

GUÍAS PARA LA ELABORACIÓN DE INSTRUMENTOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE

Vol.2



JOSÉ ARTIGAS
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES
BICENTENARIO.UY



MVOTMA
Ministerio de Vivienda
Ordenamiento Territorial
y Medio Ambiente

DINOT
Dirección Nacional
de Ordenamiento
Territorial

Autoridades Ministeriales

Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
Arq. Francisco Beltrame

Subsecretaria de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
Arq. Raquel Lejtregger

Director Nacional de Ordenamiento Territorial
Ing. Agr. Manuel Chabalgoity

Área Planificación y Ordenamiento Ambiental del Territorio

Mag. Arq. Cecilia Catalurda - Gerenta (I)

División Planificación Nacional y Regional

Arq. Carmen Canoura - Directora (I)

División Cooperación Departamental y Local

Arq. Stella Zuccolini - Directora (I)

División Monitoreo y Evaluación Territorial

Arq. Rosana Tierno - Directora (I)

División Administración

Elena Cabrera - Directora (I)

Asesoría Jurídica

Dra. Karen Tierney

Equipos de redacción

Orientaciones para la elaboración de Programas de Actuación Integrada.

Mag. Arq. Cecilia Lombardo (coordinadora)

Dr. José Pedro Aranco

Dr. Alvaro Portillo

Ec. Rodrigo García

Arq. Paula Venturini

Arq. Stella Zuccolini

Orientaciones para la práctica de participación ciudadana durante el proceso de elaboración e implementación de los Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.

Mag. Asist. Soc. Marcela Lale (coordinadora)

Dr. Álvaro Portillo

Soc. José Desiervo

Soc. Elisa Fornaro

Orientaciones para la elaboración de indicadores para el seguimiento de los Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del ámbito departamental.

Arq. Leticia Suárez

Arq. Rosana Tierno

Orientaciones para la normalización y sistematización de la información territorial y bibliográfica.

Arq. Ana Álvarez

Arq. Carlos Cohn

Arq. Virginia Pedemonte

Lic. Bibl. Patricia Machín

Diseño y edición

Lic. Bibl. Patricia Machín

Lic. C. C. Marisella Cristiani

Br. Nicolás da Costa

Br. María Eugenia Gonzalez

Br. Rodrigo Pedrosa

Br. Lucía Pérez García

Br. Cecilia Vilariño

ISBN: 978-9974-658-03-5

Agosto de 2014.

Presentación	5
Orientaciones para la elaboración de Programas de Actuación Integrada	7
Orientaciones para la práctica de participación ciudadana durante el proceso de elaboración e implementación de los Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible	21
Orientaciones para la elaboración de indicadores para el seguimiento de los Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del ámbito departamental	31
Orientaciones para la normalización y sistematización de la información territorial y bibliográfica	42
Anexos	59

En el marco de los cometidos establecidos en el artículo 81 de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS) N° 18.308, de fomento de la planificación departamental¹, la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial ha elaborado una serie de documentos referidos tanto a Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible como a otros procedimientos y actuaciones.

Tal como lo anunciamos en el primer volumen de Guías para la elaboración de Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, en esta segunda oportunidad, también resultado del diálogo constante con los técnicos departamentales, se avanzó en la consideración de un instrumento novedoso y complejo que es el Programa de Actuación Integrada (PAI), previsto en el artículo 21 de la LOTDS. Asimismo, se aborda el tratamiento de tres aspectos relevantes indisolublemente ligados a la elaboración e implementación de Instrumentos de Ordenamiento Territorial: el proceso de Participación Ciudadana, la elaboración de Indicadores de Seguimiento y la normalización de la Información Territorial y Bibliográfica.

Este segundo volumen debe interpretarse como una devolución sistematizada y organizada de los intercambios generados en los años de vigencia de la Ley N° 18.308 y a la vez un punto de partida para elaborar nuevas y superadoras guías – protocolos – normas técnicas, que permitan avanzar -en amplitud y profundidad- en la implementación de las nuevas disposiciones en materia de ordenamiento territorial para el desarrollo sostenible.

Posteriormente se publicará un tercer y último volumen que cerrará esta serie. Este surge de un Convenio entre OPP y MVOTMA que se celebró el 31 de enero de 2013, con el objetivo central de aunar y coordinar esfuerzos y así contribuir a mejorar la gestión territorial de las Intendencias Departamentales.

A través del Programa de Desarrollo y Gestión Sub Nacional (PDGS) –que ejecuta la OPP- se resolvió llamar a una consultoría externa. El equipo a cargo diseñará guías metodológicas y formatos tipo para la utilización de algunas herramientas especiales, así como para desarrollar actuaciones de capacitación de los equipos técnicos, departamentales y nacionales, en forma teórica-práctica en la aplicación de los mismos.

Los contenidos de la última publicación se orientarán fundamentalmente a la elaboración de instrumentos particulares de gestión previstos en la LOTDS, como la equidistribución de las cargas y beneficios, retorno de valorizaciones, régimen de indemnización, perímetros de actuación territorial, instrumentos tributarios y mecanismos financieros, la función de policía territorial, entre otros.

Ing. Agr. Manuel Chabalgoity
Director Nacional de Ordenamiento Territorial

¹ Artículo 81 de la ley 18.308: “[...b] elaboración de guías, protocolos y normas técnicas como apoyo a los Gobiernos Departamentales para elaborar los instrumentos de ordenamiento territorial y para el dictado de las normas pertinentes.”



Orientaciones para la elaboración de Programas de Actuación Integrada

MARCO CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO

Los Programas de Actuación Integrada (PAI) son Instrumentos Especiales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (IOTDS), previstos en el artículo 19 de la Ley N° 18.308 (LOTDS), en la redacción dada por el artículo 607 de la Ley N° 18.719.

“Artículo 19 (Instrumentos especiales): Son los Instrumentos complementarios o derivados de los anteriores: Planes sectoriales, Programa de Actuación Integrada y los Inventarios y Catálogos y otros instrumentos de protección de bienes y espacios. [...]”

A nivel general se puede decir que, de las definiciones realizadas por la Ley se destacan, implícitamente, dos conceptos sustantivos, la escala y el instrumento a utilizar relacionados con la dimensión temporal de los procesos de planificación. En el caso de los PAI, estos conceptos se establecen con claridad ya que se trata de un instrumento derivado. Ésto significa que debe haber un IOTDS ya vigente, Directrices o Plan Local (escala departamental o local) en los cuales se debe haber categorizado el suelo en todas sus modalidades y eventualmente se ha asignado el atributo de potencialmente transformable a un sector del territorio, para poder elaborar un PAI. En otras palabras, las Directrices, que definen las orientaciones de la política territorial departamental “determinando el proceso de ocupación, desarrollo y uso del mismo”, y los Planes Locales² que definen el ordenamiento de ámbitos geográficos locales dentro de un departamento, son los instrumentos que le dan el marco planificador a los PAI.

El tipo de Instrumento de que se trata y sus contenidos, lo define el artículo 21 de la Ley N° 18.308 (LOTDS):

“Artículo 21 (Programas de Actuación Integrada): Los Programas de Actuación Integrada constituyen el Instrumento para la transformación de sectores de suelo categoría urbana, suelo categoría suburbana y con el atributo potencialmente transformable e incluirán al menos:

- a) Delimitación del ámbito de actuación en una parte del suelo con capacidad de constituir una unidad territorial a efectos de su ordenamiento y actuación.
- b) La programación de la efectiva transformación y ejecución.
- c) Las determinaciones estructurantes, la planificación pormenorizada y las normas de regulación y protección detallada aplicables al ámbito. [...]”

De esta definición y del artículo 34 de la LOTDS, que define el atributo de potencialmente transformable, surge que es un instrumento que viabiliza el cambio de categoría de suelo. De modo que, se trata de un instrumento de ordenamiento territorial de detalle que transforma la categoría, el uso y la ocupación del suelo.

Desde esta perspectiva, cabe hacer algunas aclaraciones sobre las sub-categorías de suelo urbano: urbano consolidado y no consolidado. En el primer caso no requie-

² MVOTMA – DINOT. Guías para la elaboración de Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable, 2013.

ren una transformación de categoría, ya que obviamente es un área urbanizada. El segundo, como señala el Dr. Sebastián Olmedo, "...es, por definición, un ámbito transformable. Supone el reconocimiento de una voluntad de incidir en la realidad existente, bien sea mediante una actuación destinada a completar el proceso de urbanización, bien mediante una actuación de renovación de un área urbana en desuso o para lograr su definitiva consolidación."³ Lo que sí puede ser necesario es realizar una planificación detallada de estas sub-categorías, para lo cual el Plan Parcial es el instrumento adecuado. De modo que el cambio de categoría opera en los suelos suburbanos y/o rurales, con el atributo de potencialmente transformable, salvo en el caso de la sub – categoría rural natural. Esto quiere decir que la LOTDS permite la realización de PAI en suelo urbano no consolidado (artículo 56), ya que se pueden presentar situaciones tales que requieran de actuaciones territoriales que impliquen un proyecto de urbanización, donde haya que realizar un reparcelamiento (artículo 58), por lo cual corresponde la realización de un PAI, debiendo considerarse en tal caso la necesidad de contar con la conformidad de los propietarios de los predios para la elaboración del instrumento.

También en el artículo 21 literal a) de la LOTDS, aparece un concepto nuevo, en lo que a la ley se refiere, que requiere ser definido: **Unidad Territorial**. Se la puede definir como la porción de territorio que posee características físicas, naturales, socioeconómicas y culturales semejantes o complementarias, que a su vez permiten diferenciarla de otra unidad territorial. A nivel físico-espacial esto se traduce en que a ese sector se le reconoce, una estructura territorial que permite un determinado funcionamiento, características de uso y ocupación de suelo particulares, que se articula con otras unidades territoriales.

Considerando esta definición, se deduce que en los IOTDS, Directrices Departamentales o Planes Locales, deben estar delimitadas, o por lo menos reconocidas, las unidades territoriales que pueden ser objeto de transformación para viabilizar el desarrollo de nuevas actuaciones.

En síntesis, a partir de la determinación del ámbito de actuación se delimitan las unidades territoriales que integran dicho ámbito y van a ser objeto de transformación a través de un PAI. Cabe señalar que el proyecto territorial se realizará en la totalidad de la unidad territorial, sin embargo la materialidad del mismo puede realizarse en una parte de dicha unidad.

Contenidos

Los literales "b" y "c" del artículo 21 de la LOTDS, determinan los contenidos del PAI. En el literal "c", se establecen los aspectos principales del planeamiento detallado. La estructura territorial, que en el caso de proyectos urbanos incluyen: la estructura vial, el amanzanado, el espacio público, las centralidades, la previsión de usos de suelo y las redes de infraestructura; las normas urbanísticas, que incluyen, básicamente, fraccionamientos, el factor de ocupación de suelo, factor de ocupación total, factor de impermeabilidad, alturas y retiros, normas de protección, si corresponde.

En el literal "b" se establecen la programación de la transformación de suelo y la ges-

³ Olmedo Pérez , S.: "La gestión de la planificación territorial". (2011).

ción que permita materializar la urbanización. Esto implica la posibilidad de establecer zonas con regímenes de gestión diferenciales y la definición de las distintas etapas de la materialidad del proyecto, por lo cual será necesario incorporar el análisis económico financiero. En otras palabras, de lo que se trata es de incorporar aspectos de gestión en el Instrumento.

Por último, en el artículo 21 se establece que el PAI tiene como "... finalidad el cumplimiento de los deberes territoriales de cesión, equidistribución de cargas y beneficios, retorno de las valorizaciones, urbanización, construcción o desarrollo..."⁴, por lo cual "deben estar establecidas disposiciones que consagren un sistema adecuado de distribución equitativa de cargas y beneficios", (art.45 LOTDS), así como asegurar el derecho de retorno de las valoraciones a la Intendencia (art.46 LOTDS)⁵.

En síntesis el ámbito de actuación "...opera simultáneamente como ámbito para el desarrollo de la totalidad de las operaciones materiales y jurídicas precisas para la ejecución integral de una superficie delimitada en el planeamiento y como ámbito de referencia para la justa distribución de beneficios y cargas".⁶

Aspectos jurídicos

Para una efectiva ejecución de los Programas de Actuación Integrada se deberán tener en cuenta los siguientes aspectos jurídicos en la elaboración de las diferentes etapas del proceso:

Decisión de formulación de un PAI

El acuerdo sobre la decisión de autorización de la formulación del PAI corresponde a la Intendencia, ya sea de Oficio o a instancia de parte, que a través de un acto administrativo (Resolución) se pronunciará autorizando la formulación, decidiendo quien asume la responsabilidad en la elaboración, presentándose la propuesta del ámbito sugerido y la justificación de la viabilidad de la actuación (artículo 21 de la LOTDS).

Elaboración del PAI

La elaboración del PAI se podrá llevar a cabo por gestión pública, privada o mixta. Al respecto, debe tenerse presente que, si la elaboración del PAI se va a realizar por iniciativa privada únicamente podrá autorizarse cuando cuente con la conformidad de la mayoría de los propietarios de suelo en el ámbito propuesto y se ofrezcan garantías suficientes para su ejecución.

En la etapa inicial en que se resuelve la elaboración y se comienza con la misma, una de las posibles problemáticas, que se le puede plantear al Gobierno Departamental, es la circunstancia de que durante este proceso, que puede tener cierta duración en el tiempo, varíe la voluntad de los propietarios; siendo que se mantiene el interés del Gobierno Departamental en efectuar la transformación territorial proyectada. A tales efectos, resulta conveniente que en esta etapa inicial, se cuente con la conformidad

⁴ Ley N° 18.308.

⁵ Op. Cit. Sebastián Olmedo Pérez.

⁶ Op. Cit. Sebastián Olmedo Pérez.

de los propietarios de los inmuebles afectados por el PAI, a través de la suscripción de un Convenio con el Gobierno Departamental. En el referido convenio sería importante que quede consignada la conformidad de los mismos en la elaboración de dicho instrumento, su obligación de mantener la misma hasta su aprobación definitiva, estableciéndose penalidades en caso de incumplimiento.

No obstante lo señalado, debe tenerse presente a su vez, que la ley, previendo que los procesos de elaboración de los instrumentos pueden llevar cierto tiempo, contiene normas expresas que tienden a asegurar al menos que no se realicen actuaciones territoriales contrarias a las previstas en el Instrumento en elaboración. En tal sentido, el artículo 25 de la LOTDS determina que con la publicación de la aprobación previa del PAI ya quedará determinada la suspensión de las autorizaciones en trámite de usos, fraccionamientos, urbanización, construcción o demolición en los ámbitos en que las nuevas determinaciones supongan modificación al régimen vigente. Pero antes aún, a partir del propio inicio de elaboración de los avances del Instrumento, el Gobierno Departamental ya podrá establecer en forma fundada como medida cautelar la suspensión de determinadas autorizaciones de actividades sobre la unidad territorial comprendida en el PAI, que no se compadezcan con la transformación proyectada.

Aprobación del PAI

Cuestión diferente, y cronológicamente posterior, se plantea una vez que el PAI resulta aprobado definitivamente por la Junta Departamental.

Una vez aprobado el PAI, la garantía de su ejecución estará en la propia naturaleza jurídica del mismo, éste es, el carácter de norma jurídica con fuerza de ley en su jurisdicción y como tal, obligatorio e imperativo respecto a los inmuebles que lo comprenden.

Mecanismos de gestión

De acuerdo a la LOTDS la ejecución podrá realizarse por gestión pública, privada o mixta. La LOTDS no establece condiciones o calidades especiales para los sujetos que puedan elaborar los PAI, por lo que la ejecución del mismo podrá encontrarse a cargo del propio organismo público departamental, de forma privada a través de personas físicas o jurídicas, sociedades civiles o comerciales, entre otras; o bien en forma mixta con la participación pública y privada en forma conjunta. Para esta última posibilidad, la ejecución mixta, el artículo 59 de la LOTDS expresa que una vez aprobado el instrumento, las operaciones territoriales concertadas podrán realizarse a través de sociedades de economía mixta, cuyo objeto sea la urbanización previstas en el artículo 188 de la Constitución de la República.

Por otra parte, en relación al instrumento jurídico para llevar adelante la ejecución del PAI, la ley no prevé ninguna figura jurídica o tipo contractual determinado, por lo que resultan hábiles contrato de obra, concesiones de obra pública departamental, fideicomisos, u otras figuras contractuales como convenio de cogestión.

No obstante lo anterior, debe tenerse presente que en muchas ocasiones puede resultar necesario la instrumentación de alguna figura societaria o bien la celebración de un fideicomiso –que puede celebrarse desde el inicio de la elaboración del PAI

- para buscar asegurar el éxito de la ejecución del PAI. No solamente a efectos de poder resguardar la propiedad de las vicisitudes que pudieran acaecer (fallecimientos de propietarios, compraventas entre otras), sino también en mérito a que, a través de dichas formas contractuales se facilitarían un eventual reparcelamiento, en tanto se estaría concentrando la propiedad de la tierra del ámbito de actuación en una sola persona jurídica.

Independientemente de la figura contractual que se adopte, lo que debe tenerse presente es que una vez aprobado definitivamente el PAI por la Junta Departamental correspondiente, el mismo adquiere la naturaleza de norma jurídica (decreto con fuerza de ley en su jurisdicción) y como tal resulta obligatorio e imperativo, afectando a la propiedad inmueble. En efecto, el PAI, en tanto norma jurídica, no se ve afectado por contratos entre particulares, y la transferencia de la propiedad de ninguna manera deja sin efecto la norma ya aprobada. En suma, el PAI que fue aprobado por la Junta Departamental, tiene naturaleza de regla de derecho (Decreto con fuerza de Ley en su jurisdicción de acuerdo a la Constitución de la República), afectando a determinados inmuebles involucrados en el área de actuación.

Si alguna duda quedara, la LOTDS resulta meridianamente precisa al establecer, en su artículo 19: “Los Instrumentos Especiales deberán ser aprobados por los respectivos Gobiernos Departamentales y tendrán efecto vinculante sobre los derechos y deberes de las personas y de la propiedad inmueble”. Reafirmando lo antedicho también el artículo 27 de la LOTDS, al establecer los efectos de la entrada en vigor de los Instrumentos de OT en sus literales a) y f) determina respectivamente la vinculación de los terrenos, instalaciones y edificaciones previstas en los instrumentos al régimen jurídico del suelo que les sea de aplicación y la obligatoriedad de las disposiciones de los instrumentos a los efectos de su aplicación por la Administración a través de los medios de ejecución forzosa.

ETAPAS DE ELABORACIÓN

Tareas previas

En esta etapa, se realizarán las tareas de identificación y convocatoria a los propietarios de los predios que integran la unidad territorial.

Actores

Por el tipo de instrumento que se trata, se pueden distinguir dos grupos de actores, con niveles de participación diferenciados. Por un lado, los propietarios de los predios que conforman el ámbito de actuación, que participan directamente en el proceso de urbanización. Por el otro, los actores a ser tenidos en cuenta en las instancias de participación previstas en la Ley. Para ello se recomienda definir la **metodología** de participación a aplicar.

Como el artículo 21 de la LOTDS determina que el PAI puede ser realizado tanto por particulares (todos o algunos propietarios y/o inversores), por el Gobierno Departamental o por ambos conjuntamente, la diversidad de formas de gestión conlleva diferentes realidades. En este marco de actuación, desde el inicio deberán quedar acordados los derechos y obligaciones de los propietarios, como lo establecen los artículos 41 y 42 de la LOTDS.

Información

Se sugiere que el Gobierno Departamental, recabe información sobre los predios de unidad territorial: listado de números de padrón, nombre de los propietarios y situación jurídica respecto a cada bien; situación catastral y dominial, categoría de suelo vigente, área, frente, dirección, uso actual, infraestructura de servicios, valor catastral, valor de mercado, y si corresponde destino, uso, y estado de la edificación existente. Con esta información se determinará el valor total previo a la intervención, sumatoria de los valores individuales asociados a cada padrón de la operación, con lo que inicialmente cuenta cada propietario. Estos datos serán tomados como referencia para la justa distribución de cargas y beneficios, así como retorno de la valorización.

Convocatoria a los propietarios de los predios

A partir de esta primera evaluación se deberá convocar a todos los propietarios involucrados para intercambiar sobre los principales lineamientos generales de la propuesta. Posteriormente, se realiza un acuerdo avalado por todas las partes involucradas, para integrar el Programa de Actuación Integrada. En caso de resultar necesario, es posible establecer medidas cautelares de no innovar, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 24 de la LOTDS.

Entre otras cuestiones a definir está el procedimiento de notificación para recabar la aceptación o renuncia de los propietarios de la tierra. Este procedimiento puede estar en el propio PAI o en la Ordenanza Departamental, si estuviera aprobada.

Actividades vinculadas a la aplicación del Decreto 221/009 de 11/05/2009. Comunicación.

En esta etapa la autoridad responsable deberá comunicar al MVOTMA el inicio formal de la elaboración del PAI. (Ver Anexo 1)

Etapa 1 - Caracterización y análisis de la Unidad Territorial

Considerando que es un instrumento derivado, se parte de que ya existe un diagnóstico territorial y lineamientos propositivos en las Directrices Departamentales o Plan Local. De modo que se requiere realizar el ajuste de dichos insumos a la escala de la Unidad Territorial, a tales efectos se propone:

- Para la realización del diagnóstico, se relevarán los aspectos físico-naturales, la estructura físico-espacial, y los aspectos sociales y económicos. Por otro lado, resulta sustantivo la descripción de la inserción de la unidad territorial en el ámbito de actuación, considerando tanto los alcances de la intervención como los posibles impactos, de la transformación a realizar. A tales efectos, el análisis de las condiciones físico-naturales resulta sustantivo, en la medida de que la dimensión ambiental atraviesa transversalmente el proceso de elaboración del PAI y es parte indisoluble del mismo.

- En lo que refiere al análisis físico - espacial, la estructura territorial: sistema vial, centralidades, equipamientos urbanos (educación, salud, entre otros), los usos del suelo, en relación a la vocación del mismo y a la categoría de suelo vigente, permite un reconocimiento primario de la realidad y su comportamiento. Las características morfológicas, estructura predial, amanzanado, tipos edificatorios, topografía, complementan el análisis introduciendo variables cualitativas al diagnóstico territorial. El relevamiento de las infraestructuras existentes: agua potable, saneamiento, energía eléctrica, constituyen datos sustantivos para el proyecto territorial de dicha unidad.
- Las características socio-económicas de la población, los datos demográficos y sus tendencias, aportan en el conocimiento sobre el nivel de desarrollo social de la unidad territorial y su entorno.

Etapa 2 – Formulación del proyecto de urbanización

Para la ejecución, de la transformación física y jurídica de la unidad territorial, se necesita la realización de una serie de proyectos que ordenarán pormenorizadamente el ámbito de aplicación del PAI.

Los objetivos generales y específicos, definirán el tipo de PAI a ejecutar (actuaciones residenciales de densificación, turísticas, deporte, o mixtas), donde cada uno de los tipos despliega horizontes diferentes en las acciones a implementar.

La correspondencia entre el uso del suelo, la vocación del mismo y la categoría de suelo, constituyen la base para la definición de los proyectos de urbanización, reparcelación y/o fraccionamiento, que se desarrollarán en la unidad territorial delimitada. A estos proyectos se agrega la propuesta de edificabilidad.

La consolidación y/o el proyecto de las infraestructuras (agua potable, saneamiento, energía eléctrica, gas y teléfono y propuesta de drenaje de pluviales), así como las estructuras viales (artículo 32, literal b), la previsión de espacios públicos (artículo 38), de equipamientos y la reserva de suelo para vivienda de interés social (en el caso de las actuaciones residenciales, artículo 53) son las condiciones determinantes para la ejecución del proyecto territorial. Estos proyectos requieren de una articulación interinstitucional, para su definición en la propuesta, considerando que involucra a distintos actores institucionales, por lo cual se recomiendan instancias de trabajo conjunto, dándole así viabilidad a los proyectos.

Con lo elaborado en esta etapa, se redactará un Documento de Avance que estará integrado por la Memoria de Información (iniciado en etapa 2 y ajustado en esta etapa), la Memoria de Ordenación, los Planos (informativos y de ordenación) y el Informe Ambiental Estratégico, para la Puesta de Manifiesto.⁷

La información contenida en el Documento de Avance no debe considerarse como definitiva, ya que existe una retroalimentación continua entre la elaboración técnica, las consultas realizadas en las instancias de participación pública y las dinámicas

⁷Se propone un contenido básico. Ver anexo 2

propias del territorio.

Análisis económico y financiero

A nivel general se puede decir que la elaboración y la implementación de un Instrumento de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (IOTDS) van a producir importantes efectos económicos en el ámbito de aplicación, así como diferentes impactos sobre los actores públicos y privados involucrados. De manera que se considera muy importante el estudio e inclusión de estas dimensiones en la elaboración de los mismos.

Un correcto análisis de los efectos económicos y financieros de un IOTDS permitirá entre otras cosas, aproximarse hacia la *“distribución equitativa de cargas y beneficios del proceso urbanizador entre actores públicos y privados”*, principio rector del ordenamiento territorial (Artículo 5 literales e y f de la LOTDS).

Particularmente en el caso de los PAI, donde la LOTDS establece explícitamente en el artículo 21 que tiene como finalidad *“...el cumplimiento de los deberes territoriales de cesión, equidistribución de cargas y beneficios, retorno de las valorizaciones, urbanización, construcción o desarrollo...”*, se puede concluir que se trata de un proyecto de inversión. Este proyecto suele involucrar costos, ingresos, inversiones, ganancias, que afectan de manera diferente a los distintos actores que participan en el proceso de elaboración del PAI. De modo que el análisis de cada uno de estos componentes, previo a la ejecución del PAI, y el acuerdo entre las distintas partes respecto a su participación en cada uno de ellos, es fundamental para la exitosa concreción del instrumento y de los principios rectores del ordenamiento.

Cabe señalar que un PAI, como instrumento especial de ordenamiento territorial, es mucho más que un proyecto de inversión, y la dimensión económica financiera y la inversión asociada es solo una parte específica de éste.

Sin embargo, es de prever que los PAI generen ingresos, por lo que se repartirán las ganancias según lo establecido en el artículo 45 de la LOTDS: *“(Equidistribución de las cargas y beneficios).- Establécese la distribución equitativa de las cargas y beneficios generados por el ordenamiento territorial entre los titulares de los inmuebles involucrados en las acciones derivadas del mismo y de su ejecución.*

Los instrumentos de ordenamiento territorial contendrán disposiciones que consagren un sistema adecuado de distribución equitativa de cargas y beneficios entre los propietarios de inmuebles involucrados en el ordenamiento territorial.”

Retorno de valorizaciones

Uno de los elementos económicos sobresalientes que implican los PAI y en general los IOTDS, son los cambios en el valor del suelo como consecuencia de los cambios introducidos por dichos instrumentos.

Las modificaciones que se establecen, como los cambios de categoría de suelo, cambios de uso, de aprovechamiento, entre otros, suelen generar cambios en los valores del suelo de los predios involucrados.

La valorización, debida a decisiones de los Gobiernos Departamentales incluidas en

un IOTDS, es producida por acciones externas al propietario, por lo cual está sujeta a la participación de las Intendencias y tiene su fundamento en la ya mencionada “*justa equidistribución de cargas y beneficios*”. La participación de éstas en este mayor valor, también llamado “plusvalía”, permitirá no sólo que el privado se apropie de parte de la misma, sino que también la Intendencia.

Esto está explicitado en la LOTDS, artículo 46, cuando se establece que **“Una vez que se aprueben los instrumentos de ordenamiento territorial, la Intendencia Municipal tendrá derecho, como Administración territorial competente, a participar en el mayor valor inmobiliario que derive para dichos terrenos de las acciones de ordenamiento territorial”**

MÍNIMOS DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA	
Suelo con el atributo de potencialmente transformable	5% de la edificabilidad total atribuida al ámbito
Suelo Urbano	15% de la mayor edificabilidad autorizada por el nuevo ordenamiento en el ámbito

Para que esto sea posible, resulta fundamental conocer los precios del suelo antes y después de la ejecución del programa, para poder determinar así la valorización resultante⁸.

Estas Tasaciones se pueden realizar a través de distintos mecanismos, los cuales son complementarios y por lo tanto no excluyentes. Se destacan:

- Consultas a empresas e instituciones especializadas en el rubro, como por ejemplo inmobiliarias.
- Tasaciones por parte de la Intendencia correspondiente.
- Consultas a la Dirección General de Registros.

La tasación inicial de todos los inmuebles incluidos en el PAI resulta entonces una condición necesaria para poder contar con un “precio base”, sobre el cual poder estimar el mayor valor inmobiliario generado por el instrumento. Este precio debe ser establecido antes de que la ejecución del instrumento lo afecte, e inclusive antes de que la mera especulación de la posibilidad de llevar a cabo dicho instrumento lo modifique. Es decir, el precio inicial a ser considerado debe ser aquel surgido del mercado, antes que éste tenga conocimiento del instrumento o incorpore en sus expectativas la revalorización de los inmuebles debido al posible IOTDS que los afectará.

La tasación final de los inmuebles también deberá ser fijada con anterioridad, aunque la misma podrá ser contrastada con los precios de mercado para los casos de los inmuebles que sean vendidos luego de finalizado el PAI. Este nuevo valor estará sujeto a las nuevas condiciones y normativas urbanísticas definidas en el propio instrumento.

⁸ La valorización sujeta a participación pública es la del suelo, no la de las construcciones. Por lo tanto, para el caso de inmuebles con construcciones, es necesario estimar al menos aproximadamente el valor del suelo exclusivamente.

Los costos económicos que puedan existir, fuera de lo establecido en el artículo 38 de la Ley N° 18.308, deberán ser descontados de dicha revalorización por lo cual se recomienda que estén debidamente documentados y previstos en la planificación del instrumento.

Todo esto, junto con la fijación del porcentaje de participación del mayor valor, por parte de la Intendencia respectiva, permitirá conocer los ingresos estimados por este rubro específico. La ley establece porcentajes mínimos de esta participación, dejando a cargo de los propios Gobiernos Departamentales definir el porcentaje específico.

La estructura general para el cobro de las valorizaciones, está representada a través de la siguiente fórmula:

$$CP = (PF - PI - I) \times coef$$

Siendo:

CP = captación, PF = precio final, PI = precio inicial, I = inversiones, coef = coeficiente de participación en la valorización por parte de la Intendencia.

Un ejemplo usual, es el cambio de categoría de suelo rural a suburbana o urbana. En este caso, los elementos fundamentales a establecer son:

- El precio inicial de cada terreno (en USD/\$U el m²/hectárea).
- El precio final de cada terreno resultante, excluyendo las áreas que son cedidas para espacios públicos y vialidad (en USD/\$U el m²/hectárea).
- El costo total en equipamientos urbanos (en USD o \$U, si corresponde).
- Coeficiente de participación. (por ejemplo, 30%, 50%, etc.).

Esto permitirá establecer una justa equidistribución de cargas y beneficios entre los privados participantes del PAI y el Gobierno Departamental, los cuales seguramente aporten de manera desigual los recursos fundamentales del instrumento, como son el suelo y las infraestructuras, en el marco de lo establecido por la LOTDS en el artículo 38 inciso 6.

Costos

Los costos económicos en los cuales se incurrirá para hacer posible la transformación que implica un PAI, deben ser claramente definidos y estimados en la fase de formulación del mismo IOTDS. Como ya se explicitó, esta estimación clara de los costos asociados al PAI permitirá además de una justa equidistribución de cargas entre las partes integrantes, y evitarán sorpresas e inconvenientes que obstaculicen la correcta implementación del mismo.

Cabe señalar que es importante, establecer claramente el flujo de fondos del programa ya que permitirá conocer a sus integrantes los momentos específicos en los cuales los ingresos o egresos lo afectan directamente, evitando así sorpresas o malentendidos que entorpezcan la ejecución del PAI.

Evidentemente, los tipos de costos que implican la ejecución de un proyecto territorial, así como los montos totales de los mismos, dependerán de las características específicas de cada PAI. Los mismos deben estar explicitados de manera que puedan ser autorizados por la Intendencia correspondiente.

Más allá de la complejidad del PAI, es decir del tipo de suelo que éste afecte, la finalidad del mismo, su extensión territorial, la cantidad de propietarios públicos y privados que involucre, etc., se debe estudiar, desarrollar y explicitar los efectos económicos esperados que generarán su ejecución y los mecanismos de compensación correspondientes, que garanticen la correcta equidistribución de cargas y beneficios entre los actores involucrados y el Gobierno Departamental.

Actividades vinculadas a la aplicación del Decreto 221/009 de 11/05/2009. Puesta de Manifiesto.

En esta etapa la autoridad a cargo del proceso de elaboración del Plan, dispondrá, mediante Resolución, realizar la Puesta de Manifiesto del Documento de Avance y el Informe Ambiental Estratégico y remitir los mismos al MVOTMA de acuerdo al artículo 6 del Decreto (Ver anexo 1).

Etapa 3- Ajuste, Aprobación Previa y Audiencia Pública

En esta etapa se realiza el ajuste de las disposiciones del PAI, incorporando las observaciones y comentarios que se consideren pertinentes, recabados en la Puesta de Manifiesto, además de las herramientas necesarias para la consecución de los objetivos planteados: memoria de gestión, de participación y los mecanismos para su promoción, control y seguimiento.

Como resultado de estas actividades, se ajusta el documento del PAI y el Informe Ambiental Estratégico, con el objetivo de continuar con el procedimiento de **Aprobación Previa** y la correspondiente **Audiencia Pública**.

En esta etapa se solicitarán informes a las instituciones, entes y servicios descentralizados respecto a las incidencias territoriales en el ámbito de aplicación.

Actividades vinculadas a la aplicación del Decreto 221/009 de 11/05/2009. Aprobación previa y Audiencia Pública.

La autoridad departamental responsable de la elaboración del PAI deberá convocar a audiencia pública de acuerdo al artículo 25 de la LOTDS y al artículo 7 del Decreto (Ver anexo 1).

Etapa 4- Aprobación Final, promulgación, publicación y registro

Luego de la Audiencia Pública, se realizarán los ajustes pertinentes a los documentos, en base a las observaciones y comentarios recibidos en la misma y a los informes de los organismos consultados.

Esto dará como resultado el **Proyecto de Decreto** definitivo y el **Informe Ambiental Estratégico** final.

Se deberá incluir la Memoria de Participación, que consiste en el relato del proceso de elaboración del instrumento, particularmente referida a las instancias de participación realizadas en función de la metodología definida en la etapa 1. De acuerdo a los artículos 24 y 25 de la Ley N° 18.308, los PAI en su proceso de elaboración necesariamente deben contar con las siguientes etapas de participación ciudadana:

- Puesta de Manifiesto de los avances por el período de 30 días.
- Audiencia Pública.

Actividades vinculadas a la aplicación del Decreto 221/009 de 11/05/2009.

El responsable del proceso de elaboración del Plan deberá solicitar al MVOTMA la aprobación de la evaluación ambiental estratégica y la emisión del informe de correspondencia del proyecto con los demás instrumentos vigentes, de acuerdo a los artículos 8 y 15 del decreto (Ver anexo 1)

Luego del análisis de los documentos enviados y en caso de no existir observaciones, el MVOTMA aprueba la Evaluación Ambiental Estratégica y emite el Informe de Correspondencia mediante Resolución Ministerial (artículo 25 de la Ley N° 18.308).

Como parte del análisis de dichos documentos, el MVOTMA podrá formular observaciones y solicitudes de corrección o ampliación que correspondan, confiriendo vista a esos efectos, la cual interrumpirá el plazo previsto en el inciso final del artículo 25 de la Ley N° 18.308, (artículo 9 de Decreto 221/009 de 11 de mayo de 2009). Una vez evacuada dicha vista, el plazo de 30 días hábiles comenzará a correr nuevamente.

Una vez notificadas las resoluciones ministeriales antes indicadas a la Intendencia, éstas se remitirán junto al Proyecto de Decreto del PAI y el IAE final a la **Junta Departamental** respectiva para la aprobación definitiva del Instrumento.

Dicha aprobación se realizará mediante Decreto, el que será promulgado por el Intendente disponiendo su **publicación** en el Diario Oficial (artículo 26 de la LOTDS) y su **registro en el Inventario Nacional de Ordenamiento Territorial** (artículo 78 de la LOTDS y artículo 21 de Decreto 400/009 de 26 de agosto de 2009).

Etapa 5- Gestión, monitoreo y control

Esta etapa corresponde a la puesta en práctica de los mecanismos de seguimiento, control y evaluación técnica propuestos en el Sistema de Monitoreo y Evaluación definido en el PAI. Mediante la definición de cada indicador, se establece la línea de base que representa el inicio de la medición, exceptuando la línea de base de valor del suelo, que se recomienda realizar antes del inicio de elaboración del IOTDS.

Bibliografía consultada:

OLMEDO PÉREZ , S. La gestión de la planificación territorial. Ponencia presentada en Instituto Kolping. Montevideo, 2011.

URUGUAY. MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE. DIRECCIÓN NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL. DIRECCIÓN NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL. Guías para la elaboración de Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. v. 1. Montevideo: DINOT, 2013. 52 p.
ISBN: 978-9974-8259-8-7

URUGUAY. MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE. DIRECCIÓN NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL. Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Ley 18.308 de 18/06/2008, Ley 18.367 de 10/10/2008, Ley 18.719 de 27/12/2010, Ley 18.834 de 04/10/2011, Ley 18.996 de 07/11/2012, Ley 19.044 de 26/12/2012 y Ley 19.149 de 24/10/2013. 4º ed. Montevideo: DINOT, 2014. 58 p.
ISBN: 978-9974-658-00-4



Orientaciones para la práctica de **participación ciudadana** durante el proceso de elaboración e implementación de los Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible

DEFINICIONES Y MARCO CONCEPTUAL

El vocablo “participar” alude a “tomar parte”, participa “el que toma parte” de acuerdo al Diccionario Etimológico de Joan Corominas, en un vocablo que se incorpora a la lengua castellana en 1569.

La participación puede entenderse como un proceso de comunicación bidireccional que proporciona un mecanismo para fomentar la interacción de diferentes personas, a través de un espacio de diálogo y construcción colectiva, generando un proceso de intercambio de información y experiencias.

Hablar de participación social implica hablar de un derecho fundamental, de construcción de ciudadanía, de empoderarse de un proceso colectivo, en donde quienes participan se reconozcan y sean reconocidos como agentes de transformación social.

La participación social se caracteriza por la intervención de personas físicas, jurídicas, asociaciones civiles, sindicales y empresariales, organismos públicos y privados, etc. en iniciativas públicas y/o privadas, a fin de hacer valer sus intereses.

OBJETIVOS DE LA PARTICIPACIÓN EN EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

La participación social en los procesos de ordenamiento territorial permite intercambiar con la población su percepción sobre la situación, los problemas y las oportunidades, su disposición al cambio, pero no necesariamente implica el involucramiento de la comunidad en el cuidado del espacio donde viven.

Por lo tanto, es necesario especificar los objetivos que se persiguen con la participación a efectos de ser claros en la convocatoria; quién convoca y para qué se convoca.

Frecuentemente la participación es vista como un espacio para dirimir intereses diferentes o contradictorios, se puede también optimizar como un espacio de construcción colectiva.

La participación legitima el proceso de planificación y en este sentido se pueden precisar los siguientes objetivos:

Contribuir a la construcción de ciudadanía, fortaleciendo la conciencia social en los derechos y obligaciones en el territorio. Lograr el compromiso e involucramiento a través del debate y el análisis de los instrumentos de ordenamiento territorial permite incorporar al conjunto de los ciudadanos en la tarea (usualmente vista como una actividad técnica exclusivamente) haciendo posible la reflexión sobre el lugar en sus diversas escalas y acerca de las mejores y posibles soluciones.

Contribuir a la conformación de identidades colectivas (locales, departamentales o nacionales). Conocer la problemática del territorio formando parte de ese proceso de transformación y ordenación y al mismo tiempo poder incidir en las respuestas generadas durante el proceso de planificación, puede promover el afianzamiento y consolidación de la conciencia local, desde el reconocimiento de los procesos y de diversos aspectos que hacen a la especificidad de los diversos territorios. La identidad es un componente subjetivo muy importante para la reafirmación de dichas

especificidades.

Contribuir a la transparencia de la gestión. Las definiciones que surgen de los Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (IOTDS) pueden llegar a rozar diversos intereses en la perspectiva transformadora que se asuma, por lo tanto es de buena gestión explicitar lo más posible los caminos elegidos conjuntamente con las consultas que en su definición se realicen.

Favorecer el involucramiento en las propuestas de los IOTDS a partir de sentirse parte del proceso de planificación. Se trata de evitar el sentimiento de ajenidad con políticas públicas que no son conocidas y por tanto no despiertan adhesión. Es muy importante lograr el involucramiento de la población para el mejor cumplimiento de lo que, en definitiva se sancione, así como ir generando un proceso de sistematización de lecciones aprendidas y promoviendo el desarrollo de capacidades locales en las diversas temáticas que involucra el Instrumento.

ASPECTOS JURÍDICOS DE LA PARTICIPACIÓN

La Ley 18.308 de 18 de junio de 2008 que establece el marco regulador del ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, enuncia dentro de sus principios rectores, la promoción de la participación ciudadana en los procesos de elaboración, implementación, seguimiento, evaluación y revisión de los IOTDS.

La citada ley prevé a través de diferentes artículos un conjunto de menciones a la participación y se puede afirmar que los efectos jurídicos que implica ésta, pueden resumirse en dos componentes:

- Obligatoria
- Consultiva, no vinculante

Se está en presencia entonces, de una obligación legal, de carácter consultivo (no resolutive) en la medida que forma parte de las instancias de elaboración. El Art. 26°, en su inciso segundo, establece que la omisión de esta obligación legal, determina la nulidad del instrumento.

Igualmente, las instancias consultivas a la sociedad civil buscan recoger sus saberes cotidianos, su experiencia vivencial acerca del territorio a planificar.

La citada norma legal define las competencias e instrumentos de planificación, participación y actuación en relación al Ordenamiento Territorial y el Desarrollo Sostenible dentro del marco regulador que la misma establece.

Como otro principio rector, se encuentra la coordinación y cooperación entre sí de las entidades públicas que intervienen en los procesos de ordenamiento territorial y el fomento de la concertación entre el sector público, privado y social.

En especial, en los artículos 24 y 25, se establecen las instancias obligatorias de participación en la etapa de Puesta de Manifiesto y de Audiencia Pública de los IOTDS e incorpora en el artículo 73 la opción a los Gobiernos Departamentales de convocar a la ciudadanía en ámbitos optativos como las Comisiones Asesoras.

Si bien la decisión final sobre el IOTDS, recae en los poderes representativos departamentales, la participación en las instancias de elaboración de los IOTDS amplía la legitimidad de los mismos y profundiza las bases de la democracia representativa.

LA PARTICIPACIÓN EN EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE LOS IOTDS

Las instancias de participación social en el proceso de elaboración de los IOTDS están expresamente reguladas en la Ley de referencia. Sin embargo, nada se establece respecto a la forma en cómo se debe desarrollar el proceso de participación, por lo que cada Gobierno Departamental definirá su estrategia de participación, de acuerdo al conocimiento y a las características de cada Departamento.

A continuación se orienta sobre la forma de implementar la participación en función de cada etapa del proceso de elaboración de un IOTDS, según las definiciones del documento Guías para la elaboración de Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, 2013.

Tareas previas al inicio de la elaboración de los IOTDS

Esta etapa se caracteriza por la asignación de recursos humanos para llevar adelante estas tareas, el diseño de las estrategias de participación y la selección de estrategias de comunicación.

El equipo de planificación de cada Intendencia designa un responsable para liderar el proceso de participación, que integrará los aportes de las diversas disciplinas presentes en el equipo técnico.

El diseño de las estrategias de participación partirá de la *identificación de los actores* sociales a los que la elaboración del IOTDS involucrará. Los mismos tendrán características heterogéneas relacionadas, entre otras, a:

- Escala e incidencia territorial (actores locales, departamentales, regionales, nacionales).
- Grado de información e involucramiento con los objetivos estratégicos del instrumento.
- Naturaleza pública y/o privada.
- Naturaleza jurídica y económica.
- Grado de institucionalización y organización.

Con estas características es posible identificar en la realidad concreta tres niveles de consulta:

- Actores sociales, políticos o institucionales, cuya característica es la representación directa o indirecta de colectivos.
- La comunidad acotada en el territorio.
- La sociedad expresándose a través de distintas formas de opinión pública (medios de prensa, compulsas de opinión, medios electrónicos, otros).

Otro componente de la estrategia lo constituye la selección de las técnicas participativas a emplear que pueden ser, entre otras:

- Instancias de taller, donde la convocatoria es amplia y se logra la convivencia de actores de naturaleza heterogénea (organizaciones vecinales, económico - productivas, representantes de instituciones públicas y privadas, entre otras).
- Entrevistas a actores calificados, que permiten el acceso a actores portadores de información estratégica y ameritan un abordaje preferencial. También pueden constituir una herramienta para la validación de la información recabada en las instancias de taller.
- Observación participante, herramienta que puede complementar las anteriores y permite al equipo técnico formar parte del proceso participativo, asumiendo dos roles: el participativo y el de observador calificado.

La *estrategia de comunicación* es clave para aumentar la capacidad de convocatoria y planificar un ámbito de diálogo propicio para la divulgación de las propuestas que fueron incorporadas al instrumento. Las instituciones referentes de la zona pueden contribuir a este objetivo.

Se puede recurrir a diversos medios para las convocatorias: radio, televisión local, volantes, altoparlantes, internet, entre otros. Una combinación de éstos aumenta la eficiencia de la convocatoria. En ese mismo sentido, es importante para la convocatoria a las instancias de participación, que se emplee un lenguaje claro y sencillo.

La devolución sistematizada de interrogantes, aportes, propuestas, etc, de las instancias participativas, como parte final de la estrategia de comunicación refuerza la comunicación y el diálogo. Si bien dicha devolución no es legalmente obligatoria, contribuye con el cumplimiento del derecho a la información y al derecho a la participación en su totalidad y ayuda a un mayor involucramiento de la sociedad civil en el proceso planificador y su sostenibilidad en el tiempo.

Según experiencias y antecedentes en la materia, se entiende que el proceso de participación debe promoverse para consultas puntuales acerca de tópicos específicos. Asimismo, resulta muy eficaz durante la elaboración del Instrumento, promover el debate sobre propuestas concretas que lleve a la aprobación o rectificación de las mismas.

Cabe señalar, que la naturaleza de la participación - en cuanto materia de ciencias humanas - torna difícil un enfoque totalmente objetivo en el diseño de estrategias, elección de actores, caracterización, priorización de intereses, medición y evaluación de resultados de los procesos participativos, entre otros.

No existe un modelo de participación que pueda ser aplicado en todos los casos pues depende de las condiciones institucionales, culturales, políticas y técnicas, así como de las características de los grupos sociales y comunidades y del propio IOTDS.

A partir de la experiencia acumulada en los procesos de elaboración de los IOTDSs, la DINOT ofrece a los equipos técnicos que trabajan en la temática, una propuesta

que tiene como objetivo colaborar con los equipos para poder definir metodológicamente, de qué manera incluir los aportes de la sociedad civil en el proceso planificador.

Las ya citadas Guías para la elaboración de Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible v.1, (2013), recomiendan expresar a través de una Memoria de Participación el resultado del proceso realizado, reconociendo la importante intervención de la sociedad civil en el trabajo conjunto con el equipo de planificación en la concreción de un IOTDS.

Se aconseja que en la etapa de tareas previas al inicio de la elaboración del IOTDS se tome contacto con los concejales en el caso de los municipios, los ediles a nivel departamental y regional o los legisladores en las directrices nacionales, a efectos de involucrarlos en la elaboración y discusión del instrumento que posteriormente se someterá a su aprobación.

Por otra parte, tal como establece el artículo 73 de la Ley 18.308, los Gobiernos Departamentales podrán crear comisiones asesoras con la participación de representantes de la sociedad civil y de instituciones públicas y privadas, con el objetivo de mantener una instancia de diálogo permanente con actores claves. Estas comisiones asesoras podrán ser convocadas al inicio de la elaboración del IOTDS y continuar en la etapa de ejecución y seguimiento del mismo.

Acciones propias de las tareas previas a la elaboración del IOTDS:

- Asignación de recursos humanos para el proceso de participación.
- Identificación de actores a convocar y el grado de relacionamiento entre ellos.
- Elaboración de un cronograma y metodología del proceso de participación.
- Elaboración de una estrategia de comunicación a implementar.
- Convocatoria a los representantes legislativos.
- Convocatoria a la Comisión Asesora.

LA PARTICIPACIÓN EN LAS DISTINTAS ETAPAS DE ELABORACIÓN DEL IOTDS

Etapa 1 - Análisis y diagnóstico territorial

En esta etapa, los equipos técnicos locales sistematizarán la información económico-productiva, ambiental, territorial y socio-cultural a los efectos de poder comprender el territorio objeto de análisis. Así como también un diagnóstico de comunicación para poder desarrollar una estrategia de comunicación eficaz, estableciendo formas de

circulación de la información, espacios de circulación, concentración y reunión, ubicación de líderes de opinión, etc.

La participación puede jugar un rol importante en este análisis. Para indagar perspectivas globales o visiones del lugar, es importante seleccionar aquellos actores relevantes que faciliten información estratégica para su caracterización y descartar una convocatoria masiva.

La aplicación de técnicas de participación, permitirá enriquecer el diagnóstico y validar información obtenida a través de distintas fuentes. Asimismo, permitirá rescatar las principales ideas fuerza que la ciudadanía manifiesta acerca del territorio.

A esos efectos, los talleres, entrevistas u otro tipo de técnicas seleccionadas en la etapa anterior, permitirán optimizar la revisión de la información, su adecuación y la recolección de datos nuevos. Es muy importante conocer las demandas locales y el conjunto de sensibilidades preexistentes con el fin de su consideración en la elaboración del IOTDS.

Acciones propias de la etapa 1:

- reuniones
- talleres
- entrevistas

Etapa 2 - Formulación del IOTDS (Puesta de Manifiesto)

En esta etapa se elabora un primer documento de avance donde se esbozan las propuestas diseñadas en el IOTDS.

La información recogida en la etapa de diagnóstico, las propuestas y las ideas fuerza del IOTDS, deberán expresarse de forma clara y comprensible, aplicando las estrategias de comunicación seleccionadas, a los efectos de la primera instancia de participación de carácter obligatorio previsto en el artículo 24 de la Ley 18.308, la Puesta de Manifiesto.

El período de duración de la Puesta de Manifiesto es variable. La Ley 18.308 establece un mínimo de 30 días. Dependiendo del tipo de IOTDS en elaboración, las características del lugar, la época del año en que se realiza la instancia, es que algunos IOTDS permanecen de manifiesto por un período más largo. El manifiesto del documento tiene como objetivo conocer la opinión de la ciudadanía acerca de la propuesta presentada.

La convocatoria de la población local a la instancia de Puesta de Manifiesto puede desarrollarse recurriendo a soportes electrónicos, sonoros y/o gráficos.

Las vías para difundir y explicitar la propuesta podrían ser:

- Exhibir en un espacio público cartelería con la propuesta.

- Realizar una conferencia de prensa explicitando la propuesta.
- Establecer días y horarios para que los interesados puedan concurrir a la Oficina de Planificación de la Intendencia a consultar el IOTDS.
- Reuniones informativas para los diferentes actores de la comunidad.
- Colgar la propuesta en la Web de la Intendencia.

La recepción de las opiniones de la población serán recabadas por el equipo de planificación de la Intendencia mediante: correo electrónico o por escrito a través de Mesa de entrada de la Intendencia.

Acciones propias de la etapa 2:

- Explicitación sintética del IOT
- Organización de la Puesta de Manifiesto
- Sistematización de los planteos.
- Formulación de las respuestas a los planteos realizados.

Etapa 3 - Ajuste del Instrumento y Aprobación Previa (Audiencia Pública)

En esta etapa se realiza el ajuste de las disposiciones del IOTDS, incorporando las observaciones y comentarios que se consideren pertinentes recabados en la Puesta de Manifiesto.

El ajuste del documento del IOTDS permitirá continuar con el procedimiento de Aprobación Previa y de Audiencia Pública, cuando corresponda.

Esta etapa constituye legalmente, el momento de mayor trascendencia.

Es en la Audiencia Pública donde hay que concentrar y efectuar las presentaciones de la elaboración final diseñadas por los equipos técnicos, y es el momento de realizar todas las observaciones y comentarios que se deseen por parte de la ciudadanía en todas sus manifestaciones, ya sea institucionales o individuales.

La Audiencia Pública es legalmente obligatoria en la elaboración de Planes Locales e Instrumentos Especiales. Si bien la Ley 18.308, no establece su obligatoriedad en la elaboración de Directrices Departamentales, se considera que es una instancia relevante para que la ciudadanía pueda conocer la propuesta que va a ser sometida a aprobación por la Junta Departamental.

Las instancias de participación correspondientes a la Audiencia Pública, serán diseñadas de acuerdo a los criterios definidos oportunamente en la etapa de tareas previas al inicio de la elaboración del IOTDS. Eficientes mecanismos de convocatoria y una logística que permita recoger todos los comentarios y observaciones realizadas, estimulará el involucramiento de todos los actores.

Efectuada la Audiencia Pública, se procederá a la sistematización de la información recogida. Se podrán agrupar los planteos en categorías, como por ejemplo, opiniones favorables, desfavorables, sugerencias, entre otras.

Esta sistematización facilita al equipo de planificación, el análisis y la evaluación de los planteos surgidos y su consideración en la redacción final del IOTDS.

Al finalizar este proceso, es aconsejable la elaboración de respuestas correspondientes a cada observación de manera fundada, que atiendan las inquietudes de aquellos actores que participaron activamente.

Acciones propias de la etapa 3:

- Participación de la Audiencia Pública.
- Realización de la Audiencia Pública.
- Sistematización de los planteos.
- Formulación de las respuestas a los planteos realizados.

Etapa 4 - Aprobación final, publicación y registro.

En esta etapa, el equipo técnico completa el proceso de elaboración del IOTDS para su aprobación final.

En caso de existir cambios sustanciales al documento presentado en las instancias de participación correspondientes, se sugiere que el equipo técnico implemente la difusión del mismo mediante el mecanismo que entienda pertinente.

Una vez aprobado el instrumento, se deberá publicar en el Diario Oficial.

Asimismo se recomienda difundir:

- El documento técnico final en las oficinas técnicas correspondientes.
- Una versión sintética de fácil comprensión y lectura en donde aparezcan las principales definiciones y propuestas del IOTDS a través de diversos medios de comunicación masivos disponibles.

Acciones propias de la etapa 4:

- Publicación del decreto aprobado.
- Divulgación del documento técnico del IOTDS.
- Elaboración y difusión masiva de una versión sintética.

Bibliografía consultada:

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Estrategia para promover la participación ciudadana en las actividades del Banco. Washington: BID, 2004.

Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1441957>

Fecha de consulta: 24/06/2014

COROMINAS, JOAN. Diccionario crítico etimológico castellano e hispánico: Madrid: Gredos, 1991. 6 v.

ISBN: 978-8424913618

CUNILL, NURIA. Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1991. 262 p.

ISBN 980-6125-12-6

UNIVERSIDAD DE KANSAS. Caja de herramientas comunitarias. Guía procedimiento de una audiencia pública. Kansas: Universidad de Kansas, 2013.

Disponible en: <http://ctb.ku.edu/es/tablecontents/seccionprincipal33.13.aspx>
Fecha de consulta: 24/06/2014

URUGUAY. MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE. DIRECCIÓN NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL. DIRECCIÓN NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL. Guías para la elaboración de Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. v. 1. Montevideo: DINOT, 2013. 52 p.

ISBN: 978-9974-8259-8-7

URUGUAY. MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE. DIRECCIÓN NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL. Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Ley 18.308 de 18/06/2008, Ley 18.367 de 10/10/2008, Ley 18.719 de 27/12/2010, Ley 18.834 de 04/10/2011, Ley 18.996 de 07/11/2012, Ley 19.044 de 26/12/2012 y Ley 19.149 de 24/10/2013. 4º ed. Montevideo: DINOT, 2014. 58 p.

ISBN: 978-9974-658-00-4

Disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18308&Anchor>

Fecha de consulta: 24/06/2014



Orientaciones para la elaboración de **Indicadores** para el Seguimiento de los Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del ámbito departamental

Toda buena medición de lo bien que nos está yendo también debe tener en cuenta la sustentabilidad.

Lo que medimos afecta lo que hacemos, si no medimos lo correcto no haremos lo correcto.

Joseph E. Stiglitz

Con la aprobación de la Ley N° 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del año 2008, queda establecido el marco normativo en materia de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible. Entre otros lineamientos, dicha norma exige la incorporación de la actividad de seguimiento de los Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.

En su artículo 28, establece que los Instrumentos de Ordenamiento Territorial deberán prever mecanismos de seguimiento, control y evaluación técnica y monitoreo ciudadano, durante el período de implementación y aplicación de lo dispuesto por los mismos. Por otra parte, expresa que los responsables de la gestión de las disposiciones establecidas en los instrumentos deberán rendir cuenta de sus avances, divulgando dichos resultados.

Asimismo, el artículo 5 del Decreto 221/009 de 11 de mayo de 2009, referente a los contenidos del Informe Ambiental Estratégico, señala en el literal e) que se deberá describir "...las medidas previstas para dar seguimiento a los efectos ambientales de la aplicación del instrumento de ordenamiento territorial que resulte aprobado...".

En la consideración de este marco jurídico, el seguimiento de los Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible resulta inherente a la planificación territorial. Es una herramienta de información técnica y científica, necesaria para orientar a los tomadores de decisión, los equipos técnicos responsables de la elaboración y gestión del instrumento y a los ciudadanos involucrados. Unos deberán brindar información precisa y confiable acerca de la efectividad de las medidas adoptadas y otros podrán ejercer su derecho de conocer el grado de ejecución e impactos de las acciones propuestas, en relación a las metas previstas en el instrumento.

El uso de indicadores en el seguimiento de los Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible facilita la gestión del Instrumento. Los indicadores deben ser diseñados y producidos con el propósito de monitorear algunos fenómenos o conjuntos de dinámicas territoriales. La representación de sus resultados se hará de forma gráfica y cartográfica, destacando sus fortalezas y debilidades, permitiendo que el usuario interprete rápidamente la información que contiene.

La Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial ha desarrollado estas "Orientaciones para la elaboración de indicadores" con al menos dos finalidades. Una de ellas, guiar sobre aspectos inherentes a los indicadores; la otra, proponer una forma de trabajo a los responsables de la elaboración de los instrumentos que facilite el proceso de definición de los indicadores, resultado de las experiencias que ha ido capitalizando.

Luego de abordar un marco general sobre el seguimiento de los IOTDS y plantear algunas definiciones básicas, el documento focaliza en la utilidad de los indicadores y en la propuesta de una metodología de trabajo que ayuda a transitar en forma fluida el proceso de definición de los indicadores, su selección y posterior medición, así como el mantenimiento del sistema. Finalmente, desarrolla una aproximación a la gestión del seguimiento y el monitoreo ciudadano.

¿QUÉ ES UN SISTEMA DE SEGUIMIENTO PARA LOS INSTRUMENTOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE?

Un sistema de seguimiento permite auditar objetivos, lineamientos, acciones y evaluar logros y fallas del proceso planificador. Mediante la medición sistemática y continua en el tiempo de las concreciones y efectos del instrumento y su comparación con los objetivos y metas previstas, el sistema de seguimiento brinda consistencia al proceso de planificación y establece mayores niveles de transparencia respecto al uso de recursos.

La incorporación de los sistemas de monitoreo y evaluación a la planificación y gestión territorial se debe a la necesidad de comprender el territorio, combinar los valores objetivos y cuantificables de su estructura con los valores de percepción de los ciudadanos y la evolución de la gestión administrativa. Es por ello, que numerosos organismos internacionales y también nacionales vinculados a procesos territoriales han adoptado o están en proceso de adoptar mecanismos de seguimiento, que les permitan evaluar los avances de sus políticas (DINOT, 2007).

Existe, por tanto, consenso en que bajo un enfoque estratégico de planificación, el monitoreo y la evaluación son parte del proceso de planificación y constituyen una herramienta fundamental que permite mejorar tanto el análisis y diseño de las políticas y planes, como también aportar a la gestión de los mismos.

Es importante establecer qué se espera obtener de un sistema de seguimiento. Las alternativas son numerosas (DINOT, 2007):

- Acompañar el proceso de planificación territorial desde una perspectiva estratégica como sistema de apoyo a la toma de decisiones, tanto en la etapa propositiva como en la ejecutiva.
- Contribuir a la mejora continua del proceso de planificación y gestión del territorio, incorporando la retroalimentación de lecciones aprendidas y facilitando la comparación entre experiencias.
- Contribuir a la estimación o medición de los resultados e impactos de los instrumentos de planificación en relación con los objetivos previstos.
- Controlar la eficiencia y efectividad en la ejecución de los lineamientos y acciones concretas previstas en el instrumento, tanto desde el punto de vista físico como financiero.
- Asegurar procesos transparentes de diseño o gestión de instrumentos de planificación, basados en decisiones consensuadas y bien informadas que tiendan a minimizar y resolver potenciales conflictos entre los actores involucrados.

Algunas definiciones

Con el objetivo de hacer explícitos los contenidos de algunos términos de uso frecuente, a continuación se comparten las siguientes definiciones.

Monitoreo: proceso periódico y continuo de captura y registro de información específica (DINOT, 2007).

Evaluación: comparación de los efectos de las acciones llevadas a cabo mediante el IOTDS en relación a las metas y objetivos prefijados (DINOT, 2007).

Indicador: es un parámetro, o valor derivado de otros parámetros, dirigido a proveer información y describir el estado de un fenómeno con un significado añadido mayor que el directamente asociado a su propio valor (OECD, 2003). Sintetiza aspectos de uno o más fenómenos que resultan importantes para propósitos analíticos y de intervención. Los indicadores son seleccionados por su capacidad de mostrar el estado, la evolución y las tendencias de un fenómeno que interesa monitorear. Por su parte, los indicadores ambientales se ocupan de describir y mostrar los estados y las principales dinámicas ambientales: biodiversidad, cantidad y calidad del agua, disponibilidad y extracción de recursos naturales, etc. (Quiroga, 2009).

Variable: atributo o parte de un fenómeno cuyo valor varía en el tiempo y/o en el espacio. Una variable es una representación operacional de un atributo (calidad, característica, propiedad) de un sistema (Quiroga, 2009).

Dato: conjunto de valores numéricos que puede registrar una determinada variable. Habitualmente, resultan de la aplicación de algún tipo de levantamiento estadístico, medición en terreno u otra forma de monitoreo u observación. Dato estadístico es aquel que ha sido sujeto a validación, estructuración y descripción estadística (Quiroga, 2009).

Línea de base: proporciona información sobre la situación antes de la intervención, que es de gran importancia para el seguimiento y evaluación, ya que permite evaluar la influencia generada por la intervención (CIVICUS, ca. 2003).

Índice: expresión numérica de la relación entre dos o más variables que han sido conmensuradas y agregadas hasta convertirlas en un solo meganumerario. Por ejemplo, Índice de Desarrollo Humano (Quiroga, 2009).

¿Qué utilidad tienen los indicadores en el seguimiento de los instrumentos?

Los indicadores pueden ser una buena herramienta para el seguimiento de Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (IOTDS). Según Quiroga (2009), cuentan con numerosas ventajas: permiten sintetizar información sobre una realidad compleja y cambiante como es la del territorio y son en sí mismos información selecta y procesada, ya que su utilidad ha sido predefinida y su existencia justificada.

Quienes gestionan los IOTDS, deben monitorear los procesos de transformación territorial y contar con indicadores pertinentes, que permitan evaluar condiciones, adelantar tendencias e intervenir antes de que se produzcan procesos indeseables o irreversibles para realizar ajustes y focalizar los esfuerzos en forma oportuna.

Ejemplificando en base a la lectura de los IOTDS departamentales que se han ido aprobando, puede resultar conveniente monitorear en cada caso, los procesos territoriales generados por la categorización de suelo. Indicadores que nos permitan conocer la variación de las superficies categorizadas y las dinámicas territoriales que allí se producen. Estas dinámicas medidas, por ejemplo, a través de la evolución de la cantidad de permisos de construcción, tipo de emprendimiento y localización o las habilitaciones industriales, entre otros, permitirían identificar demandas de suelo y tendencias de localización por tipo de emprendimiento. El análisis de esta información llevaría a confirmar la evolución prevista en el IOTDS o a detectar el inicio de transformaciones no deseadas del territorio, como por ejemplo, una gran dispersión de las instalaciones con el consiguiente aumento de costos para la Intendencia o incompatibilidades de uso no previstas con actividades preexistentes.

PROCESO DE FORMULACIÓN DE INDICADORES PARA UN IOTDS

Una buena práctica del proceso de planificación exige que, por una parte, se conozca bien cuál es el punto de partida (a través de un diagnóstico centrado en los aspectos relevantes del ámbito de aplicación del IOTDS y su entorno) y por otra, se exprese claramente cuál es la imagen objetivo a la que se aspira. El Instrumento debe definir, a través de sus disposiciones (lineamientos estratégicos, modelo territorial, categorización del suelo, usos del suelo, propuestas de infraestructura, programas y proyectos) cómo ir de la situación de partida a la proyectada.

El pensar que deberá hacerse un seguimiento de esta transformación del territorio, obliga a que el planteo del IOTDS sea claro en cuanto a la articulación de los distintos componentes del mismo, desde sus objetivos generales hasta las determinaciones particulares.

Para abordar el proceso de definición de los indicadores de un IOTDS, se propone una metodología que pretende facilitar e identificar las articulaciones de algunos componentes del instrumento y sus vínculos con los indicadores.

Metodología

La metodología desarrollada identifica fases que permiten ordenar el proceso de definición de los indicadores y proporcionan un conocimiento ordenado y global del punto de partida y de hacia donde se quiere avanzar, útil para hacer operativo el sistema de monitoreo y evaluación.

Está basada en un ejercicio de análisis y síntesis del IOTDS, identificación de sus prioridades y organización de su contenido. Todo esto, permite hacer explícita la intencionalidad del instrumento y facilita y orienta el planteo de un listado inicial de indicadores.

En el proceso de definición de los indicadores para el seguimiento de los IOTDS se aspira, en una primera fase, a obtener un listado de potenciales indicadores y en una

segunda fase a seleccionar aquellos relevantes y viables. En la fase final se obtiene, como primer producto, el cálculo de la línea de base y posteriormente, luego de sucesivas mediciones, el análisis de los resultados de cada indicador.

Fase 1 de Articulación

Como punto de partida del proceso de definición de indicadores, se propone analizar la articulación entre varios componentes fundamentales del instrumento – objetivos, lineamientos, programas, proyectos, etc.– haciendo explícitos sus vínculos. Esto resulta también una práctica recomendable dentro del proceso de planificación del instrumento, ya que ordena y sistematiza información ayudando a explicitar la intencionalidad del IOTDS, verifica su coherencia y facilita la identificación de los indicadores.

Como producto del análisis de la articulación entre los componentes del instrumento, se obtiene información suficiente para generar un listado amplio de potenciales indicadores. Este listado de indicadores pertinentes, ya que se han propuesto dentro de un análisis de articulación de componentes, constituye el resultado de la FASE I.

Fase 2 de Selección

En la práctica, este listado de potenciales indicadores resulta demasiado amplio. En esta fase se aplican a los indicadores criterios de elegibilidad –desarrollados en el punto “c” de este documento- y como resultado se obtiene un conjunto más reducido de indicadores que efectivamente pueden ser medidos.

Las Hojas Metodológicas, cuyos contenidos se explicitan en el punto “d” y Anexo III, registran en esta fase la información asociada a cada indicador.

Es de buena práctica que la selección de indicadores guarde relación con los recursos humanos con que se cuenta para el diseño, captura, medición, interpretación y mantenimiento de cada indicador. Es conveniente, asimismo, que haya equilibrio en la selección de indicadores para las distintas dimensiones del territorio sugeridas en las “Guías para la Elaboración de Instrumentos de Ordenamiento territorial y Desarrollo Sostenible” (DINOT, 2013).

En Anexo I, se presenta a modo de ejemplo un caso ficticio que aplica la metodología propuesta en fases I y II.

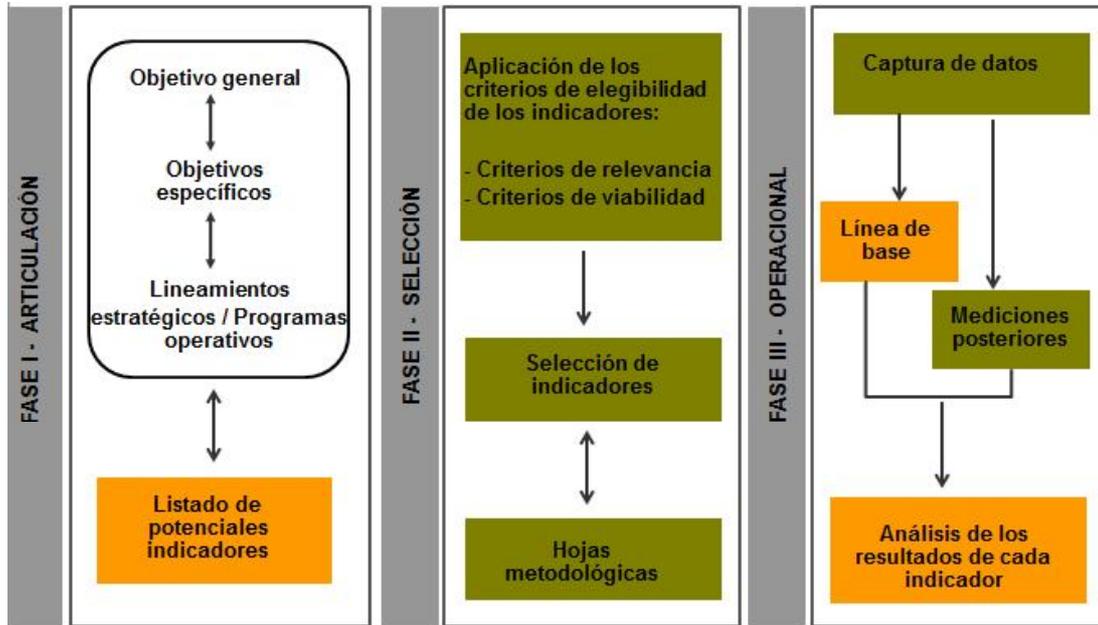
En Anexo II, se presenta un cuadro con un listado de potenciales indicadores para algunos objetivos frecuentes en los IOTDS.

Fase 3 Operacional

Finalmente, se procede a la captura de datos para la medición de cada indicador. La primera medición constituirá la línea de base, elemento fundamental al cual referirse para comparar los resultados que se obtienen en posteriores mediciones.

Tanto la línea de base como sus posteriores mediciones constituyen los insumos necesarios para el análisis de cada indicador y la identificación de tendencias, elementos esenciales para la caracterización de las dinámicas territoriales

Figura 2:
Fases del proceso propuesto de formulación de indicadores



Fuente: Elaboración propia

Tabla propuesta para el avance en la formulación de indicadores

Para la aplicación de la metodología se propone como herramienta una tabla que ordena y sistematiza el proceso planteado. La tabla permite identificar los vínculos entre los componentes y facilita la elaboración de las hojas metodológicas de cada indicador.

Figura 3:

Tabla para la formulación de indicadores

FASE I - ARTICULACIÓN			FASE II - SELECCIÓN			FASE III - OPERACIONAL	
Objetivos específicos	Lineamientos estratégicos / Programas / Proyectos	Nombre de los potenciales indicadores	Nombre del indicador	Fórmula de cálculo	Rango o valor de referencia	Línea de base	Mediciones posteriores
Objetivo general	OBJETIVO 1	L 1 / PO 1 / A 1	Indicador 1				
			Indicador 2	0	0	0	0
	L 2 / PO 2 / A 2		Indicador 3	0	0	0	0
			Indicador 4	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia

Criterios de elegibilidad de los indicadores.

Del conjunto de indicadores - producto de la fase I - resultarán algunos que efectivamente podrán ser medidos, otros que podrán ser desarrollados en etapas posteriores y otros que serán desechados.

En tal sentido, el equipo de planificación acordará los criterios de elegibilidad de los indicadores, que se aplicarán en la fase II del proceso propuesto.

Se considera fundamental tener en cuenta, que el planteo de indicadores es un proceso iterativo, que requiere de ajustes y revisiones continuas. En algunas oportunidades quizás sea también necesario reconsiderar la validez del indicador, tanto frente al conjunto de indicadores planteados como también, por las limitaciones que pueda tener.

A modo de ejemplo, presentamos los criterios de relevancia y viabilidad estadísticas tomados y adaptados de la publicación de Quiroga (2009).

Criterio de relevancia

El criterio de relevancia es la primer cualidad a ser priorizada. Un indicador es relevante cuando es pertinente, es decir que ayuda a responder cuestionamientos o problemas identificados en el instrumento, y también cuando está relacionado directamente a los objetivos y disposiciones propuestas por el instrumento.

Criterios de viabilidad estadística

Fuente de información confiable. Puede ser interna o externa a la organización, algunas de ellas son: registros administrativos (de ministerios, intendencias, entes autónomos), censos y encuestas, etc. Los datos obtenidos por el propio organismo – autor del instrumento – a través de registros administrativos, son una de las fuentes a considerar preferentemente.

Disponibilidad de la información estadística para su cálculo. Habrá que identificar las variables que conforman el indicador y su fórmula de cálculo; en los casos de indicadores cuantitativos, identificar la institución y el área que genera el dato y verificar la posibilidad de acceder al mismo, asegurando su sostenibilidad en el tiempo.

Calidad de la información estadística necesaria para su cálculo. Desde el origen del proceso del planteo de indicadores es importante asegurar la calidad del dato a ser utilizado en su construcción. Es fundamental verificar si la información cuenta con metadatos y cuál fue el proceso de obtención de la información que se considera utilizar. Si la calidad del dato se encuentra comprometida debido a que existen dudas en su modo de relevamiento u obtención, es preferible descartarlo.

Fortaleza de indicador. Está basada en los criterios técnicos de calidad de la información y certeza científica de los fenómenos que pretende evidenciar.

Simplicidad. Los mejores indicadores muestran su significado en forma directa, clara y precisa.

Costo de la obtención del dato. El costo debe ser razonable en relación a los beneficios que reporta la información que brinda.

Hoja Metodológica

La Hoja Metodológica es una herramienta central en el proceso de definición, cálculo y análisis de cada indicador. La misma permite documentar todas las especificaciones técnicas que se consideren pertinentes y que sean necesarias para la correcta construcción, actualización e interpretación del indicador y no debe dejar interrogantes.

Los indicadores relacionados con los IOTDS tienen generalmente un carácter multidisciplinar y si bien este aspecto hace interesante al indicador, también conlleva cierto grado de complejidad. Por ello, es sustancial el cuidado del llenado de la hoja metodológica, ya que hay que tener presente que es el medio no solo descriptivo del indicador sino también de la presentación de resultados.

Usualmente, en el inicio no se cuenta con toda la información que se requiere en cada uno de los campos de la hoja metodológica. De todas formas, es recomendable hacer el esfuerzo de ir completándola para que el indicador sea robusto, teniendo presente que el proceso es iterativo y que se requerirá de numerosas revisiones, consultas y ajustes.

En la Hoja Metodológica se describen los aspectos técnicos más destacados: descripción del indicador, fórmula de cálculo, unidad de medida, fuente de información, limitaciones, análisis y representación gráfica.

El uso de diferentes formas de representar las variables del indicador, mediante tablas, cuadros, gráficas y mapas, ayuda a la interpretación de los resultados, teniendo presente a los diferentes usuarios. La forma de comunicar los resultados del indicador debe ser de fácil comprensión.

En Anexo III se presenta un modelo de hoja metodológica y un ejemplo de aplicación.

APROXIMACIÓN AL SEGUIMIENTO DURANTE LA VIGENCIA DEL IOTDS

La gestión del instrumento y de las transformaciones territoriales que origina, requiere de un monitoreo permanente de las acciones previstas y de los productos y efectos de tales acciones.

Requiere también, en momentos determinados, efectuar una evaluación que permita corregir desvíos o adecuarse a imprevistos, de forma tal de alcanzar efectivamente los objetivos planteados.

Todo lo anteriormente mencionado puede apoyarse – aunque no exclusivamente - en los indicadores que el instrumento formuló en su etapa de elaboración.

Para efectivamente cumplir con el seguimiento de los IOTDS y darle continuidad en

el tiempo, se requiere definir el ámbito institucional dentro del cual el equipo de planificación va a llevar a cabo la medición de los indicadores, quién se va a responsabilizar de coordinar con otras áreas institucionales para conseguir y mantener el flujo de información que se necesita, quiénes van a efectivamente medir cada indicador, mantener actualizada esta información, quiénes van a analizar los resultados.

El artículo 28 de la Ley N° 18.308 -Seguimiento durante la vigencia, también exige que los instrumentos prevean mecanismos de monitoreo ciudadano. La existencia de un conjunto de indicadores vinculados a un Instrumento de Ordenamiento Territorial proporciona una base de información fundamentada, dando credibilidad a la institución pública que está gestionando y propiciando la participación.

Como aporte en este sentido, la DINOT está desarrollando un sistema de indicadores del territorio, integrado al Observatorio de las Transformaciones Territoriales, concebido como un ámbito de intercambio con Instituciones de la Administración y de los Gobiernos Departamentales y de promoción de la participación informada del ciudadano interesado en el monitoreo y la evaluación de las políticas públicas en esta materia.

Bibliografía consultada:

CIVICUS. Seguimiento y evaluación. Johannesburg: CIVICUS, ca. 2003.
Disponible en: <http://www.civicus.org/new/media/Seguimiento%20y%20evaluacion.pdf> Fecha de consulta: 23/05/2014

QUIROGA MARTÍNEZ, R. Guía metodológica para desarrollar indicadores ambientales y de desarrollo sostenible en países de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2009.

Disponible en:

<http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/1/37231/P37231.xml&xsl=/deype/tpl/p9f.xsl>

Fecha de consulta: 04/04/2014

OECD. OECD Environmental indicators. Development, Measurement and Use. Paris: OECD, 2003.

Disponible en:

<http://www.oecd.org/environment/indicators-modelling-outlooks/24993546.pdf>

Fecha de consulta: 04/04/2014

URUGUAY. MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE. DIRECCIÓN NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL. Guía para la Elaboración de Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Montevideo: DINOT, 2013. pp. 28 – 30.

URUGUAY. MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE. DIRECCIÓN NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL. Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Ley 18.308 de 18/06/2007, Ley 18.367 de 10/10/2007, Ley 18.719 de 27/12/2010, Ley 18.834 de 04/10/2011 y Ley 18.996 de 07/11/2012. 3º ed. Montevideo: DINOT, 2013. 53 p.

ISBN: 9678-9974-8259-6

Disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18308&Anchor>

Fecha de consulta: 05/02/2014

URUGUAY. MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE. DIRECCIÓN NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL. Marco conceptual y metodológico. Sistema de Monitoreo y Evaluación de Políticas y Planes de Ordenamiento Territorial. Montevideo: DINOT, 2007. 6 p.

URUGUAY. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Guía metodológica de planificación estratégica. Montevideo: OPP, 2005.

Disponible en:

<http://www.bcu.gub.uy/Acerca-de-BCU/Concursos/Gu%C3%ADa%20metodol%C3%B3gica%20Planificaci%C3%B3n%20Estrat%C3%A9gica.pdf>

Fecha de consulta: 10/04/2014



Orientación para la Normalización y
Sistematización de la Información Territorial y
Bibliográfica

NORMALIZACIÓN Y SISTEMATIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN TERRITORIAL

A partir de la aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS) N° 18.308 de 18 de junio de 2008 (LOTDS), se ha generado un impulso planificador destacable en todo el país. El ordenamiento territorial se está concretando en la elaboración y aprobación de los Instrumentos definidos en su artículo 8.

Es, en este contexto, que resulta particularmente conveniente el realizar un esfuerzo de normalización y sistematización de la información geográfica. El contar con normas y protocolos para la generación de información vinculada al ordenamiento territorial mejorará notoriamente no solo la planificación y gestión informada del territorio, sino también la cooperación y coordinación interinstitucional. Asimismo, contribuirá a la comprensión de la misma, promoviendo la transparencia y la participación.

La definición de criterios generales permitirá adecuar o generar nueva información armonizada, lo que facilitará su integración a los Sistemas de Información Geográfica institucionales y nacionales, al Inventario Nacional de Ordenamiento Territorial (artículo 78 de la LOTDS) y a la Infraestructura de Datos Espaciales (artículo 79 de la LOTDS).

Orientaciones para la Generación de Información Geográfica de OT

El objetivo de este protocolo es promover la estandarización de la información geográfica referida al ordenamiento del territorio, mediante la armonización sintáctica y semántica de la misma y la homogeneización de su expresión o simbología.

Un Instrumento de Ordenamiento Territorial (IOTDS), en lo que refiere a información geográfica, es un conjunto de datos estructurados e interrelacionados, cada uno de ellos asociados al territorio. El Instrumento establece para cada punto del territorio una o más determinaciones normativas que comprenden distintas áreas y temáticas. Es así que habrá:

- Determinaciones aplicables por igual a todo el ámbito de aplicación del IOTDS.
- Determinaciones asociadas a temas que dividen el territorio en subclases como la categorización del suelo o la zonificación de usos del suelo .
- Determinaciones complementarias de éstas, como podría ser el atributo de potencialmente transformable, aplicable a una porción del territorio ya categorizado.

Las distintas determinaciones van dividiendo el territorio en recintos. La porción del territorio perteneciente a un recinto tendrá una misma determinación según lo definido en el Instrumento.

Las determinaciones correspondientes a cada temática conforman una capa o layer con las divisiones resultantes de las mismas. Las determinaciones que rigen sobre el ámbito de aplicación del instrumento podrán ser tantas como defina el mismo. Generalmente incluirán como mínimo la categorización del suelo y la zonificación de usos.

A modo de ejemplo, la temática categorización y sus determinaciones correspondientes (urbano, suburbano o rural), dividirán el territorio en recintos que se corresponderán con un mismo valor, en este caso una de las categorías.



Las determinaciones aprobadas con los IOTDS y los valores que éstas adopten deberán ser unívocamente interpretables y coherentes entre sí. Para ello, se propone estructurar la información de los Instrumentos de Ordenamiento Territorial de manera que permita consolidar un lenguaje común. Esto adecuara la interpretación y la interoperabilidad de la información territorial y permitirá, entre otros, incorporar los instrumentos de alcance departamental en una base nacional.

Resulta de vital importancia:

- Definir los elementos territoriales que han de ser objeto de sistematización, sus distintos componentes y determinaciones, en base a un lenguaje común.
- Promover la homogenización de la información del planeamiento. Para ello se propone:
 1. la homogenización sintáctica y semántica,
 2. la homogenización de su expresión o representación gráfica.
- Promover la integración de la información del planeamiento a Sistemas de Información Geográfica.

Elementos objeto de sistematización

Un primer paso en la sistematización de la información geográfica de Ordenamiento Territorial será definir cuáles son las temáticas de los IOTDS que han de ser objeto de sistematización y cuáles las determinaciones correspondientes. En base a ello resultará una estructura de datos con la información que conformará cada instrumento.

En términos generales, los temas de cada instrumento se podrán clasificar en tres tipos:

- Generales o estructurantes.

- Pormenorizados (generalmente para ámbitos locales).
- De gestión.

Elementos de ordenamiento general o estructurante

Son condiciones básicas del Modelo Territorial propuesto sobre el destino del territorio y establecen la estructura territorial que el instrumento pretende. Se destacan: el ámbito de aplicación, la categorización del suelo y la zonificación de usos del suelo. Definen el modelo de ocupación, utilización y preservación del territorio, así como los elementos fundamentales de la estructura urbana y territorial y de su desarrollo a futuro.

Elementos de ordenamiento pormenorizado

Los elementos de ordenamiento general deben concretarse en las determinaciones de ordenamiento pormenorizado, con un grado de precisión suficiente para posibilitar actos concretos de ejecución. Se expresa como desagregación de la zonificación global de uso del suelo.

Elementos de gestión y ejecución

Son determinaciones que representan las actuaciones que hay que realizar y la forma en que deben realizarse para adecuar un ámbito territorial concreto al planeamiento. Por ejemplo, terrenos sobre los que se aplica derecho de preferencia, áreas para reserva de tierras, perímetros de actuación, etc.

GRUPOS	TEMAS (ejemplos)	DETERMINACIONES (ejemplos)
ELEMENTOS GENERAL O ESTRUCTURANTE	Ámbito de aplicación	Ámbito
	Categorización del Suelo	Urbano Surburbano Rural Subcategorías
	Zonificación de Usos del Suelo	Residencial Comercial Industrial, etc.
	Elementos Estructurales	Vialidad Equipamientos públicos Redes, etc.
ELEMENTOS DE ORDENAMIENTO PORMENORIZADO	Residencial Primario Edificacióm, etc.	Vivienda, Viv. Colectiva, etc. Agricultura, Ganadería, etc. FOS/FOT, etc.
ELEMENTOS DE GESTIÓN	Planificación Derivada Derecho de preferencia Reserva de tierras Perímetros de actuación	PAIs, Planes Parciales, Planes Sectoriales, etc.

Homogenización

Un segundo paso para facilitar la integración de los instrumentos, será homogenizarlos sintácticamente y semánticamente, es decir, homogenizar los conceptos de ordenamiento territorial que se manejen para cada uno de esos componentes y sus distintas determinaciones. Esto permitirá contar con reglas de juego claras que aportarán a la interpretación y la interoperabilidad de la información geográfica referida al ordenamiento territorial.

Homogeneización sintáctica y semántica

Una vez homogenizada la estructura de datos, la manera de facilitar la integración de los instrumentos de ordenamiento territorial es homogenizarlos sintácticamente y semánticamente.

Para la caracterización y descripción de las temáticas y sus clases se ha tenido en cuenta las definiciones establecidas en la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Además, se agregan definiciones que surgen del camino recorrido por las Intendencias Departamentales y de la unificación de criterios volcados en los distintos Instrumentos.

A través de la información proporcionada por el Inventario Nacional de Ordenamiento Territorial, se ha procedido a la homogenización de la nomenclatura y a la asignación de descripciones.

Homogenización de la representación gráfica

Para facilitar la comprensión y fácil identificación de las determinaciones aprobadas con cada Instrumento se propone la utilización de una simbología común para la representación de la información geográfica.

Son múltiples los actores productores de cartografía en distintos formatos que representan datos vinculados a la normativa de ordenamiento territorial, cada uno de los cuales utiliza una simbología o gama de colores diferente para representar leyendas en ocasiones comunes.

Es así que se propone una simbología para cada componente y determinación normativa, con la intención de aproximarnos a la unificación de criterios en la cartografía referida al ordenamiento del territorio.

Como propuesta se asigna un color, trama y/o código alfanumérico para cada determinación de los Instrumentos de OT.

Generalmente, se asignan diferentes colores a los componentes representados y se complementan con tramas para diferenciar subcategorías o atributos complementarios de las mismas. Un código alfanumérico se ha propuesto con la intención de facilitar la distinción entre colores, que en ocasiones puede resultar complicado cuando se utilizan gamas con tonalidades parecidas. Así, identificando las celdas o polígonos representados mediante el código, su localización en la leyenda se hace más simple y rápida para el observador.

Esta propuesta pretende ser lo más sencilla e intuitiva posible, para facilitar su aplicación y comprensión por parte de los usuarios.

A continuación se presentan tres tablas según los grupos definidos, con la estructura, descripción y expresión de los componentes y sus subcategorías que representan posibles determinaciones normativas de los instrumentos. Los listados presentados no son taxativos.

Elementos de Ordenamiento General o Estructurante

Nombre	Descripción	Cod	Geometría	Color + código (con transparencia)	RGB
Ambito de Aplicación	Delimitación del territorio donde aplica el instrumento.	AA	pg		(21/116/273)
CATEGORIZACIÓN DEL SUELO					
SUELO URBANO	Áreas de territorio de los centros poblados, fraccionadas, con las infraestructuras y servicios en forma regular y total, así como aquellas áreas fraccionadas parcialmente urbanizadas en las que los instrumentos de ordenamiento territorial pretenden mantener o consolidar el proceso de urbanización.	U	pg		(216/21/20)
Suelo Urbano Consolidado	Áreas urbanizadas dotadas al menos de redes de agua potable, drenaje de aguas pluviales, red vial pavimentada, evacuación de aguas servidas, energía eléctrica y alumbrado público; todo ello en calidad y proporción adecuada a las necesidades de los usos a que deban destinarse las parcelas.	UC	pg		(192/0/0)
Suelo Urbano no Consolidado	Áreas en las que aún existiendo un mínimo de redes de infraestructuras, las mismas no sean suficientes para dar servicio a los usos previstos por el instrumento.	UNC	pg		(192/80/77)
SUELO SUBURBANO	Áreas de suelo constituidas por enclaves con usos, actividades e instalaciones de tipo urbano o zonas en que éstas predominen, dispersos en el territorio o contiguos a los centros poblados, según lo establezcan los instrumentos de ordenamiento territorial.	SU	pg		(231/88/19)
Suelo suburbano residencial	Suelo suburbano con instalaciones y construcciones residenciales.	SUR	pg		(226/107/10)
Suelo suburbano de preferencia turístico	Suelo suburbano con instalaciones y construcciones turísticas.	SUT	pg		(153/0/153)
Suelo suburbano de preferencia industrial	Suelo suburbano con instalaciones y construcciones industriales.	SUI	pg		(83/141/213)

Suelo SU de preferencia industrial de bajo riesgo	Suelo suburbano con instalaciones y construcciones industriales de bajo riesgo.	SUI-br	pg	SUI-br	(83/141/213)
Suelo SU de preferencia industrial de alto riesgo	Suelo suburbano con instalaciones y construcciones industriales de alto riesgo.	SUI-ar	pg	SUI-ar	(83/141/213)
Suelo suburbano de preferencia comercial	Suelo suburbano con instalaciones y construcciones comerciales.	SUC	pg		(75/92/198)
Suelo suburbano de preferencia servicios	Suelo suburbano con instalaciones y construcciones de servicio.	SUS	pg		(191/191/191)
Suelo SU de preferencia servicios Deportivos	Suelo suburbano con instalaciones y construcciones deportivas.	SUS-d	pg	SUS-d	(191/191/191)
Suelo SU de preferencia servicios Logísticos	Suelo suburbano con instalaciones y construcciones logísticas o similares.	SUS-l	pg	SUS-l	(191/191/191)
Suelo SU de preferencia servicios Turísticos	Suelo suburbano con instalaciones y construcciones de servicio al turismo.	SUS-t	pg	SUS-t	(191/191/191)
Suelo SU de preferencia servicios Socioculturales	Suelo suburbano con instalaciones y construcciones socioculturales.	SUS-sc	pg	SUS-sc	(191/191/191)
SUELO RURAL	Áreas de territorio rurales, quedan excluidos de todo proceso de urbanización, de fraccionamiento con propósito residencial y comprendidos en toda otra limitación que establezcan los instrumentos.	R	pg		(61/159/19)
Suelo Rural Productivo	Áreas de territorio cuyo destino principal sea la actividad agraria, pecuaria, forestal o similar, minera o extractiva, o las que los instrumentos de ordenamiento territorial establezcan para asegurar la disponibilidad de suelo productivo y áreas en que éste predomine o con aptitud para ello.	RP	pg		(0/102/0)
Suelo Rural Natural	Áreas de territorio protegido con el fin de mantener el medio natural, la biodiversidad o proteger el paisaje u otros valores patrimoniales, ambientales o espaciales. Podrá comprender, asimismo, el álveo de las lagunas, lagos, embalses y cursos de agua del dominio público o fiscal, del mar territorial y las fajas de defensa de costa.	RN	pg		(146/208/80)
Suelo Rural Natural Protegido	Áreas de territorio protegido con el fin de mantener el medio natural o la biodiversidad. Podrá comprender, asimismo, el álveo de las lagunas, lagos, embalses y cursos de agua del dominio público o fiscal, del mar territorial y las fajas de defensa de costa.	RN-pr	pg	RN-pr	(146/208/80)

Suelo Rural Natural Patrimonial	Áreas de territorio protegido con el fin de proteger valores patrimoniales.	RN-pa	pg	RN-pa	(146/208/80)
Suelo Rural Natural Sitio Arqueopaleontológico	Áreas de territorio protegido con el fin de proteger valores patrimoniales.	RN-sap	pg	RN-sap	(146/208/80)

ATRIBUTO DE POTENCIALMENTE TRANSFORMABLE

SUELO POTENCIALMENTE TRANSFORMABLE	Se aplica a la Categorización del Suelo, generando este una nueva subdivisión a la categorización anterior.	PT	pg		(255/255/255)
Suelo PT a urbano		PT-u	pg	PT-u	(216/21/20)
Suelo PT a suburbano		PT-su	pg	PT-su	(231/88/19)
Suelo PT a rural productivo		PT-rp	pg	PT-rp	(0/102/0)
Suelo PT a rural natural		PT-rn	pg	PT-rn	(146/208/80)

ZONIFICACION DE USOS DEL SUELO

Residencial		RE	pg		(192/0/0)
Ambiental		AM	pg		(244/238/0)
Primario		PR	pg		(146/208/80)
Comunitario		TU	pg		(75/92/198)
Industrial y de almacenamiento		IN	pg		(0/112/192)
Turístico		CO	pg		(112/48/160)
Terciario		TE	pg		(204/0/204)
Infraestructuras		IE	pg		(128/128/128)

ELEMENTOS ESTRUCTURANTES

INFRAESTRUCTURA VIARIA

Red Vial Nacional	Ruta Primaria / Ruta Secundaria	IV-n	pl		(230/0/0)
Red Vial Departamental		IV-d	pl		(130/130/130)
Vías ferroviarias		IVF	pl		(130/130/130)

EQUIPAMIENTOS PÚBLICOS

Escuelas		EP-e	pt		(0/0/0)
Liceos		EP-l	pt		(230/0/0)
Educación Terciaria		EP-t	pt		(79/129/189)
Servicios de Salud		EP-s	pt	G	(38/115/0)
Comisarias		EP-c	pt		(0/0/0)

Puertos		EP-p	pt	∩	(0/0/0)
Industria		EP-i	pt	∪	(0/0/0)
Area deportiva		EP-d	pt	∅	(0/0/0)
Iglesia		EP-g	pt	∩̂	(0/0/0)
Cementerio		EP-m	pt	∪̂	(0/0/0)
REDES					
Saneamiento		RS	pl	-----	(178/178/178)
Líneas de tensión		RT	pl	AT →	(230/0/169)
ESPACIOS LIBRES					
Plazas		EL-p	pg		(198/215/158)
Canteros		EL-c	pg		(198/215/158)
ÁREAS PATRIMONIALES					
Naturales		AP-n	pg		(198/215/158)
Culturales		AP-c	pg		(230/0/0)
ÁREAS DE RESERVA					
Vivienda de interés social		AR-v	pg		(247/150/70)
Proyectos operativos		AR-p	pg		(0/112/192)

Elementos de Ordenamiento Pormenorizado

Nombre	Descripción	Cod	Geometría	Color (con transparencia)	RGB
ZONIFICACIÓN PORMENORIZADA DEL SUELO					
RESIDENCIAL		RE	pg		(192/0/0)
Vivienda		RE-v	pg	RE-v	(192/0/0)
Vivienda Colectiva		RE-c	pg	RE-c	(192/0/0)
AMBIENTAL		AM	pg		
Conservación ambiental		AM-c	pg	AM-c	(244/238/0)
Mejora ambiental		AM-m	pg	AM-m	(244/238/0)
Monte Nativo		AM-mn	pg	AM-mn	(38/115/0)
PRIMARIO		PR	pg		(146/208/80)
Ganadería		PR-g	pg	PR-g	(165/245/122)
Forestal		PR-f	pg	PR-f	(56/168/0)

Agricultura		PR-a	pg	PR-a	(230/153/0)
Pesca y acuicultura		PR-p	pg	PR-p	(0/169/230)
Extractivo minero		PR-m	pg	PR-m	(52/52/52)
COMUNITARIO		CO	pg		(75/92/198)
Esparcimiento en espacios públicos		CO-ep	pg	CO-ep	(75/92/198)
Enseñanza		CO-e	pg/pt	CO-e	(75/92/198)
Deportivo		CO-d	pg/pt	CO-d	(75/92/198)
Salud		CO-s	pg/pt	CO-s	(75/92/198)
Administrativo		CO-a	pg/pt	CO-a	(75/92/198)
Seguridad y protección ciudadana		CO-p	pg/pt	CO-p	(75/92/198)
INDUSTRIAL		IN	pg/pt		(0,112,192)
Industrial		IN-i	pg/pt	IN-i	(0,112,192)
Almacenamiento		IN-a	pg/pt	IN-a	(0,112,192)
TURÍSTICO		TU	pg/pt		(112/48/160)
Turístico hotelero		TU-h	pg/pt	TU-h	(112/48/160)
Turismo rural		TU-r	pg/pt	TU-r	(112/48/160)
Campamento de turismo		TU-c	pg/pt	TU-c	(112/48/160)
TERCIARIO		TE	pg/pt		(204/0/204)
Uso comercial		TE-c	pg/pt	TE-c	(204/0/204)
Oficina		TE-o	pg/pt	TE-o	(204/0/204)
Hostelería y restauración		TE-h	pg/pt	TE-h	(204/0/204)
Recreativo, ocio y espectáculos		TE-r	pg/pt	TE-r	(204/0/204)
Servicios personales		TE-s	pg/pt	TE-s	(204/0/204)
INFRAESTRUCTURAS		IE-tc	pl		(127/127/127)
Transporte o comunicaciones		IE	pl	IE-tc	(127/127/127)
Infraestructuras hidráulicas		IE-h	pl	IE-h	(127/127/127)
Energía		IE-e	pl	IE-e	(127/127/127)
Telecomunicaciones		IE-t	pl	IE-t	(127/127/127)
Residuos		IE-r	pg	IE-r	(127/127/127)

EDIFICACIONES					
Superficie		SUP	pg	SUP	
Tamaño mínimo del predio		TMIN	pg	TMIN	
FOS		FOS	pg	FOS	
FOT		FOT	pg	FOT	
Frente		FRE	pg	FRE	
Retiros		RET	pg	RET	
VARIOS					
Fuera de Ordenamiento		FO		FO	

Elementos de Gestión

Nombre	Descripción	Cod	Geometría	Color + código (con transparencia)	RGB
Derecho de preferencia		DPREF	pg		(155/187/89)
Reserva de tierras		REST	pg		(192/80/77)
Perímetros de actuación		PACT	pg		(79/129/189)
PLANIFICACIÓN DERIVADA o COMPLEMENTARIA					
PAIs	Ámbito de los Programas de Actuación Integrada	PAI	pg		(247/150/70)
Planes Sectoriales	Ámbito de Planes Sectoriales	PSECT	pg		(75/172/198)
Planes Parciales	Ámbito de Planes Parciales	PPARC	pg		(128/100/162)

Integración a sistemas de información geográfica

A nivel internacional, la modernización de la gestión del territorio tiene como principal requisito el uso de Sistemas de Información Geográfica ya que integran herramientas de gestión eficientes. Para ello el punto de partida es contar con datos sistematizados e integrados a bases de datos geográficas, que permitan el uso y mantenimiento de los mismos y simplifiquen las tareas de gestión.

Si las determinaciones del ordenamiento y los valores que pueden adoptar son unívocamente interpretables y coherentes entre sí, podrán conformarse en una Base de Datos Geográfica (BDG) con datos adecuadamente estructurados. La BDG que construyamos se referirá a un ámbito de aplicación concreto, objeto de planeamiento y los datos que la conforman serán los valores que el Instrumento establezca para las determinaciones que, adecuadamente estructuradas, se decida integrar al mismo.

Para ello se definen algunos aspectos técnicos a tener en cuenta:

Cartografía Base

La base cartográfica para la generación de datos será el Conjunto de Datos Provisorio aportado por la Infraestructura de Datos Espaciales de Uruguay (IDEuy), accesible desde el portal ide.uy que consta de lo siguiente:

- Cartografía digital 1:50.000 con cobertura de todo el país.
- Cartografía digital de localidades de más de 3.000 habitantes 1:10.000.
- Cartografía digital de la Intendencia de Montevideo.
- Imágenes satelitales Landsat con cobertura de todo el país.
- Modelo Digital de Terreno 30m.

Sistema de Referencia Espacial

El Sistema de Referencia Espacial a utilizar será el del Conjunto de Datos Provisorio puesto a disposición por la IDEuy:

Parámetro	Valores
Elipsoide	WGS84
Sistema cartográfico de representación	UTM
Huso	21S (extendido)

El formato de archivo a utilizar será preferentemente el shapefile. Comprende un conjunto de al menos tres ficheros con extensiones SHP, DBF y SHX. Las coordenadas empleadas en los shape files, se representarán en sistema bidimensional cartesiano de coordenadas X, Y con proyección UTM expresadas en metros, con una resolución mínima de un centímetro.

Bibliografía consultada:

CHILE. MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS. Guía Básica para la confección de Cartografía Temática en el MOP. Santiago de Chile: MTOP, 2011. Disponible en: http://www.dirplan.cl/sit/acercadesitmop/Documents/Guia_Cartografia_MOP_v2.pdf
Fecha de consulta: 20/06/2014

ELENA VALENZUELA LASSALETTA. Aproximación a la normalización de la simbología del sistema de información geográfica (SIG) de la cartografía bionómica de las reservas marinas. Proyecto Fin de Master en Espacios Naturales Protegidos. Madrid: Fundación Interuniversitaria Fernando González Bernáldez para los Espacios Naturales, 2012. Disponible en: <http://www.uam.es/otros/fungobe/doc/valenzuela2011sigreservasmarinas.pdf>
Fecha de consulta: 20/06/2014

ESPAÑA, GOBIERNO DE CANARIAS. DECRETO 55/2006, de 9 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimientos de los instrumentos de ordenación del sistema de planeamiento de Canarias. Artículo 76: Normas Técnicas del Planeamiento Urbanístico sobre la Sistematización Informática del Planeamiento Urbanístico. Canarias: Gobierno, 2006. Disponible en: <http://www.gobcan.es/boc/2006/104/boc-2006-104-001.pdf>
Fecha de consulta: 20/06/2014

XAVIER ADSUARA, LUIS ZARRALUQUI, ESTHER RIVERO Y PEDRO SOSA. Criterios generales para la integración del planeamiento urbanístico y territorial en un Sistema de Información Territorial. En: Ciudad y territorio: Estudios territoriales (124) : 183-208, 2000. ISSN: 1133-4762

NORMALIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN BIBLIOGRÁFICA

En los Instrumentos de Ordenamiento Territorial se incluyen datos o informaciones que son emanados de otros documentos o estudios. Todas las ideas tomadas de otros autores, así como mapas, gráficos o dibujos extraídos de otras obras deben ser citados, y de tal manera, reconocer la responsabilidad y aporte de tales creadores en la producción de ese conocimiento.

Citar un texto sin reconocer su autoría no solo implica una falta de consideración hacia el autor sino también un plagio, una actividad que tiene consecuencias legales. La diferencia entre la cita y la referencia bibliográfica radica en su función y en la cantidad de datos identificatorios del documento.

La **cita bibliográfica** está dentro del texto e indica con pocos datos, por ejemplo el apellido del autor y el año de edición del documento, de dónde proviene la idea o el texto citado.

Ejemplo:

“... en los barrios de áreas centrales el porcentaje de pobres llega al 11-12%, menos de la mitad de la media montevideana, y la cuarta o quinta parte del correspondiente a barrios periféricos como Casavalle o La Paloma o a la zona rural del Departamento (Espíndola y Leal, 2007).”

Tomado de: NAHOUM, Benjamín. Pobres y zonas centrales: problema y solución. En: Revista Vivienda Popular. Post 25; 2 (20): 50-57, set. 2010.

La **referencia bibliográfica** aparece como nota a pie de página, al final del capítulo o del documento y lleva todos los elementos identificatorios del documento.

Ejemplo:

“ESPÍNDOLA, F. y LEAL, G. ¿En qué barrios de Montevideo se redujo la pobreza y la indigencia? El territorio como factor que también explica el acceso a las oportunidades. Observatorio Montevideo de Inclusión Social. Tercer informe de coyuntura social. Montevideo: El Abrojo; IMM, 2007. Montevideo. 13 p.”

A continuación se detallarán los **elementos identificatorios mínimos de una referencia bibliográfica** de acuerdo a las normas ISO (International Organization for Standardization) 690 y 690-2.

Las normas ISO pueden ser utilizadas en cualquier área de estudio. Hay otras normas que son específicas para determinadas áreas científicas: APA (que se utiliza, en general, para el área de Ciencias Sociales) o de Vancouver (para el área biomédica).

Para la realización de las referencias bibliográficas se toman los datos de la fuente principal de información que es el documento mismo. Se pueden añadir elementos que no aparezcan en el documento, con el fin de completar la información. Estos elementos deberán ir entre corchetes [].

Siempre deberán aparecer por orden alfabético de autor, sin importar el formato en que se encuentre la información (libros, artículos de revistas, tesis, etc.).

Si existen varias citas del mismo autor, se ordenarán de forma cronológica descendente (desde la más reciente hasta la más antigua).

Tipos de documentos

Libros

Para los libros en formato papel los elementos que deben estar presentes y el orden son los siguientes:

1º Autor.

2º Título de la publicación.

3º Edición.

4º Lugar de publicación.

5º Editorial.

6º Año de publicación.

7º Paginación.

8º ISBN (Número internacional normalizado para libros).

Si esos documentos se encontrasen en línea o en formato digital, se agregarían dos elementos a los anteriores: la dirección Web y la fecha de consulta.

Ejemplo:

URUGUAY. MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE. DIRECCIÓN NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL. Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Ley 18.308 de 18/06/2008, Ley 18.367 de 10/10/2008, Ley 18.719 de 27/12/2010, Ley 18.834 de 04/10/2011, Ley 18.996 de 07/11/2012, Ley 19.044 de 26/12/2012 y Ley 19.149 de 24/10/2013. 4º ed. Montevideo: DINOT, 2014. 58 p.

ISBN: 978-9974-658-00-4

Disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18308&Anchor>

Fecha de consulta: 05/02/2014

Revista

En el caso que se requiera citar una revista en formato papel, se tomarán los ítems siguientes y en ese orden:

1º Autor (es) del artículo.

2º Título del artículo.

3º Título de la revista (en letra cursiva o subrayada).

- 4º Volumen (cuando la revista lo incluye).
- 5º Número (anotar entre paréntesis).
- 6º Paginación (precedida de dos puntos).
- 7º Fecha.
- 8º ISSN (Número internacional normalizado para Revistas).

Como en el caso anterior, si estuviese en formato digital, se agregarían la fecha de consulta y la dirección Web.

Ejemplo:

FERNÁNDEZ GÜELL, José Miguel. Recuperación de los estudios del futuro a través de la prospectiva territorial. En: Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales; 43(167): 11-32, 2011. ISSN: 1133-4762
Disponible en: http://oa.upm.es/11652/1/INVE_MEM_2011_106233.pdf
Fecha de consulta: 07/02/2014

Mapa

Si el documento al que se hace referencia es un mapa, se deben incluir los siguientes datos:

- 1º Autor (ya sea una institución o una persona) y título del mapa.
- 2º Contenido y medio (entre paréntesis rectos).
- 3º Número de la edición (excepto la primera).
- 4º Datos matemáticos (escala, proyecciones, etc.).
- 5º Lugar de publicación.
- 6º Editor.
- 7º Año de publicación.
- 8º Número de mapas, color, dimensión.

Ejemplo:

URUGUAY. SERVICIO GEOGRÁFICO MILITAR Los Cerrillos. [Carta]. 3ed. 1:50.000, Montevideo: SGM, nov. 1995.
1 hoja, color, 72 x 58 cm.

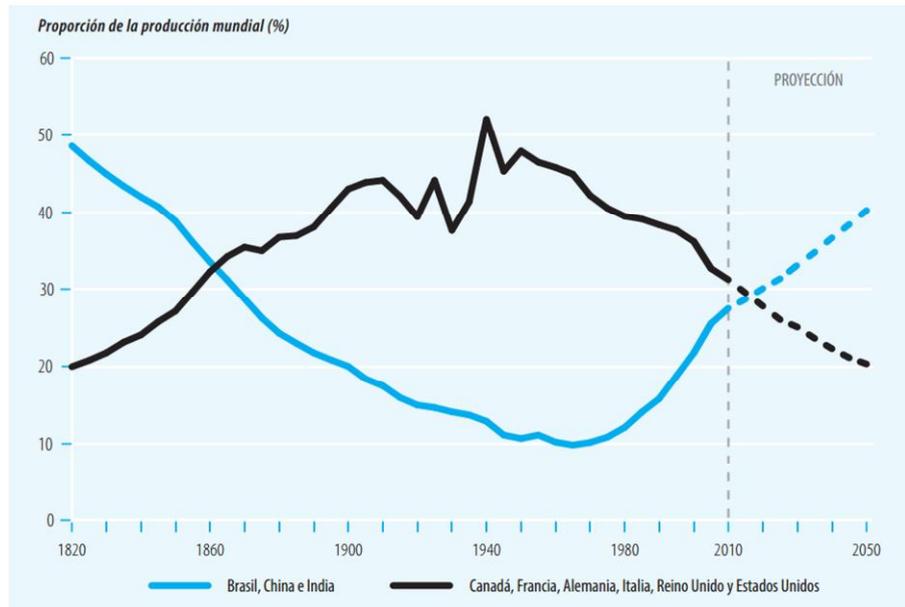
Figuras, cuadros y tablas

Deben indicarse los datos principales del documento de donde se extrajo la figura, cuadro o tabla y el título del mismo.

Ejemplo:

FIGURA 3

Se proyecta que Brasil, China e India combinados representarán el 40% de la producción mundial para 2050 (en 1950 representaban el 10%)



Nota: la producción se mide según la paridad del poder adquisitivo en dólares de 1990.

Fuente: interpolación realizada por la Oficina encargada del Informe de datos históricos de Maddison (2010), y proyecciones basadas en Pardee Center for International Futures (2013).

NACIONES UNIDAS. Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso. Nueva York: PNUD, 2013. Figura 3: “Se proyecta que Brasil, China e India representarán el 40% de la producción mundial para 2050”, p. 13

Para consultar la norma ISO 690 a texto completo, en inglés:

<http://www.medline.org.cn/attachment/201364/1370309271657.pdf>

Extracto de la misma norma, en español:

http://portal.uc3m.es/portal/page/portal/biblioteca/aprende_usar/como_citar_bibliografia#libros



Anexos

ANEXOS DE ORIENTACIONES PARA LA ELABORACIÓN DE PROGRAMAS DE ACTUACIÓN INTEGRADA

Anexo 1- Actividades vinculadas a la aplicación del Decreto 221/009 del 11 de mayo de 2009

Comunicación de inicio.

En esta etapa, se deberá comunicar al MVOTMA el inicio de la elaboración del IO-TDS. Los requisitos de presentación de esta iniciativa están descritos en el artículo 2 del Decreto 221/009 de 11 de mayo de 2009.

Esta Comunicación se realizará mediante OFICIO dirigido al Director Nacional de Medio Ambiente, el que se debe ingresar a través de la Mesa de Entrada de DINAMA, con toda la documentación en versión papel y digital.

En dicho OFICIO se dará cuenta del inicio del proceso de elaboración del Plan, indicando además la siguiente información:

- Entidad o jerarca responsable del proceso de elaboración o de la comunicación con el MVOTMA a los efectos del cumplimiento del Decreto 221/009 de 11 de mayo de 2009.
- Objetivo del PAI, que contenga la categoría a ser transformada y por lo tanto el uso futuro del suelo, cuando corresponda.
- Descripción preliminar de la Unidad Territorial.
- Descripción de los aspectos ambientales más relevantes.
- Identificación preliminar de los grupos y actores involucrados para ser tenidos en cuenta en las instancias de participación o consulta, además de los propietarios de los predios.

A partir del inicio de la elaboración de los avances de los instrumentos, los Gobiernos Departamentales podrán establecer fundadamente, como medida cautelar, la suspensión de las autorizaciones de usos, fraccionamientos, urbanización, construcción o demolición, en ámbitos territoriales estratégicos o de oportunidad. La suspensión cautelar se extinguirá, en todos los casos, con la aprobación definitiva del IOTDS.

Puesta de Manifiesto del Instrumento

Una vez elaborados el Documento de Avance del PAI (Memoria Informativa, Memoria de Ordenación y Planos de Ordenación) y el Informe Ambiental Estratégico, se deberá realizar la PUESTA DE MANIFIESTO de dichos Documentos (artículo 24 de Ley N° 18.308 de 18 de junio de 2008 y artículo 6 del Decreto 221/009 de 11 de mayo de 2009).

La **autoridad a cargo del proceso de elaboración del Instrumento**, dispondrá, mediante Resolución, realizar dicha Puesta de Manifiesto y remitir al MVOTMA el Documento de Avance y el IAE.

El envío al MVOTMA de esta documentación se hará mediante oficio dirigido al Director Nacional de Medio Ambiente, debiendo presentarse en Mesa de Entrada de DINAMA en versión papel y digital.

La Puesta de Manifiesto se realizará por un período no menor a 30 días corridos.

Aprobación Previa y Audiencia Pública

Una vez ajustados el Documento del PAI (Memoria de Información, Memoria de Ordenación, Memoria de Gestión, Memoria de Participación y Memoria Normativa) se deberá realizar la Aprobación Previa del proyecto de Instrumento (proyecto de Decreto), que dará lugar a la Audiencia Pública y Solicitud de informes a las instituciones públicas, entes y servicios descentralizados respecto a las incidencias territoriales (artículo 25 de la Ley N° 18.308 de 18 de junio de 2008 y artículo 7 de Decreto 221/009 de 11 de mayo de 2009).

La publicación de la Aprobación Previa determinará la suspensión de las autorizaciones en trámite de usos, fraccionamientos, urbanización, construcción o demolición en los ámbitos en que las nuevas determinaciones supongan modificación del régimen vigente. Esta suspensión se extinguirá con la aprobación definitiva del PAI.

Solicitud de Aprobación de la EAE e Informe de Correspondencia

De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 25 de la LOTDS, estos documentos deberán ingresar al MVOTMA solicitando Aprobación de Evaluación Ambiental Estratégica (artículo 8 Decreto 221/009 de 11 de mayo de 2009) e Informe de Correspondencia (artículo 15 de Decreto 221/009 de 11 de mayo de 2009).

La solicitud de Aprobación de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) ingresará por Mesa de Entrada de DINAMA, mediante Oficio dirigido al Director Nacional de Medio Ambiente, adjuntando los siguientes documentos en versión papel y digital:

- Memoria y planos informativos.
- Memoria y planos de ordenación.
- Memoria Normativa (Proyecto de Decreto).
- Memoria de Participación.
- Memoria de Gestión.
- Informe Ambiental Estratégico.

La solicitud de Informe de Correspondencia ingresará por Mesa de Entrada de DINOT, mediante Oficio dirigido al Director Nacional de Ordenamiento Territorial, adjuntando los siguientes documentos en versión papel y digital:

- Memoria y planos informativos.
- Memoria y planos de ordenación.
- Memoria Normativa (Proyecto de Decreto).
- Memoria de Participación.

- Memoria de Gestión.
- Informe Ambiental Estratégico.

Anexo 2- Documentos de los IOTDS

Memoria de información

A modo de sugerencia, se propone un índice que recoge los resultados de lo realizado en la etapa de análisis y diagnóstico territorial.

- Antecedentes y análisis de la planificación territorial y/o planes o normativas vigentes en el área y las condiciones derivadas de ellos.
- Análisis de las condiciones físico – naturales del ámbito de actuación y particularmente de la Unidad Territorial.
- Análisis de las condiciones físico – espaciales del ámbito de actuación y de la Unidad Territorial: vialidad, centralidades, equipamientos (educación, salud, entre otros), usos del suelo.
- Análisis de las características morfológicas: relieve, estructura predial de la Unidad Territorial.
- Relevamiento de las infraestructuras existentes: agua potable, saneamiento, energía eléctrica.
- Análisis del paisaje y patrimonio, si corresponde.
- Características socioeconómicas de la población del ámbito, en los aspectos cuantitativos y cualitativos.
- Valor inicial del mercado inmobiliario.

Cartografía

Se recomienda el uso de un Sistema de Información Geográfico, con el cual se elaborarán los siguientes planos, en una escala comprensible:

- Plano de ubicación de la Unidad Territorial en el ámbito de actuación.
- Plano de estructura predial y la topografía (puede constituir el plano base).
- Plano de usos del suelo existentes.
- Plano de la Estructura Territorial: Vialidad, Centralidades, Equipamientos (urbanos, salud, sociales, etc.), si corresponde.
- Planos de infraestructuras existentes.
- Plano de relevamiento de áreas naturales, sitios y/o inmuebles patrimoniales, si corresponde.
- Plano de los valores de suelo y/o dinámicas inmobiliarias.

Memoria de ordenación en el ámbito de actuación

Lineamientos generales de la propuesta

- Objetivos generales y específicos del PAI.
- Jerarquización vial.
- Previsión de Espacios Públicos y Equipamientos.
- Usos del Suelo.
- Propuesta de reparcelación y/o fraccionamiento.
- Propuesta de Infraestructura (agua, saneamiento, eléctrica) y propuesta de drenaje de pluviales.
- Normativa proyectada.
- Descripción del emprendimiento (plano síntesis).
- Informe Ambiental Estratégico.

Cartografía

- Plano de ubicación de la unidad territorial en el ámbito de actuación
- Plano de jerarquización vial.
- Plano de espacios públicos y/o libres.
- Plano de fraccionamiento y/o reparcelación, con curvas de nivel.
- Plano de usos de suelo propuesto.
- Plano síntesis de la propuesta.
- Perspectiva con la imagen final de desarrollo urbano.

Memoria de participación

En la misma se debe indicar la metodología utilizada, con detalle de las diferentes instancias, resultados obtenidos y el correspondiente análisis de los mismos.

Memoria normativa (Proyecto de Decreto)

Articulado Normativo que comprende todas las disposiciones emanadas del IOTDS. Incluye lo correspondiente a Categorización de Suelo (regulación del uso y ocupación de suelo del ámbito de aplicación, los límites precisos de cada categoría y sub-categorías, etc.). También debe detallar la vigencia y la forma de revisión del IOTDS, así como la especificación de aquellas determinaciones que se definan como no sustanciales (artículo 29 Ley N° 18.308).

Informe ambiental estratégico

El Informe Ambiental Estratégico debe presentar el desarrollo de la Evaluación Ambiental Estratégica, sus aportes y sus limitaciones. Su objetivo principal es facilitar la información para la participación de los actores locales. Debe explicitar los motivos

de las opciones tomadas con respecto a los objetivos de protección ambiental y los temas ambientalmente relevantes. Podrá ordenarse de acuerdo a los contenidos establecidos en el Decreto 221/009 de 11 de mayo de 2009.

ANEXO DE ORIENTACIONES PARA LA PRÁCTICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DURANTE EL PROCESO DE ELABORACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE

Metodología para el Mapeo de Actores

Mapear actores sociales es una técnica que permite identificar a todas las personas y organizaciones que pueden ser importantes para la planeación, el diseño, la implementación o la evaluación de un proyecto específico.

Esta técnica permite conocer de antemano aquellas personas que pueden apoyar la iniciativa e identificar aquellos otros posibles actores interesados en incorporarse a lo largo del proceso.

El mapeo de actores permite conocer las alianzas, los conflictos, los portavoces autorizados, y por ende, permite identificar mejor a las personas a las cuales haya que dirigirse en cada momento.

El mapeo de actores claves no solo consiste en sacar un listado de posibles actores de un territorio, sino conocer sus acciones, sus interacciones y los objetivos del por qué están en el territorio y su perspectivas en un futuro inmediato. Esta técnica es conocida también como Sociograma.

En un mapa de actores sociales se deben señalar a las personas, grupos y organizaciones que pueden afectar o verse afectadas por la propuesta, para luego clasificarlas de acuerdo a características importantes, como pueden ser: su influencia en la toma de decisiones, su interés en la problemática y la posición que podrían adoptar al respecto.

Los pasos a seguir para encontrar a las personas con quienes trabajaremos son, básicamente, tres: especificar el tema, identificar los actores y realizar el mapeo de actores.

Especificar el tema

Cuando se decide realizar una actividad con los actores que seleccionamos para trabajar, es conveniente informarles previamente las temáticas a tratar ese día. Un buen momento para la difusión de este contenido es la etapa previa a la actividad prevista, cuando los convocamos.

Identificar los actores

Para esto existen varias técnicas, una de ellas podría ser a través de la lluvia de ideas, entrevistas u observación participante, donde miembros del equipo identifican los actores claves. En esta etapa debemos tener en cuenta a quienes:

- Están siendo o podrían verse afectados por el problema.
- Podrían ser afectados por la propuesta de solución del problema presentada por el grupo.

- No están siendo directamente afectados pero podrían tener un interés en la propuesta.
- Poseen información, experiencia o recursos necesarios para formular e implementar la propuesta de política pública.
- Son necesarios para la adopción de la política pública.
- Son necesarios para la implementación de la política pública.
- Consideran que tienen derecho a estar involucrados en las decisiones relacionadas con el problema y la propuesta

El ejemplo anterior muestra ítems importantes a tener en cuenta, pero de ninguna manera pretende ser excluyente de otros encares a la hora de definir los actores a participar. Cabe señalar que ninguna de las técnicas sociales es extrapolable íntegramente, sino que siempre será adaptada a la demanda de cada taller en particular.

Otra forma de selección de actores es dejarlo libre y que participen todos, pero esta técnica requiere de una muy buena convocatoria para ser efectiva.

Es importante contar con un equipo técnico multidisciplinario por parte de la Intendencia para la elaboración de los Planes. Esto contribuirá en un mejor conocimiento de los actores.

Convocatoria

Como se expresa en las Orientaciones para la práctica de participación ciudadana durante el proceso de elaboración e implementación de los Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible es necesario comunicar de manera clara el conjunto de formulaciones elaboradas en el instrumento, objeto de análisis.

Una buena opción es, por ejemplo, comunicar sobre el encuentro por medio de la radio local, convocando a la ciudadanía para que concurra a plantear sus ideas y dudas.

Otro método puede ser el reparto de volantes en la vía pública anunciando, de manera simple, la actividad a desarrollarse y los temas que se tratarán en ella.

De no hacerse una correcta convocatoria lo que puede suceder es que los datos que recabemos no sean representativos de los problemas que los habitantes tienen.

Dependerá también de cuántos talleres pensemos realizar, la diversidad y cantidad de actores a seleccionar. Podemos convocar actores que representen a otros, como por ejemplo, organizaciones vecinales, instituciones públicas, Ongs, Rotary, etc.

Seguramente, cada localidad del país va a realizar su selección de actores de forma distinta, lo importante es tener claro qué es lo que pretendemos, qué es lo que queremos lograr con cada taller e involucrar a la mayor cantidad de actores posibles.

Taller

Luego de realizar la convocatoria, un factor importante es planificar cómo se posicio-

na el equipo técnico en el taller. Creemos que es útil y práctico llegar a la actividad con una propuesta clara sobre temas variados que pueden ser: sociales, ambientales, culturales, territoriales (infraestructura y servicios) y económicos.

Lo importante es facilitar el debate sobre los temas que llevemos preparados y que, a partir de la discusión, se generen insumos que aporten a la toma de decisiones. Seguramente, dentro de la dinámica grupal, se puede presentar algún problema que no teníamos previsto y sabremos canalizarlo. En caso de no tener la respuesta, lo correcto es tomar nota del problema y en la instancia de devolución responderlo o utilizar otras vías de comunicación.

La jornada de participación de taller puede realizarse de varias maneras: por equipos, por estaciones. Todo depende, en parte, de la cantidad de actores; la idea es generar equipos con suficientes integrantes para generar debates.

Puede ser enriquecedor para el trabajo grupal, la incorporación de técnicos del MVOTMA en el proceso sumando nuevas miradas al debate.

Si decidimos hacerlo por equipos buscaremos distintas profesiones, actividades laborales u organizaciones barriales evitando tener varios miembros de una misma institución juntos.

Estos talleres se pueden hacer estableciendo grupos que traten el mismo tema, con mapas en la mesa donde iremos territorializando los comentarios para una mejor visualización.

En el taller por estaciones se forman equipos con distintos temas a tratar, por ejemplo, uno trata infraestructuras, otro medio ambiente, otro los aspectos sociales. Luego, vamos rotando los grupos manteniendo los coordinadores. De esta manera vamos a lograr un producto donde cada grupo - además de ver cosas comunes - van a encontrar diferencias enriquecedoras para el trabajo final.

En los casos de proyectos muy concretos donde lo que nos interesa es el aporte de distintos técnicos, o actores especializados puede decidirse realizar preguntas a actores calificados, por medio de encuestas.

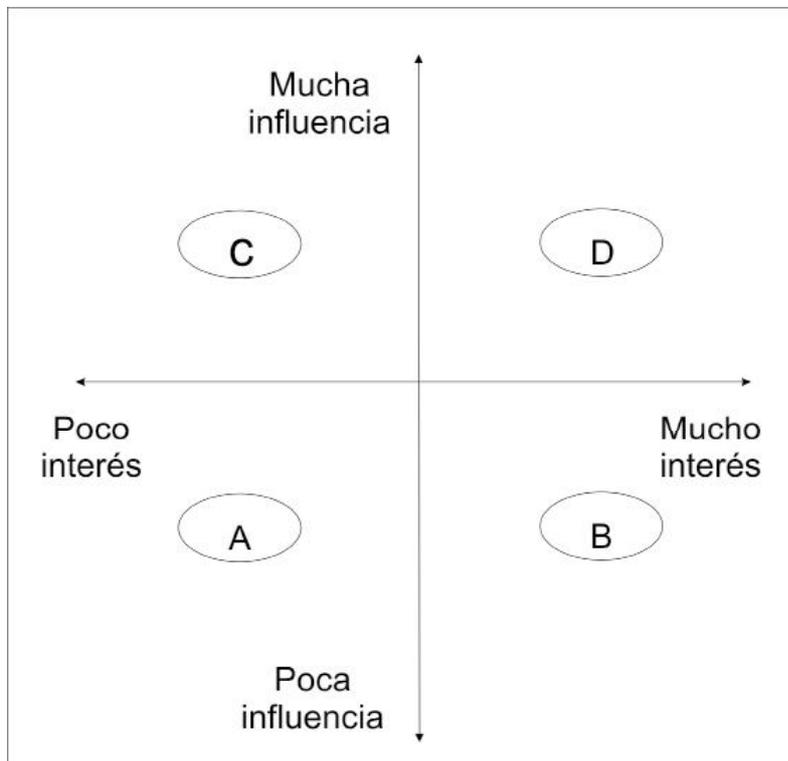
Mapear los actores

Existen muchas maneras de mapear los actores, incluso una propia que cada equipo puede realizar. En este trabajo se proponen dos alternativas que se pueden utilizar:

- **Mapa de intereses:** el propósito de esta técnica es organizar a los actores según los intereses que tengan en común. Esto les permitirá organizar estrategias dirigidas a construir alianzas que puedan orientarse hacia el apoyo de su propuesta.
- **Mapa de interés e influencia:** esta técnica es la que recomendamos utilizar en los procesos de elaboración de instrumentos de Ordenamiento Territorial. La aplicación de esta técnica permite organizar a los actores según su interés y su capacidad de incidir en la adopción de la propuesta que se está presentando. De esta manera, se podrá identificar cuáles son los actores a

los que deberemos darles prioridad en el diseño del plan de acción.

A continuación, presentamos una tabla explicativa y su elaboración:



Fuente: [www.changingminds.org /management/stakeholder](http://www.changingminds.org/management/stakeholder)

A) Los actores que se encuentren en este cuadrante son en los que deberemos invertir esfuerzos en menor medida.

B) En este cuadrante encontramos a los actores que por ejemplo requieran apoyo para movilizarse, es decir, para convertirse en actores con poder en esta situación. Es importante mantenerlos informados de los esfuerzos que se están realizando. Podrían ganar importancia a lo largo del proceso.

C) En el cuadrante C tenemos a los actores que debemos mantener "satisfechos", pues pueden ser útiles como fuentes de información y opiniones o para ayudar a movilizar a otros actores más directamente involucrados.

D) Finalmente quienes se encuentren en este cuadrante serán los actores a quienes debemos atraer abordo en la iniciativa.

Luego de la selección de los actores procedemos entonces al Mapeo de los mismos, donde podemos agruparlos en estos cuadrantes mostrados anteriormente, que pueden ser utilizados a la hora de hacer los grupos de trabajo, o si escogemos realizar entrevistas, de manera de no dejar nadie afuera.

Terminado el Taller, procedemos a la sistematización de los datos, a revisar las preguntas por escrito y a planear la estrategia de divulgación de la información que poseemos.

A continuación, presentamos dos formatos de selección de actores, a modo de ejemplo, los cuales pueden ser modificados dependiendo de lo que cada equipo considere.

Actores ²	Intereses	Posición						Interés					Influencia					
		Desconocida	Oposición activa	Oposición pasiva	Indeciso	Apoyo pasivo	Apoyo activo	Desconocido	Poco o ningún interés	Algún interés	Interés moderado	Mucho interés	El más interesado	Desconocida	Poca o ninguna influencia	Alguna influencia	Influencia moderada	Mucha influencia

Cuadro Fuente: Stakeholder Identification

GRUPO DE ACTORES SOCIALES	ACTOR	ROL EN EL PROYECTO	RELACIÓN PREDOMINANTE	JERARQUIZACIÓN DE SU PODER
Clasificación de los diferentes actores sociales en un espacio preciso	Conjunto de personas con intereses homogéneos que participan en un proyecto o propuesta	Funciones que desempeña cada actor y el objetivo que persigue con sus acciones	Se define como las relaciones de afinidad (confianza) frente a los opuestos (conflicto) 1. a favor 2. indiferente 3. en contra	Capacidad del actor de limitar o facilitar las acciones 1. alto 2. medio 3. bajo

Cuadro Fuente: Antonio Pozo Solís

Bibliografía consultada:

POZO SOLÍS, Antonio. Mapeo de actores sociales. Lima: s.n., 2007. 6 p.
Disponible en: http://intranet.catie.ac.cr/intranet/posgrado/SA-508/1_Los%20actores%20de%20un%20territorio/3%20Mapeo%20de%20actores%20sociales.pdf
Fecha de consulta: 24/07/2014

STRAKER, David. Stakeholder Mapping.
Disponible en:
http://changingminds.org/disciplines/change_management/stakeholder_change/stakeholder_mapping.htm
Fecha de consulta: 24/07/2014

TAPPELLA, E. El mapeo de Actores Claves, documento de trabajo del proyecto Efectos de la biodiversidad funcional sobre procesos ecosistémicos, servicios ecosistémicos y sustentabilidad en las Américas: un abordaje interdisciplinario. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba; Inter-American Institute for Global Change Research (IAI), 2007. 18 p.

ANEXOS DE ORIENTACIONES PARA LA ELABORACIÓN DE INDICADORES PARA EL SEGUIMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE DEL ÁMBITO DEPARTAMENTAL

Anexo 1

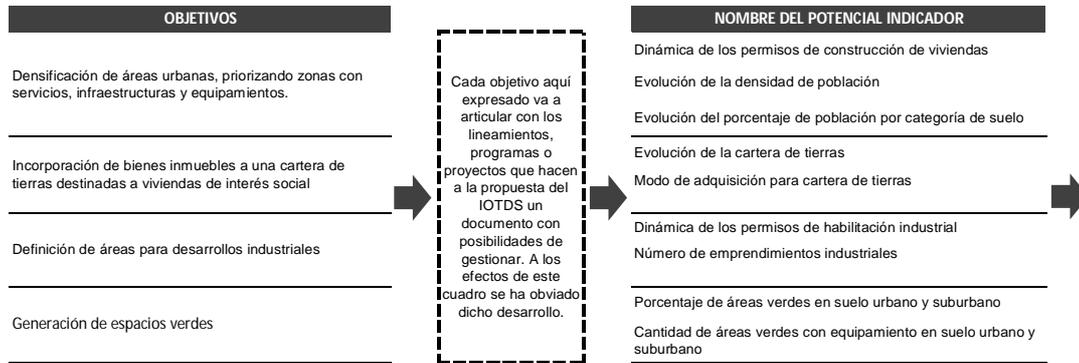
Ejemplo:

Se presenta, a modo de ejemplo, un caso ficticio que tiene como fin la aplicación de algunos componentes de la metodología propuesta.

Se parte de la premisa de que se está en proceso de elaboración de un Instrumento de Ordenamiento Territorial. Una de las preocupaciones del Gobierno Departamental y de la comunidad está ligada a la alta frecuencia de inundaciones en zonas pobladas en el ámbito de aplicación del Instrumento.

Anexo 2

Se presenta un cuadro con algunos objetivos que son comunes a varios IOTDS e indicadores sugeridos.



Anexo 3: Hoja Metodológica

CONTENIDO DE CADA UNO DE LOS CAMPOS DE LA HOJA METODOLÓGICA	
NOMBRE DEL INDICADOR	Nombre dado al indicador como forma de identificación, según la variable principal que informa. Se debe poner un nombre claro, conciso y neutral, evitando algún juicio de valor en cuanto a lo que se espera (por ejemplo: "aumentar...").
CAMPO	Subcampo CONTENIDO
OBJETIVO ESPECÍFICO DEL IOT	Objetivo expresado en el Instrumento de Ordenamiento Territorial al que se vincula el indicador.
LINEAMIENTO ESTRATÉGICO / PROGRAMA OPERATIVO DEL IOT	Lineamiento / programa expresado en el IOT que se vincula al Objetivo Específico.
DESCRIPCIÓN	Reseña sobre lo que informa el indicador, utilizando un lenguaje claro y simple.
RELEVANCIA	Importancia que tiene el indicador propuesto (finalidad, propósito, pertinencia). Se trata de conectar los contenidos del indicador con los principios o lineamientos estratégicos que está asociado o contribuye.
DEFINICIÓN	
Fórmula de cálculo	Enunciado que especifica las operaciones y procesamiento de variables que son necesarios para obtener el valor del indicador.
Definición de variables	Descripción de cada una de las variables involucradas en el indicador. Deben ser definidas con detalle, de forma de que no de lugar a interpretaciones equívocas.
Unidad	Unidad de medida del indicador.
LIMITACIONES	Identifica problemas en la capacidad que tiene el indicador en reflejar la situación real. Especifica qué cosas exactamente no estaría diciendo el indicador. Señala que otras dimensiones y dinámicas no pueden ser capturadas o vistas a partir del indicador.
ALCANCE GEOGRÁFICO	En los casos que corresponda se expresa el nivel territorial en el cual se mide el indicador: país, departamento, localidad, sección, segmento, cuenca, subcuenca u otros ámbitos de actuación territorial.
SERIE DE TIEMPO	Especifica períodos de tiempo para los cuales se ha medido el indicador.
FUENTE DE DATOS	Define la o las instituciones y áreas específicas que generan los datos o la información necesaria para la construcción del indicador y el tipo de fuente utilizada (censo, encuesta, registro administrativo, estación de monitoreo, estimación directa, otros). En el caso que corresponda se cita la publicación o sitio web donde se encuentra disponible.
AUTOR	Define la institución responsable de la construcción del indicador a partir de los datos básicos.
INFORMACIÓN ADICIONAL	Toda información relevante que contextualice, amplíe u ayude a orientar sobre su uso a los tomadores de decisión y/o al público en general.
Aclaraciones metodológicas	Precisa sobre la metodología utilizada, cuando corresponde. Por ejemplo, cambios a lo largo del tiempo en la forma de captura de la información de base.
Información bibliográfica	Informa sobre las referencias bibliográficas presentes en el indicador.
INDICADORES ASOCIADOS	Otros indicadores que complementan al indicador planteado.
RESULTADOS	
Interpretación de la evolución del indicador luego de su medición, en donde se detalla las implicancias y desafíos que muestra el comportamiento, y/o tendencia del indicador. Representación de resultados mediante: TABLA DE DATOS - REPRESENTACIÓN GRÁFICA - REPRESENTACIÓN CARTOGRÁFICA	
USO INTERNO	
Historial de la HM	Nombre y firma de los técnicos y áreas institucionales que son responsables del indicador. "Elaborada por", "Revisada por", "Validada por", "Cancelada por"
Fecha	Fecha de aprobación de la Hoja Metodológica del indicador.
Versión	Las Hojas Metodológicas sometidas a todo el proceso de elaboración, revisión y aprobación final tendrá la numeración 1 y las nuevas versiones incrementarán en una la numeración.
Requisitos para la obtención de los datos.	Coordinación requerida entre instituciones u otros aspectos necesarios para la obtención de los datos.
Periodicidad	Es el periodo de tiempo en que se actualiza el dato, por ejemplo: "anual", "semestral", "mensual", "quinquenal", "diario"
Aclaraciones operativas	Brinda mayor información en relación a la operatividad del indicador
Implementación	Informa sobre el estado actual de desarrollo en que se encuentra el indicador: "operativo", "en desarrollo", "conceptual"

EJEMPLO DE HM DEL INDICADOR: DINÁMICA DE LOS PERMISOS DE CONSTRUCCIÓN	
OBJETIVO ESPECÍFICO DEL IOT	Densificación del área central de la localidad
LINEAMIENTO ESTRATÉGICO / PROGRAMA OPERATIVO DEL IOT	En el área definida por las calles (...) se modifica la normativa permitiendo la construcción en altura.
DESCRIPCIÓN	Informa sobre el número de permisos de construcción de viviendas aprobados en el área considerada, establecida en el IOTDS.
RELEVANCIA	Permite verificar el efecto real de las medidas adoptadas para densificar el área a densificar prevista por el IOT
DEFINICIÓN	<p>Fórmula de cálculo Cantidad de permisos de construcción de viviendas otorgados en el área considerada.</p> <p>Definición de variables Cantidad de permisos de construcción: corresponde al número de permisos de construcción que ingresan y son aprobados por la Intendencia Departamental y que refieren a viviendas, individuales o colectivas. Área: establecida en el IOTDS.</p> <p>Unidad permisos</p>
LIMITACIONES	El indicador representa solo las construcciones formales quedando fuera del mismo, las construcciones de carácter informal.
ALCANCE GEOGRÁFICO	Área definida por el IOTDS
SERIE DE TIEMPO	2014 - 2015
FUENTE DE DATOS	Oficina de la Intendencia que otorga los permisos de construcción
AUTOR	
INFORMACIÓN ADICIONAL	<p>Aclaraciones metodológicas Para el año 2014 la información se obtiene directamente de los expedientes. A partir del año 2015 se utiliza el registro web que lleva la oficina que aporta el dato.</p> <p>Información bibliográfica</p>
INDICADORES ASOCIADOS	Este indicador se puede complementar con otros, permitiendo obtener mayor información: Variación de la población, Densidad de población.
RESULTADOS	
Tablas que contienen los datos obtenidos por año de los registros de permiso de construcción otorgados.	
Gráficas que representan la evolución de los permisos de construcción.	
Mapa que representa la localización de los permisos de construcción otorgados para viviendas.	
USO INTERNO	
Historial de la HM	Revisada por: AA Validada por: BB Cancelada por: CC
Fecha	14/12/2014
Versión	1
Requisitos para la obtención de los datos.	
Periodicidad	Anual
Aclaraciones operativas	
Implementación	conceptual

**GUÍAS PARA LA ELABORACIÓN DE INSTRUMENTOS DE
ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE**

