medida de los impulsos determinantes de una influencia territorial más allá de lo explicable por un empirismo razonable, pero la falta de condiciones de presentación del fenómeno apropiadas, (1) ha contribuido indudablemente para que ni siquiera se hayan tentado ensayos adecuados.

Sólo la limitación de áreas, por agentes ajenos al impulso de la necesidad, han sido observados y en ese sentido cabe mencionar la competencia y el impedimento físico, entendiéndose por competencia la posibilidad de ofrecer mejores formas de uso que las ofrecidas por un origen funcional dado y por impedimento físico, la barrera geográfica que impone límites a toda acción posible en el territorio.-

De estos aspectos el impedimento físico puede ser en determinado momento, superado por la técnica en razón del desarrollo científico y la posibilidad económica, en tanto que la competencia, supone la existencia o no de servicios o fuentes de acción reemplazantes o sustitutivos y en algunos casos complementarias.-

Y esto es lo que ocurre generalmente en la realidad.-

Centros funcionales de actividades distintas o de la misma naturaleza, localizados con cierta proximidad territorial, llegan a extender o restringir sus áreas de influencia de tal modo que provocan en algunos casos, limitación de las vecinas, así como en la mayoría, coincidencia o superposiciones parciales.-

De aquí surge el concepto de "área servida" a que se le asigna rol preponderante en el fenómeno del afincamiento, y como condición reguladora del impulso y la necesidad.-

Independientemente de la cobertura del territorio por los servicios centrales de zona o región que no llegan a satisfacer exigencias locales, el territorio nacional está poblado de ejemplos que demuestran la disparidad de situaciones constituidas en torno a la diversificación de áreas de influencia y existencia de servicios.-

Una apreciación de la situación imperante se muestra en la fig. 9, correspondiente al territorio del departamento de Colonia y Soriano a través de un plano esquemático, donde se destacan las áreas servidas por equipos mínimos indispensables, básicos e integrales mínimos, de acuerdo con la relación establecida en el cuadro adjunto.-

En el mismo gráfico puede observarse la superposición de ciertas áreas funcionales, por la existencia en proximidad de servicios similares o de la misma naturaleza, y la influencia preponderante que en ese aspecto ejerce la circulación.-

(1) - Principalmente un comunidad aislada. -

AGRUPAMIENTO	MINIMA INDISPENSABLE	B A S I C O	INTEGRAL MINIMO	INTEGRAL TOTAL	
H		•Albergue	•Hotel	•Asilo •Cuartel	
T	•Boliche (1)	•Administr. •Coop. de Consumo •Artesanía •Banco	• • •Concentr.de prod. •pequeña Industria	• • • •gran indust. •silo •Estac.de Maq.	•Puerto
C	•escuela primaria • policlínica 2a.	• policlínica 1a.	• Hospital 3a. • Liceo • Escuela de Cap.	•Hospital 2a. •Preparatorios •Estadio	• Hosp.1a. • Universid.
Cr	•Camino vecinal	• •ruta •equipo de ruta	• • •F.C. •Embarcadero	• • • • nudo circ.	• Puerto

AGRUPAMIENTO Y RELACION DE SERVICIOS COLECTIVOS PARA LA ATENCION DE NECESIDADES COTIDIANAS E INTERMITENTES DE LA POBLACION DE UNA REGION

(1) Comercio de expendios generales, con lugar de reunión y recreo.-Frecuentemente constituye con la escuela primaria un centro vecinal.-

Fig. 9

AREAS DE
INFLUENCIA
LOCAL

EN LOS DEPARTAMENTOS
DE SORIANO Y COLONIA

AREAS SUPERPUESTAS

" CON EQUIPOS BASICOS

" " " MINIMOS INDISP.

" " NO SERVIDAS"

CENTRO DE ZONA CON EQUIPAMIENTO INTEGRAL MINIMO.-



32

31e.

Y esta observación, no por conocida, debe obviarnos una consideración especial.-

La traza de la circulación es el camino y son los caracteres de esta función(1) los que en definitiva se traducen en su disposición y equipamiento, de tal modo que en definitiva esta expresión física viene a ser una resultante del impulso que lo demanda, como a la inversa el camino existente puede también ser generador de nuevos impulsos y asimismo determinante de la localización de nuevas formas o modalidades funcionales.-

Son las características del equipamiento vial las que a modo de resultante, regulan el cuadro de la distribución del territorio rural ya que influyendo en la velocidad de movimiento definen las distancias y, por lo tanto, de un modo directo en la localización y estabilización de los servicios funcionales(2).

Pero entrando a considerar la velocidad, no debe omitirse que esta característica del movimiento es un hecho evolutivo- no estático- que se modifica con el avance científico y la utilización económica de nuevas tendencias y por lo tanto responde y crea nuevas necesidades; en fin, es un hecho histórico, lo cual permite explicar el por qué de ciertos aspectos dudosos de la actual ocupación del territorio, como la superposición de áreas de influencia, o proximidad de los centros poblados.-

En efecto: de las observaciones efectuadas a través de los estudios desarrollados en los talleres de la Facultad de Arquitectura y en nuestras propias investigaciones sobre distintas áreas rurales del país, conteniendo zonas pobladas y agrupadas en pequeñas nucleaciones de tipo urbano como el noreste del departamento de Canelones,(1) la región centro-este de la República(2)

(1) - G. GOMEZ GAVAZZO- "La Reorganización del Transporte Colectivo de Montevideo". Conceptos generales. Cap. I

(2) - ASCORAL- "Les Trois Etablissements Humains". 0

la zona centro-oeste de Salto (3) y litoral del departamento de Paysandú(4) puede deducirse que la actividad local, expresada principalmente por aquellos desplazamientos ocasionados por funciones diarias se produce en una extensión territorial que oscila alrededor de los 7,5 Kilómetros a partir del baricentro de las funciones culturales y comerciales, cuando se usa para ello un camino natural mejorado y que esta expresión llega a 15 Kilómetros usando camino con pavimento firme; apareciendo de esta manera poblaciones como en las de la primera zona citada, que teniendo desarrollo similar quedan confundidas en una sola área de influencia que en la actualidad responde a la posibilidad dada por el nuevo camino pavimentado.

Aparece evidente que el mejoramiento del primitivo camino natural, transformado en carretero ha extendido el radio de acción funcional y que por dicho motivo los centros poblados, primitivamente, establecidos en razón de la necesaria cobertura del territorio con la influencia de sus correspondientes servicios diarios, han transformado su autonomía vital, por una interdependencia de funciones que según los casos toman caracteres de sustitutivas o complementarias (5).-

(1) - San Bautista, Santa Rosa, San Antonio, etc.

(2) - Cerro Chato, Santa Clara, etc.

(3) - Entre los Arroyos Itapebí, Tangarupá y Río Arapey.-

(4) - Geyres, Guaviyú, Chapicui, etc.

(5) - En el caso citado- los pueblos S. Bautista, Sta. Rosa y S. Antonio se comportan como barrios o sectores de un área común en la que uno u otro pueblo usa de servicios, que se radican en otro.-

Desde luego que no ha de olvidarse que la traza y caracteres del camino ha dependido inicialmente del uso y propósitos del impulso y que son-en última instancia estos aspectos, resultantes de la producción del suelo rural, pero esta circunstancia, si bien puede obrar como otras en el abandono, conservación o transformación del camino, lo cierto es que la constitución física y legal de éste, constituye un hecho de mayor permanencia y amovilidad que el de las funciones originarias.-

De este modo el camino- como hecho físico- es un verdadero jalón en el cuadro de la evolución del territorio.-

Consideraciones similares pueden hacerse para los casos de transformaciones de caminos en rutas y hasta con las propias líneas ferroviarias que llegan a afectar las estructuras locales de influencia, hasta llevarlas al plano de la acción zonal o el de la región; así los centros poblados y sus áreas de influencia no crecen de igual modo, y que aún mismo, ciertos territorios se mantengan o se reduzcan, limitados o restringidos por la tensión y el impulso adquirido por centros vecinos.-

Áreas incompletamente servidas aparecen así frecuentemente y que sin embargo cumplen una misión complementaria imprescindible: son estos los sub-centros.

En estos núcleos- que siempre existen y se crean constantemente en territorios poco poblados, la función principal se origina en la escuela primaria o del comercio de abastecimiento local y en la mayoría de estas poblaciones incipientes, escuela y boliche es la base de su expresión estructural.-

En la fig. 10 se trata de mostrar esquemáticamente las distintas etapas de evolución del fenómeno.-

Son A y B dos poblaciones próximas, unidas por un camino natural r.- La distancia entre A y B. corresponden a la suma de los alejamientos máximos de los

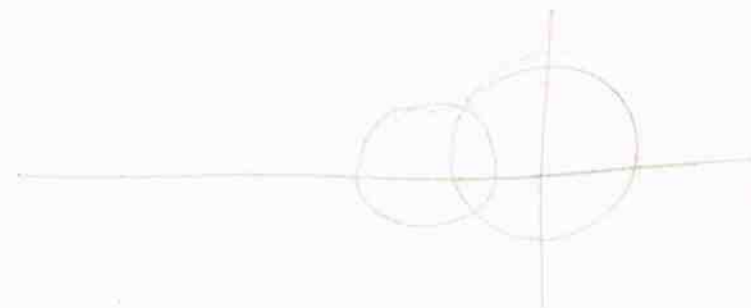
Fig. 10

DESARROLLO ESPONTANEO DE
AREAS DE INFLUENCIAS LOCALES

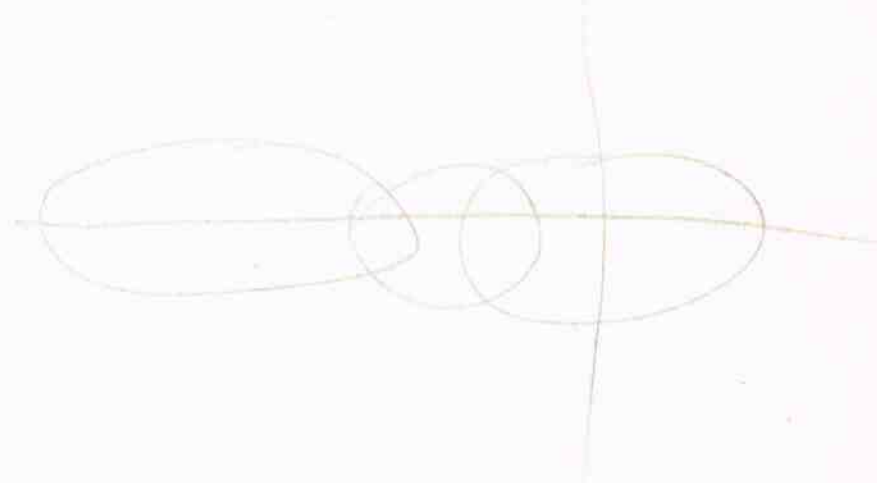
10a



10b



10 c



pobladores, de los servicios comunales que usan diariamente y radicados respectivamente en los centros A y B.(fig. 10a)

Caminos naturales iguales a r , parte de cada centro en direcciones opuestas a éste, con derivaciones en las áreas intermedias, constituyendo una red vial, cuyos puntos extremos fijan localizaciones, de igual alejamiento de los centros, y forman las áreas de influencia a y b para A y B respectivamente.-

El camino r , lo mismo que sus derivaciones, es suficiente- por su trazado y afirmado de suelo- para permitir desplazamientos locales, es decir: en un tiempo que no modifica sensiblemente el dedicado a las ocupaciones diarias en cada zona a y b.-

Influencias funcionales y posibilidades técnicas, ajenas a la vida y necesidades de A y B, transforman el camino r en la carretera r' (fig. 10b) reduciendo el tiempo de desplazamiento entre A y B lo que equivale a acortar la distancia existente entre los centros A y B.- lo mismo sucede con el camino normal a r que parte del centro B dando como resultado que el área b pueda extenderse en todo sentido, mientras que a, lo hace a lo largo de la carretera r' , provocándose una superposición de zonas en el area a b, cuyos pobladores usarán indistintamente de los servicios locales radicados en A o en B.-

La vida local se modifica, mejorando las posibilidades usuales del individuo radicado en la zona a,b, pero se crea un recargo económico y financiero para la comunidad por exceso de equipamiento físico funcional.-

Nuevos impulsos y posibilidades técnicas transforman luego la carretera r' en la ruta R, extendiendo la distancia A,B, de la fig. 10b, a B.C. de la fig. 10c, por homologación de los tiempos de desplazamiento.-

Fig. 11

C A M I N O S
E N E L
A R E A R U R A L



11a.-Camino vecinal.
Entrada al centro.
de la Colonia Chapi-
picuy Dep.Paysandu

11c.-Camino carretero.
Itapebi- Silva
Dto. Salto.

11C- Ruta Nacional
Salto-Paysandú
Dto. Paysandú

El fenómeno local que se produce es el mismo en cuanto a la formación de áreas superpuestas, pero al diferenciarse considerablemente el tiempo que mide el alejamiento de los centros A y B, se origina un nuevo centro C.-

Así en el transcurso del tiempo, B y C llegan a ser los nuevos centros locales y A subsistirá sin mayor desarrollo para cubrir las necesidades del territorio que no llega a servirse desde B o C, constituyéndose de este modo en un Sub-centro complementario de los anteriores.-

La desigual distribución de la producción agraria en razón de la distinta capacidad productiva del suelo, exigencia territorial de la explotación, posibilidad de comercialización de los productos y empleo necesario de población, son aspectos influyentes en la formación del impulso que origina el camino y por lo tanto la posibilidad de uso de servicios locales y zonales.-

Un equilibrio adecuado entre el valor de estos aspectos cambiantes o evolutivos y aquellos otros más estables como los que corresponde a la distribución del territorio y el equipamiento de la población rural, debe ser en este momento el principio orientador de todo proceso de planificación rural.-

En razón pues de aquellos aspectos cambiantes, cuyas modalidades o nuevos contenidos van condicionándose a los requerimientos de sucesivas etapas de la

vida nacional, débese considerar la permanencia o cambio de las estructuras estables que se afirman por la existencia; desarrollo o creación de servicios y estructuras físicas, ya que estas, desde el punto de vista social significa el sustento incipiente o normal de un afinamiento y desde el punto de vista económico, un cuantioso capital acumulado cuya paralización o destrucción significaría la ruina del país.-

Una forma de anular el capital es permitir la formación de nuevas áreas de influencia superpuestas, ya sean éstas de orden local, zonal o influyentes en el plano de la región y es lógico pensar entonces que un primer plan para el ordenamiento físico del territorio o que necesariamente involucre este aspecto deba impulsar la aplicación de su principio orientador bajo una forma económica del uso del territorio, y en tal sentido consultar las normas que al efecto, reporten una más rápida y efectiva aplicación.-

La determinación de áreas de influencia es fundamental para ello, así como concordantemente la fijación de los centros que las originan y la regulación correspondiente del uso de los servicios comprendidos en ellos.-

Son en efecto los servicios locales, los que en la actualidad pueden ofrecer una más fácil fijación de sus áreas de influencia y ello propicia como primera etapa para la aplicación de un plan, la formación de la comunidad local.-

Sería, pues, la comunidad local, como estructura socio-económica, el módulo territorial que luego permita la fijación de la zona y la región.-

Es fundamental que para que esto ocurra contribuir en todo lo posible y en cada plano de acción territorial, identificar a la comunidad, o dicho en el lenguaje que usamos, identificar las áreas que corresponden a sus distintas zonas de influencia funcional.-

De acuerdo con lo expuesto, se ha visto la decisiva influencia que en este orden de cosas ejerce el camino y las posibilidades de ordenamiento territorial que de ello se deducen, ya que un cambio o complementación del trazado vial, una modificación de su pavimento a adecuación a determinado regimen circulatorio, etc., modificaran el uso del territorio y la efectividad de los servicios de la población.-

Los centros funcionales existentes podrán así ejercer su influencia en justas áreas territoriales definiéndose el orden de su posible y conveniente desarrollo (1), atendiendo a la necesidad de su impulso y la limitación o complementación del mismo por la presencia de otros existentes o a crearse.-

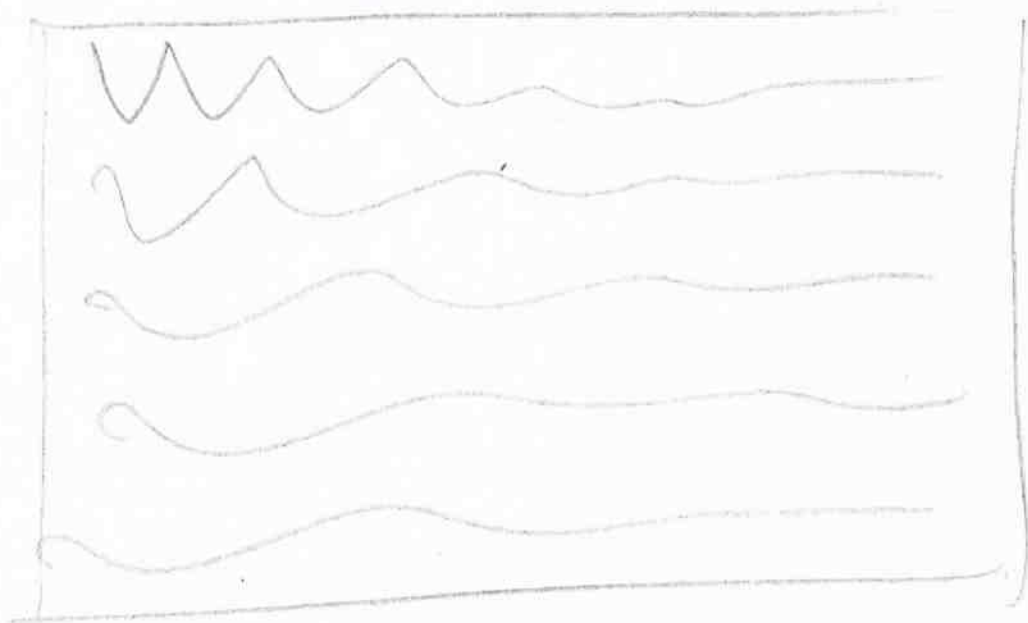
Como se ha expresado al principio de este capítulo, dentro de una definición aparentemente reducida, la ley de Colonización, ha incluido en su texto una serie de temas- desde luego imprescindibles para los fines del Instituto que crea- de indiscutible relación con la naturaleza del estudio que nos ocupa y por lo cual, a la luz de las observaciones hechas entraremos a analizar.-

-
- (1) - El espíritu localista de algunas pequeñas poblaciones de tipo rural- llevan a pensar a sus habitantes que dentro de 100 años (sic) tendrán que ser "tan grandes como Montevideo".-

LA LEY No. 11029 DE 12 DE ENERO DE 1948, FUE REGLAMENTADA POR DECRETO DEL PODER EJECUTIVO DE 17-3-948, COMPLEMENTADA POR LOS DE 24-5-948 QUE DETERMINA LAS ZONAS DE INFLUENCIA A LOS EFECTOS PREVISTOS POR EL ART. 35,- 20-11-948. PARA LEVANTAMIENTO DE LA CARTA AGROLOGICA, ETC. Y DE 28-11-949 PARA NORMALIZAR EL OFRECIMIENTO DE TIERRAS SEGUN EL MISMO ARTICULO. TAMBIEN DICHO ART. 35 FUE MODIFICADO POR LEY DE FIJANDO NUEVAS NORMAS PARA LA ADQUISICION DE PREDIOS.-

a la multa

#2.



IV - A N A L I S I S D E
L A L E Y D E
C O L O N I Z A C I O N

C A R A C T E R E S D E L C U E R P O
P L A N I F I C A D O R

Ya en el Capítulo III de este libro, hemos dado una reseña general del contenido de la Ley, sus objetivos, y lo que representa como cuerpo legal, para el desarrollo y evolución de la estructura campesina.-

También hemos afirmado la conveniencia de ajustar su contenido para extender legalmente los beneficios concebidos por el Legislador en la magnitud alcanzable, no solamente por los propósitos que en la ley se definen, sino por las posibilidades que emergen de la experiencia habida hasta la fecha y la contribución de la investigación científica, cuyos aportes deben cumplir una etapa de generalización y precisión en las ideas y procedimientos.-

Por la naturaleza, de los estudios que hemos abordado en los capítulos anteriores, podría observarse en qué medida- no totalmente definida aún- deberá relacionarse el propósito o finalidad de la ley con los distintos aspectos de la planificación territorial, lo que por otra parte no fué desconocido por la autoridad en el momento que se expusieron al Parlamento las particularidades del proyecto de ley, con juntamente con la proposición del artículo aditivo al capítulo de "Adquisición de tierras", referente a las características locacionales que se deberían observar para realizar las expropiaciones por parte

del Instituto Colonizador.(1)

Sin embargo, los conocimientos aportados en la materia, ya con carácter científico, superan hoy abiertamente lo expresado entonces por la Comisión Especial que estudió el proyecto, a tal punto que ponen de manifiesto el temor, a veces incongruente, de ciertas expresiones de fundamento y que se dibujan en una apremiante liberalidad de buena parte del articulado.-

"El proyecto puede aparecer en un primer examen demasiado prolijo y hasta casuístico", dice en su informe la Comisión.-

"No es, en todo caso, un defecto en el que se haya incurrido por inadvertencia, sino una característica deliberadamente buscada.-

"Se ha querido que el texto fuese suficientemente explícito en atención a la índole de la materia de que se ocupa, siguiéndose en esto el patrón de otras legislaciones, especialmente de la de Norteamérica.

"Si se observa bien se verá que se trata de normas y no de formalidades reglamentarias o modos de ejecución. Lo que el legislador procura, -dado que la iniciativa configura un plan y es por consecuencia programática- es mostrar claramente su propósito. Y si señala posibilidades, éstas son

(1) Informe y Proyecto de Ley de la Comisión Especial de Reforma Agraria del Senado y Discusión Parlamentaria en dicho cuerpo-1948- Pags. 73 "Particularidades del Proyecto " y 88 "Caracteres de las

"tan numerosas y de tal latitud, que en ningún momento pueden embarazar o impedir la gestión del Ente.-

No puede discutirse- desde luego- la amplitud de la materia que trata la ley, pero tampoco puede decirse que la experiencia y la ciencia hayan ocurrido en vano.

Es precisamente la técnica, el medio que surge de la correlación entre ellas, la forma que habilita para el cumplimiento de la finalidad que se persigue con el cuerpo legal y la que ordena, ya aclarando, ya simplificando los aparentes problemas que hasta ese momento se desconocen.-

El carácter casuístico debe limitar necesariamente el objetivo de un cuerpo legal, ya que la norma que orienta su enfoque tiene que mantenerse eficiente en el cuadro reducido de la particularidad.

No parece pues un acierto el correlacionar esta característica con la programática de un plan, siendo sólo admisible en cuanto sirva de propósito para iniciar una experiencia.-

En la actualidad hay un camino recorrido a través de distintos campos científicos que naturalmente se entrelazan y desde luego delimitan las técnicas que a ellos corresponden.

Este análisis de la ley tiende precisamente a delimitar el campo de la técnica en el planeamiento del territorio, particularmente en lo que se refiere a la ocupación del mismo y el ordenamiento del espacio, para lo cual convendrá empezar por la definición en el propio contenido del cuerpo legal.-

tierras expropiables", éstos últimos no incluidos en la ley y relegados o sustituidos por el contenido del Decreto reglamentario del Poder Ejecutivo de fecha 24-V-1948-(ver cuadro sinóptico).-

La ley se configura con un ordenamiento de disposiciones que convergen en tres propósitos:

LA FINALIDAD

EL MODO DE CUMPLIRLA

EL AJUSTE A LA SITUACION

La finalidad de la ley, como ya se ha visto, está definida en el capítulo I(1); pretende la racional subdivisión de la tierra y su adecuada explotación, procurando el aumento y mejora de la producción agropecuaria y la radicación y bienestar del trabajador rural, en cuyo sentido hemos recorrido una casi total identidad con el problema del afincamiento.-

Con enfrentar un problema amplísimo como el expresado, no por eso se ha pretendido cubrirlo en toda su vastedad y así se declara cuando se dice que se busca soluciones en la medida que esos problemas caigan al plano de la competencia y posibilidades del organismo-cuya creación patrocina.(2)

A nuestro modo de ver, esto implica necesariamente un constante mejoramiento de la ley y el organismo que crea para cumplirla, pues de otro modo, se habría creado un instrumento insuficiente y limitativo del propio acontecer de los hechos, lo cual sería totalmente absurdo.-

La situación anárquica del medio rural y en ciertos aspectos negativa, como el estancamiento de la producción, la falta de correlación entre el aumento

(1) "Del Concepto de Colonización".-

(2) Informe citado - pag. 63.-

LEY N° 11029.
Creada Simpatía.

de población y los medios subsistenciales, la pequeña parte de población activa que se radica en el medio productor, las formas unilaterales de producción, la concentración de la gran propiedad, la escasez de tierras públicas para colonizar y la lentitud del parcelamiento espontáneo, son principales motivaciones de la ley, a la vez que resultados fehacientes de una experiencia habida con la aplicación de distintas disposiciones legales a partir del año 1880.-

A partir de 1923 en que se crea la Sección Fomento Rural y Colonización del Banco Hipotecario se inicia un formal intento colonizador a través de la actividad bancaria, que según el consiguiente complemento de las garantías técnicas en cuanto al uso de las tierras y sociales en el orden de las condiciones y capacidad del usuario, aspectos éstos que se revelan en la actual ley que comentamos en las mayores y más precisas determinantes que comprende su capitulado tendiendo a establecer el modo de cumplir la finalidad.-

En este sentido es destacable el índice de definiciones que resumen las formas y posibilidades de la colonización (1) en consideración de los distintos aspectos físicos, sociales, económicos y administrativos, así como el resultado de la experiencia cumplida, que se recoge en el artículo 8, cuando considera aquellas formas como "trasladables y combinables" en atención al cumplimiento de un proceso evolutivo de independencia económica del trabajador rural en cooperación entre sí y con el Estado, al decir del propio artículo..."de acuerdo con las necesidades y posibilidades económicas y sociales del país y de cada zona.-

Es igualmente importante que la ley establezca la apreciación de las situaciones que se mencionan en el artículo citado, por un Consejo de Economía Nacional o Consejo de Coordinación Agraria, previo dictamen de una Comisión Delegada de los Poderes Públicos, Instituciones Oficiales y Privadas, Asociacio-

(1) Cap. III de la Ley-"De las distintas formas de Colonización".-

nes gremiales y Asociaciones de Fomento, pues en esto se revela el reconocimiento de una necesidad de constituir el organismo orientador de la planificación rural, aunque creemos que si bien puede considerarse teóricamente perfecto, no pasa de ser inoperante, cuando se enfrenta con una establecida disposición coordinadora del Poder Ejecutivo de los organismos estatales e instituciones privadas(1) y con la compleja estructura del Instituto Colonizador.-

En el cuadro de las páginas se muestra la sinopsis de la ley en la que puede advertirse la cantidad de temas que trata en su articulado, así como la naturaleza de las disposiciones.

En la organización de la lámina, se han traspuesto algunos capítulos, para mayor claridad de las relaciones del articulado, tratando en todo lo posible de ser fieles a las prioridades expresadas en el ordenamiento enunciativo del texto de la ley.-

Un análisis somero del cuadro puede indicar en que grado de imposición se conciben sus disposiciones según el propósito del legislador ya comentado, variando en todas las escalas desde lo programático hasta lo normativo, así como la sentida necesidad de mantener el vínculo evolutivo del nuevo programa, ajustándolo a la situación imperante definida por la actividad crediticia que venía desarrollando la Sección Fomento Rural y Colonización del Banco Hipotecario y el Crédito Agrícola del Banco República.-

Es esto y siempre a juicio nuestro, un síntoma de dependencia funcional propio de un cambio de sistema, al que se llega más por convicción que por impulso ra-

(1) Artículo 9- Capítulo III de la Ley.-

zonado, por convicción de la necesidad de un cambio radical, pero sin suficiente sustentación en una sólida base técnica que garantice la distribución y uso del suelo en condiciones tales que haga del Instituto N. de Colonización una entidad totalmente responsable de los cometidos que la ley prevé.(1)

De cualquier modo, la ley ha cumplido hasta el presente con la conquista de un camino; ha abierto una brecha que no solo permite sino que induce a completar un panorama por la vía de actos cada vez más concretos y justos.-

ESTRUCTURAS PREDOMINANTES

En el esquema que ilustra este comentario puede notarse cual ha sido la tendencia empírica o razonada que configura el campo legal.

Tres estructuras predominantes constituyen esencialmente su contenido: la técnica, la administrativa y la financiera,(fig. 12) según se desprende de la naturaleza e intensidad de las relaciones establecidas en el texto de la ley.

La estructura administrativa centra su acción en las disposiciones del Capítulo X, "De las condiciones que deben Reunir los Colonos" y particularmente en las obligaciones de éstos, contenidas en el artículo 61.-

Aparece así esta disposición como fundamento de una acción tendiente al contralor de la actividad humana en cuanto al desarrollo de la acción, derechos, obligaciones, seguros y previsiones, tutelas, etc.

- (1) - Otra constatación de este hecho es la limitación de los recursos financieros, especialmente el monto de deuda pública que se asigna en relación a la magnitud del programa a cumplirse.
(ver pag. 76. "La posibilidad financiera".)

La estructura financiera reposa en el capítulo XIX, tiene su apoyo fundamental en el artículo 108 consecuenta con los subsiguientes, donde se definen el capital y los recursos financieros.-

Los aportes presupuestales e impuestos conjuntamente con los bienes provenientes del Banco Hipotecario son concurrentes al artículo base, de donde se derivan las inversiones, principalmente en la colonización nuclearia(1) a través del crédito, alimentado en parte por el Banco de la República y valores del Hipotecario.

La colonización aislada (2) recibe fundamentalmente inversiones desde este último origen.

Ambas líneas crediticias convergen en las distintas formas de colonización definidas en el artículo 7º.-

De este mismo artículo, parten las líneas troncales de la estructura técnica, una complementando su carácter tipificador con modalidades especiales y otra convergente al artículo 28 que se convierte en la base estructural de la técnica especial de la colonización.-

En este artículo se dispone como paso previo a la compra, expropiación, arrendamiento o administración de tierras, el levantamiento de la carta agrológica y "el estudio detenido de la posibilidad de "una explotación económica regular de la misma, que "justifique la operación, teniendo en cuenta que el "predio se encuentra situado en zonas donde los costos de producción y distribución sean económicamente viables y que el plan de cultivos o crianzas responda a posibilidades de orden natural y técnico y

- (1)- Colonización nuclearia "cuando se realice en una agrupación de cierto número de predios que por sus características generales, tipos de explotación y régimen de tenencia, sean susceptibles de formar un todo orgánico".-
- (2) Colonización aislada "cuando se realice en un solo o en un escaso núcleo de predios.-

FORMAS COMBINABLES

— — — — —
— — — — —
297 V.

" y a una demanda normal o previsible de sus pro-
"ducciones en los mercados interno y externo".-

Esta disposición técnica central se expresa con caracteres más programáticos que normativos ya que la norma no influye más allá de la fijación del procedimiento y libra a la acción casuística su contenido científico no sólo por el empirismo desmedido a que se obliga, sino también por la falta de precisión en las consecuencias de la ocupación del territorio.-

Aún así, es en suma la base del planeamiento espacial, que hace posible los usos territoriales definidos en los tipos colónicos y naturalmente tiene proyecciones,- como se muestran en el esquema- en el ofrecimiento de tierras (1), condiciones preferenciales para la expropiación (2), equipamiento de orden social y económico(3), subdivisión de predios (4), enseñanza agraria(5), incidencia en la colonización privada(6) y directivas del Ministerio de Ganadería y Agricultura (7).-

Muchos aspectos de estos, no competen a nuestros conocimientos, pero con la necesaria colaboración, los aspectos espaciales y locativos de la comunidad que sobre ellos se observan, señalan los que en adelante habrán de ocupar nuestra atención.-

No puede olvidarse- de ningún modo- la importancia que no sólo la ley sino los hechos y la propia experiencia acuerdan a la estructura técnica.-

-
- | | |
|---------------------------|---------------|
| (1) - Art. 35 | (6) -Art. 125 |
| (2) - Art. 39 | (7) -Art. 132 |
| (3) - Art. 48,49,51,52,53 | |
| (4) - Art. 62 | |
| (5) - Art. 89 | |

Del enfoque analítico que acaba de hacerse a través de los tres aspectos del campo legal, surge claramente y desde luego de un modo empírico, la situación de prioridad que el legislador, en tren de apreciación de las circunstancias ha manifestado para los centros gravitacionales de las estructuras.-

En la figura 12b) se objetivan estas prioridades en el cuadro de la ley, mostrando como se alteran según se considera su contenido y distribución, partiendo de la finalidad, el modo de cumplirla o el ajuste situacional.-

En todo caso, es dable observar también, aparte de la manifiesta prioridad del centro técnico desde el punto de vista de la finalidad y del modo de cumplirla, el decrecimiento complementario del carácter normativo y programático de la parte inferior del cuadro, y correspondiendo a aquellas que más influyen para el ajuste situacional, e inversamente para el segundo en forma correlacionada con el modo de cumplirla.

En definitiva, puede concluirse expresando que la estructura técnica es base primordial para el cumplimiento de los fines que la ley preve y que las disposiciones fundamentales que la constituyen se definen con un sentido inminentemente programático y por lo tanto librado a un criterio de interpretación empírica, sólo concretables en eventos de casualidad.-

Por otra parte, esta prioridad técnica en la ley de colonización, no puede considerarse como un recurso ni como una casualidad; lejos de eso no es nada más que una etapa evolutiva de la aplicación de las ciencias.-

Ya el propio artículo 28 de la ley al ordenar el levantamiento de la carta agrológica, disposición que reglamenta el decreto del Poder Ejecutivo del

30-11-948, aún cuando se refiere al "mapa esquemático de cada propiedad", etc. da impulso a una superación técnica que viene produciéndose de tiempo atrás en todos los órdenes del conocimiento y que parece haber querido ser recogido en la ley, aún cuando todavía con timidez.-

Los problemas que se derivan de las condiciones naturales de los suelos para la explotación, el uso de los mismos, la adquisición de tierras y su posterior adjudicación en forma de áreas dimensionadas siguen en el primer plano de todo intento de colonización y reforma agraria. A este respecto es oportuno recordar el contenido del decreto del 24-V-948

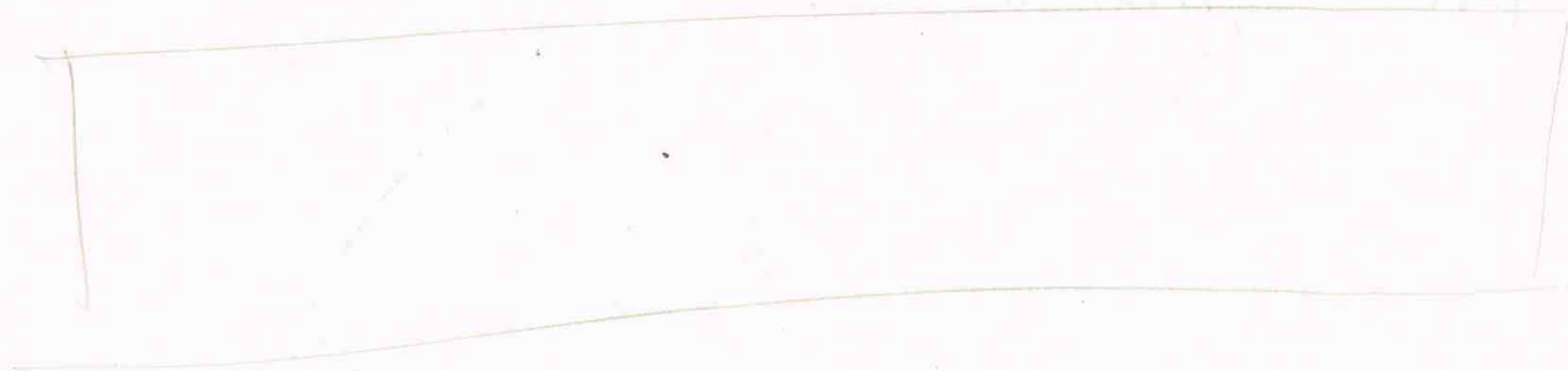
reglamentario del artículo 35 de la ley definiendo zonas de influencia- a los efectos de la expropiación de tierras y comparar éstas con los conceptos expresados en el capítulo anterior.-

Igualmente oportuno resulta mencionar aquí las consecuencias experimentales que a través de la aplicación de la ley 11029 y los estudios realizados por los técnicos del Ministerio de Ganadería y Agricultura tienen en el Proyecto de Reforma Agraria formulado últimamente (1956) (1)

Corresponde pues elaborar el conocimiento científico para transformar esa situación casuística que la ley reconoce, pero que la ciencia no, como medio

(1) PROYECTO DE REFORMA AGRARIA 1956
Lineamientos Generales

- 1 - Expropiación de las tierras bajo un sistema planificado y codificado del país, de las explotaciones agropecuarias que actualmente no ocupan el mínimo de mano de obra o no invierten el capital necesario que la sustituya....
- 2 - Entrega los campos a los actuales productores faltos de tierras que integran los minifundios, los rancharíos y los que sin integrar ninguno de los grupos anteriores se encuentran ~~incapacitados~~ ^{incapacitados} para el trabajo de la tierra y no disponen de ~~los medios~~ ^{los medios} de producción.-
- 3 - La tierra será entregada en enfiteusis a un plazo no mayor de 30 años renovable en cada caso.
- 4 - Las superficies mínimas y máximas a entregar a cada productor serán calculadas de acuerdo con la capacidad productiva de las mismas y con posibilidades de absorber el trabajo pleno de por lo menos dos ~~habajados~~ ^{habajados} rurales.
- 5.- Resarcir al propietario de la tierra a expropiar, el valor actual íntegro de la superficie expropiada.
- 6.- A cada usufructuario actual de las tierras a expropiar se le dejará para que continúe produciendo una superficie máxima, capaz de absorber el trabajo pleno de 20 personas, calculado en cada caso, de acuerdo a la capacidad productiva de la misma.-
- 7.- Proveer por medio de créditos totales a los nuevos colonos, los capitales necesarios para la mejor explotación de las tierras entregadas a la producción.-
- 8.- Prestar la asistencia técnica necesaria con el objeto de realizar las explotaciones bajo planes técnicos que aseguren al productor la rentabilidad del capital invertido, la conservación de la utilidad del suelo y al Estado, el reintegro de los capitales invertidos en los préstamos concedidos en cada caso.-



² Structures Predominant

para obtener un estatuto que garantice mayores seguridades para los fines perseguidos y una regimen más armónico y acorde con la importancia del sistema socio-físico-económico.-

//

9.- A través del crédito y de la asistencia técnica, orientar la producción del país hacia ~~que~~ aquellos productos que sean más rentables para el productor que signifiquen un mayor fortalecimiento de la economía agropecuaria y que permitan la formación de un régimen más adecuado a la dieta de la población consumidora.-

10.- A través de la asistencia técnica orientar al productor hacia la formación de corporaciones *cooperativas* que faciliten la producción y canalicen la comercialización por caminos que traten de reducir la diferencia entre el valor recibido por el que produce y el pagado por el que consume.-

OBSERVACIONES SOBRE LA
APLICACION DE LA LEY

Insistimos con que paralelamente al desarrollo económico que la ley persigue, no debe olvidarse que es el desarrollo social objetivo ulterior de la misma, tal como se define en el concepto de colonización expresado en la propia ley, cuando se refiere a la "radicación y bienestar del trabajador rural".-

También sus disposiciones están considerando en todo momento- este aspecto, cuando propenden al desarrollo de las relaciones entre colonos e instituciones vinculadas directa o indirectamente con el medio rural y ello no significa otra cosa que una tendencia cada vez más creciente al logro de la constitución de la COMUNIDAD RURAL y que ya podemos expresar de un modo sintético, como la relación adecuada de población-función-territorio.-

Un somero análisis del panorama definido por la aplicación de la ley en el decurso de su vigencia desde 1949 hasta el año 1955 a través de sus estructuras predominantes, observadas desde el punto de vista más realista que es el de su ajuste situacional, permitía puntualizar algunas observaciones sobre la iniciativa del I.N.C., la posibilidad financiera y el ordenamiento territorial necesario para nuestro objetivo.-

(1) - Modificado en 1957. para racionalizar los ofrecimientos, teniendo en cuenta los montos de aforo, posibilidad de fraccionamiento, garantía de la opción del INC para adquirir y de la obligatoriedad del ofrecimiento y otros aspectos de trámite.

LA INICIATIVA DEL INSTITUTO.-

La obra del Instituto Colonizador se ha movido condicionada preferentemente por la ejecutoria heredada de la Sección Fomento Rural y Colonización del Banco Hipotecario, al hacerse el traspaso de sus bienes, la posibilidad de adquirir tierras para colonizar de acuerdo al ofrecimiento de las mismas por particulares estatuido en el artículo 35 de la ley⁽¹⁾ y la facultad de expropiar que a los efectos de la consecución de ~~los~~ ^{su} fines le asignan las disposiciones del Capítulo III.-

En el primer aspecto, I.N.C. prácticamente ha debido continuar con el planeamiento territorial impuesto por el criterio colonizador del Banco Hipotecario, por cuanto recibió de éste las colonias ya formadas y sólo debió limitarse a la atención en el desarrollo de la producción y la administración de ciertas cooperativas.-

Estas colonias, quizá las más extensas del país, se han ubicado en las mejores tierras de producción.-

No ha pasado aún de ser un intento el emplazar, organizar y desarrollar sus centros comunales⁽²⁾, estando todavía atendidas por servicios de las colonias, por la iniciativa oficial orientada en forma asaz espontánea o la privada que en muchos casos la suple.-

Es evidente que en materia de implantación territorial y ordenamiento edilicio de la Colonia, el I.N.C. no ha podido realizar obra orientada hacia otros fines que no hayan sido la de la elevación de

(2) El Centro de la Colonia Chapicuy proyectado por el ITU en 1955.-no ha sido aún constituido, otras no lo tienen y las menos, constiuidas espontáneamente o localizadas por algún servicio común: Comisaría, escuela, estación F.C., boliche, etc.-

los niveles de producción.

Las áreas colonizadas de este modo están ubicadas en la zona del litoral del Río Uruguay.

En el aspecto de la colonización sobre tierras ofrecidas al I.N.C. es en el que éste ha manifestado su actividad más intensa.

Coinciden esto con las directivas más precisas de la ley, por cuanto no sólo se concreta en ella los procedimientos para expropiar, sino también las características de las tierras que serán objeto preferencial de ocupación.-

Reglamentado así mismo el ofrecimiento de tierras al I.N.C. por el Poder Ejecutivo, procesos no previstos obligaron a la modificación en este año, del artículo base. Es en esta posibilidad otorgada por la ley que el Instituto ha desenvuelto su iniciativa aunque limitada por los extremos del recurso financiero y la posibilidad agro-económica aconsejada por la técnica en cada caso.-

Aparte de las zonas que fija el Poder Ejecutivo para reglamentar el ofrecimiento de tierras para expropiar, relacionándolas con las vías de comunicación y centros poblados existentes, y la disposición que exige una colonia por departamento (1) puede citarse como acción programática del I.N.C., la extensión territorial de la cuenca lechera de Montevideo (2) (12) la ocasional formación de núcleos subsistenciales para trasladar cierta población indigente y la también esporádica cooperación con los gobiernos municipales en programas de colonización ejidal.-

En la mayoría de los casos, como en el aspecto anterior, la operación del Instituto se ha visto reducida a una sub-división de la gran propiedad, tal vez debido a los escasos recursos de la ley, en tanto que hechos o programas aislados no permiten afir-

(1) - Artículo 11 de la Ley.- Aunque prácticamente no se ha cumplido en los Departamentos de Rocha y Treinta y Tres.

(2) - Principalmente en el Departamento de Florida.-

que se hubieren realizado programas de parcelamiento en tierras de minifundio, redistribución poblacional, forestación, etc.-

Claro está que por más amplias que sean las atribuciones que la ley concede al Ente, no puede exigirse todo de la "colonización"; el propio estatuto somete la acción colonizadora a las directivas que en materia de planificación nacional establecen los Ministerios de Ganadería y Agricultura e Industrias y Trabajo.

Al parecer, la obra colonizadora del Instituto, en cuanto atañe a su efectividad como plan de ordenamiento del agro, puede objetarse en cuanto se refiere a la coordinación entre la acción de los distintos organismos del Estado y en ese sentido no hace otra cosa que repetir los vicios de administración imperante, ya desconectando, desconociendo o superponiendo iniciativas (1).- 13

En pocos casos concretos el programa colonizador ha seguido directivas requeridas por ley,- tal como de un modo consultivo se han hecho otras en materia de producción agraria, las propuestas por el Ministerio de Ganadería y Agricultura (2), (14) empleando de este modo el vehículo de la ley de colonización para ayudar a ponerlo en práctica.-

13 (1) - "Administración" - La Reorganización de las Oficinas Técnicas Departamentales: Situación de las oficinas técnicas nacionales y Puntos de vista del I.T.U. sobre la estructura administrativa de la Planificación Territorial-Ed. ITU- 1956.-

14 (2) - Plan Agropecuario Nacional.-

En materia de coordinación con los programas de habitación, enseñanzas, administración pública y vialidad han existido una notoria disposición para subordinar las formas colonicas a las condiciones de equipamiento existentes, más que de impulsar a una transformación del medio, más allá de lo que espontáneamente puede ocurrir por el relativo aumento de población que supone la subdivisión de la tierra.-

En el último aspecto propuesto, es decir, con la iniciativa para expropiar tierras que tiene el Instituto, de acuerdo con las disposiciones del Capítulo VIII de la ley, no se ha variado mayormente el panorama colonizador, siguiendo siempre con una política de adquisición de tierras, un tanto oportunista y el consiguiente parcelamiento de la gran propiedad; en este caso latifundista.-

En suma, la iniciativa colonizadora del I.T.U. al poner en práctica la ley, muestra una orientación cuantitativa, cubriendo por tanto, sólo un aspecto del estatuto legal y en contradicción - a nuestro juicio - con el reducido poder financiero que se cuenta, al mismo tiempo que una dificultad acentuada para coordinar la acción, con las demás formas planificadoras del Estado.-

Quizás, la amplitud de la ley, supera al organismo ejecutivo que crea y la entidad en el orden de la planificación que así adquiere la base - en la práctica - falta de las bases fundamentales que para ello necesita en materia de coordinación, ya que lo previsto se ha mostrado como imperante en la actual estructura administrativa del poder público.-

LA POSIBILIDAD FINANCIERA.

Con ocasión de discutirse la ley en la Cámara de Senadores, se señaló en distintas oportunidades la exiguidad de los recursos que se asignaban al ente colonizador (1),⁵ aún cuando tampoco se descartara la posibilidad de oportunos aumentos.-

16 (1) "En el capítulo de los recursos se señala que se va a lanzar una emisión de veinte millones de pesos, para atender los propósitos de la ley.- Nosotros creemos que esa suma es demasiado moderada y que traerá demasiadas dificultades, ya que sabemos, por lo mismo que decíamos anteriormente, las dificultades que encontraría, en razón del volumen de las expropiaciones que vaya a realizar el ente colonizador".-

...."creemos que es demasiado poco destinar veinte millones para una obra tan grande como ésta, aunque se diga y es así, que se van a poner toda una serie de recursos al servicio inmediato del ente colonizador, con los cuales se aumentarán las posibilidades económicas del mismo, pero poner en tren este organismo, para poder encontrar las soluciones adecuadas, nosotros creemos que es necesario hacer lo que proponíamos: proceder a la emisión de una Deuda Pública por cien millones de pesos, con los cuales se podría atender, de una manera inmediata, segura y con todas las posibilidades de no tener preocupaciones en la aplicación de la ley, esta necesidad que el país está reclamando y que espera, indudablemente, ponerlo en camino canto antes".(Señora Roche)

Es ajeno a nuestros propósitos entrar a la constatación de los aciertos o desaciertos de aquellas suposiciones, a través del examen de la experiencia cumplida, ya que divergencias de tiempo en la inversión de los recursos y posibilidades ejecutivas del organismo constituyeron la base de encuentro de ideas vertidas. Sólo nos mueve el deseo de aclarar el orden trascendente de las cifras en cuanto se proyecten hacia un eficaz ordenamiento de la comunidad.-

- "Pienso que el Instituto tiene fondos para muchos años, aunque seguramente en el porvenir van a tener que ser ampliados, ensanchados.-

Pero con estos millones de pesos tiene para trabajar años, porque las dificultades actuales para expropiar tierras a precios razonables y para repartirlas van a ser muy importantes".- ... "cree Sr. Senador que aunque no fueran más que veinte millones el instituto podría aplicarlos para un plazo breve, menor de tres, cuatro, cinco años?"... "Según la experiencia del Banco Hipotecario en la Sección Fomento Rural, podría el Sr. Sanador aún multiplicando por cuatro o por cinco, suponiendo que se acelere el proceso, tendríamos todavía recursos para trabajar durante los primeros años con perfecta amplitud, sin perjuicio de ampliar los fondos después" (Señor Gallinal)..... "una autonomía absoluta y una masa de maniobras financieras amplia, capaz de poder hacer la evolución con la rapidez que el país necesita".-

"El plan que estamos discutiendo no comprende eso, porque la parte de recursos que dá es muy limitada, veinte millones de pesos que con el posterior manejo de las hipotecas con la que el Banco Hipotecario pueda dar sobre las tierras, podrá aumentarse algo más, pero para ello será necesario mover esa máquina"... (Señor Vigliola).-

Sabemos que la inoperancia de la acción depende en buen grado, del cuanto y la calidad insuficiente para provocar una reacción y que todo plan no debe ignorar a ésta, como aspecto constituyente importante de su finalidad.-

Hasta diciembre de 1955 el Instituto ha venido operando con un capital aproximado de 23:000.000 millones de pesos constituido del siguiente modo: en títulos de deuda pública:

\$ 20:000.000	al crearse el Instituto
" 2:000.000	por colonias S. Javier
" 1:000.000	desalojados del Canelón Grande
<u>\$ 23:000.000</u>	

De los que se obtuvieron \$ 14:477.700 en efectivo, de una colocación de títulos por \$ 16:186.700.-

Con esta masa de maniobra y otros recursos asignados en la ley, había realizado en esa fecha por valor de \$ 20:600.000, según los cálculos siguientes:

Adquisición de tierras	\$ 17:244.000
Préstamos en efectivo para id. art. 22 y 23	" 1:534.122
Mejoras - art. 95	" 1:823.250
Total (1) 16	<u>\$ 20:601.000</u>

Las cifras expresadas revelan que prácticamente el Instituto debió dar giro ya a todo su capital.-

Si a los efectos de este estudio se fijan una inversión real de \$ 20:000.000 (2) y se tiene en cuenta

- 16 (1) No se incluyen \$ 10:871.560 en títulos hipotecarios por comprenderse en la subrogación del INC ante la deuda con el Bco. Hipotecario.-
- 17 (2) El valor contable era en 1955 de 19.841.000 incluyendo el valor de los bienes territoriales heredados del Banco Hipotecario por \$2:597.000.-

I.N.C.

ESTRACTO DE LAS OPERACIONES REALIZADAS

RUBROS	HASTA 1954 INCLUSIVE			1955 (31-XII)			HASTA 1957		
	Nº Predios	Hectáreas	Costos	Nº Predios	Hectáreas	Costos	Nº Predios	Hectáreas	Costos
Adquisición de Tierras Ley Nº 11029 Ley de arr. Nº 12100 (art. 50)		77.429	14:011.605		22.976 15.974	3:243.975		120.000	23:000.000
En expropiación									
En posesión.....		19.000	4:353.765 (1)					23.000	4:500,000
Adelantos		2.158	219.000						
		98.587	18:584.441					143.000	27:500.000
Posesiones totales(2)	182	160.000	20:950.713 (3) 40:000.000 (4)						50:000.000
Presupuesto admvo.									1:344.000
Tierras gravadas		15.043	662.677 (5)						
Ventas				19	1.753	640.562			
Reserva inajenable		19.603	1:327.343 (3) 3:000.000 (4)						
Campos ofrecidos				89	127.869	19:000.000 (6)	8.000		
Fracciones adjudicadas	926(6)	96.627		93			1.200(7)		
Calles y Centros Poblados		2.000							
Préstamos									
adquisic. Art. 22 y 23	971	46.140	BHU 9:351.726 INC 1:342.414			297.500 159.141	1.120	54.201	1:600.000
mejoras - Art. 95			1:531.767				480		2:000.000
alambrados y caminos									1:700.000
Trámite de Expropiación	1.600	171.727(8)	42:155.428				1.200(9)	128.000	32:000.000
Superficie administrada							1.800	220.000	
Capital									
INC			20:000.000						
Col. S. Javier-Ofir			2:000.000						
Canelón Grande			1:000.000						
			23:000.000						
Deuda									
Colocada			16:186.700 (10)			4:401.200 (10)			
Producida			14:477.577 (11)			3:456.181 (11)			

(1) A cuenta

(2) Comprende las del BHU ante
riores a Ley 11.029

(3) Contable

(4) Real

(5) 44.05/Há. Saldo

(6) 104 Há. adjudicatario

(7) Comprende 600 predios del BHU

(8) Valor de Tasación.

(9) Estimado

(10) Valor Nominal.

(11) Valor efectivo

ta que los ingresos anuales por concepto de ventas y rentas (arrendamientos, pastoreo, etc.) pueden calcularse promedialmente en \$ 2:000.000, (1) o sea \$ 12:000.000 en los seis años transcurridos, llegaría a que el Instituto ha operado por valor de \$ 32:000.000, los que con criterio realista pueden redondearse en 30:000.000, es decir con un rendimiento de 50% superior a su capital.

Siempre a estar a la fecha citada el INC había adquirido 100.405 Hás., adjudicado 1019 fracciones y concedido 971 préstamos para un total de 46.000 Hás, además de otras operaciones.

El programa de sub-división territorial ha podido abarcar, pues, una extensión máxima de 146.565 Hás., beneficiando a una presumible población de 2.000 familias o sea 10.000 habitantes aproximadamente.

En el cuadro que sigue se ilustra sobre el volumen de las operaciones alcanzado hasta el año 1954 y en los de 1956 y hasta 1957, según información de los boletines del Instituto.

Observadas las cifras precedentes, desde el punto de vista que sitúa el objetivo de la ley, es decir: por un intento de planeación de la actividad rural, implicará necesariamente un propósito de medición de las mismas en razón de las posibilidades y proyecciones que acuerdan dentro del cuadro general del país; sólo de este modo estaríase en condiciones de afirmar la relatividad del impulso con

(1) El 6% del valor real estimable de \$ 40:000.000 sería \$ 2:400.000.

cedido a la acción colonizadora y la efectividad que la ley podrá manifestar dentro de plazos razonables y de acuerdo con la capacidad financiera concedida al Instituto.

Enfocado este aspecto, pues, con un criterio primario sustentado en el propósito distributivo de la población rural en el territorio, en las condiciones establecidas en el artículo 7º de la ley (1) y considerando que de este modo la acción colonizadora debería orientarse a operar en las actuales áreas que superan en extensión a los límites máximos fijados por aquella se tendría que del total de la superficie censada (2) de 16:973.632 hectáreas con una población rural de 453.912 habitantes, la obra del Instituto aún quedaría por hacerse patente en más de la mitad del territorio nacional que es ocupada por predios de extensión mayor a las 1.000 hectáreas, como se expresa en los cuadros siguientes:

CENSO AGROPECUARIO NACIONAL 1951
Cifras Parciales.

< 1.000 Hás.

Hás/predio	Nº de predios	Hás.	Habts.
1 a 5	10.953	29.125	45.016
5 a 10	11.117	76.660	47.912
10 a 20	13.771	192.891	60.798
20 a 50	16.910	535.014	81.385
50 a 100	10.375	732.440	52.206
100 a 200	7.814	1:103.618	41.457
200 a 500	7.241	2:272.014	43.095
500 a 1.000	3.475	2:443.977	25.921
	81.656	7:385.735	397.790

(1) Según la extensión de los predios - inc. 5.

(2) Censo Agropecuario Nacional 1951.

1.000 Hás.

Hás./predio	Nº de Predios	Hás.	Habts.
1.000 a 2.500	2.452	3:809.704	27.334
2.500 a 5.000	763	2:583.673	12.948
5.000 a 10.000	316	2:064.750	10.952
Más de 10.000	71	1:129.766	5.248
	3.602	9:587.893	56.482

en tanto que hasta el momento sólo ha podido operar sobre el 0,86 % de la superficie del territorio censado y el 1,52 % del área con predios superiores a 1.000 Hectáreas.

Esta desproporción entre la obra realizada y el territorio nacional, puede ser también observada en la lámina 14 de la página 78.

CENSO AGROPECUARIO NACIONAL
Cifras totales

Hás./predio	Nº de Predios	Hectáreas	Habts.	%	Habit. predio
1.000	81.656	7:385.735	397.790	87,6	4,87
1.000	3.602	9:587.893	56.482	12,4	
	85.258	16:973.628	454.272	100	

OPERACIONES DEL I.N.C.
al 31/XII/955

Rubros	Predios	Hectáreas	Habit./4,87
Adjudicaciones	1.019	100.405	4.960
Préstamos adq.	971	46.140	4.728
	1.990	146.545 (1)	9.688

(1) 0,86 % de 16: 973.628

(2) 1,52 % de 9 : 587.893

De acuerdo con el criterio expuesto y teniendo en cuenta el índice de afinamiento por predio sub-dividido, un plan total a formularse podría - exigir la disponibilidad de 11.600 predios, pudiendo aceptarse que para iniciarlo con resultados efectivos y ostensibles se considere una primera etapa mínima inmediata que cubra el 20 % de aquella cantidad, o sea una disponibilidad de 2.300 predios y afectando una población aproximada de 11.500 habitantes, definiéndose de este modo un criterio práctico para delimitar cometidos y por lo tanto explicar el alcance de la ley.

Por otra parte, estas cifras no resultarían ni exageradas, ni cortas, ya que en el orden de la redistribución poblacional son coincidentes con las que resultan de los minuciosos estudios que han realizado los técnicos especializados para fundamentar el proyecto de Reforma Agraria citado y que fijan la población trabajadora a ubicar en 12042 personas, con una población total de 60.000 habitantes aproximadamente.

En tales condiciones y fijando para cada predio una extensión media de 500 hectáreas, ya que los tipos de colonización a desarrollarse debieran corresponder a las formas máximas y medianas (1) el expresado programa exigiría la expropiación de 1:150.000 hectáreas (2) a un costo de \$ 345.000.000(3)

A estar a la experiencia financiera del I.N.C.,

- (1) Estas formas serían las más relacionadas con los actuales tipos de explotación en los predios de extensión mayor a las 1.000 hectáreas.
- (2) Cantidad aún por debajo del 20 % del territorio total afectado.
- (3) Tomando \$ 300,00 la hectárea, según proyecto de Reforma Agraria citado (\$ 302,41), con el que, para los 2:829.397 hectáreas que demanda expropiar, fija un monto de \$ 855:638.685.

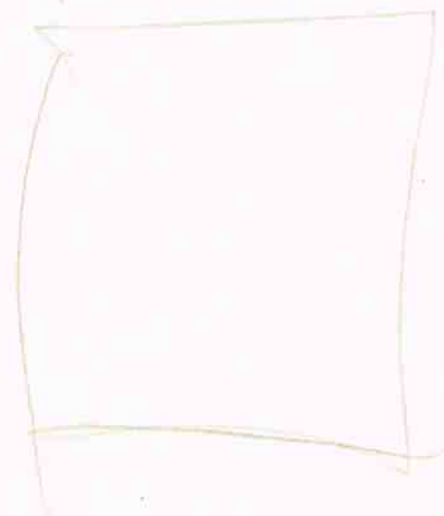
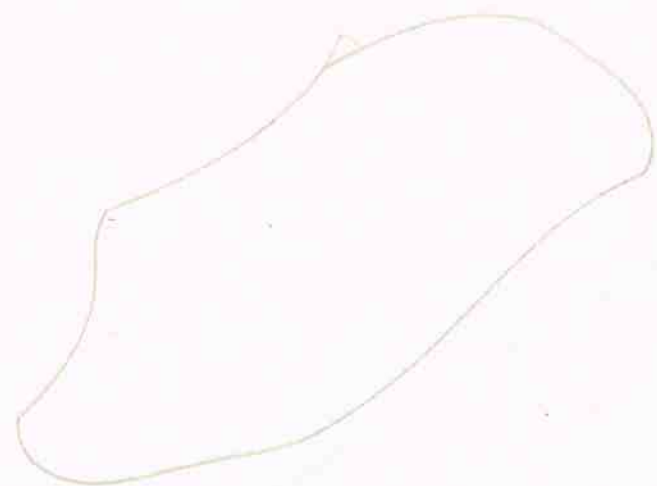


figura:

INSTITUTO N. DE COLONIZACION
OBRA COLONIZADORA EN EL
DEPTO. DE CANELONES.-

como se ha venido comentando, este valor sería alcanzable con una masa de maniobra de \$ 230:000.000 (1)

Como se ve, desde el punto de vista financiero las amplias posibilidades que la ley acuerda, se hallan reducidas en un 90 % si se compara esa cifra con el actual capital del Instituto, y tanto más si se tiene en cuenta que adjudicándose las tierras a los colonos en arrendamiento, el capital que se invierte sólo es recuperable en plazos desproporcionadamente mayores, que los que demanda la operación colonizadora.

ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO.-

El campo de aplicación de la ley es todo el territorio nacional y la amplitud de su contenido, como se ha visto, coloca al Instituto en situación de operar en los aspectos más sustanciales del afincamiento a tal punto, que el legislador se ha visto en la necesidad de recurrir en ella a las solicitudes más variadas de la cooperación y coordinación funcionales y en modo muy especial a la de los organismos oficiales.

En verdad parecería que la vastedad de la acción que plantea la ley exigiera para su cumplimiento no un órgano colonizador, sino un organismo planificador del cual aquel formara una parte, y esto se pone en evidencia en cuanto el I.N.C. se encuentra en trance de obtener obligadas colaboraciones oficiales que no se hacen efectivas, por cuanto las entidades solicitadas fallan a su vez por no acusar la necesaria visión integral de sus propias gestiones. (2)

- (1) Considerando el 50 % de aumento en el rendimiento del capital.
- (2) En este sentido las entidades de mayor alcance coordinador legalmente establecidas son los municipios, los cuales, en general, no se hallan técnicamente capacitados para el efecto. Aparte del municipio de Montevideo, hasta el momento sólo los de Paysandú, Río Negro y Cerro Largo han tentado organizarse, estos dos últimos con la asistencia técnica del I.T.U.

La obra colonizadora del Instituto se inicia así en un medio hostil a la propia naturaleza de su objetivo, lanzada conscientemente a una aventura experimental.

Para afrontar esta batalla, el ente colonizador debe definir una política que lo mantenga conectado a la realidad deficitaria de la que parte y a los fines que la ley le asigna como meta y justificativo de su ejecutoria, y cuenta como procedimiento, no sólo el arma insuficiente de una posibilidad financiera que, como se ha visto, es en extremo limitada, si no también de una técnica unilateral (1) exitosa solamente ante el hecho aislado y casual que se le ofrece.

Desde un punto de vista geográfico general el uso del territorio nacional aparece como un acontecimiento evolutivo, conformado por las huellas de una actividad humana librada a los azares de sus conveniencias y posibilidades, y medidas por un pensamiento de prominente e indiscutible individualidad; este hecho debe reconocerse de muy diversos modos, y uno de ellos -el que nos interesa en este momento- es el que se revela por la distribución del parcelamiento territorial.

La intensidad del uso del suelo se muestra así en razón directa de la distribución de la población en el territorio; aumentando el parcelamiento en las áreas próximas a los centros poblados en extensiones concordantes con la amplitud de sus respectivas áreas de influencia.

El problema pues de la colonización, considerado desde el punto de vista del uso territorial, tanto puede formularse con el propósito distributivo del suelo, como el de la integración del mismo, cuando el excesivo parcelamiento llega a imposibilitar su conveniente uso. En todo caso se trata de una redistribución regularizadora del territorio, para darle

(1) Orientada sólo al aumento de producción.

una organización más adecuada a los propósitos previstos y a la que desde luego no son ajenas las características agro-económicas de la explotación.

La aplicación de la ley parece haber sido orientada preferentemente en este sentido por una política de aplicación que encuadrada dentro de los límites establecidos en el inciso 5 del artículo 7º (1) ha manifestado una intención operativa en las áreas de minifundio.

En efecto: del análisis de las informaciones aportadas para el estudio financiero precedentemente expuesto se obtiene un promedio de 98,5 hectáreas por predio para las adjudicaciones de tierras realizadas por I.N.C. hasta 1955 y de 73,6 hectáreas, si con esas cifras se incluyen los préstamos concedidos para adquisiciones a la misma fecha, (2) cifras estas que corresponden al tipo de colonización pequeña con destino a explotación agrícola extensiva.

Si se tiene en cuenta que las operaciones de préstamos y adjudicaciones se han radicado generalmente en áreas próximas a centros poblados y particularmente en la zona de influencia regional de Montevideo (3), donde ya el Banco Hipotecario había realizado el mayor volumen de

(1) Colonización según su extensión.

(2) El promedio declarado por I.N.C. hasta 1954 inclusive es de 104 hectáreas 3.425 mt.².

Boletín I.N.C., Enero-Febrero 1955 N° 59-60

(3) Departamento de Canelones.-

sus créditos colonizadores, la tendencia operativa del I.N.C. podría explicarse por una entendeda tutela necesaria a la pequeña explotación, en continuidad con la acción antecesora del Banco Hipotecario, que indujera a una ampliación de los actuales predios de explotación. De cualquier modo la obra se reviste de cierta timidez remodeladora y en cierto modo vacilante en cuanto no llega a propiciar fórmulas de integración territorial en áreas con alta densidad de población rural, tanto más cuando en estas áreas están sujetas a la influencia de muchos factores impulsores del minifundismo. (1) (Ver figura 15)

La expresada política parecería, sino justificable, por lo menos explicable, desde que más de la mitad de la población rural se encuentra afincada en el millón y medio de hectáreas que comprenden los predios inferiores a 100 hectáreas (2), y que se ubican en áreas próximas a las ciudades o en sus áreas de influencia, no descartándose que las reducidas posibilidades financieras hayan obligado también a buscar el mayor número posible de usufructuarios para las limitadas inversiones del Instituto.

Como consecuencia de las observaciones expuestas, surge inevitablemente la consideración de otro aspecto no menos importante de las proyecciones de la ley en esta materia, y es la de la relativa influencia que -con la política conservadora con que ha sido usada-, pueda haber ejercido con fines descentralizantes del afincamiento campesino y en la consecuente sub-división de las grandes áreas de explotación.

(1) Subdivisiones territoriales sucesorias, para arrendamientos, reducción de áreas por inutilidad de tierras, extensión de huertos sub-urbanos, etc.-

(2) El 8,5 % del área nacional censada.

fig. 16

INSTITUTO N. DE COLONIZACIÓN
OBRA COLONIZADORA EN EL
DPTO. DE SALTO. —

67

No se nos oculta que es en este aspecto donde la aplicación de la ley escolla con los problemas territoriales básicos que afectan a la estructura económica y social del país.

El elemental principio de ecuanimidad contenido en la disposición del artículo 11 (1) se ha visto avasallado, sin duda, por la enorme oferta de tierras, que propician las del artículo 35 de la ley, obligando a que una discrecionalidad técnica y administrativa constituyan límites acordes con las posibilidades financieras acordadas, y es aquí donde la acción colonizadora no parece llegar a cumplir con los diversos y esenciales aspectos de su especificidad.

En primer lugar, los promedios de extensión de los predios adjudicados revelan un volumen limitado de operaciones parcelarias con destino al mantenimiento de explotaciones de tipo extensivo, o bien un más reducido propósito de hacer evolucionar estas hacia formas de tipo intensivo.

En cualquiera de los casos las soluciones están dadas principalmente por los dictámenes agrológicos, en función del artículo 28º, única expresión técnica normativa de la ley, y formulada -como toda la misma- con amplios propósitos experimentales.

No nos compete discutir el problema agrológico en sus aspectos científico-técnicos, pero sí considerarlos en cuanto incidan en la remodelación del territorio y el consiguiente uso y equipamiento de la comunidad que en el mismo se afianza.

Es evidente que cualquier consideración que en este sentido se nos permita formular deberá empezar por el reconocimiento de una inmadurez

(1) Una colonia por departamento.

científica para abordar una actitud precisa y que hoy aceptamos como explicación de que se haya dejado la organización de la comunidad al impulso espontáneo que surge como reacción normal de la directiva agro-económica impuesta.

El reconocimiento de los distintos otros aspectos que obran en la organización de la comunidad rural, conjuntamente con el problema de la productividad y explotación conveniente del suelo, tales como la conformación territorial de la unidad colónica, el usufructo de los servicios existentes o posibles, la influencia de los nuevos afinamientos en las áreas próximas, etc., que tienen evidente repercusión, no solamente en vastas extensiones del suelo, sino también en la propia disposición y organización del loteamiento, constituye o demanda todavía una tarea investigadora necesaria para superar los dictados de las sensaciones vagas que aún siguen primando en los planes y que obligan a la apelación del llamado "ordenamiento espontáneo"

La necesidad de investigar es, pues, indiscutible y con ese criterio debe reconocerse que la aplicación de la ley ha proporcionado la oportunidad de hacerlo.

La elección de suelos de explotación y sus formas distributivas, en general puede afirmarse que no ha consultado las proyecciones del medio en el orden de la extensión y conformación del área comunal, bajo el reconocimiento de normas precisas, y así el límite de la propiedad territorial ofrecida aparece como principal, y a veces único, factor de ordenamiento para la sub-división de áreas extensas, ante la falta de una base conceptual para apreciar el valor relativo de la distancia. (figs. 16 y 17).

El problema existe tanto en ese tipo de territorio como en las áreas de minifundio, con la só-

fig. 17

Colonización en el
Departamento de
PAYSANDÚ

la variante de que en estas últimas la dispersión de los predios, que caracteriza a la "colonización aislada" y la multiplicación de centros poblados, impide observar nítidamente la conformación comunitaria. (1) Es asimismo improbable que se haya aplicado la ley en este caso con fines de reagrupamiento funcional, ya que la fuerte influencia expansionista de la estructura urbana hubiera aportado alguna directiva que dejara huellas visibles, que no existen, en el área de producción. (2)

El resultado de la aplicación de la ley en territorio de parcelamiento extensivo, se expresa en forma más clara y revela, no sólo la conducción del programa con una técnica casuística, sino también la existencia del impulso ordenador que espontáneamente acusa el medio funcional, al acusar las trabas que para el mismo le ofrece la impostación imprevisora del hecho físico.

La disposición de las áreas colonizadas en el territorio no comportan siempre las más necesarias condiciones del afincamiento, aunque una evolución a su conquista también se observa a medida que se proyectan nuevas áreas.

Las áreas colónicas primitivas de Chapicui y Guaviyú en el litoral del departamento de Paysandú (fig. 17), se extienden conformadas sinuosamente hasta más de 25 kilómetros de los centros de población existentes, desbordando la posibilidad de usar los servicios adecuados para el desarrollo de las funciones locales; no así las de zona, las que identificadas por los centros de acopio, llegan a cubrir las dis-

- (1) En ese caso es evidente la superposición de zonas de influencia de los servicios comunes.
- (2) Conformaciones sub-urbanas o de áreas metropolitanas.

tancias citadas, aun cuando estas se extiendan perpendicularmente al trazado de las circulaciones de salida.

En el mismo grupo las colonias Las Delicias y La Palma, constituyen apéndices aislados de Guaviyú, con pocas posibilidades de mejorar el afinamiento en ellas, a no mediar la creación de nuevos centros de servicio y la transformación de los caminos de acceso .

Obsérvase que dada la irregular disposición de las áreas colonizadas, el área de influencia de los centros, incide en predios vecinos, algunas veces de modo preponderante, sin que en tales casos se conozca que por razones económicas se haya impuesto en ellos una forma más intensiva de uso. (1) 35

La colonización en el departamento de Río Negro (fig. 18) muestra una disposición de áreas, si bien de tipo nuclear, aparentemente subordinada a la incidencia de los servicios de zona concentrados en el pueblo Young.

El aparentemente racional ordenamiento territorial de la zona, no podría comprobarse en el cuadro de las funciones locales de cada colonia, sin la existencia de una red vial sistematizada que asegurara el normal desarrollo de la actividad cotidiana. Don todo, una tendencia lineal envolvente del área de influencia del Young ya acusa la existencia de una posibilidad planificadora, lo cual significa un adelanto sensible en materia de cómo pue

35 (1) La ley no parece prever este importante aspecto económico y de incidencia social de la colonización sino por medios inductivos, lo cual no parece ser suficiente, ya que otros factores, como la valorización o la posible expropiación de los predios vecinos, mantienen a sus ocupantes y propietarios en una constante atención sobre las posibilidades especulativas que pudieran emanar de la presencia del I.N.C. en la zona.

fig. 18

Colonización en el
Departamento de
Río Negro

de ser de positivo el uso de un criterio científico para orientar la aplicación de la ley.

Una observación análoga depara la disposición en serie de pequeñas extensiones colonizadas a lo largo de la ruta N^o 2 en el departamento de Soriano (fig. 19), apoyándose cada una en pequeños poblados existentes y separados uno de otros a 15 kilómetros promediales de distancia. No obstante, y a diferencia de la conformación colónica de Young, cabe considerar aquí si esta disposición lineal, constituida en base a la existencia de la ruta y los consiguientes centros de acopio dispuestos a lo largo de ella y a la distancia expresada, no constituirá un motivo de equipamientos exagerados para las necesidades de la zona, más si esta se modificara por un aumento posible de velocidad de la circulación. Si esto fuera así pudiérase estar en presencia de un germen en desarrollo de una comunidad lineal continua, en cuyo caso sería inevitable la diferenciación funcional de los centros urbanos en razón de sus respectivas áreas de influencia territorial.

Con los ejemplos precedentes, se cree haber podido mostrar no sólo el alcance de la obra colonizadora en cuanto a posibilidades y formas responsables de necesaria previsión, fundamentalmente imputables a la labor técnica y científica, sino también el grado de oportunidad y orientación que la experiencia colonizadora ha abierto con la aplicación de la ley que se comenta.

No puede haber duda de que colonizar y ordenar la comunidad no son nada más que dos enfoques o dos planteos distintos en cuanto a objetivos, de un problema común, para cuya resolución tanto se influye por uno u otro camino, pero que no pueden excluirse el uno al otro; es un sistema de ecuaciones que no admite más que resultados de forma integral.

El ordenamiento del territorio constituye en verdad la síntesis representativa de esa forma, por

fig. 19

Colonización en el
Departamento de
SORIANO

fig. 20

Colonización en el
Departamento de
SAN JOSÉ

cuanto se traduce por las expresiones físicas de mayor estabilidad.

Operar sobre ellas será desde luego influir en los factores más sutiles y en los más trascendentes -a la vez- del complejo físico, económico - social.

Los medios que se poseen para ello han permitido -en las condiciones comentadas- iniciar las actividades con un primer impulso suficientemente poderoso como para vencer la inercia de las estructuras "estables".

La ley ha concretado la acción, permitiendo desarrollarla al abrir el campo de la experiencia y enriqueciendo de ese modo el de la investigación.

Por el camino de la primera, aunque se considere que aún no han sido alcanzados sus objetivos (los definidos en la ley), puede sí afirmarse que se han encontrado nuevos horizontes que pueden permitir la corrección, el ajuste o cambio del derrotero inicial.

Toca a la ciencia recoger sobre esas bases, el caudal de la experiencia habida, para a su vez realizar la suya, y volcar al ritmo de las exigencias reales el conocimiento que permita aportar una más ajustada orientación, una mayor seguridad y los mejores medios de realización, en beneficio de todos los órdenes de la comunidad.

En el orden que corresponde a nuestra ciencia, al proceso generalizador inherente a ella y para encontrar su cometido, ha requerido encauzar el análisis por la vía de una revisión de principios y procedimientos, liberada de las presiones que se ejercen en el cuadro de la acción ejecutiva, dando y recibiendo de esta el eventual aporte necesario para el ajuste de resultados. De la sincronización de tales actividades y en la medida que se permitieron reunir y acortar las experiencias, se han extraído una serie de principios que en un orden primario puede definirse como una teoría del ordenamiento rural.

Textos impresos

1.- Según sus fines:

- a) De explotación económica, cuando ella constituya el medio de vida del colono.
- b) De complemento o subsidia-ria, cuando se trate de una actividad agraria adicional de otra profesional o industrial.-
- c) De subsistencia mínima, cuando la producción provea solamente al consumo de la familia.-

2.- Según su destino:

- a) Agrícola intensiva, cuando se trate de cultivos hortícolas, frutales, etc., o de terrenos ejidales o de regadío.
- b) Agrícola extensiva, cuando se trate de la siembra de cereales, oleaginosos, plantas forrajeras o industriales, etc.-

c) Agropecuaria, cuando se trate de explotaciones mixtas agrícola-ganaderas.

d) Ganadera, cuando se trate de establecimientos dedicados a la producción pecuaria o de explotaciones preliminares en campos adquiridos para colonias, o que hubieran sido objeto de obras públicas de desecación y saneamiento; o de terrenos de antiguas colonias que haya conveniencia agrológica en retrovertir a la ganadería; o de pastoreos anexos a las colonias; o de centros de habilitación o capacitación de la población rural.

e) Agro-industrial, cuando la producción esté principalmente destinada a proveer de primeras materias a una industria establecida en la

colonia o sus adyacentes.-

f) Forestal, cuando se trate de terrenos erosionados y muy propensos a este fenómeno, o en los cuales se señale la necesidad de la defensa hidrográfica, o que no consientan otra forma de explotación redituable.-

3.- Según su régimen:

- a) Individual, cuando la explotación del predio se realice por el colono y su familia utilizando o no personal permanente o adventicio.
- b) Cooperativa, cuando la explotación se realice con aplicación total o parcial de los principios de este sistema.-
- c) Colectiva, cuando los colonos realicen los trabajos y se distribuyan los beneficios en común, sea en conducción unida o separada.-

4.- Según la forma de tenencia de la tierra:

- a) En propiedad, con las limitaciones que esta ley establece.
- b) En arrendamiento, con precio fijo, movable o progresivo, con opción de compra o promesa de compra-venta, o sin ellas.
- c) En aparcerías, con cuota fija, variable o proporcional al producto de la explotación, con opción de compra o con promesa de compra-venta o sin ellas.
- d) En enfiteusis, cuando la tierra se concede por un plazo que exceda al del arrendamiento, o en forma vitalicia, con carga para el enfiteuta de cultivarla o mejorarla y de pagar un canon anual fijo o variable, en metálico o en especie.
- e) En disfrute precario, cuando la explotación se realice por un período de prueba.-

5.- Según su extensión:

- a) Mínima, hasta veinticinco hectá-

- táreas (colonización agrícola intensiva, de subsistencia mínima, de regadío o ejidal).-
- b) Pequeña, hasta ciento veinte hectáreas de superficie apta para la labranza (colonización agrícola extensiva).-
 - c) Mediana, hasta quinientas hectáreas (colonización agropecuaria).-
 - d) Máxima, hasta mil hectáreas (colonización ganadera o forestal).

(Las superficies son las que pueden corresponder a cada adjudicatario. Tratándose de explotaciones cooperativas o colectivas los límites serán los que resulten referidos a cada uno de los colonos participantes. Estos límites no rigen para las explotaciones realizadas directamente por el Instituto y deben entenderse sin perjuicio del derecho de los colonos a los pastores comunes).-

6.- Según su densidad:

- a) Aislada, cuando se realice en un solo o en un escaso núcleo de predios.-
- b) Nuclearia, cuando se realice en una agrupación de cierto número de predios que por sus características generales, tipos de explotación y régimen de tenencia, sean susceptibles de formar un todo orgánico.-

7.- Según su duración:

- a) Permanente, cuando las condiciones ecológicas, económicas y de población justifiquen su estabilidad.-

- b) Temporaria, en los casos en que haya conveniencia en su alternancia o reversión al pastoreo, o cuando la explotación por su género de producción o por razones de organización tenga un carácter transitorio, o cuando se realicen contratos con los propietarios de campos para su explotación por un período determinado con la obligación de dejar al final de éste una pradera artificial o natural mejorada.

8.- Según la nacionalidad de los colonos:

- a) Autóctona cuando se haga con elementos nativos o extranjeros con más de tres años de residencia en el país.-
- b) Alóctona, cuando se realice con núcleos de colonos procedentes del exterior y especializados en alguna actividad agrícola o agro-industrial.-
- c) Mixta, cuando el número de inmigrantes no sobrepase al de los nativos o residentes que integren las colonias.-

9.- Según la forma de actuar el Instituto.-

- a) Directa, cuando se realice en tierras de propiedad del Instituto, o arrendadas o transferidas a éste por cualquier concepto.-
- b) Por mediación, cuando se trate de inmuebles no comprendidos en el apartado anterior y el Instituto actúe como interme-

diario o concediendo créditos u otra clase de beneficios, para la compra de chacras aisladas o para la formación de colonias.-

- c) Por administración, cuando el Instituto la realice por cuenta de otras personas públicas o privadas.

- d) Indirecta, cuando el Instituto colabore, sea con los municipios en la formación o reconstitución de los ejidos o su mejor utilización, sea con otras reparticiones públicas en el establecimiento de colonias militares, educativas, profesionales, correccionales, etc.; sea con entidades privadas de carácter cooperativo o gremial, o sea con productores que integren núcleos agrícolas preexistentes y a los cuales el Instituto preste su asistencia en forma de orientación técnica, servicios mecánicos o de otra naturaleza.-

10.- Según el grado de ingerencia del Instituto en la dirección de las Colonias:

- a) Libre, cuando el colono lo realice en las condiciones inherentes a la propiedad privada, entendida ésta de conformidad con la presente ley.
- b) Orientada, cuando se haga atendiendo indicaciones técnicas de orden general sobre la forma de explotación y naturaleza de los cultivos.

- c) Condicionada, cuando se supedite la concesión de los créditos o el otorgamiento de otras facilidades al cumplimiento de estipulaciones respecto al destino de la tierra o una parte de ella, a su trabajo o sus frutos.-
- d) Dirigida, cuando esté sujeta a normas generales y particulares de orden administrativo y técnico sobre la clase de explotación y cultivo y los procesos productivos y de comercialización.-
- e) Contratada, cuando la explotación se realice bajo convenio de compra de la producción, o de garantía de precios, o tomando el Instituto a su cargo ciertos riesgos o eventualidades.
- f) Remunerada, cuando por motivos relacionados con el carácter eventual aleatorio o de rendimiento diferido de la explotación, o con la falta de capacitación del colono, el trabajo se realice bajo el régimen de pago de estipendios individuales o colectivos, con participación en los beneficios o sin ella.-

(Por regla general la ingerencia del Instituto será proporcional a su aportación económica y a la aptitud demostrada por el colono o aspirante a tal).-

V- TEORÍA DEL ORDENAMIENTO RURAL

EL FUNDAMENTO

La consideración de los temas que surgen del proceso colonizador en el Uruguay puede ser suficiente para constituir fundamento del desarrollo de una tesis, o al menos explicación de la actitud mental necesaria para encararla.

Las vicisitudes eventuales por las que atraviesan las complejas relaciones entre los procesos científicos, las nuevas manifestaciones orgánicas de la sociedad y el requerimiento de técnicas más apropiadas, que exigen una nueva unidad de medida económica; la evolución del concepto de "urbanismo", haciéndose extensivo al ordenamiento de las áreas rurales, identificando la acción del planeamiento regional la "arquitectura del campo", a través de una secuencia de hechos que jalonan un verdadero proceso de formación mental; las nuevas ideas de "afincamiento" como resultante humana de las relaciones entre producción y consumo; así como la localización y delimitación de las actividades funcionales del individuo y la comunidad, cons

tituyen material cuantioso, que directa o indirectamente ha influido para que la experiencia cumplida con la ley de colonización produjera la necesaria modelación del pensamiento científico y el conveniente ordenamiento mental para el análisis.

Extractados de todo ello, una serie de ideas tienden a definir el fundamento, si se quiere provisional, sobre el que se construye la teoría.

Tales ideas pueden expresarse, a modo de postu

//....

lados, en la forma siguiente:

1 - MEDIDA DE LA NECESIDAD EN CUANTO CONSTITUYE UNA EXPRESION ECONOMICA DE LA VIDA HUMANA.-

- No se puede negar la existencia y desarrollo de las necesidades materiales y espirituales del hombre; la cantidad y calidad de la forma en que ellas pueden proveerse, constituyen un proceso económico, puesto que se subordinan al menor esfuerzo humano.

Es posible la medida de las necesidades, desde que existen métodos y técnicas apropiadas para valorar las distintas relaciones entre los aspectos físicos y psíquicos, refiriéndolos a unidades preestablecidas.

2 - TIPOS Y NORMAS DE LA NECESIDAD Y FORMAS DE SATISFACERLA.-

- Encontrándose nuestra civilización en una etapa evolutiva, demuestra haber creado ya nuevas necesidades, pudiendo estas ser medidas, conocidas y definidas en los órdenes de la individualidad y de la colectividad, para poderlas satisfacer.

Tipificación y normalización son los métodos aconsejables para establecer las convenientes relaciones entre comunidad e individualidad, que permitirán alcanzar el fin propuesto.

- Los regímenes políticos y económicos, constituyendo meros procedimientos para satisfacer las necesidades y siendo los mismos instituciones más estables que ellas, deben evolucionar para reajustarse a las características substanciales de las mismas: PRODUCCION Y AFINCAMIENTO.-

3 - INTEGRACION ECONOMICA DE LOS
FACTORES FISICOS Y HUMANOS.-

- Un hecho económico carece de explicación si no se le interpreta desde un punto de vista social.

- De igual modo, un hecho social no puede comprenderse en su estructura fundamental sino se le interpreta y explica a través del fenómeno de la producción y el consumo de la riqueza.

- En uno y otro caso, las técnicas constituyen factor importante para acelerar o retardar los procesos de producción y consumo.

- La tecnología, por tanto, aun cuando por sí sola no llega a definir el carácter de una estructura social, es siempre base de integración socio-económica desde el momento que naturalmente fija al hecho real con un denominador geográfico.

- El orden geográfico que se integra con una unidad socio-económica, constituye la unidad territorial.

- La unidad socio económica limitada por la unidad territorial, constituye la comunidad.

- Unidad territorial y comunidad conforman el núcleo básico de la estabilidad social .

4 - ACONDICIONAMIENTO DE LAS UNIDADES
TERRITORIALES.-

- Acondicionar el territorio es, por tanto, acondicionar la comunidad y ello supone el análisis y la integración del medio físico y las funciones humanas
- Esta integración manifiesta necesariamente la interrelación espacial, histórica, social, económica, entre distintas áreas, jerárquicamente diferenciadas y que reportan la correlación de los problemas locales, regionales, nacionales e internacionales.

5 - NIVELES Y NATURALEZA DE LA.
NECESIDAD ECONOMICA.-

- La economía de las necesidades se sustenta en el nivel vital del núcleo básico estabilizador.

- El nivel vital es un valor evolutivo, que debiendo partir de un mínimo humano de necesidades, se incrementa sucesivamente con otras nuevas, las que a su vez dan origen a nuevos niveles vitales.

- Esta incrementación se produce a expensas de las relaciones variables entre los distintos ritmos de producción y afinamiento.

- Los ritmos de producción y afinamiento se suceden en razón de su naturaleza económica, la cual se polariza en dos formas productoras de riqueza: AGRICULTURA e INDUSTRIA.

- Agricultura e industria impulsan estructuras socioeconómicas distintas, que se desarrollan en sentidos no opuestos, sino alternos en períodos de tiempo, que se distinguen históricamente por situaciones de predominio ya agrícola, generador de un proceso industrial, ya industrial generador de múltiples procesos agrícolas.

- No puede considerarse pues a la agricultura y a la industria, como tensiones en la economía, sino como fuerzas actuantes de una evolución económico-social.

6 - LINEAS DE INVESTIGACION

- La localización, la interrelación y el "cuanto", son las líneas fundamentales de investigación teórica en la economía de las necesidades.

- Los respectivos desplazamientos de estos valores en el territorio, son acusados por sus conformaciones estructurales, pudiéndose medir por los efectos de una relación entre la DISTANCIA y el TIEMPO.

7 - CIVILIZACION, ACCION ECONOMICA .
Y ACCION POLITICA.-

- La civilización es el elemento natural que impone la modalidad de la acción económica y la política.

- La acción económica del hombre es el fundamento de la ecuación social .

- La Política es el procedimiento adecuado para resolverla.

LOS OBJETIVOS

Cierto es que al inevitable proceso empírico que precede a la formación de todo concepto científico, ha venido sumándose en esta cuestión, en forma gradual y paulatina, la tácita aceptación de muchos acontecimientos que obran en definitiva a modo de ley natural en sustitución del principio razonado que conforma la posesión del conocimiento.

La actitud científica obra en torno de este objetivo, tratando de acomodar la acción investigadora para observar los hechos y deducir de ellos los resultados más claros y precisos; y para ello define su metodología.

La claridad y precisión de los resultados, constituye materia de apreciación y una posición necesaria para ello es la que se define por la obtención de un cánón o ley general que obre a modo de origen sobre el cual se establezca el grado de la aprecia-

ción.-

Dos circunstancias pueden reconocerse como fundamentales para definir la actuación científica: una imputable al investigador y otra al hecho que se estudia.

La primera está conformada por la propia preparación intelectual del investigador, la que le fija el punto de vista de la observación, al proporcionar le las coordenadas de la técnica que posee y las del fundamento que la orienta; es decir: el de su propia filosofía.

La segunda, imputable al hecho que se estudia, está dada por el alcance y posibilidades que puede acordar a un presunto resultado de la investigación.

En el caso presente las coordenadas de la inves-

tigación quedan definidas por la técnica arquitectónica; es decir: por el proceso ordenador de la superficie y el espacio habitables y por los objetivos propiamente dichos, que en definitiva son los que conforman y orientan el propósito de la investigación y que tienden a que las conclusiones de la misma sean realizables y efectivas.

Estos objetivos son:

- a) - FORMULAR LAS BASES TECNICAS NECESARIAS PARA PODER MEDIR LOS HECHOS ACONTECIDOS HASTA EL PRESENTE Y ABRIR DE ESE MODO EL CAMPO CIENTIFICO HACIA NUEVAS POSIBILIDADES, QUE SE CONSIDEREN MAS AJUSTADAS A LA REALIDAD NACIONAL.
- b) - OFRECER NORMAS QUE FACILITEN LA FUNCION TECNICA EN RAZON DE UNA APLICACION ECONOMICA DE LAS MISMAS Y ADECUADA AL RITMO URGENTE QUE IMPRIME EL DESARROLLO DE LOS ACONTECIMIENTOS Y EL INTERES DE LA ACCION PLANIFICADORA.
- c) - DOTAR AL CUERPO LEGAL PERTINENTE (Ley Nº 11.029) DE LOS RECURSOS TECNICOS NECESARIOS PARA REGLAMENTAR LAS DISPOSICIONES QUE CONTIENE.

Los expresados objetivos incluyen la consideración de las variadas formas científicas que necesariamente deben incidir en el conocimiento y ordenamiento del hecho real, a las que se les ofrece un nuevo punto de vista especializado, con el fin de que otras limitaciones al vasto problema que enfocan puedan concurrir para hacer más precisas sus deter-

minaciones, lo cual significa integrar y delimitar el campo de la inter-relación de los factores y puntos de vista intervinientes.

Asimismo los objetivos que se definen, presuponen ser alcanzados y expuestos en las formas más prácticas posibles, de modo que se constituyan en fáciles herramientas de trabajo para el técnico y factores útiles y comprensibles de realización, a los efectos de que con la ayuda de ambos procedimientos pueda superarse el fatídico "mientras tanto" que viene ahogando las mejores iniciativas de los procesos planificadores contemporáneos.

La lucha entre el principio científico, considerado como meta inmutable, y las posibilidades que en los órdenes social y económico ofrece el medio en que se opera, se establece en base a conflictos, muchas veces imputables a procedimientos equívocos en cuanto se aferran a ciertas actitudes principistas que se confunden con ellos.

Es necesario deslindar tales aspectos para poder establecer la relación justa que subordine uno a otro y confiera discriminadamente así los caracteres adecuados de inmutabilidad y variación que en cada caso corresponda.

Los objetivos de la teoría de ordenamiento territorial que aquí se exponen, tienden a afirmar la inmutabilidad del principio, separadamente del procedimiento variable por excelencia de tal modo que la acción resultante de la aplicación de ambos

aspectos pueda ser cumplida de acuerdo con los fundamentos que la sustentan y en el menor tiempo posible.

El apoyo de la tesis en el conocimiento empírico, que el proceso experimental cumplido ha proporcionado para formularla, concurre para exaltar el sentido práctico que con ella se busca; es evi-

LA TESIS

LA RELACIÓN SUELO - INDIVIDUO - COMUNIDAD.

La colonización constituye un proceso ocupacional del territorio, con la finalidad de usarlo convenientemente y de modo permanente para las necesidades subsistenciales del individuo y la colectividad.

El concepto de colonización define pues una inevitable correlación de principio entre los factores esenciales que entran en el juego de su aplicación; estos son: EL SUELO, EL INDIVIDUO, LA COMUNIDAD.

Las diversas relaciones que se establecen entre estos factores, están reguladas por una razón ecológica y por lo tanto cambiante, cuyos valores sucesivos pueden determinarse en función de los mínimos permanentes y ocasionales.

Los mínimos permanentes son aquellos que intervienen para constituir relaciones o estados compa-

dente así que los planteos que formulan las conclusiones deben partir de las estructuras que rigen las etapas experimentales antecesorias y en modo principal a la más concreta de ellas que es la ley vigente de colonización. El objetivo pues de la teoría, lleva a formular su tesis con el fin de afirmar, modificar o reglamentar las disposiciones técnicas de ese cuerpo planificador.

tibles con las menores exigencias vitales de la dignidad humana.

Su fijación está librada en forma exclusiva a la intervención de agentes físicos y psíquicos, en el juego natural y libre de sus combinaciones; así la inteligencia y el esfuerzo físico del hombre entran en combinación con el suelo de producción para definir un estado propicio al desarrollo de la vida económica al nivel de las necesidades primarias.

Este mínimo humano aceptable es medido por el resultado orgánico del equilibrio entre la producción y el consumo en el orden cuantitativo necesario para satisfacer las necesidades biológicas humanas y por lo tanto es de naturaleza subsistencial.

El desequilibrio entre la producción y el con-

sumo en el nivel subsistencial produce, o bien resultados catastróficos con el predominio de una necesidad, o en caso contrario una satisfacción relativamente amplia de la misma, en cuyo caso se configura una nueva necesidad.

Esta situación define un nuevo nivel vital, origen de otro proceso similar que, al repetirse sucesivamente, conforma el ritmo creciente de la necesidad y de las posibilidades de ser satisfechas; son los mínimos ocasionales y su medida entra en el juego relativo de los valores económicos que configuran el auto-abastecimiento.

Así se hace posible distinguir el "cuanto" del excedente si lo hay y sus posibilidades y conveniencias de intercambio o comercialización.

La variación creciente de los valores de producción y consumo producida por el estímulo de unos en otros, acusa en el tiempo una diferenciación de cocientes cada vez más acentuada, ya que el aumento de producción normalmente se presenta superior al aumento del consumo, totalizando por diferencias sucesivas un aumento constante de la riqueza basada en el excedente comercializable. (fig. 21).

Claro está que esta tendencia a la incrementación del "cuanto" para cada nivel de vida y el valor de su riqueza, no se produce en la realidad de un modo constante sino con fluctuaciones a veces decrecientes en uno o ambos factores, pero en todo

caso conservando el sentido de alza en lazos de gran duración.

Si ello no ocurre, se debe o al agotamiento del recurso natural o al aumento de población, lo cual medido por sus resultados, significa la misma cosa.

El equilibrio, pues, en el uso adecuado del territorio con la cantidad de población regula el fenómeno, dando al mismo la posibilidad de caracterizar su ritmo y la intensidad de desarrollo, en el orden de la libre posibilidad que acuerda el juego de los factores naturales colocados a un nivel de vida dado.

Observado el proceso en la realidad, se reconoce la existencia simultánea de distintos niveles de vida.

La desigual repartición de los recursos naturales en el suelo y el también desigual impulso del hombre explica este hecho, y ello es causa de la movilidad e interacción de las localizaciones humanas, creándose así las condiciones del afincamiento.

El afincamiento es, pues, una situación humana relativa a un territorio y regulada en el tiempo de acuerdo con la intensidad y conveniencia que suscita la movilidad, esto es: expresión integral de la relación suelo, individuo, comunidad; está ligada al suelo, del cual es inseparable, y abarca diversos grados de extensión en el mismo, constitu

VARIACIÓN RELATIVA ENTRE
LOS VALORES ECONÓMICOS CO-
RRESPONDIENTES AL MEDIO
PRODUCTOR Y AL DESARROLLO
DE LA HABITACIÓN RURAL.

yendo órdenes locales, zonales y regionales.

La necesaria consideración del factor humano para definir el afincamiento, dada la natural variabilidad para lograr la satisfacción de sus necesidades, hace que la definición del orden en el cual se comprende, no pueda concretarse sino con valores promediales, tanto más cuanto para ello deba recurrirse a la observación de la actividad individual. (1)

Dichos valores tendrán que ser medidos y relacionados para definir un proceso de planeamiento, a los efectos de que de esa operación surja el verdadero límite de la comunidad.

La vía empírica y los limitados recursos de una información todavía deficitaria sobre el medio habitado, son los únicos elementos con que actualmente se cuenta para ello.

Partiendo, pues, de los índices más concretos que puedan obtenerse, a un análisis sistemático de las expresiones básicas del afincamiento hemos de darle un desarrollo piramidal; de lo simple a lo complejo tomando como punto de partida la observación del nivel mínimo aceptable compatible con la

- (1) "Un estudio completo en todos sus aspectos, de un pueblo, y con mayor razón de una ciudad y más aún de una región, representa una suma tal de material, que no hay inteligencia humana capaz, en la fase actual, de formular explicaciones y de interpretarla". -Análisis de los hechos sociales. P. Louis Lebret. Conf. en la F. de Der. de Montevideo.- Desarrollo y acondicionamiento de los territorios.

vida humana de nuestro medio rural.

La forma primaria del planteo, elimina la comunidad en cuanto se presenta como factor del sistema de la ecuación social, convirtiéndose esta, así, en una simple relación de individuo a suelo, en cuyo caso este último adquiere acepción de domesticidad; en tal forma el suelo productor queda ligado al consumo que se representa por la habitación.

Con este criterio, se ha pretendido mostrar en la lámina 21 la relación expuesta, por medio de una superposición de gráficos, cuyos cortes horizontales corresponderán a los niveles distintos de vida, en cada uno de los cuales los cuantos de producción consumo y comercialización, estarán dados por la amplitud de los segmentos horizontales que se pueden trazar, comprendidos dentro de los límites de cada zona expresada en el esquema.

AREA DE AFINCAMIENTO.-

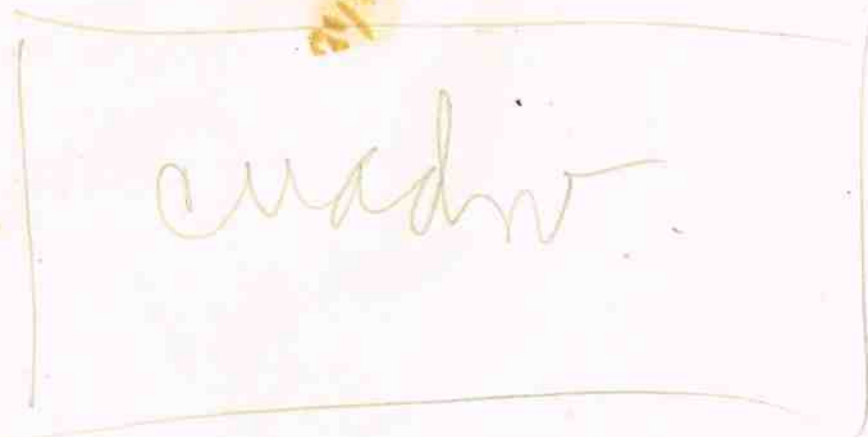
En las condiciones expuestas, las exigencias primarias del afincamiento están dadas por una cierta necesidad de suelo productor, que pueda llenar las mínimas necesidades del consumo subsistencial, constituyendo, si se quiere, una relación bio-económica que se define por la productividad del suelo y la capacidad de trabajarlo.

Dicha relación expresará una extensión mínima aceptable de suelo productor necesario para garantizar la subsistencia del grupo familiar a un también mínimo compatible con el nivel aceptable de vida.

Considerando el cuanto de producción media de

materia seca por hectárea, posible en el país, en relación al consumo de ella por peso vivo (1), determinase una extensión de suelo o "unidad nutritiva" que incrementada por el espacio necesario para las construcciones habitables, da como resultado la extensión del área mínima de afincamiento.

El valor para nuestro país se ha fijado así en 2 Hás. 4.210 mts., según el cuadro siguiente:



(1) Comprendiendo personas y animales domésticos, según opinión de algunos ingenieros agrónomos que han sugerido esta forma de cálculo.

El rendimiento de la unidad física de afincamiento es, asimismo, desigual, en razón del mayor o menor valor del impulso humano, el que a su vez debe acomodarse a las formas caracterizantes del nivel de vida en cada lugar del territorio. Así una unidad territorial de la extensión promedial fijada no configura el mismo valor económico adoptada en zonas de distinto nivel vital.

La fijación de tales rendimientos, tendrá que ser determinada en cada caso, pero para ello será imprescindible que un concepto de integración funcional sea definido, y evitar de ese modo que la acción casuista se produzca, como resultado de la diversificación de las situaciones.

El denominador común que permitirá medir homogéneamente las diferentes situaciones del afincamiento, estará dado por el tiempo posible de emplearse para el cumplimiento de las mínimas exigencias funcionales correspondientes a cualquier nivel de vida y ello será la distribución del tiempo correspondiente a una jornada integral. (1) 3

Normalmente puede concebirse esta como constituida por tres etapas de 8 horas y dedicadas cada una de ellas a las actividades propias de la habitación, el trabajo y las diversas formas culturales respectivamente en razón de un equilibrio estable

3 (1) Un concepto similar se ha usado para definir la jornada en el Proyecto de Reforma Agraria citado, que lo fija en el equivalente a 10 horas de trabajo diarias, sin considerar el tiempo necesario para el desarrollo de las otras actividades del hombre.- Informe pág. 70.-

zante del afinamiento, aunque ello suceda en períodos complementarios de tiempo, más o menos extensos, debido a mayores y ocasionales dedicaciones diarias a una u otra función.

De estas dedicaciones de tiempo, la única que por naturaleza debe ser disminuída es la correspondiente a la circulación (1),⁴ lo cual significa considerar la mínima proximidad de las áreas donde se localizan los distintos aspectos funcionales del afinamiento, o dicho de otro modo, la limitación del área de territorio necesaria para el mismo.

El "tiempo pleno" destinado a una actividad funcional estará dado entonces por la diferencia entre el dedicado a la actividad correspondiente y el que se emplea diariamente para los desplazamientos entre una y otra, constituyendo este último el factor limitativo del territorio de afinamiento; y ello es consecuencia de la combinación de tres factores: la naturaleza de la función, la naturaleza del movimiento y las condiciones del camino.

*

Desde un punto de vista general, las funciones habitacionales y culturales deben ser consideradas como una unidad de consumo, complementaria de la producción que genera el trabajo, por otra parte necesariamente inseparables para mantener la inten-

4 (1) La función de circular no tiene finalidad en sí misma.

sidad o energía favorable para el impulso de superación humana son las que en actuación conjunta permiten que la producción sea transformada de algún modo en beneficio del individuo y de la colectividad y por ello, en uno y otro caso, constituyen unidas el fundamento del orden doméstico y de la comunidad.

En el orden doméstico afectan e influyen en la propia intimidad del ser humano y se traducen en espontáneas localizaciones compatibles con las posibilidades naturales de este y particularmente con el límite de su fatiga física.

En el orden comunitario, índices equivalentes se manifiestan para mantener el grado necesario de cohesión social .

Este fenómeno se trasunta en la circulación, limitando la distancia máxima necesaria para mantener la unidad entre las formas habitacionales y culturales al equivalente a 15 minutos de marcha a pie a 5 Kms. hora; así efectiva desde la auto-transportación individual en áreas próximas a la habitación, hasta con el uso de los medios mecánicos productores de las más altas velocidades.

Otro tanto ocurre con la habitación y el trabajo, ya que la necesaria permanencia del individuo en el suelo de producción, convierte al trabajo rural en una forma funcional inseparable de la habitación, aportando a aquél las mismas características de domesticidad y comunidad, aunque en el caso, la limitación o duración del tiempo destinado

al desplazamiento entre ambas se vea requerido en mayor grado por la mínima afectación del tiempo pleno de trabajo.

Sin embargo esta circunstancia no modifica la situación.

Para que ello ocurra sería necesario imponer determinadas características de equipamiento y conformación de la circulación que producirían modificaciones y sustituciones del suelo productor, lo cual no es admisible; en cambio la conservación necesaria de éste, ocasiona normalmente los cambios locacionales de la habitación para mantener la unidad funcional.

Combinaciones de ambos aspectos ofrecen la también unitaria relación de las funciones. Trabajo-Cultura, aunque no poseyendo necesidades ~~xx~~ medias de desplazamiento tan directas, dada la infinitud de acciones que comprenden las formas culturales, el índice que mide la posibilidad de las circulaciones entre ambas es más lato y sólo computable en razón de las características de integración posible en un medio localizado y de la efectividad de un reconocimiento y satisfacción de la necesidad.

Las múltiples relaciones que pueden deducirse de la inter-relación entre funciones, aparentemente sólo pueden quedar limitadas por un único factor concreto, cual es el de la resistencia física humana, aunque debe reconocerse insuficiente, pues si bien el mismo se traduce en una expresión de distancia, las equivalencias de duración en otros

medios de transporte no acusan el mismo rendimiento espacial.

La también insuficiencia del conocimiento que se tiene en la materia, así como la necesidad de constituir un patrón que posibilite la apreciación de las conveniencias e inconveniencias del tiempo disponible y por tanto la duración de la "jornada plena" o "tiempo pleno", no da otra alternativa al investigador que rendirse a un formulismo empírico.

La naturaleza económica del problema, sitúa, pues, la solución en un campo que puede traducirse como de fijación de rendimientos, y en ese sentido la experiencia tiende a concretar un principio general que quedaría definido del modo siguiente:

Toda afectación de bienes en más o en menos, tiene un límite, pasado el cual ^{de afecto} ~~interesa~~ la constitución de los mismos hasta cambiarles de naturaleza.

Así, la afectación de una jornada de trabajo o de un tiempo destinado a labores domésticas, descanso, esparcimiento o funciones culturales, en más o en menos de una cierta medida, harán inútiles las funciones **ocupacionales** o la anulación de las mismas será tan pequeña que no modificaría el orden del pleno rendimiento.

Del mismo modo puede apreciarse la afectación cuando el rendimiento ocupacional se traduce en costes (1), en cuyo caso concreto la tasa se expresa:

(1) P. ej.: La apreciación de las diferencias entre las estimaciones presupuestales y los costos de obras.

porcentualmente.

El valor corriente asignado a dicha tasa y según muestra la experiencia, se mantiene en el orden del 20 % del coste real. (1) *o presumido.*

El reconocimiento de la existencia de un límite a las afectaciones de tiempo que motivan este estudio, permite apreciarlo en idéntica forma, aunque la variabilidad del bien funcional obligue a considerarlo como valor promedio.

En esta forma podrá fijarse entre el 15 y el 20 % en razón de una siempre tendencia a disminuir el tiempo de la circulación.

Tomando para el cálculo un valor promedial del 17,5 % sobre el tiempo de duración de cada función básica o unidades funcionales, se podrá determinar el tiempo relativo de la circulación que podrá económicamente emplearse para el traslado locacional.

75

(1) En el orden estático también es admisible la tasa del 20 %. Ella representa el valor límite apreciable de la serie armónica dado por el quinto término "aureo" igual a $\text{Cos. } 17^{\circ}30'$.