

# ATENEOS—4

10 AÑOS — LOTDS  
2018

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**  
Lic. Rodrigo Arim  
Rector

**FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y URBANISMO**  
Arq. Marcelo Danza  
Decano

**CONSEJO DE LA FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y URBANISMO**

**Orden estudiantil**  
Florencia Petrone  
Maximiliano Di Benedetto  
Belén Acuña

**Orden docente**  
Mag. Arq. Diego Capandeguy  
Arq. Laura Cesio  
Arq. Juan Carlos Apolo  
Mag. Arq. Fernando Tomeo  
Arq. Cristina Bausero

**Orden de egresados**  
Arq. Patricia Petit  
Arq. Teresa Buroni  
Arq. Alfredo Moreira

**INSTITUTO DE TEORÍA DE LA ARQUITECTURA Y URBANISMO**

**Comisión Directiva**  
Mercedes Medina  
(directora ejecutiva)  
Edgardo Martínez  
Pablo Sierra  
María Jorge  
Carola Rabellino

**Orden de egresados**  
Miguel Rodríguez

**Orden estudiantil**  
Francisco Núñez

**INTEGRANTES DEL ITU**

**Profesores titulares**  
Marcelo Cousillas  
Hugo Gilmet  
Pablo Ligrone  
Mercedes Medina

**Profesores agregados**  
Adriana Barreiro  
Carlos Castro  
Lucio de Souza  
Edgardo Martínez

**Profesores adjuntos**  
María Magdalena Bervejillo  
Manuel Chabalgoity  
Antonio del Castillo  
Alejandro Ferraz Leite  
Eleonora Leicht  
Cecilia Lombardo  
Santiago Medero  
Leonardo Mesías  
Adriana Piperno  
Pablo Sierra

**Asistentes**  
Martín Delgado  
Lucía Fernández  
Rodrigo Fernández  
Miriam Hojman  
Lorena Logiuratto  
Andrés Quintans  
Alberto Quintela  
Carola Rabellino

**Ayudantes**  
Leonardo Altmann  
Jimena Álvarez  
Gabriela Barber  
Santiago Benenati  
Trilce Clérico  
Victoria de Álava  
Pablo Inzaurrealde  
María Jorge  
Lorena Logiuratto  
Ignacio Lorenzo  
Estefanía Mannise  
Amancay Matos  
Valentina Odella  
Andrés Pampillón  
Rodrigo Pedrosa  
Nadia Raad  
Álvaro Richino  
Natalie Sobot  
Martín Sorondo  
Carolina Tobler  
Débora Vainer

**Docentes libres**  
Carlos Musso  
Ingrid Roche

**Estudiantes colaboradores honorarios**  
Verónica Mezza  
Diego Palau  
Patricia Pérez Maeso

**Investigadores apoyados por el ITU**  
Camila Bauzán  
Gonzalo Bustillo  
Adriana Goñi  
Mariana Ures

**Pasantes**  
Lucía Álvarez Capote  
Micaela Besozzi  
María Eugenia Blanco  
Camila Centurión  
Gimena Gioia  
Leticia Olivera Morixe  
María Lucía Ordiz  
Lorena Silva

**Secretaría**  
Melissa Núñez

© Facultad de  
Arquitectura, Diseño y  
Urbanismo (FADU), 2018  
© AA.VV., 2018

**ISBN: 978-9974-0-1635-4**  
IMPRESO EN GRÁFICA MOSCA  
DL. XXXX

**COORDINACIÓN GENERAL DE LA PUBLICACIÓN**  
Carolina Tobler

**EDICIÓN, REVISIÓN**  
Sandra Moresino

**DISEÑO DE MAQUETA ORIGINAL**  
Lucía Stagnaro

**DISEÑO ATENEOS 4**  
Leticia Olivera Morixe

**DISTRIBUCIÓN**  
ITU - FADU

**Facultad de  
Arquitectura,  
Diseño y Urbanismo  
Universidad de  
la República**

Br. Artigas 1031  
C.P. 11.200  
Montevideo, Uruguay  
Tel. (+598) 2 400 1106  
[www.fadu.edu.uy](http://www.fadu.edu.uy)

Montevideo, Uruguay,  
Diciembre de 2018



# ATENEOS — 4

10 AÑOS — LOTDS  
2018



# ÍNDICE

## ATENEOS 4

- 6 PRÓLOGO  
MERCEDES MEDINA

## ATENEOS 4 #JORNADA 1

- 9 IMAGEN DEL EVENTO

## ATENEOS 4 #MR - MESA REDONDA

- 14 REFLEXIONES ACADÉMICAS SOBRE LOS AVANCES EN EL PROCESO PLANIFICADOR A DIEZ AÑOS DE LA ENTRADA EN VIGENCIA DE LA LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE (LOTDS)  
ROBERTO VILLARMARZO

- 20 A DIEZ AÑOS DE LA LEY CAMBIOS Y PERMANENCIAS IMPULSOS Y FRENOS  
MANUEL CHABALGOITY

- 28 DIEZ AÑOS DE PLANIFICACIÓN: ACIERTOS / INCONSECUENCIAS / TENTACIONES / ESPERANZAS  
SALVADOR SCHELOTTO

- 40 A DIEZ AÑOS DE LA LOTDS: AVANCES EN LA IMPLEMENTACIÓN  
JOSE FREITAS

## ATENEOS 4 #R - RELATORÍA

- 49 A 10 AÑOS DE LA LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL  
MARCELO J. COUSILLAS

## ATENEOS 4 #C - CONFERENCIA

- 55 A DIEZ AÑOS DE LA LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE  
ANDREA CATENAZZI

## ATENEOS 4 #JORNADA 2

- 67 IMAGEN DEL EVENTO

## ATENEOS 4 #A - ARTÍCULOS

- 71 CAMPO. EL SUELO RURAL EN LA LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y EN SUS DIRECTRICES NACIONALES  
JAVIER VIDAL ALFARO

- 87 REFLEXIONES SOBRE MATERIA Y COMPETENCIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL. UN APORTE PARA CLARIFICAR LOS ASPECTOS RELACIONADOS CON EL EJERCICIO DE COMETIDOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN SUS DIFERENTES NIVELES  
CARLOS CASTRO CASAS

- 103 EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL, LOS CONFLICTOS DE COMPETENCIAS Y EL PRINCIPIO DE COMPLEMENTARIEDAD ENTRE EL GOBIERNO NACIONAL Y LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES  
JOSÉ L. SCIANDRO LARRIERA  
ISABEL GADINO GONZÁLEZ  
ADRIANA GOÑI MAZZITELLI

- 121 PROCESO PLANIFICADOR DE LA LEY FUNDANTE *VERSUS* PROCESO EN CURSO. LEY 18.308 DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE  
RICADRO GOROSITO  
PABLO LIGRONE  
ASTRID SÁNCHEZ

- 141 DIEZ AÑOS Y... ESTO, ¿CÓMO SIGUE? APUNTE CON CENTRO EN IMPULSAR LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY n.º 18.308  
ROBERTO VILLARMARZO

- 159 DIEZ AÑOS DE DELIMITACIÓN TERRITORIAL EN URUGUAY. EL CASO DE LOS PLANES LOCALES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL  
ALEJANDRO ROBAYNA

- 179 NUESTRA LEY EN SU ESPEJO. ORDENACIÓN, GESTIÓN Y CONTROL TERRITORIAL LOCAL EN URUGUAY Y ESPAÑA  
MIGUEL RODRÍGUEZ BONNECARRÈRE

- 197 ARTÍCULO 77 DE LA LEY 18.308. ANÁLISIS CRÍTICO SOBRE MODIFICACIÓN. IMPACTOS Y DESAFÍOS DE LA PARTICIPACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN GRANDES OBRAS DE INFRAESTRUCTURA  
MATÍAS BERTERO CARDOSO

- 215 OBJETIVOS ESTRATÉGICOS INTEGRALES NACIONALES. MODIFICACIONES SOBRE LA PARTICIPACIÓN INTRODUCIDAS POR EL ARTÍCULO 5 DE LA LEY n.º 19.525  
FEDERICO E. LONG BACCINO

- 229 EN EL DÉCIMO ANIVERSARIO DE LA APROBACIÓN DE LA LOTDS. UNA LEY QUE PROMUEVE EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN TODAS SUS ESCALAS DE GESTIÓN  
CARLOS MUSSO MARTÍNEZ

## ATENEOS 4 #R - RELATORÍA

- 241 10 REFLEXIONES - 10 AÑOS RELATORÍA SOBRE LAS PONENCIAS REALIZADAS EN EL MARCO DE LOS DIEZ AÑOS DE LA LOTDS  
PABLO LIGRONE

## ATENEOS 4 #C - CONFERENCIA

- 255 A DIEZ AÑOS DE LA LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE. LOS APORTES DEL ITU Y LA ACADEMIA EN LA DEFINICIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE DICHO PROCESO  
CARLOS ACUÑA JAUREGUI

# PRÓLOGO

**MERCEDES MEDINA**  
DIRECTORA DEL ITU

En junio de 2008 culminó una significativa etapa de un largo y dilatado proceso de construcción académica, institucional y política en materia de planificación y ordenamiento territorial.

La aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS) instaló un nuevo escenario para nuestro territorio desencadenando, en esta década, un proceso planificador hasta el momento inédito en el país. En este marco la disciplina del urbanismo asume un nuevo desafío al tener que responder a la elaboración de Instrumentos de Ordenamiento Territorial de múltiples escalas y desde distintos ámbitos institucionales.

Desde el Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo (ITU) de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU-Udelar) como ámbito académico que, desde su creación en 1936, desarrolla investigación, docencia y extensión en relación con el urbanismo y la configuración y organización del territorio, nos pareció imprescindible celebrar estos diez años compartiendo una instancia de reflexión sobre los avances en el contexto planificador en este período.

Este escenario brinda la oportunidad de fortalecer la proyección de la disciplina urbanística y territorial, a la vez de capitalizar las oportunidades de trabajar con y en el medio. Nos interesa también poner a consideración los aportes del ITU en la definición e implementación de dicho proceso.

Es así que el Instituto organizó un par de jornadas que se llevaron a cabo los días 23 y 24 de agosto de 2018 con el título «A 10 años de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible; reflexiones académicas». Las jornadas se plantearon con una doble finalidad:

- > Poner en conocimiento y valor dentro del espacio académico e institucional, para su consideración y crítica, las diversas y múltiples contribuciones que sobre estas temáticas —en forma muy temprana y sostenida— fueron realizadas desde la academia y en forma preponderante por el ITU-FADU, desde 1936.
- > Promover un espacio, que en clave de análisis y evaluación, generase un registro de crítica académica sobre los resultados de los primeros diez años de implementación de la LOTDS. Este registro se sustentará en resultados de investigaciones, tesis, monografías desarrolladas en FADU y Udelar. También en opiniones o posicionamientos construidos en otros espacios institucionales.

El día 23 de agosto se realizó un panel con la participación de los cuatro directores nacionales de Ordenamiento Territorial que ocuparon esa dirección nacional en el proceso de aprobación de la Ley hasta hoy. El arquitecto Roberto Villamarzo, el ingeniero agrónomo Manuel Chabalgoity, el arquitecto Salvador Schelotto y el arquitecto José Freitas realizaron una presentación sobre los logros y desafíos en cada período.

La mesa estuvo moderada por los profesores Marcelo Cousillas y Carlos Castro de la unidad curricular de Arquitectura Legal, quienes realizaron la relatoría de la actividad incluida en esta publicación.

La jornada se cerró con la conferencia de la doctora arquitecta Andrea Catenazzi, decana del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Estableciendo un contrapunto en el análisis de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible y la Ley de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires, promulgada en 2012, nos interrogó sobre la capacidad de transformación de la realidad de estos instrumentos y sobre la contribución desde el conocimiento generado en nuestras universidades para modificar realidades territoriales cada vez más desiguales.

En la segunda jornada se presentaron ponencias basadas en la convocatoria que realizó el ITU para la presentación de artículos que aportasen a la reflexión sobre los avances en el proceso planificador a diez años de la entrada en vigencia de la LOTDS. El enfoque de los autores proviene tanto de la academia como del campo profesional y de la gestión.

Esta actividad fue moderada por el profesor Pablo Ligrone de la unidad curricular Teoría del Urbanismo y director de la Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, quien realizó la relatoría incluida en esta publicación.

El cierre de estas jornadas estuvo a cargo del profesor Carlos Acuña quien nos habló de la evolución del pensamiento y praxis de la labor del Instituto desde su creación hasta 2011. Los referentes conceptuales, desafíos territoriales y las políticas de investigación, docencia y extensión, despliegan el rol que ha cumplido el ITU en lo que el profesor Acuña denomina la «construcción de una cultura del territorio».

Si miramos a través de las últimas décadas el contexto histórico, el rol del Estado, los procesos de integración regional, los cambios tecnológicos y el avance en las comunicaciones han marcado escenarios diversos en los que el ámbito urbano y el rural experimentan transformaciones que

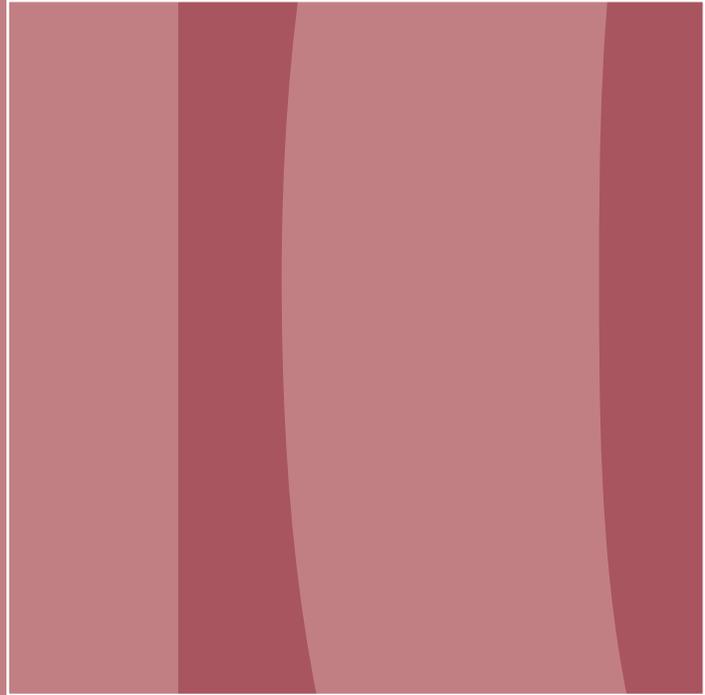
se aceleran y profundizan. Emergen nuevos enfoques en los que el territorio ya no es un concepto que define un objeto, sino que es un sistema complejo: medio físico natural y construido, espacio habitado, espacio económico y espacio político; configurado dinámicamente por la interacción entre sociedad, espacio y tiempo.

La Universidad también se encuentra en un proceso de transformación en el que la descentralización, la transversalidad y la interdisciplina son datos instalados. En nuestro ámbito académico, el cambio de nombre de la Facultad de Arquitectura, por el de Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, instala el campo disciplinar específico en una nueva visibilización.

El nuevo Plan de Estudios de Arquitectura genera un nuevo desafío para la profundización en la enseñanza y consolidación de la disciplina y promueve la transversalidad entre las cátedras del ITU y los equipos de investigación.

En este escenario la LOTDS brinda un marco para la creación de conocimiento a través de la articulación entre docencia, investigación y extensión que contribuya sustancialmente a la actuación territorial.

La publicación *Ateneos 4 (2018)* presenta las consideraciones y aportes de estas jornadas sobre el proceso planificador a diez años de la aprobación de la LOTDS. ✕



**#JORNADA 01**

# 10 AÑOS

LEY DE ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL Y  
DESARROLLO SOSTENIBLE

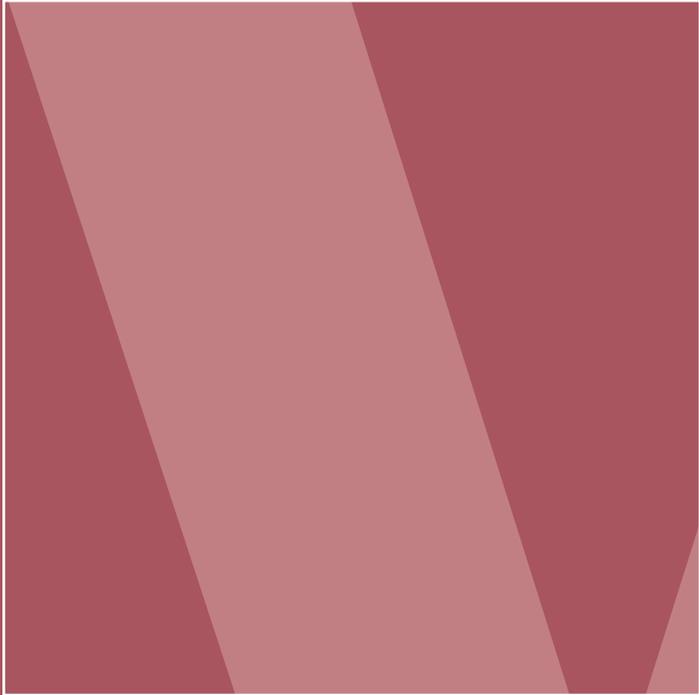
23 y 24 agosto 2018

DE  
TURA  
O









**#MESA REDONDA**

# REFLEXIONES ACADÉMICAS SOBRE LOS AVANCES EN EL PROCESO PLANIFICADOR A DIEZ AÑOS DE LA ENTRADA EN VIGENCIA DE LA LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE (LOTDS)

INTERVENCIÓN DE ROBERTO VILLARMARZO

**Roberto Villarmarzo.** Arquitecto (Udelar, 1978). Profesor emérito (Udelar). Fue profesor titular de Construcción y profesor agregado de Taller. Director nacional de Ordenamiento Territorial (2005-2008), director general de Acondicionamiento Urbano (2000-2005) y director de Espacios Públicos (1998-2000) en la Intendencia de Montevideo. Asesor de las intendencias de Maldonado (2009-2014) y Canelones (2008). Presidente de la Comisión Especial Permanente de la Ciudad Vieja de Montevideo desde 2011. Socio de Plan Proyecto Consultores. Tiene una extensa actividad en urbanismo y arquitectura, con premios en concursos públicos.

Agradezco la oportunidad que nos han brindado y me alinee con lo que planteaba Carlos Castro recién. No combinamos, pero lo que voy a comentar ahora —las reflexiones que voy a plantear—, están relacionadas; parece que hayamos trabajado vinculados en algún momento.

### **Algunos comentarios sobre conceptos aludidos en la denominación de la LOTDS**

Voy a plantear algunas preguntas —a partir de la denominación de la ley— sobre nuestra práctica hasta ahora, tratando de reflexionar con ustedes, que son actores en la utilización de la ley, en su aplicación, cómo es nuestra práctica y reflexionar sobre ella, con base en cuatro puntos.

Parto de esta reflexión, que me parece inteligentísima, de una vecina de Villa 31, Buenos Aires, citada por Raquel Rolnik en su último libro: «Señora, es una ley, no la realidad». Y es sobre eso que les propongo reflexionar. Tenemos una ley que cumplió diez años hace unas semanas, en la realidad está, a veces felizmente, pero la mayoría de las veces no tanto, va en otros carriles.

### **Desarrollo Sostenible**

La ley salió del Parlamento con este nombre: *Marco Regulador General del Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible*. Me preocupa lo ambicioso del título porque el Poder Ejecutivo no la envió con este nombre. Hablaba de «marco» y el nombre era *Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible*. Y esto motivó muy interesantes discusiones en la comisión parlamentaria del Senado de la República. La senadora Mónica Xavier siempre me toma el pelo

que soy lector de actas del Parlamento, no lo hago sistemáticamente, pero algunas cosas leo. Recientemente he seguido detenidamente las discusiones sobre el llamado del dique Mauá. Y en aquel momento, por supuesto, por mi obligación, también leía actas.

El cambio de nombre no es inocente. Los parlamentarios llegaron a la conclusión de que era un marco general que había que desarrollar, que era de Ordenamiento Territorial y de Desarrollo Sostenible. A algunos nos pareció y nos sigue pareciendo que era una aspiración un tanto imposible de lograr: el desarrollo sostenible a través de esta ley. Es la única ley que se plantea el desarrollo sostenible, la única que tenemos y que no tiene demasiados contenidos en este punto.

Entonces analicemos un poco.

*Marco regulador general.* Cómo se desarrolla, porque si es un marco es porque falta legislación. Y básicamente, implícito y dicho en la Exposición de Motivos que envió el Poder Ejecutivo al Parlamento, se desarrolla a través de la legislación departamental, con decretos departamentales que tienen fuerza de ley en su jurisdicción. O sea que es una ley que está por desarrollar. Es un marco que se desarrolla con algunos instrumentos nacionales, pero básicamente con los instrumentos departamentales y en especial con la Ordenanza Departamental de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible por su cometido regulador general de implementación de la LOTDS en el departamento.

*Desarrollo Sostenible* ¿Qué es desarrollo sostenible? Uno lee diversas acepciones del desarrollo sostenible. Todo el mundo coincide en que no es solamente la sustentabilidad ambiental, que no alcanza, porque se precisa desarrollo y crecimiento, no se trata de conservación. Pero se requiere de desarrollo y crecimiento económico, porque la sustentabilidad ambiental es cara, requiere inversión, se precisa desarrollo económico para recuperar deterioros ambientales, para lograr el mejoramiento de las condiciones ambientales.

Y el desarrollo económico no es sólo crecimiento, requiere distribución, equidad social, cohesión socioterritorial. Y requiere desarrollo institucional: instituciones capaces de sostener el desarrollo. Instituciones que son normas y que son instituciones públicas y también de la sociedad civil organizada. Si no, es imposible sostener el desarrollo.

*Ordenamiento Territorial.* Y esto sucede en el espacio y en el tiempo. Sucede en el territorio, que es por esencia el soporte, el contenido esencial del tiempo.

## **Concepto y finalidad**

Las preguntas son entonces, acerca de lo que plantea Carlos Castro, sobre los capítulos iniciales, que normalmente no leemos. Que fue una discusión muy interesante en el momento sobre si tenían que ir en la Exposición de Motivos o tenían que estar en el cuerpo de la ley. Ahí había dos opiniones

jurídicas, los abogados discutían, el Colegio de Abogados y la Asociación de Escribanos, con posturas diferentes. Finalmente fue en el proyecto de ley y así lo recogió el Parlamento, se incluyeron en el contenido del texto para que tuviera fuerza. Porque la exposición de motivos la buscan a veces algunos abogados cuando llega el contencioso a los estrados jurídicos, si no, nadie se acuerda de lo que dice la Exposición de Motivos. Por lo que quedó en la ley.

Y uno de esos capítulos iniciales es el de concepto y finalidad.

¿Nuestros instrumentos de ordenamiento territorial (IOT) abordan en profundidad las finalidades de mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales?

Cuando elaboramos instrumentos de ordenación territorial, los que hemos hecho hasta ahora, los que estamos haciendo y los que vienen en el futuro, ¿lo hacemos para mantener y mejorar la calidad de vida de la población? Cuando leo los instrumentos que están en el inventario, que recopiló, que trato de conocer, veo que a veces se menciona algo de esto en la exposición de motivos al comienzo, pero no aparece reflejado muy frecuentemente en las disposiciones de los instrumentos.

Lo mismo con respecto a la integración social en el territorio. ¿Buscan nuestros instrumentos la integración social en el territorio? La ley plantea el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable, y agrega «y democrático». No parece muy oportuno el término, ¿qué querrá decir la ley con «democrático»? Ese uso sustentable, ¿brinda oportunidades de acceso universal a los recursos naturales y culturales del territorio? ¿O restringe el acceso universal?

### Principios rectores del Ordenamiento Territorial

Lo mismo sucede con los principios rectores, que son muchos, no los voy a nombrar a todos. ¿Nuestros IOT se orientan efectivamente a la conciliación del desarrollo económico, la sustentabilidad ambiental y la equidad social, con objetivos de desarrollo integral, sostenible y cohesionado del territorio? A su vez, ¿compatibilizan una equilibrada distribución espacial de los usos y actividades con el máximo aprovechamiento de las infraestructuras y servicios existentes?

¿Cómo se refleja eso en nuestros instrumentos? En general nuestros instrumentos se olvidan de esto, que además se formulan con una conjunción: *de ordenamiento territorial «y» desarrollo sostenible*. Son demasiados instrumentos de ordenamiento territorial, no están pensados para el desarrollo sostenible, están pensados básicamente para categorizar suelos, zonificar... y para, finalmente, culminar con FOS, FOT y altura, parámetros urbanísticos —que suele ser la única disposición con precisión normativa—. ¿En qué medida estamos buscando el desarrollo integral, sostenible y cohesionado del territorio? ¿Compatibilizan una equilibrada distribución espacial de usos y actividades? ¿O estamos concentrando donde ya hay oportunidades, más

REFLEXIONES ACADÉMICAS  
SOBRE LOS AVANCES EN EL  
PROCESO PLANIFICADOR A  
DIEZ AÑOS DE LA...

ROBERTO VILLARMARZO

oportunidades? ¿Estamos monumentalizando las periferias? ¿Estamos llevando oportunidades de desarrollo a todo el territorio en forma universal?

En general el principio del máximo aprovechamiento de las infraestructuras y servicios existentes es un objetivo y se busca contemplar, pero no siempre.

Muchas veces uno se sorprende con la extensión del suelo urbano. Cuando tenemos población que no crece, que decrece en el caso del departamento de Montevideo o que crece mínimamente en el caso del resto del país o del área metropolitana, estamos aumentando el suelo urbano. Montevideo aumentó el suelo urbano por la vía de suelo suburbano —otro tema que podemos en algún momento considerar— en el orden del 20 % de la superficie, con la categorización que incluían las directrices. Era suelo rural, de usos mixtos, como se llamaba con la antigua denominación y pasó a ser suelo suburbano.

¿Nuestros IOT se orientan efectivamente al desarrollo de objetivos estratégicos y de contenido social y económico solidarios que resulten compatibles con la conservación de los recursos naturales, la conservación del patrimonio cultural y la protección de los espacios de interés productivo rural?

Sobre el desarrollo de objetivos estratégicos y de contenido social y económico solidarios, no se registran grandes desarrollos conceptuales —ni prácticas consecuentes— acerca de cómo se llevan a cabo en un plan, pero no se ve planteado como un desafío en la elaboración de instrumentos.

La conservación de los recursos naturales, la conservación del patrimonio cultural y la protección de los espacios de interés productivo rural se ven en algunos instrumentos, que pueden resultar muy fuertes en este sentido de protección del interés productivo. Y chocar con algunas determinaciones del ejecutivo nacional. La ley tiene determinados principios, no voy a utilizar términos jurídicos, pero solemos ir directamente a las determinaciones, no reflexionamos sobre hacia dónde apunta y muchas veces lo que hacemos queda por fuera de lo establecido en la LOTDS al respecto.

¿Nuestros IOT concretan la creación de condiciones para el acceso igualitario de todos los habitantes a una calidad de vida digna, garantizan la accesibilidad a equipamientos y a los servicios públicos necesarios así como el acceso equitativo a un hábitat adecuado?

¿Cómo se contempla la creación de condiciones para el acceso igualitario de todos los habitantes a una calidad de vida digna en nuestros instrumentos? ¿Cómo lo vamos a incluir en los futuros instrumentos?

Garantizan la accesibilidad a equipamientos y a los servicios públicos necesarios... ¿garantizan? Es muy fuerte la determinación legal. Así como el acceso equitativo a un hábitat adecuado.

## Capacidad de valorar socialmente los costos y beneficios de las decisiones y de las actuaciones: validación social

¿Qué tenemos por delante? Tenemos diez años, decenas de instrumentos aprobados, decenas de instrumentos en elaboración. Lo más interesante es que es cierto que el paradigma planificador está inmerso en la ley y lo que hagamos por fuera, y hay notorias excepciones en los últimos años que están en los titulares de la prensa y en todas las redes, se desconoce este principio planificador. El principio planificador esencialmente lo que contiene es la capacidad de valorar socialmente costos y beneficios de las decisiones y las actuaciones. O sea la planificación, por los procesos participativos que conlleva, permite valorar socialmente qué se gana y qué se pierde. Se pueden tomar decisiones de sacrificar bienes del patrimonio o incluso bienes ambientales o de los ecosistemas, pero es la sociedad la que tiene que resolverlo antes de que haya un proyecto arriba de la mesa. No después de que está el proyecto a través de la valoración de impacto ambiental o de los mecanismos de consulta. El plan tiene eso de anticipar, como decía una de las ocho ideas básicas del ordenamiento territorial, aprobado por la Comisión Técnica Asesora de Ordenamiento Territorial (COTAOT), durante los dos años de ejercicio de Bervejillo, tiene la capacidad de anticiparse. Esa es la gran virtud porque además la flexibilidad de la planificación se puede revisar, pero revisar el plan implica accionar todos sus mecanismos, en particular los de participación social. Y la posibilidad de integrar realmente desde el principio, no en el informe ambiental estratégico al final, sino durante todo el proceso de desarrollo, junto con la memoria de información o el relevamiento y diagnóstico, la línea base ambiental. Y continuar a lo largo de toda la elaboración, integrando las consideraciones ambientales en la gestión territorial, esa es la gran virtud de la planificación y la valoración ambiental. La evaluación ambiental estratégica (EAE) no es lo mismo que el Informe Ambiental Estratégico (IAE) que pauta el Decreto n.º 221/2009 del 11 de mayo de 2009, aunque suene parecido.

## Condiciones para avanzar en la nueva gobernanza con participación social efectiva apoyada en una audaz descentralización política

Se crean condiciones de una nueva gobernanza, con participación social efectiva y apoyada, porque la ley fue simultánea a la ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana que se aprobó unas semanas después, estaban en consideración simultáneamente en diputados, se apuesta fuertemente a la descentralización. Y allí es donde está la base de la nueva gobernanza que es uno de los paradigmas de la ley. Entonces el desarrollo sostenible es una oportunidad que genera la planificación con enfoque territorial. ✕

REFLEXIONES ACADÉMICAS  
SOBRE LOS AVANCES EN EL  
PROCESO PLANIFICADOR A  
DIEZ AÑOS DE LA...

ROBERTO VILLARMARZO

# A DIEZ AÑOS DE LA LEY CAMBIOS Y PERMANENCIAS IMPULSOS Y FRENOS

INTERVENCIÓN DE MANUEL CHABALGOITY

**Manuel Chabalgoity.** Ingeniero agrónomo (Udelar, 1975). Diplomado Paisajes Culturales, Patrimonio y Proyecto Territorial (Universidad Politécnica de Cataluña, Departamento de Urbanismo y Ordenación del Territorio, Barcelona). Magíster en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (Udelar). Profesor adjunto del Taller Artcardi (DEAPA, FADU-Udelar). Profesor agregado en la Unidad de Promoción Ambiental (FADU-Udelar). Profesor adjunto del Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo (FADU-Udelar). Director nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT-MVOTMA, 2008-2015).

La reflexión que vamos a hacer parte básicamente de nuestra historia académica y de nuestro proceso de tránsito en estos temas desde 1977, año en que iniciamos la aventura.

Diez años de la ley de ordenamiento territorial —y digo yo, para el desarrollo sostenible—, se insertan y derivan de más de un siglo de antecedentes y de construcciones políticas, sociales y académicas que la concibieron y que la alumbraron y por tanto dejaron sus improntas en el ADN de esta novedosa y necesaria normativa como lo es la Ley de Ordenamiento Territorial.

Por ello es que afirmo que no es posible aquilatar su dimensión y trascendencia sin conocer el contexto y sus circunstancias, pues ella es hija, como dijimos, de una historia, de un proceso y de un momento en el cual hubo condiciones para que cuajara, para que se precipitara, para que se constituyera.

Y cito: «Más de 15 años, o quizá 20, le llevó al Parlamento poder ponerse de acuerdo y no se puso de acuerdo». Son palabras de José Mujica —presidente de la República— en Torre Ejecutiva, en acto celebrado a cinco años de la ley.

Agrego yo: es una ley que no lleva en su ADN el acuerdo de todos, sólo el del partido de gobierno. 15 en 22 y 49 en 55 son guarismos que salen de los libros de sesiones, resultado de la votación en ambas cámaras parlamentarias. Compartimos con Roberto Villarmarzo esto de estar leyendo todas esas cuestiones. Vaya entonces qué dificultades para los *cambios* que modifiquen las *permanencias*, para los *impulsos* que se sobrepongan y para los *frenos*.

Sesenta años atrás, hubo similares situaciones y comentarios para la antecesora, la Ley de Centros Poblados, aquella catalogada como ley

«diseminadora de pueblos de rata», así se la llamaba, por supuesto, desde los opositores. Luego, la ley de ordenamiento, muchas veces tildada de inconstitucional en el debate parlamentario durante todo el proceso y luego fuertemente amenazada por una «afilada motosierra» en el año 2009 en la campaña electoral. Hechos que no debemos dejar de lado si queremos entender estos procesos.

Otras *permanencias*; ambas leyes —la de centros poblados y la de ordenamiento territorial— sufrieron en apariencia sutiles pero importantes modificaciones a muy pocos meses de su aprobación. Modificaciones que a nuestro juicio marcaron a fuego y con claridad una cierta línea de fuga, que generalmente puede transitar hacia la discrecionalidad en la toma de decisiones.

Sin embargo, aparte de estas *permanencias*, también fuertes y sustantivos *cambios* ocurrieron en la ley de ordenamiento, que son importantes e imprescindibles de señalar.

Por primera vez en la historia del país se asignan competencias explícitas al Poder Ejecutivo en la materia de ordenamiento territorial y se define con mucha precisión cuál será el instrumento general de la política pública en la materia.

No conozco otro antecedente de que esto se haya hecho, me refiero a las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Sostenible que, como se decía en la propia exposición de motivos, está en permanente elaboración, implementación, evaluación para absorber y dar respuesta a las dinámicas y cambiantes realidades socioeconómicas del país y del mundo; a las cambiantes relaciones de fuerza entre las distintas visiones que naturalmente y por suerte acontecen hoy en día en la sociedad.

*Cambios* que a la vez obligan al Poder Ejecutivo, en toda su actuación a través de la obra pública, en forma previa a su ejecución, a solicitar y obtener la correspondiente autorización departamental. Ya no podrán definirse más con la discrecionalidad preexistente, en la forma en que se hacía previo a la ley, localizaciones de conjuntos de MEVIR, comisarías, escuelas, carreteras, diques, etcétera.

*Cambios* que ampliaron con fuertes competencias a los gobiernos departamentales, extendiéndolas a todo el ámbito del departamento. Pero cuidado, ya no por mera decisión de los gobernantes de turno sino por la aprobación legal de Instrumentos de Ordenamiento Territorial. Cortando o intentando cortar con la discrecionalidad con que actuaban con anterioridad a esta ley, producto de una caprichosa interpretación disímil de todos los departamentos de la ley de centros poblados.

*Cambios* que también, con explícita definición, establecen que los instrumentos de ordenamiento territorial son una función pública que ejerce el Estado a través de planes, directrices y demás programas.

*Cambios* que también reconocen algunas *permanencias* en la propia definición del concepto. Concibiendo el territorio como construcción

social, como materialización del conflicto social de intereses, del conflicto derivado de concurrencias de competencias. La ley expresa en su artículo tercero que va a abordar estas discrepancias, estas disputas, a través de la elaboración de Instrumentos de Ordenamiento legalmente encauzados. O sea, encausa el conflicto a través de esas definiciones. No lo elimina porque es imposible eliminarlo.

*Cambios* en tanto también y por primera vez define una fuerte institucionalidad para abordar la resolución de los conflictos y de las controversias, con una integración jerarquizada de los dos niveles de gobierno con competencia en materia de ordenamiento territorial. Me estoy refiriendo al Comité Nacional de Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Sostenible. Su principal función es articular y coordinar el conjunto de las políticas públicas sectoriales de desarrollo con incidencia en el territorio para que ellas comiencen a encauzar sus definiciones en concordancia con lo definido por los instrumentos de ordenamiento en todas las escalas.

*Cambio* institucional complementado con otros procesos que también articulan y coordinan lo departamental y lo nacional: los Informes de Incidencia a entes e instituciones públicas, los Informes de Correspondencia, los procedimientos ambientales, que se establecen en los procesos de elaboración y aprobación en el artículo 25 de la ley.

Yo afirmo que es una institucionalidad sin antecedentes en el país y por tanto necesaria de cuidar, de promover, de desarrollar. No hacerlo, también afirmo, sería dejar que la inercia de lo anterior, de lo viejo, la discrecionalidad, tengan campo fértil para regresar y seguramente con mayor ímpetu.

Se conforma por tanto una nueva y eventual *permanencia* que sin duda está presente en el ADN de la ley como en de todas las leyes producto de los tiempos de elaboración o del contexto.

Hemos hablado de los *cambios* y de las *permanencias*; pasemos ahora a los *impulsos* y a los *frenos*, a las dificultades para el cambio genético en el ADN de la ley.

Aclaro: me resulta particularmente difícil hablar de los impulsos y desarrollos de la LOTDS en estos diez años en tanto puede resultar autorreferencial ya que siete de esos diez años me tocó ocupar un lugar de conducción en el proceso. Pero mala suerte, me sabrán disculpar la falta de objetividad que capaz alguno buscará y seguro encontrarán en mis planteos.

Vaya un primer *impulso*: no paralizarse ante las disposiciones del último artículo de la ley, el artículo 84, con todas las consecuencias que ello implicaba. ¿A qué me refiero? Cito textual: «las disposiciones de la presente ley se aplicarán a partir de su publicación, aun cuando no estén aprobados los respectivos instrumentos de ordenamiento territorial».

Disposición que en principio resultó paralizante pero que de inmediato mutó a desafiante, para lanzar con todo impulso, más allá de los frenos, de las persistencias, las disposiciones de la LOTDS con las concurrencias y conflictos que implica y asume la ley misma, así como sus propias consecuencias.

*Impulso* manifiesto en promover de inmediato el desarrollo de instrumentos de ordenamiento en todas sus escalas, a la vez que una bien pronta reglamentación, realizada mucho antes del plazo estipulado en la ley. Quien está a mi derecha, el doctor Cousillas fue uno de los partícipes fundamentales en ese proceso.

*Impulso* para plasmar una inmediata y trabajosa articulación y coordinación con todos los integrantes del Poder Ejecutivo, decisores de políticas públicas a las que refiere la ley, y con todos los gobiernos departamentales, para la pronta instalación y funcionamiento del Comité Nacional de Ordenamiento Territorial (CONAOT), que antes de un año ya estaba funcionando.

Como anécdota, ese ámbito, en su segunda sesión, ¿qué trató? Lo que hoy está en la prensa: la Estación Central de AFE. Esto con la participación de ministros, del intendente de Montevideo de ese momento, Ricardo Ehrlich, del intendente Omar Lafluf en su condición de presidente del Congreso de Intendentes y del colega profesor Salvador Schelotto, en su condición de director del Departamento de Planificación de la Intendencia de Montevideo. CONAOT decidió y promovió la elaboración de instrumentos nacionales y regionales con presencia del Poder Ejecutivo y de los intendentes involucrados en todos los casos.

*Impulso* que permitió articular y convenir con todos los gobiernos departamentales para la elaboración de variados instrumentos garantizando recursos y apoyos disponibles, lo que había.

Pero también y desde un comienzo aparecieron *frenos*, muchos frenos. *Frenos* por diversidad de visiones y de enfoques ante tan novedosas materias; de situaciones a abordar ante tan complejos y a veces poco claros procedimientos a seguir. El novedoso procedimiento de la Evaluación Ambiental Estratégica de los Instrumentos de Ordenamiento Territorial, fue paradigmático como ejemplo de estos frenos e impulsos.

*Frenos* que derivan de la adopción de múltiples decisiones de gobierno en discordancia con las disposiciones de la ley, que incluso llevó a cierta parálisis en los procesos de registro y transacciones inmobiliarias allá por 2011 cuando se asumió la ilegalidad de muchos actos registrales. Esto se transformó en *impulsos* de articulación y coordinación entre el Poder Ejecutivo, los gobiernos departamentales y el Poder Legislativo para encontrar una salida legal a esta situación.

*Frenos* en los debates parlamentarios, basta leer las actas de comisiones parlamentarias, donde se han abordado los asuntos vinculados al ordenamiento territorial.

*Impulsos* redoblados para avanzar y culminar complejos, novedosos y dificultosos procesos para la elaboración de Instrumentos de Ordenamiento regional, considerados en varias ocasiones en el seno propio del Congreso de Intendentes, más allá de su permanente consideración en el Comité Nacional de Ordenamiento Territorial.

En fin, *cambios y permanencias, impulsos y frenos* aparecen, surgen y se suceden en el tiempo. Hay, como decíamos al inicio, un ADN, una eventual determinante genética, que a fuerza de persistir en un camino de aplicaciones certero de las disposiciones de la LOTDS, seguramente logremos modificar.

Agrego dos narraciones en clave retrospectiva para marcar esto en tendencias, en procesos de largo aliento.

Una primera narración, de hace once años. Es sobre que en representación del ITU nos tocó compartir un ciclo que hizo la Universidad, durante el decanato de Salvador Schelotto, y aportar al debate público desde la Universidad discutiendo casualmente la Ley de Ordenamiento Territorial y el proyecto de ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana. Decíamos —allá en el 2007— que reconociendo los antecedentes, y hoy también repetimos que sucede, quedan asuntos no resueltos que por tanto conforman *permanencias*. Y señalábamos estos tres. Primero, el tema de la distribución de materias, asignación de materias y distribución de competencia; segundo, los recursos y capacidades de los gobiernos en todas sus escalas —nacional, departamental y municipal— para ejercerlas; tercero, la división político-territorial del país que no respondía a su base material de recursos naturales y culturales.

El primer aspecto, el de la distribución de materia y competencia llevó a que el ITU luego de diez años de implementada la Ley de Centros Poblados dijera: «La falta de conexión entre los gobiernos departamentales y entre estos y la autoridad nacional no permite entonces formar un criterio claro para la aplicación de la ley y una forma de reglamentar la misma sobre bases sólidas».

Con respecto al segundo, el de las capacidades de los gobiernos, decía el mismo ITU en aquel momento, año 1957: «La función de contralor sobrepasa las posibilidades reales de la autoridad departamental en lo que respecta a la aplicación de la Ley».

Vaya si estas cuestiones tienen hoy actualidad, ya fue dicho por varios de los anteriores compañeros. Decía Juan Pablo Terra en 1963: «Todos los gobiernos departamentales deben estar dotados de oficinas de planeación capacitadas para estudiar el acondicionamiento del territorio en un enfoque integral». Y sobre estos aspectos agregábamos en aquel momento que todas las asignaciones de nuevas competencias a los gobiernos departamentales, en exceso diría yo, y a los gobiernos municipales, que las leyes en discusión en aquel momento, hoy vigentes, otorgaban sin definir de dónde saldrían los recursos y las capacidades para poder ejercerlas. Vaya si eso fue motivo de preocupación.

Respecto del tercer punto relativo a la división político-territorial del país, en tanto su actual delimitación fue señalada en reiteradas oportunidades como una traba para el ordenamiento territorial y la descentralización con participación social: «A veces unidades territoriales y sociales bien definidas están cortadas por límites departamentales mal trazados [...] Conviene que

los límites departamentales concuerden con las áreas de influencia reales de las capitales o al menos no las disloquen»; eran planteos de Juan Pablo Terra en el trabajo sobre la Situación Social del Uruguay Rural en 1963.

La segunda narración la salteo. Regresando al presente y mirando al futuro, la segunda narración tiene que ver con la tríada de instrumentos necesarios para poder desencadenar los procesos de planificación del ordenamiento ambiental del territorio, que son el plan, la norma y la institucionalización.

Sin duda, la Ley de Ordenamiento concretó en 2008 esta tríada que acabo de mencionar. Enfrenta o se contrapone con claridad a una tendencia emergente en aquel momento o en aquellos tiempos que guiaba o insinuaba a la fragmentación, a la disyunción.

Doy un ejemplo muy concreto: el agua ya no era parte del ambiente, formaba «rancho aparte», una nueva dirección dentro del MVOTMA. Al poco tiempo el Cambio Climático tampoco fue parte del ambiente; una nueva dirección formando «rancho aparte». La reforma constitucional del 2004, que dio lugar a la Ley de Política Nacional de Aguas, un proyecto de ley de planificación del agua que luego construyó un proceso planificador, también quedó inconclusa en su implementación; al no conformarse su institucionalidad nunca se concretó el órgano superior que conduciría el proceso, el Comité de Agua, Ambiente y Territorio, como se llamaba.

Ahora se sustituye o deja a un lado la institucionalidad del ordenamiento territorial en este cuadro de fragmentaciones, de disyunciones; se frena, se tranca. Casi diría —provocando obviamente la discusión— hoy camina hacia su casi desaparición.

Se sustituye por una institucionalidad de *gabinete* y *sistema* débil y con poco sentido que no considera al territorio. Se ubica fuera del ámbito de decisión de las políticas públicas que es el Poder Ejecutivo. Es ahí donde se definen las políticas públicas. Presidente actuando en Consejo de Ministros o con algún ministro según me enseñaron los profesores.

Por otro lado, un fuerte rebrote de discursivas autonomías departamentales y seudodeclaraciones por prensa y en actas parlamentarias, basta ver todo lo que pasó con estos debates; que las directrices violan autonomías, etcétera. Algunas *leyendas urbanas* por doquier también surgen y podemos leer en prensa y en actas parlamentarias. Invito a eso.

Inconstitucionalidades que se pregonan por doquier, mas no conozco ni una sola actuación iniciada al respecto. En fin, una concreta correlación de fuerzas que nuevamente dieron condiciones y contexto para que, como dijimos en algún momento, «mataron al tigre y se asustaron con la piel». Hoy, una institucionalidad que mira poco para adelante, intendentes o representantes de estos que demandan autonomía sin deparar en color político, sólo por apetencia y no lo justifican, nunca inician acciones para dirimir ese *eventual* conflicto.

En fin, salud a los diez años de vigencia con un futuro incierto y con peligro para la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Por

el no funcionamiento de su institucionalidad, entre otras cosas, clave fundacional de todo proceso, los hechos así lo demuestran.

Finalmente, la planificación y el ordenamiento territorial del territorio en tanto proceso cultural e institucional es un tema aún muy verde en Uruguay, en todos los ámbitos con escaso grado de maduración.

*Impulso y freno* sin internalización en los espacios institucionales, en la cabeza de los defensores y detractores, en todos los ámbitos y niveles de gobierno y académicos también. Quizás aún poco comprendido tampoco ha madurado esto en la academia.

A diez años de la ley parece que el ámbito más idóneo de la Facultad, nuestro Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo, hubiera entrado en una cierta modorra, pues no se evidencian en sus trabajos de investigación mayores recursos que se orienten a la indagación de estos temas, como sí sucedió en los diez años de Ley de Centros Poblados, donde sus integrantes lo hicieron en aquel entonces. Sin producción de análisis de por qué estas cosas suceden, por qué estos *cambios y permanencias*, por qué estos *impulsos* y estos *frenos*, se genera inquietud y por qué no la «alarma académica» y también social que también se debería generar.

Sólo recordemos, y esto es lo último, cito por el ámbito en el que estamos y por el rol que cumplí:

la promoción de estudios para identificación y análisis de los procesos políticos, sociales y económicos de los que derivan las modalidades de ocupación y ordenamiento del territorio

Repito, la promoción de estudios para la identificación y análisis de los procesos políticos, sociales y económicos de los que derivan las modalidades de ocupación y ordenamiento del territorio.

Esto es *materia del ordenamiento territorial para el desarrollo sostenible* según el último inciso del artículo 4 de la ley que estamos considerando.

Como academia, ¿lo asumimos como un deber pendiente? ✕

A DIEZ AÑOS DE LA LEY  
CAMBIOS Y PERMANENCIAS  
IMPULSOS Y FRENOS

MANUEL CHABALGOITY

# DIEZ AÑOS DE PLANIFICACIÓN: ACIERTOS / INCONSECUENCIAS / TENTACIONES / ESPERANZAS

INTERVENCIÓN DE SALVADOR SCHELOTTO

**Salvador Schelotto.** Arquitecto (Udelar, 1982). Profesor titular (FADU-Udelar). Decano de Facultad de Arquitectura (2001-2005; 2005-2009). Presidente de ARQUISUR (2005-2009). Integró el Comité Académico de la Maestría en Ordenamiento Territorial (2005-2013). Director nacional de Vivienda desde 2016 (MVOTMA). Autor y coautor de libros, capítulos de libros y artículos publicados en el Uruguay y en el exterior. Dictó conferencias, cursos y talleres en diversas universidades de la región.

DIEZ AÑOS DE  
PLANIFICACIÓN: ACIERTOS  
/ INCONSECUENCIAS /  
TENTACIONES / ESPERANZAS

SALVADOR SCHELOTTO

Cuando pensé en preparar una breve intervención para esta instancia tan importante como lo es los diez años de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, no me propuse hacer un abordaje desde la reflexión académica, en parte porque no me sentía capacitado para hacerlo con la profundidad que ese enfoque demanda, y en parte por no contar con la motivación necesaria para abordarlo. Por lo tanto voy a hacer un aporte desde un enfoque político. Considero que esta instancia es un buen momento para compartir algunas inquietudes a partir incluso de algunos comentarios que ya se dijeron. Quiero aclarar que hablo de enfoque político desde una visión que parte de la política como acción colectiva, del accionar en la arena política, que naturalmente es un escenario de disputa, de confrontación y que también puede ser considerada como espacio de negociación y de construcción de acuerdos. De alguna manera, la confrontación y la disputa por determinados espacios o por determinados intereses que se defienden terminan con negociaciones, con acuerdos, con espacios de convergencia que producen nuevas transformaciones.

Considero que vale la pena enfatizar este aspecto porque esta ley, que me parece una ley muy importante para el país, ha tenido fuertes resistencias y tiene quizás cada vez más cuestionamientos. Es una ley que tiene muchos enemigos: los tuvo desde antes de nacer y los tiene aún hoy. Sobre ella permanentemente pende la espada de Damocles, la amenaza o la acción concreta con la intención, de alguna manera, de neutralizar, de eliminar o de dismantelar todo tipo de marco que regule las transformaciones territoriales o las formas de control o de canalización relativamente ordenada de ciertas políticas públicas. Es decir, descartar todas aquellas disposiciones que puedan restringir, ya no la discrecionalidad de las

jerarquías políticas —dado que considero a la discrecionalidad como parte de las capacidades de decisión de los actores públicos (en esto no coincido tanto con Manuel Chabalgoity) y como parte de la acción pública—, sino las limitaciones a la arbitrariedad en cuanto a la toma de decisiones tanto de los privados como de los organismos estatales.

Pero, ¿por qué esta ley tiene tantos y tan poderosos enemigos? Parecería una cuestión relativamente irrelevante ya que las leyes por sí solas no transforman la realidad. Aquí me quiero detener en una cuestión casi de entrecasa, como lo es la sobrevaloración de los instrumentos legales: creo que esta es una deformación que todos tenemos —poco o mucho— en esta Facultad. Me meto un poco en la historia de la Facultad de Arquitectura. Cuando estudiábamos Historia de la Arquitectura Nacional nuestros profesores nos hacían la relación de una retahíla de leyes, nos recordaban que había leyes —incluso algunas mal citadas como leyes porque, por ejemplo, la ordenanza de higiene de la vivienda del departamento de Montevideo era una ordenanza departamental— que hacían a una periodización de las grandes etapas de la historia de la arquitectura y de la historia urbana, haciendo un paralelismo entre la historia material de la Arquitectura y la legislación que la acompañaba. No hay duda de que, por supuesto, existen correlaciones, idas y vueltas, alimentación de la legislación a la acción y viceversa, pero las realidades materiales no se transforman por efecto de las leyes, las realidades se transforman por las acciones concretas de sujetos sociales, de actores sociales.

Cabe recordar en qué contexto se inscribió la fase de elaboración de la ley. Ciertamente el proceso fue largo, muy largo, una larga etapa de construcción de este instrumento que hoy tenemos, y cabe recordar cómo finalmente se logra su concreción.

En un escenario nacional muy claro de fuerte disputa política, toda la década de los noventa fue escenario de un proceso muy interesante de discusión, incluso pública, de formas de discusión probablemente mucho más abiertas de las que se podían dar en esa década en el Uruguay.

En esa discusión es posible identificar pares contradictorios, hay extremos; hay una discusión entre un marco asociado a un modo de hacer más o menos histórico, regulador y planificador con toda una densidad institucional y una puja muy fuerte por la desregulación y la liberación de las regulaciones para dar paso a las fuerzas del mercado. Este es el gran conflicto de los años noventa; en ese escenario, por ejemplo, y esto es muy interesante, surgen las primeras leyes ambientales, como la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental. En este punto me voy a meter un poco con la materia del doctor Cousillas, pero quisiera transmitir que a mi modo de ver, la ley de Impacto Ambiental, que es una ley muy importante, probablemente en términos históricos haya sido tanto o más importante que la ley de Ordenamiento Territorial, es una ley que conceptualmente opera en forma reactiva, es decir, alguien propone una iniciativa o proyecto en un medio receptor,

trátase de un actor público o privado, y a partir de ello el Estado estudia la cuestión y tutela o prevé aquellas acciones que permiten primero evaluar el impacto del proyecto, y luego eventualmente mitigar sus consecuencias para restaurar o restablecer determinados equilibrios previos, o al menos intentar hacerlo. En cierto modo estoy caricaturizando o esquematizando, pero en esa pieza legal ciertamente no hay prevista una acción proactiva, no hay en el imaginario una acción planificadora, no existe una acción proyectual, sino que estamos actuando *a posteriori*, desde atrás.

En cambio, la ley de Ordenamiento Territorial tiene un paradigma planificador, proactivo y en cierto modo predictivo, anticipatorio, es decir, se atreve a pensar que las sociedades pueden construir sus imaginarios, sus futuros, sus proyectos territoriales.

Me parece que aquí es posible encontrar la clave de la ley en ese binomio de planificación y desregulación; en la primera década del siglo XXI en el Uruguay se vuelve a pensar que las sociedades pueden imaginarse a sí mismas, pueden tener proyectos colectivos y que estos deben encontrar marcos adecuados para desarrollarse.

Voy a citar un pensamiento, entre comillas, aunque es seguro que no está escrito en ningún texto conocido o accesible, y que se lo escuché muchas veces al querido amigo y maestro Patricio Rodé, quien fuera un fino intelectual que trabajó en esta materia y que tenía un profundo conocimiento del pensamiento marxista. Él decía: «Parece mentira. No se ha explicitado jamás que a toda formación social le corresponde una formación territorial». Esta aseveración, que alude a algo tan evidente como poco explícito, refiere a que las sociedades, las formaciones sociales son básicamente procesos, no son cuadros estáticos, son cuadros dinámicos y que los procesos territoriales, las formaciones territoriales, también son cuadros dinámicos que expresan en la materialidad de los territorios los conflictos y las resultancias de los modos de organización y de producción de cada una de esas formaciones.

### De la imagería arquitectónica a la política transversal

Estas historias de planificar, de imaginar, de planificar futuros, de proyectar los territorios estaban, en su origen, muy asociadas con el tipo de intelectuales y profesionales como el de quienes estamos sentados aquí: mayoritariamente arquitectos, vinculados de una u otra forma con esta institución, la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, así como con otras instituciones que eventualmente podrían estar asociadas con este tipo de pensamiento proyectivo dirigido hacia el territorio entendido como una construcción histórica que viene de atrás pero que también se puede imaginar hacia un futuro. Es una derivación de aquel arquitecto que dibujaba, de la idea del embellecimiento de la ciudad, del paradigma del trazado de las ciudades, con sus diferentes instrumentos.

DIEZ AÑOS DE  
PLANIFICACIÓN: ACIERTOS  
/ INCONSECUENCIAS /  
TENTACIONES / ESPERANZAS

SALVADOR SCHELOTTO

## ¿Por y para quién?

Pero vamos más allá del dibujo y de la formalización y preguntémonos una vez más: ¿a quién le importa la ciudad? A quién le importa hoy y aquí justamente en estos momentos en que por ejemplo, la perspectiva de concretar grandes proyectos de fuerte impacto en nuestras ciudades y nuestros territorios produce, yo creo que afortunadamente, el despertar de un nuevo ciclo de debate público en un ambiente que estaba prácticamente adormecido, porque las ciudades, los territorios, son siempre escenarios de la política.

Siempre vuelvo a la idea de la ciudad como espacio del ciudadano y evoco la imagen de Delacroix, de las barricadas de París de 1830; me parece que es un elocuente emblema de eso.

Nuestras ciudades son escenarios de la acción colectiva de expresión muy diversa que se pueden conectar con tipos de expresiones contemporáneas. Las calles inundadas de personas como camisetas y banderas rojas siempre me gusta presentarlas en las clases porque son dos expresiones distintas y sin embargo cromáticamente similares, como por ejemplo una manifestación del SUNCA y la maratón organizada por una marca deportiva. O ámbitos del festejo o la expresión cultural, de celebrar la diversidad, de estimular el uso colectivo de los espacios; proyectar espacios para comunidades concretas, para comunidades que las usan.

El paradigma del desarrollo sostenible incrustado en la letra y en el espíritu de la ley quizás también está un poco teñido de una cierta ingenuidad, ambicionando construir instrumentos donde los consensos se logran de forma casi unánime para alcanzar determinados objetivos y metas, no sólo a nivel local sino a nivel global; de alguna manera son referencias que hacen a ciertos consensos contemporáneos sobre nuestras ciudades, sobre nuestros territorios, sobre las prioridades de una agenda que la sociedad contemporánea ha elegido jerarquizar y que ha sostenido en distintos escenarios, incluso desde la reivindicación de las organizaciones de base como en el caso de Hábitat III y la elaboración de la Nueva Agenda Urbana.

Las sociedades, justamente, han construido estas ciudades, estos territorios que heredamos y que hoy tenemos. El límite de la sostenibilidad de una ciudad está entre, por ejemplo, compactar el tejido del ensanche Barcelona o la ciudad genérica de expansión ilimitada; de alguna manera se plantea esta tensión entre sostenibilidad e insostenibilidad. Mutamos de la consideración del ambiente, un ambiente prístino imaginado como intocado, al territorio y del territorio a las ciudades como extremo de naturaleza transformada.

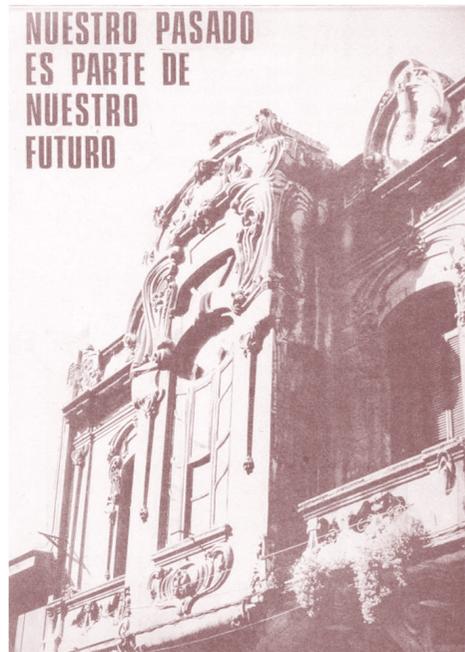
Uno puede apreciar, desde la imagen aérea, a la Cuenca del Plata como si se tratara de un espacio verde apenas surcado por algunas infraestructuras y algunos espacios urbanizados, como ese ambiente absolutamente *rousseauiano* o mirar, con mayor detalle, la cuenca del río Santa Lucía y decir que está realmente condicionada por elementos básicamente naturales. Pero si se analizan estas realidades se verá que las dinámicas territoriales son históricamente transformadas por las sociedades y conforman sistemas altamente complejos, donde lo natural y lo artificial interactúan de forma continua.

DIEZ AÑOS DE  
PLANIFICACIÓN: ACIERTOS  
/ INCONSECUENCIAS /  
TENTACIONES / ESPERANZAS

SALVADOR SCHELOTTO

**Fig. 1.** ¿A quién le importa la ciudad? [folleto]. Grupo de Estudios Urbanos, 1983.

**Fig. 2.** Nuestro pasado es parte de nuestro futuro. [folleto]. Grupo de Estudios Urbanos, s.f.





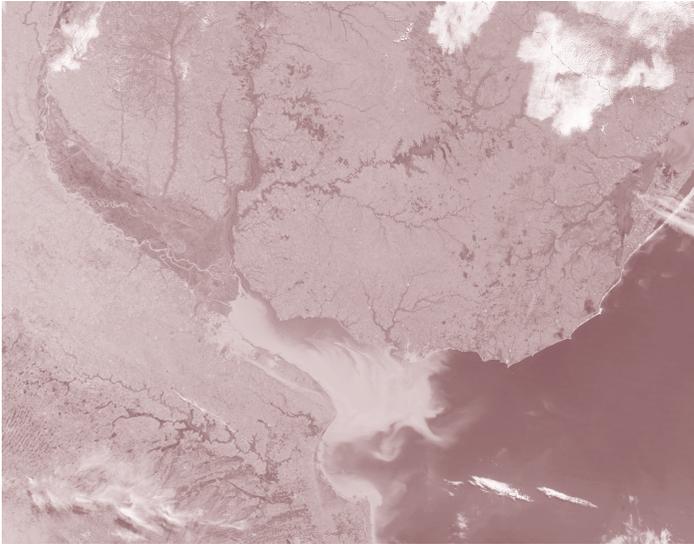
**Fig. 3.** Maratón organizada por una marca deportiva. Montevideo, 2013. [fotografía]. Fuente: <https://recorreruruguay.blogspot.com/2014/10/10k-nike-we-run-montevideo-22nov2014.html>



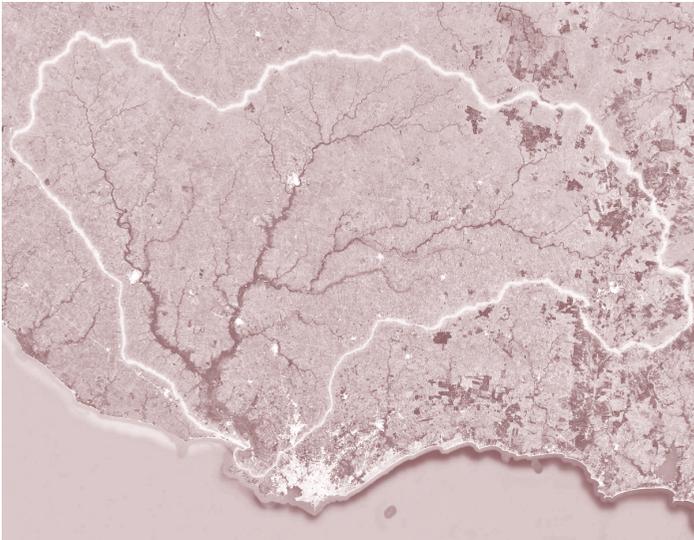
**Fig. 4.** Manifestación del SUNCA. Montevideo, 2016. [fotografía]. Fuente: <http://www.radionacional.com.uy/sunca-realiza-asamblea-general-este-jueves-en-el-teatro-de-verano-a-las-14-horas/>

DIEZ AÑOS DE  
PLANIFICACIÓN: ACIERTOS  
/ INCONSECUENCIAS /  
TENTACIONES / ESPERANZAS

SALVADOR SCHELOTTO



**Fig. 5.** Cuenca del Río de la Plata. [imagen satelital]. Fuente: <https://visibleearth.nasa.gov/view.php?id=58924>

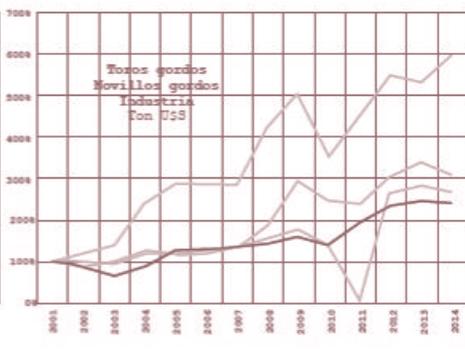
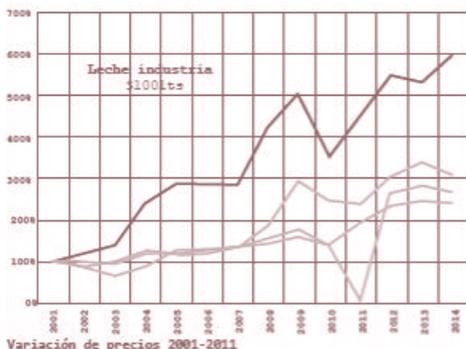
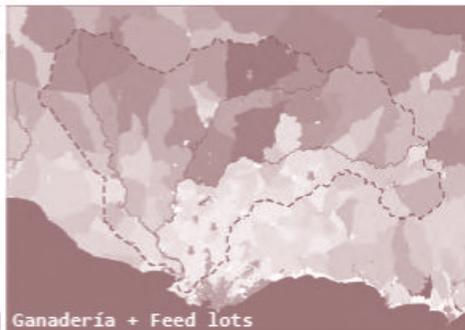
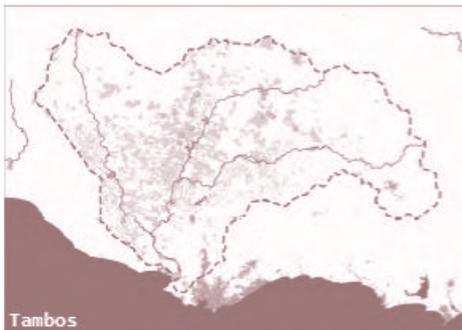
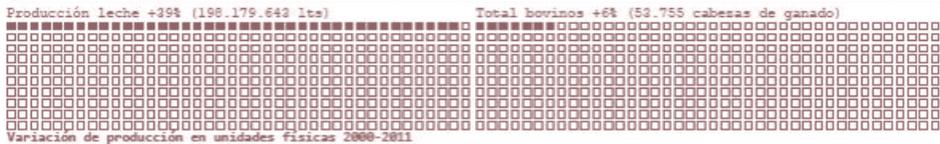


**Fig. 6.** Cuenca del Río Santa Lucía. [imagen satelital]. Fuente: Google Earth.

## Información y conocimiento. Una comunidad de practicantes

Estos diez años transcurridos desde la aprobación de la ley han sido muy intensos. No tanto por efectos concretos de su aplicación sino por el enorme volumen de producción en materia de instrumentos de planificación, por el desarrollo institucional producido. Además, por el incremento de la información y de su disponibilidad y el desarrollo del conocimiento, en parte gracias al enorme despliegue tecnológico pero también al esfuerzo público en materia de inversión para generar sistemas y el esfuerzo público para la apertura de datos y la consecuente socialización de la información producida y, por último, por el factor humano: por la conformación de una comunidad de practicantes.

Para ilustrar esto traje algunas imágenes que muestran la potencialidad de la Infraestructura de Datos Espaciales (IDE), del Sistema de Información Territorial (SIT) de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT), del Observatorio Ambiental de la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA), o, en otro plano, de registros del Premio Nacional de Urbanismo,



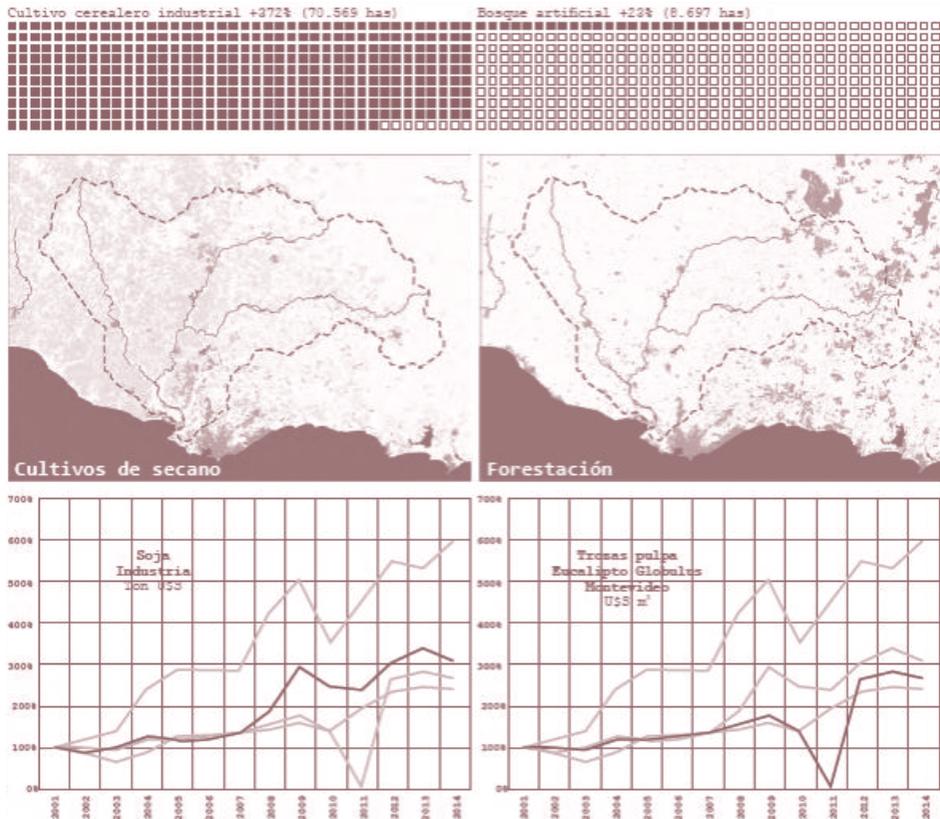
que justamente tiene como propósito reconocer y poner en valor la existencia de esa comunidad de practicantes.

Por supuesto que la práctica, el conflicto, la negociación, la emergencia de intereses económicos y por otra parte el esfuerzo de redistribución, de democratización y de priorización del interés general que están jerarquizados como una de las principales apuestas de los principios rectores de la ley chocan con la evidencia de que el territorio es la expresión de la desigualdad de nuestras sociedades, que en ellas se reflejan las distintas condiciones de vida de los sectores sociales y que en no pocos casos estas evidencias coexisten en el espacio —como es el caso del arroyo Carrasco con la existencia de grupos sociales que conviven con apenas una calle de diferencia o separación pero que tienen expresiones distintas—, y que algunas de ellas registran recientemente transformaciones concretas como ha sido el caso en Montevideo del Parque Andalucía en uno de los tramos del parque lineal del arroyo Miguelete o la plaza Alba Roballo, o la confrontación, por ejemplo, entre el espacio público productivo rural históricamente protegido en la zona del rincón del Cerro y el avance de las áreas logísticas.

DIEZ AÑOS DE PLANIFICACIÓN: ACIERTOS / INCONSECUENCIAS / TENTACIONES / ESPERANZAS

SALVADOR SCHELOTTO

Fig. 7. Las capas de información referenciada espacialmente (o layers) permiten una diversidad de lecturas de los territorios y la integración de ellas habilita una interpretación más cabal de sus transformaciones. Imágenes seleccionadas del Atlas de la cuenca del río Santa Lucía (DINOT 2015/2016).



## **La ignorancia del territorio. Economía espacial. Sectorialidad y miopía política**

Hoy estamos frente a desafíos tan importantes o mayores que hace diez años, conviviendo con permanentes cuestionamientos y diría, nuevos debates emergentes. Nos desafía como colectivo de practicantes la ignorancia del territorio por parte de importantes actores económicos, sociales, institucionales, lo que conlleva un empobrecimiento de la percepción de la realidad, con la carencia de una visión espacial de la economía y la afirmación del principio de sectorialidad. Estas persistencias de los viejos modos de hacer, asociados a una cultura que descrea de toda planificación, arrojan consecuencias muy fuertes en cuanto a «miopía política» en el sentido de que es aquello que no nos permite ver lejos, no tener una mirada estratégica, no tener la posibilidad de encender los faros largos para mirar más allá del corto plazo. El Uruguay de la hegemonía de las políticas económicas y de las políticas públicas sectoriales.

## **Protesta y participación**

La vida política no se puede disociar de la protesta y de la participación. Creo que una de las grandes deudas que tenemos a diez años de la aprobación de la ley es la deuda con la participación real. A pesar de que la ley ha despertado importantísimos procesos de consulta y de participación a través de las audiencias públicas, las puestas de manifiesto, no es suficiente. En relación con la participación creo que debemos cuestionarnos en qué instancia y cómo se construye y cómo produce mejores calidades de instrumentos y mejor calidad democrática. Que las instancias de convocar a las comunidades no sean simplemente montajes prácticamente guionados o rutinas del tipo de obras de teatro o de escenarios formales, sino que la participación permita e incluya la disidencia, la protesta, el cuestionamiento, que habilite la mejora de las propuestas (y hasta su rechazo) y también aporte a la construcción social desde el vamos, es decir, no cuando ya «todo el pescado está vendido» sino desde el momento mismo de la generación de las ideas.

## **La tentación del camino corto**

Por supuesto que siempre está presente (y es el riesgo que enfrenta todo esfuerzo planificador) la tentación de los atajos, el «seguidismo» a las propuestas de particulares ya sean empresas o inversores en los llamados «grandes proyectos» que generan eventualmente ilusión de nuevos puestos de trabajo o de nuevas formas de incremento de la producción. Esa tentación del camino corto es parte de la escena actual y tensiona a los instrumentos de la ley.

Por último, considero que un espacio en el que podemos encontrar formas de desarrollar y profundizar la experiencia ya realizada y generar cosas nuevas es el de aquellos proyectos nuevos en las escalas intermedias que permiten experimentar y perfeccionar la relación entre la planificación y la gestión, aquello que puede habilitar la producción de transformaciones en pequeña o en mediana escala, explorar nuevas alianzas, generar involucramiento social, nuevos modos, nuevas vías de construcción e implementación de políticas públicas aterrizadas en lugares concretos.

Termino con una imagen: cada uno, cada quien, podrá ver el vaso medio lleno, o el vaso medio vacío. A mí me gusta ver, con el optimismo de la voluntad, que existe el vaso medio lleno. A 10 años de la LOTDS, y a 50 de la ley de Vivienda. ✕

DIEZ AÑOS DE  
PLANIFICACIÓN: ACIERTOS  
/ INCONSECUENCIAS /  
TENTACIONES / ESPERANZAS

SALVADOR SCHELOTTO

# A DIEZ AÑOS DE LA LOTDS: AVANCES EN LA IMPLEMENTACIÓN

INTERVENCIÓN DE JOSE FREITAS

**Jose Freitas.** Arquitecto (Udelar, 2005). Magíster en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (Udelar). Director nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT-MVOTMA) desde 2016. Director de Planificación, Gestión Territorial y Acondicionamiento Urbano de la Intendencia de Canelones (2011-2015). Edil departamental por Canelones (2000-2005). Participa desde el año 2011 como docente invitado en cursos de grado y de posgrado en temas de urbanismo. Trabajó en forma independiente o asociado en proyectos públicos y privados vinculados a la arquitectura y a la planificación y el diseño urbano.

A DIEZ AÑOS DE LA  
LOTDS: AVANCES EN LA  
IMPLEMENTACIÓN

JOSE FREITAS

Gracias Marcelo, gracias a todo el panel de directores. A mí me toca hoy ser el benjamín y el que actualmente está al frente de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT). En otro momento me tocó ser director y parte de un equipo de ordenamiento territorial en un gobierno departamental. También me tocó ser estudiante de la Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano en esta casa y ser un técnico que se enfrentaba al tema del ordenamiento territorial. Por lo que tengo una mirada desde varias perspectivas, que son diferentes y complementarias.

Ahora que me toca estar en la dirección de DINOT, quizás esta trayectoria anterior que he descrito me ayuda a visualizar que esta es una dirección desde la que se puede construir e incidir, pero se necesita el esfuerzo y el trabajo, la construcción desde los diferentes ámbitos para lograr las transformaciones que la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS) pone sobre la mesa.

Y lo digo convencido porque el ordenamiento no sólo atribuye un conjunto de competencias a distintos ámbitos, sino también porque atribuye a la acción social desde las organizaciones y los ciudadanos un lugar central, con capacidad y posibilidad de incidencia. Y esto no es menor.

Quiero comentar muy brevemente que, a diez años de la LOTDS, con la publicación que sacamos este año 2018, que es la impresión de la sexta edición que recoge las modificaciones que la ley ha tenido, DINOT como tarea ha elegido hacer una recorrida por todo el país para conversar sobre el tema, para consultar cuáles son las problemáticas que tenemos hoy en el 2018 sobre la mesa, para actualizar nuestra agenda e interpelar si la planificación y la gestión territorial están siendo una herramienta capaz de dar un marco, un instrumental, unas capacidades y un poder para enfrentar esos desafíos, los actuales.

Esa es la idea con la que nos hemos posicionado hacia estos diez años. La propuesta será terminar a fin de año con un encuentro nacional para tratar de construir una mirada integrada de lo que están siendo estas consultas y debates, que están muy interesantes en cada sitio del país. Ayer [22 de agosto de 2018] por ejemplo, estuvimos en Cerro Largo todo el día y la próxima semana estaremos en Treinta y Tres.

Otro comentario que quiero hacer —trato de no repetir y sí de profundizar en las cosas que se han ido manejando— es que Uruguay, un poco influido por el cambio de paradigma del desarrollo sostenible y el tránsito global sobre la consideración del ordenamiento territorial, el rol de las políticas ambientales y el control de los recursos naturales, ha construido y elaborado un conjunto de leyes y políticas hoy vigentes que conforman un sistema. Esto es importante porque parece necesario a esta altura y con algunas de las dificultades que vamos teniendo, entender a la ley en el marco de ese sistema legal, en ese *pool* jurídico en construcción, en esa búsqueda de equilibrio entre herramientas legales y políticas nacionales complementarias y, a veces, un poco contradictorias.

Este instrumento legal se construyó luego de mucho tiempo y de mucho esfuerzo, por lo que en este momento dado mi actual rol como director de la DINOT y a diez años de aprobada la LOTDS me importa valorar de sobremanera la cantidad de personas y colectivos sociales que fueron forjadores de esta profunda herramienta legal. Entre ellos la Facultad de Arquitectura y celebramos esta iniciativa de generar debate y una serie de actividades que construyan nuevo conocimiento con el motivo de estos diez años, en esa mirada hacia atrás y hacia adelante que plantea la actividad, que es muy interesante, con la charla de la tarde y los artículos que se van a presentar mañana.

La LOTDS plasma y deja en el cuerpo de una ley nacional, finalidades, principios rectores, orientaciones básicas. Esto muy importante para que el conjunto de las políticas públicas se reflejen en estos.

Voy a destacar algunos puntos más aparte de los ya comentados previamente: la igualdad en el acceso a los servicios y a un hábitat adecuado, como mencionaban, pero también la equidad social y la cohesión territorial, la distribución equitativa de las cargas y los beneficios, la descentralización, la coordinación, la cooperación y la concertación de las entidades públicas y a su vez con el sector privado y social, la efectiva participación ciudadana en los procesos de planificación y de gestión e implementación de las políticas y los instrumentos. Este marco es determinante para revisar constantemente cómo están sucediendo las cosas.

Otro punto que creo no se comentó es el de los derechos y deberes territoriales que hoy están siendo objeto de legislaciones complementarias que tratan de profundizar en estas definiciones que aparecen en la ley y que a partir del devenir de los derivados de la ley revisten mucha importancia. En la figura 1 vemos el conjunto de instrumentos. La ley delegó en los

A DIEZ AÑOS DE LA LOTDS: AVANCES EN LA IMPLEMENTACIÓN

JOSE FREITAS

Fig. 1. Instrumentos de Ordenamiento Territorial. Fuente: MVOTMA.

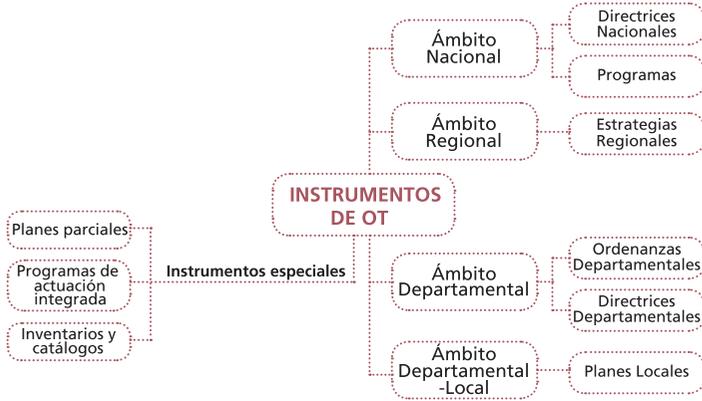
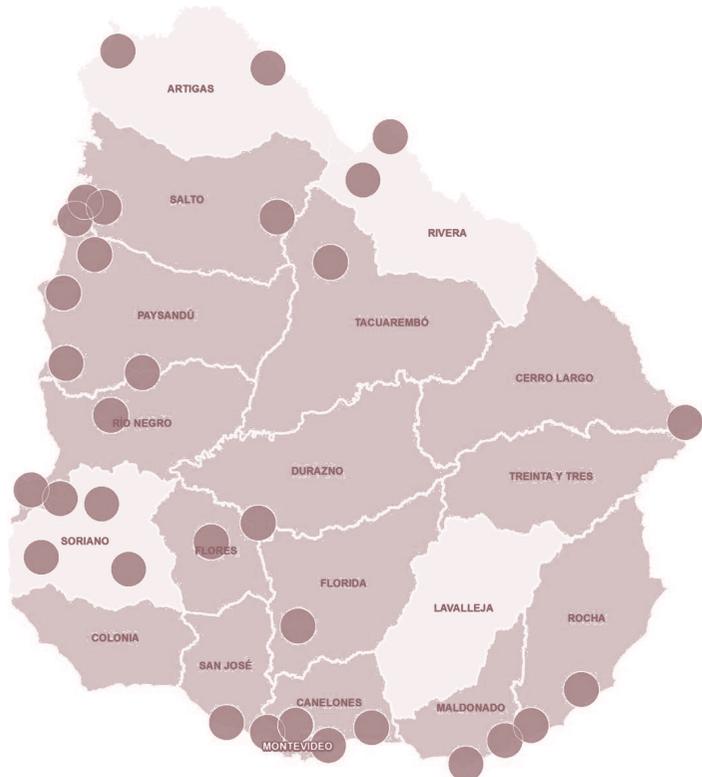


Fig. 2. Mapa de avances en la planificación nacional. Directrices departamentales: 15  
Planes de OT en la mayoría de las ciudades capitales o medianas  
Planes Locales: 33  
Plan Especial: 1  
Plan Sectorial: 1  
Plan Parcial: 11  
PAI: 12  
Fuente: MVOTMA.



- REFERENCIAS
- Plan Local
  - Departamentos con directrices

instrumentos de ordenamiento del ámbito nacional y departamental y en la gestión territorial de estos, la concreción de la planificación y la ejecución. En la figura 2 se muestra el estado actual; el mapa da una mirada cuantitativa a cómo es el proceso de concreción de los instrumentos de ordenamiento que son en los que la ley muestra su potencia como herramienta. Esta es la realidad de las directrices departamentales y de los planes locales en principio, pero también hay instrumentos regionales o instrumentos nacionales como la *directriz nacional*, una ley muy debatida, como ha sido todo en esto del ordenamiento territorial durante estos años. Las *directrices nacionales* están vigentes hace un año y ahora estamos en proceso de su reglamentación que nos va a permitir avanzar lo más que se pueda. La ley de directrices nos permite un marco de definiciones que requiere una construcción de acuerdos políticos en la que hoy estamos embarcados y esperamos que este 2018 permita subir un escalón en el sentido de las orientaciones que nos plantea esta directriz nacional.

La figura 3 «Evolución de la población urbana con instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible (DD y PL), años 2010-2017» complementa e ilustra algo de lo que se ha venido hablando. La ley aparece en el 2008 y entra en vigencia su disposición. Rápidamente los departamentos tuvieron que acomodarse y comenzar a producir sus instrumentos. Fue un proceso de mucho aprendizaje. Obviamente cuando se les pide hoy a esos instrumentos iniciales una gran profundidad, hay que situarse en aquel escenario de elaboración de instrumentos para poner sobre la mesa algunas reglas claras que no «trancaran» la gestión, que es una realidad de lo que fueron aquellos años de elaboración.

En la parte inferior de la figura 3 se ve la evolución de la aprobación de los instrumentos y se puede ver con satisfacción una construcción muy importante en cantidad, pero no bien distribuida territorialmente. Es claro que algunos departamentos tienen todavía pendiente resolver muchos de estos instrumentos. Esto además intentando reconocer que estamos en un momento de algunas alarmas o discusiones y críticas fuertes de algunos actores que quizás antes no eran tan críticos del instrumento, que quizás se enmarca, como instrumento, dentro de ciertas amenazas.

La ley es un instrumento que va a ir cambiando, no está escrita en piedra que no se pueda cambiar, sino que es un instrumento legal que va sufriendo modificaciones y va a incorporando los nuevos acuerdos y los nuevos consensos. Vale decir que cuando se aprobó tuvo una resistencia muy fuerte. Pensé que quizás algunos de los oradores anteriores iban a contar algunas de las anécdotas de esos choques. Hubo resistencias importantes a lo nuevo, al cambio profundo que plantea esta ley, a lo desconocido.

Da la impresión que más tarde, sobre todo a nivel de los gobiernos departamentales, la idea de asumir las competencias definidas gustó. Gustó ese poder, esa capacidad y fue tomado con cierto ímpetu por muchos

intendentes y gobiernos departamentales; empieza una elaboración de los instrumentos, de las normas, que tienen una evolución importante en el país.

Quizás más cercano en el tiempo podemos decir que aparece también la contracara de esto: la crisis de tener que respetar las decisiones propias. Porque cuando se avanza en una ley, se define algo, luego se tiene que respetar lo que se definió. Y es una crisis que hoy estamos viendo y que limita un estilo original de gestión, un poco autárquica y tradicional de la política nacional: la pérdida de la discrecionalidad del político que gobierna con la confianza de los vecinos. Quizás es fuerte esto, pero también es interesante integrar a la planificación y gestión esos liderazgos, capacidad de gerenciar y de gobernar, manejo de los tiempos y de la oportunidad, pero que la ley en su definición y avances de instrumentos, planes y normas, comienza a estar limitada y a exigirle otras garantías para poder desarrollarse y revisarse, pero que también será muy necesario para la planificación de un territorio.

Otro aspecto importante que refleja otra parte de esto que parece necesario asumir en este lugar y en esta mesa, es que la práctica del ordenamiento territorial no se visualiza como una herramienta que haya transformado y solucionado muchos de los problemas que todavía persisten en nuestro territorio, en las cuencas prioritarias y especialmente, en nuestras ciudades. Este escenario nuevo de políticas territoriales es muy estimulante, pero aún está lejos del objetivo de transformar las realidades urbanas inaceptables.

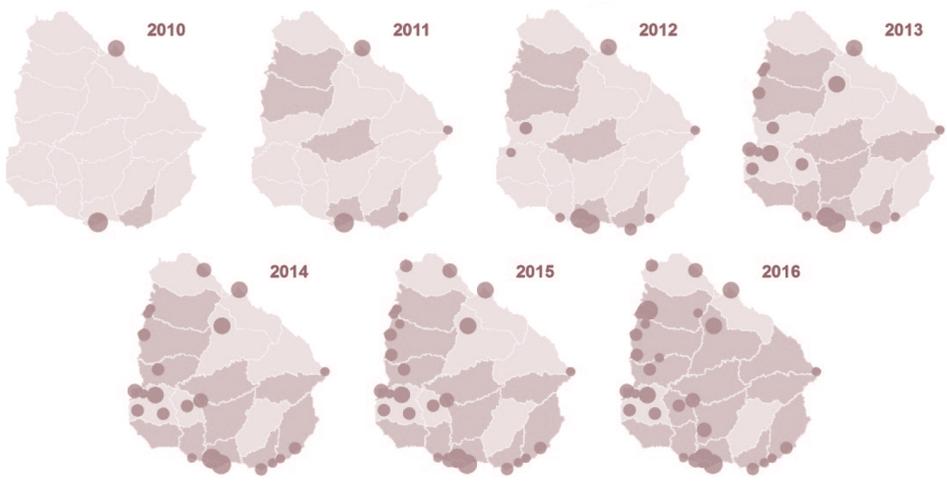
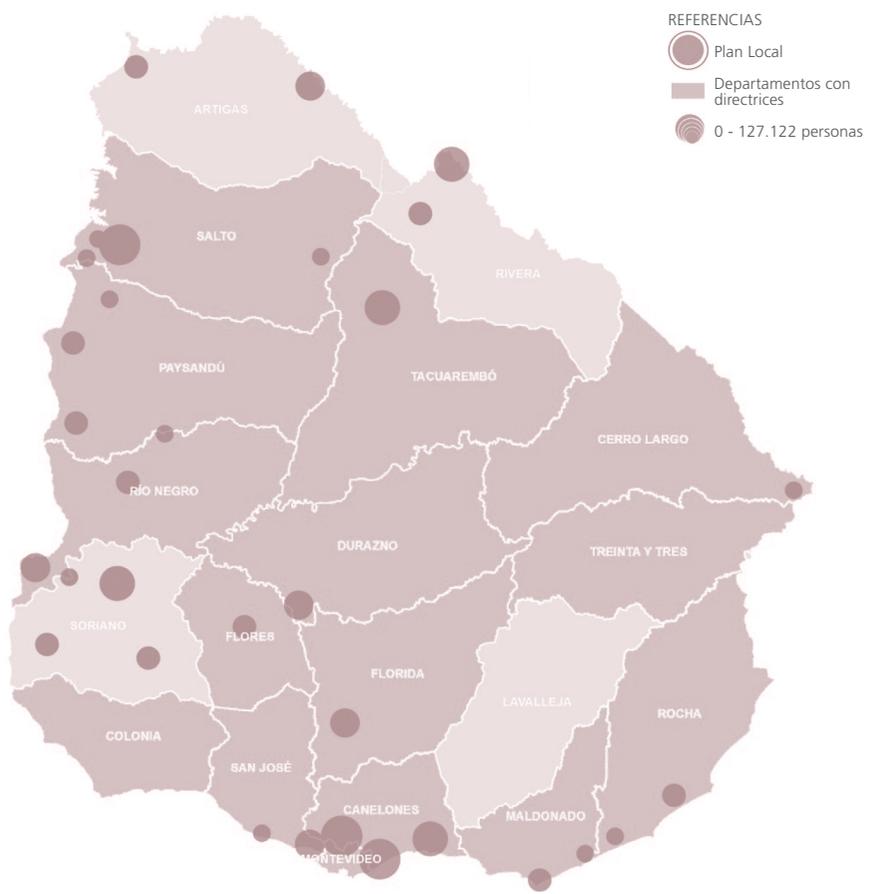
Algunas de las características de nuestras ciudades: no hemos resuelto que existan y persistan situaciones de muchas familias en áreas inundables, en asentamientos informales con problemas ambientales y otras situaciones de vulnerabilidad. Se está más lejos aún de torcer localmente algunas tendencias globales de exclusión, de segregación social, de crecimiento urbano desmedido. Entonces de alguna manera hay un proceso de construcción política de ida y vuelta de la Ley, que a diez años de su vigencia se pone en crisis, porque también hay una realidad, y es que los instrumentos que derivan de la Ley no han desarrollado todo el potencial transformador que la Ley les sugiere.

Y ahí me gusta situar nuestro lugar, desde DINOT, en este momento, visualizándolo de esta manera: pensando que los planes necesitan desarrollarse para intervenir más activamente en los procesos de la transformación territorial. Para lo cual es urgente profundizar en el alcance de estos planes y de las políticas públicas en general y de las políticas derivadas de los planes. Fortalecer especialmente la gestión urbana y todo su arsenal de herramientas de acción, desarrollar al máximo su poder transformador y la planificación y gestión derivadas de los planes.

Una de las claves es continuar con el proceso de construcción de instrumentos de ordenamiento territorial pero con una propuesta muy fuerte hacia el enganche con las cosas que transforman el territorio. Esto lo quiero aclarar porque tiene que ver con la estrategia que hemos seguido en este último tiempo desde la dirección nacional: buscar engancharnos con la actuación pública que genera y construye ciudad que nos permite tener potencialidad para transformar

A DIEZ AÑOS DE LA  
LOTDS: AVANCES EN LA  
IMPLEMENTACIÓN

JOSE FREITAS



A DIEZ AÑOS DE LA  
LOTDS: AVANCES EN LA  
IMPLEMENTACIÓN

JOSE FREITAS

**Fig. 3.** Evolución de la población urbana con instrumento de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible (DD y PL). Años 2010 - 2017. Fuente: MVOTMA.

| Departamento   | Población urbana 2017 | Porcentaje de población urbana con IOTDS | Porcentaje de población urbana con PL |
|----------------|-----------------------|--|---------------------------------------|
| Artigas        | 71.232                | 87                                       | 87                                    |
| Canelones      | 529.568               | 100                                      | 77                                    |
| Cerro Largo    | 84.003                | 100                                      | 1                                     |
| Colonia        | 118.573               | 100                                      | 0                                     |
| Durazno        | 54.270                | 100                                      | 65                                    |
| Flores         | 24.465                | 100                                      | 88                                    |
| Florida        | 59.910                | 100                                      | 56                                    |
| Lavalleja      | 53.342                | 0  | 0                                     |
| Maldonado      | 181.939               | 100                                      | 2                                     |
| Paysandú       | 114.543               | 100                                      | 8                                     |
| Río Negro      | 52.247                | 100                                      | 82                                    |
| Rivera         | 100.781               | 84                                       | 85                                    |
| Rocha          | 69.637                | 100                                      | 9                                     |
| Salto          | 123.965               | 100                                      | 87                                    |
| San José       | 98.256                | 100                                      | 32                                    |
| Soriano        | 77.199                | 100                                      | 100                                   |
| Tacuarembó     | 84.265                | 100                                      | 66                                    |
| Treinta y tres | 47.465                | 100                                      | 0                                     |
| Montevideo     | 1.381.228             | 100                                      | 0                                     |
| Total del país | 3.326.886             | 98                                       | 30                                    |

las realidades. Hemos buscado engancharnos muy fuertemente con la política de vivienda, también con quienes construyen infraestructura, con OSE, con toda la línea de financiamiento de la obra pública que desarrolla la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), tanto en términos de infraestructura vial y de drenaje como también en términos de equipamiento y de espacios públicos; también con la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) y cómo define su política nacional de construcción de equipamiento, tanto en términos de cobertura a escala urbana como de planificación de la cobertura de salud a escala nacional, en términos de sistemas de ciudades, de cooperación y complementación de equipamientos; también con ANEP.

Por otro lado, el esfuerzo ha estado muy centrado en desarrollar las herramientas de gestión propias de los instrumentos de ordenamiento territorial que aún tienen muy poco desarrollo y que tienen un potencial aún no descubierto para poder incidir de manera más profunda.

Y menciono algunas, que todos conocen, que existen pero que no existen, como la cartera de tierras, un título aún no desarrollado en el país. Existen las carteras de inmuebles para viviendas de interés social (CIVIS) a nivel nacional con un desarrollo interesante, pero la cartera de tierras en los departamentos no existe, más allá de un listado inicial de inmuebles, no existe como política. Ni el derecho de preferencia, ni se ha podido implementar de manera profunda la prescripción adquisitiva, la expropiación por incumplimiento de deberes, los mayores aprovechamientos, la participación pública del mayor valor inmobiliario, entre muchas otras.

Finalmente, me gustaría citar cómo estamos tratando de implementar esto. En primer lugar, con la estrategia nacional de acceso al suelo, que trata de ser transversal a las políticas propias y no propias del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), y que deriva en múltiples instrumentos y múltiples desarrollos de políticas y de proyectos concretos. Y en segundo lugar, este año estamos intentando poner sobre la mesa la sostenibilidad de las ciudades con una mirada complementaria a la anterior, que tiene su base en el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático y trata también de construir una estrategia nacional que incida en las políticas públicas, en los instrumentos de ordenamiento, y también, para ser coherente con lo que venía diciendo, en las políticas públicas de movilidad, de concreción de las infraestructuras y de las viviendas.

El presente y el futuro del país requieren de políticas públicas transformadoras, coordinadas y transparentes centradas en una visión de desarrollo con sustentabilidad ambiental e integración social con equidad. La Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible es un instrumento vital para esa actuación pública. Es una herramienta muy potente que permite el cambio. Pero la ley no es más que un documento jurídico. Es valiosa en tanto la capacidad que tengamos de construir los acuerdos y de desarrollar las capacidades para planificar y gestionar el territorio futuro deseado. Ese es el desafío principal a diez años de la Ley. ✕



**#RELATORÍA**

# A 10 AÑOS DE LA LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

RELATORÍA DE LA MESA REDONDA  
CÁTEDRA DE ARQUITECTURA LEGAL

MARCELO J. COUSILLAS

**Marcelo J. Cousillas.** Abogado (Udelar, 1988). Máster en Derecho Ambiental (2003). Profesor titular Cátedra Arquitectura Legal (FADU-Udelar). Coordinador del Centro de Derecho Ambiental (FDer-Udelar).

**A 10 AÑOS DE LA LEY  
DE ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL**

MARCELO J. COUSILLAS

1. Cousillas, M., Castro, C. y otros. (2006). Estudios preliminares para un proyecto de ley de ordenamiento territorial. Montevideo: Cátedra de Arquitectura Legal-ITU/ DINOT-MVOTMA.

**INTRODUCCIÓN**

Al organizar esta jornadas de reflexión académica el Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo (ITU) previó que desde la Cátedra de Arquitectura Legal se interviniera en carácter de moderación y relatoría de la mesa redonda integrada por quienes han ocupado u ocupan el cargo de director nacional de Ordenamiento Territorial en el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), además de haber desempeñado importantes funciones departamentales y académicas: los arquitectos Roberto Villarmarzo, Salvador Schelotto y José Freitas, y el ingeniero agrónomo Manuel Chabalgoity.

La Cátedra de Arquitectura Legal ha intervenido en distintas oportunidades en el proceso de elaboración y aplicación de la Ley N° 18.308 de 18 de junio de 2008 (Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible), particularmente a través del convenio MVOTMA-FARQ/ITU<sup>1</sup> y mediante participación en el estudio parlamentario del proyecto de ley por invitación de la Comisión del Senado.

Varios de los temas que eran tratados entonces aparecen recogidos en la ley vigente y están todavía en discusión, como ha surgido de las presentaciones realizadas por los expositores. En esta relatoría entonces trataremos de hacer énfasis en aquellos aspectos en que cada uno de los integrantes de la mesa redonda centraron a nuestro criterio sus presentaciones, buscando destacar tanto las diferencias más notorias como los denominadores comunes.

## LA LEY Y LA REALIDAD

Inició las intervenciones en la mesa redonda Roberto Villarmarzo, quien comenzó su presentación haciendo una comparación entre la Ley de Ordenamiento Territorial y la realidad, aunque eso apareció también a lo largo de otras de las exposiciones.

Podemos entonces resumir su presentación diciendo que puso en valor la Ley de Ordenamiento Territorial (LOT) porque destacó de ella el rol hacia el desarrollo sostenible, su carácter marco y las posibilidades de desarrollo a través de los instrumentos de ordenamiento territorial (artículo 8° de la LOT). Pero a la vez que valoró la ley también cuestionó la práctica de su aplicación al analizar si efectivamente la realidad resultante respondía a los principales fines de la ley, la calidad de vida, la integración social en el territorio, la protección de los recursos naturales.

Así, el arquitecto Villarmarzo dejó planteadas algunas cuestiones hacia el futuro que también volvieron a aparecer en otras de las presentaciones, como la trascendencia del paradigma planificador, las excepciones que políticamente se pueden dar en la práctica, la integración entre territorio y ambiente, para terminar destacando la importancia de las formas de gobernanza resultante de la ley.

## CAMBIOS Y PERMANENCIAS

Continuó Manuel Chabalgoity, quien anunció que hablaría desde una perspectiva histórica, lo que se reiteró en otros participantes, porque todos fueron actores relevantes y recientes del proceso.

Chabalgoity se centró en lo que llamó «permanencias y cambios, impulsos y frenos», recurriendo también a una especie de dicotomías impulsoras para el análisis. Así, fue muy interesante su comparación entre la Ley de Centros Poblados y la Ley de Ordenamiento Territorial, dejándonos una serie de reflexiones sobre cómo repetimos con la LOT algunos de los inconvenientes que ya se padecieron a lo largo del tiempo. También marcó cambios muy significativos poniendo en valor la Ley de Ordenamiento Territorial, a pesar de los impulsos y frenos que él identificó con mucha fuerza, con mucha pasión, desde los desafíos que se plantearon para su propia gestión, ofreciéndonos la riqueza de su propia experiencia muy destacada en su presentación.

Terminó desafiándonos en una serie de «disyunciones», como él las llamó, entre aspectos que parecían competencias de un mismo organismo, pero que cuestiona con supuestas nuevas visiones desde el gobierno para la gobernanza de algunos temas como: el agua, el cambio climático, el ordenamiento territorial o el medio ambiente. Así, cuestionó la creación de la Secretaría del Ambiente, el Agua y el Cambio Climático y reaccionó a la

Ley N.º 19.525 de 18 de agosto de 2017 (Ley de Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial) como un instrumento esencial de la política de ordenamiento territorial del cual el país se ha dotado, aunque está aún pendiente de reglamentación.

Entre esos cuestionamiento se refirió a las eventuales inconstitucionalidades sobre las cuales había sido atacada la Ley de Ordenamiento Territorial y, como bien dijo, en un único caso fue realmente planteada y aceptada.

Finalizó dejándonos planteado un cierto futuro incierto, fruto de la inmadurez que todavía encuentra en la temática del ordenamiento territorial y que nos plantea un desafío como academia, como Facultad, como Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo, para movilizarnos en un mayor estudio y un análisis más profundo de esta ley.

## A 10 AÑOS DE LA LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

MARCELO J. COUSILLAS

2. Ley N.º 10.723, de 21 de abril de 1946 y Ley N.º 10.866, de 25 de octubre de 1946.

## LA POLÍTICA EN LA ACCIÓN PÚBLICA

Salvador Schelotto planteó que iba a hacer un enfoque político, tal y como los otros expositores lo hicieron también.

Schelotto habló nuevamente sobre la dicotomía entre ley y realidad. La leyes, dice Schelotto, no cambian la realidad, más allá de su discutible comparación entre la evaluación de impacto ambiental y la planificación del ordenamiento territorial. Más que parecer opuestos, son esenciales complementos.

Cuestionando el rol social del ordenamiento territorial se pregunta: «ordenamiento territorial, ¿para quién?». De alguna manera, otros integrantes de la mesa se habían referido al ordenamiento territorial y su «para qué», al ordenamiento territorial y su «cómo y de qué modo». Resulta muy interesante su planteo, cuando recogiendo las palabras del maestro de todos, Patricio Rodé, mostró cómo el desarrollo social y la actividad social necesariamente están relacionados a una actividad en el territorio.

Sus cuestionamientos también nos llevan a un planteo muy interesante cuando habla de apostar a las escalas intermedias, a las nuevas alianzas, al compromiso social, dejándonos al cierre con una imagen tan simple como significativa: un vaso medio lleno en vez de medio vaso vacío.

## LA SITUACIÓN ACTUAL

En último término Jose Freitas anunció que iba a hacer su presentación situándose en los distintos roles que le tocó desarrollar, tanto en el ámbito departamental como en el nacional y el académico. Sin embargo, todos los integrantes de la mesa, por su experiencia y antecedentes, también mostraron cómo su mirada a la Ley de Ordenamiento Territorial proviene de los roles que les tocó desempeñar, en esos mismos aspectos:

todos han sido participantes de la academia, funcionarios en el ámbito departamental y jerarcas nacionales.

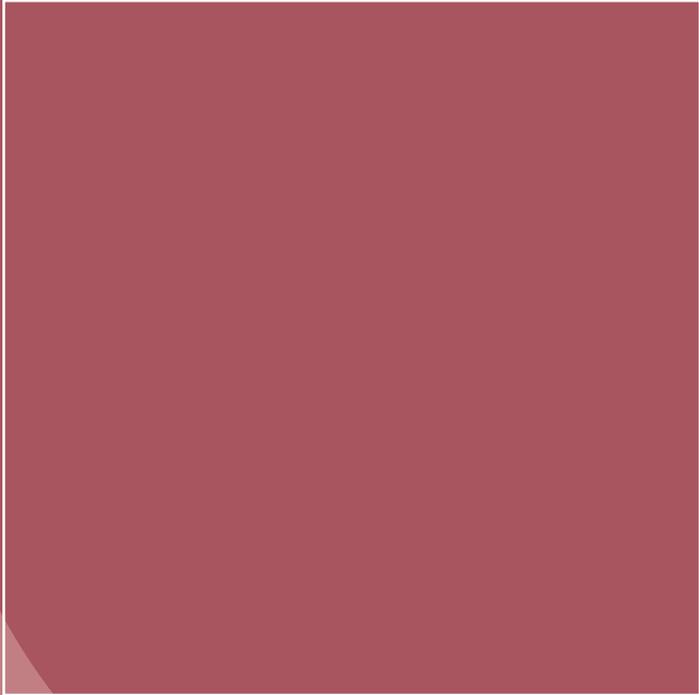
La intervención de Freitas tuvo la virtud de ser la presentación de la actualidad, de mostrar desde su propia perspectiva la situación en la que nos encontramos por medio de imágenes en las que pudimos ver la cantidad de instrumentos de ordenamiento territorial que se han ido aprobando en estos años, incluso la última directriz nacional, ya citada. También puso el énfasis en la diferencia entre la calidad que podían tener estos instrumentos y las críticas, la alarma que en algunos casos se está generando en estos momentos.

Terminó haciendo referencia específicamente a la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT) y a lo que se está haciendo en este momento, a diez años de la ley. Haciendo algunas apuestas al futuro, colocó temas muy interesantes, como dar más énfasis a la planificación derivada, especialmente a los planes parciales. Pero también, respecto de la necesidad de vincular el ordenamiento territorial a la incidencia territorial, a la gestión de las políticas sectoriales en el territorio, incluyendo la política de vivienda, agua potable y saneamiento, infraestructura en general, entre otros, sin olvidar algún instrumento de gestión territorial que hasta ahora no ha sido del todo abordado, como la cartera de tierras.

## CIERRE

Todos los expositores, en definitiva, valoraron la Ley de Ordenamiento Territorial, mostrándonos una ley de diez años; pero las leyes en nuestro país suelen ser mucho más longevas, con un desarrollo lento y una aplicación pausada y progresiva. Una ley de diez años es, en Uruguay, una ley todavía «infantil», que no ha llegado a la «adolescencia». Hoy seguimos debatiendo sobre la Ley de Centros Poblados,<sup>2</sup> a la que la Ley de Ordenamiento Territorial introdujo importantes modificaciones, por cierto; pero es una ley de más de setenta años.

Estamos entonces en un buen momento para iniciar el tránsito de los cuestionamientos de la «adolescencia» de la LOT y llegar de alguna manera a una juventud, recogiendo lo aquí expuesto, con instrumentos de ordenamiento territorial más desarrollados, en un rol de lo departamental y de lo nacional mejor definido y con un compromiso social en donde la participación no sea testimonial, sino que sea una forma de verdadera integración de la realidad de cada uno de nosotros. ✕



**#CONFERENCIA**

# A DIEZ AÑOS DE LA LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE

ANDREA CATENAZZI

**Andrea Claudia Catenazzi.** Arquitecta y especialista en planificación y gestión de políticas sociales, graduada en la Universidad de Buenos Aires. Doctora en Geografía y Desarrollo Urbano de la Universidad de la *Sorbonne, Paris 3*. Actualmente se desempeña como decana del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Es profesora asociada de las asignaturas Gestión y Taller de planificación urbana de la licenciatura en Urbanismo y es profesora de posgrado en política urbana en diversas universidades nacionales e internacionales. Coordina equipos interdisciplinarios de investigación y planificación urbana con especial énfasis en gobiernos locales. Participa en diferentes ámbitos de gestión y académicos internacionales en el área de formación e investigación urbana (UNESCO, BID, EPFL). Es autora de varios artículos de libros y revistas especializadas en temas urbanos.

A DIEZ AÑOS DE LA LEY  
DE ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL Y  
DESARROLLO SOSTENIBLE

ANDREA CATENAZZI

En primer lugar quisiera agradecer a la doctora Mercedes Medina y al Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo de la FADU de la Universidad de la República por la invitación a participar con ustedes de esta celebración y reflexión sobre los diez años de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.

Esta presentación es una oportunidad para establecer un diálogo con la experiencia que ustedes han desarrollado, y para proponer algunas lecturas cruzadas con la práctica argentina en ordenamiento territorial que están atravesadas por mi experiencia profesional en planificación urbana y mis tareas de investigación y docencia en el área de urbanismo del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Desde ese lugar de articulación y tensión entre gestión urbana y tarea académica quisiera retomar algunos desafíos planteados hoy durante la mañana acerca de la importancia de no desligar ni la investigación ni la formación de los dilemas de la práctica profesional.

En especial proponemos reflexionar sobre los instrumentos de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS) y como contrapunto elegimos presentar la Ley de Acceso Justo al Hábitat (LAJH, ley provincial 14.449/2012) porque sus procesos de formulación e implementación permiten reconocer las resistencias que genera la aplicación de un marco regulador innovador en los diversos ámbitos de gestión.

La presentación se organiza en tres partes. En primer lugar explicaremos por qué resulta pertinente centrar la reflexión en los instrumentos. En segundo lugar desarrollaremos algunas consideraciones preliminares sobre la historia de los instrumentos y la pluralidad de los instrumentos que moviliza una política territorial, bajo la premisa de que nunca una política territorial

es monoinstrumental. Finalmente plantearemos una grilla de análisis alrededor de tres ejes: qué cuestión territorial problematiza cada uno de ellos, cuál es el modelo territorial al que hace referencia y cuáles son los actores y los instrumentos en sí mismos.

## ¿POR QUÉ UNA REFLEXIÓN DESDE LOS INSTRUMENTOS?

En primer lugar, porque la dimensión operativa del ordenamiento territorial o, dicho de otro modo, la capacidad de transformación que tienen estas normas, está en el centro de los debates y del sentido y la legitimidad de las políticas territoriales. ¿Qué capacidad tienen estas políticas de cambiar nuestras ciudades y hacerlas más justas? Esta pregunta nos interpela como técnicos y como investigadores con compromiso social y político.

En segundo lugar, porque este desafío se mantiene plenamente vigente a partir de la aprobación de una ley. ¿Qué capacidad tienen estos instrumentos de captar los problemas actuales y dar una respuesta transformadora? Durante la mañana se planteaba «la ley no es la realidad». Sin embargo, la aprobación de la ley institucionaliza un acuerdo político y al mismo tiempo marca un nuevo ciclo en el que se ponen en juego diversas disputas por las formas de implementación de esa ley. En ese sentido, tanto las Directrices de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (2017) como la Guía Metodológica de las Herramientas de Gestión Territorial (2017) del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente expresan la centralidad otorgada a los instrumentos para transformar las formas de tomar decisiones en el territorio de Uruguay.

Este punto de partida centrado en los instrumentos nos permite compartir algunos requerimientos y dilemas que atraviesan las políticas territoriales y de este modo reconstruir la problemática de esta presentación. Se trata de una doble crítica a las políticas territoriales. Por un lado, desde el campo de la política se sostiene que sus instrumentos no se adecuan a las rápidas transformaciones territoriales o que no sirven para dar respuesta a los conflictos urbanos. Por otro lado, desde la academia la crítica se centra en que la planificación territorial desarrolla un tipo de análisis y de aplicación que no responde a los problemas reales, sino que repite una matriz de problemas estandarizados por los propios instrumentos. En este marco, nuestra pregunta de investigación es la siguiente: ¿cómo los instrumentos captan las formas contemporáneas de desigualdad territorial?, ¿las reducen, las ordenan, las generan?

Usamos a los instrumentos como una vía de deconstrucción de las políticas territoriales ya que son portadores de valores con una determinada interpretación de lo urbano y lo rural, y una concepción sobre el modo de regulación y el modelo territorial a alcanzar. Autores que trabajan sobre la instrumentalización de las políticas y la noción de acción pública, como Patrick

Le Galès y Pierre Lascoumes (2005) en el libro *Gouverner par les instruments*, señalan la relevancia de trabajar sobre la dimensión política de esos instrumentos y nos advierten sobre las limitaciones de una aproximación técnica y funcionalista de los instrumentos. Desde el punto de vista de la instrumentalización de una política territorial, los instrumentos tienen componentes técnicos y efectos políticos y organizan determinadas relaciones de poder.

Los autores afirman que cada anuncio de una innovación instrumental está acompañado por tres tipos de justificación. Hay un gesto político, es decir, se intenta producir un efecto simbólico de autoridad, de ruptura con las acciones anteriores y de demostración de la capacidad de los actuales gobernantes. También señalan que un nuevo instrumento supone un intento de eficacia, la ruptura enunciada respecto del fracaso de los instrumentos anteriores porque no se implementaron o porque no lograron los efectos deseados. Y por último los autores reconocen que la racionalidad de la innovación no es solamente material sino que porta valores que propone enriquecer la acción pública: la modernización, ciudad como proyecto y la participación.

Sobre esta breve presentación del punto de partida y de las razones que nos llevaron a seleccionar los instrumentos para reflexionar acerca de las políticas urbanas a diez años de su aprobación, vamos a desarrollar dos consideraciones preliminares sobre la historia de cada instrumento y sobre la aplicación simultánea de diversos instrumentos en un determinado periodo.

## CONSIDERACIONES PRELIMINARES SOBRE LA HISTORIA Y LA PLURALIDAD DE INSTRUMENTOS

Cada instrumento tiene una historia propia. La LOTDS se sanciona en el año 2008 pero se inserta en la producción normativa existente y recoge diagnósticos previos sobre el proceso de urbanización, sobre la relación urbano – rural y se articula con decisiones institucionales y experiencias de planificación. ¿Cuáles fueron las leyes anteriores referidas al ordenamiento territorial? ¿Cuál fue la historia de formulación de esta ley? ¿Con quiénes discutía la ley en el momento de la aprobación? Porque para comprender la ley es necesario conocer su propia historia, no a la historia de la planificación, sino a la sinuosa trayectoria de las propias discusiones que marcaron el diagrama de opciones de aquellas cuestiones que eran posibles de ser colocadas en el debate público de ese momento.

A partir de la lectura de diferentes materiales y de las intervenciones realizadas durante la mañana fue posible reconstruir una serie de decisiones institucionales clave. La importancia de la creación y continuidad del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) en los años noventa, resultado de la decisión de abordar de manera integral desde un mismo ministerio diferentes problemas y componentes de una

A DIEZ AÑOS DE LA LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE

ANDREA CATENAZZI

política territorial. La relevancia otorgada al Plan Estratégico de Desarrollo de Montevideo (1993–1994) y los Planes estratégicos zonales y en especial, al Plan de Ordenamiento Territorial 1998–2005 (Plan Montevideo) como experiencias «faro» de planificación urbana porque introdujeron una serie de innovaciones en el marco de un intencionado proceso de descentralización. Son todas experiencias que aparecen como referencias ineludibles en el momento de pensar los proyectos de ley de Ordenamiento Territorial junto con la normativa española.

Sin embargo, este primer análisis de los antecedentes y debates sobre ordenamiento territorial requiere ser complementado con uno sincrónico, porque cada instrumento está ligado a otros y además está atravesado por otras discusiones de política pública que se dan simultáneamente. La experiencia muestra que una política no es monoinstrumental. Lo más común es que constatemos una pluralidad de instrumentos movilizados. Así, la LOTDS requiere ser analizada junto con una serie de otros arreglos institucionales orientados a transferir potestades del estado central a los gobiernos departamentales otorgándoles mayor autonomía sobre sus ámbitos territoriales. En ese sentido, aun cuando la LOTDS se dirige a los gobiernos departamentales, simultáneamente, la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana (2009) recoge un año después toda una corriente de pensamiento en materia social, económica y política que había sido desplegada a partir del paradigma del desarrollo local con referentes como Sergio Boisier y José Arocena (ambos muy presentes en el debate liderado por José Luis Coraggio en el Instituto del Conurbano).

La LOTDS innovó fuertemente en materia de intervención en el territorio, actualizó la legislación existente en materia de ciudades y territorio, estableció derechos y obligaciones territoriales y creó instrumentos de ordenamiento y gestión territorial, entre los cuales se encuentran los «planes locales» y los «planes parciales» así como los «programas de actuación integrada», que plantean a escala local modos de la intervención planificadora. Entendemos que las discusiones sobre los alcances de estos instrumentos siguen teniendo algunas resonancias cuando se plantea la relación entre la emergencia de los planes locales y las capacidades de gestión del tercer nivel de gobierno (municipal).

A continuación, vamos a desarrollar el trabajo alrededor de tres ejes de análisis: (a) la problematización de cuestión territorial, (b) el modelo de ciudad y (c) el estilo del proceso de toma de decisiones.

## **UNA GRILLA DE ANÁLISIS PARA LAS POLÍTICAS TERRITORIALES**

Quisiéramos hacer una aclaración respecto de la utilización de esta grilla de análisis para analizar la LOTDS, para decir que no tiene esta grilla la pretensión de ser una evaluación de los objetivos iniciales de la ley, en especial

porque ese tipo de evaluación no nos parece especialmente relevante. No se trata de analizar cuánto de lo que se implementó se desvió o no del objetivo original, sino de analizar esos procesos sinuosos de ida y vuelta, como procesos de apropiación en los distintos niveles de gobierno de una herramienta que es innovadora, que ofrece un marco de actuación, pero que no supone una única práctica. En parte, el acervo de las experiencias concretas de apropiación y aplicación de estos diez años da la posibilidad de sistematizar, reflexionar y seguir pensando en nuevas formas de implementación de una ley que, si bien tiene principios rectores muy claros, siempre se plantea como hipótesis de trabajo que después la propia práctica y dinámica social, política y económica pone en acto en los diferentes momentos. A partir de lo que se comentaba durante la mañana creo que es posible pensar en un nuevo ciclo de estos diez años de implementación.

Nos interesa detenernos en la problematización de la cuestión territorial. El mismo nombre de la ley etiqueta una problematización mediante la inclusión de las nociones de «ordenamiento territorial» y «desarrollo sostenible». ¿Cuál es la interpretación de los problemas? Los contenidos de la LOTDS son la instancia estatal de la cuestión territorial en ese determinado momento. El punto de partida fue la definición del ordenamiento territorial como una función pública cuya finalidad es la mejora de la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso sustentable de los recursos naturales y culturales. En segundo lugar, la incorporación del conjunto del territorio uruguayo, urbano y rural, en los procesos de planificación territorial que evita una concepción centrada en lo urbano y desligada del territorio. En tercer lugar, la regulación del ejercicio de los derechos de propiedad sobre el suelo en función del interés general que se desprende de los objetivos principales de la propia ley.

Con respecto al modelo territorial cabe señalar que la LOTDS asigna valores, establece diferencias entre suelo urbano, suburbano y rural. Las Directrices Nacionales agregan una mayor especificidad al mencionar la heterogeneidad residencial, la densificación de centralidades, el uso agropecuario sustentable. La ley no dice cuáles son los problemas territoriales porque su finalidad es orientar las acciones a través de sus principios rectores y de sus instrumentos. Por eso, la Directrices Nacionales son las que implícitamente aluden a una serie de problemas, en especial, está presente el problema de la expansión urbana de baja densidad. No estamos diciendo en qué medida las Directrices Nacionales lograron hacer esta transformación territorial, pero estos son los valores que se otorgan al modelo territorial para todo el territorio uruguayo.

Por último, respecto a los actores e instrumentos del proceso de toma de decisiones, en la Guía Metodológica mencionábamos que la propuesta de la actuación territorial se presenta como núcleo del sistema de gestión y como fundamento para dar respuesta a la complejidad de la gestión inter y multiescalar. Las distintas figuras de la actuación territorial resumen

**A DIEZ AÑOS DE LA LEY  
DE ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL Y  
DESARROLLO SOSTENIBLE**

ANDREA CATENAZZI

la propuesta procedimental para apropiarse más de todo este bagaje más operativo que tiene la ley. Al mismo tiempo, la publicación de la Guía incluye experiencias que ya se han desarrollado en algunos municipios y departamentos de Uruguay y también en Latinoamérica. La creación de algunos actores como la Comisión Asesora y el Comité Nacional de Ordenamiento Territorial resultan indispensables para movilizar la participación social y sostener los nuevos espacios de implementación y seguimiento de las fortalezas y debilidades de la ley.

Como decíamos al principio de esta presentación, nos interesaba realizar un contrapunto de la LOTDS con la Ley de Acceso Justo al Hábitat (LAJH) de la Provincia de Buenos Aires en Argentina, para hacer una lectura cruzada y contrastar respuestas a problemas que estructuran la producción de nuestras ciudades. Lo vamos a desarrollar intentando repetir esta misma grilla de análisis. Con respecto a la importancia de reconstruir la propia historia de cada instrumento resulta relevante plantear la particularidad de la LAJH respecto de las posibilidades materiales, de la correlación de fuerzas y de las ideas en juego al momento de diseñar los contenidos de la ley. En efecto, cuando se empezó a discutir el proyecto, la propuesta era reemplazar el decreto-ley de Ordenamiento Territorial y de Uso del Suelo (1977) que había sido aprobado durante la dictadura con una visión sobre el proceso de urbanización que fundamentalmente había negado buena parte del proceso social de producción del hábitat de la Provincia de Buenos Aires, por considerar que estaba por fuera de los estándares mínimos de la normativa urbana. Nos referimos a la urbanización popular, a la población en las villas y los asentamientos, donde vive aproximadamente un 10 % de la población del conurbano bonaerense y que continúa creciendo. Esta urbanización popular incluye situaciones de tenencia, localización y características constructivas que no se ajustan a la norma, pero también da cuenta de estrategias de asociación y cogestión del hábitat ante la necesidad. Como resultado, toda esa urbanización progresiva y popular fue catalogada como «informal» o «ilegal».

La discusión de una nueva ley de ordenamiento territorial era la posibilidad de introducir el debate sobre la función social de la propiedad y el derecho a la ciudad. A poco de andar, resultó claro que sería muy difícil derogar ese decreto-ley, por lo que fue necesario proponer una ley como complemento que incluyó aquellos temas que no estaban presentes y que habían sido negados en la ley anterior. Dicho de otro modo, evitar una discusión centrada en la derogación del decreto-ley y fortalecer el debate sobre los temas que queríamos colocar en la agenda. Entonces no se puede entender la LAJH si no es en relación directa con el decreto-ley anterior porque modifica algunos de sus artículos y porque algunos de sus apartados sólo pueden comprenderse si se los piensa en su coexistencia: las dos leyes coexisten.

Por un lado está este marco institucional y por otro, la importancia del Foro de Organizaciones de Tierra, Infraestructura y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (2004). La constitución del foro fue resultado del trabajo

de distintas redes sociales y técnicas dedicadas al tema del hábitat con una fuerte inserción territorial en distintas zonas del área metropolitana de Buenos Aires y en algunos municipios del interior de la Provincia de Buenos Aires. Este foro tuvo desde el inicio la participación de las universidades públicas, como la universidades nacionales de General Sarmiento, La Plata, Quilmes, Lanús y General San Martín, que aportaron en el devenir de las distintas alternativas, propuestas para mejorar las condiciones de acceso al hábitat, entre las cuales emergieron las propuestas legislativas. Las propuestas legislativas tienen un carácter general, por eso resulta interesante analizar cómo fue el proceso en que algunas organizaciones empezaron a reconocer que no era suficiente con acceder a un lote con servicio o mejorar su acceso al financiamiento de las viviendas, sino que había que cambiar «algo» que tenía que ver más con la ciudad, no solamente con la vivienda a la que ellos podían acceder. En algún momento pasaron de la reivindicación de la vivienda a pensarse como actores que tenían que disputar cambios en las formas de producción del hábitat en conjunto y que la respuesta tenía que ver con una ley, con una propuesta legislativa.

Hago esta observación porque todo eso fue un largo proceso, conflictivo, pero al mismo tiempo de fortalecimiento del Foro y de otros actores que estaban por el tema de la vivienda. Hubo un cambio en el objeto de la reivindicación: del tema de la vivienda a otros temas que empezaron a cuestionar la forma en que la Provincia de Buenos Aires venía manejando sus políticas territoriales. Los tres años que duró este proceso fueron años de intensas movilizaciones sociales y de alto conflicto mediático en contra del proyecto de ley. No obstante, así como generó resistencias, en un momento en la agenda parlamentaria surgió «una ventana de oportunidad» en el sentido de Kingdon (1984), por cuestiones más ligadas a la agenda política pero que permitió incluir este proyecto de ley y ser aprobado. No fue sólo la movilización social; el proyecto recogía un amplio proceso de discusión y negociación, y estaba disponible, que no es un rasgo menor.

La problematización de la cuestión urbana estuvo muy centrada en la producción social de hábitat, en la autoproducción, es decir, en reconocer la capacidad de producción que tiene esta forma de acceso al hábitat. Esas experiencias asociativas, la mayoría de las veces poco visibilizadas, fueron el fundamento de un programa de acciones que incluyó la propuesta legislativa que culminó en la Ley de Acceso Justo al Hábitat.

Con respecto a la problematización de la cuestión territorial, estuvo centrada en la problemática del hábitat como parte de la reproducción de la desigualdad socioterritorial, resultado de la combinación de un funcionamiento excluyente de los mercados de suelo y un conjunto de políticas públicas fragmentarias e inadecuadas. En ese sentido, a diferencia de la LOTDS de Uruguay cuya problematización fue sobre el territorio y los principios del desarrollo sostenible, en la LAJH fue sobre el hábitat, pero desde una perspectiva urbano-céntrica.

## A DIEZ AÑOS DE LA LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE

ANDREA CATENAZZI

El modelo territorial tuvo como principios rectores, el derecho a la ciudad y a la vivienda, la función social de la propiedad, la gestión democrática de la ciudad y la distribución equitativa de los costos y beneficios del proceso de urbanización, en consonancia con los debates latinoamericanos sobre estos temas. La cuestión de los derechos impregnó y atravesó el debate en un contexto donde la ampliación de los derechos sociales estuvo muy presente en la Argentina. Entonces pensar la cuestión del hábitat en términos de derechos era el abordaje que se imponía en ese momento del debate.

En ese sentido, la ley discute los modos tradicionales de construir el problema habitacional, no trata sólo sobre la vivienda, sino que define directrices para la planificación y gestión urbana, regulación fiscal, regularización de la propiedad, promueve la participación social en las acciones y en los presupuestos. El propósito más ambicioso es fortalecer la capacidad técnica y política de los gobiernos locales para intervenir activamente junto con otros actores en un conjunto de procesos relacionados con la dinámica urbana y el mercado de suelo que tradicionalmente han generado la exclusión de amplios sectores medios y de bajos recursos de la ciudad.

La LAJH tiene tres bloques: el primero, sobre los principios rectores, el segundo, sobre directrices y el tercero, sobre instrumentos para fortalecer la gestión pública del territorio. El tercer bloque presenta cuatro conjuntos de instrumentos: (a) herramientas de apoyo a los productores de la ciudad popular mediante programas de microcréditos, integración sociourbana para villas y asentamientos (que amplía el concepto de regularización) y creación de zonas especiales de promoción del hábitat; (b) instrumentos dirigidos a poner en marcha políticas urbanas con capacidad operativa como los consorcios urbanísticos y el mecanismo de ajuste de tierras; (c) herramientas fiscales y extrafiscales para la obtención de recursos mediante la participación municipal en las valorizaciones inmobiliarias, la aplicación de un gravamen municipal progresivo en el tiempo sobre los inmuebles ociosos y el aumento del impuesto inmobiliario provincial a la tierra vacante; y (d) la creación del Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat, la obligatoriedad de establecer una mesa de gestión en cada intervención en villas y asentamientos y la creación de Consejos Locales a nivel municipal.

Para finalizar, algunas reflexiones sobre la implementación de la LAJH que interpela una concepción sectorial, fragmentada y centralizada de las políticas territoriales de la Provincia de Buenos Aires, pone en valor la integralidad de los problemas y de las respuestas en el territorio, pero que en la implementación persisten las categorías de ciudad formal y ciudad informal, en parte por la mencionada coexistencia de las dos leyes. Entonces, el área de planeamiento urbano continúa trabajando con el decreto-ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo

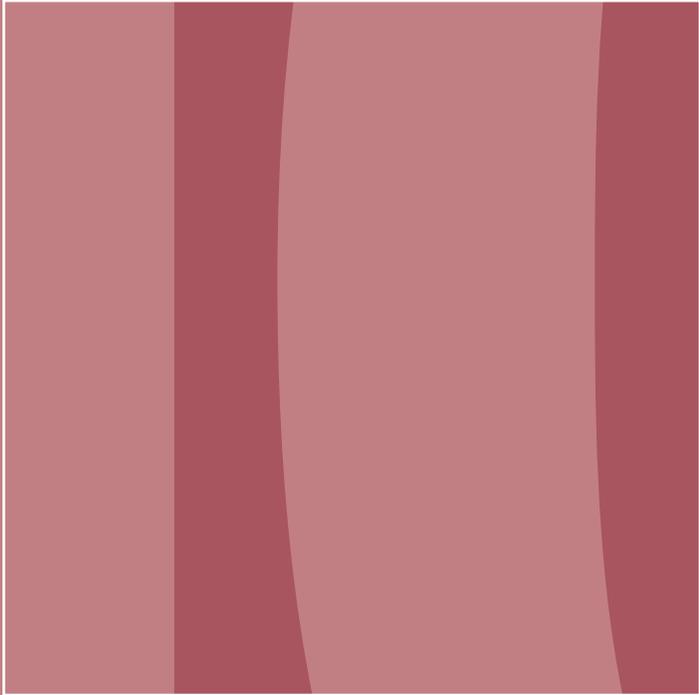
y el área de desarrollo social o el área de tierras y hábitat toma la implementación de la LAJH. Esa persistencia de categorías excluyentes habilita a que quien gestiona la ciudad formal no gestione la informal y viceversa. La coexistencia de ambas normas nos remite a la vigencia de esa visión dicotómica que de alguna manera esconde la lucha por el derecho a un hábitat digno.

Volviendo a las preguntas iniciales: ¿qué revelan estos instrumentos?, ¿cuál es la capacidad que tienen estos instrumentos para transformar la realidad?, ¿cómo captan las formas contemporáneas la desigualdad?, ¿las reduce, las ordena, las genera? Sin lugar a dudas la disputa por el sentido y la legitimidad de las políticas urbanas no es estable. Hay principios valorativos y categorías de percepción del sentido común que cambian. En ese contexto retomamos estas preguntas interrogando el papel de las universidades públicas en la producción de un conocimiento sistematizado con las reglas de la academia y que como tal, no debe renunciar a una producción de conocimiento útil para modificar estas realidades territoriales que son cada vez más desiguales en nuestros países. ✕

A DIEZ AÑOS DE LA LEY  
DE ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL Y  
DESARROLLO SOSTENIBLE

ANDREA CATENAZZI





**#JORNADA 02**

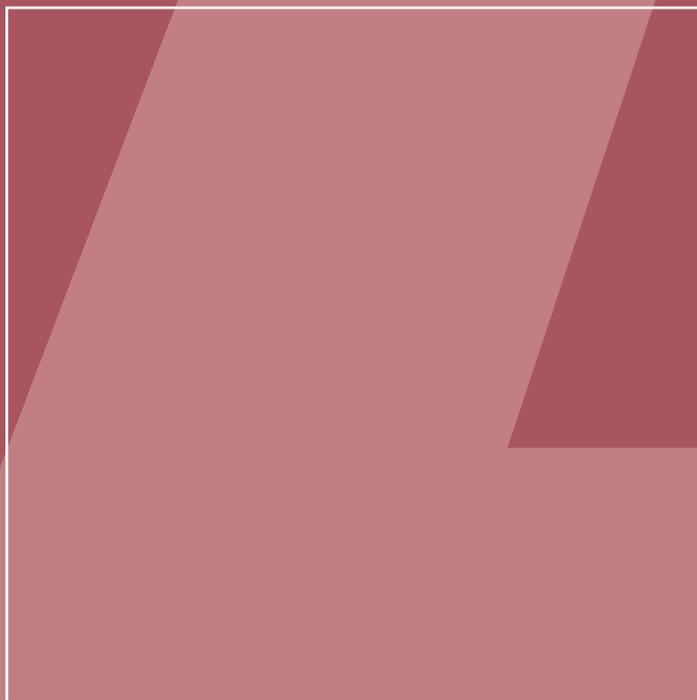






## **CAMPO**

EL SUELO RURAL EN LA LEY DE  
ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y  
DESARROLLO SOSTENIBLE Y EN  
SUS DIRECTRICES NACIONALES



**#ARTÍCULO**



## **CAMPO**

# EL SUELO RURAL EN LA LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y EN SUS DIRECTRICES NACIONALES

JAVIER VIDAL ALFARO

**Javier Vidal Alfaro.** Arquitecto (Udelar, 2015). Maestrando en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (FADU-Udelar). Docente asistente del Taller Schelotto (DEAPA, FADU-Udelar). Departamento de Proyectos, División Arquitectura, Poder Judicial. Consultorías externas en el MVOTMA y en la Intendencia de Montevideo. Socio en Abraham+Vidal Arquitectos.

## RESUMEN

Los intensos y dramáticos cambios en los sistemas y dinámicas de la producción rural ocurridos en el presente siglo, un fenómeno de escala mundial y con un neto signo global, han hecho que este ámbito, que según datos del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) se extiende sobre un abrumador 93 % del territorio nacional, sufra e induzca las grandes transformaciones y severos conflictos territoriales observables (y latentes) de la actualidad sobre estos suelos.

A diez años de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible y ya a meses de la aguardada aprobación de su instrumento más general y estructurador, las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, este trabajo buscará indagar, de manera introductoria y seguramente superficial, en cómo se identifica y proyecta el suelo rural en las respuestas y proposiciones de estas normativas, en sus modificaciones y permanencias, y desde sus potencialidades y restricciones estructurales.

**Palabras clave:** planificación/campo/rural/ordenamiento/naturaleza

El presente artículo se redactó como trabajo de evaluación final del curso *Sistema de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible* de la Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, en el cual, a partir de la consigna propuesta, la comparación de la formulación del artículo 31 (uso productivo no agropecuario) de las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial (OT) y Desarrollo Sostenible (DS) con las disposiciones de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS), se derivó a un estudio en forma más general de las definiciones y lineamientos que se relacionan con el suelo rural.

CAMPO. EL SUELO RURAL EN LA LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y...

JAVIER VIDAL ALFARO

## SOBRE LA DEFINICIÓN DEL SUELO RURAL

En el artículo 31 de la ley n.º 18.308 (Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible) del 18 de junio de 2008 se establece la categoría de suelo rural mediante la explicitación de sus dos subcategorías básicas, pasibles de ampliar en venideros Instrumentos de Ordenamiento Territorial (IOT): *rural productiva* y *rural natural*.

La LOTDS define el suelo Rural Productivo de manera descriptiva, componiéndolo a partir de las actividades que sobre él se realizan: «áreas de territorio cuyo destino principal sea la actividad agraria, pecuaria, forestal o similar, minera o extractiva», ya sea identificadas de esta manera por su situación actual y potencial o definidas por algún IOT.

Esta redacción, que pone en pie de igualdad todos estos tipos de actividad productiva sobre el suelo, al día de hoy puede parecer simplificadora por demás, ya que abarca en el seno de su definición a los sistemas de producción tradicionales, cuasicoloniales, junto a otros, de origen contemporáneo, nacidos de la revolución biogenética, la ingeniería alimentaria, la agrotecnología, la bioingeniería, el *biobigdata*, del diseño alimentario y de las nuevas lógicas del negocio global de las materias primas.

De esta forma, este artículo declara en la misma categoría, sin hacer mayores distinciones, usos del suelo que, aun siendo todos productivos, presentan estructuras y «consumos» territoriales tan diferentes a los «clásicos» como los (mono) cultivos extensivos de soja modificada, los «mega» tambos, los *feedlots*, los bosques de diseño para la producción de pasta de celulosa, los eventuales emprendimientos de megaminería, etcétera; actividades que por sus complejas dinámicas interpelan su coexistencia taxonómica con aquellas del campo del siglo pasado.

Podemos rastrear el comienzo del proceso que culminó con la aprobación de la LOTDS al inicio de la última década del siglo pasado y sus primeras versiones cercanas al inicio del presente, por lo que es entendible su ajenidad a los cambios que se estaban gestando en el campo y que producirían las transformaciones actuales.

En el contexto de la creación de la Ley recién se estaba terminando de instalar la primera papeleta —aún Botnia—, no existía una segunda ni mucho menos había previsiones para una futura tercera, el producto más exportable del país era todavía la carne, China apenas estaba entrando al mercado mundial con la fuerza actual en su demanda de soja, por lo que la revolución del cambio de la matriz productiva nacional era previsible pero incipiente.

De todas formas, en la formulación de las distintas Directrices Departamentales aprobadas a la fecha, cada una de las intendencias, con la excepción de Montevideo, replicó el mismo esquema de categorización de suelo rural (productivo-natural) sin realizar variación o ampliación alguna pese a que la misma Ley habilitaba tal extremo.

Casi diez años después, las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (DNOTDS) acusan recibo de las transformaciones ya mencionadas. Ya es para todos claro que el campo, el suelo rural, no es ni será el mismo, experimenta una revolución asimilable a su alambrado inicial o a su primera tecnificación que complejiza la compatibilidad y sustentabilidad

de usos y que hace necesario un repertorio mayor de respuestas.

Si bien las DNOTDS son un instrumento que no puede categorizar suelo —expresamente esa facultad está atribuida en forma exclusiva por la Ley y por la Constitución a los gobiernos departamentales—, incorpora lineamientos claros en el sentido de reconocer y atender la creciente complejidad, diversidad y conflictividad en el medio rural.

En los artículos 29 (uso productivo agropecuario sustentable) y 30 se establecen una serie de acciones tendientes a regular la convivencia de usos disminuyendo los conflictos territoriales entre los que mencionamos anteriormente como «tradicionales», el medio ambiente y las nuevas modalidades de producción.

En el artículo 31 (uso productivo no agropecuario) los lineamientos propuestos asumen tácitamente la variedad de usos no directamente relacionados con el campo productivo, ya sea legitimando actuales o previendo otros nuevos, latentes en algún caso o inducidos por futuros emprendimientos.

Finalmente, al día de hoy, el 93 % del territorio nacional, de manera esquizofrénica, tiene lineamientos que asumen su contemporánea condición de alta complejidad y conflictividad territorial, pero que sin embargo, está categorizado únicamente en una excluyente y simplificada formulación binaria, *productivo-no productivo*; una extrema dualidad basada en la posibilidad o no de extraer una rentabilidad económica del suelo a través de una actividad de producción primaria, no siendo de consideración alguna sus características o implicancias territoriales.

## **SOBRE UNA NECESARIA PLANIFICACIÓN NACIONAL DEL CAMPO**

Todos estos cambios han impactado sobre la realidad del campo uruguayo con la fuerza suficiente para cambiar el esquema centenario y colonial de nuestras producciones exportables varias veces.

Desde Hernandarias a la fecha, la carne, la leche, la lana y los cueros eran nuestra base de venta; ahora son desplazados en importancia (y en aumento) por la soja y pulpa de celulosa, con transformaciones territoriales de gran importancia asociadas al grado de inéditas, el avance sostenido de la frontera agrícola sobre la propia cuenca lechera, el pasaje de la tradicional ganadería extensiva a la explotación intensiva de los *feedlots*, una suerte de reestructuración funcional de las cadenas productivas cerealeras y madereras que desconoce la clásica centralidad de Montevideo haciendo que por primera vez en nuestra historia la producción no tenga como salida natural su puerto.

Los conflictos ambientales devenidos de estas transformaciones, como la superposición de cambios de la matriz productiva (con sus nuevas lógicas de emprendimiento) sobre áreas frágiles o de suma importancia estratégica como son las fuentes de agua potable, Cuenca del río Santa Lucía y Laguna del Sauce para las dos mayores aglomeraciones urbanas del país, Montevideo y su área metropolitana y Maldonado-Punta del Este-San Carlos respectivamente; o la ya urgente necesidad de renovación infraestructural para un país productivo cambiante; o las necesarias previsiones de suelo, crecimiento y relacionamiento de megaemprendimientos de alta energía en pleno paisaje rural y que además se vinculan a poblaciones a las cuales doblan o triplican en superficie y transforman en nuevas *companytown* de hecho; ante estos asuntos, citados a modo de ejemplo, la disciplina del ordenamiento territorial tiene mucho que decir, en el sentido que aún, a diez años de su ley instrumental, no ha producido planificación alguna propia del medio rural.

Esta problemática y necesidad está transparente diáfana en el proceso que se ha dado en la citada Cuenca del río Santa Lucía. Una serie de eventos de turbidez del agua potable en la zona metropolitana de Montevideo entre 2008 y 2013 dieron lugar a la solicitud de diversos estudios sobre la contaminación de las aguas de la cuenca, que resultaron entre otros documentos,

CAMPO. EL SUELO  
RURAL EN LA LEY  
DE ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL Y...

JAVIER VIDAL ALFARO

en informes de la academia nacional, agencias internacionales y, finalmente, en la construcción por parte de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (DINOT-MVOTMA) del llamado *Atlas de la Cuenca del río Santa Lucía*, que buscaba sistematizar la información territorial existente de ese ámbito. De la introducción de este último se transcribe:

Las aguas de la cuenca del Río Santa Lucía presentan problemas de contaminación. La calidad del agua está en función del estado ambiental de la cuenca. [...] Los factores contaminantes provienen de fuentes de carácter difuso y de carácter puntual. Las fuentes difusas están vinculadas a la producción agropecuaria de la cuenca: agrícola, hortofrutícola y forrajera; tambos, engorde a corral y criaderos de cerdos y aves. Las fuentes puntuales están vinculadas a los centros poblados con saneamiento insuficiente o sin saneamiento, los residuos sólidos urbanos y las industrias principalmente frigorífica, láctea y del cuero. El 80 % de los factores contaminantes se atribuyen a fuentes difusas de contaminación.

Se puede concluir claramente que la mayor parte del problema ambiental de la cuenca y de la calidad de sus aguas proviene de los usos productivos de sus suelos rurales.

Sobre este tema, en esta cuenca, se pueden establecer dos zonas claramente diferenciadas, una al norte de la toma de OSE en Aguas Corrientes, la región «productora» de agua, y otra al sur, la «consumidora», que es básicamente la región metropolitana de Montevideo (en total 1.760.000 habitantes). Esto explica, en forma entendible, que en los departamentos donde se generaría aquella contaminación difusa producto de la actividad rural, la calidad del agua para su consumo no ocupe un lugar preponderante en sus agendas. La Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible en su artículo 14 otorga la competencia a los gobiernos departamentales (de manera exclusiva según su artículo 30) para

categorizar suelo y establecer y aplicar regulaciones territoriales sobre usos, exclusividad refrendada también en las Directrices Nacionales en el inciso final de su artículo 3.

En ese sentido, las intendencias lejos de atender o lesionar objetivos nacionales, tendrán como sus objetivos primarios velar por los intereses y desarrollos de sus territorios, dentro de los grados de autonomía consagrados constitucionalmente y por las citadas leyes. Bajo el tapiz uniforme de la categorización de suelo rural vigente en las respectivas Directrices Departamentales, se suscitaron cambios de los modos de producción por demás relevantes y que clarifican que la actividad productiva rural merece una lectura más compleja: el avance de la frontera agrícola a fuerza de las rentables plantaciones de soja modificada hasta las propias márgenes del Santa Lucía a las cuales, por su creciente efecto erosivo, aportan suelos ricos en nutrientes; el consecuente traspaso de la ganadería extensiva al modelo superintensivo de los *feedlots*, los cuales generan promedialmente un volumen de residuos orgánicos similar a una población de la entidad de la ciudad de Minas; los vertidos de la lechería, ahora bajo la versión de los hipertecnificados megatambos, son claros ejemplos de esta realidad.

La conflictividad territorial entre las actividades mencionadas, legalmente permitidas y avaladas por las autoridades departamentales, y los intereses nacionales de protección del medio ambiente y de un recurso tan clave y estratégico como el agua potable, son un más que claro ejemplo de una necesaria planificación del ámbito rural a nivel nacional.

El Plan de Acción sobre la cuenca, instrumentado por las «11 Medidas» mediante el MVOTMA, no hace más que evidenciar tanto este requerimiento de una necesaria mirada y prospectiva nacional de estos suelos, como también la complejidad factual en su resolución normativa.

La redacción de las Directrices Nacionales da cuenta de esto en su sección más operativa, expresada en el artículo 12 (actuaciones territoriales

específicas), donde se establece en su parte A, favorecer un uso más racional e integrado de infraestructuras y servicios de escala nacional, en su parte B propone la delimitación de áreas de uso preferente para las distintas actividades productivas y grandes equipamientos, tendiente a orientarlas estratégicamente a favor de un uso sustentable de los recursos naturales y culturales.

La futura reglamentación de estas «actuaciones territoriales específicas» deberá afrontar una extrema dificultad en su redacción y proposición ya que por la definición dada por la LOTDS, las Directrices Nacionales son el instrumento general y estructural, y aun ostentando su especificidad e incidencia geográfica territorial, mal pueden, por sí mismas, establecer planificación directa o acciones espacialmente concretas sobre el territorio, cuando estas, por la misma Ley, se confieren a los gobiernos departamentales, estableciéndose un gran ámbito de gestión-negociación entre el Estado central y los departamentos.

CAMPO. EL SUELO  
RURAL EN LA LEY  
DE ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL Y...

JAVIER VIDAL ALFARO

## EL ÍNDICE CONEAT Y LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL INDEXADA DEL CAMPO

A pesar de que las primeras legislaciones relativas a la forestación datan de fines de la década de los sesenta del siglo pasado, se entiende que el inicio de la actual actividad se encuentra en la ley n.º 15.939 (Ley Forestal) de 1987.

En sólo 30 años la forestación ha generado una revolución productiva por la cual, la producción forestal, específicamente de pasta de celulosa, ha superado a la carne como nuestro mayor producto individual de exportación, hito histórico que termina con una «tradición» de varios siglos, y hace que en el mapamundi de productos exportables nuestro país figure como vendedor maderero entre dos gigantes agricultores.

El advenimiento de una tercera planta papelera en el departamento de Durazno potencia esta situación al reperfilarse claramente al

país en sus lógicas de producción y colocar a la forestación en claro primer lugar en relevancia económica.

El área de suelos con prioridad forestal indicada por la Ley Forestal es de un total de 4.3 millones de hectáreas según datos del MGAP, eso equivale a casi la cuarta parte de la superficie del Uruguay, lo que evidencia claramente la importancia capital de esta actividad para la dinámica del país y la transforma en pieza fundamental para pensar su estructuración territorial.

Estos suelos, de relevancia clave como suministradores de materia prima para nuestro mayor rubro de exportación y por ende fundamental para la economía nacional, fueron determinados en la mencionada ley con una lógica contundente e inapelable. Serán de prioridad forestal aquellos suelos que sean los menos aptos para la actividad de cultivos o pastoreo, a fin de no afectar la capacidad agroganadera del país, en otras palabras, los menos fértiles, para lo cual esta distinción se basa en los índices CONEAT, es entonces en esta definición que se opta por la «indexación territorial».

En la ley n.º 13.695 de 1968 se crea la Comisión Nacional de Estudio Agronómico de la Tierra (CO.N.E.A.T.) estableciéndose como su principal cometido definir las normas técnicas para fijar la capacidad productiva de cada inmueble rural y el promedio del país.

Los grupos de suelos CONEAT identificados son áreas homogéneas, definidos por su capacidad productiva en términos de carne bovina, ovina y lana en pie. Esta capacidad se expresa por un índice relativo a la capacidad productiva media del país, a la que corresponde el índice 100. El índice CONEAT resultante es usado para calificar la productividad de los predios y por ende su valor de mercado y tributación.

Es así como la planificación espacial de las plantaciones forestales —aquellas que formarán el insumo básico para nuestro actual y futuro mayor producto de exportación, un área de suelos equivalente a 4.3 millones de hectáreas, como ya se dijo, el equivalente a una cuarta parte del Uruguay,

un territorio de prioridad forestal que excede en extensión la superficie de Holanda o de Bélgica por ejemplo, que consolida bosques exóticos, muchos de ellos biodiseñados, con severas implicancias en la erosibilidad de los suelos, con eventuales afectaciones a corredores ecológicos, demandantes de fuertes inversiones en infraestructuras viales y hasta portuarias, transformadores del ambiente y de los paisajes— este «país» de la forestación, está siendo «ordenado» únicamente con base en el ultraespecífico, pero abstracto territorialmente, criterio de capacidad para producir 41.6 kilogramos de carne bovina, 8.0 kilogramos de carne ovina y 5.2 kilogramos de lana por hectárea.

## LA PLANIFICACIÓN DISCRECIONAL Y CONTINGENTE DEL CAMPO

La ley n.º 18.308 (LOTDS) en su artículo 31 define las características del suelo categoría *rural productiva* con base en una enumeración de las actividades que lo caracterizan (agraria, pecuaria, forestal, minera o extractiva) o que sean determinadas de esta manera por algún IOT, pero antes de terminar su primer párrafo se introduce la frase «suelo productivo y áreas en que éste predomine» sin más datos, ya sea gráficos, numéricos o porcentuales sobre cómo establecer esa predominancia a la que se alude.

En el artículo 39 de la misma ley se establece el Régimen del suelo rural, donde en el segundo inciso se dice:

Otros usos en el suelo categoría rural productiva, que pudieran ser admisibles por no implicar riesgos de su transformación, precisarán de la oportuna autorización de la Intendencia Municipal, si así lo dispusieran los instrumentos de ordenamiento territorial que se aprueben.

Es de imaginar que dentro de la intendencia correspondiente, el técnico actuante, para establecer la admisibilidad y los eventuales «riegos de su transformación», se remitirá a la definición del

artículo 31, y evaluará si este suelo rural sigue siendo productivo o bien si este uso predomina, en ambos casos con la falta de datos de comparación ya comentada en el párrafo anterior.

En el mismo artículo en su inciso final leemos:

En el suelo rural quedan prohibidas las edificaciones que puedan generar necesidades de infraestructuras y servicios urbanos, representen el asentamiento de actividades propias del medio urbano en detrimento de las propias del medio rural o hagan perder el carácter rural o natural al paisaje.

En el final del párrafo encontramos también la necesidad de recurrir a la definición del artículo 31 y su «predominancia» para determinar si los emprendimientos a evaluar conspiran o no con el carácter o el paisaje rural, haciendo que la circularidad sea completa.

En la base de esta recurrencia y la ya citada «predominancia» se encuentra la idea de un juicio meramente subjetivo por parte del decisor sobre qué es el suelo rural productivo, qué imagen y qué carácter tiene. Esta cuestión, ya advertida como no menor, por una parte es de gran relevancia en cuanto inculca al suelo rural de una extrema rigidez y habilita mixturas de usos de gran potencial y perfectamente admisibles, pero al mismo tiempo multiplica exponencialmente su factor de flexibilidad o permisibilidad al depender del criterio de los diversos técnicos actuantes de turno de cada una de las 19 intendencias, lo que hace de la admisibilidad de usos no rurales en estos suelos un tema meramente discrecional sin más parámetros que los de la subjetividad estética, ética o intelectual, y puede derivar la planificación territorial de estos ámbitos a un burocrático estudio de casuística.

Llegados a este punto se hace necesario establecer que la discrecionalidad de la que se viene hablando tiene que ver sencillamente con las libertades subjetivas y hasta creativas de los distintos operadores de la administración, ya sean estos departamentales y/o del gobierno central, y que, en sus eventuales contradicciones o solapes

CAMPO. EL SUELO  
RURAL EN LA LEY  
DE ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL Y...

JAVIER VIDAL ALFARO

podemos ver el motivo de los conflictos en las visiones y proyecciones sobre el suelo rural.

Esta discrecionalidad y actuación contingente del decisor prometen ser atemperadas desde las Direcciones Nacionales a partir de la formulación del hipercomentado artículo 28 (desarrollo rural, agropecuario y no agropecuario), en el que se adelanta que, en complementación de políticas sectoriales en estos suelos, se reglamentarán delimitaciones de áreas de uso preferente para estos consumos territoriales y lineamientos para su ocupación. Cabe esperar entonces que si bien el ámbito de la «subjetividad» técnica pueda disminuir deseablemente, no se rigidice por demás el imaginario rural, congelándolo; por otra parte, en su flanco más polémico, este artículo podría determinar estas zonas a través de decretos del Poder Ejecutivo sin los procesos de garantía previstos en la LOTDS y aun actuando sobre las competencias de los gobiernos departamentales.

En el artículo 31 (uso productivo no agropecuario) esta actuación contingente, aunque en parte necesaria, se consagra en sus literales B y C al poder relacionarlos directamente con la ley de megaminería (postevento Valentines) y con la polémica Ley de Riego respectivamente; finalmente, se incluyen otros usos legitimados ya por la vía de la excepción, como ser la coexistencia en suelos rurales de actividades turístico-recreativas, de producción de energía renovables y limpias, lo que hace que en principio aquella discrecionalidad comentada disminuya, aunque es echada por tierra rápidamente al invocar como imagen rectora la del «Uruguay Natural».

## LA INSTITUCIONALIDAD DE LA PLANIFICACIÓN DEL CAMPO

En 2018, la Unión Europea y los Estados Unidos de América estudian la aprobación de la fusión entre las empresas Bayer y Monsanto (específicamente la compra de la segunda por la primera). El año pasado lo mismo sucedió entre Chemchina-Syngenta

y entre Dow-Dupont, que sumados a la alemana Basf hace que entre el 60 % y el 70 % de los mercados mundiales de semillas y agroquímicos respectivamente quede ahora en manos únicamente de cuatro firmas.

Por otra parte, la distribución mundial de los *commodities* agrícolas a nivel global es comercializada en un 75 % por cuatro empresas, el llamado grupo ABCD (ArcherDaniels Midland, Bunge, Cargill y Dreyfus). Finalmente, entre únicamente diez firmas (las llamadas *big 10*) se distribuye gran parte del mercado de productos alimenticios finales minoristas, representando entre ellas el 10 % de la economía global.

Esta globalidad del negocio alimentario mundial se puede ver claramente en nuestro país al entender la casi totalidad de nuestras exportaciones de soja, no como una materia prima dentro de una cadena de valor propia, sino como simple forraje para la producción de carne mayoritariamente en China, o el exclusivo fin de todo cultivo de cebada para cerveza industrial a una única firma, en este caso belga (algo compartido en toda Sudamérica para 2 empresas), o el caso paradigmático de nuestra actual, y aún mayor a futuro, producción de pasta de celulosa, que más que ser un genuino producto de exportación nacional es una actividad primaria deslocalizada de empresas extranjeras y globales.

Entonces, si en el siglo XX uno de los problemas mayores para las políticas territoriales en los ámbitos rurales de nuestro continente era la extranjerización de la tierra y sus latifundios (características permanentes en nuestro país desde su nacimiento como nación), que incluso llevó a una década de revoluciones y enfrentamientos en toda Sudamérica, en el presente siglo la situación nos interpela aún más fuertemente ya que las lógicas clásicas de poder han mutado y complejizado, la relación entre la propiedad de la tierra y su tenencia como capital se rompió, ya que los dueños de aquella dependen para su usufructo de insumos básicos, de canales de distribución y venta que les son ofrecidos casi en exclusividad; patentes de por medio, aquellos se han vuelto meros y débiles tomadores

de precios, en ese sentido las enérgicas protestas de los sojeros en Argentina en su momento y los actuales movimientos de reivindicación de productores rurales nacionales son sintomáticos de esta nueva relación, donde la tierra, antes un capital en sí mismo, mediante los nuevos medios de producción mayoritariamente globales y oligopólicos devino en simple fuerza de trabajo.

Ante este cambio radical del tablero de juego dado por las nuevas lógicas rurales y de los agro-negocios, la institucionalidad del ordenamiento territorial, específicamente la referida al campo, debería ser lo más robusta posible. En ese sentido, las posibilidades podrían ser la de establecer una planificación específica sobre este ámbito a nivel nacional evitando una eventual atomización de los discursos y objetivos departamentales o bien lograr una alta concertación, complementación y coordinación de las acciones de las intendencias, entes y organismos públicos y Estado central.

Un instrumento de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible del suelo rural a nivel nacional sería sólo posible bajo la forma de Directriz Nacional, que si bien es geográficamente específica no categoriza suelo, por lo tanto podría implicar actuaciones directamente pero para su realización concreta debería contar con la coordinación o complementación de instrumentos, políticas o resoluciones de los gobiernos departamentales que perfeccionen aquella; o bien como un Programa Nacional, el que en realidad si bien puede atender un ámbito específico cumple una función más de cooperación y coordinación entre agentes con injerencia territorial, por lo que tampoco podría *per se* generar ese tipo de planificación.

Llegados a este punto, una opción podría hacer uso de la potestad atribuida al Comité Nacional de Ordenamiento Territorial (un órgano de contralor más que de planificación), en el literal b del artículo 76 de la LOTDS se lee: «Pronunciarse sobre la correspondencia de los demás instrumentos de ordenamiento territorial a las Directrices Nacionales y dictaminar sobre la incidencia de ellos en los intereses nacionales».

## CAMPO. EL SUELO RURAL EN LA LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y...

JAVIER VIDAL ALFARO

Una cláusula que unida a la conformación del propio Comité, establecida en el artículo 75 con una fuerte presencia del Estado central representado por ocho integrantes frente a sólo uno de los gobiernos departamentales (el presidente del Congreso de Intendentes), hacen de aquel una suerte de garantía del Poder Ejecutivo, de predominancia fáctica de sus propuestas o lineamientos, pudiendo por la vía del pronunciamiento caso a caso de las discrepancias —un procedimiento seguramente antipático y poco práctico— asegurar una acción territorial nacional totalmente unificada y coincidente con las Directrices Nacionales, robusteciéndolas al mismo tiempo.

Otra opción, incluida en el capítulo VII de las DNOTDS en su artículo 42, podría ser apostar a la institucionalidad ya establecida por el Consejo Agropecuario Nacional y los Consejos Agropecuarios Departamentales para instaurar en estos ámbitos las complejas articulaciones que puedan habilitar ese necesario discurso planificador y de ordenamiento sobre los suelos rurales a nivel nacional. Los consejos tienen el cometido descrito en el citado artículo: «definir la localización de actividades agropecuarias en áreas de uso preferente, promoviendo la regulación y el uso del suelo en función de su aptitud y capacidad»; aunque en su especificidad productiva, seguramente derivada de su vinculación a la órbita del MGAP, estribaría el mayor impedimento para que el universo de las actividades no agropecuarias realizadas en suelos rurales fuera contemplado en su objeto de tratamiento, derivando al fin y al cabo en medidas sectoriales.

## NOTAS FINALES

Una de las bases de este trabajo, que ya ha dejado de ser una novedad en los últimos años, es que el campo uruguayo ya no es el mismo ni lo será; todos sus cambios y transformaciones, ya reseñados, tienen la fuerza de una revolución territorial sólo comparable al inicial alambrado y a su primera tecnificación.

A la luz de esto, la definición actual de la categoría *rural productiva* (esencialmente taxativa) que meramente lista las actividades agrícolas, ganaderas, forestales, mineras y extractivas, y dentro de ellas a cualquiera de sus métodos de explotación, es al menos simplificadora de la diversidad y complejidad de los distintos procesos, técnicas y huellas de cada una de ellas, algo que, como se dijo, es implícitamente reconocido en los lineamientos de las Directrices Nacionales.

Podría ser entonces necesario, ante la mutación en la esencia de su definición, repensar la categorización del suelo rural ampliando y enriqueciendo su actual repertorio con el fin de poder planificar con un nivel más alto de detalle y acorde a su compleja realidad, el potente despliegue territorial de sus actividades productivas.

La posibilidad de acercar la definición del suelo rural a su realidad fáctica, lo que realmente es, o lo que realmente queremos que sea, podría disminuir a grados deseables la «ventana» discrecional sobre la interpretación casi pictórica de la mentada «predominancia de su carácter».

Por otra parte, la idea general que guía este trabajo es la necesidad de una planificación territorial del campo de alcance nacional. Esta podría dar cauce a los conflictos territoriales supradepartamentales y de escala país producidos por el uso de estos suelos y sus implicancias, como el caso ya citado de la Cuenca del río Santa Lucía, o las eventuales forestaciones en el corredor ecológico de las Sierras del Este que atentan contra su continuidad; o dar un ordenamiento racional a los procesos productivos como por ejemplo la actual y distante ubicación entre parte de los bosques de UPM en el departamento de Rivera y su planta en Fray Bentos que obliga a sus camiones a atravesar medio país, teniendo suelos de prioridad forestal en su entorno, con el consecuente mal uso de la infraestructura vial, entre otros.

Esta mirada de ordenamiento nacional del campo sustituiría la que antes aquí fue identificada como «indexada» y que toma como base la información del índice CONEAT, tan valiosa como

incompleta para analizar y proyectar un territorio en el cual su complejidad excede por mucho su propio concepto de productividad.

Sería útil poder identificar áreas para emprendimientos no agropecuarios con lógicas nacionales que superen la atomización de objetivos e intereses departamentales a fin de un uso racional de infraestructuras, donde los entes y organismos estatales no tengan que ir a la zaga de estas localizaciones para abastecerlas aun alterando (o contraviniendo incluso) su propia planificación.

Podría entonces establecerse un mapa nacional, con reglas de ubicación, explotación y alteración del paisaje medianamente claras, que eviten las compulsas departamentales y hagan que los proyectos e inversiones a implantarse usen las infraestructuras nacionales actuales o planificadas, produciendo huellas que ya pudieron ser previstas anteriormente; en fin, que la planificación sea previa y no una adecuación u homologación posterior.

Finalmente, estos cambios mencionados, globales y con clara incidencia local, no sólo se ubican en la producción o en la economía sino también tienen un fuerte componente cultural. Para el observador despreocupado, el campo uruguayo seguirá siendo el mismo desierto verde que describió Charles Darwin hace más de 180 años, pero desde su silente transformación continua nos interpela sobre la construcción de la ruralidad y más aún, nuestra contemporánea concepción de la naturaleza. ✕

CAMPO. EL SUELO  
RURAL EN LA LEY  
DE ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL Y...

JAVIER VIDAL ALFARO

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**DIRECCIÓN NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (DINOT-MVOTMA) (2016).** *Atlas de la cuenca del río Santa Lucía*. Montevideo: MVOTMA.

**GÓMEZ, L. y GRANADOS, R. (2016).** Las cuatro grandes empresas comercializadas y los precios internacionales de los alimentos. *Economía Informa*, 400, 24-39. Recuperado de <http://www.science-direct.com/science/article/pii/S0185084916300317> [Consultado 18 de octubre de 2018].

**GORENSTEIN, S. (2016).** Empresas transnacionales en la agricultura y la producción de alimentos en América Latina y el Caribe. *Nueva Sociedad*, Fundación Friedrich Ebert. Recuperado de <http://nuso.org/autor/silvia-gorenstein/> [Consultado 18 de octubre de 2018].

**GOROSITO, R., LIGRONE, P. y SÁNCHEZ, A. (2009).** Instrumentos – Leyes 18.308 y 18.367. Ficha 3. Montevideo: Editorial Bastides-SAU.

**INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE). (2014).** *Uruguay en cifras 2014*. Montevideo: INE.

**LEY n.º 19.525.** Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, 2017. Recuperado de <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes/ley/19525> [Consultado 4 de octubre de 2018].

**LEY n.º 18.308.** Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Marco regulador general, 2008. Recuperado de <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes/ley/18308> [Consultado 4 de octubre de 2018].

**LEY n.º 18.126.** Descentralización y coordinación de políticas agropecuarias con base departamental, 2007. Recuperado de <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes/ley/18126> [Consultado 4 de octubre de 2017].

**LEY n.º 15.939.** Ley Forestal, 1987. Recuperado de <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes/ley/15939> [Consultado 4 de octubre de 2018].

**LEY n.º 13.695.** Rendición Nacional de Cuentas, artículos 65-68; Creación de la Comisión Nacional de Estudio Agronómico de la Tierra, 1968. Recuperado de <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes/ley/13695> [Consultado 18 de octubre de 2018].

**MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA (MGAP) (2016).** Análisis sectorial y cadenas productivas. Montevideo: MGAP.

**OXFAM INTERNATIONAL (2013).** *Behind the brands*. Recuperado de <https://www.behindthebrands.org/> [Consultado 4 de octubre de 2018].

**REFLEXIONES SOBRE  
MATERIA Y COMPETENCIA DE  
ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

UN APORTE PARA  
CLARIFICAR LOS ASPECTOS  
RELACIONADOS CON EL  
EJERCICIO DE COMETIDOS DE  
ORDENAMIENTO TERRITORIAL  
EN SUS DIFERENTES NIVELES

**#ARTÍCULO**



# REFLEXIONES SOBRE MATERIA Y COMPETENCIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

UN APORTE PARA  
CLARIFICAR LOS ASPECTOS  
RELACIONADOS CON EL  
EJERCICIO DE COMETIDOS DE  
ORDENAMIENTO TERRITORIAL  
EN SUS DIFERENTES NIVELES

CARLOS CASTRO CASAS

**Carlos Castro Casas.** Doctor en Derecho y Ciencias Sociales (Facultad de Derecho-Udelar, 1986). Magíster en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (FADU-Udelar, 2015). Profesor agregado de Arquitectura Legal (FADU-Udelar). Profesor titular de Derecho Ambiental y Ordenamiento Territorial (Facultad de Derecho – Universidad CLAEH). Ha prestado asesoramiento a diversas agencias públicas, privadas y organismos internacionales en temas de su especialidad.

## RESUMEN

A diez años de la aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible se considera oportuno abordar en el presente trabajo el fenómeno de la coexistencia de una materia departamental con una materia nacional de ordenamiento territorial.

Dicha situación no está exenta de conflictos, y el breve período que ha transcurrido desde la institucionalización del ordenamiento territorial en el Uruguay ha sido suficiente para que los desencuentros se presenten en versiones de conflictos de competencia, reivindicaciones por autonomías supuestamente vulneradas y visiones sectoriales limitadas que no encajan en el nuevo paradigma de transversalidad y actuación integral.

En función de ello se considera pertinente repasar algunos conceptos básicos que hacen a la materia y a la competencia, para luego operar algunas de las problemáticas que ya estaban presentes al momento previo de aprobarse la ley, y otras que subsisten o que adquieren nueva formulación una vez que aquella se encuentra vigente. En ese orden, se identifica la materia de ordenamiento territorial proporcionada por la ley y se analiza la competencia preponderante de los gobiernos departamentales así como aquella reservada al ámbito nacional, pasando también por las competencias sectoriales que no son propias de ordenamiento territorial pero que inciden definitivamente en el mismo.

Por último, y ante la situación de conflicto, se mencionan los mecanismos de superación y la instancia reglada de solución de divergencias prevista en la propia ley, incluyendo los procesos de negociación o mediación de conflictos hasta la institucionalización jurisdiccional ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA).

**Palabras clave:** ordenamiento territorial/materia/competencia nacional y departamental/coordinación/conflicto de competencia

¿Las competencias de ordenamiento territorial pueden considerarse exclusivas a favor de los gobiernos departamentales (GGDD) en Uruguay?

¿Existe en el Uruguay una materia departamental y una nacional de ordenamiento territorial (OT)?

La aprobación de las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (DDNN)<sup>1</sup> deja al descubierto una temática que es fuente de tensión entre distintas unidades estatales: el alcance de las competencias del ámbito nacional y departamental, y la eventual intromisión de una en la esfera de acción de la otra.

La ley n.º 18.308 del 18 de junio de 2008 (Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible – LOTDS) ha definido por un lado, una materia de OT cuyos contenidos admiten abordajes en los distintos niveles de gobierno. Por otro lado, ha asignado competencias muy concretas a los GGDD para regular diversas actuaciones en sus territorios, sin hacer lo mismo para el nivel nacional. No obstante ello, la materia nacional asoma en los contenidos de los instrumentos de ordenamiento territorial (IOT) de ese ámbito y en todas las intervenciones que se disponen para el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) y/o la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT) en los procesos de elaboración de los IOT de los diferentes ámbitos. Se observa que el sentido o la corriente que presenta la discusión es la de asumir la tarea, es decir, la de reclamar el ámbito como de su competencia, y no en el sentido contrario de rechazar o atribuir a otro órgano la competencia.

La presente reflexión pretende aportar una visión que ayude a superar las tensiones que determinan obstáculos para la gestión del OT en las distintas situaciones de competencias compartidas.

La breve historia de la LOTDS va dejando ya varias enseñanzas. Una de ellas es la complejidad de su aplicación, en la cual se conjugan varios elementos que la evidencian, como ser entre otros:

### REFLEXIONES SOBRE MATERIA Y COMPETENCIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

CARLOS CASTRO CASAS

1. Ley n.º 19.525 del 18 de agosto de 2017, publicada en el Diario Oficial el 19 de setiembre de 2017.

la amplitud de su materia, la necesidad de interfaces con lo que ya estaba en funcionamiento, la adopción de un modelo de coordinación, consulta y articulación, las contradicciones que entraña aplicar postulados descentralizadores desde la centralidad, un origen técnico-disciplinar que canaliza sus productos a través de instancias político institucionales que conjugan actores que no operan en clave territorial, la necesidad de equilibrios jurídicos en sus formulaciones que a menudo se soslayan, la resistencia explícita y solapada a su aplicación, etcétera, etcétera.

## II.- SOBRE LOS CONCEPTOS DE COMPETENCIA Y DE MATERIA

La competencia puede definirse según Sayagués Laso (1988, p. 191) como «[...] la aptitud de obrar de las personas públicas o de sus órganos. Ello determina, pues, los límites dentro de los cuales han de moverse unas y otros...».

A diferencia de las personas privadas que poseen una capacidad para desenvolverse sin otro límite que el que imponen la Constitución y las Leyes, «[...] las personas públicas y sus órganos actúan solamente en la zona que les fija el derecho vigente, debiendo fundarse siempre en textos expresos...».

Al examinar las competencias desde sus contenidos, Sayagués observa que existen tres elementos fundamentales que la determinan: el territorio, la materia y los poderes jurídicos. El territorio es —como integrante del concepto de competencia— «[...] el ámbito espacial en que accionan las personas públicas y sus órganos. Es el límite físico de actuación de unas y otras» (1988, p.193).

De ese modo tendremos personas públicas estatales o de la administración descentralizada con competencia en parte o en todo el territorio nacional, personas públicas departamentales con competencia en todo un territorio departamental, y las autoridades locales<sup>2</sup> con competencia en su jurisdicción correspondiente dentro de un territorio departamental.

Respecto de la materia como componente de la noción de competencia, Sayagués expresa que «[...] Esta noción de actividades o tareas que competen a las distintas personas públicas, se relaciona directamente con el concepto de cometidos estatales [...]. Los cometidos asignados a las distintas personas públicas, constituyen la materia como elemento determinante de sus respectivas competencias» (1988, p. 195).

## III.- LAS CUESTIONES PLANTEADAS EN FORMA PREVIA A LA LEY

En el marco del asesoramiento brindado al MVOTMA en la etapa preparatoria del proyecto de ley de ordenamiento territorial, se expresaba que:

El simple ejercicio de construcción y llenado de una matriz de competencias institucionales en las materias de ordenación del territorio, permite una primera visualización de la complejidad del mapa de relaciones. En todas las materias, con mayor o menor grado de claridad, siempre se expresan las competencias concurrentes de los gobiernos municipales junto a más de un organismo del gobierno central. También resulta evidente la competencia del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente en todas las materias, en cumplimiento de su ley de creación. (ITU, 2006)

En el aporte de la Cátedra de Arquitectura Legal para la misma ocasión se identificaron tres abordajes posibles para el trabajo: desde la materia de la ordenación del territorio, desde la institucionalidad y competencias y desde el derecho de propiedad.

Al respecto se expresaba que:

«[...] Al analizar la materia, nos referimos a los temas o a los aspectos que conceptualmente son objeto de la ordenación territorial. La materia así entendida, se encuentra íntimamente relacionada al concepto mismo de ordenación territorial que se posea, lo que es sabido que ha resultado muy variado en el mundo y a lo largo del tiempo... (Cátedra Arq. Legal, 2006)

Y ello teniendo en cuenta sus posibles acepciones como «[...] disciplina científica, como técnica administrativa, como política o conjunto de políticas, como estrategia de desarrollo, entre otros...».

Se expresaba en ese momento que:

[...] En nuestro país, si bien el ordenamiento del territorio ha sido introducido en el Derecho positivo por la Ley N° 16.112, de 30 de mayo de 1990 (Ley de creación del MVOTMA), carece de una definición normativa y de una conceptualización unánime. Incluso, esa misma norma, pero al referirse a los cometidos del MVOTMA (artículo 3°, numeral 6°), lo hacen como “desarrollo urbano y territorial”... (Cátedra Arq. Legal, 2006)

A su vez, se agregaba como conclusiones a los aspectos de competencia, que en el nivel nacional no necesariamente existía confusión o concurrencia de competencias en ordenación territorial, aunque algunos órganos, especialmente integrantes de la Administración Central, tenían competencias o ejercían actividades sectoriales que generaban hechos de incidencia territorial que desembocaban en un «estado de cosas» territorial. Se expresaba que a nivel del Poder Ejecutivo, se situaban competencias tales «[...] como la localización de puertos y aeropuertos; el otorgamiento de los permisos de prospección y explotación minera y otros aspectos reservados a la ley en sentido formal y sustraídos de las posibilidades de administración o gobierno de los departamentos». Y que dada la tendencia constitucional a fortalecer la descentralización, la nueva legislación probablemente se dirigiera a «[...] determinar un modelo triplano o múltiple de ordenación territorial, con la posibilidad de adoptar planes en cada uno de ellos, revalorizando la posibilidad de concertación y celebración de acuerdos, según también se deriva de la Constitución» (Cátedra Arq. Legal, 2006).

Ya desde antes, el Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo de la Facultad de Arquitectura, en oportunidad de brindar su apoyo al Senado en el estudio de un anterior proyecto

## REFLEXIONES SOBRE MATERIA Y COMPETENCIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

CARLOS CASTRO CASAS

2. Más allá de la mención relativa a la participación de las autoridades locales en los Planes Locales (artículo 17, LOTDS), los municipios carecen actualmente de competencia directa en materia de ordenamiento territorial. No obstante ello, la extensión de su materia ha quedado abierta a temáticas que propongan adjudicarles el PE y los GGDD (artículo 7, literales 9 y 13, ley n.º 19.272 del 18 de setiembre de 2014), así como a las atribuciones que considere otorgarle el intendente (artículo 12, numeral 9). La tendencia descentralizadora hace inexorable el traslado de competencias territoriales a este nivel de gobierno, pero ello debe ir acompañado de su fortalecimiento institucional.

de ley, había postulado como contenidos relevantes de una posible ley de OT los siguientes:

- > *la localización de las actividades*, orientando un proceso ordenado de ocupación del espacio (procesos de urbanización, industrialización, poblamiento, producción, etc.), buscando el aprovechamiento racional y sostenido del potencial de recursos naturales y culturales existentes.
- > *los usos, ocupación y manejo del suelo*, definiendo estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo en función de objetivos económicos, sociales equilibrados con la sustentabilidad ambiental.
- > *los elementos estructurantes del territorio*, abarcando fenómenos como el sistema de ciudades, área metropolitana, grandes equipamientos e infraestructuras en general, orientando medidas que propendan hacia un patrón de asentamientos humanos, determinado prospectivamente.
- > *la previsión de suelo*, a los fines y usos previstos en los planes.
- > *el estudio de los procesos de transformación*, mediante la investigación que permita la promoción y estímulo de actividades económicas y sociales concordantes con los planes de ordenación, así como los estudios para la identificación y análisis de los procesos políticos y económicos de los que derivan los procesos de ordenación del territorio.
- > *plantear los lineamientos o directrices* por los cuales debe correr la ordenación del territorio, la de proporcionar *las dotaciones orgánico-competenciales* necesarias, propiciando las coordinaciones intersectoriales pertinentes y *la creación de instrumentos eficaces* para poner en práctica las soluciones adoptadas en el nivel correspondiente. (ITU, 2002)

#### **IV.- LAS CUESTIONES PLANTEADAS LUEGO DE APROBADA LA LEY**

La aprobación de un marco legal para la ordenación del territorio en 2008, luego de haberse considerado varios proyectos desde el 2001, marcó

un antes y un después en la planificación de las acciones sobre el suelo.

A partir de la aprobación de la LOTDS, se ha pasado de una situación en la cual existían múltiples normativas dispersas que directa o indirectamente hacían ordenamiento territorial —aunque no se le llamara así y su carácter asistemático conspirara con tal calificación— a tener una ley que por un lado proporciona normas de fondo sobre ordenamiento territorial y el derecho de propiedad sobre el suelo, y por otro lado programa el despliegue de un variado menú de figuras normativas denominadas instrumentos. La ley propende a que dichas figuras contengan en sus distintas escalas y alcances, los contenidos de la planificación y gestión del territorio de un modo organizado y sistemático.

En términos generales, la LOTDS vigente desde el año 2008 incorpora a su texto tanto cuestiones estructurantes del régimen, como también aspectos procedimentales y regulatorios de mayor detalle, cuya atención se torna ineludible desde su vigencia a la hora de operar sobre el suelo en el Uruguay.

Se institucionaliza el ordenamiento territorial introduciendo el modelo de la planificación como conducta jurídicamente vinculante, no sólo para las unidades estatales competentes en la elaboración y aprobación de las normativas resultantes, sino también para todas aquellas otras que su gestión se relacione con el uso del territorio, lo que hace que prácticamente todos los ámbitos estatales deban tener presente el tema en sus programaciones y acciones. A su vez incorpora el paradigma del desarrollo sostenible, en el sentido de propender a garantizar la solidaridad intergeneracional en el uso y aprovechamiento de los recursos naturales y culturales. (Castro Casas, 2015)

De alguna manera la tensión derivada de los temas competenciales era previsible en la evolución de las prácticas de OT en el Uruguay que empiezan de manera sistemática a partir de la LOTDS. En los primeros años de vigencia de la LOTDS, la atención estuvo enfocada principalmente en la elaboración y aprobación de los primeros IOT de escala

departamental, siendo los desafíos y problemáticas planteados los que esos procesos generaban. La aplicación de dichos instrumentos trajo consigo las problemáticas asociadas a la gestión, y es a partir de allí que se desarrolla la tensión con los ámbitos sectoriales de alcance nacional.

Puede decirse que el ordenamiento territorial tuvo su primera aparición en el Uruguay con la aprobación del Plan Montevideo,<sup>3</sup> lo cual significó un hito de fundamental importancia que trascendió culturalmente (no jurídicamente) la escala departamental. El Plan Montevideo no nació exento de discusiones y controversias, que se plantearon hasta el momento mismo de su aprobación, y aún después. Similar situación protagonizó la LOTDS, de la cual se cumplen diez años. Y tampoco ha sido pacífico el proceso de elaboración de las primeras DDNN que se ha dado el país hace apenas un año.

Ha sido una constante que ninguno de estos hitos de los últimos treinta años haya despertado consensos en sus procesos de elaboración; por el contrario, se han originado en climas de tensión y controversia sobre sus alcances y contenidos.

## V.- EL PALIMPSESTO MÁS DIFÍCIL DE SOBRE-ESCRIBIR: EL LEGADO DE LAS COMPETENCIAS ESTANCAS Y COMPARTIMENTADAS

Desde que comenzó a hablarse de ordenamiento del territorio en el Uruguay se vienen reiterando conceptos tales como la transversalidad de las políticas y las acciones, la articulación y coordinación entre los órganos, la existencia de competencias concurrentes, el intercambio de información, la cooperación y el abordaje integral del territorio.

Buena parte de su justificación se asentó en la superación de un modelo que actuaba sectorialmente y de manera inconsulta, generando productos contradictorios que determinaban constantes marchas y contramarchas.

Estas ideas, que han sido recogidas de diversa manera en la LOTDS,<sup>4</sup> pueden considerarse

## REFLEXIONES SOBRE MATERIA Y COMPETENCIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

CARLOS CASTRO CASAS

3. Decreto de la Junta Departamental de Montevideo n.º 28.242 del 16 de setiembre de 1998.

4. Artículos 3, 5 literal b, 8, 23, 74, entre otros.

5. Artículo 4. (Materia del ordenamiento territorial).- El ordenamiento territorial y desarrollo sostenible comprende:

- a) La definición de estrategias de desarrollo sostenible, uso y manejo del territorio en función de objetivos sociales, económicos, urbanísticos y ecológicos, a través de la planificación.
- b) El establecimiento de criterios para la localización de las actividades económicas y sociales.
- c) La identificación y definición de áreas bajo régimen de Administración especial de protección, por su interés ecológico, patrimonial, paisajístico, cultural y de conservación del medio ambiente y los recursos naturales.
- d) La identificación de zonas de riesgo por la existencia de fenómenos naturales o de instalaciones peligrosas para asentamientos humanos.
- e) La definición de equipamiento e infraestructuras y de estrategias de consolidación del sistema de asentamientos humanos.
- f) La previsión de territorio a los fines y usos previstos en los planes.
- g) El diseño y adopción de instrumentos y procedimientos de gestión que promuevan la planificación del territorio.

universales y aplicables a toda actividad administrativa que se precie de ejercitar buenas prácticas. A pesar de ello se ha hecho bastante difícil hacer efectivos esos postulados mediante el ejercicio de las actividades estatales de manera tal que tengan coherencia con ellos. La información no se comparte fácilmente, los órganos con competencias concurrentes desconfían de la articulación y coordinación, identificándolas como una pérdida de influencia o de poder, o como una injerencia impropia de otra unidad estatal en asuntos que se consideran privativos.

De ahí la vigencia y relevancia de la comparación que hace Corboz (2001) con el antiguo pergamino, en el sentido de que las historias que se escriben sobre el territorio no se cambian fácilmente, y a pesar que se sobre-escriban, dejan marcas perennes que condicionan el futuro.

Al respecto, en relación con la aprobación de la LOTDS, se han destacado las dificultades de una actividad que se proponga ordenar un fenómeno de tal complejidad: el territorio sobre el que operamos reconoce diversas elaboraciones del pasado, y siempre lo encontraremos en un ciclo de gestión; se trata pues de un fenómeno dinámico, algo que viene en marcha, y que no se detiene nunca. De ese modo, las consecuencias de las decisiones actuales estarán condicionadas por las anteriores, las cuales seguirán produciendo efectos deseados y no deseados aun en el modelo nuevo (Castro Casas, 2011).

## VI.- LA MATERIA Y LA COMPETENCIA EN EL MARCO ACTUAL

Se debe evitar caer en el simplismo de que todo uso y/o actividad que se vincule al suelo es materia de OT. De hecho, no existen muchos usos y actividades desarrolladas por las personas que no impliquen contacto con el suelo, pero una interpretación extensiva de la materia llevaría a que todas las actividades de las personas implican al OT en tanto se dan sobre el territorio, lo que claramente no es aceptable.

Entonces se hace necesario identificar esa materia: primero, del lugar donde la propia ley la señala como tal, esto es en el artículo 4<sup>5</sup> de la LOTDS. Luego, en otros pasajes de la propia ley y por supuesto en la legislación anterior y posterior que regula usos y actividades en el suelo con los alcances y finalidades de ordenamiento como lo entiende el artículo 3 de la LOTDS.

La materia definida en el artículo 4 no tiene órgano competencial exclusivo asignado. No obstante, se observa un evidente predominio del ámbito departamental para el ejercicio de las competencias que derivan de operar en la materia listada, con base en:

- a. la disposición del artículo 14 de la Ley, que otorga amplísimas competencias a los GGDD «[...] para establecer y aplicar regulaciones territoriales sobre usos, fraccionamientos, urbanización, edificación, demolición, conservación, protección del suelo y policía territorial, en todo el territorio departamental...». La disposición es muy abarcativa y a la vez muy clara en lo que respecta a la atribución de competencias sobre distintas actuaciones que pueden desarrollarse en el suelo por parte de las personas físicas y jurídicas.
- b. los agregados a la Ley Orgánica Municipal (ley n.º 9.515 del 28 de octubre de 1935) por parte del artículo 83 numeral 4 de la LOTDS, en el sentido de ampliar la competencia de la junta departamental para dictar reglas para la edificación, en todo el territorio del departamento, siendo de su cargo: A) La regulación normativa de la actividad de ordenamiento del ámbito territorial departamental. B) Formular y aprobar las ordenanzas y demás instrumentos de ordenamiento territorial. C) El contralor de la actividad administrativa del ordenamiento territorial. También el agregar entre las competencias del intendente, la actividad administrativa del ordenamiento territorial, en todo el territorio del departamento, especialmente para: A) Elaborar directa o indirectamente los instrumentos de ordenamiento territorial y someterlos a la aprobación de la junta departamental sin perjuicio de las facultades de esta en la materia. B) Ejercer las potestades de policía territorial, siendo de su cargo la autorización del ejercicio del derecho a construir,

demoler, fraccionar, utilizar o localizar actividades en los terrenos y en general toda modificación predial, a través del otorgamiento de los permisos y autorizaciones correspondientes, de acuerdo a lo que dispongan las leyes y los decretos de la junta departamental.

- c. la consagración de la descentralización de la actividad de OT como principio rector del ordenamiento territorial (artículo 5 literal c LOTDS).
- d. La expresión «competencia exclusiva» es utilizada cuatro veces en la LOTDS<sup>6</sup> siempre para referirse a competencias de los GGDD, entre ellas la que les otorga la competencia para clasificar suelo (categorización).

Además de los contenidos del artículo 4, también se encuentra materia dispersa en otros pasajes de la Ley, con o sin asignación expresa a un ámbito competencial.<sup>7</sup>

Así por ejemplo, la disposición del artículo 10 de la LOTDS asigna competencia al Poder Ejecutivo en la elaboración de las Directrices Nacionales de OT y DS, mientras el artículo 9 establece la materia sobre la que deberá versar el Instrumento, que luego deberá ser sometido al Poder Legislativo para su aprobación. Lo mismo ocurre luego en relación con los instrumentos del ámbito departamental en los artículos 15 a 18, y en relación con los instrumentos especiales en los artículos 19 a 22.

Hay una distinción que se ha venido haciendo desde hace tiempo, aunque con distintos nombres, entre lo que podrían ser las competencias directas en materia de ordenamiento territorial, destinadas a ciertos órganos nominados a esos efectos, y otras que sin pretender tener por objeto el ordenar el territorio, generan condicionamientos o alteraciones a las decisiones que sí son propias de OT. La LOTDS en su artículo 1 expresa que define las competencias de OT, pero también dice que el marco regulador del ordenamiento territorial y desarrollo sostenible que establece es sin perjuicio de las demás normas aplicables y de las regulaciones que establezcan el Poder Ejecutivo y los gobiernos departamentales.

En España, la Constitución habilita a las comunidades autónomas para asumir competencias legislativas sobre «ordenación del territorio,

## REFLEXIONES SOBRE MATERIA Y COMPETENCIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

CARLOS CASTRO CASAS

h) La elaboración e instrumentación de programas, proyectos y actuaciones con incidencia territorial.

i) La promoción de estudios para la identificación y análisis de los procesos políticos, sociales y económicos de los que derivan las modalidades de ocupación y ordenamiento del territorio.

6. LOTDS artículos 15, 16, 17 y 30.

7. En la LOTDS se mencionan a los siguientes personas públicas, adjudicándoles competencias u otras consecuencias: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Intendencia, Junta Departamental, Gobiernos Departamentales, MVOTMA, MTOP, MGAP, MIEM, MTD, MDN, MEF, OPP, TCA, DINOT, DINAMA, Directores nacionales de DINAGUA y DINAVI, Congreso de Intendentes, autoridades locales, Universidad de la República, CONAOT, COAOT, entes autónomos y servicios descentralizados, los entes y servicios públicos. También se menciona a: entidades públicas con competencias relevantes en la materia, entidades públicas responsables, actores privados.

urbanismo y vivienda». Luego, los Estatutos de Autonomía atribuyeron a sus respectivas comunidades la competencia exclusiva sobre tales materias. A su vez, existen «competencias del Estado en materias próximas y conexas», ya que si bien se acepta de principio que el Estado carece de competencia en materia de urbanismo, ordenación del territorio y vivienda, la posee en otras materias distintas que sin embargo, «[...] le permite aprobar algunas normas que afectan al urbanismo y que, además, se imponen a los legisladores autonómicos de manera que estos, al dictar sus leyes urbanísticas y de ordenación del territorio, tienen que respetar esa legislación estatal...» (Rebollo, 2007, p. 45).<sup>8</sup>

Aceptado esto, el tema se centra en delimitar el alcance de esas «competencias cruzadas» sobre materias conexas con el urbanismo. De ese modo, se concluye que la exclusiva competencia autonómica en materia de urbanismo y ordenación del territorio, «[...] hace que la legislación estatal tenga que proceder con cautela sin hacer propia y directamente determinaciones urbanísticas ni condicionar, más allá de lo imprescindible desde el punto de vista de sus competencias no urbanísticas, la legislación autonómica» (Rebollo, 2007, p. 54).

Volviendo a Uruguay, la generación de estos actos con incidencia territorial es una consecuencia de la cual pocas unidades de la administración pública pueden escapar, en cuanto la operativa estatal, al igual que la mayoría de las acciones de las personas físicas y jurídicas, se desarrolla en el territorio. En general quienes ejercen estas competencias con injerencias territoriales deberían adaptarse en las determinaciones dadas por los ámbitos competenciales directos, es decir, por quienes ejercen competencias deliberadas de OT, fundado en razones de especialidad y no de jerarquía. No obstante, se reconocen temáticas extremas tales como la seguridad nacional, el orden interno,<sup>9</sup> emergencias sanitarias o las originadas por fenómenos naturales, entre otras, que escapan a esa prelación. En el mismo nivel se ubican aquellas relativas a la protección del ambiente (artículo 47 de la Constitución, leyes n.º 16.466

del 14 de enero de 1994 y n.º 17.283 del 28 de noviembre de 2000, principalmente).

En otros casos,<sup>10</sup> fundados en resolver temáticas que no presentan tal gravedad, donde las razones son de oportunidad o conveniencia, debería darse la elaboración concertada<sup>11</sup> a los efectos de evitar conflictos y contradicciones entre los ámbitos competenciales concurrentes. El proceso de elaboración de los IOT habilita en las instancias de comunicación<sup>12</sup> y solicitud de informaciones sobre las incidencias territoriales en el ámbito del instrumento en elaboración<sup>13</sup> la detección —no siempre tan temprana como debería ser— de los posibles conflictos o contradicciones que puedan presentarse, originados en el ejercicio de competencias concurrentes o sobrepuestas de diferentes personas públicas, a los efectos de articular soluciones en forma previa a su aprobación definitiva. También el Comité Nacional de Ordenamiento Territorial (CONAOT) puede ser un ámbito apropiado para saldar las discusiones.<sup>14</sup>

## VII.- EPÍLOGO

Esta breve reflexión no amerita conclusiones, aunque sí puede tener un epílogo.

Del desarrollo efectuado queda claro que la respuesta a la pregunta sobre si las competencias de ordenamiento territorial pueden considerarse exclusivas a favor de los GGDD en Uruguay es negativa, en tanto existen competencias atribuidas al nivel nacional.

En relación con la otra pregunta, es decir, si existe materia departamental y nacional de OT, una vez respondida la primera pregunta y considerando a la materia como un componente de la competencia, debemos responderla en términos afirmativos.

El sistema de la LOTDS otorga una competencia preponderante y directa a los GGDD en materia de ordenamiento territorial, la cual se ejerce a través de la elaboración y aprobación de los IOT del ámbito departamental.

A su vez, hay competencias directas del ámbito nacional en materia de OT: por un lado, las que se expresan en la elaboración y aprobación de los IOT de ese ámbito (DDNN y Programas Nacionales) y de los regionales (Estrategias Regionales de OT y DS); por otro lado, en el ejercicio de las actividades de seguimiento y apoyo, control ambiental estratégico, informe de correspondencia y registro, todo ello de acuerdo con las competencias asignadas por la LOTDS.

Lo anterior coexiste a su vez con competencias extrañas al ordenamiento territorial, pero que en tanto generan situaciones en el territorio terminan condicionando su ordenamiento. Son aquellas ejercidas por personas públicas estatales y de la administración descentralizada que poseen cometidos específicos en materias definidas por ley, que puede abarcar todo el territorio nacional. Para estos casos, los procesos de elaboración concertada, el tratamiento en la CONAOT y la temprana detección del conflicto en fases iniciales son cruciales para evitar la escalada del conflicto.

De no lograrse ello, queda el recurso de la instancia reglada de solución de divergencias prevista en el artículo 80 de la LOTDS. En ese sentido se dispone del mecanismo de negociación o mediación de conflictos, en cuyo marco las partes pueden requerir la colaboración de la DINOT. Si bien no están previstas las atribuciones de esta dirección para la ocasión, debe entenderse que oficia como componedor calificado, intentando el acercamiento de las partes para poner fin al conflicto. La discusión en el ámbito técnico es una forma de acercar posiciones, ya que el diferendo disciplinar siempre es más acotado que el político institucional. Si la mediación no da resultado, o si se decide prescindir de ella, la persona pública puede someter el diferendo a la consideración jurisdiccional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA), para que emita una sentencia que resuelva la divergencia.

En Uruguay no hay tradición de institucionalizar el conflicto de competencia en materia

## REFLEXIONES SOBRE MATERIA Y COMPETENCIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

CARLOS CASTRO CASAS

8. Allí se cita la Sentencia 61/1997 del Supremo Tribunal Constitucional, que expresa «La exclusividad competencial (de las Comunidades Autónomas) no autoriza a desconocer la competencia que, con el mismo carácter, viene reservada al Estado, por virtud del art. 149.1 CE, cuyo ejercicio puede condicionar lícitamente la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material».

9. La reciente intervención estatal coordinada en Barrio Casavalle para demoler sectores de la Unidad Misiones, destinada a recobrar control efectivo del territorio por el Estado a efectos de garantizar el ejercicio de los derechos de los habitantes del Barrio, puede ser un ejemplo de ello.

10. Como ser las que ejerce el MIEM en materia de actividades extractivas, las del MTOP en relación con la vialidad, las del MGAP en la determinación de zonas de prioridad forestal, entre otras.

11. Artículo 74 LOTDS.

12. Artículos 2 y 6 Decreto 221/009 del 11 de mayo de 2009.

13. Artículo 25 inc. 4 LOTDS.

14. Artículos 75 y 76 LOTDS.

de ordenamiento territorial, y no debería temerse a la solución de las controversias en ese ámbito. Al igual que en otras materias es la forma última que tiene la sociedad civilizada de evolucionar sobre un tema cuando las partes no logran la autocomposición del conflicto. Por otro lado, la resolución cotidiana de casos relacionados con conflictos de competencia por parte del TCA terminaría facilitando de manera indirecta la gestión al generar criterios jurisprudenciales que permiten saber de antemano en un número importante de los casos cómo se resolverá el conflicto. Esta «vista previa» ayudaría a descartar opciones que llevan a marchas y contramarchas, evitar tensiones y dar fluidez a los procesos de ordenamiento. ✕

CASINELLI MUÑOZ, H. (2002). *Derecho Público*. Montevideo: FCU.

CASTRO CASAS, C. (2011). Introducción al marco legal del Ordenamiento Territorial. En *Ordenamiento Territorial Programa de formación y capacitación para implementar procesos de ordenamiento territorial. Proyecto Forte*. Uruguay Integra. Montevideo.

CASTRO CASAS, C. (2015). Principales aspectos jurídicos de los Programas de Actuación Integrada previstos en la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, en sus vinculaciones con el derecho de propiedad. Tesis para la Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, FADU-Udelar.

CÁTEDRA DE ARQUITECTURA LEGAL – INSTITUTO DE TEORÍA DE LA ARQUITECTURA Y URBANISMO (ITU) (2006). *Estudios preliminares para un proyecto de ley de ordenación del territorio*. Montevideo.

CORBOZ, A. (2001). *El territorio como Palimpsesto*. Traducido de *Diógenes* 121, enero-marzo 1983, pp. 14-35.

HILDEBRAND, A. (1996). *Política de Ordenación del Territorio en Europa*. Universidad de Sevilla. Consejería de Obras Públicas y Transporte.

INSTITUTO DE TEORÍA DE LA ARQUITECTURA Y URBANISMO (ITU) (2002). *Síntesis del aporte al grupo asesor de la Comisión de Vivienda del Senado, en el tratamiento del proyecto de ley de O.T.* Montevideo.

INSTITUTO DE TEORÍA DE LA ARQUITECTURA Y URBANISMO (ITU) (2006). *Bases conceptuales para la elaboración del proyecto de ley de ordenación del territorio*.

REBOLLO, M. (COORD.), AUTORES VARIOS (2007). *Derecho Urbanístico y Ordenación del Territorio en Andalucía*. IUSTEL, Madrid.

SAYAGUÉS LASO, E. (1988). *Tratado de Derecho Administrativo*, T. I y II, 5ª Ed. Puesta al día por Martins, D. Montevideo.

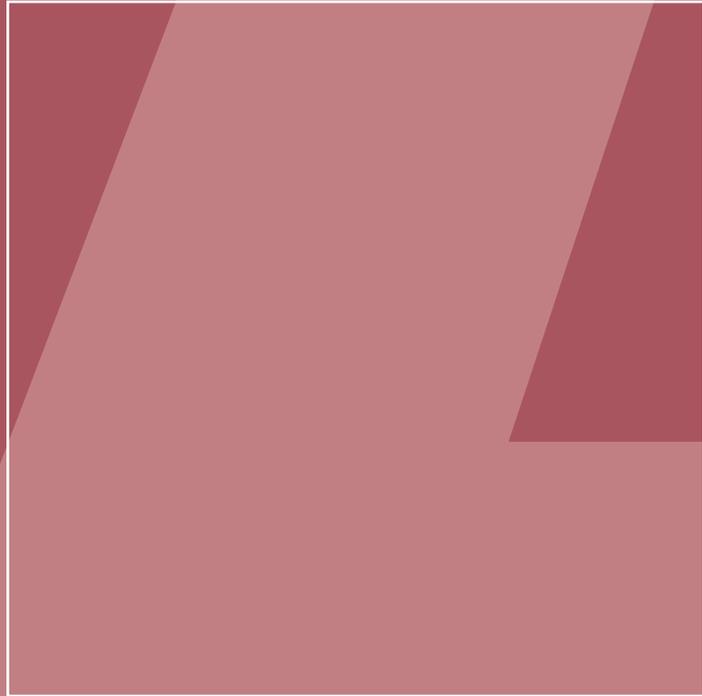
TRINCHITELLA, J. (2011). Competencias en la operativa del ordenamiento territorial. En *Ordenamiento Territorial Programa de formación y capacitación para implementar procesos de ordenamiento territorial Proyecto Forte*. Uruguay Integra. Montevideo.

## REFLEXIONES SOBRE MATERIA Y COMPETENCIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

CARLOS CASTRO CASAS



**EL ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL, LOS  
CONFLICTOS DE  
COMPETENCIAS Y  
EL PRINCIPIO DE  
COMPLEMENTARIEDAD  
ENTRE EL GOBIERNO  
NACIONAL Y LOS GOBIERNOS  
DEPARTAMENTALES**



**#ARTÍCULO**



# EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL, LOS CONFLICTOS DE COMPETENCIAS Y EL PRINCIPIO DE COMPLEMENTARIEDAD ENTRE EL GOBIERNO NACIONAL Y LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES

JOSÉ L. SCIANDRO LARRIERA  
ISABEL GADINO GONZÁLEZ  
ADRIANA GOÑI MAZZITELLI

**José Sciandro LARRIERA.** Doctor en Derecho y Ciencias Sociales (Udelar, 1982). Máster en Derecho de Aguas (Universidad de Granada, 2017). Docente investigador del Centro Interdisciplinario Manejo Costero Integrado del Cono Sur (C- MICSur) en el Centro Universitario de la Región Este (CURE-Udelar).

**Isabel Gadino González.** Arquitecta (Udelar, 1999). Magíster en Ciencias Ambientales (Udelar, 2012). Doctoranda en Medio Ambiente y Sociedad (Universidad Pablo de Olavide, Sevilla, España). Profesora adjunta del Departamento de Territorio, Ambiente y Paisaje del Centro Universitario de la Región Este (CURE-Udelar). Docente investigadora del Grupo de Estudios Territoriales y de la Licenciatura en Gestión Ambiental.

**Adriana Goñi Mazzitelli.** Licenciada en Ciencias Antropológicas (Udelar, 2002). Doctora en Planificación Urbana y Territorial con especialización en Planificación Colaborativa y Metodologías Participativas (Facoltà di Architettura, Università degli Studi Roma Tre, 2008). Profesora adjunta del Departamento de Territorio, Ambiente y Paisaje del Centro Universitario de la Región Este (CURE-Udelar). Docente de la Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (FADU-Udelar). *Lecturer* y *visiting professor* en universidades de América Latina, Europa y Estados Unidos. Investigadora Nivel 1 ANII.

## RESUMEN

La incorporación de la visión ambiental al ordenamiento territorial de Uruguay representó que un mismo espacio geográfico quede sujeto a nuevas competencias concurrentes de la administración nacional y las subnacionales.

Sería ingenuo asumir que estas competencias siempre se alinean. Según Bauman (2010) en el mundo de la economía globalizada puede apreciarse cómo los intereses de los gobiernos nacionales están más relacionados con las tendencias de la economía mundial, y los intereses de los gobernantes subnacionales, más vinculados a la conservación de los servicios ecosistémicos que dan sustento a las actividades productivas de escala local. Este puede ser el origen real de conflictos vinculados con la concurrencia de competencias referidas al mismo territorio. ¿Es este el escenario uruguayo?

A partir de la experiencia de diez años de vigencia de la LOTDS surge la necesidad de la aplicación del principio de complementariedad para identificar criterios jurídicos que permitan la prevención y resolución de los conflictos inherentes al ordenamiento territorial.

**Palabras clave:** concurrencia de competencias/administración nacional y subnacional/ conflictos territoriales/principio de complementariedad

## 1) INTRODUCCIÓN. OBJETIVOS

La aprobación de la ley n.º 18.308 del 18 de junio de 2008 (en adelante, LOTDS) genera un nuevo marco de competencias en materia de ordenamiento territorial y medio ambiente.

En la actualidad, la concurrencia de competencias en materia de economía, medio ambiente y ordenamiento territorial es algo inherente al sistema de organización territorial de Uruguay: las potestades de diferentes órganos de la Administración se proyectan sobre un mismo ámbito que constituye el soporte físico de una pluralidad de actividades públicas y privadas.

La evidente relación entre ambiente, territorio y economía ha exigido la búsqueda de mecanismos de solución a las situaciones de concurrencia de competencias conflictivas. El derecho español y en especial la jurisprudencia generada al resolver las controversias vinculadas con estos temas, a lo largo del tiempo, representa un gran aporte a la reflexión sobre el punto. No podemos olvidar que el modelo español es el seguido por el legislador nacional en materia de ordenamiento territorial.

La legislación española fue incorporando diferentes modalidades operativas para articular competencias comunes con los aportes de la jurisprudencia y la doctrina. Las pautas que aportó en este proceso la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de España pueden resumirse en tres conceptos básicos:

- a. La concurrencia competencial no puede resolverse en términos de exclusión: se debe procurar la integración de los diferentes títulos habilitantes —estatal y autonómico; nacional y departamental—, que desembocan sobre una misma materia y espacio geográfico. Por esa misma circunstancia están obligados a complementarse (sentencias del Tribunal Constitucional de España, en adelante STC, 15/1998, 40/1998 y 38/2002).
- b. Debe imponerse un compromiso real con el principio de lealtad institucional en la gestión material de las diferentes administraciones, sin recurrir a mecanismos meramente formales. Aquí aparece la planificación conjunta como el gran aporte del derecho español.

### EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL, LOS CONFLICTOS DE COMPETENCIAS Y...

JOSÉ L. SCIANDRO LARRIERA  
ISABEL GADINO GONZÁLEZ  
ADRIANA GOÑI MAZZITELLI

- c. El procedimiento administrativo es un instrumento adecuado para la toma de decisiones que obligue a la actuación integrada: por medio de la técnica de los informes previos (STC 243/1993, FJ 4, STC 149/91, FJ 4.D) a) a' y 40/98, FJ 38) (Esain, 2008).

Algunos autores entienden que resolver los conflictos sobre la base de poner énfasis en la jerarquía de los diferentes actores no es lo correcto; se debe incentivar una relación de complementariedad (Menéndez Rexach, 2013, p. 180).

En Uruguay, a la luz de recientes experiencias referidas a la regulación nacional y departamental de la forestación, la megaminería y el ordenamiento de zonas costeras, resulta evidente la posibilidad de que sigan ocurriendo conflictos en relación con la competencia sobre el territorio. Esto nos introduce de lleno en el tema legal de competencias concurrentes entre la *administración nacional* y las *subnacionales*.

Se pretende analizar, básicamente desde lo jurídico, las interrelaciones entre las competencias en materia de ordenamiento territorial y medio ambiente a partir de la LOTDS y la necesidad de aplicar el principio de complementariedad.

## 2) ECONOMÍA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE: QUIÉN MANDA

Cuando la administración nacional ejerce su potestad sobre el ambiente está limitando las potestades de los gobiernos subnacionales (en adelante, GGDD) sobre su ámbito de actuación territorial en materia de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible.

Esto vincula la gestión del territorio con la economía.

A nivel global puede apreciarse cada vez más cómo los intereses de los gobiernos nacionales están más relacionados con las tendencias de la economía mundial, y cómo los intereses de los gobernantes subnacionales generalmente están más vinculados a la conservación de los servicios

ecosistémicos que dan sustento a las actividades productivas de escala local (Bauman, 2010).

Un análisis histórico indica que en Uruguay la descentralización territorial a través de departamentos surgió a partir de accidentes geográficos, distancia a los centros de poder y visiones políticas contrapuestas; el histórico centralismo de Montevideo fomentó un desarrollo cultural y físico urbano desde tempranas épocas; por otro lado un interior que tuvo que luchar por su autonomía, consolidando en los años diversas formas de organización del territorio en función a sus producciones y características, sobre las que los esfuerzos planificadores llegaban tardíamente, y aún están en construcción (Musso, 2007).

En la década de los sesenta se gestó la organización institucional para un sistema de planificación nacional centralizada con la creación de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) y posteriormente con la creación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) que elabora planes nacionales. En varias ocasiones el país prueba sustituir las importaciones y fomentar procesos industriales nacionales, así como cooperativas agropecuarias para un desarrollo endógeno. Existen iniciativas de desarrollo local como las oficinas del entonces Ministerio de Ganadería y Agricultura instituyendo una Oficina de Acción Comunitaria Regional. Estos modelos fracasan una y otra vez, siendo sensibles a las transformaciones económicas internacionales que crean movimientos contrarios al reforzamiento de lo local o al poblamiento del medio rural (Musso, 2007).

El escenario nacional actual presenta, como señalan Altmann y Martínez (2016), una transformación territorial con un crecimiento de ciudades intermedias y el estancamiento de la capital, Montevideo. En sus estudios sobre el Sistema Urbano Nacional (2015-2018) demuestran que rubros de la economía en crecimiento, como el agronegocio y el turismo, están conectados al crecimiento de ciudades intermedias que atraen inversiones y poblaciones dejando entrever una potencialidad en el crecimiento de otras áreas del país.

Uruguay desde la década de los ochenta —como señala Diego Piñeiro— ha facilitado las inversiones de flujos internacionales de capital. En la actualidad un tercio de estas inversiones están en la agroindustria y el agronegocio, crece la forestación y sobre todo la flexibilización del mercado de la tierra (Piñeiro, 2012). El *land grabbing* tiene como consecuencia la falta de compromiso de los privados con el estado de la tierra mientras que las actividades agropecuarias familiares tenían un cuidado particular en no agotar la calidad de los suelos, las nuevas lógicas de inversión necesitan producir en tiempos rápidos y si el suelo se empobrece irán a otros países o a otras regiones a continuar con su producción. La idea de replicar para el país un desarrollo territorial equilibrado —como podría ser el de las áreas lecheras del departamento de Colonia, con una antropización en sus territorios de una galaxia de pueblos y cooperativas de producción, o la pequeña agricultura en Canelones— se desvanece en este contexto de concentración de la tierra en manos de empresas multinacionales, y se avanza en la mecanización de la agricultura. El nuevo panorama es desalentador, como señala Manuel Chabalgoity, el ordenamiento territorial se enfrenta a una organización administrativa generada por políticas sectoriales que no han sido capaces de evitar el despoblamiento y la extranjerización de las tierras. Por lo tanto, una de las misiones principales de la LOTDS es la de «[...] promover el desarrollo de la producción primaria, agropecuaria, minera y pesquera y sus cadenas de valor, articulando acciones para asegurar el uso y manejo sustentable y democrático de los recursos naturales atendiendo a su aptitud, capacidad y a su importancia estratégica para el desarrollo local y nacional, como criterio de ordenación y localización» (Chabalgoity, 2016). No cualquier actividad en cualquier localización; el objetivo fue crear una institucionalidad capaz de negociar con distintos poderes en distintas escalas y definir claros criterios de ordenación.

La planificación general de la actividad económica en Uruguay está en manos del gobierno

## EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL, LOS CONFLICTOS DE COMPETENCIAS Y...

JOSÉ L. SCIANDRO LARRIERA  
ISABEL GADINO GONZÁLEZ  
ADRIANA GOÑI MAZZITELLI

1. Artículos 230 y concordantes de la Constitución.
2. Ley Forestal n.º 15.939 del 28 de diciembre de 1987.
3. UPM Forestal Oriental del grupo: UPM Biorefining, UPM Energy, UPM Raflatac, UPM Specialty Paper, UPM Paper ENA (Europa y Norteamérica) y UPM Plywood.
4. Concretamente en el artículo 2 literal D) de la ley n.º 17.234 que determina como objetivo ambiental «[...] evitar el deterioro de las cuencas hidrográficas, de modo de asegurar la calidad y cantidad de las aguas [...]»; en el artículo 3 de la ley n.º 18.610 reconoce que el agua es un recurso natural esencial para la vida y el acceso al agua potable como derecho humano fundamental, y de acuerdo a su artículo 8 literal J), uno de los principios de la Política Nacional de Aguas es «[...] la participación de los usuarios y la sociedad civil en todas las instancias de planificación, gestión y control [...]» de los recursos hídricos; en el artículo 14 de la ley n.º 18.308 que otorga competencia a los gobiernos departamentales para categorizar el suelo así como establecer y aplicar regulaciones territoriales sobre usos, protección del suelo y policía territorial; y en la ley n.º 17.283 que habilita a los gobiernos departamentales a generar ámbitos especiales de reserva ambiental.

nacional;<sup>1</sup> esto obviamente implica restricciones a la actividad territorial y urbanística de los gobiernos subnacionales.

Limitar la competencia de una persona jurídica pública que realiza—o determina— actividades sobre el territorio y sus recursos genera tensiones económicas. Estas pueden ser el origen real de conflictos vinculados con la concurrencia de potestades referidas al mismo espacio geográfico.

En Uruguay han ocurrido conflictos de competencias en relación con la prohibición expresa de ciertos usos del suelo en algunos departamentos, que son contradictorias con políticas o planes de desarrollo económico a nivel nacional. En efecto, en el ámbito de departamentos como Lavalleja se han aprobado decretos departamentales (leyes en sentido material con fuerza de tal en la jurisdicción del departamento) que limitan los usos de suelo rural con destino a la forestación y contradicen una política de largo plazo de fomento de esa actividad de larga data en el Uruguay;<sup>2</sup> hoy consolidada por la instalación de fábricas de pasta de celulosa de origen extranjero.<sup>3</sup> El otro tema que generó conflictos más ostensibles refiere a la minería a cielo abierto y la técnica de *fracking*. Concretamente, en el departamento de Tacuarembó se aprobaron dos decretos departamentales, números 20/13 y 21/13 del 29 de noviembre de 2013; los fundamentos del legislador departamental se encuentran en su potestad de complementar la legislación nacional básica sobre las materias de medio ambiente, ordenamiento territorial y aguas.<sup>4</sup> Dichos decretos fueron impugnados por un mecanismo previsto en el artículo 303 de la Constitución por un grupo de vecinos del departamento ante la Cámara de Representantes del Poder Legislativo. Se fundaron en que la determinación de la forma y oportunidad de las actividades extractivas de minerales en todo el territorio del Uruguay es competencia de la administración nacional. En el seno de la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración de la Cámara de Representantes se produjeron dos informes: uno en mayoría, que entendía que los decretos violaban la Constitución

y la ley, y otro en minoría, que entendía lo contrario. También por mayoría de votos se resolvió la anulación de los decretos departamentales por el Poder Legislativo.

A la inversa, la reciente experiencia de la política de excepciones al ordenamiento territorial implementada por el gobierno departamental de Maldonado por medio de decretos departamentales que dejan sin efecto las directivas nacionales de ordenamiento territorial, son otro claro ejemplo de conflicto.<sup>5</sup> En un año se aprobaron cerca de 40 excepciones de diferente tipo a la planificación territorial (principalmente alturas y factor de ocupación del suelo) en terrenos de Punta del Este, La Barra, Manantiales y Piriápolis cercanos a la costa. No existió para ello ningún instrumento previo, como por ejemplo un plan localizado de desarrollo territorial, ni programa de actuación integrada (PAI). Las excepciones simplemente contradicen las Directrices Departamentales o a la propia LOTDS. El argumento para su aprobación es la falta de trabajo, cuestión que hasta el momento no ha sido solucionada porque la gran mayoría de las obras aprobadas no han comenzado, demostrando una vez más tratarse de movimientos internacionales que apuestan a la especulación inmobiliaria y no a las acciones reales que generen desarrollo local.

En definitiva, no es para nada ajeno a la realidad jurídica del Uruguay la ocurrencia de conflictos referidos a la competencia concurrente entre la administración del Estado y la administración de los gobiernos departamentales, sobre el mismo territorio, en materia de ordenamiento territorial.

Ocurridos los conflictos, hechos analizados permiten inferir que existe un componente político que juega un papel importante en este tema. En general existe una evidente diferencia de procedimientos entre los departamentos que son de diferente afiliación política partidaria a la del poder ejecutivo nacional, generando limitantes para una gestión adecuada de los conflictos (De León *et al.*, 2014).

### 3) MARCO JURÍDICO DE LAS COMPETENCIAS EN MATERIA DE ECONOMÍA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE

En general se puede afirmar que la autonomía:

[...] estructura un tipo de Estado compuesto caracterizado por la existencia de una doble instancia de poder político, la central y la autonómica, de forma semejante a como lo hace el federalismo o el regionalismo. La diferencia entre los diferentes tipos de Estados compuestos se encuentra en las respectivas parcelas de poder que corresponden a cada una de las dos instancias, en las formas de su ejercicio, e incluso en factores extrajurídicos como la cultura y la tradición política y los caracteres del proceso o de las fuerzas políticas. (cf. Aja, 1989, p. 233 y siguientes)

El Uruguay ha sido a través de sus diversas constituciones un Estado unitario. Sin perjuicio de ello, los gobiernos departamentales, como lo afirma Cajarville siguiendo a Cagnoni (1998, pp. 145-47) son la forma jurídica de la erróneamente denominada «descentralización territorial» por la doctrina; la Constitución no se refiere a una administración descentralizada;<sup>6</sup> los artículos 262 a 306 imponen para las circunscripciones territoriales que llama departamentos un «*Gobierno y Administración...*» e incluye formalmente también la función legislativa, excluyendo la jurisdiccional.<sup>7</sup>

En consecuencia, se ingresa en el campo de la autonomía con absoluta desvinculación del poder jerárquico del Ejecutivo Nacional; la autonomía de los gobiernos departamentales tiene: una componente política, en tanto sus autoridades son electas directamente por el cuerpo electoral de su circunscripción sin injerencias de otros poderes del Estado; una componente económica en cuanto a su facultad de aprobar sus presupuestos y fijar sus tributos en el marco constitucional; una componente legislativa, en tanto sus órganos legislativos pueden dictar actos reglas de aplicación general en su jurisdicción que no pueden ser

#### EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL, LOS CONFLICTOS DE COMPETENCIAS Y...

JOSÉ L. SCIANDRO LARRIERA  
ISABEL GADINO GONZÁLEZ  
ADRIANA GOÑI MAZZITELLI

5. Las excepciones se condicionan o regulan por medio del decreto departamental n.º 3965/2017 del 11 de mayo de 2017.

6. No es posible identificar cual sería a su respecto el sistema central. Cf. Cajarville, J. P. *Sobre Derecho Administrativo*, Tomo I, 3era Ed. Montevideo, 2012, páginas 761 y 762.

7. Artículos 4, 185, 262 y 283 de la Constitución.

8. Creado por ley n.º 16.112 del 30 de mayo de 1990.

9. Artículo 9 de la ley n.º 18.308 del 26 de junio de 2008.

10. Con la redacción actual dada por el artículo 504 de la ley n.º 19.355 del 19 de diciembre de 2015.

11. Del 28 de octubre de 1935.

revocados por la autoridad central salvo cuando la Constitución expresamente lo habilite, pero no por razón de jerarquía; existe una limitante: la autonomía refiere exclusivamente a la materia en que son competentes (Martins, 2006, p. 57; García de Enterría, 2006).

El territorio de todo el Uruguay está dividido en 19 departamentos delimitados por ley nacional (artículo 85, numeral 9 de la Constitución); el gobierno nacional y los diferentes gobiernos departamentales (GGDD) comparten competencia sobre el mismo territorio; la delimitación de competencia ocurre sólo en razón de materia. Una vez delimitada la materia nacional y la subnacional, adquiere relevancia jurídica el territorio como dimensión de las competencias, principalmente para separar las de los diferentes gobiernos subnacionales entre sí.

La reforma constitucional de 1967 confirió al Poder Ejecutivo calidad de órgano central de conducción y orientación política. Para ello aumentó sus potestades en varios campos y se previó la existencia de «Planes y Programas de Desarrollo» (artículo 230 de la Carta). Con base en estos fundamentos constitucionales se han aprobado varias leyes que atribuyen al Poder Ejecutivo la potestad de «fijar», «formular», o «establecer» la política aplicable en diferentes sectores de la actividad nacional y «controlar» su ejecución (Cajarville Peluffo, 2012, p. 53 y siguientes).

El Poder Ejecutivo ejerce su competencia nacional sobre las materias de medio ambiente, ordenamiento territorial y aguas a través de un ministerio con competencia específica: Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (en adelante, MVOTMA).<sup>8</sup>

La LOTDS habilita la aprobación por ley nacional de «Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible» cuyo objetivo es el establecimiento de las bases y principales objetivos estratégicos nacionales en la materia.<sup>9</sup>

El inciso 3 del artículo 262 de la Constitución encomienda a la ley la delimitación de la materia departamental y municipal con la expresa restricción de que no podrán incluir los servicios de

seguridad pública (artículos 168 -1º y -2º y 262 CU); además, el artículo 283 de la misma le otorga a los intendentes y a las juntas departamentales el derecho de reclamar ante la Suprema Corte de Justicia por «cualquier lesión que se infiera a la autonomía del departamento».

En forma genérica, la ley n.º 19.272 del 18 de setiembre de 2014<sup>10</sup> determina la materia departamental. Identifica como tal

[...] la definición y diseño de las políticas referidas al ordenamiento territorial, en el marco de las disposiciones de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, así como de la legislación vigente en materia nacional y departamental.

Con la última redacción dada por el artículo 504 de la ley n.º 19.355 del 19 de diciembre de 2015 al artículo 6 de la ley n.º 18.567 podemos afirmar que se considera, entre otras, materia de los gobiernos departamentales la protección del ambiente; esta norma se ha modificado tres veces desde su aprobación siempre con el objetivo de limitar su alcance. Actualmente dice:

Los cometidos en materia de protección del ambiente y de desarrollo sustentable de los recursos naturales, que la Constitución de la República y las leyes les asignen dentro de su jurisdicción, sin perjuicio de la competencia de las autoridades nacionales en la materia.

#### 4) LAS NOVEDADES QUE INCORPORA LA LOTDS AL SISTEMA

Desde 1935 está vigente la Ley Orgánica Municipal n.º 9.515,<sup>11</sup> que determinó la competencia básica por materia de los gobiernos departamentales.<sup>12</sup> La ley no refiere en forma genérica a la planificación urbana como cometido específico de los órganos departamentales, del contexto de sus artículos surge un marco de competencias del que puede inferirse, sin dificultad, que dicha actividad le corresponde al gobierno

departamental.<sup>13</sup> La ley n.º 10.723 del 21 de abril de 1946 sobre centros poblados y sus modificativas, atribuyó competencia a los GGDD, habilitándolos a autorizar la subdivisión de predios rurales con destino a la formación directa o indirecta de centros poblados. De este modo la llamada Ley de Centros Poblados contiene una regulación de carácter general, permitiendo la complementación y reglamentación por cada gobierno departamental; durante el trámite de aprobación de la misma se discutió la posibilidad de someter la aprobación final de las disposiciones urbanísticas a la autoridad central del Estado. En definitiva se entendió que esto no era lo correcto y se les otorgó a los gobiernos departamentales la competencia plena en la materia (ITU-Farq., 1957).

Este proceso evolutivo del marco competencial de los GGDD en materia de ordenamiento territorial se completa con la aprobación, en junio de 2008, de la LOTDS; el MVOTMA se consolida como el titular del cometido del planeamiento territorial a escala nacional.<sup>14</sup>

Los artículos 14, 68, 69 y concordantes de la LOTDS despejan todas las dudas respecto de la competencia de los GGDD en la materia, pero ahora sometidos a coordinación obligatoria a través del procedimiento administrativo de aprobación de los Instrumentos de Ordenamiento Territorial. Estos instrumentos deben contar con una autorización previa que debe dictar el MVOTMA a través de: la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA-Evaluación Ambiental Estratégica, EAE), la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT-Informe de Correspondencia) y la Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA-aprobación del Plan en lo que refiere a saneamiento integral).<sup>15</sup>

Del análisis de los artículos que imponen estas autorizaciones emerge, sin dificultad, el carácter preceptivo de esos informes previos: «se deberá solicitar» (artículo 25). El artículo 47 de la LOTDS dice que: «Los Instrumentos de Ordenamiento Territorial deberán contar con una Evaluación Ambiental Estratégica aprobada». El Decreto n.º 221/009 reafirma que para obtener la «[...] aprobación

## EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL, LOS CONFLICTOS DE COMPETENCIAS Y...

JOSÉ L. SCIANDRO LARRIERA  
ISABEL GADINO GONZÁLEZ  
ADRIANA GOÑI MAZZITELLI

**12.** De acuerdo con el ordenamiento jurídico de Uruguay, los municipios son órganos desconcentrados, no descentralizados y mucho menos autónomos en el sentido funcional, que se mantienen en la órbita de la persona jurídica gobierno departamental; no tienen competencia propia en las materias que nos ocupan, razón por la cual no son objeto de análisis en el presente trabajo. Cf. Rotondo Tornaría, en *Manual de Derecho Administrativo*, Tomo I, página 101; Prat, J.A., *Derecho Administrativo*, Tomo 5 vol. 2, pp. 56-57.

**13.** Les compete: Organizar y cuidar la vialidad pública (artículo 35, numeral 25 literales A, B, C, D, E, F, G). Dictar reglas para la edificación en los centros urbanos, que implica la ordenación de la edificación privada en núcleos urbanos, así como planes de amanzanamiento y de edificación, incluida la policía de la misma hasta los aspectos de su mantenimiento (artículo 35, numeral 26). Presentar proyectos de decretos departamentales para su aprobación ante la Junta Departamental (artículo 35, numeral 7). Planear y ejecutar las obras viales del departamento (artículo 35, numeral 38, literales A, B, y C). Velar por las playas, paseos y calzadas (artículo 35, numeral 21). Evitar las inundaciones (artículo 35, literal 16).

definitiva de un instrumento de ordenamiento territorial, deberá contarse con el pronunciamiento del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente sobre la evaluación ambiental estratégica del mismo» (artículo 8); luego se afirma que la resolución de aprobación del Ministerio: «[...] deberá ser tenida en cuenta para la preparación del documento final o proyecto definitivo de instrumento de ordenamiento territorial que será sometido a la aprobación definitiva que corresponda» (artículo 9). De lo expuesto, especialmente en el texto del decreto reglamentario, puede inferirse que la resolución de la EAE tiene efecto vinculante para el procedimiento de aprobación de los Instrumentos de Ordenamiento Territorial. Los demás informes no tienen ese carácter, lo cual otorga a la DINAMA una mayor preeminencia institucional.

Estas nuevas imposiciones en el procedimiento de aprobación son claras limitaciones al ejercicio de la autonomía en la materia ordenamiento territorial y urbanismo que tradicionalmente ejercieron los GGDD.

En definitiva, el momento de articulación entre la autoridad nacional y los GGDD ocurre en la tramitación obligatoria de la EAE; no está prevista la hipótesis de que no se pueda obtener la autorización previa y los GGDD no quieran cambiar su plan.

A la luz de los diez años de aplicación del sistema podemos concluir en lo siguiente: si bien la coordinación es muy invocada por el legislador como instrumento, no existe una adecuada respuesta para formalizarla y ejercerla; cuando el gobierno nacional es de diferente signo político que el gobierno departamental se hace más difícil la articulación de las políticas de ordenamiento territorial; la LOTDS contempla un ámbito administrativo de solución de controversias entre las diferentes administraciones sobre criterios de ordenamiento a través de procesos de negociación o mediación, de forma voluntaria y de común acuerdo entre los actores públicos involucrados (artículo 80 de la LOTDS); en los hechos nunca se usó; atento a sus características (voluntario y por consenso), en caso de conflicto no resulta viable.

## 5) TRASCENDENCIA DEL PRINCIPIO DE COMPLEMENTARIEDAD EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

En el Uruguay como Estado unitario no hay ninguna norma constitucional expresa que refiera a la existencia de leyes básicas o de requisitos mínimos como ocurre en España (artículos 149.1.23ª y 148.1.9ª Constitución Española) o en Argentina (artículo 41 inc. 3º Constitución Argentina), que obedecen a otra realidad institucional.

Sin embargo, con base en el artículo 230 de la Constitución, se han aprobado varias leyes que atribuyen al Poder Ejecutivo la potestad de «fijar», «formular», o «establecer» la política aplicable en diferentes sectores de la actividad nacional y «controlar» su ejecución (Cajarville Peluffo, 2012, p. 53 y siguientes).

Entonces, la ley nacional está facultada para regular en forma básica o con contenidos mínimos las materias que comparte con los GGDD, dejando en el campo de los legisladores subnacionales la tarea de complementar y precisar aquellos aspectos que le interesan especialmente pero, el legislador subnacional siempre debe actuar dentro del encuadre que le determina la ley nacional. Aquí es donde ingresa la complementariedad como eje central de la articulación de las competencias compartidas sobre un mismo territorio.

Este modelo de distribución de competencias legislativas es un tema medular en la identificación del eventual conflicto de competencias: determinar el contenido exacto de una ley nacional con lo «básico», o la forma en que una ley nacional puede expresar los «mínimos», no es una tarea fácil. Tampoco es fácil establecer el alcance de las facultades complementarias que puede ejercer el legislador de un gobierno subnacional (edil) cuando realiza su tarea de implementar esas leyes básicas o de requisitos mínimos.

En definitiva, estas imprecisiones sumadas a la capacidad de legislar, a nivel subnacional, sobre la misma materia es una evidente fuente

de conflicto que muchas veces termina judicializándose (Esain, 2008, p. 416 y siguientes).

En 2017 se aprobó la primera Directriz Nacional: ley n.º 19.525 del 19 de agosto de 2017. En ella se establecen las bases y principales objetivos estratégicos nacionales del ordenamiento territorial que en el futuro deberán respetar los GGDD al elaborar sus propias normas en la materia.

Por su parte los gobiernos departamentales en Uruguay tienen la facultad de legislar en las materias que corresponden a su competencia. Estas leyes, en sentido material, tienen efectos en su ámbito territorial; para distinguirlas de las leyes nacionales se las identifica como decretos departamentales, pero es unánime —tanto en doctrina como en jurisprudencia— la consideración de que tienen la naturaleza jurídica de leyes.<sup>16</sup>

En el ordenamiento jurídico de Uruguay para analizar la eventual contradicción entre la norma nacional y la departamental encontramos un artículo específico y la aplicación del principio de complementariedad.

La norma específica es el artículo 10 de la ley n.º 17.283,<sup>17</sup> que expresa:

Ninguna persona podrá desconocer las exigencias derivadas de normas nacionales o departamentales de protección y/o conservación ambiental, de igual jerarquía, dictadas en el marco de sus respectivas competencias, al amparo de normas menos rigurosas de los ámbitos departamentales o nacional, respectivamente.

De esta norma puede inferirse que, en materia ambiental, existe un criterio específico para resolver situaciones de concurrencia de competencias, a saber:

- a. Las normas nacionales y las departamentales que tengan por objeto la protección ambiental tienen la misma jerarquía, con la diferencia de que las primeras se aplican en todo el territorio nacional, y las segundas, sólo en el departamento donde fueron aprobadas.
- b. En el caso de que, una u otra, tengan disposiciones que sean más protectoras del bien jurídico tutelado, sin considerar su origen, se aplica la más rigurosa.

## EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL, LOS CONFLICTOS DE COMPETENCIAS Y...

JOSÉ L. SCIANDRO LARRIERA  
ISABEL GADINO GONZÁLEZ  
ADRIANA GOÑI MAZZITELLI

14. Anteriormente su competencia estaba determinada en el mismo sentido por los numerales 6, 7 y 8 de la ley n.º 16.112 del 30 de mayo de 1990.

15. De acuerdo con el tenor literal de los artículos 25, 47 y concordantes de la LOTDS y el artículo 9 literal a de la ley n.º 18.610.

16. Martins sobre el punto expresa: «[...] en virtud de otra disposición constitucional del mismo valor que el art. 7º, las Juntas Departamentales ejercen la función legislativa en el gobierno Departamental y sus decretos cuando contienen normas generales y abstractas, tienen “fuerza de ley en su jurisdicción” (art. 260) y pueden limitar el ejercicio del derecho de propiedad y ciertas acciones de los hombres contrarias a la convivencia vecinal». La Suprema Corte de Justicia, en reiterados fallos ha sostenido: «Las Juntas por razones de interés general y en el ejercicio de sus potestades constitucionales pueden reglamentar, limitando o suprimiendo, la protección de ciertos derechos individuales» haciendo referencia concreta al artículo 7 de la Carta (Cf. Sentencia de la Suprema Corte de Justicia n.º 28/1992 de 24/04/92, loc. cit. *Rev. Uruguaya de Derecho Constitucional y Político*, 49, página 50).

El resto de las situaciones hay que analizarlas con base en la aplicación del principio de complementariedad.<sup>18</sup>

En este mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Uruguay, en sentencia n.º 547 del 2 de agosto de 2006, en una acción de nulidad contra una resolución de la Intendencia de Montevideo, expresando que:

[...] esta Corporación es de la opinión que se asiste a una situación de competencia concurrente, en la cual las personas quedan simultáneamente sujetas a ambos órdenes de disposiciones jurídicas, o sea que se debe cumplir tanto con las exigencias que el Estado central fije dentro de su competencia, pero también con aquellas que dentro de su ámbito competencial determine el Gobierno Departamental. Ello porque, como se ha señalado por Cassinelli Muñoz: [...] la relación entre actos legislativos (ley y decreto departamental) no es de subordinación sino de distribución por materia, [y] [...] en las zonas de competencia concurrente las personas quedan sujetas simultáneamente a ambos órdenes de disposiciones jurídicas.

Continúa la sentencia diciendo que:

Reafirma este último concepto, la circunstancia de que en varios de los artículos de la propia "Ley General de Protección al Medio Ambiente" (n.º 17.283 del 28 de noviembre de 2000) se pueda extraer el reconocimiento de competencia en esta materia tanto para el Estado Central como a los Gobiernos Departamentales; pudiéndose citar a vía de ejemplo la normativa contenida en los artículos 3º, 4º, 5º, 7º lit. A, 10, etc. Justamente, el literal A) del artículo 7º establece que constituyen instrumentos de gestión ambiental, no sólo la presente ley, sino también las demás normas legales y reglamentarias, las normas departamentales... de protección del ambiente, etc. Y el art. 10 de la Ley citada...

Esta situación no se resuelve por los mecanismos de la descentralización ya que no hay jerarquía entre los sistemas orgánicos involucrados. Ocurrido el conflicto, si no se soluciona por los instrumentos

de coordinación y colaboración, eventualmente, la Suprema Corte de Justicia de Uruguay tendrá que resolver (para el caso concreto): si existe en la Constitución una reserva expresa para la ley nacional en determinada materia y, de no existir dicha reserva, siempre que cada uno de las normas en conflicto se encuentre en su ámbito propio y legítimo de competencia, resolver con base en el principio de complementariedad o en su defecto en la primacía institucional (Vázquez, 1990, p. 231); respecto a este último se comparte el criterio de la jurisprudencia española de que no es la respuesta deseable para evitar el agravamiento de la situación de conflicto institucional entre las administraciones centrales y las subnacionales.

De todas formas, la solución de complementar está sujeta a limitantes señaladas por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de España: frente a competencias concurrentes, el ejercicio de las funciones que cumplan los GGDD no puede implicar una interferencia o impedimento absoluto del ejercicio de las competencias del Estado; este no puede verse privado del ejercicio de sus potestades; está en juego el interés general, que debe prevalecer sobre los intereses que puedan tener otras entidades territorialmente afectadas. A su vez, se requiere que la competencia del Estado se ejerza de manera legítima: dentro del marco legal de la determinación de la competencia; que se utilicen previamente cauces cooperativos para escuchar a los GGDD limitados; que la afectación de la autonomía se realice con la mínima lesión posible (Coscolluela Montaner, 1991, pp. 3561-62).

En ese entendido, es admisible la existencia de requerimiento específico de los GGDD que —sin prohibir la actividad o los hechos relacionados con la misma—, soliciten exigencias complementarias más rigurosas en el departamento de que se trate: el instituto de la autorización complementaria es perfectamente aplicable; ejemplo de ello es el decreto departamental de la Junta Departamental de Maldonado<sup>19</sup> «...sobre el Manejo de Áridos en el Departamento de Maldonado». Esta norma departamental complementa la regulación

nacional sobre extracción de estos minerales; todo emprendimiento con el objetivo referido debe ser autorizado por la Intendencia Departamental de Maldonado (nivel subnacional). Este requisito se complementa y se suma con la obtención de la autorización por el órgano (nacional) con competencia en la materia: la Dirección Nacional de Minería y Geología (DINAMIGE) dependiente del Ministerio de Industria, Energía y Minería.

## 6) CONCLUSIONES

Con la LOTDS se incorporó la variable ambiental al ordenamiento territorial. Ello implicó que las potestades de diferentes órganos de la administración se ejerzan sobre un mismo ámbito que constituye el soporte físico de una pluralidad de actividades públicas y privadas.

A partir de la aprobación de la LOTDS los GGDD enfrentan una nueva limitante a su autonomía: su tradicional competencia en materia de ordenamiento territorial queda sometida a la coordinación obligatoria con las autoridades nacionales en la materia a través del procedimiento administrativo de aprobación de los Instrumentos de Ordenamiento Territorial.

Cuando se limita la competencia de los GGDD con relación al territorio y sus recursos se generan tensiones económicas; estas pueden ser el origen real de conflictos vinculados con la concurrencia de competencias referidas al mismo espacio geográfico.

Los conflictos ocurridos hasta ahora se vinculan con el ejercicio de la autonomía legislativa a nivel departamental prohibiendo (Lavalleya y Tacuarembó) o permitiendo (Maldonado) ciertos usos del suelo, que son contradictorios con políticas de ordenamiento territorial o planes de desarrollo económico a nivel nacional. Ello genera conflictos para los cuales el sistema no tiene mecanismos hábiles para su resolución, lo que se ve agravado cuando el gobierno departamental es de diferente orientación política a la del gobierno nacional.

## EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL, LOS CONFLICTOS DE COMPETENCIAS Y...

JOSÉ L. SCIANDRO LARRIERA  
ISABEL GADINO GONZÁLEZ  
ADRIANA GOÑI MAZZITELLI

17. La ley n.º 17.283 del 28 de noviembre de 2000 contiene un conjunto de disposiciones que definen la política, los cometidos y funciones sobre la materia ambiental; el objetivo de la ley es establecer provisiones generales básicas atinentes a la política nacional ambiental (artículo 5).

18. Anuario D. A., T. VII, casos 200 y 2001, Montevideo, 1999, pp. 276-277; Anuario D.A., T. XVII, casos 168 y 170, Montevideo, 2009, página 192.

19. Decreto departamental de la Junta de Maldonado n.º 3921 del 24 de septiembre de 2013.

En referencia a la potestad legislativa de los GGDD, en su jurisdicción, y su eventual contradicción con leyes nacionales de requisitos mínimos o básicos, cobra especial significación el principio de complementariedad. Este implica que la ley nacional está facultada para regular en forma básica o con contenidos mínimos las materias de competencia compartida con los GGDD, dejando en el campo de los legisladores subnacionales la tarea de complementar y precisar aquellos aspectos que le interesan especialmente, pero con la limitante de actuar dentro del encuadre que le determina la ley nacional.

A partir del análisis doctrinario y jurisprudencial de resolución de conflictos por concurrencia de competencias se pueden identificar criterios para la prevención y resolución en el campo del ordenamiento territorial:

1. Cuando estamos frente a normas «[...] nacionales o departamentales de protección y/o conservación ambiental, de igual jerarquía [...]» se debe aplicar la más rigurosa conforme el claro mandato legal del artículo 10 de la ley n.º 17.283.
2. Las Leyes nacionales que establecen los requisitos básicos o mínimos deben hacerlo respetando el marco constitucional y legal vigente, lo que implica no vaciar de todo contenido posible la competencia concurrente de los GGDD, buscando que la afectación de la autonomía se realice con la mínima lesión posible.
3. Los decretos departamentales, con valor de ley en su jurisdicción, no pueden implicar una interferencia o impedimento absoluto del ejercicio de las competencias del Estado, permitiendo lo que la ley nacional prohíbe o viceversa.
4. Los GGDD pueden utilizar el instituto de la autorización complementaria como existencia de requerimiento específico en su jurisdicción impuesto por medio de decretos departamentales, sin prohibir la actividad o los hechos relacionados con la misma, pero estableciendo exigencias complementarias más rigurosas en el departamento de que se trate. ✕

AJA, E. (1989). La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en España. Balance y perspectivas. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 4, septiembre-diciembre.

ALTMANN, L. y MARTÍNEZ, E. (2016). *Entre la macrocefalia estructural y el policentrismo emergente. Modelos de desarrollo territorial en el Uruguay (1908-2011)*. Montevideo: Ed. CSIC, Udelar.

BAUMAN, Z. (2010). *Tiempos líquidos*. Barcelona: ed. Tusquets.

CAGNONI J. A. (1998). El régimen autonómico departamental en la Constitución reformada. *Rev. Derecho Público*, 14, Montevideo.

CAJARVILLE PELUFFO J. P. (2012). El Poder Ejecutivo como conductor de políticas sectoriales en la legislación uruguaya. *Sobre Derecho Administrativo*, Tomo I, 3era edición. Montevideo.

CHABALGOITY, M. (2016). Un nuevo marco institucional de ordenamiento territorial para el desarrollo sostenible. En Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo, *Ateneos* 2. Montevideo: ITU-FADU.

COSCULLUELA MONTANER, L. Presupuestos constitucionales de las competencias urbanísticas. En Martín Retortillo, S. (coordinador), *Estudios sobre la Constitución española (Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría)*. Tomo IV. Madrid: Editorial Civitas S.A.

DE LEÓN, F. et al. (2014). «Toma de decisión en la actividad minera: aportando a una gestión sustentable». Monografía para el taller interdisciplinar de Tópicos Regionales III. Licenciatura en Gestión Ambiental. CURE, Maldonado, Udelar.

ESAIN, J. (2008). *Competencias Ambientales. Fuentes. Distribución y alcance de las funciones administrativas, legislativas, y jurisdiccionales. Presupuestos mínimos de protección*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (2006). *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. 4ª edición. Madrid: Civitas.

INSTITUTO DE TEORÍA DE LA ARQUITECTURA Y URBANISMO (1957). *Antecedentes de la Ley de Centros Poblados*. Montevideo: Facultad de Arquitectura.

MARTINS, D. H. (2006). *El Gobierno y la Administración de los Departamentos*. Tomo II. Montevideo: Ed. Ingranusi Ltda.

MENÉNDEZ REXACH, Á. (2013). Planificación hídrica y territorial: coordinación de competencias. En Domínguez Serrano, J. (coord.), *Agua y territorio: Derechos de los ciudadanos y organización Administrativa* (pp. 61-96). Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.

MUSSO, C. (2007). *Las escalas óptimas de gestión para el territorio uruguayo y definición de criterios para su articulación e instrumentación*. Montevideo: Facultad de Arquitectura-Udelar, DINOT-MVOTMA.

PIÑEIRO, D. (2012). Land grabbing: concentration and “foreignisation” of land in Uruguay. *Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'études du développement*.

PRAT, J. A. (1984). *Derecho Administrativo*. Tomo 5 vol. 2. Montevideo: Acalí Editorial.

ROTONDO TORNARÍA, F. (2014). *Manual de Derecho Administrativo*. Tomo I. 8va edición. Montevideo: editorial Del Foro.

VÁZQUEZ, C. (1990). Algunas reflexiones acerca de los criterios aplicables a la solución de antinomias entre ley nacional y acto legislativo departamental. *Anuario D.A.*, TII. Montevideo.

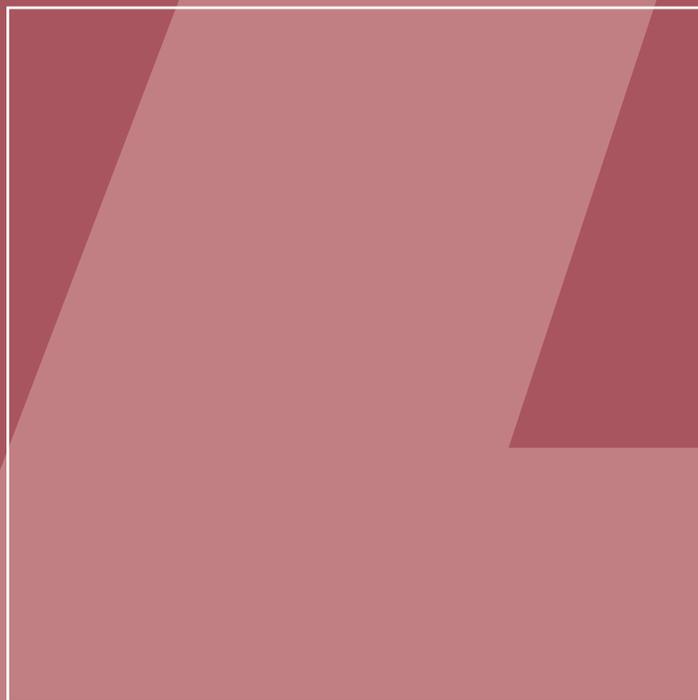
## EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL, LOS CONFLICTOS DE COMPETENCIAS Y...

JOSÉ L. SCIANDRO LARRIERA  
ISABEL GADINO GONZÁLEZ  
ADRIANA GOÑI MAZZITELLI



**PROCESO PLANIFICADOR DE  
LA LEY FUNDANTE *VERSUS*  
PROCESO EN CURSO**

LEY 18.308 DE ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL Y DESARROLLO  
SOSTENIBLE



**#ARTÍCULO**



# PROCESO PLANIFICADOR DE LA LEY FUNDANTE *VERSUS* PROCESO EN CURSO

## LEY 18.308 DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE

RICARDO GOROSITO  
PABLO LIGRONE  
ASTRID SÁNCHEZ

**Ricardo Gorosito.** Doctor en Derecho y Ciencias Sociales (Udelar, 1979). Profesor adscripto en Ciencia Política (Udelar, 1989), ex profesor titular de Ciencia Política (UCUDAL), profesor titular de Derecho Ambiental (UCUDAL). Docente de la Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (FADU-Udelar). Líneas de investigación: derecho ambiental y ordenamiento territorial.

**Pablo Ligrone.** Arquitecto (Udelar, 1982). Doctor en Ordenamiento Territorial y Urbanismo (Université Sorbonne Nouvelle, Paris 3, 1995). Profesor titular de Teoría del Urbanismo (FADU-Udelar). Director académico de la Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Investigador Nivel 1 ANII. Líneas de investigación: territorio, ambiente y desarrollo. Socio de Bastides con Astrid Sánchez.

**Astrid Sánchez.** Arquitecta (Udelar, 2010). Diploma en Especialización en intervención en el patrimonio arquitectónico (Udelar, 2012). Especialista en Evaluación Ambiental Estratégica (Universidad Politécnica de Madrid, 2014). Maestranda en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (FADU-Udelar). Líneas de investigación: territorio, ambiente y desarrollo. Socia de Bastides con Pablo Ligrone.

## RESUMEN

El Sistema de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible uruguayo, fundado por ley n.º 18.308 e incardinado como instrumento constitucional, vive una década de aplicación y un proceso de cambio que, en muchos casos, no guarda coherencia tanto con la configuración inicial de la ley como con las condicionantes de legitimidad constitucional que para el mismo se derivan de la Carta. Los principales proyectos de transformación nacional, los problemas cruciales del ambiente y las nuevas leyes que, por su materia, deberían aplicarlo, lo eluden. Las innovaciones sustantivas aportadas por el sistema en su matriz constitucional y reafirmada por la ley fundante «participación – transversalidad – garantías ambientales» son vulneradas o soslayadas en los asuntos nacionales más trascendentes. Como reacción, la sociedad civil organizada, el Congreso de Intendentes, la academia, los vecinos han encontrado en la ley, sus principios, sus instrumentos y en los derechos territoriales que consagra, nuevas vías de participación en temas tan relevantes.

**Palabras clave:** proceso planificador/sistema de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible/regresiones legislativas/participación/evaluación ambiental estratégica

## DE LOS CAMINOS DE PLANIFICACIÓN A LA CONSTITUCIÓN DE UN SISTEMA

La fase de la colonización, enmarcada en la aplicación en las Leyes de Indias, encuentra, en las tierras de la Banda Oriental del río Uruguay, una hoja en blanco sobre la cual dibujar un territorio que se incorpora, apenas encontrado, a la Corona española. El concepto de ciudad-territorio, la tradición de los Cabildos —siguiendo la estructura de los Consejos castellanos—, los rudimentos de las tecnologías del transporte y de la construcción de la época, y la simple y eficiente cuerda de 12 nudos egipcia, conforman la acotada caja de herramientas a desplegar para generar el ordenamiento primigenio.

La geografía física, su inserción en las luchas fronterizas de los poderes imperiales, su puesta en valor pecuaria y el puerto natural de Montevideo condicionan los rasgos fundamentales del modelo territorial dendrítico colonialista (Racionero, 1978) que la historia reafirma hasta el presente. La cuadrícula, abstracta y fractal, impuesta sobre todo relieve, genera los amanzanados en la fundación de poblados y de sus entornos rurales, y se instala en el «ADN cultural» de los orientales, notoriamente de los fraccionadores profesionales.

«Durante un siglo (1729-1827) los cabildos en el Uruguay ejercieron el gobierno municipal de las ciudades con una amplia jurisdicción que dio origen a la división territorial en Departamentos» (Martins, 1978, p. 127). Así nace el país: «El Estado Oriental del Uruguay es la asociación política de todos los ciudadanos comprendidos en los nueve departamentos actuales de su territorio» (Constitución de la República, 1830, artículo 1°).

Resulta relevante, para comprender la dialéctica Poder Ejecutivo – gobiernos departamentales, constatar que Uruguay no se «divide» en *departamentos*, como se imparte en la enseñanza oficial, sino que Uruguay nace de su asociación política, lo que reivindica y reafirma la idea de la autodeterminación de los pueblos libres, principio tan caro para Artigas, plasmado en el pabellón patrio en

### PROCESO PLANIFICADOR DE LA LEY FUNDANTE **VERSUS** PROCESO EN CURSO

RICARDO GOROSITO  
PABLO LIGRONE  
ASTRID SÁNCHEZ

el que cada una de las nueve franjas representan aquellos primeros departamentos. No debería asombrar entonces, ni siquiera a un montevideano, la defensa de la autonomía departamental.

La Constitución de 1830 garantiza la libertad política sobre la base de retomar la soberanía particular de los pueblos, la que, sin embargo, al ser enmarcada en el *jus naturalismo* contractualista, fundante del Estado unitario, generó una tensión que, ora bajo la forma campaña-ciudad ora bajo la forma centralización- descentralización, ha atravesado toda la evolución histórica de la República.

Las Leyes de Indias mantienen vigencia en el Uruguay independiente en todo lo que no fuera modificado por el nuevo Estado republicano. Como lo señala Álvarez Lenzi (1986, p. 32), la alteración más importante es la pérdida de la «ciudad-territorio» en favor del núcleo urbano. Las tierras públicas de las jurisdicciones pasan, progresivamente fragmentadas, al dominio privado.

Hay que esperar al Reglamento para el Trazado de Pueblos y Colonias de 1877, análogo a la ley Avellaneda (Ley 817 de Argentina de 1876)<sup>1</sup> para que un nuevo concepto de ciudad-territorio resurja, esta vez de la mano de la planificación y de la geometría del parcelario, en pleno despegue de la política de estado de fomento de la inmigración europea y del proceso de colonización agrícola del sur y oeste del país, que duró seis décadas, acompañado de proyectos de reafirmación de la soberanía en zonas de frontera, estos últimos con escasas consecuencias. «Básicamente, como lo manifiesta Melitón González, el objetivo perseguido es conducir la formación de centros agrícolas, previendo además la circunstancia de que en ellos se desarrollen núcleos urbanos» (Álvarez Lenzi, 1986, p. 34).

Desde el inicio de la política de alambramiento de los campos, la reforma escolar vareliana y la mejora de las razas de ganado, pasando por la construcción de un Estado moderno, socialdemócrata, de vanguardia en el contexto internacional, transcurren setenta años de liderazgos de estadistas que generan y plasman proyectos de país, proyectos de territorio.

En la inmediata segunda posguerra el Estado incorpora, progresivamente, la planificación como técnica indispensable en un mundo radicalmente diferente al del siglo XIX. En la materia, el país se plantea, desde la planificación física asociada a la promoción económica, un modelo genérico de país agrario, moderno, integrado, que refuerce el desarrollo local en toda su extensión frente a la ya consolidada macrocefalia montevidéana. Busca reforzar la alianza entre ciudad y territorio productivo, concretando la aprobación de la Ley de Centros Poblados en 1946 (con la singularidad de los centros poblados de huertos) y la ley de creación del Instituto Nacional de Colonización en 1948. En las décadas del cincuenta y sesenta, la planificación permea en ciertos grupos de profesionales, intelectuales y políticos, instalándose en las instituciones del Estado, en la academia y en la Constitución de la República. Algunos hitos relevantes: el Censo Nacional de 1963, la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico creada ese mismo año y su Plan Nacional de Desarrollo de 1965, y la creación, en la Constitución de 1967, de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto como contrafuerte del presidente de la República en materia de planificación.

Desde fines de los sesenta hasta mediados de los ochenta el Uruguay consolida su rol de articulador o rótula de flujos y punto de acumulación para los países vecinos, luego de un nacimiento como país tapón y de funcionar, durante casi un siglo y medio de vaivenes, como preseca cortejada por Argentina y Brasil y como amortiguador entre ellos. La integración de las infraestructuras de comunicación y energía, los protocolos comerciales y proyectos regionales como la Cuenca del Plata anticipan y preparan la conformación del MERCOSUR.

Ante la comprensión del nuevo contexto internacional de globalización creciente y siempre con la conciencia de la dependencia histórica de Uruguay con sus linderos, un nuevo ciclo de modernización se planifica; el proyecto de Puente Buenos Aires Colonia asociado luego al Eje Vial del Cono

Sur, la ley de promoción forestal, la ley de puertos, la creación del Programa de Desarrollo de las Ciencias Básicas (PEDECIBA) y el proyecto de creación de una antena del Instituto Pasteur en Uruguay, la promoción del MERCOSUR y la reivindicación de su sede en Montevideo y la preparación de la trazabilidad del ganado, son algunas pinceladas representativas de este nuevo proyecto de país. Muchos de estos asuntos fueron plasmados en el Plan Nacional de Acción del Uruguay para la Cumbre Mundial de las Ciudades Hábitat II en 1996.

En esta década y media, se procesa la fase de incubación del ordenamiento territorial y desarrollo sostenible.

Por una parte, asociado al Puente y al Eje Vial, se desencadena un proceso de aprendizaje, ensayo y laboratorio de producción de conceptos, instrumentos y técnicas de planificación para interactuar en las nuevas claves y desafíos de los territorios en el encuentro de dos siglos. Las cooperaciones técnicas en ordenamiento territorial de Francia, para el Gobierno Nacional y el conjunto del país, y de España, para el Gobierno de Montevideo, ayudaron a dar un salto cualitativo sustancial.

Por otra parte, la creación en 1990 del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) constituye un hito revolucionario en el fortalecimiento de las capacidades del Estado. Desde sus primeros años se redactó el proyecto de ley de Ordenamiento Territorial, se aprobó la ley n.º 16.466 de Impacto Ambiental, se creó la política de asesoramiento en planificación a todos los departamentos del país mediante convenios.

## EL SISTEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE

Los cambios políticos acaecidos en los primeros años del siglo XXI permitieron articular las mayorías parlamentarias que consagraron una ley que se había buscado por casi veinte años.

### PROCESO PLANIFICADOR DE LA LEY FUNDANTE VERSUS PROCESO EN CURSO

RICARDO GOROSITO  
PABLO LIGRONE  
ASTRID SÁNCHEZ

1. Ver estudio comparado y aplicación de ambas normas a los litorales del río Uruguay en Medina, 2013, p.174 y siguientes y Atlas.

El proceso más directamente vinculado a la constitución del Sistema de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (SOTDS) se abre con la ya referida creación, en 1990, del MVOTMA y de la consiguiente búsqueda para dotar a esos tres núcleos competenciales de la nueva Secretaría de Estado de los instrumentos legales y reglamentarios necesarios para el desarrollo, eficaz y eficiente, de sus objetivos de política pública. Las dinámicas de desarrollo legislativo y normativo no fueron, notoriamente, sincrónicas sino que las competencias de ordenamiento territorial fueron las más postergadas en su concreción y fortalecimiento.

Entre el acto legislativo que nominó, entre los cometidos del Estado Central, al ordenamiento territorial, que lo fue la ley n.º 16.112 de mayo de 1990 (en cuyo marco el legislador se limitó a indicar que el contenido de dicho cometido eran los planes nacionales de desarrollo urbano y territorial), y la aprobación de la ley n.º 18.308, se interpone la reforma constitucional del año 2004 que tiene el efecto de constitucionalizar al ordenamiento territorial como herramienta básica de la protección ambiental y del desarrollo sostenible.<sup>2</sup>

En este sentido el mandato del constituyente, jerárquicamente superior al mandato del legislador del año 1990, no solamente consagra al ordenamiento territorial (OT) como cometido esencial del Estado, sino como requisito para la validez de todos los actos de protección ambiental que se cumplan en ejecución del artículo 47.

El ordenamiento territorial, pensado en el artículo 47, responde a una visión sistémica y coherente.

En la constitucionalización del paradigma de la sostenibilidad que opera el artículo 47, el OT está erigido como la herramienta primera y prioritaria, por lo que la ley n.º 18.308 en sus artículos 1 a 5 desarrolla, precisamente, los contenidos constitucionales de esa relación íntima entre ordenamiento territorial y desarrollo sostenible (DS). Todo el resto de la ley, así como todo acto jurídico derivado, en sus aspectos instrumentales, orgánicos y procedimentales debe asegurar, de manera

coherente, esos contenidos que el OT tiene por su constitucionalización en el contexto del artículo 47.

Es por ello por lo que la ley n.º 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS) funda un sistema en los términos exigidos por el constituyente. Este sistema relaciona todo lo preexistente que sea compatible y genera un enlace a todo desarrollo futuro en esta materia. Por lo tanto, no sería legítimo engendrar actos, leyes o instrumentos que, de cualquier manera, estén fuera del SOTDS constitucionalizado o generen un sistema paralelo autárquico e incoherente con las notas que el constituyente estableció.

## EL PROCESO PLANIFICADOR DE LA DÉCADA: ENTRE AVANCES Y RETROCESOS

La propia promulgación de la ley constituyó el cierre de una etapa y sentó las bases para una transición hacia la consolidación del *estado ambiental de derecho propio del siglo XXI*, con un texto insertado, claramente, en el paradigma de la sostenibilidad, idóneo para conducir los procesos abiertos que desafían a la nación.

La participación, la transversalidad sistémica y las garantías ambientales, con la fuerte afirmación y proyección de los derechos territoriales de las personas en el contexto de los derechos humanos, conforman la tríada esencial de las innovaciones del sistema.

La LOTDS da a los gobiernos departamentales (GGDD) los contenidos y las herramientas para canalizar y organizar el efectivo gobierno de sus territorios, dando caminos para superar la mera administración tradicionalmente sin rumbo.

La LOTDS da al Poder Ejecutivo (PE) la oportunidad de coordinar transversalmente y efectivamente su accionar, planificado, tradicionalmente sectorial. En este aspecto, más allá de una visión más crítica que seguidamente se expondrá, es evidente que la LOTDS promueve logros que, bien direccionados, son basamento positivo de acción política integrada.

Sobre esta base de positividad corresponde formular críticamente un proceso reflexivo, que se detenga en las distorsiones y problemas entre el deber ser de un sistema previsto y la realidad de sus aplicaciones.

En este sentido algunas preguntas se imponen: ¿Por qué el artículo 47 de la Constitución y su ley estrella 18.308 (LOTDS), derivada de este, se distorsiona de inmediato? ¿Por qué una ley creada mediante un proceso altamente participativo, de más de década y media de contribuciones de un importante abanico de instituciones, cientos de actores técnicos, académicos, empresariales y de la sociedad organizada, cooperaciones internacionales de varios de los países que están a la vanguardia del ordenamiento territorial y del desarrollo sostenible, es desarticulada apenas fue aprobada? ¿Por qué no aplicarla, evaluarla y, recién luego, constatando las dificultades y problemas, los aciertos y potencialidades, ajustarla y corregirla? ¿Por qué una ley de la más alta calidad de estructura y contenidos —reconocido esto por especialistas nacionales y extranjeros—, no es aplicada a través de su sistema instrumental y de la manera rica y versátil con que fue concebida y, sin aplicarla, es cambiada en aspectos sustantivos? ¿Por qué no se formó al personal especializado y responsable de la instrumentación de la LOTDS para comprender y aplicar a fondo la ley tal cual fue creada? Si, como sostienen algunos legisladores y responsables de la aplicación de la ley, aún hoy, a diez años de su vigencia, «la ley no se sabe aplicar porque es nueva» ¿cómo, de inmediato, se fue tan sagaz en hacer modificaciones de precisión quirúrgica para empantanar y complicar la elaboración de instrumentos tales como las ordenanzas y los Programas de Actuación Integrada (PAI)?

## LAS REGRESIONES LEGISLATIVAS

En los primeros diez años de aplicación de la ley n.º 18.308 se constatan innumerables actos de desbaratamiento del SOTDS tanto por

## PROCESO PLANIFICADOR DE LA LEY FUNDANTE VERSUS PROCESO EN CURSO

RICARDO GOROSITO  
PABLO LIGRONE  
ASTRID SÁNCHEZ

2. La circunstancia de que la mención al ordenamiento territorial sea como exigencia de un basamento de validez de la política nacional de aguas y saneamiento no implica desconocer que, en el artículo 47, todo su contenido está referido a la protección del bien jurídico tutelado por excelencia que es el *medio ambiente*, de manera que el ordenamiento territorial guarda, en la Constitución, una relación de medio a fin con dicho valor constitucional protegido, el *medio ambiente*, y no exclusivamente con el micro bien ambiental *agua*. Independientemente de lo anteriormente expresado, la referencia que el constituyente hace a la protección del ciclo hidrológico como tal proyecta el ordenamiento territorial en toda la dimensión espacial del territorio.

modificaciones groseras de las reglas de juego como por malas praxis. Basta con escuchar a numerosos actores de las instituciones públicas del Estado Central como de los gobiernos departamentales y al propio Congreso de Intendentes, así como leer la prensa cuando trata temas de grandes emprendimientos inmobiliarios, mineros, energéticos, industriales, portuarios y sobre el manejo del agua o las actas del Parlamento en el tratamiento de la casi totalidad de las modificaciones introducidas al SOTDS, para confirmar la envergadura y diversidad de las distorsiones. Aratirí, regasificadora, UPM 2, Puerto de Aguas Profundas, Dique Mauá, el agua en el Santa Lucía y Laguna del Cisne, la reconversión ferroviaria, son algunos de los asuntos nacionales en los cuales el ordenamiento territorial y el desarrollo sostenible, o sea la aplicación del SOTDS, estuvo ausente. Leyes completas relativas con la materia central del OT y DS como el agua, la minería, el riego, las directrices nacionales y las directrices costeras, fueron concebidas con ajenidad a la Constitución de la República, en especial al margen y contrarias al artículo 47 y a aquellos artículos de la constitución que consagran las competencias de los poderes del Estado, vulnerando asuntos esenciales como la autonomía departamental.

Este apartado, apenas introductorio, con ejemplos y no aspirando a ser exhaustivo, presenta sintéticamente algunos de los temas de esta materia que han estado en el debate público de los últimos tiempos, mostrando la variedad de tipos y dimensiones de las regresiones y algunos de sus impactos más severos.

El concepto de regresión legislativa tiene dos dimensiones fundamentales para el caso:

- > La desnaturalización del sistema (SOTDS).
- > La pérdida de derechos ya consagrados.

En especial, las tres innovaciones ya referidas surgidas con el SOTDS, participación – transversalidad – garantías ambientales, son ampliamente vulneradas por las modificaciones legislativas y por las malas praxis.

Estas regresiones legislativas se pueden describir dentro de tres grandes grupos:

- > Por modificaciones a la norma.
- > Por ausencia de aplicación.
- > Por mala praxis.

Por una parte, era esperable que una ley tan revolucionaria, que cambia las prácticas tradicionales adjudicándole a los gobiernos departamentales explícitas competencias y consagra los derechos territoriales de las personas, requiriera, obviamente, de una profunda y completa difusión, formando a los actores responsables para su correcta aplicación. Sin embargo, lejos de ocurrir esto, se promueven y toleran malas praxis permitiendo instalar modos incorrectos de aplicación.

Por otra parte, a través de leyes de presupuesto que constitucionalmente no son idóneas para incluir rubros no presupuestales se modifica año tras año la LOTDS, y se perjudica así a todo el sistema.

De este modo inoculando modificaciones legales a la manera de *virus sintéticos especialmente diseñados* se han atacado piezas instrumentales (eliminación del «supletorio» del artículo 19), procedimientos (eliminación de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) de los instrumentos nacionales y de las autorizaciones ambientales previas (AAP) de los especiales), conceptos esenciales (banalización de la categorización de suelos desnaturalizando la definiciones del suelo rural), se ha generado parálisis del sistema de fraccionamientos (ley n.º 19.044 más ley n.º 18.367 y modificativas), se ha generado confusión (categorías definidas por usos reales del suelo vs. tamaño de los lotes ley n.º 19.044).

Además, el proceso planificador cursado en la década, si bien ha acumulado positivamente instrumentos en cantidad, ha sufrido *la ausencia de planificación en asuntos cruciales y estratégicos que no cumplen con la participación, la transversalidad y las garantías ambientales*. Es notable que esas cuestiones cruciales se hayan viabilizado sin instrumentos de OT y DS. Tal es el caso de una serie

de leyes y emprendimientos que no cumplieron con respetar el rol matricial del sistema instaurado por la ley. Ejemplo de ello son:

- > La ley de Política Nacional de Aguas y la reforma de la ley de riego, inequívocamente comprendidas en el mandato del artículo 47 constitucional, fueron tramitadas fuera del Sistema de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Ninguna de las dos se basa en el ordenamiento territorial: no son un instrumento de OT y DS, no tuvieron evaluación ambiental estratégica y carecieron de la participación pública. Igualmente ocurre con el Plan Nacional de Aguas, aunque podría considerarse como un plan de trabajo de una unidad ejecutora en lugar de un instrumento de planificación del recurso.
- > La Ley de Minería de Gran Porte, que en el artículo primero obliga al ordenamiento territorial, no fue aplicada hasta ahora ni siquiera al proyecto Aratirí. Inclusive, no se ha registrado ningún instrumento que haya implicado a una explotación minera.
- > La ley de designación de predios para el puerto de aguas profundas, siendo materia estructural y estratégica, no se sometió a instrumento de OT y DS alguno, ni a AAP, ni a EAE, ni a participación pública.
- > Regasificadora en su totalidad, no se sometió a instrumento de OT y DS alguno, ni a EAE, ni a participación pública en el marco de la ley n.º 18.308.
- > Segunda planta de UPM debió ser considerada con todos sus componentes y en la totalidad del sistema en que se concibe (producción, infraestructuras, transporte, entre otros) y por ello debió ser objeto de un instrumento de escala nacional, sometiéndose a las correspondientes EAE y a la participación pública.
- > Contratos para la explotación de Hidrocarburos *offshore*, tampoco fueron sometidos a instrumento de OT y DS alguno, ni a EAE, ni a participación pública.

PROCESO PLANIFICADOR  
DE LA LEY FUNDANTE  
**VERSUS** PROCESO EN  
CURSO

RICARDO GOROSITO  
PABLO LIGRONE  
ASTRID SÁNCHEZ

## La eliminación de la Evaluación Ambiental Estratégica

La eliminación de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) de los Instrumentos de planificación nacional,<sup>3</sup> merece un distinguido particular por lo flagrante y explícito de esta regresión legislativa, directa en contra de un derecho humano constitucionalmente consagrado. Cabe recordar que dicha evaluación debería analizar, entre otras cosas, los costos de oportunidad de realizar o no el emprendimiento en cuestión, dejando a la vista todas las consideraciones favorables y desfavorables desde el punto de vista de su sostenibilidad (económica, ambiental y social).

El argumento esgrimido para fundamentar dicha eliminación resulta altamente preocupante al sostener que la elaboración de la EAE correspondería al Poder Ejecutivo y también su control y aprobación. Con esta afirmación se está en una grave y múltiple equivocación.

En primer lugar por no generar un informe de Evaluación Ambiental Estratégica y por otro lado impidiendo que la población conozca los aspectos relevantes de la situación ambiental del área comprendida en los instrumentos..., los objetivos de protección ambiental contemplados en el instrumento..., los probables efectos ambientales significativos que deriven de la aplicación del instrumento..., la selección de alternativas dentro del mismo..., las medidas previstas para prevenir, reducir o compensar los efectos ambientales significativos negativos..., la descripción de las medidas previstas para monitorear... de este modo hace que no se cumpla ni con la transversalidad, ni con la participación ni con garantías ambientales correspondientes. Esta eliminación, disimulada tras un argumento de achicar burocracia, es contraria a todos los contenidos del artículo 47 de la Constitución.

## Supletorio y programas de actuación integrada

La LOTDS concibió al sistema instrumental como abierto, versátil y sin prelación temporal ni jerárquica imperativa (Gorosito, Ligrone y Sánchez, 2009). Los instrumentos especiales podían asumir, en aplicación del artículo 19 en su versión original (LOTDS 2008), el carácter «supletorio». Este término, acuñado por el senador doctor Brescia en el trabajo en comisión para expresar sintéticamente su rol estratégico en la dinámica de los procesos territoriales, fue extirpado en la ley de presupuesto n.º 18.719 de 2010, con la argumentación de dificultades de interpretación. Lejos de ello, la eliminación del término «supletorio» y la inclusión (inútil) del término «derivado» modificó estructuralmente al sistema instrumental original. El verdadero fundamento ideológico se aprecia en los resultados: a) paralizó toda iniciativa de Programas de Actuación Integrada; b) generó una prelación temporal obligatoria; c) y, empujando a la elaboración de directrices departamentales, desencadenó la categorización «al barrer» de decenas de miles de hectáreas de suelo «potencialmente transformable», con una inflación especulativa de la tierra de dimensiones ampliamente superiores a la archicriticada faja costera de fraccionamientos fantasmas en aplicación de las excepciones de la Ley de Centros Poblados.

La liberalización del suelo y su no planificación es el resultado explícito de la eliminación del término supletorio.

El doctor Carlos Castro en su tesis para la Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (MOTDU, FADU-Udelar) señala con claridad que este cambio, lejos de ser una aclaración interpretativa, «Implica un cambio conceptual de importancia en su funcionalidad como instrumento: el considerarlos supletorios de las figuras de mayor generalidad, suponía que en defecto de estas podían asumir sus contenidos, cosa que ahora les está vedado» (2015, p. 56).

### La participación de las personas vulnerada por las directrices departamentales al categorizar suelo

La caja de herramientas creada por la LOTDS tiene una docena de tipos de instrumentos de OT y DS con roles específicos para cada uno de ellos. La ley asignó a las Directrices Departamentales (DD) contenidos estructurales y de decisiones principales sobre los procesos de ocupación, desarrollo y uso del mismo. Es, típicamente, un instrumento estratégico-estructural, de ninguna manera de detalle.

Desde el gobierno nacional se promueve, con fuerza, la categorización del suelo de toda la superficie departamental a través de las DD. Esta categorización no solamente está reñida con la especificidad del instrumento DD, sino que impide el ejercicio del derecho constitucional de la participación de las personas, ya que, a texto expreso, el artículo 25 de la LOTDS no obliga a someterlas a audiencia pública. Aun en los casos donde en forma voluntaria se realizó alguna audiencia pública, el derecho de participación sólo fue posibilitado en una localidad y no en todas. Por lo tanto, los vecinos ven categorizadas sus tierras sin posibilidad de ejercer sus derechos. Cabe destacar que la categoría de suelo y sus modificaciones significa cambiar los derechos y obligaciones en cuanto al uso y ocupación del suelo y el contenido mismo del derecho de propiedad y, por consiguiente, tiene efecto directo en el precio de los terrenos y en los estilos de vida que en ellos se puede desarrollar.

### Uso de la categorización cautelar para los conjuntos de MEVIR

Apenas aprobada la LOTDS, la creación de un centro poblado de MEVIR tenía dos mecanismos legales para efectivizarse: aplicar la Ley de Centros Poblados (mecanismo aún vigente) o hacer directamente un Programa de Actuación Integrada (PAI supletorio).

Influida por una carga ideológica peyorativa respecto de los PAI como herramientas del

PROCESO PLANIFICADOR  
DE LA LEY FUNDANTE  
**VERSUS** PROCESO EN  
CURSO

RICARDO GOROSITO  
PABLO LIGRONE  
ASTRID SÁNCHEZ

3. Ley n.º 19.355 del 30 de diciembre de 2015.

empresariado capitalista, la errónea afirmación de que los PAI son planificaciones privadas (quienes esto afirman no han comprendido el artículo 2 de la LOTDS cuando establece que el ordenamiento territorial es cometido esencial del Estado) y la resistencia institucional de MEVIR de planificar urbanística y territorialmente sus intervenciones de centros poblados, la institucionalidad promueve un uso distorsivo, espurio, del inciso final del artículo 30. En efecto, varios gobiernos departamentales recurrieron a aplicar la categorización cautelar para categorizar como suburbanos a suelos rurales. El problema es doble: por utilizar mal el concepto «cautelar» (y por lo tanto tergiversar lo que la ley estableció) que por definición consiste en no innovar, y por habilitar su transformación a centro poblado nucleado, lo cual, por el artículo 32 de la LOTDS, debe ser categoría urbana. Esta aplicación contraria a la LOTDS al tomar un «atajo» que evita la planificación y por lo tanto, el ejercicio de los derechos territoriales de las personas, la participación y la Evaluación Ambiental Estratégica, dejando a los gobiernos departamentales como los infractores.

Con la eliminación de la palabra «supletorio» en el artículo 607 de la ley n.º 18.719 del 27 de diciembre de 2010 combinado con el 606 se fuerza a los gobiernos departamentales a elaborar instrumentos (Planes locales según actas parlamentarias) antes del 1º de enero de 2012 supeditando a ello la realización de los proyectos o programas a cargo del MEVIR. Los Programas de Actuación Integrada, instrumentos obligatorios por ley para la transformación material y jurídica del suelo para urbanizaciones tales como los centros poblados de MEVIR, nunca fueron exigidos. El primer PAI de MEVIR del país se está tramitando en 2018.

### **Desaplicación del literal b) del artículo 27**

La Autorización Ambiental Previa (AAP) y la Viabilidad Ambiental de Localización (VAL) conforman un dueto de garantías ambientales tramitadas en el marco de la ley n.º 16.466 de 1994. A los efectos

de integrar estos procedimientos al Sistema de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, en especial para asegurarse que toda modificación territorial esté planificada, el literal b) del artículo 27 condiciona la tramitación de las AAP solamente para aquellos proyectos encuadrados en el instrumento de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (IOTDS). La laxitud de interpretación por parte de la autoridad nacional lleva a conflictos recurrentes ya que se tramitan todas las AAP y VAL en la órbita de la ley n.º 16.466, disociándolas de los instrumentos de planificación, por ejemplo, de los programas de actuación integrada que deberían ser exigidos como los verdaderos marcos de los proyectos.

### **El mundo rural se quita de encima las exigencias de la planificación territorial, en especial la departamental**

En los primeros años de aplicación de la ley, frente a la ausencia de instrumentos de OT y DS, se procedió al uso indiscriminado del dictamen técnico de Viabilidad Territorial (el MVOTMA lo aplicó en forma supletoria, centralista, mientras paralelamente se frenaban los PAI supletorios del ámbito departamental) habilitando todo como si el único marco siguiera siendo la ley n.º 16.466. Esta práctica excluye, ilegalmente, de la planificación y de los PAI a numerosos emprendimientos en el campo uruguayo, y generó una tradición de *bypass* del OT y DS en plena vigencia de la LOTDS. La ya referida interpretación laxa del literal b) del artículo 27 toma la posta del dictamen en los departamentos con Directrices.

En la ya referida ley n.º 18.719 se comienza a «perforar el casco» de la categoría de suelo rural introduciendo por vía «interpretativa» actividades tan claramente «enclave suburbano» como un parque de generadores eólicos, cementerios, y otras, siendo uno de los resultados exonerarlas de contribución inmobiliaria urbana o suburbana; con el mismo objetivo se toleran flagrantes desajustes, categorizando rural a construcciones

enormes inequívocamente no rurales. Conjuntamente, ciertos dictámenes permisivos viabilizan emprendimientos mineros fuera de esta categoría.

Finalmente, la ley de riego y las directrices nacionales aprobadas en 2017 completan el descalabro de la planificación en el mundo rural y habilitan a que el Poder Ejecutivo y sus órganos vuelvan a capturarlo para las decisiones sectoriales, sin planificación, sin participación, sin evaluación ambiental estratégica.

### **El descalabro de la categorización de suelos por introducción del criterio de tamaño de predios rurales**

Uno de los cambios sustantivos que introduce en el país la LOTDS original fue la definición de la categoría del suelo con base en el uso real de suelo y no en base al tamaño de los predios. Así, la LOTDS original, por ejemplo, habilitaría zonas urbanas con grandes parcelas para mansiones y extensos jardines de cinco o más hectáreas de superficie cada una, mientras posibilitaba predios rurales para familias de escasos recursos en minifundios de unos pocos cientos o miles de metros cuadrados, o permitía designar como rurales naturales áreas inundables vinculadas a cursos de agua que atraviesan ciudades.

Obviamente esta flexibilidad y realismo social que la LOTDS original posibilitaba, no correspondía con la presión de las transnacionales del agronegocio, la forestación, los *feedlots*, etcétera. Por lo tanto, otra vez con el argumento de aclarar confusiones, la ley n.º 19.044 prohíbe la subdivisión de suelo rural en lotes menores a tres y cinco hectáreas en Montevideo y Canelones y el resto del país respectivamente, castigando a los minifundios de las familias menos favorecidas, contrariando una vez más los principios la ley. El tamaño de los predios pasa a ser otro criterio contradictorio con el del uso real del suelo.

A la luz de lo ocurrido en estos diez años, el mundo rural (agropecuario, forestal y minero) resultó ser un campo de conflictos territoriales igual o mayor que el mundo de las ciudades.

PROCESO PLANIFICADOR  
DE LA LEY FUNDANTE  
**VERSUS** PROCESO EN  
CURSO

RICARDO GOROSITO  
PABLO LIGRONE  
ASTRID SÁNCHEZ

La destrucción de la seguridad jurídica en la categorización del suelo de la mano de las modificaciones para MEVIR y las deformaciones de la categoría rural contribuyen a la regresión del sistema original.

## LA DESNATURALIZACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS Y LOS CHEQUES EN BLANCO

Además de los *virus sintéticos* o *las ausencias de planificación*, otro modo de claro retroceso lo constituyen una serie de instrumentos que no cumplieron con respetar las características, los procedimientos y los contenidos establecidos en la propia ley que los crea. Ejemplo de ello son:

- > Las Estrategias Regionales Metropolitanas
- > Las Directrices Nacionales
- > Las Directrices Costeras

El Poder Legislativo, globalmente poco instruido en los asuntos de ordenamiento territorial y el desarrollo sostenible, aprobó una ley (18.308) de cuyo texto fluye, de manera inmediata, para ese mismo Poder Legislativo, desafíos muy grandes, de modernización y tecnificación de su propia actividad, de lo que no estuvo evidentemente consciente, en atención a la notable inconsecuencia con que ha actuado *a posteriori*.

Obsérvese que en el texto de la ley el Poder Legislativo se consagró a sí mismo como autor de un instrumento de planificación: las Directrices Nacionales.

Al haber comprendido ese instrumento de ordenamiento territorial dentro de las condiciones generales que para esto se establecía, está claro que se impuso a sí mismo el deber de producir ese instrumento como acto de planificación y respetando la indispensable participación pública para darle validez. La primera de estas dimensiones, el ser un acto de planificación, obliga al Parlamento a poner en ejecución la metodología, el herramental informativo, cartografía, informes

técnicos, memorias estratégicas, etcétera. Y por lo tanto debió haber hecho participación pública.

No significa que las Directrices Nacionales son un asunto del Poder Ejecutivo, sino que el sujeto de la planificación es quien lo aprueba que es el que efectivamente legisla.

Ante los grandes desafíos planteados a nivel nacional, así como ante la gran responsabilidad en materia ambiental respecto al recurso agua, los instrumentos nacionales por excelencia para determinar las grandes apuestas y la dirección de una política de país «rifan» sus oportunidades de planificación territorial generando instrumentos peligrosamente vacíos. Los recursos naturales, el acuífero Guaraní, el sistema costero, la matriz energética, la minería, el sistema de puertos, la pesca, el turismo, entre otros, siguen sin ser objeto de las Directrices Nacionales del país.

Así la ley n.º 19.525, Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del 18 de agosto de 2017 y el proyecto de ley de Directriz Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del Espacio Costero del Océano Atlántico y Río de la Plata, con media sanción en el Senado, carecen de todos los contenidos que la LOTDS estableció para ellas. Estos instrumentos de planificación no contienen los estudios esperados ni los elementos gráficos necesarios para comprender el territorio y sus grandes apuestas. Obviamente tampoco contaron con su correspondiente Evaluación Ambiental Estratégica.

A pesar de haber tenido observaciones en cuanto a su constitucionalidad, la oposición del Congreso de Intendentes y de haber recibido todas las críticas de la academia especializada en la materia ambiental y territorial, el mandato para su aprobación sin modificaciones sustantivas se impuso, pese a todo.

Estas leyes, no solo no son lo que debieron ser, sino que, además, destruyen el sistema instrumental del SOTDS, empoderan aún más al Poder Ejecutivo, lesionando las autonomías departamentales imponiéndose a través de decretos del Poder Ejecutivo.

Una serie de notas del Congreso de Intendentes son ilustrativas de esto: ✕

PROCESO PLANIFICADOR  
DE LA LEY FUNDANTE  
**VERSUS** PROCESO EN  
CURSO

RICARDO GOROSITO  
PABLO LIGRONE  
ASTRID SÁNCHEZ

Figs. 1-2. Fuente: Congreso  
de Intendentes.



# CONGRESO DE INTENDENTES



Montevideo, 28 de junio de 2017.

## NOTA N° 162/17

Señor Presidente de la Comisión  
de Vivienda y Ordenamiento Territorial  
de la Cámara de Senadores  
**Senador Rafael Michelini**  
Presente

Señor Presidente:

Motiva la presente, remitirle la declaración aprobada en la  
24° Sesión Plenaria del Congreso de Intendentes, realizada el 26 de junio de  
2017 en la ciudad de Nueva Helvecia, departamento de Colonia.

Sin otro particular, saludo a Ud. muy atentamente

  
Ing. Daniel Martínez  
Presidente



# CONGRESO DE INTENDENTES



Nueva Helvecia, 26 de junio de 2017.

El Congreso de Intendentes, en sesión de la fecha, resuelve transmitir su profunda preocupación sobre el contenido y sobre la forma de tratamiento del proyecto de Directrices de Ordenamiento Territorial y de Ordenamiento Costero, en trámite en la Cámara de Senadores y en la Cámara de Representantes respectivamente.

Sobre la forma de tratamiento, debemos enfatizar que ni los Gobiernos Departamentales individualmente, ni el Congreso de Intendentes como cuerpo han sido partícipes del proceso, a pesar de lo establecido preceptivamente en la Ley N° 18.308.

Sobre el contenido, la representación del Congreso de Intendentes presentó por escrito en la única oportunidad que ha sido recibida a la fecha, una serie de objeciones de fondo y oportunidad que afectan la autonomía de los Gobiernos Departamentales, generan efectos retroactivos sobre los instrumentos de ordenamiento territorial, aun en los casos en que tienen fuerza de ley en el ámbito departamental, aún en los casos de haber sido aprobados con el debido proceso en la Ley N° 18.308.

Por lo expuesto, queremos transmitir que, dada la gravedad de los hechos, es imprescindible comunicar al Sr. Presidente de la República, a la Cámara de Representantes y a la Cámara de Senadores la firme decisión de todos los Gobiernos Departamentales de proteger sus competencias de rango constitucional, que se verían afectadas en caso de aprobarse los textos con media sanción, recurriendo a todos los institutos establecidos en el marco normativo del país.

No obstante, el Congreso de Intendentes pone de manifiesto su mayor predisposición a aportar sus equipos técnicos, con la intención de aportar para que el trámite parlamentario logre los mayores consensos y se alcance, en definitiva, un marco normativo adecuado para todos los niveles de gobierno.

ÁLVAREZ LENZI, R. (1986). *Fundación de Poblados en el Uruguay*. Montevideo: IHA, Farq-Udelar.

CIDE (1963). *Estudio económico del Uruguay*. Montevideo: CIDE.

CIDE (1965). *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (1965-1974)*. Montevideo: CIDE ([www.fca-ude.edu.uy/biblioteca/opac\\_css](http://www.fca-ude.edu.uy/biblioteca/opac_css))

CONGRESO DE INTENDENTES (2016-2018). Informes del grupo técnico de trabajo en ordenamiento territorial, Montevideo: Congreso de Intendentes, documentos inéditos.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY, 1830, 1967, 1996, 2004.

DINOT (1996). *Plan Nacional de Acción del Uruguay – Cumbre Hábitat II*. Montevideo: MVOTMA.

GOROSITO R. y LIGRONE P. (2009). *Sistema de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible – Ley fundante 18.308*. Montevideo: LA LEY Uruguay.

GOROSITO, R., LIGRONE P. y SÁNCHEZ, A. (2009). Instrumentos – Leyes 18.308 y 18.367 de OT y DS. Montevideo: Bastides.

LIGRONE P. (1995). Transformations territoriales du littoral sud de l'Uruguay et grands projets d'intégration régionale – Des défis stratégiques pour l'aménagement du territoire. Paris: Université de la Sorbonne Nouvelle-Paris 3, Thèse de Doctorat ([www.fadu.edu.uy/sepep/files/2013/01/Tesis-Doctoral\\_Pablo-Ligrone.pdf](http://www.fadu.edu.uy/sepep/files/2013/01/Tesis-Doctoral_Pablo-Ligrone.pdf))

LIGRONE, P. (2013). Transformaciones, pseudo-planificación y territorios inteligentes. *Revista 11*. Montevideo: Farq-Udelar.

MARTINS, D. H. (1978). *El municipio en el Uruguay*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

MEDINA, M. (2013). El bajo río Uruguay dos naciones ¿un territorio? Tesis de Doctorado en Urbanismo en la Universidad Politécnica de Cataluña.

PARLAMENTO NACIONAL URUGUAY (1935). Ley n.º 9.515 Orgánica Departamental.

PARLAMENTO NACIONAL URUGUAY (1946). Ley n.º 10.723 Centros Poblados.

PARLAMENTO NACIONAL URUGUAY (1948). Ley n.º 11.029 Instituto Nacional de Colonización.

PARLAMENTO NACIONAL URUGUAY (2008). Ley n.º 18.308 Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.

PARLAMENTO NACIONAL URUGUAY (2009). Ley n.º 18.610 Política Nacional de Aguas.

PARLAMENTO NACIONAL URUGUAY (2013). Ley n.º 19.126 Actividad Minera de Gran Porte.

PARLAMENTO NACIONAL URUGUAY (2014). Ley n.º 19.272 Descentralización y Participación Ciudadana.

PARLAMENTO NACIONAL URUGUAY (2016). Proyecto de ley de Directriz Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del Espacio Costero del Océano Atlántico y Río de la Plata.

PARLAMENTO NACIONAL URUGUAY (2017). Ley n.º 19.553 Modificativa de las disposiciones de la Ley 16.858, sobre Riego con destino Agrario.

PARLAMENTO NACIONAL URUGUAY (2017). Ley n.º 19.525 Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.

PARLAMENTO NACIONAL URUGUAY (2017). Versiones taquigráficas del tratamiento del proyecto de ley <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/116787>

PODER EJECUTIVO URUGUAY (2009). Decreto reglamentario 221/2009.

PODER EJECUTIVO URUGUAY (2013). Repartido C/2326/2013 – N°272 – Cámara de Representantes, pp. 19-68.

RACIONERO, L. (1978). *Sistemas de ciudades y ordenación del territorio*. Madrid: Alianza Universidad.

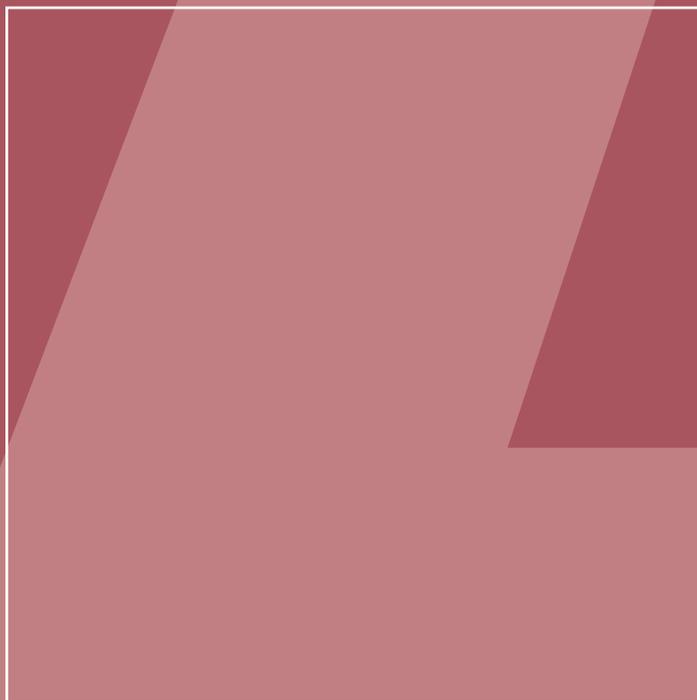
## PROCESO PLANIFICADOR DE LA LEY FUNDANTE VERSUS PROCESO EN CURSO

RICARDO GOROSITO  
PABLO LIGRONE  
ASTRID SÁNCHEZ



## **DIEZ AÑOS Y... ESTO, ¿CÓMO SIGUE?**

APUNTE CON CENTRO EN  
IMPULSAR LA IMPLEMENTACIÓN  
DE LA LEY n.º 18.308



**#ARTÍCULO**



## **DIEZ AÑOS Y... ESTO, ¿CÓMO SIGUE?**

APUNTE CON CENTRO EN  
IMPULSAR LA IMPLEMENTACIÓN  
DE LA LEY n.º 18.308

**ROBERTO VILLARMARZO**

**Roberto Villarmarzo.** Arquitecto (Udelar, 1978). Profesor emérito (Udelar). Fue profesor titular de Construcción y profesor agregado de Taller. Director nacional de Ordenamiento Territorial (2005-2008), director general de Acondicionamiento Urbano (2000-2005) y director de Espacios Públicos (1998-2000) en la Intendencia de Montevideo. Asesor de las intendencias de Maldonado (2009-2014) y Canelones (2008). Presidente de la Comisión Especial Permanente de la Ciudad Vieja de Montevideo desde 2011. Socio de Plan Proyecto Consultores. Tiene una extensa actividad en urbanismo y arquitectura, con premios en concursos públicos.

## RESUMEN

Se plantea una breve reflexión sobre la implementación de la ley n.º 18.308, apoyada sobre lo enormemente avanzado, que ayude a identificar los nudos y las tensiones existentes en su desenvolvimiento, para contribuir al encare tendiente a su superación.

Para ello se mira el futuro a través de los enunciados generales de la mencionada ley, como estos se reflejan en lo ya hecho y por qué derroteros podrá encaminarse. Se analizarán así cuatro de las múltiples actividades comprendidas por el ordenamiento territorial a partir de la Ley, a la luz de sus principios rectores.

Se examinan los trabajos de planificación, la prevalencia o ausencia de esta, su vínculo con la sustentabilidad ambiental, la garantía de coordinación y especialmente, el paradigma planificador y su contracara, arriesgando alguna posible conjetura al respecto. En lo que refiere al control y disciplina se evalúa la continuidad de la situación previa y la escasa innovación introducida. En forma similar, se verifica el escaso desarrollo del instrumental para la gestión y ejecución y su escasa aplicación. Finalmente se aborda la definición del régimen jurídico asociado a la propiedad de suelo.

**Palabras clave:** territorio/planificación/control/gestión/suelo

*En la selva hay mucho por hacer*  
Mauricio Gatti (1971)

Nos proponemos un ejercicio tal vez algo infrecuente, el de intentar tamizar los avances en la ordenación del territorio uruguayo a través de los enunciados generales de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (en adelante, LOTDS), que marcan indeleblemente sus propósitos finalistas. ¿Con qué objeto? Para mirar el futuro por medio de una retícula de lo —mucho— ya hecho: ya van diez años de vigencia y decenas de instrumentos aprobados y muchos en elaboración.

No se pretende un texto esclarecedor o fundante, sino una mera y por cierto breve reflexión a partir de lo enormemente avanzado que ayude a identificar los nudos y las tensiones existentes en su desenvolvimiento para, sobre todo, intentar contribuir al encare cuidadoso tendiente a su superación.

Algo de tiempo y un poco más de extensión disponible hubieran permitido aportar las ejemplificaciones de las afirmaciones que, en ausencia de contexto, pudieran entenderse descolgadas o aun temerarias. En cualquier caso, los conceptos deben atenderse como hipótesis provisorias, siempre pasibles de verificación o refutación fundada.

DIEZ AÑOS Y... ESTO,  
¿CÓMO SIGUE?

ROBERTO VILLARMARZO

## 1. LOS TRABAJOS DE PLANIFICACIÓN

La elaboración de instrumentos de planificación es una de las materias centrales del ordenamiento territorial, ya que se abarcan en por lo menos cuatro de los literales por los que la LOTDS establece como la materia en su artículo 4.

Entre ellos por el literal a de ese artículo, la Ley dispone que «la definición de estrategias de desarrollo sostenible, uso y manejo del territorio» se lleve a cabo «a través de la planificación». A la vista está que en notorias decisiones y actuaciones estatales, en sus diversos niveles pero particularmente en el del Poder Ejecutivo, se han venido adoptando a demanda y no como fruto de la planificación.

Porque además, la planificación «ambientalmente sustentable con equidad social y cohesión territorial» constituye uno de los principios rectores del ordenamiento territorial para la «adopción de las decisiones y las actuaciones sobre el territorio», según establece la Ley por el literal a de su artículo 5.

Es posible constatar que múltiples entidades estatales con actuación en el territorio continúan con sus tradicionales prácticas que no reconocen otra forma de planificación que los planes de obras y la programación de su ejecución presupuestal de los rubros asignados. Práctica estructurada exclusivamente a partir de una lectura de los requerimientos que logran detectar en la realidad o reciben de los actores productivos o sociales, sin una proyección en vistas de promover el desarrollo sino apenas para intentar responder —siempre con atraso— a esas demandas.

El desconocimiento de la planificación para el desarrollo sostenible anotado, no pasa solamente por no realizarla, sino que especialmente pasa por desechar explícitamente los esfuerzos planificados que todavía inaugural, aunque con firmeza, se han desplegado en el país y no participar en ellos. Y al tiempo, también se expresa en el mayestático desconocimiento para con los instrumentos de planificación vigentes.

Esto, a pesar de que está meridianamente establecido por la Ley que los instrumentos de ordenamiento territorial son «vinculantes para los planes, proyectos y actuaciones de las instituciones públicas, entes y servicios del Estado». Seguramente se considera que sólo es aplicable la coda del inciso, por lo que este rige exclusivamente para «los particulares». Esto, porque los decretos departamentales tienen «fuerza de ley en su jurisdicción» y por lo tanto desarrollan el orden jurídico en el nivel inmediatamente inferior a la Constitución (Sarlo, 2007).

No se quiere expresar aquí que las resoluciones se hayan tomado desconociendo o con voluntad de contradecir «objetivos sociales, económicos, urbanísticos y ecológicos», sino que se

han encarado al margen de la planificación que claramente prescribe la Ley.

El anotado reiterado desconocimiento —aparentemente voluntario— de la voluntad legislativa de imponer la planificación como método para la acción en el territorio, se expresa también en la ausencia en el uso de los mecanismos previstos por el legislador para la solución de controversias o aun para la imposición de la voluntad del órgano nacional por encima de las preceptos de los instrumentos vigentes. Así, el Comité Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible no ha venido funcionando en los últimos años y tampoco lo ha hecho en el pasado para la coordinación o la solución de posibles contenciosos. Y así, simplemente, sin explicarlo y sin alarde, se desconoce olímpicamente la legislación departamental.

### **La sustentabilidad ambiental**

Al considerar otro de los principios rectores establecidos por la Ley, el de la sustentabilidad ambiental, se observa que tampoco está explícitamente presente en la definición de las estrategias, los programas, las decisiones ni los proyectos, aunque sí aparece como expresión genérica de voluntad en los grandes enunciados. Una clara muestra de ello lo constituye la modificación del artículo 47 de la LOTDS operada mediante la ley n.º 19.355. Allí se elimina la evaluación ambiental estratégica para los instrumentos del ámbito nacional, cuando lo que debió esperarse era la profundización de «la integración de los procedimientos ambientales en la elaboración» de aquellos, tal vez eliminando la obligación de aprobación por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) a través de la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA), en lugar de eliminar de plano la consideración de la perspectiva ambiental para los instrumentos nacionales.

La experiencia internacional y la legislación comparada registran la extensión de la evaluación ambiental estratégica en numerosos ámbitos de la gestión de gobierno, no solamente la gestión

territorial: ha sido convertida en obligatoria para numerosas elaboraciones de proyectos, tanto de regulaciones y normativas, como de políticas y programas. Sin embargo nuestro país ha dado un paso atrás, a contrapelo de la perspectiva de defensa de la sostenibilidad que implica la integración de la sustentabilidad ambiental en los procesos de elaboración de políticas, en este caso, territoriales.

Aunque y es necesario consignarlo, en el campo de la evaluación ambiental estratégica es mucho lo que todavía hay para avanzar, sobre todo en su real inserción sustancial en el transcurso de la elaboración de instrumentos de ordenamiento territorial, superando ese carácter de mero informe final de respuesta a las pautas del decreto 221/2009 para pasar a la real integración en las hipótesis y decisiones durante el proceso, en todos los casos.

### La garantía de coordinación

Incluso en este escenario descrito de «mala onda» en algunas esferas del aparato ejecutivo del Estado para con la planificación, esta avanza a través de numerosos instrumentos de ordenamiento territorial vigentes y muchos más en proceso de elaboración. Lo que, por otra parte, viene a demostrar que el marco introducido en el sistema legislativo era necesario y fue bienvenido por la casi totalidad de los gobiernos departamentales.

Acaso el descrito desconocimiento y segura indiferencia de muchos de los órganos nacionales tienen también su expresión en la notoria ausencia en muchos de los procesos de elaboración de instrumentos de ordenamiento territorial del ámbito departamental. No solamente la participación oficial de estos órganos nacionales es casi inexistente, con excepción de algunas de sus dependencias desconcentradas en el territorio, sino que no siempre resulta sencillo contar con información de la órbita, particularmente de algunos organismos. Y resultan escasas las situaciones de suministro de informes de incidencias territoriales, previstos por el artículo 25 de la Ley, así como que,

DIEZ AÑOS Y... ESTO,  
¿CÓMO SIGUE?

ROBERTO VILLARMARZO

cuando existen, la evacuación de ellos es lenta y pobres los contenidos de los escasos que se reciben.

Se trasunta así el desaire para el principio rector de la descentralización por el que opta la Ley a través del literal c de su artículo 5. Este debe enmarcarse en el ascenso de la coordinación y cooperación al nivel de principio rector, establecido por el literal b del mismo artículo. La falta innecesaria de este actor señero, que lo constituye la institucionalidad del Poder Ejecutivo, en los procesos de planificación, genera disfuncionalidades en el territorio, potencialmente conflictivas, en muchos casos contradictorias con el modelo de desarrollo planteado a nivel local y claramente evitables por la aplicación consecuente de las previsiones legales para la prevención de contenciosos (literal k del artículo considerado). Porque propiciar el desarrollo no consiste en decidir y controlar, sino especialmente en anticipar, coordinar esfuerzos y encontrar el camino colectivo, que todos los puedan identificar y los organice (Vaggione, 2014).

El paisaje general hasta aquí así retratado también se reproduce, con menor frecuencia y alcance, al interno de los ejecutivos departamentales, en que dependencias —particularmente las vinculadas a obras— suelen pasar por alto las determinaciones de los instrumentos de planificación que les serían aplicables.

He aquí planteado un nudo ciertamente de difícil superación. Por ello resulta útil intentar avanzar en su comprensión, ya que hasta aquí se ha tratado de describir simplemente la realidad constatable.

### **El paradigma planificador y su contracara**

En principio no resulta posible aducir algo así como maldad, mala voluntad o ignorancia de los actores implicados. Como bien se expresa en la Exposición de Motivos que introdujo el entonces proyecto de LOTDS para su envío al Parlamento, se trata seguramente de un posicionamiento político —consciente o inconsciente— alternativo al planteado por la Ley.

Frente a la alternativa de gestión planificada, se continúa en forma inercial heredada, construida

sobre la base de la valoración subjetiva por parte de las autoridades políticas en función de su sensibilidad y programa político (y tal vez, sus intereses) para la selección de las demandas de la sociedad y de los grupos organizados de esta, asignando recursos y adoptando decisiones en función del peso relativo de poder de cada sector.

La gestión con base en la planificación que introduce como alternativa necesaria la LOTDS implica la búsqueda de instrumentar las decisiones bajo el paradigma de sistematización de la información y el monitoreo y evaluación objetiva de las acciones pasadas y las necesidades futuras, atendiendo su sostenibilidad integral. Si bien el mencionado propósito expresado por la Ley reconoce sus antecedentes históricos, retomando lo mejor de la tradición académica, intelectual y política, lo hace innovando para nuestro país, reconociendo la realidad actual del paradigma planificador.

Porque, además, la planificación en clave contemporánea viene ineludiblemente atada con mecanismos de participación social que implican sumar la validación social a la validación ambiental aportada por la evaluación ambiental estratégica.

Y se da —en aparente casualidad— que los opositores a la planificación rehúyen, frontalmente o a hurtadillas, de toda forma de participación amplia de la población. Ya que seguramente no resulta funcional para la gestión a demanda, tal como que se la ha caracterizado. La atención a los requerimientos que se decide atender suele transcurrir por canales opacos, comunicándose apenas los resultados y sin documentar ni los fundamentos ni los detalles del proceso que llevó al entendimiento finalizado.

Se desconoce así, no siempre reconociéndolo, que la gobernanza urbana se apoya en la colaboración efectiva en los procesos de decisión entre los esfuerzos de las entidades gubernamentales, la sociedad civil organizada y el sector privado, avanzando en forma consensuada, única garantía de sostenibilidad del desarrollo urbano (Pieterse, 2000).

No existe entonces fácil y adecuado acceso público a la información ni mecanismo alguno

DIEZ AÑOS Y... ESTO,  
¿CÓMO SIGUE?

ROBERTO VILLARMARZO

de participación social en la elaboración de estrategias, programas, planes de obras o proyectos, solamente se exponen los acuerdos alcanzados.

Por el contrario, los procesos de planificación —de elaboración de instrumentos de ordenamiento territorial— suponen la plena publicidad en todas las etapas. Aunque la postura temerosa de la participación, simultáneamente incrédula respecto a la planificación, suele arrinconar a aquella dejándola apenas reducida a las instancias legalmente obligatorias: puesta de manifiesto y audiencia pública. Y paralelamente con convocatorias de mínimo alcance, muchas veces simplemente apenas colgando los documentos en la página web y sin promover la difusión y discusión pública efectiva. Además con documentos extremadamente extensos y farragosos, sin jerarquizar conceptos.

Al solamente cumplir las formas ineludibles dispuestas legalmente, efectivamente se está relegando la atención para el principio rector de la participación social establecida por el literal d del artículo 5 de la LOTDS. Si la dificultad respecto al acceso a la información es notoria y llamativa cuando se trata de las instancias legales obligatorias de participación social, en todos los demás casos se está lejos de cumplimentar con el principio rector del carácter público de la información territorial, según exige el literal i del mismo artículo 5.

### Alguna consecuencia

En ausencia de planificación, en la consideración aislada y oportunista de las propuestas y proyectos, se elude simultáneamente el principio rector de la recuperación de los mayores valores inmobiliarios que se derivan de la planificación y gestión territorial, según quiere la LOTDS en aplicación del principio rector introducido por el literal f del artículo ya señalado. Aunque y en el mismo sentido se han conocido disposiciones que incumplen el mandato legal incluso existiendo instrumento de ordenamiento territorial vigente.

(Cabe anotar aquí, al paso, que se observa una generalizada confusión entre los dos institutos

establecidos por la Ley al respecto: retorno de las valorizaciones del artículo 46 y los mayores aprovechamientos según el artículo 60, aplicándose incorrectamente este último en situaciones que se corresponderían claramente al primero).

Al igual que con los ecosistemas y el equilibrio ambiental, las dificultades de la gestión al margen de la planificación o con su desconocimiento, se vuelve difícil la tutela y la valorización del patrimonio, cultural o natural, según dispone el literal j del mismo artículo analizado. El avance en el establecimiento de disposiciones de protección patrimonial y natural registra un notorio rezago, especialmente si lo observamos en el espejo de los demás países de América Latina. Solamente los todavía incipientes —frente a la necesidad— progresos del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas habilitan un cierto optimismo al respecto.

Lo que es un hecho, las posturas mencionadas tienden a dejar a nuestro país y a su población al margen de avanzar colectivamente en forma planificada en lo que por los literales g, h y particularmente el i del artículo 5 la LOTDS establece como principios rectores el desarrollo integral, sostenible y cohesionado del territorio, a efectos de la creación de condiciones de acceso igualitario a una calidad de vida digna, objeto central del ordenamiento territorial que se propugna.

### Ciertas conjeturas posibles

Una pregunta evidente que naturalmente se formula es: por qué no se han planteado acciones positivas para enderezar algunas de las situaciones, las más graves por lo menos, que se observan. En el contexto internacional, en múltiples ocasiones de tenor similar a las observadas aquí, el gobierno local ya hubiera iniciado la incoación de los recursos administrativos y legales necesarios. Y aún, en algún caso, se verifica que instancias nacionales particulares han asumido ese rol y actuaron en consecuencia para encauzar la situación de desarreglo en el contexto normativo.

Por más que en nuestro país el literal c del artículo 6 de la LOTDS legitime la actuación ciudadana

para recurrir incluso a la vía judicial a efectos de lograr la restitución del orden legal, esta alternativa tampoco se ha producido, sin que se vislumbren iniciativas ciudadanas activas al respecto. Solamente se han verificado posturas públicas, en la prensa y redes sociales, hasta la fecha.

Seguramente este aspecto también exige cierta maduración en la cultura cívica, que es de esperar no demore en consolidarse, apuntalada en las conquistas de previsibilidad y transparencia, por la mejora de gestión asociada al ordenamiento territorial y la aplicación de sus instrumentos.

Cómo desatar el nudo entonces. Ya que para él la opción de considerarlo gordiano no cabe, más vale tratar de entender sus causas, comprender dónde reside su esencia y desarrollar una estrategia consecuente para su superación. A ello han apuntado algunos de los análisis precedentes.

Una hipótesis de trabajo que resultaría interesante profundizar sería que acaso ya no se trate meramente de una retrógrada o primitiva postura ideológica, sino más bien una *aggiornada* alternativa de la tradicional actitud enfrentada a la planificación, imbuida del espíritu de los tiempos. Tal vez se trate de un eco provinciano de la *modernidad líquida* atestiguada por Bauman y el plan, cuyo objeto es el diseño socialmente consensuado del futuro, ya no tendría cabida porque «el futuro no es para siempre, sino que necesita ser montado y desmontado continuamente» (Bauman, 2009).

Si así fuera y el posicionamiento responde a la convicción del todo vale, que cada acción es autónoma y que no vale la pena intentar visiones de conjunto, que todo se ha convertido en un atributo del momento, por lo cual no hay que dejar pasar la ocasión y que no hay que pensar en las consecuencias, sino que hay que actuar y hacerlo rápido, antes que la oportunidad se disipe, entonces el nudo es cultural y no se puede abordar de forma maniquea y menos desde la ética.

Siendo una cuestión de cultura cívica y de gobierno, la magna tarea recae en la argumentación y discusión, además de la persuasión por la única vía viable que es la de hacer las cosas bien y que

estas demuestren que se trata del mejor camino posible. Sólo la planificación y la gestión territorial con base en plan —de esto se trata el ordenamiento territorial— que exhiba más éxitos que los ya verificables, podrá hacer que se expanda... a las dudas y retrocesos de la planificación: más plan.

Porque el «derecho a la ciudad» es mucho más que un derecho de acceso de los individuos o de sus colectivos a los bienes y servicios que ofrece aquella, es un derecho que incluye el de cambiarla y reinventarla (Harvey, 2012) y a esto solamente se puede intentar llegar mediante la gestión con base en plan, con auténtica participación social y efectiva descentralización política (como manda la legislación nacional).

## 2. EL CONTROL Y LA DISCIPLINA

Si cruzamos ahora la ocurrencia de actividades de control y disciplina territorial —materia del ordenamiento territorial enunciada por el literal f del artículo 4 de la LOTDS— verificables en la polifacética realidad de nuestro país, con las definiciones de principio, nos encontramos con una realidad que poco o casi nada difiere de la existente diez años atrás. Lo cual ciertamente llama la atención por tratarse de una actividad inexcusable.

Podría presumirse que el desarrollo normativo y de actuación concreta en el terreno venía siendo adecuado y que no resulta necesaria la actualización o profundización en el nuevo marco legislativo. Que lo existente permite a los niveles de gobierno y particularmente al departamental verificar que los actos de uso y edificación en el territorio se realizan conforme a la legalidad territorial, y en caso contrario, procede a restaurar el orden territorial con sanción de los infractores. Pero la experiencia cotidiana permite adelantar con fundamento que esto no es así.

En general, las prácticas administrativas, la institucionalidad correspondiente y las normativas que la regulan no han tenido ajustes a partir de la vigencia de la LOTDS. Así, con muy escasas

excepciones de normativas de algún mayor desarrollo departamental, las tareas y responsabilidades de policía territorial continúan con escaso alcance, sin alcanzar a modificar el paisaje generalizado de baja capacidad de control sobre las acciones, obras, divisiones de suelo, loteos y otras operaciones de todo tipo realizadas con contravención de la legislación departamental o nacional.

El único control efectivo universalizado es el *ex-ante*, que recae exclusivamente para aquellos particulares, propietarios de inmuebles, que se presentan ante la administración para solicitar autorización para la actuación que pretenden emprender. También con el mismo carácter se verifica una condición, en todo similar y con iguales efectos, para los propietarios que se presentan a regularizar lo hecho sin previa autorización, en general con apenas un costo mayor del trámite en este caso y sin otra consecuencia.

En general, entonces, no se ha implementado un sistema de policía territorial específico a nivel departamental. Las limitadas acciones al respecto se circunscriben a un marco general de inspección sin especialización y a la verificación de denuncias llegadas a la administración por vías diversas.

Un campo necesario de desarrollo sin duda es el referido a los incumplimientos por los propietarios inmobiliarios de los deberes generales claramente establecidos por la LOTDS en su artículo 37, así como de los deberes específicos dispuestos en el capítulo III de su Título IV.

Tal vez la única excepción plausible está constituida por la policía ambiental, la que —sobre todo a nivel nacional— ha alcanzado un estadio de interesante desarrollo y eficacia, tanto en la detección de irregularidades y faltas, como en la aplicación de sanciones. Y no sólo como control previo a través de los instrumentos de análisis previo de impacto.

El alcance de la policía ambiental *ex-post* se encuentra en general casi restringido a las actividades no residenciales, particularmente las industriales, y a las áreas naturales protegidas.

Este avance en cuanto al patrimonio natural no se ha reflejado en similar preocupación por el patrimonio cultural. Con muy contadas excepciones de protección normativa a nivel nacional (únicamente por la vía del monumento histórico) y algún caso de estímulos por la vía de exenciones impositivas, no se reconoce una policía territorial de protección firme, ni un régimen sancionatorio efectivo.

En particular, es de preverse que la revisión y ajuste del artículo 69, por la ley n.º 19.355, seguramente colabore al respecto, ya que tampoco se han logrado avances en este campo particular de división u ocupación ilegal de suelo. Este instituto jurídico introducido por la LOTDS, además de apuntar a la solución de un asunto social relevante, era de esperar que pudiera tener un efecto disuasivo para los propietarios y sus acciones fraudulentas, el que no ha sido alcanzado.

Una vez constatadas las infracciones e incumplimientos debiera legislarse más claramente a nivel departamental el conjunto de medidas consecuentes, que abarcan tanto la adopción de medidas cautelares tendientes a impedir la prosecución de la ilicitud, como las medidas necesarias para recomponer la situación previa y la aplicación de las sanciones que correspondan (Olmedo *et al.*, 2016).

Respecto a la implementación de la facultad sancionatoria cabe recordar que ella deberá adoptarse incluso cuando el infractor finalmente normalice la situación física —ya que la regularización no puede eliminar retroactivamente la infracción, que corresponde al hecho verificado—.

Si bien pueden existir otros mecanismos sancionatorios, el establecimiento y aplicación de un régimen de multas resulta imprescindible. Podrá legislarse una escala en función de la gravedad de la falta y sus consecuencias físicas y sociales. También podrá fijarse un régimen de agravantes y de atenuantes.

Así, sigue faltando el desarrollo legislativo particular imprescindible, tanto para la institucionalidad como de procedimientos, para la policía territorial específica. También sigue ausente el

necesario perfeccionamiento del régimen punitivo —y de estímulo— propio que lo implemente y profundice a nivel departamental las previsiones de la LOTDS. Solamente la elaboración y aprobación de la Ordenanza Departamental de Ordenamiento y Desarrollo Territorial podrá llenar ese vacío.

### 3. LA GESTIÓN Y EJECUCIÓN

En la caracterización del ordenamiento territorial la LOTDS introduce —con condición innovadora cierta— las actuaciones como parte del sistema que se integran junto con las directrices, programas y planes, estos más previsiblemente esperables. La actuación, la concreción de las determinaciones de la planificación en el territorio a través de una gestión activa, para la ley se convierte en sustancial al ordenamiento territorial y no una opción fuera de este.

La Ley, por sus artículos 54 a 67, define a la gestión como la función pública de dirección y control de la ejecución de las previsiones de planificación establecidas en el territorio por los instrumentos de ordenamiento aprobados. En definitiva, es la competencia de gestión del desarrollo del ordenamiento territorial, y que incluye tanto las competencias propias de la actuación (ejecución) como las del régimen de autorización previa para acometer los actos referidos al suelo (Olmedo *et al.*, 2016).

Ya por el artículo 4, introducía «el diseño y adopción de instrumentos y procedimientos de gestión que promuevan la planificación del territorio» y «la elaboración e instrumentación de programas, proyectos y actuaciones con incidencia territorial», en sus literales g y h.

Pero resulta que, por falta de determinaciones al respecto en los instrumentos de ordenamiento territorial vigentes o por desconocimiento de estos, buen número de actuaciones en el territorio —proyectos y obras— se llevan a cabo al margen de cualquier planificación territorial.

Resulta bastante obvio que si las entidades públicas cuya materia son la obra pública —estas especialmente, pero también otras cuyas acciones

se desenvuelven en el territorio— no participan en los procesos de elaboración de instrumentos de planificación territorial o lo hacen «burocráticamente», en forma superficial o frívola —simplemente para cumplir las formas—, llegado el momento de encarar la aplicación de sus fines propios, no coordinados oportunamente, y de ejecutar sus asignaciones presupuestales, sus actuaciones resulten contradictorias o por lo menos desalineadas respecto a los objetivos, estrategias y programas trabajosamente acordados por la planificación. El resultado será a lo menos, incongruente y muchas veces, insatisfactorio.

Pero como la evaluación de los impactos sobre el ambiente, sobre los ecosistemas y en general sobre el patrimonio natural y también cultural, son limitados y se restringen a los estudios de impacto solamente para determinadas clases de actuaciones, la falta de integración a los procesos de ordenamiento territorial resta las garantías que en este aspecto, estos brindan. Los estudios de impacto ambiental no pueden por su naturaleza brindar las garantías que solamente la evaluación ambiental estratégica logra para la validación ambiental y social de los impactos.

Analizando más detenidamente esta cuestión, la actuación al margen de plan también liquida la participación social efectiva y constructiva, convirtiendo la voluntad del decisor en única y relegando casi sin otra chance a la sociedad, los individuos y sus organizaciones a la manifestación de protesta, en el mejor de los casos, en la audiencia pública ambiental y en la mayoría de las situaciones, con resultado estéril.

No será analizado en esta oportunidad, pero cabe anotar que de las múltiples opciones aportadas por la LOTDS para la gestión territorial, los gobiernos departamentales prácticamente no han abierto la extensa caja de herramientas para la actuación territorial. Se ha recurrido casi exclusivamente al programa de actuación integrada (PAI), que es el único instrumento de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible que es de planificación y simultáneamente de actuación.

Resultaría efectivamente preocupante que se verificara que esta situación se origina en el hecho que este es también el único instrumento de ordenamiento territorial que admite la iniciativa privada. Máxime porque la aprobación de un PAI implica un trascendente aumento de valor del suelo transformado.

Todo ello aun considerando que ningún departamento cuenta con la regulación de este instrumento por ordenanza departamental de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, como mandata el artículo 21 de la LOTDS, lo que aseguraría «la programación de la efectiva transformación y ejecución», con la concreción de «garantías suficientes de su ejecución» y «cumplimiento de los deberes territoriales de cesión, equidistribución de cargas y beneficios, retorno de las valorizaciones, urbanización, construcción o desarrollo, entre otros». Lo que ha llevado a que, en la mayoría de los casos, los PAI carezcan de las seguridades mínimas exigibles.

#### **4. LA DEFINICIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO**

Ya desde la Exposición de Motivos de la que luego se convertiría en la ley n.º 18.308 se anuncia que esta «delimita el ejercicio del derecho de propiedad territorial en función del interés general» y que, siguiendo la Exposición de Motivos, «este régimen de la propiedad inmueble se perfecciona con el discernimiento de un sistema de derechos y deberes que resulta del estudio de la legislación existente y la aplicación de los conceptos constitucionales».

Los gobiernos departamentales se encuentran así, por mandato legal, enfrentados a complementar y perfeccionar el régimen jurídico de la propiedad de suelo al tener que completar la sucinta regulación de la Ley para concretar los derechos y deberes territoriales de la propiedad inmueble, en función de las categorías y subcategorías de suelo.

Sin embargo, es muy escaso el avance en este campo. Los gobiernos departamentales se han limitado a aplicar categorizaciones de suelo

sin realizar casi ningún complemento al régimen jurídico que regula las categorías de suelo. Apenas han ido esbozando las condiciones de las nuevas subcategorías que han ido creando, pero sin perfeccionar o particularizar su régimen específico.

En general, la asignación de categorías y subcategorías al suelo ha sido llevada a cabo por los gobiernos departamentales en el marco de las directrices departamentales de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible. Esto ha sido así aun cuando el instrumento idóneo para la categorización de suelo es el plan local.

Solamente el plan local es el instrumento que por su escala territorial y su cometido resulta el más adecuado para una determinación esencial en el ordenamiento estructural de un ámbito. Al tiempo, es el único instrumento de ordenamiento territorial apto para acompañar la categorización con el conjunto de decisiones complementarias primordiales que garanticen el ordenamiento efectivo del territorio.

Al hacer la categorización desde un instrumento como las directrices departamentales, de naturaleza y contenido más programático y de lineamientos universales, se impide el desarrollo del análisis de diagnóstico (que en general no contiene con la profundidad que apunte las decisiones de categorización) y de propuesta desde la escala local, propia del plan local.

De hacer la categorización, como ha venido sucediendo, desde las directrices departamentales, debe entenderse su carácter del tipo cautelar (lo que lleva de sí la determinación de un plazo de vigencia), como sugiere el artículo 30 de la LOTDS para la protección de sectores de suelo.

Cabe recordar aquí que los instrumentos de ordenamiento territorial tienen la misma jerarquía jurídica, todos: constituyen todos decretos departamentales y por ello, no existe prevalencia entre ellos. Lo que sí debe reconocérsele es especialización o especificidad. Resulta de la mejor práctica el cuidado que debe tenerse al elaborarlos y aprobarlos, que sus contenidos correspondan a la propia naturaleza de cada uno, sin «pisarse» entre ellos.

Y cuando con un instrumento se deba legislar contenidos que correspondan a otro de diferente naturaleza (para innovar o modificar un existente), esto debe ser explícito, aunque pueda incluirse como capítulo específico en el mismo decreto departamental. Y para ello deberán distinguirse las memorias al momento de la elaboración y particularmente, realizarse las instancias de participación social que le correspondan según su naturaleza.

Pero además, en todas las categorizaciones realizadas, ha existido una extensísima utilización de la categoría de suelo suburbano, no para reconocer «áreas de suelo constituidas por enclaves con usos, actividades e instalaciones de tipo urbano o zonas en que éstas predominen», sino para proyectar nuevos posibles desarrollos o simplemente previendo que en algún momento pudiera existir demanda de particulares al respecto. Esta no es, claramente, la función de la categorización (muchas veces tratada como un instrumento en sí misma) y mucho menos es el cometido de las directrices departamentales. Es que, para estas situaciones, la Ley prevé un instituto preciso: la asignación del atributo de potencialmente transformable.

Y es que, por otra parte, la categoría de suelo suburbano debe entenderse como ciertamente marginal en la LOTDS, que la desarrolla apenas y para la cual no establece un régimen jurídico con similar extensión y alcances que para las dos categorías principales. Todo indica que su atribución a sectores de suelo, en los instrumentos de ordenamiento territorial, debiera hacerse cuidadosamente y exclusivamente para reconocer aquellos enclaves que cumplan estrictamente sus previsiones.

Todo parece indicar que en las legislaciones departamentales y sin hacerlo explícito se ha buscado urbanizar —o admitir la urbanización en un futuro sin plazo— con calidades dotacionales inferiores a las exigibles para el suelo urbano. Seguramente porque nadie llevaría como conceptualmente viable el categorizar como suelo urbano lo que no está urbanizado ni está garantizado que lo sea en un futuro más o menos próximo.

Y tampoco resultaría de recibo que se aplicara la subcategoría de no consolidado a un suelo urbano que se está creando (que aparece como una subcategoría para aplicar a realidades urbanas existentes que se reconocen como tales y que el instrumento aspira a «consolidar»).

Porque además, tanto para el suelo urbano no consolidado como para el suelo rural con el atributo de potencialmente transformable, el régimen jurídico de facultades y obligaciones de la propiedad inmueble está ya bien determinado por la Ley. Esto, aunque requiera su perfeccionamiento y desarrollo, particularmente para las subcategorías que se puedan incorporar en la legislación departamental por la aprobación de la ordenanza departamental de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, como correspondería.

Si este desarrollo legislativo es pertinente para las subcategorías del suelo urbano y rural, en el caso del suelo suburbano resulta imprescindible para complementar el marco jurídico del régimen del suelo y transparentar las facultades y obligaciones de los propietarios, equilibrando las determinaciones para todas las categorías de suelo.

Porque solamente mediante instrumentos de ordenamiento territorial resulta posible avanzar en la delimitación de los contenidos del derecho normal de propiedad de suelo e intervenir así positivamente en el mercado inmobiliario, al ser aquellos normas de fuerza legislativa en la jurisdicción departamental correspondiente, remitidas por la Ley de acuerdo con el ordenamiento jurídico constitucional (Parejo Alfonso *et al.*, 1981). Se trata de una actuación pública extraordinariamente relevante sobre la propiedad privada y doctrinariamente se sustenta en la transparencia y garantías que el procedimiento del ordenamiento territorial otorga y por la garantía que constituyen los órganos competentes en su elaboración, aprobación y aplicación.

La situación reseñada aquí con el retrato presentado puede resultar un tanto abrumadora —más allá de la intención—, pero nunca inmovilizadora ya que es mucho lo que se ha avanzado

DIEZ AÑOS Y... ESTO,  
¿CÓMO SIGUE?

ROBERTO VILLARMARZO

en el conjunto del país en estos diez años. Si bien sobre fines del pasado siglo se produjo un gran salto con la aprobación del POT montevideano —y normativas en otros departamentos con menor alcance—, la situación no es comparable con la actual, luego de 20 años. Hoy son más de 70 los instrumentos de ordenamiento territorial vigentes y muchas decenas más con diferentes grados de avance en su proceso de elaboración.

El ordenamiento territorial está firmemente instalado como mecanismo de gestión territorial con base en la planificación. Algunas de las debilidades aquí anotadas son seguramente consecuencia de la sobrevivencia de formas y medios antiguos de actuación y otras, seguramente las más, responden a la resistencia no sólo a lo nuevo y al cambio, sino especialmente a la intención de resolver lo que se entiende mejor para la gente por sí y no con la gente. La fuerza para encarar lo que falta por hacer surge claramente de la experiencia y éxito de lo mucho ya alcanzado. ✕

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAUMAN, Z. (2009). *El arte de la vida*. Barcelona: Paidós.

HARVEY, D. (2013, ORIGINAL 2012). *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Ediciones Akal S.A.

PAREJO ALFONSO, L. y GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1981). *Lecciones de Derecho Urbanístico*. Madrid: Editorial Civitas.

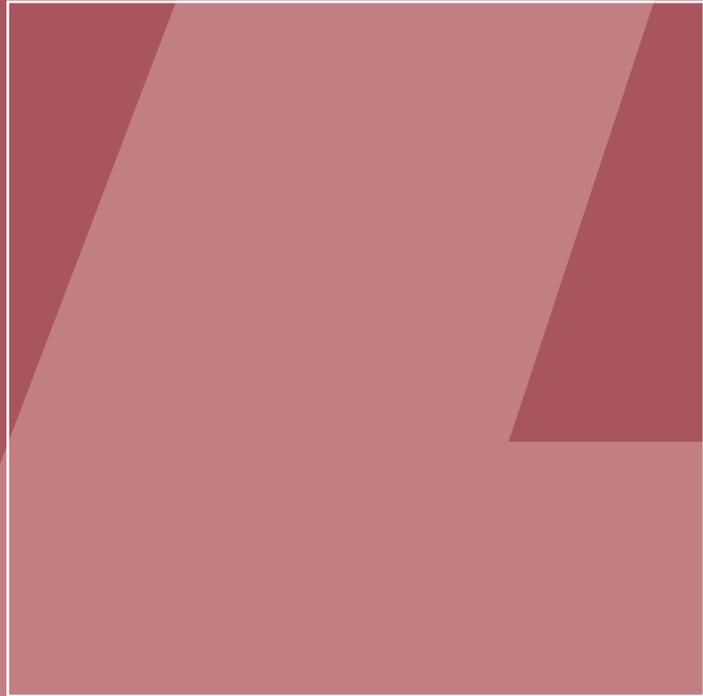
PIETERSE, E. (2000). *Participatory Urban Governance*. Nairobi: UNCHS (Hábitat).

OLMEDO PÉREZ, S. y VILLARMARZO, R. (CODIRECTORES) (2016). *Guía metodológica y prototipo aplicable para la Elaboración de Ordenanzas Departamentales de Ordenamiento Territorial*, TyC SLP - Cayón-Christoff-de Sierra-Villarmarzo, arquitectos y asociados, PDGS, OPP, Montevideo.

SARLO, O. (2007). Técnica legislativa y fortalecimiento institucional departamental. En *Técnica y función legislativa en Juntas Departamentales*, Programa de Fortalecimiento Institucional del Congreso de Intendentes y los Gobiernos Departamentales, OPP-AECID-PNUD, Montevideo.

VAGGIONE, P. [AUTOR PRINCIPAL] et al. (2014). *Planeamiento Urbano para Autoridades Locales*, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU Hábitat), Nairobi.

**DIEZ AÑOS DE DELIMITACIÓN  
TERRITORIAL EN URUGUAY**  
EL CASO DE LOS PLANES  
LOCALES DE ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL



**#ARTÍCULO**





# DIEZ AÑOS DE DELIMITACIÓN TERRITORIAL EN URUGUAY

## EL CASO DE LOS PLANES LOCALES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

ALEJANDRO ROBAYNA

**Alejandro Robayna.** Licenciado en Geografía (Facultad de Ciencias, Udelar, 2009). Maestrando en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (FADU-Udelar, 2009). Funcionario de la División Cooperación Departamental y Local de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT-MVOTMA).

## RESUMEN

La ley n.º 18.308 define un conjunto de instrumentos de ordenamiento territorial para diferentes escalas y con distintos alcances. Algunos de estos requieren la delimitación expresa de su ámbito de aplicación. Los *Planes Locales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible*, definidos en el artículo 17, son uno de los instrumentos que requieren el trazado de los límites de su ámbito, dado que la noción de *ámbito geográfico local* no está especificada en la ley, y por lo tanto su delimitación queda abierta a la discrecionalidad técnico-política de los responsables de la elaboración y aprobación.

En este artículo se analiza la delimitación territorial de los planes locales aprobados en el período 2008-2018. Se analizan los criterios empleados en las distintas delimitaciones y también la terminología utilizada para designar a los ámbitos de aplicación. Se presentan algunos resultados de la investigación que el autor realizó en el marco de la tesis presentada a la Maestría de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (MOTDU, FADU-Udelar) en 2018, a los que se suma lo elaborado para el presente artículo.

**Palabras clave:** territorio/delimitación territorial/ordenamiento territorial/plan local

La ley n.º 18.308 de *Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible* (en adelante LOTDS) define un conjunto de instrumentos de ordenamiento territorial para diferentes escalas y con distintos alcances. Para Gorosito, Ligrone y Sánchez (2009, p. 12), la LOTDS ha contribuido a crear un «sistema de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible abierto y flexible». Asimismo consideramos que la noción de Sistema de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, entendido en sentido amplio (más allá de lo referido a los instrumentos de ordenamiento territorial) no remite, exclusivamente, a lo dispuesto en la LOTDS. Involucra también a lo establecido en sus tres decretos reglamentarios y a las modificaciones que ha experimentado en estos diez años.<sup>1</sup> Incluso habría que incluir lo dispuesto en la ley n.º 19.525 (de 2017), mediante la cual se aprobaron las *Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible* como componente del Sistema de Ordenamiento Territorial.

Algunos de los instrumentos de ordenamiento territorial definidos en la LOTDS requieren la delimitación expresa de su ámbito de aplicación. Los *Planes Locales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible*, definidos en el artículo 17, son uno de los instrumentos que requieren el trazado de los límites de su ámbito, dado que la noción de *ámbito geográfico local* no está especificada en la ley, y por lo tanto su delimitación queda abierta a la discrecionalidad técnico-política de los responsables de la elaboración y aprobación.

Luego del planteo de los fundamentos teórico-metodológicos del análisis, se presentan algunas consideraciones generales sobre la LOTDS y la delimitación territorial en el marco de sus disposiciones. Se analiza particularmente la delimitación territorial de los treinta y cuatro planes locales aprobados en el período 2008-2018, que se corresponden con los últimos tres períodos de gobierno departamental, es decir, los criterios empleados en las distintas delimitaciones de los planes locales y la

## DIEZ AÑOS DE DELIMITACIÓN TERRITORIAL EN URUGUAY

ALEJANDRO ROBAYNA

1. Nos estamos refiriendo a las leyes números 18.367 (2008), 18.719 (2010), 18.834 (2011), 18.996 (2012), 19.044 (2012), 19.149 (2013) y 19.355 (2015), que ajustan y/o modifican disposiciones de la LOTDS.

terminología utilizada para designar a los ámbitos de aplicación a los que la ley denomina en forma genérica, *ámbito geográfico local*.

Se presentan algunos resultados de la investigación realizada por el autor en el marco de la tesis de la Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (MOTDU, FADU-Udelar), entregada en 2018 para su defensa, titulada *Delimitación territorial en el marco de la Ley n° 18.308. Análisis de los planes locales aprobados entre 2008-2015 con énfasis en el departamento de Paysandú*. A los efectos de este artículo se agregan para el análisis los últimos ocho planes locales aprobados que no formaron parte del objeto de estudio ya que fueron aprobados con posterioridad al período de referencia (2008-2015). En definitiva, en el artículo se analiza la totalidad de los planes locales aprobados a diez años de aprobada la LOTDS en 2008.

## FUNDAMENTOS TEÓRICO-CONCEPTUALES: UN TÉRMINO, DIVERSOS SIGNIFICADOS

La noción de *territorio*, tradicionalmente problematizada por la Geografía (derivada del concepto *espacio geográfico*), y que más recientemente es objeto de interés de otras disciplinas, constituye una categoría clave para el ordenamiento territorial tanto a nivel teórico (su concepción) como, y sobre todo, para su práctica concreta; o sea, en relación con su carácter operativo, por ejemplo, los instrumentos de ordenamiento territorial. Su relevancia radica entonces en que expresamente constituye el objeto de dicha política. De alguna manera la emergencia, y omnipresencia, de «*lo territorial*» en las últimas décadas, ha conllevado a una proliferación de acepciones respecto a lo que se entiende por territorio. Incluso ya en la década de los ochenta Corboz (2004) decía que «el territorio está de moda». En este sentido, para Benedetti (2011, p. 11) «se trata de un concepto sobre el cual todavía predomina una cierta falta de reflexividad e interés transdisciplinario [...]». Incluso, agrega que «es común el uso indiscriminado y

poco cuidadoso de este concepto o su sustitución por espacio social, lugar o región» (p. 13). A su vez, como posible interpretación del contexto actual (diversidad conceptual), agregamos el sugerente planteo que hizo Milton Santos en 1995. Según él:

[...] la postmodernidad invita mucho más a la metáfora que al concepto. Las metáforas son simplificaciones abusivas pero exitosas, una práctica sistemática (y a veces bella) del reduccionismo. Las metáforas toman conceptos de otras disciplinas y los utilizan, tranquilamente, en la disciplina de cada uno.

Por su parte, según Capel (2016, p. 3), «la propia polisemia del concepto territorio, a veces se convierte en una caja negra en la que no sabemos qué se puede encontrar».

En sintonía con lo expuesto en el párrafo anterior, Capel (2016) considera que

[...] entre las disciplinas sociales, la que más atención ha prestado al territorio es, sin duda, la geografía, aunque pueden existir diferencias importantes según la época en que se usa, y los autores concretos que lo emplean. Pero las disciplinas que tienen que ver con el territorio son numerosas.

En su tesis para la MOTDU, Urruzola (2005) planteaba al respecto,

[...] el territorio nos incluye [...] los humanos somos parte del territorio, somos el territorio, somos sus actores, sus beneficiarios, sus víctimas; [y por lo tanto], no existe (territorio) sin nosotros, ni nosotros existimos sin él. (p. 11)

Dicho de otro modo, el binomio hombre-territorio, o como sugiere el mismo Urruzola, «habitante-hábitat», conforma un conjunto indisoluble. Esto último constituye una de las claves sobre el abordaje integral del territorio.

Si bien un análisis detallado sobre la evolución de los distintos enfoques sobre el territorio escapa a las posibilidades de este artículo,<sup>2</sup> resulta oportuno citar a Haesbaert (2007, p. 20) que realiza una síntesis al respecto. Según él:

[...] aun si se reconoce la importancia de la distinción entre las cuatro dimensiones con las que usualmente se enfoca el territorio (la política, la cultural, la económica y la “natural”), es conveniente organizar nuestro punto de vista a partir de una base diferente, más amplia, en la cual dichas dimensiones se hallen insertas dentro de la fundamentación filosófica de cada abordaje. De esta manera, optamos por adoptar aquí un conjunto de perspectivas teóricas, con base en un artículo reciente (Haesbaert, 2002a) en el que discutimos la conceptualización de territorio según: a) el binomio materialismo-idealismo; y b) el binomio espacio-tiempo.

Finalmente, en función de las especificidades propias del ordenamiento territorial, es lógico que a partir de esta política se haya privilegiado lo que Haesbaert (2007) denomina como «*tradición jurídico-política del territorio*». Así, por ejemplo, nuestro objeto de estudio consiste en la operacionalización del territorio, o sea, la definición jurídica del ámbito de aplicación del instrumento *plan local*, en el que las disposiciones de ordenamiento territorial se traducen en norma.

### ESTRATEGIA METODOLÓGICA: ¿CÓMO OPERACIONALIZAR EL ANÁLISIS DEL TERRITORIO?

La investigación realizada en el marco de la tesis para la MOTDU *Delimitación territorial en el marco de la Ley n° 18.308. Análisis de los planes locales aprobados entre 2008-2015 con énfasis en el departamento de Paysandú* (Robayna, 2018) presenta un marcado perfil *exploratorio*, y, a su vez, una impronta (explícitamente) *territorial*, sumado a un abordaje en dos niveles o «*escalas analíticas*».<sup>3</sup> Se indagó sobre la delimitación territorial a partir del análisis de la representación cartográfica de los ámbitos de aplicación de los planes locales mediante el Sistema de Información Geográfica (SIG). A su vez se analizó «información territorial» complementaria, como por ejemplo, los ámbitos

### DIEZ AÑOS DE DELIMITACIÓN TERRITORIAL EN URUGUAY

ALEJANDRO ROBAYNA

2. En el Capítulo 1 de nuestra tesis para la MOTDU titulado *El territorio y su ordenamiento* se profundiza respecto a distintos abordajes sobre el territorio, tanto los provenientes de la geografía como los derivados de otras disciplinas.

3. En nuestra tesis, por un lado, indagamos sobre lo que denominamos *universo de casos* (los veintiséis planes locales aprobados entre 2008-2015), a partir del análisis territorial de los ámbitos de aplicación que los decretos departamentales aprueban junto a los planes locales (en su conjunto). Sería algo así como la *foto* de cada ámbito. Por otro lado, a través del *estudio de casos* (los tres planes locales aprobados en Paysandú entre 2008-2015) se analizó el proceso de elaboración del plan local en relación con su ámbito de aplicación. En este caso podríamos hablar de la *película* de cada ámbito. Mientras que para el primero, se apuntaba más al *resultado* (el ámbito en sí mismo), para el segundo interesaba más el *proceso* (su elaboración).

de áreas protegidas ingresadas al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), y los ámbitos de los municipios creados a partir de la ley de descentración y participación ciudadana (2009), entre otras informaciones relevantes.

A los efectos analítico-operativos se retoma la propuesta efectuada por Vapñarsky (1984), quien propuso tres criterios alternativos para delimitar localidades urbanas. Por un lado, el *criterio físico* considera la «mancha» donde se materializa un uso de suelo urbano continuo («contigüidad edilicia»). Se utiliza un *criterio funcional* para dar cuenta de espacios urbanos interconectados funcionalmente. Finalmente, el *criterio jurídico-administrativo* es empleado en decisiones políticas o jurídicas, por ejemplo, para la definición de áreas metropolitanas que incluyen unidades político-administrativas diferentes. En términos de alcance (o tamaño) el criterio físico es el más restrictivo (espacialmente). El área funcional resultante abarcará una superficie más amplia que la anterior, aunque menor que la resultante de la utilización de un criterio jurídico-administrativo, ya que este incluye unidades administrativas completas (Vapñarsky, 1984).

Por último cabe comentar que nuestro supuesto de partida fue el de considerar que no existen criterios *a priori* más «idóneos» que otros para la delimitación territorial, sino que estos dependerán del territorio concreto en el que se tracen los límites y de los objetivos que se busquen por parte de la política pública.

### **RELATIVO A LA LOTDS: ALGUNAS CONSIDERACIONES GENERALES (Y OTRAS ESPECÍFICAS)**

La aprobación de la LOTDS (el 22 de mayo, promulgada el 18 de junio de 2008) ha significado un mojón sobre la materia en nuestro país. Es válido considerar entonces que hay un antes y un después de su aprobación. Con ella, analiza Urruzola (2009), se amplía el marco jurídico relacionado con los cometidos con que fue creado el MVOTMA

(en 1990), ya que este respondería a la voluntad del Estado de contar con políticas nacionales de ordenamiento territorial. Sin perjuicio de ello se advierte también que la LOTDS no constituye la primera normativa que rige sobre las actuaciones en el territorio, aunque sí es innovadora en varios aspectos al modificar, ampliar y complementar otras disposiciones normativas sobre la materia. Para Baracchini y Altezor (1998), y también para Urruzola (2005), la LOTDS constituye el cuarto marco normativo de ordenamiento territorial. Los anteriores fueron: las *Leyes de Indias*, el *Reglamento para el trazado de nuevos pueblos y colonias en el territorio de la República* (de 1877), y la *ley n.º 10.723 de Centros Poblados* (abril de 1946) y su modificativa, ley n.º 10.866 (octubre de 1946), comúnmente conocidas como *leyes de centros poblados*.

Si bien es innegable la relevancia de la LOTDS para el ordenamiento territorial en nuestro país, también es cierto que esta no surge de un día para el otro sino que, por el contrario, resulta de un intenso proceso previo, el de sus «antecedentes inmediatos», al decir de Martins (2009, p. 73). Se podrían incluir entre estos, fundamentalmente y sin perjuicio de otros, la creación del MVOTMA, los trabajos llevados a cabo por la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT) y algunos anteproyectos y proyectos de ley elaborados previamente. A su vez habría que incluir toda la normativa departamental previa, destacándose dentro de esta, el Plan Montevideo (conocido como POT, 1998).

Existen defensores y críticos de la LOTDS y se han efectuado interpretaciones distintas sobre sus contenidos y alcances. Incluso Gorosito y Ligrone (2009, p. 173) opinan sobre las reacciones que hubo desde diversas profesiones respecto a que la LOTDS integrara el ordenamiento territorial y el desarrollo sostenible. En primer término nos parece importante destacar la incorporación del *territorio* como objeto de la política de ordenamiento territorial que, a pesar de no ser definida expresamente en la ley, emerge como categoría

que transversaliza distintas dimensiones y que amplía (potencialmente) el perfil urbanístico de la planificación territorial previa. La conducción del accionar en el territorio a través de *instrumentos de ordenamiento territorial* (incluyendo la *categorización de suelo* tal como lo dispone el artículo 30) que cuentan con un determinado procedimiento para su elaboración, ofrece garantías al proceso.

Por otra parte, se establecen requisitos formales novedosos. Uno de ellos es la incorporación explícita de la *dimensión ambiental* como uno de los principios rectores del ordenamiento territorial (artículo 5), y la obligatoriedad para los instrumentos de ordenamiento territorial<sup>4</sup> de contar con la aprobación de la *Evaluación Ambiental Estratégica* por parte del MVOTMA según lo establecido en el artículo 47 de la LOTDS y en el decreto n.º 221 de 2009. La integración de la dimensión ambiental y el ordenamiento territorial se fortalece también a partir de lo dispuesto en el literal b) y en el inciso final del artículo 27 de la LOTDS. Otro de los requisitos obligatorios está vinculado con la *participación social*, tal como lo establece el literal d) del artículo 5 de la LOTDS: «la promoción de la participación ciudadana en los procesos de elaboración, implementación, seguimiento, evaluación y revisión de los instrumentos de ordenamiento territorial». La especificación de las instancias obligatorias de participación en los procesos de elaboración de cada tipo de instrumento se detallan en el Capítulo V de la LOTDS (artículos 23 al 29).

La propia noción de sistema comentada anteriormente supone una fuerte apuesta a la articulación en distintos niveles escalares, habilitando así a tener una mirada diferente sobre la planificación y gestión del territorio (nacional, regional, departamental y local) de forma integrada. Vale recordar aquí a la arquitecta y magister (por la MOTDU) Mabel Olivera que nos habla de la *transescalari- dad del territorio*.

Lo que hemos llamado *plan local* de forma genérica, en sentido estricto refiere al instrumento *Plan Local de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible*, conforme a lo establecido en el artículo

## DIEZ AÑOS DE DELIMITACIÓN TERRITORIAL EN URUGUAY

ALEJANDRO ROBAYNA

4. A partir de lo establecido en el artículo 502 de la ley n.º 19.355 del 19 de diciembre de 2015 se exceptúan de dicha obligatoriedad los instrumentos de ordenamiento territorial del ámbito nacional.

17 de la LOTDS; por comodidad hemos utilizado una versión abreviada. Los planes locales constituyen uno de los instrumentos de ordenamiento territorial del ámbito departamental, tal como se establece en el Capítulo III de la LOTDS (artículos 14 a 18), junto con la *Ordenanza Departamental*, las *Directrices Departamentales* y los *Planes Interdepartamentales*. A su vez, también en el ámbito departamental, se definen los denominados *instrumentos especiales* (artículo 19) que cumplen la función complementaria y derivada de los anteriores instrumentos.

A lo comentado anteriormente se podría agregar que mientras que algunos instrumentos de ordenamiento territorial, como las directrices departamentales, cuentan con su ámbito de aplicación definido expresamente (*a priori*), en este caso, todo el departamento, otros instrumentos, como los planes locales, entre otros, requieren de la delimitación precisa de su ámbito territorial ya que será en este donde regirán sus disposiciones. Esta lectura surge de la propia indefinición de la noción *ámbito geográfico local* que el artículo 17 deja abierta a la discrecionalidad técnico-política de los responsables de su elaboración y aprobación. Dicha indefinición *a priori*, y su consecuente necesidad de delimitación territorial (*a posteriori*), constituye el interés central de este artículo (y fue el de nuestra tesis para la MOTDU).

### **DELIMITACIÓN TERRITORIAL EN EL MARCO DE LA LOTDS: EL CASO DE LOS PLANES LOCALES**

Un primer dato a considerar es que en estos diez años de la LOTDS se han aprobado treinta y cuatro planes locales y (al menos) otros treinta y cinco planes locales han comunicado su inicio ante el MVOTMA. Evidentemente, el estado «en elaboración» de estos últimos supone diversas situaciones, desde aquellos que recién han comunicado su inicio y por tanto han comenzado el proceso de elaboración formal hace poco tiempo, hasta

otros planes locales que se encuentran remitidos a la junta departamental para su aprobación. Entre medio se dan también otros estadios diversos en el proceso de elaboración.

Por otra parte, tal como se puede observar en el gráfico de la figura 1, la aprobación por año de los planes locales ha sido variable; 2013 es el año en que mayor cantidad de planes locales se han aprobado (ocho). Del gráfico se puede inferir también que en los años 2008 y 2009 no se aprobó ningún plan local, mientras que a agosto de 2018 sólo se ha aprobado un plan local en el año.

En el Cuadro 1 se presenta la cronología detallada de las fechas en que fueron aprobados los planes locales, incluyendo también la referencia a los períodos de gobierno departamental en el que fueron aprobados. Sólo a los efectos ilustrativos se puede mencionar que el primer plan local aprobado fue el de la ciudad de Rivera en mayo de 2010; mientras que el último en ser aprobado ha sido el correspondiente a la ciudad de Paysandú en abril de 2018. A su vez se puede agregar que el plan local de Rivera fue el único aprobado en el período de gobierno departamental 2005-2010.

Otro dato contextual es que, de los diecinueve departamentos que conforman nuestro país, quince de ellos cuentan con al menos un plan local aprobado en el marco de la LOTDS (ver figura 2). Los cuatro departamentos que a agosto 2018 no cuentan con planes locales aprobados son: Colonia, Lavalleja, Montevideo y Treinta y Tres. A su vez, de estos cuatro, el único que no tiene aprobado ningún instrumento del ámbito departamental es Lavalleja, aunque sí cuenta en su marco normativo con las *Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la Región Este* (decreto n.º 3.166 de 2013).

A partir del análisis de los ámbitos de aplicación de los planes locales resultantes de su delimitación contenida en los decretos aprobados por las juntas departamentales correspondientes, se confeccionó el mapa de la figura 2. En algunos casos, el análisis fue complementado con información de las memorias que conforman los planes locales.

DIEZ AÑOS DE  
DELIMITACIÓN  
TERRITORIAL EN URUGUAY

ALEJANDRO ROBAYNA

Fig.1. Planes locales aprobados, período 2010-2018 [gráfica]. Fuente: elaboración propia.



Para la realización de dicho análisis la fuente principal de información fue el *Inventario Nacional de Ordenamiento Territorial* (artículo 78 de la LOTDS).

Otra diferenciación que puede hacerse en relación con la aprobación de los planes locales surge del análisis comparado con respecto a la existencia (o no) de directrices departamentales aprobadas previamente. En este sentido se informa que de los treinta y cuatro planes locales que estamos analizando, diecisiete de ellos fueron aprobados sin contar con directrices departamentales aprobadas previamente, mientras que los restantes diecisiete fueron aprobados con posterioridad a la aprobación de directrices departamentales.<sup>5</sup>

La lectura del mapa debe ser complementada con la información del Cuadro 1 ya que en este se enumeran los planes locales en función del momento en que fueron aprobados. Un primer dato a destacar es que del total de planes locales analizados,<sup>6</sup> en catorce de ellos se aplicó un criterio jurídico de delimitación, en once uno físico-espacial, mientras que en los restantes ocho casos se delimitó mediante un criterio funcional. Vale aclarar que no en todos los planes locales el criterio está explicitado en el decreto de la junta departamental o en la memoria de información. Así por ejemplo, el criterio que suele estar explicitado es el jurídico, ya que este deriva de la utilización de un ámbito territorial de referencia (municipio y/o microrregión principalmente). En los casos de la aplicación de un criterio físico-espacial, este se infiere porque el alcance de los ámbitos de aplicación de los planes locales suele estar «replegado» sobre la localidad urbana de cabecera. Los restantes ocho casos en los que identificamos un criterio funcional de delimitación territorial, este deriva de situaciones diversas. En ocasiones, como «descarte» por no haberse identificado ninguno de los dos criterios anteriores, mientras que en otros, son los propios planes locales que así lo explicitan. Obviamente es una propuesta interpretativa no taxativa ya que son posibles otras lecturas. Incluso habría planes locales para los que sería más apropiado hablar de

aplicación de un criterio mixto, es decir, la aplicación de más de uno de los criterios de referencia.

Tal como puede observarse en el mapa de la figura 2, de los quince departamentos que cuentan con plan local aprobado en los últimos diez años, cinco de ellos (Cerro Largo, Durazno, Flores, Florida y Tacuarembó) han aprobado sólo un plan local, lo que impide un análisis comparativo a la interna del departamento. En los restantes diez departamentos se han aprobado al menos dos planes locales. Entre estos encontramos aquellos que han aprobado dos planes locales (Artigas, Maldonado, Rivera, Rocha y San José) y Soriano que aprobó tres, mientras que Canelones, Paysandú, Río Negro y Salto con cuatro son los departamentos con mayor cantidad de planes locales aprobados.

Otra información que surge de la lectura del mapa es que existe cierta relación entre el tamaño («alcance territorial») del ámbito de aplicación del plan local y el criterio de delimitación aplicado, al menos válido para el caso de la instrumentación de un criterio físico-espacial, que suelen ser los de menor extensión. Dicha consideración es consistente con el planteo de Vapñarsky (1984) y se verifica fundamentalmente en los casos de Algorta, Eje Aparicio Saravia, Garibaldi, Young, Los Arrayanes, Termas de Daymán y Tranqueras. Obviamente el alcance territorial de los planes locales dependerá de su propia realidad y de las problemáticas territoriales identificadas a resolver, entre otros aspectos que forman parte de ellos. En cualquier caso, un análisis detallado sobre los alcances territoriales de los planes locales, que entendemos pertinente, requeriría de otra estrategia de análisis. Aquí lo planteamos en términos generales.

En los departamentos que cuentan con al menos dos planes locales aprobados se dan dos situaciones diferentes respecto a los criterios de delimitación empleados: aquellos en los que se aplica un mismo criterio de delimitación (Canelones, Rivera, Rocha y Soriano) y otros en los que se emplean criterios diferentes según el plan local (Artigas, Maldonado, Río Negro, Salto y San José). Una mención aparte merece el caso del

departamento de Paysandú ya que no conocemos el criterio con que fue delimitado el plan local de la capital. Sin perjuicio de ello, en los restantes tres casos, se aplicó un criterio jurídico, tal como puede observarse en el mapa.

En última instancia interesa comentar algunas de las particularidades identificadas en las delimitaciones de los ámbitos de aplicación de los planes locales. En ocasiones estas remiten a los propios planes locales, en otros casos, a las estrategias llevadas a cabo por los departamentos.

En el caso del departamento de *Artigas*, al observar el mapa se aprecia que el alcance territorial de los dos planes locales es relativamente equivalente, aunque el *Plan Local de Bella Unión* tiene una superficie (48.209 hectáreas) mayor a la del *Plan Local de Artigas* (31.246 hectáreas). No obstante, los criterios de delimitación fueron distintos. En el caso de Bella Unión se aplicó un criterio jurídico ya que, como se describe en la memoria de información, los «límites corresponden en su mayoría a la delimitación geográfica de la 7ª Sección Judicial y Catastral. Corresponde a la ciudad de Bella Unión y su área de influencia». En el caso de Artigas, se aplicó un criterio funcional dado que su fundamentación se establece de la siguiente manera: «la microrregión de influencia, definida en base a criterios tales como distancia de traslados de personas, servicios, tipo de desarrollo productivo, extensión de padrones, etc. [...] La determinación de la microrregión y su alcance, hace la vinculación del entorno inmediato a la ciudad en un radio promedio de 18 km».

El departamento de *Salto* aprobó en primer lugar, sus directrices departamentales. En tal sentido, los cuatro planes locales aprobados posteriormente pueden ser considerados como derivados de directrices, ya que en estas se definieron catorce microrregiones y se establecieron los instrumentos a elaborarse con posterioridad. Mientras que los dos primeros planes locales (*Garibaldi* y *Daymán*) se delimitaron según un criterio físico-espacial en torno a los centros poblados (rural y turístico respectivamente), los dos últimos son definidos según

## DIEZ AÑOS DE DELIMITACIÓN TERRITORIAL EN URUGUAY

ALEJANDRO ROBAYNA

5. En nuestra tesis analizamos este asunto más detalladamente, ya que nos interesaba analizar la noción de instrumento derivado que podrían tener (o no) los planes locales en relación con las disposiciones de las directrices departamentales.

6. Se excluye del análisis el caso del *Plan Local de la ciudad de Paysandú y su microrregión* ya que fue aprobado el 26 de abril de 2018, mismo día en que venció el plazo para la entrega del presente artículo.

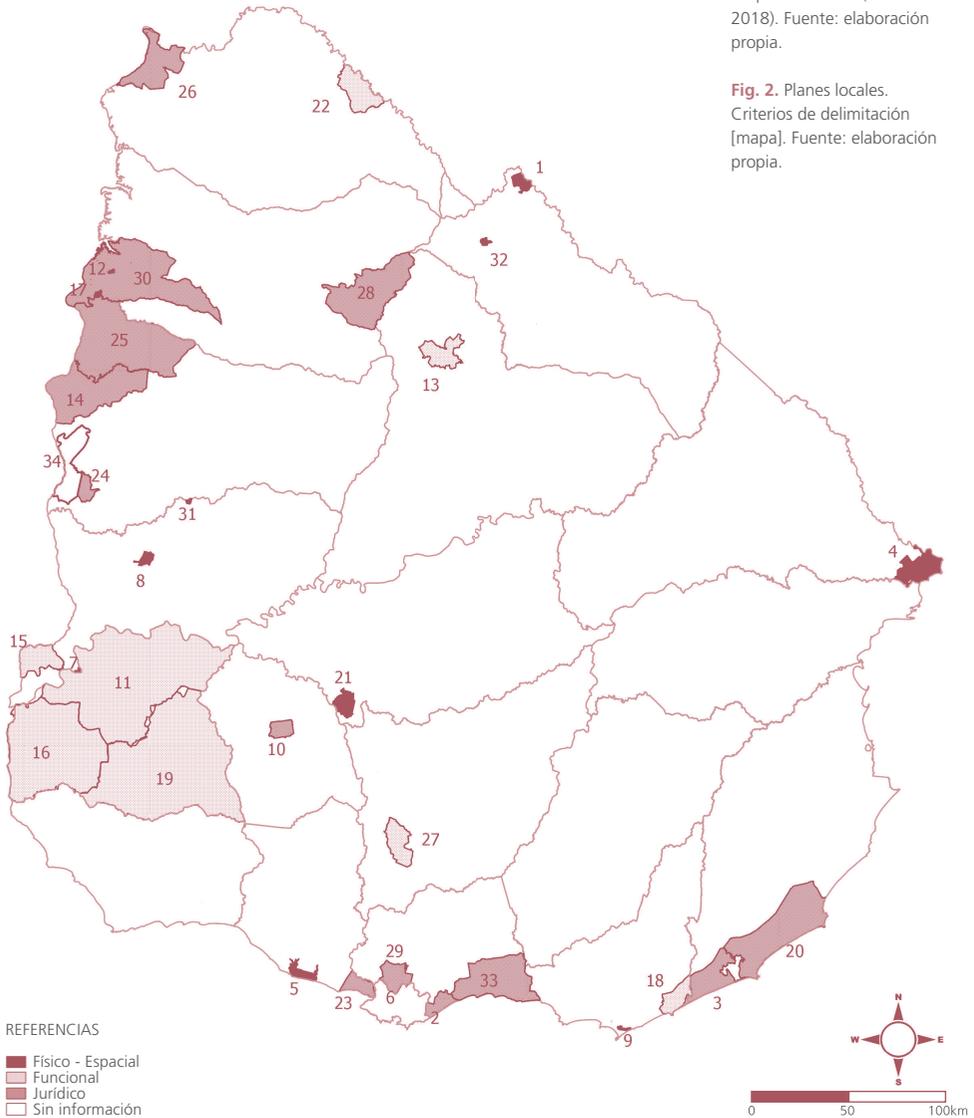
| n° | Planes Locales        | Depto. | Tipología                | Aprobación |      | Gobierno Deptal. |
|----|-----------------------|--------|--------------------------|------------|------|------------------|
|    |                       |        |                          | fecha      | año  |                  |
| 1  | Rivera                | Ri.    | Microrregión             | 26/05/2010 | 2010 | 2005-2010        |
| 2  | "CostaPlan"           | Ca.    | Microrregión             | 27/10/2010 | 2010 | 2010-2015        |
| 3  | Lagunas Costeras      | Ro.    | ninguna                  | 01/03/2011 | 2011 |                  |
| 4  | Laguna Merín          | CL     | Área de influencia       | 05/12/2011 |      |                  |
| 5  | Kiyú                  | SJ     | Vecindades               | 30/01/2012 | 2012 |                  |
| 6  | Las Piedras - LP - P  | Ca.    | Microrregión             | 29/05/2012 |      |                  |
| 7  | Los Arrayanes         | RN     | Zona de influencia       | 23/11/2012 |      |                  |
| 8  | Young                 | RN     | Zona de influencia       | 23/11/2012 |      |                  |
| 9  | Eje Aparicio Saravia  | Ma.    | Polígono de actuación    | 18/12/2012 | 2013 |                  |
| 10 | Trinidad              | Fs.    | Microrregión             | 13/04/2013 |      |                  |
| 11 | Mercedes              | So.    | Microrregión             | 13/05/2013 |      |                  |
| 12 | Garibaldi             | Sa.    | Centro poblado rural     | 06/08/2013 |      |                  |
| 13 | Tacuarembó            | Ta.    | Microrregión             | 10/09/2013 |      |                  |
| 14 | Quebracho             | Pa.    | Microrregión             | 10/10/2013 |      |                  |
| 15 | Fray Bentos           | RN     | Zona de influencia       | 22/11/2013 | 2014 |                  |
| 16 | Dolores               | So.    | Microrregión             | 09/12/2013 |      |                  |
| 17 | Termas de Daymán      | Sa.    | Centro poblado turístico | 19/12/2013 |      |                  |
| 18 | "entre Lagunas"       | Ma.    | ninguna                  | 25/03/2014 |      |                  |
| 19 | Ruta 2                | So.    | Microrregión             | 10/09/2014 | 2015 |                  |
| 20 | Los Cabos             | Ro.    | ninguna                  | 18/11/2014 |      |                  |
| 21 | Durazno               | Du.    | Microrregión             | 12/12/2014 |      |                  |
| 22 | Artigas               | Ar.    | Microrregión             | 18/12/2014 |      |                  |
| 23 | Ciudad del Plata      | SJ     | Área de influencia       | 02/02/2015 | 2016 |                  |
| 24 | Porvenir              | Pa.    | Microrregión             | 09/03/2015 |      |                  |
| 25 | Chapicuy              | Pa.    | ninguna                  | 02/07/2015 |      |                  |
| 26 | Bella Unión           | Ar.    | Microrregión             | 02/07/2015 |      |                  |
| 27 | Florida               | Fa.    | Microrregión             | 26/04/2016 | 2017 |                  |
| 28 | Quintana - Pepe Núñez | Sa.    | Microrregión             | 02/06/2016 |      |                  |
| 29 | Microrregión 7        | Ca.    | Microrregión             | 08/06/2016 |      |                  |
| 30 | Salto                 | Sa.    | Microrregión             | 01/11/2016 |      |                  |
| 31 | Algorta               | RN     | Zona de influencia       | 29/12/2016 | 2018 |                  |
| 32 | Tranqueras            | Ri.    | Microrregión             | 05/04/2017 |      |                  |
| 33 | Costa de Oro          | Ca.    | Microrregión             | 06/12/2017 |      |                  |
| 34 | Paysandú              | Pa.    | Microrregión             | 26/04/2018 |      |                  |

DIEZ AÑOS DE  
DELIMITACIÓN  
TERRITORIAL EN URUGUAY

ALEJANDRO ROBAYNA

**Cuadro 1.** (pág. 172)  
Cronología y tipologías de los planes locales (2008-2018). Fuente: elaboración propia.

**Fig. 2.** Planes locales. Criterios de delimitación [mapa]. Fuente: elaboración propia.



un criterio jurídico dado que tienen un cuenta las microrregiones definidas en las directrices. En el caso del *Plan Local de Quintana-Pepe Núñez*, su ámbito de aplicación coincide con la microrregión n.º 3 (Quintana-Pepe Núñez). En el caso del *Plan Local de Salto*, su ámbito de aplicación se extiende un poco más allá de los límites de la microrregión n.º 10 (Salto), e incluye una pequeña área de la microrregión n.º 14 (Valentín). Otra particularidad, que puede observarse en el mapa, es que los planes locales de Garibaldi y Daymán quedarían «dentro» del ámbito de aplicación del Plan Local de Salto, al menos en términos territoriales, no así jurídicamente hablando.

Los tres planes locales de *Paysandú* analizados fueron delimitados según un criterio jurídico. En los casos de los planes locales de *Quebracho* y *Chapicuy* se tuvo en cuenta, fundamentalmente, los ámbitos de los municipios correspondientes, que si bien no coinciden estrictamente, fueron delimitados a partir de estos. En el caso del *Plan Local de Porvenir* la delimitación deriva, fundamentalmente, de una de las zonas (zona suburbana F) de su principal normativa previa (el *Plan Urbanístico de la Ciudad de Paysandú y su entorno* de 2003). Finalmente, su ámbito se termina de conformar con el ámbito de su otra normativa previa, la *Ordenanza del Plan Director de Pueblo Esperanza* (de 1964).

En el departamento de *Río Negro*, los cuatro planes locales se definen a partir de su localidad cabecera. Si bien en todos los casos se hace referencia a dicha localidad y a su zona de influencia, entendimos que sólo en el caso del *Plan Local de Fray Bentos*, efectivamente, se incluye una amplia zona de influencia al sur, que incluye el balneario Las Cañas. En los restantes tres casos la delimitación se repliega casi exclusivamente sobre la localidad cabecera. En función de lo argumentado se identificó para la capital departamental la aplicación de un criterio funcional, mientras que en los restantes casos (*Los Arrayanes*, *Young* y *Algorta*) se interpreta la aplicación de un criterio físico-espacial.

Los tres planes locales aprobados en el departamento de *Soriano* se delimitaron según un criterio funcional. De alguna manera, sus delimitaciones surgirían del ajuste de un trabajo antecedente (*Proyecto Área Suroeste*). A diferencia de los otros departamentos, las tres microrregiones definidas como ámbito de aplicación de los tres planes locales (*Mercedes*, *Dolores*, *Ruta 2*) conforman la totalidad del departamento.

El departamento de *Canelones* cuenta con la peculiaridad que, si bien tiene cuatro planes locales aprobados, dos de ellos (*Directrices Estratégicas Las Piedras La Paz Progreso* y *Plan Local de la Microrregión 7*) se yuxtaponen en gran parte de su ámbito de aplicación. En tres de los casos se identifica la aplicación de un criterio jurídico, dado que la delimitación de los planes locales deriva de la propuesta de microrregionalización del anterior *Plan Estratégico Canario* (2010), o de modificaciones en estas. En el caso del *CostaPlan*, su ámbito de aplicación coincide en su totalidad con su antecedente normativo (*Ordenanza Marco de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de la Costa y Área de Influencia* de 2001).

De forma similar a Canelones, en el caso del departamento de *Rocha*, los dos planes locales se delimitaron a partir de un ajuste de su normativa previa, la denominada «ordenanza costera» (de 2003). A partir de la ampliación de lo que se identificaba en ella como *Sector I* y *Sector II* se delimitaron los ámbitos de aplicación del *Plan Local Lagunas Costeras* y del *Plan Local Los Cabos*, en ambos casos, uno de sus límites llega hasta la ruta n.º 9. Por tal motivo, el criterio principal aplicado es el jurídico.

En el caso del departamento de *Rivera*, si bien sus dos planes locales se definen como la ciudad cabecera (*Rivera* y *Tranqueras*) y su microrregión, entendimos que por la propia configuración territorial de cada ámbito de aplicación se ajusta mejor a su realidad la aplicación de un criterio físico-espacial que uno funcional. En la tesis «*Delimitación territorial en el marco de la Ley n.º 18.308...*» para el caso de la capital departamental sugerimos más

apropiado el término de entorno inmediato en lugar de microrregión. Se puede agregar que el plan local de la ciudad de Rivera incluye la conurbación conformada en torno a ella.

El *Plan Local Laguna Merín* cuenta con una particularidad exclusiva. Su delimitación se planteó, sobre todo, en relación con un área que queda fuera de su propio ámbito de aplicación. En la delimitación se tuvo en cuenta el ámbito que no formaba parte del área de influencia inmediata de la ciudad de Río Branco. Para el trazado de su límite (único límite discrecional del plan local) se tuvo en cuenta el tamaño de los padrones rurales que conformarían, aproximadamente, lo que se conocía como zona de huertos de Río Branco.

Otro caso interesante corresponde al *Plan Local de Trinidad*. Si bien consideramos que se aplicó un criterio jurídico en primera instancia, también es cierto que la fundamentación territorial de dicho criterio estaría dada por un criterio físico. Dicho con otras palabras, para la delimitación del Plan Local de Trinidad se tuvo en cuenta el ámbito de la zona de huertos definida en la fundación del poblado. Ahora bien, dicha zona de huertos, definida según los criterios de las leyes de indias, supone, implícitamente, un criterio físico dado por la proximidad de la zona de huertos al núcleo urbano al que abastecía, así como también, por el tamaño y la configuración de los padrones en ella. En tal sentido sería válido también considerar la aplicación de un criterio mixto. No obstante entendemos que al ser una decisión técnico-política la de «respetar» esa unidad espacial (e histórica) de referencia, es válido también, considerarlo como lo hicimos.

Finalmente, de los restantes casos, se puede destacar que en el caso del *Plan Local de Kiyú* se utiliza el término *vecindades* para dar cuenta de su ámbito, y a su vez, se incluye entre sus límites (este y oeste) las fajas de amortiguación de los dos cursos fluviales (arroyos Mauricio y San Gregorio). El caso del *Plan Local Eje Aparicio Saravia* es bastante atípico. Las disposiciones que se establecen se aproximan más a las de un plan parcial que a

las de un plan local, ya que, por ejemplo, no modifica la categorización de suelo establecida en directrices. A su vez entendemos que su ámbito constituye una escala sublocal y no local propiamente dicha, al menos en el sentido de lo que establece el artículo 17 de la LOTDS.

En cuanto a la tipología empleada (ver Cuadro 1) se destaca la utilización de diferentes términos para referirse al ámbito de aplicación del plan local, tales como: área (o zona) de influencia, vecindades, centro poblado (rural o turístico), polígono de actuación, microrregión. Asimismo se destaca el uso de esta última ya que es utilizada en veintiuno de los treinta planes locales que especifican algún término (70 %). En la tesis «*Delimitación territorial en el marco de la Ley n° 18.308...*» consideramos a la microrregión como la «vedette del ordenamiento territorial».

## REFLEXIONES FINALES

Sin pretender ser concluyentes, se pueden plantear algunas reflexiones a partir del análisis presentado. Salvo en los casos en los que el ámbito de aplicación del plan local deriva de su normativa previa o de un municipio (criterio jurídico), en la mayoría de los restantes planes locales los criterios de delimitación necesitaron ser rastreados e identificados. Incluso, en sentido estricto, los criterios no suelen ser explicitados, sino que remiten a alguna unidad espacial de referencia («tipologías»). Se evidencia así, a nuestro entender, el carácter operativo de la noción de territorio en el marco del ordenamiento territorial.

Si bien el artículo 17 de la LOTDS se refiere a *ámbito geográfico local*, a partir del análisis efectuado se observa una diversidad de concepciones subyacentes en los planes locales, tanto desde el punto de vista conceptual como en términos de su alcance territorial. Asimismo, la diversidad de criterios de delimitación empleados, en algunos casos en contextos territoriales similares, supone la necesidad de profundizar en relación con el análisis

y delimitación territorial. En cuanto a esta última, el trazado de límites conlleva una tarea bastante más compleja que su mera representación cartográfica. Si bien la ley habilita la discrecionalidad, consideramos que, cuanto mayor sea su fundamentación, menor será su arbitrariedad.

Como reflexión final queremos resaltar la relevancia de contar con la LOTDS, y la enorme cantidad de instrumentos (de diverso tipo) aprobados y en elaboración. Sin dudas ello significa un verdadero avance para el ordenamiento territorial en nuestro país. No obstante, entendemos también, que existen algunos asuntos pendientes y otros que requieren ser profundizados a los efectos de robustecer dicha política pública. En tal sentido, sería pertinente una «evaluación formal» de estos diez años, tanto en términos de fortalezas como de debilidades; a la vez, para poder profundizar en el conocimiento sobre el territorio, tanto a nivel conceptual como empírico. Esperamos que Ateneos 4, evento organizado por el Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo (ITU, FADU-Udelar), y los modestos aportes que puedan surgir de nuestro artículo contribuyan para un mejor ordenamiento territorial en el Uruguay. ✕

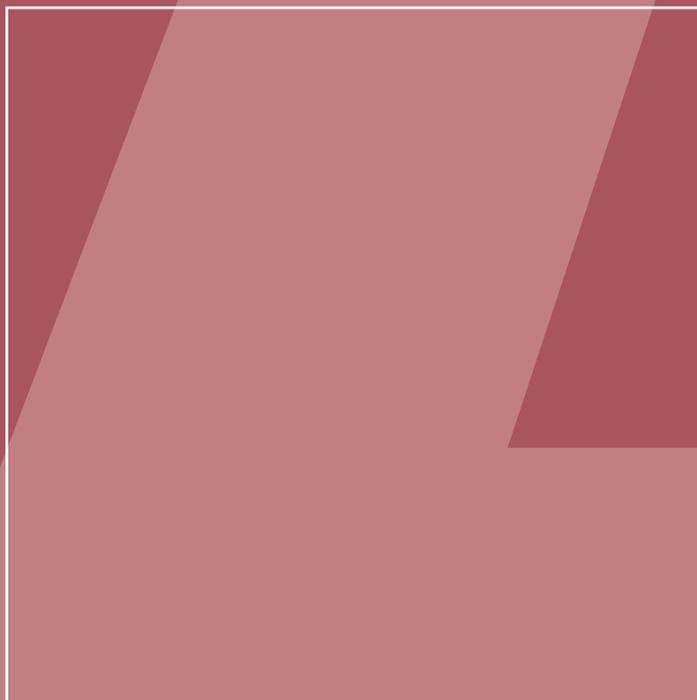
- BARACCHINI, H. y ALTEZOR, C. (1998).** *Historia del ordenamiento territorial en el Uruguay*. Montevideo: Ediciones Trilce.
- BENEDETTI, A. (2011).** Territorio: concepto integrador de la geografía contemporánea. En Souto, P., *Territorio, lugar, paisaje. Prácticas y conceptos básicos en geografía* (pp.11-82). Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras, UBA.
- CAPEL, H. (2016).** Las ciencias sociales y el estudio del territorio. *Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales* XXI (1.149). Recuperado de <http://www.ub.edu/geocrit/b3w-1149.pdf> [Consultado 20 de setiembre 2016].
- CORBOZ, A. (2004).** El territorio como palimpsesto. En Ramos, M. A. (ed.), *Lo urbano en 20 autores contemporáneos* (pp. 25-34). Barcelona: Edicions UPC.
- GOROSITO, R., LIGRONE, P. y SÁNCHEZ, A. (2009).** *Leyes 18.308 y 18.367 de OT y DS*. Montevideo: Bastides.
- GOROSITO, R., y LIGRONE, P. (2009).** *Regímenes Jurídicos Actualizados. Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Ley Fundante 18.308*. Montevideo: La Ley.
- HAESBAERT, R. (2007).** Territorio e Multiterritorialidad: um debate. *GEOgraphia* (17). Recuperado de [www.uff.br/geographia](http://www.uff.br/geographia) [Consultado 20 de setiembre 2016].
- LEY n.º 18.308.** Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Marco regulador general, 2008. Recuperado de <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes/ley/18308> [Consultado 4 de octubre de 2018].
- MARTINS, H. (2009).** *Ordenamiento Territorial. Análisis de la Ley 18.308*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- ROBAYNA, A. (2018).** *Delimitación territorial en el marco de la Ley n.º 18.308. Análisis de los planes locales aprobados entre 2008-2015 con énfasis en el departamento de Paysandú*. Tesis presentada en el marco de la Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (MOTDU, FADU-Udelar), en proceso.
- SANTOS, M. (1995).** Nuevas concepciones de la Geografía. En AA.VV. (2005). *Profesor Ad-Honorem Milton Santos*. Montevideo: DIRAC-Universidad de la República.
- URRUZOLA, J.P. (2005).** *Contribución a la crítica del territorio como materia ordenable*. (Tesis de Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano). Cuadernos del Territorio n.º 1 (2007). Montevideo: MVOTMA – Udelar.
- URRUZOLA, J.P. (2009).** A propósito de la nueva Ley de Ordenamiento Territorial y sus directrices nacionales. *Pampa*, 5, 107-21. Santa Fe.
- VAPÑARSKY, C. (1984).** *Aportes teórico-metodológicos para la determinación censal de localidades*. Buenos Aires: Cuadernos del CEUR.

## DIEZ AÑOS DE DELIMITACIÓN TERRITORIAL EN URUGUAY

ALEJANDRO ROBAYNA



**NUESTRA LEY EN SU ESPEJO**  
ORDENACIÓN, GESTIÓN Y  
CONTROL TERRITORIAL LOCAL  
EN URUGUAY Y ESPAÑA



**#ARTÍCULO**



# NUESTRA LEY EN SU ESPEJO ORDENACIÓN, GESTIÓN Y CONTROL TERRITORIAL LOCAL EN URUGUAY Y ESPAÑA

MIGUEL RODRÍGUEZ BONNECARRÈRE

**Miguel Rodríguez Bonnacarrère.** Arquitecto (Udelar; Ministerio de Educación y Ciencia de España). Arquitecto Superior de visado (Colegio Oficial de Arquitectos de las Islas Baleares, España). Responsable del Área de Urbanismo y de Servicios Técnicos en la administración pública española. Consultor en territorio, sostenibilidad y ambiente (MVOTMA). Redactor del planeamiento territorial para organismos departamentales. Arquitecto de la Unidad del Plan de Ordenamiento Territorial del Departamento de Planificación (Intendencia de Montevideo).

## RESUMEN

El sistema de planificación español presenta una influencia destacable sobre el uruguayo. Por esta razón se transforma, en cierta medida, en un espejo de él. Este «espejo», considerablemente objetivo, se convierte en una herramienta eficaz que puede ser utilizada como un punto de referencia ya probado, evaluado y con una larga trayectoria en su aplicación. Este hecho posibilita contrastar nuestro sistema con aquel que fue su fuente. Todo ello permite llegar a una aproximación a la materia de manera específica, explicitando sus cualidades, sus defectos y sus potencialidades. El presente análisis se focaliza en los planes locales y especiales de ambos países con igual denominación (o similares) por ser los que se formulan y desarrollan con mayor frecuencia y en los que la ciudadanía participa, además de la gestión y el control territorial.

**Palabras clave:** instrumentos/gestión/discrecionalidad/financiamiento/reglamentación de la ley

**LA LEY n.º 18.308 DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE (LOTDS) Y LOS INSTRUMENTOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL URUGUAYOS DE CARÁCTER LOCAL**

ATENEOS—4 #A 182 | 183

NUESTRA LEY EN SU ESPEJO

MIGUEL RODRÍGUEZ  
BONNECARRÈRE

La aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS), n.º 18.308 del 18 de junio de 2008, constituye un punto clave en la consideración de la materia territorial por parte del sistema legal uruguayo. Es un parteaguas en la planificación, la ordenación territorial y en el desarrollo sostenible del país, así como un cambio en el papel adjudicado a la propiedad privada en nuestra sociedad.

Esta ley es la primera que le da rango jurídico al ordenamiento territorial en Uruguay, apoyada en el interés general que le concede el artículo 47 de la Constitución de la República a la preservación del medio ambiente y el reconocimiento que le otorga al ordenamiento del territorio como parte de las políticas nacionales de acceso al agua potable y al saneamiento.

Al ser una ley de interés general tiene la capacidad de condicionar el derecho a la propiedad, además de ser vinculante por determinar cualquier tipo de acuerdo entre partes.

Está concebida como un marco regulatorio para el ordenamiento territorial y el desarrollo sostenible, sin perjuicio de las demás normas aplicables sobre este tema. Especifica las competencias y los instrumentos de planificación, participación y actuación en estas materias, trata de orientar sus procesos y les otorga el carácter de ser objetivos de interés nacional y general.

Define al ordenamiento territorial como «el conjunto de acciones transversales del Estado que tienen por finalidad mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales».

El ordenamiento territorial es una función pública que se ejerce a través de un sistema integrado de directrices, programas, planes y actuaciones de las instituciones del Estado con competencia a fin de organizar el uso del territorio. (Artículo 3 LOTDS, 2008)

En su artículo 4 especifica las materias de las que se ocupa el ordenamiento territorial: define estrategias, ya sea de uso y manejo sostenible del territorio como de consolidación de asentamientos humanos, fija criterios de emplazamiento de actividades, prevé usos, identifica las áreas de protección y/o riesgo, elaboración de instrumentos y estudios sobre el territorio.

El artículo 5 enumera los principios rectores del ordenamiento territorial (planificación, coordinación, descentralización, participación, distribución de cargas y beneficios, recuperación de mayores valores, desarrollo integral, sostenible y cohesionado del territorio, compatibilizar el desarrollo social y económico solidario con recursos naturales patrimoniales, acceso igualitario a una calidad de vida digna, tutela y valorización del patrimonio cultural, prevención de conflictos y carácter público de la información territorial del Estado).

Quienes ejercitan las potestades esenciales sobre la planificación y el ordenamiento territorial son, fundamentalmente, las intendencias departamentales.

Es una ley que consolida herramientas de carácter estratégico para el manejo del territorio además de definir derechos y deberes de sus habitantes.

La Ordenanza Departamental establece determinaciones generales respecto a la gestión, planificación y actuación territorial mientras que las Directrices Departamentales realizan el ordenamiento estructural del territorio; los Planes Locales ordenan ámbitos geográficos locales dentro de un departamento y los Planes Interdepartamentales sirven para ordenar zonas específicas que se encuentran en más de un departamento.

Los Instrumentos Especiales son los instrumentos complementarios o derivados de los anteriores.

Ellos son los Planes Parciales (ordenan áreas identificadas en el Plan Local con el objeto de ejecutar diverso tipo de actuaciones), los Planes Sectoriales (para la regulación detallada de temas especificados del Plan Local), los Programas de Actuación Integrada (sirven para la transformación de sectores de suelo de categoría urbana, suburbana y con el atributo de potencialmente transformable, es el único instrumento cuya elaboración y ejecución puede ser pública, privada o mixta) y los Inventarios y Catálogos (determinan regímenes de protección).

A modo de ejemplo sobre el modo de llevar adelante un Plan Parcial o un Plan Sectorial, el artículo 20 de la ley indica que «Los Planes Parciales y los Planes Sectoriales serán aprobados por los respectivos Gobiernos Departamentales y se formalizarán en los documentos adecuados conforme a la Ordenanza Departamental».

## **SISTEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL ESPAÑOL Y LOS INSTRUMENTOS DE CARÁCTER AUTONÓMICO Y LOCAL**

El Estado español se define como un Estado de las Autonomías por lo que la distribución de competencias se realiza entre el Estado Central y las diferentes administraciones autonómicas.

En cuanto a las atribuciones territoriales estas se dividen en las correspondientes al Estado Central, las administraciones autonómicas, las administraciones intermedias entre las autonómicas y las municipales (como pueden ser los Consejos Insulares en los archipiélagos) y las municipales.

El Estado Central retiene las competencias vinculadas a temas de la propiedad del suelo, de su valoración, de procesos expropiatorios, indemnizaciones, criterios procedimentales y sobre las relaciones que se den entre el urbanismo y el Registro de la Propiedad. Estas competencias se plasman en la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

En su primer artículo señala cuál es su naturaleza y de ella se desprende todo el corpus legislativo del país:

Artículo 1. Objeto de esta ley. Esta ley regula, para todo el territorio estatal, las condiciones básicas que garantizan:

a) La igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, relacionados con el suelo.

b) Un desarrollo sostenible, competitivo y eficiente del medio urbano, mediante el impulso y el fomento de las actuaciones que conducen a la rehabilitación de los edificios y a la regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes, cuando sean necesarias para asegurar a los ciudadanos una adecuada calidad de vida y la efectividad de su derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

Asimismo, establece esta ley las bases económicas y medioambientales del régimen jurídico del suelo, su valoración y la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en la materia. (Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2015 – Real Decreto 7/201, 2015)

Lo aquí expresado es la base de todo el sistema de ordenamiento territorial del país ya que define y regula todo lo referente al derecho de construir, a los valores del suelo y a su equidistribución, entre otros temas.

Por otra parte existe un planeamiento nacional que es de carácter sectorial y se refiere a aspectos sobre medio ambiente, costas o vías de transporte y que, además, es supletorio de las insuficiencias que puedan presentar los instrumentos de ordenamiento territorial municipales.

Además de esta ley existen leyes propias para cada comunidad autónoma, de grado más preciso y que varía según sus particularidades pero que son semejantes entre sí y con (prácticamente) la misma definición de los instrumentos de ordenamiento territorial.

Estas leyes reglamentan el ordenamiento y la gestión del territorio ya que las atribuciones de los gobiernos autonómicos están referidas a estas competencias dentro de la respectiva Comunidad Autónoma. Además establecen cuáles son las regulaciones que deben cumplir los ayuntamientos, así como el control de los instrumentos redactados por ellos.

NUESTRA LEY EN SU  
ESPEJO

MIGUEL RODRÍGUEZ  
BONNECARRÈRE

Dentro de este nivel de gobierno existe el caso particular de los Consejos Insulares. Estos consisten en administraciones de un ámbito geográfico concreto y supramunicipal. Tienen la potestad de elaborar la planificación territorial de su isla y es de carácter vinculante con una jerarquía mayor a la de los municipios de su ámbito, asimismo regulan y fiscalizan, junto con el gobierno autonómico, la redacción de los instrumentos locales.

Los instrumentos utilizados a nivel autonómico son las Directrices de Ordenamiento Territorial o el Plan Territorial (en el caso de las islas el Plan Territorial Insular de cada una de ellas) donde se definen la clasificación general de suelo a nivel de todo el territorio autonómico, así como su calificación (qué aptitudes y restricciones de uso tiene y las orientaciones que deben seguir los planes de rango local).

Las administraciones locales, es decir los ayuntamientos, ordenan, regulan y gestionan el territorio de su municipio, así como también aplican la correspondiente disciplina urbanística de policía territorial.

Las tareas que se refieren al planeamiento se realizan a través de los siguientes instrumentos. El Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) o los Planes Generales Municipales (PGM) que clasifican el suelo y determinan su estructura general. Los municipios de pequeñas poblaciones o con desarrollo urbanístico escaso poseen Normas Subsidiarias (NNSS), instrumentos de menor complejidad pero que cubren los mismos aspectos que los planes mencionados. Los Planes Parciales se utilizan para realizar una ordenación detallada de un sector subordinado al PGOU.

A modo de ejemplo se transcriben los documentos establecidos por una de las leyes españolas para la redacción de este tipo de planes:

Los planes parciales urbanísticos se componen, formalmente, de los documentos siguientes:

a) La memoria, y los estudios justificativos y complementarios.

b) Los planos de información, de ordenación, de proyecto y, si procede, de detalle de la urbanización.

c) Las normas reguladoras de los parámetros de uso y de edificación del suelo.

d) La evaluación económica y financiera, que debe contener el estudio y justificación de su viabilidad y un informe de sostenibilidad económica que pondere el impacto de las actuaciones previstas en las finanzas públicas de las administraciones responsables de la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras y de la implantación y prestación de los servicios necesarios.

e) El presupuesto de las obras y los servicios.

f) El plan de etapas.

g) La división poligonal, si procede.

h) La justificación que se cumplen las determinaciones del planeamiento urbanístico general sobre movilidad sostenible.

i) La documentación medioambiental pertinente y, como mínimo, el informe medioambiental.

j) La justificación que se adecua al programa de actuación urbanística municipal, si procede. (BOE, 2015)

Estos planes se utilizan para calificar el suelo, es decir, regular usos, establecer parámetros de edificación y precisar las características y trazados de las obras de urbanización, definiendo las condiciones de gestión y los plazos para su ejecución, sin modificar su clasificación.

Los Planes Especiales sirven para completar, desarrollar o modificar el PGOU o un Plan Parcial con el objeto de crear reservas de suelo dotacional, definir y proteger infraestructuras, vías de comunicación, paisaje o el medio rural, conservar inmuebles de interés, definir las condiciones de urbanización y edificación, concretar el funcionamiento de las redes de infraestructura y vincular parcelas para la construcción o rehabilitación de viviendas de protección pública. Son instrumentos muy flexibles.

Entre los Planes Especiales cabe destacar los Planes Especiales de Reforma Interior ya que ordenan zonas que el PGOU haya omitido y sirven, también, para moderar densidades, reequipar

barrios, modernizar sus destinos o preservar el patrimonio.

Los Estudios de Detalle completan y adaptan el Plan en lo relativo a rasantes, alineaciones y volúmenes.

Los Proyectos de Urbanización llevan a la práctica los temas estipulados en el planeamiento general en suelo urbano y en los planes parciales. No son instrumentos de ordenación, sirven para programar obras que serán ejecutadas en un futuro.

Los Programas de Actuación Urbanizadora (PAU) regulan los procesos de gestión, urbanización y edificación. En ellos se identifica el ámbito de suelo objeto de transformación e incluye los proyectos de urbanización y las condiciones de ejecución. Es un instrumento mixto de planeamiento y de gestión.

Los Catálogos de bienes y espacios protegidos identifican y determinan el régimen de preservación de dichos bienes.

Las Comunidades Autónomas (CCAA) denominan y definen los tipos de instrumentos de ordenamiento territorial, sus contenidos, sus recaudos (incluidos la forma de redacción, las escalas de planos, los tipos de planillas y los cálculos económicos imprescindibles a presentar) y procedimientos (tanto administrativos, financieros como de participación) y etapas, fiscalizan los planes de organismos supeditados a ellas y son las que realizan la definición de la clasificación y la calificación del suelo.

Los Ayuntamientos ordenan, regulan y gestionan el territorio de manera detallada a través de instrumentos de ordenamiento territorial específicos, además de aplicar la disciplina urbanística. Están supeditados a que sus planes cumplan los requerimientos legales que son fiscalizados por las CCAA, pero son, en definitiva, quienes poseen el mayor peso específico sobre el territorio.

Las diferentes leyes españolas establecen la obligatoriedad de cesión del 10 % de suelo para espacios públicos (sin contar las vías de circulación) y para equipamientos urbanos. Asimismo se fijan los estándares mínimos que le corresponden

NUESTRA LEY EN SU  
ESPEJO

MIGUEL RODRÍGUEZ  
BONNECARRÈRE

a los municipios en la edificabilidad final de los polígonos desarrollados a través de las unidades de actuación, reparcelación o los Programas de Actuación Urbana.

Entregar a la Administración competente, y con destino a patrimonio público de suelo, el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación, o del ámbito superior de referencia en que ésta se incluya, que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística. Con carácter general, el porcentaje a que se refiere el párrafo anterior no podrá ser inferior al 5 por ciento ni superior al 15 por ciento. [Capítulo IV, Artículo 18, inciso b) del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (Boletín Oficial del Estado del 31.10.2015)]

Es obligación de los desarrolladores privados cumplir con la implementación de los instrumentos de transformación territorial a su cargo, llevarlos a cabo y respetar las exigencias en materia de implementación de las infraestructuras públicas así como en materia de reparto de cargas y beneficios.

Además, entre toda la documentación exigida se encuentran los presupuestos detallados de obras así como las diferentes etapas de ellas.

### **INFLUENCIA DEL SISTEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL ESPAÑOL EN EL URUGUAYO**

La ley n.º 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del 18 de junio de 2008 (LOTDS) abarca influencias y contenidos de varios orígenes: la costumbre reguladora del urbanismo tradicional, la legislación de centros poblados con su concepción del fraccionamiento como génesis de la propiedad, la prescripción adquisitiva de los bienes inmuebles, la legislación preexistente sobre protección de la franja costera, la legislación francesa acerca del rol del Estado en el desarrollo

sostenible y en la concepción de que el territorio constituye una parte de la política pública, y, por último y definitivamente, la legislación española.

La LOTDS posee una naturaleza muy similar a las leyes de suelo estatales que se han ido sucediendo en la legislación española desde la transición democrática a las actuales leyes autonómicas de ordenación y uso de suelo que rigen la planificación territorial en aquel país.

La influencia fundamental de la legislación española en nuestra ley está determinada por los principios de desarrollo equilibrado, disfrute sostenible del territorio, participación ciudadana, función social de la propiedad y gestión del suelo y protección del medio ambiente.

Su influencia en la ley uruguaya es profusa e indudable en varios aspectos, desde el ejercicio de competencias descentralizadas, pasando por el carácter estructurante del desarrollo sostenible, los derechos y obligaciones del ciudadano, el reparto equitativo de cargas y beneficios, la obligatoriedad del sometimiento a la participación ciudadana, la adopción de similares tipos de instrumentos utilizables y de modelos de gestión.

Esto se refleja en los diferentes cuerpos legales españoles, tanto en el Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2015 como en las diferentes leyes autonómicas, entre ellos, y por citar algunos ejemplos relevantes, el decreto legislativo 1/2010, del 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de la Comunidad Autónoma de Catalunya, la ley 2/2014, del 25 de marzo, la Ley de Ordenación y Uso de Suelo de Illes Balears, la Ley 9/2001, del 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, con sus sucesivas modificaciones, la ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía, del 17 de diciembre y la ley 2/2006, del 30 de junio y la Ley de Suelo y Urbanismo del País Vasco. Todas ellas tienen una estructura y contenido similar, además de poseer el mismo andamiaje jurídico.

Por otra parte, quienes actuaron como asesores en la elaboración de la LOTDS para la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT), en

el marco de un convenio de cooperación con la Junta de Andalucía, fueron el doctor Sebastián Olmedo Pérez, licenciado en Derecho y especialista español en asesoramiento jurídico en territorio y el arquitecto Manuel Ángel González Fustegueras, especialista español en ordenación del territorio y en urbanismo, de amplias trayectorias profesionales, ambos habituados a similares pautas teóricas y accionando sobre el territorio a través de sus respectivas visiones y experiencias españolas.

Adicionalmente, corresponde mencionar que la influencia española se evidenció diez años antes de la aprobación de la LOTDS, en ocasión de la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo de 1998, particularmente en lo que refiere a la definición de sus instrumentos de ordenación y gestión.

En cuanto a los instrumentos de ordenamiento territorial locales que la ley uruguaya adoptó de la española se encuentran los planes locales, los planes parciales, los planes especiales, los planes sectoriales, los programas de actuación integrada y los inventarios y catálogos patrimoniales, todos ellos especificados en los capítulos III y IV de nuestra ley y todos ellos con una definición muy parecida a las que se describen en las legislaciones españolas, pero adaptadas a la realidad uruguaya.

Existen matices en la definición de conceptos, lo que en la legislación española se entiende como clasificación de suelo, en la LOTDS se le da el nombre de categorización, mientras que la calificación de suelos en España se refiere a las capacidades de edificación, uso u otras determinaciones que se puedan establecer en las ordenanzas municipales.

A diferencia de lo que sucede en España, las disposiciones vinculantes para la redacción de instrumentos han sido obviadas en la ley de nuestro país ya que se apostó a una norma «marco» para realizar, a futuro, una posterior reglamentación más específica.

Hasta la fecha, la ley se ha reglamentado en forma parcial a través del decreto 221 del 11 de mayo de 2009 (evaluación ambiental estratégica), el decreto 400 del 26 de agosto de 2009 (creación

## NUESTRA LEY EN SU ESPEJO

MIGUEL RODRÍGUEZ  
BONNECARRÈRE

de la Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial) y el decreto 523 del 16 de noviembre de 2009 (audiencia pública, pautas generales sobre instrumentos de ordenamiento territorial, regímenes de suelo, fraccionamientos, protección costera y derecho de preferencia, entre otros), además de modificaciones puntuales en las diferentes rendiciones de cuentas del gobierno de ese momento.

En un esfuerzo de difusión y con el fin de unificar criterios, la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial editó en agosto de 2014 unas *Guías para la Elaboración de Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible*, en 2 volúmenes, en las cuales se redactó una serie de orientaciones específicas para la elaboración de instrumentos.

En estas guías se establecen aspectos conceptuales y metodológicos, orientaciones para la elaboración de directrices departamentales, de un plan local, de un programa de actuación integrada, para la categorización de suelos, incluso para la elaboración de indicadores y para la práctica de participación ciudadana.

Es remarcable el hecho de que este documento es un aporte significativo por lo completo que es en su objetivo orientador pero, como es lógico, al ser una guía, sus enunciados no constituyen un requisito vinculante para la redacción de los instrumentos.

Otro tema a destacar es que, dada la potestad constitucional que tienen las intendencias de crear su propia normativa de manera prácticamente independiente, los planes, proyectos y programas que redactan no son controlados o supervisados por ningún organismo técnico de rango superior que convalide o invalide los procedimientos realizados.

La única vía que existe para cuestionar la normativa emitida por las intendencias es el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. A su vez este órgano presenta dificultades para ejercer su rol en la temática derivado de la escasez de medios y técnicos formados en la materia que posee, situación que se expresa en la solicitud de asesorías u opiniones externas a la hora de dirimir conflictos.

Otra característica de la LOTDS es que crea un sistema de ordenamiento que no estipula instancias jerárquicas, por lo que permite redactar planes de rango menor sin que se hayan redactado aquellos de rango superior, por ejemplo, puede existir un plan local sin unas directrices departamentales aprobadas, aspecto que resulta imposible en el caso de la legislación española.

## LECCIONES APRENDIDAS

Como ya se ha expresado, nuestra ley crea un sistema de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible del que el país carecía y da un impulso de la capacidad planificadora, adquiriendo rango constitucional. Esto constituye un valor muy importante y es un paso de gigantes con respecto a lo que hasta ese momento se estaba manejando en la materia.

Establece las bases de la acción pública y privada sobre el suelo desde la perspectiva de que el ordenamiento territorial es un concepto de interés general para el país condicionando de esta manera el ejercicio del derecho de propiedad privada del suelo.

Del corpus normativo español se toman los principales conceptos teóricos y los más destacados instrumentos de ordenación y gestión del suelo, así como las bases para las definiciones sobre su categorización.

Estos instrumentos requieren de una manera especial que exista un alto grado de transversalidad entre los diferentes organismos públicos y privados, así como entre las distintas profesiones que convergen en el ordenamiento territorial desde su especialidad. La necesidad de vínculos fluidos requiere, en cierta medida, la reformulación de las estructuras estatales verticalistas e incluso las sociales del país, así como los conceptos compartimentales de las disciplinas técnicas.

Nuestra ley es una ley abierta y metodológicamente poco específica en lo que refiere a procedimientos. Esto hace que posea una flexibilidad

que puede resultar efectiva en el modo de abordar las diferentes problemáticas de la materia, abriendo la posibilidad de tener nuevos enfoques en la búsqueda de soluciones adecuadas.

A diferencia de las leyes españolas la uruguaya es una ley orientadora sobre el modo de ordenar el territorio. Por su redacción se trata de una ley marco y su naturaleza cumple más una función guía que una preceptiva, ni siquiera posee artículos realmente punitivos por el incumplimiento de las normas que establece ni se han promulgado leyes complementarias que reglamenten aspectos sustanciales como, por ejemplo, una lista de documentos necesarios para cada instrumento.

Es en estos aspectos donde la influencia española pierde sustancia, ya que la tendencia a la especificidad de cada instrumento se diluye y se pierde cierto rigor.

Desde que entró en vigencia la LOTDS se han ido aprobando planes, proyectos y programas territoriales que se enfocan en tratar los problemas del territorio vinculados a los déficits habitacionales, infraestructuras, equipamientos y espacios públicos, así como en la especificación de las diferentes categorías de suelo con sus respectivas disposiciones y parámetros. Muchos de estos instrumentos han carecido de sus correspondientes fuentes de financiamiento, de una programación clara en la generación de nuevos ingresos o de los procedimientos para aplicarlos.

Es posible que el déficit en la aplicación de estas herramientas obedezca a que aún existe una inercia donde se ve a los procesos urbanizadores con una mentalidad anquilosada en viejas concepciones dieciochescas, apologéticas del mercado, típicas de la teoría clásica, basadas en que las obras y servicios públicos sobre el territorio se consideran más como un gasto que debe hacer la Administración Pública y no como lo que realmente es: un servicio, tanto público como privado. O, posiblemente, por cierto temor basado en la falta de conocimiento y de costumbre por parte de los actores políticos, económicos, sociales y administrativos de cómo y para qué aplicarlas.

## NUESTRA LEY EN SU ESPEJO

MIGUEL RODRÍGUEZ  
BONNECARRÈRE

La ausencia de reglamentación de la legislación es un síntoma de la falta de profundización en el abordaje e implementación de los instrumentos previstos inicialmente en la ley.

A partir de esta situación, se observa una dificultad en la rigurosa ejecución de los instrumentos de ordenamiento territorial.

Los avances realizados en estos temas provienen mayoritariamente de la cada vez mayor formación de los técnicos vinculados al ordenamiento territorial. Su formación y trabajo en las distintas administraciones locales ha hecho que sea una cuestión que se esté imponiendo de una manera muy paulatina. Es de valorar el trabajo y el apoyo proactivo que en este tema han tenido la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial y la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo.

Los canales de financiamiento de las políticas territoriales de las intendencias se realizan a través del cobro de impuestos, transferencias financieras de la Administración Central del Estado o la captura de la plusvalía y rentas del suelo.

Las herramientas a las que pueden recurrir las intendencias a efecto de llevar adelante procesos de apropiación del suelo están vinculadas a la normativa vigente.

Ambos aspectos se han vuelto difíciles de llevar a la práctica en nuestro país, en muchos casos, ya sea por falta de voluntad política, inoperancia administrativa, incapacidad técnica o desconocimiento ciudadano.

No ha sido posible hasta la fecha instrumentar por parte de las intendencias una base contributiva apoyada en el cálculo de plusvalía.

Dada las dificultades técnicas para valorar la participación en plusvalía no se está aprovechando de manera óptima esta herramienta.

Sin embargo empiezan a aparecer algunos ejemplos que, de alguna manera, demuestran que estos se pueden llevar adelante.

Las barreras derivadas de la falta de profundización normativa, y por ende la no capitalización de ese conocimiento en la aplicación de los

instrumentos conlleva que la recaudación derivada de plusvalía seguirá siendo incipiente en comparación con la valorización canalizada a través de actualización catastral permanente, como se hace hoy en día.

Otro tema apenas incipiente es la vigilancia del territorio, no existen estructuras orgánicas de disciplina urbanística (también llamada policía territorial), se formulan planes pero no se controla el territorio, la ley lo prevé pero no se aplica aún.

La normativa uruguaya ha estado inspirada en la legislación española, sin embargo en este aspecto nos hemos quedado a mitad de camino al no reglamentar completamente la ley.

En ese sentido, las actuaciones urbanas en nuestro país se desarrollan bajo un marco conceptual de ordenamiento territorial pero sin ser capaces de captar con la suficiente eficacia y eficiencia las externalidades positivas que sí genera la aplicación reglamentaria española.

## DESAFÍOS PARA EL FUTURO

Los desafíos para mejorar la calidad de los resultados dependerán (entre otras cosas) de la capacidad para reglamentar los documentos que requiere cada instrumento, continuar formando a técnicos especializados en la materia y dotar a las instituciones públicas, sociales y a los agentes privados de capacidad planificadora, gestora y auditora en la planificación territorial. Todo ello depende del grado de compromiso y conciencia de estos actores y de la ciudadanía en general sobre la relevancia que el ordenamiento territorial tiene para el futuro del país.

El éxito o fracaso de la aplicación de los diferentes instrumentos territoriales reside en la capacidad de superar las concepciones ideológicas decimonónicas sobre la «sacrosanta» propiedad privada del suelo y las limitaciones impuestas por entonces a la labor del Estado sobre él y centrarse en los conceptos de interés general, participación ciudadana y desarrollo sostenible.

NUESTRA LEY EN SU  
ESPEJOMIGUEL RODRÍGUEZ  
BONNECARRÈRE

Sería recomendable que tanto el Poder Ejecutivo y el Legislativo como las intendencias departamentales promovieran una reglamentación integral y específica, un cuerpo normativo consolidado, que evite la configuración de asimetrías en la formulación de los instrumentos, de forma de soslayar situaciones actuales donde se observan Planes de un mismo tipo pero con facturas y contenidos muy disímiles.

Los aspectos económicos y financieros son los que se encuentran menos desarrollados y extendidos. La inclusión de profesionales especialistas en estas materias en los equipos multidisciplinarios redactores de los instrumentos es más bien escasa.

De concretarse estos aspectos, habilitaría un tratamiento equitativo en los instrumentos respecto a requisitos de los contenidos y su gestión, así como la delimitación de los mecanismos de transferencia de suelos a dominio público.

Adicionalmente permitiría que las intendencias gestionaran los derechos que la ley les otorga sobre los suelos y espacios de uso público, posibilitando un nuevo canal de financiamiento derivados del estudio de las plusvalías.

El desarrollo de una disciplina urbanística se convierte en un tema perentorio, de nada sirve programar y ordenar el territorio si no se lo controla, el hecho de que determinadas intendencias hayan empezado a trabajar en el tema es una muestra de que, de a poco, el ordenamiento territorial del país se va desarrollando en sus aspectos fundamentales.

Finalmente si se promueve y difunde la participación pública de manera amplia será posible consolidar una nueva cultura ciudadana en relación con los derechos y obligaciones vinculados al ordenamiento territorial.

Lo que no cabe duda es que la adopción del modelo español en la redacción de nuestra ley fue una decisión que marcó un camino. Este camino, a diez años de transitado, nos revela carencias y aciertos que van definiendo un carácter que se transforma, paulatinamente, en algo nuevo y propio que se va diferenciando de las influencias que permitieron su nacimiento.

Los procedimientos técnicos que se van elaborando en nuestro territorio se sofistican a medida que el tiempo pasa y se va adquiriendo más experiencia, más allá de las variables naturales que dependen de nuestras necesidades como ciudadanos y de las voluntades políticas, sociales, culturales y económicas.

Finalmente el ordenamiento territorial en Uruguay constituye una disciplina en proceso de consolidación que se fortalece a través de la profundización de su práctica, más que en el conocimiento y atención de las leyes y normas aprobadas.

El desafío en el mediano plazo será identificar los mecanismos y canales que habiliten la profundización de la ordenación territorial y el desarrollo sostenible del país en clave de compromiso y participación ciudadana. ✕

LEY n.º 18.308 DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE (LOTDS) DE 18/06/2008. Publicada en el Diario Oficial el 30 de junio de 2008, n.º 27515.

MVOTMA, DINOT (2014). *Guías para la Elaboración de Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible*. Montevideo: MVOTMA.

TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE SUELO DE 2015 - Real Decreto 7/201, 2015.

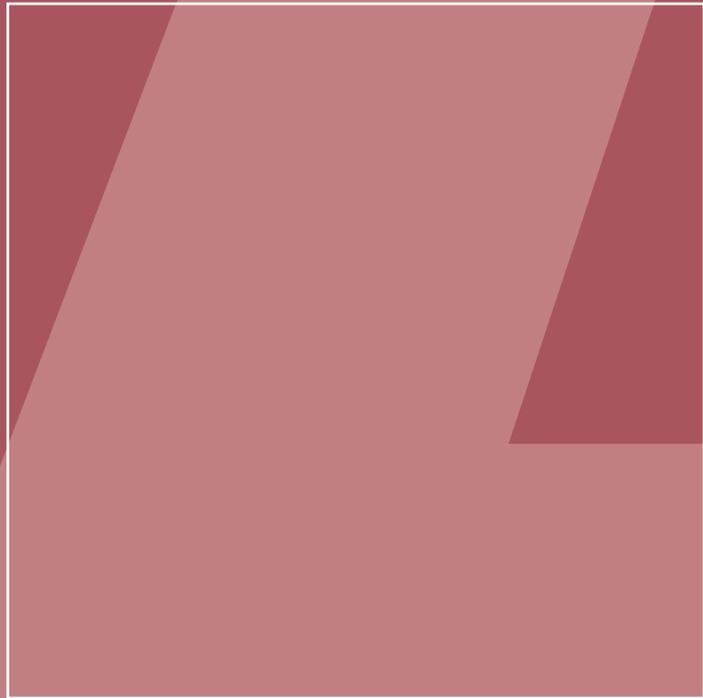
BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (2015). Código de Urbanismo de Catalunya. Texto Refundido de la Ley de Urbanismo.

NUESTRA LEY EN SU ESPEJO

MIGUEL RODRÍGUEZ  
BONNECARRÈRE



**ARTÍCULO 77 DE LA LEY  
18.308. ANÁLISIS CRÍTICO  
SOBRE MODIFICACIÓN  
IMPACTOS Y DESAFÍOS DE  
LA PARTICIPACIÓN PÚBLICO-  
PRIVADA EN GRANDES OBRAS  
DE INFRAESTRUCTURA**



**#ARTÍCULO**



**ARTÍCULO 77 DE LA LEY  
18.308. ANÁLISIS CRÍTICO  
SOBRE MODIFICACIÓN  
IMPACTOS Y DESAFÍOS DE  
LA PARTICIPACIÓN PÚBLICO-  
PRIVADA EN GRANDES OBRAS  
DE INFRAESTRUCTURA**

**MATÍAS BERTERO CARDOSO**

**Matías Bertero Cardoso.** Licenciado en Trabajo Social (Udelar, 2013). Actualmente cursando Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (FADU-Udelar, 2017).

## RESUMEN

El presente ensayo tiene como objetivo estudiar, analizar y reflexionar, de manera crítica, sobre la modificación dispuesta por el artículo 235 de la ley n.º 18.996, *Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal, Ejercicio 2011* (7 de noviembre de 2012), al artículo 77 de la ley n.º 18.308, *Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible* (18 de junio de 2008), al incluir en el marco de esta y de sus instrumentos departamentales de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, a las obras en la modalidad *participación público-privada* (PPP), al amparo y en aplicación de la ley n.º 18.786, *Contratos de participación público-privada para la realización de obras de infraestructura y prestación de servicios conexos* (19 de julio de 2011). A la vez se observará la potencia de los mecanismos de excepción previstos en el inciso tercero del artículo 77.

Este trabajo llama a la reflexión sobre la incorporación de las PPP al Sistema de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible creado por la ley n.º 18.308, advierte de los riesgos del uso de las excepciones a cargo del Comité Nacional de Ordenamiento Territorial y brega por una política de ordenamiento territorial de corte descentralizador, que respete la autonomía departamental, cree dispositivos de gobernabilidad más democráticos y desburocratizantes y busque un mayor nivel de eficiencia, control y articulación entre los organismos y actores involucrados.

**Palabras clave:** ordenamiento territorial/desarrollo urbano/ infraestructura/participación público-privada

Artículo 235. Toda obra a desarrollarse en el marco de un contrato realizado al amparo de lo dispuesto por la ley N° 18.786, de 19 de julio de 2011, se considerará comprendida dentro de las previsiones de lo dispuesto en el artículo 77 de la ley N° 18.308 de 18 de junio de 2018 (Ley 18.996, 7 de noviembre de 2012).

Aprobada la ley de obras por contratos de participación público-privada (PPP), se legisló para incorporarlas en el Sistema de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible vigente desde 2008. El artículo citado las vincula a través del artículo 77 de la ley n.º 18.308.

Las obras públicas proyectadas por todo órgano del Estado o persona pública estatal o no, bajo cualquier modalidad o naturaleza, deberán ajustarse y compatibilizarse con las disposiciones de los instrumentos de ordenamiento territorial.

Dichas obras serán autorizadas, sin perjuicio de otros permisos correspondientes, de acuerdo con la normativa aplicable, por el Gobierno Departamental respectivo.

En el caso que la solicitud fuere denegada por ser incompatible con el instrumento de ordenamiento territorial aplicable, el Comité Nacional de Ordenamiento Territorial podrá decidir sobre la efectiva materialización del proyecto, previa declaración de interés nacional y urgente ejecución. En este caso, el acuerdo del Comité determinará la suspensión parcial de aquellas determinaciones del instrumento que se opongan a la ejecución y generará el deber de iniciar el procedimiento para modificar dicho instrumento a fin de incorporar las previsiones oportunas que determinen la incidencia del proyecto, sin perjuicio de lo establecido al efecto sobre solución de divergencias.

El Poder Ejecutivo se abstendrá de promover la declaración prevista y de ejecutar el proyecto, si el mismo resulta incompatible con las Directrices Nacionales o las Estrategias Regionales vigentes y aplicables.

## ARTÍCULO 77 DE LA LEY 18.308. ANÁLISIS CRÍTICO SOBRE MODIFICACIÓN

MATÍAS BERTERO CARDOSO

La ejecución de las obras vinculadas a la defensa nacional se ajustará a lo dispuesto en su legislación específica.

La ley n.º 18.786 establece el marco regulatorio al régimen de contratos de participación público-privada, a los que define como «aquellos en que una Administración Pública encarga a una persona de derecho privado, por un período determinado, el diseño, la construcción y la operación de infraestructura o alguna de dichas prestaciones, además de la financiación».

Una breve descripción y análisis sobre el proceso y debate de la ley de PPP, tanto a nivel parlamentario como en ámbitos académicos y políticos, permite enmarcar y alentar la problematización de sus impactos y efectos —potenciales y ya experimentados— sobre las prácticas tradicionales, el Sistema de Ordenamiento Territorial (OT) y Desarrollo Sostenible (DS) fundado por la ley n.º 18.308 y la realidad material, jurídica, procedimental, económica, social y política en Uruguay.

## ALGUNOS FUNDAMENTOS EXPLÍCITOS DE LA MODIFICACIÓN

La realidad actual a nivel de infraestructura presenta carencias o brechas que no son solo exclusivas de nuestro país, sino que se presenta como una problemática en toda la región.

Guillermo Fuentes (2017) en su obra *¿Reforma silenciosa del Estado?: proceso político de la ley de Participación Público-Privada en Uruguay* resume, a partir de estudios de la CEPAL (2010, *apud* Perrotti y Sánchez, 2011), los principales desafíos que presentan los países latinoamericanos en términos de infraestructura:

[...] alta dispersión y multiplicidad de visiones públicas sobre la infraestructura, con la consiguiente incapacidad de adoptar soluciones integrales; estrechez física o escasez en la provisión de infraestructura y servicios; fallas u obstáculos institucionales y regulatorios, tanto en la conducción de las políticas

como en la organización de los mercados; o la debilidad y/o ausencia de criterios de sostenibilidad en políticas como la de transporte.

Parafraseando al autor, la caída se explica principalmente por el retroceso de la inversión pública durante la década de los noventa en donde se presencia un retiro del Estado de varias actividades económicas y productivas y un avance de la privatización de diversos activos como empresas públicas.

Nuestro país se comienza a pensar como un enclave logístico a nivel regional a partir de la posdictadura, y para esto los distintos gobiernos pusieron en marcha diferentes medidas para posicionarlo no solo a nivel regional sino también internacional; los casos legales más notorios son, entre otros, la ley libre de puertos (1992) o la de creación de zonas francas (1987).

Por un lado, durante la última década de los gobiernos del Frente Amplio puede decirse que existió un consenso entre los distintos actores político-partidarios y privados en relación con el déficit de infraestructura y el freno que ponía al desarrollo de nuestro país. En la agenda uruguaya de inversiones en infraestructura existen importantes demandas, entre otras, en términos de rutas y puertos, que históricamente se realizaban a través de recursos públicos que generalmente estaban incluidos en el presupuesto nacional.

Sin embargo, la nueva coyuntura de “austeridad permanente” con la que tienen que convivir los gobiernos, determina que el Estado tenga importantes restricciones a la hora de hacer frente por sí solo a las variadas demandas de inversión en infraestructura. Esta situación ha dado lugar a la búsqueda de diferentes opciones de financiamiento por fuera del presupuesto, y las mismas vienen asociadas de forma directa con diferentes formatos de intervención y participación del sector privado. Una de las formas novedosas de atraer inversión privada para financiar obra pública es la firma de contratos de asociación público-privada (APP). (Fuentes, 2017, p.6)

Por otro lado, la existencia de iniciativas de colaboración público-privada no es una novedad en

el país; desde finales del siglo XIX se ha contado con experiencias de participación privada en inversiones públicas como por ejemplo en la red ferroviaria, la provisión de electricidad, agua, gas telefonía, entre otros.

En líneas generales el marco legal uruguayo ha evidenciado notorias carencias respecto a la coordinación de las políticas y normativas referentes a las inversiones en infraestructura en donde participe el sector privado. Por lo que las modificaciones del artículo 235 tienen como objetivo ser un marco regulador —a través de la ley n.º 18.786—, y funcionar como instrumento normativo de los contratos público-privados de inversiones en infraestructura.

Además, como lo establece el artículo 77 de la ley n.º 18.308, se reconoce a los gobiernos departamentales como nuevos actores con capacidad de decisión para autorizar la ejecución de infraestructura, la cual debe ser compatible con las disposiciones de los instrumentos de ordenamiento territorial (IOT) correspondientes. A su vez si las obras son incompatibles con los IOT, la ley brinda potestades al Comité Nacional de Ordenamiento Territorial para «decidir sobre la efectiva materialización del proyecto, previa declaración de interés nacional y urgente ejecución» (inciso 2, artículo 77).

Una de las funciones principales de este Comité (tal como fue creado según el artículo 75) es contribuir a la formulación de Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, así como la de pronunciarse en los demás instrumentos de ordenamiento territorial y dictaminar la incidencia de estos en los intereses nacionales y urgentes, como es el caso de ejecución de las obras públicas del gobierno nacional, cuando estas resulten incompatibles con los instrumentos de ordenamiento territorial. Incluso el Comité tiene la potestad de suspender parcialmente aquellas determinaciones del instrumento opuestas a la ejecución, y de generar un procedimiento para su modificación que incorpore las previsiones de manera oportuna según la incidencia del proyecto.

ARTÍCULO 77 DE LA LEY  
18.308. ANÁLISIS CRÍTICO  
SOBRE MODIFICACIÓN

MATÍAS BERTERO CARDOSO

Y en este proceso de pronunciamiento sobre adecuación de los grandes proyectos de infraestructura a las Directrices Nacionales o a las Estrategias Regionales, el Poder Ejecutivo se abstendrá de promover la declaración prevista y la ejecución de proyectos incompatibles.

Las apreciaciones anteriores de incompatibilidad, revisión y modificación normativa implican que la mentada declaración puede modificar el contenido de cualquier decreto con fuerza de ley en su jurisdicción, aspecto que tampoco se contempla a nivel constitucional.

En consecuencia, puede llegarse al punto de que la voluntad del gobierno departamental en cumplimiento de una norma que él mismo dictó, no surta efectos jurídicos ante la declaración del Comité Nacional de Ordenamiento Territorial.

La interrogante y el cuestionamiento que se plantean al artículo 77 es si no se está realizando una afectación importante a la autonomía departamental frente a lo que se podría visualizar como un poder con tintes absolutistas, centrado en pocos integrantes, en donde la mayoría de las decisiones pasan por el gobierno central ejecutivo reduciendo la capacidad de gobernabilidad e injerencia directa de la totalidad de los gobiernos departamentales con sus características y lineamientos particulares.

De acuerdo con los artículos 75 y 76 de la ley n.º 18.308, el Comité se integra por siete ministros o sus representantes, el director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y el presidente del Congreso de Intendentes; este último es el único representante de la descentralización territorial.

El espíritu de la ley, de acuerdo con los principios generales promulgados al comienzo, es el de promocionar la descentralización de las actuaciones en materia de ordenamiento territorial. Sin embargo esta línea estratégica no se ve reflejada a nivel departamental debido a la composición del Comité, que tiene al presidente del Congreso de Intendentes como único representante de la descentralización territorial frente a ocho representantes del Poder Ejecutivo.

## PROCESO Y DEBATE PARLAMENTARIO DE LA LEY n.º 18.786

Antes de comenzar esta descripción, cabe aclarar que en sí la modificación introducida por el artículo 235 de la ley n.º 18.996 no tuvo grandes controversias ni debates público y parlamentario para su aprobación (consenso multipartidario con ausencia de objeciones parlamentarias), como sí las tuvo el proceso anterior con respecto a la aprobación de la ley n.º 18.786.

Para describir y analizar este proceso y debate propongo traer algunas reflexiones y discursos político-partidarios de la obra de Guillermo Fuentes ya referida (2017). El autor describe la aprobación de la ley de participación público-privada en 2011 como un indicador de cambio de paradigma entre la relación del Estado y el mercado. Y parafraseando a Fuentes, este proceso en el caso uruguayo fue desarrollado en un marco de evidente inexistencia de consensos políticos y carencia o escasez de debate a la interna del Frente Amplio.

Por lo tanto, las marchas y contramarchas producto del ciclo político-electoral, pero sobre todo por la dificultad de construir acuerdos sobre el instrumento, determinan que los cambios en los liderazgos sectoriales y de gobierno le impriman inevitablemente rasgos de gradualidad y pragmatismo que afectarán necesariamente el impacto de los cambios, y dificultan la adopción de estrategias de desarrollo sistémicas. (Fuentes, 2017, p.1)

Sin embargo, la aprobación de este instrumento legal fue destacada por una amplia mayoría de los sectores políticos —tanto del Frente Amplio (FA) como de la oposición— como una innovación clave para el futuro desarrollo económico y social del país. Este proceso fue relativamente rápido de acuerdo con los tiempos promedio parlamentarios —duró medio año aproximadamente— denotando la relevancia política que se le dio a la temática apoyada por todos los partidos con representación parlamentaria.

Sin embargo, es preciso aclarar que esta posición mayoritaria no es la única. De hecho, sectores del FA como el Partido Comunista plantearon sus reparos y críticas, no sólo al proyecto, sino a la forma en que el mismo había sido presentado y negociado.

El proyecto fue impulsado por el gobierno, presentado públicamente por el presidente de la Corporación Nacional de Desarrollo ante empresarios privados en septiembre de 2010, nunca fue analizado en la fuerza política, nunca se procuró encontrar los acuerdos políticos o las decisiones orgánicas que lo respaldaran, por el contrario, se evitó esas instancias. [El Popular, 2011] (Fuentes, 2017, p. 9)

A pesar del ya mencionado acuerdo interpartidario con el que contó la aprobación de la ley, el punto de mayor oposición y resistencias fue el de las intenciones políticas originales del sector de la oposición, de abrir la posibilidad de traspasar la gestión de los servicios que tradicionalmente se caracterizaron por ser mayormente públicos —como la salud o la educación— a los actores privados.

Conservar la gestión de los servicios en manos exclusivas del Estado fue el punto que acalló las principales resistencias de algunos actores clave como el PIT-CNT (central única de trabajadores) y el Movimiento de Participación Popular (MPP) y el Partido Comunista del Uruguay (PCU), del Frente Amplio.

Durante el debate parlamentario surgieron distintas posturas partidarias como: «El proyecto de ley que presentó el gobierno era, sin duda, mucho más liberal que el que hoy traemos...» (diputado José Carlos Cardoso en sesión de la Cámara de Representantes del 11 de Mayo de 2011).

Unos interpretaron la pérdida de algunos de los principios fundacionales de la izquierda, al adoptar medidas similares a las rechazadas en etapas anteriores:

Antes era el neoliberalismo y ahora no lo es, pero con todas las disquisiciones que se quieran hacer hoy el Frente Amplio aprueba lo que antes rechazó (diputado Jorge Gandini en sesión de la Cámara de Representantes del 11 de Mayo de 2011).

## ARTÍCULO 77 DE LA LEY 18.308. ANÁLISIS CRÍTICO SOBRE MODIFICACIÓN

MATÍAS BERTERO CARDOSO

Otros entendieron a esta ley como un símbolo de modernización en las concepciones de la izquierda en Uruguay, logrando al mismo tiempo alcanzar mayores garantías para el sector público.

Acá lo que hay es construcción de nueva infraestructura pública, incremento del patrimonio público para posibilitar la continuidad del crecimiento y el desarrollo. No hay ninguna pérdida de soberanía por parte de los uruguayos ni de la importancia que tiene el papel público del Estado en el crecimiento y en el desarrollo. [...] Se habla de aceptar la participación privada. [...] este proyecto, por ser autocontenido, tiene mayor control y asegura mayor eficiencia que los mecanismos de que hoy se disponen... (diputado Alfredo Asti en sesión de la Cámara de Representantes del 11 de Mayo de 2011).

Otras posturas hicieron énfasis en el desacuerdo con el contenido del proyecto:

[...] a pesar de los avances, a nosotros, los comunistas, no nos conforma este proyecto de ley presentado... [...] Desde que el Frente Amplio asumió el gobierno hemos resaltado hechos importantes, entendiendo el rol que debe tener el Estado en lo que atañe al país productivo. [...] pensamos que lo privado no es sinónimo de eficiencia... (diputado Hugo Dávila en sesión de la Cámara de Representantes del 11 de Mayo de 2011).

Por otro lado, este debate se enmarcó en una discusión más amplia, la de la denominada *Reforma del Estado*. Durante los gobiernos del Frente Amplio, sin embargo, la discusión se centró fundamentalmente en la gestión de recursos humanos en el Estado y no en la problemática de fondo que refiere:

[...] al rol del Estado como agente promotor del desarrollo. [...] no existe una preocupación aparente por entender los impactos que traen aparejadas estas medidas en términos de estructura estatal (qué organismos se empoderan, qué capacidades se están construyendo) o de formatos de interacción y regulación entre los sectores público y privado. (Fuentes, 2017, p. 2)

Durante el gobierno de José Mujica se inició el planteo de la reforma estatal como uno de los principales desafíos y dentro de las innovaciones se destaca la aprobación de la ley de PPP. Sin embargo los avances o proyectos quedaron prácticamente invisibilizados o con un impacto muy reducido. Esta situación se ve modificada en el segundo gobierno de Tabaré Vázquez (a partir de 2015), donde el instrumento legal de la PPP se instaló como medio preferente y de mayor agilidad para financiar las obras públicas.

Fuentes (2017) explica los avances e impactos reducidos por la desconfianza mutua y las dificultades notorias en el diálogo y la coordinación entre los distintos actores encargados de la promoción e implementación de los proyectos. Estos equipos económicos, durante el primer gobierno frentista, estaban conformados por las autoridades del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el vicepresidente Danilo Astori (perteneciente al Frente Líber Seregni-FA) por un lado, y por otro, con base en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), por representantes del Movimiento de Participación Popular (MPP) como gran sector opositor. Este conflicto aparentemente se diluyó a partir de la nueva administración de Tabaré Vázquez por la clara sintonía entre el director designado para liderar a la OPP (Álvaro García, perteneciente al Partido Socialista-FA) y las autoridades del MEF (encabezadas por Danilo Astori, líder de Asamblea Uruguay-FA y ministro de Economía en el primer y en el tercer gobierno del Frente Amplio, 2005-2010 y 2015-2020, respectivamente).

## **IMPACTOS, EFECTOS Y APLICACIONES VERIFICADAS EN LA REALIDAD URUGUAYA**

A partir de la aprobación de la ley n.º 18.786 y de la posterior modificación introducida a la ley n.º 18.308 se desprendieron una serie de proyectos (13) con avances diferenciados relacionados sobre todo con infraestructura en caminería, pero también surgieron iniciativas

de construcción de cárceles, infraestructura educativa, hospitalaria y ferroviaria.

Según el informe *Uruguay XXI* publicado en abril de 2015, a esa fecha ya se había realizado la adjudicación del primer contrato en régimen de PPP y se estaban estudiando las ofertas de un segundo proyecto, manifestando interés político en utilizar esta herramienta en varios proyectos de otras áreas.

Con respecto al primer contrato adjudicado a mediados de 2015, consiste en el diseño, construcción, equipamiento y financiamiento por parte de una empresa privada,<sup>1</sup> de un nuevo establecimiento penitenciario para mil novecientos sesenta reclusos y la prestación de los servicios de mantenimiento, limpieza, alimentación, lavandería y venta de artículos de almacén. El Ministerio del Interior conserva para sí la responsabilidad sobre la seguridad, los servicios de salud y las actividades formativas de las personas privadas de libertad.

La finalización de las obras y el comienzo del funcionamiento de este establecimiento se dio durante los últimos meses de 2017, sin embargo, surgieron una serie de debates políticos y académicos como el que se generó en la Facultad de Ciencias Sociales, en donde expusieron el comisionado parlamentario para el sistema penitenciario, Juan Miguel Petit, el sociólogo Rafael Paternain, la psicóloga María Ana Folle y el integrante del Servicio Paz y Justicia (SERPAJ) Mauro Tomasini.

Según expuso Petit<sup>2</sup> atribuyéndole a este tipo de inversión carcelaria un concepto de «hotelería»:

[...] debe entenderse que el Estado abonará al consorcio, según expusieron los especialistas, un costo estimado de 670 pesos por día y por recluso, hasta que finalice el contrato. En caso de que la cárcel se encuentre llena, el Estado debería pagar unos 18 millones de dólares anuales, que multiplicados por los veintisiete años y medio que dura el contrato, implican cerca de 500 millones dólares. Además, el acuerdo implica que de superarse la población carcelaria se incrementará el pago por parte del Estado a las empresas.

## ARTÍCULO 77 DE LA LEY 18.308. ANÁLISIS CRÍTICO SOBRE MODIFICACIÓN

MATÍAS BERTERO CARDOSO

1. La licitación se adjudicó al consorcio Sociedad Anónima Punta Rieles, conformado por las empresas Teyma, Abengoa, Inabensa y Goddard Catering Group. La inversión es de aproximadamente 120 millones de dólares. Informe Uruguay XXI (2015), p. 5. Disponible en: <http://www.uruguayxxi.gub.uy/inversiones/baseoportunidades-de-inversion/>

2. <http://www.lr21.com.uy/comunidad/1335317-la-primer-a-carcel-privada-en-uruguay-representa-una-inversion-de-120-millones-de-dolares>

3. *Ibidem*.

4. *Ibidem*.

El sociólogo Rafael Paternain<sup>3</sup> expuso:

[...] hacia una tendencia que focaliza al recluso como una mercancía. El sujeto pasa de ser un sujeto de depósito a obtener un nuevo estatus de revalorización económica, lo que implica pensar que la lógica de estas cárceles neoliberales supone que estas dos mil plazas se llenen de inmediato [además agregó que] seguramente se presione hacia el hacinamiento, pues el Estado debe pagar sobrecostos o multas cuando se supere esta frontera...

Petit reconoció que Uruguay está muy atrasado en el diseño arquitectónico de los centros carcelarios y el sistema en sí es muy pobre. Dijo que ante la preocupante cantidad de personas privadas de libertad y ante la situación en la que viven «el sistema carcelario no está contemplado dentro de la agenda y se encuentra por fuera de las políticas públicas. El Parlamento no contempla destinar dinero para cárceles que no tienen autonomía técnica para reclamar recursos necesarios...».<sup>4</sup>

Si bien durante este proceso hubo distintas posiciones políticas y académicas, algunas contrarias y otras favorables a las obras y funcionamiento de la cárcel, a finales de 2017 el proyecto de construcción ya estaba finalizado y comenzó a funcionar.

Otro proyecto no tan polémico que se llevó adelante por medio de esta modalidad de contratación de PPP, fue el de inversión en caminerías, como las primeras impulsadas en el corredor vial 21-24. Este proyecto corresponde al actual trazado de la ruta n.º 21 desde la ciudad de Nueva Palmira a Mercedes, y de la ruta n.º 24 entre ruta n.º 2 y ruta n.º 3.

«El proyecto implica una inversión en obras de reconstrucción, rehabilitación y puesta a punto de 170 km de ruta. La obra busca mejorar los niveles de productividad en la zona mediante el descenso de los costos de transporte y tiempos de viaje fomentando el desarrollo local y la descentralización».<sup>5</sup>

Más allá del proyecto del corredor vial 21-24 como pionero en contrataciones PPP, existen

múltiples necesidades e iniciativas de mejora y mantenimiento del sistema nacional de rutas. Sin embargo, durante el proceso de las distintas licitaciones y ejecuciones de este tipo de obras, se han manifestado varios descontentos y disconformidades políticas con respecto a la rigidez y lentitud que ha experimentado la utilización de este medio de contratación PPP. Propongo leer el debate expuesto en el diario *El País* con respecto a la postura del ministro de Transporte y Obras Públicas, Víctor Rossi. En su opinión «hay que "facilitar" los tiempos para realizar el compromiso de inversión de US\$ 12.500 millones en infraestructura para el quinquenio que anunció el presidente Tabaré Vázquez al inicio de su gestión».<sup>6</sup> Por su parte, el diputado Martín Tierno del MPP dijo a *El País* que los diputados coinciden con Rossi «en la necesidad de acortar tiempos [...] La ley es muy rígida y lleva mucho tiempo. Coincidimos con los controles, pero el tiempo es lo que juega en contra».<sup>7</sup>

Siguiendo a *El País*, las intenciones de Rossi de realizar modificaciones en el sistema para agilizarlo no es algo nuevo y ya hubo por su parte varios planteos previos en el Consejo de Ministros que no prosperaron por la posición contraria del ministro de Economía Danilo Astori.

El fundamento de no generar cambios inmediatos en las PPP se debe a que podrían afectar el paquete ya en marcha. Según la Rendición de Cuentas de 2017 se cumplió con el 60 % de la meta propuesta en materia de rehabilitación de rutas.

Más allá de estos dos casos particulares de inversión en infraestructura en modalidad PPP existen proyecciones gubernamentales en sectores donde se presentan oportunidades en el corto plazo, que van desde infraestructura ferroviaria,<sup>8</sup> portuaria y logística hasta mejoras en la infraestructura de los sectores de educación y salud.

## ARTÍCULO 77 DE LA LEY 18.308. ANÁLISIS CRÍTICO SOBRE MODIFICACIÓN

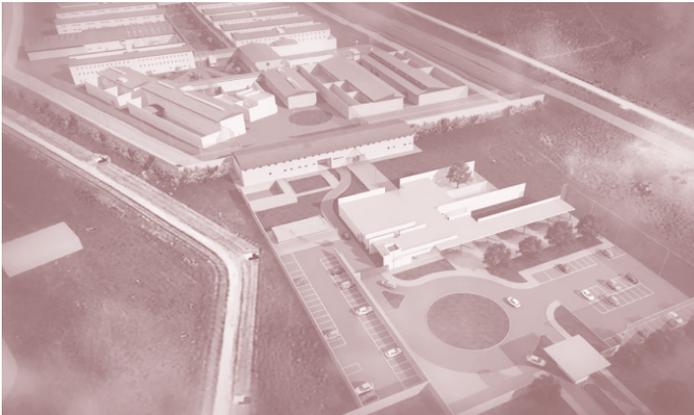
MATÍAS BERTERO CARDOSO

5. <http://www.uruguayxxi.gub.uy/inversiones/baseoportunidades-de-inversion/>, Informe Uruguay XXI (2015), p. 6.

6. <https://www.elpais.com.uy/informacion/frente-piden-cambios-ley-participacion-publico-privada.html>

7. *Ibidem*.

8. En 2014 culminaron los estudios de factibilidad y viabilidad presupuestaria, que ya fueron aprobados por AFE, OPP y MEF. <http://www.uruguayxxi.gub.uy/inversiones/baseoportunidades-de-inversion/>, Informe Uruguay XXI (2015), p. 7.



**Fig. 1.** Proyecto cárcel de Punta de Rieles [render]. Fuente: <http://www.sociedaduruguaya.org/2015/07/exitosa-emision-de-obligaciones-negociables-para-primer-proyecto-de-participacion-publico-privada-del-uruguay.html>



**Fig. 2.** Inicio de obras del corredor vial 21 y 24 de Uruguay [fotografía]. Fuente: [http://www.sacyr.com/es\\_es/canales/canal-actualidad/noticias/destacados/2018/Primera\\_Piedra/20180417\\_Vial-21-24-Uruguay.aspx](http://www.sacyr.com/es_es/canales/canal-actualidad/noticias/destacados/2018/Primera_Piedra/20180417_Vial-21-24-Uruguay.aspx)

## ALGUNOS EFECTOS, IMPACTOS POTENCIALES Y DESAFÍOS

Existen distintas posturas respecto a los contratos de participación público-privada como mecanismo de financiamiento para proveer infraestructura y servicios. Los grandes promotores de la PPP son las instituciones financieras internacionales y los bancos regionales de desarrollo.<sup>9</sup> El origen de la PPP resulta de un proceso de reconfiguración del rol estatal a comienzos de la década de 1980, con un creciente aumento de inversión en América Latina durante la última década. Esto quiere decir que el Estado pasa de ser un proveedor directo de bienes y servicios a un actor que define objetivos públicos y desempeña tareas de regulación y control sobre actores involucrados del sector privado.

En Uruguay, con la aprobación de la ley n.º 18.786 (2011) y sus posteriores modificaciones en la ley n.º 18.308 se pusieron en marcha la discusión e implementación de algunos proyectos de infraestructura y servicios públicos con participación privada.

Las distintas experiencias e investigaciones llevadas a cabo señalan que se trata de un mecanismo polémico. Propongo traer algunas reflexiones de la autora María José Romero (2017) en el trabajo *Los contratos de participación público-privada (PPP) en la provisión de servicios públicos. Lecciones de la experiencia internacional*, que nutrirán la polémica entre las ventajas y desventajas de la PPP.

Romero citando a los autores Hodge, Greve y Boardman (2010) en la obra *International Handbook on Public-Private Partnerships* expresa que:

[...] mientras las empresas privadas buscan la maximización de beneficios, los gobiernos están preocupados por la provisión de servicios públicos, lo que incluye su financiamiento y gestión. Los argumentos a favor de la PPP hacen hincapié en la capacidad del sector privado de realizar inversiones de alta calidad en infraestructura y subrayan el hecho de que la participación financiera del sector privado reduce la necesidad del Estado de obtener capital por adelantado para desarrollar y gestionar los proyectos. (Romero, 2017, pp. 10-11)

Según la autora, esta supuesta búsqueda por medio de la PPP de incrementar la eficiencia y eficacia en materia de obras públicas y servicios permite a los gobernantes mantener el presupuesto sin aumentar los impuestos y sin asumir más deuda a la hora de aprobar proyectos, siempre respetando los límites impuestos por el fondo de financiamiento recurrido.

Sin embargo, Romero propone una serie de desafíos y aspectos a considerar a la hora de optar por la PPP en materia de gestión pública.

El primer desafío que relata la autora es en materia de costos, ya que en la mayoría de los casos esta modalidad de financiación es más costosa, incluso puede llegar a aumentar significativamente con el avance del proyecto. Romero citando a Alonso, Pinto, Astorga y Freddi (2015) explica que la razón del aumento del costo es que «la PPP levanta capital privado para poder financiar la inversión y el capital de trabajo inicial y el precio del dinero en el mercado privado es más alto que aquel que el Estado puede obtener de manera soberana» (Romero, 2017, p.14).

Romero manifiesta que este tipo de contratos son procesos difíciles de negociar y no garantizan mayor rapidez de implementación que los financiamientos públicos. Además manifiesta que su renegociación es sumamente compleja. «En la práctica, el proceso competitivo termina con la elección del concesionario, ya que durante el tiempo remanente del contrato la relación entre el Estado y el concesionario se puede caracterizar como un monopolio bilateral, lo que abre el espacio para el oportunismo de ambas partes» (2017, p.16).

Otro riesgo importante es el de las implicancias fiscales a las que se exponen las finanzas con respecto a los pagos contingentes del contrato PPP que Romero los explica como «los pagos a los que el Estado se compromete en caso que ocurra un evento particular, por ejemplo, si el tipo de cambio de la moneda local cae o si la demanda cae por debajo de cierto nivel» (2017, p.17). Por lo que esta variable está fuera del control del Estado y de su presupuesto, generando riesgos de inversión e incertidumbres económicas con el tiempo.

Otro desafío que la autora identifica es el relativo a la transferencia de riesgos en el sentido de a quién se le atribuye la responsabilidad última del proyecto, esto quiere decir «si un proyecto (o uno de sus componentes) va mal, el Estado tiene que rescatar el proyecto, es decir, terminar el contrato (habitualmente con implicaciones financieras para el propio Estado) y operar el proyecto de manera pública o bajo un nuevo contrato de PPP» (Monteiro citado por Romero, 2017). «En este caso, está claro que la responsabilidad recae en el sector público...» (Romero, 2017, p. 20) por lo que el Estado a menudo trata de apoyar a la empresa privada o evita su fracaso; renegocia el contrato o asume su deuda para tratar de rescatarla en el caso de tener riesgos de declararse en bancarrota.

Otro desafío que no es menor es el relativo a la capacidad de impulsar proyectos sociales que se orienten a reducir los niveles de pobreza y de desigualdad. Para analizar esta cuestión es importante resaltar que la PPP se caracteriza por apuntar a inversiones comercialmente viables, de lo contrario las empresas no tendrán incentivos para participar en esta modalidad. Y en este aspecto Romero relata que «los inversores se sienten atraídos por las poblaciones más fáciles de atender, por lo que la inversión se inclina hacia las áreas más ricas de los países (de ingresos medios), dejando que el Estado haga frente a las comunidades más vulnerables. Esto implica un sesgo selectivo en la PPP...» (2017, p. 20).

A su vez la PPP, con el fundamento de mayor eficiencia para beneficiar a los usuarios, puede recurrir a aumentar la productividad y el nivel de tecnología pero al costo de reducción de los salarios y las condiciones de trabajo, apelando incluso a recortes de personal. Además, este tipo de participación puede generar impacto en el servicio o infraestructura brindada a los usuarios ya que las empresas pueden cobrar tarifas por su uso, y generar así dificultades de acceso para sectores socioeconómicamente más vulnerables.

Por último, la autora propone como desafío en las capacidades del Estado para implementar

## ARTÍCULO 77 DE LA LEY 18.308. ANÁLISIS CRÍTICO SOBRE MODIFICACIÓN

MATÍAS BERTERO CARDOSO

9. Como el Banco Interamericano de Desarrollo (IDB), el Banco Africano de Desarrollo (BAfD) y el Banco Asiático de Desarrollo (BAD).

la PPP a través de su gestión pública, que a su entender en los países en desarrollo «no siempre existen las capacidades técnicas. Los proyectos habitualmente sufren de baja transparencia y un escrutinio público limitado, lo que socava la rendición de cuentas democrática y ofrece mayores oportunidades para la corrupción» (Romero, 2017, p. 25).

## REFLEXIONES FINALES

Para finalizar este ensayo, todos los desafíos presentados en el apartado anterior no pretenden descartar la PPP, sólo brindan elementos esclarecedores y reflexivos sobre las lecciones recogidas a nivel nacional e internacional para desarrollar las herramientas legales y operativas más adecuadas, para determinar si —y en qué circunstancias— es conveniente optar por la PPP en lugar de las obras públicas.

Es una temática compleja y controversial que probablemente esté en la agenda de los gobiernos por varios años.

Lo que en principio sí se puede concluir es que la modificación introducida a la ley n.º 18.308 por la ley de PPP (ley n.º 18.786) es una gran innovación en el campo de elaboración legal, habilitando principios conceptuales y operativos para la elaboración e implementación de políticas y proyectos relacionados con infraestructura y servicios, como son: coordinación, cooperación, descentralización, participación, conciliación, articulación y control público-privado de intereses sociales, económicos y naturales, que forman parte de una nueva concepción del rol del Estado y su relación con el sector privado.

Sin embargo se presentan algunas incongruencias y desconocimiento de la vida institucional del país cuando se da participación únicamente al presidente del Congreso de Intendentes, a través del Comité Nacional de Ordenamiento Territorial, en el diseño y aplicación de IOT que impliquen grandes obras de infraestructura como rutas o

distintas vías de transporte que física y normativamente involucran a varios departamentos, cuando en realidad debería involucrarse directamente en la participación y toma de decisiones de dicho proceso a los gobiernos departamentales afectados por la estrategia nacional con incidencia en su territorio.

Resulta relevante destacar el amplio abanico de contratos que incluye el «ámbito de aplicación» de las PPP, según el artículo 3 de la ley n.º 18.786, desarrollo de obras de infraestructura en los siguientes sectores de actividad:

A) Obras viales, ferroviarias, portuarias y aeroportuarias. Se considerarán incluidas dentro de las obras viales las de caminería rural.

B) Obras de infraestructura energética, sin perjuicio de lo establecido en el Decreto-Ley N° 14.694, de 1° de setiembre de 1977 (Ley Nacional de Electricidad) y Ley N° 8.764, de 15 de octubre de 1931 (Creación de ANCAP).

C) Obras de disposición y tratamiento de residuos.

D) Obras de infraestructura social, incluyendo cárceles, centros de salud, centros de educación, viviendas de interés social, complejos deportivos y obras de mejoramiento, equipamiento y desarrollo urbano.

También podrá celebrarse este tipo de contratos para la colonización de tierras, que por su ubicación, superficie y características agrológicas resulten económicamente apropiadas para la formación de colonias, de acuerdo a lo establecido por la Ley N° 11.029, de 12 de enero de 1948 (creación del Instituto Nacional de Colonización), en la redacción dada por el artículo 15 de la Ley N° 18.187, de 2 de noviembre de 2007. En particular los contratos podrán incluir los servicios de interés colectivo mencionados en el artículo 48 así como las instalaciones a las que refiere en el artículo 52 de la Ley N° 11.029, de 12 de enero de 1948.

En ningún caso, los Contratos de Participación Público-Privada podrán incluir: I) Servicios educativos cuando se trate de centros educativos. II) Servicios sanitarios cuando se trate de centros de salud. III)

Servicios de seguridad, sanitarios y de reeducación de reclusos cuando se trate de cárceles.

Además cabe señalar que la iniciativa privada está expresamente prevista en el capítulo VII de la ley n.º 18.786. Por consiguiente, la empresa privada con su financiamiento y sus intereses de lucro se verá reforzada en su capacidad de incidencia en las decisiones de ordenamiento territorial.

Es fundamental rever este mecanismo de participación y representatividad interdepartamental inserto en una lógica de participación compleja como son las PPP en donde se involucran a otros actores privados —con su propias lógicas e intereses—, no solo en obras de infraestructura vial que interconectan departamentos sino en aquellas que proveen servicios relacionados a privación de libertad, salud, educación y otros, temáticas tan delicadas que afectan a la calidad, seguridad y futuro de vida de toda la población.

En esa búsqueda es fundamental aspirar a una política de ordenamiento territorial de corte descentralizador, que respete la autonomía departamental, cree dispositivos de gobernabilidad más democráticos y desburocratizantes y busque un mayor nivel de eficiencia, control y articulación entre los organismos y actores involucrados. ✕

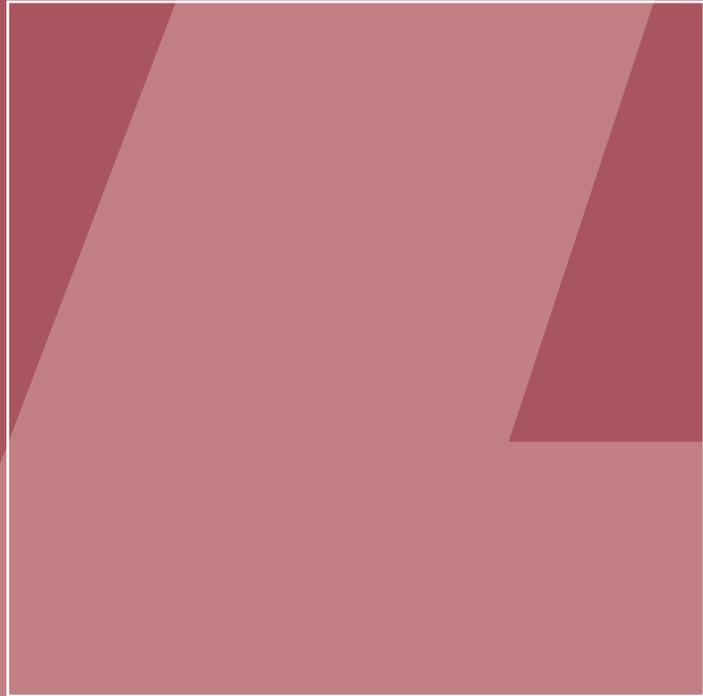
ARTÍCULO 77 DE LA LEY  
18.308. ANÁLISIS CRÍTICO  
SOBRE MODIFICACIÓN

MATÍAS BERTERO CARDOSO

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALONSO, P., PINTO, D., ASTORGA I. y FREDDI, J. (2015). *Menos cuentos, más evidencia. Asociaciones público-privadas en la literatura científica*. Nota 3 de la serie de notas técnicas sobre asociaciones público-privadas en el sector de la salud en América Latina. BID.
- BROCHURE, PPP, *INFORME URUGUAY XXI* (2015). Recuperado de <http://www.uruguayxxi.gub.uy/inversiones/baseoportunidades-de-inversion/> [Consultado 4 de octubre de 2018].
- EL POPULAR. Semanario del Partido Comunista, n. 146, julio 2011.
- FUENTES, G. (2017). ¿Reforma silenciosa del Estado?: proceso político de la ley de Participación Público-Privada en Uruguay. Montevideo: Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República. *Revista de administração pública*, Rio de Janeiro, 2017. Recuperado de <http://www.scielo.br/pdf/rap/v51n6/1982-3134-rap-51-06-1005.pdf> [Consultado 4 de octubre de 2018].
- GOROSITO, R. y LIGRONE, P. (2009). *Sistema de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible. Ley fundante 18.308*. Montevideo, 2009.
- HODGE, G., GREVE, C., BOARDMAN, A. (2010). *International Handbook on Public-Private Partnerships*. Edward Elgar.
- LEY n.º 18.308. Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Marco regulador general, 2008. Recuperado de <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes/ley/18308> [Consultado 4 de octubre de 2018].
- LEY n.º 18.786. Contratos de participación público-privada para la realización de obras de infraestructura y prestación de servicios conexos, 2011. Recuperado de <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes/ley/18786> [Consultado 4 de octubre de 2018].
- LEY n.º 18.996. Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal. Ejercicio 2011. Montevideo, 2012. Recuperado de <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes/ley/18996> [Consultado 4 de octubre de 2018].
- PERROTTI, D. y SÁNCHEZ, R. (2011). *La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Cepal (Serie Recursos Naturales e Infraestructura).
- ROMERO, M. J. (2017). Los contratos de participación público-privada (PPP) en la provisión de servicios públicos. Lecciones de la experiencia internacional. Trabajo preparado para su presentación en el 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Montevideo. Recuperado de <http://www.congresoalacip2017.org/archivo/downloadpublic2?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyl7czoZNToiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUlFVSzVZPlJtZ0J6IjI3MTEiO30iO3M6MT0iLC17czoZMjoiZGU1YWY5ZWlOMjM0YjYk3Mzk0ZTMt5ZWJiYjdiNmZmZTU0iO30%3D> [Consultado 4 de octubre de 2018].
- SCHIAVI, P. (2011). La participación público-privada en el desarrollo de infraestructura y servicios relacionados en el Uruguay. Primeras reflexiones sobre la ley N° 18.786 [ponencia]. *IV Jornadas de Derecho Administrativo Iberoamericano* celebradas, Pazo de Mariñan, La Coruña. Recuperado de <http://revis-taderecho.um.edu.uy/wp-content/uploads/2012/12/Schiavi-La-participacion-publico-privada-en-el-desarrollo-de-infraestructuras-y-servicios-relacionados-en-el-uruguay-Primeras-reflexiones-sobre-la-Ley-N-18.786.pdf> [Consultado 4 de octubre de 2018].
- NOTICIAS EN MEDIOS
- EN el frente piden cambios a ley de participación público-privada (2017, 28 de Junio). *El País*. Recuperado de <https://www.elpais.com.uy/informacion/frente-piden-cambios-ley-participacion-publico-privada.html> [Consultado 6 de octubre de 2018].
- LA primera cárcel privada en Uruguay representa una inversión de 120 millones de dólares (2017, 17 de Junio). Recuperado de <http://www.lr21.com.uy/comunidad/1335317-la-primera-carcel-privada-en-uruguay-representa-una-inversion-de-120-millones-de-dolares> [Consultado 6 de octubre de 2018].

**OBJETIVOS ESTRATÉGICOS  
INTEGRALES NACIONALES**  
MODIFICACIONES SOBRE LA  
PARTICIPACIÓN INTRODUCIDAS  
POR EL ARTÍCULO 5 DE LA LEY  
n.º 19.525



**#ARTÍCULO**



**OBJETIVOS ESTRATÉGICOS  
INTEGRALES NACIONALES**  
MODIFICACIONES SOBRE LA  
PARTICIPACIÓN INTRODUCIDAS  
POR EL ARTÍCULO 5 DE LA LEY  
n.º 19.525

FEDERICO E. LONG BACCINO

**Federico E. Long Baccino.** Arquitecto (Udelar, 2010).  
Maestrando en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Ur-  
bano (FADU-Udelar). Consultor en ordenamiento territorial  
para la Intendencia de Colonia (Uruguay).

## RESUMEN

El trabajo estudia una de las modificaciones que ha sufrido la ley n.º 18.308 (en adelante, LOTDS) desde su aprobación el 18 de junio de 2008. Se analiza el artículo 5 de la ley n.º 19.525 que hace referencia a los objetivos estratégicos integrales (OEI) de las Direcciones Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (DNOTDS).

Habiendo estudiado el inciso inicial, se prosigue analizando cada uno de los OEI de manera detallada.

Además de incluir conceptos de los textos señalados en la bibliografía, se toman en consideración los aportes vertidos en las audiencias de las cámaras en oportunidad de consultas técnicas para la elaboración de las DNOTDS, y experiencias de la actividad profesional del suscrito a nivel de elaboración de tesis.

Luego de haber analizado y esquematizado cada uno de los OEI se arriba a las conclusiones generales teniendo como objetivo contribuir al proceso de maduración y crecimiento de la normativa en ordenamiento territorial del Uruguay.

**Palabras clave:** participación/desarrollo/estrategia/ambiental/social



El propósito del presente trabajo es analizar las modificaciones introducidas por el artículo 5 de la ley n.º 19.525 del 18 de agosto de 2017 que refiere a los objetivos estratégicos integrales de las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (en adelante, DNOTDS).

El artículo 5 está incluido en el Capítulo II de las DNOTDS que refiere a las «Bases y Objetivos Estratégicos Nacionales». Dicho capítulo, además de establecer las «Bases del Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible» de la norma, separa a los «Objetivos Estratégicos Integrales» (en adelante, OEI) que refieren a aspectos territoriales generales del ámbito nacional, de los «Objetivos Estratégicos Sectoriales» los cuales tienen como propósito el desarrollo de diferentes sectores productivos a nivel nacional. Finalmente plantea la definición del concepto de «Áreas de Uso Preferente».

En cuanto a la estructura del artículo 5, el texto está dividido por un primer inciso que anuncia el listado de los objetivos, indicando que la manera de alcanzarlos será a través de los Instrumentos de Ordenamiento Territorial (en adelante, IOT) y de las políticas públicas, y seis literales subsiguientes que enumeran los diferentes OEI propuestos.

Resulta relevante que tengamos en cuenta que el artículo 5 establece que los objetivos (OEI) serán alcanzables a través de IOT definidos de manera genérica y de políticas públicas. Si analizamos el Capítulo II de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS), dentro de los IOTDS encontramos a los Programas Nacionales cuya elaboración, según el artículo 11 de la misma norma, «corresponde al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA)» para luego ser «elevados al Poder Ejecutivo para su aprobación». Estos Programas Nacionales, también mencionados en la exposición de motivos de la ley n.º 19.525 como instrumentos privilegiados e idóneos para determinar áreas de uso preferente, fortalecen la idea de «discrecionalidad» del Poder Ejecutivo a

## OBJETIVOS ESTRATÉGICOS INTEGRALES NACIONALES

FEDERICO F. LONG BACCINO

**Fig 1.** Calendar [composición]. Iv Orlov.  
Fuente: [https://www.flickr.com/photos/iv\\_orlov/3127133599/](https://www.flickr.com/photos/iv_orlov/3127133599/)

la hora de actuar sobre el territorio, habilitando claramente la vía unilateral del decreto. Sobre este mismo principio se avanza en la reglamentación de las DNOTDS.

Cabe agregar que «políticas públicas» en este primer inciso se relaciona directamente con la segunda frase del artículo 3 de las DNOTDS, que da la potestad a cualquier institución pública de «establecer y aplicar medidas concretas» vinculantes.

Tal situación, además de viabilizar el no tener en cuenta al poder de los gobiernos departamentales sobre la planificación de sus territorios, también constituye una falta grave sobre la «participación ciudadana en los procesos de elaboración, implementación, seguimiento, evaluación y revisión de los instrumentos de ordenamiento territorial» consagrada en el artículo 5 de la LOTDS como uno de los «Principios Rectores del ordenamiento territorial y desarrollo sostenible». Cabe recordar que la Evaluación Ambiental Estratégica fue eliminada de los instrumentos de planificación nacionales por el artículo 502 de la ley n.º 19.355 del 19 de diciembre de 2015.

## ANÁLISIS DE LOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS ESPECÍFICOS

Artículo 5 (Objetivos estratégicos integrales).- Son objetivos estratégicos integrales de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible alcanzables a través de instrumentos de ordenamiento territorial y políticas públicas los siguientes:

A) Promover y consolidar el desarrollo de las actividades de todos los sectores de la economía, orientando y regulando su localización ordenada, su articulación consistente y sustentable, de manera tal que contribuyan a la integración y cohesión social en el territorio.

B) Coordinar los planes de inversión pública definiendo su ubicación en el territorio y orientando la localización complementaria de la inversión privada asociada.

C) Potenciar la ubicación estratégica del país, posicionándolo como centro logístico regional, identificando y localizando las actuaciones específicas apropiadas para tal fin, disponiendo las infraestructuras tales como carreteras, vías ferroviarias y puertos; servicios tales como suministro de agua, energía eléctrica, saneamiento y telecomunicaciones, así como la institucionalidad necesaria para ello.

D) Fomentar el desarrollo de los mencionados equipamientos, servicios e infraestructuras, ordenando y orientando su localización de modo de favorecer la integración social en el territorio, garantizar el servicio universal y la equidad de acceso.

E) Proteger el ambiente, promoviendo la conservación y uso sustentable de la biodiversidad y de los recursos naturales y culturales, según lo que establecen las disposiciones en la materia.

F) Las políticas orientadas a la observancia de los objetivos integrales de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible serán definidas y desarrolladas en acuerdo con las entidades públicas estatales y no estatales competentes. (Ley 19.525, Directrices Nacionales de Ordenamiento territorial y Desarrollo Sostenible).

En el OEI «A» se plantea «promover y consolidar el desarrollo de las actividades de todos los sectores de la economía, *orientando y regulando su localización ordenada*, su articulación consistente y sustentable, de manera tal que contribuyan a la integración y cohesión social en el territorio».

Se interpreta que la norma refiere a la localización de todos los sectores productivos, a los efectos de alcanzar el desarrollo sostenible del territorio, especialmente en los aspectos sociales.

Analizando este objetivo resulta evidente el peligro de «repetición de principios» señalado por Ligrone en las audiencias de las cámaras en oportunidad de consulta técnica de elaboración de las DNOTDS. En tal sentido el artículo 5 de la LOTDS se ocupa de establecer los «Principios Rectores del Ordenamiento Territorial», siendo sus literales b, g y h<sup>1</sup> muy similares respecto a este OEI, por lo que el objetivo puntual no plantea una contribución sustancial al proceso de ordenamiento territorial,

y genera una situación de menores garantías territoriales para la totalidad de la sociedad uruguaya.

Por otra parte, el OEI plantea unos criterios de «localización ordenada» sobre el territorio de «las actividades de todos los sectores de la economía» sin tener en cuenta criterios de las escalas departamentales, encontrándonos nuevamente ante una pérdida de derechos territoriales y autonomías departamentales.

Se entiende además que los criterios de «integración y cohesión social en el territorio» para la localización de actividades de «todos los sectores de la economía» planteados, se podrían desdibujar si consideramos la aplicación del artículo 7 de las mismas DNOTDS. Este establece que la localización de una actividad (no explicitada) será en un área que posea «aptitudes, capacidades y valor estratégico». En consecuencia con ello, y considerando la hipotética localización de grandes emprendimientos con impacto de escala nacional (puede recordarse el proyecto para la planta de UPM II), será posible argumentar que su implantación responde al criterio de «área de uso preferente».

Finalmente, se plantean incompatibilidades respecto a acuerdos internacionales firmados por Uruguay (ej. Acuerdo de París, 2015), en cuanto a disponer de las tres «dimensiones» del Desarrollo Sostenible (*sociedad, ambiente, economía*). En este sentido, el objetivo se organiza de manera que las acciones de carácter económico impacten de manera positiva en la sociedad soslayando la presencia del medio ambiente. Y aunque este aspecto será retomado por incisos subsiguientes del artículo analizado, parece relevante señalar que el aspecto ambiental no sea planteado como prioritario en el primer OEI.

Con el OEI «B» se propone «coordinar los planes de inversión pública definiendo su ubicación en el territorio y orientando la localización complementaria de la inversión privada asociada».

Se entiende que este objetivo establece un marco normativo para coordinar geográficamente los esfuerzos de inversión pública en un nivel interno del Estado, en armonía con la inversión privada.

## OBJETIVOS ESTRATÉGICOS INTEGRALES NACIONALES

FEDERICO F. LONG BACCINO

1. b) La coordinación y cooperación entre sí, sin perjuicio de las competencias atribuidas a cada una, de las entidades públicas que intervienen en los procesos de ordenamiento del territorio y el fomento de la concertación entre el sector público, el privado y el social.

g) La conciliación del desarrollo económico, la sustentabilidad ambiental y la equidad social, con objetivos de desarrollo integral, sostenible y cohesionado del territorio, compatibilizando una equilibrada distribución espacial de los usos y actividades y el máximo aprovechamiento de las infraestructuras y servicios existentes.

h) El desarrollo de objetivos estratégicos y de contenido social y económico solidarios, que resulten compatibles con la conservación de los recursos naturales y el patrimonio cultural y la protección de los espacios de interés productivo rural.

Retomando uno de los puntos observados en el objetivo anterior, se repite en este OEI la preponderancia del aspecto económico, ya que se refiere a la inversión pública y privada, sin señalar inversiones de tipo social o ambiental.

Al igual que en el primer OEI, se vuelve sobre la «repetición de principios» consagrados en otras normas, en este caso se observa que se repiten bases normativas de los literales a, b y g<sup>2</sup> del artículo 5 de la LOTDS.

Adicionalmente, y si bien los esfuerzos de integración horizontal entre oficinas del Estado resultan un objetivo tan interesante como deseable, a los efectos de obtenerse una real concreción de dicha meta debería constituirse una reglamentación de la norma que obligue a la coordinación interinstitucional como un requerimiento formal obligatorio de los procesos territoriales.

En la OEI «C» la norma plantea «potenciar la ubicación estratégica del país, posicionándolo como centro logístico regional, identificando y localizando las actuaciones específicas apropiadas para tal fin, disponiendo las infraestructuras tales como carreteras, vías ferroviarias y puertos; servicios tales como suministro de agua, energía eléctrica, saneamiento y telecomunicaciones, así como la institucionalidad necesaria para ello».

Este punto alinea al ordenamiento territorial nacional con los objetivos de planes transnacionales de desarrollo, y encomienda la «identificación y localización» de acciones sobre el territorio físico y su institucionalidad con el objetivo de posicionar a Uruguay como centro logístico regional. Dentro de los planes transnacionales que integramos se destaca la inclusión de Uruguay en dos ejes de desarrollo del COSIPLAN (Eje Mercosur-Chile y Eje Hidrovía Paraná), cada uno de los cuales tiene proyectos específicos en curso, por lo que la identificación y localización de las acciones debería estar condicionada (entre otros) por los objetivos de integración de ellos.

Parece interesante además el planteo relacionado con la disposición de la institucionalidad necesaria para potenciar la ubicación estratégica

del país, presentando una buena oportunidad de creación de una mesa coordinadora que se ocupe de ese aspecto. Dicha mesa podría estar conformada por organismos e instituciones de alcance nacional y departamental según la acción territorial a tratar, con enfoque en el posicionamiento estratégico del país a nivel de centro logístico regional.

El OEI «D» busca «fomentar el desarrollo de los mencionados equipamientos, servicios e infraestructuras, ordenando y orientando su localización de modo de favorecer la integración social en el territorio, garantizar el servicio universal y la equidad de acceso».

Nuevamente aparece una redundancia normativa respecto al principio de ordenamiento territorial g del artículo 5 de la LOTDS, el cual establece una «equilibrada distribución espacial de los usos y actividades y el máximo aprovechamiento de las infraestructuras y servicios existentes», se vuelve a plantear un aspecto general ya regulado.

Además la norma no señala dónde deberían localizarse los «equipamientos, servicios e infraestructuras», por lo que se repite la falta de especificidad territorial y se conforma un escenario de planificación incierto para el desarrollo nacional.

Como este objetivo refiere a los «equipamientos, servicios e infraestructuras» que son llevados a cabo por entidades públicas y privadas, se ve subrayada la necesidad de reglamentación de la norma que obligue a la coordinación interinstitucional como un requerimiento formal obligatorio de las acciones con incidencia sobre el ordenamiento territorial.

El OEI «E» apunta a «proteger el ambiente, promoviendo la conservación y uso sustentable de la biodiversidad y de los recursos naturales y culturales, según lo que establecen las disposiciones en la materia».

En este OEI nuevamente se retoman aspectos ya regulados por otras normas. En este caso cabe mencionar la ley n.º 17.283 (llamada «Ley del Medio Ambiente»), la cual establece en su artículo 4 que es un «deber fundamental del Estado y de las entidades públicas en general, propiciar un

modelo de desarrollo ambientalmente sostenible, protegiendo el ambiente y, si éste fuere deteriorado, recuperarlo o exigir que sea recuperado».

De manera adicional se observa que el artículo 9 de la LOTDS establece que las DNOTDS tendrán por objeto «la determinación de los espacios sujetos a un régimen especial de protección del medio ambiente y sus áreas adyacentes y las modalidades de aprovechamiento, uso y gestión de los recursos naturales», y como las DNOTDS no localizan problemas ambientales específicos sobre el territorio, no queda claro cuál es el ámbito territorial que se regula.

Esta falta de «sensibilidad» en las DNOTDS respecto al tema ambiental se ve reforzada especialmente en el artículo 8 (Estructura Territorial), el cual toma en cuenta factores sociales, económicos y productivos sin mencionar de manera específica al ambiente como un componente fundamental de dicha estructura.

El *OEI «F»* plantea «las políticas orientadas a la observancia de los objetivos integrales de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible serán definidas y desarrolladas *en acuerdo* con las entidades públicas estatales y no estatales competentes».

Este inciso engloba los objetivos anteriores. Establece que diferentes entidades estatales y no estatales deberán diseñar políticas para cumplir con ellos, habiendo una correlación con el literal «B» en cuanto a la coordinación interinstitucional, y las formalidades a regular en cuanto a los procedimientos de participación sugeridos con anterioridad.

Plantea entonces una instancia participativa de diseño de políticas orientadas al cumplimiento exacto y diligente de lo que establecen los objetivos planteados.

En cuanto al *tipo* de participación, la norma señala que el diseño de las políticas será «en acuerdo» con entidades públicas y privadas, de lo cual se interpreta que serán recogidas sus opiniones, pero la definición final será del gobierno central. Será recomendable entonces reglamentar la forma y tipo de la participación y los procesos de tomas

## OBJETIVOS ESTRATÉGICOS INTEGRALES NACIONALES

FEDERICO F. LONG BACCINO

2. a) La adopción de las decisiones y las actuaciones sobre el territorio a través de la planificación ambientalmente sustentable, con equidad social y cohesión territorial.

b) La coordinación y cooperación entre sí, sin perjuicio de las competencias atribuidas a cada una, de las entidades públicas que intervienen en los procesos de ordenamiento del territorio y el fomento de la concertación entre el sector público, el privado y el social.

g) La conciliación del desarrollo económico, la sustentabilidad ambiental y la equidad social, con objetivos de desarrollo integral, sostenible y cohesionado del territorio, compatibilizando una equilibrada distribución espacial de los usos y actividades y el máximo aprovechamiento de las infraestructuras y servicios existentes.

de decisión en torno al diseño de políticas orientadas a la observancia de los objetivos integrales de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible.

Respecto a las incompatibilidades de la norma con las autonomías departamentales planteadas con anterioridad, este objetivo abre la posibilidad de participación de los gobiernos departamentales, lo cual puede ser tomado como una oportunidad de definiciones territoriales específicas relacionadas con ámbitos locales.

Por último resulta interesante la incorporación de «entidades no estatales competentes» en el proceso de diseño de definición y desarrollo de las políticas, lo cual podría tener dos efectos:

- > Que participen empresas con mucho peso económico e intereses, lo que puede ser contradictorio con la observancia de los objetivos integrales de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible.
- > Que se apueste a la inclusión de sectores clave de la economía tales como los rurales, la construcción, la industria y el comercio y los servicios, a los que podrían agregarse sectores con intereses sociales y ambientales.

Finalmente se observa un vínculo con el alcance de las DNOTDS establecido en su artículo 2, donde se plantea que deben «servir de instrumento general de la política pública en materia de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible». En tal sentido es interesante la proposición de una política pública, debido a que ella podría tener el potencial de funcionar como política de Estado, lo que sería un gran avance en términos estratégicos de desarrollo nacional y cumplimiento de objetivos a largo plazo del país.

## CONCLUSIONES

La LOTDS define en su artículo 8 que la planificación y ejecución a nivel nacional se ejercerá a través de las *directrices y programas nacionales*. La misma norma señala en el artículo 9 los contenidos que deberán tener las DNOTDS.

Si analizamos los enunciados de las DNOTDS, tanto en su generalidad como en los aspectos específicos estudiados, podemos deducir que nunca se plantea una «definición básica de la estructura territorial y la identificación de las actuaciones territoriales estratégicas» y, además, no se determinan «los espacios sujetos a un régimen especial de protección del medio ambiente y sus áreas adyacentes y las modalidades de aprovechamiento, uso y gestión de los recursos naturales», siendo una norma geográficamente inespecífica.

Dicho esto, es posible argumentar que las DNOTDS no se encuentran ajustadas en un todo al marco normativo del ordenamiento territorial nacional, y que la falta de definición geográfica refuerza la traslación del poder de planificación territorial del Poder Legislativo y de los gobiernos departamentales hacia el Poder Ejecutivo.

En concordancia con lo anterior, cabe recordar que el intendente Carlos Moreira en la Cámara de Senadores señaló que los artículos 14 y 15 de las DNOTDS mandatan a los gobiernos departamentales a un ajuste respecto a lo dispuesto en las DNOTDS de los IOT anteriores y posteriores a la vigencia de la LOTDS lo que, en palabras del exsenador, «ni siquiera es constitucional».

Al no estar geográficamente definidas las «actuaciones territoriales estratégicas» se habilita a que muchos de sus procedimientos de implantación queden a cargo de las lógicas de mercado internacionales y, si tenemos en cuenta la «hipótesis de un nuevo dualismo entre una capital subglobal y sus “regiones *commodities*” [...] cuantificado a través de cuatro indicadores: el producto, el empleo, la inversión externa y las exportaciones, cuya variación permite verificar la disímil vulnerabilidad de cada región y su desigual exposición al riesgo de contagio de crisis» (Daher, 2003), la norma no contribuye a establecer certezas de planificación y queda todo el territorio nacional expuesto a la especulación y sin reglas de ordenamiento territorial que otorguen certezas jurídicas.

Agravando la situación descrita con anterioridad, la ausencia de una definición geográfica

específica en cuanto a los «los espacios sujetos a un régimen especial de protección del medio ambiente» profundiza la falta de control sobre el territorio en un aspecto tan central y clave como el medio ambiente, máxime en un país que tiene como eslogan al *Uruguay Natural*, así las DNOTDS recogen tal concepto de manera superficial y no como principio tal cual lo establece la ley n.º 17.283.

Desde el punto de vista del sistema de poderes que las distintas reparticiones del Estado ejercen sobre el territorio, las DNOTDS habilitan la injerencia de preferencias de desarrollo nacionales sobre las posibles y probables prioridades departamentales, por lo que se pueden llegar a consolidar como una herramienta que en el nombre del «interés público» nacional actúen sobre cualquier sector del territorio de Uruguay.

Dicha situación le otorga al gobierno central el poder de negociación sobre acuerdos en algunos asuntos sustanciales tales como la equidistribución de cargas y beneficios establecida por el artículo 45 de la LOTDS, lo que podría derivar en tratativas y negociaciones que no involucren ámbitos locales y se profundice la lesión a las autonomías departamentales.

En suma, los OEI estudiados en el artículo 5 deberían apuntar a la creación de valor agregado en distintos ámbitos —medio ambiente, calidad de vida e interacciones sociales y economía— y tener como visión general al desarrollo estructural de un Uruguay natural y sostenible.

En el artículo estudiado se detectan distintas oportunidades y amenazas principales:

- > El OEI «A» define que se deberán «promover y consolidar el desarrollo de las actividades de todos los sectores de la economía», planteando una prospección de desarrollo sin sectores específicos y estratégicos a ser promovidos, por lo que la norma no estaría alcanzando el cometido de funcionar como base de desarrollo en torno a aspectos clave de ordenamiento territorial. De manera adicional, los procesos de elaboración de los IOT serían imposibles de practicar debido a que deberán tomar en consideración a *todos* y

cada uno de los sectores que componen la economía, debilitando el camino hacia un proceso diligente de elaboración de dichos instrumentos.

Este OEI también señala que se promoverá la actividad económica «orientando y *regulando* su localización ordenada», a pesar de que el poder de regulación se encuentra en los ámbitos departamentales, por lo que nuevamente estaríamos sobre una contradicción con el artículo 14 de la LOTDS.

- > Los OEI «B» y «F» tienen el potencial de generar instancias de coordinación y gestión interinstitucional, contribuyendo a una planificación consensuada entre todas las partes.
- > El OEI «F» puede formar la instancia inicial que conforme procesos de diseño de políticas de Estado, lo cual cumpliría con el espíritu de la LOTDS en cuanto a su Desarrollo realmente Sustentable del País.
- > El potencial observado de participación otorgado por los OEI «B» y «F» puede también convertirse en una amenaza que conlleva la concentración de poderes en el gobierno central vía decretos, otorgando poderes de decisiones unilaterales en desmedro de la sociedad y el ambiente. Si observamos el OEI «F» tampoco resulta coherente con las prácticas participativas de desarrollo de IOT el hecho de que el diseño de las políticas de alcance territorial «serán definidas y desarrolladas en acuerdo con las entidades públicas estatales», debido a que no tendría sentido hacer participar a todas las entidades es aspectos estratégicos de desarrollo nacional que no les competen.
- > De manera complementaria con lo anterior se genera la amenaza de actuaciones territoriales de impacto nacional sin tener en cuenta aspectos locales de desarrollo sostenible.
- > Las diferentes instancias participativas y de coordinación interinstitucional planteadas por la norma podrían materializarse mediante una Mesa de las DNOTDS que vele por coordinar y gestionar los esfuerzos de planificación con base en los diferentes objetivos estratégicos establecidos, y que pueda además identificar y localizar las

acciones institucionales necesarias para lograr tal objetivo. Sería fundamental que la Mesa Coordinadora estuviera integrada, entre otros, por los gobiernos departamentales de los 19 departamentos.

Finalmente puede argumentarse que una reglamentación de la norma no podrá subsanar gran parte de las observaciones y críticas realizadas en el presente trabajo, quedando el territorio nacional sujeto a unas nuevas reglas de juego que *no* definen instancias participativas claras, y que además *no* incluyen sectores claves de la estructura de desarrollo integral del Uruguay. ✕

**CONGRESO DE INTENDENTES (2012).** "Exposición de Motivos", Informe final.

**DAHER, A. (2003).** Regiones Commodities-Crisis y Contagio en Chile. *Revista EURE*, 29(86), 89-108.

**DECRETO 221/09.** Reglamentación ley sobre Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Urbanización, 2009. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/221-2009/19> [Consultado 10 de octubre de 2018].

**FOLCH, R. (2003).** *El territorio como sistema, Conceptos y herramientas de ordenación*. Diputación de Barcelona.

**FORMAN, R. (1995).** *Land Mosaics: The Ecology of Landscapes and Regions*. Cambridge: University Press.

**HARDAKER, B. (1999).** Directrices para la Integración de la Agricultura y el Desarrollo Rural Sostenible en las Políticas Agrícolas. Colección de Política Agrícola y Desarrollo Económico de la FAO, volumen 4.

**LEY n.°17.283.** Declárase de interés general, de conformidad con lo establecido en el artículo 47 de la Constitución de la República, que refiere a la protección del medio ambiente, 2000. Recuperado de <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes/ley/17283> [Consultado 4 de octubre de 2018].

**LEY n.° 18.308.** Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Marco regulador general, 2008. Recuperado de <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes/ley/18308> [Consultado 4 de octubre de 2018]. Normas complementarias y reglamentarias.

**LEY n.° 19.525.** Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, 2017. Recuperado de <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes/ley/19525> [Consultado 4 de octubre de 2018].

**MARULL, J., PINO VILALTA, J. y otros (2008).** El tratamiento del territorio como sistema: criterios ecológicos y metodologías paramétricas de análisis. *Revista Ciudad y Territorio*.

**SILI, M. (2016).** Un modelo para comprender la dinámica de los territorios rurales. El caso de la Argentina. *Revista Mundo Agrario*, 17(34), e.003.

**TEUBAL, M. (2000).** *Globalización y Nueva Ruralidad en América Latina*. CLASCO.

**TRANSCRIPCIONES DE LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA EN EL PALACIO LEGISLATIVO.**

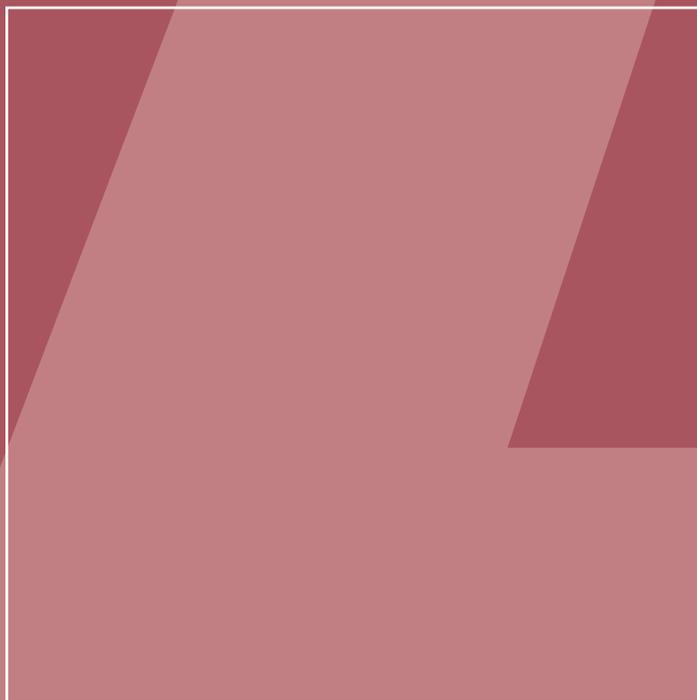
## OBJETIVOS ESTRATÉGICOS INTEGRALES NACIONALES

FEDERICO F. LONG BACCINO



**EN EL DÉCIMO ANIVERSARIO  
DE LA APROBACIÓN DE LA  
LOTDS**

UNA LEY QUE PROMUEVE EL  
ORDENAMIENTO TERRITORIAL  
EN TODAS SUS ESCALAS DE  
GESTIÓN



**#ARTÍCULO**



## EN EL DÉCIMO ANIVERSARIO DE LA APROBACIÓN DE LA LOTDS

UNA LEY QUE PROMUEVE EL  
ORDENAMIENTO TERRITORIAL  
EN TODAS SUS ESCALAS DE  
GESTIÓN

CARLOS MUSSO MARTÍNEZ

**Carlos Musso Martínez.** Arquitecto (Udelar, 1965). Magíster en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (Udelar, 2008). Docente libre del ITU (FADU-Udelar). Autor de los libros *Las ciudades del Uruguay*, *Las escalas óptimas para la gestión del territorio*, *La incidencia de los costos de infraestructura en programas vivienda interés social*. Jubilado de Organismos de Vivienda y de ejercicio profesional de proyecto y dirección de obras. Trabajo en equipos del ITU relacionados con aspectos urbanos y territoriales, trabajos de investigación individuales y en zonas rurales carenciadas en el MGA.

## RESUMEN

Este décimo aniversario de la LOTDS, ley largamente esperada y demorada, permite reflexionar y valorar su aporte como marco jurídico para tratar este tema que realmente es importante para el mejor funcionamiento del país y la calidad de vida de su población.

Reposiciona el Ordenamiento Territorial como tema de interés nacional al permitir avances para superar las carencias que se presentaban por la escasa cantidad de instrumentos de ordenamiento vigentes en el territorio nacional. Un proyecto anterior, presentado en 1973, que debía acompañar a la Ley de Vivienda, nunca pudo tratarse por el golpe militar.

Pero el largo tiempo transcurrido permitió generar otro proyecto que incorpora los avances realizados en la materia, con el resultado de un texto propio de los inicios del siglo XXI.

En todos estos casos, esta facultad —hoy Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo— tuvo un rol protagónico; priorizó el tema y elaboró contenidos fundamentales.

Esta ley aporta un marco coherente, preciso y flexible, que permite elaborar múltiples instrumentos de Ordenamiento Territorial.

**Palabras clave:** ordenamiento territorial/legislación/instrumentos/estrategias regionales/planes locales

La aprobación de la largamente esperada ley n.º 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, promulgada el 18 de junio del 2008, aporta un avance sustancial para el tratamiento de estos temas en Uruguay al generar un marco jurídico coherente, mucho más completo y actualizado para estos fines.

Ella reposiciona al país en una temática tan importante, como lo es la del Ordenamiento Territorial, en la que por una serie de circunstancias había quedado omiso, y le permite de aquí en adelante avanzar en todo el país y en todos los aspectos de su problemática para superar las notorias carencias que se presentaban en todo el territorio nacional por la falta en esos años de una mayor cantidad de instrumentos de ordenamiento vigentes.

En consecuencia, este décimo aniversario constituye un momento adecuado para reflexionar sobre una serie de aspectos relativos a un tema que consideramos tan relevante para mejorar las condiciones de vida en nuestro país.

Y también interesa destacar que esta facultad —hoy Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo— tuvo siempre un rol protagónico al priorizar la importancia de encarar este tema y elaborar los contenidos fundamentales que debían incluirse.

### UNA LEY LARGAMENTE ESPERADA Y DEMORADA

Con su entrada en vigencia se llega, tras varias décadas, a disponer de la ley que debía haber acompañado a la Ley de Vivienda n.º 13.728 de diciembre de 1968, dada la notoria importancia de la vivienda en el funcionamiento de los centros poblados con sus requerimientos de servicios complementarios y de infraestructuras; a lo que se agrega su alta proporción en el uso del suelo urbano, lo que muestra la estrecha relación que siempre debe existir entre el ordenamiento territorial y las políticas habitacionales y de uso del suelo.

Pero años antes, en 1964-65, el arquitecto Juan Pablo Terra, quien dirigía el Sector Vivienda y Urbanismo de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE), preparó con la colaboración de otros profesores de Facultad, un anteproyecto de Ley de Acondicionamiento Territorial para enmarcar y ampliar mucho más las acciones que se realizaban en esta temática, lo que integró el Plan de Desarrollo Económico y Social de 1965-74, publicado en 1965, que no llegó a tener principio de ejecución.

El Muestreo de Vivienda y Urbanismo de la CIDE de 1963, además de permitir estimar el alto déficit habitacional y su distribución según el tamaño de los asentamientos humanos, mostró otros datos preocupantes. Así, mientras la ciudad de Montevideo con sus ordenanzas restrictivas de los fraccionamientos aplicadas a partir de enero de 1947 y los efectos iniciales de la Ley de Propiedad Horizontal tenía un promedio de 42 viviendas por manzana, las ciudades del interior mayores de 10 mil habitantes tenían solo 12 y las de menos de 10 mil apenas 6, lo que hacía prohibitivo solucionar los déficits en las infraestructuras que se presentaban por el exceso de área urbana, especialmente para solucionar el saneamiento, por los altos costos de construcción de las redes públicas.

Como el arquitecto Terra estaba convencido de que para obtener los mejores resultados, que podía generar la nueva Ley de Vivienda al implantar los conjuntos habitacionales en las ciudades, era imprescindible encarar toda la problemática urbana y territorial, redactó el proyecto de Ley de Creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ley de Pueblos y Ciudades.

Allí se establecía que los gobiernos departamentales debían crear oficinas técnicas en la materia, elaborar el Plan Director Departamental y los Planes Locales de los poblados correspondientes.

También se creaba un Comité Interdepartamental para el Área Metropolitana de Montevideo con participación de los tres departamentos pudiendo crearse otros por acuerdo de las partes. A su vez el Ministerio debía realizar y actualizar el

Plan Físico y Urbanístico Nacional a coordinar con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y como auxiliar, pues a ella correspondía la planificación nacional.

Completó el texto a inicios de 1973 y lo presentó como senador, pero nunca pudo llegar a ser tratado por el senado, pues poco después se produjo el golpe militar y esto cortó por más de una década el normal funcionamiento institucional del país.

Ella habría ayudado a definir prioridades y a seleccionar la localización de los grandes conjuntos habitacionales pues en esos años se buscaba reducir los costos con la realización de proyectos de muy gran tamaño, con varios centenares de viviendas que superaban en algunos casos el millar, como varias de las grandes mesas cooperativas, Cobluma (el CH 101) o el Parque Posadas.

Así estos aspectos se fueron encauzando por medio de los organismos ejecutores de vivienda y de las posibilidades de conseguir terrenos libres y con infraestructura accesible para incorporar a la cartera de tierras y localizar allí los proyectos.

A su vez un artículo de la Ley de Vivienda acotaba las posibilidades de implantación del conjunto al respetar ciertos parámetros, pues el financiamiento quedaba condicionado a cumplir con la restricción de que el costo del terreno sumado al de la infraestructura no podía superar el 15 % del costo de la construcción de las viviendas para poder recibir el préstamo del Fondo Nacional de Vivienda (FNV).

Debe tenerse presente que la Ley de Centros Poblados es de 1946 y si bien se le incorporaron en esos años algunas modificaciones, fueron mínimas y no respondían a los aspectos sustanciales que había que encarar para enfrentar los cambios y las nuevas problemáticas a resolver con los nuevos cometidos y el mayor volumen de obras.

Además la Ley Orgánica Municipal n.º 9.515 (que todavía sigue vigente) es más antigua, de octubre de 1935, se creó adaptando otra anterior, la Ley Orgánica de Gobiernos Departamentales de 1919 (la de los Consejos de Administración), por

lo que tampoco aporta para atender los nuevos requerimientos de la actuación de los gobiernos departamentales.

No obstante todas esas décadas de demora, también tuvieron su lado positivo pues permitieron incorporar los diversos avances que se fueron produciendo en esta materia. En el marco institucional destaca la creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) en 1990, con sus *direcciones nacionales* para atender sus principales cometidos. También entre los contenidos de la Ley destacan los nuevos e importantes aportes teóricos y de la experiencia de gestión que se fueron generando durante todas estas décadas, como la mayor atención a los diversos aspectos de la problemática ambiental como consecuencia de intensificarse el uso del suelo junto con el sostenido crecimiento de la población mundial o en otros aspectos dotar de mayor protección para mantener los valores patrimoniales amenazados, por lo que se dispone así de un texto que es propio de los inicios del siglo XXI.

EN EL DÉCIMO  
ANIVERSARIO DE LA  
APROBACIÓN DE LA LOTDS

CARLOS MUSSO MARTÍNEZ

### EL CAMINO HACIA SU APROBACIÓN Y LOS NUEVOS APORTES DE LA FACULTAD DE ARQUITECTURA

Luego de creado el MVOTMA, la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT) comenzó a preparar un anteproyecto de ley de ordenamiento que hacia fines de los noventa presentó a la Comisión de Legislación del senado. Para su estudio invitó a profesores de esta Facultad y a investigadores del Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo (ITU). No reunía las condiciones necesarias y si bien a comienzos de la década del 2000 se continuaron debatiendo aspectos del tema y se estudiaron nuevos proyectos, no llegaron a tener cierto consenso.

Así los avances hacia el proyecto definitivo de la Ley se encaminan mediante el convenio de mediados del 2005 entre la DINOT y la Facultad de Arquitectura de la Udelar; por la facultad participan

la Cátedra de Arquitectura Legal y el Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo.

La finalidad fue la de realizar una recopilación sistematizada de antecedentes en la legislación nacional y de ejemplos representativos de legislación comparada de países de avanzada en el tema, para luego definir las bases para un proyecto de ley de ordenamiento territorial sustentable. Esto culminó con una propuesta inicial de mensaje y el anteproyecto del articulado de la Ley, lo que se realiza desde mediados de 2005 a mediados de 2006. Además la DINOT recibió durante este proceso, como venía ocurriendo con la Intendencia de Montevideo, asesoramiento de la Junta de Andalucía.

Luego la DINOT, con apoyo de la COTAOT, organizó una etapa para su evaluación y planteo de ajustes con base en sucesivas reuniones con participación de delegados de gobiernos departamentales y de organismos públicos nacionales vinculados al tema, y de diversas entidades privadas de carácter profesional, social, empresarial, etcétera.

Finalmente con esos elementos se define el texto de la propuesta que el Poder Ejecutivo envió al Parlamento para su tratamiento, donde se le realizan nuevos ajustes para culminar con su aprobación y promulgación el 18 de junio del 2008.

### **UNA LEY SOBRE UN TEMA MUY COMPLEJO, CON UN ARTICULADO NUMEROSO Y EXTENSO**

La Ley, dada la naturaleza del tema a resolver, con su complejidad y la multiplicidad de aspectos de distinta índole que necesariamente debía tratar, requirió muchas decenas de artículos. En varios de ellos hubo que incluir definiciones muy precisas.

Declara de interés general el ordenamiento del territorio por ser uno de los cometidos esenciales del Estado. Luego define los instrumentos de planificación y de ordenamiento territorial en las distintas escalas de gestión del territorio y

su forma de elaboración estableciendo las instancias técnicas y de participación social para su aprobación.

Me interesa destacar lo establecido en el artículo 14, que amplía las competencias de los gobiernos departamentales en varios aspectos, facultándolos a ejercer en todo su territorio la categorización del suelo y a establecer regulaciones territoriales sobre su uso, fraccionamientos, conservación y protección del suelo, implementando los instrumentos previstos en la Ley.

También corresponde destacar los aspectos vinculados a los ámbitos geográficos de actuación que se establecen: *nacional, regional, departamental, interdepartamental* y los *instrumentos especiales*, y a lo que refiere a las Estrategias Regionales (artículo 12), que permiten generar instrumentos supradepartamentales, con dos o más de ellos, abarcándolos en todo o en parte. Esto permite la coordinación entre los componentes de las regiones subnacionales, las que según como se definan pueden abarcar departamentos completos o a una parte de ellos, habida cuenta de su heterogeneidad y la variedad de situaciones que se presentan en el territorio nacional.

A su vez el artículo 18 habilita la realización de Planes Interdepartamentales para el ordenamiento estructural y detallado de las microrregiones compartidas entre dos o más departamentos, de las que existen tantos casos en este país.

También es muy positivo lo establecido para realizar Programas de Actuación Integrada en áreas de suelo urbano no consolidado y en suelo con el atributo de potencialmente transformable, para asegurar cuando sea necesario el normal crecimiento de los centros poblados.

La coordinación entre las políticas públicas habitacionales y de suelo, para su mejor desarrollo, se define en los artículos 52 y 53.

También se abordan muchos otros temas como los derechos y deberes territoriales de la propiedad inmueble; la sustentabilidad ambiental en el ordenamiento; lo relativo a la coordinación con las políticas habitacionales y la disponibilidad de suelo.

Por el artículo 73 se comete al MVOTMA constituir la Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial, que pasa a sustituir a la COTAOT.

En el siguiente se plantean a texto expreso los requerimientos de coordinación interinstitucional en la actividad de los distintos organismos que actúan en el territorio y para asegurar la debida compatibilidad entre los instrumentos de ordenamiento de la escala departamental con los de escala regional y nacional.

Finalmente se presentan las disposiciones especiales, con los ajustes legales de ciertos artículos de leyes anteriores vinculadas a esta temática, que deben ser modificados.

### **UNA LEY ABARCATIVA PERO FLEXIBLE PARA TRATAR UNA TEMÁTICA DIVERSA Y COMPLEJA**

Con base en lo indicado se aprecia que la nueva Ley aporta una serie de herramientas necesarias para mejorar la gestión de los organismos públicos y de los demás actores que participan en la construcción y transformación del territorio, pues les permite disponer de medios para alcanzar una mayor eficacia para resolver las problemáticas condiciones de funcionamiento y el estado de situación de los asentamientos humanos nucleados y de sus áreas rurales.

Así, al generar un marco jurídico claro y preciso para la aprobación de los instrumentos de ordenamiento, estableciendo las instancias previas de participación, permite conciliar e ir encauzando mediante las acciones de planificación y de coordinación los conflictos de intereses que se presentan en el uso del suelo.

Esta Ley se acompaña con otra legislación nacional, alguna algo anterior como la n.º 17.234 de febrero del 2000, que permite crear y gestionar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas definiendo marcos regulatorios para mantener lugares con condiciones paisajísticas, ambientales y de flora y fauna destacables que interesa a nivel nacional

EN EL DÉCIMO  
ANIVERSARIO DE LA  
APROBACIÓN DE LA LOTDS

CARLOS MUSSO MARTÍNEZ

conservar, a la que se van integrando áreas de muchos departamentos del país.

Otra ley es apenas posterior, como la Ley de Descentralización n.º 18.567 de setiembre de 2009 y la modificativa n.º 19.272 de setiembre de 2014, que define la materia municipal y la materia departamental y habilita la creación de los *municipios* electivos que sustituyen a las anteriores *juntas locales* de distinto tipo (centralizadas o delegadas, autónomas de gestión ampliada y las autónomas electivas de las que sólo llegó a haber tres). Se remodela así todo el tercer nivel de gobierno que también debe funcionar en este marco.

Pero hasta las elecciones municipales de 2015 sólo los departamentos de Canelones y Maldonado municipalizaron todo su territorio incluyendo al de su capital, y en el conjunto de todos ellos sólo unos pocos tienen su cabecera en poblados con menos de 500 habitantes (dos en Salto, cuatro en Cerro Largo y uno en Maldonado).

## DESDE LA ENTRADA EN VIGENCIA DE LA LEY

Tras la entrada en vigencia, la DINOT continuó promoviendo la difusión de las posibilidades que aporta la nueva Ley para que se iniciaran los procesos que permitieran generar los diversos *instrumentos de ordenamiento territorial*, los que, dada la complejidad de estos temas, requieren tiempo para cada una de las fases de su elaboración, propuesta inicial, debate, ajustes, hasta la aprobación, así sean *directrices*, *programas*, *estrategias* o alguno de los distintos tipos de *planes*: Local, Parcial, Sectorial, Especial o Programas de Actuación Integrada, etcétera.

Siempre se mantuvo una especial atención en la coordinación con los técnicos y autoridades de los gobiernos departamentales para avanzar en el marco de la nueva legislación y plantear sus Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y los Planes Locales o áreas con mayor dinamismo. Así en estos pocos años transcurridos

se elaboraron y muchos de ellos ya fueron aprobados, como varias de las Directrices Departamentales y también una cantidad interesante de Planes Locales y una serie de Planes Parciales. A esto se suman muchos Programas de Actuación Integrada y varios Planes Sectoriales. Entre ellos se incluyen muchos casos de capitales departamentales o de otras ciudades importantes del interior, como el caso del Plan Maestro y Local de la Aglomeración Central Maldonado – Punta del Este – San Carlos o los de grandes sectores del Área Metropolitana inmediata tanto en Canelones como en San José.

Además hay algunos casos diferentes como el Plan Local entre Lagunas José Ignacio y Garzón. También los que encaran antiguos «rancheríos», no sólo los que pasaron a ser poblados de cierta importancia como el Plan Local de Vichadero y su microrregión en Rivera, sino también los Planes Locales de Las Toscas de Caraguatá y su microrregión en Tacuarembó y el de la microrregión Quintana – Pepe Núñez en Salto.

En cambio se ha planteado un único caso de Plan Interdepartamental, el de Cerro Chato y su microrregión, que involucra a cuatro departamentos, Cerro Largo, Durazno, Florida y Treinta y Tres, que contó además para su elaboración con el apoyo de la Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Pero hay en el país muchos otros casos de centros y de áreas locales y microrregionales bidepartamentales que ameritan planes de este tipo, por lo que la falta de un mayor aprovechamiento de esta herramienta no deja de comenzar a ser un poco llamativa y preocupante.

También con apoyo de la DINOT coordinando con los departamentos involucrados se comienzan a definir las Estrategias Regionales de varias de ellas, como las Estrategias de Ordenamiento Territorial de la Región Metropolitana, que involucra territorios de Montevideo, Canelones y San José, aprobada por los gobiernos de los departamentos en agosto de 2011 y por el Poder Ejecutivo en setiembre de 2011. También se elaboran las Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial de la Región Este que involucra a sus cinco

departamentos (su delimitación coincide con la del CURE): Cerro Largo, Treinta y Tres, Lavalleja, Maldonado y Rocha.

A su vez la DINOT con la participación de los otros organismos públicos con competencia en la materia y el apoyo de la Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial elabora y se aprueba la Directriz Nacional del Espacio Costero, para establecer los criterios de actuación en la costa del estuario y oceánica.

Estos son pasos significativos para hacer más operativas a las regiones subnacionales, para una más eficaz aplicación de las políticas públicas, asumiendo los grados de heterogeneidad que se presentan y se constatan al analizar el territorio nacional y sus problemáticas.

Otro hecho muy positivo es que también se definieron las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible que, aprobadas por el MVOTMA y el Poder Ejecutivo, fueron enviadas al Parlamento que decidió su aprobación, pasando a ser la ley n.º 19.525 vigente desde enero de 2018.

## CONCLUYENDO

Se ha avazando mucho, pero siempre queda más por hacer y lograr. En particular sería deseable una mayor voluntad de los gobiernos departamentales para coordinar la ejecución de los instrumentos interdepartamentales y regionales que aún faltan y en general continuar multiplicando los medios para lograr que los resultados y beneficios tan afanosamente buscados, logren llegar efectivamente a incidir en forma positiva en la calidad de los espacios urbanos y rurales del país y en las condiciones de vida de su población. ✕

EN EL DÉCIMO  
ANIVERSARIO DE LA  
APROBACIÓN DE LA LOTDS

CARLOS MUSSO MARTÍNEZ





**#RELATORÍA**

# 10 REFLEXIONES – 10 AÑOS

## RELATORÍA SOBRE LAS PONENCIAS REALIZADAS EN EL MARCO DE LOS DIEZ AÑOS DE LA LOTDS

PABLO LIGRONE

**Pablo Ligrone.** Arquitecto (Udelar, 1982). Doctor en Ordenamiento Territorial y Urbanismo (Université Sorbonne Nouvelle, Paris 3, 1995). Profesor titular de Teoría del Urbanismo. Director académico de la Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (FADU-Udelar). Investigador Nivel 1 ANII. Líneas de investigación: territorio, ambiente y desarrollo. Socio de Bastides con Astrid Sánchez.

Son las nueve de la mañana del viernes 24 de agosto de 2018. En el salón 20 C de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU) de Udelar se ajustan los preparativos para una sesión de ponencias y debate. Ariel Blumstein, del Servicio de Medios Audiovisuales (SMA), instala los equipos y se concentra para el registro en video de toda la actividad. Comienzan a llegar ponentes, estudiantes, docentes, autoridades académicas de la Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (MOTDU), funcionarios de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT) del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), profesionales, funcionarios de otras reparticiones del Estado, e investigadores y autoridades de los organizadores del evento: el Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo (ITU).

La convocatoria «A 10 años de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible» tuvo por objetivo generar una reflexión sobre los avances en el proceso planificador luego de una década de vigencia de la ley n.º 18.308 del 18 de junio de 2008, tanto con enfoques académicos, profesionales, como del ámbito de la gestión. Un equipo de especialistas evaluó las diez ponencias presentadas, las que fueron aceptadas para su exposición oral pública y para su publicación luego del correspondiente proceso de ajuste y edición.

Son las nueve y treinta. Con el salón colmado se inicia la actividad académica de exposición de ponencias, organizada en dos módulos: el primero, con cinco presentaciones de quince minutos, correspondiente a aquellos trabajos evaluados como más complejos y de contenidos más diversos; el segundo, con otras cinco presentaciones, integrado a una mesa de debate, correspondiente a trabajos focalizados en temáticas más específicas.

Bajo el título «Campo. El suelo rural en la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible y en sus Directrices Nacionales», **Javier Vidal** nos ubica de inmediato en su tesis central: la simpleza dual de la categorización de «suelo rural productivo» y «rural natural» frente al amplio abanico de la actividad agropecuaria y de otras actividades del mundo rural contemporáneo. Esta «esquizofrenia entre diversidad productiva y simpleza binaria» no está a la altura de los innumerables conflictos y desajustes que se plantean tales como los problemas de convivencia de actividades y la afectación de la calidad de las aguas en el río Santa Lucía (con departamentos «no preocupados» aguas arriba). Nos llama la atención sobre el hecho que el 80 % de los contaminantes constituye un aporte difuso relacionado con el avance de la frontera agrícola, de la soja, de los *feedlots* y la forestación y que, todo esto, no puede tener como única respuesta la simpleza del «rural productivo». Por otra parte, la «planificación indexada por el índice Coneat», que permitió con la ley forestal colocar al Uruguay en el mapamundi, resulta una planificación altamente abstracta para semejante superficie afectada y semejante tema. Finalmente, destaca la concentración del mundo empresarial rural y el hecho que, frente a este amplio abanico de procesos y conflictos, la gestión, la institucionalidad y las modificaciones legales no han sido adecuadas. Señala la excesiva subjetividad ética y estética de qué se entiende por campo, la discrecionalidad y la falta de racionalidad y de contemplar la diversidad de situaciones. Tanto su exposición como su ponencia, con un muy buen nivel teórico y capacidad comunicativa, ponen en evidencia su muy fuerte confianza en la planificación del ordenamiento territorial rural a cargo del Estado central y pone de manifiesto una severa aprensión a la intervención de los gobiernos departamentales y a sus atribuciones específicas sobre categorización de suelo. Empero, afirma que en estos diez años la institucionalidad debería haber encarado la solución de estos asuntos y de su gestión y culmina su intervención oral, señalando que las Directrices Nacionales (de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible) debieron haber dicho lo que no dijeron. Como comentario final cabría señalar que este trabajo merece dos reflexiones complementarias: una, respecto de los riesgos que conlleva el centralismo planificador del ámbito rural o la planificación unitaria desde un Comité Nacional que se afilia al paradigma extractivista-desarrollista en desmedro del paradigma ambiental; dos, los impactos que tal centralismo tiene en la distribución de competencias constitucional y legalmente establecidas.

**Carlos Castro** nos introduce en «Reflexiones sobre materia y competencia de ordenamiento territorial. Un aporte para clarificar los aspectos relacionados con el ejercicio de cometidos de ordenamiento territorial en sus diferentes niveles». En una exposición claramente estructurada presenta el concepto general de «competencia de las personas públicas o de sus órganos» y nos señala la tríada fundamental que la compone: territorio, materia y poderes jurídicos. La aparición del ordenamiento territorial ha venido

planteando una serie de desafíos en su proceso de implementación. De ese modo, identifica una primera generación de problemas vinculados con la creación de los instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible (IOTDS), cuyas estrategias de superación tendieron al fortalecimiento de los gobiernos departamentales y en generar voluntad política para poner el tema en la agenda; y una segunda generación de problemas centrada en la gestión de los IOTDS que se expresa, fundamentalmente, en lograr una armónica interfaz entre lo nuevo y lo existente y en administrar los conflictos que traen aparejadas las superposiciones de competencias, presentando a estas como el «palimpsesto más difícil de sobre-escribir». A diferencia de la tónica general de los órganos que buscan desprenderse de las competencias que no tienen nitidamente asignadas, en el ordenamiento territorial ocurre lo contrario: los órganos involucrados reclaman competencias, como que fuera su «coto de caza» que la nueva mirada que implica el ordenamiento territorial esté poniendo en peligro. Al intentar resolver las problemáticas con argumentos de texto, la primera dificultad que se encuentra es que el vasto listado de materia que enumera en su artículo 4 la LOTDS, no tiene competencia atribuida a ninguna persona pública en particular. Empero, destaca que la competencia en ordenamiento territorial (OT) y desarrollo sostenible (DS) de los gobiernos departamentales es preponderante y directa (artículo 14 de la ley n.º 18.308 y los agregados a las competencias de las juntas departamentales e intendentes efectuados por dicha norma a la ley n.º 9.515 Orgánica Municipal), enfatizando el principio de descentralización como tendencia mundial, consagrado a texto expreso además por el artículo 5 de la LOTDS. En cuanto a la existencia de una materia nacional de OT, encuentra que la LOTDS la identifica en la elaboración y contenidos de las Directrices y de los Programas Nacionales de OT y DS (artículos 9, 10 y 11), en las actividades de contralor que comete al MVOTMA (aprobación de la Evaluación Ambiental Estratégica y del informe de correspondencia) así como en otros cometidos dispersos en la ley. Un llamado de atención es puesto sobre los ámbitos nacionales sectoriales que actúan en forma inconsulta soslayando el OT, como si no hubieran hecho el «clic» que los situara en clave territorial donde conjugan los verbos de coordinar, articular, informar, etcétera cuando las materias son próximas o conexas y hay conflictos de competencia; se recuerda la experiencia de España en relación con las llamadas «competencias en materias próximas o conexas» donde luego de muchos años y varios fallos judiciales se ha logrado cierta convivencia pacífica en términos de competencias de OT entre el Estado, las comunidades autónomas y los ayuntamientos. La exposición culmina mencionando los «remedios» que proporciona la LOTDS: los principios de coordinación y cooperación (artículo 5), la elaboración concertada (artículo 74), las instancias de comunicación en el proceso de elaboración de los IOTDS, los informes de incidencia territorial, el Comité Nacional de OT, la mediación de conflictos a través de la DINOT, y el planteo ante el Tribunal de la Contencioso Administrativo (TCA).

**Adriana Goñi** fue la encargada de presentar la ponencia que elaboró junto con **Isabel Gadino** y **José L. Sciandro**: «El ordenamiento territorial, los conflictos de competencias y el principio de complementariedad entre el gobierno nacional y los gobiernos departamentales». En la convergencia de los aportes disciplinares de la antropología, la arquitectura y el derecho, el trabajo, por una parte, abre la reflexión a la gobernanza contemporánea en un mundo en que la democracia representativa vive crisis, al tiempo que el Estado se retrae y la construcción de políticas sigue complejos y cerrados procesos protagonizados por políticos y expertos. En este contexto signado por el mercado, en que la sociedad civil busca su lugar, en que asuntos como los riesgos de la guerra por el agua están latentes, la gobernanza debe reinventarse. A partir de la pregunta ¿Quién manda en materia de economía, ordenamiento territorial y medio ambiente en Uruguay? el trabajo se sitúa desde el conflicto como una constatación histórica en que los gobiernos departamentales, en aplicación de sus competencias, legislan, y el gobierno nacional reacciona como freno utilizando mecanismos de alzada históricamente excepcionales (en cuestiones en que se mezclan asuntos político-partidarios): tal el caso de la megaminería o el *fracking*; por otra parte, algunos gobiernos departamentales estarían recorriendo caminos «otros» a los dispuestos en la LOTDS. Tal es el caso de proyectos de construcción que, distorsionando las normas edilicias, se aprueban fundados en la creación de empleo. (Destacado esto último, ni el texto ni la presentación señalan que haya habido una acción del gobierno nacional para frenar estas acciones, utilizando mecanismo de alzada). Luego de un breve *racconto* de los aspectos estructurales de las autonomías departamentales en el gobierno y administración de sus territorios (artículo 262 de la Carta), de mencionar la creación en 1967 de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y su accionar como asistente del Poder Ejecutivo en la formulación de planes y programas de desarrollo (artículo 230 de la Carta) y de la competencia concurrente en materia ambiental de Poder Ejecutivo y gobiernos departamentales (GGDD), se adentra en las novedades que incorpora la LOTDS al sistema, enunciando aspectos también señalados por Castro, añadiendo la referencia relevante a la *policía territorial* y a la *complementariedad* como herramienta. La cuestión de las dificultades de participación y de las carencias de coordinación, de la crisis profunda de políticas y el malestar en la sociedad porque no se valoriza el asunto del OT, así como la falta de espacios habilitantes para la coparticipación constituyen otra línea destacada de observaciones. La presentación de Goñi culmina con la referencia a los caminos previstos en la solución de conflictos.

**Astrid Sánchez** fue la encargada de presentar la ponencia que elaboró junto con **Ricardo Gorosito** y **Pablo Ligrone**: «Proceso planificador de la ley fundante *versus* proceso en curso. Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible». Luego de una explícita felicitación y agradecimiento a Roberto Villarmarzo (en sala) por la LOTDS y a través de él, a quienes

colaboraron en su elaboración y aprobación, Sánchez inicia su relato haciendo referencia a que el Sistema de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (SOTDS) uruguayo, fundado por la ley n.º 18.308 e incardinado como instrumento constitucional, vive una década de aplicación y un proceso de cambio que, en muchos casos, no guarda coherencia a) con la configuración inicial de la ley y b) con las condicionantes de legitimidad que para él se derivan de la Constitución de la República. El SOTDS es eludido a) por los principales proyectos de transformación nacional (Aratirí / UPM / megabasureros / perforaciones *offshore* / regasificadora / parques eólicos), b) por los problemas cruciales del ambiente (contaminación del agua / vulnerabilidad de acuíferos / inundaciones / agrotóxicos / faja costera / cuencas) y por las nuevas leyes (directrices nacionales / política nacional de aguas / minería de gran porte / estrategias metropolitanas / ley de riego). Además, el proceso en curso vulnera o soslaya las innovaciones sustantivas aportadas por el sistema en su matriz constitucional y reafirmadas por la ley: participación – transversalidad sistémica – garantías ambientales (P.TS.GA.). Sin embargo, como reacción, la sociedad civil organizada, el Congreso de Intendentes, la academia, los vecinos, han encontrado en la LOTDS, en sus principios, en sus instrumentos y en los derechos territoriales que consagra, nuevas vías de participación. Destaca cuatro avances sustantivos aportados por la LOTDS: a) la ley cierra una etapa y sienta las bases hacia la consolidación del estado ambiental de derecho y el paradigma de la sostenibilidad, b) consagra la tríada P.TS.GA. con la afirmación y proyección de los derechos territoriales de las personas, c) se otorga a los gobiernos departamentales contenidos y herramientas para el efectivo gobierno de sus territorios y, al Poder Ejecutivo, la oportunidad de coordinar transversalmente y efectivamente, d) promueve logros que, bien direccionados, son basamento positivo de acción política integrada. Finalmente, señala los dos tipos sustantivos de distorsiones y retrocesos de una década de aplicación de la LOTDS. Por una parte, las *regresiones legislativas* que describe en dos dimensiones fundamentales: desnaturalización del sistema (SOTDS) y pérdida de derechos ya consagrados, y tres grandes grupos de tácticas: a) modificaciones a la norma, b) ausencia de aplicación, c) malas praxis. Por otra parte, la *desnaturalización de los instrumentos* y los *cheques en blanco* mediante una serie de instrumentos que no respetaron las características, los procedimientos ni los contenidos establecidos en la propia ley que los crea. Ejemplo de ello: a) Estrategias Regionales Metropolitanas, b) Directrices Nacionales y c) Directrices Costeras.

Quien fuera el redactor responsable y artífice de la aprobación de la LOTDS siendo director de la DINOT, **Roberto Villarmarzo**, realiza una reflexión crítica en un excelente trabajo: «Diez años y... esto, ¿cómo sigue? Apunte con centro en impulsar la implementación de la ley n.º 18.308». Y agregamos el acápite inicial en el que cita a Mauricio Gatti (1971): «En la selva hay mucho por hacer». A partir de principios sustantivos (planificación, sustentabilidad ambiental, coordinación, control, descentralización,

participación) analiza lo mucho ejecutado, los desvíos, desaplicaciones y plantea una rectificación de rumbos planificatorios, de desarrollos normativos y de gestión política, en la aplicación de la Ley Marco. El paradigma de la planificación, afirmado en la cumbre de Hábitat 2, Estambul, 1996, exigido por la ley en la definición de desarrollo sostenible, uso y manejo del territorio, no es aplicado en notorias decisiones y actuaciones estatales, en especial por el Poder Ejecutivo. Con relación a la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) señala: a) la dificultad en integrar la EAE de verdad, b) debería arrancar con una línea de base ambiental, c) se requiere la revisión del decreto 221/2009, d) es fácil de obtener la aprobación de la EAE, e) con los estudios de impacto ambiental no alcanza, f) cuando todos los países van hacia la EAE, en Uruguay se elimina la EAE (artículo 502, ley n.º 19.355, 2015). La ley plantea un nuevo modo de gestión con coordinación evaluación y control. Sin embargo advierte que se pierde una enorme oportunidad para realizarla con los organismos del Estado, ausentes directamente de la enorme mayoría de los procesos de planificación, y en los fallidos informes de incidencia. No hay nadie que esté haciendo el seguimiento con un monitoreo de verdad (las evaluaciones, cuando las hay, se hacen en función del peso relativo de los que demandan, caso de votantes, poder económico, el cuarto poder, etcétera). No funciona la equidistribución de cargas y beneficios, ni la recuperación de mayores valores inmobiliarios, en tanto la protección patrimonial retrocede (ejemplifica con la Estación Central de AFE). Sin coordinación ni cooperación se trasunta el desaire para el principio de descentralización. En el último tramo de su presentación Villarmarzo reafirma la relevancia del *plan* y de aplicar la LOTDS con sus determinaciones fundacionales y ejemplifica con malas praxis. «El verdadero derecho a la ciudad es para transformarla» y «el plan se necesita para actuar, pero ninguno de los que se hicieron fue para actuar: todos son para regular, ¡seguimos haciendo planes reguladores!». Debe terminar «la ignorancia olímpica de la LOTDS». «¿Por qué no se revisa el POT? ¿Por qué no se lo monitorea?», la desaplicación o pobre aplicación de los Programas de Actuación Integrada a los que nada se les pide. Finaliza con énfasis sobre la mala aplicación de la categoría de suelo suburbano: «Para la ley, el suelo suburbano era marginal», fue concebido como un enclave de una pieza dispersa en el medio rural; por el contrario, «ha existido una extensísima utilización de la categoría de suelo suburbano», «creando suelo suburbano de un plumazo, destrozando suelo rural». «Esta no es, claramente, la función de la categorización y mucho menos es el cometido de las directrices departamentales». «Para estas situaciones, la Ley prevé un instituto preciso: la asignación del atributo de potencialmente transformable».

Luego de la pausa para el café que, como en todos estos tipos de eventos, fue generadora de sabrosos intercambios intelectuales, se conformó la mesa con las siguientes cinco ponencias. La organización estableció

una intervención más breve por cada autor, ayudando a focalizarla a partir de la asignación anticipada de un tema o pregunta que permitiera compartir lo más importante de cada trabajo.

**Alejandro Robayna**, autor del trabajo «Diez años de delimitación territorial en Uruguay. El caso de los planes locales de ordenamiento territorial», fue invitado a presentar el análisis sobre la delimitación de los ámbitos de aplicación de los Planes Locales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible investigados en su tesis de la Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. A partir del mismo, se le sugirió que indicara cuáles serían los tipos de ámbito faltantes, cuáles los fundamentos y cuáles las arbitrariedades en las delimitaciones y criterios. Además, se le preguntó: ¿Resulta significativo que el concepto de cuenca hidrográfica no se mencione en la ponencia?

En la exposición de Alejandro Robayna se plantean algunas reflexiones sobre la estrategia llevada a cabo en la delimitación territorial de los treinta y cuatro planes locales aprobados entre 2008-2018. Se identifican y analizan los criterios operativos, así como también, las tipologías utilizadas para referir a los *ámbitos geográficos locales* (artículo 17 de la LOTDS). Si bien se parte del supuesto de que no existen criterios *a priori* más idóneos que otros para la tarea de trazar límites, se advierte una diversidad de concepciones subyacentes (la fundamentación del límite queda invisibilizada) tanto desde el punto de vista conceptual como en términos de alcance territorial de los planes locales. En cuanto a los criterios subyacentes se identifican el físico-espacial, el funcional y el jurídico-administrativo. En cuanto a los tipos, se recogen las expresiones: área de influencia, zona de influencia, polígono de actuación, centro poblado rural, centro poblado turístico, vecindades, «ninguna», y la que califica como la *vedette* de los tipos, la microrregión. A partir de la pregunta guía formulada por los organizadores, reflexiona en clave de discrecionalidad-arbitrariedad derivada de la operacionalización del territorio como materia ordenable en el marco de la ley n.º 18.308. Asimismo, describe algunas singularidades de las delimitaciones territoriales, así como de la configuración territorial de los ámbitos resultantes. Finalmente, confirma la ausencia de la cuenca hidrográfica como ámbito, a pesar de considerarse una de las categorías clave para la delimitación territorial.

**Miguel Rodríguez**, autor del trabajo «Nuestra ley en su espejo. Ordenación, gestión y control territorial local en Uruguay y España», fue invitado a destacar los principales «ingredientes» en la LOTDS de «origen español» que ha identificado en su investigación así como las principales diferencias o ausencias.

Sobre la base de su rica experiencia en la tarea de ordenación del territorio en la isla de Menorca, España, tanto en la municipalidad como en el medio privado, y en Uruguay, en planificación en el MVOTMA e intendencias del interior, y actualmente en Montevideo, Miguel Rodríguez nos señala que la influencia fundamental de la legislación española en nuestra ley está

determinada por los principios de desarrollo equilibrado, disfrute sostenible del territorio, participación ciudadana, función social de la propiedad y gestión del suelo y protección del medio ambiente. Su influencia en la ley uruguaya es profusa e indudable en varios aspectos, desde el ejercicio de competencias descentralizadas, pasando por el carácter estructurante del desarrollo sostenible, los derechos y obligaciones del ciudadano, el reparto equitativo de cargas y beneficios, la obligatoriedad del sometimiento a la participación ciudadana, la adopción de similares tipos de instrumentos utilizables y de modelos de gestión. Con relación a las diferencias destaca que las disposiciones vinculantes para la redacción de instrumentos han sido obviadas en la ley de nuestro país ya que se apostó a una norma «marco» en tanto que la LOTDS crea un sistema de ordenamiento que no estipula instancias jerárquicas, por lo que permite redactar planes de rango menor sin que se hayan redactado aquellos de rango superior, por ejemplo, puede existir un plan local sin unas directrices departamentales aprobadas, aspecto que resulta imposible en el caso de la legislación española. Otra de las diferencias destacables es el grado de discrecionalidad que existe en ambas legislaciones, mientras que en España el margen para el ejercicio de ella es muy limitado, en Uruguay se encuentra muy extendido. En las normas españolas no existen conceptos como las excepciones, tolerancias o modificaciones puntuales sin los instrumentos y procesos urbanísticos estipulados. Por último cabe destacar que, en España, toda elaboración de instrumentos de ordenamiento territorial es controlada y auditada en su parte técnica por organismos jerárquicos de rango superior (por ejemplo, los ayuntamientos por los gobiernos autonómicos) mientras que en Uruguay, los instrumentos redactados desde las intendencias, por las potestades otorgadas en la Constitución, carecen de todo control sobre su pertinencia y correcta redacción.

**Matías Bertero**, autor del trabajo «Artículo 77 de la ley 18.308. Análisis crítico sobre modificación. Impactos y desafíos de la participación público-privada en grandes obras de infraestructura», fue invitado a relacionar sintéticamente los diferentes apartados de la ponencia a la luz de una participación público-privada (PPP) de iniciativa privada, que sea de interés del Poder Ejecutivo (PE) con una ubicación, actividad y diseño que no corresponda a la estrategia y determinaciones de un instrumento establecido por un gobierno departamental.

En la medida que el artículo 235 de la ley n.º 18.996 del 7 de noviembre de 2012 establece que «toda obra a desarrollarse en el marco de un contrato realizado al amparo de lo dispuesto por la ley Nº 18.786, de 19 de julio de 2011, se considerará comprendida dentro de las previsiones de lo dispuesto en el artículo 77 de la ley Nº 18.308 de 18 de junio de 2018», Matías Bertero destaca que las obras enmarcadas en la modalidad de participación público-privada contarán con el poder atribuido al Comité Nacional de Ordenamiento Territorial (inciso tercero del artículo 77) el que, en caso

que la solicitud de permisos sea denegada por el gobierno departamental respectivo por no ajustarse y ser incompatible con los instrumentos de ordenamiento vigentes, «podrá decidir sobre la efectiva materialización del proyecto, previa declaración de interés nacional y urgente ejecución...». El capítulo VII de la ley n.º 18.786 establece la modalidad de la iniciativa privada en tanto el artículo 3 establece el amplio abanico de los tipos de infraestructura incluidos. Por consiguiente, si por rentabilidad privada las ubicaciones y características son contrarias a las determinaciones de los IOTDS departamentales, el PE podrá recurrir a su respaldo aplicando el inciso referido. Bertero, destaca que, en una temática compleja y controversial como las PPP, su relación con la LOTDS a través del artículo 77 es una gran innovación siempre que se cumplan con los principios de coordinación, cooperación, descentralización, participación, conciliación, articulación y control público-privado de intereses sociales, económicos y naturales. Sin embargo advierte del peligro de incumplimiento de dichos principios a través del uso de la figura del Comité Nacional en el que los gobiernos departamentales tienen un solo representante en nueve y reivindica dispositivos de gobernabilidad más democráticos y desburocratizantes.

**Federico Long**, autor del trabajo «Objetivos estratégicos integrales nacionales. Modificaciones a la participación introducidas por el artículo 5 de la ley n.º 19.525», fue invitado a desarrollar brevemente la afirmación de las conclusiones: «Si analizamos los enunciados de las DNOTDS, tanto en su generalidad como en los aspectos específicos estudiados, podemos deducir que nunca se plantea una "definición básica de la estructura territorial y la identificación de las actuaciones territoriales estratégicas" y, además, no se determinan "los espacios sujetos a un régimen especial de protección del medio ambiente y sus áreas adyacentes y las modalidades de aprovechamiento, uso y gestión de los recursos naturales", siendo una norma geográficamente inespecífica». Y refiera a alguno de los cinco objetivos estratégicos sectoriales.

Cabe señalar que las Directrices Nacionales, en tanto ley nacional, modifican la ley n.º 18.308. Señala Federico Long que la afirmación realizada se refiere a los contenidos específicos que deben tener las directrices nacionales según la propia LOTDS, específicamente en su artículo 9, por lo que hacen falta precisiones en aspectos de infraestructura y medio ambiente en el instrumento. Ambas indefiniciones, y la ausencia de planes, hacen que estemos en presencia de una norma geográficamente inespecífica. Y si bien la norma proyecta «buenas intenciones» sobre el territorio, la verdad es que no sabemos en dónde deben aplicarse o no las acciones, generando un territorio como «carta en blanco» en el cual pueden intervenir grandes corporaciones en función de intereses ajenos a los nacionales. Al ser geográficamente inespecífica en términos de infraestructura y ambiente, se acentúa la distancia con nuestro eslogan de *Uruguay Natural*, lo cual es preocupante. Además, no se establecen como prioritarios ni el desarrollo sociocultural ni el

ambiental, tomando como desencadenante de desarrollo al aspecto económico. Se destaca, además, que el título del artículo se refiere al hecho de que mediante un mecanismo normativo, áreas de uso preferente, se permite al Poder Ejecutivo actuar sobre el territorio a través de decretos, por lo que va en contra de la participación consagrada de los gobiernos departamentales y de la población en general, promoviendo la exclusión participativa tanto en el diseño como en la gestión de actuaciones territoriales. En conclusión, estamos ante una norma que no cumple con los requerimientos que la ley madre específica, no incluye a la gente ni a los gobiernos departamentales sino que cambia el eje de las decisiones al Poder Ejecutivo, y además deja al *Uruguay Natural* como una especie de «mueca» ambiental.

**Carlos Musso**, autor del trabajo «En el décimo aniversario de la aprobación de la LOTDS. Una ley que promueve el ordenamiento territorial en todas sus escalas de gestión», fue invitado a identificar y comentar brevemente tres virtudes y tres asignaturas pendientes de la aplicación de los Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible en las diferentes escalas.

Dice Musso que se trata de una pregunta interesante, pues le lleva a centrar la atención en aspectos importantes de las aplicaciones realizadas, como los *tipos*, *escalas geográficas* y la *localización* de los instrumentos que van elaborando las oficinas técnicas departamentales, discutiendo y aprobando las juntas departamentales. Pese a no tener un conocimiento plenamente actualizado del universo completo de lo realizado en estos pocos años, dispone de elementos para identificar la diversidad de instrumentos y las prevalencias, con las escalas más atendidas, así como dónde se presentan las carencias, ello para esbozar la interpretación de las razones que explican esta evolución. Señala que es gratificante constatar los avances en cuanto a las Directrices Departamentales, también respecto a los Planes Locales de ciudades y pueblos y su microrregión, también los Planes Parciales de áreas centrales o de determinados barrios; además, Planes Sectoriales para ciertas condiciones como áreas costeras, áreas protegidas, lagunares, etcétera. A su vez le alegra destacar que no sólo refieren a localidades de cierta importancia o próximas a las capitales, sino también a centros emergentes como el Plan Local de Las Toscas de Caraguatá y su microrregión en la R. 26 o incluso muy deprimidas en el área basáltica, como el Plan de la Microrregión Quintana – Pepe Núñez, que dejan de estar en los censos posteriores al de 1975, pero Quintana reaparece en 2011 con un complejo habitacional de Mevir en 2005. En cuanto a las asignaturas pendientes, corresponden a instrumentos interdepartamentales, de los que sólo está el Plan de Cerro Chato y su microrregión, donde hubo una participación decisiva del curso de la Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, no habiendo avances en las demás localidades bidepartamentales o en las microrregiones compartidas. También hay pocos avances orientados a generar instrumentos para las regiones subnacionales, salvo las Estrategias de Ordenamiento Territorial de la Región Metropolitana, aprobadas en

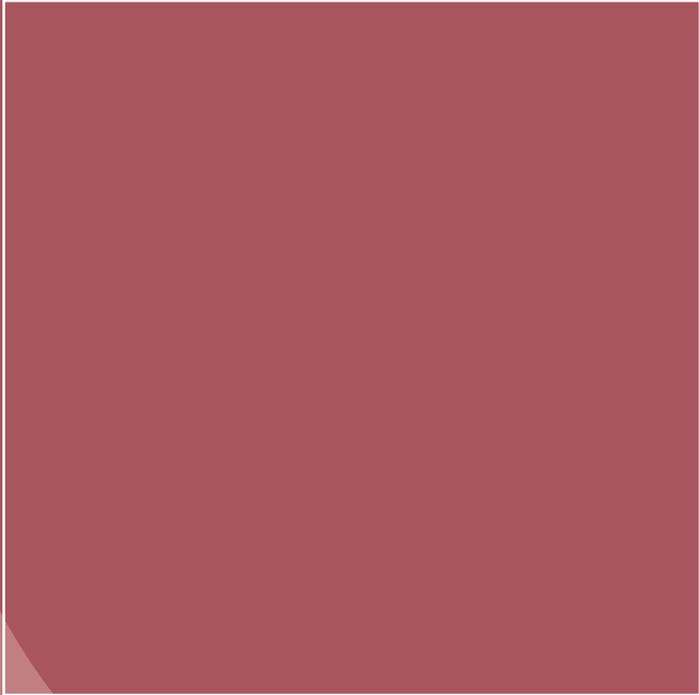
2011, y las Directrices de OT para la Región Este. Es una escala de especial interés para formular y gestionar políticas para cada una de ellas y optimizar su aplicación de forma coordinada entre los organismos públicos sectoriales y territoriales. Esta evolución se explica por la notoria necesidad inicial de atender las situaciones más urgentes, o sea, las ciudades y áreas con mayor crecimiento y dinamismo. Señala finalmente que además incide el menor interés de las autoridades departamentales, pues los intendentes prefieren concentrarse en su departamento y disponen de menos tiempo y voluntad para coordinar aspectos regionales. La nueva ley aporta un marco coherente, preciso y flexible, que permite avanzar en la elaboración de múltiples instrumentos de Ordenamiento Territorial. ✕

ATENEOS—4 #R 252 | 253

10 REFLEXIONES – 10 AÑOS

PABLO LIGRONE





**#CONFERENCIA**

# A DIEZ AÑOS DE LA LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE

LOS APORTES DEL ITU Y LA  
ACADEMIA EN LA DEFINICIÓN  
E IMPLEMENTACIÓN DE DICHO  
PROCESO

CARLOS ACUÑA JAUREGUI

**Carlos Acuña Jauregui.** Arquitecto (Udelar). Profesor emérito (Udelar). Fue director de la carrera Arquitectura, profesor titular del Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo (ITU), director del ITU (1987-1993), director ejecutivo (1997-1999; 2001-2007). Fue integrante del Comité Académico y luego director académico de la Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; presidente de la Asociación de Escuelas y Facultades de Arquitectura de la Región Sur del Mercosur (ARQUISUR). Profesor en la UNAM y en la UAM (México, 1976-1986). Presidente de la Comisión Directiva del Plan Juntos (Presidencia de la República, 2010-2015). Premio nacional de Urbanismo reconocimiento a la trayectoria (2016).

## PRESENTACIÓN

A la profesora Medina y a mí se nos propuso una ingente tarea: recordar en un tiempo de exposición relativamente breve nada menos que 82 años de trayectoria del ITU. Ello obliga a hacer referencia a aspectos que entendemos como medulares, en cuanto a la evolución de su pensamiento y con relación al mismo, a su rica praxis en la dirección de cumplir con el gran objetivo de su devenir histórico de contribuir al proceso permanente de construcción de una cultura de **reconocimiento, comprensión y apropiación social del territorio nacional como factor fundamental de un desarrollo sostenible, de construcción pues, de una cultura del territorio.**

Por mi parte he optado entonces por conjuntar «pincelazos» de varios «relatos» que se desgranar hasta 1973, resumiendo las visiones del arquitecto Antonio Cravotto —testigo privilegiado de la participación de su padre, arquitecto Mauricio Cravotto, en la génesis del Instituto— y del arquitecto Carlos Gómez Gavazzo, y desde 1987 hasta 2005, resumiendo visiones personales y del colectivo docente del Instituto.

Advertan que en mi exposición no figuran 12 años de vida del ITU —período de la ruptura institucional—, pero aclaro que ese vacío del relato responde a mi incapacidad para encarar la recomposición plena del devenir histórico del Instituto. El relato entonces está inconcluso y aún muy incompleto, no obstante espero que motive la necesidad de seguir perfeccionando y completando la visión del pensamiento, quehacer y acontecimientos que han pautado la rica historia del ITU, para proyectarlo hacia el futuro de mejor manera.

## EL INSTITUTO DE URBANISMO DESDE SU FUNDACIÓN HASTA 1952

En 1936 se da un gran paso en la enseñanza urbanística en la Facultad. Se crea el Instituto de Urbanismo como dependencia de la Facultad pero con un cometido más amplio: especialización para egresados, asesoramiento oficial, divulgación de alta docencia.

La constitución del Instituto de Urbanismo dio amplios frutos, especialmente en la función docente, preparando todas las promociones de arquitectos salidos de las aulas que actuaron en las oficinas nacionales y municipales.

Su fundación marca el fin de una Facultad de Arquitectura dedicada exclusivamente al dictado de cursos en cuanto el Reglamento General aprobado por el Consejo Directivo le estableció al Instituto los cometidos, entre otros, de:

- > la investigación de los fenómenos urbanísticos;
- > la enseñanza del Urbanismo y de la Urbanística en sus dos aspectos: el de la técnica, para preparar a los profesionales universitarios y formar funcionarios idóneos en estas disciplinas, y el de la divulgación y propaganda, para conseguir por el conocimiento público de los fines y beneficios de la urbanización, el ambiente favorable para el desarrollo de tales actividades;
- > el asesoramiento a los *poderes públicos* y *municipales* en todas las cuestiones relacionadas con el Urbanismo;
- > el estudio de proyectos de legislación y reglamentos básicos referentes al Urbanismo, para someterlos a la consideración de los *poderes públicos*.

Asimismo el Reglamento estableció la constitución de:

- > un Departamento de Investigación,
- > un Departamento de Enseñanza,
- > una Sección Biblioteca, Museo y Archivo.

Se iniciaron así en la Facultad las actividades de investigación, asesoramiento y extensión, en una materia que, incorporada al Plan de Estudios de 1918 como «Trazado de Ciudades y Arquitectura Paisajista» vino a ser, dictada desde 1922 por el arquitecto Mauricio Cravotto, el primer —y por muchos años el único— curso curricular de urbanística en América Latina.

A partir de la situación planteada comenzó la primera etapa del Instituto de Urbanismo que por medio del Departamento de Enseñanza apoyó la continuación del curso teórico-práctico de urbanística y arquitectura paisajista actualizado, ajustado a un nuevo programa, hasta su supresión como curso autónomo por el Plan de Estudios de 1952.

El cometido de la *divulgación* se abordó con la edición de la revista I.U. (9 números y 605 páginas), exposiciones, larga serie de boletines informativos, y se inició una sostenida acción de asesoramiento a organismos de gobierno, entidades públicas y privadas.

La puesta en marcha del Departamento de Investigación requirió un tiempo mayor y obviamente sólo al final de la etapa inicial se vieron los primeros resultados.

El nuevo Plan de Estudios que es puesto en vigencia en 1952 modifica la organización de los cursos y los agrupa por institutos según áreas temáticas (Cultural, Composición y Técnica).

Al Instituto de Urbanismo, que antes era una prolongación de las Cátedras, le corresponde ahora bajo la dirección del arquitecto Carlos Gómez Gavazzo la coordinación de la impartición de Teoría de la Arquitectura, Arquitectura Legal, Sociología y Economía.

Y más aún y socialmente más trascendente: el Plan de Estudios del 52 mandata a «Los Institutos mantener constante contacto con los problemas que se crean en el medio físico, social y económico, relacionándolo a sus fines docentes por medio del ejercicio de sus funciones específicas extradocentes, de modo que se tienda a establecer una benéfica comprensión entre la autoridad, el usuario y el arquitecto».

A DIEZ AÑOS DE LA LEY  
DE ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL Y  
DESARROLLO SOSTENIBLE

CARLOS ACUÑA JAUREGUI

### El desarrollo docente

A partir de entonces el desarrollo docente del ITU se cumplió en **tres fases**: la **primera**, caracterizada por el *reordenamiento de la enseñanza* bajo una forma de racionalización de la técnica, cubriendo el período desde 1952 a 1961; una **segunda**, que iría desde 1961 a 1970, caracterizada por el *análisis integrado de los hechos* y tendiente a conformar una tecnificación de los procesos políticos, teniendo en cuenta las variables de la ciencia que van apareciendo —y a veces sustituyendo— unas a otras las diferentes líneas de la investigación; la **tercera**, desde 1970 en adelante —claro está— imponiendo silencio ante el desquicio de la *intervención*; fase en la cual se procuró llegar a una *síntesis tecnológica* de los valores alcanzados por la anterior —la investigación— para facilitar la acción de la *enseñanza*: la formación profesional, y la *divulgación* de la producción científica.

### Programas y metas

Así se sucedieron los **programas** de trabajo con sus **metas** respectivas, las que se ajustaron parcialmente en cada fase del desarrollo docente de manera de atender a las necesidades básicas de las Cátedras de Teoría de la Arquitectura, talleres y de ejercer la asistencia técnica para apoyar la formación profesional y las prácticas asesorales por vía del desarrollo de los fundamentos técnicos y administrativos de la acción, de los planteos correlacionados de la acción y reacción comunitaria y de la confección de los «expedientes urbanos» y demás servicios reclamados por las cátedras especializadas.

## Producción

En la línea de los desarrollos teóricos, el formulado sistemático de conceptos en sus aspectos estructurales y construidos a manera de hipótesis sustentadas en la realidad nacional, ellos constituyeron la fuente inagotable de la investigación con nuevas ideas como sustento teórico del uso de parámetros de fundamental significado socioeconómico, entre otros, la *población* como índice representativo de la producción o del consumo de suelo (áreas urbanas y rurales respectivamente), el «potencial» de población, como valor indicativo para medir el grado de ocupación y uso del territorio, la «habitación» como cuarto servicio funcional comunitario, el principio (teoría) de la «Sensibilidad Humana» para la apreciación y valoración de los fenómenos suscitados en el territorio.

## Estudios

A continuación se hace referencia a algunos trabajos, estudios o procesos investigativos que se consideraron como los más representativos de las distintas fases de la producción del Instituto.

### Primera fase. Racionalización de la Técnica

- > «SISTEMAS Y REPRESENTACIONES». El trabajo consistió en un planteo metodológico de carácter analítico de los problemas comunitarios e incluye un lenguaje gráfico y simbólico de representación.
- > «PLANEAMIENTO MUNICIPAL». Consistió en la programación de una acción docente y asesoral condicionada a la intervención en ella de profesionales universitarios para su especialización con el asesoramiento del ITU.

### Segunda fase. Análisis Integrado

- > «POBLACION ACTIVA Y DESARROLLO». El título resume el esfuerzo más intenso y significativo del desarrollo docente del Instituto desde que el estudio comprendió entre otros, «La Reforma Agraria en el Uruguay», «El Significado de la Población Activa y su Papel en el Desarrollo Socio-Económico de las Comunidades» y por último, formuló las bases teóricas y metodológicas de otro estudio denominado «Tecnología de Síntesis».
- > «LA REGIONALIZACIÓN DEL TERRITORIO». La investigación comprendió la determinación de la cobertura del territorio por la influencia de los centros urbanos medida la misma por los potenciales expansivos de población de cada centro y la estimación de las consecuencias de tal hecho para el desarrollo económico-social, dentro y fuera de fronteras, incluyendo particularmente el estudio del Área Metropolitana de Montevideo.

- > «LA ECUACIÓN DEL DESARROLLO». Se intentó la medición correlacionada de los fenómenos comunitarios utilizando a la *población* como patrón de unidad común, en cuanto esta constituye el objetivo del «desarrollo».
- > «LA COMPUTACIÓN DE LOS PLANES». A través de este programa de trabajo se intentó explorar formas de rápida adaptación de los estudios e investigaciones del Instituto que aseguraran el control efectivo y permanente de la elaboración, ejecución y desarrollo de los planes.

A DIEZ AÑOS DE LA LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE

CARLOS ACUÑA JAUREGUI

### Publicaciones

La divulgación de los conocimientos generados por el ITU se hicieron básicamente a través de los *folletos de divulgación técnica* y de *libros*.

En relación con la primera modalidad, se editaron desde un «Glosario de Términos de Sociología Aplicada al Planeamiento Ecológico» requerido por las primeras actividades docentes, hasta informes como los de «Planificación Asistencial de la Salud Pública y Escolar», «Concepto y Técnica en el Planeamiento de la Vivienda de Interés Social» y el de «Investigación Urbana».

Con los libros siempre se procuró que expresaran en general los desarrollos temáticos de los estudios e investigaciones respectivas. Así se editaron informes completos elevados a órganos de gobierno nacionales y municipales, trabajos asesorales complementados con sendos aportes de las Cátedras de Taller y textos para cursos como «Arquitectura de la Comunidades», «Teoría de las Densidades», «Tipificación de las Áreas Territoriales de Uso», «De la Estética a la Economía», «Movilidad Locacional de la Población», por citar los títulos editados, y «Hacia una Tecnología de Síntesis» y «Logística Arquitectural» aún inéditos.

### 1973 - LOS UMBRALES DE LA RUPTURA INSTITUCIONAL

Manejando las normas fundamentales que se deben observar en todo proceso investigativo, verdad, universalidad y simplicidad de las ideas y del modo como se han de presentar para arribar a la «composición» de una teoría —que no es otra cosa que un formulado de una hipótesis estructural—, el ITU «redescubre» hacia el final de la tercera fase la vieja acepción aristotélica adjetivante de la idea: la **«arquitectónica»**, sin negar desde luego el sustantivo **«arquitectura»** que se refiere a la forma, porque ambos quedan siempre ligados por el común modo de la proporción, que en definitiva es **composición**. Idea esta que, sin establecer las diferencias expresadas, se encuentra ya en los primeros programas de trabajo del anterior Instituto de Urbanismo.

Lo que hace el ITU entonces es renovar la *enseñanza* —que es también *divulgación*—, concibiendo la Arquitectónica como Estructura (conjunto de

elementos interdependientes), base del Sistema Arquitectura o modo de construir la estructura.

Así es que con el impulso «renovador» iniciado en el 52 —aunque fundado en las prédicas del 24— aparecieron en nuestro medio los procesos investigativos de los problemas urbanísticos y luego los de la comunidad hacia el cumplimiento de una meta que aunque no definida en ese momento, se sustentaba en la técnica arquitectural entendida esta como «especialidad» en el «arte de construir sistemas».

En relación con la investigación de los problemas urbanos, las últimas reflexiones de la etapa analizada apuntaron naturalmente a reafirmar los conceptos básicos. El urbanismo, al trascender los límites de la ciudad, llevó al Instituto a distinguir los aspectos micro y macro urbanos; el centro poblado como el asiento del servicio territorial; la habitación como un servicio de la comunidad —como lo eran la industria, la escuela, el hospital o la propia Universidad—; las áreas de influencia que se convirtieron en el objeto de estudio primordial del ITU.

### **EL ITU DESDE 1987 A 1998**

Después del largo período de intervención de la Universidad de la República por parte del gobierno de facto, en 1985 se inicia el proceso de reconstrucción de la vida democrática del país y por ende de su estructura institucional. La Universidad de la República y en particular la Facultad de Arquitectura proceden desde ese momento a regularizar su funcionamiento. Entre las múltiples medidas que se tuvieron que adoptar de índole académica y de gestión, una fue la de proceder a reintegrar a los destituidos y convocar a la provisión de los cargos docentes que correspondiera.

En 1987 asumo la dirección del Instituto que tuve el gusto de compartir con el arquitecto José Luis Parodi y con el doctor Álvaro Portillo y se inicia un proceso de reestructura de su orientación y funcionamiento en referencia a una línea de pensamiento que se explicitó en su momento y que se entiende oportuno repasar ahora algunos aspectos de ella.

En primer lugar, se partía de la base que de lo realizado por el ITU hasta mediados del setenta, surgía una original, valiosa y consecuente trayectoria investigativa, en especial en el campo del desarrollo conceptual para la comprensión integral de los fenómenos físicos y humanos que se suscitan en el espacio nacional.

Se pensó entonces que los trabajos del Instituto deberían ser retomados y actualizados en el marco del cumplimiento del objetivo primordial de avanzar en la definición de nuevas alternativas que se inscribieran en los procesos de transformación que el país demandaba.

En segundo lugar nos pareció importante encarar la cuestión de la planificación territorial, tan en boga en ese entonces en América Latina.

En este sentido, el espacio construido, al decir de Allan Lavell y Luis Unikel, expresa las formas de apropiación del mismo, y desde este punto de vista, su organización en América Latina reflejaba en los ochenta, predominantemente las necesidades históricas y coyunturales de los sectores económicos dominantes respaldados por la acción u omisión de los estados nacionales.

De donde, intentar contribuir a través de la planificación territorial al logro de metas de justicia social y, simultáneamente, del crecimiento económico, hacía necesario reconocer la necesidad de un cambio estructural en que el «crecimiento» tenía como sustento la participación real de las mayorías más necesitadas.

Había que avanzar entonces en la dirección de instaurar un sistema de planeación del desarrollo que incorporara el tratamiento del espacio nacional en todas sus particularidades. El mismo tendría que posibilitar la participación activa de la población afectada, no sólo en el análisis y evaluación de sus realidades concretas, sino también para la formulación de propuestas alternativas de transformación de su entorno (de su cotidianeidad espacial).

Por lo pronto, la «territorialidad» del conflicto social que afloró claramente durante la interrupción institucional, y las peculiares formas de articulación del mismo con múltiples grupos de profesionales de la arquitectura, reclamaban a la Facultad y al ITU en particular —por la predominancia del tratamiento espacial que subyace en este tipo de procesos—, un ajuste de su modelo académico tradicional que permitiera alternativamente un efectivo compromiso con estos procesos.

Las consideraciones anteriores, entre otras, pautaron las reflexiones en torno a la definición de las modalidades en que se desarrollarán de aquí en adelante las actividades del ITU.

De esta manera y para cada una de las áreas de trabajo del Instituto —investigación, enseñanza, asesoría y difusión— se propusieron algunos elementos definitorios, lineamientos orientadores y, en forma implícita, metodologías, para encarar las tareas futuras.

Desde 1987 hasta mediados de los noventa, el ITU organizó el desarrollo de sus actividades en relación con cuatro grandes áreas:

1. **Investigación Básica sobre estructura y tendencias de la organización del territorio y desarrollo de un SIG.**
2. **Investigación-Acción Participativa en el ámbito barrial y regional.**
3. **Estudios de Planificación y Ordenamiento territorial en los ámbitos regional, urbano y barrial.**
4. **Capacitación Profesional y Divulgación o comunicación de los resultados obtenidos.**

Respecto a la **investigación básica**, el estudio de más largo aliento dentro de esta área fue el denominado «Estudio global de Montevideo» (ITU, 1990) **acerca de la estructura urbano territorial general y de su evolución, caracterizando la dinámica poblacional y modalidades de uso y apropiación del espacio.**

**A DIEZ AÑOS DE LA LEY  
DE ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL Y  
DESARROLLO SOSTENIBLE**

CARLOS ACUÑA JAUREGUI

En el segundo nivel de actuación, **la investigación-acción participativa**, se orientaron los estudios para conocer las necesidades de la población a escala del barrio y otras escalas espaciales, así como para promover su concientización y su disposición a participar, tanto en la etapa de diagnóstico como en la elaboración de propuestas para la revitalización socioambiental.

En este nivel se desarrollaron estudios en cuatro barrios de Montevideo, dos en el anillo pericentral —Unión y Aguada— y dos en la periferia —La Teja y Peñarol—.

En todos los estudios se buscó establecer una relación estrecha con el tejido social del barrio aunque con diversa intensidad e interacción, desde un máximo en Peñarol con la presencia de una organización social muy dinámica y representativa, hasta un mínimo en la Aguada con débiles organizaciones poco representativas.

En el nivel de los **estudios de planificación**, en la escala regional, se realizaron hasta ese momento tres investigaciones. Estas se desarrollaron en el marco de un proyecto de investigación central de la Universidad de la República acerca de la agroindustria (PIA) y en cumplimiento de un subprograma de él denominado «Agroindustria y Desarrollo Local» bajo la responsabilidad del Instituto.

El objetivo central del estudio fue el de efectuar señalamientos de índole metodológica susceptibles de ser generalizados para colaborar, desde la perspectiva de la Universidad, en la definición de perfiles tentativos de programas de desarrollo agroindustrial en otras áreas del país con especial énfasis en lo que respecta a la organización del territorio.

El primero de los trabajos abordó el tema evaluando los impactos territoriales de una modalidad tradicional de inserción en la actividad agroindustrial del país.

Se realizó en el marco del funcionamiento de un denominado «Plan de Desarrollo Rural Integrado» que se venía llevando a cabo desde el principio de la década de los ochenta en una extensa área de los departamentos de Tacuarembó y Rivera en la frontera con Brasil por parte de la Presidencia de la República (DIPRODE) y de los respectivos gobiernos departamentales.

Las otras investigaciones permitieron encarar la temática desde la perspectiva del estudio de los impactos, en un caso, de un complejo agroindustrial localizado en la ciudad fronteriza de Bella Unión (departamento de Artigas), y en el otro, de una gran obra de infraestructura internacional de posible concreción en el corto plazo tal como la del puente Colonia- Buenos Aires, en un territorio del país en el que la actividad agroindustrial contaba con un fuerte desarrollo.

En este nivel cabe también destacar las propuestas de desarrollo urbano realizadas por el ITU en cogestión con los gobiernos municipales del interior del país, que se realizaron para las ciudades de Salto y Young permitiendo al Instituto adentrarse en la investigación de la realidad urbana del interior de características notoriamente diferentes a las de la ciudad capital.

En cuanto a la **capacitación y comunicación de los resultados** de las investigaciones, se desarrollaron múltiples actividades: seminarios, devolución de resultados a las poblaciones involucradas, publicaciones, jornadas de capacitación, etcétera.

A DIEZ AÑOS DE LA LEY  
DE ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL Y  
DESARROLLO SOSTENIBLE

CARLOS ACUÑA JAUREGUI

## 1992 - EL FUTURO DE LA INVESTIGACIÓN EN EL ITU

Con respecto al proceso de abordaje de las temáticas planteadas, hacia 1992 y en ocasión de la realización del seminario «La Investigación Urbana en Uruguay. Balance y Agenda para los próximos años» organizado por CIEDUR, se procedió a profundizar y enriquecer las consideraciones de índole teórica y operativa que se habían esbozado en 1987 como marco de referencia de la labor del Instituto. Las reflexiones a su vez fueron retomadas hacia finales de 1992 en ocasión de la realización de una serie de reuniones que se dieron en el ITU a modo de balance y de definición de sus tareas futuras.

En resumen, ante un vasto panorama teórico-metodológico y en el camino de superar ciertas insuficiencias y poner a prueba nuevos enfoques, se entendía que el Instituto tenía que procurar en profundizar en la investigación teórica, metodológica, empírica y participativa (Demo, 1985) apostando a una postura dialéctica que se definió en referencia a los ejes de enfoques dicotómicos enumerados por Coraggio en el centro de la polémica de la investigación urbana en América Latina (Coraggio 1991), sobre: la determinación del universo espacial; el papel de la Teoría; la relación del investigador con la realidad social; los modos de apropiación de la realidad; los valores y las utopías; las vías de transformación de la realidad; el contexto relevante de lo urbano; la tecnología y las relaciones sociales; ontología y el protagonismo social; las esferas relevantes.

Así, finalizando la década de los noventa, la dirección ejecutiva del Instituto estimó oportuno promover un ciclo de reuniones tendientes a efectuar una evaluación de lo actuado en el decenio, de modo de proyectar su accionar para el período 2000-2005.

Lo mismo se hacía imprescindible en el sentido de que en ese tiempo se habían experimentado fuertes transformaciones en los órdenes de los trabajos de investigación (a los descritos, se sumó la experiencia de elaboración del POT en la que estuvo involucrada prácticamente la totalidad de los funcionarios del Instituto); de la estructura docente; de las formas de dirección y coordinación de actividades y de los desafíos que planteaban nuevos elementos de contexto tanto internos como externos a la Facultad y al Instituto.

A partir de ese momento y hasta 2005 es posible diferenciar dos etapas en el desarrollo de sus actividades, académica y organizativamente distintas. A la primera etapa 2000-2001 se la podría definir como de «transición» en la que surge la necesidad y se sientan las bases definitivas para la creación

del denominado «Mirador Urbano-Territorial», cuyo marco conceptual, metodológico y organizativo, se termina de consolidar en la segunda etapa de 2002 hasta el 2005.

A grandes rasgos, la actividad del Instituto en el período llamado de transición se centró por un lado, en una serie de estudios que se habían generado hacia finales de 1998: «Características Básicas de los Barrios de Montevideo», «Comportamiento de la Densidad Poblacional del Centro Metropolitano» y se continuaron otros pautados anteriormente: «Grandes Instalaciones Industriales en Desuso» en la ciudad de Montevideo, «Gestión y Acondicionamiento del Suelo en Corredores Metropolitanos», «Las Potencialidades de los Territorios Urbanos y Periurbanos al Sur Oeste de Montevideo», «División del Territorio en los Procesos de Descentralización Municipal. Caso Montevideo» (financiado por CSIC).

Estudios estos últimos a los que se sumaron otros más bien por razones coyunturales tales como el «Análisis de las Relaciones entre la Dinámica Territorial de las Ciudades Intermedias y los Trazados Viales Nacionales» y «Definición de Estrategias y Lineamientos de Actuación para el Ordenamiento Territorial del Departamento y de la Ciudad de Artigas».

Todos ellos se realizaron en cumplimiento de sendos convenios suscritos entre la Universidad de la República y organismos gubernamentales (MTOPI, Intersectorial Social de la Udelar e Intendencia Municipal de Artigas). A su vez, el primero mencionado —«Análisis de las Relaciones entre la Dinámica Territorial de las Ciudades Intermedias y los Trazados Viales Nacionales»— motivó el surgimiento del estudio de largo aliento «Ciudades Intermedias del Sistema Urbano Nacional».

## **ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS EMERGENTES**

La rica y variada tarea investigativa expuesta planteó la necesidad de contemplar sistemáticamente los diferentes ámbitos territoriales de «observación» del territorio que de ella emanaban y consecuentemente, la necesidad de contar con nuevas modalidades de manejo de la información documental e investigativa. Ello exigió repensar el Instituto desde la perspectiva de construir efectivamente a partir del año 2002, un nuevo marco académico y organizativo, el «Mirador Urbano-Territorial», y definir las bases metodológicas y operativas para la puesta en marcha de un «Sistema Dinámico de Información Urbano-Territorial» (SIDIT).

El mismo contempló tres escalas o ámbitos territoriales: Montevideo y Área Metropolitana (OMAM), Ciudades Intermedias (OCI) y Territorio Nacional (OTN); tres ejes temáticos principales de «observación» y pilares básicos de funcionamiento (estudios aplicados, base de datos, sistema de difusión y seminario o coloquios permanentes de análisis de coyuntura urbano-territorial).

El SIDIT a su vez consistió en la construcción de una base de datos para manejar de manera digital y basada en cánones internacionales, la información pertinente a los cometidos del Instituto, ya sea la producida por él o la proveniente de otras fuentes.

De esta manera se llegó a la convicción de que se podría vincular en forma más adecuada la investigación con las necesidades de la sociedad y sus transformaciones a través de un sistema de análisis, información y difusión de los procesos de cambio, y de mecanismos y ámbitos de interlocución permanente con los principales actores sociales y políticos que participan en tales procesos.

En el marco metodológico anotado, a partir del 2002 los proyectos de investigación desarrollados por el Instituto y consecuentemente, de las actividades de enseñanza y difusión, nuevamente se definieron y en su caso redefinieron en función de nuevos elementos de contexto que se entendieron relevantes para impulsar hacia adelante la actividad en los planos académico, social y político-institucional. Destaco aquellos más relacionados con la temática de la jornada:

- > La puesta en marcha de la Maestría en la Facultad de Arquitectura sobre Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano que a partir de finales del año 2003 se inscribe en el ITU.
- > La participación del ITU en las denominadas *redes temáticas* de la Universidad de la República (Red ambiental, de ordenamiento y gestión del desarrollo territorial sustentable, de vivienda, hábitat y asentamientos humanos) que han surgido como una nueva realidad institucional de alta conveniencia.

Al Instituto le cupo la responsabilidad de coordinar desde el año 2002 al 2004, la Red de ordenamiento y gestión del desarrollo territorial sustentable.

- > La puesta en marcha a partir del año 2003 del programa de «Propuestas de salida a la crisis» lanzado por la Universidad de la República a través de la Comisión Social Consultiva, en el que le cupo jugar a la Facultad un papel gravitante a través del desarrollo de un amplio abanico de proyectos articulados por tres mesas temáticas —«Industria de la construcción», «Vivienda de interés social» y «Ciudades y territorio»—, que tuvo a su cargo a través del ITU, la marcha de cuatro proyectos.
- > El debate a nivel parlamentario de una iniciativa de ley del Ejecutivo Nacional elaborada por el MVOTMA relativa al Ordenamiento y Desarrollo Territorial hasta ese momento, en el seno de la Comisión de Vivienda y Ordenamiento Territorial de la Cámara de Senadores. A esos efectos se constituyó una comisión técnica asesora que el ITU integró durante los años 2002 y 2003.
- > El procesamiento de la primera evaluación del Plan Montevideo y la aplicación creciente de los instrumentos de ordenación y planeamiento previstos en el plan (programas de actuación urbanística, planes especiales de ordenación, planes zonales, planes sectoriales, proyectos urbanos de detalle).
- > La revitalización de la Comisión Técnica Asesora de Ordenamiento Territorial (COTAOT), asesora y consultora del MVOTMA durante los años 2003

A DIEZ AÑOS DE LA LEY  
DE ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL Y  
DESARROLLO SOSTENIBLE

CARLOS ACUÑA JAUREGUI

y 2004 en la que participa la Universidad de la República a través de la Facultad de Arquitectura.

- > La agudización de la problemática de los asentamientos precarios, expresión más visible de la segregación socioespacial y muy relacionada con la misma, la irrupción de conflictos derivados del choque de intereses antagónicos por la apropiación del territorio en el área periurbana del centro metropolitano de Montevideo («espacios de fricción») y en menor medida en algunas de las ciudades intermedias del sistema urbano nacional.
- > La puesta en evidencia en ese momento más que nunca, por condiciones climatológicas adversas, de la profundidad y alcance de la problemática de las áreas urbanas y periurbanas inundables.

Sumado a lo anterior surgían otros elementos de contexto de otra índole —propios del ámbito académico; socioeconómicos y político-institucionales (elecciones nacionales y municipales)— que por sus características y profundidad se pensaba en ese momento que una vez más tendrían que ser de insoslayable consideración en la construcción futura del ITU a partir del 2005.

Para terminar creo que lo expuesto nos permite afirmar que en la etapa del ITU que nos tocó vivir, **siempre tuvimos presente el compromiso de seguir contribuyendo al proceso permanente de construcción de una cultura de reconocimiento, comprensión y apropiación social del territorio nacional como factor fundamental de un desarrollo sostenible, de construcción pues, de una «cultura del territorio», objetivo superior y trascendental del Instituto desde sus orígenes.** Desde esta perspectiva sentimos que tal capital académico y cultural socialmente comprometido tuvo mucho que ver con el proceso de elaboración de la LOTDS y esperamos que así sea en el proceso de su implementación.

Pero, ¿qué ha pasado desde entonces?, ¿cuáles son las perspectivas a futuro del Instituto desde el hoy? El relato lo continúa la profesora Medina.

No obstante, antes de pasarle la palabra finalizo haciendo referencia en lo que a mí concierne, a dos actividades realizadas por el Instituto a partir del 2005 que tuvieron mucho que ver con el objeto de conmemoración y reflexión de esta jornada.

La primera refiere a la participación del ITU y Cátedra de Legal de la Facultad de Arquitectura en la elaboración a solicitud del MVOTMA (convenio ministerio-Udelar), de un borrador de anteproyecto de ley en la materia del ordenamiento del territorio.

La segunda actividad se realizó en el marco de un convenio suscrito a fines del 2005 entre la Udelar y la Intendencia de Maldonado a través de las facultades de Arquitectura e Ingeniería. En la primera etapa del apoyo universitario el ITU contribuyó a sentar las bases de un Sistema de Ordenamiento del Territorio Departamental a través de un proceso socialmente participativo cuidadosamente diferenciado para contemplar las particularidades de cada parte del departamento.

Los resultados del trabajo están condensados en una colección de nueve cuadernos, ocho microrregionales y uno departamental, fruto de los talleres territoriales realizados y del trabajo de sus mesas representativas. Las directrices departamentales y microrregionales allí planteadas sentaron las pautas para las que fueron aprobadas por la Junta Departamental de Maldonado hacia abril del 2010. Maldonado fue el primer departamento del país en aprobar sus directrices departamentales en el marco de la LOTDS.

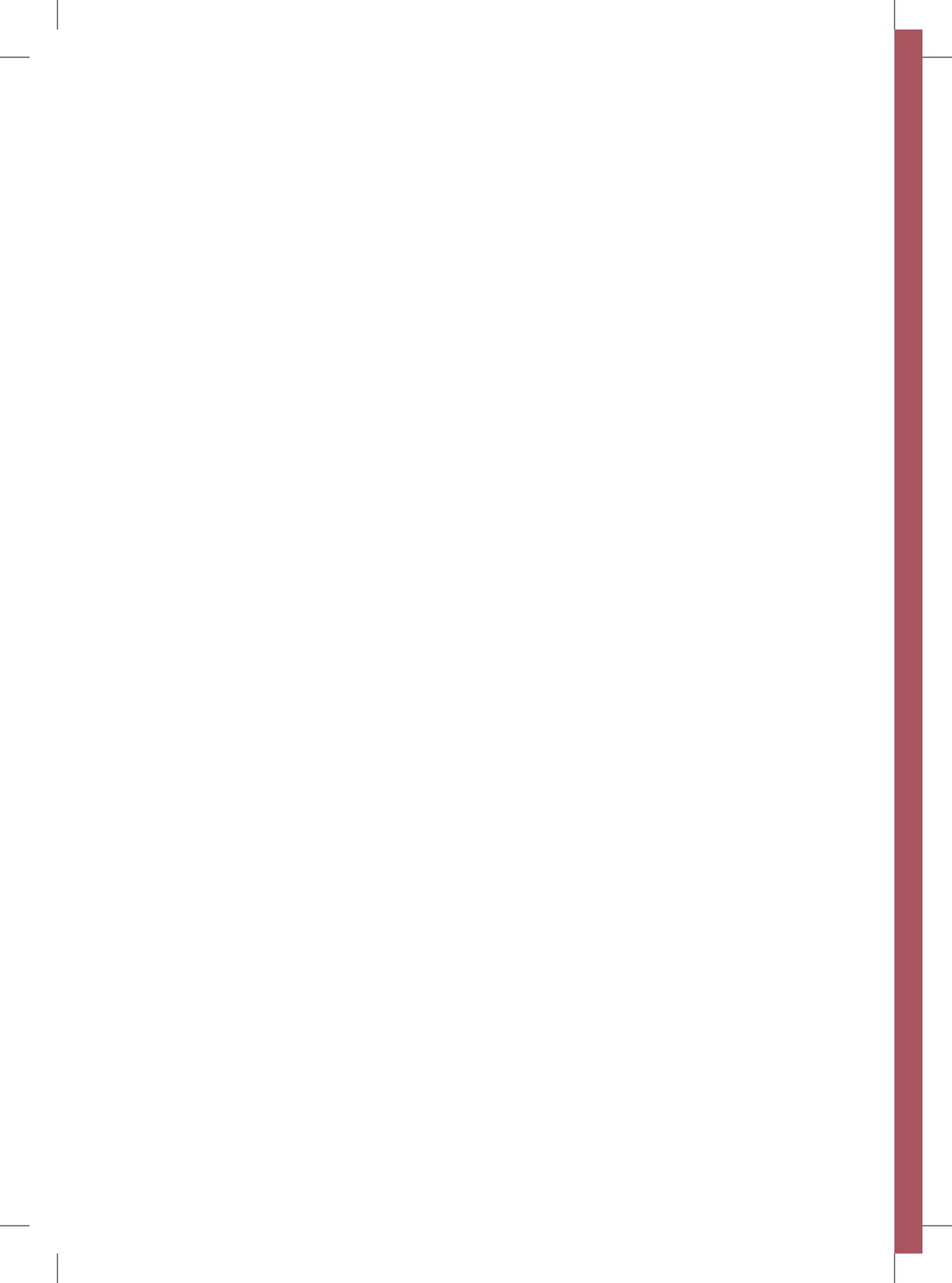
En la segunda etapa, iniciada en febrero de 2009 y culminada a principios del 2011 se abordó la elaboración del sistema de planificación a escala de la Aglomeración Central (Maldonado–Punta del Este–San Carlos), segunda en importancia de la región metropolitana del sur del país después de la de Montevideo y de los planes especiales de La Capuera y del Balneario Buenos Aires.<sup>1</sup>

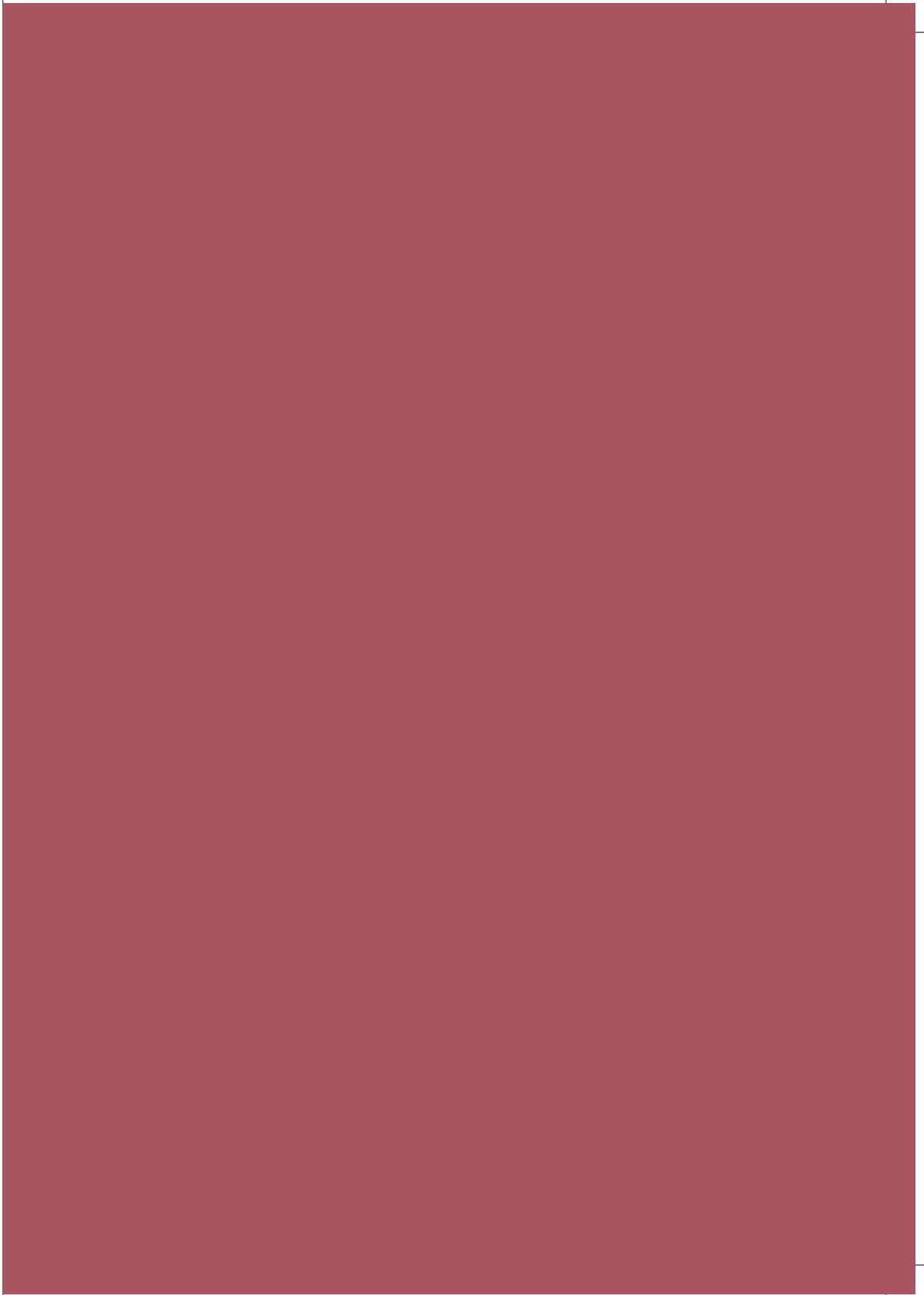
La experiencia y el conocimiento acumulado tuvo a su vez repercusiones al interior del ITU. Iniciada la creación del Centro Universitario de la Región Este (CURE), el Instituto presentó una propuesta (aprobada por el Consejo Directivo de la Udelar) para la puesta en marcha del Grupo de Estudios Territoriales (GET) el que hoy integrado al Departamento de Ambiente, Territorio y Paisaje del Centro y en coordinación con el Instituto, participa activamente en actividades relevantes de enseñanza, investigación y extensión en la región. ✕

## A DIEZ AÑOS DE LA LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE

CARLOS ACUÑA JAUREGUI

1. Ver publicación: «Aglomeración Maldonado – Punta del Este – San Carlos. Enfoques y Propuestas hacia un Modelo Transformador». Edición: Facultad de Arquitectura, Universidad de la República. Junio 2013.





**IMPRESO EN GRÁFICA MOSCA  
MONTEVIDEO,  
DICIEMBRE DE 2018**