

0652  
URUd

DIRECTRICES NACIONALES DE  
ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y  
DESARROLLO

Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y  
Medio Ambiente

Documento Síntesis

Montevideo, 1997



0652  
URUd

1912  
1913  
1914  
1915  
1916  
1917  
1918  
1919  
1920  
1921  
1922  
1923  
1924  
1925  
1926  
1927  
1928  
1929  
1930  
1931  
1932  
1933  
1934  
1935  
1936  
1937  
1938  
1939  
1940  
1941  
1942  
1943  
1944  
1945  
1946  
1947  
1948  
1949  
1950  
1951  
1952  
1953  
1954  
1955  
1956  
1957  
1958  
1959  
1960  
1961  
1962  
1963  
1964  
1965  
1966  
1967  
1968  
1969  
1970  
1971  
1972  
1973  
1974  
1975  
1976  
1977  
1978  
1979  
1980  
1981  
1982  
1983  
1984  
1985  
1986  
1987  
1988  
1989  
1990  
1991  
1992  
1993  
1994  
1995  
1996  
1997  
1998  
1999  
2000  
2001  
2002  
2003  
2004  
2005  
2006  
2007  
2008  
2009  
2010  
2011  
2012  
2013  
2014  
2015  
2016  
2017  
2018  
2019  
2020  
2021  
2022  
2023  
2024  
2025  
2026  
2027  
2028  
2029  
2030  
2031  
2032  
2033  
2034  
2035  
2036  
2037  
2038  
2039  
2040  
2041  
2042  
2043  
2044  
2045  
2046  
2047  
2048  
2049  
2050  
2051  
2052  
2053  
2054  
2055  
2056  
2057  
2058  
2059  
2060  
2061  
2062  
2063  
2064  
2065  
2066  
2067  
2068  
2069  
2070  
2071  
2072  
2073  
2074  
2075  
2076  
2077  
2078  
2079  
2080  
2081  
2082  
2083  
2084  
2085  
2086  
2087  
2088  
2089  
2090  
2091  
2092  
2093  
2094  
2095  
2096  
2097  
2098  
2099  
2100

Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente:

**Sr. Juan Chiruchi**

Director Nacional de Ordenamiento Territorial:

**Dr. Ricardo Gorosito**

EQUIPO CONSULTOR

Coordinador: Arq. Federico Bervejillo

Dr. Alejandro Artucio

Ing. Lucas Facello

Ec. Ernesto González Posse

Lic. Ricardo Kraemer

Ec. Lourdes Manzur

Ing. Agr. Gustavo Sacco

Soc. Danilo Veiga

Arq. Cheung Koon Yim

COMISIÓN DE SEGUIMIENTO Y CONTROL

Ing. Agr. Miguel Petit

Subdirector Nacional de Ordenamiento Territorial

Arq. Rosana Tierno

Director de Gestión Municipal, DINOT



## SUMARIO

|   |    |
|---|----|
| 1. EL TERRITORIO NACIONAL COMO PROYECTO.....  | 4  |
| 1.1 Nuevos contextos y nuevos procesos .....  | 4  |
| 1.2 El Ordenamiento en un marco de Políticas Territoriales.....                             | 5  |
| 1.3 Oportunidad del Ordenamiento Territorial.....   | 6  |
| 1.4 Agenda de las Políticas Territoriales .....   | 7  |
| 1.5 Enfoque y modalidad del Ordenamiento .....  | 9  |
| 1.6 Estructura de las políticas territoriales.....  | 10 |
| 2. EL ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO EN EL MARCO DE LAS<br>POLÍTICAS SECTORIALES .....         | 13 |
| 2.1 Introducción.....   | 13 |
| 2.2 Desarrollo agropecuario y agroindustrial.....   | 13 |
| 2.3 Desarrollo urbano .....   | 15 |
| 2.4 Planificación y gestión del sistema de transporte .....                                 | 20 |
| 2.5 Políticas Territoriales para el desarrollo del turismo.....                             | 21 |
| 2.6 Gestión ambiental .....   | 23 |
| 2.7 Políticas sociales.....   | 24 |
| 3. EL ORDENAMIENTO EN LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO<br>TERRITORIAL .....                    | 26 |
| 3.1 Introducción: escalas del ordenamiento.....   | 26 |
| 3.2 El Ordenamiento en las Estrategias Regionales .....                                     | 29 |
| 4. LA RENOVACIÓN INSTITUCIONAL NECESARIA PARA IMPULSAR EL<br>ORDENAMIENTO TERRITORIAL ..... | 43 |
| 4.1 Introducción.....   | 43 |
| 4.2 Ámbitos de planificación y coordinación .....   | 44 |
| 4.3 Nuevas agencias de gestión territorial .....  | 47 |
| 4.4 Sistemas de apoyo.....  | 50 |
| 4.5 Hacia un debate nacional.....   | 52 |



# 1. EL TERRITORIO NACIONAL COMO PROYECTO

## **1.1 Nuevos contextos y nuevos procesos**

El Ordenamiento Territorial en el fin de siglo enfrenta un escenario cambiante en el nivel de su objeto (el territorio y los procesos territoriales) y en el nivel de sus sujetos (los gobiernos, las sociedades y los agentes privados).

Algunas coordenadas principales de estos cambios son las siguientes:

1. globalización de la economía;
2. impactos de la revolución tecnológica sobre las comunicaciones y el transporte;
3. procesos de reestructuración económico - productiva;
4. consolidación del modelo de apertura de la economía nacional;
5. creciente proceso de integración en el Mercosur;
6. reforma y modernización del estado y descentralización;
7. cambios culturales y nuevas pautas de consumo;
8. nueva movilidad de la población;
9. mayor protagonismo de los grandes proyectos;
10. mayor incidencia de la inversión extranjera.

El modelo de cambio que resulta de estas nuevas coordenadas tiene dos caras: por un lado se modifican las fuerzas que regulan los procesos graduales, acumulativos, y por otro emergen mutaciones radicales, imprevistas, transformaciones estructurales del territorio.

El OT está desafiado por estas dos vertientes: debe reconocer y conducir las nuevas tendencias graduales; y a la vez debe anticipar, promover y asimilar las mutaciones y los cambios estructurales.

Las nuevas tendencias y las mutaciones dan lugar a “nuevos territorios”, que desplazan o se superponen a los preexistentes. Como ejemplos de estos nuevos territorios pueden citarse las cadenas agroindustriales dinámicas (forestal, arroz, láctea), el sistema espacial del turismo internacional, y la metropolización del litoral suroeste. En estos y otros casos convergen:



1. nuevos tipos y dimensiones espacio-funcionales;
2. nuevos actores locales/regionales/transnacionales;
3. nuevas pautas de localización de las actividades;
4. nuevas lógicas espaciales, que tienden a privilegiar un territorio de redes y “archipiélagos” antes que un “territorio mosaico”;
5. nuevos modelos de financiación y gestión.

Uruguay está en el inicio de un nuevo ciclo de desarrollo territorial, cuyas reglas apenas se están conformando. La combinación de globalización, integración, revolución tecnológica, reestructuración productiva, reforma del estado y transformaciones culturales profundas configura un cuadro de fuerzas de altísima complejidad e incertidumbre. Los efectos territoriales conducen a una redefinición del potencial de desarrollo, la especialización productiva y la inserción global de las diversas regiones, microrregiones y áreas locales del país, en el marco de un Cono Sur que también se transforma en su conjunto.

Un rasgo central del nuevo ciclo territorial parece ser **una creciente desarticulación entre los procesos y componentes del espacio nacional**. En el futuro, cada componente espacio-funcional (ciudad, microrregión, cuenca productiva) se comportará acorde con su inserción diferencial en el escenario globalizado.

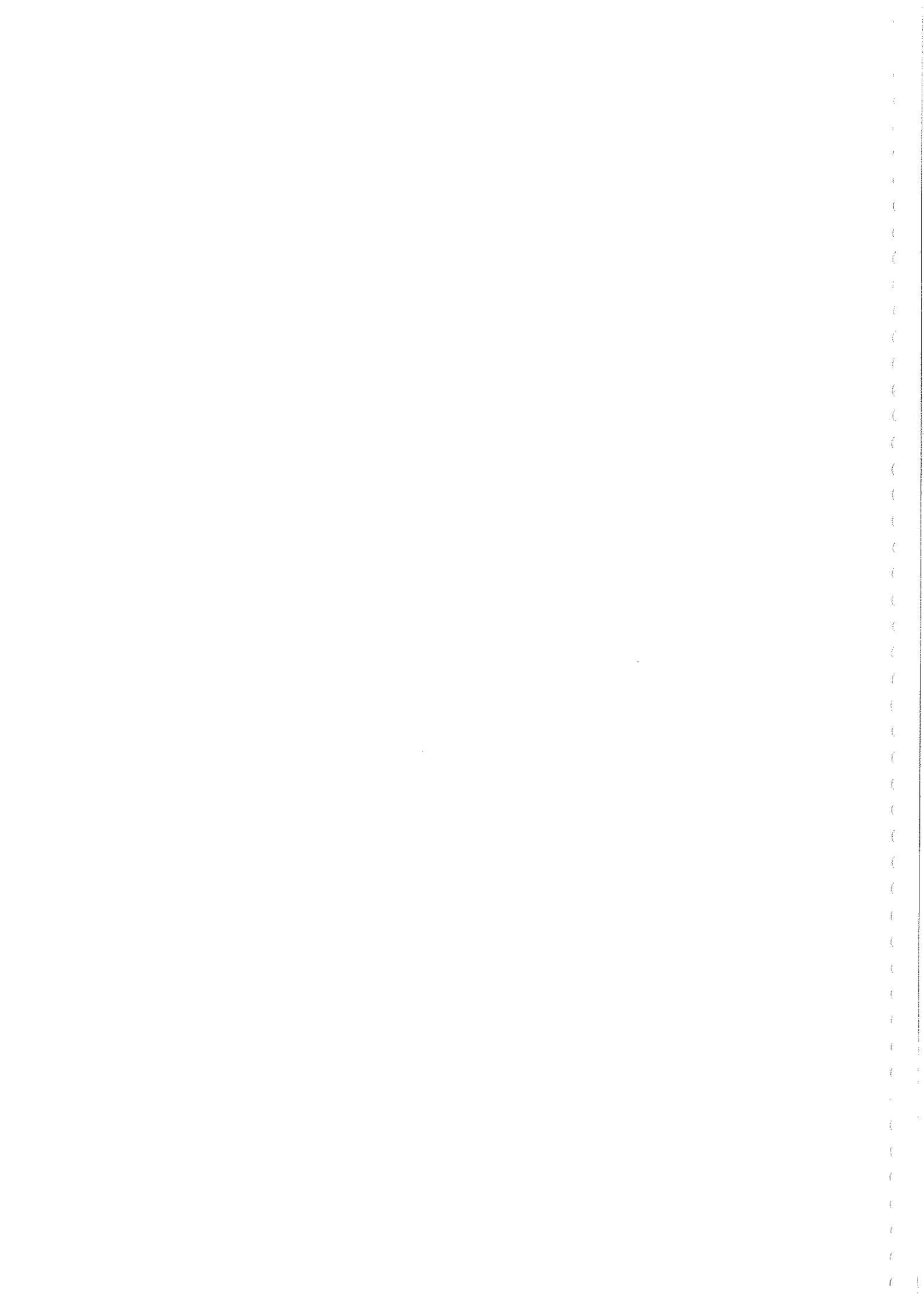
En este nuevo escenario debe intervenir el OT como una política de Estado que procura conducir los cambios hacia un modelo de desarrollo territorial integrado y sustentable.

## **1.2 El Ordenamiento en un marco de Políticas Territoriales**

La misión de las Políticas Territoriales es conducir las transformaciones del territorio en función de una estrategia de desarrollo nacional y, complementariamente, incorporar las especificidades regionales y locales en dicha estrategia de desarrollo nacional.

Las Políticas Territoriales comprenden las políticas de desarrollo regional y local y el ordenamiento del territorio.

|                                |   |   |
|--------------------------------|---|---|
| <b>POLÍTICAS TERRITORIALES</b> | <b>POLÍTICAS DE DESARROLLO REGIONAL Y LOCAL</b> | Promueven los procesos económicos y sociales de desarrollo en territorios subnacionales con visión integradora.                 |
|                                | <b>PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL</b>       | Regulan los usos rurales y urbanos del territorio y promueven su acondicionamiento material con visión de mediano y largo plazo |



En Uruguay, en los últimos decenios, las políticas públicas han carecido de metas territoriales explícitas y coordinadas. La Ley de creación del MVOTMA señala un nuevo punto de partida hacia la definición de verdaderas Políticas Territoriales. Estas, por definición, deberán promover la coordinación de las distintas políticas sectoriales en cada ámbito territorial, contribuyendo al desarrollo armónico a nivel nacional, regional, departamental y local. Las Políticas Territoriales deberán igualmente promover la integración de las estrategias departamentales, basada en la colaboración y coordinación entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Departamentales.

En consecuencia, el avance hacia las necesarias Políticas Territoriales Nacionales se apoya en dos movimientos complementarios:

- a) uno tendiente a incorporar la dimensión territorial en el propio diseño de las políticas sectoriales nacionales, fortaleciendo la coordinación desde el centro;
- b) y otro tendiente a elaborar estrategias territoriales integradas para el desarrollo de las distintas regiones, departamentos, microrregiones y localidades, promoviendo la coordinación desde cada territorio.

Las Políticas Territoriales atienden a la vez a objetivos de Ordenamiento y Desarrollo del territorio. Ambas dimensiones son inseparables. El ordenamiento considera al territorio desde diversos ángulos complementarios, que se corresponden con una visión integral del desarrollo:

1. *factor de crecimiento económico y competitividad;*
2. *ámbito de vida de la población y patrimonio cultural;*
3. *sistema de recursos naturales;*
4. *espacio político.*

### **1.3 Oportunidad del Ordenamiento Territorial**

Un conjunto de contribuciones específicas fundamentan la necesidad y oportunidad del OT como componente de las políticas territoriales para el desarrollo.

- i. **El OT contribuye al aumento de la eficacia y eficiencia de las políticas públicas** (macroeconómicas, sectoriales, de infraestructuras), mediante la previsión de efectos territoriales de las dichas políticas y la identificación oportuna de alternativas para evitar o reducir los posibles efectos negativos y potenciar los positivos. En segundo lugar, mediante la propuesta de un marco integrador para la coordinación intersectorial, promoviendo sinergias territoriales entre las acciones de distintos ministerios, entes, empresas públicas y gobiernos departamentales, y entre el sector público y los agentes privados (empresas) y sociales (la población involucrada).
- ii. **El OT contribuye a la eficiencia productiva y la competitividad de las empresas localizadas en el territorio nacional.** Productividad y competitividad dependen en gran medida de las cualidades del entorno en el cual se localizan las empresas: infraestructuras, equipamientos, recursos de todo tipo, servicios, etc. La buena práctica del OT, al promover la calidad del



territorio equipado como un factor productivo y competitivo, está en el interés directo de los actores económicos.

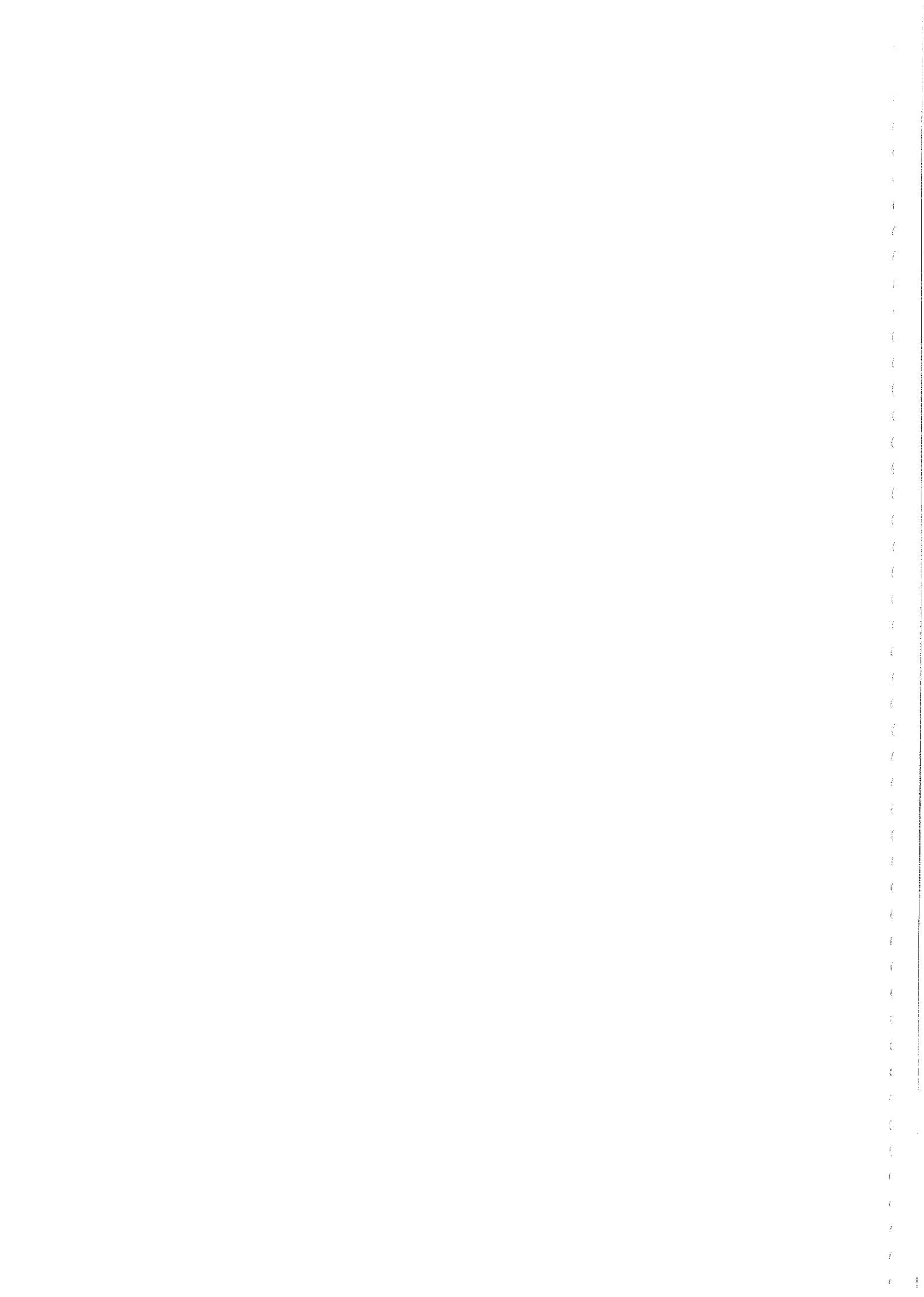
- iii. **La buena práctica del OT incentiva y orienta la inversión privada**, particularmente la referida a grandes proyectos, al crear contextos de menor incertidumbre que los caracterizados por la desregulación total de los usos y actividades territoriales. La ausencia de orientaciones y normas genera inseguridad para la inversión calificada, aún cuando en cortos plazos se perciba como favorable a cierto tipo de inversor.
- iv. **El OT contribuye a la sostenibilidad de los modos de desarrollo regionales y locales**. El OT contribuye a vincular los objetivos de sostenibilidad propios de las políticas ambientales con un proyecto de desarrollo para un territorio concreto. Es en el nivel de la planificación y gestión territorial que se articula el enfoque ambiental del medio físico natural con los enfoques económicos y sociales.
- v. **El OT contribuye a la cohesión e integración de la sociedad nacional**. El OT promueve una asignación equilibrada de oportunidades y prestaciones en el territorio, evitando los procesos de fragmentación y marginación socioespacial y promoviendo un desarrollo con equidad.
- vi. **El OT es necesario para reafirmar el pleno ejercicio de la soberanía sobre el territorio**. En un proceso de integración que modifica la significación de las fronteras, se requieren acciones decididas de OT para sustentar en el mediano y largo plazo el pleno ejercicio de la soberanía, evitando que la integración regional se acompañe de una desintegración nacional.
- vii. El OT como proceso participativo y como consenso organizado acerca de objetivos de largo plazo para el territorio, **contribuye a consolidar la gobernabilidad** en los niveles nacional, departamental y local.

## **1.4 Agenda de las Políticas Territoriales**

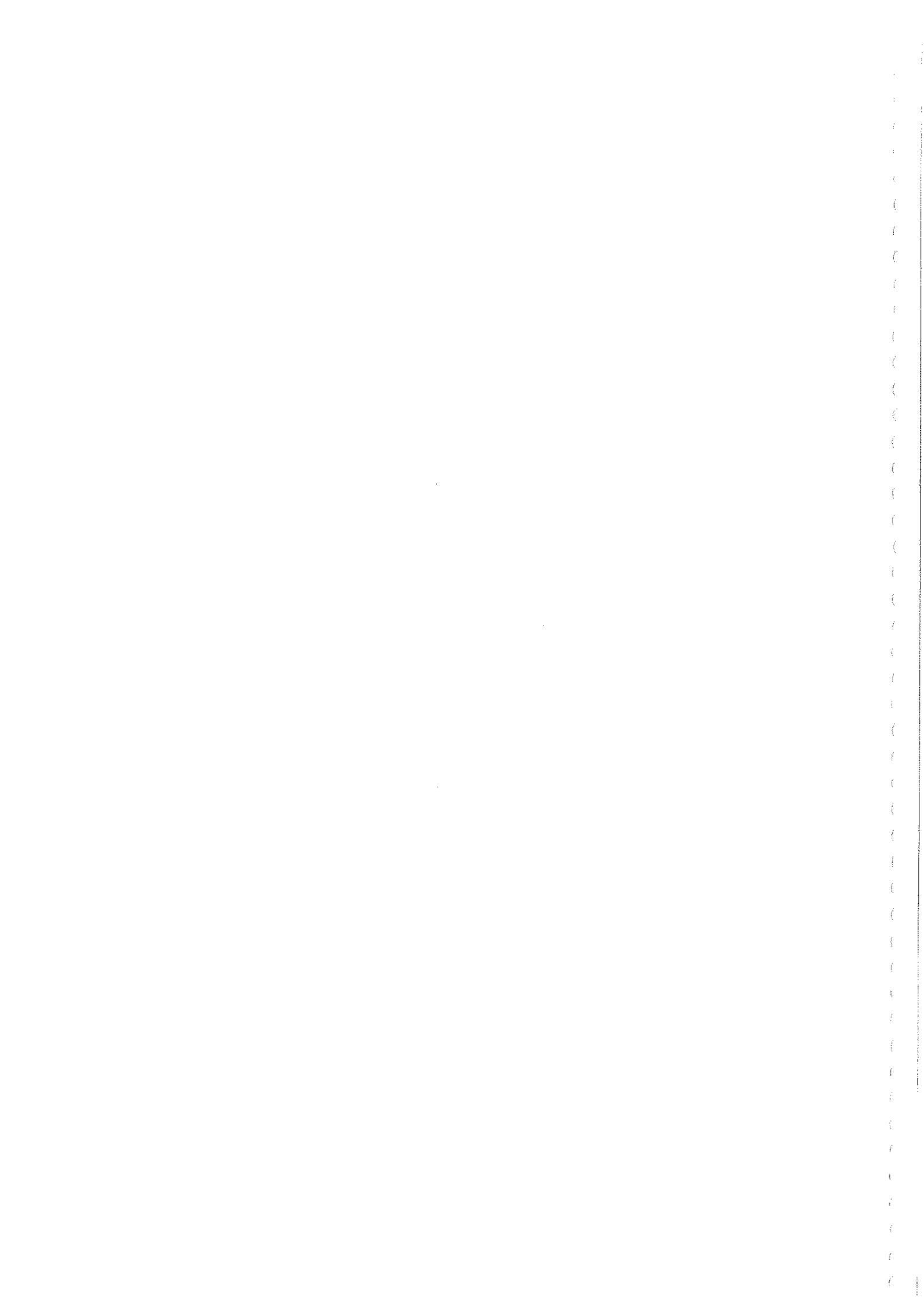
### **1.4.1 Los desafíos principales**

Los principales desafíos planteados a las políticas territoriales en el fin de siglo se pueden agrupar en cinco conjuntos, referidos a los objetivos más generales del desarrollo territorial.

1. **Conducir las nuevas dinámicas, ordenar y acondicionar los nuevos procesos sociales y productivos en favor de un desarrollo territorial armónico**. La buena respuesta a este desafío requiere la incorporación de la dimensión territorial en las políticas sectoriales.
  - + El impacto territorial de los nuevos dinamismos agroindustriales.
  - + La expansión y diversificación territorial de los usos turísticos.
  - + La localización y el impacto de las grandes infraestructuras, nodos y flujos del transporte regional.



- + Los nuevos procesos de metropolización y periurbanización.
  - + Las nuevas dinámicas del desarrollo urbano en las ciudades medias (cabeceras regionales y sistemas urbanos microrregionales).
- 2. Insertar competitivamente el país, sus ciudades y sus regiones en el nuevo contexto regional y mundial.** Este segundo desafío exige varias estrategias coordinadas en favor de la competitividad territorial.
- + La proyección de Montevideo como capital del Mercosur y metrópolis regional e internacional.
  - + La creciente internacionalización de la costa sur entre Colonia y Punta del Este.
  - + La participación del territorio nacional en el sistema de transporte integrado del Cono Sur.
  - + La consistencia y competitividad regional del complejo agroindustrial.
  - + El desarrollo de los territorios y las ciudades fronterizas, la promoción de los centros regionales transfronterizos.
- 3. Evitar la dualización y la fragmentación del territorio.** Promover oportunidades de desarrollo en las distintas regiones. Impulsar la articulación interna entre los grandes subespacios nacionales y dentro de ellos.
- + Descentralizar factores de crecimiento y desarrollo local a puntos estratégicos del territorio: actividad universitaria; funciones nodales del transporte regional; complejos de agroindustria; grandes proyectos turísticos.
  - + Integrar los nuevos dinamismos agroindustriales y turísticos en estrategias de desarrollo regional y local en el centro y noreste del país.
  - + Nuevas conectividades y centralidades en las áreas interiores.
  - + Un desarrollo sinérgico en la costa sur como corredor metropolitano - turístico - agroindustrial.
  - + Articular la costa sur con el territorio interior mediante nuevas conexiones y difusión de actividades.
  - + Un corredor fronterizo integrado en el litoral oeste.
  - + Estructurar las redes urbanas de la región fronteriza noreste.
- 4. Promover estrategias integradas para distintas trayectorias de desarrollo local y microrregional.**
- + Microrregiones con crisis del modo de desarrollo agropecuario o agroindustrial heredado.
  - + Centros urbanos con crisis industrial.
  - + Espacios de pecuaria extensiva tradicional, con centros poblados en equilibrio o retroceso y prospectiva estable.
  - + Espacios de pecuaria extensiva tradicional, con prospectiva de transformación.
  - + Microrregiones y centros dinamizados por las nuevas cadenas agroindustriales.
  - + Microrregiones y sistemas de centros de turismo litoral en fases avanzadas de desarrollo.
  - + Microrregiones y sistemas de turismo litoral, en fases tempranas o incipientes de desarrollo.
  - + Microrregiones centradas en capitales departamentales y ciudades medias de economía diversificada y buena inserción global.



- + Capitales departamentales y ciudades medias y pequeñas de economía poco diversificada e inserción global débil.

### ***1.4.2 Las tareas más urgentes***

Entre los múltiples desafíos planteados a las políticas territoriales, los siguientes deberían ser objeto de una urgente atención, mediante la elaboración de propuestas y la creación de instrumentos de gestión.

- a) Conducir la transformación territorial en el suroeste, y en particular en Colonia, estableciendo una gestión proactiva en base a directrices nacionales y regionales claramente definidas.
- b) Potenciar la calidad urbana y la presencia de funciones avanzadas en las ciudades intermedias con vocación de centralidad regional y mayores posibilidades para equilibrar el sistema urbano nacional y liderar las nuevas dinámicas de integración, en particular Salto y Paysandú en el litoral oeste, Rivera en el noreste.
- c) Calificar la aglomeración metropolitana, poniendo a Montevideo en condiciones de jugar un rol de metrópolis regional en el cono sur.
- d) Redefinir el modelo territorial del litoral atlántico, atendiendo a las nuevas tendencias globales del turismo y a la especialización y complementación de sus componentes.
- e) Orientar las nuevas dinámicas asociadas a la reestructuración productiva, en particular la expansión de la cadena forestal, generando proyectos de desarrollo y ordenamiento integrados a nivel microrregional.
- f) Conducir y acondicionar el impacto territorial de los corredores regionales y nodos de transporte, en favor de un desarrollo territorial equilibrado.

## ***1.5 Enfoque y modalidad del Ordenamiento***

En los nuevos escenarios, la aceleración de los cambios y la multiplicación de los actores y las lógicas territoriales en juego conduce al predominio de la incertidumbre, y desvirtúa todo intento de planificación en base a proyecciones de tendencias o previsiones rígidas.

Para gobernar el territorio en un contexto de mayor complejidad e incertidumbre, se requiere un enfoque estratégico. Este significa el análisis de escenarios alternativos y la definición de objetivos a lograr en todos ellos, estableciendo los instrumentos pertinentes. La definición de las Directrices deberá coincidir con la puesta en marcha de un proceso de gestión estratégica del territorio nacional, capaz de comprometer a los distintos actores interesados tanto públicos como privados.

El enfoque estratégico se caracteriza como proactivo, concertado, flexible, selectivo e innovador.

**Proactivo**, en el sentido de estar orientado hacia la construcción del territorio futuro, en base a una visión del desarrollo territorial deseable. **Concertado**, entre distintos actores públicos y privados. **Flexible**, porque propone un abanico de modalidades de gestión adaptadas a las circunstancias de tiempo y lugar, sin perder de vista los objetivos finales. **Selectivo** porque se concentra en identificar, conducir



y controlar aquellos componentes y procesos territoriales que resultan claves para calificar y ordenar el territorio futuro. **Innovador**, porque contribuye a definir y construir un territorio inédito, sin modelos: el territorio del Uruguay del siglo XXI, integrado en el Mercosur, potenciado con las nuevas tecnologías, adaptado a los cambios culturales y sociales partiendo del presente.

La propuesta de un OT estratégico supone como punto de partida **reconocer al Estado un rol específico en la orientación del cambio territorial**. Este enfoque se diferencia tanto de los planteos de absoluta “desregulación territorial” (sólo el mercado a cargo del orden territorial) como de cualquier pretensión de “planificación central” del territorio (sólo el Estado anticipa y planifica y la sociedad y agentes privados ejecutan).

En un contexto en que se valoriza el rol de los actores privados y se procura potenciar las autonomías locales, la planificación y gestión estratégica procura precisamente combinar el interés público en orientar el cambio territorial en función de objetivos nacionales de largo y mediano plazo con la necesaria flexibilidad e incertidumbre que supone el tipo de procesos a los que se enfrenta el territorio, el protagonismo creciente de los actores privados en su transformación, y la concurrencia de actores públicos nacionales y departamentales en un escenario de descentralización.

Las Directrices de OT, concebidas como núcleo de una estrategia territorial nacional, son una herramienta necesaria para un “Estado inteligente”.

## **1.6 Estructura de las políticas territoriales**

En la Ley de Creación del MVOTMA, el Gobierno definió el objetivo de contar con políticas territoriales, y asignó al nuevo Ministerio la tarea de coordinar su elaboración. El decreto de creación de la Comisión Técnico Asesora de Ordenamiento Territorial avanzó criterios para la coordinación interinstitucional en este proceso.

Contemplando estas disposiciones, se propone que la estructura técnico-institucional de las políticas territoriales contemple:

1. las Directrices Nacionales, como núcleo de la estrategia de largo plazo;
2. las *políticas operativas*, nacionales y departamentales;
3. los *sistemas de apoyo* de información, formación e investigación.

A las Directrices corresponde la definición de los objetivos centrales para el territorio futuro y los criterios generales para la intervención pública en el territorio. Las Directrices son, por tanto, el núcleo permanente de las políticas de Estado para el territorio. Específicamente, las Directrices deberán incluir:

- i. un informe sobre el estado del territorio y el desarrollo territorial;
- ii. una prospectiva territorial, en el marco de la integración regional;
- iii. los objetivos nacionales de mediano y largo plazo del ordenamiento y desarrollo territorial;
- iv. las orientaciones generales para las estrategias territoriales de menor escala y para las políticas sectoriales con responsabilidad territorial;



- v. la identificación de actuaciones territoriales estratégicas a promover por el gobierno nacional;
- vi. las propuestas de reforma y fortalecimiento institucional para la gestión eficaz del territorio.

Las Directrices deberán reunir el máximo consenso posible, y estar técnicamente sustentadas, para aspirar a permanecer más allá de los cambios de gobierno y orientar un ciclo de transformación territorial. En el Uruguay de fin de siglo, el desafío de las Directrices es orientar el ciclo pautado por la apertura, la integración regional, la reestructuración productiva y la reforma del Estado.

Las Directrices no constituyen un Plan, ni abarcan todos los temas en detalle. Su enfoque es global y estratégico: se concentran en los procesos determinantes del desarrollo territorial futuro, y brindan un marco de orientaciones para incorporar la dimensión territorial en el planeamiento sectorial y para las estrategias territoriales en las escalas regional, departamental, microrregional y local.

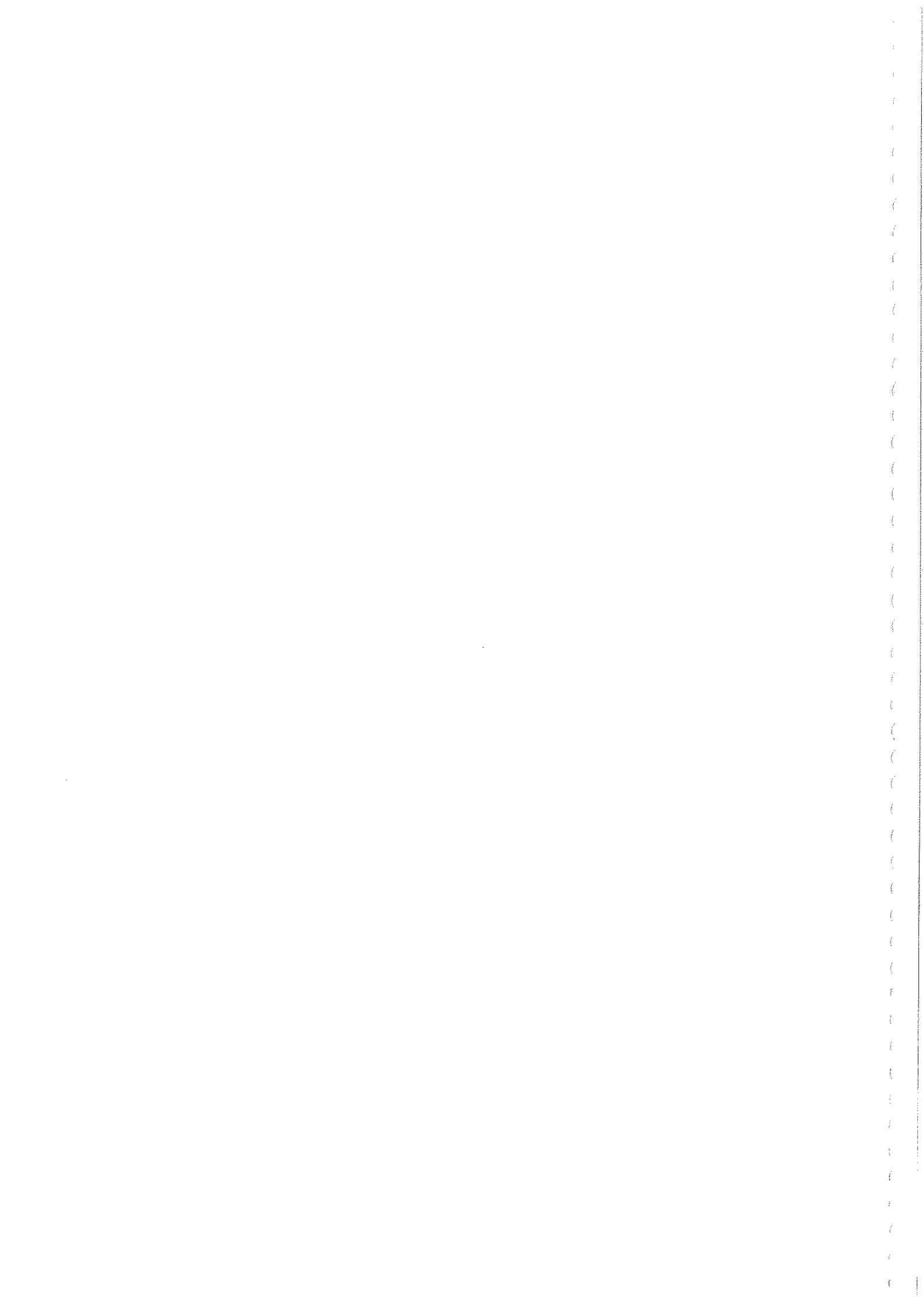
En el mismo nivel de las Directrices se ubican las normas legales relativas al Ordenamiento Territorial. Ellas establecen definiciones básicas acerca del sentido de las políticas territoriales y las reglas de juego principales para su elaboración, aprobación y aplicación.

En cuanto a las *políticas operativas*, son éstas las que llevan a la práctica el contenido de las Directrices. Se componen de todas las normas y planes que regulan la transformación del territorio (regulación), de los sistemas de incentivos y apoyos a la localización y la inversión privada (promoción) y de los programas de obras públicas de infraestructura y equipamientos (inversión). Entre ellas, corresponde destacar:

Las **estrategias territoriales subnacionales**. Formuladas para regiones medias, departamentos, microrregiones y ciudades, estas estrategias incluyen componentes de regulación, promoción e inversión. Son promovidas por los Gobiernos Departamentales, por el Gobierno Nacional o por acuerdos entre ambos niveles de gobierno.

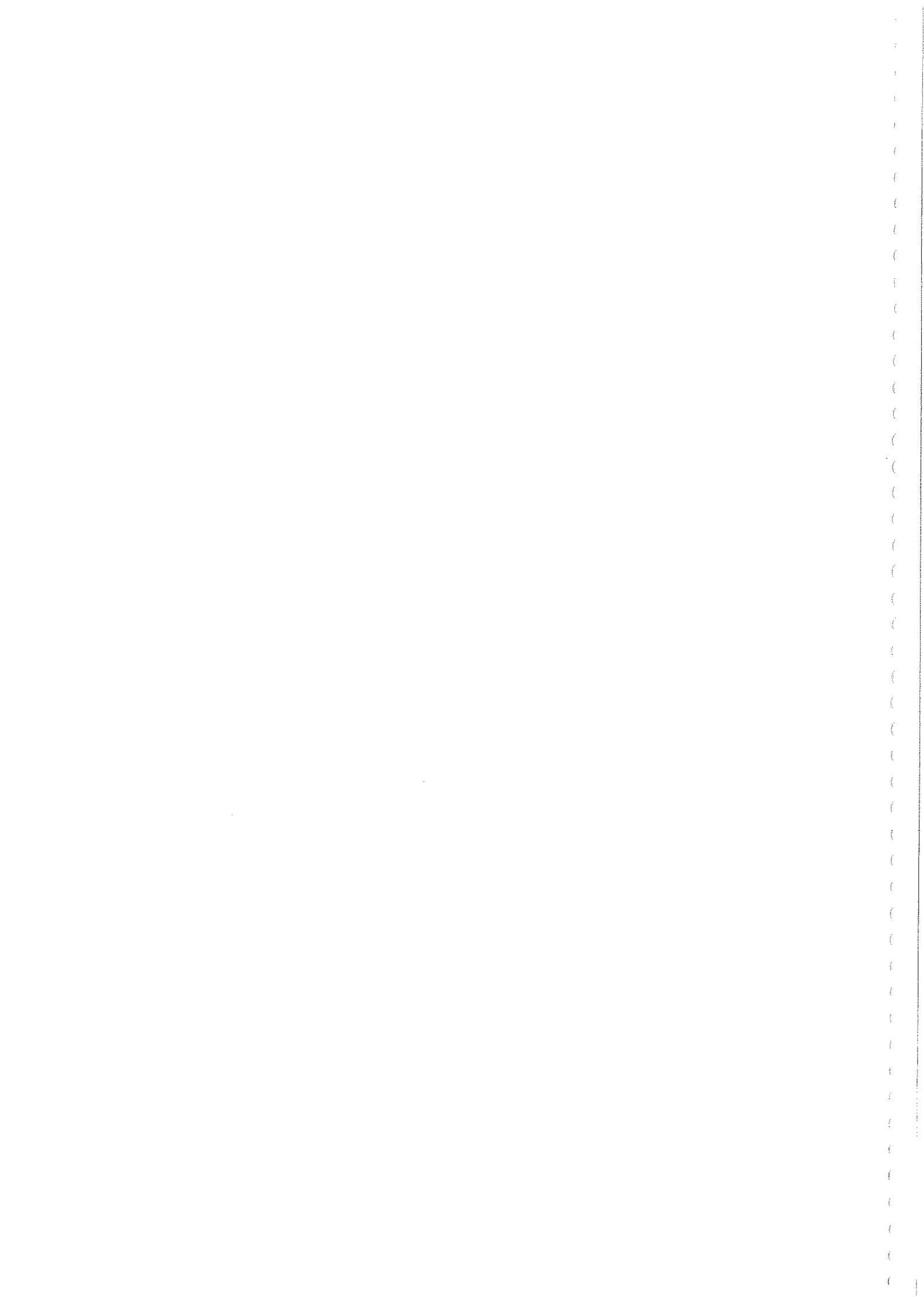
Las **políticas sectoriales con intención y responsabilidad territorial**. Tienen un impacto territorial que resulta de la aplicación de incentivos para la localización y desarrollo de actividades económicas, de los programas de acondicionamiento material del territorio (sistemas generales de transporte e infraestructura, políticas de suelo), y de la localización de servicios y equipamientos públicos. Estas políticas son diseñadas e impulsadas por distintos Ministerios y Organismos del Estado. También existen como políticas sectoriales municipales.

Los **grandes proyectos**. Son actuaciones estratégicas con valor estructurante, promovidas por el sector público o privado, como puertos, autopistas, puentes internacionales, parques tecnológicos, grandes complejos turísticos, centros universitarios, etc. Las Directrices brindan un marco de coherencia para la promoción de los grandes proyectos en aquellos lugares estratégicos o "áreas de oportunidad" del territorio, asegurando su máximo impacto favorable en relación al modelo territorial deseado.



Finalmente, en la concepción de las Políticas Territoriales es necesario incluir los **sistemas de apoyo**. Estos incluyen los sistemas de información territorial, los instrumentos institucionales para la conducción de proyectos o estrategias territoriales (establecimientos públicos, sociedades de economía mixta), los mecanismos para la concertación y cogestión territorial con el sector privado, los sistemas de investigación y desarrollo tecnológico, los sistemas de formación de recursos humanos.

La buena relación entre Directrices y políticas operativas requiere un **fortalecimiento de la gestión territorial** en el conjunto del Estado, que permita a los organismos sectoriales incorporar la dimensión espacial en los procesos de decisión y a los gobiernos departamentales llevar adelante una gestión estratégica e integrada del territorio. Este fortalecimiento exige ámbitos de coordinación eficaces, sistemas de información compartidos, calificación de recursos humanos, estudios territoriales, nuevos instrumentos legales e institucionales, etc. Todos ellos forman los sistemas de apoyo sin los cuales se resiente la eficacia del conjunto.



## 2. EL ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO EN EL MARCO DE LAS POLÍTICAS SECTORIALES

### ***2.1 Introducción***

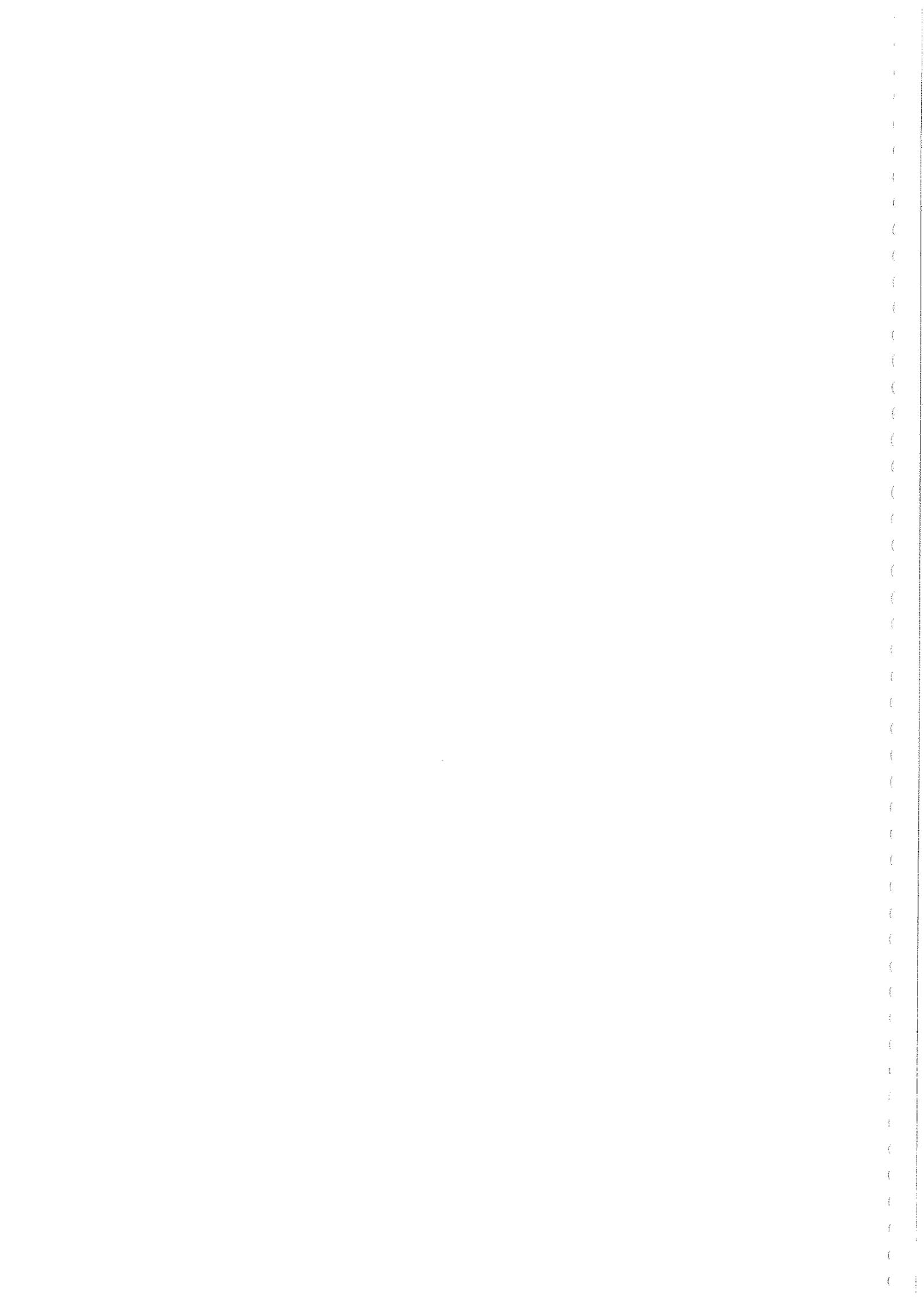
En general, se sostiene en este informe la necesidad de incorporar una consideración más cuidadosa de la dimensión territorial en el diseño y gestión de las políticas sectoriales. **En síntesis, se trata de incorporar una intencionalidad y responsabilidad territorial en las políticas sectoriales.** Concretar este objetivo supone:

- incorporar en su diseño objetivos territoriales: orientaciones generales y estándares de calidad acordes a una visión global del territorio;
- otorgar un tratamiento diferenciado a distintas situaciones territoriales, en vez de imponer un tratamiento uniforme a todo el territorio;
- a partir de ese tratamiento diferenciado, las políticas sectoriales deben articularse con otros sectores y con la gestión departamental en el marco de estrategias regionales y locales específicas.

### ***2.2 Desarrollo agropecuario y agroindustrial***

Las dinámicas de las cadenas agroindustriales están provocando importantes transformaciones en el territorio.

- La crisis de un modo productivo se puede convertir en crisis general de una zona o localidad. Es necesaria una acción de OT integrada en un nuevo proyecto de desarrollo para contribuir a superar estas crisis.
- La expansión de cadenas agroindustriales dinámicas como la forestal y la arrocera tiene fuertes impactos territoriales de escala regional y local: si éstos no son conducidos o monitoreados, las consecuencias pueden ser negativas desde el punto de vista ambiental, paisajístico, social, etc.



El OT integrado con las políticas de desarrollo agropecuario y agroindustrial tiene por misión:

- *vigilar los equilibrios entre regiones en crisis y regiones dinámicas para promover un desarrollo equilibrado del espacio nacional;*
- *promover la sostenibilidad de los nuevos desarrollos en las escalas, regional y local;*
- *acondicionar el territorio con las infraestructuras productivas y sociales necesarias para acompañar las nuevas dinámicas productivas;*
- *definir planes integrados a nivel de microrregiones, mediante la cooperación del gobierno nacional con las intendencias y los actores locales.*

### **2.2.1 La forestación**

La política de incentivos ha resultado eficaz en la promoción de una masa crítica inicial de forestación. Sin embargo, un conjunto de temas vinculados a la relación entre forestación y desarrollo territorial no han sido aún abordados ni considerados en las políticas. Se enfrentan ahora en forma simultánea los siguientes desafíos:

- *dotar al país de la infraestructura de transporte necesaria para trasladar y exportar la madera (rutas, vías, puertos);*
- *promover el desarrollo de la fase industrial de la cadena;*
- *promover el desarrollo integrado de las microrregiones de forestación intensiva;*
- *proteger otros sistemas agrícolas o centros urbanos de los impactos negativos del complejo forestal.*

Para responder estos desafíos, es necesario coordinar las políticas forestales con las distintas realidades y proyectos regionales, promoviendo la planificación descentralizada y nuevas formas de gestión. En particular se recomienda:

1. *que las políticas de promoción incorporen definiciones sobre los modelos de desarrollo forestal más convenientes a nivel nacional y de cada región, contemplando criterios de competitividad y ordenamiento territorial;*
2. *controlar la concentración y modalidades de la forestación de acuerdo a las capacidades de soporte y la necesaria coexistencia de usos económicos en cada espacio regional (evitar la invasión de suelos de alta calidad agrícola);*
3. *que las Intendencias junto con DINOT encaren la elaboración de directrices microrregionales y planes urbanos en las zonas de forestación más intensiva, anticipando problemas y oportunidades;*
4. *en el marco de dichos planes, invertir en carteras de suelo rural, acondicionar el territorio (reparcelación, planes de infraestructura) y comercializar suelo equipado recuperando el plusvalor generado, actuando mediante agencias públicas o mixtas;*



5. *realizar un estudio nacional acerca de los impactos de la forestación sobre el paisaje, y formular pautas para su protección como patrimonio cultural o atractivo turístico cuando corresponda.*

### **2.2.2 La cadena arrocerá**

La consolidación de la cadena arrocerá a partir de los años setenta, liderada por el sector empresarial con fuerte apoyo de las políticas nacionales, tuvo como consecuencia la transformación de la cuenca de la Laguna Merín en un territorio dinámico. No obstante los efectos macroeconómicos altamente positivos de la expansión del sector, en las relaciones de la cadena con el desarrollo regional y local en sentido amplio persisten vacíos e incertidumbres. Una visión de ordenamiento territorial debe contribuir a mejorar estas relaciones.

Actualmente, la dinámica espacial del cultivo combina la intensificación en la cuenca de la Laguna Merín con la importante colonización de nuevas áreas en el norte y noreste del país (en particular Artigas, Tacuarembó, Rivera). Junto con estos procesos espaciales se está produciendo una reorganización de la cadena, pautada por la pérdida de centralidad de la industria en favor de una mayor autonomía de los productores (en lo tecnológico y en lo comercial). Estas tendencias podrían fortalecer la desconexión entre la cadena y los desarrollos regionales-locales. En un marco exclusivo de promoción sectorial, sin regulaciones territoriales, existen los siguientes riesgos:

- creación modelos productivos locales ambientalmente no sostenibles;
- afectación negativa de otras actividades económicas preexistentes en el área de expansión;

El desafío principal de introducir la dimensión territorial en la promoción y gestión del cultivo arrocerá es, por tanto, asegurar la sostenibilidad de los modelos locales generados, a nivel de cuencas y de microcuencas. Para ello se propone:

1. *Diferenciar los instrumentos de políticas sectoriales en función de ámbitos territoriales, distinguiendo áreas de intensificación y áreas de expansión, y contemplando la articulación de la cadena con las economías regionales.*
2. *Crear agencias de gestión territorial descentralizada, asociados a cuencas o microcuencas, a cargo del monitoreo y coordinación interinstitucional requeridos para asegurar modelos sostenibles. Estas agencias deberían integrar los distintos actores de la cadena productiva con los gobiernos departamentales y los organismos pertinentes del gobierno nacional.*

### **2.3 Desarrollo urbano**

El nuevo contexto de globalización económica, integración y reestructuración productiva/territorial modifica las condiciones en que se produce el desarrollo de los centros urbanos.



El potencial de desarrollo de los distintos centros está siendo redefinido en base a nuevos factores. En el próximo decenio, **la reespecialización productiva de las regiones, la redefinición de las fronteras en el proceso de integración, y los cambios en el sistema de transporte**, serán factores decisivos en la definición de las amenazas, restricciones y oportunidades para el desarrollo de cada centro urbano. .

**En este contexto, es necesario adecuar las políticas de desarrollo urbano, tanto en sus contenidos como en sus procedimientos de formulación y gestión:**

- las políticas de desarrollo urbano deben atender, a un tiempo, a la mejora de las *calidades intrínsecas* del medio físico y social de las ciudades, y a la mejora de su *posicionamiento* en sistemas urbanos más amplios, regionales o globales.
- los actores públicos y privados deben realizar un esfuerzo adicional para promover modalidades de *planificación estratégica urbana*, articulando estrategias de desarrollo socio-económico local y planificación física, iniciativas locales y políticas nacionales.

Para este esfuerzo de adecuación, del cual son protagonistas principales son los actores locales (Intendencias, empresas, organizaciones sociales), se requiere un compromiso activo del Gobierno mediante la formulación de **políticas nacionales de desarrollo urbano**.

Las políticas nacionales de desarrollo urbano comprenderán directrices y programas de acción en respuesta a los principales problemas tipo que enfrentan hoy las ciudades:

- en primer lugar unas **directrices nacionales** capaces de orientar los procesos de planificación urbana locales y la intervención de los organismos sectoriales (OSE, UTE, DINAVI, etc.);
- en segundo lugar unos **programas o sistemas de proyectos** para canalizar ayudas técnicas y/o financieras en base a iniciativas tomadas a nivel local.

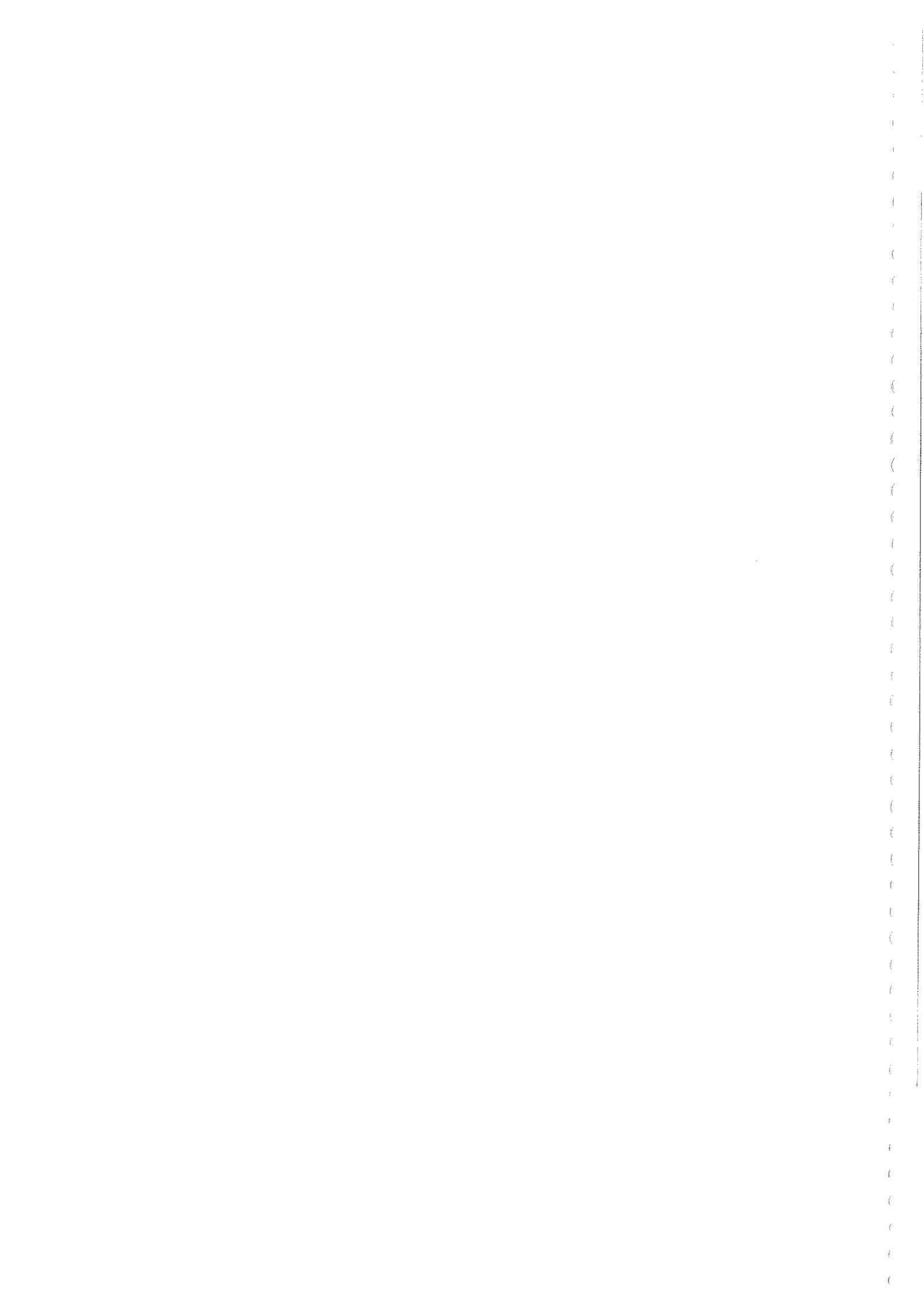
Las políticas deberán promover **sinergias locales-globales** en torno a proyectos de desarrollo urbano integrales (abarcando las dimensiones física, social, económica y ambiental), y adaptados a las condiciones particulares de cada centro.

En particular se resalta la necesidad de una **convergencia entre “urbanismo” y “políticas de desarrollo local”**.

De acuerdo a los temas priorizados, las directrices y los sistemas de proyectos se integrarían en **programas nacionales**. El diagnóstico de los desafíos planteados conduce a proponer los siguientes programas prioritarios para capitales y ciudades medias.

### ***2.3.1 Programa Nacional para la Renovación de Áreas Centrales***

El objetivo es la renovación y revitalización de las áreas centrales en capitales departamentales y ciudades medias.



La renovación de las áreas centrales resulta necesaria por razones de equilibrio interno de las ciudades y por razones de mejora de su atractividad y competitividad en el espacio nacional y regional.

Para definir este Programa, se deben integrar acciones diversas en torno a objetivos comunes: mejora del espacio público, equipamientos de centralidad, rehabilitación y reciclaje edilicio, vivienda de promoción pública y estímulos a la promoción privada, mejoras del transporte urbano, estímulos a la renovación comercial.

Para hacer posible esta integración, el Programa Nacional deberá proveer:

- estudios de prefactibilidad para la renovación realizados con criterios similares en todas las ciudades incluidas;
- directrices generales de actuación, adaptables a las situaciones específicas;
- estructuras de coordinación interinstitucional entre agentes sectoriales nacionales y agentes locales, públicos y privados;
- apoyos para el diseño de estrategias particulares con protagonismo local;
- instrumentos de intervención innovadores en el plano jurídico y en el plano financiero.

El **Proyecto Fénix**, actualmente impulsado por el Gobierno Nacional a través del BHU, constituye un avance en esta dirección. Aun cuando se limita a intervenir en cinco ciudades, resulta innovador en la articulación de "operaciones ancla" y de Planes Maestros de Rehabilitación, y en el impulso a la participación de agentes privados situando la intervención pública en un rol catalizador y orientador.

### ***2.3.2 Programa Nacional de Consolidación de Periferias y Ordenación de los Espacios Periurbanos***

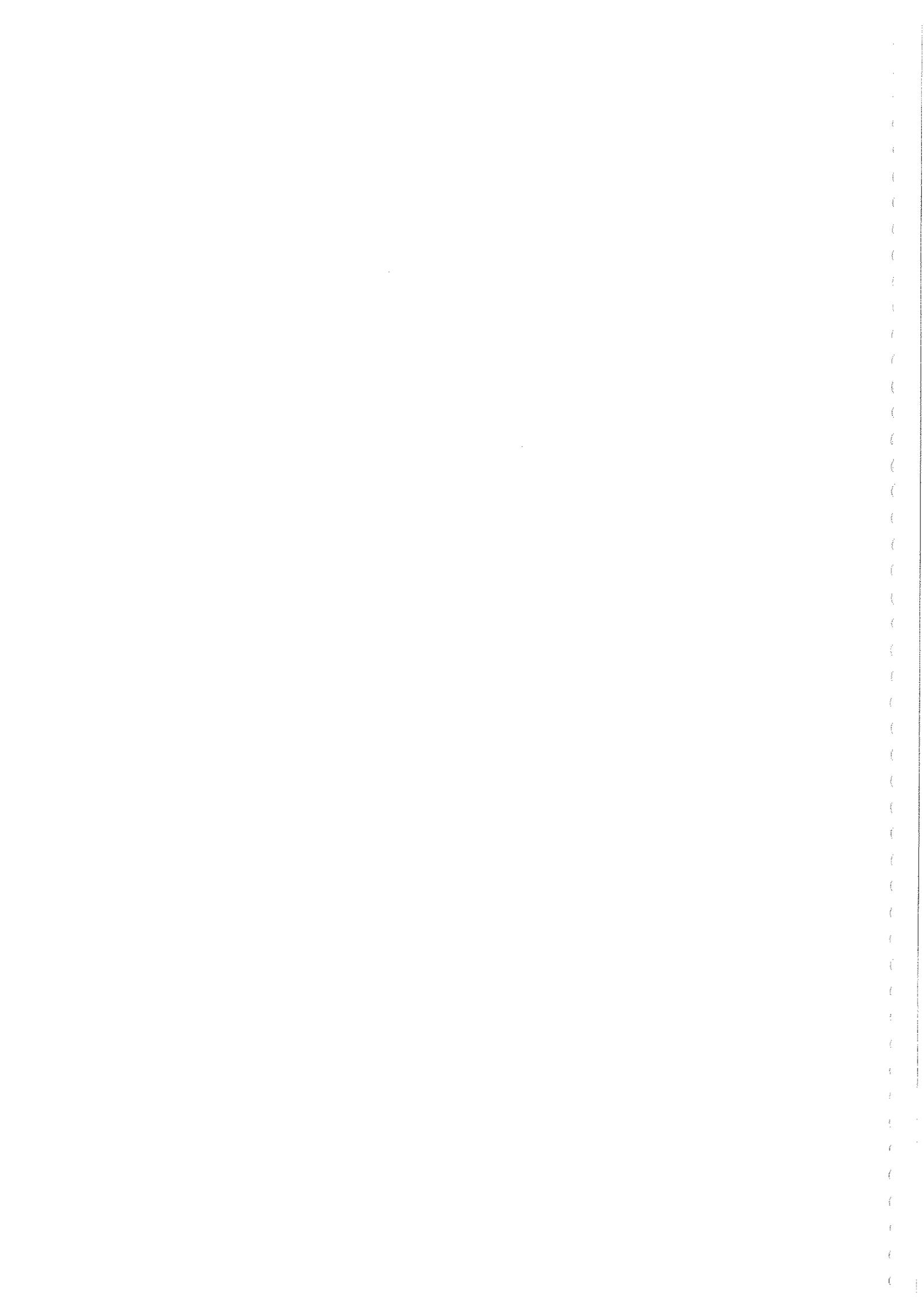
Este segundo Programa Nacional enfoca las periferias urbanas y las relaciones de las ciudades con su territorio inmediato. Propone una visión integradora de ciudad y territorio, sustituyendo la práctica disociada que predominó hasta el presente.

El objetivo del Programa es doble:

1. la consolidación y ordenación de las periferias en las ciudades medias;
2. la ordenación cautelar y proactiva del espacio periurbano, en zonas de dinámica metropolitana, turística o agroindustrial.

En relación con las periferias, se promueve una integración de las políticas de fraccionamiento, saneamiento, espacio público, equipamiento social, vivienda, regularización de asentamientos irregulares, localización industrial y transporte. Esta integración deberá producirse en torno a Directrices Nacionales y a Estrategias Locales, con metas de consolidación, ordenación y calificación.

La implementación del Programa requiere ámbitos de coordinación y planificación conjunta intersectoriales y nacional-departamentales. El Gobierno Nacional, a través de la inversión en infraestructuras básicas y en equipamiento social y vivienda, tiene un margen de incidencia muy importante en la consolidación



periférica de las ciudades, pero habitualmente las distintas intervenciones carecen de marcos integradores.

En relación con el periurbano, el Programa deberá contemplar:

- una ordenación cautelar, destinada a proteger el medio natural y el paisaje de agresiones irreversibles ocasionadas por la mala inserción de grandes equipamientos o urbanizaciones dispersas;
- una ordenación proactiva, orientada a conducir la transformación de usos del espacio rural hacia modelos planificados y sustentables.

En este sentido, una amplia experiencia internacional muestra la necesidad de una intervención planificadora temprana en los procesos de periurbanización.

Se propone, como medida de corto plazo, realizar un estudio específico acerca del periurbano metropolitano, turístico y agroindustrial como categoría de ordenamiento, que tome en consideración la experiencia uruguaya y las mejores prácticas internacionales y difundirá recomendaciones técnico-metodológicas hacia los equipos técnicos municipales y los organismos centrales involucrados, a través de la CTAOT.

### ***2.3.3 Localización de actividades productivas y centros logísticos***

El objetivo es coordinar y otorgar mayor eficacia a las políticas de ordenación, suelo, infraestructura, medio ambiente y equipamiento asociadas con la localización de actividades productivas e infraestructuras logísticas en la ciudad y su entorno (plantas industriales y agroindustriales, grandes depósitos, zonas francas, parques tecnológicos, centros logísticos).

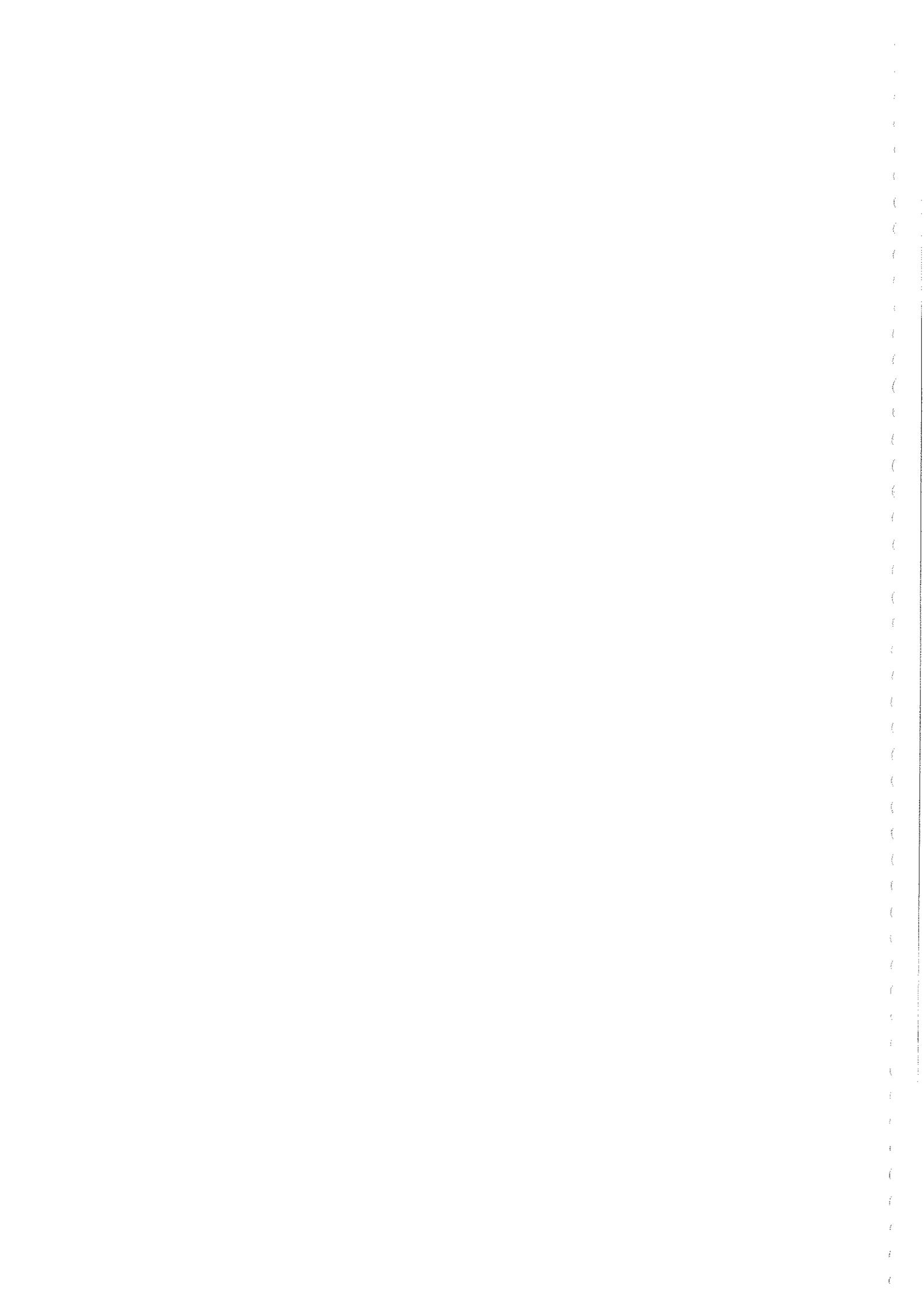
Una oferta calificada de espacios de actividad productiva constituye un factor dinámico en cualquier estrategia de desarrollo local. Dicha oferta debe adecuarse con:

- la ordenación urbana y territorial específica a cada centro;
- los estándares de calidad apropiados en el marco de la integración regional.

Es necesario sistematizar información y know how y favorecer los intercambios entre Intendencias y entre éstas y los organismos sectoriales involucrados, permitiendo la identificación y difusión de las buenas prácticas y la adopción de orientaciones básicas y estándares de calidad compartidos.

En particular, un Programa Nacional deberá:

1. establecer estándares (dimensionales, ambientales, tecnológicos, de gestión) para las nuevas áreas de actividad productiva, procurando adecuadas cantidades y calidades desde una visión bien informada respecto al contexto regional;
2. contribuir con las Intendencias para dar respuestas oportunas a propuestas de inversión provenientes del sector público nacional o privado que requieren ajustes en el planeamiento o estudios para la evaluación de alternativas de localización;



3. elaborar estrategias para reciclar zonas y edificaciones industriales abandonadas o fuertemente disminuidas en su nivel de actividad;
4. ofrecer a potenciales inversores un inventario nacional detallado de la oferta de suelo para actividades económicas en las distintas ciudades y regiones del país.

### ***2.3.4 Programa de Centros Urbanos de Integración Transfronteriza***

El objetivo propuesto para este Programa es consolidar o potenciar posiciones en los sistemas urbanos transfronterizos del noreste y del litoral oeste, mediante una gestión estratégica convergente del gobierno nacional y los gobiernos departamentales respectivos.

En el litoral oeste emergen como prioritarias las acciones sobre Paysandú y Salto, respectivamente articuladas con las argentinas Colón-Concepción del Uruguay y Concordia. En el Noreste el par Rivera - Santana representa un centro regional emergente. En todos estos casos, las políticas orientadas a un buen posicionamiento de las ciudades uruguayas en contextos transfronterizos, en marcos que combinan competencia y cooperación, es un tema que justifica acciones específicas del Gobierno Nacional integradas con las estrategias municipales.

El Programa deberá incluir los siguientes componentes:

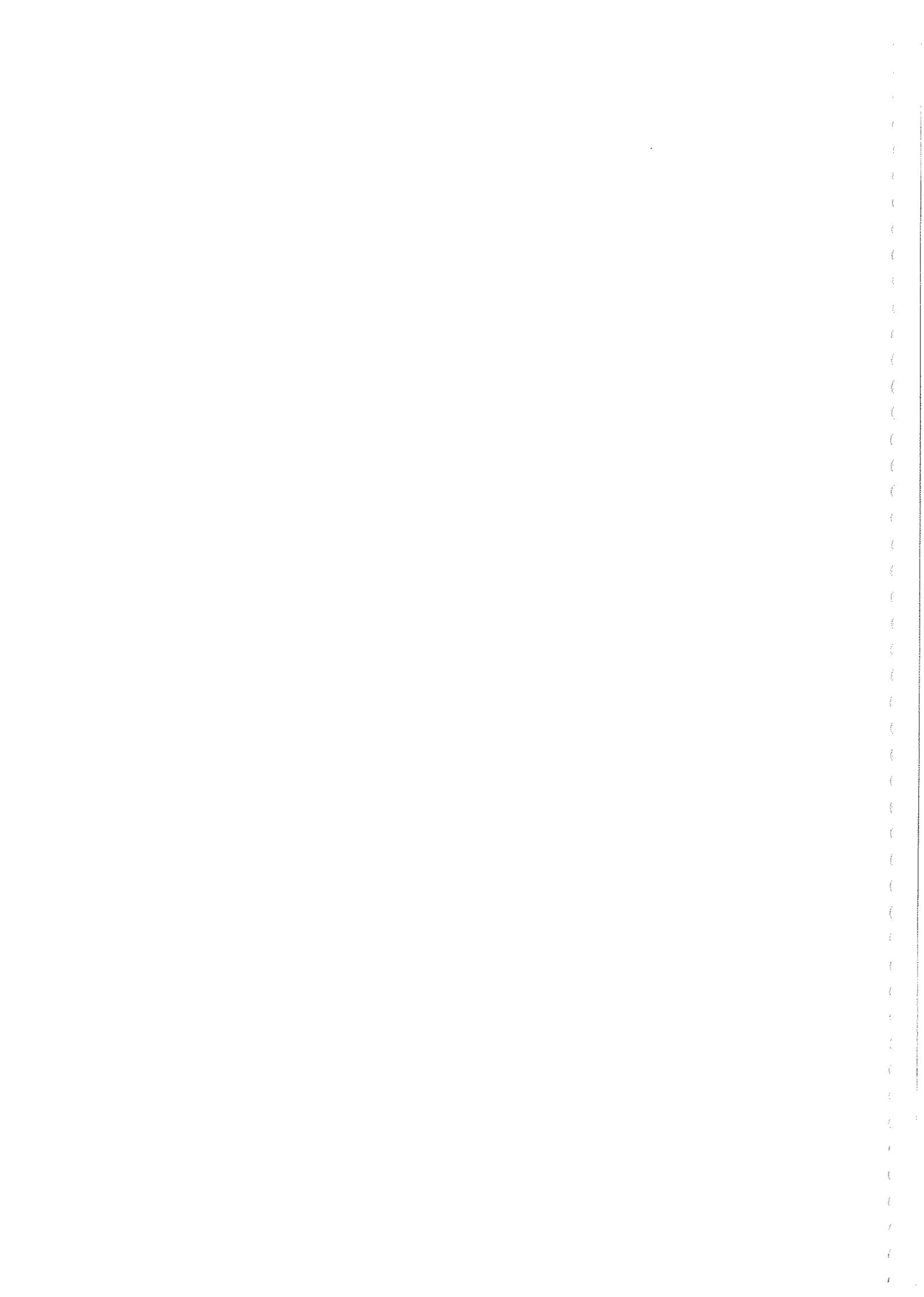
- realización de estudios prospectivos de los sistemas urbanos transfronterizos, detectando las principales oportunidades y amenazas del proceso integrador para las ciudades uruguayas;
- impulso a la creación de ámbitos de coordinación transfronterizos para la planificación y gestión urbana;
- diseño de proyectos estratégicos para el posicionamiento de las ciudades uruguayas en los sistemas transfronterizos emergentes, y líneas de financiamiento y apoyo técnico específicas.

### ***2.3.5 Programas Nacionales para Centros Urbanos Menores***

Uno de los problemas observados en distintas regiones del país es la falta de políticas específicas en relación con los centros urbanos menores. El régimen municipal uruguayo, al carecer de verdaderos gobiernos locales, favorece un enfoque uniformista de los pequeños núcleos por parte de las Intendencias situadas en las ciudades capitales. Sin embargo, es observable que estos núcleos menores presentan situaciones muy diversas de acuerdo a su contexto regional, su historia en cuanto a modos de desarrollo, y sus perspectivas actuales.

El tratamiento de los centros menores debería darse en el marco de programas de desarrollo local y microrregional integrado. Desde el punto de vista del desarrollo local, se trata en algunos casos de acompañar los procesos de crecimiento existentes, y en otros de compensar los efectos de crisis pasadas o presentes.

Se distinguen cuatro situaciones tipo para las que se propone formular líneas de acción coordinados con los gobiernos departamentales. Cada línea deberá incluir: estudios



temáticos; formulación de directrices y guías de acción; identificación y elaboración de proyectos; coordinación de inversiones nacionales y departamentales.

Las líneas propuestas son las siguientes:

- Centros menores dinamizados por el desarrollo agroindustrial.
- Centros medios y menores dinamizados por el turismo.
- Centros menores en microrregiones de pecuaria extensiva.
- Recuperación de pueblos con alto valor patrimonial.

## ***2.4 Planificación y gestión del sistema de transporte***

La planificación del transporte tiene una fuerte incidencia en el ordenamiento territorial. En consecuencia, las políticas de ordenamiento y las de transporte, requieren de una armonización a nivel global (acciones de escala nacional y articulaciones con la región) y a nivel local (acciones de escala urbana y microrregional).

Esta armonización requiere una planificación de base interinstitucional e interdisciplinaria en su enfoque, con una perspectiva multimodal y una visión de escenarios de mediano y largo plazo. Complementariamente, se requiere la evaluación integral (multicriterio) de los principales proyectos de transporte, de modo de tomar en cuenta anticipadamente el conjunto de sus efectos territoriales.

### ***2.4.1 Promover el enfoque multimodal.***

El enfoque multimodal del sistema de transporte es un avance hacia una visión territorial integradora, en tanto:

- a) conduce a poner énfasis en el transporte como servicio integrado, más que en las infraestructuras y modos que lo componen;
- b) enfatiza el logro de la mejor performance de conjunto del sistema, procurando el mejor ajuste entre soluciones específicas locales y resultados globales;
- c) se apoya en un conocimiento intrínseco y una compatibilidad de todos los modos, especialmente la carretera, el ferrocarril y las vías de navegación fluvial.

### ***2.4.2 Formular Planes Directores de Transporte con visión de mediano y largo plazo.***

El objetivo es la elaboración de Planes Directores de Transporte, en distintas escalas, con un enfoque integrador, en un sentido territorial, intermodal y disciplinario.

Un Plan Director de Transporte debería propiciar una lectura integradora de las diferentes modalidades, inserta en realidades y propósitos socioeconómicos, y asumiendo la imprescindible visión de mediano y largo plazo, más allá de períodos electorales.



### ***2.4.3 Formular estándares de calidad para los componentes del Sistema de Transporte***

Buena parte de los efectos locales conflictivos del sistema de transporte se originan en un enfoque puramente sectorial del diseño y la inserción de los componentes infraestructurales: carreteras, vías, estaciones. De allí que resulte necesario elaborar estándares de calidad para ser tomados en cuenta desde la elaboración de los proyectos.

Recientemente el MTOP encargó la elaboración de estándares para el diseño de carreteras suburbanas, precisamente con la intención de integrar aspectos socio-urbanísticos y de paisaje.

Se recomienda aplicar este enfoque a otras situaciones tipo: carreteras en espacios turísticos; localización de terminales en las ciudades, etc, mediante una labor coordinada de DINOT y DINAMA con las correspondientes direcciones del MTOP.

### ***2.4.4 Realizar una evaluación integral de los principales proyectos de transporte.***

La evaluación de diferentes alternativas de transporte en relación con objetivos de desarrollo territorial requiere de una visión integradora de parte de los equipos de planificación. La visión integradora debe incidir en todo el proceso planificador, en vez de surgir como un factor de corrección o ajuste de soluciones elaboradas desde visiones parciales.

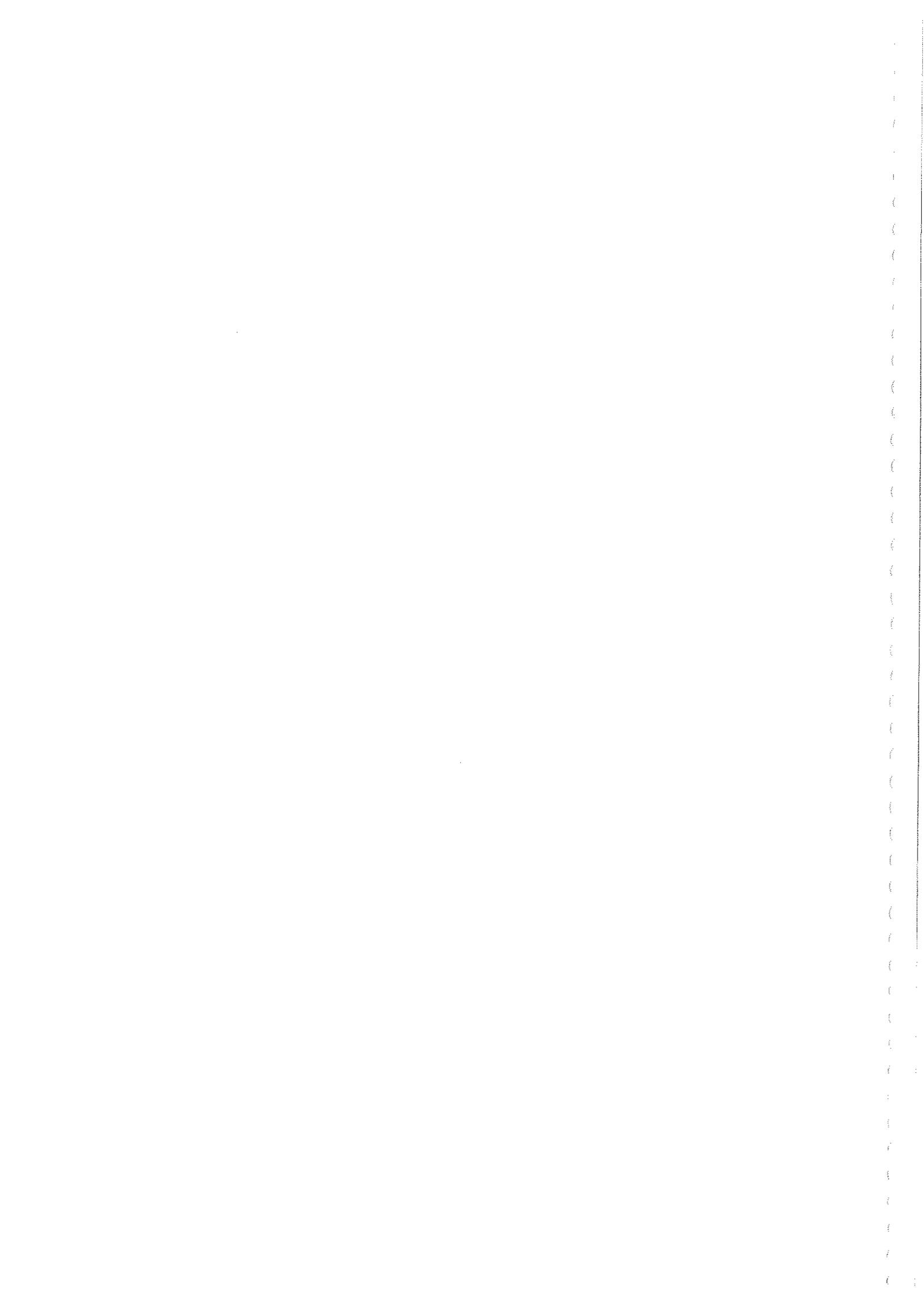
Normalmente, no se han practicado evaluaciones integrales en este tipo de proyectos, y sí evaluaciones parciales de tipo técnico y económico. La exigencia de evaluaciones de impacto ambiental para este tipo de obras (ley 16466 de 1994) introduce un mecanismo de control y garantías cuyo potencial deberá desarrollarse. Más allá de los estudios de impacto ambiental, un enfoque integral en la evaluación de las inversiones en transporte, en presencia de varias externalidades, requiere un análisis en base a objetivos múltiples o multicriterio.

De existir directrices de ordenamiento territorial a nivel nacional y departamental, éstas constituirán un marco de referencia principal para el análisis multicriterio de las alternativas presentadas.

## ***2.5 Políticas Territoriales para el desarrollo del turismo***

En Uruguay se está produciendo una fuerte expansión y diversificación de los usos turísticos, que plantea grandes desafíos para el Ordenamiento Territorial.

El territorio, con todas sus calidades o carencias, no es un soporte para el turismo, sino una parte sustantiva de la oferta. La buena ordenación, la dotación adecuada de infraestructuras y de servicios, el cuidado paisajístico y ambiental, son claves de éxito para los desarrollos turísticos regionales y locales.



En la situación actual, nuestro país cuenta con una política sectorial de promoción de complejos turísticos, pero carece de una estrategia territorial para el desarrollo del turismo. La formulación de dicha estrategia territorial deberá contemplar:

- la definición, a nivel nacional, de estándares de calidad para la inserción de complejos turísticos en espacios rurales, urbanos y litorales (oportunamente complementados por planes y normativas departamentales);
- una perspectiva regional acerca de cómo contribuye el turismo al desarrollo de las distintas áreas del país, respetando sus especificidades y potenciando sus valores;
- instrumentos de promoción de la inversión territorialmente diferenciados y calificados, de acuerdo a dicha perspectiva regional;
- agencias públicas o mixtas para la gestión territorial de ciertas áreas singulares o particularmente dinámicas.

En dicho marco, los siguientes tres aspectos reclaman una atención especial: la evaluación de propuestas de complejos turísticos, la elaboración de planes de ordenación turística de ámbito microrregional, y la valorización del paisaje como objeto de conservación, promoción y gestión.

### ***2.5.1 La evaluación de propuestas de complejos turísticos.***

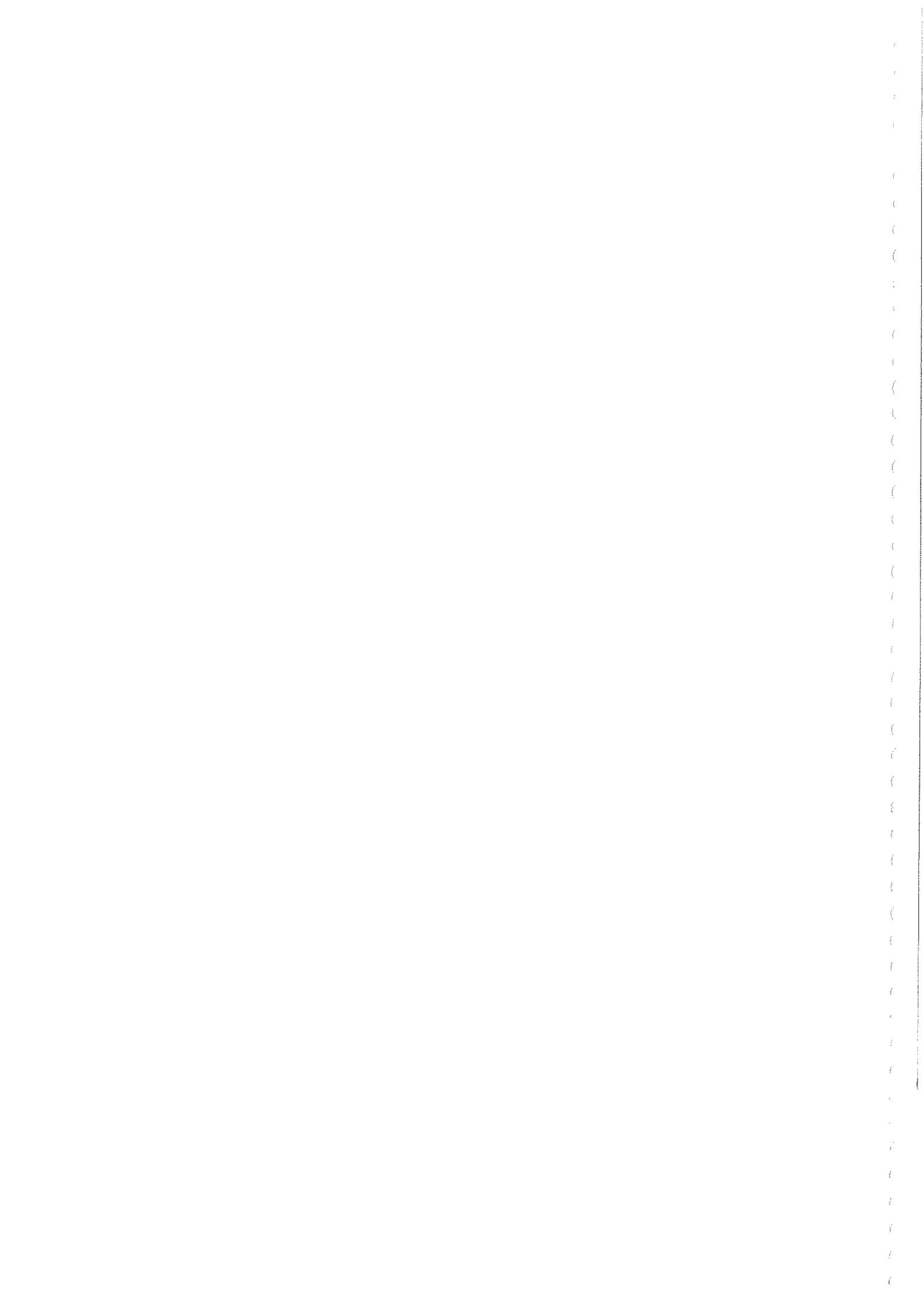
Los proyectos de complejos turísticos están obligados a realizar una evaluación de impacto ambiental (EIA), que puede ser un instrumento valioso desde el punto de vista del OT. Sin embargo, los EIA a menudo se limitan a considerar los efectos del **proyecto singular** sobre los **componentes** del medio natural. Como alternativa se propone que la evaluación de impacto considere en forma explícita:

- los efectos sobre las cualidades generales de la unidad territorial en la que se insertará el complejo (medio natural y construido, paisaje) tomadas en conjunto;
- los efectos acumulativos de eventuales proyectos similares al propuesto;
- el modelo de desarrollo definido para la unidad territorial en cuestión, si existe la planificación correspondiente de orden nacional o departamental.

Por otra parte, ante proyectos de gran envergadura o contextos territoriales complejos, es necesario recurrir a un *enfoque de evaluación multicriterio*, incorporando el conjunto de dimensiones ambientales, sociales, económicas, y explicitando mediante su ponderación una decisión política.

### ***2.5.2 Planes Microrregionales de Ordenación Turística***

En áreas turísticas se recomienda elaborar planes de escala microrregional, capaces de abarcar el espacio urbano y rural y los espacios naturales en una unidad armónica. Estos planes serán el marco de referencia para la evaluación de **proyectos turísticos** singulares o para la promoción de “áreas de oportunidad” ante los inversores.



Los planes de escala local deberán establecer los lineamientos generales del desarrollo físico del área, identificar los recursos indivisibles a preservar, y evaluar la capacidad de carga para usos alternativos. Es imprescindible que un **contexto de planeamiento estratégico** del desarrollo departamental o regional enmarque las opciones de planeamiento físico señaladas.

### ***2.5.3 Jerarquización y gestión del paisaje como un activo territorial***

El **paisaje**, como objeto de conservación, promoción y gestión, se presenta como uno de los desafíos más urgentes para el OT en Uruguay. Existe poca o ninguna tradición de regulación del paisaje, ya que éste tradicionalmente se asoció al espacio rural y se lo despojó de todo contenido proyectual. Sin embargo es evidente que la calidad del paisaje natural y construido es un factor esencial al desarrollo turístico competitivo.

Se propone desarrollar estudios y propuestas, en un trabajo conjunto de DINOT con el Ministerio de Turismo, las Intendencias y los actores privados interesados, para definir **estándares y directrices** específicas en esta materia.

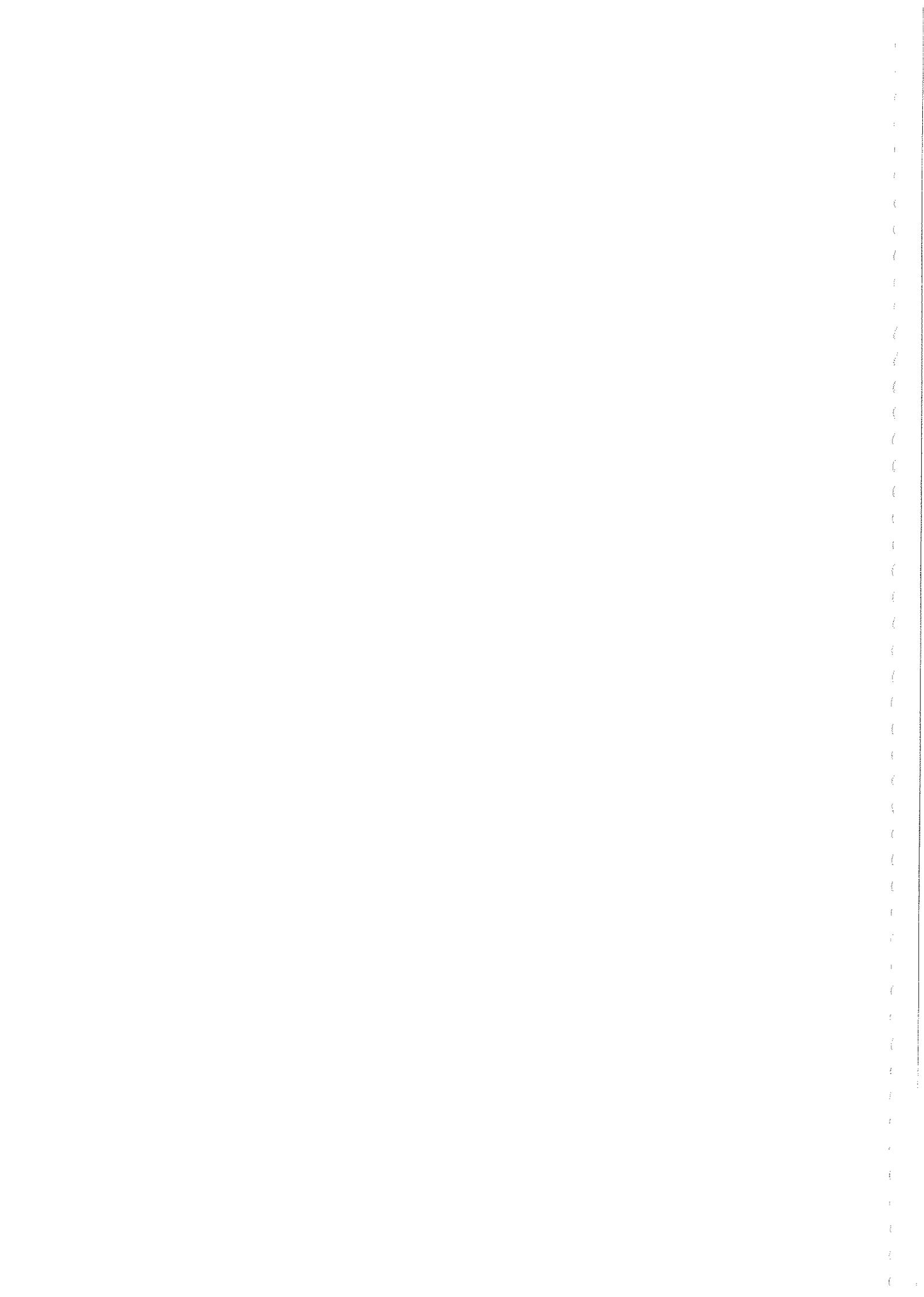
## ***2.6 Gestión ambiental***

El país ha realizado avances importantes, en el último decenio, en materia de cultura ambiental, de definiciones básicas de política ambiental, y de construcción de capacidades institucionales a nivel público y privado para la gestión ambiental. Partiendo de estos avances, es necesario articular la gestión ambiental a nivel de regiones, cuencas y microrregiones, con estrategias territoriales de desarrollo y ordenamiento.

### ***2.6.1 Estrategias territoriales para el desarrollo sostenible***

La sostenibilidad es territorial. Este concepto básico de la gestión ambiental no se aplica a un estilo de desarrollo en abstracto, sino a modos de desarrollo de territorios concretos. Un modo de desarrollo territorial es sostenible cuando preserva las capacidades ambientales de su área, sin “trasladar” deterioros ambientales hacia otras áreas (dentro o fuera del país).

La promoción del desarrollo sostenible requiere estrategias territoriales. El desafío es promover el desarrollo y garantizar la sostenibilidad a un tiempo. Las estrategias territoriales deberán articular estas metas -socioeconómicas y ambientales- para territorios subnacionales concretos. En otras palabras: la articulación de la gestión ambiental y el desarrollo socioeconómico sólo puede establecerse en el marco de una estrategia territorial.



## ***2.6.2 Contextualizar la evaluación de proyectos***

El enfoque proactivo significa integrar la evaluación de proyectos en una estrategia ambiental y territorial propositiva. Los estudios de impacto ambiental (EIA) pueden ser un potente instrumento de Ordenamiento Territorial. Se propone en este sentido:

- como mínimo, que los impactos del proyecto se evalúen en un contexto territorial y regional, contemplando la capacidad de carga y la vocación de cada territorio;
- como más deseable, inscribir la evaluación en un marco de planificación territorial (cuando existan planes de ordenamiento y desarrollo para el área afectada).

## ***2.6.3 Gestionar el territorio/ambiente litoral***

La experiencia reciente abunda en ejemplos de inacción pública en relación al manejo del ecosistema costero y el territorio litoral, originados en un esquema de reparto de competencias que fragmenta las capacidades de ordenación y de gestión entre múltiples ministerios y organismos y los gobiernos departamentales. Es imprescindible arribar a la formación de un sistema integrado de gestión de la costa, con participación protagónica de MVOTMA (DINAMA y DINOT) y de las Intendencias.

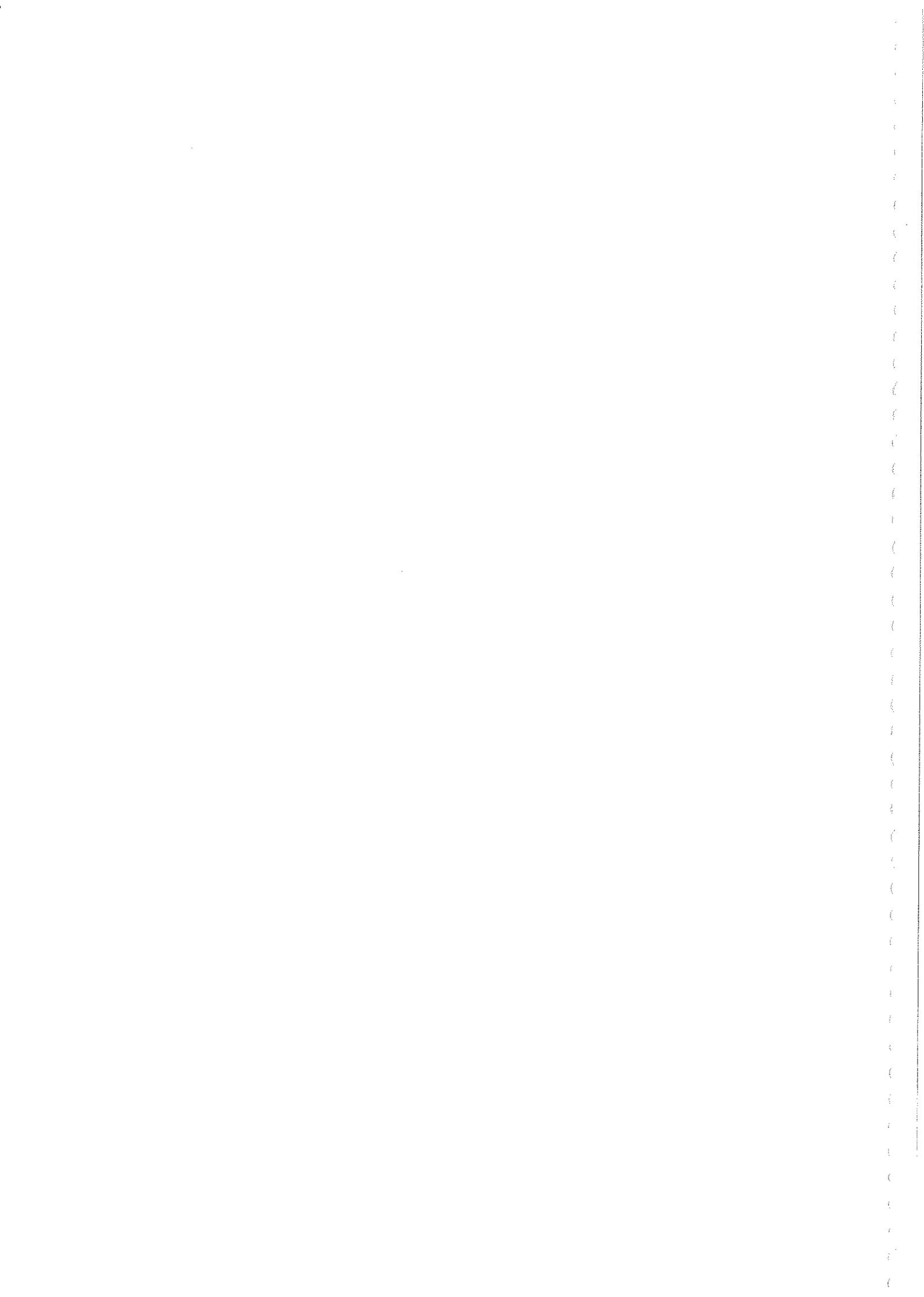
Cabe al MVOTMA y a las Intendencias promover una visión articulada de la faja costera con el territorio litoral. La protección de la interfase marítimo-terrestre no puede separarse de la ordenación del territorio litoral, entendido como una banda de ancho variable (en torno a los 20 km en el caso del litoral sur) en la que se producen los fenómenos de urbanización, periurbanización y/o especialización de los usos rurales motivados por la accesibilidad a la costa.

Para facilitar el monitoreo y la coordinación entre instituciones se propone concretar un Sistema de Información Territorial del Litoral, como parte de un Observatorio del Litoral, de acuerdo a propuestas realizadas oportunamente por DINOT.

## ***2.7 Políticas sociales***

### ***2.7.1 El territorio como sujeto***

Los enfoques contemporáneos valorizan el territorio organizado como **objeto** y **sujeto** de las políticas sociales (salud, educación, empleo). Se reconoce a las poblaciones objetivo como **“comunidades territoriales”**, locales, urbanas o regionales. Estas comunidades presentan problemáticas territorialmente diferenciadas en términos de su demanda de bienes y servicios sociales. Asimismo, la participación ciudadana en la gestión se hace viable en relación con unidades territoriales significativas para la vida social.



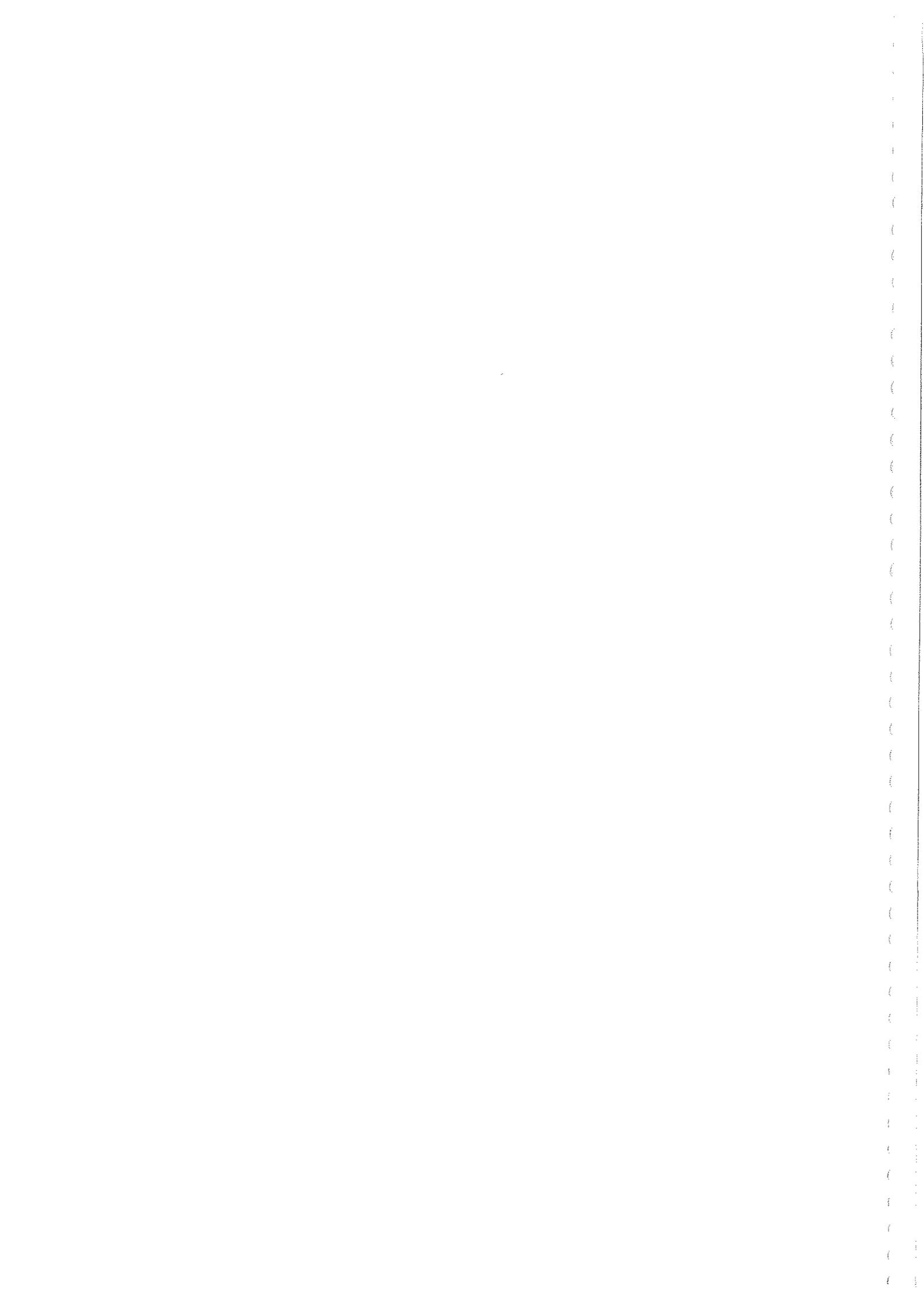
El concepto de **intersectorialidad** de la gestión del desarrollo social, tanto como el concepto de **políticas focalizadas** en relación con poblaciones de riesgo, contribuyen a “territorializar” las políticas sociales.

### ***2.7.2 Los desafíos del desarrollo social en el territorio***

Por su parte, en un contexto de reestructuración productiva e integración regional, además de atender las situaciones de crecimiento promedio las políticas sociales enfrentan dos tipos de **situaciones extremas**:

- Deben atender **los territorios más frágiles y vulnerables**, con acciones defensivas y de retención allí donde las crisis del modo de desarrollo preexistente o la “nueva marginalidad” geográfica están provocando crisis de empleo que amenazan inducir la desintegración social bajo diversas formas. En estos casos, la articulación con el ordenamiento territorial y con el desarrollo económico local se asocia con la reconversión del capital fijo (estructuras urbanas o agrícolas obsoletas) y con los procesos de recalificación y reinserción del capital humano.
- Deben dar respuestas apropiadas a **los territorios con fuertes dinamismos**, generadores de demandas explosivas y de probables segregaciones, asociadas con rápidos crecimientos demográficos y económicos. En estos casos, que se asocian principalmente con las expansiones de la agroindustria y del turismo, la relación entre políticas sociales y OT pasa por la definición de una visión del futuro coherente, que permita anticipar las necesidades y promover la calidad socio-ambiental del nuevo entorno.

De este modo, los problemas sociales vinculados con la retracción económica y demográfica, o por el contrario con el crecimiento acelerado, asumen un protagonismo proporcionalmente alto en la fase de reestructuración. En ambos casos, la respuesta desde las políticas sociales será más eficaz y eficiente si está **articulada con las estrategias de ordenamiento territorial y desarrollo**, y por tanto con visiones factibles, e intersectoriales, del mediano y largo plazo. Precisamente en estos casos en que las visiones de futuro no pueden deducirse de tendencias previas debido al peso de las crisis o de los nuevos dinamismos, se requiere anclar las políticas sociales en una reflexión intersectorial y una verdadera estrategia territorial.



### 3. EL ORDENAMIENTO EN LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO TERRITORIAL

#### ***3.1 Introducción: escalas del ordenamiento***

Las estrategias territoriales de desarrollo se caracterizan por el enfoque integrado de las dimensiones económica, social y físico-ambiental. Incluyen componentes de regulación, promoción e inversión, y requieren una cuidadosa coordinación horizontal de las políticas sectoriales.

Las estrategias territoriales refieren a los espacios en los que está en juego la orientación y la calidad del desarrollo: ciudades y sistemas urbanos, departamentos, regiones medias y microrregiones.

##### ***3.1.1 Las ciudades: planes locales y políticas nacionales***

Las **ciudades**, tomadas una a una, son espacios para *planes locales de desarrollo urbano*. Por otra parte, tomadas en conjunto a nivel nacional o regional, las ciudades comparten problemáticas y conforman redes cuya cualidad es determinante para el desarrollo del territorio. Para encarar este aspecto, se requieren *políticas nacionales de desarrollo urbano*, basadas en la coordinación entre el Estado y las Intendencias.

Las propuestas acerca de políticas nacionales de desarrollo urbano se presentan en la sección II de este informe.

##### ***3.1.2 Los departamentos***

Los **departamentos**, en tanto jurisdicciones de los gobiernos departamentales, se corresponden con normativas, planes territoriales y programas de inversión.

A este nivel el desafío es una mejor articulación entre políticas de desarrollo, de ordenación y de inversión. Complementariamente, es necesario mejorar la coordinación entre departamentos vecinos, para gestionar microrregiones compartidas y mesorregiones englobantes.



### 3.1.3 Las regiones medias: componentes estructurales del territorio

En la categoría de “regiones medias” o “mesorregiones” se incluyen:

- las cuencas hidrográficas;
- las cuencas productivas;
- los grandes subespacios nacionales que definen la estructura general del territorio.

Las cuencas hidrográficas y productivas son espacios pasibles de una planificación y gestión territorial coordinada, con fuerte referencia a alguna dimensión sectorial dominante: recursos hídricos o sistemas productivos.

En estas bases se presta una atención principal a los **subespacios nacionales**, concebidos desde dos perspectivas complementarias:

- como “ámbitos de articulación” entre microrregiones, departamentos y redes urbanas;
- como componentes de la estructura territorial nacional, y de nuevos tipos de espacios transfronterizos.

En esta propuesta se distinguen los siguientes subespacios:

#### Costa Sur

- Suroeste (Soriano - Colonia - San José)
- Aglomeración Metropolitana (San José - Montevideo - Canelones)
- Sureste (Maldonado - Lavalleja - Rocha)

#### Corredor Litoral Oeste

- Tramo Sur (Soriano - Río Negro - Paysandú)
- Tramo Norte (Paysandú - Salto - Artigas)

#### Noreste - Este

- Noreste (Artigas - Rivera - Tacuarembó)
- Este (cuenca de la Laguna Merín) (Cerro Largo - Treinta y Tres - Lavalleja - Rocha)

#### Zonas centrales

- Centro (Flores - Durazno - Florida - Lavalleja - Tacuarembó - Río Negro)

Las estrategias territoriales deben responder, en esta escala, a dos tipos de desafíos:

- i. Promover el desarrollo y ordenamiento de cada subespacio, en base a la relación armónica de sus estructuras económicas, sociales y físico-ambientales, desde una visión supradepartamental.
- ii. Promover una adecuada articulación de cada gran subespacio con los restantes y el conjunto del territorio nacional, y cuando corresponde, con los territorios vecinos de Argentina y Brasil.

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9  
10  
11  
12  
13  
14  
15  
16  
17  
18  
19  
20  
21  
22  
23  
24  
25  
26  
27  
28  
29  
30  
31  
32  
33  
34  
35  
36  
37  
38  
39  
40  
41  
42  
43  
44  
45  
46  
47  
48  
49  
50  
51  
52  
53  
54  
55  
56  
57  
58  
59  
60  
61  
62  
63  
64  
65  
66  
67  
68  
69  
70  
71  
72  
73  
74  
75  
76  
77  
78  
79  
80  
81  
82  
83  
84  
85  
86  
87  
88  
89  
90  
91  
92  
93  
94  
95  
96  
97  
98  
99  
100

Una visión del territorio integrado debe afirmar la vocación de desarrollo de cada gran subespacio, en base a sus potencialidades naturales, construidas y sociales. En el nivel operativo, el OT debe promover definiciones supradepartamentales acerca de los usos del suelo, la localización de actividades, y la distribución territorial de la inversión pública en infraestructura productiva y social.

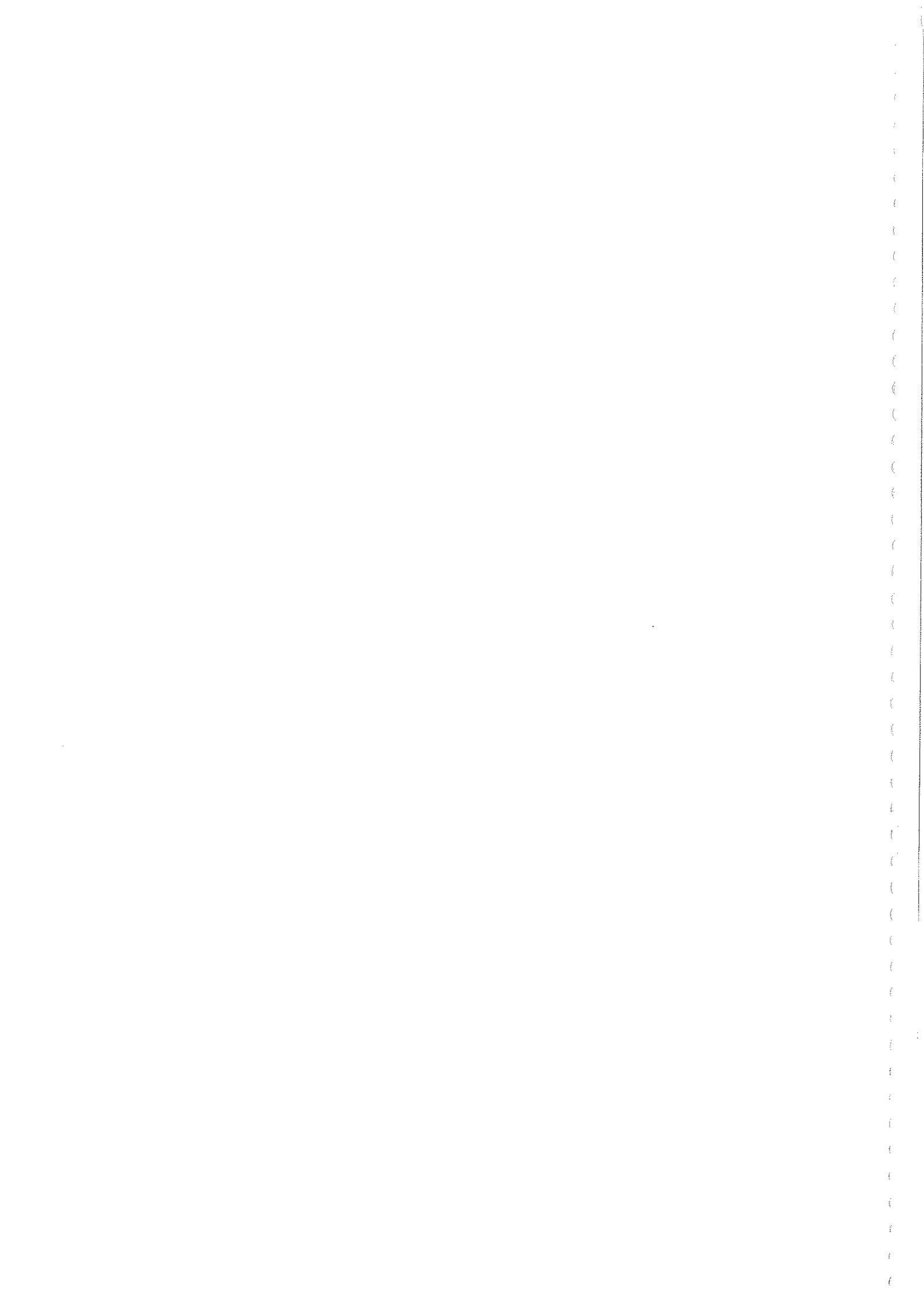
### ***3.1.4 Las microrregiones: espacios de articulación estratégica***

En cada subespacio, pueden distinguirse microrregiones de desarrollo y ordenamiento diferenciadas. El potencial y la prospectiva de desarrollo local en estas microrregiones es muy variable, por tanto son igualmente variables los desafíos y las tareas del OT en cada caso. Se distinguen los siguientes tipos de microrregiones de acuerdo con su modo de desarrollo y su organización territorial:

1. **Microrregiones dinámicas de predominio rural**, con crecimiento económico liderado por la agroindustria y centros urbanos menores con roles de servicio, como en la cuenca arrocerá.
2. **Microrregiones dinámicas con ciudades medias y economía diversificada**, como las existentes en torno a ciertas capitales departamentales.
3. **Microrregiones dinámicas lideradas por la expansión del turismo regional**, como las del litoral sureste.
4. **Espacios dinámicos constituidos como “enclaves”**, con economías despegadas de su entorno territorial inmediato, asociadas a sistemas generales de transporte y/o a fases de cadenas dispersas, de agroindustria o turismo.
5. **Espacios de crisis**, por decadencia de antiguos modos de desarrollo agrícola o industrial. Los espacios de crisis pueden ser microrregiones completas, con sus centros urbanos, ciudades aisladas o espacios metropolitanos.
6. Como fondo en relación con los anteriores, se identifican los **espacios de agropecuaria tradicional extensiva**, con centros menores en general estancados o recesivos y centros intermedios “administrativos” de bajo o nulo crecimiento.
7. Finalmente, existe una gran complejidad de **espacios metropolitanos**, diferenciados en su base económica y social y a la vez integrados en redes jerárquicas.

Las microrregiones son, potencialmente, territorios urbano-rurales en los que diversos actores públicos y privados acuerdan promover un cierto tipo de desarrollo. Las estrategias microrregionales se conciben por tanto como ámbitos de articulación:

- entre tipos de actores (político-institucionales, económicos, sociales);
- entre lo local (microrregión) y lo global (región, país, Mercosur);
- entre sectores y cadenas productivas (agricultura, agroindustria, turismo, servicios, industria manufacturera);
- entre lo urbano y lo rural;



- entre ciudades cercanas complementarias (conjuntos o redes microrregionales);
- entre departamentos vecinos, cuando son microrregiones compartidas.

Las estrategias para microrregiones permiten por un lado especificar el planeamiento departamental, a veces demasiado genérico, y por otro lado superar las visiones puramente locales, que tienden a descuidar las lógicas espaciales de la economía, del ambiente y de la movilidad demográfica.

### ***3.2 El Ordenamiento en las Estrategias Regionales***

En este capítulo se presentan propuestas de directrices territoriales para los grandes subespacios nacionales. Cuando corresponde, se sugieren orientaciones para el nivel microrregional. Las propuestas procuran un enfoque intersectorial, que deberá profundizarse mediante una adecuada concertación entre organismos sectoriales, entre niveles de gobierno y entre sector público, actores sociales y agentes económicos.

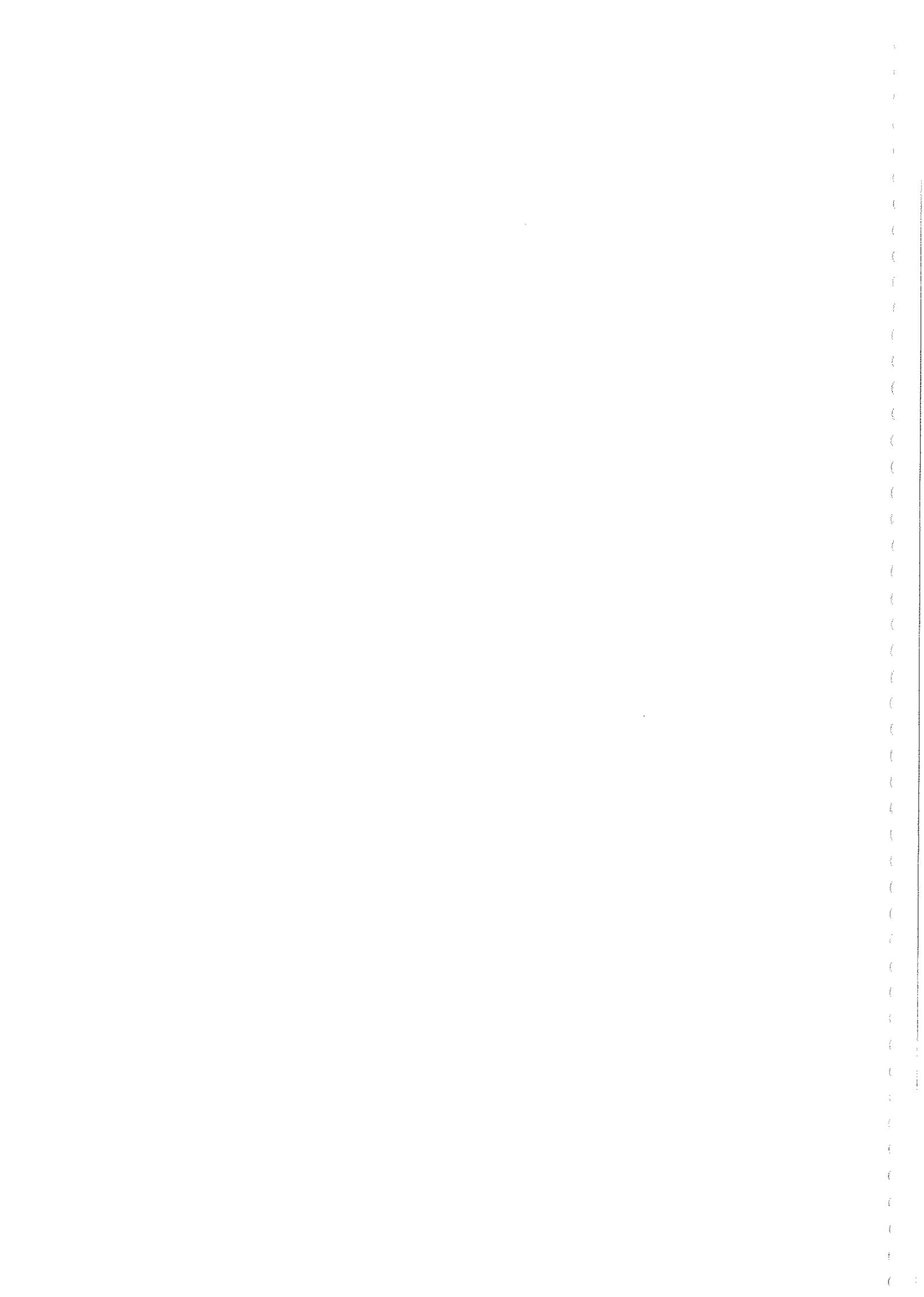
En cada caso, se presentan los principales problemas y oportunidades detectadas, los posibles objetivos de desarrollo y ordenamiento, y las líneas estratégicas de actuación.

#### ***3.2.1 La Costa Sur***

La costa sur es a la vez un espacio pleno de oportunidades y factores dinámicos, y un espacio amenazado de congestión, deterioro ambiental y fragmentación espacial. La diferencia puede estar en la presencia o ausencia de políticas territoriales proactivas, capaces de conducir las transformaciones con visión de largo plazo.

Se recomienda adoptar los siguientes **objetivos territoriales** para el tratamiento integrado de la costa sur:

1. Promover un desarrollo armónico del conjunto. El concepto guía propuesto es el de un corredor metropolitano-turístico-agroindustrial, con fuerte inserción regional y global. Las relaciones complementarias entre Colonia, Montevideo, Maldonado-Punta del Este y eventualmente La Paloma-Rocha, conformarán el soporte urbano principal del corredor. La buena articulación de los desarrollos urbanos con los desarrollos agroindustriales y la preservación del paisaje será decisiva para la calidad general del territorio.
2. Promover la difusión de los dinamismos económicos y demográficos del litoral hacia el centro del país. Las ciudades de la segunda línea como San José, Florida, o Lavalleja, enfrentan oportunidades de localización de actividades económicas asociadas al dinamismo del sur, que deberán concretarse mediante políticas voluntarias de ordenamiento. Lo mismo se aplica a los sistemas de agricultura intensiva y lechería que caracterizan las cuencas del suroeste y metropolitana, y al aprovechamiento turístico del territorio.
3. Potenciar las calidades ambientales y paisajísticas presentes en la costa sur. Estas calidades más allá de su valor intrínseco se constituyen en un factor de atracción para la localización empresarial, residencial y turística. En el contexto regional, son una marca de identidad que diferencia la costa uruguaya. Un modelo de crecimiento carente de



ordenación y de gestión apropiada, puede fácilmente conducir a una pérdida de valores ambientales y paisajísticos.

4. Planificar con visión de largo plazo el sistema de transporte multimodal del litoral sur y su traspaís. En una perspectiva de 20 años el sistema de transporte tendrá otra estructura y dinámica y otras relaciones con los usos del suelo. Es necesario un enfoque de anticipación, que integre el transporte con objetivos territoriales más amplios.

El litoral sur está compuesto por tres subespacios con características diferenciadas en cuanto a modos de desarrollo y organización territorial. Se trata del suroeste, la región metropolitana y el sureste.

### **3.2.2 El Suroeste**

#### **Un territorio en mutación a la espera de un proyecto orientador**

El suroeste es un territorio diversificado, situado en el umbral de un ciclo de grandes transformaciones, que serán impulsadas por el proceso de integración económica y física con el espacio metropolitano de Buenos Aires.

Coexisten en el suroeste: espacios de agroproducción intensiva; importante desarrollo de las agroindustrias; un sistema urbano equilibrado en base a ciudades medias que forman subsistemas zonales; un conjunto de espacios turísticos en expansión; y un corredor de transporte internacional. Todo ello, sometido a procesos de transformación incipientes de origen interno (reconversión productiva) y externo (nuevos flujos regionales, colonización turística y metropolización), que habrán de intensificarse en los próximos diez a veinte años.

La prospectiva de cambio acelerado encuentra al suroeste con un buen nivel de desarrollo económico y calidad de vida, con una estructura espacial equilibrada y con unos niveles comparativamente altos de organización social, desarrollo institucional y calificación cultural de la población.

Sin embargo el suroeste también presenta un conjunto de debilidades, en particular: un escaso desarrollo del empresariado urbano en el sector servicios y turismo (sectores clave de la expansión), y un modelo de gestión territorial que aún no está capacitado para conducir una transformación acelerada y compleja (gestión municipal tradicional; gestión nacional dividida en lógicas sectoriales y reactiva, poca articulación público-privada).

Todo indica que un modelo desregulado, carente de planificación territorial, puede conducir al predominio de las amenazas sobre las oportunidades. Amenazas de crisis y deterioro ambiental, de fragmentación y segregación socio-espacial, de virtual desmembramiento del suroeste respecto del territorio nacional.

#### **Desafíos de política territorial**

El desafío general de las políticas territoriales es conducir el cambio hacia un modelo sostenible, que afirme el rol del suroeste como espacio integrado y sinérgico con el resto del territorio nacional. Específicamente, las políticas territoriales para el suroeste deben:

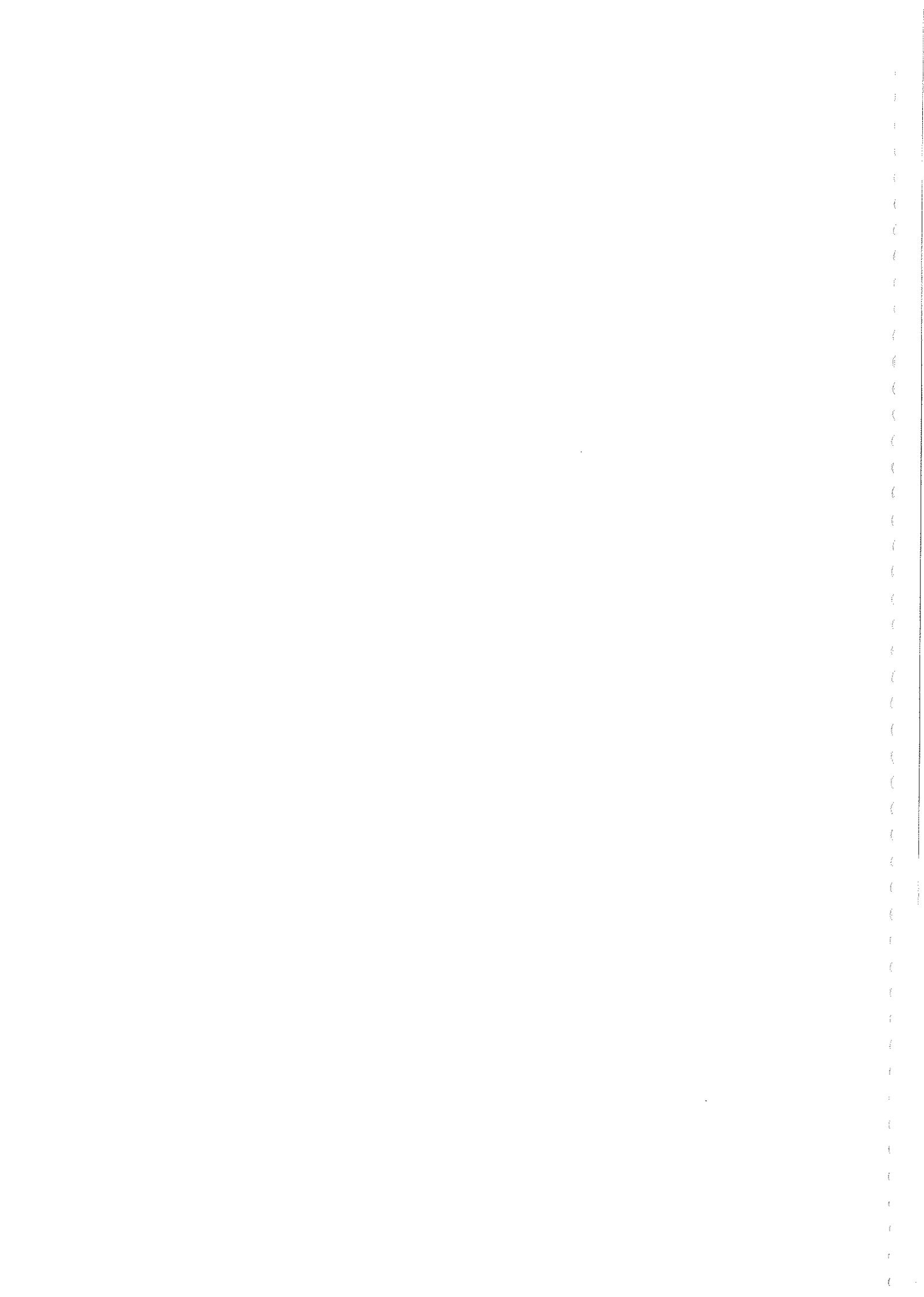


- a) Armonizar los viejos y nuevos usos del suelo y tipos de asentamiento, contemplando la vocación diferencial de cada microrregión.
- b) Definir áreas de estricta protección agrícola, ambiental y paisajística.
- c) Definir para Colonia del Sacramento un modelo de desarrollo urbano de largo plazo, equilibrado y autónomo, integrado en una propuesta regional.
- d) Promover una distribución equilibrada de los crecimientos demográficos y económicos en el sistema urbano-territorial existente.
- e) Conducir y calificar el proceso de periurbanización, evitando la urbanización difusa indiscriminada.
- f) Conducir los emprendimientos urbano-turísticos en el litoral hacia un modelo sostenible, calificado y sinérgico con el territorio interior.
- g) Promover una mayor integración y complementariedad en los subsistemas urbanos presentes en la región (Nueva Palmira - Carmelo; microrregión del Rosario).
- h) Generar condiciones para una prolongación de los dinamismos del suroeste hacia las zonas centrales del país.
- i) Crear nuevos instrumentos para la gestión del territorio, capaces de articular acciones nacionales y departamentales entre sí y con la iniciativa privada.

#### **Propuestas instrumentales**

En los años recientes fueron elaborados varios estudios y propuestas de ordenamiento territorial para el suroeste y para sus distintos componentes. Actualmente se está formulando una estrategia para la microrregión de Colonia del Sacramento y un conjunto de instrumentos de regulación para el conjunto del departamento de Colonia. De ellos y de las anteriores consideraciones surgen algunas propuestas prioritarias.

- a) **Desarrollar el planeamiento en forma simultánea y coordinada en los niveles regional, microrregional y urbano.** Establecer la coordinación interdepartamental para la planificación y gestión de las microrregiones compartidas.
- b) **Crear nuevos instrumentos para la gestión territorial concertada.** Entre gobierno nacional y gobiernos departamentales, y entre ambos y el sector privado. Promover la creación de una agencia pública descentralizada y/o una sociedad mixta de desarrollo y ordenamiento territorial del suroeste. Esta deberá gestionar coordinadamente los planes de inversión en infraestructura social y productiva, transporte, vivienda, servicios urbanos, medio ambiente, etc.
- c) **Elaborar un plan director regional de transporte e infraestructura.** Este plan debe ser coherente con la estrategia de desarrollo territorial de mediano plazo. Debe contribuir a diferenciar los corredores internacionales de la malla regional, y a garantizar una movilidad interurbana eficiente, favoreciendo una red urbana sinérgica (cuenca de empleo, habitación y servicios).



### 3.2.3 *La Región Metropolitana*

#### **Un espacio estratégico para el posicionamiento del territorio nacional en la región**

Los problemas del territorio metropolitano, aunque relevantes, no alcanzan a configurar la situación de un sistema “ingobernable”. La razón probablemente reside en el carácter moderado o débil de los crecimientos económico y demográfico ocurridos en los últimos decenios. En comparación con otras capitales del Cono Sur, o de otras regiones, Montevideo se presenta como un sistema de lenta transformación. No obstante, los déficit heredados y los nuevos desafíos asociados al ciclo de apertura, integración y reconversión, configuran una problemática territorial que reclama respuestas políticas imaginativas y oportunas.

Entre las principales debilidades de la aglomeración, debemos señalar la creciente dualización socio-espacial entre la ciudad costera y la ciudad y periferias interiores. Asimismo, se destaca la ineficacia e ineficiencia de un transporte que no llega a constituir un sistema metropolitano, presentando problemas tanto en el plano de las infraestructuras como de la operación. También incide un proceso de crisis industrial y las inciertas perspectivas de la industria manufacturera en el espacio metropolitano. La ausencia de políticas de promoción-localización industrial se vuelve crítica.

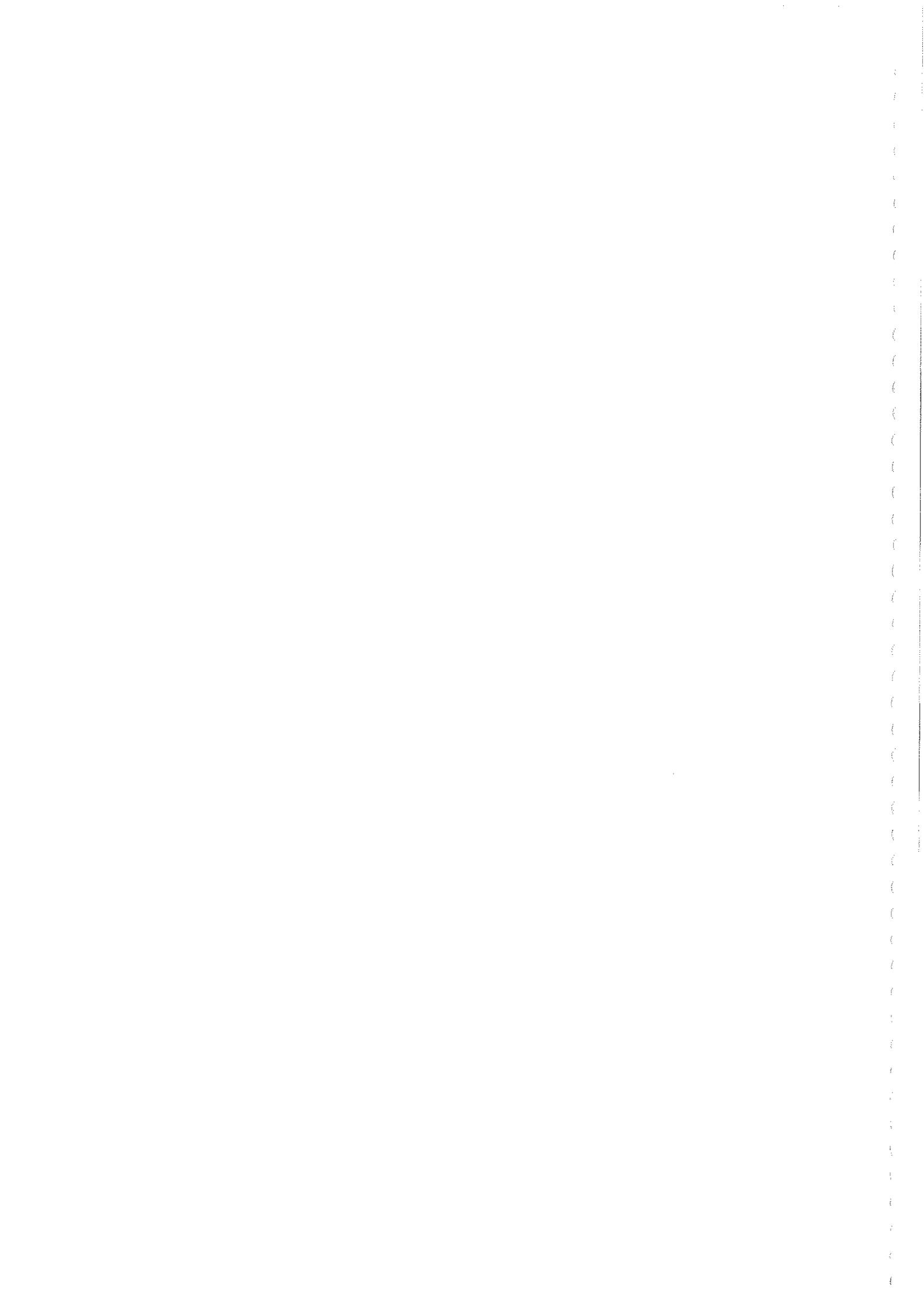
Las amenazas principales para el Montevideo metropolitano del siglo entrante son:

- la eventualidad de una creciente polarización o dualización socioespacial;
- la caída de la performance de los sistemas generales, en particular del transporte metropolitano;
- el deterioro del sistema rural (socio-productivo-ambiental) por efecto de presiones de expansión urbana y periurbana desreguladas;
- la pérdida de competitividad en el sistema regional de ciudades debido a una lenta o insuficiente respuesta a los déficit acumulados y los nuevos retos.

En el balance, es necesario constatar un conjunto de fortalezas y oportunidades sobre las cuales deberán apoyarse las estrategias de desarrollo metropolitano en los próximos decenios.

La posición geográfica y geopolítica de la ciudad es ventajosa a largo plazo, en el nuevo contexto regional. Las oportunidades asociadas incluyen la potenciación de los roles del puerto en el sistema Mercosur, la confirmación de la capitalidad administrativa del Mercosur, y el establecimiento de sinergias territoriales entre Montevideo, Punta del Este y Colonia.

La combinación de una dimensión “manejable”, una sociedad relativamente integrada, una cultura abierta y plural, un paisaje urbano y rural calificado, una problemática ambiental controlable, un sistema de gobierno territorial consistente, y un tejido institucional, empresarial y social con capacidad de iniciativa, constituye un capital para el desarrollo estratégico urbano.



En el plano de la planificación y gestión territorial, es necesario destacar el cambio favorable vivido en los últimos años. Montevideo no realizaba esfuerzos sistemáticos de planeamiento urbano - territorial desde los años cincuenta (Plan Director de 1956). En los años noventa se consolida una preocupación por conducir el cambio urbano con visión de mediano y largo plazo. Desde la IMM, el desarrollo del Plan Estratégico y los estudios del Plan de Ordenamiento Territorial, ambos en curso, evidencian un creciente enfoque proactivo en la gestión municipal. Por su parte, el Gobierno Nacional ha impulsado un conjunto de iniciativas relevantes: la transformación del Puerto mediante un Plan Maestro con visión de mediano plazo y especial atención hacia la articulación puerto-ciudad; el Proyecto Fénix vinculado con la recuperación urbana de las áreas centrales; los proyectos relativos a infraestructuras del transporte internacional y metropolitano (anillo colector, terminal de cargas, futuro del aeropuerto). Entretanto MVOTMA y las tres Intendencias metropolitanas (Montevideo, San José, Canelones) formaron una comisión de Ordenamiento Territorial Metropolitana, con misión de definir prioridades y ámbitos de cooperación mediante la coordinación interinstitucional.

La anterior enumeración da cuenta de nuevas dinámicas de planeamiento y gestión territorial metropolitana, que puede consolidarse como otra fortaleza de cara a los nuevos escenarios.

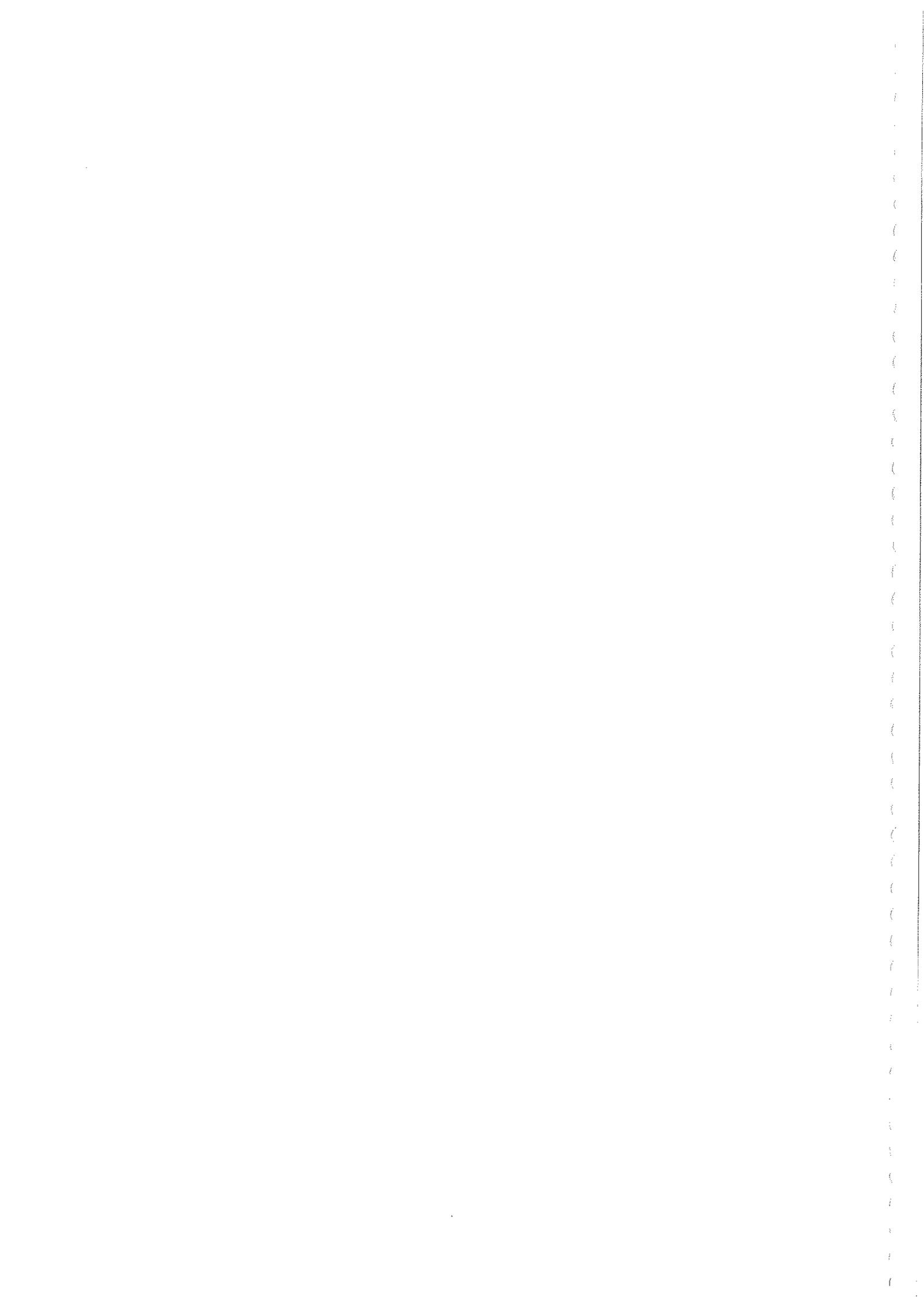
### **Objetivos territoriales**

Las políticas territoriales enfrentan en estos años el desafío de un desarrollo metropolitano capaz de afirmar a la vez la dinámica económica y la competitividad, la sostenibilidad ambiental, y la equidad y cohesión social. Las dos condiciones básicas iniciales son:

- adoptar una visión territorial integrada de la aglomeración metropolitana y su entorno regional, evitando su parcelación en enfoques sectoriales o en jurisdicciones administrativas;
- construir las capacidades políticas, institucionales y técnicas requeridas para gestionar en forma integrada los aspectos estratégicos del espacio metropolitano.

Es en este marco que cobran significación los siguientes objetivos territoriales de mediano y largo plazo.

- a) **Construir y consolidar los nuevos factores territoriales de la competitividad metropolitana en el escenario regional.** Estos incluyen la mejora del transporte (puerto, aeropuerto, accesibilidad carretera); las nuevas instituciones (capitalidad del Mercosur); la centralidad renovada (ciudad-puerto-bahía); la mejora de la integración social (desarrollo social urbano) y la promoción de mayores niveles de calidad ambiental (espacio rural - ciudad - río).
- b) **Calificar el hábitat periférico en Montevideo, Canelones y San José.** La consolidación de periferias requiere mejoras focalizadas en la accesibilidad, los servicios básicos, la integración social y la calidad ambiental, evitando la dualización urbana de la costa y el interior.
- c) **Completar las estructuras de movilidad y accesibilidad metropolitana.** Supone mejorar la accesibilidad entre la ciudad central y las periferias (nuevos



ejes radiales de transporte rápido en R5 y Av. Italia); facilitar la interconexión entre periferias (anillo colector); y consolidar nuevas centralidades a escala de los corredores metropolitanos (centros de intercambio asociados con centros comerciales y cívicos).

- d) **Recuperar, reestructurar y refuncionalizar los espacios centrales de la aglomeración.** En particular aquellos subutilizados y deprimidos. Promover un nuevo desarrollo urbano en torno a la Bahía de Montevideo partiendo de las nuevas relaciones puerto ciudad.
- e) **Promover la localización organizada de actividades industriales.** Ordenamiento industrial en el espacio metropolitano procurando mayor eficacia, sostenibilidad y competitividad del conjunto.
- f) **Conformar un sistema de parques metropolitanos para el siglo XXI.** Procurar la máxima calidad y accesibilidad de la oferta de espacios públicos, anticipar el aumento de las demandas, valorizar los espacios naturales del entorno de la aglomeración.
- g) **Proteger, recuperar y promover las calidades ambientales y productivas del espacio rural.** Se trata igualmente de garantizar la sostenibilidad social y ambiental de los nuevos espacios periurbanos.

#### **Líneas de actuación en planificación y gestión territorial**

En el plano de las propuestas instrumentales se destacan:

- a) **Consolidar enfoques de planeamiento estratégico y extenderlos al conjunto del espacio metropolitano.** Afirmer el enfoque estratégico y la articulación entre proyecto de desarrollo (económico y social) y propuestas de ordenamiento territorial.
- b) **Concertar la oferta de suelo para actividades económicas.** Definir una política de localización industrial a nivel metropolitano, estudiar la creación de una Agencia Metropolitana de Suelo para Actividades Económicas a cargo de su promoción y gestión.
- c) **Concertar la política metropolitana de transporte.** Es necesario promover acuerdos con horizonte de mediano y largo plazo, con participación del gobierno nacional y los gobiernos municipales interesados, y evaluar la creación de una Agencia Metropolitana de Transporte.
- d) **Concertar las políticas de ordenación y promoción para el espacio rural y periurbano.** Conducir las transformaciones del espacio rural y periurbano mediante orientaciones básicas concertadas entre las tres intendencias y la creación de nuevos instrumentos de gestión.



### **3.2.4 El Sureste**

#### **Modos diferenciados de desarrollo turístico y agroindustrial**

En el sureste, la franja litoral presenta una fuerte especialización en turismo, distinguiéndose dos tramos de diversa modalidad y grado de desarrollo. El tramo correspondiente a parte de Canelones y Maldonado, con urbanización casi continua y niveles elevados de consolidación; y el tramo rochense, en el que aún predominan los espacios rurales y el modelo de desarrollo territorial se presenta menos definido.

El medio físico litoral contribuye igualmente a la diferenciación de ambos tramos: la pradera y las sierras respaldan las playas del tramo oeste, mientras que en el tramo este el litoral viene definido por una secuencia de lagunas y humedales.

El traspais presenta de oeste a este una fuerte diferenciación en los modos productivos: espacio de crisis agrícola en Canelones, espacio de ganadería extensiva en Maldonado, y cuenca arroceras en Rocha.

La conurbación Maldonado - Punta del Este, además de jugar como centralidad principal en esta región turística, se articula con el eje metropolitano Buenos Aires - Montevideo, mediante un creciente desarrollo y diversificación de sus funciones urbanas avanzadas.

Por su parte el conjunto La Paloma - Rocha, centralidad principal del segundo tramo, también presenta una vocación que trasciende los roles turísticos, debido al desarrollo potencial de sus funciones portuarias al servicio de la pesca y la extracción maderera.

En conjunto, esta región sureste presenta una tendencia a la consolidación del turismo como dinamizador del cambio territorial, bajo modalidades especializadas en cada microrregión.

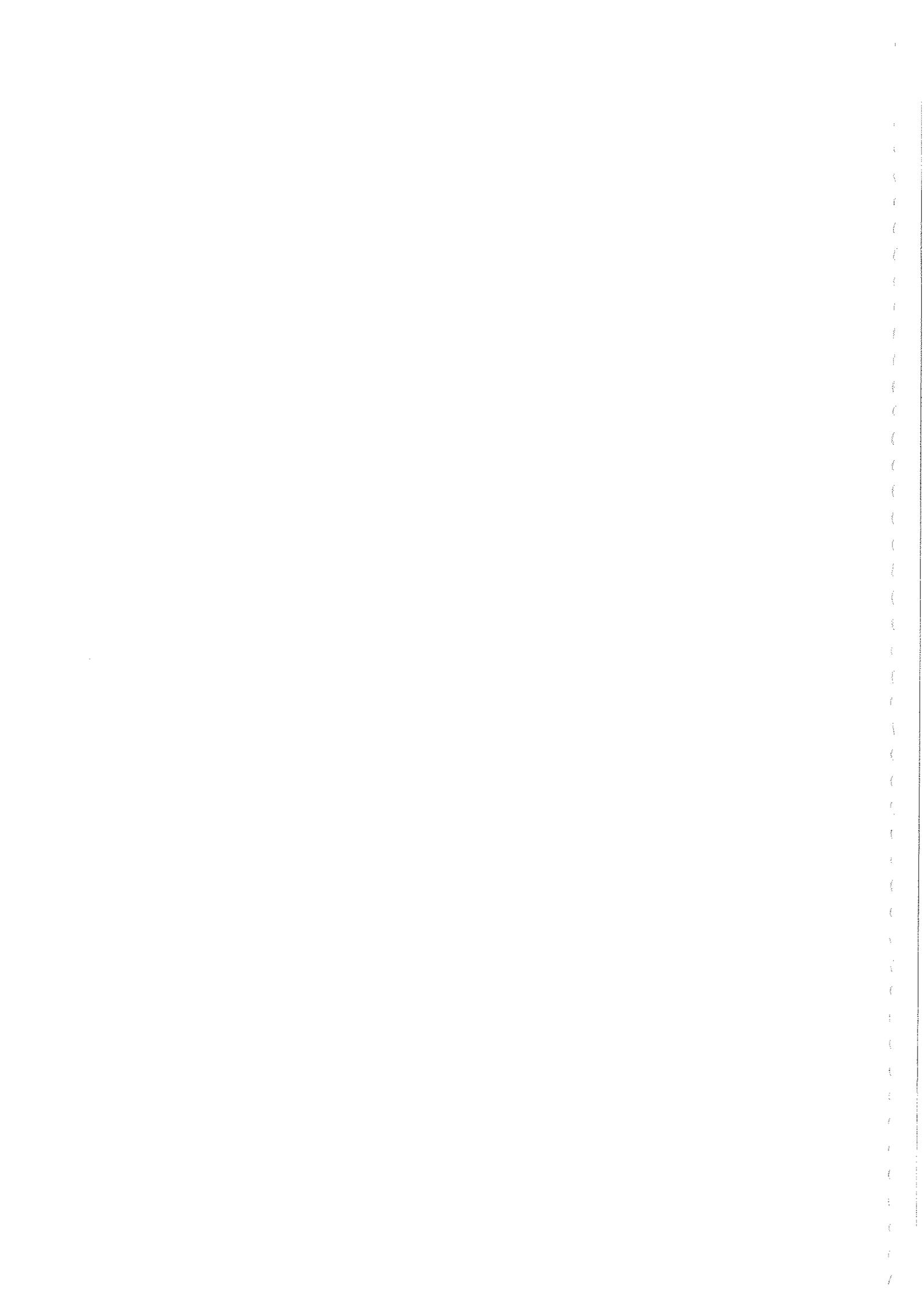
La región de Maldonado, habiendo completado el ciclo fraccionamiento-urbanización-densificación que sustentó el modelo de turismo de veraneantes y de sol y playa, enfrenta un cambio de ciclo cargado de incertidumbres. La problemática de la reconversión, reorientación y diversificación dominan la agenda de las políticas territoriales.

La región de Rocha, en cambio, se encuentra al inicio de un proceso de desarrollo y ante la necesidad de contar con un marco de definiciones claras respecto al modelo territorial deseable y estrategias consistentes para impulsarlo.

#### **Objetivos territoriales y líneas de actuación en el litoral de Maldonado**

En el litoral de Maldonado, el modelo de desarrollo presenta cierta fragilidad debido a su dependencia de un solo producto (turismo de veraneo de sol y playa), y un único mercado emisor. La oportunidad que suponen los nuevos escenarios regionales y global, en relación con una diversificación del modo turístico y con la incorporación de funciones avanzadas urbanas, deberá acompañarse de una reorientación del modelo territorial.

La idea fuerza rectora adoptada por la Intendencia y con aparentes consensos a nivel público y privado, consiste en promover un modelo de desarrollo diversificado y



multipolar, basado en la ampliación y consolidación de mercados emisores, la reconversión empresarial, la garantía de la calidad ambiental, y la puesta en valor de nuevos recursos territoriales costeros e interiores. Asimismo se plantea una disminución de la presión edilicia y circulatoria sobre el frente costero, afirmando en cambio un sistema de ingresos en peine a los centros urbanos, y desalentando los desarrollos uniformes de la urbanización litoral.

En una línea complementaria, se plantea la posible transformación del núcleo principal (Maldonado-Punta del Este) en una ciudad de economía más diversificada, con actividades permanentes capaces de utilizar más racionalmente el medio construido (público y privado) que hoy queda parcialmente abandonado la mayor parte del año. La promoción de actividades universitarias de mercado regional, o la creación de espacios para actividades económicas avanzadas (por ejemplo bajo la modalidad de un parque tecnológico), así como la ya incipiente consolidación del turismo de convenciones, apuntan en este sentido.

Un cambio de estrategia de desarrollo exige un nivel alto de concertación entre actores públicos y privados. La construcción de consensos sobre directrices regionales entre la Intendencia, el Gobierno Nacional y el sector privado, se plantea como una urgencia real. La traducción de estos consensos en estrategias operativas y eficaces, requiere consolidar las capacidades estratégicas de los actores, y estudiar la creación de nuevos instrumentos de regulación y gestión territorial, como agencias públicas y sociedades mixtas.

Junto con los acuerdos acerca del modelo regional, son necesarios lineamientos de acción consistentes para los sistemas locales diferenciados. El planeamiento local se impone como condición para el logro del modelo multipolar y diversificado. Como ejemplo, puede señalarse el caso de Piriápolis y su entorno. Este componente se ha visto tensionado por intervenciones asociadas a sistemas generales del territorio (puerto, trazado de doble vía), sin que un plan local estuviese en condiciones de asimilar las intervenciones en un ordenamiento integrado.

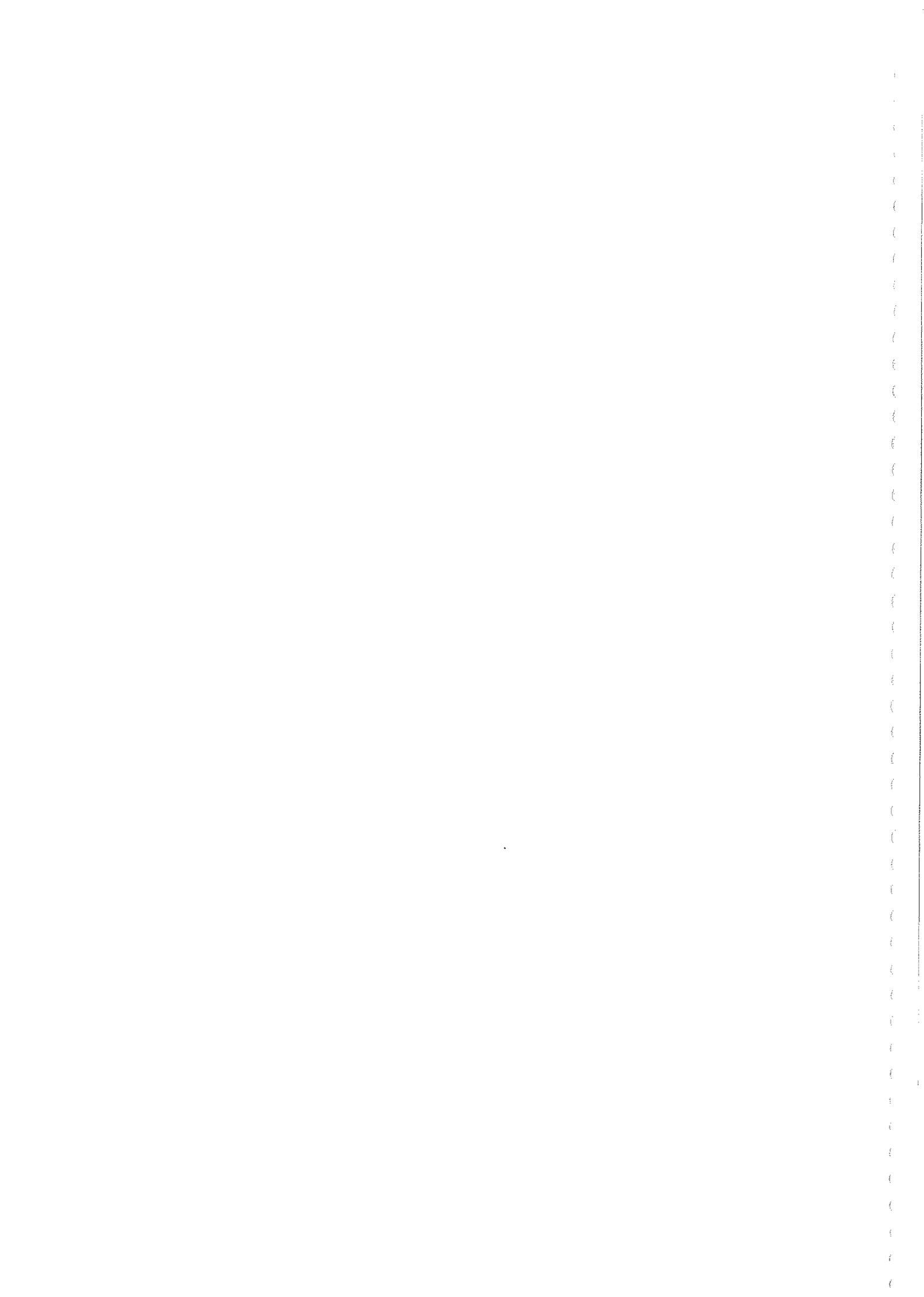
En síntesis, los desafíos principales parecen situarse:

- a) en la traducción de las ideas fuerza crecientemente asumidas en directrices operativas, capaces de sustentar acciones concertadas entre todos los actores públicos y privados;
- b) en la adecuada articulación de sistemas generales (en particular transporte), modelo territorial regional, gestión ambiental y planeamiento de escala local.

### **Objetivos territoriales y líneas de actuación en el litoral de Rocha**

En el futuro, la intensificación de los usos y el crecimiento de los asentamientos turísticos en el litoral de Rocha se presenta como una evolución necesaria y deseable. Cabe al Ordenamiento Territorial, junto con políticas de desarrollo regional y local, contribuir a definir un modelo turístico valioso, sostenible, competitivo.

Existe un consenso creciente acerca de algunos rasgos deseables del modelo territorial del litoral rochense. Estos incluyen:



- Sostenibilidad ambiental y complementación del desarrollo agroindustrial y turístico.
- Ecoturismo asociado a la gestión de las áreas naturales protegidas: humedales; lagunas; sistemas de dunas costeras.
- Organización territorial de faja costera: privilegiar accesos en peine desde ruta interior (R9), alternancia de asentamientos diferenciados con espacios naturales protegidos y gestionados.
- Desarrollo integrado turístico y portuario en La Paloma, con estricta vigilancia de las calidades ambientales.

Todos ellos requieren como condición básica la consolidación de las capacidades de gestión estratégica a nivel de la sociedad, empresas y gobierno local. Para ello, es necesario:

- a) Impulsar un proceso de **planeamiento estratégico territorial**. Elaborar directrices básicas consensuadas entre agentes privados, intendencia, sociedad local y gobierno nacional.
- b) Traducir estas directrices en **normas básicas sobre uso y ocupación del suelo** y garantizar su cumplimiento, estableciendo marcos de certidumbre para la inversión.
- c) Crear un **programa nacional-departamental de gestión de suelo** para conducir, en función de los objetivos del modelo territorial, la transformación y ocupación de los fraccionamientos extensivos heredados. Evaluar la creación de una agencia pública intersectorial.
- d) Promover **procesos de planificación local** potenciando las singularidades de cada componente del litoral, en el marco integrador de las directrices básicas.
- e) Consolidar **gestión proactiva en las áreas protegidas** promoviendo modelos de desarrollo local basados en ecoturismo, integradores de la sociedad local.

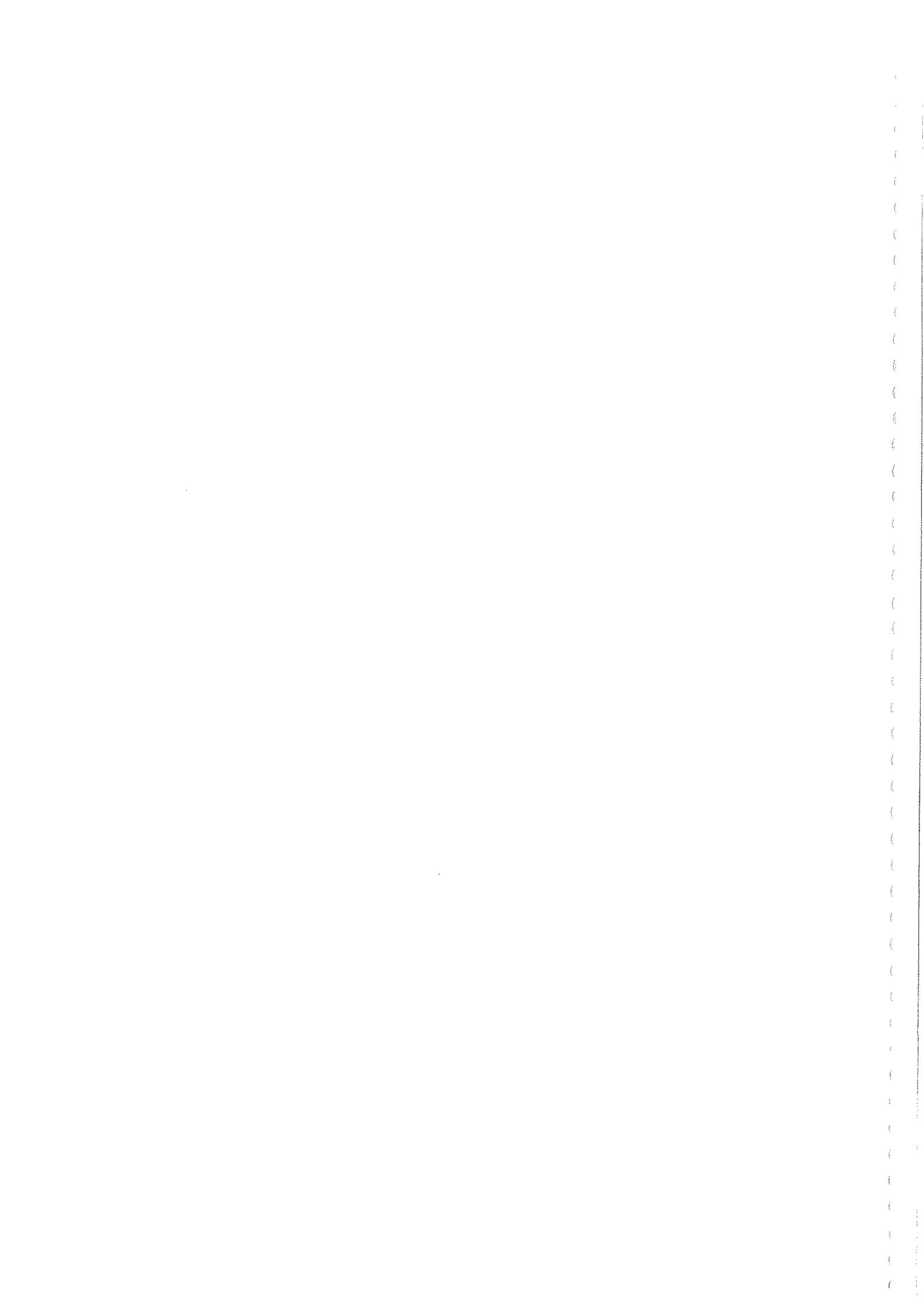
### ***3.2.5 El Litoral del Río Uruguay***

#### **Una región con gran potencial endógeno en el marco de la integración**

Los **aspectos económicos y socio-demográficos** permiten caracterizar al corredor como una región que adquirió un desarrollo relativo relevante en épocas anteriores de la vida del país, luego vivió un estancamiento general paulatino, al que se sumaron fuertes crisis localizadas en los últimos años, alternadas con nuevos dinamismos vinculados a las cadenas exportadoras cítrica, forestal, hortifrutícola y turística.

En la perspectiva del próximo decenio, los principales factores dinámicos de la economía regional son:

- Las **cadenas agroindustriales en expansión**: forestal, hortifrutícola, cítrica, láctea. Estas tienen un efecto dinamizador sobre diversos espacios rurales y



centros urbanos menores integrados en microrregiones emergentes. A la vez demandan nuevas infraestructuras y servicios de transporte para el traslado de sus productos. En tercer lugar son potenciales dinamizadoras de las economías urbanas de las capitales, mediante la localización en ellas de fases industriales y centros de intercambio modal.

- El **turismo regional**, que hasta hoy se desarrolló bajo modalidades artesanales en ocasiones con protagonismo municipal, a las que se sumarán en estos años algunos nuevos componentes integrados en cadenas internacionales o regionales (en particular en las estaciones termales), expandiendo mercados y diversificando su oferta, con efectos favorables directos e indirectos sobre las economías urbanas.
- El **desarrollo del comercio y los servicios avanzados**, incluyendo centros universitarios, en las ciudades más importantes del corredor. Progresivamente estas ciudades ingresarán en relaciones de complementariedad y competencia con los pares argentinos, relaciones que bien conducidas pueden resultar altamente favorables a la competitividad territorial del corredor en su conjunto.

Las **fortalezas** incluyen un buen nivel de desarrollo urbano y buena dotación de infraestructuras territoriales, la presencia de culturas emprendedoras, calificación de la mano de obra, y fuertes identidades locales, y el desarrollo institucional incluyendo organizaciones e instituciones locales, capacidades de iniciativa y mecanismos de concertación. Todo ello asociado a un medio natural propicio y a una posición geoestratégica favorable.

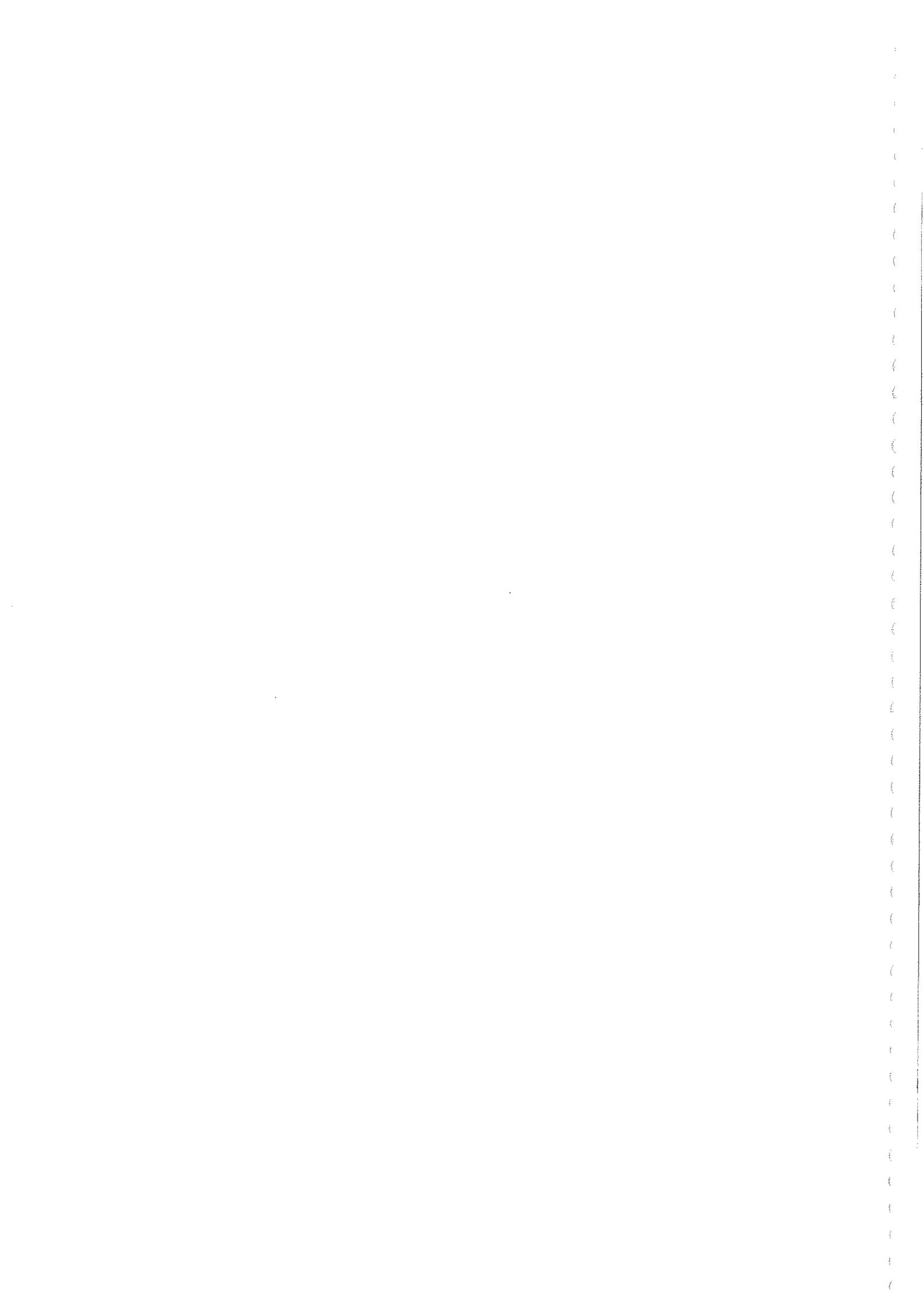
Las **debilidades** principales tienen que ver con la herencia de un bajo crecimiento general, tanto económico como demográfico, en las décadas de los setenta y los ochenta, sumada a la crisis reciente de las industrias urbanas y los sistemas agroindustriales asociados al modelo de sustitución de importaciones. Las crisis locales asociadas al cambio de modelo fueron intensas en las regiones de Bella Unión y en Paysandú, a la vez que Fray Bentos se resintió largamente por la clausura de la gran industria frigorífica en los setenta.

El peso de estos problemas y la perspectiva de una gran concentración de inversiones en la costa sur para los próximos años configura una cierta amenaza de postergación o marginalidad regional. Sin embargo, estas amenazas resultan contrapesadas por una larga lista de oportunidades, que permiten avizorar un ciclo de desarrollo territorial dinámico para este subespacio, en el nuevo contexto de la integración.

### **Objetivos y desafíos territoriales**

En el litoral del Río Uruguay se destacan cuatro grandes desafíos para las políticas territoriales:

- a) La formulación de una **visión estratégica territorial de conjunto** del margen uruguayo, y su articulación con la estrategia del espacio litoral argentino.
- b) El desafío del **desarrollo urbano de calidad** en las cabeceras departamentales-regionales, considerando la prospectiva de sus nuevos roles asociados a las



cadena agroindustriales, el turismo y la integración transfronteriza con las ciudades argentinas.

- c) El desafío de un **desarrollo integral de las microrregiones** dinamizadas por las cadenas agroindustriales, contemplando no sólo las infraestructuras productivas, por ejemplo el transporte forestal, sino también los desarrollos socio-económicos y urbanos en los núcleos de servicios, y la buena gestión ambiental.
- d) Los desafíos asociados al **sistema de transporte** terrestre --carretero y ferroviario-- y fluvial --hidrovía del Uruguay-- con sus correspondientes puntos de intercambio y centros logísticos. Desafíos internos al sistema vinculados con su performance sectorial, y desafíos de buena integración de las infraestructuras y flujos de transporte con los espacios rurales y los asentamientos urbanos.

### **Líneas de actuación**

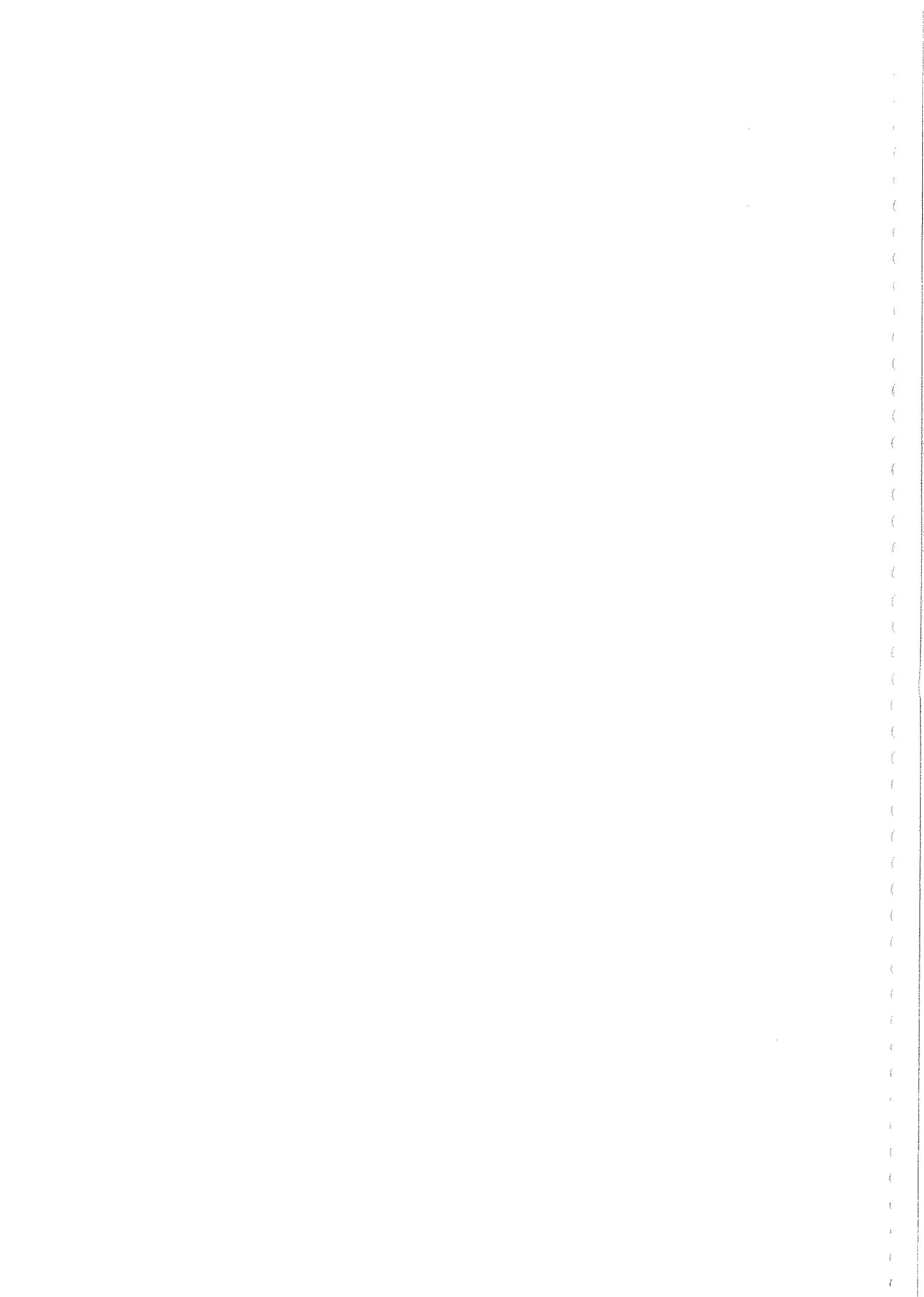
Se sugiere un conjunto de posibles líneas de actuación en relación con el planeamiento y la gestión territorial, capaces de contribuir al logro de los anteriores objetivos.

- a) Promover la **planificación estratégica territorial a varios niveles**: urbano, microrregional, regional nacional, regional transfronterizo.
- b) Elaborar **planes microrregionales en las áreas dinamizadas por la agroindustria**, contemplando los aspectos asociados con el desarrollo urbano, el transporte, el medio ambiente y el desarrollo social.
- c) Elaborar **planes directores de desarrollo turístico** a nivel de las microrregiones, considerando las relaciones transfronterizas y el circuito litoral norte-sur.
- d) Definir **una política de atracción y localización industrial-empresarial con visión regional**, incluyendo la revitalización de áreas industriales en declive y la promoción de nuevos espacios calificados para la actividad económica.
- e) Promover la **ordenación del uso del suelo rural en regiones agroatensivas**, según aptitudes y vocaciones zonales. Evitar la extensión indiscriminada de la explotación forestal en suelos de alto valor agrícola.
- f) Definir **orientaciones comunes para la gestión territorial del espacio de ganadería extensiva**, incluyendo la red de centros menores. Será necesario un esfuerzo de coordinación interdepartamental en función de las relaciones reales de distancia-tiempo y de las áreas de influencia de las respectivas capitales.

### **3.2.6 El Noreste**

#### **Una región a diversificar y estructurar en la perspectiva de la integración**

El subespacio noreste fronterizo con Brasil abarca total o parcialmente los departamentos de Artigas, Rivera, Tacuarembó, Cerro Largo, Treinta y Tres y Rocha. Se vincula con el sur del estado de Rio Grande do Sul, con el que comparte una historia, un modo de desarrollo basado primordialmente en la ganadería extensiva y el cultivo arrocerero, y una organización territorial caracterizada por



ciudades medias escasas y distanciadas, que no llegan a conformar verdaderas redes regionales.

En este subespacio, el sistema urbano relacional y los modos de desarrollo dominantes contribuyen a distinguir **dos regiones medias con problemáticas diferenciadas**: una al norte, abarcando territorios de Artigas, Rivera y Tacuarembó; y otra al este, definida en torno a la cuenca de la Laguna Merín, abarcando territorios departamentales de Cerro Largo, Treinta y Tres, Lavalleja y Rocha. La región norte se define por el predominio de la ganadería extensiva como fondo, sobre el cual se desarrollan recientemente nuevas cuencas productivas arroceras y forestales, formando por el momento un mosaico discontinuo. La región este se caracteriza por la consolidación anterior de una extensa cuenca arroceras en las tierras medias de la cuenca de la Laguna Merín.

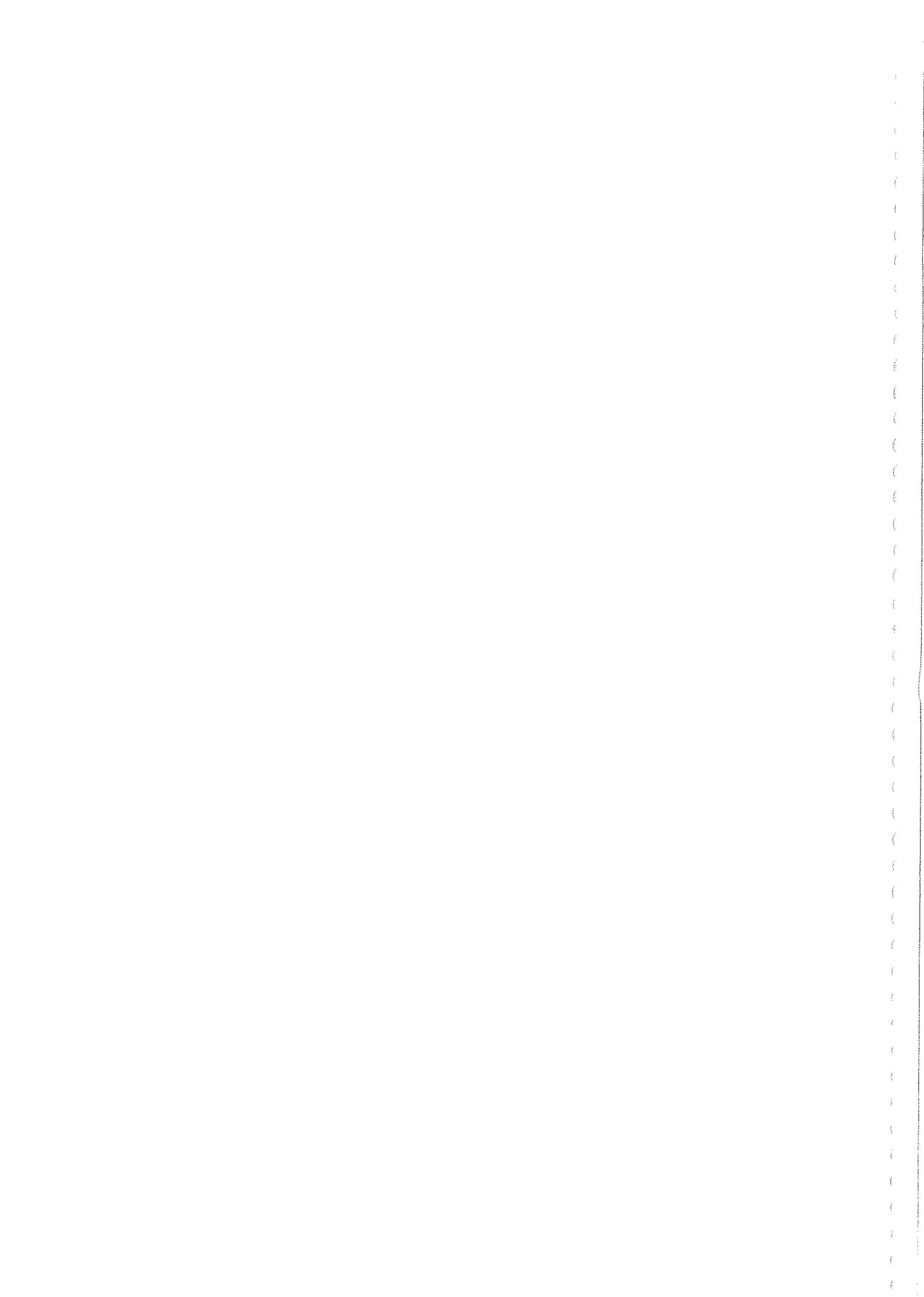
En la década de los setenta y ochenta, los factores dinámicos principales fueron la economía de frontera, y la cadena agroindustrial arroceras. En los últimos años, la expansión del arroz a nuevas cuencas de cultivo en Tacuarembó y Rivera, y la forestación intensiva en varias zonas de la región, están liderando la modificación del paisaje y la economía rural. Estos cambios tienden a diferenciar entre sí las microrregiones, a medida que se orientan hacia nuevas especializaciones, o bien permanecen en el modo de ganadería extensiva tradicional.

Las principales debilidades del territorio noreste provienen de un conjunto de centros urbanos débilmente articulado, carente de verdaderas centralidades regionales, y marcado por el peso de la crisis en los tramos de menor tamaño, y de unos modos de desarrollo regional con baja diversificación y rasgos de desarticulación. El sistema regional de actores no está aún consolidado, en parte debido al dominante carácter extrarregional de los empresarios que lideran las cadenas más dinámicas.

A favor de las potencialidades regionales cuenta un proceso en curso de diversificación económica en el espacio rural, a cargo de cadenas productivas agroindustriales. La persistente dinamización de microrregiones rurales mediante forestación, cultivo arroceras y lechería, con impacto favorable en algunos pequeños centros, representa un potencial para estrategias de desarrollo local.

Como resultado de un proceso ya consolidado, la región de la Laguna cuenta con una malla urbana de centros menores dinámicos asociada a la cadena arroceras. En el corredor Tacuarembó - Rivera, en la región norte, se observa un proceso incipiente de consolidación y articulación urbana a partir de centros como Tranqueras dinamizados por las cadenas productivas.

En cuanto al nuevo contexto, la integración y el consiguiente debilitamiento de la frontera se plantean como un enorme desafío, en términos económicos (competitividad de las economías urbanas y de las cadenas productivas) y en términos socio-político-culturales (cohesión y gobernabilidad). La competencia interurbana generalizada en el Mercosur puede significar un retroceso relativo para los centros medios del área, en favor de centros brasileños y del corredor del Río Uruguay.



Por su parte, la conurbación Rivera - Santana tiene con la integración la oportunidad de consolidarse como un centro regional destacado, en base a la suma de esfuerzos y recursos para un desarrollo urbano de calidad.

### **Objetivos de política territorial y líneas de actuación sugeridas**

- a) Promover la diversificación de la agroeconomía y la economía urbana regional, mediante programas que atiendan integradamente al acondicionamiento del territorio y al desarrollo empresarial y social.
- b) Promover el desarrollo urbano de Rivera y de Tacuarembó y sus roles complementarios de centralidad regional en el escenario de la integración, y en el caso de Rivera promover una planificación y gestión urbana coordinada con su par brasileña, en la perspectiva de un desarrollo sinérgico.
- c) Ordenar y equipar el potencial corredor de desarrollo diversificado incipiente entre Tacuarembó y Rivera, integrando en un programa coordinado a las áreas locales de Tranqueras, Ansina, Minas de Corrales.
- d) Definir estrategias de desarrollo urbano para las restantes ciudades capitales: Artigas al norte; Melo y Treinta y Tres al este. Estas ciudades deberán consolidar roles de servicios a la producción para compensar la pérdida de peso relativo del sector público en sus economías.
- e) Consolidar la incipiente red urbana formada por centros menores asociados a la agroindustria arrocerera en la cuenca de la Laguna Merín.
- f) Promover la creación de Sociedades Mixtas de Desarrollo y Ordenamiento Territorial para la región noreste, incorporando a los principales agentes de desarrollo agroindustrial y urbano, los municipios y el gobierno central.

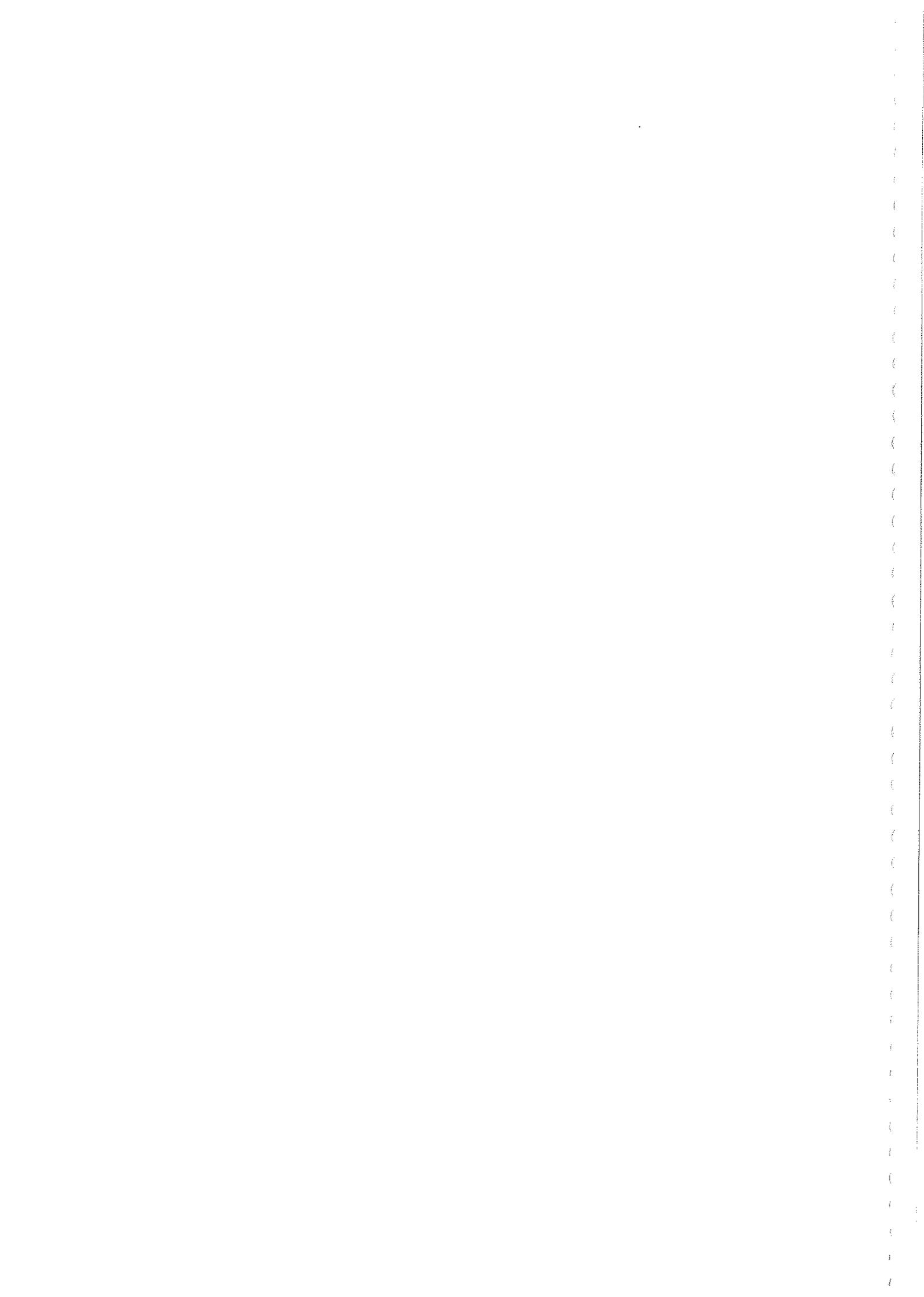
### **3.2.7 El Centro**

#### **Un espacio extensivo amenazado de creciente marginalidad económica**

Se hace referencia a los espacios centrales en torno a la cuenca del Río Negro, abarcando totalmente los departamentos de Durazno y de Flores, y en forma parcial los departamentos de Tacuarembó, Río Negro, Florida, Lavalleja.

Se trata de espacios de muy baja densidad de ocupación, caracterizados por el predominio de la pecuaria extensiva. La dinámica reciente define tendencias estructurales de estancamiento económico y de vaciamiento demográfico. Se constata una crisis agudizada en varios centros urbanos menores, y la ausencia de ciudades medias dinámicas. No existen redes urbanas. Como consecuencia de su histórica conformación "residual", estos espacios centrales no llegaron a constituir una región económica mínimamente integrada, más bien se presentan como un mosaico de áreas locales débilmente articuladas entre sí.

Una debilidad adicional la constituye la precariedad o ausencia de actores sociales o económicos en condiciones de operar como "agentes de desarrollo regional".



Como fortalezas actuales y potenciales se señala la presencia del sistema fluvial-lacustre del Río Negro, como recurso polivalente para iniciativas de desarrollo (pesca, turismo), y el carácter de nodo de comunicaciones que ostenta su principal ciudad, Durazno.

La forestación constituye una nueva oportunidad para dinamizar economías locales y retener población, así como el potencial desarrollo del turismo rural y lacustre.

Otra oportunidad se vincula a los trazados diagonales del posible eje vial Buenos Aires - San Pablo, que podrían motivar inversiones asociadas al transporte de mercancías.

### **Objetivos y desafíos territoriales**

En este subespacio, el OT deberá contribuir a crear condiciones para iniciativas de desarrollo local basadas en la diversificación económica, partiendo de las oportunidades detectadas.

- a) La mejora de la conectividad transversal, en particular entre Durazno y Treinta y Tres, es un objetivo estructural relevante para la región, porque permite articular desarrollos locales incipientes.
- b) Otro objetivo relevante es conformar un circuito turístico rural y fluvio-lacustre en el eje del Río Negro.
- c) Es necesario potenciar los roles urbanos de Durazno, como ciudad nudo de comunicaciones carreteras, y principal centro urbano del subespacio central.
- d) Los desarrollos locales al este de Durazno y oeste de Cerro Largo, vinculados con el cultivo arrocerero, forestal, y la vitivinicultura, deben potenciarse como factores de diversificación de la base económica regional.
- e) El valle del Río Tacuarembó, área de expansión forestal y arrocerera, presenta similares desafíos de desarrollo local y consolidación de centros urbanos menores.

### **Líneas de actuación**

Se destaca la necesidad de adoptar un enfoque de microrregiones para el desarrollo agroindustrial y de circuitos turísticos, estableciendo las necesarias coordinaciones interdepartamentales y la cooperación del Gobierno Nacional.

Se propone realizar un estudio de preinversión integrador de las distintas iniciativas para el desarrollo de actividades turísticas en el valle del Río Negro. Sobre esta base, definir medidas necesarias a nivel de inversión en infraestructuras y equipamientos, así como posibles incentivos para la inversión privada.

Se destaca la importancia de incluir en el programa de inversión en infraestructura carretera la conexión entre Durazno y Ruta 8, en función de su importancia para el ordenamiento territorial de la región.

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9  
10  
11  
12  
13  
14  
15  
16  
17  
18  
19  
20  
21  
22  
23  
24  
25  
26  
27  
28  
29  
30  
31  
32  
33  
34  
35  
36  
37  
38  
39  
40  
41  
42  
43  
44  
45  
46  
47  
48  
49  
50  
51  
52  
53  
54  
55  
56  
57  
58  
59  
60  
61  
62  
63  
64  
65  
66  
67  
68  
69  
70  
71  
72  
73  
74  
75  
76  
77  
78  
79  
80  
81  
82  
83  
84  
85  
86  
87  
88  
89  
90  
91  
92  
93  
94  
95  
96  
97  
98  
99  
100

## 4. LA RENOVACIÓN INSTITUCIONAL NECESARIA PARA IMPULSAR EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

### *4.1 Introducción*

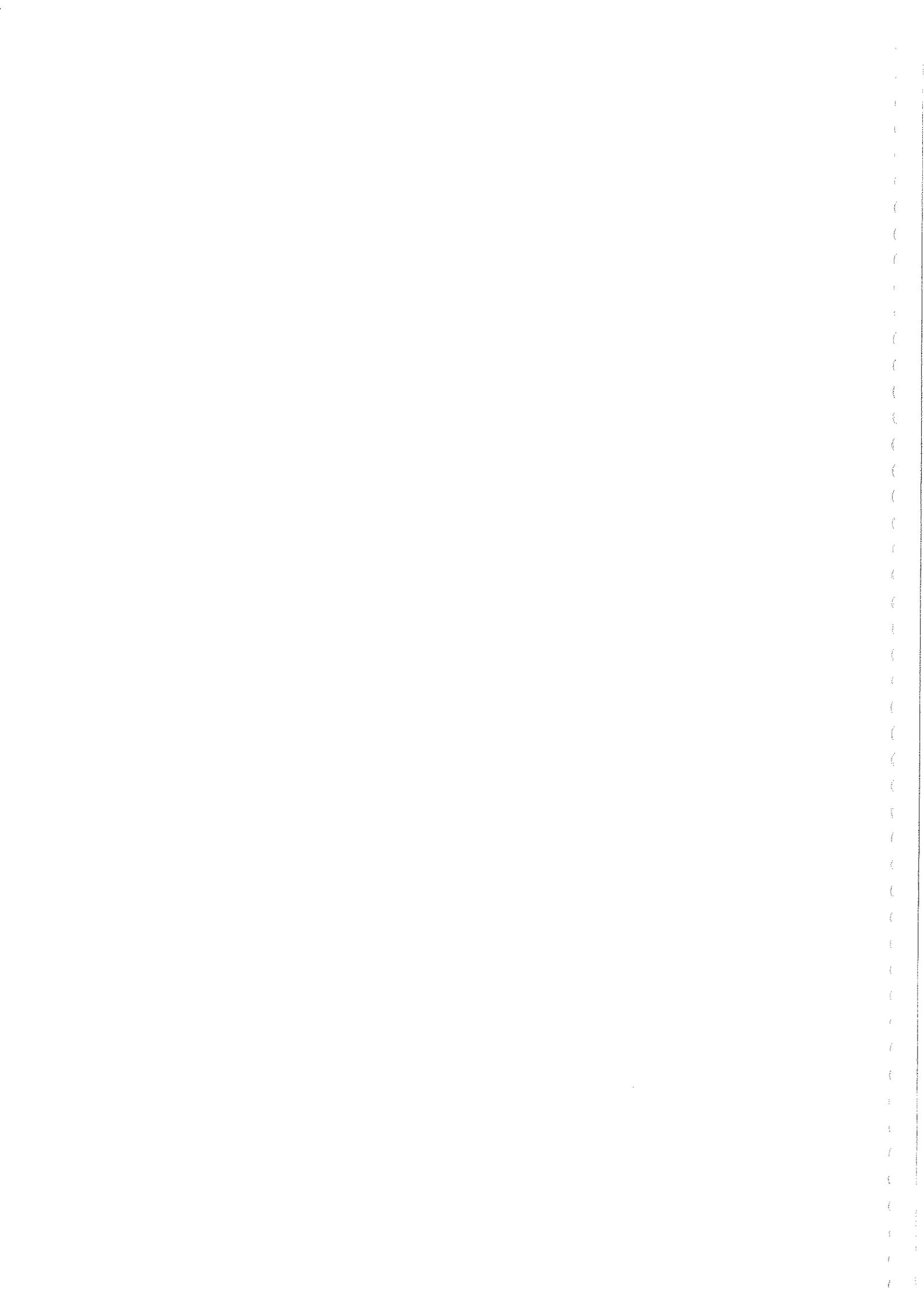
Las tareas referidas a la **construcción de capacidades y el desarrollo institucional para el Ordenamiento Territorial**, abarcan a un tiempo las cuestiones referidas al marco normativo, la organización institucional, las modalidades de gestión, los instrumentos técnicos, los recursos humanos y la cultura político-técnica que da coherencia al conjunto.

Se propone la conformación de un **Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial**, que integre los principales actores públicos con funciones de regulación, promoción o inversión sobre el territorio. Este sistema deberá conformarse mediante aproximaciones sucesivas, avanzando con un criterio flexible, aprovechando las capacidades instaladas a nivel público y privado.

No obstante, se destaca la necesidad de una clara expresión de voluntad política a nivel gubernamental para consolidar la pertinencia de un Ordenamiento Territorial Estratégico como política de Estado. Esta es una condición para respaldar las convocatorias intersectoriales necesarias en el proceso de definición de las Directrices, y para afirmar los equipos técnico-políticos requeridos para coordinar dicho proceso.

La exploración de **nuevas modalidades de articulación público-privada** en la gestión del desarrollo y ordenamiento territorial es igualmente una prioridad estratégica para el próximo decenio. Un enfoque del desarrollo territorial contemporáneo ha de incorporar la máxima variedad de actores relevantes. El Estado habrá de reservar para sí las funciones de orientación estratégica y conducción, siendo además un habilitador/facilitador de la acción privada y de la acción municipal.

El principal desafío de renovación institucional para el OT es **construir las nuevas capacidades de conducción** requeridas en el nuevo marco de políticas públicas. Se trata de afirmar un concepto pluridimensional de **conducción**, integrador de los



distintos actores públicos y privados, en procesos continuos de toma conjunta de decisiones dotados de un marco bien definido de objetivos de largo plazo.

En síntesis, las propuestas que se plantean a continuación promueven:

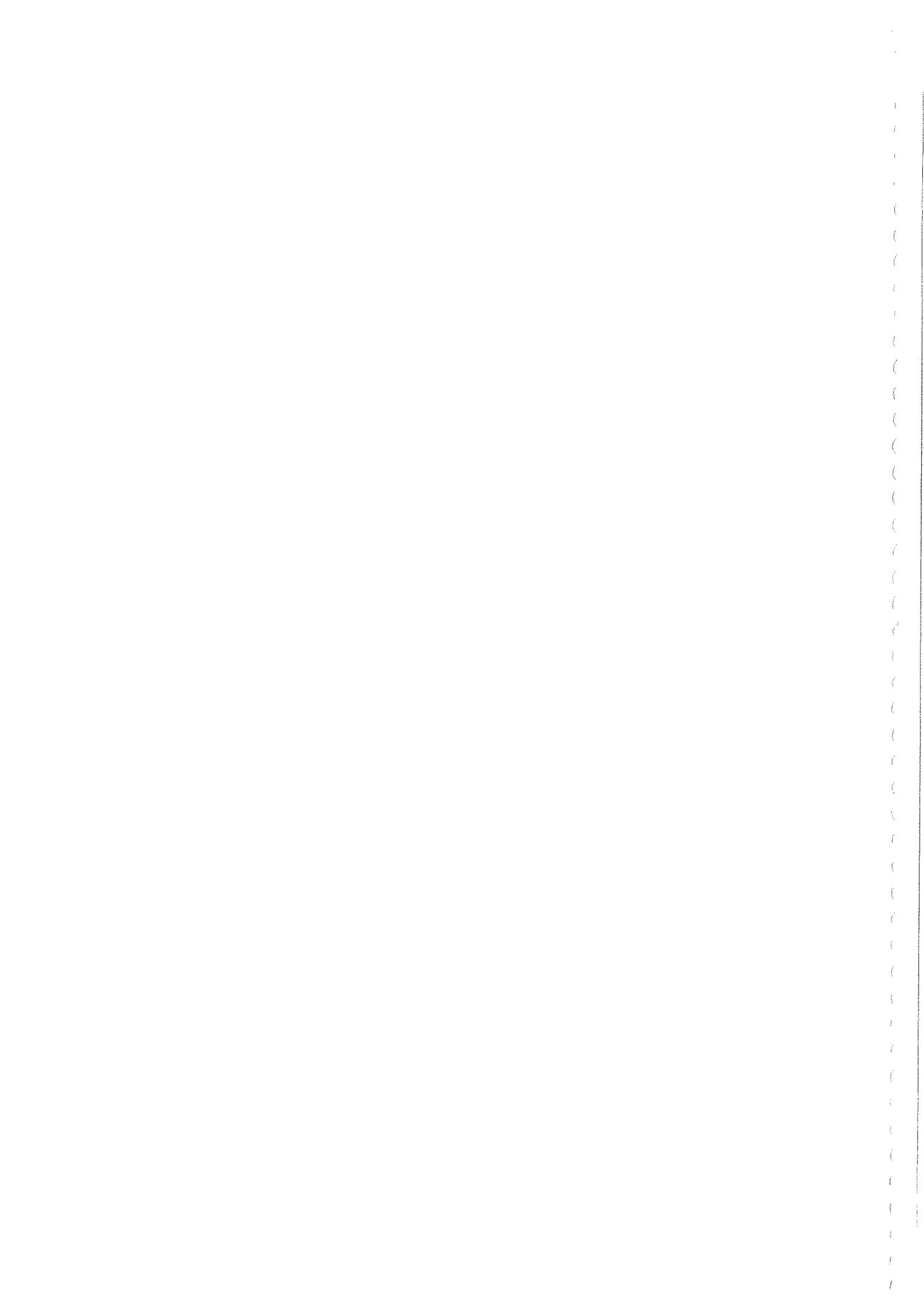
1. El fortalecimiento institucional de la función de Ordenamiento Territorial a nivel del Gobierno Nacional, expresado en la consolidación de la DINOT y su articulación más directa con la OPP (PNOM y DIPRODE).
2. El fortalecimiento de las Intendencias como potenciales promotoras de una visión integrada de la problemática territorial y encargadas de promover la coordinación intersectorial en la escalas departamental. Mediante la adopción de una visión integradora de ordenamiento y desarrollo, y un enfoque estratégico-concertado en la planificación y la gestión del territorio.
3. El fortalecimiento político y técnico de los ámbitos de coordinación intersectorial y de elaboración concertada de directrices territoriales, en particular la CTAOT, que deberá convertirse en el soporte de un Sistema de Ordenamiento Territorial para el Desarrollo capaz de integrar el conjunto de los actores públicos y privados relevantes en una red de información, planificación y gestión.
4. La consolidación de una visión territorial de referencia en la definición de políticas sectoriales de promoción y de inversión desde los Ministerios y Entes Públicos.
5. La creación de nuevos instrumentos institucionales públicos o mixtos para la conducción de estrategias territoriales, con carácter intersectorial y descentralizado, y con capacidad para una gestión integral, eficaz y flexible.
6. La renovación del marco legal y de la “caja de herramientas” jurídica de la gestión territorial, creando por vía legal o reglamentaria los instrumentos necesarios para una gestión concertada que: a) combine directrices y estándares de calidad exigentes con flexibilidad en la programación y las actuaciones; y b) estimule la convergencia público-privada en torno a proyectos territoriales consensuales.

## **4.2 Ámbitos de planificación y coordinación**

### **4.2.1 Fortalecimiento de la CTAOT, como ámbito de planificación y coordinación intersectorial y nacional-departamental.**

Las funciones básicas de la CTAOT son de coordinación y de apoyo a la definición de las políticas territoriales. Para que la CTAOT resulte un instrumento eficaz, es necesario reunir tres condiciones:

- convocatoria y seguimiento político calificado;
- agenda temática bien definida y un programa de trabajo;



- soporte técnico interdisciplinario de primer nivel.

Si no se dan estas condiciones la CTAOT permanecerá amenazada de irrelevancia, por la discontinuidad de su actuación y por el escaso efecto de sus debates en el diseño de las políticas.

Para cumplir con la primera condición, la CTAOT deberá ser respaldada por una decisión expresa del Poder Ejecutivo, traducida en una demanda política específica, como puede ser constituirse en el espacio para dinamizar el debate de las Directrices, y en el nombramiento por parte de Ministerios e Intendencias de delegados pertenecientes a los niveles de planificación estratégica en cada institución.

La segunda condición se consolida con la posibilidad, ya prevista en 1995, de utilizar estas bases como documento guía para un ciclo de trabajo intensivo, orientado a resultados.

La tercera condición requiere dotar a la CTAOT de un equipo interdisciplinario de respaldo con la función de coordinar sus trabajos y sintetizar sus avances en una producción documental coherente.

#### ***4.2.2 Fortalecimiento institucional de DINOT***

Al MVOTMA, de acuerdo a su Ley de Creación, le cabe el rol de:

"6) La formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes nacionales de desarrollo urbano y territorial y la instrumentación de la política nacional en la materia."

La evolución institucional en los pocos años transcurridos desde la creación del Ministerio, ha puesto en evidencia la necesidad de redefinir las capacidades de la DINOT en la perspectiva de jugar roles de verdadera incidencia como impulsora del Ordenamiento Territorial.

A partir del diagnóstico realizado sobre la trayectoria y capacidades de DINOT, y de las propuestas generales incluidas en estas Bases, corresponde identificar el perfil deseable de esta oficina, para luego sugerir una estrategia de desarrollo y fortalecimiento institucional.

Los siguientes son los roles esperables de la DINOT en el marco de un "sistema nacional de ordenamiento y desarrollo territorial":

- a) principal impulsor de la elaboración de las políticas nacionales de ordenamiento territorial;
- b) sintetizador de información territorial estratégica proveniente de organismos diversos;
- c) promotor de la investigación y propuesta de mediano y largo plazo;
- d) convocante, sensibilizador y organizador de foros de discusión sobre el OT, hacia la opinión pública, hacia comunidades profesionales (técnica, política, mediática, empresarial, no gubernamental) y hacia otras instituciones públicas;



- e) organismo de respuesta rápida, técnico-política, ante problemas y oportunidades emergentes, no previstos, con peso estructural en el territorio;
- f) evaluador del impacto territorial de proyectos sometidos al EIA;
- g) apoyo al OT departamental-municipal, mediante: información, asistencia técnica, formación de recursos humanos y apoyo financiero a las actividades de planeamiento local.

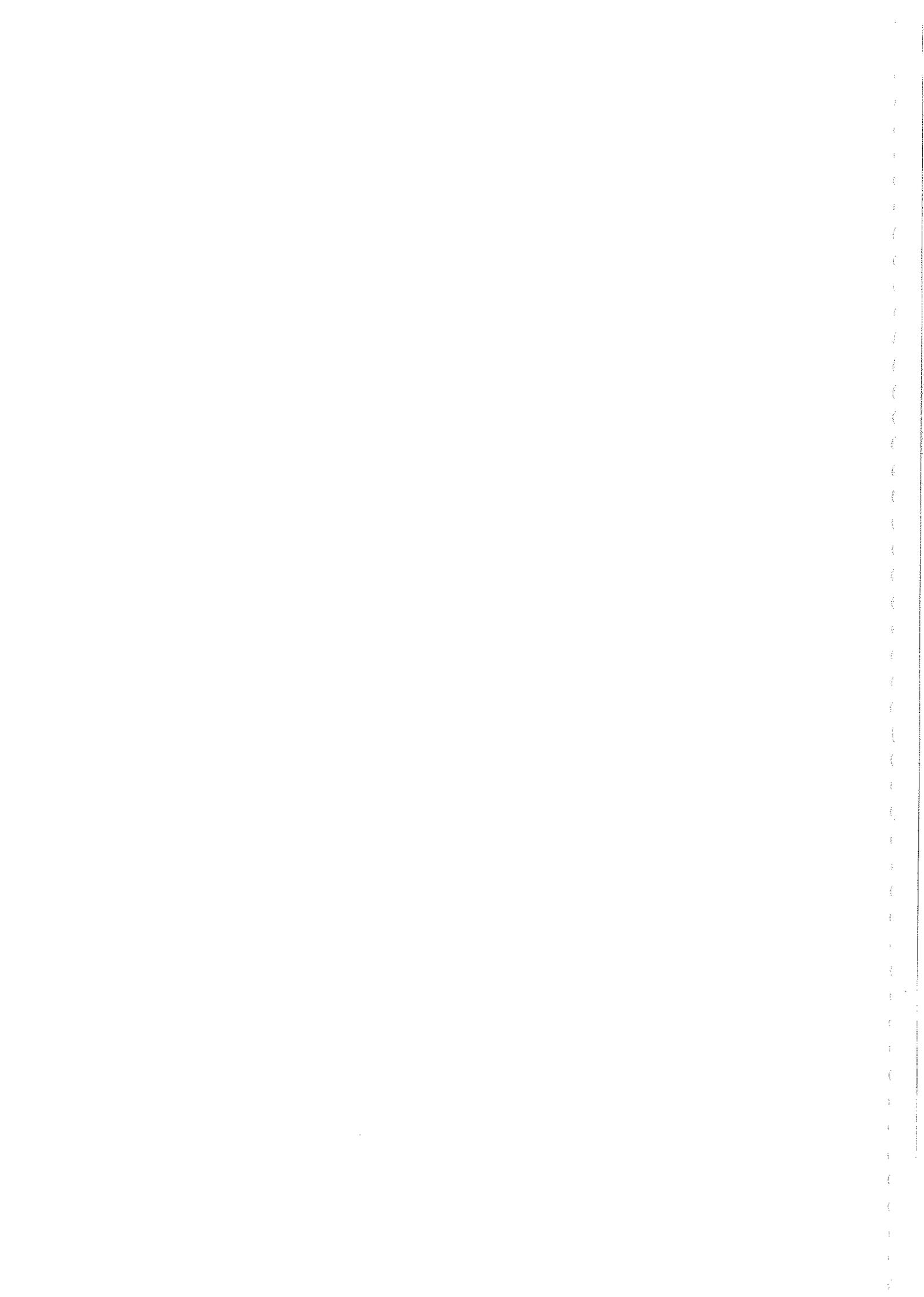
Considerando este perfil deseable cabe plantearse las metas de fortalecimiento institucional para la DINOT. A corto plazo se propone adoptar las siguientes metas:

- a) **Fortalecimiento cuantitativo y cualitativo del staff técnico y de colaboradores.**
- b) **Constitución de un Sistema de Información Territorial** de ayuda al diseño de políticas y a la evaluación de proyectos territoriales.
- c) **Articulación directa con la OPP en la planificación y programación territorial.** En particular con el Plan Nacional de Obras Municipales y con la Dirección de Proyectos de Desarrollo.
- d) **Puesta en marcha de espacios interinstitucionales promotores del ordenamiento y desarrollo territorial en microrregiones seleccionadas.** El criterio de selección debe atender al dinamismo actual o potencial, a la urgencia de contar con directrices, y a la presencia de contrapartes locales.
- e) **Organización de una gerencia para la evaluación territorial de grandes y medianos proyectos de inversión.** Responde a prioridades definidas por DINOT y/o componentes de la CTA.
- f) **Montar un servicio de información público sobre el Ordenamiento Territorial.** Mediante el cual DINOT ofrece a potenciales inversores, instituciones y ciudadanos una información actualizada sobre las regulaciones y programas territoriales vigentes en todo el país.

#### ***4.2.3 Fortalecimiento institucional de los Gobiernos Departamentales***

En las Intendencias, tiende a persistir un alejamiento entre la planificación física, urbana y territorial, y el diseño de estrategias para la promoción del desarrollo económico y social. La articulación de estas políticas en el ámbito municipal es un paso necesario para integrar desarrollo y ordenamiento territorial. Este tipo de articulación requiere innovar en el plano de la organización, de la técnica y de la cultura institucional.

Un enfoque desde el planeamiento estratégico puede abrir un camino para una mayor articulación de ordenamiento y desarrollo en el nivel departamental. Los procesos de planeamiento estratégico departamental iniciados por exigencias del Plan Nacional de Obras Municipales constituyen un primer paso en ese sentido. Se propone que DINOT, previa coordinación con el PNOM-OPP, promueva un segundo impulso de planeamiento estratégico, haciendo jugar las escalas complementarias regional, o de cuencas productivas, y microrregional.



En el plano de la organización, se sugiere que las Intendencias definan grupos de trabajo ad-hoc con técnicos y decisores de las áreas de planificación física, promoción del desarrollo, desarrollo y servicios sociales, obras, turismo y hacienda, con la finalidad de discutir propuestas integradoras de desarrollo y ordenamiento.

Complementariamente se propone que DINOT conforme un grupo experto interdisciplinario como contraparte para los avances logrados por las Intendencias. La función específica del equipo interdisciplinario sería incorporar los aportes departamentales al proceso de revisión del borrador de directrices, y a la vez aportar a las Intendencias una pauta para el tratamiento de las escalas territoriales regionales y microrregionales.

#### ***4.2.4 Incorporación de la dimensión territorial en el diseño y evaluación de las políticas sectoriales.***

En diversos ámbitos del Gobierno Nacional, se han creado organismos de planificación y gestión que prestan una atención creciente a la dimensión territorial. A modo de ejemplo pueden señalarse: DIPRODEL en el MGAP; IPTI en el MTOP; DIPRODE y POM en la OPP. Por otra parte, organismos sectoriales como OSE y UTE están realizando estudios prospectivos y planificación de mediano y largo plazo, incorporando el desarrollo territorial como variable explícita. En otro ámbito, se destaca la acción de MEVIR mediante sus estudios territoriales destinados a evaluar prospectivamente la demanda de vivienda.

La incorporación explícita de la dimensión territorial requiere el fortalecimiento de unidades capacitadas para su manejo, en el área de la información, la evaluación y el diseño de las políticas. Asimismo requiere la adopción de nuevas prácticas en la organización, como la presupuestación por programas y por unidades territoriales a la vez.

### ***4.3 Nuevas agencias de gestión territorial***

Una vez definida una estrategia territorial de mediano y largo plazo para una región o microrregión del país, se plantea el problema de su implementación. Esta estrategia puede haber surgido de procesos con amplia participación de los actores públicos y privados, locales y globales involucrados, pero la legitimidad de sus postulados no garantiza la eficacia ni la permanencia de su aplicación.

Ni las Intendencias por sí mismas ni los organismos centrales de promoción o inversión sectorial están en condiciones de llevar adelante una gestión integrada, dada la fuerte división de roles en lo referido a la actuación sobre el territorio. Esta realidad obliga a la coordinación interinstitucional como requisito básico para implementar estrategias territoriales.

Cuando la coordinación resulta insuficiente para la ejecución de la estrategia, debido a su alta complejidad, se requieren instrumentos institucionales ad-hoc, encargados de una misión a término, basados en la delegación de facultades por



parte del gobierno nacional y la o las intendencias, eventualmente con participación privada. Estos instrumentos de gestión territorial deben combinar apropiadamente:

- + capacidad real de coordinación intersectorial e interinstitucional;
- + carácter descentralizado que facilita la participación de los actores regionales y locales en la gestión del territorio, en coordinación con el Estado;
- + capacidad estratégica y táctica para conducir un proceso complejo en un contexto cambiante de restricciones y oportunidades en parte imprevisibles;
- + capacidad de obtener y canalizar fondos para financiar proyectos de gestión propia o ajena;
- + capacidad de manejo gerencial de operaciones de suelo, infraestructura y dotaciones, en su fase de producción y de comercialización si corresponde;
- + responsabilidad política frente a los organismos que efectúan la delegación de facultades;
- + transparencia y responsabilidad de la gestión frente a los ciudadanos.

En caso de limitarse al sector público, estos instrumentos podrían tomar la forma de personas públicas no estatales, o definirse a partir de convenios como Agencias Públicas de Ordenamiento Territorial.

En caso de incluir el sector privado, en la gestión y financiación de las operaciones, se trataría de Sociedades Mixtas de Ordenamiento Territorial.

### **4.3.1 Agencias públicas**

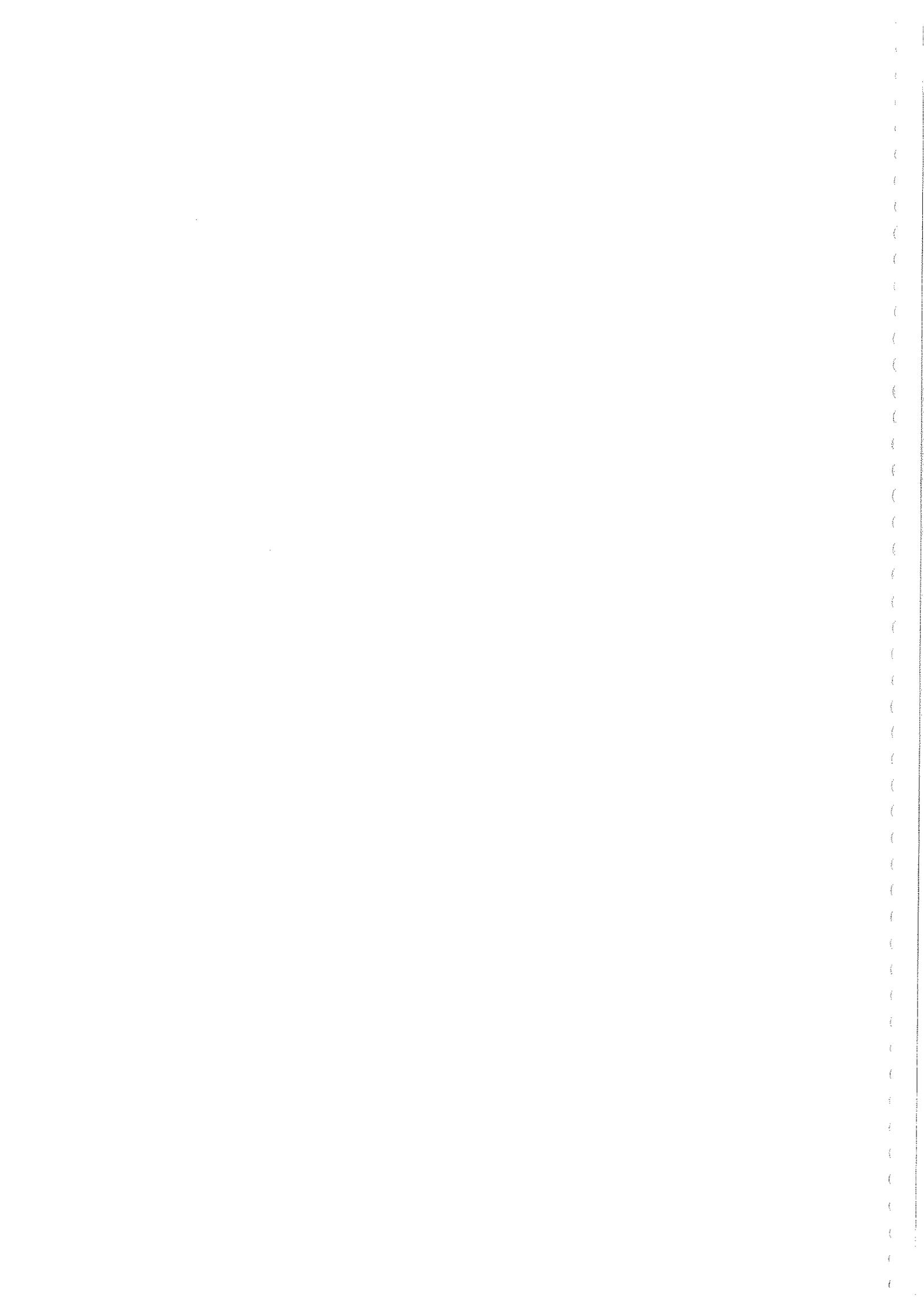
Se trata de personas jurídicas con base territorial, formadas por delegación y asociación a partir del Estado central y de las Intendencias, con la finalidad de gerenciar la ejecución de una estrategia territorial previamente definida o para la gestión de ciertos servicios territoriales. La base territorial puede ser una porción del territorio (estrategia regional o microrregional) o un conjunto de entidades territoriales (programa temático nacional o regional).

Las agencias públicas son instituciones con patrimonio propio y potestades suficientes para realizar operaciones comerciales, adquirir inmuebles, construir infraestructuras y equipamientos, etc. Su duración no es indefinida, sino que está sujeta al cumplimiento del fin asignado.

La organización propuesta para los AAPP incluye una junta directiva en la que participan actores políticos, expertos designados por las intendencias y expertos designados por el Estado.

Un ejemplo posible sería la creación de una AP a cargo de conducir la estrategia de transformación territorial en el suroeste, con motivo de la aceleración de impactos metropolitanos provocada por el anuncio, construcción y operación del Puente Buenos Aires Colonia.

Un segundo ejemplo sería una AP a cargo de promover el desarrollo territorial en zonas de forestación intensiva. En este caso, participarían el MGAP, el MVOTMA



y los organismos proveedores de la infraestructura productiva y social requerida, más las Intendencias afectadas, desarrollando acciones integradas en las distintas microrregiones bajo forestación intensiva.

En síntesis, las AAPP reúnen para su actuación en un territorio determinado:

- + Una base política que asegura su legitimidad y el carácter intersectorial-territorial del enfoque, y se expresa en la dirección del establecimiento a cargo de delegados de los organismos fundadores. La personería jurídica propia tomará la forma de una persona pública no estatal o de un convenio interadministrativo.
- + Una lógica económica, que se traduce en un patrimonio propio, en la capacidad de intervenir en el mercado y realizar la inversión territorial requerida por la estrategia.
- + Una lógica técnica, que permite el ajuste estratégico permanente y se asegura mediante un cuerpo de expertos interdisciplinario y unos sistemas de información y gestión apropiados.

Las AAPP en el ámbito de la misión que les fue conferida se convierten por otra parte en los únicos responsables e interlocutores frente al sector privado.

La viabilidad jurídica de estos instrumentos existe en el ordenamiento jurídico uruguayo mediante formas jurídicas de persona pública no estatal o convenios interadministrativos. Sin embargo, se recomienda la creación de una ley marco que establezca las pautas básicas y las limitaciones jurídicas de este tipo de establecimientos. Esta podrá ser una ley exclusiva para esta materia (como la ley francesa 83.597 del 7/7/83) o consistir en un capítulo de una ley de ordenamiento territorial.

### ***4.3.2 Sociedades mixtas***

Las sociedades mixtas para la gestión territorial llevan más allá la idea contenida en las agencias públicas, para incluir agentes e inversores privados en el mismo instrumento institucional. La condición básica para plantearse la formación de sociedades mixtas, aparte de su viabilidad jurídica, es la existencia en el territorio de actores privados fuertes, con capacidad de operar como contrapartes de la acción pública.

En cuanto a los aspectos de viabilidad jurídica, la Constitución uruguaya no habilita a los gobiernos departamentales por sí mismos a conformar empresas de economía mixta con el sector privado. Esta potestad está restringida, por el Art. 188 de la Constitución, a las empresas mixtas integradas por el Estado. Por tanto en las actuales condiciones para lograr el fin indicado se deberían crear empresas mixtas con el Estado Central, quien después se asociaría con los gobiernos departamentales y/o delegaría competencias en ellos.



## **4.4 Sistemas de apoyo**

### **4.4.1 Sistemas de información territorial**

El valor agregado de las políticas de ordenamiento territorial comienza por la capacidad de integrar información proveniente de fuentes diversas acerca del territorio. Tanto en las fases de diagnóstico como en las de diseño de estrategias, de implementación, control y evaluación, la información territorial integrada es un insumo básico del ordenamiento territorial.

Actualmente, existen las tecnologías apropiadas para el manejo de grandes conjuntos de información georreferenciada, y su uso está comenzando a extenderse a nivel de organismos públicos y de empresas. El aprovechamiento de las nuevas posibilidades tecnológicas para sustentar la coordinación intersectorial y los procesos decisorios complejos propios del ordenamiento territorial es un desafío para los próximos años. En esta línea, se propone implementar:

#### **Una red público-privada de Información Territorial**

Las nuevas posibilidades tecnológicas permiten diseñar los sistemas de información territorial de modo de “poner en red” a un conjunto de instituciones diversas, públicas y privadas. A modo de ejemplo, hoy están dadas las condiciones para georreferenciar en sistemas uniformes los presupuestos de inversión de los distintos ministerios, organismos e intendencias. Una operación de este tipo permitiría saber al instante, dada una ciudad, zona o departamento, cuáles son las inversiones sectoriales programadas, y evaluar la presencia o ausencia de coordinación entre ellas.

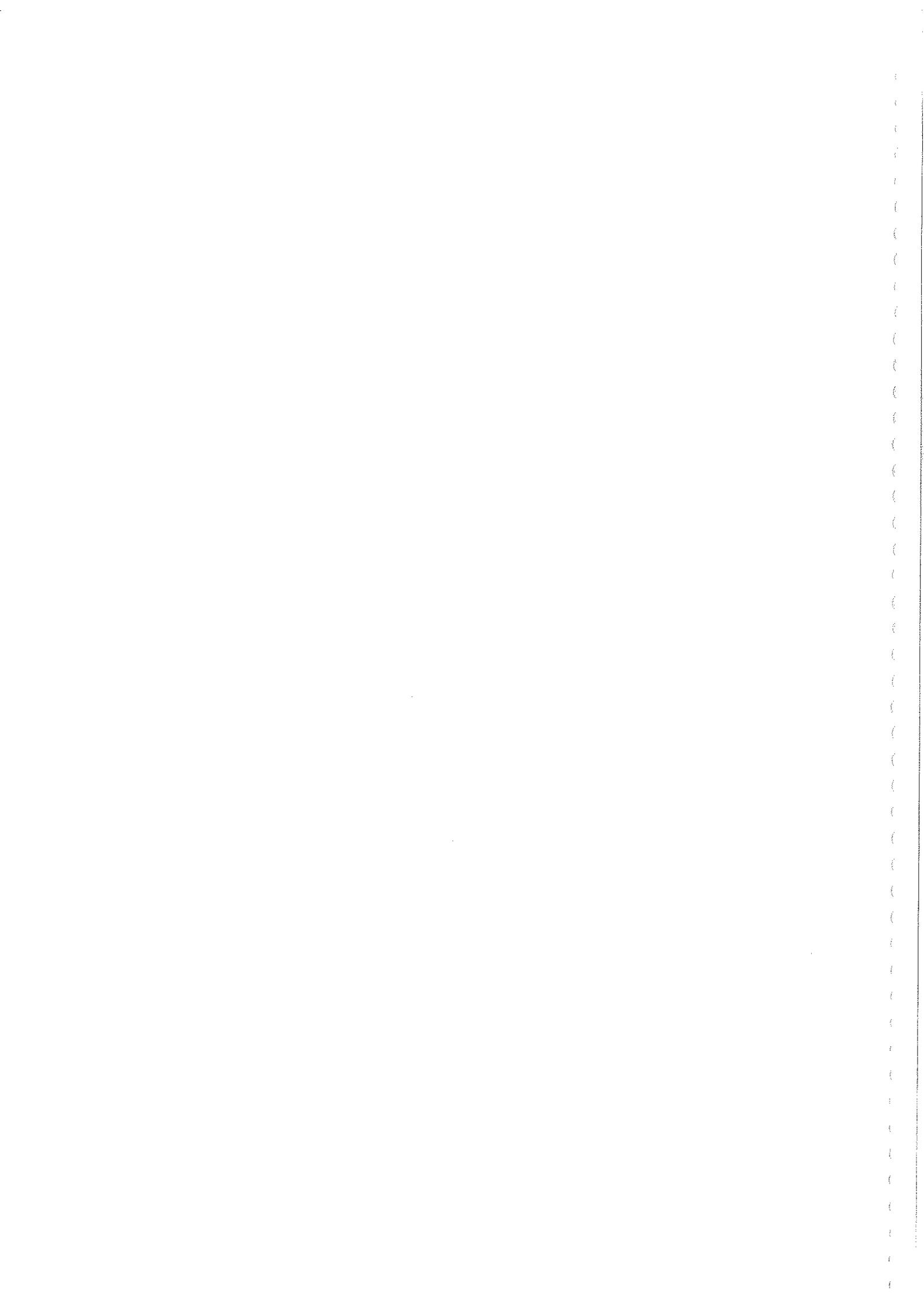
En esta red, DINOT podría jugar el rol de un nodo entre las Intendencias y los sectores, integrando hacia arriba las piezas del mosaico que son los sistemas departamentales, y canalizando hacia los sistemas departamentales la información proveniente de los sistemas nacionales-sectoriales.

#### **Un inventario de proyectos y políticas**

Un aspecto específico de la información territorial es el que se refiere a proyectos y políticas de impacto en el territorio. La DINOT tiene en su agenda desde hace algunos años el objetivo de un inventario de proyectos territoriales. Este podría ser precisamente el aporte de DINOT a una red público-privada de información territorial. La sistematización de una base de datos y documentos sobre proyectos y políticas, georreferenciada sobre una cartografía digital, constituiría por sí misma un valor agregado importante para el ordenamiento territorial.

#### **Un SIT para la gestión de las directrices**

Para la gestión de las directrices, se necesita algo más que un “depósito” pasivo de información. Ese algo más puede identificarse con un observatorio del cambio territorial: un programa permanente de análisis técnico orientado a monitorear la eficacia de las políticas territoriales, y a aportar nuevos insumos para la toma de decisiones.



Las funciones de un SIT para la gestión de las directrices incluyen los procesos de diagnóstico, monitoreo y evaluación, así como estudios prospectivos, intercambio y difusión de la información.

#### ***4.4.2 Investigación y análisis de los procesos y políticas territoriales***

Se propone que los organismos nacionales a cargo de las políticas territoriales generen programas de apoyo a la investigación aplicada interdisciplinaria de los procesos de cambio territorial. La intensa reestructuración a la que está sometido el territorio uruguayo y sus elementos componentes, justifica un impulso a los estudios territoriales.

Dos mecanismos concretos pueden facilitar este impulso:

- concursos de investigación, mediante la realización de llamados abiertos anuales, especificando áreas temáticas prioritarias (acordes con las estrategias de mediano plazo), y asignando fondos para la realización de estudios en períodos acotados;
- acuerdos de mediano alcance con programas universitarios dedicados a enfoques territoriales, como forma de acumular conocimiento en los temas nuevos o escasamente analizados, citándose a modo de ejemplo, las transformaciones territoriales asociadas al complejo forestal, o las perspectivas de la integración transfronteriza a nivel de conjuntos urbanos binacionales.

Para el financiamiento de estos programas de apoyo a la investigación pueden concurrir tres fuentes: los presupuestos públicos, los patrocinadores privados, y las agencias internacionales.

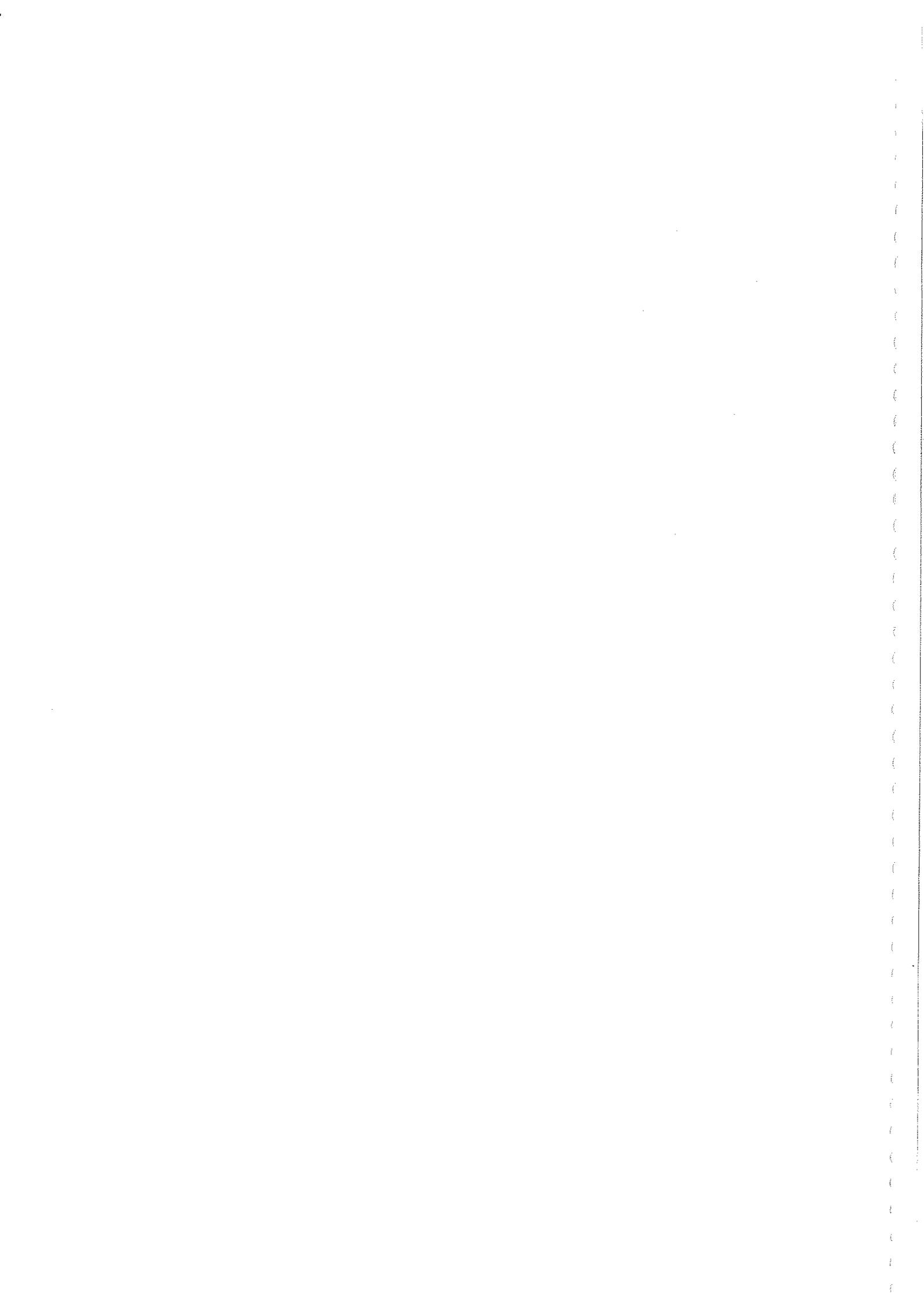
En conjunto con estas propuestas, DINOT deberá consolidar la práctica ya iniciada de publicaciones, intentando afirmar una línea destinada al público general y al ámbito de la educación universitaria y media.

#### ***4.4.3 Formación de los recursos humanos vinculados al OT***

Uruguay adolece de una doble debilidad en el plano de los recursos humanos para el ordenamiento territorial. Por un lado, son muy escasos los expertos dedicados al OT como actividad principal. Por otro lado, los profesionales en general carecen de una formación apropiada para integrarse en equipos interdisciplinarios abocados a la problemática territorial.

Como respuesta a estas dificultades, se proponen los siguientes cursos de acción a emprender desde el Estado:

- promover seminarios de actualización para profesionales vinculados a las políticas territoriales, por convenio con entidades académicas nacionales y extranjeras;
- apoyar iniciativas de postgrados en OT y desarrollo regional;
- realizar llamados a concurso para asignar becas de postgraduación en el país o en el extranjero;



- consensuar estándares de exigencia mínima para la conformación de equipos consultores en diseño de estrategias territoriales a nivel nacional o departamental;
- apoyar publicaciones técnicas relativas al desarrollo regional y las políticas territoriales.

#### **4.5 Hacia un debate nacional**

La definición de directrices nacionales de ordenamiento y desarrollo territorial significa construir una visión consensual del territorio futuro, capaz de fundar políticas de Estado en la materia. Se trata de un desafío fuertemente asociado a la innovación institucional. En efecto, la tarea es imposible sin la creación de nuevas capacidades y ámbitos favorables a la comunicación, participación y negociación en torno a estos temas. El sistema educativo, los Gobiernos Departamentales, y las organizaciones de la sociedad civil deberán jugar roles protagónicos en un proceso de comunicación social tendiente a construir dichos consensos.

Se propone diseñar un programa de debates y difusión calificada partiendo del presente documento, que contemple los siguientes pasos:

- Seminario intensivo de la Comisión Técnica Asesora. Durante el seminario, talleres temáticos y talleres regionales.
- Solicitud de recomendaciones escritas a equipos municipales, ministeriales y de entes públicos.
- Reuniones con expertos sectoriales y locales del ámbito público y privado para la consideración de aspectos específicos de las propuestas.
- Reformulación de estas Bases contemplando los resultados principales de las instancias anteriores.
- Elaboración de una versión síntesis y difusión general de la propuesta de directrices.
- Ciclo de reuniones públicas de presentación y discusión con ámbitos políticos, académicos, sociales y empresariales.
- Redacción de un documento final de Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial, para su consideración en la CTAOT y adopción a nivel político y gubernamental.

El conjunto de estas acciones puede insumir un año. Si entretanto el Parlamento estudia y sanciona una nueva ley de ordenamiento territorial, se contará entonces con una figura legal capaz de recoger el contenido de estas directrices. De otro modo estas permanecerán como un acuerdo interinstitucional sustentado en la CTAOT, y deseablemente en un acuerdo del gabinete ministerial.

