

2. Uruguay, un sistema de planificación con fuerte control central

Pablo Ligrone

La República Oriental del Uruguay, con una población de 3,5 millones¹ de habitantes (INE, 2017, p. 8) y 176.215 km² de área terrestre, 125.057 de km² de mar territorial y 17.000 km² de aguas jurisdiccionales (con un área en disputa con Brasil de 237 km²) (INE, 2017, p. 7), es un país con un Estado unitario, descentralizado en diecinueve departamentos con amplias autonomías políticas y 112 municipios, de muy reciente creación, con autoridades electas por el voto popular (poderes ejecutivos y legislativos) en cada uno de los tres niveles de gobierno (ver figura Niveles de organización territorial de Uruguay). La nación adopta para su gobierno la forma democrática republicana. Su paisaje general corresponde a una pradera suavemente ondulada, con sectores de cuchillas. La altura promedio del relieve en todo el país es de 117 m.s.n.m; la máxima, de 514 m.

Figura 1. Niveles de organización territorial de Uruguay



Fuente: Ministerio Vivienda y Ordenamiento Territorial del Uruguay.

¹ Estimación proyectada a 2018 por el INE.

1. Procesos que dieron forma a la actual configuración territorial

En la actual configuración territorial del país es posible reconocer la confluencia de, al menos, cuatro procesos, los cuales son caracterizados en los apartados subsiguientes.

1.1 La conformación de un territorio dual, con una capital portuaria macrocéfala, prolongada en un litoral lineal costero sur que tensiona un vasto hinterland agropecuario

Afianzado el país independiente luego de la Guerra Grande (finalizada en 1851), se inicia su modernización. La ciudad de Montevideo había construido los vínculos entre el núcleo sitiado y la ciudad del campo sitiador (Sitio de Montevideo por el ejército del Gral. Manuel Oribe 1843-1851), desarrollando comunicaciones radiales con el resto del país. En las últimas tres décadas del siglo XIX y en las tres primeras del siglo XX, la campaña se “civiliza”: se alambran las estancias, se mejoran las razas de ganado, se introduce el ganado ovino, se desarrollan praderas forrajeras y la lechería. Montevideo, la capital portuaria –macrocéfala en un “desierto” verde–, crece aceleradamente a partir de oleadas migratorias europeas. Una intensa transformación agraria, diversificada y concentrada en torno a la capital y hacia el suroeste, se acompaña de la expansión de la red de vías férreas y de vialidad nacional en un sistema radio concéntrico con foco en Montevideo.

Este modelo, propio de la evolución de numerosas naciones latinoamericanas, denominado dendrítico colonialista (Racionero, 1978), estableció relaciones de poder territorial que condicionan, en el muy largo plazo, las prioridades de la planificación y la distribución real de las capacidades en los territorios concretos: la región metropolitana, el Uruguay lineal costero sur (Ligrone, 1995), el litoral del Río Uruguay en la frontera con Argentina, la frontera seca al norte y al este con Brasil y el interior central. La dualidad socio-territorial costa sur versus el resto del país, versión evolucionada de la dualidad Montevideo versus “El Interior”, pesa dramáticamente.

Este desequilibrio se expresa, aún hoy, en el peso político del electorado de Montevideo y de Canelones, en la ausencia de la cuestión rural en el imaginario de la mayor parte de los uruguayos y, por consiguiente, en un desconocimiento general de los problemas territoriales, ambientales y de desarrollo socioeconómico que se suceden en el “Uruguay no costero sur”.

1.2 La construcción de un país unitario, con un modelo de Estado socialdemócrata moderno y una descentralización departamental financieramente condicionada

A partir de principios del siglo XX, Uruguay se afianza rápidamente como un país socialdemócrata tomando como referencia las experiencias de algunos países europeos, en especial la tradición francesa, tanto en su organización como en su cultura, con avances precoces en materia de derechos humanos, relevantes en el contexto mundial (Caetano, 2011). Gracias a la importante inmigración europea que incrementa su ya ostensible multiculturalidad y a las voluminosas exportaciones agropecuarias, propias de una región Platense que lidera Argentina, Uruguay se moderniza vertiginosamente. Este proceso conduce a una afirmación de la estructura republicana, crecientemente democrática e integradora, con un Estado fuerte que se convierte en el referente de la nación. El Estado, con un Poder Ejecutivo integrado por un presidente y un conjunto de sólidos ministerios sectoriales, evoluciona creando industrias y entes públicos en las ramas estratégicas de la economía: la energía eléctrica, los ferrocarriles, el agua, la refinación de petróleo, los alcoholes, el cemento, el gas, los puertos, la banca. El país mantiene una fuerte dependencia del Estado central y de la actividad pública en general, lo que explica buena parte de la actividad económica y del empleo del país, así como de la estabilidad del sentimiento de pertenencia de sus habitantes a una nación.

Los gobiernos departamentales, que desde fines del siglo XIX se fueron emancipando progresivamente, detentan una amplia autonomía política, constitucionalmente consagrada, con frenos importantes para su ejercicio debidos a la estructura fiscal del país. En efecto, los únicos rubros relevantes de recaudación y apropiación departamental directas son la contribución inmobiliaria y la patente de rodados. El resto de los impuestos a la actividad económica y al consumo son de recaudación nacional y solamente una parte de lo recaudado retorna a los departamentos, mediatizada por la voluntad del presidente (Ligrone, 2017). Por consiguiente, el gobierno y administración de los departamentos por parte de los intendentes y juntas departamentales se dificulta seriamente.

1.3 Una confrontación de discursos: defensa de las autonomías locales versus una visión nacional-montevideana que subestima y desconoce al Uruguay "otro"

En la sociedad y la cultura nacional, la brecha entre la capital y la campaña constituyó una constante, por largos períodos acentuada y, en otros, reducida por políticas consistentes desde España o, después, desde los gobiernos nacionales.

En una primera fase, la matriz de la colonización española busca generalizar el modelo de ciudad territorio, de ciudad e hinterland integrados.

En una segunda, la geopolítica de las potencias marítimas (Inglaterra y Francia) genera la ruptura estratégica gestando un país tapón, y apoyando a Montevideo. Las guerras civiles decimonónicas de las divisas blanca (la campaña) y colorada (la capital) –dicotomía relatada a nivel regional por Sarmiento (1845) en *Facundo, civilización y Barbarie*, donde *civilización* representa las ciudades, Europa, Norteamérica, los unitarios... y *barbarie*, refiere al campo, España, América Latina, los federales... y la consigna de Rosas ¡¡*Viva la Santa Federación, mueran los salvajes unitarios!!*–, marcan a sangre y fuego la cultura de los orientales (uruguayos).

En una tercera fase, la precoz urbanización del país, el éxodo rural, y la construcción del Uruguay Batllista, aun habiendo comenzado con enfrentamientos armados, consolida un país moderno y culto, con la contribución crítica del Partido Nacional, cosiendo con infraestructuras, servicios, escuelas rurales, urbanizaciones y desarrollo agropecuario, una civilización extendida en todo el territorio.

En una cuarta etapa, los efectos combinados de la guerra fría, el imperialismo norteamericano en América Latina, el foquismo guevarista y el centralismo democrático característico de las elites intelectuales montevideanas de los sesenta, llevaron a la formación de la guerrilla urbana² y a la conformación del Frente Amplio³, como una alternativa a la tradición política, y a la dictadura. Más cerca de nuestros días, habiéndose afianzado en Montevideo, por dos décadas y media de gobierno departamental y tres lustros de gobierno nacional, la coalición de izquierda estableció un nuevo progresismo posmoderno, sin la carga ideológica de sus orígenes. El Frente Amplio, enraizado en la capital y en el vecino Canelones, el Partido Nacional, mayoritario en los departamentos no metropolitanos, y el Partido Colorado (otrora partido de Estado), en uno o dos departamentos del extremo norte, dibujan el mosaico del país. Montevideo, esta vez metropolitano junto con Canelones, vuelve a pararse como “tutor sabio de un interior inmaduro y conservador”.

La cultura montevideana, y las políticas de desarrollo territorial vuelven a recrear discursos conflictivos, apelando al tan eficiente imaginario colectivo de izquierda de los setenta en el que los estancieros ganaderos se mantienen como “los enemigos de los avances sociales”. Sin embargo, desde las políticas públicas, “las venas abiertas del América Latina” se abren progresivamente en Uruguay, convirtiéndolo ya no en ríos de extractivismo sino en un gran “estuario” terrestre en el que la extranjerización de la tierra, del agua (superficial y de acuíferos) y de los recursos

² El Movimiento de Liberación Nacional Tupamaros, 1960-1970.

³ Conformado el 5 de febrero de 1971 con la coalición de sectores de los partidos colorado y nacional, partido demócrata cristiano, partido socialista, partido comunista y otros grupos.

mineros se acondiciona y promueve desde el Estado, manifestándose en latifundios de soja, eucaliptus, pinos, arroz y crecientes variedades de especies transgénicas (Red de economistas de izquierda del Uruguay, 2010).

La reprimerización de la economía uruguaya y del mundo rural parece ser la constante en la liberalización planificada del desarrollo de regiones homogéneas mono-productivas. Los tejidos socio-productivos de medianos, pequeños y micro productores se reducen aceleradamente desde 2003 y 2005, momento en que se afianza el modelo sojero y de pasta de celulosa (ambos productos ecológicamente foráneos y en las antípodas del paradigma ambiental), en desmedro de microrregiones de tambos, chacras y pequeños emprendimientos que desaparecen. Las políticas sociales, financiadas por una carga tributaria al límite (El Observador, 2017), mantienen el *statu quo* de Montevideo que sigue, globalmente, de espaldas al Interior del país. Tanto la reafirmación del Montevideo metropolitano como el vacío de proyecto de desarrollo para el resto del país quedan de manifiesto en el proyecto de Ley de Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Poder Ejecutivo Uruguay, 2013), elaborado sin la participación de los intendentes y aprobado en 2017 con la oposición del Congreso Nacional que los agrupa. Esta ley genera las condiciones para incrementar el empoderamiento del Ejecutivo nacional en su intromisión en las autonomías departamentales. Los intendentes, mayoritariamente anclados en las viejas tradiciones, sin querer o poder asumir los desafíos del desarrollo de cada uno de los territorios que deben gobernar, siguen jaqueados por la dependencia de los dineros que el gobierno nacional administra y redistribuye.

1.4 Los intentos de la planificación por abrirse camino e instalarse, organizando los tradicionales modos de gestionar el desarrollo territorial

En tiempos en que la URSS crea el GOSPLAN y que los Estados Unidos establecen el New Deal, con herramientas de planificación como la Tennessee Valley Authority, Montevideo y Uruguay siguen construyendo su modelo territorial según una modalidad propia de estadistas de gran visión. Un plan regulador para Montevideo con horizonte a 85 años y 3 millones de habitantes en una capital de rascacielos basta como ejemplo (Ligrone y otros, 2016). En plena crisis de 1929-30, se inauguran, construyen y proyectan las infraestructuras que conformarán durante décadas un país pujante.

Ya lejos en el tiempo las Leyes de Indias y los grandes estadistas que estructuraron el territorio, la influencia planificadora mundial de entreguerras ingresa a través de los cuadros técnicos universitarios insertos en un Estado benefactor ya consolidado y aún en expansión, que apuesta a un mayor desarrollo económico. La ley de creación de centros poblados N° 10.723 (1946), la creación del Instituto Nacional de

Colonización N° 11.029 (1948), de la Comisión Honoraria del Plan Agropecuario (1957) anteceden a una pieza clave en la tecnificación de la Planificación: la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (1960). En 1963 se realiza el primer censo de población desde 1908 y se publican dos estudios relevantes: *El Estudio económico del Uruguay* (CIDE, 1963) y *Situación económica y social del Uruguay rural* (CLAEH, 1963). La CIDE elabora entonces *El Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (1965-1974)* (CIDE, 1965), Uruguay pudo establecer una línea de base indispensable para enfrentar la crisis económica desencadenada por el freno a las exportaciones de carne al final de la guerra de Corea.

En 1967, la planificación económica se constitucionaliza con la creación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), herramienta técnica para asesorar al presidente en la toma de decisiones (Constitución de la República, 1967, artículo 262).

Durante los años de dictadura (1973-1984), se concretan las grandes infraestructuras de integración física y energética con Argentina (los dos puentes y la represa de Salto Grande sobre el río Uruguay), al tiempo que la Secretaría de Planificación, Coordinación y Difusión (SEPLACODI) estudia y establece, con el apoyo de IICA-OEA, regiones de desarrollo prioritario de los diferentes sectores productivos de la economía nacional, en especial al norte del Río Negro: Plan Norione, VERNO y Zona de desarrollo prioritario Tacuarembó Rivera (IICA MAP, 1978).

A la salida de las dictaduras, los gobiernos de Argentina, Brasil y Uruguay acentúan su acercamiento integracionista con nuevos protocolos comerciales y nuevos proyectos de integración física que harán desembocar el concepto de Cuenca del Plata en el de MERCOSUR. El Eje Vial del Cono Sur (Sao Paulo - Porto Alegre - Montevideo - Buenos Aires - Santiago de Chile) y su pieza estratégica (el Puente Colonia - Buenos Aires), así como también la Hidrovía Paraguay - Paraná - Uruguay constituyeron, para Uruguay, motivos sustantivos para dar un salto cualitativo en la planificación.

Los años noventa pueden ser calificados como la década de la incubación del ordenamiento territorial y del desarrollo sostenible. En 1990, se crea el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, incorporando la planificación y la protección ambiental a las políticas públicas sustantivas. Quince años de estudios, apoyados por cooperaciones internacionales de vanguardia (Francia y Sudáfrica) en materia de ordenamiento territorial y estudios de impacto de ejes de transporte y desarrollo, fortalecen a los cuerpos técnicos del Estado central (MTOPE y MVOTMA) y, a través de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, a las Intendencias departamentales en las que se elaboran multiplicidad de planes regionales y micro-regionales, a la vez que se redactan las primeras directrices nacionales de ordenamiento territorial.

En 1993 se pone a consideración pública la primera versión de la ley de ordenamiento territorial. En 1996, la globalización del paradigma ambiental desencadena una reforma de la Constitución de la República: artículo 47: “La protección del medio ambiente es de interés general. Las personas deberán abstenerse de cualquier acto que cause depredación, destrucción o contaminación graves al medio ambiente...”

El siglo XXI debuta con dos leyes esenciales: la ley general del ambiente N° 17.283 y la ley de creación del sistema nacional de áreas protegidas N° 17.234, ambas de 2000. En 2004, a través de un plebiscito impulsado por la Comisión Nacional en Defensa del Agua y de la Vida que contó con un amplio apoyo popular, una nueva reforma constitucional profundiza la protección del medio ambiente haciéndola necesariamente sistémica a través del ciclo del agua y consagrando al ordenamiento territorial como herramienta sobre la cual debe basarse la política nacional de aguas y saneamiento. Esta reforma se ha convertido en un hito de referencia internacional. El ordenamiento territorial, la gestión sustentable, la participación de la sociedad civil en todas las instancias de planificación, gestión y control de recursos hídricos, así como las cuencas hidrográficas como unidades básicas, quedan consagrados constitucionalmente. Sin desmedro del fortalecimiento a la planificación que supuso la ya mencionada creación constitucional de la OPP en la órbita de presidencia en 1967, esta reforma de 2004 integra la planificación del desarrollo territorial al paradigma de la protección del ambiente y la vuelve sistémica a través de la planificación de todo el ciclo hidrológico y, por simple deducción, del conjunto del ambiente, del territorio, de sus actividades y de sus subsistemas.

En 2008, quince años después de la primera versión, y luego de la contribución de centenares de especialistas y actores políticos, sociales, empresariales e institucionales, se aprueba la Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, incluida en el artículo 47 de la Constitución de la República.

La ley 18.308 es fundante de un sistema de planificación y gestión del desarrollo territorial, denominado Sistema de Ordenamiento territorial y Desarrollo Sostenible (SOTYDS o Sistema) (Gorosito & Ligrone, 2009), que integra y condiciona, obligatoriamente, todas las políticas, planes, programas, proyectos y actuaciones de las instituciones públicas, entes y servicios del Estado y de los particulares, procurando la transversalización de las acciones. Este principio de transversalización es clave del éxito del Sistema y es el aspecto que genera mayores resistencias por parte del propio Estado uruguayo, de sus instituciones, de sus jerarcas y de buena parte de sus funcionarios y técnicos. La compartimentación sectorial en el Poder Ejecutivo, dentro de cada ministerio, ente o servicio así como en el seno de las intendencias departamentales, resulta un escollo estructural, insuperable sin presidentes, ministros, directorios de entes e intendentes que no crean en tal principio o medren con su elusión: ¡obviamente, dicha elusión no es legal...!

El otro principio de aplicación, consagrado como un derecho humano en la Constitución, y urticante para los jerarcas tradicionales, es el ya mencionado derecho a la participación de las personas en todas las instancias de planificación, gestión y control.

Tanto transversalizar como dar participación a las personas, es decir la aplicación concreta de los paradigmas “sistémico” y de “planificación participativa”, ponen en crisis las estructuras de concentración de poder. Por consiguiente, el SOTYDS pone en crisis la planificación tradicional de la OPP, de la presidencia, ministerios, entes y servicios del Estado e intendencias. Esta puesta en crisis, lejos de ser destructiva, tiene por objetivo una reconfiguración de las políticas y de las prácticas a la altura de los desafíos de la complejidad y deterioro de la ecosfera. Comprenderlo adecuadamente requiere de una cultura empática (Rifkin, 2010), alejada tanto del desarrollismo contaminante como de la tendencia a la reprimarización de la economía, tanto de la sumisión al modelo de las regiones homogéneas mono-dependientes como al de la especulación inmobiliaria.

2. El modelo de organización territorial: roles y competencias en materia de gestión del desarrollo territorial de cada nivel de gobierno

El Poder Ejecutivo es ejercido por el presidente de la República, actuando con el ministro o ministros respectivos: 1) Defensa Nacional, 2) Desarrollo Social, 3) Economía y Finanzas, 4) Educación y Cultura, 5) Ganadería, Agricultura y Pesca, 6) Industria Energía y Minería, 7) Interior, 8) Relaciones Exteriores, 9) Salud Pública, 10) Trabajo y Seguridad Social, 11) Transporte y Obras Públicas, 12) Turismo y 13) Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Actuando individualmente, el presidente tiene asignadas pocas atribuciones constitucionales. A los efectos de incrementar su capacidad en la toma de decisiones, en la reforma constitucional de 1967 se crea la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) con el cometido de asesorar técnicamente al presidente en materia de planificación. Más tarde, en la reforma de 1996, se incorpora el rol de asistir al presidente en la planificación de las políticas de descentralización, las que serán ejecutadas tanto por los ministerios, entes autónomos y servicios descentralizados como por los gobiernos departamentales. Para ello, se crea la Comisión Sectorial de Descentralización “que estará exclusivamente integrada por delegados del Congreso de Intendentes y de los Ministerios competentes, la que propondrá planes de descentralización que, previa aprobación por el Poder Ejecutivo, se aplicarán por los organismos que corresponda” (Constitución de la República, artículo 230, literal B). Esta línea de planificación ejecuta un fondo creado en el numeral 2 del artículo 298 de la Constitución:

“La ley, que requerirá la iniciativa del Poder Ejecutivo y por el voto de la mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara, podrá: (...) 2º) Destinar al desarrollo del interior del país y a la ejecución de las políticas de descentralización, una alícuota de los tributos nacionales recaudados fuera del departamento de Montevideo. Con su producido se formará un fondo presupuestal, afectado al financiamiento de los programas y planes a que refiere el inciso quinto del artículo 230. Dicha alícuota deberá ser propuesta preceptivamente en el Presupuesto Nacional” (Constitución de la República, 1996, artículo 298).

Cabe señalar que la presidencia de la República (incluida la OPP) no puede ser controlada por el Poder Legislativo.

Por ley N° 15.785 de 4 de diciembre de 1985, se crea la Corporación Nacional para el Desarrollo como persona jurídica de Derecho Público no estatal, dirigida por tres representantes designados por el Poder Ejecutivo Nacional con la venia del Senado y dos representantes de los accionistas privados, designados por éstos. Su accionar, controlado por el Poder Ejecutivo, la Cámara de Senadores y el Tribunal de Cuentas, se concentra en tres líneas principales: el apoyo al desarrollo integral de infraestructuras de interés público y sus servicios asociados, soporte en el asesoramiento, estructuración y administración de fideicomisos y fondos que operan como instrumento para la financiación de obras de interés público y la administración operativa, contable y financiera de terceros.

Los Gobiernos Departamentales se componen de un intendente, que ejerce el poder ejecutivo, y de una junta departamental, que actúa de poder legislativo y de contralor del intendente. La junta departamental está integrada por 31 ediles, siendo del partido político del intendente al menos la mitad más uno de sus integrantes. Si bien la Constitución previó, como parte de la organización del gobierno departamental, autoridades locales, y se crearon varias juntas locales en algunos centros urbanos, recién en 2010 se crean los primeros municipios en centros urbanos de más de 5000 habitantes y, en 2015, en poblaciones de más de 2000 habitantes, compuestos por un alcalde y cinco concejales, todos ellos electos por la población de su circunscripción.

La amplia autonomía política que a los gobiernos departamentales, en su ámbito territorial, atribuye la Constitución de la República en su artículo 262, es contundente: “El Gobierno y la Administración de los Departamentos, con excepción de los servicios de seguridad pública, serán ejercidos por una Junta Departamental y un Intendente.”

En cuanto a la distinción entre la materia departamental y municipal (local) la Constitución la deja a lo que disponga la ley, para el caso la ley de Descentralización y Participación Ciudadana N° 19.272 del 18 de setiembre de 2014.

En este mismo artículo 262, la reforma constitucional de 1996 introduce dos herramientas de enorme potencial para la planificación del desarrollo territorial y

para la superación, en muchos asuntos imprescindible, del corsé de los límites departamentales, promoviendo la cooperación entre niveles de gobierno y entre pares:

“Los Gobiernos Departamentales podrán acordar, entre sí y con el Poder Ejecutivo, así como con los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados, la organización y la prestación de servicios y actividades propias o comunes, tanto en sus respectivos territorios como en forma regional o interdepartamental”.

“Habrá un Congreso de Intendentes, integrado por quienes fueren titulares de ese cargo o lo estuvieren ejerciendo, con el fin de coordinar las políticas de los Gobiernos Departamentales. El Congreso, que también podrá celebrar los convenios a que refiere el inciso precedente, se comunicará directamente con los Poderes del Gobierno”(Constitución de la República, 1996, artículo 262).

Los roles tanto de intendente como de la junta departamental, así como la materia departamental y municipal, están establecidos en la Constitución de la República, sección XVI “Del Gobierno y de la Administración de los Departamentos”, en la Ley 9.515 Orgánica Departamental, en la Ley 19.272 de Descentralización y Participación Ciudadana y en la Ley 18.308 de Ordenamiento territorial y Desarrollo Sostenible.

Las atribuciones fundamentales de las Juntas Departamentales en materia de gestión del desarrollo territorial establecidos en la Constitución de la República, artículo 273, son “dictar, a propuesta del Intendente o por su propia iniciativa, los decretos y resoluciones que juzgue necesarios, dentro de su competencia”, en especial las ordenanzas de categorización de suelos, edificación, usos y actividades y todo tipo de condicionamiento a la propiedad privada de los inmuebles, la sanción de presupuestos y de impuestos, tasas, contribuciones, tarifas y precios de servicios así como crear, a propuesta del Intendente, nuevas juntas locales (para el caso de los municipios). Las atribuciones fundamentales de los Intendentes en materia de gestión del desarrollo territorial establecidos en la Constitución de la República, artículo 275, son: “cumplir y hacer cumplir la Constitución y las Leyes”, promulgar y publicar los decretos sancionados por la junta departamental, dictando los reglamentos o resoluciones que estime oportuno para su cumplimiento, preparar el presupuesto y someterlo a la aprobación de la junta departamental, proponer a la junta departamental, para su aprobación, los impuestos, tasas y contribuciones; fijar los precios por utilización o aprovechamiento de los bienes o servicios departamentales y homologar las tarifas de los servicios públicos a cargo de concesionarios o permisarios, presentar proyectos de decretos y resoluciones a la junta departamental y observar los que aquella sancione dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se le haya comunicado la sanción, designar los bienes a expropiarse por causa de necesidad o utilidad públicas, con anuencia de la junta departamental, velar por la salud pública y la instrucción primaria, secundaria y

preparatoria, industrial y artística, proponiendo a las autoridades competentes los medios adecuados para su mejoramiento.

Resulta relevante y consistente con el SOTYDS, que el ordenamiento territorial y desarrollo sostenible constituyen componentes esenciales de la materia departamental:

Artículo 6º. La materia departamental estará constituida por:

- 1) Los cometidos que la Constitución de la República y las leyes asignen a los Gobiernos Departamentales.*
- 2) Los asuntos que emerjan de acuerdos entre el Gobierno Nacional y el Departamental.*
- 3) La protección del ambiente y el desarrollo sustentable de los recursos naturales dentro de su jurisdicción.*
- 4) 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.*
- 5) La definición de la política de recursos financieros.*
- 6) El diseño y conducción de la política de recursos humanos.*
- 7) La generación de programas presupuestales municipales enmarcados en el presupuesto departamental (Parlamento Nacional Uruguay, 2014, artículo 6).*

Los noveles Alcaldes y Concejales locales de los Municipios, se enfrentan a un ejercicio de gobierno local casi imposible. De la simple lectura de los más de cuarenta numerales, correspondientes a los artículos 7, 12 y 13 de la Ley 19.272, los cuales establecen respectivamente la materia municipal y las atribuciones y los cometidos de los municipios, se desprende que *el legislador* buscó crear un tercer nivel de gobierno (local), directamente vinculado con la planificación, gestión, ejecución, monitoreo y control del desarrollo de su ámbito territorial. Lo paradójico es que la Ley remite a los gobiernos departamentales la dotación presupuestal necesaria y se le atribuye a una sola persona rentada –el Alcalde, acompañado de cinco concejales honorarios– ¡...toda la responsabilidad para su cumplimiento! Para ejemplo basta con recordar algunos de los cometidos:

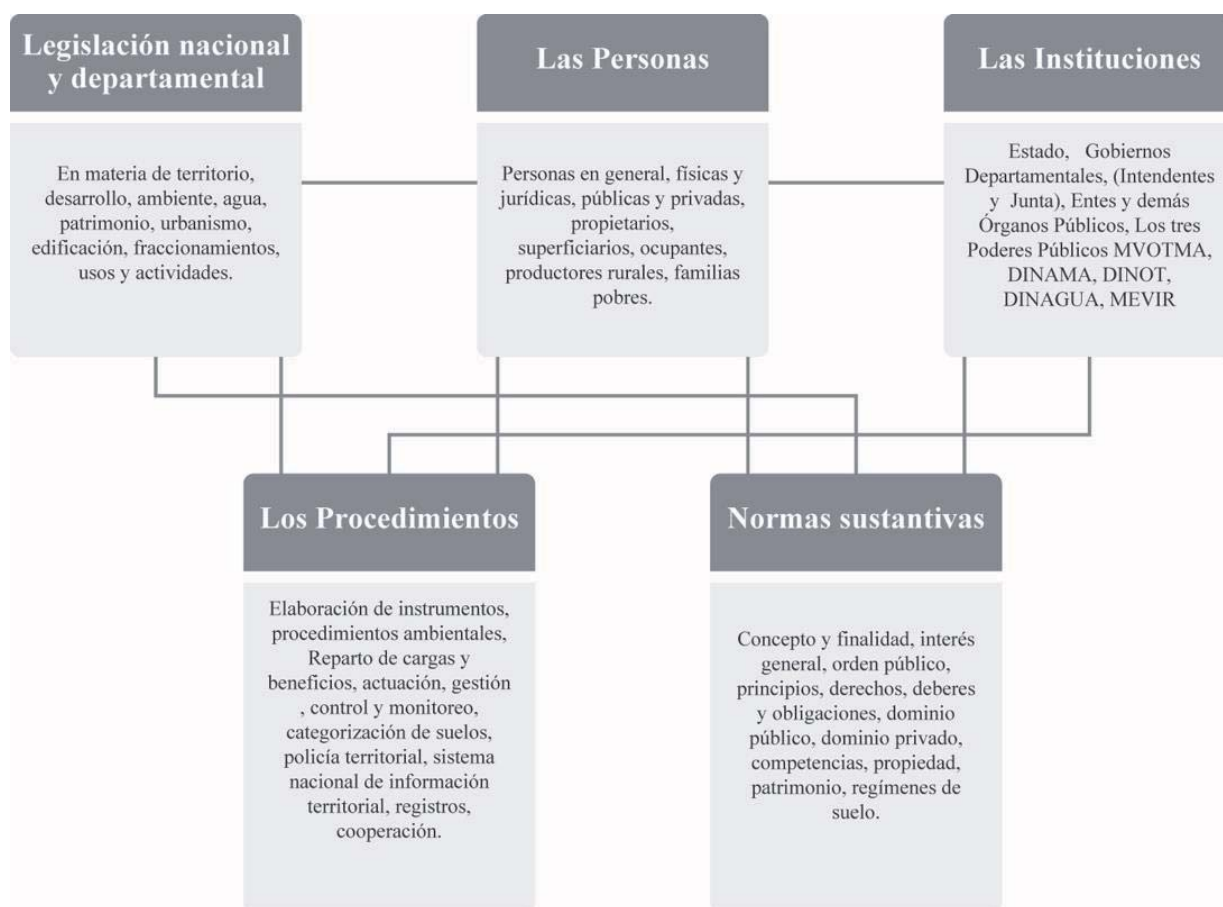
“Elaborar anteproyectos de decretos y resoluciones, colaborar en la realización y mantenimiento de obras públicas que se realicen en su jurisdicción, elaborar programas zonales de desarrollo y promoción de la calidad de vida de la población y adoptar las medidas preventivas que estime necesarias en materia de salud e higiene, protección del ambiente, adoptar las medidas tendientes a conservar y mejorar los bienes y edificaciones, especialmente aquellos que tengan valor histórico o artístico, atender lo relativo a la vialidad y el tránsito, el mantenimiento de espacios públicos, alumbrado público y pluviales, atender los servicios de

necrópolis y de recolección y disposición final de residuos, que les sean asignados por la Intendencia, colaborar en la vigilancia de la percepción de las rentas departamentales, colaborar (...) en materia de ferias y mercados, (...) cooperando asimismo en su vigilancia y fiscalización, colaborar con los demás organismos públicos en el cumplimiento de tareas y servicios que les sean comunes o que resulten de especial interés para la zona, promoviendo la mejora de la gestión de los mismos, adoptar las medidas que estimen convenientes para el desarrollo de la agropecuaria, el comercio, los servicios y el turismo, en coordinación con el Gobierno Departamental, y sin perjuicio de las atribuciones de las autoridades nacionales y departamentales en la materia, formular y ejecutar programas sociales y culturales dentro de su jurisdicción, estimulando el desarrollo de actividades culturales locales, emitir opinión preceptivamente sobre la pertinencia de los proyectos de desarrollo local y regional referidos a su jurisdicción, adoptar las medidas urgentes necesarias en el marco de sus facultades, coordinando y colaborando con las autoridades nacionales respectivas en caso de accidentes, incendios, inundaciones y demás catástrofes naturales, colaborar en la gestión de políticas públicas nacionales, crear ámbitos de participación social”(Parlamento Nacional Uruguay, 2014, artículo 13).

3. El Sistema de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (SOTYDS)

Para comprender el SOTYDS en sus aspectos sustantivos debemos analizar al menos cinco tipos de componentes, los cuales interactúan por procedimientos explícitos definidos en la propia ley y en sus desarrollos reglamentarios, y en el vasto y rico mundo de la aplicación concreta.

Figura 2. Sistema de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible – Ley 18.308 (2008)



Fuente: Elaboración propia a partir de Gorosito, Ligrone y Sánchez (2009).

3.1 Normas sustantivas

En cuanto a su objeto, la ley establece “el marco regulador general para el ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, sin perjuicio de las demás normas aplicables y de las regulaciones, que por remisión de ésta, establezcan el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Departamentales.” A tal fin: “a) Define las competencias e instrumentos de planificación, participación y actuación en la materia. b) Orienta el proceso de ordenamiento del territorio hacia la consecución de objetivos de interés nacional y general. c) Diseña los instrumentos de ejecución de los planes y de actuación territorial.”

Este objeto incluye en una misma ley el desarrollo de los dos instrumentos fundamentales establecidos en el artículo 47 de la Constitución de la República, fundiéndolos en uno solo, con lo cual se unifican las políticas territoriales, ambientales y de desarrollo en un mismo sistema.

La declaración de Interés General de las determinaciones de la ley y de los instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible (IOTDS) le da un rango tal que posibilita condicionar los derechos humanos fundamentales (artículos 7, 32 y 36 de la Constitución), en especial los de la propiedad inmueble. Su ejercicio es un “cometido esencial del Estado” y sus disposiciones y las de sus instrumentos son de “orden público” y “obligatorias”, no pudiendo eludirse en su aplicación por acuerdos de partes. Es especialmente importante destacar que “sus determinaciones serán vinculantes para los planes, proyectos y actuaciones de las instituciones públicas, entes y servicios del Estado y de los particulares”, ya que ello termina de confirmar la intención central de la ley cual es la implantación de un sistema para todos, desde el presidente hasta cualquier persona física o jurídica y para todo tipo de “actuación”.

La ley establece un concepto asociado a una finalidad: el ordenamiento territorial y el desarrollo sostenible; para ser tal, no puede ir en cualquier dirección o sentido ni tampoco puede ser “unisectorial”: “el ordenamiento territorial es 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.”

Los principios rectores del ordenamiento territorial y desarrollo sostenible están incluidos en el cuerpo de la ley, en su artículo 5, y no solamente en la exposición de motivos o en el debate parlamentario. En una docena de literales, se expresan al menos treinta principios fundamentales: Planificación, Sustentabilidad ambiental, Equidad social, Cohesión territorial, Coordinación, Cooperación, Concertación, Descentralización, Desarrollo Local, Desarrollo Regional, Valorización de los recursos, Participación, Equidistribución de cargas y beneficios, Recuperación pública de mayores valores, Desarrollo integral, Desarrollo sostenible, Desarrollo cohesionado, Equilibrada distribución espacial de usos, Aprovechamiento de infraestructuras y servicios, Objetivos: estratégicos, Objetivos: contenido socio-económico solidario, Conservación de los recursos naturales, Conservación del patrimonio cultural, Protección: espacios de interés productivo rural, Acceso igualitario a una calidad de vida digna, Accesibilidad a equipamientos y servicios, Acceso equitativo a un hábitat adecuado, La tutela y valorización del patrimonio cultural, La prevención de los conflictos, El carácter público de la información territorial.

Estos principios conforman una base doctrinal, técnica y filosófica sobre los cuales se debe concebir, aplicar y controlar todo instrumento y actuación. Si estos principios son violentados u omitidos, se estará al margen de la ley.

Los Derechos Territoriales de las personas que la ley establece, en tanto derivados del artículo 47 de la Constitución, son desarrollos de derechos fundamentales: derecho a que los poderes públicos establezcan un ordenamiento territorial adecuado al interés general, a la participación en la elaboración de los instrumentos, a acceder libremente a la información sobre el territorio que dispongan las instituciones públicas y al uso y accesibilidad no discriminatoria a todo tipo de espacio, equipamiento o servicio público.

Cabe destacar otro derecho, revolucionario, calificado por el catedrático Dr. Ricardo Gorosito como una *actio popularis*: “Toda persona podrá demandar ante la sede judicial correspondiente la observancia de la legislación territorial y de los instrumentos de ordenamiento en todos los acuerdos, actos y resoluciones que adopten las instituciones públicas.” Su sola existencia debió haber desencadenado, apenas la ley fue aprobada, la formación de al menos una unidad especializada en el Poder Judicial capaz de atender estas demandas, generando un verdadero espacio donde ejercer este derecho humano.

Con relación a obligaciones, dominios público y privado, propiedad, patrimonio y regímenes de suelo, la ley define, prolijamente, sus aspectos sustantivos y de aplicación.

En cuanto a las competencias del gobierno nacional y de los gobiernos departamentales, la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS) es clara en cuanto a que ninguna actuación es pura y exclusivamente ajena a las competencias nacionales ni a las departamentales: el ordenamiento territorial y desarrollo sostenible es un asunto de competencias concurrentes. Sin embargo, la LOTDS se mantiene, nítidamente, en la distribución de competencias constitucionalmente consagradas. A través de los procedimientos ambientales, el gobierno nacional, en especial la DINAMA del MVOTMA, debe ofrecer las garantías de sostenibilidad a través de la Evaluación Ambiental Estratégica de todo instrumento del ámbito departamental y, a través de la Autorización Ambiental Previa, en toda acción que la ley indique; por su parte, cualquier actuación de particulares o de cualquier institución pública nacional debe solicitar, obligatoriamente, las autorizaciones correspondientes al gobierno departamental, pudiendo éste denegarlas, y toda elaboración de un instrumento del ámbito nacional, debe contar, obligatoriamente, con la participación en su elaboración del o de los gobiernos departamentales involucrados. La eliminación en la ley de presupuesto nacional de 2015 de la EAE de los instrumentos nacionales y de la AAP de los departamentales fue un duro golpe a las garantías ambientales en el país, una regresión jurídica en los derechos humanos.

3.2 Legislación nacional y departamental

En cuanto a la materia del ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, la ley es explícita y abundante en cuanto a incluir los asuntos del territorio, del desarrollo, del medio ambiente, del urbanismo, de la edificación, de los fraccionamientos, de los usos y de las actividades, y en señalar, como ingredientes sustanciales de los instrumentos y actuaciones territoriales, la dimensión y contenidos estratégicos, reguladores, estructurales, de gestión, de administración, de actuación, de ejecución y de control.

3.3 Las personas

Las personas en general, físicas y jurídicas, públicas y privadas, propietarios, superficiarios, ocupantes, productores rurales, familias pobres, son integradas como componentes centrales del sistema, destinatarios del mismo a los efectos de la mejora de su calidad de vida.

Bajo el título “4.12 La participación ciudadana, social y de las personas se institucionaliza y garantiza”, Gorosito y Ligrone (2009) analizan el empoderamiento que la LOTDS consagra a las personas en general en múltiples aspectos: “En los principios, en los derechos territoriales, en los procesos de elaboración de los Instrumentos, en la cooperación público-privada, en la iniciativa de planificación y gestión privadas, en los órganos consultivos, en la información, en el seguimiento de los Instrumentos”. Concluyen:

“En suma, en estas dimensiones, la LOTDS incluye la participación como principio y derecho, la organiza, la formaliza y la incorpora a los procedimientos de elaboración y seguimiento de instrumentos, in extenso a las diferentes fases de la planificación. La persona (individual, colectiva, física, jurídica) se sitúa en el centro legitimador del sistema disputándole el lugar tradicional y casi monopolístico del poder institucional y a los órganos de la democracia representativa. No sólo la ausencia de la participación vicia de nulidad los Instrumentos sino que toda acción o ausencia de ella en la materia de OT puede ser motivo de demanda ante la justicia” (Gorosito y Ligrone, 2009, p. 202).

3.4 Las instituciones

Siendo cometido esencial del Estado, el Sistema fundado por la LOTDS asigna a los tres Poderes Públicos roles sustantivos en el funcionamiento del mismo, siempre en cumplimiento de la estructura republicana y democrática. Obviamente, por sus atribuciones orgánicas, el MVOTMA (DINAMA, DINOT, DINAGUA) y los gobiernos departamentales se encuentran en la primera línea de trabajo para que el sistema funcione correctamente y acorde a la Constitución y las leyes. El Poder Legislativo tiene una tarea específica asignada: la consideración, colaboración y aprobación del instrumento denominado Directrices Nacionales. El Poder Judicial, por su parte, tiene reservado un rol de custodio de la legalidad y la constitucionalidad de instrumentos y actuaciones, y, en especial como ya fue mencionado, a amparar a toda persona en el ejercicio de sus derechos territoriales.

3.5 Los procedimientos

El Sistema establece un conjunto de procedimientos técnicos, científicos, institucionales y de participación pública sin los cuales todo carece de sentido: elaboración de instrumentos, procedimientos ambientales, reparto de cargas-beneficios, actuación, gestión, control, monitoreo, categorización de suelos, policía territorial, sistema nacional de información territorial, registros y cooperación. En el próximo apartado, referido a los instrumentos y a su proceso de elaboración, se presentan los aspectos principales de este componente del sistema que tiene un rol esencial en la construcción del mismo y en la vinculación de los demás componentes.

4. Los Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (IOTDS)

Tal como lo explican Gorosito, Ligrone y Sánchez (2009), la LOTDS crea un sistema instrumental conformado por una tipología y una secuencia procedimental. Para ello, ha optado por la posición internacionalmente aceptada: el Ordenamiento Territorial abarca y supera a la Planificación Territorial, incluyendo la ejecución, la gestión, la actuación y el desarrollo sostenible. De manera que son Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible:

- Ley 18.308, disposición jurídica general aplicable al conjunto del territorio nacional.

- Directrices Nacionales
- Programas Nacionales
- Estrategias Regionales
- Ordenanzas Departamentales
- Directrices Departamentales
- Planes Locales
- Planes Interdepartamentales
- Planes Parciales
- Planes Sectoriales
- Planes Especiales
- Programas de Actuación Integrada
- Inventarios Patrimoniales
- Catálogos Patrimoniales

Podemos establecer una clasificación tipológica de los instrumentos, cuyos criterios son:

- Ámbito territorial de competencia estatal (en sentido amplio) o gubernativa
- Especificidad geográfica
- Complejidad

4.1 Ámbito territorial de aplicación

Reconociendo, por un lado, las autonomías de los gobiernos departamentales y, por otro, la asignación de la materia de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible a diversos órganos, tanto del Estado central como de los gobiernos departamentales, clarificar el espacio concreto sobre el cual tiene efectos principales cada instrumento, resultó relevante para garantizar la constitucionalidad del sistema en cuanto a la distribución de los poderes jurídicos en la materia. Los instrumentos de cualquier escala y ámbito afectan, aunque sea parcialmente, intereses de los actores de los demás ámbitos. La ley establece un cuerpo sistémico con múltiples reaseguros para los órganos nacionales, departamentales y para la población en general. La LOTDS eleva la necesaria coordinación entre los ámbitos a valor especialmente protegido.

No es de recibo, entonces, la posición maniquea de quienes sostienen que tal o cual decisión es absolutamente privativa o exclusiva de un gobierno departamental o del gobierno nacional. Aunque el acto preciso de aprobación final corresponda preceptivamente a un órgano concreto, el proceso previo debe ser, por ley, interinstitucional, multi-actoral y participativo. Se distinguen, entonces, los ámbitos nacional, regional, departamental e interdepartamental.

4.2 Especificidad geográfica

Son instrumentos sin especificidad geográfica aquellos cuyo contenido es genérico y cuya aplicación es global dentro del territorio en cuestión:

- Ley 18.308
- Ordenanzas Departamentales de OT y DS
- Alguna Directriz Nacional
- Algún Programa Nacional sectorial

Son instrumentos con especificidad geográfica aquellos cuyos contenidos y aplicación refieren a una geografía precisa, individualizada: todos los demás.

4.3 Complejidad

Refiere a los contenidos con énfasis diferentes en los componentes estratégicos, estructurales y normativos. Estos contenidos tienen una lógica técnica en la medida en que cada instrumento cumple un rol principal, no pudiendo hacerse uso irresponsable distorsionando el mismo. Estos tipos de instrumentos tampoco son “fungibles”. Cada uno cumple un rol en sí y en relación al sistema general. Por ejemplo: un plan local corresponderá al conjunto de una localidad (centro poblado, pueblo, villa, ciudad, microrregión, cuenca productiva en el espacio rural, etc. y su entorno), y no deberá usarse como si fuera un plan parcial, habiendo sido este último concebido para una parte del todo. En cambio el plan local puede abarcar territorios de complejidades y superficies mayores.

Esta tipología no es taxativa: “Los instrumentos de planificación territorial referidos son complementarios y no excluyentes de otros planes y demás instrumentos destinados a la regulación de actividades con incidencia en el territorio dispuestos en la legislación específica correspondiente, excepto los que la presente ley anula, modifica o sustituye.” (Art. 8, in fine). Parece lógico pensar que todos los casos que

puedan ser resueltos sobre la base de los tipos legales deban serlo, y queden casos ad hoc para ensayar otros instrumentos.

4.4 Apertura y flexibilidad de los IOTDS

El sistema jurídico español, insumo relevante de la Ley 18.308, es el que podríamos calificar de “matriuskas” o “muñecas folclóricas rusas”: una serie de muñecas cada vez más pequeñas de forma que para llegar a la menor debe uno pasar por las mayores, escalonada e irremediabilmente. A diferencia de este modelo, el sistema elegido por Uruguay se caracteriza por ser abierto, flexible y sin un orden de prelación temporal o genética entre los diferentes instrumentos.

Al ser un sistema abierto, permite la elaboración de prácticamente cualquiera de los instrumentos en cualquier momento. Los únicos instrumentos condicionados a la existencia de los de escala superior –entendiendo por tal los que abarcan porciones de territorio, ámbitos o complejidades mayores–, son los instrumentos especiales que, a título expreso, sean previstos como planificación derivada de otros. El carácter supletorio⁴ que la ley le concede a los instrumentos especiales es de capital importancia para una planificación realista y altamente exigente. Este sistema:

Garantiza la autonomía de los gobiernos departamentales para elaborar sus instrumentos. Es pragmático en la medida en que permite adecuar los recursos disponibles al servicio de los mismos según prioridades.

Es realista, ya que la temporalidad de su elaboración no obliga al escalonamiento de los mismos.

Un ejemplo por el absurdo ayuda en la explicación: si el Poder Ejecutivo debiera elaborar y remitir al Parlamento para su aprobación las Directrices Nacionales de OT y DS para que recién luego el Poder Ejecutivo hiciera lo propio con los Programas Nacionales, para que solo entonces se pudieran desencadenar los procesos de las Estrategias Regionales, para que recién después los gobiernos departamentales supieran cómo elaborar y orientar las Directrices y las Ordenanzas Departamentales y así recién elaborar los Planes Locales (todas las localidades y microrregiones) para luego entonces elaborar los instrumentos especiales... pasarían varias Administraciones sin planificación en el país. Tal vez haya quienes pretendan forzar esta visión de escalonamiento necesario o “lógica de matriuskas” justamente para que la ley no se aplique y nada suceda. Quien así lo sostenga, más allá de ser caprichoso, promueve una lectura ilegal.

⁴ El término supletorio fue eliminado en la ley 18.719 de presupuesto nacional de 2010 y sustituido por el término antinómico “derivado” como reacción ideológica y de rigidización regresiva del sistema original. Esta modificación desencadenó una categorización de decenas de miles de hectáreas de suelo rural productivo en todo el país al que se les otorgó, especulativamente, el atributo de potencialmente transformable.

4.5 Los actores privados y los PAI

La iniciativa de planificar y actuar sobre el territorio a través de los instrumentos de OT y DS no es exclusiva de los poderes públicos. El instrumento especialmente concebido para posibilitar la iniciativa de los actores privados de cualquier especie son los Programas de Actuación Integrada/PAI. La ejecución de dichos PAI podrá ser de gestión pública, privada o mixta. En suma, el conjunto de los instrumentos conforma un sistema abierto, flexible, cada uno con su especificidad y con los necesarios solapamientos, “que han de elaborarse sin la obligatoriedad en la prelación temporal entre unos y otros.” Cabe señalar la importancia fundamental de los PAI en tanto la ley les atribuye, en exclusividad, la capacidad para la transformación efectiva (material y jurídica) del uso y de la categoría de suelo. Asimismo, es solamente a través de ellos que se puede dar “cumplimiento de los deberes territoriales de cesión, equidistribución de cargas y beneficios, retorno de valorizaciones, urbanización, construcción o desarrollo, entre otros” (artículo 21, Ley 18.308).

5. La LOTDS y la participación: el poder del gobierno nacional, pese a todo y a todos los que se opongan

En cuanto a los procedimientos de elaboración de los IOTS, la figura 3 adjunta muestra sus etapas, sobre la base de los artículos 23, 24 y 25 de la LOTDS y del Decreto reglamentario 221/2009.

El inciso segundo del artículo 26 muestra la relevancia que la LOTDS otorga al derecho constitucional de participación: “La omisión de las instancias obligatorias de participación social acarreará la *nulidad* del instrumento de ordenamiento territorial pertinente.” Obviamente, tal omisión ocurrirá tanto por omisión del acto concreto como por mentiras, engaños o ausencias relevantes de contenido de los documentos puestos a consulta pública.

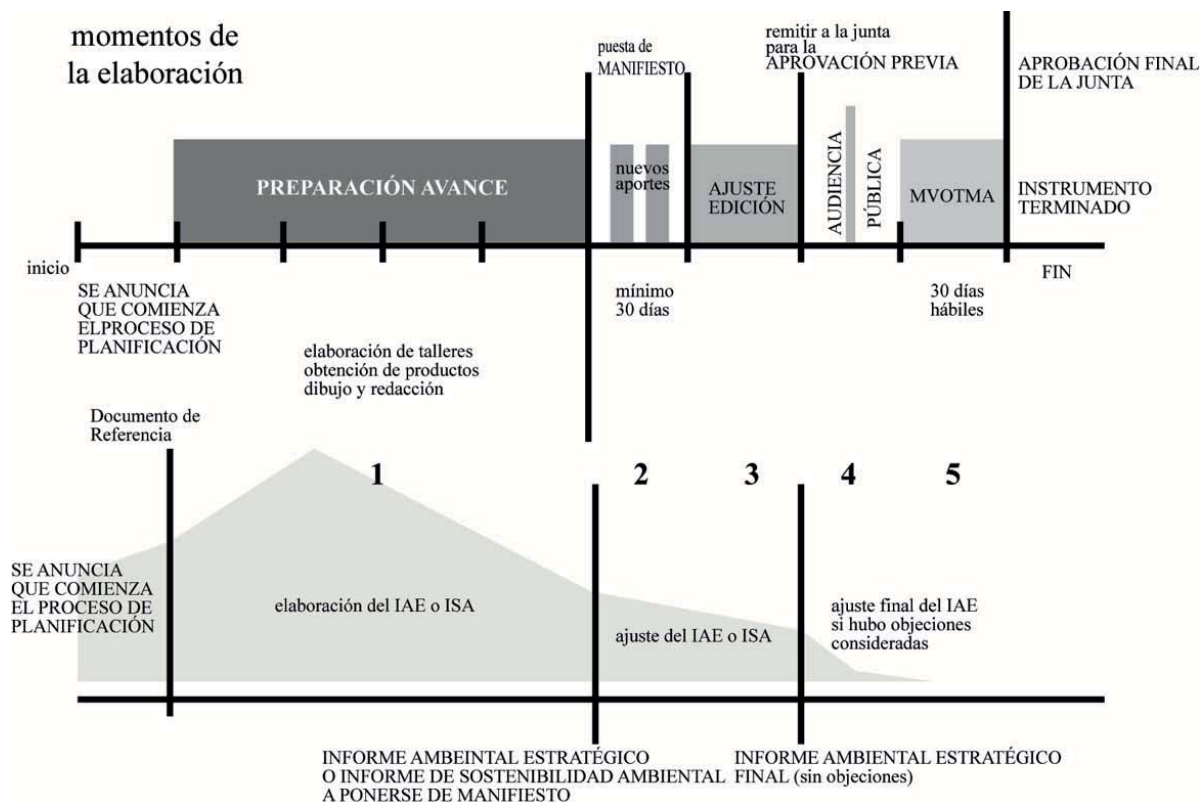
En diciembre de 2017, en una modificación de Directrices Departamentales, el Informe ambiental estratégico puesto de manifiesto careció de todos los requisitos de contenido establecidos en la ley y en su reglamentación: ¡la extensión del pseudo-documento fue de apenas una carilla para uno de los proyectos de pastera de celulosa más grandes del mundo a orillas de un río...

Cabe destacar el literal b) del artículo 27, referido a los efectos de la entrada en vigor de los Instrumentos de Ordenamiento Territorial: “b) No podrán otorgarse autorizaciones contrarias a las disposiciones de los instrumentos. Esta determinación

alcanza al proceso de Autorización Ambiental Previa que se tramitará sólo para proyectos encuadrados en el instrumento de ordenamiento territorial aplicable”.

Finalmente, el artículo 29 establece que “las modificaciones en las determinaciones de los instrumentos deberán ser establecidas por instrumentos de igual jerarquía y observando los procedimientos establecidos en la presente ley para su elaboración y aprobación”, garantizando que el sistema no se corrompa para beneficios particulares.

Figura 3. Momentos de la elaboración de un IOTDS



Fuente: Astrid Sánchez, 2015.

Como ya se señaló, sin las instancias de participación legalmente establecidas, el instrumento aprobado y sus efectos son nulos. Ello no significa que las observaciones contrarias que las personas puedan realizar tanto en Puestas de manifiesto como en Audiencias públicas tengan necesariamente consecuencias prácticas sobre los contenidos de lo que las administraciones elaboran. No solo no son vinculantes las observaciones sino que no se tienen previstas, como en otros países, instancias de resolución de controversias con las personas. La única salida

con efectos jurídicos para las personas desconformes es recurrir a la justicia en aplicación de la *actio popularis* del ya presentado derecho territorial.

Lo mismo le ocurre a un gobierno departamental cuya planificación se oponga a una acción de los órganos del gobierno nacional, incluso cuando la población local también se manifieste en contra. La ley previó que un órgano denominado Comité Nacional de Ordenamiento Territorial tenga amplio margen para resolver a favor del Poder Ejecutivo y que los gobiernos departamentales no puedan incidir en la elaboración de los instrumentos nacionales:

“Créase el Comité Nacional de Ordenamiento Territorial para la debida coordinación de las estrategias nacionales con incidencia en el territorio, el que será presidido por el Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y estará integrado por: el Ministro de Transporte y Obras Públicas; el Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca; el Ministro de Industria, Energía y Minería; el Ministro de Turismo y Deporte; el Ministro de Defensa Nacional; el Ministro de Economía y Finanzas; el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto; y, el Presidente del Congreso de Intendentes”(Parlamento Nacional Uruguay, 2014, artículo 75).

Dentro de sus cometidos se establece:

- a) Contribuir a la formulación de las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, así como los Programas Nacionales y efectuar sus seguimientos.*
- b) 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.*
- c) Efectuar la declaración de interés nacional y urgente ejecución de las obras públicas promovidas por los órganos del Gobierno Nacional cuando éstas resulten incompatibles con cualquiera de los instrumentos de ordenamiento territorial, promoviendo su revisión...* (Parlamento Nacional Uruguay, 2014, artículo 75).

Del simple conteo de los integrantes del Comité Nacional, ¡el Congreso de Intendentes tiene una representación de apenas uno en nueve...!

Por consiguiente, no solo no debe el Comité hacer caso a la opinión del Congreso de Intendentes (se trate de aportes positivos o de puntos de vista contrarios) durante la formulación de Directrices o Programas Nacionales (como ya ocurrió con las Directrices Nacionales de OT y DS, ley 19.525 y con las Directrices Nacionales del espacio costero, con media sanción en el Senado), sino que además puede declarar de interés nacional y urgente ejecución, incluso sin promover la revisión del instrumento departamental (como ya ocurrió), convirtiéndose en una herramienta de coacción para todo aquello que, con razón o sin ello, se evalúe por los ocho integrantes del PE como contrario a las Directrices Nacionales o a los intereses nacionales.

Quizás se quiso copiar el ejemplo francés (Ley N° 99-533 de 25 de junio de 1999), claramente democrático, y se equivocó en los números de la integración⁵:

I.- Créase un Consejo Nacional de Ordenamiento y desarrollo del Territorio, presidido por el Primer Ministro o en su ausencia, por el Ministro responsable del Ordenamiento territorial y compuesto al menos por la mitad de los miembros de las asambleas parlamentarias y representantes elegidos de las comunidades territoriales y sus agrupaciones, así como representantes de actividades económicas, sociales, familiares, culturales y asociativas y personalidades calificadas. La Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación y Desarrollo Regional es proporcionada por el Delegado para la Planificación Regional y la Acción Regional.

5.1 Hecha la ley...

Aprobada la ley en junio de 2008, la primera resistencia a la instrumentación del nuevo sistema surge en el seno de la propia institución que lo concibió, apenas ocurrido el parto. En efecto, un cambio de dirección y sentido se inicia de inmediato, de la mano de una sustitución del enfoque político. Junto con el destierro de la dirección gestora de la ley, se desata una secuencia de actos administrativos: modificaciones en casi todas las leyes de presupuesto desde 2010 que desvirtúan la propia LOTDS; creación de otras leyes contrarias al SOTYDS; decretos reglamentarios; modificaciones de convenios promovidos por el Poder Ejecutivo con los gobiernos departamentales que apuntan a la elaboración de decenas de IOTDS, que corroen el sistema, lo banalizan y lo convierten en una coartada, atentando directamente contra la letra y espíritu de la propia Ley, de sus principios y del artículo 47 de la Constitución.

A diez años de vigencia de la ley, los gobiernos departamentales, inducidos, seducidos o reactivos ante el sistema, han recorrido múltiples caminos, sembrados de errores de procedimiento y con importantes carencias de contenido. Como

⁵ « Loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire TITRE Ier: DES DOCUMENTS ET ORGANISMES RELATIFS AU DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE CHAPITRE Ier : Des choix stratégiques d'aménagement et de développement durable du territoire et du Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire. Article 3 Modifié par Loi n°99-533 du 25 juin 1999 - art. 4. I. - Il est créé un Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire, présidé par le Premier ministre ou en son absence, par le ministre chargé de l'aménagement du territoire et composé pour moitié au moins de membres des assemblées parlementaires et de représentants élus des collectivités territoriales et de leurs groupements, ainsi que de représentants des activités économiques, sociales, familiales, culturelles et associatives et de personnalités qualifiées. Le secrétariat général du Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire est assuré par le délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale » ... Hasta aquí texto traducido por el autor. « Il transmet chaque année au Parlement un rapport sur la mise en oeuvre de la politique d'aménagement et de développement durable du territoire.»

resultado de esto, se produjo una balcanización de las reglas de juego de los diecinueve departamentos. Y a río revuelto...

Cinco leyes, cuyas materias inequívocamente corresponden al ordenamiento territorial y al desarrollo sostenible, han desactivado los mandatos del artículo 47 de la Constitución y han generado un mundo distópico en la materia. Son las siguientes:

- La Ley N° 18.610, Política Nacional de Aguas de 2 de octubre de 2009, que debió basarse en el ordenamiento territorial por mandato expreso de la Constitución, debiendo haber sido, por consiguiente, una Directriz Nacional de Ordenamiento territorial y desarrollo sostenible (en ese entonces con Evaluación Ambiental Estratégica), generó, en cambio, un sistema paralelo al SOTYDS con comisiones de cuencas cuyos intercambios intelectuales no son vinculantes con las actuaciones territoriales, lo que dismanteló la potencia planificatoria establecida en el artículo 47 constitucional.
- La Ley 19.126, Minería de Gran Porte. Regulación de 11 de setiembre de 2013, en cuyo tratamiento parlamentario a duras penas se logró incluir la expresión “ordenamiento territorial” como base imperativa para las prácticas mineras sostenibles; no ha tenido aplicación en el marco del SOTYDS ni siquiera durante el fallido proyecto Aratirí.
- La Ley N° 19553, Modificativa de las disposiciones de la Ley 16.858, sobre Riego con destino Agrario, de 27 de Octubre de 2017, tan ajena al artículo 47 de la Constitución que no hace referencia a su contenido, además de no haber pasado (aunque así lo fue solicitado) por la Comisión de Medio Ambiente del Senado, deja a los sistemas de riego fuera de la planificación territorial y abre las puertas a la privatización del ciclo hidrológico contraviniendo el principio constitucional: “Las aguas superficiales, así como las subterráneas, con excepción de las pluviales, integradas en el ciclo hidrológico, constituyen un recurso unitario, subordinado al interés general, que forma parte del dominio público estatal, como dominio público hidráulico”.
- Finalmente, las dos leyes que debieron haber desarrollado los instrumentos nacionales con excelencia, Ley 19.525, Directrices Nacionales de Ordenamiento territorial y Desarrollo Sostenible de 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 concretos que la LOTDS estableció para ellas: no presentan estudios ni mapas de ningún tipo, no contaron con Evaluación Ambiental Estratégica, cosecharon la crítica extendida del sector académico especializado en ambiente y territorio, la oposición unánime del Congreso de Intendentes, y consideraciones críticas de los asesores parlamentarios, quienes identificaron

numerosos artículos inconstitucionales. Ambas leyes destruyen el sistema instrumental del SOTYDS, empoderan realmente más al Poder Ejecutivo, lesionan gravemente las autonomías departamentales a través de programas nacionales que, por ser decretos del Poder Ejecutivo, se presentan como cheques en blanco y fragmentan el espacio costero, atentando directamente contra su esencia ecosistémica.

6. Desafíos

En estos diez años de aplicación de la LOTDS y con más setenta instrumentos de diferente tipo y escalas, aprobados, el ordenamiento territorial creció, paradójicamente, como herramienta permisiva, promoviendo una amplia liberalización del mercado del suelo, notoriamente el agropecuario, el costero y las fajas linderas a rutas, cambiando, como por arte de magia, la categoría de suelo o atribuyéndole su transformabilidad a decenas de miles de hectáreas en buena parte de los departamentos de todo el país.

Paralelamente, las modificaciones al sistema original, sirvieron, exclusivamente, para empoderar al Poder Ejecutivo, para desvincular a los Gobiernos departamentales de la planificación de sus territorios rurales en favor de las acciones sectoriales de los ministerios productivistas (ganadería, agricultura, industria, energía, minería, transporte y obras públicas, turismo), y para abrir el Uruguay al empresariado transnacional, sin IOTDS adecuados, ni evaluación ambiental estratégica, esta última eliminada de los instrumentos nacionales, en 2015, por la ley 19.355, artículo 502.

En coherencia con estos propósitos y modificaciones, el desarrollo territorial propiamente dicho, como materia central y sustancial del ordenamiento territorial fue el gran ausente en los IOTDS. Se promovió la generalización de meras expresiones de principios y de deseos generales, repitiendo una y otra vez, lo ya escrito en los cinco primeros artículos de la LOTDS, haciéndolas pasar por estrategias. Tal es el caso de las Directrices Nacionales, de las Estrategias regionales, de la Directrices departamentales y de la mayor parte de los Planes locales. Como ejemplo, basta leer las apenas ochocientos cincuenta y tres palabras con que se enuncian los objetivos de mediano y largo plazo, los lineamientos de la estrategia territorial, la planificación de servicios e infraestructuras territoriales y las propuestas de desarrollo regional y fortalecimiento institucional de las Estrategias regionales metropolitanas que incluyen a los departamentos de Montevideo, Canelones, San José (Poder Ejecutivo, 2011).

No es de extrañar pues que ninguno de los grandes proyectos haya pasado por procesos de planificación territorial: megaminería, planta regasificadora, mega planta de pasta de celulosa, puerto de aguas profundas, rehabilitación de trecientos kilómetros del sistema ferroviario que incluyen el atravesamiento de Montevideo con una sucesión de innumerables obras en tejido consolidado, la instalación para enajenación de la costa urbana de Montevideo para un puerto comercial, un mega tambo, los sistemas de riego de cuencas, mega basureros metropolitanos, entre otros. Todos ellos, fragmentados en piezas dislocadas, son procesados como simples autorizaciones ambientales de objetos aislados. La planificación por cuencas hidrográficas, mandatada desde hace quince años por la Constitución, no ocurrió aún.

Como constatación esperanzadora, algunos planes locales han ensayado la elaboración de estrategias de desarrollo desde la identificación de los desafíos específicos de un territorio concreto, la identificación de sus ideas fuerza, el establecimientos de objetivos y acciones en un curso planeado, concibiendo programas y proyectos: promoción económica, integración social, turismo, patrimonio, ambiente, fortalecimiento institucional, enfatizando en la integración de centros poblados, tejidos agropecuarios, redes de infraestructura y equipamientos, innovación y nuevas herramientas de gobernanza, creación de empleo, todo ello con un ensamblaje sistémico.

Si bien no existen estudios sistemáticos respecto de la visión que los Gobiernos departamentales tienen del ordenamiento territorial, de la praxis de estos diez años, de las rispideces crecientes en los procesos de elaboración de los IOTDS departamentales con el Estado central, de las manifestaciones del Congreso de Intendentes y de numerosos actores técnicos de las Intendencias, se puede inferir dos aspectos: el ordenamiento territorial como escollo al desarrollo y como herramienta exclusiva de categorización de suelo.

Frente a este panorama de regresión legislativa, de pseudo-planificación generalizada, de malas praxis y de desaplicación flagrante del artículo 47 constitucional y del SOTYDS creado en 2008, los desafíos actuales se concentran en tres focos. Por una parte, en frenar al propio Estado y a sus diferentes instituciones, apelando a los órganos de contralor administrativo y al Poder Judicial –el cual debe, imperiosamente, formarse en la materia generando una unidad especializada–, en movilizar a la sociedad civil y en difundir de manera constante los actos indebidos, involucrando en esta tarea a los ámbitos académicos, universitarios y científicos. La *actio popularis* parece ser el camino crítico para reorientar el sistema hacia el interés general. Por otra parte, en repensar de inmediato al ordenamiento territorial para el desarrollo sostenible, respetuoso de la descentralización, con un Estado central que abandone su afán híper centralizador, que efectivamente coordine su accionar sectorial y fragmentado y, que colabore con Intendentes y Alcaldes en los desarrollos de regiones, microrregiones y localidades en forma concreta, con la gente y para la

gente. Finalmente, en generar en todos los niveles, capacidades en pensamiento estratégico, táctico, y de concertación para que la planificación en Uruguay sea una actividad útil para el interés general.

Referencias

- Caetano, G. (2011), *La República Batllista*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.
- CIDE (1963), *Estudio económico del Uruguay*, Montevideo.
- CIDE (1965), *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (1965-1974)*, Montevideo. Disponible en: www.fca-ude.edu.uy/biblioteca/opac_css
- CLAEH (1963), *Situación económica y social del Uruguay rural*, Montevideo, CLAEH.
- 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, 1967, 1996, 2004.
- El Observador, (2017), "Astori: 'La carga tributaria está en un límite que no conviene aumentar'". Disponible en: www.elobservador.com.uy/astori-la-carga-tributaria-esta-un-limite-que-no-conviene-aumentar-n1048186
- 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., Sánchez A. (2009), *Instrumentos - Leyes 18.308 y 18.367 de OT y D^oS*, Montevideo, Bastides.
- IICA MAP (1978), *Estudio Socioeconómico de la agricultura en la región noreste*, Montevideo, IICA MAP, Estudios Fondo Simón Bolívar en Uruguay, N° 1.
- INE (2017), *Anuario estadístico 2017*. Disponible en: www.ine.gub.uy.
- 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. Disponible en: www.fadu.edu.uy/sepep/files/2013/01/Tesis-Doctoral_Pablo-Ligrone.pdf
- Ligrone P. (2017), "Ciudades medias e intermedias en Uruguay en un nuevo ciclo descentralizador". In Maturana, F. et al., *Sistemas urbanos y ciudades intermedias en Iberoamérica*, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, Serie GEOLibros N° 26, pp. 302-332.
- Ligrone P., De Souza L., Logiuratto L. y otros (2016), *2015, Ciudad Futura - Horizonte del Plan Regulador de 1930*, Montevideo, Facultad de Arquitectura/UDELAR y Fundación Cravotto. Disponible en: <http://cravotto.org/plan-regulador/>
- Loi N° 95-115 D'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (1995).
- Parlamento Nacional Uruguay (1935), *Ley N° 9.515 Orgánica Departamental*.
- Parlamento Nacional Uruguay (1946), *Ley N° 10.723 Centros poblados*.
- Parlamento Nacional Uruguay (1948), *Ley N° 11.029 Instituto Nacional de Colonización*.
- Parlamento Nacional Uruguay (1985), *Ley N° 15.785 Corporación Nacional para el Desarrollo*.
- Parlamento Nacional Uruguay (2000), *Ley N° 17.234 Creación del sistema nacional de áreas protegidas*.

- Parlamento Nacional Uruguay (2000), *Ley N° 17.283 Interés general a la protección del ambiente*.
- Parlamento Nacional Uruguay (2008), *Ley N° 18.308 Ordenamiento territorial y desarrollo sostenible*.
- Parlamento Nacional Uruguay (2009), *Ley N° 18.610, Política Nacional de Aguas*.
- Parlamento Nacional Uruguay (2013), *Ley N° 19.126 Actividad Minera de Gran Porte*.
- Parlamento Nacional Uruguay (2014), *Ley N° 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° 19.553 Modificativa de las disposiciones de la Ley 16.858, sobre Riego con destino Agrario*.
- Parlamento Nacional Uruguay (2017), *Ley N° 19.525, Directrices Nacionales de Ordenamiento territorial y desarrollo sostenible*.
- Parlamento Nacional Uruguay (2017), *Versiones taquigráficas del tratamiento del proyecto de Ley*. Disponible en: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/116787>
- Poder Ejecutivo Uruguay (2009), *Decreto reglamentario 221/2009*.
- Poder Ejecutivo Uruguay (2011), *Decreto N°321/2011*.
- 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.
- Red de economistas de izquierda del Uruguay (2010), *La torta y las migajas. El gobierno progresista 2005-2010*, Montevideo, Ediciones Trilce.
- Rifkin J. (2010), *La civilización empática - La carrera hacia una conciencia global en un mundo en crisis*, Barcelona, Paidós Ibérica.
- Sarmiento, D. F. (1874 [1845]), *Facundo o Civilización i Barbarie en las pampas argentinas*, Paris, Hachette.

