



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



Facultad de Arquitectura,
Diseño y Urbanismo
UDELAR

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y URBANISMO**

Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano

DELIMITACIÓN TERRITORIAL EN EL MARCO DE LA LEY N° 18.308.

**Análisis de los Planes Locales aprobados entre 2008-2015 con
énfasis en el departamento de Paysandú.**

Lic. Alejandro Robayna

Tutor: Mg. Jorge Blanco (UBA)

Co-Tutor: Mg. Yuri Resnichenko (Udelar)

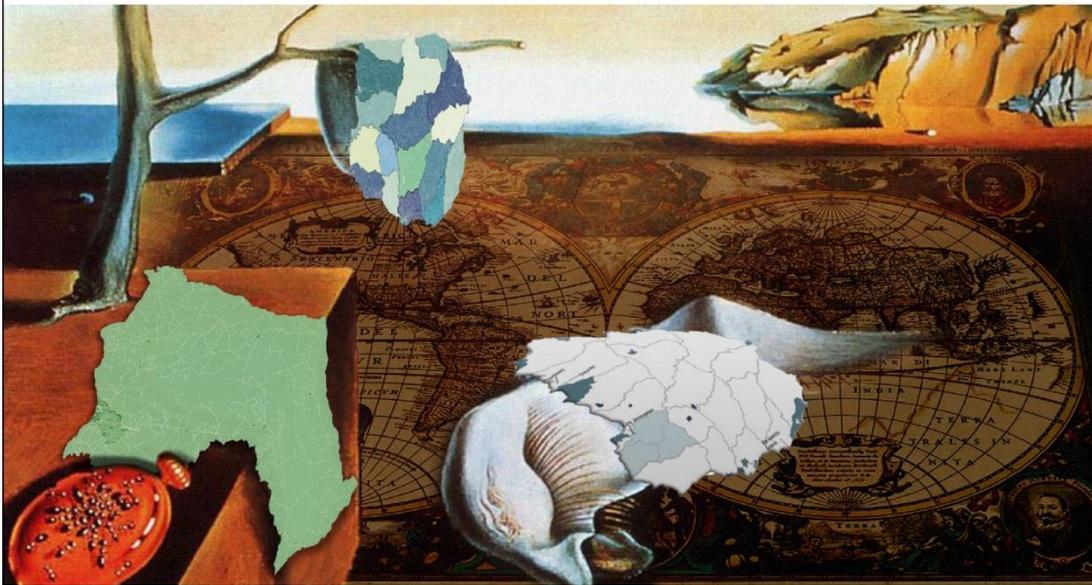
Montevideo, Uruguay
2018

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y URBANISMO

Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano

DELIMITACIÓN TERRITORIAL EN EL MARCO DE LA LEY N° 18.308.

Análisis de los Planes Locales aprobados entre 2008-2015
con énfasis en el departamento de Paysandú.



Lic. Alejandro Robayna

Tesis de Maestría presentada al Programa de Posgrado en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de la República, como parte de los requisitos para la obtención del título de Magíster en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

Tutor: **Mg. Jorge Blanco** (UBA)

Co-Tutor: **Mg. Yuri Resnichenko** (UdelaR)

Colaborador: **Lic. Bruno Guigou** (diseño cartográfico)

Colaborador: **Bach. Mathías Vitancurt** (diseño gráfico)



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY

FACULTAD DE
ARQUITECTURA
DISEÑO Y
URBANISMO

TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE
MAGÍSTER EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO.

TÍTULO DE LA TESIS

Delimitación territorial en el marco de la Ley nº 18.308.

Análisis de los Planes Locales aprobados entre 2008-2015 con énfasis en el departamento de Paysandú.

AUTOR

Lic. Geog. **Alejandro Robayna**

TUTORES

Mg. Geog. **Jorge Blanco**

Profesor Asociado, Departamento de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, UBA.

Mg. Geog. **Yuri Resnichenko**

Asistente del Laboratorio Técnicas Aplicadas al Análisis del Territorio, Departamento de Geografía, Facultad de Ciencias, Udelar.

INTEGRANTES DEL TRIBUNAL

Mg. Arq. **Carlos Baldoira**

Profesor Adjunto del Instituto de Historia de la Arquitectura, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Udelar.

Mg. Arq. **Álvaro Soba**

Profesor Adjunto del Departamento de Enseñanza de Anteproyecto y Proyecto de Arquitectura (Taller Schelotto), Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Udelar.

Dr. Geog. **Juan Hernández**

Profesor Adjunto del Laboratorio Técnicas Aplicadas al Análisis del Territorio, Departamento de Geografía, Facultad de Ciencias, Udelar.

DEFENSA DE TESIS

Viernes 19 de Octubre 15:00 hs, salón 20 B (FADU).

Robayna Sosa, Sebastián Alejandro

Delimitación territorial en el marco de la Ley nº 18.308.

Análisis de los Planes Locales aprobados entre 2008-2015 con énfasis en el departamento de Paysandú. /

Robayna Sosa, Sebastián Alejandro

Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, 2018.

303 p.

Director de tesis: Jorge Blanco

Codirector de tesis: Yuri Resnichenko

Referencias bibliográficas p. 272-280

Palabras clave: 1. territorio, 2. delimitación territorial, 3. ordenamiento territorial, 4. plan local

DEDICATORIA

La Tesis está dedicada a la memoria de
Andrés Fonsalía Acquarone (1974-2014).



"dedicado al andrew y su infinita luz..."

AGRADECIMIENTOS

La realización de una Tesis, como la que presento, suele tener una fuerte dosis de trabajo solitario. A pesar de que la mía no ha sido la excepción, es cierto también, que dicha labor, no hubiera podido concretarse de no ser por el apoyo de varias personas.

A **Jorge** y **Yuri**, en su calidad de orientadores. Sus contribuciones de diverso tipo han robustecido el trabajo que pongo a consideración del tribunal.

A mis amigos **Bruno** y **Mathías** por su invaluable aporte en el diseño cartográfico y gráfico respectivamente. A **Guillermo** también, por ayudarme con los mapas temáticos.

A **Liane**, orientadora terapéutica de estos últimos años, por insistirme en que confiara en mí.

A mis compañeros y compañeras de **DINOT**, que siempre se hicieron un tiempo para responder a mis consultas. En particular: **Elba** por ayudarme con los casos de Paysandú (y otros también). **Virginia** por facilitarme la información del SIT. **José Pedro** por evacuar mis dudas legales. **Cecilia** por comentarme el Capítulo 3. **Paula** por el intercambio permanente sobre transescalaridad y territorio. **Patricia** por confeccionar la ficha catalográfica de mi tesis.

A **Evangelina** y **Javier** por permitirme usar su impresora para imprimir las copias.

Al resto de mis **amigos** y **amigas** que siempre estuvieron presentes, interesándose en cómo se desarrollaba la Tesis. Entre ellos, **Andrés** que me ayudó con el Capítulo 2.

A la **Udelar** por su gratuidad. A la **CAP** y la **CSIC** por financiarme los estudios y una investigación que realicé previamente, y que, a su vez, me permitieron subsistir. A la **FADU** por la posibilidad de cursar la **MOTDU**, y a ésta, por la formación recibida, que me ha permitido estar trabajando en ordenamiento territorial.

A mi **mamá** y mi **madrina** por sus muestras de afecto y cariño tan necesarias.

Y a la **Geografía!!!**

EPÍGRAFE(s)

"Si un problema puede arreglarse, no hay necesidad de preocuparse. Y si no tiene solución, la preocupación no ayudará en nada. En definitiva, la preocupación no tiene ningún beneficio".

Tenzin Gyatso, 14º Dalai Lama (Tasket, 1940).

.....

*"En las condiciones actuales del mundo, aún más que en la era precedente, el **espacio** [y el territorio agregado] está llamado a desempeñar un papel determinante en la **esclavitud** o en la **liberación del hombre**".*

Milton Santos (1926-2001).

*"(...) Los **rebeldes** caminan la noche de la **historia**, sí, pero para llegar al **mañana**. Las sombras no los inhiben para hacer algo ahora y en el aquí de su **geografía**. Los **rebeldes** no tratan de enmendar la plana o reescribir la historia para que cambien las **palabras** y la repartición de la **geografía**, simplemente **buscan un mapa nuevo donde haya espacio para todas las palabras** (...)"*

Subcomandante Insurgente Marcos (Tampico, México, 1957).

*"**Mucha gente pequeña** en lugares pequeños, haciendo cosas pequeñas pueden **cambiar el mundo**".*

Eduardo Galeano (1940-2015).

Lista de cuadros

Cuadro nº 1: Instrumentos de OT en cifras (Setiembre de 2018).	108
Cuadro nº 2: Planes locales con directrices departamentales aprobadas previamente (2010-2015).	118
Cuadro nº 3: Cronología de los 26 Planes Locales aprobados en el período 2010-2015.	124
Cuadro nº 4: Síntesis departamental de los ámbitos de planes locales.	188
Cuadro nº 5: Síntesis de los ámbitos denominados microrregión.	191
Cuadro nº 6: Síntesis de los ámbitos denominados área de influencia.	192
Cuadro nº 7: Síntesis de los ámbitos denominados “casos raros”.	194
Cuadro nº 8: Síntesis de los ámbitos de aplicación con directrices previas.	195
Cuadro nº 9: Porcentaje de límites discrecionales y límites condicionados.	198
Cuadro nº 10: Identificación de los criterios empleados en la delimitación.	200
Cuadro nº 11: Grado de concentración urbana de los planes locales.	203
Cuadro nº 12: Variación en las distancias en los planes locales.	205
Cuadro nº 13: Distribución espacial de la población de Paysandú.	214
Cuadro nº 14: Síntesis socio-demográfica de Paysandú y su relación con el OT.	250

Lista de gráficos

Gráfico nº 1: El espacio geográfico y su constelación de conceptos.	20
Gráfico nº 2: Interpretación de la lógica areal y la lógica reticular.	27
Gráfico nº 3: Encuadre del OT entre la ideología, la ciencia y la práctica.	35
Gráfico nº 4: Antecedentes de ordenamiento urbano territorial en Uruguay.	46
Gráfico nº 5: Fundación de ciudades que conforman nuestro universo de casos.	57
Gráfico nº 6: Evolución de la población urbana y rural de Uruguay.	57
Gráfico nº 7: Sistema de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible.	67
Gráfico nº 8: Legislación de los nuevos mapas en el Uruguay.	99
Gráfico nº 9: Cantidad de planes locales aprobados según año (2010-2015).	125
Gráfico nº 10: Porcentaje de pobl. urbana y superficie departamental con Plan Local.	189
Gráfico nº 11: Normativa de ordenamiento territorial de Paysandú.	217
Gráfico nº 12: Línea de tiempo del estudio de caso de Paysandú.	227
Gráfico nº 13: Secuencia de elaboración de los planes locales de Paysandú.	250
Gráfico nº 14: Propuesta de reinterpretación de los planes locales.	265
Gráfico nº 15: Porcentaje de pobl. urbana y superficie departamental con Plan Local.	284
Gráfico nº 16: Grado de concentración urbana (población y categoría de suelo).	285

Lista de mapas

Mapa n° 1: Porcentaje de población urbana departamental y grado de concentración en la capital.	58
Mapa n° 2: Normativa previa departamental (SIT-DINOT).	63
Mapa n° 3: Regionalizaciones departamentales completas.	79
Mapa n° 4: Regionalización de la UdelaR.	80
Mapa n° 5: Algunas regionalizaciones del MGAP.	80
Mapa n° 6: Regionalizaciones departamentales flexibles.	81
Mapa n° 7: Regiones geomorfológicas de Guiffra y Chebattaroff.	83
Mapa n° 8: Regiones paisajísticas del Uruguay.	83
Mapa n° 9: Tipificación de áreas locales del CLAEH-CINAM.	85
Mapa n° 10: Regiones agroeconómicas 2000.	86
Mapa n° 11: Tentativa de regionalización del Uruguay del ITU.	88
Mapa n° 12: Espacios subnacionales contemplados por el MVOTMA (1997).	89
Mapa n° 13: Esbozo de microrregiones propuestas por DINOT (1995).	91
Mapa n° 14: Microrregión Colonia central (DINOT, 1995).	92
Mapa n° 15: Microrregiones del Área Suroeste (Baldoira, 2014).	94
Mapa n° 16: Microrregión del Uruguay Profundo (Baldoira, 2014).	95
Mapa n° 17: Microrregionalización del Uruguay (Musso, 2005).	96
Mapa n° 18: Sistema urbano nacional del Uruguay (Martínez, 2016).	97
Mapa n° 19: Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (2016).	100
Mapa n° 20: Municipios del Uruguay (2015).	102
Mapa n° 21: Cuencas del Uruguay.	104
Mapa n° 22: Consejos Regionales de RR.HH. y Comisiones de Cuenca y Acuífero.	105
Mapa n° 23: Estrategias Regionales de OT (2017).	111
Mapa n° 24: Microrregionalización en Directrices Departamentales.	112
Mapa n° 25: Ámbitos de aplicación de Planes Interdepartamentales de OT.	116
Mapa n° 26: Directrices Departamentales de OT (2017).	117
Mapa n° 27: Distribución espacial de los 26 Planes Locales aprobados en el período 2010-2015.	126
Mapa n° 28: Distribución espacial de los planes locales en elaboración.	127
Mapa n° 29: Ámbito de aplicación del Plan Local de Rivera.	129
Mapa n° 30: Ámbito de aplicación del CostaPlan.	131
Mapa n° 31: Ámbito de aplicación del Plan Local Lagunas Costeras.	134

Mapa nº 32: Ámbito de aplicación del Plan Local Laguna Merín.	137
Mapa nº 33: Ámbito de aplicación del Plan Local de Kiyú.	140
Mapa nº 34: Ámbito del Plan Local Directrices Estratégicas Las Piedras, La Paz y Progreso.	142
Mapa nº 35: Ámbito de aplicación del Plan Local de Los Arrayanes.	145
Mapa nº 36: Ámbito de aplicación del Plan Local de Young.	148
Mapa nº 37: Ámbito de aplicación del Plan Local del Eje Aparicio Saravia.	150
Mapa nº 38: Ámbito de aplicación del Plan Local de Trinidad.	152
Mapa nº 39: Ámbito de aplicación del Plan Local de Mercedes.	154
Mapa nº 40: Ámbito de aplicación del Plan Local de Garibaldi.	156
Mapa nº 41: Ámbito de aplicación del Plan Local de Tacuarembó.	158
Mapa nº 42: Ámbito de aplicación del Plan Local de Quebracho.	160
Mapa nº 43: Ámbito de aplicación del Plan Local de Fray Bentos.	162
Mapa nº 44: Ámbito de aplicación del Plan Local de Dolores.	165
Mapa nº 45: Ámbito de aplicación del Plan Local de Termas de Daymán.	166
Mapa nº 46: Ámbito de aplicación del Plan Local entre Lagunas José Ignacio y Garzón.	168
Mapa nº 47: Ámbito de aplicación del Plan Local de Ruta 2.	171
Mapa nº 48: Ámbito de aplicación del Plan Local Sector II Los Cabos.	173
Mapa nº 49: Ámbito de aplicación del Plan Local de Durazno.	175
Mapa nº 50: Ámbito de aplicación del Plan Local de Artigas.	177
Mapa nº 51: Ámbito de aplicación del Plan Local de Ciudad del Plata.	179
Mapa nº 52: Ámbito de aplicación del Plan Local de Porvenir.	181
Mapa nº 53: Ámbito de aplicación del Plan Local de Chapicuy.	184
Mapa nº 54: Ámbito de aplicación del Plan Local de Bella Unión.	186
Mapa nº 55: Distribución espacial de los planes locales según toponimia.	197
Mapa nº 56: Mapa departamental de Uruguay.	209
Mapa nº 57: Evolución del territorio departamental de Paysandú.	211
Mapa nº 58: Municipios del departamento de Paysandú.	212
Mapa nº 59: Densidad de población por departamentos.	213
Mapa nº 60: Distribución espacial de la población de Paysandú.	215
Mapa nº 61: Normativa previa en el departamento de Paysandú.	218
Mapa nº 62: Ámbito de la Ordenanza del Plan Director de Pueblo Esperanza.	219
Mapa nº 63: Plan de Regulación y Desarrollo de Termas de Guaviyú.	220

Mapa nº 64: Plano nº 522 del Plan de Regulación y Desarrollo de T. de Guaviyú.	221
Mapa nº 65: Plan Urbanístico de la Ciudad de Paysandú y su entorno.	223
Mapa nº 66: Plan Urbanístico de Villa Quebracho y su entorno.	224
Mapa nº 67: Microrregiones del Departamento de Paysandú.	230
Mapa nº 68: Categorización de suelo del Plan Local de Quebracho.	238
Mapa nº 69: Categorización de suelo del Plan Local de Porvenir.	244
Mapa nº 70: Categorización de suelo del Plan Local de Chapicuy.	249
Mapa nº 71: Propuesta de reinterpretación de los planes locales.	270
Mapa nº 72: Plan Local de Trinidad (Leyes de Indias).	286
Mapa nº 73: Plan Local Los Cabos (Leyes de Centros Poblados).	287
Mapa nº 74: Plan Local Kiyú.	288
Mapa nº 75: Plan Local Eje Aparicio Saravia.	288
Mapa nº 76: Plan Local Lagunas Costeras.	289
Mapa nº 77: Plan Local Laguna Merín.	289

ABREVIACIONES

AMM: área metropolitana de Montevideo.

ANPG: Asociación Nacional de Profesores de Geografía.

APT: Atributo Potencialmente Transformable.

CAP: Comisión Académica de Posgrado (Udelar)

CCI: Comisión Coordinadora del Interior (Udelar).

CIDE: Comisión Interministerial de Desarrollo Económico.

CLAEH: Centro Latinoamericano de Economía Humana.

COAOT: Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial (Ley nº 18.308, artículo 73).

COTAOT: Com. Técnica Asesora de Ordenamiento Territorial (Decreto nº 310/994).

CSIC: Comisión Sectorial de Investigación Científica (Udelar).

DATAR: *Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Regional.*

DIACT: *Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à la compétitivité des territoires.*

DINAGUA: Dirección Nacional de Aguas (MVOTMA).

DINAMA: Dirección Nacional de Medio Ambiente (MVOTMA).

DINAMIGE: Dirección Nacional de Minería y Geología (MIEM).

DINAVI: Dirección Nacional de Vivienda (MVOTMA).

DINOT: Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (MVOTMA).

DNH: Dirección Nacional de Hidrografía (MTOPI).

DNV: Dirección Nacional de Vialidad (MTOPI).

EAE: Evaluación Ambiental Estratégica.

EGAL: Encuentro de Geógrafos de América Latina.

FADU: Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (Udelar).

FDC: Faja de Defensa de Costas (Código de Aguas, Decreto-Ley nº 14.8599, de Diciembre de 1978, artículo 153º).

IAE: Informe Ambiental Estratégico.

INC: Instituto Nacional de Colonización.

INE: Instituto Nacional de Estadística.

INUMET: Instituto Uruguayo de Meteorología (MVOTMA)

ITU: Instituto de Teoría y Urbanismo (Facultad de Arquitectura, Udelar).

LOTDS: Ley nº 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (de 2008).

Mdeo.: Montevideo.

MEVIR: Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural.

MIEM: Ministerio de Industria, Energía y Minería.

MGAP: Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca.

MOTDU: Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (FADU, Udelar).

MVOTMA: Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

MTOP: Ministerio de Transporte y Obras Públicas.

NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas.

OPP: Oficina de planeamiento y presupuesto.

OT: Ordenamiento Territorial.

OTR: Ordenamiento Territorial Rural.

SIT-DINOT: Sistema de Información Territorial administrado por DINOT.

SUN: Sistema Urbano Nacional (del Uruguay).

TGV: Tren de Alta Velocidad (por sus siglas en francés).

Udelar: Universidad de la República.

RESUMEN

La Tesis explora las estrategias de delimitación territorial llevadas a cabo en el marco de la Ley nº 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. En tal sentido, se indagan los fundamentos de la política de ordenamiento territorial que permiten hacer operativo el concepto de territorio. El objeto de estudio lo constituyen los planes locales, en particular, se analizan los aprobados durante el período 2008-2015.

Se analizan dos tareas específicas llevadas a cabo en la elaboración de planes locales. Una de ellas remite a la selección genérica del territorio a ordenar. La otra refiere a la delimitación (concreta) del ámbito de aplicación del plan local. Para ambos casos, se indagan los fundamentos y criterios operativos, la justificación del porqué y el cómo de los territorios seleccionados, delimitados y ordenados. Si bien, en términos de la práctica del ordenamiento territorial, la selección antecede a la delimitación, por razones metodológicas, la primera interrogante se explora para los planes locales que conforman nuestro estudio de casos, mientras que la segunda, se analiza para la totalidad de planes locales de nuestro universo de casos. En relación a éste, se identifican y analizan los criterios operativos usados en la delimitación de los planes locales. En el estudio de casos, se indaga la fundamentación de los ejecutivos departamentales que deciden elaborar planes locales en determinados territorios (y no en otros). Para ambas interrogantes, se identifica los criterios y se analizan en función de sus fundamentos.

La investigación presenta un fuerte perfil exploratorio, y a su vez, una impronta (explícitamente) territorial. La estrategia de investigación incluye la realización de dos actividades concretas. El análisis de información secundaria documental referida a los planes locales, se complementa con información primaria obtenida de técnicos locales y de DINOT.

Con la Tesis se ha pretendido aportar conocimiento sistemático sobre la instrumentación de la LOTDS a casi diez años de su aprobación.

PALABRAS CLAVES

Territorio, delimitación territorial, ordenamiento territorial, plan local.

ABSTRACT

This thesis explores the strategies for the delimitation of the areas in which local land use plans are applied. These plans are carried out in the framework of the Uruguayan Law number 18.308 named "Land Planning and Sustainable Development". Regarding it, the basis of the land use planning policy that allows making operative the concept of territory are inquired. Local land use plans are mainly the studied objective; those that were approved during 2008-2015 were analyzed.

Two specific tasks which were carried out during the elaboration of local land use plans are considered. One of them refers to the generic selection of the land to be managed. The other refers to the delimitation (concrete demarcation) of the local land use plan application scope. Fundamentals and the operative criteria applied are explored for both cases; the rationalization of why and how the land is selected, delimited and managed is approached. Although, in the practice of land use planning, the selection precedes the delimitation, due to methodological reasons, the first question is studied for the local land use plans that form our case study, while the second one is analyzed for the totality of local land use plans. In relation to this, the operational criteria used in the delimitation of local land use plans are identified and analyzed. In the cases of study, the departmental executive statements of who and how is decided to elaborate local land use plans in determined spaces (and not in others) is investigated. For both questions, the criteria are identified and analyzed according to their foundations.

The research presents a strong exploratory profile, and at the same time, a (explicitly) land planning imprint. The research strategy includes the conducting of two specific activities. The analysis of secondary documentary information referring to local land use plans which is complemented with primary information obtained from local technicians and from the Land Planning Directorate (DINOT).

The thesis intends to provide systematic knowledge about Land Use Planning and Sustainable Development Law implementation, almost ten years after its approval.

KEY WORDS

Territory, land delimitation, land planning, local land use planning.

Lista de cuadros	VI
Lista de gráficos	VI
Lista de mapas	VIII
Abreviaciones	X
Resumen	XII
Palabras claves	XII
Abstract	XIII
Key words	XIII
Indice general	XIV
Introducción.	1
Resumen.	1
Objetivos.	1
Preguntas orientadoras.	2
Fundamentación.	4
Estrategia metodológica.	6
Estructura de la Tesis.	9
Primera parte: Marco teórico-conceptual.	
<u>Capítulo 1:</u> El territorio y su ordenamiento	11
1.1 Relativo al territorio.	12
1.1.1 El contexto actual: omnipresencia de lo territorial.	12
1.1.2 Su devenir histórico: ¿vestigios de un proto-ordenamiento?	13
1.1.3 Diversidad conceptual: un término, varias miradas.	14
1.1.4 El territorio en el siglo XXI: desafíos del presente (y del futuro).	18
1.1.5 Enfoques desde la Geografía: ¿espacio/territorio/región/lugar/red?	18
1.1.6 Más allá de la constelación geográfica: otros aportes.	27
1.2 Ordenamiento Territorial.	33
1.2.1 Algunas consideraciones introductorias.	33
1.2.2 Influencias, perspectivas y acentos.	37
1.3 Corolario del Capítulo 1: desafíos y encrucijadas del OT en el siglo XXI.	40
Segunda parte: Marco de referencia.	
<u>Capítulo 2:</u> Antecedentes histórico-territoriales del actual Uruguay.	44
2.1 Antecedentes históricos.	46

2.1.1 Etapa pre-colonial: El Uruguay indígena (hasta 1516).	47
2.1.2 Leyes de Indias: de la Banda Oriental a la república (1516-1877).	48
2.1.3 Reglamento para el trazado de pueblos y colonias: 1877-1946.	49
2.1.4 Ley(es) de Centros Poblados nº 10.723 y nº 10.866 de 1946.	50
2.1.5 Ordenamiento urbano departamental: 1946-1990.	54
2.2 Corolario del Capítulo 2: enseñanzas de cuatro siglos de OT en Uruguay.	56
<u>Capítulo 3: Ley nº 18.308 y sus antecedentes.</u>	60
3.1 Antecedentes relevantes.	60
3.1.1 Creación del MVOTMA (1990).	61
3.1.2 Antecedentes departamentales inmediatos (1990-2008).	62
3.2 Apuntes sobre la LOTDS.	65
3.2.1 Génesis de la LOTDS	66
3.2.2 Innovaciones incorporadas en la LOTDS.	67
3.2.3 Implicancias del “nuevo régimen”: artículos 2, 8 y 84.	68
3.2.4 Rol de la DINOT: más allá de los artículos 81 y 82.	69
3.2.5 Plan Local de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.	70
3.2.6 Reglamentaciones y modificaciones de la LOTDS.	71
3.3 Corolario del Capítulo 3: desafíos y oportunidades de la LOTDS.	72
<u>Capítulo 4: Regionalización y delimitación territorial en el Uruguay.</u>	76
4.1 Algunas propuestas de regionalización en Uruguay.	77
4.1.1 Regionalizaciones departamentales.	78
4.1.2 Otro tipo de regionalizaciones: regiones ad-hoc.	81
4.2 Delimitaciones territoriales en el marco del OT previas a la LOTDS.	88
4.2.1 La escala subnacional del ordenamiento territorial.	89
4.2.2 La escala microrregional en el ordenamiento territorial.	90
4.3 Sistema urbano nacional del Uruguay.	97
4.4 Otras delimitaciones territoriales recientes.	99
4.4.1 Ley nº 17.234: Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas.	99
4.4.2 Ley nº 18.567: Descentralización y Participación Ciudadana.	101
4.4.3 Ley nº 18.610: Política Nacional de Aguas.	103
4.5 Corolario del Capítulo 4: regiones, microrregiones, y diversidad territorial.	106
Tercera parte: Desarrollo del tema: instrumentos de OT en el período 2010-2015	
<u>Capítulo 5: Una década de instrumentos de OT en el marco de la LOTDS.</u>	108
5.1 Los instrumentos de la LOTDS en cifras.	108
5.2 Delimitación territorial en el marco de la LOTDS.	110
5.2.1 Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial.	110

5.2.2 Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial.	112
5.2.1 Planes Interdepartamentales de Ordenamiento Territorial.	116
5.3 Planes Locales de OT: ¿previos o posteriores a directrices?	117
5.4 Corolario del Capítulo 5: delimitaciones varias en el marco de la LOTDS.	120
<u>Capítulo 6:</u> Planes Locales en el período 2008-2015. Universo de casos.	121
6.1 Encuadre espacial y temporal del análisis: explicación metodológica.	121
6.2 Algunos datos sobre los Planes Locales de Ordenamiento Territorial.	123
6.3 Análisis del universo de casos: 26 delimitaciones de Planes Locales.	128
6.3.1 Plan Local de Rivera.	128
6.3.2 CostaPlan.	131
6.3.3 Plan Local Lagunas Costeras.	134
6.3.4 Plan Local de Laguna Merín.	137
6.3.5 Plan Local de Kiyú.	139
6.3.6 Directrices Estratégicas Las Piedras, La Paz y Progreso.	141
6.3.7 Plan Local de Los Arrayanes.	144
6.3.8 Plan Local de Young.	147
6.3.9 Plan Local del Eje Aparicio Saravia.	149
6.3.10 Plan Local de Trinidad.	151
6.3.11 Plan Local de Mercedes.	153
6.3.12 Plan Local de Garibaldi.	156
6.3.13 Plan Local de Tacuarembó.	158
6.3.14 Plan Local de Quebracho.	160
6.3.15 Plan Local de Fray Bentos.	162
6.3.16 Plan Local de Dolores.	164
6.3.17 Plan Local de Termas de Daymán.	166
6.3.18 Plan Local Laguna José Ignacio - Laguna Garzón.	168
6.3.19 Plan Local de Ruta 2 Cardona - La Línea.	170
6.3.20 Plan Local Sector II Los Cabos.	172
6.3.21 Plan Local de Durazno.	175
6.3.22 Plan Local de Artigas.	177
6.3.23 Plan Local de Ciudad del Plata.	179
6.3.24 Plan Local de Porvenir.	181
6.3.25 Plan Local de Chapicuy.	183
6.3.26 Plan Local de Bella Unión.	185
6.4 Corolario del Capítulo 6: síntesis del universo de casos.	188
6.4.1 Síntesis departamental de los ámbitos de los planes locales.	188
6.4.2 Síntesis de los ámbitos de los planes locales según tipología.	190
6.4.3 Análisis urbano-territorial de los planes locales.	194
6.4.4 Otros comentarios relevantes.	206
<u>Capítulo 7:</u> El caso del departamento de Paysandú.	207
7.1 Presentación del departamento de Paysandú.	208
7.1.1 Breve reseña sobre la evolución del territorio departamental.	210
7.1.2 Información demográfica del departamento.	212

7.2 Presentación del caso de Paysandú.	216
7.3 Tiempo cero: normativa previa a la LOTDS.	216
7.3.1 Ordenanza del Plan Director de Pueblo Esperanza.	218
7.3.2 Plan de Regulación y Desarrollo de Termas de Guaviyú.	220
7.3.3 Plan Urbanístico de la Ciudad de Paysandú y su entorno.	222
7.3.4 Plan Urbanístico de Villa Quebracho y su entorno.	224
7.3.5 Síntesis de la normativa previa.	226
7.4 Etapa I: normativa LOTDS previa (2008-2011).	226
7.4.1 Convenio MVOTMA – Paysandú.	227
7.4.2 Plan Local de OT y DS de la ciudad Paysandú y su microrregión.	228
7.4.3 Directrices Departamentales de OT y DS de Paysandú.	229
7.5 Etapa II: estudio de casos propiamente dicho (2011-2015).	232
7.6 Plan Local de la microrregión de Quebracho (2013).	233
7.6.1 Antecedentes del Plan Local de Quebracho.	233
7.6.2 Comunicación de inicio del Plan Local de Quebracho.	234
7.6.3 Justificación del Plan Local de Quebracho.	234
7.6.4 Delimitación del ámbito de aplicación del PL de Quebracho.	235
7.6.5 Relativo a las disposiciones del Plan Local de Quebracho.	236
7.6.6 Normativa LOTDS posterior en ámbito del Plan Local de Quebracho.	238
7.7 Plan Local de Porvenir (2015).	239
7.7.1 Antecedentes del Plan Local de Porvenir.	239
7.7.2 Comunicación de inicio del Plan Local de Porvenir.	240
7.7.3 Justificación del Plan Local de Porvenir.	240
7.7.4 Delimitación del ámbito de aplicación del PL de Porvenir.	241
7.7.5 Relativo a las disposiciones del Plan Local de Porvenir.	242
7.8 Plan Local de Chapicuy (2015).	244
7.8.1 Antecedentes del Plan Local de Chapicuy.	245
7.8.2 Comunicación de inicio del Plan Local de Chapicuy.	245
7.8.3 Justificación del Plan Local de Chapicuy.	246
7.8.4 Delimitación del ámbito de aplicación del PL de Chapicuy.	246
7.8.5 Relativo a las disposiciones del Plan Local de Chapicuy.	247
7.9 Corolario del Capítulo 7: Síntesis del estudio de casos.	249
Consideraciones finales.	253
1. Delimitación territorial como problema: entre la diversidad y la levedad.	254
1.1 La vedette del ordenamiento territorial: la microrregión.	255
1.2 El palimpsesto uruguayo: huellas territoriales del pasado planificador.	256
1.3 La transescalaridad del territorio: el ámbito geográfico local como testigo.	256
1.4 Selección y delimitación territorial: tareas esencialmente técnico-políticas.	257
1.5 Criterios de delimitación: entre lo implícito y la nebulosa.	258
1.6 Relativo a los límites territoriales: entre lo creativo y lo ineludible.	259
2. A diez años de la LOTDS: ¿vestigios de continuismo y/o innovación?	260
2.1 Concepciones teóricas subyacentes: nueva dosis de diversidad	260

2.2 Omnipresencia de lo urbano: evidencia de “retórica territorial”.	261
2.3 Particularidades de los casos: la heterodoxia de los planes locales.	263
3. A modo de epílogo: desafíos pendientes de cara al futuro.	264
3.1 Por un ordenamiento territorial más “integral”: y menos “urbanocéntrico”.	264
3.2 Reinterpretación de los planes locales: aportes para continuar avanzando.	265
3.2.1 Planes Locales de escala sublocal.	267
3.2.2 Planes Locales de escala local.	267
3.2.3 Planes Locales de escala local-microrregional.	268
3.2.4 Planes Locales de escala microrregional.	268
3.2.5 Otras situaciones que ameritan su destaque.	268
3.3 Profundizar el conocimiento: antídoto para trascender la “moda del territorio”.	271
Referencias bibliográficas.	272
Anexo metodológico.	281
Anexo gráficos.	284
Anexo mapas.	286
Anexo fotografías de la defensa.	290

Introducción.

Resumen:

La Tesis explora las estrategias de delimitación territorial llevadas a cabo en el marco de la Ley n° 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (en adelante LOTDS). En tal sentido, se indagan los fundamentos de la política de ordenamiento territorial que permiten hacer operativo el concepto de territorio. El objeto de estudio lo constituyen los ámbitos de aplicación del instrumento *Plan Local de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible* (artículo 15). En particular, se analizan los planes locales aprobados durante el período 2008-2015.

A partir de la problematización de la temática abordada, se analizan dos tareas específicas llevadas a cabo en la elaboración de planes locales. Una de ellas remite a la *selección genérica* del territorio a ordenar. La otra refiere a la *delimitación* (concreta) del *ámbito de aplicación* del plan local. Para ambos casos, se indagan los *fundamentos y criterios operativos*; o, sea, la justificación del *porqué* y el *cómo* de los territorios seleccionados, delimitados y ordenados. Si bien, en términos de la práctica del ordenamiento territorial, la selección antecede a la delimitación, por razones metodológicas que serán explicitadas posteriormente (en *estrategia metodológica*), la primera interrogante se explora para los planes locales que conforman nuestro *estudio de casos*, mientras que la segunda, se analiza para la totalidad de planes locales que conforman nuestro *universo de casos*. En relación a éste, se identifican y analizan los criterios operativos usados en la delimitación de los planes locales. En el estudio de casos, se indagan los fundamentos por los cuáles los ejecutivos departamentales deciden elaborar planes locales en determinados territorios (y no en otros). Para ambas interrogantes, se identifica los criterios y se analizan en función de sus fundamentos.

La investigación presenta un fuerte perfil exploratorio, y a su vez, una impronta (explícitamente) territorial. La estrategia de investigación incluye la realización de dos actividades concretas. El análisis de información secundaria documental referida a los planes locales, se complementa con información primaria obtenida de técnicos locales y de DINOT. El manejo de ambas fuentes nos permitió profundizar el abordaje y responder a las preguntas planteadas.

Con la Tesis se ha pretendido aportar conocimiento sistemático sobre la instrumentación de la LOTDS a casi diez años de su aprobación.

Objetivos.

1. Objetivo general:

Identificar las estrategias que han permitido hacer operativo el concepto de territorio en el marco de los procesos de elaboración de los planes locales.

2. Objetivos específicos:

2.1 Analizar la delimitación de los ámbitos de aplicación de los planes locales.

El objetivo específico 2.1 procura identificar y analizar los criterios específicos utilizados para la delimitación de los ámbitos de aplicación de los planes locales.

2.2 Indagar los fundamentos en la selección de los territorios que conforman los planes locales.

El objetivo específico 2.2 está orientado a indagar los motivos por los cuáles los ejecutivos departamentales deciden realizar planes locales en determinados ámbitos territoriales y no en otros. Interesa no sólo identificar los motivos, sino también, analizar su fundamentación y pertinencia.

Nuestra estrategia analítica es “inversa” al proceso de elaboración de los planes locales. Dicho con otras palabras, en el marco de la elaboración de planes locales, la tarea que se indaga en nuestro objetivo específico 2.2 precede a la tarea analizada en el objetivo específico 2.1. Sin ser exhaustivos, podríamos considerar que, primero se selecciona de forma genérica el “territorio”, localidad urbana, microrregión o área aproximada (el futuro ámbito) en la que se elaborará el plan local, y posteriormente, se lo delimitará. En tal sentido, ambos objetivos exploran dos tareas específicas y complementarias que realizan las intendencias departamentales, por un lado, la selección de qué territorio ordenar, y por otro, la extensión precisa de éste; es decir, la delimitación de su ámbito de aplicación. El porqué de la secuencia analítica que hemos escogido será explicado en el apartado *estrategia metodológica*. No obstante, podemos adelantar, como fuera comentado en el *resumen de la Tesis*, que el objetivo específico 2.1 se aborda para todos los planes locales que conforman nuestro *universo de casos* (Capítulo 6); mientras que el objetivo específico 2.2 se abordará en el *estudio de casos* (Capítulo 7).

Preguntas orientadoras.

1. Pregunta general:

¿Cuáles han sido las estrategias que han permitido hacer operativo el concepto territorio en el marco de los procesos de elaboración de los planes locales?

2. Preguntas específicas:

2.1 En relación al objetivo específico 2.1, se establece la siguiente pregunta específica:

¿Cómo se han delimitado los ámbitos de aplicación de los planes locales?

Expresamente, se indagan los *criterios* utilizados y la delimitación resultante. De alguna manera, otras interrogantes complementarias derivan de la pregunta específica 2.1. Éstas serían: *¿son criterios identificables a partir de la información secundaria disponible? ¿están explicitados? ¿responden a decisiones técnicas, políticas o de qué tipo? ¿son criterios “puros” o “mixtos”? ¿los ámbitos de aplicación resultantes guardan relación con la normativa previa?*

Las fuentes de información secundaria son varias. De forma sistemática se consultará el *Inventario Nacional de Ordenamiento Territorial* (artículo 78) y el *Sistema de Información Territorial* (artículo 79) gestionados por DINOT. En éstos se encuentra información sobre los instrumentos de OT (incluyendo decretos departamentales), normativa previa a la LOTDS, municipios, áreas protegidas, parcelario urbano y rural, etc. A su vez, en algunos casos, se consultan otras fuentes secundarias, como por ejemplo, el *Diario Oficial*, la base de datos del sistema GEX del MVOTMA, entre otras.

Con criterios “*puros*” nos referimos a decisiones basadas en una única variable (por ejemplo, una cuenca hidrográfica), mientras que, con criterios “*mixtos*”, aludimos a aquellos que sintetizan más de un componente (por ejemplo, área protegida y municipio).

Como detallaremos más adelante, con *normativa previa* nos referiremos a la posibilidad de que los ámbitos de aplicación de los planes locales cuenten con antecedentes en materia de ordenamiento territorial. Como nuestro marco referencial es la LOTDS, los antecedentes se clasificarán en dos tipos: *normativa previa* propiamente dicha; o sea, anterior a la LOTDS, y *normativa LOTDS previa*; es decir, instrumentos de OT aprobados en el marco de la LOTDS, pero previos a la aprobación del plan local en cuestión. Un ejemplo de estos últimos, lo constituyen las directrices departamentales.

2.2 En relación al objetivo específico 2.2, se establece la siguiente pregunta específica:

¿Qué fundamentos se han utilizados para la selección de los “territorios” que conforman los planes locales?

Expresamente, se indagan los *fundamentos* de la selección, su porqué. De alguna manera, otras interrogantes complementarias derivan de la pregunta específica 2.2. Éstas serían: *¿son fundamentos identificables a partir de la información secundaria disponible? ¿están explicitados? ¿responden a decisiones técnicas, políticas o de qué tipo? ¿la selección de los territorios guarda relación con la normativa previa? ¿son resultados de la denominada planificación derivada?*

Como comentamos en el *resumen* estas preguntas serán indagadas solamente para el estudio de caso, y para ello, se requirió de una revisión de las *memorias* que conforman los planes locales. En algunos casos, se revisaron también otros documentos vinculados con los antecedentes en materia de ordenamiento territorial que referían al ámbito del plan local en cuestión.

3. Preguntas complementarias:

¿La delimitación de los ámbitos de aplicación experimental modificaciones durante el proceso de elaboración de los planes locales?

A partir de la pregunta, se indaga si se dan cambios (o no) en los límites del ámbito de aplicación durante el proceso de elaboración de planes locales; lo que equivale decir, desde la *Comunicación* formal de inicio ante el MVOTMA y la aprobación final del *proyecto de decreto* por parte de la *Junta Departamental*. Esta pregunta aplica a los planes locales que conforman el estudio de casos.

¿Las instancias de participación ciudadana tienen incidencia en la toma de decisión sobre la selección de territorios y/o en su delimitación?

Las instancias de participación ciudadana (ver Capítulo 3) a las que nos referimos, no se reducen solamente a lo formal y obligatorio para planes locales; es decir, *Puesta de Manifiesto* (artículo 24) y *Audiencia Pública* (artículo 25). En caso de existir otras instancias convocadas por los equipos técnicos departamentales, como por ejemplo, talleres orientados a la elaboración del diagnóstico territorial participativo, o análisis prospectivo participativo, que podrán estar descritos en la *Memoria de Participación* del plan local, serán revisados y analizados en vinculación con nuestra temática. Esta interrogante es explorada sólo para el estudio de casos.

4. Interrogantes subyacentes:

A partir del análisis efectuado: *¿es posible inferir concepciones subyacentes sobre el territorio en los planes locales? ¿existe prevalencia de lo físico-espacial en la delimitación de los ámbitos? ¿qué relación puede identificarse entre la escala del territorio y el alcance de éste? ¿hay protagonismo de la mirada urbana en la selección y delimitación de territorios a ordenar? ¿cuán innovadores o continuistas son las delimitaciones de los planes locales?*

Si bien, las anteriores no son las interrogantes principales de la investigación, podrán sí, contribuir a profundizar el conocimiento sobre el proceso de selección y delimitación de territorios en los planes locales. De alguna manera, las nociones de “*innovación*” o “*continuidad*” incorporadas al final, remiten a una posible renovación (o no) del ordenamiento territorial seguida por los departamentos desde la aprobación de la LOTDS (2008), con respecto a los cambios que ésta ha supuesto, en relación con el marco regulador previo. La práctica del ordenamiento territorial supone varias tareas, una de ellas consiste en el trazado de límites en los que aplicará la normativa. Esto aplica para planes locales, planes interdepartamentales e instrumentos especiales fundamentalmente.

Fundamentación.

Una de las interrogantes iniciales, que uno como tesista se plantea, es el *¿por qué de la Tesis?* Esta pregunta admite, al menos, dos consideraciones. Una más subjetiva, de carácter motivacional e individual; y otra más objetiva, que remite a su relevancia, estando por tanto, estrechamente vinculada y orientada a la generación de conocimiento sistemático, socialmente comunicable.

En cuanto a nuestro aspecto motivacional, vale mencionar que el proceso de elaboración de la Tesis experimentó importantes modificaciones durante nuestra etapa como maestrando. Inicialmente, teníamos otro tema de investigación, que consistía en el análisis de la relación entre planificación del transporte y ordenamiento territorial. Por aquél entonces (Julio de 2010), desempeñábamos funciones como docente e investigador del Departamento de Geografía de la Facultad de Ciencias. En dicho marco, nos encontrábamos llevando a cabo la investigación **“Reestructuración de la circulación en el área metropolitana de Montevideo: análisis de las políticas públicas de transporte e infraestructura y circulación y sus efectos territoriales”**, financiada por CSIC, bajo la modalidad *Iniciación a la Investigación*. La dificultad de analizar los efectos territoriales de una política pública en plena implementación (Plan de Movilidad), incluyendo sus marchas y contramarchas acontecidas durante la misma, sumado a nuestro ingreso a DINOT-MVOTMA como profesional contratado (Febrero de 2012), coadyuvaron a la decisión de cambiar el tema de Tesis.

Tomada dicha decisión, una nueva interrogante irrumpió irremediablemente, *¿qué nuevo tema investigar?* Vale destacar, que la respuesta a esta pregunta emergió casi *“naturalmente”*. Me refiero a que, la misma se gestó en el marco de mis propias labores profesionales como integrante del equipo multidisciplinario de DINOT. Estas incluyen, la lectura, análisis y elaboración de informes técnicos sobre instrumentos de ordenamiento territorial en etapa de elaboración. Dicha tarea contribuye al asesoramiento que DINOT, a través de los denominados *“enlaces”*, realiza a los equipos técnicos de las intendencias departamentales en el marco de la elaboración de los instrumentos. Así fue como que surgió la pregunta central de nuestra Tesis: *¿cómo se delimitan los territorios de los planes locales?* Y, a partir de ésta, *¿cuáles son sus fundamentos?*

Como se apreciará, el interés en desarrollar la investigación propuesta, se relaciona estrechamente con el perfil de la maestría y con nuestra propia formación de grado. Dicho con otras palabras, y en un tono coloquial, **se analiza el ordenamiento territorial desde una mirada disciplinar geográfica.**

En cuanto a la relevancia de la Tesis, o su justificación, entendemos, que en parte se relaciona con lo expresado en el último párrafo. El estudio sobre la política pública de ordenamiento territorial en Uruguay constituye aún, un asunto de incipiente desarrollo. Sin dudas, existen antecedentes de diverso tipo. Algunos de éstos, presentan un marcado perfil histórico, como los trabajos publicados por los arquitectos Baracchini, Altezor, Musso, entre otros. La UdelaR constituye uno de los ámbitos de investigación sobre el ordenamiento territorial en Uruguay, incluyendo Tesis de la MOTDU ya culminadas; así como también, investigaciones desarrolladas en el ITU (Facultad de Arquitectura). Si consideramos el ordenamiento territorial en el marco de la LOTDS como objeto de estudio, los antecedentes se reducen significativamente, lo cual, es relativamente lógico, dado que ésta no ha cumplido aún diez años desde aprobación en Junio de 2008. La relación entre ordenamiento territorial y geografía en Uruguay, se reduce a unos pocos casos. Éstos, incluyen dos tesis de la MOTDU elaboradas por dos colegas. Nos referimos a: **“Las áreas**

protegidas como herramienta de apoyo a la gestión territorial: enfoque teórico de la cuestión. Análisis de una situación práctica en el ámbito nacional” (Cantón, 2007); y **“El riesgo tecnológico en Montevideo: un aporte para la ordenación del territorio utilizando las tecnologías de información geográfica”** (Resnichenko, 2010). Existe otro antecedente directo, una monografía para el curso de grado *Planificación Territorial* (Licenciatura en Geografía) elaborada por Guigou (2017), titulada: **“Revisión crítica de la planificación territorial departamental en Uruguay (...)”**.

El tema-problema, los objetivos y preguntas planteadas, la estrategia metodológica, los conceptos y categorías analíticas escogidas, así como la selección de las fuentes consultadas, apuntan a generar conocimientos en dos niveles (o escalas), uno general (el universo) y otro particular (el caso).

Estrategia metodológica.

En función de lo argumentado anteriormente, podemos considerar que nuestra Tesis se encuadra en un contexto de relativa escasez de conocimiento específico generado en Uruguay. Sin perjuicio de ello, en el Capítulo 3, se analiza someramente el marco histórico-referencial de la LOTDS que contribuye a dar respuestas a nuestras preguntas de investigación. El citado contexto, limitó el planteo fundamentado de hipótesis (teóricas). Más allá de esto, también es cierto, que entendimos que un abordaje de tipo exploratorio aplicaba mejor a nuestra inquietud investigativa. En tal sentido, no hay teoría o conocimiento en torno a la definición y delimitación de ámbitos de aplicación de planes locales en el marco de la LOTDS, que fuera necesario comprobarse o contrastarse. Por el contrario, tal conocimiento requirió ser generado a partir de una estrategia recopilatoria, indagatoria e interpretativa. De forma implícita, se asumió la utilidad de una mirada de tipo cualitativa, sin perjuicio de que se manejan también datos objetivos (o “sólidos” como plantean algunos autores). La afirmación respecto a la hipótesis es cierta, “en el plano de la teoría”, ya que, dadas nuestras labores en la DINOT, hubiéramos podido plantear hipótesis (empíricas) a partir de nuestra experiencia concreta de trabajo con los instrumentos de ordenamiento territorial.

Como anticipáramos en el *resumen*, la Tesis presenta un marcado perfil *exploratorio*, una impronta (explícitamente) *territorial*, sumado a un abordaje en dos niveles. Se combinan escalas de observación y de análisis respectivamente. Estas decisiones guardan relación con la estrategia de investigación escogida y llevada a cabo. En cuanto a las escalas analíticas, se podría mencionar que éstas, suponen dos miradas complementarias del fenómeno investigado. Por un lado, se indaga sobre el *universo de casos*, a partir del análisis de los ámbitos de aplicación que los decretos departamentales aprueban junto a los planes locales (en su conjunto). Sería algo así como la *“foto”* de cada ámbito. Estamos aquí, instrumentando un *enfoque estadístico* (sincrónico) al decir del geógrafo Milton Santos. Por otro lado, a través del *estudio de casos*, se analizará el proceso de elaboración del plan local en relación con su ámbito de aplicación. En este caso, podríamos hablar de la *“película”* de cada ámbito, o, siguiendo nuevamente a Santos, un *enfoque genético* (diacrónico). Cada enfoque supone una dimensión escalar diferente. Para el universo de casos, la escala de observación es nacional

mientras que la escala de análisis es departamental; mientras que para el estudio de casos, la escala de observación es departamental y la escala de análisis es la del propio plan local. Para el primero, se apunta más al *resultado* (el ámbito en sí mismo), mientras que para el segundo, interesa más el *proceso* (su elaboración). En el estudio de caso, se analiza no sólo el proceso de elaboración del plan local, sino también, el proceso de elaboración de otros instrumentos de ordenamiento territorial llevados a cabo por el departamento. Interesa indagar aquí, lo que podríamos denominar “*secuencia lógica*” del ordenamiento territorial departamental. Para ello, se incluirán los antecedentes en la materia.

Expresamente, se pretendió trascender el estudio de caso, que entendemos ha sido el abordaje seguido en la mayoría de las Tesis de la MOTDU, pero sin prescindir del mismo. O sea, interesa por igual, los aportes que surjan de la mirada general del universo de casos, como de la mirada particular del estudio de casos. Podríamos agregar, que hay un foco y nivel de profundidad diferente entre el análisis del universo y de los casos. La noción de casos, presenta dos niveles, a su vez. Por un lado, puede considerarse el departamento de Paysandú como el caso, genérico o en términos agregados (escala de observación); pero también, podría considerarse complementariamente, a cada plan local analizado “focalmente”, como un caso en sí mismo (escala de análisis particular o específica). Dicho con otras palabras, el conjunto de casos específicos, conforman el caso genérico. La mirada multiescalar implementada en la Tesis, constituye una de las singularidades de la investigación llevada a cabo, lo cual, entendemos, ha potenciado los resultados que de ella se derivan.

A diferencia de la dimensión territorial multiescalar, la dimensión temporal de nuestra Tesis, tal como lo expresa su título, está prefigurada desde el inicio. El período 2008-2015 se fundamenta en términos operativos. El motivo de su elección, fue la necesidad de contar con un período cerrado; es decir, que mientras transcurriera nuestra investigación, no se nos fueran agregando nuevos casos (planes locales). Esto último, hubiera podido ocurrir, si hubiésemos considerado el período de los Gobiernos Departamentales en curso (2015-2020). En definitiva, al inicio y al cierre de nuestra investigación, contamos con los mismos veintiséis planes locales. De alguna manera, nuestro período de análisis, incluye dos períodos de Gobiernos Departamentales: 2005-2010 y 2010-2015 respectivamente. Ahora bien, al haberse aprobado la LOTDS en Junio de 2008, en sentido estricto, el análisis se correspondería entre Junio de 2008 y Julio de 2015, mes en el que finalizó el período 2010-2015 de los Gobiernos Departamentales. A su vez, para el análisis del universo de casos, se tendrá en cuenta, la fecha de aprobación de cada plan local. Esa será su referencia en la línea de tiempo del período; o sea, su foto distintiva. Del mismo modo, que las personas tenemos nombre y apellido, fecha y lugar de nacimiento, los planes locales que analizamos tienen su propia identidad, conformada por su nombre, fecha y lugar de creación. La fecha es la de aprobación del decreto del plan local por parte de la Junta Departamental (Legislativo departamental), incluyendo el artículo correspondiente a la delimitación de su ámbito de aplicación. Evidentemente, lo que denominamos identidad del plan local, es mucho más variada y diversa. Esta incluiría sus objetivos estratégicos, sus líneas de acción, sus planes y proyectos definidos, su categorización de suelo resultante, entre otras componentes de un plan

local. Nosotros, optamos por indagar sobre su territorio operativo.

Para el estudio de caso, se agrega, desde el punto de vista de su dimensión temporal, el análisis del trayecto seguido hasta su aprobación final; es decir, lo que denominamos “*secuencia lógica*”. Esta mirada más “longitudinal” supone un rastreo y análisis normativo previo, tanto en términos de normativa previa a la LOTDS, como de normativa LOTDS previa. En relación con esta última, interesó indagar en términos de la denominada “planificación derivada”; o sea, si la selección genérica del territorio de un plan local, fue previamente concebida y explicitada. Esta mirada retrospectiva, y genealógica del plan local, depende expresamente, de la existencia de antecedentes normativos en el ámbito. Como veremos, la justificación de elegir al departamento de Paysandú para el estudio de casos, se debió a los diversos antecedentes normativos con que contaba, tanto en lo que denominaremos tiempo cero (Junio de 2008), como en el período que va entre éste y la aprobación del plan local. Finalmente, a modo de profundizar la mirada temporal del departamento y de los ámbitos de los planes locales, se analizará una línea de tiempo conformada por las instancias formales y obligatorias en su elaboración. Nos referimos a las fechas de: convenios firmados, comunicación de inicio, etapa de puesta de manifiesto, audiencia pública, *informe de correspondencia* (DINOT), aprobación de la *evaluación ambiental estratégica* (DINAMA), y aprobación final por parte de la Junta Departamental.

La estrategia de investigación supone también, un análisis combinado de fuentes de información y su representación cartográfica. La información de tipo documental (secundaria) es analizada, tanto para el *universo de casos*, como para el *estudio de casos*. Para este último, a su vez, se releva y analiza información primaria obtenida de entrevistas a técnicos del equipo de ordenamiento territorial departamental. Para ambas miradas, interesa la representación cartográfica de las informaciones recogidas. La información de tipo documental consiste en: decretos de las juntas departamentales para el universo de casos (fundamentalmente), sumado a las memorias que conforman los planes locales, para el estudio de casos. Las fuentes secundarias se complementan con información vinculada a la delimitación de municipios, áreas protegidas; así como también, información demográfica (Censo de 2011), entre otras fuentes consultadas. La información secundaria constituye la materia prima de la Tesis, y nos permitió elaborar y analizar nuestro “universo de casos”; es decir, el total de planes locales analizados en la primera parte de la investigación. Las consultas a los técnicos partícipes en la elaboración de los planes locales (objeto del estudio de casos), se orientaron a obtener información que no surgía de la documentación consultada, y/o para profundizar sobre la misma. Dichas consultas, involucran, en primer término, a integrantes del equipo técnico departamental (vía telefónica y correo electrónico), pero también, a la funcionaria de DINOT (“enlace departamental”), que asesoró al equipo técnico en la elaboración de los mismos.

La decisión del porqué de nuestra estrategia analítica “inversa” al proceso de elaboración de los planes locales, tiene un fundamento operativo. Hubiera sido muy dificultoso analizar los *antecedentes*, *convenios*, *comunicaciones de inicio*, y *memorias* de los veintiséis planes locales que conforman nuestro universo de casos, por el volumen de información involucrada.

Estructura de la Tesis:

La Tesis se compone, a parte de la presente introducción, de siete capítulos organizados en cuatros apartados, a los que se les suman las referencias bibliográficas y los anexos al final.

La primera parte, compuesta por un sólo capítulo, consiste en nuestro marco teórico-conceptual. En éste, el tema principal que se desarrolla, es el de *territorio*. Si bien, se ha dado una (relativa) emergencia, y omnipresencia, de “*lo territorial*” en las últimas décadas, que ha conllevado a una proliferación de acepciones, nos interesa, particularmente, profundizar en sus concepciones e indagar sobre sus interconexiones con el ordenamiento territorial. Dicho con otras palabras, y siguiendo al arquitecto Juan Pedro Urruzola (egresado de la MOTDU), nos focalizaremos en “*el territorio como materia ordenable*”. El Capítulo 1 finaliza con algunas referencias sobre la interrelación entre geografía y ordenamiento territorial, ya que, como manifestáramos expresamente, es el fundamento de nuestra mirada.

El segundo apartado, conforma nuestro marco referencial, y se compone de tres capítulos.

En el primero de ellos (Capítulo 2), se incorporan, lo que entendemos, son los principales antecedentes históricos vinculados al ordenamiento territorial en Uruguay previo a la LOTDS, incluyendo un análisis sobre los mismos. Dicha afirmación, es válida en términos de nuestros intereses investigativos; es decir, indagamos sobre aquellos contenidos que contribuyen particularmente a contextualizar nuestro objeto de estudio.

En el Capítulo 3 se analiza la LOTDS, y sus antecedentes más relevantes. Nuevamente aquí, interesa, por un lado, analizar los principales cambios que ésta introduce en relación con el marco normativo anterior; y, por otro lado, las disposiciones concretas que repercuten en el instrumento Plan Local.

En el Capítulo 4, se analizan otras delimitaciones territoriales. Se incluyen propuestas de regionalización del Uruguay, delimitaciones en el marco del OT pero previas a la LOTDS, y el sistema urbano nacional. A su vez, se analizan tres marcos normativos que remiten, aunque con diferentes objetivos y criterios, a ámbitos territoriales (ad hoc); es decir, que requieren ser definidos, como en los casos de áreas protegidas, municipios y comisiones de cuencas hidrográficas. Los ámbitos de los dos primeros, servirá de insumo para el análisis de los planes locales. La definición de las comisiones de cuencas hidrográficas se analiza, sobre todo, en clave de los desafíos de interconexión en la implementación de dos políticas públicas distintas, pero necesariamente confluentes y complementarias, en términos de gestión de recursos hídricos fundamentalmente.

El tercer apartado constituye el núcleo central de nuestra Tesis; es decir, en ella se presenta el denominado *desarrollo de la investigación* propiamente dicha. Se compone de tres capítulos, incluyendo una presentación previa en el primero (Capítulo 5), el análisis del universo de casos en el segundo (Capítulo 6); mientras que en el último, se presenta el estudio de casos (Capítulo 7).

El Capítulo 5 constituye, de alguna manera, el prólogo de la investigación, aunque también, forma parte de ella. Más allá de los casos que conforman nuestro universo, interesa también, analizar otras informaciones sobre el ordenamiento territorial del período 2008-2015, que permiten contextualizar la indagatoria presentada en los capítulos siguientes, incluyendo algunos datos estadísticos sobre la cantidad de instrumentos aprobados y en elaboración en estos casi diez años desde la aprobación de la LOTDS. Se analizan también las microrregiones definidas en directrices departamentales, en particular, las aprobadas de forma previa a los planes locales. Se rastrea con ello, indicios de planes locales como objeto de la planificación derivada; es decir, planes locales derivados de directrices departamentales. De alguna manera, se indaga sobre la mirada estratégica departamental, que puede, dependiendo del caso, traducirse en términos de escenarios prospectivos y/o definición de ámbitos territoriales subdepartamentales (microrregiones) como objeto de futuros planes locales.

En el Capítulo 6 se presenta el análisis del universo de casos propiamente dicho. Allí se analizan las mismas variables para los veintiséis planes locales. De forma sistemática, se analiza la existencia (o no) de *antecedentes normativos*; los *artículos* del decreto departamental en los que se hace referencia al *ámbito de aplicación del plan local* (incluyendo su delimitación propiamente dicha), y su correspondiente representación cartográfica; la relación entre el *área urbana y rural* dentro del ámbito; los *criterios de delimitación* (explícitos, subyacentes o ausentes); *información demográfica*; *singularidades territoriales* del ámbito, y finalmente, se agregan *otras informaciones* (relevantes). Se finaliza con una síntesis de los principales hallazgos que se traducen en cuadros comparativos.

En el capítulo 7 se presenta el estudio de caso constituido por el departamento de Paysandú. En la presentación del capítulo se explicita el porqué de dicha elección. Como ya fuera mencionado, el Capítulo 7 incluye una profundización de lo indagado en el Capítulo 6 para los tres planes locales del departamento. A su vez, se realiza una mirada sobre la genealogía de los planes locales, y, al mismo tiempo, del proceso de ordenamiento territorial llevado a cabo por el departamento en el período 2008-2015. Interesa entonces, no sólo profundizar el análisis sobre la delimitación de los ámbitos de aplicación de los planes locales de Quebracho, Porvenir y Chapicuy, sino también, sobre la selección territorial previa que conllevó a su elaboración posterior.

En el último apartado de la Tesis, se exponen las consideraciones finales de la investigación. Se exponen los principales conocimientos adquiridos en diálogo con el marco teórico-conceptual y referencial, dando respuestas fundadas a las principales preguntas respecto a las estrategias de delimitación territorial de los planes locales. Asimismo, se fundamenta una propuesta de reinterpretación sobre la territorialidad de los planes locales, y se formulan algunas preguntas que quedan abiertas para futuras información.

Finalmente, se puede agregar, que para el cierre de cada uno de los siete capítulos, se plantea un corolario síntesis y reflexivo sobre los principales contenidos desarrollados en ellos.

Capítulo 1: El territorio y su ordenamiento.

La noción de **territorio** tradicionalmente problematizada por la Geografía (derivada de *espacio geográfico*), y que más recientemente ha venido siendo objeto de interés desde otras disciplinas, constituye una categoría clave para el ordenamiento territorial, tanto a nivel teórico (su concepción) como, y sobre todo, para su práctica concreta; o sea, en relación a su carácter operativo (en Uruguay, traducido en los instrumentos de ordenamiento territorial definidos en la LOTDS). Su relevancia radica en que, expresamente, constituye el objeto de la política de ordenamiento territorial, más allá de los objetivos y lineamientos (entre otros componentes) que se establezcan a través de ésta. De alguna manera, la emergencia, y omnipresencia, de **“lo territorial”** en las últimas décadas, ha conllevado a una proliferación de acepciones respecto a lo que se entiende por territorio. En este sentido, para Benedetti (2011:11), *“se trata de un concepto sobre el cual todavía predomina una cierta falta de reflexividad e interés transdisciplinario (...)”*. Incluso, agrega que *“es común el uso indiscriminado y poco cuidadoso de este concepto (territorio) o su sustitución por espacio social, lugar o región”* (Benedetti, 2011:13). A su vez, en relación a esto último, y como posible interpretación del contexto actual (diversidad conceptual), agregamos el sugerente planteo que hizo el geógrafo brasileño Milton Santos (1995). Según él, *“la postmodernidad invita mucho más a la metáfora que al concepto. Las metáforas son simplificaciones abusivas pero exitosas, una práctica sistemática (y a veces bella) del reduccionismo. Las metáforas toman conceptos de otras disciplinas y los utilizan, tranquilamente, en la disciplina de cada uno”* (1995: s/data)¹. Para el geógrafo español Capel (2016:3), *“la propia polisemia del concepto territorio, a veces se convierte en una caja negra en la que no sabemos qué se puede encontrar”*.

A partir del reconocimiento del carácter polisémico del territorio, resulta clave explorar algunas de sus concepciones más relevantes, con la intención de lograr una síntesis conceptual, que contribuya a facilitar el intercambio y diálogo interdisciplinario tan necesario para el ordenamiento territorial en estos tiempos; así como también, para elaborar el marco teórico-conceptual de nuestra tesis. Asimismo, a los efectos del análisis sobre la delimitación territorial propuesta en los Planes Locales, el sustento conceptual recogido en este capítulo, contribuiría también, a indagar sobre aquellas concepciones de territorio presentes (o subyacentes) en la práctica del ordenamiento territorial llevado a cabo en Uruguay en el marco de la LOTDS. Este último aspecto, en función de la estrategia de investigación definida, será planteado en términos de hipótesis interpretativas.

¹ Conferencia: *Nuevas concepciones de la Geografía*” realizada en el V EGAL, en Cuba (1995).

1.1 Relativo al territorio.

Un análisis exhaustivo sobre la evolución del concepto territorio, como el efectuado por los geógrafos **Rogério Haesbaert** (UFF), **Horacio Capel** (UB), o **Alejandro Benedetti** (UBA), que se citan en el capítulo, trasciende las posibilidades de este capítulo y escapan al objeto de nuestra Tesis. No obstante, reconocemos la pertinencia de poder profundizar al respecto en un futuro. Dicha profundización, nos permitiría, por ejemplo, poder indagar expresamente aquellos fundamentos conceptuales sobre el territorio que subyacen en la política de ordenamiento territorial en Uruguay, que en esta Tesis, se exploran de forma aproximada y tangencialmente.

1.1.1 El contexto actual: omnipresencia de lo territorial.

Una primera referencia a la que podemos remitir, estratégica para el contexto institucional en el que estamos desarrollando nuestra Tesis de maestría (explícitamente, nos estamos refiriendo al ordenamiento territorial en Uruguay), es la realizada por el arquitecto uruguayo Juan Pedro Urruzola, en el marco de su Tesis de la MOTDU. Según sus propias palabras, *“el territorio nos incluye (...) los humanos somos parte del territorio, somos el territorio, somos sus actores, sus beneficiarios, sus víctimas; y por lo tanto, no existe (territorio) sin nosotros, ni nosotros existimos sin él”* (Urruzola, 2005:11). Dicho de otro modo, el binomio hombre-territorio, o como sugiere el mismo Urruzola, *“habitante-hábitat”*, conforman un conjunto indisociable. Esto último, a nuestro entender, debiera ser uno de los cimientos en los que se apoye el ordenamiento territorial. No tenemos la certeza de que así sea en nuestro país, más allá de que la mayoría de los instrumentos de ordenamiento territorial plantean, entre sus objetivos, mejorar la calidad de vida de la personas. Si Urruzola (2005) tiene razón, ¿cómo podría sostenerse la afirmación realizada por Corboz (1983), en su ya clásico artículo **“el territorio como palimpsesto”**, donde sostiene que el **“territorio está de moda”**²? Podríamos agregar también, dos citas que, partiendo de disciplinas y perspectivas diferentes, arriban a planteos comparables respecto a la relevancia del territorio para la comprensión del contexto actual, incluyendo su reinterpretación. A su vez, sus títulos resultan bien sugerentes al respecto. Por un lado, Santos (1994), tituló una de sus publicaciones como **“el retorno del territorio”**. En ella se plantea que *“(…) incluso en los lugares donde los vectores de la mundialización son más influyentes y eficaces, el territorio habitado crea nuevas sinergias y acaba por imponer, al mundo, una revancha. Su papel activo nos hace pensar en el inicio de la Historia, aunque nada sea como antes. De ahí la metáfora del retorno”*.

Por otra parte, el arquitecto uruguayo Federico Bervejillo, quien fuera docente nuestro en la MOTDU, tituló una de sus comunicaciones como **“la reinención del territorio”** (1997). Según él, *“los actuales cambios en la teoría y en la práctica de la planificación territorial tienen, por su alcance y profundidad, el carácter de una verdadera redefinición (...) La idea de reinención alude a una transformación radical en la forma de pensar, gobernar y gestionar el territorio por parte de la sociedad contemporánea”*. Evidentemente, los contenidos de

² Un ejemplo no académico, es el espectáculo artístico-musical **“el territorio del poder”** de Leonardo Sbaraglia. Desde la mirada de la Geografía, el título podría ser considerado como redundante.

ambas frases remiten a cuestiones distintas, aunque, sus adjetivaciones converjan en destacar el protagonismo del territorio como categoría analítica (y de la práctica también) en la actualidad. La frase de Santos alude, expresamente, al espacio/territorio (co-habitado), y a lo que él mismo denominó, **“la fuerza del lugar”**³; mientras que Bervejillo hace referencia al necesario aggiornamiento de la planificación y gestión territorial. De alguna manera, ambos autores reconocen el rol protagónico del territorio, tanto sea como instancia (local) de resistencia a los procesos verticales (intrínsecos) de la globalización, o como objeto de conducción de la política pública (territorial).

Hace ya casi tres décadas, Santos (original en portugués de 1988, traducido al español en 1996) reconocía la omnipresencia del territorio. *“La importancia actual del territorio (por no hablar de espacio...) en la construcción de la historia puede indicarse por el creciente interés que le dedican, no sólo geógrafos, sino también, y cada vez más, los urbanistas, los planificadores, científicos tan diversos como economistas, sociólogos, etnólogos, politólogos, historiadores, demógrafos, etc.”* (Santos, 1996:25).

Para Capel (2016), *“el concepto territorio se fue llenando cada vez más de contenido social, pasó a concebirse como espacio social y espacio vivido. El territorio se propuso así como un eje a partir del cual podrían plantearse adecuadamente ciertos problemas y estimular la colaboración interdisciplinaria. Se ha desarrollado también una sociología del territorio o sociología territorial, y desde la arquitectura y el urbanismo, la ingeniería, la agronomía y otros saberes técnicos aplicados, se ha hablado de **ciencias del territorio**”*, como lo analizado por Almeida García (2003).

De alguna manera, sería válido afirmar que el territorio se ha convertido en **fetiché** (también sugerido por Benedetti en 2011), sobre todo para ciertos políticos, técnicos o intelectuales. Esta afirmación, aplicaría a aquellas disciplinas científicas y/o profesionales, que han descubierto la potencia del concepto territorio más recientemente, excluyendo obviamente, a la Geografía entre ellas, que a través de su historia disciplinar y epistemológica siempre lo ha tenido como objeto de estudio. Esto último, es sin perjuicio de los diversos acentos (espacio, región, territorio, paisaje) colocados desde su consolidación como disciplina académica desde mediados del siglo XIX.

1.1.2 Su devenir histórico: ¿vestigios de un proto-ordenamiento?

Desde una perspectiva histórica, y en sintonía con la interpretación planteada por Urruzola (2005), resulta interesante la reflexión de la geógrafa italiana Delfina Trinca (1983), de amplia trayectoria en la geografía venezolana y latinoamericana. Ella sostiene: *“si toda relación social tiene una forma de existencia material, y que éstas, no son más que relaciones entre hombres y cosas que tienen una dimensión espacial [y territorial, agregó], indiscutiblemente que para la realización práctica de esas relaciones se necesita un lugar, un sitio, el cual será diferente para cada proceso o fracción del proceso, adquiriendo así ese lugar, y en cada momento histórico, una*

³ *“Porque en el lugar es donde están los hombres juntos, sintiendo, viviendo, pulsando, emocionándose, por consiguiente, capaces de una acción que no es únicamente pragmática, es la fuerza del lugar”* (Santos, 1995).

significación también particular” (Trinca, 1983:67). Así, la autora discute la distinción entre organización espacial y ordenamiento territorial, entendiendo la primera, simplemente, como “la mera ordenación formal que asumen las distintas formas espaciales” (Trinca, 1983:67). En este sentido, podríamos agregar que la “imagen” del territorio (lo perceptible de éste, su paisaje por ejemplo), previo a la concepción “moderna” de planificación (o más recientemente, ordenamiento) territorial, respondería más, a la síntesis de las interacciones entre lógicas económicas, políticas y sociales con la naturaleza, que al resultado de una política (pública) expresa de ordenamiento, que no existía como tal, al menos, en el sentido de como se la concibe hoy. Un ejemplo interesante de la naturaleza histórica del territorio (y su “ordenamiento”), aparece en la organización territorial feudal, analizada por Frank (2013), para quien, en dicha época, ya “existía una marcada división espacial, donde estaban bien delimitadas qué porciones del feudo correspondían a qué familia servil campesina, qué porción de las tierras eran de propiedad del soberano y explotadas a cambio del trabajo de los siervos en momentos predefinidos. Por su parte, en los pequeños centros poblados asociados al centro de poder, estaban los espacios destinados al trabajo artesanal organizado en gremios, que cumplían con atender determinadas necesidades del Estado (realeza, ejército) y otras necesidades del feudo que no eran atendidas por el trabajo artesanal propio de las unidades campesinas. De este modo, se puede decir que la configuración espacial no era de ningún modo aleatoria ni móvil. Tenía una diferenciación funcional bien delimitada, en estrecha relación con el sistema estamental y de clases, y con la característica de que era fija respecto a los procesos productivos que sucedían a la interna de cada unidad productiva (...). No obstante, poco sentido tiene decir que esta configuración espacial era “planificada”, dado que el acto de distribuir las actividades en el espacio era inseparable de la sujeción política propia de la feudalidad y por lo tanto, no eran producto de una actividad específica” (Frank, 2013:3-4). De forma análoga al análisis realizado por Frank, podríamos pensar en la organización espacial de la(s) polis (ciudades-estado) en la Antigua Grecia, en las civilizaciones precolombinas de la actual América, la ciudad industrial, entre otros casos de interés, que también han sido objeto de análisis de la geografía histórica y otras disciplinas.

1.1.3 Diversidad conceptual: un término, varias miradas.

En sintonía con la introducción de este capítulo, Capel (2016) considera que, *“entre las disciplinas sociales, la que más atención ha prestado al territorio es, sin duda, la geografía, aunque pueden existir diferencias importantes según la época en que se usa, y los autores concretos que lo emplean. Pero las disciplinas que tienen que ver con el territorio son numerosas”.*

Más allá del reconocimiento de la omnipresencia del término, ¿qué disciplinas han abordado el territorio? y ¿de qué manera? Para Haesbaert (2007:18), *“a pesar de ser un concepto central para la **Geografía** (ver apartado 1.3), territorio y territorialidad (...), tienen cierta tradición también en otras áreas, cada una con enfoque centrado en una determinada perspectiva. En cuanto al geógrafo, tiende a enfatizar la materialidad del territorio, en sus múltiples dimensiones (que debería incluir la interacción sociedad-naturaleza), la **Ciencia Política** enfatiza su construcción a partir de relaciones de poder (en la mayoría de las*

veces, ligada al concepto de Estado); la **Economía**, que prefiere la noción de espacio a la de territorio, lo percibe muchas veces como un factor locacional o como una de las bases de la producción (en cuanto “fuerza productiva”); la **Antropología** destaca su dimensión simbólica, principalmente en el estudio de las sociedades llamadas tradicionales (pero también en el tratamiento del “neotribalismo” contemporáneo); la **Sociología** lo enfoca a partir de su intervención en las relaciones sociales, en sentido amplio, y la **Psicología**, finalmente, lo incorpora en el debate sobre la construcción de la subjetividad o de la identidad personal, ampliándolo hasta la escala del individuo (2007)”. Si bien, Haesbaert se refiere a ciencias sociales, nos parece pertinente agregar la **Arquitectura**, por su desempeño en la conducción del OT en Uruguay. A nuestro entender, ésta ha privilegiado (sobre todo aquella orientada al OT), la dimensión físico-material para estudiar la ciudad e intervenir en ella, aunque también, se pueden identificar otros abordajes, como los vinculados al paisaje urbano, los imaginarios urbanos, lo simbólico y/o el proyecto (clave para el OT), entre otros. De forma análoga, podríamos considerar a la **Agrimensura**.

Para Capel (2016), “a partir de mediados del siglo XIX, la **Ecología** abordó el estudio de los seres vivos en sus relaciones entre sí y con el medio ambiente, utilizando el concepto de ecosistema como sistema formado por organismos vivos (plantas y animales) y el medio físico en que viven y en que se relacionan, en el que intervienen numerosos componentes, interacciones y flujos de energía; pueden estudiarse a diferentes escalas, desde la biosfera planetaria a otras inferiores. Para los **etólogos**, el territorio también es esencial, como lugar de la territorialidad de los grupos animales. Geógrafos y otros especialistas han mirado a la ecología y a la etología tratando de aplicar a sus disciplinas, algunos de los conceptos elaborados por ellos” (2016:6). Un ejemplo conocido de esto último, en el ámbito urbano, fue el de la **Escuela de Sociología de Chicago** (también denominada Escuela Ecológica), consolidada a partir de la década del `20 en la Universidad de Chicago.

Retomando la interpretación de Haesbaert (2007:20), “aun si se reconoce la importancia de la distinción entre las cuatro dimensiones con las que usualmente se enfoca el territorio (la política, la cultural, la económica y la “natural”), es conveniente organizar nuestro punto de vista a partir de una base diferente, más amplia, en la cual dichas dimensiones se hallen insertas dentro de la fundamentación filosófica de cada abordaje. De esta manera, optamos por adoptar aquí un conjunto de perspectivas teóricas, con base en un artículo reciente (Haesbaert, 2002a) en el que discutimos la conceptualización de territorio según:

a. El **binomio materialismo-idealismo**, desarrollado en función de otras dos perspectivas: i. la visión que denominamos “parcial” de territorio, al resaltar una dimensión (sea la “natural”, la económica, la política o la cultural); ii. la perspectiva “integradora” de territorio, en respuesta a problemáticas que, “condensadas” a través del espacio, o de las relaciones espacio-poder, abarcan en conjunto esas esferas.

Más allá de lo discursivo, entendemos que el OT en Uruguay se ha asemejado más a la opción (a.i).

b. El **binomio espacio-tiempo**, en dos sentidos: i. su carácter más absoluto o relacional: tanto en el sentido de incorporar o no la dinámica temporal

(relativizadora), como en la distinción entre entidad físico-material (como “cosa” u objeto) y social-histórica (como relación); ii. su historicidad y geograficidad, o sea, si se trata de un componente o condición general de cualquier sociedad y espacio geográfico o si está históricamente circunscrito a determinado(s) periodo(s), grupo(s) social(es) o espacio(s) geográfico(s)”.

En relación con este punto, consideramos que, si bien el OT en Uruguay incorpora, expresamente, la dimensión temporal en el análisis del ámbito objeto de la política de OT (diagnóstico territorial), su abordaje, lejos de constituir una lectura integrada (espacio-temporal), aparecería como una capa más, como la demográfica, usos de suelos, localización de actividades económicas, entre otras. La prospectiva territorial incorporada en algunas directrices o planes locales, con la construcción de escenarios, ha supuesto una mirada del futuro a partir del presente de suma relevancia para el OT.

Uno podría pensar, a modo de hipótesis, que a partir de la propia experiencia del ordenamiento territorial en Uruguay, se privilegie en éste, sobre todo, la dimensión material, derivada en parte, por la mirada desde la Arquitectura. En este caso, estamos aludiendo expresamente, a lo que Haesbaert (2007) denomina “**tradición jurídico-política del territorio**”. Así, por ejemplo, nuestro objeto de estudio, consiste en la operacionalización del territorio, o sea, la definición jurídica del ámbito de aplicación del instrumento plan local, en el que las disposiciones de OT se traducen en norma.

A su vez, como veremos cuando comentemos la propuesta de constelación de conceptos subsidiaria del espacio geográfico (hecha por Haesbaert), la noción de territorio que estaría predominando (a modo de hipótesis) en el OT en Uruguay, se aproximaría más a la noción de **espacio como soporte** (“*continente*” o “*receptáculo*”, en el lenguaje empleado por Hiernaux y Lindón, 1993) propio de la denominada Geografía Clásica, que a la noción más ampliamente desarrollada en el pensamiento geográfico contemporáneo, donde el territorio es concebido como el espacio en el que se manifiestan múltiples **relaciones de poder** entre diversos actores, incluyendo el **conflicto**.

A los efectos de ampliar el panorama conceptual referido al término territorio, se citan algunas definiciones de otros autores que dan cuenta de la diversidad de enfoques.

Lefebvre (1978) citado en Raffestin (1980:50) entendía el territorio como “*la producción de un espacio físico, **delimitado**, modificado, transformado por las redes, circuitos y los flujos correspondientes que se instalan como rutas, canales, vías férreas, circuitos comerciales y bancarios, autopistas. **El territorio no es ya un objeto en el sentido del espacio, es un proceso en perpetua transformación según las escalas temporales particulares***”. Siguiendo con Raffestin (1980) podemos afirmar que el territorio es el espacio apropiado material y/o simbólicamente, un espacio en el que las personas proyectan su trabajo, entendido como interacción compleja de fuerzas y acciones de distinto tipo: “*el espacio es el punto de **aplicación de un medio social dado** y de las **prácticas históricamente impuestas por este medio social**. El resultado de este proceso no es ya un espacio sino un territorio*”. Es decir, si entendemos el poder como la capacidad de transformar la propia realidad a través de la influencia sobre el entorno físico y social, entonces el territorio emerge como producto de su ejercicio y como consecuencia de las

resistencias que genera.

Godelier (1989:107) considera territorio a *“una porción del espacio sobre el cual una determinada sociedad reivindica y garantiza, a todos o a una parte de sus miembros, **derechos estables de acceso, de control y de uso con respecto a la totalidad o parte de los recursos que ahí se encuentran y que ella desea y es capaz de explotar**”*. Llevada al extremo (porción mínima), la definición se aproximaría a la noción de bien inmueble, concepto clave en la política de OT.

Romero & Vázquez (2005:91), por su parte, destacan la naturaleza del territorio como bien común. Para estos autores: *“El territorio es un complejo sistema de componentes y relaciones entre la naturaleza y la sociedad, cuyos elementos y objetos son difíciles de separar y por lo tanto, de comercializar. De allí que el territorio deba ser conceptualizado esencialmente como un **bien común**, lo que constituye la razón por la que los estados asumen la formulación de políticas públicas para su administración y mantienen aún grandes extensiones bajo el dominio público o bien son objeto de regulaciones especiales dado su carácter y naturaleza como bien común”*.

A modo de síntesis de lo anterior, se pueden considerar algunas cuestiones relevantes.

Según Capel (2016), *“no extraña que, debido a la antigüedad de su uso y a la gran cantidad y diversidad de aportaciones individuales y disciplinarias recientes, el territorio se haya conceptualizado y estudiado de manera diversa. Los cambios de significado de territorio tienen que ver con las transformaciones sociales y de las mismas disciplinas científicas (...) El sustantivo territorio se utiliza a veces **aislado**, a veces **con calificativos** como: nacional, indígena, etc. (...) Pero existen otros muchos calificativos que se emplean para determinarlo: territorio local, social, sagrado”* (2016:4). A lo que podríamos agregar otros: urbano, rural, metropolitano, de interfase, de enclave, informal, entre muchos más. En función de esto último, concluye Capel que no resulta llamativo *“que el territorio sea para algún autor un concepto muy abierto y dúctil. De hecho, se usa a veces de forma muy laxa, con referencia a **tamaños diferentes**: el Estado, la región, la comarca, la localidad; y **con límites también de diferente configuración**”*. Lo planteado por el geógrafo español guarda estricta relación con nuestro objeto de estudio. En tal sentido, entendemos que esa diversidad de ejemplos enunciados por él, no remite, exclusivamente, a una cuestión escalar, sino que supone criterios teórico-metodológicos en juego y aplicados en distintos contextos. Por tal motivo, nuestro interés investigativo de indagar de qué manera se referencia al territorio en nuestro país a partir de los planes locales de OT, una de las diversas prácticas que requieren de la definición y delimitación territorial. Como comentáramos, la particularidad del OT, en relación con otras políticas públicas que se traducen territorialmente (áreas protegidas, cuencas hidrográficas, municipios), es que el territorio constituye su objeto (explícito). Partiendo de enfoques específicos, todas ellas tienen en común la necesidad de delimitaciones ah-hoc (ver Capítulo 4).

En síntesis, la omnipresencia reciente del territorio remitiría a una doble perspectiva. Una histórica, referida a lo que plantea Urruzola, en el sentido de que no existen personas (o sociedades) *“a-territoriales”*. Siempre ha existido co-presencia (sociedad-espacio/territorio) en la historia humana. La otra se

vincularía con lo que podríamos denominar, su reconocimiento (o conciencia) explícito como categoría o concepto (e incluso como proceso). Este último asunto, no incluye a la Geografía ni a aquellas perspectivas epistemológicas de otras ciencias sociales con experiencia en estudios vinculados con el espacio/territorio, para los cuales, éste no constituye ninguna novedad. Se podría sumar también, el relativo privilegio que la “filosofía continental” (Bergson en particular) le dio al tiempo (Historia) como “*dimensión crucial de la diferencia*” (Massey, 2005). Benedetti (2011:12) agrega, que la moda aludida (por Corboz), podría responder también a *razones epistemológicas* o a “*motivos epistemofílicos*” (se considera que “hay que usarlo”). Finalmente, para Corboz (1983), lo territorial ya no es exclusivo de los intelectuales. Desde hace ya un tiempo, forma parte del discurso y la acción política, así como también del lenguaje cotidiano: “*pertenece hoy al dominio público*”.

1.1.4 El territorio en el siglo XXI: desafíos del presente (y del futuro).

Abordar el territorio hoy (de cara al futuro), supone enormes desafíos, sea como objeto de análisis o como categoría de la práctica, al decir de Haesbaert. Así, en relación al contexto histórico actual, el análisis efectuado por Caravaca Barroso (1998) aporta claves para su comprensión. Ella sostiene que las profundas transformaciones en las estructuras económicas, socio-laborales, institucionales y territoriales (...) asociadas a la transición desde el régimen de acumulación fordista hacia una nueva fase del capitalismo, no sólo han dado lugar a nuevas formas de organización del territorio, sino que también, han provocado una verdadera mutación de la realidad desde los últimos decenios del Siglo XX. Santos (2004) se refería a la ***esquizofrenia del territorio***, como resultante de la globalización. Bervejillo (1997), por su parte, destaca que la emergencia de un “único” espacio global de interdependencias, flujos y movildades (...) tiene como consecuencia el incremento de complejidad en los territorios, y la creciente incertidumbre de cara a su futuro desarrollo. Comprender la complejidad de la realidad territorial emergente del proceso de globalización, constituye uno de los desafíos (y oportunidades) a los que se enfrentan los planificadores del territorio. Por su parte, Ascher (2010), inquiría: “*¿qué hacer hoy con la noción de límite y cómo concebir los espacios cuando la distinción entre ciudad y campo, entre público y privado, entre interior y exterior desaparece? ¿qué ocurre con las nociones de distancia, continuidad, densidad, diversidad, hibridez, cuando la velocidad del desplazamiento de bienes, información y personas crece tan rápidamente? ¿cómo planificar una sociedad más abierta en un mundo más incierto? ¿cómo actuar por la colectividad en una sociedad cada vez más diversificada y más individualizada?*” (2010:71).

1.1.5 Enfoques desde la Geografía: ¿espacio/territorio/región/lugar/red?

La omnipresencia de lo territorial comentada, ha generado, según Capel (2016:4), que “*en muchas ocasiones territorio (sea) utilizado como sinónimo de espacio*”. Ocurre con otros conceptos también. Interesa entonces, comentar algunos conceptos que contribuyan a esclarecer el asunto. Un primer apunte, es que usualmente, los geógrafos aludimos al espacio geográfico usando el término espacio “a secas”. A la interna de la comunidad geográfica, sabemos

que el segundo remite al primero. Sin embargo, en clave interdisciplinaria, dicho uso no resulta satisfactorio, debido a que éste puede presentar diversas connotaciones⁴, y por tanto, su expresión “a secas” sería vaga.

Lo comentado anteriormente, ocurre con cualquier categoría o concepto que no sea debidamente definido, incluyendo por tanto, al espacio y al territorio. De ahí la importancia, como sugiere Haesbaert (2010), apoyado en Deleuze & Guattari de explicitar su concepción, su designación, su fecha y su autor, para evitar el riesgo, siempre latente, de un uso indiscriminado, y a veces incorrecto, de los conceptos. En función de lo anterior, interesa destacar como puntapié inicial, la interpretación del filósofo francés Renouvier, referenciado por Lalande, y citado en Haesbaert (2009), quien concibió el par indisociable **espacio/tiempo**, como categoría fundamental (“leyes primeras e irreductibles”) del conocimiento. En definitiva, podemos considerar, como una primera aproximación, el **espacio geográfico** como una conceptualización particular de la categoría espacio/tiempo (en el sentido filosófico más amplio). Acordamos con Haesbaert (2009), al plantear aquél como “*categoría maestra*” de la Geografía, a partir de la cual, propone su constelación de conceptos. Si bien, “*la geografía no siempre se definió disciplinariamente como una ciencia espacial, es decir, que tuviera al espacio mismo como objeto de estudio*” (Delgado, 2003:23), ello no justificaría argumentar que la Geografía tenga múltiples objetos de estudio. Este tuvo diferentes significados según los fundamentos teórico-epistemológicos en los que evolucionó la disciplina.

A diferencia de las interpretaciones (reduccionistas) del espacio geográfico como continente o como reflejo de lo social, Santos propone entenderlo como una **instancia de la totalidad social**⁵ (Hiernaux & Lindón, 1993). Según su perspectiva, el espacio es considerado, al mismo tiempo, como producto/productor social (condicionado/condicionante).

Siendo una totalidad, la fragmentación resultante del análisis requiere, a su término, la reconstitución del todo (Santos, 1997:5). Con el objeto de superar visiones reduccionistas del espacio, en sentido estrictamente idealista, o contrariamente, materialista, Santos (1996) sugiere concebirlo como un **híbrido** (fijos/flujos), formado por:

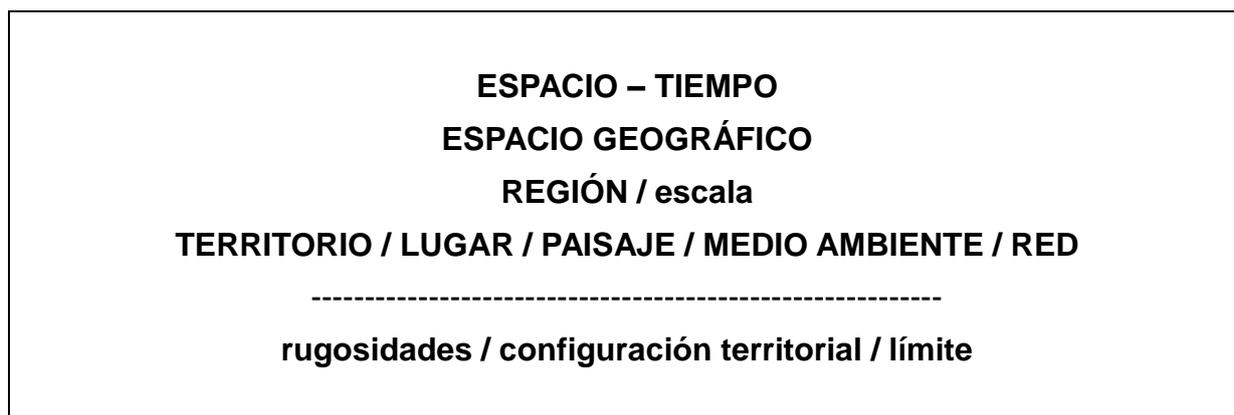
- *sistemas de objetos: materialidad o configuración territorial,*
- *sistemas de acciones: inmaterialidad o relaciones sociales.*

Partiendo de la idea de espacio geográfico como categoría maestra de la geografía, Haesbaert (2009) plantea su constelación de conceptos (ver Gráfico nº 1). La misma presenta la particularidad de que el concepto región, por su tradición en la historia del pensamiento geográfico (siendo considerada objeto de estudio de la geografía en la tradición francesa de fines del siglo XIX y comienzos del XX), adquiere en su perspectiva, una relevancia mayor.

⁴ En su artículo titulado “*Espacio, un concepto clave de la Geografía*”, Côrrea (1995:15) menciona que en el *Nuevo Diccionario Aurelio*, espacio es descrito según **doce acepciones distintas** y **numerosos calificativos**. Se indica que existiría para la Astronomía un *espacio sideral*, para la Economía un *espacio económico*, para la Matemática un *espacio topológico* y para la Psicología un *espacio individual*.

⁵ “*Significa que, como instancia, él (espacio geográfico) contiene y es contenido por las demás instancias, así como cada uno de ellas lo contiene y es por él contenido*” (Santos, 1997:1).

Gráfico nº 1: El espacio geográfico y su constelación de conceptos.



Fuente: adaptado de Haesbaert (2009).

De la misma manera, que la región se distingue del resto de los conceptos que conforman la constelación geográfica propuesta por Haesbaert (2009), sugerimos que los conceptos (rugosidades, configuración territorial) también sean reconocidos para la comprensión del espacio geográfico, a pesar de éstos, no tener el espesor conceptual ni la tradición de aquellos. Análogamente, apuntamos a la noción de *límite* como concepto (o subconcepto) útil para operacionalizar el espacio/territorio. Este último, asume un rol protagónico en la delimitación territorial que investigamos.

Analizaremos, de forma genérica, aquellos conceptos más empleados en Geografía, enfocándonos en los que adquieren mayor significación para nuestra Tesis. No consideramos que sean de uso exclusivo de la Geografía, pero sí, remitiremos a cómo ésta los ha empleado tradicionalmente.

1.1.5.1 Localizando conceptos en la constelación geográfica de Haesbaert.

A diferencia del concepto de región, que explícitamente no privilegia (*a priori*), ninguna dimensión del espacio geográfico, los restantes conceptos (los de “*la constelación*”) sí lo hacen. No obstante, vale aclarar que no es una valoración taxativa. Existen cruzamientos e imbricaciones, al decir de Haesbaert (2009). En el concepto **territorio** (en sus múltiples interpretaciones), desde la Geografía, se suele colocar el acento en la dimensión política; o sea, en las relaciones y manifestaciones espaciales del poder. El libro “**Por una Geografía del Poder**” de Raffestin (1980), es un clásico al respecto. Para Moraes (2000:19): “*en la óptica ratzeliana, el territorio es un espacio calificado por el dominio de un grupo humano, siendo definido por el control político de un ámbito espacial dado. Según él, en el mundo moderno constituyen áreas de dominación “estatal” (...)*”.

La noción de **lugar** apunta a lo vivencial, lo subjetivo, privilegiando así la dimensión cultural del espacio geográfico. El concepto de **paisaje**, también focaliza su visión en lo cultural, pero se diferencia de aquél en varios aspectos. Uno es la tradición del paisaje en la historia del pensamiento geográfico (siendo un concepto clave en la escuela alemana). Incluso, la “existencia” de este último (como concepto) es de más larga duración que la del anterior (al menos

en el seno de la geografía). Haesbaert (2002), añade que mientras el concepto de lugar privilegia la escala local, en la del paisaje no hay una priorización escalar *a priori*, pudiendo ser local, cuanto “regional”. Podríamos agregar, en “clave interdisciplinaria”, que el concepto de lugar nos “acercaría” más al diálogo con antropólogos (o psicólogos); mientras que el de paisaje, nos “aproximaría” más al diálogo con arquitectos y urbanistas. Dicho con otras palabras, ambos conceptos (al igual que los otros), requieren de una perspectiva interdisciplinaria (e incluso transdisciplinaria, aunque sea difícil su concreción). La noción de **medio ambiente** (a pesar de los “ambientalógrafos”, que lo consideran su panacea), en la tradición geográfica, privilegia la dimensión natural del espacio. Retomaremos este asunto. Lobato Correa (1995) define la **red** (geográfica) “*como un conjunto de localizaciones sobre la superficie terrestre articulado por vías y flujos*”. Profundizaremos sobre este concepto.

Como complemento de la constelación de conceptos, nos parece oportuno comentar dos cuestiones claves para la comprensión de éstos. La **dimensión temporal** y **escalar** del espacio. Es ineludible explicitar la temporalidad de los conceptos. Para Massey (2005:121), “*el tiempo y el espacio nacen al mismo tiempo, así es absolutamente necesario que conceptualicemos el mundo en términos de espacio-tiempo*”. En tal sentido, destacamos lo expuesto en el artículo de Grataluop (2006), titulado “**los períodos del espacio**” (original en francés de 2003), que, cuenta con otro titulado de forma complementaria como “**las regiones del tiempo**”. Dos ejemplos a partir de su aporte. Cuando nos referimos a la Edad Media, estamos focalizándonos en un período de tiempo, pero también en un espacio dado, la Europa Occidental entre los siglos V y XV. Del mismo modo, cuando aludamos a la Banda Oriental (Capítulo 2), nos referimos al territorio del actual Uruguay entre 1516 y 1811.

Citamos nuevamente a Santos (1996), como lo hicieramos en la introducción de la Tesis. En relación con la temporalidad de las redes, él plantea que éstas pueden ser examinadas según un **enfoque genético** o un **enfoque actual**. En el primero, la red es analizada como un proceso (diacrónico), mientras que en el segundo, se prioriza su realidad actual (sincrónica). Advierte, “*esos dos enfoques no son estancos, [ya que] sería imposible enfrentar de modo separado esas dos tareas analíticas. Lo importante es unir esos dos esfuerzos, ya que cada fase del proceso, puede ser vista también como una situación; y cada situación, puede ser vista como un corte en un movimiento*” (Santos, 1996:210). De alguna manera, los análisis que se presentan en los capítulos 6 y 7, pretender combinar esa doble mirada complementaria (sincrónica - diacrónica) y necesaria.

La **escalaridad** del espacio tampoco vendría determinada *a priori* con los conceptos (más allá del caso de la tradición regional) por lo cual, se requiere, de su explicitación. Esto último, es válido en términos generales, pero no aplica a nuestra Tesis, dado que nuestro objeto de estudio supone una **escala local** (Plan Local): explícitamente subnacional y subdepartamental.

1.1.5.2 Zoom al concepto de Región.

Expresamente, analizamos el concepto de región detalladamente, no tanto por su importancia para la Geografía, sino, sobre todo, por su potencial

aplicabilidad a nuestro objeto de estudio. Como veremos más adelante (Capítulo 4), en el marco del OT en Uruguay, será más común el uso de la categoría **microrregión** para referir a ámbitos locales, que el de región proveniente de la Geografía.

Para Haesbaert (2009), la región ha sido el “*concepto geográfico más pretencioso, en la medida que siempre se colocó, directa o indirectamente, como el concepto integrador por excelencia dentro de la disciplina*”. Incluso, en una emblemática publicación⁶ del geógrafo francés (aunque nacido en Marruecos) Yves Lacoste, exponente clave de la Geografía Crítica, éste sostiene que la región se estableció como un “poderoso concepto obstáculo” para el desarrollo de la disciplina. “*Fruto del pensamiento vidaliano⁷, la región geográfica considerada como la representación espacial, si no única sí al menos fundamental, entidad supuestamente resultante de la síntesis armoniosa y de las herencias históricas, se ha convertido en un fuerte concepto-obstáculo que ha impedido la toma en consideración de otras representaciones espaciales y el examen de sus relaciones*” (Lacoste, 1977:50). Hacía alusión al enfoque regional del denominado pensamiento geográfico clásico.

El concepto de región también ha sido uno de los más prolíficos de la Geografía. De este modo, surgen diversas definiciones. Para George (1991), la región constituye una “*porción de espacio dotada de unidad a causa de sus características físicas, su pasado histórico, sus capacidades económicas y, eventualmente, la voluntad orgánica de un Estado. Se diferencia de la provincia en que esta última es una porción de terreno con carácter exclusivamente histórico y administrativo*”. Se distinguen *regiones naturales* y *regiones económicas*, y se reserva el término **región geográfica** para la designación de espacios de composición heterogénea, distinguiéndose por sus características dominantes cualquiera que sea su naturaleza. Asimismo, la **región natural**: una de las más viejas nociones geográficas, se basa en el papel determinante de los elementos físicos en la organización del espacio. Teniendo en cuenta esta definición genérica, nociones como las de *región climática* (Köppen), *cuenca hidrográfica*, *bioma*, o *eco-región* constituyen algunos de los ejemplos posibles.

Por otra parte, la denominada **región histórica** nace de un dilatado pasado vivido en común por una colectividad que ocupa un territorio. Durante varias generaciones los hombres se han guiado por las mismas reglas, han experimentado las mismas vicisitudes históricas, que han tenido los mismos soberanos, y de ahí el nacimiento de unas costumbres y, a veces, la voluntad de vida colectiva que da su identidad al grupo de personas que viven en dicho territorio. Otro concepto clave para el OT, a nuestro entender, es el de **región urbana** (o región nodal), que surge a partir de una ciudad, debido a los lazos de complementariedad establecidos entre ésta y el campo, y gracias a las relaciones más o menos jerarquizadas que se establecen entre las ciudades pertenecientes a una misma **red urbana**. En ocasiones, se utilizan los términos

⁶ Nos referimos a su principal obra: “*La Geografía: un arma para la guerra*”, publicada originalmente en 1976.

⁷ Se está refiriendo al enfoque desarrollado por el geógrafo francés Paul Vidal de La Blache (1845-1918), y continuado posteriormente por sus discípulos.

sistema urbano o **áreas de influencia**, que son diferentes conceptualmente, pero presentan similitudes, por ejemplo, en referencia a los flujos que los definen.

Más allá de las definiciones (“tradicionales”) citadas, interesa destacar, nuevamente, la propuesta de Haesbaert (2010) de concebir la región, no como mero instrumento de análisis (“**regiones de la mente**”), ni como evidencia empírica (“**regiones en la mente**”). Propone pensarla como un híbrido entre ambas miradas. Para ello, sugiere la denominación “**artefato**” (sin una traducción satisfactoria al español), una mezcla entre artificio (de la mente) y hecho (de la realidad).

A lo anterior, se le puede agregar la noción de **región en sentido normativo**⁸, como la estrategia (de diferenciación espacial) de indefinición del área metropolitana de Montevideo propuesta por el Programa Agenda Metropolitana⁹. Finalmente, se han utilizado también otros dos términos afines, que dan cuenta del amplio abanico de miradas: **regionalización** y **regionalismos**. El primero alude al proceso de diferenciación espacio-regional (identificación de regiones). El segundo resulta, según George (1991), de una “*ideología política cuyo objetivo es la promoción de la autonomía regional*” (1991:509). Para Johnston (1987:359), el regionalismo es un “*movimiento que busca la politización de problemas territoriales (...) con el propósito de proteger o fomentar sus intereses regionales*”¹⁰.

Como veremos (capítulos 2 y 4), en Uruguay han habido diversas **regionalizaciones** en la historia. En cuanto a los **regionalismos**, éstos son más difíciles de encontrar, al menos, en el sentido de la definición de George. Sin perjuicio de ello, un claro ejemplo sería el movimiento independentista de la Banda Oriental (Siglo XIX), que Reyes Abadie (2006) denomina “*revolución oriental*”.

⁸ Se relaciona con la denominada **región plan** o **programa**. Según Palacios (1993), ésta se define en función de criterios y objetivos específicos de política económica para alcanzar el máximo de eficiencia en la implementación de programas y estrategias. **Su determinación es**, por lo tanto, **totalmente arbitraria**, pues generalmente se busca coherencia administrativa o congruencia entre el área a considerar y la estructura institucional disponible para llevar a cabo los planes. Para Haesbaert (2009), dicha concepción de región es interpretada como un instrumento de acción política; o sea, la región es concebida políticamente, difiriendo (por los objetivos buscados y los actores que la llevan a cabo) de las dos concepciones anteriores (región analítica y región vivida o percibida).

⁹ “*Se entiende por “área metropolitana” la región comprendida en el territorio de los Departamentos de Canelones, Montevideo y San José, en donde tienen lugar en forma interrelacionada e intensidad, un conjunto de relaciones humanas (sociales, económicas, comerciales) y sus actividades básicas de intercambio, más allá de las competencias de los departamentos de la zona sur del país en torno a la presencia de la capital. A estos efectos, no se define un solo mapa o plano que identifique el “área metropolitana”, cada acuerdo o subprograma proyectará su propia referencia geográfica*”.

¹⁰ El mismo Johnston (1987), plantea que “*debe hacerse una distinción importante entre regionalismo funcional (foco en el Estado) y movimiento regional (sentimiento de identidad colectiva)*” (1987:359).

1.1.5.3 Otros aportes insoslayables: redescubriendo la constelación geográfica de conceptos.

Sin perjuicio de lo comentado, profundizaremos en torno a otras miradas recientes sobre espacio, territorio, y región que contribuyan a comprender mejor la complejidad de la realidad social actual. Un primer apunte, “renovador”, por decirlo de alguna manera, es el planteo de la geógrafa británica Doreen Massey, recientemente fallecida (en 2016). Reconoce que “*el espacio*¹¹ *es una de las cosas más obvias que se movilizan como término en un infinidad de contextos distintos, pero cuyos significados potenciales son raramente tematizados o explicitados*” (2005:103). Por ello, sugiere tres proposiciones de como conceptualizar espacio: 1. “**El espacio es producto de interrelaciones**. Se constituye a través de interacciones, desde lo inmenso de lo global hasta lo ínfimo de la intimidad (104). 2. **El espacio es la esfera de la posibilidad de la existencia de la multiplicidad**; es la esfera en la que coexisten distintas trayectorias, la que hace posible la existencia de más de una voz. **Sin espacio, no hay multiplicidad; sin multiplicidad, no hay espacio**. Si el espacio es en efecto producto de interacciones, entonces debe ser una cualidad de existencia de la pluralidad. La multiplicidad y el espacio son co-constitutivos. 3. **Porque el espacio es producto de relaciones que están necesariamente implícitas en las prácticas materiales que deben realizarse, siempre está en proceso de formación**, en devenir, nunca acabado, nunca cerrado” (105). Sumado a estas tres proposiciones, agrega: “*siempre hay vínculos que deben concretarse, yuxtaposiciones que van a traer aparejadas interacciones (o no, pues no todos los vínculos potenciales han de establecerse), relaciones que pueden existir o no*” (105). Según la propia autora, su “*propuesta es que el espacio es necesariamente parte integral de ese proceso de constitución y también producto del proceso*” (2005:106). Esto último, guarda relación con lo ya citado (espacio productor/producto). Reconocer la multiplicidad del espacio, su condición de proceso permanente, genera desafíos conceptuales y operativos para el OT y también para definir regiones (plan). En relación con este último comentario, agrega Massey (2005): “*en contraposición con (la) noción compartimentada del espacio, nos imaginamos el espacio y los lugares, y la identidad de los lugares, regiones, naciones (...) en parte, precisamente como un producto de la interacción. Además, argumentamos en favor de esta postura no sólo como principio (como una forma útil de conceptualizar el espacio) sino como materia de comprensión histórica*” (2005:118).

La crítica a las concepciones “tradicionales” utilizadas por la Geografía (aquellas de la constelación geográfica de conceptos), también es efectuada por Haesbaert. En tal sentido, nos interesa rescatar de su amplio repertorio, la discusión que plantea en torno a las miradas sobre el territorio y la región, dado que son significativas para el abordaje de nuestra Tesis. Entendemos, que el planteo de Haesbaert tiene puntos de contacto con el enfoque citado de Massey. A partir de sus investigaciones, que han incluido el estudio de los migrantes gauchos (provenientes del Estado de Río Grande del Sur) en el Noreste de Brasil (el Sertão), concluye en su libro: “**el mito de la desterritorialización**” (Haesbaert, 2007). Argumenta: “*la multiterritorialidad*

¹¹ Como analizamos en el punto 1.1, la opinión de Massey es válida también para el territorio.

como alternativa conceptual, en un proceso denominado por muchos¹², como “desterritorialización”. Más que perderse o destruirse nuestros territorios, o mejor dicho, nuestros procesos de territorialización (para enfatizar la acción, la dinámica), estamos en la mayoría de los casos, experimentando la intensificación y complejización de un proceso de (re)territorialización mucho más amplio, multiterritorial. Fue en ese sentido que reconocimos la desterritorialización como mito. No en un sentido simple, de que no exista desterritorialización, sino reconociendo que se trata de un proceso indisolublemente ligado a su contracara, los movimientos de (re)territorialización” (19). Enfatiza, “geográficamente hablando, no hay desterritorialización sin reterritorialización (...) por que el hombre es un animal territorial. Lo que existe sí, es un movimiento complejo de territorialización que incluye la existencia concomitante de diversos territorios, configurando una multiterritorialidad, o incluso, la construcción de una territorialización en el propio movimiento” (2007:20). Esta mirada, contribuye también para repensar los conceptos de región, regionalización y regionalismos.

Haesbaert (2009) advierte sobre la necesidad de “desmitificar los discursos dominantes sobre la desregionalización/desterritorialización”. Ello “no significa, sin embargo, ignorar el sentido en que estos términos pueden ser utilizados, siempre articulados (de forma dialéctica o ambivalente) con sus contrapuntos: la regionalización y la reterritorialización, sea en un sentido más concreto, funcional o en un sentido más simbólico-cultural. La destrucción y reconstrucción de regiones y/o de territorios forma parte de un movimiento permanente, intrínseco a los grupos sociales” (6).

Lo que resulta imprescindible analizar son los niveles/velocidades y amplitud en que se dan, los agentes o sujetos que los producen y las relaciones de poder que están en juego” (2009:6). A partir del análisis de los presupuestos clásicos que definían la región: 1. diferenciación espacial, 2. integración de múltiples dimensiones del espacio, 3. relativa estabilidad o continuidad y/o contigüidad espacial, y 4. relevancia de la relación con el Estado (definiendo escalas regionales como mesoescalas entre los niveles local y nacional); se pregunta: ¿qué se mantendría de esas propiedades? (actualmente). Concluye al respecto, “más que la superación, debemos reconocer, una vez más, la complejidad creciente de los procesos de regionalización. Hay así, de la misma forma que ocurre en relación al territorio, una convivencia entre distintas formas de manifestación (y conceptualización) de la región y de la regionalización” (2009:9). A partir de esta constatación, fundamenta un nuevo enfoque, la región como “artefato” que ya citáramos. A su vez, propone que, “de la misma forma

¹² “(...) este tema del mito de la desterritorialización ha surgido a raíz de una serie de investigaciones empíricas que me permitieron constatar que existía una exageración en la utilización del término “desterritorialización”, lo cual me planteó también una cuestión teórica, sobre todo fuera de la Geografía, porque hubiera sido paradójico imaginar “el fin de los territorios” desde el discurso de los propios geógrafos. En efecto, ello hubiera significado cancelar uno de nuestros conceptos centrales, el territorio. Por eso, la mayor parte de los autores aquí analizados se ubica fuera de la Geografía. Y creo que, a pesar de no haber realizado una investigación exhaustiva, los principales autores que trabajaron y utilizaron el término “desterritorialización” (incluyendo a algunos que lo utilizan todavía hasta hoy), han sido analizados. Fue entonces la exageración en el uso del término “desterritorialización”, sin aclarar a cuál concepción de territorio se referían los que lo utilizaban, lo que me estimuló a iniciar este trabajo” (Haesbaert, 2012:11).

que los territorios no están desapareciendo, aunque sí complejizándose en torno, por ejemplo, de una densa multiterritorialidad (Haesbaert, 2004, en Haesbaert, 2009), las regiones también se están tornando cada vez más multifacéticas. Los conceptos, más que nunca, se entrecruzan, requiriéndose de “conceptos híbridos”, como “territorio-red” y “redes regionales”, tratando de dar cuenta de esas nuevas realidades geográficas” (Haesbaert, 2009:7).

Este último acento colocado por Haesbaert, nos da pie para retomar el concepto de **red** (geográfica). Para ello, rescatamos algunas reflexiones que presentamos para un seminario (a cargo del propio R. Haesbaert y nuestro tutor, J. Blanco) realizado en la UBA. En la monografía final, reflexionábamos: *“el incremento de los flujos de todo tipo (ideas, productos, bienes, personas, informaciones), ha estado posibilitado por las innovaciones técnicas acontecidas, pero también, debido a las profundas transformaciones en materia económica, social, cultural y política. A pesar de su aparente novedad, la importancia y omnipresencia de la circulación (material e inmaterial), no es un fenómeno del todo nuevo, aunque es cierto (sí), que ha venido adquiriendo rasgos particulares, propios de nuestra época, habilitando a diversos autores, como Manuel Castells, a fundamentar la existencia de **“sociedades en red”** (Robayna, 2011:6). En relación con este concepto, Blanco (2005, 2007) ha argumentado sobre la pertinencia de un abordaje geográfico de las redes, planteando que *“a diferencia de otros temas más específicos, la geografía de las redes puede aportar una mirada a partir de la cual es posible desplegar los temas de la disciplina”* (2007:39). Para él, concebir las redes como elementos constitutivos del territorio, supone reconocer un conjunto de **“articulaciones y tensiones”**. Agrega, *“la concepción adoptada intenta superar la simple conformación técnica para dar cuenta de una doble composición: **arquitectura material** y **organización social**. La articulación multiescalar, la organización bajo el comando de un operador, la selectividad y la exclusión, son algunos de los aspectos en los que quedan de manifiesto estas tensiones”*.*

De lo anterior, se desprende, que Blanco está argumentando sobre la importancia de problematizar (o des-naturalizar) el concepto de red, siendo útil también para repensar el espacio geográfico (el territorio y la región). Incorporar la perspectiva de redes, implica *“colocar en primer plano las relaciones, los flujos que conectan distintos sujetos/actores/territorios, formando un conjunto articulado”* (Blanco, 2009). Por su parte, Raffestin (1993:202) sugiere, que como parte de la estrategia de poder de ciertos actores, se procura la visibilidad de ciertos flujos (vinculados con la circulación material fundamentalmente) y la opacidad (para no ser visto) de otros flujos (incluyendo diversos tipos de flujos inmateriales). No obstante, no sería correcto, hacer una separación estricta entre visibilidad/materialidad y opacidad/inmaterialidad, ya que el carácter de ser visible (o no), dependerá de la estrategia del actor y del tipo de “bien” que se intente movilizar.

A partir de la consolidación de este abordaje, se ha venido suscitando un amplio debate en relación con el análisis sobre la existencia de dos lógicas: **“la areal vs. la reticular”**. Según Blanco (2009), las mismas *“remiten al sistema de acciones, a los contextos, normas y regulaciones en los que se concretan las intencionalidades de los actores. Lógicas necesariamente delimitadas y confinadas en recortes territoriales, como las lógicas de ejercicio del poder político, se tensan en relación con procesos que sólo se hacen comprensibles*

cuando se los mira en un conjunto relacional”.

Gráfico nº 2: Interpretación de la *lógica areal* y la *lógica reticular* (Haesbaert, 2010).

TERRITORIO	RED
intrínseco, centrípeto (mas introvertido)	extrínseca, centrífuga (mas extrovertida)
zonal, superficie	puntos (nodos) y líneas (flujos)
delimitación	ruptura de límites
enraizamiento	des-enraizamiento
mayor estabilidad	mayor inestabilidad

Berque sugiere la existencia de un **espacio areolar** vs. **espacio reticular**. Por su parte, Castells habla de **espacio de lugares** vs. **espacio de flujos**. Para aludir a la tensión que suele generarse entre ambas lógicas, suele utilizarse el ejemplo, de cómo el accionar de las empresas transnacionales (entre otros actores) atraviesa sin mayores restricciones los límites políticos de los Estados-nación. No obstante, como comentáramos, sería incorrecta aquella afirmación que sostiene que con el proceso de globalización y la omnipresencia de las redes y los flujos, asistimos hoy a un proceso de des-territorialización. El “aterrijaje” de dichas empresas, sus productos e informaciones, se sustenta en el accionar social y político de los espacios receptores, no siendo por tanto, solo una respuesta a las innovaciones técnicas. A partir de lo planteado por Blanco (2009), es posible afirmar, que la yuxtaposición de ambas lógicas (*horizontalidades* y *verticalidades* en el lenguaje planteado por Santos) en determinada localización, supondrá la co-existencia de “*articulaciones y tensiones*”.

1.1.6 Más allá de la constelación geográfica: otros aportes.

Si bien compartimos lo señalado por Benedetti (2011), respecto a que “*todavía es muy común que en los estudios sociales se empleen categorías espaciales y que se preste poca o ninguna atención a la producción teórica desarrollada recientemente en el campo de la geografía académica*” (2011:11), también es cierto, entendemos, que los geógrafos debiéramos superar ciertas nociones geográfico-céntricas, y revertir un poco el foco de la mirada, para avanzar en el diálogo con otras disciplinas, en nuestro caso, con aquellas con las que compartimos la tarea de ordenar el territorio. Lo anterior, no significa, de modo alguno, ignorar el conocimiento generado por nuestra disciplina, sobre todo, aquellos aportes más recientes, sino que, lo planteamos en términos de posicionamiento estratégico. Por tal motivo, comentaremos en este punto, algunas miradas provenientes de otras disciplinas, que son necesarias para repensar el OT en clave interdisciplinaria/transdisciplinaria.

Como analizaremos (con mayor detalle a partir de ejemplos concretos) en el Capítulo 4, en nuestro país, es muy frecuente la utilización del término

microrregión en la delimitación territorial reciente. En relación a ésta, podemos comentar la definición que realiza Urruzola (2007). *“Una microrregión puede definirse como un sistema territorial que implica una construcción sociocultural identificable y un entorno físico territorial claramente definido por sus interacciones funcionales específicas. Dicho de otra manera: se trata de una relación ser humano-entorno que es reconocible o identificable en términos históricos, sociales, productivos y culturales (...)”* (Urruzola, 2007). Se lee, subliminalmente, una noción de escala (sería una grande en el sentido de escala cartográfica) por lo de micro. Su propuesta, no se diferenciaría de otras definiciones (tradicionales) de región geográfica, en el sentido de región definida integralmente, o sea, a partir de la síntesis de sus múltiples dimensiones y procesos, como la “región lablacheana”. Ahora bien, a la luz del análisis que citamos de Haesbaert, sumado a los aportes de Massey sobre el espacio/territorio como *“esfera de la posibilidad de la existencia de la multiplicidad”* y como un *“proceso en formación”*, nos surge la interrogante, sin en el contexto actual (omnipresencia de redes y flujos), ¿sería posible definir (y delimitar) un (único) espacio/territorio como síntesis de todos los aspectos que incluye Urruzola en su definición de microrregión? Entendemos que es una definición pretenciosa. La definida por Bervejillo (2003), parece menos ambiciosa que la anterior. *“Las microrregiones (...) como espacios menores en los que se asocian ciertos modos productivos, un sistema de espacios rurales y de asentamientos, una cuenca de empleo, una identidad socio-cultural y potencialmente, un proyecto territorial”* (2003:73). En este caso, Bervejillo propone la microrregión, expresamente, como complemento de las regiones subnacionales, asignándoles a las dos, el carácter de *“ámbitos estratégicos para el desarrollo y el ordenamiento territorial”* (2003:73). Nuevamente aquí, surge la interrogante respecto a si es posible identificar una (única) identidad socio-cultural en el territorio.

Sin perjuicio de la crítica hecha a las dos definiciones citadas, se reconocen también, dos cuestiones genéricas importantes vinculadas con ellas. Por un lado, la *necesidad operativa* de delimitar el territorio que presentan (explícitamente) determinados tipos de instrumentos de ordenamiento territorial, como el caso del Plan Local (en el marco de la LOTDS), que analizamos en esta Tesis. Por otro lado, la utilidad, por su *carácter aplicado*, que tiene la noción de **región plan**. A su vez, nuestra crítica tampoco significa desvalorizar el esfuerzo analítico-delimitativo que efectúan los técnicos que trabajan en OT. Argumentamos sí, que la tarea de trazar límites (territoriales) supone, por lo general, cierta discrecionalidad, que será más o menos arbitraria, en función de la fundamentación que conlleve. Por tal motivo, volvemos a Haesbaert (2009), cuando advertía, sobre la dificultad de reconocer *“regiones geográficamente más estables y dotadas de continuidad y/o contigüidad nítidamente establecidas”* (2009:111). En este sentido, por ejemplo, la noción de homogeneidad, muchas veces utilizadas para fundamentar la existencia de una (única) identidad cultural en la escala micro (subyacente en ambas definiciones), podría invisibilizar (consciente o inconscientemente) otras identidades (no hegemónicas o subalternas). Concluimos al respecto, al ser utilizado, por parte del OT, el concepto de región (plan), la delimitación resultante deberá, entendemos nosotros, estar explícitamente fundamentada. Nuestra hipótesis de partida, es que no existen criterios *a priori* más “idóneos” que otros para la delimitación territorial, sino que éstos dependerán del

contexto concreto en el que se requiera el trazado de límites, y los objetivos que se busquen con ello por parte de la política pública. Como veremos en el Capítulo 4, en los casos de las áreas protegidas o las comisiones de cuenca, la dimensión “privilegiada” estará explicitada, sin perjuicio, de que el trazado de límites se haga *a posteriori*, o *ad-hoc* como también le llamamos. En el caso de la delimitación territorial en el marco de una política pública de OT, no habría dimensiones (a priori) que se “privilegien” por sobre otras, debido al carácter sistémico, holístico e integral del territorio, o sea, su objeto. Esto último, es sin perjuicio, de que, por razones técnicas, objetivos políticos, necesidades operativas, contexto normativo, o problemáticas territoriales a resolver, se operacionalice la delimitación territorial, a partir de alguna dimensión en particular. A modo de ejemplo, comentaremos un caso, que no forma parte de nuestro universo de casos. El *Plan Interdepartamental de Cerro Chato*, que involucra una localidad urbana dividida político-administrativamente en tres departamentos, y que se ubica sobre la Cuchilla Grande, parte aguas de las cuencas de la Laguna Merín y el Río Negro (a través del Río Yí). Aquí, el criterio de cuenca hidrográfica no tendría tanto sentido (operativo) como el de aglomeración o región urbana, entre otras opciones posibles, aunque sí, la dimensión hidrológica es clave, ya que se localiza en las nacientes. En definitiva, la elección de un determinado criterio (puro o mixto), no significa, necesariamente, privilegiar alguna dimensión. En cualquier caso, reafirmamos, es necesario (y ético) explicitar el fundamento, su porqué, aunque fuese una decisión política y no tanto técnica.

Por otra parte, como citáramos (página 14), Benedetti advertía sobre el “*uso indiscriminado y poco cuidadoso de ese concepto* (se refería al territorio) *o su sustitución por otros*” (Benedetti, 2011:11). En tal sentido, podemos pensarlo también, en relación a los conceptos de **sistema urbano**¹³, **red urbana**, **región urbana**, o **áreas de influencia** (de una ciudad, o localidad urbana). ¿Qué significan? ¿Qué acentos colocan? ¿Son utilizados como sinónimos? Incluso, recientemente, se ha propuesto el sugerente concepto de **constelación urbana**¹⁴. A modo de adelanto, en el marco de nuestro análisis del universo de casos (Capítulo 6), se identificarán diversos términos: **microrregión**, **área** (o zona) **de influencia**, **entorno**, **vecindad**, **polígono**, **perímetro**, usados para referir al ámbito de aplicación del Plan Local. Más allá del término empleado, lo sustantivo resultará del significado que se dé al mismo, tal como lo sugiere Haesbaert (página 22) siguiendo a Deleuze & Guatari. Dicho significado, debiera contribuir a evitar, el riesgo (siempre latente) de la ambigüedad.

¹³ Para Santos (2008), “*el sistema de ciudades conforma el sustento económico, político, institucional y socio-cultural de un país. La red urbana es un conjunto de aglomeraciones produciendo bienes y servicios junto con una red infraestructura de soporte y con los flujos que, a través de esos instrumentos de intercambio, circulan entre las aglomeraciones. Las demás subunidades que forman el espacio nacional (zonas agrícolas, cuencas mineras, ciudades monofuncionales) son subespacios que no poseen el aparato para el control de sus propias interrelaciones. Estas tienden a ser efectuadas por las aglomeraciones urbanas*” (2008:89).

¹⁴ Como por ejemplo, la Tesis de la MOTDU de la arquitecta Verónica Pastore (2016), titulada: “*Constelaciones urbanas. Las formas de las relaciones sistémicas del territorio*”. En ésta, se plantea que “*las constelaciones urbanas son pensadas como un modelo propositivo, un instrumento de articulación; son unidades de actuación territorial transescalar para el abordaje analítico y proyectual del territorio*” (2016:64).

A partir de esto último, se evidencia la existencia de una diversidad terminológica y semántica vinculada con “**lo urbano**”, que se suma al de las categorías analizadas anteriormente. Se requiere entonces, de precisiones conceptuales, que faciliten un diálogo coherente y sin ambivalencias. Para ello, nos parece oportuno, retomar la propuesta efectuada por César Vapñarsky¹⁵, que propuso tres criterios alternativos para delimitar localidades urbanas. El **criterio físico** considera la “mancha” donde se materializa un uso de suelo urbano continuo (“contigüidad edilicia”). Se utiliza un **criterio funcional** para dar cuenta de espacios urbanos interconectados funcionalmente. Finalmente, el **criterio jurídico-administrativo** es empleado en decisiones políticas o jurídicas, por ejemplo, para la definición de áreas metropolitanas que incluyen unidades político-administrativas diferentes. En términos de tamaño, el criterio físico es el más restrictivo (espacialmente). El área funcional resultante abarcará una superficie más amplia que el anterior, aunque menor que la resultante del criterio jurídico-administrativo, que incluye unidades administrativas completas (Vapñarsky, 1984).

A modo de ejemplo, pensemos en el caso del área metropolitana de Montevideo para visualizar la aplicabilidad de la propuesta de Vapñarsky. En tal sentido, si tuviéramos en cuenta el criterio físico, el área metropolitana estaría conformada por las denominadas conurbaciones localizadas en los ejes viables convergentes en la capital, como por ejemplo, de oeste a este, la *Ruta 1* (Ciudad del Plata), la *Ruta 5* (La Paz, Las Piedras, Progreso), la *Ruta 6* (Toledo Chico y Toledo), la *Ruta 84* (Joaquín Suárez), la *Ruta 8* (Barros Blancos y Pando), y la *Ruta Interbalnearia* y *Av. Giannattasio* (Paso Carrasco, Ciudad de la Costa, y algunos balnearios de Costa de Oro, entre otras localidades). El criterio jurídico-administrativo fue el seguido por el Programa Agenda Metropolitana (recordar nota al pie 9). Finalmente, si considerásemos un criterio funcional, la resultante sería bien distinta al anterior, ya que no involucraría la totalidad de los departamentos de Canelones y San José, pero eventualmente, podría incluir la ciudad de Florida y las localidades al sur de esta, la ciudad de Minas, entre otras. Incluso se podría pensar en la **Ciudad Celeste**, como lo plantearon (en 2006) los arquitectos uruguayos Spreschmann y Capandeguy, y el sociólogo Aguiar, también uruguayo.

Recapitulando, consideramos (y propondremos a partir de ello) que existen algunos puntos de contacto entre la propuesta de Vapñarsky y los diversos términos identificados anteriormente. En tal sentido, cuando se tenga que aplicar el **criterio físico**, un término (que se utiliza) apropiado para su designación, sería el de **entorno inmediato**, ya que éste supondría el espacio donde se puede evidenciar (relativamente) una continuidad edilicia de una localidad urbana dada. Asimismo, habría que pensar un término apropiado para aquellos casos en los que el ámbito de aplicación del plan local ni siquiera involucra la totalidad del área urbana (como el Plan Local Eje Aparicio Saravia).

¹⁵ Según información aportada por Domínguez (2010), César Vapñarsky (1929-2003) “era Arquitecto, graduado en la UBA, y había realizado estudios de posgrado en Sociología, obteniendo títulos de Máster y PhD en Estados Unidos, más precisamente en Cornell University. Fue titular de Geografía Urbana en nuestro Departamento (se refiere al Depto. De Geografía, de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA) desde 1984 hasta su fallecimiento, en marzo de 2003”.

El **criterio funcional** va de la mano con el de **áreas** o **zonas de influencia**, ya que también aquí, el foco está colocado en las áreas urbanas y su “extra-radio” de influencia; es decir, que en términos de superficie, éstas áreas son de mayor tamaño que las del entorno inmediato. Sugeriremos, por último, relacionar el concepto de **microrregión** (en sentido estricto) con el **criterio jurídico-administrativo** (en sentido amplio); es decir, pensamos la aplicación de este criterio en dos sentidos, uno operativo, y otro conceptual. El primero sería en el caso de que se incluya una unidad político-administrativa completa, como podría ocurrir si se definiera el ámbito de aplicación de un plan local a partir del territorio comprendido por un Municipio. El segundo (sentido), para diferenciarse del área de influencia (con foco en lo urbano), lo planteamos para cuando, efectivamente, se consideren otros atributos, como por ejemplo, la singularidad del espacio agroproductivo, áreas naturales (protegidas o no) u otras consideraciones, que den cuenta, no sólo de una definición en sentido urbano estricto. Así, de este modo, el concepto de microrregión se aproximaría al de región, en sentido amplio, más allá del área urbana funcional. En cualquiera de los tres casos, por su carácter operativo, aplicaría la noción de *región plan*, al menos, en el sentido de *diferenciación espacial*.

Lo comentado en los párrafos anteriores, se suma a lo que veremos en el punto 1.2.2. Es inevitable entonces, reconocer la preponderancia urbana, que se manifiesta no sólo en el OT. Si bien, es válido pensar que una de las manifestaciones del actual período histórico, es el **“imperio de lo urbano”**, ello no debiera llevarnos a extrapolaciones peligrosas. Por tal motivo, frente a miradas hegemónicas y homogeneizadoras, se requiere una reflexión. En relación con los procesos emergentes de la globalización, Corboz¹⁶ (2004) por un lado, y Veltz¹⁷ (1999) por otro, coinciden respecto a la relación urbano-rural en la actualidad. Corboz es contundente al respecto: *“si la oposición entre lo rural y lo urbano está hoy en camino de superarse (...) es en virtud de la extensión de lo urbano al conjunto del territorio (...) considerada bajo (un) ángulo antropológico, la oposición campo-ciudad deja de existir, debido al triunfo de la ciudad. En consecuencia, el espacio urbanizado no es tanto aquel en el que las construcciones se suceden unas a otras en orden cerrado como aquel en el que los habitantes han adquirido una mentalidad ciudadana”* (2004:26). Para Veltz, una de las manifestaciones de la mundialización y globalización, en el marco de lo que él denomina **economía del archipiélago**, se evidencia en el declive del modelo tradicional centro-periferia, que incluye la relación campo-ciudad, prototipo de aquella sostiene. Hervieu (1993), citado por Veltz (1999) *“muestra claramente cómo el espacio rural es hoy en día, con la única excepción de la densidad, un espacio social y económico muy parecido al resto del territorio”* (1999:58). En este contexto, *“la vida rural, como la vida urbana, conoce actualmente la disociación creciente entre los espacios de trabajo, los espacios de consumo y los de sociabilidad, debido fundamentalmente al crecimiento del trabajo asalariado femenino. En el espacio rural hay que distinguir las zonas que, incluso siendo poco densas, permanecen bien integradas en la sociedad global, y aquellas, minoritarias, que están excluidas”* (1999:58). Lo argumentado por Corboz y Veltz, reafirma la preponderancia urbana, que trasciende a la ciudad en la actualidad. Si lo

¹⁶ André Corboz (1928-2012) fue un historiador del arte, de la arquitectura y del urbanismo suizo.

¹⁷ Pierre Veltz (1945) es un ingeniero, sociólogo y economista francés.

anterior es cierto, no lo es menos su raíz “urbanocéntrica”. Por eso, la advertencia que hace Fernández (2009) sobre la (in)sustentabilidad del fenómeno urbano se vuelve un asunto clave. A su vez, el agronegocio constituye una verticalidad al decir de Santos. Sin perjuicio de ello, es pertinente también, recordar que el espacio constituye un *ámbito de producción*, pero también, un *ámbito de reproducción social*, en el caso del espacio rural/agrario, representado por productores familiares. Para éstos, el espacio tiene, sobre todo, un valor de uso (simbólico), mientras que para los empresarios constituye una mercancía, lo cual puede tener consecuencias en materia de conservación de recursos naturales (entre otras). Emerge así, la necesidad de incorporar el enfoque de servicios eco-sistémicos, entre otros. Concluimos entonces, más allá de “retórica pro-urbana”, no es admisible vaciar de contenido el espacio rural/agrario.

A modo de corolario de lo comentado en el párrafo anterior, recurrimos a Santos (2008) nuevamente, cuando pregonó **“el retorno del territorio”**. Así, argumenta, *“es a partir de esa realidad que encontramos en el territorio, hoy, nuevos recortes, además de la vieja categoría región; y eso es un resultado de la nueva construcción del espacio y del nuevo funcionamiento del territorio, a través de aquello que estoy llamando de horizontalidades y verticalidades. Las horizontalidades serán los dominios de la contigüidad, de aquellos lugares vecinos reunidos por una continuidad territorial, mientras que las verticalidades estarían formadas por puntos distantes unos de otros, ligados por todas las formas y procesos sociales. A partir de eso, debemos retomar de François Perroux la idea de **espacio banal**. La idea de espacio banal, más que nunca, debe ser levantada en oposición a la noción que actualmente gana terreno en las disciplinas territoriales: la noción de red. Las redes constituyen una realidad nueva, que de alguna manera, justifica la expresión verticalidad. Pero, además de las redes, antes de las redes, a pesar de las redes, después de las redes, con las redes, hay el espacio banal, el espacio de todos, todo el espacio, porque las redes constituyen apenas una parte del espacio y el espacio de algunos”* (2008:139).

Una mención aparte, merece la noción de **límite** (y de umbral), que entendemos, debiera estar directamente relacionada con la tarea de delimitar territorios, ya que, en definitiva, determina lo que queda dentro y fuera de una determinada normativa, por ejemplo, la de un plan local. Cabe reconocer, que la noción de límite no es un término del que hayan grandes desarrollos teórico-conceptuales en el ámbito de las ciencias sociales (al menos no tenemos conocimiento al respecto). Aunque referido a los procesos de definición de áreas protegidas, resulta interesante la mirada crítica planteada por el ecólogo español Carlos Montes (2016) de la Universidad Autónoma de Madrid. Según él, la creación de espacios protegidos conlleva, implícitamente, una *“dualidad perversa”*. Dichos espacios son delimitados según criterios acordados, donde ese límite actúa como una barrera entre un espacio protegido y la matriz territorial no protegida. Dicho con otras palabras, se justifica legalmente, *“no poder hacer casi nada dentro”*, pero sí, *“poder hacer casi todo fuera”*. Señala, a su vez, que se trata de límites arbitrarios, permeables y abstractos, que, en cuestiones vinculadas con la naturaleza, responden a cuestiones visibles del territorio y no a los elementos intrínsecos del mismo. La zonificación de áreas protegidas puede desencadenar que sobre los mismos ecosistemas se

impongan modelos de OT contradictorios, y el “efecto borde” incremente la pérdida de biodiversidad hacia dentro del área protegida, por lo cual, debemos preguntarnos ¿qué tan beneficioso es tener áreas protegidas bien delimitadas y señalizadas?¹⁸. La gestión ambiental y el más reciente enfoque de servicios eco-sistémicos, debieren avanzar sobre lo que plantea Montes.

1.2 Ordenamiento Territorial.

La dimensión conceptual del OT supone un abanico de enfoques, incluyendo el uso de términos distintos (o con matices), tales como los de *ordenación del territorio* (que usaremos como sinónimo de OT), *planificación territorial*, *planeamiento*, *ordenamiento ambiental del territorio*. Incluso, como veremos más adelante, García Bellido (1999), propone en su tesis doctoral, la *Coranomía*. En ocasiones, un mismo concepto es nombrado de forma diferente; en otras, un mismo término recibe definiciones distintas. No indagaremos aquí, tales similitudes y diferencias, pero amerita sí su destaque, ya que evidencia su diversidad conceptual (sumada a la del territorio). Pujadas & Font (1998), consideran que el OT “es una disciplina bastante nueva y con unos contenidos no muy bien acotados, no tanto debido a su juventud como a las diferentes interpretaciones que ha recibido y que sin duda continuará recibiendo” (1998:11). Estos autores, citan una publicación pionera en España, en la que Saenz de Buruaga (1969) definía el OT como “el estudio interdisciplinario y prospectivo de la transformación óptima del espacio regional, y de la distribución de esta transformación y de la población total entre núcleos urbanos con funciones y jerarquías diferentes, con vistas a su integración en áreas supranacionales” (Pujadas & Font, 1998:11). Considerando los avances en los estudios territoriales y en el OT desde la fecha de la publicación hasta la actualidad, podemos realizar varios comentarios al respecto. Por un lado, su relativo “perfil analítico” más que proactivo. Asimismo, cabría preguntarse, ¿a qué se referiría con “transformación óptima”? Sin perjuicio de ello, interesa destacar también, tres componentes claves de la definición efectuada en la década del '60. El *carácter interdisciplinario*, el *enfoque regional* (se alude a espacio regional) y *prospectivo* que nutría al OT. Cabrales (2006), agrega que el OT “busca la definición y alcance de un modelo territorial deseable, para lo cual se sirve de la planificación” (2006:601).

1.2.1 Algunas consideraciones introductorias:

Para Massiris (2005:15) el OT “es un proceso y un instrumento de planificación de carácter técnico, político, administrativo, con el que se pretende configurar a largo plazo una organización del uso y ocupación del territorio acorde con las potencialidades y limitaciones del mismo, las expectativas y aspiraciones de la población y los objetivos de desarrollo”. Aparece aquí, la noción de desarrollo

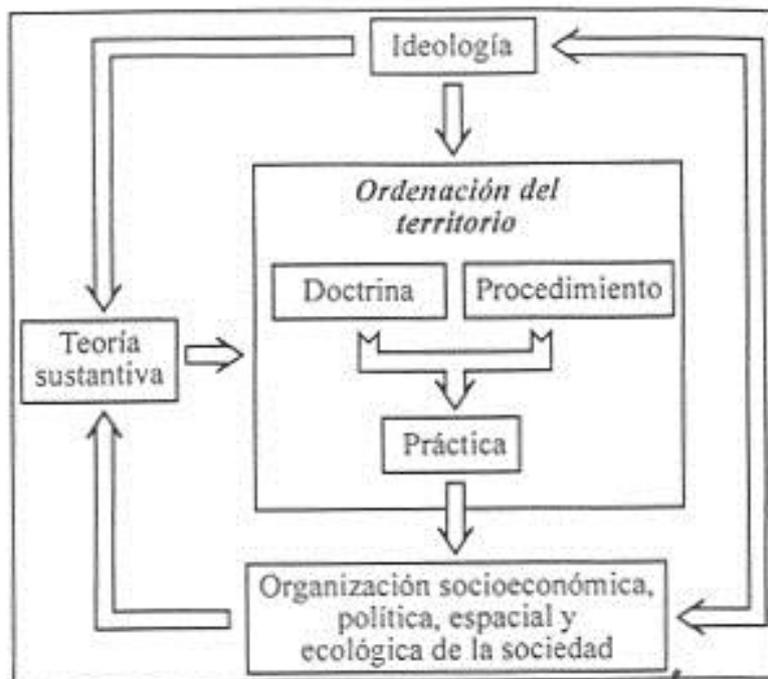
¹⁸ En relación con dicho planteo, resulta interesante y sugerente el título de la Tesis de Carlos Santos (2010): “¿Qué protegen las áreas protegidas? Conservación, producción, Estado y Sociedad en la implementación del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas de Uruguay”. Maestría en Ciencias Sociales, Universidad General Sarmiento.

vinculada al (y como objetivo del) OT. Por su parte, Cabrales (2006:601) considera al OT como *“una práctica administrativa [que] se vale de diversas ciencias naturales y sociales y de los recursos de la administración pública: el discurso planificador, el aparato jurídico-institucional y en el mejor de los casos, el efecto demostración (...)”*.

Desde una mirada más crítica, destacamos el planteo que realiza Zoido Naranjo (1998) en torno a la naturaleza del OT. Según él, *“los dos términos que componen la expresión ordenación del territorio, no tienen fijados significados básicos plenamente compartidos, ni tampoco la locución que los une. Es frecuente que se cite la Carta europea de la ordenación del territorio [aprobada en 1983] como fundamento compartido para posteriores enunciados propios. Pero esta declaración (...) no es clara conceptualmente. **Confunde los resultados con el instrumento** al definir la ordenación del territorio como “la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad”; y complica más las cosas al añadir que es “a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política” (1998:19). Podríamos complejizar el asunto, si a su vez, discutiéramos su corpus teórico epistémico. Sin dudas, habría referencias ineludibles sobre multi, inter y transdisciplinariedad. Ahora bien: ¿cuáles serían esas disciplinas que necesariamente debieran dialogar en el OT? ¿sería un diálogo horizontal? o por el contrario ¿habrían disciplinas más “idóneas” que otras? En torno a estas interrogantes vinculadas con lo disciplinar, entendemos, que más allá de las opiniones (válidas) que cada uno pueda tener al respecto, no encontramos, al menos en Uruguay, una reflexión profunda al respecto. Otra sería la respuesta, si la pregunta fuese: ¿cuáles han sido las disciplinas que mayor incidencia han tenido en la práctica del OT en Uruguay? Sin dudas, la respuesta aquí sería la arquitectura. Tal vez, sea lógico que eso suceda así (o al menos, relativamente lógico). A ésta, se le podrían agregar, en un segundo orden (de presencia), la agrimensura, la agronomía y el derecho. Probablemente, en menor medida, aparecen la sociología, la economía y las otras ingenierías. Por otra parte, existe una relativa ausencia (salvo excepciones) de otros perfiles como: geografía, antropología, comunicación social, ecología, ciencias ambientales, psicología comunitaria, entre otros. Si se hiciera un relevamiento y análisis de las profesionales que conforman los equipos departamentales de OT, los egresados y maestrandos de la MOTDU, así como las profesiones que trabajamos en la DINOT, sus resultados serían muy ilustrativos al respecto, y confirmarían nuestra hipótesis interpretativa planteada. En relación con este aspecto disciplinar que subyace en el OT, citamos algunos aportes relevantes de tres autores (Almeida García, Baigorri y García Bellido) que provienen de profesiones distintas. Para Almeida García (**turismo**), *“el territorio no tiene una única ciencia que se arrogue el privilegio de poder estudiarlo en exclusividad (...) Si la realidad territorial es compleja, diversa y sistémica, ésta no se puede abordar desde la parcialidad”*. Sin dudas, el OT complejiza aún más dicho escenario, ya que, si bien involucra la tarea analítica (diagnóstico territorial), la trasciende ampliamente, e incorpora también la prospectiva y la gestión. Sin perjuicio de lo anterior, el propio Almeida García considera que *“no todas las ciencias con vocación espacial juegan un mismo papel en el estudio del territorio”,* siendo, *“sólo un número limitado de profesionales los que actúan sobre el territorio (economistas, urbanistas, ingenieros agrícolas)”* (2003:13).*

Avanzando en su línea argumental, Almeida García (2003:13) plantea, a partir de Larrodera López (1982) que *“arquitectos e ingenieros como iniciadores del urbanismo, dieron los primeros pasos de la planificación y estudio del territorio. Es por ello, por lo que los arquitectos han tenido la tentación de concebir el estudio espacial como una fase más del urbanismo. Lo que se puede destacar como punto de partida, es que ha habido, hasta fechas recientes, un claro alejamiento entre los que actuaban y planificaban el territorio y las ciencias básicas del territorio, en especial la Geografía”* (2003:14). Concluye, existe un *“divorcio entre práctica y teoría”*. De forma análoga, Pujadas & Font (1998), reinterpretando a Friedmann & Weaver (1981), consideran, tal como se observa en la Gráfico nº 3, que en *“la ordenación del territorio se separa claramente el ámbito de las disciplinas científicas, la teoría sustantiva, en que se apoya la ordenación del territorio, del campo de la propia actividad práctica y política de ordenar el territorio”* (1998:16).

Gráfico nº 3: Encuadre del OT entre la ideología, la ciencia y la práctica (Pujadas & Font, 1998).



Fuente: Elaborado por Pujadas & Font (1998) en base a Friedmann & Weaver (1981).

Tal como se desprende del Gráfico nº 3, *“los dos elementos exteriores que inciden estrechamente en la ordenación del territorio son, por una parte, la **ideología** y, por otra, el conjunto de **disciplinas científicas**, procedentes tanto desde las ciencias sociales como de las físicas y medioambientales, que tienen el territorio como objeto de estudio y que pueden ser denominadas genéricamente, como la **teoría sustantiva** en que se apoya la ordenación del territorio”* (Pujadas & Font, 1998:16).

El citado divorcio estimula a Almeida García (2003) a proponer una clasificación (no taxativa) de las **ciencias del territorio**. Para él, habría tres tipos. Por un

lado, las *ciencias básicas del territorio*, conformadas por “*ciencias interdisciplinarias que integrarían métodos y temas de otras ciencias sectoriales para explicar el territorio*” (2003:13). Son tres fundamentalmente: Geografía, Ecología y Sociología (incluyendo la Ecología Humana, y las “sociologías territoriales”: urbana y rural). Por otro lado, las *ciencias aplicadas del territorio* que “*han sobresalido por su visión práctica y aplicada de la problemática territorial*”, y que, de algún modo, “*han venido a cubrir el hueco dejado por la actitud contemplativa y descriptiva de la Ecología, Sociología y Geografía*” (2003:19). En este caso, también identifica tres, pero con mayor cantidad de especialidades: Economía Espacial (economía urbana, regional, planificación regional económica, etc.), Derecho (civil, administrativo, urbanístico, político, etc.), y Geometría Espacial (las técnicas arquitectónicas, de ingeniería y planificación regional y urbana). Finalmente, las *ciencias técnicas del territorio*: OT, Urbanismo, Planificación económica (2003:25).

Para el **sociólogo** Baigorri, “*desgraciadamente está (pendiente) por desarrollar una ciencia del territorio, autónoma en su metodología y conceptos (...) Hasta tanto esa ciencia haya adquirido carta de naturaleza, seguiremos navegando en disquisiciones más o menos interdisciplinarias; o más exactamente en peleas entre disciplinas que se acercan al territorio*” (1995:324).

En su tesis doctoral, el **urbanista** García Bellido planteó la **Coranomía** como “*la transdisciplina que integra los saberes de la Geografía Humana, la Ecología y la Urbanística, en un intento de aglutinar todos los campos disciplinares que afectan al espacio social geográfico o territorial desde cada una de las ciencias que estudian los procesos de su transformación, convergiendo en una única ciencia del espacio humano socialmente transformado, de modo análogo y convergente a como la Historia es la disciplina aglutinante de las demás disciplinas que integran el tiempo humano. La **Coranomía aplicada** sería la proyección de las políticas transformadoras de los saberes disciplinares de todas esas ciencias territoriales instrumentadas en cada época y cultura para la toma de decisiones complejas, compuestas por integración de los saberes materiales de las disciplinas aplicadas de la Economía urbana y ecológica, del Derecho espacial y del Urbanismo con la Ordenación Territorial*” (García Bellido & García de Diego, 2005:4).

El abanico terminológico vinculado con el OT incluye también, como indicamos, al **ordenamiento ambiental del territorio**. Éste fue definido por Cayssials (2005) como “*un proceso dinámico dirigido a evaluar y programar el uso del suelo y el manejo de los recursos naturales en el territorio nacional o local, considerando el equilibrio ecológico del mismo y por lo tanto proteger el medio ambiente y la calidad de vida de la sociedad*” (2005:72). Si analizamos el marco conceptual de la LOTDS (ver Capítulo 3), seguramente encontremos puntos de contacto con esta definición.

Entre tanta terminología, Pujadas & Font (1998), nos ofrecen un poco de claridad sobre el asunto. Para ellos, “*ordenar el territorio plantea como mínimo tres interrogantes: ¿qué se ha de ordenar? ¿para qué se ha de ordenar? ¿cómo se ha de ordenar? La respuesta a la primera pregunta sobre qué se ha de ordenar es sencilla: los múltiples usos, denominados normalmente usos del suelo, que coexisten en un determinado territorio (...) La segunda pregunta, para qué se ha de ordenar, responde a los fines y objetivos que se propone la ordenación del territorio. Estos objetivos son recogidos en la mayoría de las*

legislaciones sobre ordenación territorial: para impulsar el desarrollo económico, para mejorar la calidad de vida, para proteger el medio natural, etc. La tercera pregunta, **cómo** se ha de ordenar, hace referencia a los criterios de ordenación que han de permitir alcanzar los objetivos propuestos. La respuesta a esta pregunta conformará el resultado final del proceso de ordenación del territorio. Un criterio a tener siempre en cuenta es el carácter limitado del territorio. El territorio ha de verse como un bien escaso, tanto en términos absolutos como, sobre todo, en términos de territorios que tengan alguna cualidad adicional: suelos especialmente aptos para la agricultura, suelos con un elevado grado de centralidad, etc.” (1998:12). A su vez, agregan que, “ordenar el territorio implicará siempre un proceso de elección entre diversas alternativas. Para que se pueda hablar con propiedad de ordenación del territorio se tendrán que dar **tres requisitos** igualmente necesarios: usos alternativos, criterios sobre qué usos son los más adecuados, y poder político para impulsar la alternativa escogida” (1998:12-13). En relación con este último requisito, podríamos sumarle, complementariamente, la importancia de poder contar con un marco normativo habilitante para la política de OT. Para el caso uruguayo, y apelando al sentido figurado, podríamos considerar el OT antes y después de la LOTDS.

Avanzando un poco más en la conceptualización, Cabrales (2006), considera que el OT “*conjuga ingredientes cognoscitivos y políticos, lo que le confiere una alta dosis de complejidad (...) su carácter polisémico, deriva de su naturaleza política y de su recurrente puesta al día, según la evolución del Estado y la sucesión de los paradigmas de desarrollo*” (2006:601).

Por otra parte, el OT “*implicará tres tipos básicos y genéricos de intervención: legislar, planificar y ejecutar los planes aprobados. Estos tres tipos básicos de intervención pueden verse como etapas encadenadas dentro de un proceso global*” de OT (Pujadas & Font, 1998:13). A su vez, la ejecución de los planes junto con su monitoreo, constituyen la gestión (territorial). Si le sumamos la revisión de los planes, se conformaría un ciclo continuo de planificación-gestión territorial. En nuestro país, la DINOT (2013) publicó unas “*Guías para la elaboración de instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible*”, proponiendo cinco etapas: 1. *Análisis y diagnóstico territorial*; 2. *Formulación del instrumento*; 3. *Ajuste y aprobación previa*; 4. *Aprobación final, promulgación, publicación y registro*; y 5. *Gestión, monitoreo y control*. Cada etapa supone varias actividades.

1.2.2 Influencias, perspectivas y acentos:

En cuanto a los antecedentes históricos del surgimiento del OT, Cabrales (2006) sostiene que “*las nociones primigenias sobre el OT proceden del urbanismo y entre sus antecedentes conceptuales está el higienismo, que cobra relevancia durante la segunda mitad del siglo XIX, particularmente en las regiones donde el capitalismo mostraba rotundamente sus avances* (2006:601). *El repertorio de instrumentos públicos para ordenar el territorio urbano se amplió paulatinamente en atención a la diversidad de problemas que reclamaban soluciones*” (602).

Con respecto al urbanismo, Baigorri (1995) plantea una dura crítica sobre los fundamentos que lo sustentan. Considera que existe un “*mito de lo*

*multidisciplinario” (en el urbanismo), y aboga por una **urbanística transdisciplinaria**. En tal sentido, plantea que, “el Urbanismo, tal y como hoy lo conocemos, puede constituir la avanzadilla de la configuración de las Ciencias del Territorio, por cuanto constituye la única rama de las llamadas Ciencias Sociales que ha entrado a saco y con pretensiones totalizadoras, en la Ordenación del Territorio. Sin embargo, dos poderosos hándicaps han limitado el acercamiento desde esta disciplina (...) El menos importante de estos hándicaps se viene superando, aunque tardíamente, en los últimos años, y es el **monopolio corporativo** que en algunos países se detentaba desde algunas áreas técnicas sobre el urbanismo. La recuperación, en los últimos tiempos, por parte especialmente de los administrativistas, sociólogos y geógrafos (aunque también, de los economistas, biólogos, etc.) del carácter necesariamente interdisciplinario del Urbanismo ha llegado demasiado tarde, cuando ya se había hecho efectiva la apropiación corporativa de la capacidad técnica para el planeamiento. El segundo hándicap es mucho menos insuperable, y es en realidad consecuencia del anterior: desde **el Urbanismo se trata al territorio en su globalidad como una mera extensión al espacio rural**, de las leyes que rigen el desarrollo de la ciudad, y desde luego siempre en función de la necesidades de la propia ciudad” (1995:326).*

En sintonía con el análisis de Baigorri (1995), Jordi Borja (2010), en el prólogo que escribe para la edición en castellano del libro “**los nuevos principios del urbanismo**” de Ascher (2010), considera que “*la elaboración de las políticas urbanas (...) se ha dejado en manos de un número limitado de profesiones, principalmente arquitectos e ingenieros, que son obviamente indispensables, pero en muchos casos no suficientes*” (2010:11). Sin perjuicio de las críticas citadas, destacamos también, dos miradas innovadoras. Por un lado, Ascher analiza los grandes cambios recientes como parte de una *tercera revolución urbana moderna* (metapolización, transformación de los sistemas urbanos de movilidad, formación de espacios-tiempos individuales, redefinición de la correspondencia entre intereses individuales, colectivos y generales, y las nuevas relaciones de riesgo), y que “*están dando lugar a nuevas actitudes frente al futuro, nuevos proyectos, formas de pensar y de actuar diferentes: es lo que llamaremos (...) neourbanismo o nuevo urbanismo*” (2010:55).

A partir de su interpretación, fundamenta diez principios del nuevo urbanismo: 1. *Elaborar y dirigir proyectos en un contexto incierto*; 2. *Dar prioridad a los objetivos frente a los medios*; 3. *integrar los nuevos modelos de resultado*; 4. *Adaptar las ciudades a las diferentes necesidades*; 5. *Concebir los lugares en función de los nuevos usos sociales*; 6. *Actuar en una sociedad muy diferenciada*; 7. *Readaptar la misión de los poderes políticos*; 8. *Responder a la variedad de gustos y demandas*; 9. *Promover una nueva calidad urbana*; 10. *Adaptar la democracia a la tercera revolución urbana* (2010).

Otra de las miradas innovadoras es la de Dupuy (1998), que en su libro “**el urbanismo de las redes**” también cuestiona al urbanismo, planteando que el enfoque más apropiado para entender el espacio urbano actual, se encuentra centrado en el concepto de **red** (ver apartado 1.3.1.2).

Inspirados en Baigorri (1995), complementaremos nuestro análisis, indagando sobre la influencia (o no) de la mirada (de la planificación) urbana sobre el OT, y, si ésta, repercute en la delimitación territorial resultante. Según Almeida García (2003:26), “*para muchos técnicos, la ordenación territorial no ha sido*

más que un tratamiento a una escala superior del urbanismo". El marco de la LOTDS, trasciende a la ciudad, ya que establece el territorio como su objeto. Ahora bien, ¿cómo se ha desarrollado el OT en Uruguay? Hasta la fecha, no existe ningún instrumento de OT aprobado que no remita a algún área urbana. Esto último, admite una doble interpretación. Por un lado, la marcada tradición urbana del OT citada. Por otro lado, el perfil sectorial-productivista con que ha sido abordado el ámbito rural en nuestro país. Las políticas de desarrollo rural, si bien tienen, su correlato territorial, suelen concebirse sectorialmente y no tanto territorialmente. A pesar de que la LOTDS habilita el *ordenamiento territorial rural*, éste aún continúa siendo más potencial que real¹⁹.

Otros acentos del OT, se relacionan con lo que Pujadas & Font (1998) denominan la *"disyuntiva entre la **planificación física** entendida como ordenación de los usos del suelo y el **desarrollo económico regional**"* (1998:15). Describen este asunto, citando a Hildenbrand (1996), que, a partir de *"las experiencias europeas, distingue dos concepciones de la ordenación del territorio. La primera, entendida como planificación física a escala regional o subregional, con el objetivo de coordinar los aspectos territoriales de las políticas sectoriales y el planeamiento urbano municipal. La segunda, asociada a la planificación económica y social, y a los objetivos de la política de desarrollo económico regional. Esta disyuntiva marca también unas fronteras imprecisas para la ordenación del territorio: puede asimilarse a planificación física o corrección de desequilibrios regionales, e incluso podría englobar a la vez a las dos aproximaciones"* (1998:15).

Así, por ejemplo, en la Francia de la segunda posguerra, la expresión utilizada, desde la década del '50, es la de *"aménagement du territoire"*, cuando se crea un comité especial, seguido luego, en 1963, por la DATAR. Para Capel (2016), ésta *"tenía como objetivo reequilibrar y remodelar el territorio nacional, mejorar la calidad de vida y proteger el medio ambiente. También tenía pretensión de conseguir un **desarrollo socioeconómico** equilibrado entre las diversas partes que componen un ámbito administrativo o político y las relaciones y flujos horizontales que los relacionan. Ordenar el territorio significó, al mismo tiempo, regular los distintos aprovechamientos y usos del suelo"* (Capel, 2016:20). Este acento dado al desarrollo en Francia, también lo destacan Gorosito & Ligrone (2009). Según ellos, *"las acciones de reconstrucción y el accionar de la DATAR/DIACT, desplegando sus políticas y estrategias específicas, han transformado exitosamente al país y a sus diferentes regiones: en una primera fase destinada a reequilibrar el país (polos de reequilibrio), en una segunda en los años '90, a dotarlo de competitividad y garantizar una región parisina poderosa a la altura de los desafíos europeos, paralelamente influyendo estructuralmente sobre buena parte de Europa continental y la propia Inglaterra con las redes de TGV y, actualmente, con los polos de competitividad y los polos de excelencia rural"*. (2009:154). A diferencia del anterior, en España, según Gorosito & Ligrone (2009), *"la ordenación del territorio, tarda en convertirse en una verdadera política pública*

¹⁹ En tal sentido, es oportuno destacar la iniciativa de la Intendencia de Canelones, que está elaborando el **Plan Sectorial "Ruralidades Canarias"**, en el cual, *"el ámbito de actuación será la totalidad del suelo rural del Departamento de Canelones, a excepción de las áreas rurales naturales vinculadas a las áreas urbanas y suburbanas del departamento, el área costera del Río de la Plata"*. Explícitamente, se excluye el suelo urbano (y suburbano) como objeto del instrumento especial.

y queda fuertemente restringida a la **planificación física** y al ámbito de las comunidades autónomas” (2009:154).

En relación con este último acento comentado, Massiris (2011), analiza el caso de las políticas de OT en América Latina, identificando tres enfoques:

1. “en Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba Panamá y Puerto Rico ha predominado el enfoque de **planificación física con énfasis urbanístico o municipal**;

2. en el Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú, República Dominicana, **Uruguay**, ha prevalecido el **enfoque de planificación física con énfasis ambiental, referido al uso de los recursos naturales, la protección ambiental, la prevención de desastres**; en tanto que

3. en México y Chile, domina el enfoque de **planificación socioeconómica, con énfasis urbano o regional**, referido a la ordenación del sistema regional y nacional de asentamientos urbanos o al desarrollo regional.

Finalmente, otros países como Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela están redefiniendo su enfoque en función de los nuevos modelos de desarrollo que se están construyendo en dichos países, basados en una visión del desarrollo que se aleja de los postulados neoliberales que prevalecen actualmente en el mundo: es el caso del modelo del “**Buen Vivir**” boliviano, el “**Vivir Bien**” ecuatoriano, el “**Poder Ciudadano**” nicaragüense y el “**Socialismo del Siglo XXI**” que impulsa Venezuela” (Massiris, 2011:24).

1.3 Corolario del Capítulo 1: desafíos y encrucijadas del OT en el siglo XXI.

Antes de finalizar el Capítulo 1, amerita retomar algunas cuestiones claves, de cara a repensar la práctica del ordenamiento territorial en Uruguay. Para ello, iremos de lo general a lo particular.

Milton Santos nos auxilia una vez más, al advertirnos, “*hay que distinguir entre mundo y visiones del mundo. Hay que distinguir el mundo que se fabrica hoy, del mundo que se puede fabricar también hoy. Vivimos en un mundo que no conocemos en sus realidades, en sus posibilidades, porque lo que nos presentan como mundo son visiones del mundo. Nunca, en toda la historia de la Humanidad, el trabajo de falsificación de la realidad ha alcanzado la cumbre a la que asistimos hoy*”. La Humanidad es víctima de un trabajo pertinaz de falsificación (...)” (Santos, 1995:s/d). Esta interpelación, a lo que podríamos denominar “lo dado” (como hecho), nos permite argumentar en contra de las interpretaciones hegemónicas y hegemonzantes, como algunas de las comentadas en este capítulo. Destacamos particularmente, lo que Haesbaert (2007), de forma certera denunció como “**el mito de la desterritorialización**”, una de las (tantas) visiones del mundo que señalaba Santos. En tal sentido, como complemento de lo ya citado, agregamos, “(...) en la dimensión más propiamente social de la desterritorialización, tan poco enfatizada, es que el término tendría mayor aplicación, pues quienes, de hecho, pierden el “control” y/o la seguridad sobre sus territorios, son los más

*excluidos, aquellos que se encuentran más desterritorializados, o, en términos más rigurosos, más precariamente territorializados” (2007:20). ¿Qué respuestas da el OT para éstos grupos? ¿Qué respuestas podría dar? ¿Son parte de su objeto (como política pública)? ¿Qué pueden aportar las disciplinas del territorio? ¿Qué aportan? ¿Qué argumentos (teóricos e ideológicos) subyacen? ¿Son disciplinas al servicio de quién o quiénes? (¿de los que refiere Haesbaert?) y ¿el OT al servicio de quién ordena? Esto último, nos retrotrae a Romero & Vázquez (2005), cuando sostienen la **naturaleza de bien común del territorio**. Emerge así, un asunto primordial para comprender cabalmente la naturaleza (y potencialidad) del territorio. Volvemos a Haesbaert, en este caso, para citar una de sus definiciones planteadas hace ya un tiempo (en 2002). Para él, el territorio se define como “*el producto de una relación desigual de fuerzas, envolviendo el **dominio o control** político-económico del espacio, y su **apropiación simbólica**, a veces conjugados y reforzados mutuamente, a veces desconectados y articulados contradictoriamente*” (2002:121). Si bien Haesbaert, utiliza el término producto, entendemos que en su conceptualización, el territorio es concebido también como *proceso en formación*, al decir de Massey. Se evidencia cuando plantea el territorio como producto de la **T-D-R** (territorialización-desterritorialización-reterritorialización). De forma implícita (o explícita, si se quiere leer), está argumentado sobre el territorio como esfera del **conflicto**. Éste asunto, suele estar invisibilizado en el discurso (¿y abordaje?) del OT.*

No hay dudas, tal como se desprende de la lectura de la definición de Haesbaert, que el territorio, en el marco (y como instancia de la totalidad, al decir de Santos) del sistema social-económico-político capitalista, conlleva el conflicto intrínsecamente. Dicho de otra manera, el conflicto es inmanente en el “territorio capitalista”. Refuerza Haesbaert (2007:20), “*territorio (...) en cualquier acepción, tiene que ver con el poder, aunque no sólo con el tradicional poder político. Él dice respecto tanto al poder en el sentido explícito (de dominación), como al poder en el sentido más implícito o simbólico (de apropiación). Lefebvre (1974)²⁰ distingue apropiación de dominación (“posesión”, “propiedad”), siendo el primero, un proceso más simbólico, cargado de marcas de lo vivido, de valor de uso; mientras que el segundo, más concreto, funcional y vinculado al valor de cambio*” (2007:21). ¿A qué valor remite la LOTDS? La propiedad (privada) está, en la mayoría de los Estados-nación, “soldada jurídicamente”. En ocasiones, conlleva, como estrategia de sobrevivencia, a grupos a apropiarse informal y/o ilegalmente del territorio, o de un bien inmueble con “dueño” (pueden ser tierras fiscales del Estado, u otras posibilidades). Un ejemplo es el MST, que procura apropiarse de latifundios improductivos, y volverlos productivos (como valor de uso). En el ámbito urbano, también se dan apropiaciones simbólicas (no solo por parte de grupos subalternos). En ocasiones son informales (para el OT y la norma), como los asentamientos irregulares sobre cursos de aguas (en otras situaciones), o ilegales, como las ocupaciones de edificios en construcción (o abandonados). Las políticas públicas (incluyendo el OT) enfrentan un “dilema” en este asunto, ya que, constituyen respuestas institucionales del Estado. Aún, no pudiendo generar las condiciones para que grupos excluidos (apropiados informal o ilegalmente de porciones del territorio) dejen de serlo (movilidad social), tienen

²⁰ Haesbaert está citando el libro “*La producción del espacio*”, del filósofo Henri Lefebvre (1974).

como cometido (esencial), mejorar sus condiciones de vida, por ejemplo, en los casos de asentamientos informales de población en contextos de inundaciones urbanas. Aquí, las políticas públicas de OT y de viviendas deben actuar en conjunto (¿actúan en conjunto?).

Otro asunto importante, es el de las categorías analíticas y conceptos empleados para interpretar e intervenir en la sociedad, y por tanto, también en el territorio. En tal sentido, a partir de los aportes de Haesbaert, Massey, Santos, Blanco, Acher, y otros, cabría preguntarse, más allá de lo enunciativo y/o discursivo, ¿en qué medida el OT constituye una herramienta idónea, eficaz y eficiente para dar respuesta a las personas que más lo necesitan? ¿qué limitaciones institucionales tiene el OT para su accionar? ¿el concepto de microrregión (entre otros) constituye una categoría apropiada para el OT? ¿en qué sentido se concibe? ¿se fundamenta? ¿el concepto se traduce operativamente? ¿hay ambigüedad detrás? La eficacia y eficiencia del OT, podría ser inquirida también para la concepción de OT en el marco de la LOTDS, y para la política pública de OT efectivamente implementada en dicho marco. ¿se requieren de nuevas categorías? o ¿repensar los conceptos?

Los conceptos usados en el OT ¿dan cuenta de la multiplicidad que argumentó Massey? o, por el contrario, ¿suponen miradas hegemónicas del territorio? Más allá de los principios rectores que establece la LOTDS, ¿el carácter de bien común es defendido por la práctica de OT en Uruguay? Agregamos: ¿qué tan fundadas, discrecionales o arbitrarias son las delimitaciones de los ámbitos de aplicación de los planes locales en nuestro país? las respuestas operativas ¿dan cuenta de la complejidad del territorio (interfaz urbano-rural, componentes vulnerables, etc.)? ¿contribuyen a la integración social? ¿Qué fundamentos teórico-metodológicos, técnicos e ideológicos las sostienen?

Para la mayoría de las interrogantes no tenemos respuestas fundadas (“científicamente”), aunque sí, tenemos posicionamiento para muchas de ellas, que devienen de nuestra propia práctica profesional desde 2012. Sin perjuicio de ello, entendemos que las distintas respuestas a las que se pueda arribar, estarán ceñidas en función del posicionamiento ideológico, del corpus teórico-conceptual manejado y del propio dispositivo de OT que se analice, entre otras focalizaciones posibles. Importan aquí, las respuestas tanto como las preguntas, y la reformulación de ambas, como instancias de aprendizajes. Entendemos, que la Geografía ha desarrollado cierta experticia en formular interrogantes, mientras otras disciplinas se han abocado más a dar respuestas. Sin dudas, la Geografía ha avanzado también, en propuestas, aunque éstas, requieran ampliarse en el accionar profesional de los geógrafos. A pesar de no esbozar respuestas aquí a las preguntas planteadas, reafirmamos la pertinencia de su formulación. Y en este sentido, pretendemos, con el desarrollo de esta Tesis, aportar evidencias y reflexiones que contribuyan a problematizar el OT, incluso, a partir de nuevas interrogantes.

Finalmente, en virtud de que en nuestro objeto de estudio subyacen, explícitamente, dos asuntos vinculados con el abordaje del territorio, retomaremos a Haesbaert que aporta una mirada útil al respecto. Los dos asuntos a los que nos referimos remiten, por un lado, al objeto del OT, y por el otro, a la práctica concreta del OT. De alguna manera, el objeto del OT se concibe, a partir de lo que Haesbaert (2007) denominó como **tradición jurídico-política del territorio**. El OT analizado aquí constituye,

expresamente, una política pública que se traduce territorialmente en normas jurídicas. Por otra parte, una de las tareas que utiliza el OT (los instrumentos de OT) para operacionalizar el territorio, es la delimitación territorial de su ámbito de aplicación en el que se destinarán las disposiciones y normativas (territorialmente). En tal sentido, esta práctica concreta, nos remite a la noción de **región plan**, ya que es una de las diversas formas en que puede ser concebida la región, en un sentido genérico, como “recorte espacial”, tal como lo realizan algunos instrumentos de OT para “territorializar” sus disposiciones normativas. Como el territorio es producto/productor de “lo social”, no existe, a nuestro juicio, un criterio genérico (a priori) delimitador más idóneo que otros, sino que, por el contrario, éste emergerá del propio territorio. Esta perspectiva y posicionamiento guiará nuestro análisis.

Capítulo 2: Antecedentes histórico-territoriales del actual Uruguay.

El análisis de la delimitación territorial actual, llevada a cabo en el marco de la LOTDS (a través de los planes locales), amerita una tarea previa, para conocer, de forma aproximada, los anteriores marcos normativo-institucionales que orientaron los procesos de ocupación y transformación territorial en nuestro país. Analíticamente, se podrían identificar dos escalas de ordenamiento (relacionadas), una más territorial y otra más urbana. De alguna manera, las primeras orientan la organización todo el territorio (funciones); mientras que las segundas, remitirían a los criterios para organizar la estructura interna de los poblados (forma). Desde el punto de vista histórico, hubo etapas en las que el territorio “necesitó” más de unas que sobre otras.

Analizar la **historicidad de un territorio** (y sus territorialidades) supone una tarea compleja, que remite a dos asuntos, fundamentalmente, uno conceptual y el otro vinculado con la disponibilidad de fuentes de información (históricas). Sin perjuicio de la relevancia de un análisis histórico-territorial del Uruguay, que escapa a las posibilidades de nuestra Tesis, nos parece pertinente reflexionar sobre el primer asunto, ya que, cualquier análisis que se hiciera sobre el devenir del “territorio uruguayo”, debiera tener en cuenta, los aportes teóricos que se incorporan. Por otra parte, suponemos que el segundo asunto, habría sido resuelto satisfactoriamente (o no) por los autores que se consultan para este capítulo.

Abordar el espacio/tiempo pasado en el presente requiere de un esfuerzo analítico conceptual, ya que, en definitiva, luego de analizar las distintas “instancias” (al decir de Santos), se deberá proceder a reconstruir el todo (territorial). Incorporamos aquí, implícitamente, el aporte de Grataloup (página 21). Otra mirada interesante, a los efectos del tema de este capítulo, es la del **“territorio como palimpsesto”** planteada por Corboz, y retomada por Santos. Según el primero, *“el territorio, sobrecargado como está de numerosas huellas y lecturas pasadas, se parece más a un palimpsesto. Para colocar nuevos equipamientos, para explotar ciertas tierras de forma relacional, a menudo resulta indispensable modificar su substancia de manera irreversible. Pero el territorio no es un embalaje perdido ni un producto de consumo que se pueda “reciclar”, de raspar una vez más el viejo texto que los hombres han inscrito sobre el irremplazable material de los suelos, a fin de depositar uno nuevo que responda a las necesidades de hoy, antes de ser a su vez revocado”* (Corboz, 2006:34).

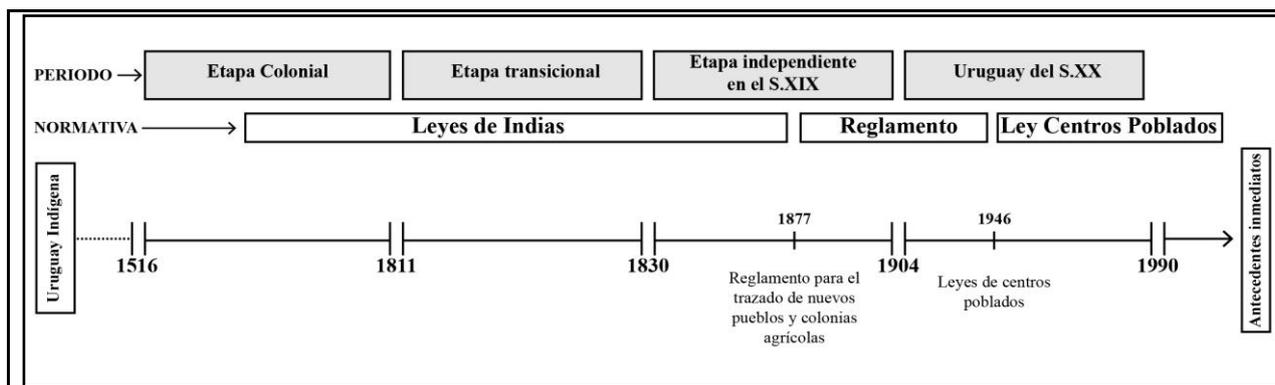
Santos (2008:63) emplea la noción **formas-contenido** también para entender el pasado; *“cualquiera que sea el instante en que las examinemos, las formas, tomadas aisladamente, representan una acumulación de tiempos; y su comprensión, desde ese punto de vista, depende del entendimiento de las formas (objetos) de la división del trabajo (muerto) pretéritas. Pero su valor sistémico, que es su valor actual y real, depende de la división del trabajo (vivo) actual (acciones)*. Sería imposible pensar la evolución del espacio si el tiempo no tuviese existencia como tiempo histórico; es igualmente imposible imaginar que la sociedad se pueda realizar sin el espacio o fuera de él”.

Enfatiza Santos, *“la sociedad evoluciona en el tiempo y en el espacio. Tiempo y espacio conocen un movimiento que es, al mismo tiempo, continuo, discontinuo e irreversible. Tomado aisladamente, tiempo es sucesión, mientras que espacio es acumulación, justamente, una acumulación de tiempos. El tiempo que trabaja para que las cosas evolucionen es el tiempo presente; el palimpsesto formado por el paisaje es la acumulación de tiempos pasados, muertos para la acción, cuyo movimiento está dado por el tiempo vivo actual, el tiempo social. El espacio es el resultado de esa asociación que se deshace y se renueva continuamente, entre una sociedad en movimiento permanente y un paisaje en evolución permanente. Espacio actual y tiempo actual se complementan, pero también están en contradicción. De otra manera, no podrían evolucionar. Solamente a partir de la unidad del espacio y del tiempo, de las formas y de su contenido, es que se pueden interpretar las diversas modalidades de organización espacial”* (Santos, 2008:63). Otro concepto de utilidad, a los efectos de la historicidad del territorio, es el de **rugosidad** planteado por Santos. Analiza Zusman (2002) al respecto, *“formas pasadas condicionan las acciones, las representaciones y la producción de formas presentes y futuras. Esta «inercia dinámica» es la que permite entonces que «el pasado esté presente». En este cuadro del análisis aparece, en su cuerpo teórico (el de Santos), la metáfora de la «rugosidad» adoptada de la perspectiva geomorfológica de Jean Tricart”* (Zusman, 2002:210). Agrega, *“de esta manera, las rugosidades serían herencias morfológicas de carácter sociogeográfico de tiempos pasados (Santos, 1996:36). Por un lado, ellas resumen la convivencia de testimonios de diferentes momentos históricos, que resisten o se adaptan a nuevas funciones. Ello nos hablaría de una disociación entre forma y contenido. Nuevos contenidos llevan a una resignificación de las formas. Éstas también pueden ser sustituidas parcial o totalmente por otras nuevas. En segundo lugar, la idea de rugosidad contribuye a comprender la íntima relación entre el espacio y el tiempo. El espacio incorpora en su constitución otra dimensión de la cual fue escindida por el discurso ilustrado: la dimensión temporal. Para Santos, en cada sistema temporal, el espacio muda sus características (Santos, 1996:42)”* (Zusman, 2002:211). A partir de esta mirada, sería interesante un análisis sobre Uruguay (que no haremos aquí). Así, por ejemplo, se podrían identificar aquellas (“grandes”) rugosidades que se mantienen (relativamente) como formas, pero que han mutado su contenido (social). Rápidamente, se nos vienen a la mente, algunos ejemplos. El barrio histórico de Colonia del Sacramento, la puerta de la Ciudadela de Montevideo, o la Calera de las Huérfanas, entre otras huellas del pasado colonial. La Aduana de Oribe y la Estancia El Cordobés (recicladas), constituyen también huellas, de “períodos” diferentes pero que remiten a disputas internas que se vivieron en el país, la Guerra Grande y los alzamientos saravistas respectivamente. El Frigorífico Anglo (antiguo Leibig) o la red ferroviaria, dan cuenta de otros procesos territoriales, vinculados con la modernización y la presencia de inversiones extranjeras. Existen varias lecturas posibles del *“palimpsesto uruguayo”*.

En este capítulo se comentan, de forma genérica, los principales antecedentes históricos de lo que hoy concebimos como OT, anteriores a la conformación del MVOTMA. Así, el capítulo se organiza en dos bloques principales. El primero se denomina *antecedentes históricos*, mientras que el segundo, lo nombramos como *El Uruguay en el siglo XX: una mirada al período 1904-1990*.

A su vez, desde el punto de vista histórico (y territorial), lo que denominamos antecedentes históricos, podrían estructurarse en cuatro períodos (Gráfico n° 4). Un primero: **etapa pre-colonial**. Mientras que las restantes tres constituirían antecedentes de OT propiamente dichos. A partir de la bibliografía, se optó por diferenciarlos en tres períodos que llamamos: **etapa colonial**, **etapa de transición**, **etapa independiente en el siglo XIX**. Por otra parte, de los restantes antecedentes; o sea, los del siglo XX anteriores a la creación del MVOTMA (Capítulo 3), se destacan las leyes de centros poblados y la experiencia departamental de ordenamiento urbano fundamentalmente.

Gráfico n° 4: Antecedentes de ordenamiento urbano-territorial en Uruguay.



El Gráfico n° 4 ilustra una cronología de los principales antecedentes históricos. Su estructuración no deja de ser arbitraria, ya que no tiene un fundamento historiográfico (estricto), aunque sí entendemos, se ajusta a los objetivos de nuestra Tesis.

2.1 Antecedentes históricos:

Si bien, por lo general, las referencias históricas sobre nuestro territorio, suelen tener un sesgo eurocéntrico (se circunscriben al proceso de urbanización), reconocemos la necesidad conceptual (y ética), de incluir a los **indígenas preexistentes** en lo que con posterioridad se denominará Banda Oriental (del Río Uruguay). Como ya hemos comentado, la territorialidad es inmanente a todo ser humano, más allá del “estadio civilizatorio” (salvajismo, barbarie, civilización) en el que se encuentre, como analiza Lewis Morgan, citado por Engels (2006). Sin dudas, los diferentes estadios de los grupos humanos, que incluyen el manejo diferencial de innovaciones socio-técnicas (uso de la piedra pulida en el neolítico, uso de la piedra tallada en el paleolítico, etc.) tendrá su traducción territorial, como síntesis de la interacción sociedad-naturaleza mediada por la técnica, en su dimensión material y social. En definitiva, se incluye la **situación de los aborígenes** a la llegada de los ibéricos como evidencia de una(s) territorialidad(es) pre-existente (pre-colonial).

Por otra parte, los tres primeros períodos con referencias de ordenamiento territorial que proponemos, guardan relación con la propuesta de Baracchini & Altezor (2008). Nuestros dos primeros (*etapa colonial* y *etapa transicional*), coinciden con lo que ellos llaman: **ordenamiento territorial en la Banda Oriental**; mientras que el tercero (*república independiente en el siglo XIX*), coincidiría con lo que ellos llaman **ordenamiento territorial en la República Liberal (1830-1903)**. El porqué de subdividir el primero, se fundamenta en los análisis de Musso (2004), y Yagüe & Díaz-Puente (2008), sobre todo, respecto a la delimitación territorial, que durante el período 1811-1830 experimenta cambios significativos, en materia de configuración territorial y en relación con los poderes que pugnan por controlar el territorio oriental.

En sentido estricto, lo que llamamos antecedentes históricos, constituyen las normas jurídicas (de alcance nacional) en la materia de OT, previas a la LOTDS. Obviamente, al constituir marcos de orientación general en la materia, existieron grados diferenciales de cumplimiento, o incumplimiento (como en el caso del área metropolitana de Montevideo). No obstante, analizaremos lo que disponen, más que los resultados concretos (de interés investigativo).

2.1.1 Etapa pre-colonial: el Uruguay indígena (hasta 1516).

Como comentáramos anteriormente, desde el punto de vista del OT (como es concebido hoy), este período no constituye un antecedente *stricto sensu*. En términos de organización espacial, y desde una mirada eurocéntrica, podría pensarse esta etapa, como la pre-historia (humana) del territorio de lo que conocemos como Uruguay en la actualidad.

El contexto territorial de las tierras sobre la margen izquierda del (actual) Río Uruguay, a la llegada de los ibéricos, fue analizado por Pi Hugarte (1969). “*Los diversos estratos culturales que la arqueología revela para nuestro país indican que el poblamiento del mismo, se cumplió en oleadas sucesivas. La comparación de estos datos con los de las fuentes documentales pone de manifiesto que sólo los grupos correspondientes a las últimas etapas del proceso ocupaban el territorio en el momento del arribo de los europeos. Esta superposición de culturas señala que el área constituyó un refugio para aquellos pueblos desplazados de sus viejos hogares por la presión de grupos que contaban con un acervo cultural más rico*” (Pi Hugarte, 1969:15).

Según Musso (2004), “*a comienzos del siglo XVI habitaban el territorio de la Banda Oriental diversos grupos étnicos con distinto grado de desarrollo, pero que en ningún caso generaron asentamientos con características urbanas (...)*” (Musso, 2004:67).

Estudios más recientes (Brum, 2004), avalan la hipótesis de que los grupos indígenas tenían un comportamiento semi-nómada. El conocimiento que se tiene sobre sus lógicas espaciales aún es incipiente ("cerritos de indios", "concheros", entre otros), aunque se comienza a aceptar, la existencia de una relativa división y diferenciación sexual del trabajo (Brum, 2004), lo que pudo haber repercutido también, en la organización de los espacios de producción y reproducción (social); influyendo así, en las territorialidades y territorios indígenas.

2.1.2 Leyes de indias: de la Banda Oriental hasta la república (1516-1877).

La época colonial (luego de la que denominamos pre-historia) ha sido la de mayor extensión. Duró casi tres siglos. Los procesos de territorialización de los imperios ibéricos, inicialmente español, al que se le suma, con posterioridad el portugués, estuvieron marcados por distintas estrategias (exploración, conquista y colonización) llevadas a cabo para controlar la Banda Oriental y con ella, la actividad económica que se irá desarrollando a partir de la primera introducción de la ganadería (1611). Una de las principales consecuencias derivadas de tales estrategias, fue el conflicto territorial. Las disputas territoriales prosiguieron luego con las luchas independentistas de los orientales. Incluso, posteriormente a la declaratoria de la independencia en 1830, el conflicto entre poderes continuará, aunque, en este caso, será una disputa entre orientales fundamentalmente, ya que siempre hubo intereses externos en el Río de la Plata.

Sin perjuicio de lo anterior, los criterios para la fundación de poblados, así como, las características de su estructura interna podría considerarse una (relativa) continuidad durante todo el período. Nos referimos a los **criterios urbanísticos** de las denominadas **Leyes de Indias**. Para Musso (2004), *“dadas las particulares condiciones en que se produce la urbanización en América, cuyo territorio obtienen los europeos por descubrimiento y conquista, y que desde su punto de vista se consideraba como una tabla rasa (a modo de palimpsesto) en que todo está por hacer, prevalecen las consideraciones prácticas y defensivas. En Hispanoamérica predomina netamente el trazado de tipo geométrico en base a una malla ortogonal”* (Musso, 2004:101). A partir de las **Ordenanzas de 1573**, *“la urbanización se plantea aplicando el trazado en cuadrícula (...) (2004:101). Es el modelo utilizado en todas las fundaciones españolas de la Banda Oriental (...) La normativa en si misma admite múltiples posibilidades de trazado, las que no fueron en general utilizadas y dejaba además diversos grados de libertad al no definir las dimensiones de los elementos componentes de la trama, las que no estaban reguladas más allá de ciertos criterios. Promulgadas las Ordenanzas, se aplica en forma más estricta el modelo de ciudad con trama retícula ortogonal cuadrada uniforme, que ya se venía usando y en general, se utiliza por razones prácticas una versión simplificada. Interesa destacar que la retícula ortogonal se adopta como estructura física urbana, como un plan previo e independiente de la construcción de los edificios cuya ejecución queda pospuesta en el tiempo (...)”* (Musso, 2004:102).

Los **“usos del suelo en el núcleo y en el territorio, en la ciudad colonial en Hispanoamérica** estaban constituidos por distintas áreas con cometidos específicos: el **núcleo amanzanado**, y fuera de éste: **ejido** (área que bordea el núcleo y debe estar libre de construcciones para facilitar la defensa, destinándose a esparcimiento de los habitantes y reserva de propiedad comunal para futura expansión), **dehesas** (fuera de la línea del ejido para uso en común como tierra de pastoreo), **propios** (para uso del Cabildo, que podía arrendar las tierras), **chacras** y **estancias”** (Musso, 2004:104). Esta organización de usos, conforman según Urruzola (2010), **ciudades-territorio**.

2.1.3 Reglamento para el trazado de pueblos y colonias: (1877-1946).

Luego de finalizada la Guerra Grande²¹ y “**pacificado**” el país, el Estado debe “*encarar la fundación de poblados dada la distribución desigual en el territorio de los (habitantes) al fin de la colonia, para cubrir los grandes espacios vacíos y en especial, lograr un efectivo control de las fronteras*” (Musso, 2004:136). Luego de su gira presidencial (1852-1853), Francisco Giró concluye: “**poblar, educar, producir**” (Macedo, 1969:7). En tal sentido, las últimas cuatro capitales departamentales se fundan con posterioridad a la Guerra Grande: **Artigas** (1852), **Treinta y Tres** (1853), **Fray Bentos** (1859), y **Rivera** (1862).

Para Musso (2004), “*en cuanto a los **criterios** para el **trazado** de áreas urbanas e incluso también en cuanto a su fisonomía, este período constituye una transición. Al inicio se mantienen condiciones muy similares a las del período colonial y recién al avanzar el siglo (XIX) se acentúan los efectos de la **ideología liberal** que pasa a ser la imperante y fue la adoptada para el ordenamiento jurídico al crearse el estado republicano con la Constitución de 1830*” (Musso, 2004:140). De forma similar, Urruzola (2009), analiza que las **Leyes de Indias** signaron la ocupación del territorio de la Banda Oriental, pero también, “*se mantuvieron como marco referencial*” durante las primeras épocas de la república independiente. Éstas, “*mantuvieron su vigencia, al menos teórica, hasta 1877*”. Asimismo, Martins (2009:51) considera que las leyes de Indias “*rigieron sobre la propiedad inmueble, incluso después de sancionada la Constitución de 1830, pues ésta dispuso que continuarían rigiendo las leyes anteriores, en cuanto no se opusieran a la Constitución o fueren derogadas por otras leyes*”. Enfatiza Musso (2004), “*como en ella (se está refiriendo a la primera Constitución) no se incluyen norma específicas en materia urbana, por disposiciones genéricas allí contenidas, se mantiene la validez para el territorio nacional de las Leyes de Indias (en todo lo que no se opone a lo que va aprobando el nuevo estado). Incluso, mediante Decreto de 1859, se reitera su vigencia en esta materia, y recién en el año 1877 se aprueba un nuevo “**Reglamento para el trazado de pueblos y colonias**”, que apenas introduce ciertas variantes*” (Musso, 2004:140).

En función de lo citado, podríamos considerar que, este período constituiría, al mismo tiempo, una transición entre los criterios de ordenamiento territorial establecidos en las leyes de indias y los criterios de las leyes de centros poblados, y una continuidad del anterior enfoque de ordenamiento territorial (de las leyes de indias).

A diferencia de la mirada de Musso (2004), Urruzola (2009) plantea una mirada más crítica. En tal sentido, cuestiona que, “*del punto de vista conceptual este nuevo reglamento (1877) representó un claro retroceso en relación a las primeras (se refiere a las Leyes de Indias), particularmente por su restringida visión del ordenamiento territorial. Se perdió la riqueza del concepto de **ciudad-territorio**, así como los distintos **estatutos** sobre el **uso** y la **propiedad** que lo caracterizaron. En efecto, la **organicidad del concepto indiano**, donde el clima, la salubridad, la producción o la forma eran aspectos de un mismo problema, desapareció en favor de una **idea del territorio que se focaliza exclusivamente en la ciudad**. La **colonización del territorio** dejó de ser un*

²¹ La Guerra Grande sirvió de inspiración para la novela “*La tierra purpúrea*” escrita por William H. Hudson en 1885.

proyecto de naturaleza socio-cultural, vinculado a un saber que provenía de la experiencia y de la dimensión concreta de sus desafíos, fueran estos políticos o físico-territoriales, para convertirse en una **serie de prescripciones geométricas** que pretendían habilitar el crecimiento infinito de las ciudades”. A su vez, Alvarez Lenzi (1986:36), citado por Urruzola (2009) analizaba, “el Reglamento de 1877 fracasó en el intento de imponer un trazado único geométrico abstracto, sustitutivo del tradicional, y también en la pretensión de establecer un método de conducción del crecimiento orgánico de los pueblos. En efecto, muy pocos núcleos urbanos se ciñeron a su trazado y ninguno desarrolló su crecimiento por los mecanismos que preceptuaba”. Continúa Lenzi (1986), en este caso, citado por Musso (2004), “pese a su vigencia legal, es resistida y generalmente dejada de lado su aplicación. El uso de este modelo se limita así, solo a una pequeña parte de las realizaciones del período: el sector inicial de Santa Isabel (**Paso de los Toros**) en 1877 con varios ajustes, el de Nico Pérez (**Batlle y Ordoñez**) en 1882, y años más tarde, en 1918 Joaquín Santana (**Baltasar Brum**) con modificaciones” (2004:177).

Continúa la reflexión de Urruzola (2009), “probablemente la poca fortuna del nuevo reglamento haya sido la mejor expresión del espíritu liberal que lo animaba. En este sentido, “el no cumplimiento de las prescripciones se debe fundamentalmente a la inadecuación del modelo a los intereses de los especuladores de la tierra, a causa de las dimensiones otorgadas al espacio público (plaza y calles), que **disminuye la rentabilidad del fraccionamiento**. El incumplimiento es avalado por la aprobación por parte de los organismos competentes, de nuevos pueblos transgresores del modelo” (Carmona, 28), citado por Urruzola (2009). **El decreto de 1877 dio inicio a una tradición nacional muy consolidada que afirmó en la inobservabilidad de las leyes territoriales el mecanismo básico de su ordenamiento real**. Esta tradición, con mecanismos y argumentos similares, ha sobrevivido ininterrumpidamente hasta nuestro días” (Urruzola, 2009).

2.1.4 Ley(es) de Centros Poblados nº 10.723 y nº 10.866 de 1946.

La **Ley nº 10.723** de Centros Poblados (Abril de 1946) y su modificativa, **Ley nº 10.866** (Octubre de 1946), comúnmente conocidas como “*leyes de centros poblados*”, fueron las que sentaron las bases para las operaciones jurídicas vinculadas al ordenamiento físico-espacial del territorio urbano, desde 1946 hasta 2008. Musso (2004) analiza el contexto urbano-territorial al momento de su aprobación. “Las **ciudades siguen aumentando de población**, a su crecimiento vegetativo y cierta migración externa, se agrega el relativo **auge inicial de la industrialización** que ante la falta de oportunidades en el medio rural, dan lugar a una fuerte migración interna hacia ellas y en especial a Montevideo. **Se procura** con la aprobación en 1946 de las leyes de Centros Poblados a **aplicar** por los **gobiernos departamentales** (artículo 1), **encauzar el uso y ocupación del suelo, limitando y condicionando los nuevos fraccionamientos**, lo que si bien se aplica estrictamente en el departamento de Montevideo con la ordenanza que rige desde 1947, no tiene similar efecto en los del interior” (2004:208).

El objetivo genérico de la primera Ley de Centros Poblados fue regular los procesos de transformación del suelo, estableciendo ciertos parámetros de referencia (tamaño, usos, servicios). El artículo 2 dispone categorías según tamaño de los predios y usos del suelo: **Centros Poblados** propiamente dichos, conformados por zonas urbanas o suburbanas (predios menores a 1 há), donde predomina el *uso urbano*; **Centros Poblados de Huertos** (mayores a 1 há y menor a 5, salvo Mdeo. y Canelones), en los que el uso predominante es el *agrícola*; y por último, las **“Zonas Rurales”** (mayores o iguales a 3 há en Mdeo. y Canelones, y para el resto del territorio, mayores o iguales a 5 há), en las que predomina el *uso rural*. “Se establecerá igualmente (...) los límites de zonas pobladas existentes no reconocidas oficialmente, que de acuerdo a la presente ley deban considerarse como constituyendo de hecho centros poblados establecidos con tales caracteres con anterioridad a (...) esta misma ley (...) éstos, existentes de hecho, se considerarán **Centros Poblados Provisionales**” (ITU, 1981:7).

Enfatiza el estudio del ITU (1981) sobre la ley, “es importante entender que la ley no se refiere únicamente a predios de fraccionamientos o apertura de calles, etc. en zonas rurales aisladas y con la finalidad de formar un **Centro Poblado nuevo**, sino a todo pedido para realizar alguna de (las) operaciones que signifique subdivisión en predios rurales menores de 5 há, o apertura de vías de tránsito que forme manzanas o islotes menores a 20 há cada uno (que permiten suponer podrán subdividirse luego en predios menores generadores de núcleos poblados)” (1981:7).

Un asunto importante, que será modificado por la LOTDS, es el “estatus” de **Centro Poblado de Huertos**. A partir de ésta, y con la aprobación de los instrumentos de ordenamiento territorial del ámbito departamental, los predios comprendidos en dicha categoría de centro poblado, pasarán a ser, fundamentalmente, **suelo categoría rural** (artículo 31) o **suelo categoría suburbana** (artículo 32). Podemos agregar que la **interfaz urbano (suburbano) / rural**, ha sido uno de los asuntos que se han abordado de forma diferencial, conforme las competencias de los Gobiernos Departamentales (artículo 30), y no siempre resueltos de la mejor manera.

La Comisión que trabajó en la ley elevó un informe ante la Cámara de Representantes (1946). Sobre los artículos 4, 5 y 6, planteaba: “estos tres artículos responden a la necesidad imperiosa de regularizar la situación legal de los Centros Poblados que actualmente existen. La determinación de **zonas urbanas** y de **zonas suburbanas** en nuestras ciudades, desde el punto de vista urbanístico, no responde a diferencias fundamentales, **los límites entre unas y otras zonas son bastante arbitrarios** y se originan en la necesidad de diferenciar por su valor los predios urbanos a los efectos impositivos (...) Es claro que la zonificación científica es mucho más compleja y tiene que ser el resultado de un estudio técnico del que nuestras poblaciones carecen. Pero con carácter provisional a lo menos, y a los efectos de esta ley, es necesario conocer los límites oficiales de las zonas urbanas y suburbanas de nuestras poblaciones actuales y, sobre todo, los límites oficiales externos de ambas zonas tomadas en conjunto, es decir, los límites de la ciudad” (ITU, 1981:12).

²² Posiblemente, esta categoría incluyera a muchos de los denominados **“Pueblos de Ratas”** conformados como consecuencia del alambramiento de los campos y del Código Rural de 1879.

Aparece aquí, otra concepción de territorio, en **sentido fiscalista**; o sea, **el territorio** (sus porciones) **como objeto de recaudación impositiva**.

La ley establece otras disposiciones. Algunas se traducen en **requisitos mínimos** para **servicios públicos** (agua potable, energía eléctrica, saneamiento), que son complementadas por la ley de 1966. Se determina también la **superficie mínima (Unidad Vecinal)** del **Centro Poblado** (30 hás para zonas urbanas o suburbanas, y 100 hás para zona de huertos). *“No es posible establecer mínimos de población efectiva, pero sí un mínimo de capacidad de población a los centros poblados que se crean. De esta forma además, se procura que los propietarios de tierras no creen fraccionamientos con destino a centros poblados donde no haya probabilidades de población de cierta importancia”* (ITU, 1981:21). Ello se traducía en cálculos entre densidad de población y población escolar, en relación con la necesidad de equipamiento educativo (ITU, 1981:23).

El enfoque de las leyes de Centros Poblados deriva de la denominada **planificación racionalista**. Con la renovación del modelo anterior se buscaba una gestión planificada del territorio. Sin embargo, no se consideró la relevancia de los fraccionamientos desparejos en sus tamaños, adyacentes a las áreas suburbanas, como un área de interfase asociado a producciones de menor escala y a modos de vivir contemporáneos, que producen una mixtura entre producción y vivienda (Robayna & Venturini, 2013:6). Podemos agregar, que la ley se centró fundamentalmente en la dimensión **físico-espacial** del territorio, aunque incorporara también, los usos del suelo y los servicios urbanos. Como veremos, la LOTDS ampliará significativamente la materia ordenamiento territorial, e incluirá una diversidad (integral) de principios rectores del OT. En la exposición de motivos (2006) de la LOTDS, se planteaba: *“la legislación nacional específica existente se reduce a las Leyes de Centros Poblados, que este año están cumpliendo 60 años, y que tienen por objeto solamente la creación y expansión de las urbanizaciones. El resto del marco jurídico que regula la ocupación y uso del territorio, se ha venido dictando, en general con otros objetivos específicos, desde fines del siglo XIX, sin una visión sistemática e integral del territorio”* (MVOTMA, 2006).

Para finalizar este punto sobre la Ley de Centros Poblados, citaremos algunos comentarios respecto a las derivaciones (territoriales) que se dieron a partir de ella, y en convergencia con otros fenómenos. Según Musso (2004), *“parte de la población emigrante rural que se dirige a la capital se radica en las ciudades que la bordean o en nuevos fraccionamientos o poblados próximos. En ellos, una alta proporción de su población se traslada a trabajar a la capital. Se inicia así, el proceso de metropolización del área limítrofe de los departamentos de Canelones y San José (...) La migración campo-ciudad genera además en Montevideo y muchas ciudades del interior asentamientos precarios, generalmente en tierras fiscales de su periferia, e incluso en márgenes de ríos y arroyos en terrenos inundables. A su vez, con el incremento del turismo, las áreas costeras son objeto de creciente interés, tanto en las proximidades de Mdeo. como en otros sectores (...) Se forman cadenas casi continuas de fraccionamientos para balnearios (...)”* (Musso, 2004:208).

Viana (2001) analiza detalladamente las modificaciones que introduce la Ley nº 10.866, aprobada apenas ocho meses después de la Ley nº 10.723. Comenta entonces: **“la modificación implicó abrir una puerta inmensa a la violación de la norma. El texto sustitutivo estableció que “Cuando se trate de lugar de veraneo o de habitación no permanente, o cuando se trate de situaciones creadas con anterioridad a la presente Ley, en las zonas urbanas o suburbanas existentes, o cuando mediare interés nacional o municipal a favor de la existencia de un centro poblado determinado, la autoridad departamental podrá reducir prudencialmente, por mayoría absoluta de los componentes de la respectiva Junta, las exigencias (...) La exigencia de ejecución previa del saneamiento podrá ser suplida por la existencia de reglamentaciones municipales que impidan la edificación en los predios respectivos sin la previa ejecución de las obras de saneamiento requeridas”** (2001:17). Agrega Viana: **“el texto citado es ejemplar acerca de cómo desarticular la efectividad real de una Ley”²³**. Concluye: **“si se analiza el período se constata que se las respetó en contadísimos casos. Los fraccionamientos se aprobaron en todo el país sin la formación del Expediente Urbano y fundamentalmente sin que se construyeran las infraestructuras requeridas. En muchos casos, la actividad se limitó a acciones sobre el papel: se preparó un proyecto de fraccionamiento, se obtuvo aprobación e inscripción en Catastro Nacional y se procedió a la venta de los solares, sin ni siquiera haber demarcado y abierto calles, ni amojonado los solares. La dispersión de la titularidad de tierras, vendidas sobre proyectos y aún hoy rústicas, dificulta enormemente la recuperación de su unidad catastral: la realización de juicios de expropiación a cada uno de los propietarios implica un gran costo e insuperables dificultades administrativas”** (Viana, 2001:18).

Urruzola (2010:50) realiza una interesante crítica al respecto. **“Desde la promulgación y sistémica inobservancia de la Ley de Centros Poblados, con el importante aliciente de la Ley de Alquileres (1974) en los albores del neo-liberalismo y de la dictadura cívico-militar, la realidad de una expansión y gestión irracional y aparentemente irresistible de nuestros territorios urbanos ha sido la característica estructural en la construcción social de los mismos. La ciudad privada y la ciudad informal, caras opuestas de la misma moneda, fueron la consecuencia material lógica de semejante proceso. El territorio que se construyó por la vía de los hechos nos enfrenta hoy a una realidad que es producto de la acumulación de décadas de un hacer profundamente irracional”**.

²³ **“a) la mayor parte de las tierras que se estaban loteando en el momento en que se aprobó la Ley eran destinadas a balnearios costeros, o sea para habitación no permanente; b) las Juntas Departamentales se integran con la mitad más uno de sus miembros pertenecientes al partido político del Intendente. Todas las iniciativas que a ellas envíe el Poder Ejecutivo Departamental pueden ser aprobadas por los integrantes de su fuerza política. El texto anterior (Abril de 1946), en vez de requerir mayoría absoluta de componentes de la Junta, exigía dos tercios de votos conformes de los componentes de la Junta para aprobar las exoneraciones al cumplimiento de la Ley. c) El texto inicial requería la construcción de las infraestructuras de agua y saneamiento por los promotores del centro poblado. El habilitar la venta de solares previa a la construcción de las infraestructuras transfirió ese costo a la sociedad, ya que es impensable que los compradores de los terrenos puedan hacerse responsables de construirlas”** (Viana, 2001:17-18).

Vale destacar, que las dos leyes no fueron derogadas completamente, por lo que mantienen vigencia con modificaciones (artículo 83). Como complemento de nuestros objetivos, se indaga si las delimitaciones territoriales de los planes locales están influenciadas, operativamente, por las leyes de centros poblados.

2.1.5 Ordenamiento urbano departamental: 1946-1990.

Musso (2004) destaca algunos acontecimientos durante el período iniciado con la Paz de Aceguá (1904). “El creciente interés por la temática urbana lleva en **1918** a la creación en la **Facultad de Arquitectura**, de la **Cátedra de Trazados de Ciudades y Arquitectura Paisajística** que se dicta a partir de 1922 y en **1936** del **Instituto de Urbanismo** que sistematiza la investigación nacional sobre el tema, en **1952** reestructura sus cometidos tomando su nombre actual de **Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo** (...) Durante la primera posguerra, se forma en Europa el **movimiento moderno** (...) que asume una actitud crítica frente a la ciudad convencional de tejido urbano compacto, proponiendo un modelo nuevo y distinto, cuyo principal exponente es **Le Corbusier** mediante planes y libros (...) Se propone un nuevo paisaje urbano para sustituir la ciudad tradicional, también con alta densidad de población, pero con un espacio verde continuo donde se disponen los edificios convenientemente orientados para su asoleamiento y el sistema de circulaciones diferenciadas que conforman la ciudad. Se elabora así un conjunto de criterios para analizar la problemática urbana y proponer soluciones, como la **separación de las cuatro funciones (zoning) habitar, trabajar, recrearse y circular**, y la preocupación por la vivienda como componente básico, que son los dominantes durante varias décadas, impulsados por publicaciones como **La Carta de Atenas** resultante del 4º congreso del C.I.A.M., realizado en 1933, editada y comentada en 1941” (Musso, 2004:222). “Como en nuestro medio, el campo de las realizaciones en materia urbanística es muy limitado, la influencia tiene efecto más a nivel teórico o de aplicaciones parciales. Las nuevas concepciones inciden en el estudio de **planes reguladores** para el desarrollo de ciudades (**Montevideo** en 1930, y **Paysandú** más adelante), y el **Plan Director de Montevideo** (1956). Se agregan: **Fray Bentos, Melo y Mercedes** elaborados por el ITU” (2004:223). Por otra parte, Viana (2001) complementa el análisis de Muso (2004). “En **1930** se presentó un anteproyecto de **Plan Regulador para Montevideo**, realizado por un **equipo coordinado por el Arq. Mauricio Cravotto**, realizado en base a un **expediente urbano complejo**. Con esa experiencia **se introdujo** formalmente en el país la **práctica de la planificación**. Desde ese momento fue preconizada por los técnicos como actividad imprescindible para la gestión, enseñada como tal en la Academia, aunque no incorporada en absoluto como herramienta de la gestión real por los cuerpos políticos. En **1939** se crea en la Intendencia de Montevideo la **Dirección del Plan Regulador**, que formuló en **1941** un **anteproyecto de Plan Regulador** para Montevideo. Esa **instancia burocrática** se limitó a constatar los cambios de la ciudad, **sin mayor capacidad de prognosis** y sin que los planes elaborados o reformulados fueran aplicados por los electos. Resultó trascendente la generación y mantenimiento de **bancos de información** acerca de la ciudad de Montevideo” (2001:21).

Continúa Viana (2001), “en el resto del país, las **intendencias** carentes de la masa crítica de técnicos que les permitieran adoptar procedimientos planificados de gobierno, **imitaron** a la ciudad capital creando divisiones administrativas en cuyo nombre se incorporó la palabra “planificación” o “plan”. Es constatable que, salvo excepciones, ni siquiera pudieron mantener actualizada la información sistematizada acerca de los fenómenos urbanos o territoriales” (2001:21).

Se puede destacar, dentro de las experiencias en el interior, el caso del **Plan Regulador de la Ciudad de Paysandú**. Según Laviano (1970:58), “el plan surge en el año 1947 como iniciativa del Municipio (se refiere a la Intendencia de Paysandú). Fue contratado para su estudio el **Arq. Julio Vilamajó**. En 1947 se crea la **Dirección del Plan Regulador** y comienzan los trabajos pertinentes. A raíz de la muerte del Arq. Vilamajó, el trabajo es continuado por la oficina y **finaliza** en el año 1954, cuando son aprobadas por la Junta Departamental las últimas ordenanzas fundamentales”.

Comenta Viana (2001), “en 1956 se formuló un **Plan Director de Montevideo**, que **se actualizó** en 1976. Ambos documentos son más que planes, registros de las actuaciones no planificadas ni coordinadas de los sectores privado y público, **actuando aquel respondiendo a las demandas del mercado y éste procediendo a la constatación y regularización de los hechos consumados**. Esta actividad “planificadora” se complementó en Montevideo con una **intensa actividad legislativa** departamental (**alto número de Decretos y Resoluciones**) que normaron la actividad edificatoria y, en algunos casos, definieron las tipologías urbanas. El **ámbito físico** de esas normas de alcance departamental fue **el solar y en pocos casos la vía pública**. Desde la regulación de la edificabilidad del solar, se actuó sobre la materia urbana, pero **sin encarar** sistemáticamente los **desafíos e impactos** que esos cambios creaban en la ciudad, tanto **funcional** como **espacialmente**” (2001:21). Concluye Urruzola (2010:48), podría “**decirse que la (...) planificación tuvo (...) un desarrollo tan importante como la expansión espontánea y descontrolada de los territorios urbanos**”.

Musso (2004) analiza algunas iniciativas fuera de Montevideo. “Entre las realizaciones de este período se destacan en el país varias nuevas urbanizaciones de excelente nivel, las que corresponden a actividades turísticas e implantadas en lugares con características muy relevantes:

- En 1936 el trazado del área central del balneario **La Paloma**, con proyecto del **Arq. Gómez Gavazzo**.
- De 1946 a 1950 el **Arq. Bonet** (catalán) asume por encargo de la empresa promotora la urbanización de **Portezuelo** y **Punta Ballena**.
- En 1946 el proyecto fundacional de **Villa Serrana** del **Arq. Vilamajó**, magníficamente adaptada a las condiciones topográficas y cualidades paisajísticas del lugar, a lo que se añade la resolución arquitectónica de los edificios (el restorán **Ventorrillo de la Buena Vista** y la hostería **Mesón de las Cañas**) y de los principales servicios.
- En 1947, el **Arq. Cravotto** proyecta el balneario el **Reposo del Pinar**, con una interesante trama bastante libre (...) pero recién se concreta en 1956 luego de adquirido por otra empresa inmobiliaria a cargo de otro técnico”.

Pero la mayor cantidad de los trazados realizados en el período tanto para los nuevos balnearios que se fraccionan como para las ampliaciones de las ciudades existentes no tienen una relevancia similar” (Musso, 2004:223).

Finalmente, Viana (2001) analiza las transformaciones previo a la LOTDS, *“otra modalidad de extensión de la trama urbana fue la **subdivisión de padrones en las proximidades del borde de la ciudad real**, que dieron lugar a nuevos grupos de manzanas progresivamente incorporadas al tejido. En las mismas, se admitió con frecuencia la **conexión imperfecta de la tierra fraccionada a infraestructuras y servicios preexistentes**. En muchos casos, la construcción de las conexiones a la infraestructura preexistente quedó **en manos de pequeños promotores**, sin que sobre ellos se ejercieran los debidos controles de calidad sobre su proyecto o ejecución. Uno de los resultados de esas extensiones de redes es que **hay ciudades en que Obras Sanitarias del Estado factura hoy menos del 70% del agua tratada, y elevada, entre otras causas, por pérdidas en las redes**. Los tenedores de la tierra, a cualquier título han obtenido conexión a los servicios públicos de aducción de agua potable y de energía eléctrica, lo que sin duda consolida su posición” (2001:19).*

2.2 Corolario del Capítulo 2: enseñanzas de cuatro siglos de OT en Uruguay.

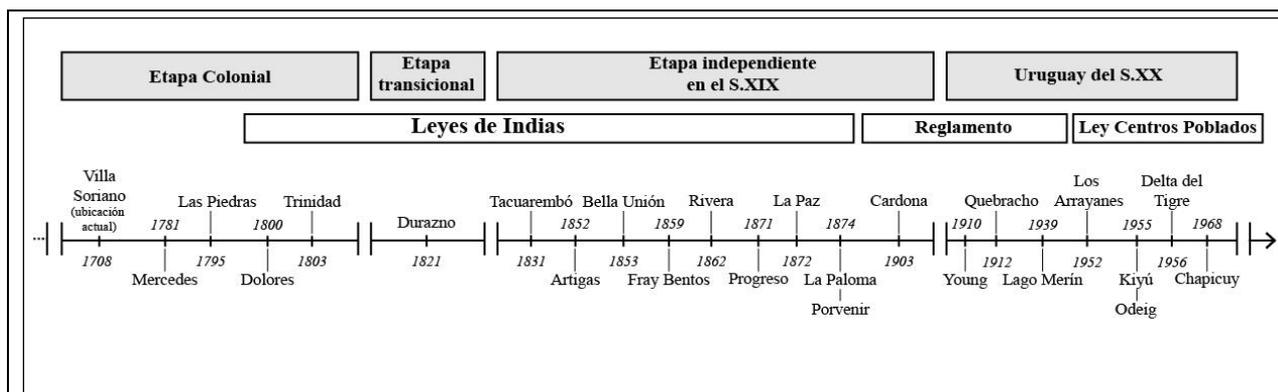
Antes de finalizar el Capítulo 2, interesa sintetizar lo medular de lo analizado, e incorporar otras reflexiones relevantes sobre la historicidad del territorio. De alguna manera, a partir de los autores consultados, la cronología propuesta, se fundamenta en función de las disputas por el control territorial y de los criterios urbano-territoriales aplicados en la fundación y expansión de los poblados. En definitiva, si bien, nos focalizamos, fundamentalmente en los antecedentes de ordenamiento territorial (propriadamente dichos) de la LOTDS, se podrían justificar otras periodizaciones. Así, por ejemplo, podemos citar al historiador uruguayo José Pedro Barrán, que en su libro titulado *“**Historia de la sensibilidad en el Uruguay**”*, fundamentó otra periodización distinta: *La Cultura Bárbara (1800-1860)* y *El Disciplinamiento (1860-1920)*.

Desde el punto de vista histórico-urbanístico, sería de interés un estudio sobre los “palimpsestos urbanos uruguayos”; o sea, un análisis de las huellas pasadas (y rugosidades) de cada marco normativo visibles en las ciudades.

A su vez, a partir de los enfoques sobre el territorio como espacio de luchas de poder y control, como los planteados por Haesbaert (2002), Rafesttin (1980), entre otros, proponemos **tres grandes ciclos territoriales en el Uruguay**: el pre-colonial, el que va desde 1516 hasta 1904, marcados por las disputas armadas entre diversos beligerantes; y el presente, desde 1905, en un contexto de relativa paz interna. Sin dudas, es una síntesis gruesa, ya que a la interna de los dos últimos ciclos, sería posible identificar varios sub ciclos (formales e informales), continuidades y discontinuidades. Sin perjuicio de lo anterior, es válido pensar que hasta 1904, la fundación de poblados haya estado marcada por la necesidad de control territorial; mientras que posteriormente, la urbanización haya cambiado de foco. Éste dejará de ser el territorio, para ser (la expansión de) las periferias urbanas. Las leyes de 1946 así lo confirman.

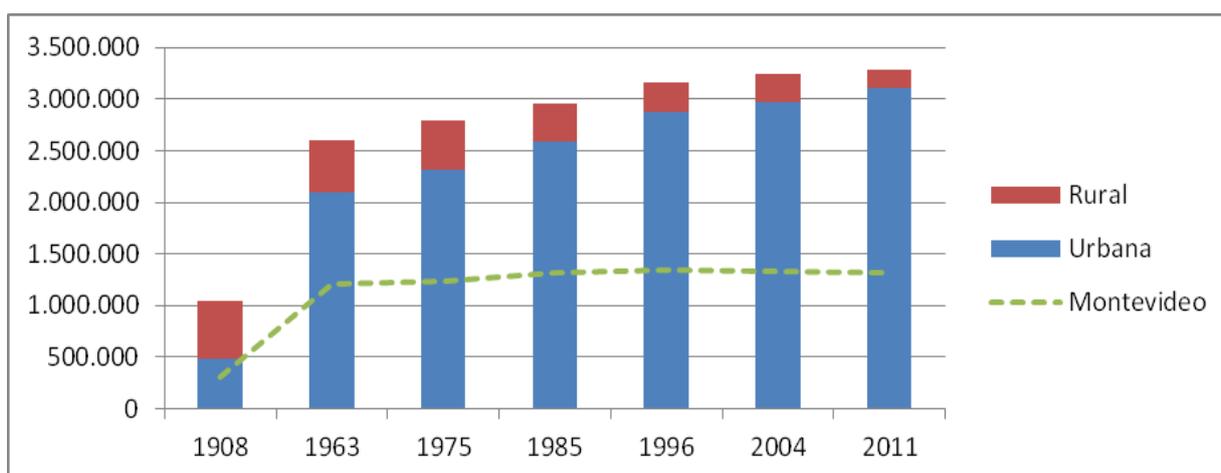
A partir de lo analizado en el Capítulo 2, se puede agregar, a título informativo, las fechas en las que fueron fundadas las localidades principales que son parte de nuestro universo de casos. En tal sentido, el Gráfico n° 5 se organiza cronológicamente, según período histórico y marco jurídico aplicable, sin perjuicio de lo advertido por Musso. Se incluyen aquellas con información disponible.

Gráfico n° 5: Fundación de ciudades que conforman nuestro universo de casos (Musso, 2004).



Uno podría preguntarse por qué hemos focalizado en el área urbana más que en la rural. Las razones son al menos dos. Por un lado, como analizáramos en el Capítulo 1, el ordenamiento territorial es continuador, en muchos aspectos, de la planificación urbana que abordaba fundamentalmente las ciudades. Por otro lado, tal como se observa en el Gráfico n° 6, la población urbana es mayoritaria desde hace varias décadas.

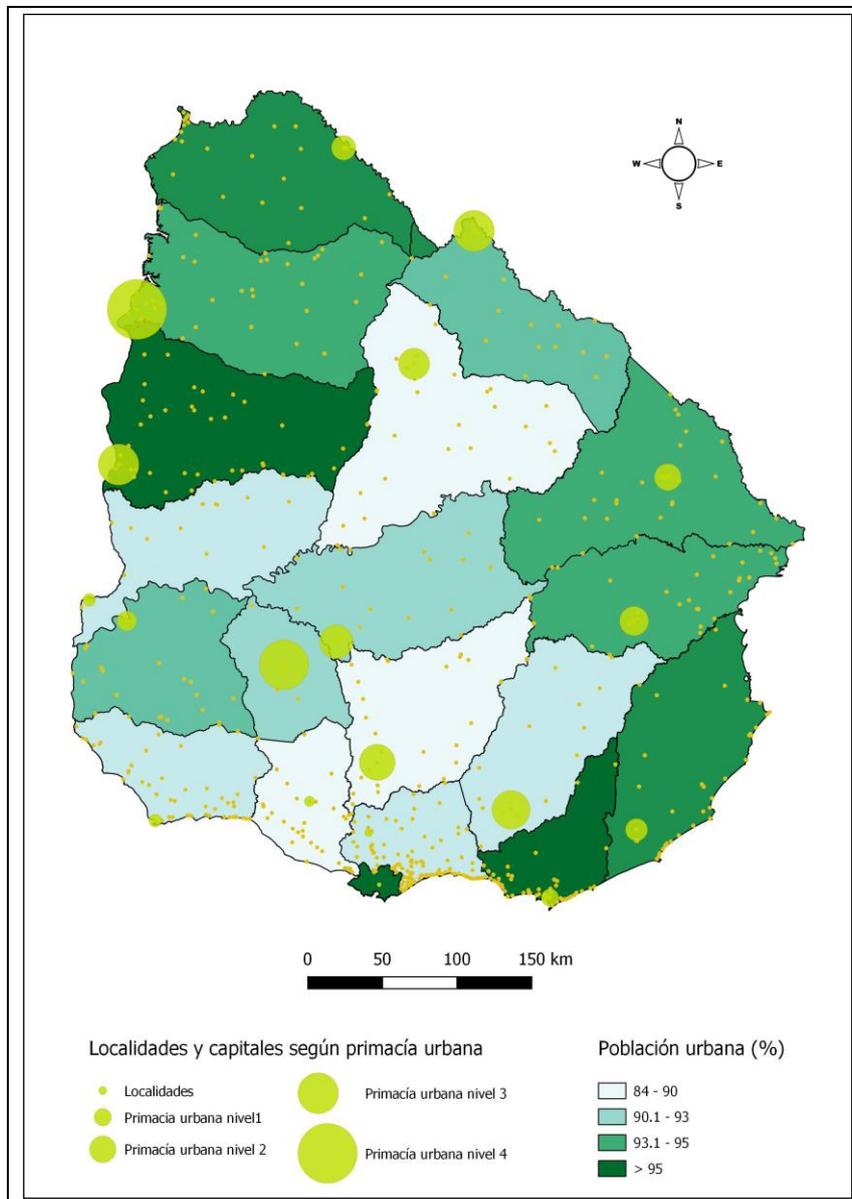
Gráfico n° 6: Evolución de la población urbana y rural de Uruguay.



Si hubiéramos graficado la población del área metropolitana de Mdeo. envés de la departamental, la curva, que en el Gráfico n° 6 marca cierto estancamiento (desde 1963), seguiría incrementándose.

Otro rasgo de la distribución espacial de la población en Uruguay, tal como lo ilustra el Mapa nº 1, es el **macrocefalismo**, tanto de Montevideo con respecto al resto del país, como de la mayoría de las capitales departamentales con respecto al resto del departamento. El departamento de Montevideo concentra el 40,1% de la población total de Uruguay, que asciende a un 48% aproximadamente, si le agregamos la población de su área metropolitana. Dos excepciones claras al macrocefalismo (“estructural”) son Colonia del Sacramento y Canelones, ambos vinculados a usos agropecuarios intensivos, mientras que Canelones, a su vez, influenciado por su rol como departamento metropolitano, determinando que sus ciudades más pobladas sean las metropolitanas (La Paz, Las Piedras, Progreso, Pando, Ciudad de la Costa, entre otras).

Mapa nº 1: Porcentaje de población urbana departamental y grado de concentración en la capital.



Otro indicador para evaluar el grado de concentración urbana, es el **índice de primacía urbana**. Destacan: **Salto** (104.011 habitantes) que está **37,7** veces más poblada que **Constitución** (2.762); y **Trinidad** (21.429) que es **23,3** mayor que **Ismael Cortinas** (918), y **Rivera** (**8,9** Tranqueras).

El **proceso de urbanización** también permitiría justificar otras periodizaciones alternativas. La formación espontánea de los “rancheríos rurales” (o pueblos de ratas) habilitaría, en cierto sentido, a fundamentar un antes y un después. Incluso, en relación a éstos, surgirá, a impulsos del Dr. Gallinal, el denominado MEVIR, creado por la Ley nº 13.640 del año 1967. Es probable, que los procesos de urbanización de hecho (informales) hayan seguido ritmos, no necesariamente, paralelos a los de la urbanización formal.

Finalmente, al igual que hicimos en el Capítulo 1, citaremos a un autor para cerrar este capítulo. En este caso, Urruzola (2010), hace una síntesis histórica (crítica) sobre las iniciativas de ordenamiento territorial y sus resultados.

“La esquizofrenia entre realidad y pensamiento territorial se convirtió en norma: se construyó por la vía de los hechos un territorio que se negaba en leyes, proyectos y convicciones que se erigían, lamentablemente, en intenciones y deseos meramente retóricos. En el entorno de los ’70 ya estaban sentadas las bases estructurales del desarrollo metropolitano de Montevideo, que se convertiría, poco más tarde, en uno de los capítulos sociales, económicos y territoriales más preocupantes de nuestro presente. El Montevideo metropolitano fue la conclusión provisoria y parcial de un proceso de conformación territorial que comenzó con la fundación de la propia ciudad y los sucesivos desarrollos de un territorio que siempre le fue subsidiario” (2010:48-49).

*“Los territorios urbanos nacionales están pautados por dos procesos a la vez paralelos y solidarios que fueron anticipados, aunque ignorados, de manera temprana: la **metropolización estructural de Montevideo** y su gran área de influencia y el **desarrollo de una sociedad dual** que reconfirma y a la vez se amolda a la consolidación de un territorio fragmentado y ocupado según la desigual distribución del ingreso”* (2010:50).

*“El centralismo ha sido la característica esencial de la construcción histórica de nuestro territorio. El proceso de integración de nuestra economía al mercado capitalista mundial, apoyado en el **binomio pradera/puerto**, fue decisivo para su consolidación. El **desarrollo macrocefálico de la ciudad capital**, sobre todo en la primera parte del siglo XX, lo profundizó considerablemente. La expansión metropolitana, en los últimos cincuenta años, materializó su desarrollo más reciente. **El centralismo que estructura al territorio nacional, pese a algunas excepciones, también es característico de los territorios departamentales”** (2010:51).*

*“Las diversas **localidades urbanas** de nuestro territorio pueden clasificarse en **tres categorías** claramente diferenciadas y afines al modelo territorial centralista: el **conglomerado metropolitano**, las **ciudades intermedias** y el decreciente universo de los **pequeños poblados dispersos**. Las ciudades más pobladas (...) se ubican sobre todo en la periferia del territorio nacional (...) **El ‘vacío’ interior (rural) es el contrapunto histórico de la localización perimetral de la población**. El monocultivo, en cualquiera de sus variantes, lo ha profundizado a límites insospechados”* (2010:51).

Capítulo 3: Ley nº 18.308 y sus antecedentes.

La aprobación de la **Ley nº 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible** (18 de Junio de 2008), la LOTDS como suele conocerse, ha significado sin dudas, un mojón sobre la materia en nuestro país. En tal sentido, es válido plantear que hay un antes y un después de la LOTDS. Con ella, dice Urruzola (2009), se amplía el marco jurídico relacionado a los cometidos con que fue creado el MVOTMA (en 1990), ya que éste, respondería a la voluntad del Estado de contar con políticas nacionales de ordenamiento territorial. Sin perjuicio de lo anterior, a partir de lo expuesto en el capítulo anterior, se advierte también, que la LOTDS no constituye la primera normativa que rige sobre las actuaciones en el territorio, aunque sí es innovadora en varios aspectos, y a su vez, modifica, amplía y complementa otras disposiciones normativas sobre la materia.

Los contenidos del Capítulo 3 son de dos tipos. Los primeros corresponden a antecedentes de ordenamiento territorial recientes en Uruguay, entre la creación del MVOTMA y la aprobación de la LOTDS. Los segundos remiten a la Ley nº 18.308 propiamente dicha. De alguna manera, con este capítulo, se complementa el análisis sobre el OT departamental (previo a la LOTDS), comentado en el último apartado del Capítulo 2 (El Uruguay del siglo XX). En definitiva, el Capítulo 3 se organiza en dos apartados principales. En el primero (3.1), denominado **antecedentes relevantes**, comentaremos brevemente sobre la creación del MVOTMA y la DINOT, y presentaremos información sobre el ordenamiento territorial departamental durante el período 1990-2008, disponible en el SIT-DINOT; es decir, lo que denominaremos normativa previa en nuestro análisis. El segundo apartado, llamado **apuntes sobre la LOTDS** (3.2), está enfocado fundamentalmente, al análisis de los principales aspectos (generales) que ésta introduce, con foco en lo referido al instrumento Plan Local. A su vez, se incluyen también, a título informativo, otras referencias complementarias, reglamentarias y modificativas de la LOTDS.

3.1 Antecedentes relevantes.

Si bien, es cierto lo comentado en la introducción de este capítulo, sobre un antes y después de la LOTDS, no lo es menos, que ésta no surge de un día para el otro, sino que, por el contrario, resulta de un intenso proceso previo, de sus *antecedentes inmediatos*, al decir de Martins (2009:73). Incluimos entre éstos, fundamentalmente (y sin perjuicio de otros), la creación del MVOTMA, los trabajos de DINOT, así como también, anteproyectos y proyectos de ley elaborados previamente. Se comenta lo sustantivo, de cara al análisis que estamos efectuando en nuestra Tesis.

3.1.1 Creación del MVOTMA (1990):

Con la aprobación de la **Ley nº 16.112**, del 30 de Mayo de 1990, se crea, en el ámbito del Poder Ejecutivo, una cartera con competencias sobre las materias indicadas en su título, el **Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente**.

El artículo 3 de la citada ley, establece las competencias del MVOTMA. En relación a la materia que es objeto de esta Tesis, se puede destacar, tal como lo hace Martins (2009:68):

1) *La formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes de vivienda y la instrumentación de la política nacional en la materia.*

2) *La reglamentación de las condiciones que deban reunir las áreas urbanas y suburbanas para el afincamiento de viviendas que se construyan de acuerdo a la Ley 13.728 (de 1968).*

3) *La regulación y control de las actividades de las entidades que actúan en materia de vivienda, procurando su coordinación y la promoción de las de interés social.*

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.*

7) *La formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes nacionales de protección del medio ambiente y la instrumentación de la política nacional en la materia.*

8) *La coordinación con los demás organismos públicos, nacionales o departamentales, en la ejecución de sus cometidos.*

En relación con la creación del MVOTMA, interesa destacar lo expresado por el Arq. Villamarzo (director de DINOT al momento de aprobación de la LOTDS) en la *Comisión de Vivienda y Ordenamiento Territorial* del Senado durante el proceso de discusión de la LOTDS (2006-2008), y citado por Martins (2009). “(...) **en cuanto a los antecedentes, efectivamente el más importante en esta materia es la creación del MVOTMA** (...) donde por primera vez en nuestro país la materia del ordenamiento territorial adquiere relevancia institucional. No es un tema menor que se haya creado un Ministerio que, ya desde su nombre, incluye la temática del ordenamiento territorial. **Esto no fue acompañado con un desarrollo posterior**; si bien desde los primeros momentos de vida del Ministerio hubo un trabajo para la redacción de la ley, varios borradores y anteproyectos a lo largo de los años, recién en el año 2000 llega al Parlamento un proyecto de ley (...)” (2009:75).

Como veremos en el apartado 3.2, la LOTDS asignará competencias específicas a la **DINOT** en la materia, que la Ley nº 16.112 no especificó²⁴. Sin perjuicio de ello, la DINOT desde su creación (**artículo 39** de la **Ley nº 16.134** del 24 de Setiembre de 1990), ha asesorado y contribuido al OT en varios escenarios.

²⁴ El Decreto 256/97 (derivado de los artículo 707 y siguientes de la Ley nº 16.736), establece la primera reestructura de la DINOT. Posteriormente, el Decreto 255/2103 establecerá la reestructura vigente.

En cuanto a la institucionalidad, se puede agregar también, que el **Decreto n° 310/994**, crea en la órbita del MVOTMA, la **Comisión Técnica Asesora de Ordenamiento Territorial (COTAOT)** que, según palabras de Villamarzo, citado por Martins (2009:76) *“recién comenzó a funcionar (porque no lo había hecho desde su creación) y a buen ritmo, en los dos últimos años de la Administración anterior”*. Se refería a 1998-2000.

Vale destacar también, que la DINOT previo a la LOTDS, asesoró a los gobiernos departamentales, en algunos casos vía convenios, en la elaboración de diversos instrumentos de ordenamiento y desarrollo territorial. Algunos de éstos, serán comentados en el Capítulo 4, sobre todo, aquellos en los que se definen **microrregiones** como **ámbitos de aplicación**.

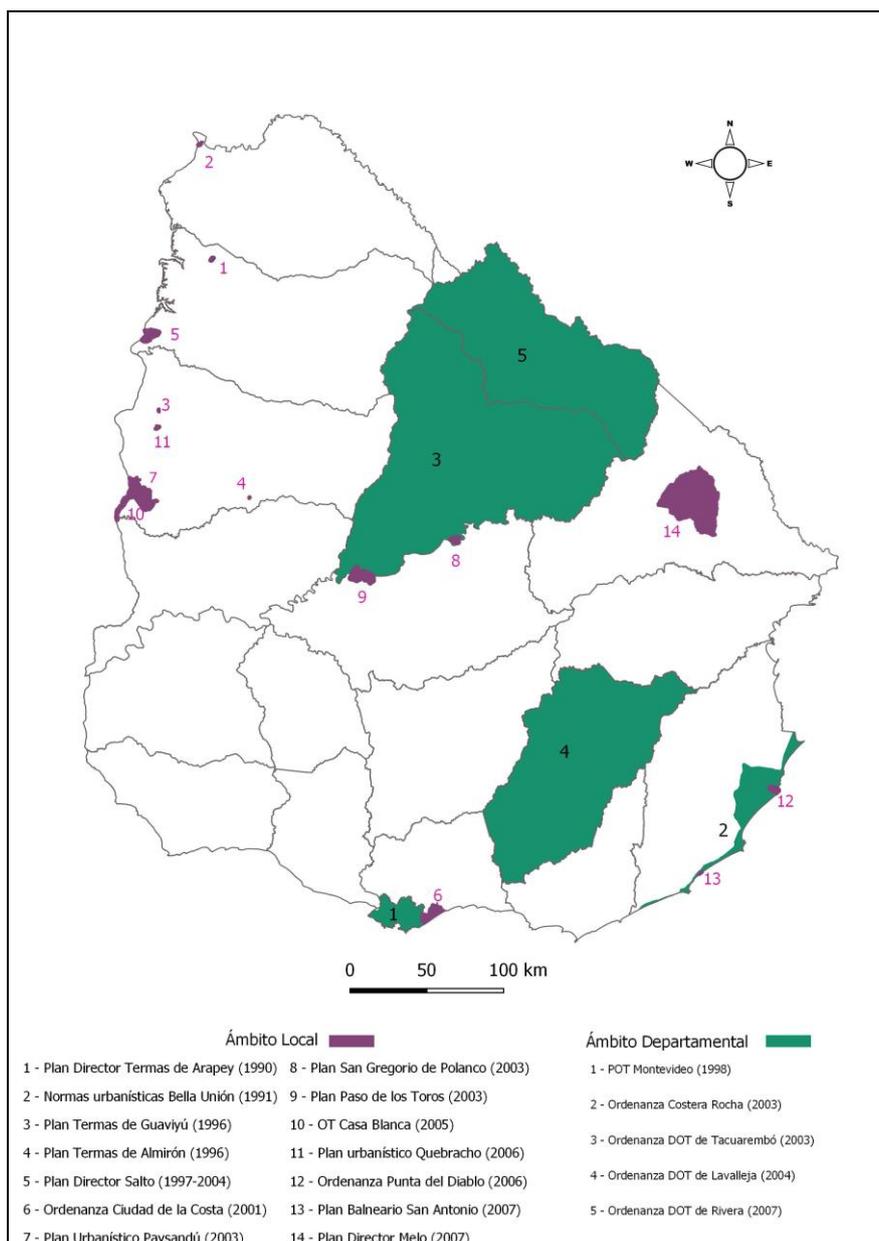
La arquitecta Viana (2001) comenta sobre la situación a diez años de creado el MVOTMA. *“Sólo la DINAVI tuvo peso político y presupuestal. Las otras dos direcciones se limitaron a tareas de control y minimización de impactos ambientales y a financiar **planes directores urbanos** en algunos departamentos, sin participar efectivamente en su elaboración. Esta tarea fue hecha **sin intervención técnica ni directivas ministeriales**, sin debate acerca de la materia y **sin elaboración de directrices nacionales**²⁵ que instrumentaran la necesaria coherencia de manejo territorial. La mayor parte de los gobiernos departamentales (...) carentes de cuerpos técnicos consolidados, no pudieron asumir la actuación como contrapartes efectivas de los expertos externos (...) **La debilidad política de la DINOT fue notoria desde su creación hasta la fecha** (...) En el período 1995-1999 se elaboraron **planes de desarrollo territorial y urbano** para algunas de las capitales (vía) subsidios ministeriales. Sus aproximaciones **teóricas y metodologías fueron diversas**. La falta de participación efectiva en la elaboración y aplicación de esos planes de los distintos actores y agentes institucionales y privados y la falta de compromiso político y cultura de gestión planificada en los gobiernos departamentales, invalidó los esfuerzos de sistematización de la información de base y planificadora realizados. Acabados los tiempos políticos los documentos fueron desechados y, a la fecha, se están comenzando nuevamente algunas tareas desde cero”* (2001:19-20).

3.1.2 Antecedentes departamentales inmediatos: 1990-2008.

Antes de finalizar el análisis sobre los antecedentes de la LOTDS, corresponde mencionar aquellas normativas departamentales previas; es decir, las aprobadas durante el período 1990-2008. Para ello, consultamos el SIT-DINOT como principal fuente de información. De éstas, sin dudas, el **Plan Montevideo** (1998), comúnmente conocido como el **POT**, constituye un hito sobre la práctica del ordenamiento territorial en nuestro país.

²⁵ Se puede destacar al respecto que en 1996, se elabora una propuesta de *“Directrices de Ordenamiento Territorial y Desarrollo del Uruguay (bases de discusión)”* por parte de la DINOT. El trabajo fue coordinado por el Arq. Bervejillo.

Mapa n° 2: Normativa departamental previa a la LOTDS (1990-2008).



Los antecedentes ilustrados en el Mapa n° 2, se complementan con otras propuestas técnicas no aprobadas por las juntas, pero que constituyen referencias sobre la materia en los departamentos. A partir de la información del SIT-DINOT se elaboró dicho mapa, según un criterio escalár. Se identifica normativa previa *departamental* y *local*. De los primeros, el único que no tiene un alcance en todo el territorio departamental es la denominada “**Ordenanza Costera**” de Rocha (2003), el resto sí, tiene su ámbito de aplicación en todo el departamento. Incluso, como veremos en el apartado 3.2, en lo que no contradiga a la LOTDS (o sea “sustituida” por un instrumento LOTDS), la normativa previa mantiene su vigencia, como por ejemplo, en **Rivera** y **Lavalleja**, que aún no cuentan con directrices departamentales aprobadas. En el caso de Rivera, salvo para el ámbito en el que rige el “**Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la microrregión de Rivera**” aprobado en 2010, para el resto del departamento, rige la “**Ordenanza de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Departamento de Rivera**” del año 2007.

Por otra parte, complementariamente a la información representada en el Mapa nº 2, existen otras situaciones que no aparecen en éste, como la de aquellos instrumentos del ámbito local elaborados previamente a la LOTDS, pero que no fueron aprobados por su Junta Departamental. Algunos ejemplos de éstos son los casos de: Fray Bentos, Young, Río Branco, Rivera, entre otros. A su vez, otros ejemplos, son las propuestas de **“Directrices Regionales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial del Área Suroeste”** (Colonia, San José y Soriano) y los **“Planes Estratégicos de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de la Región Centro”** (Durazno, Florida, Paso de los Toros, San Gregorio de Polanco y Trinidad) elaborados por DINOT en convenio con las intendencias y con la Cooperación Técnica Francesa.

Sin dudas, el POT (1998) constituye un antecedente clave en la materia. Fue la primera normativa departamental en considerar la **totalidad del departamento** (urbano y rural). Para Musso (2004:278) *“el plan define una nueva zonificación y los criterios para encarar el desarrollo de (...) la estructura vial, la reorganización del transporte colectivo, la localización industrial (...) y plantea con especial atención las modalidades de gestión descentralizada, con intervención de las comisiones especiales permanentes de ciertos barrios. Mantiene los criterios de limitar la extensión del área urbanizada, cuyo posible crecimiento se limita a las declaradas potencialmente urbanizables. Incluye (...) medidas para preservar las áreas rurales productivas, recuperar las condiciones ambientales degradadas de (...) los arroyos Miguelete y Pantanoso, y mantener las excelentes cualidades de la costa oeste y de la margen del Río Santa Lucía”*. La noción de **áreas potencialmente urbanizables**, proveniente del modelo español, será retomada en la LOTDS (artículo 34) con la designación de **atributo potencialmente transformable**.

En el Congreso de la ANPG de 2012, exponíamos con la Arq. Venturini que *“el POT adoptó un enfoque metodológico propio e innovador, ya que intenta adecuarse a una **“situación intermedia, integrando el ordenamiento urbanístico y territorial del departamento”** (en negrita cita del POT). Planifica su territorio intentando ordenar dinámicamente el espacio, a través de la definición de líneas estratégicas, reconociendo estructuras y sistemas territoriales (...) Se trata de un plan cuya idea de planificación es la programación temporal (...) Si bien el plan, en su intento por abordar la realidad y sus proyecciones, se plantea una serie de escenarios que describen los sucesos, conflictos y potencialidades de aquella realidad, hoy día se pueden constatar fenómenos contrarios a las situaciones previstas. Tal es el caso de la revitalización del área central y las áreas intermedias. Su desarrollo no siguió la proyección planteada”* (Robayna & Venturini, 2013:7).

Viana (2001) realiza un análisis crítico del Plan Montevideo identificando fortalezas y debilidades. *“El Plan establece la **función social de la propiedad urbana** y el **principio de equidad** (...) De igual forma establece que deberá **“propiciar la vigencia del principio de solidaridad en el reparto de los beneficios y las cargas derivados del planeamiento y de la acción urbanística de la comunidad”**. Por otra parte, cuestiona que el POT tenga un abordaje exclusivamente departamental. **“El Plan Montevideo rige sólo en el Departamento de Montevideo** y prescinde de toda la corona metropolitana, que ni siquiera figura en su cartografía. Si bien esta condición no lo invalida, relativiza muchas de sus conclusiones ya que (...) la ciudad tiene un*

funcionamiento metropolitano (...)". Otra crítica relevante refiere al abordaje de la ciudad informal. *"La zonificación no identifica los **asentamientos** como áreas homogéneas con discontinuidad espacial (...) merecedoras de disposiciones especiales uniformes (...)* O sea, **la ciudad oficial se ve a sí misma como un desarrollo de la ciudad histórica, constituido en los marcos de la legalidad. Si bien en el POT aparece una carta** (se refiere a un plano o mapa) **con la implantación de los asentamientos que están en el Departamento, la visión de la ciudad de los pobres aparece totalmente desfigurada por cuanto se le amputan las partes que se implantan fuera de él. Niega** (por ausencia) **las partes ilegales que se han instalado en su borde, o las partes de la ciudad que la propia normativa expulsó del territorio departamental hacia una periferia más lejana, hacia territorio de departamentos linderos"** (2001:24). De alguna manera, este asunto señalado por Viana guarda relación con la reflexión que planteáramos en el corolario del Capítulo 1 (página 42). Finalmente, concluye: **"el Plan Montevideo constituye un instrumento de avanzada en el panorama de la regulación urbana en el país, por su visión moderna y su propuesta prospectiva, que da una medida de la complejidad necesaria del ordenamiento territorial, frente a la acumulación de Leyes y Decretos no coordinados con los que se regía la ciudad antes y las propuestas y normas recientemente aprobadas a nivel nacional"** (Viana, 2001:25).

3.2 Apuntes sobre la LOTDS.

La **Ley nº 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible**, finalmente aprobada el 18 de Junio de 2008, y promulgada el 30 de Junio de ese mismo año, constituye el resultado posible de un largo proceso de discusión al respecto. Incluso, como ocurriera con la Ley de Centros Poblados, unos meses más tarde, será modificada por la **Ley nº 18.367**²⁶ del 10 de Octubre de 2008. Comentaremos brevemente su proceso de elaboración ("génesis"). Posteriormente, analizaremos (una mirada sobre) lo sustantivo de la ley, enfocándonos en el instrumento Plan Local.

Existen defensores y críticos de la LOTDS, y se han efectuado interpretaciones distintas sobre sus contenidos y alcances. Incluso, Gorosito & Ligrone (2009:173) analizan las reacciones desde diversas profesiones sobre que la ley integrara ordenamiento territorial y desarrollo sostenible.

A su vez, como todo accionar humano, la LOTDS es perfectible. Las modificaciones que ha experimentado desde su aprobación, así lo confirman. En definitiva, la ley cuenta con fortalezas y debilidades, y representa una verdadera oportunidad de conducir el devenir del territorio, efectivizado a través, principalmente, de los instrumentos departamentales de OT.

²⁶ Interesante reflexión crítica plantea Urruzola (2010:53) *"poco más de tres meses necesitó el "progresismo" nacional para introducirle modificaciones (¿naturales, tradicionales o simplemente repudiables?) fundamentales a la LOTDS: por un lado la autorización para **promover la ciudad privada** con el amparo de la ley de propiedad horizontal y por el otro la autorización para hacer **lotes urbanos más pequeños** que los que la ley prevé en casos de "programas públicos de vivienda de interés social". Sintéticamente: **ciudad para ricos y ciudad para pobres, ahora sí amparadas por la ley**".*

3.2.1 Génesis de la LOTDS:

Como comentáramos, la LOTDS resulta de un proceso de varios años de trabajo. Al decir de Villarmazo (página 90), desde la creación del MOVTTMA se pueden rastrear sus antecedentes. Éstos incluyen el anteproyecto elaborado por Leis (1994), y el proyecto de ley que, con el mismo nombre **“Ordenamiento y Desarrollo Territorial”**, fuera presentado por el Poder Ejecutivo ante el Parlamento en Mayo de 2000, finalmente archivado en 2005, como analizan Gorosito & Ligrone (2009:6). Para estos autores, *“el proceso de gestación de la norma vigente fue bien resumido, por las autoridades ministeriales de la época, en sus comparecencias a la Sesión de la **Comisión de Vivienda y Ordenamiento Territorial** del Senado de fecha **27 de Setiembre de 2006**, en que se dio comienzo al tratamiento parlamentario del recién ingresado **Proyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible**”*. Gorosito & Ligrone (2009:5) consideran relevante el asunto del nombre. *“La denominación de esta norma plantea, desde su sola enunciación, interesantes cuestiones que pueden y deben ser abordadas tanto desde una **visión histórico-legislativa** como **dogmática**”*.

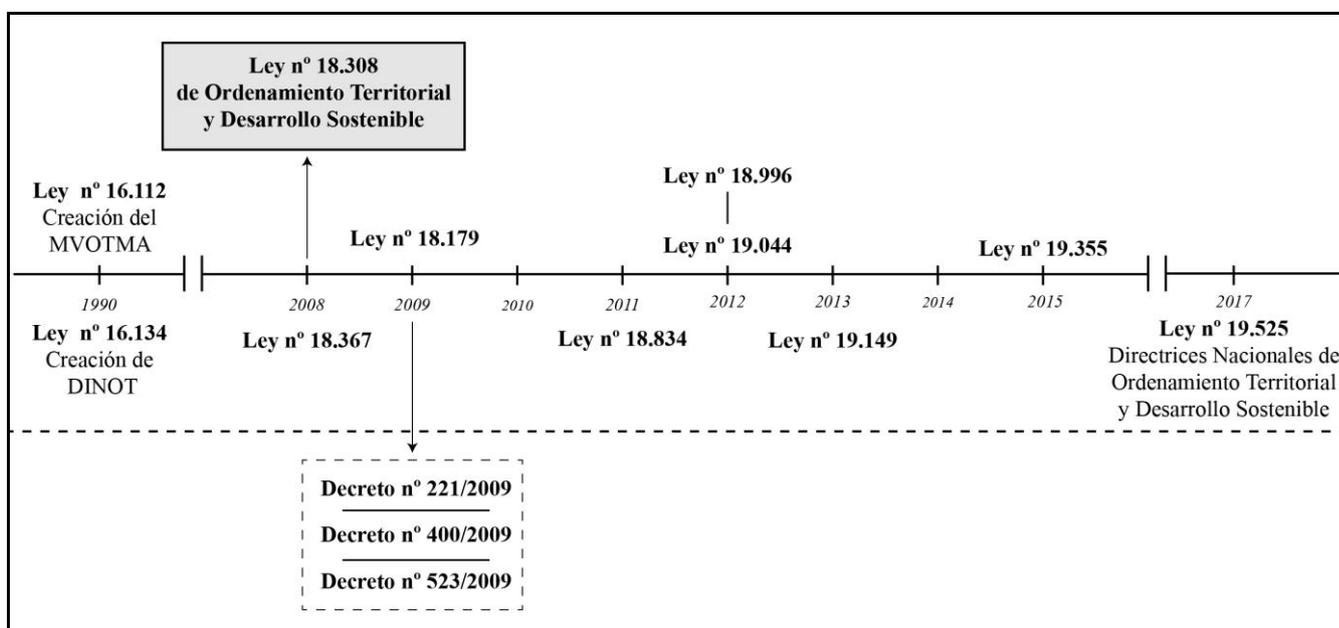
Finalmente, el *Proyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible*, será aprobado con el nombre actual (LOTDS). Para Gorosito & Ligrone (2009:12), *“con esa denominación, la ley **parece cubrir un espectro más amplio de materia política que el originariamente propuesto** como derivación de la necesidad de desarrollar la materia contenida en la designación del Ministerio respectivo, y de las tareas o cometidos por el numeral 6 del artículo 3 de la Ley 16.112. Obsérvese que la expresión “desarrollo sostenible”, está ausente de dicha disposición. Si bien ese numeral refiere al desarrollo, lo hace aludiendo a “(...) los planes nacionales de desarrollo urbano y territorial” (2009:13).*

Gorosito & Ligrone (2009) plantean un interesante análisis relativo al cambio de nombre y la materia de la ley. *“Por un lado, cambió la denominación originaria que era la de **“ordenamiento y desarrollo territorial sostenible”** por la de **“ordenamiento territorial y desarrollo sostenible”**, con lo cual el concepto de desarrollo sostenible aparece cumpliendo un rol de calificación o cualificación central de aquel desarrollo (urbano) y territorial, mentado en la Ley 16.112, también en consonancia con la Ley 17.283, particularizando la aplicación del deber fundamental del Estado de propiciar un **“modelo de desarrollo ambientalmente sostenible”**, consagrado en su artículo 4. Pero ello no queda reducido al título. El artículo 1 de la ley, bajo el nomen iuris de “objeto”, también cambió, en el mismo sentido y donde el proyecto del Poder Ejecutivo decía: “La presente ley establece el marco regulador general para el ordenamiento y desarrollo territorial sostenible (...)”, ahora, el texto vigente dice: “La presente ley establece el marco regulador general para el ordenamiento territorial y desarrollo sostenible”. Evidentemente, la ley no sustantiviza la materia desarrollo sostenible, porque ello sería extremadamente reduccionista, ya que el ámbito del desarrollo sostenible abarca un espectro mucho mayor de irradiación que el de la legislación considerada, sino que **enfatisa el rol estratégico del ordenamiento territorial en la construcción del modelo de desarrollo sostenible**” (Gorosito & Ligrone, 2009:13).*

3.2.2 Innovaciones incorporadas en la LOTDS:

Según Gorosito (2009:12), la LOTDS ha contribuido a crear un “**sistema de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible abierto y flexible**”. Un aspecto sustantivo de éste, es la definición de diversos tipos de instrumentos de ordenamiento territorial, siendo éstos “*complementarios y no excluyentes de otros planes (...)*”. A nuestro entender, la noción de sistema de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible considerada por Gorosito (2009), puede ser ampliada también, tal como se presenta en el Gráfico nº 7. La consolidación del denominado sistema no remite, exclusivamente, a lo dispuesto en la LOTDS, sino que supone también, lo reglamentado en sus respectivos decretos, así como en modificaciones posteriores. Incluso, habría que incluir la **Ley nº 19.525**, referida a las “**Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible**”. Agregamos la Ley nº 16.466 y sus decretos reglamentarios, en función de que el artículo 27 de la LOTDS remite a ella.

Gráfico nº 7: Sistema de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible.



En primer término, nos parece importante destacar la incorporación de la noción de **territorio** que, a pesar de no ser definido expresamente en la LOTDS, emerge como categoría que transversaliza distintas dimensiones, y que amplía (potencialmente) el perfil urbanístico de la planificación territorial previa. La conducción del accionar en el territorio a través de **instrumentos de ordenamiento territorial** (incluyendo la *categorización de suelo* tal como dispone el artículo 30) que cuentan con un determinado procedimiento para su elaboración (Capítulo V de la LOTDS, artículos 23 al 29), ofrece garantías al proceso.

A su vez, se establecen otros requisitos formales. Uno de ellos, es la incorporación explícita de la **dimensión ambiental** como uno de los principios rectores del ordenamiento territorial (artículo 5), y la obligatoriedad para los instrumentos de ordenamiento territorial de contar con la aprobación de la **Evaluación Ambiental Estratégica** por parte del MVOTMA según lo establecido en el artículo 47 de la LOTDS y en el Decreto nº 221/2009.

La integración de la dimensión ambiental y el ordenamiento territorial se fortalece también, a partir de lo dispuesto en el artículo 27 (LOTDS). En éste, se plantean dos situaciones: literal b) *“no podrán otorgarse autorizaciones contrarias a las disposiciones de los instrumentos. Esta determinación alcanza al proceso de Autorización Ambiental Previa que se tramitará sólo para proyectos encuadrados en el instrumento de ordenamiento territorial aplicable (...)”*; e inciso final, *“el MVOTMA expedirá un dictamen técnico de Viabilidad Territorial en caso de no existir instrumentos de ordenamiento y desarrollo territorial vigentes y aplicables para la zona de implantación de un emprendimiento para el que corresponda la autorización ambiental previa de acuerdo con la Ley n° 16.466 de 19 de Enero de 1994 y su reglamentación”*. En relación a esta última, se puede mencionar que el decreto reglamentario vigente es el n° 349/005 que sustituyó, entre otros, al Decreto n° 435/994.

Otro de los requisitos, está vinculado con la **participación social**, tal como lo establece el literal d) del artículo 5 de la LOTDS: *“la promoción de la participación ciudadana en los procesos de elaboración, implementación, seguimiento, evaluación y revisión de los instrumentos de ordenamiento territorial”*. Más allá de la declaratoria como principio del ordenamiento territorial, la participación ciudadana se instrumenta con la obligatoriedad de realizar determinadas instancias, dependiendo del tipo de instrumento (ver punto 3.3). La propia noción de sistema comentada, supone una fuerte apuesta a la articulación en distintos niveles escalares, habilitando así, a tener una mirada diferente sobre la planificación y gestión del territorio (nacional, regional, departamental y local) de forma integrada. Vale recordar aquí a la arquitecta y magíster (por la MOTDU) Mabel Olivera que nos hablaba de la **transescalaridad del territorio**.

El artículo 3 de la LOTDS, establece su concepto y finalidad. *“A los efectos de la presente ley, el **ordenamiento territorial** es el **conjunto de acciones transversales del Estado** que tienen por finalidad mantener y mejorar la **calidad de vida de la población, la integración social en el territorio** y el **uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales**. El ordenamiento territorial es una **función pública** que se ejerce a través de un sistema integrado de directrices, programas, planes y actuaciones de las instituciones del Estado con competencia a fin de organizar el uso del territorio”*.

3.2.3 Implicancias del “nuevo régimen”: artículos 2, 8 y 84.

El **artículo 2** establece de **interés general** el ordenamiento territorial, y declara de **orden público** los instrumentos de ordenamiento territorial. Por otra parte, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 84 de la LOTDS: *“las disposiciones de la presente ley **se aplicarán a partir de su publicación**, aun cuando no estén aprobados los respectivos instrumentos de ordenamiento territorial (...)”*; debe tenerse en cuenta también, lo establecido en el inciso final del artículo 8: *“los instrumentos de planificación territorial referidos **son complementarios y no excluyentes de otros planes y demás instrumentos** destinados a la regulación de actividades con incidencia en el territorio dispuestos en la legislación específica correspondiente, **excepto los que la presente ley anula, modifica o sustituye**”*.

Lo establecido en el artículo 8 significa que, en la medida en que no se anule, se modifique o se sustituya por la LOTDS u otro instrumento de ordenamiento territorial departamental, la normativa previa mantenía su vigencia a Junio de 2008, y hasta tanto no fuese revisada por un instrumento (LOTDS). Esto ha conllevado diversas situaciones, incluyendo algunos casos en donde (contenidos de) las ordenanzas departamentales mantienen su vigencia actual, como comentáramos para Rivera y Lavalleja.

3.2.4 Rol de la DINOT: más allá de los artículos 81 y 82.

Con la aprobación de la LOTDS, la DINOT asume un mayor rol protagónico en materia de ordenamiento territorial, ya que ésta, así lo establece. Sin perjuicio de ello, las labores de la DINOT venían desarrollándose con anterioridad a la LOTDS, desde su creación en el ámbito del MVOTMA como dirección nacional. Como fuera comentado, varios de los instrumentos de ordenamiento territorial aprobados conforme (y con posterioridad a) la LOTDS, venían siendo trabajados en conjunto entre los equipos técnicos de las intendencias y de la DINOT desde antes de la aprobación de la propia ley. Dependiendo de cada situación (departamento o instrumento), el trabajo previo habrá requerido mayores o menores ajustes para dar cumplimiento a lo establecido en la LOTDS. Según tenemos entendido, uno de los ajustes necesarios, en los casos en que correspondió (por ejemplo, para los planes locales de Soriano), fue el cambio de la categoría periurbano utilizado en normativas previas por alguna de las tres categorías de suelo establecidas por la LOTDS (artículos 30 al 34). En tal sentido, aquellas áreas (territoriales) consideradas periurbanas previo a la LOTDS, son categorizadas como suelo suburbano o rural fundamentalmente.

El rol que ha venido cumpliendo la DINOT a partir de la aprobación de la LOTDS y sus decretos reglamentarios, podría agruparse en dos principalmente. Cooperación y apoyo en la elaboración de instrumentos de ordenamiento territorial; y supervisión del cumplimiento de lo establecido en la LOTDS y los instrumentos de ordenamiento territorial fundamentalmente (artículo 27).

3.2.4.1 Cooperación y fortalecimiento: artículos 81, 82 y otros.

Los artículos 81 y 82 establecen las funciones principales en materia de apoyo al ordenamiento territorial en el país. En el **artículo 81** se detallan las tareas vinculadas con la *“cooperación y apoyo del Gobierno Nacional. Fomento de la planificación departamental*. En tal sentido, se puede destacar, en función de lo dispuesto en el artículo 81, que la mayoría de los planes locales que conforman nuestro universo de casos, fueron elaborados por intermedio de convenios firmados entre el ministerio y las intendencias departamentales. En el **Artículo 82** se dispone el *“fortalecimiento institucional para el Ordenamiento Territorial”*.

A su vez, podrían agregarse también, aquellas funciones establecidas en los artículos 78 y 79, vinculadas con el ***Inventario Nacional de Ordenamiento Territorial*** y el ***Sistema Nacional de Información Territorial*** respectivamente. Por último, destacar lo relacionado con la *coordinación interinstitucional para el ordenamiento territorial*, a través del ***Comité Nacional de Ordenamiento Territorial*** (artículos 75 y 76) y la ***Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial*** (artículo 73) fundamentalmente.

3.2.4.2 Supervisión: artículos 25 y 27 fundamentalmente.

Si bien, a diferencia de la *Evaluación Ambiental Estratégica* que es de carácter vinculante para los instrumentos de ordenamiento territorial, el *Informe de Correspondencia*, que no es vinculante, supone una cierta “revisión” de los contenidos del instrumento en elaboración respecto al marco normativo vigente. En tal sentido, el inciso final del **artículo 25** establece: “*Previo a la aprobación definitiva, se deberá solicitar al MVOTMA el informe sobre la correspondencia del instrumento con los demás vigentes y realizar el procedimiento ambiental que corresponda, el que dispondrá del plazo de treinta días hábiles desde la recepción para expedirse, vencido el cual sin pronunciamiento, se entenderá como emitido en sentido favorable*”. A su vez, el artículo 15 del Decreto nº 221/2009, establece el procedimiento específico para su solicitud. De este modo, “*la solicitud del informe de correspondencia del instrumento deberá presentarse a través de la mesa de entrada de la DINOT, acompañando copia de la última versión del proyecto de instrumento*”.

Finalmente, como mencionáramos anteriormente (punto 3.2.2), la DINOT interviene en la etapa de clasificación de proyectos en el marco de la solicitud de Autorización Ambiental Previa, conforme lo establece el artículo 27 de la LOTDS y el artículo 13 del Decreto nº 221/2009.

3.2.5 Plan Local de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible:

Lo que hemos llamado (y seguiremos llamando) como Plan Local de forma genérica, en sentido estricto, refiere al instrumento ***Plan Local de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible*** conforme lo establecido en el artículo 17 de la LOTDS; es decir, nosotros por comodidad, hemos utilizado su apócope. Los planes locales constituyen uno de los instrumentos de ordenamiento territorial del ámbito departamental, tal como se establece en el Capítulo III de la LOTDS (artículos 14 a 18), junto con la Ordenanza Departamental, las Directrices Departamentales, y los Planes Interdepartamentales. A su vez, también en el ámbito departamental, se definen los denominados instrumentos especiales (artículo 19) que cumplen la función complementaria y derivada de los anteriores instrumentos.

Mientras que algunos instrumentos de ordenamiento territorial, como las mencionadas directrices departamentales, cuentan con su ámbito de aplicación definido expresamente (a priori), en este caso, todo el departamento; otros instrumentos, como los planes locales (entre otros), requieren de la delimitación precisa de su ámbito territorial, ya que será en éste, donde regirán sus disposiciones.

3.2.5.1 Definición de los Planes Locales: artículo 17.

*“Los Planes Locales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible son los instrumentos para el ordenamiento de **ámbitos geográficos locales** dentro de un departamento.*

Se realizarán a iniciativa del Gobierno Departamental con la participación de las autoridades locales, las que definirán en cada caso su contenido, salvo cuando los contenidos del Plan Local estén indicados en un instrumento de ordenamiento territorial del ámbito departamental. Su tramitación y aprobación se hará en los términos establecidos en la presente ley.

*Es de competencia exclusiva de los Gobiernos Departamentales la elaboración y aprobación de los presentes instrumentos, así como la **definición del ámbito de cada Plan Local***".

3.2.5.2 Elaboración de los Planes Locales: artículo 24 y 25.

En consonancia con el principio rector (artículo 5, literal d) de "*promoción de la participación ciudadana*", se establece para los planes locales, al igual que para el resto de los instrumentos de ordenamiento territorial del ámbito departamental, la obligatoriedad de realizar (al menos) una "**Puesta de Manifiesto del avance por un período no menor a los treinta días a efectos de la consulta y recepción de las observaciones, la que serán ampliamente difundida**" (artículo 24).

En algunos casos, cuando el proceso de elaboración del instrumento se extiende en el tiempo, y ello conlleva modificaciones de relativa importancia en los contenidos y definiciones del instrumento, algunas intendencias han optado por la realización de una segunda puesta de manifiesto. En cualquier caso, ésta será una decisión opcional, aunque, a nuestro entender, haría a la responsabilidad y compromiso que asumen los gobiernos departamentales al elaborar un instrumento, y a su vez, le otorga una relativa transparencia al proceso también.

El artículo 25 establece: "*Los instrumentos se someterán a la consideración del órgano competente para adoptar su aprobación previa, a efectos de abrir el período de **audiencia pública** y solicitud de informes. La audiencia pública será obligatoria para los Planes Locales y para todos los instrumentos Especiales, siendo su realización facultativa para los restantes instrumentos*".

Más allá del carácter obligatorio de las instancias de participación social que establece la LOTDS en la elaboración de instrumentos de ordenamiento territorial, vale aclarar, que las consideraciones que surjan en dichas instancias, no tienen carácter vinculante, por lo que, en definitiva, dependerá de la voluntad técnico-política de los responsables de la elaboración y aprobación, su aceptación o no. En caso de esta última, ha sido buena práctica, comunicar los motivos que argumentan no tener en cuenta aportes surgidos de los actores que hayan participado de las instancias realizadas.

3.2.6 Reglamentaciones y modificaciones de la LOTDS.

Tal como se ilustró en el Gráfico nº 7, la LOTDS cuenta con tres decretos reglamentarios, y varias modificaciones en sus contenidos. A su vez, la Ley nº 18.308 modifica contenidos de otras leyes.

En cuanto a la reglamentación de la LOTDS, se puede comentar que el **Decreto nº 221/2009** establece el procedimiento ambiental en la elaboración de instrumentos de ordenamiento territorial. A los efectos de nuestra investigación, destacamos lo dispuesto en el inciso final del artículo 2, *“la comunicación (de inicio) deberá indicar por lo menos, el tipo y objetivo del instrumento de ordenamiento territorial que se pretende elaborar, una descripción preliminar del área comprendida y sus aspectos ambientales más relevantes, así como una identificación preliminar de los grupos y sectores involucrados, para ser tenidos en cuenta en las instancias de participación o consulta”*. En el estudio de casos, analizaremos si lo referido a *“descripción preliminar del área comprendida”* incluye (o no), una referencia explícita sobre el ámbito de aplicación del plan local. Por otra parte, el **Decreto nº 400/2009** reglamenta disposiciones establecidas en los títulos VI y VII de la LOTDS, vinculadas con la coordinación y cooperación de las entidades públicas en el ordenamiento territorial, y la promoción de la participación social. Finalmente, el **Decreto nº 523/2009** reglamenta disposiciones varias de la LOTDS e instrumentos de ordenamiento territorial, especificando contenidos y alcances, como los referidos a: derechos generales de la propiedad del suelo, condiciones generales de los instrumentos, régimen de suelo urbano consolidado, régimen de fraccionamiento en suelo urbano y suelo potencialmente transformable, protección de zonas costeras, impactos territoriales negativos en zonas costeras, reserva de usos para vivienda de interés social, derecho de preferencia, y servicios públicos a viviendas o conjuntos de viviendas que formen parte de asentamientos humanos ilegales.

Por otra parte, el **artículo 83** de la LOTDS establece modificaciones varias a distintas leyes: **Ley Orgánica Municipal nº 9.515** (1935); **Ley(es) de Centros Poblados nº 10.723** y **nº 10.866** (1946); **Plan de viviendas**, Ley nº 13.493 (1966); **Corporación Nacional para el Desarrollo**, Ley nº 15.785 (1985); y **Urbanizaciones de Propiedad Horizontal**, Ley nº 17.292 (2001).

Hasta la fecha, la LOTDS ha experimentado **siete modificaciones** en algunos de sus contenidos y/o disposiciones vinculadas (ver Gráfico 7): **Ley nº 18.367** (2008); artículo 607 y 610 de la **Ley nº 18.719** (2010); artículo 220, 224 y 225 de la **Ley nº 18.834** (2011); artículo 234 y 235 de la **Ley nº 18.996** (2012); **Ley nº 19.044** modificativa de la Ley de Centros Poblados (2012); artículos 279, 280, 282 al 291 de la **Ley nº 19.149** (2013); y artículo 502 de la **Ley nº 19.355** (2015). Finalmente, en 2017 se aprueban las **Directrices Nacionales de OT y Desarrollo Sostenible**, **Ley nº 19.525**.

3.3 Corolario del Capítulo 3: desafíos y oportunidades de la LOTDS.

Este año la LOTDS cumple diez años desde su aprobación. Si bien, en términos de lo analizado en el Capítulo 2, una década sería un período de tiempo acotado, también es cierto, que no es un tiempo desdeñable para el análisis y revisión sobre la implementación de una política pública.

Una interrogante pertinente aquí sería *¿qué es lo que se habría de evaluar? ¿la LOTDS como ley marco? o ¿los instrumentos de ordenamiento territorial como aplicación de la ley traducida en normativa departamental?*. Agregamos, que se tratan de muchas normativas departamentales de OT en estos años. Son diez años, y son tres períodos de gobierno nacional y departamental (2005-2010, 2010-2015 y 2015-2020). Incluso, en el caso de ámbitos locales con municipio, son dos períodos de gobierno municipal (2010-2015 y 2015-2020). Ello sin perjuicio de continuidades (o no) en los cargos de las administraciones respectivas. Otra interrogante pertinente, sería sobre *¿quién debería realizar la evaluación? ¿la DINOT?* Entendemos que no, ser juez y parte, en cierto sentido, en cualquier asunto, podría afectar la “objetividad” del análisis necesario. A su vez, *¿qué evaluar? ¿compararla con los procesos de territorialización derivados de la normativa nacional previa? o ¿con los principios rectores establecidos en su artículo 5?* No tenemos información de que se esté realizando una evaluación, propiamente dicha, de estos diez años.

Sin perjuicio de dichas interrogantes, entendemos que las planteadas en el corolario del Capítulo 1, tienen aquí, nombre y apellido, la **Ley nº 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible** y los **instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible**. Metafóricamente, y sin desconocer los antecedentes históricos previos, podríamos pensar en la LOTDS como el “origen” (desde 2008) del árbol genealógico, y los instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible como sus descendientes.

Otras miradas: *¿evaluar a nivel de temas (zona costera, área rural, interfase urbano-rural, área metropolitana, frontera, mar territorial, entre otros posibles)?, ¿a nivel departamental? o ¿a nivel de regiones? o, ¿enfocarse en los procesos territoriales derivados de la actividad turística, la extranjerización de la tierra, los mega emprendimientos, urbanización, etc.?*

Al igual que lo reconocido en el corolario del Capítulo 1, no tenemos aquí respuestas fundadas “científicamente”, aunque sí, opinión en muchas de ellas. Incluso, tendríamos inquietudes investigativas, como por ejemplo, analizar en qué se han focalizado la revisión de los instrumentos de ordenamiento territorial que han sido revisados en estos años. A su vez, *¿en cuánto ha contribuido la LOTDS a los procesos de descentralización?* Objetivo de la Ley nº 18.657, pero también, siendo un principio rector propio (artículo 5º, literal c). En la misma línea, *¿en qué medida se ha fortalecido la participación social en los procesos de elaboración de instrumentos de OT? ¿En qué temas se ha logrado avanzar más? ¿Cómo ha sido la articulación entre el OT y las legislaciones sectoriales (Puertos, Zonas Francas, Forestal, Minería, Áreas Protegidas, Política Nacional de Aguas, etc.)? y ¿cómo se han manifestado territorialmente?*

Como mencionáramos (apartado 3.2), han habido defensores y críticos de la LOTDS, y, a su vez, de su propia aplicación. Recordamos un curso de la MOTDU a cargo del abogado Marcelo Cousillas, en el que éste cuestionaba la **“amplitud” de la materia ordenamiento territorial**. ¿Significó un obstáculo? No lo sabemos realmente. Por su parte, la politóloga Altair Magri (2009) analizaba la LOTDS *“como una herramienta innovadora de la dimensión institucional y de política pública, destacándose además, que los efectos de la misma sobre los Gobiernos subnacionales generará (...) mejores marcos de gobernabilidad (...)”*. ¿Qué pensará a diez años de la ley la Dra. Magri?

Por otra parte, el arquitecto Pablo Ligrone (2013:75) cuestionaba las modificaciones efectuadas a la LOTDS, al expresar: “*en suma, más pero menos de la mano de normas que simulan planificar: la **suedoplanificación***”. Por su parte, el abogado Juan Andrés Ramírez “*criticó la disposición que declara de **orden público** a los instrumentos de ordenamiento territorial*” (Martins, 2009:103).

No valoraremos aquí, porque no es objetivo de esta Tesis, las opiniones citadas anteriormente. Las tomamos como parte del paisaje interpretativo de la LOTDS. Como también incorporamos sin juzgar, la mirada sobre la LOTDS que la Intendencia de Montevideo (2010) planteó en su momento, como un “*resultado tardío, más allá de la seriedad y del acierto con que, a nuestro juicio, procedió el cuerpo legislativo*” (2010:12). Bastante se ha discutido también, sobre (supuestas) disposiciones inconstitucionales de la LOTDS. Por otra parte, si incluyéramos en el análisis de estos diez años, la cuestión de la gestión territorial, seguramente la evaluación se volvería más compleja aún.

Por otra parte, si nos enfocamos en la cuestión del ámbito local en el marco de la LOTDS y los instrumentos de ordenamiento territorial, podemos agregar algunas otras interrogantes y reflexiones, a modo de preludeo del análisis del universo de casos y del estudio de casos. Tal como surge de lo citado (apartado 3.5.2.1), el artículo 17 de la LOTDS no “sustantiviza” el objeto del Plan Local. ¿qué es un ámbito geográfico local? ¿con qué criterios definirlo? ¿cómo delimitarlo? La certeza que tenemos, de momento, es que el ámbito geográfico local es, al menos en sentido normativo, el delimitado y aprobado por la Junta Departamental. Como veremos en el Capítulo 6, el ámbito geográfico local, traducido en ámbito de aplicación del plan local, surgirá de diversos criterios empleados, al mismo tiempo que será nombrado de distinta manera. Prima la **discrecionalidad**.

Comentaremos algunas interpretaciones relativas a “**lo local**”, unas derivadas de análisis más generales, otras orientadas específicamente al objeto de los planes locales. En el primer sentido, vinculada con el desarrollo local, Bervejillo (2003) plantea “*¿cómo se recortan los espacios pertinentes para planes o estrategias de desarrollo local, o para proyectos o programas?, es decir, ¿cuáles son los espacios del desarrollo territorial? (...) no cualquier recorte del territorio es pertinente para una estrategia de desarrollo territorial*” (2003:71). En la misma línea argumental, prosigue, “*la propia planificación espacial, que necesariamente va asociada a proyectos de desarrollo, debería privilegiar dos nuevas escalas o tipos de ámbitos que se salen de la dualidad clásica entre políticas nacionales y políticas departamentales (...) las **regiones subnacionales**. La otra escala que creemos que debe privilegiarse es la **microrregional**. Por microrregiones, entendemos unidades complejas territoriales, multidimensionales, que tienden a estar en la realidad uruguaya en una escala similar o menor a los departamentos y estas microrregiones son territorios que muestran **cierto perfil de especialización productiva**, un determinado sistema de centros urbanos de servicio en la microrregión, algunas relaciones de movilidad, una cierta cuenca de empleo (...) y que entendemos nosotros, que deben ser el sujeto de planes de ordenamiento territorial, si queremos que los planes de ordenamiento territorial no sean abstracciones, es decir, que estén realmente vinculados con los procesos de transformación y de desarrollo*” (2003:73-74).

El mismo Bervejillo (1994:9), planteaba en otra comunicación, “**el urbanismo de la ciudad-territorio, capaz de contemplar a la vez uno o más núcleos urbanos y un espacio rural funcionalmente integrado con ellos, se corresponde con las políticas de desarrollo local. Se trata de un enfoque de ordenamiento territorial que contempla la ciudad en sus aspectos estructurantes e integrada en un territorio más amplio, una modalidad poco practicada en nuestro país pero ineludible en los nuevos contextos. Los gobiernos departamentales son protagonistas principales en este ámbito**”. De alguna manera, en aquél año, y bajo la perspectiva del ordenamiento y desarrollo territorial, se anticipaba a los posibles contenidos de un plan local en el marco de la LOTDS.

Martins (2009:166) comenta que “*el proyecto del Poder Ejecutivo se refería a las áreas locales o microrregionales que lo requiera: la ciudad y zona rural circundante. La sustitución por “ámbitos geográficos locales” no altera el sentido*”. Según el mismo autor, el proyecto de ley detallaba el contenido de los planes locales y fue modificado a solicitud de la senadora Lucía Topolansky que planteó: “*(...) me parece ocioso abundar en tanto detalle. Es por esos motivos que me gustaría presentar una redacción alternativa, que es muy distinta a la original, pero también mucho más corta*” (Martins, 2009:167). No tenemos conocimiento sobre si el detalle al que se refería la senadora, remitía sólo a los contenidos del plan local, o también, a cierta especificación sobre las características del ámbito territorial. En definitiva, la LOTDS da cierta libertad para delimitar “**ámbitos geográficos locales**”. Este plan tiene la misma naturaleza de un plan local pero que, en función de que involucra a más de un departamento, el contenido normativo, debe ser aprobado por las juntas departamentales respectiva.

La DINOT (2013) estableció una orientación sobre el asunto. “*Cabe señalar que los planes locales definidos por la (LOTDS) comprenden una porción del territorio departamental, por lo cual se pueden reconocer básicamente dos escalas territoriales de abordaje, dependiendo del ámbito de aplicación: la referida a las ciudades/localidades y su área de influencia, y aquella que involucra otras lógicas de funcionamiento y espacialidad, que pueden ser ámbitos rurales, microcuencas, microrregiones, entre otros*” (2013:26).

Gorosito & Ligrone (2009:110) también interpretan lo local a partir del trabajo previo de la DINOT. Para ellos, *el concepto de microrregión es perfectamente asociable al de localidad (...) en muchos casos tiene más sentido hablar de localidad con relación a una microrregión integrada por más de un centro poblado que en los casos de todos y cada uno de los centros poblados*”.

Musso (2005:80), en su tesis de la MOTDU diferencia el **ámbito microrregional** del **ámbito local**, comprendiendo el primero, explícitamente varios centros poblados, y el segundo uno solo.

Finalmente, se puede agregar, como adelanto de la tercera parte de la Tesis, que la diversidad conceptual sobre lo local citada, se verá reflejada en las distintas maneras en cómo será concebido el “**ámbito geográfico local**”.

Capítulo 4: Regionalización y delimitación territorial en Uruguay.

Los conceptos **territorio** y **región**, tal como analizáramos en el Capítulo 1, suponen, en principio, acentos distintos sobre el **espacio geográfico**. El primero orientado fundamentalmente al análisis de las manifestaciones espaciales del poder; mientras que el segundo, asociado con la síntesis espacial de las distintas dimensiones consideradas, y de ahí, sus diversas adjetivaciones (región natural, geográfica, histórica, urbana, entre otras). Sin perjuicio de estos enfoques (“más”) tradicionales, miradas complementarias y/o alternativas, permiten un acercamiento entre ambos conceptos, sobre todo, desde un **punto de vista operativo**. Nos referimos a los conceptos de **regionalización** y **delimitación territorial**. Las nociones de **región plan** o **región programa** se aproximan a la mirada **político-administrativa** del **territorio**; o, como analizaba Haesbaert (2007), la **tradición jurídica-política del territorio**²⁷. En sintonía con esta consideración, Guigou (2017) comenta que *“si bien ordenar el territorio no implica necesariamente la regionalización, en términos teóricos el concepto de región (...) tiene vínculos estrechos con el concepto de territorio, a la vez que también es frecuente su utilización como herramienta al momento de la planificación territorial”* (2017:10).

A partir de lo expresado, interesa en este capítulo, analizar algunas propuestas de **regionalización** y **delimitación territorial** en Uruguay, a los efectos de completar el marco de referencia de nuestra Tesis. A su vez, las distintas propuestas podrán servir de insumo para la delimitación de los instrumentos de ordenamiento territorial futuros. Corresponde advertir, que ambos conceptos, si bien difieren en sus acentos, al menos conceptualmente hablando, su distinción en términos operativos, en ocasiones se torna difusa, y no diferenciable.

El capítulo se organiza en cuatro apartados. Los dos primeros remiten a propuestas de regiones y microrregiones previas a la LOTDS. Las segundas derivan del ordenamiento territorial previo a la ley. En el tercer apartado se presentan algunos comentarios sobre la reciente publicación sobre el sistema urbano de nuestro país. A diferencia de los antecedentes anteriores, en dicho trabajo no se delimitan regiones ni territorios (en sentido estricto). Sin perjuicio de ello, entendemos que el abordaje constituye un interesante insumo para el ordenamiento territorial, tanto para los diagnósticos territoriales de los instrumentos de ordenamiento territorial como para la delimitación de ámbitos de aplicación, incluyendo el de planes locales. Por último, se analiza la aplicación en curso de tres leyes (relativamente) recientes que suponen delimitaciones territoriales como parte de su propia instrumentación. Dos de ellas, están fuertemente ligadas a los cometidos del MVOTMA.

²⁷ Benedetti (2009:2) fundamenta una propuesta al respecto, *“sólo con el propósito de establecer, grosso modo, una distinción operativa entre **región** y **territorio**, aquí se propone que **ambas categorías suponen un intento de identificación y singularización** de ámbitos geográficos; mientras que en las regionalizaciones (clasificación del espacio por áreas que define una o más entidades regionales) el foco está puesto en la **diferenciación geográfica**, en las “territorializaciones” (se está refiriendo a las delimitaciones territoriales) el foco está puesto en el **control del espacio**”*.

4.1 Algunas propuestas de regionalización en Uruguay²⁸:

La investigación titulada “**El rediseño del mapa uruguayo**”, coordinada por la geógrafa uruguaya Raquel Alvarado concluye: “*los diferentes intentos de regionalización del Uruguay han estado fuertemente direccionados por las unidades político-administrativas de primer orden: los departamentos*²⁹. **La gran mayoría de las regionalizaciones** (identificadas) **son definidas como “agregados o conjuntos de departamentos”**. Los criterios de agrupamiento son variados, en algunos casos explícitos, en otros implícitos pero descifrables, en otros no tanto” (2015:15). En función de que nuestra Tesis está orientada al análisis del ámbito territorial de los planes locales; o sea, subdepartamental, no profundizaremos en la mirada regional supradepartamental, que seguramente sea un insumo relevante para el instrumento *estrategias regionales de ordenamiento territorial*. Sin perjuicio de ello, comentaremos brevemente en el primer punto de este apartado, algunas propuestas de regionalización del territorio nacional. En el segundo punto, se analizan otros antecedentes de delimitación territorial que trascienden los límites político-administrativos de los departamentos. Ambos abordajes, remiten a la noción genérica de región.

En sintonía con lo expuesto en el Capítulo 1, y lo planteado por Haesbaert (2009); Benedetti (2009) analiza que “*en el pensamiento geográfico, la categoría región adoptó tres sentidos fundamentales: **división de un territorio** (como instrumento de gestión territorial), **construcción política e identitaria** y como **instrumento conceptual***. A su vez, estos “tres sentidos” de la región se relacionan íntimamente con la propuesta de Haesbaert (2009), que permite complementar sus acentos. La **región plan** constituye un instrumento de acción. Es un *abordaje normativo* de la región; es decir, un espacio políticamente concebido. Presenta un carácter más *operativo*, resultante de decisiones políticas, incluyendo las de planificación y gestión territorial. Por su parte, la **región vivida** emerge como construcción social, como *categoría de la práctica*. Representa un espacio vivido y percibido (“región en la mente”). Tiene su evidencia empírica (como “hecho”). Supone una impronta más *simbólica* (subjetiva), resultante de regionalismos o identidades regionales. Por último, la noción de **región analítica** se utiliza como *categoría de análisis*. Es un espacio concebido intelectualmente (“región de la mente”). Presenta un acento más *metodológico* (como “artificio”).

28 Para la ANPG (1969:10), “*dada la pequeñez de nuestro territorio y sus características de **uniformidad geográfica**, es preciso tener presente que, cuando hablamos de regiones en el Uruguay, nos referimos a sub-regiones dentro de una relativa homogeneidad nacional. Es casi imposible distinguir verdaderas regiones climáticas o geomorfológicas. Como consecuencia, es posible afirmar que muestran también unidad la hidrografía, la vegetación y otros aspectos naturales del país*”.

29 Dicho hallazgo investigativo confirma, en cierto sentido, y para el caso uruguayo, una de las tradiciones del abordaje regional analizado por Haesbaert (2009). Nos referimos a la relativa “*relevancia de la **relación con el Estado** (a partir del cual se definen) **escalas regionales como mesoescalas entre los niveles local y nacional**” (2009:6).*

Más allá de los tres acentos comentados, resulta interesante también, otra reflexión de Haesbaert (2004), citada por Benedetti (2009:2). Para el geógrafo brasileño, *“en la geografía contemporánea, territorio desempeña el papel que tuvo la región en la geografía clásica, en el sentido de ser el concepto integrador por excelencia. En cierta forma, territorio se convirtió en el caballito de batalla de la geografía académica”*. Evidentemente, este asunto no es exclusivo de la geografía, sino que se relacionaría también, con la *“moda del territorio”* o la *“panacea de lo territorial”*, analizada en el Capítulo 1.

A partir de los tres acentos anteriores, se pueden agregar algunos comentarios para nuestro país. Como ya mencionáramos, en el Uruguay resulta un tanto difícil encontrar *movimientos regionales*, al menos en el sentido supralocal. Seguramente, sea más sencillo encontrar *localismos*, como en los casos de movilización de pobladores por el cambio de nombre (o categoría) de poblados, o la demanda de creación de un municipio en la localidad que habitan. En estos casos, tales iniciativas se relacionarían más con el denominado *“regionalismo funcional”* (Johnston, 1987). El foco está colocado en el Estado más que en el sentimiento de identidad colectiva, propio del *“movimiento regional”* (Johnston, 1987). Se puede agregar que, incluso la publicación *“Regionalización cultural del Uruguay”* coordinada por Arocena (2011), tiene un acento en la región analítica (*“de arriba abajo”*) más que como categoría de la práctica (región vivida, característica de los regionalismos identitarios; o sea, *“desde abajo hacia arriba”*). Alvarado (2015) comenta dicha propuesta. *“En cuanto a posibles regionalizaciones en base a variables de carácter social o cultural que no respeten los límites departamentales, éstas han sido muy pocas. En parte porque no hay información recogida en unidades territoriales menores, excepto la censal pero aún ésta tiene muchas falencias tanto en la delimitación de las unidades territoriales de análisis como en la seguridad de la recolección de algunos datos. Pero también en este ámbito la “influencia” de lo departamental es muy fuerte. Es el caso de un estudio de regionalización cultural realizado en 2011 en que los investigadores siguen una regionalización realizada por economistas y no definen variables propias a tales efectos”* (2015:15).

A los efectos de nuestra tesis, los antecedentes más relevantes son los del apartado siguiente (4.2), ya que derivan del OT. Sin perjuicio de ello, los dos abordajes de este apartado tienen contactos con los del próximo. Las agregaciones regionales de departamentos, son ejemplos, la mayoría de ellos, de definiciones operativas de regiones planes. El segundo grupo de propuestas incorpora, el trazado de límites, que es lo que más nos interesa.

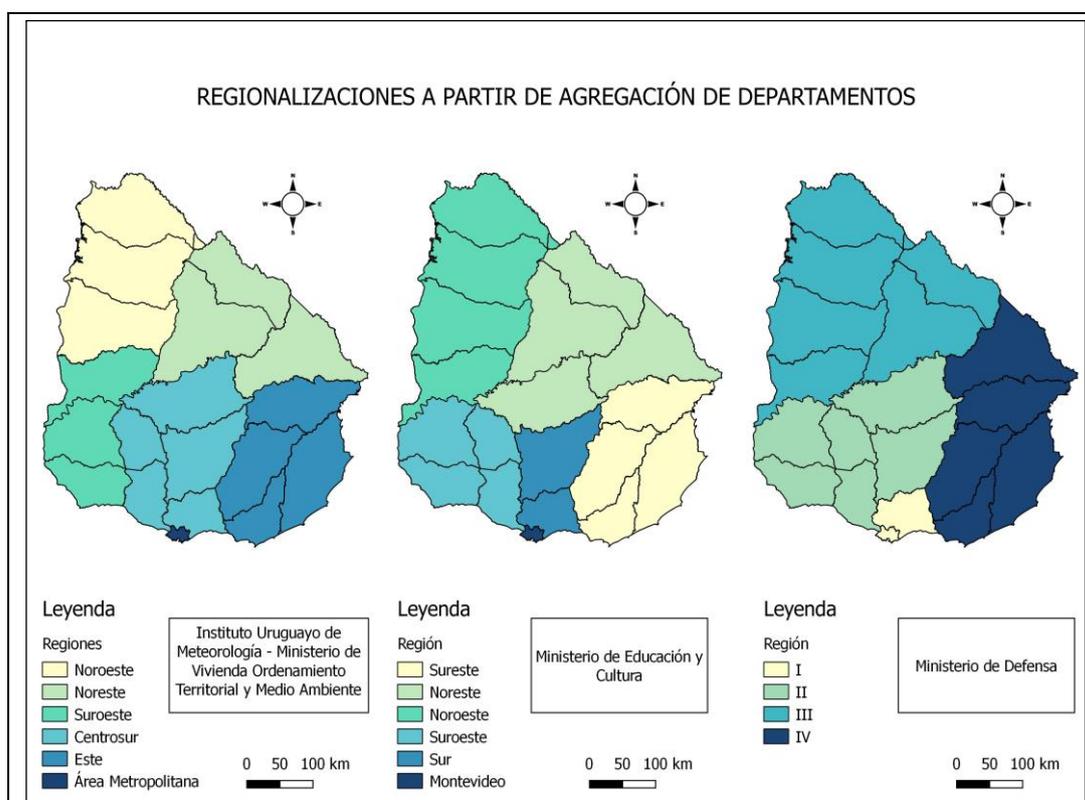
4.1.1 Regionalizaciones departamentales:

Las regiones definidas como agregación de departamentos no resultarían de mucha utilidad a los efectos del objeto de nuestra tesis, como sí lo son, las analizadas en los siguientes puntos. Esta consideración, sería válida, en un sentido operativo, como insumo para el trazado de límites de áreas locales. No obstante, también es cierto, que desde una mirada transescalar, conocer el entorno, tanto departamental como regional (incluso fronterizo) en el que se inserta el plan local, es relevante en varios aspectos. Para el diagnóstico territorial y la confección del modelo territorial; e incluso, para diseñar el proyecto del territorio (el escenario deseado).

A su vez, para solicitar los *informes de incidencia territorial* (artículo 25 de la LOTDS), se requeriría conocer las regionales de los organismos. Zoido Naranjo (1998) argumenta en este mismo sentido transescalar³⁰.

La definición de **regiones como agregación de departamentos** ha sido la estrategia territorial más utilizada por los **organismos públicos** en nuestro país. Este abordaje se corresponde con la noción de región como instrumento de gestión, o sea, la denominada **región plan**. Se identifican diferentes situaciones. La situación más extendida es la de aquellos organismos que se organizan en regiones como **agregación de departamentos completos**. Algunos ejemplos, se observan en el Mapa n° 3.

Mapa n° 3: Regionalizaciones departamentales completas (Alvarado, 2015).

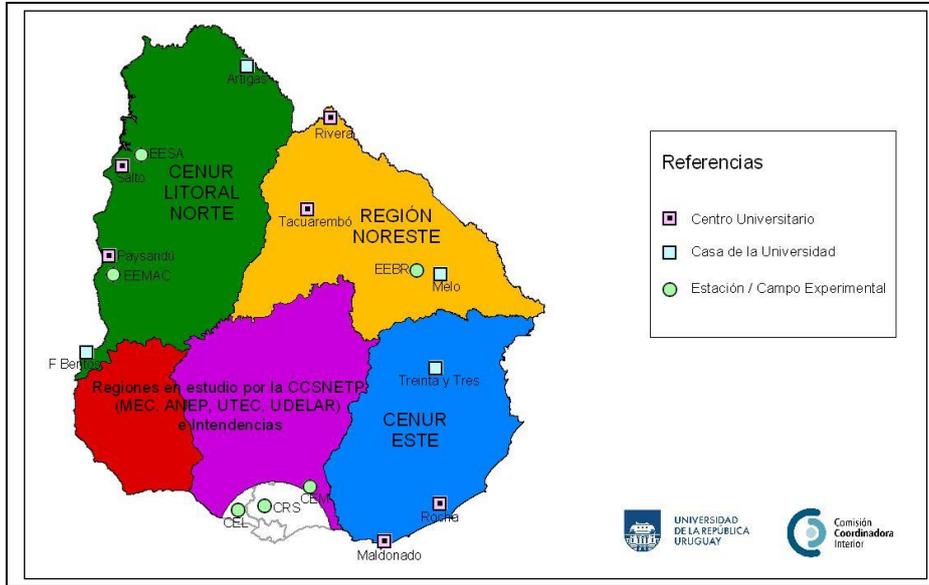


Este tipo de organización en el territorio se relaciona con la noción de **desconcentración espacial** planteada por Coraggio (1991). A veces, la desconcentración espacial va acompañada de procesos de **descentralización** (política), como en el caso de la regionalización llevada a cabo por la UdelaR.

30 "Desde la lógica del conocimiento del espacio geográfico y, en definitiva, desde la metodología geográfica **resulta imprescindible**, en todos los casos, **rebasar el ámbito estricto del plan**, sus límites político-administrativos; estableciendo lo que podría llamarse un **marco de coherencia del plan**, ya que caso de no hacerlo, **se podría cometer el error grave de considerar el territorio a ordenar como un enclave o un espacio aislado** (...) La distinción del ámbito objeto de ordenación global, de unidades territoriales diferenciadas por sus características propias (constitutivas de uso, etc.) de zonas en las que debe aplicarse un régimen diferenciado (de protección, de actuación prioritaria, etc.) y la atribución de límites precisos a cada uno de los actos anteriores son ingredientes fundamentales de la ordenación del territorio, que encuentran sustento conceptual y metodológico en la geografía" (Zoido Naranjo, 1998).

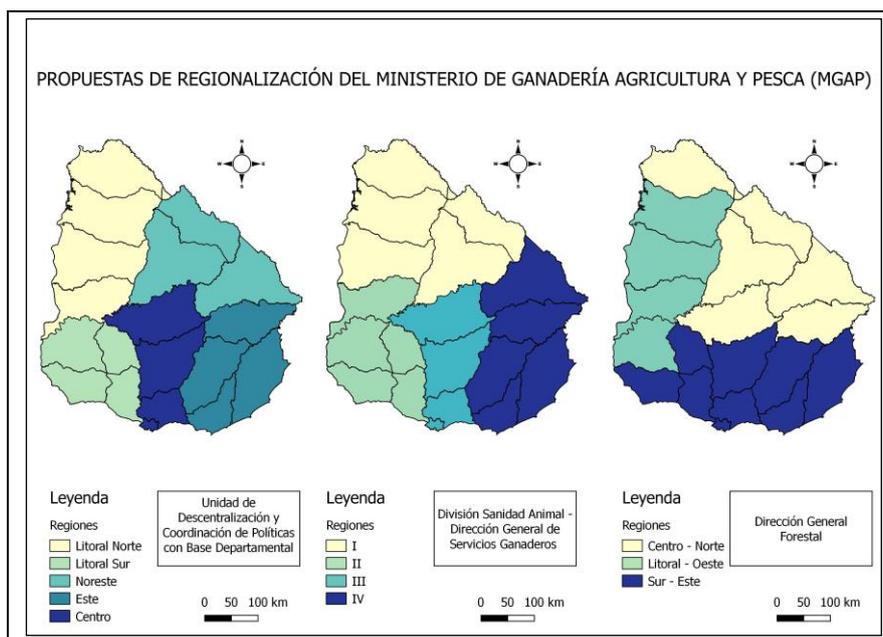
A diferencia de las regionalizaciones de la mayoría de los organismos públicos, que resultan de una desconcentración espacial, el *proceso de regionalización* que ha venido llevando a cabo la **UdelaR**, ha estado acompañado también por un *proceso de descentralización*.

Mapa nº 4: Regionalización de la UdelaR (CCI, 2017).



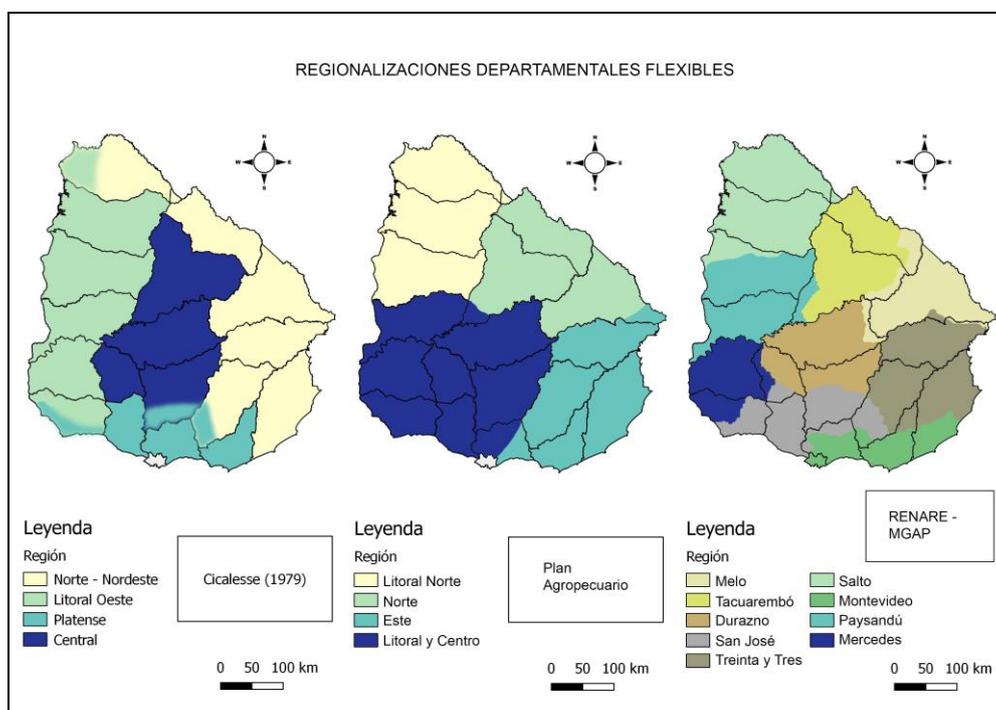
A su vez, existen distintas propuestas de regionalización departamental. Hay organismos públicos que, por su complejidad organizativa, **cuentan con varias regionalizaciones en función de su diversidad de intervenciones**. El caso más emblemático es el MGAP que presenta, al menos siete regionalizaciones alternativas. En el Mapa nº 5, se presentan algunas de ellas.

Mapa nº 5: Algunas regionalizaciones del MGAP (Alvarado, 2015).



Por otra parte, se plantean otras modalidades de regionalización, que si bien están fundadas en la agregación departamental, presentan algunos matices en cuanto a la consideración flexible de los límites. Así, como se observa en el Mapa nº 6, se identifican otras propuestas que pueden denominarse **regionalizaciones departamentales flexibles**.

Mapa nº 6: Regionalizaciones departamentales flexibles (Alvarado, 2015).



Se puede establecer una distinción entre dos tipos de regiones planes. Por un lado, las que efectivamente constituyen un instrumento de gestión, como las de los organismos públicos. Por otro lado, aquellas que surgen como **proyecto de regiones planes**, y que se confeccionan con un marcado perfil analítico (región como instrumento conceptual). A su vez, podríamos agregar que, en el caso de estas últimas, no conocemos el grado de traducción operativa que han tenido. Nos referimos a los planteos hechos en los años '60 y '70, en lo que Yagüe & Díaz-Puente (2008), denominan como **"el auge de la planificación regional"** (2008:256). Varias de éstas, las comentaremos en el apartado siguiente (4.1.2).

4.1.2 Otro tipo de regionalizaciones: regiones ad-hoc.

Las regionalizaciones no departamentales surgen como propuestas ad-hoc. Se tratan de regiones que establecen, de alguna manera, sus propios límites. Se trascienden los límites departamentales; es decir, no se definen a partir de éstos. Las regiones se delimitan como resultado del análisis regional de los fenómenos particularizados. En tal sentido, entendemos que la mirada espacial y territorial de estas regionalizaciones constituye un importante insumo para la delimitación de los ámbitos de aplicación de los planes locales, tanto en términos metodológicos como por los resultados alcanzados. Por ese motivo, es que las denominamos regiones ad-hoc, o **a posteriori** del análisis.

Se han planteado una gran cantidad de propuestas de regionalizaciones no departamentales. Nos detendremos sólo en tres (tipos) de ellas. Las resultantes de un **abordaje físico-natural**, las que surgen en el período del denominado “**auge regional**”, y las confeccionadas **en el marco del OT**. Éstas últimas las analizaremos en el apartado siguiente (4.2) y en el Capítulo 5. Las dos primeras tienen su relevancia por asuntos diferentes pero convergentes. Las regionalizaciones físico-naturales, por su propia naturaleza, mantienen cierta vigencia, más allá de posibles ajustes metodológicos, propios del devenir científico-técnico, o de modificaciones de los fenómenos que las definen. De alguna manera, estas propuestas se relacionan con la denominada región analítica (como instrumento conceptual). En algunos casos, como ocurre con las cuencas hidrográficas en nuestro país, lo analítico se traduce en gestión, como veremos en el apartado 4.4. Por otra parte, a partir de la creación de la CIDE en 1960, se hicieron distintas propuestas derivadas del enfoque de planificación regional. Por último, comentaremos la propuesta de DINOT sobre la identificación de espacios subnacionales, realizada en 1997.

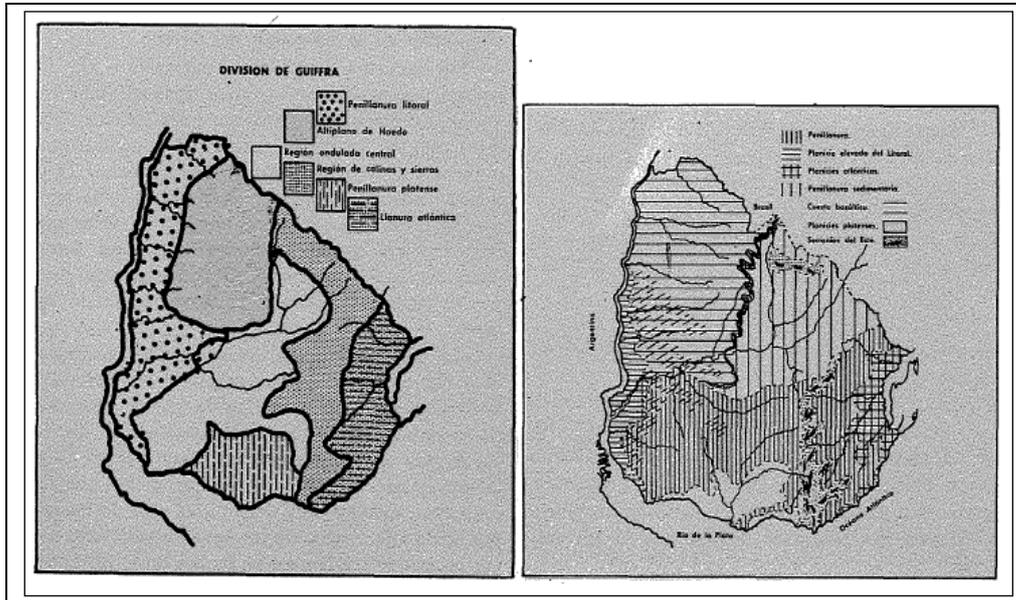
Las primeras regionalizaciones físico-naturales fueron elaboradas desde una perspectiva geográfica. En tal sentido, comenta Alvarado (2015a:16), “*desde la geografía académica y con una fuerte influencia de la escuela regional francesa pareció existir a lo largo del siglo XX, una necesidad de descubrir regiones homogéneas en el Uruguay. Dada la escasa diversidad físico-natural y humana (como también consideraba la ANPG en 1969), ésta resultó una tarea por cierto difícil para los geógrafos de principios y mediados del siglo XX*”. Así, un ejemplo de ello, es el caso de Orestes Araújo, que entre fines del siglo XIX y principios del XX, elabora varios cuadros descriptivos del Uruguay. En su libro titulado “**Tierra uruguaya: descripción geográfica de la República Oriental del Uruguay**”, publicado en 1913, establece cuatro “regiones” a partir del análisis de la variación espacial de la temperatura media: *región litoral del río Uruguay, región litoral del Río de la Plata, región litoral del Océano Atlántico y región Interior* (Alvarado, 2015b:2). Según la información consultada, dicha regionalización, más allá de los nombres de las regiones identificadas, no se traducían en términos de departamentos que las conformaban.

Avanzado el siglo XX, se elaboran dos **regionalizaciones geomorfológicas** referentes en nuestro país. Nos referimos a las de Giuffra (1921) y Chebataroff (1951). Ambas propuestas, presentan similitudes y diferencias, o ajustes. Básicamente, las regionalizaciones identifican: **penillanuras**, **llanuras** y **serranías**. De ambas propuestas, entendemos que la del geógrafo de origen ruso, es la que más ha predominado en el imaginario local.

Según Alvarado (2015b:3), “*Elzear Giuffra en 1921, en la obra “Geografía del Uruguay: ensayo de descripción topográfica y vocabulario de nomenclatura nacional”, establece seis regiones “naturales” diferenciándolas por rasgos topográficos y clima*”. Las seis regiones son: **penillanura litoral**, **altiplano de haedo**, **región ondulada central**, **región de colinas y sierras**, **penillanura platense**, y **llanura atlántica**. Por su parte, Chebataroff identifica siete regiones: **penillanura** (equivalente a la región ondulada central de Giuffra), **planicies atlánticas** (similar a la llanura atlántica), **planicies platenses** (aproximada a la penillanura platense), **serranías del este** (parecida a la región de colinas y sierras). Por otra parte, Chebataroff identifica la **penillanura sedimentaria** en el noreste del país, que no es reconocida por Giuffra.

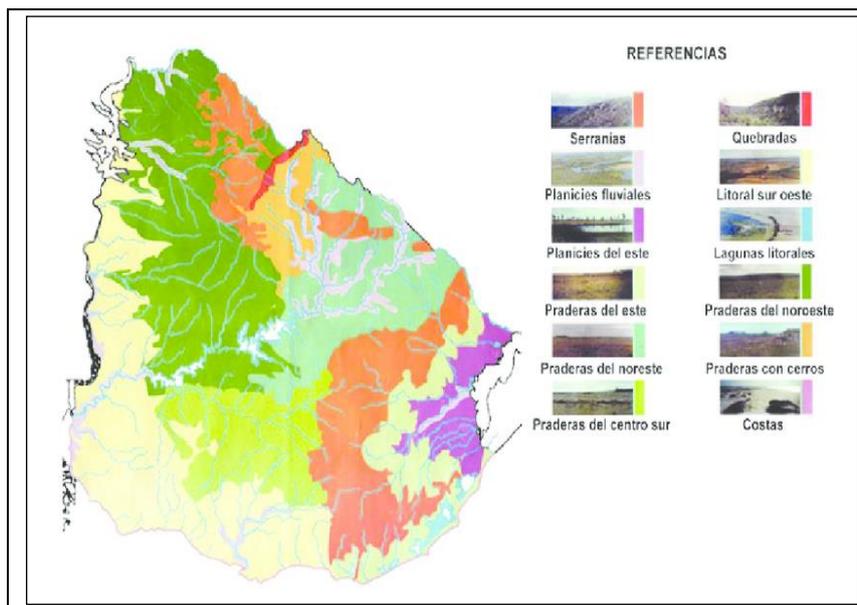
Finalmente, la **cuesta basáltica** y la **planicie elevada del litoral**, se asemejan a la *penillanura litoral* y al *altiplano de haedo* de Giuffra, aunque con ajustes en su distribución espacial. Chebataroff también identifica, cartográficamente la zona denominada **“cresta basáltica”**, entre las regiones cuesta basáltica y penillanura sedimentaria.

Mapa nº 7: Regiones geomorfológicas de Giuffra y Chebataroff (ANPG, 1969).



Más cerca en el tiempo, y desde otra perspectiva teórico-metodológica, Evia y Gudynas (2000), proponen una **“regionalización paisajística”** del Uruguay.

Mapa nº 8: Regiones paisajísticas del Uruguay (Evia & Gudynas, 2000).



Lo interesante de la perspectiva de la Ecología del paisaje, desde la que fundamentan su propuesta Evia & Gudynas (2000), es el carácter integrador resultante de su abordaje. A partir de ésta, se identifican doce regiones paisajísticas. Según estos autores, es una perspectiva que sostiene que el ordenamiento aparente de los elementos percibidos, expresan aspectos de la estructura y funcionamiento del ecosistema. El sistema de relaciones ecológicas observado en el paisaje se puede agrupar en dos categorías: el **fenosistema** (elementos que se observan directamente) y el **criptosistema** (elementos y relaciones que no son observados directamente, pero que explican la estructura y composición del paisaje). Para ello, se reconocen distintos tipos de componentes, atendiendo a su fisonomía y extensión, e independiente de los ecosistemas que representen, que permiten caracterizar su “estructura”. En tal sentido, se identifican tres categorías: **matriz** (elemento paisajístico más extendido y conectado, constituyendo el componente más relevante del paisaje, del cual depende en gran medida su dinámica natural), **manchas** (conforman una superficie no lineal, con límites dentro de la matriz, y cuya apariencia permite identificarla y distinguirla de la observada en sus alrededores), **corredores** (son paisajes claramente reconocibles, por su disposición lineal o en franja, y que difiere de la matriz adyacente a cada uno de sus lados).

Se han planteado otras regionalizaciones físico-naturales, con foco en los tipos suelos, geología regional, relieve, vegetación, cuencas hidrográficas, eco-regiones, entre otras.

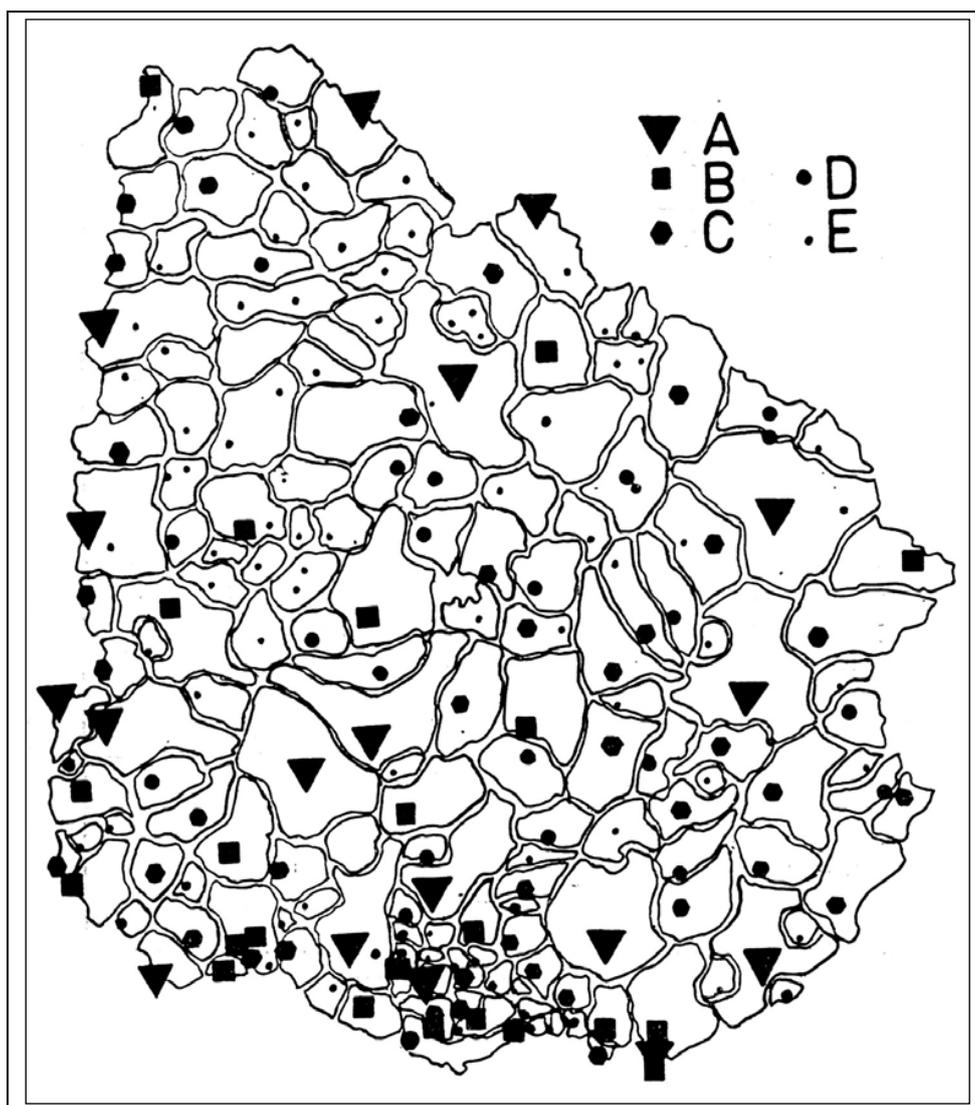
Las otras regionalizaciones que nos interesa comentar son las que surgen en los años '60 y '70. Se concibe el **desarrollo** a través de la **planificación regional** (Yagüe & Díaz-Puente, 2008:255). La creación de la CIDE constituye un hito al respecto. Se produce así, el “auge” de dicho modelo de planificación, a partir de *“la adopción de nuevas técnicas instrumentales de previsión de fenómenos económicos y su posible encauzamiento mediante procedimientos de racionalización que implican una **política de planes y programas de desarrollo económico**. Esta instrumentación se hace perceptible en Uruguay con la creación en 1960 de la **CIDE**. Los planes y programas de desarrollo fueron fundamentalmente concebidos sobre base sectorial y no territorial o regional, pero junto a aquella corriente de racionalización en la prospectiva del desarrollo económico, el “territorio” también es objeto de estudios y propuestas (...) Las **corrientes regionalizadoras** se hacen sentir y se adscriben a las teorías del desarrollo imperantes que insistían en la necesidad de constituir **polos de desarrollo** que extendieran los beneficios del progreso, **basándose en diagnósticos de áreas locales o regionales**” (2008:256). Lo anterior remite, sobre todo, a los objetivos explícitos de la planificación regional. Se puede agregar también, el contexto de la Guerra Fría y la Revolución Cubana, que permitirían explicar sus motivaciones implícitas.*

En un apartado titulado **“la planificación y el desarrollo regional en los años del fracaso uruguayo (1918-1984)”**, del artículo de Yagüe & Díaz-Puente (2008:255-267), éstos analizan las propuestas de planificación regional. *“Desde una visión optimista del desarrollo se recomendaba la planificación regional como vía para la utilización óptima de los recursos, y en este sentido, aparecen numerosos trabajos, aunque ninguna de las propuestas llegó a ser finalmente aplicada en su vertiente de reorganización del territorio”* (2008:256).

Del alguna manera, a partir de lo expuesto por Yagüe & Díaz-Puente, podemos agregar que las propuestas se asemejan más a la noción de región analítica que a la de región plan, ya que no lograron convertirse en instrumento de gestión propiamente dicho. Comentaremos algunas de ellas, por su valor histórico y metodológico.

Uno de los trabajos referentes del período es el diagnóstico sobre el medio rural que se le encarga al CLAEH en 1962, que será elaborado en asociación con la compañía francesa CINAM. De éste, destacan dos propuestas. Una más vinculada con la delimitación territorial de áreas locales. La otra que define seis zonas agroeconómicas en el país. La primera con acento en lo urbano, la segunda con foco en lo rural/agrario. Para Yagüe & Díaz-Puente (2008), *“la clave (de la propuesta de áreas locales) radicaba en la conexión de dos elementos, territorio y servicios. Se recomendaba la estructuración del país en unidades territoriales definidas y categorizadas en función del equipamiento de servicios racionalmente ubicados”* (2008:257).

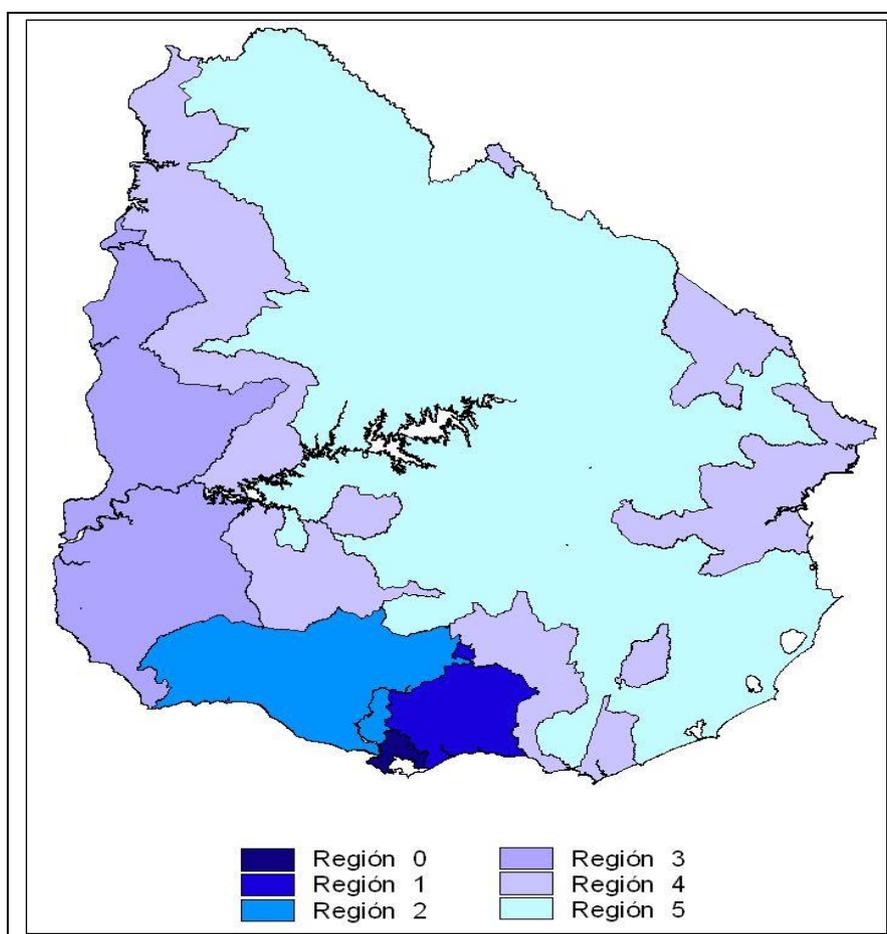
Mapa nº 9: Tipificación de áreas locales del CLAEH-CINAM, 1962 (Yagüe & Díaz-Puente, 2008).



“Así se definía el área local, como una porción del territorio integrada a un centro complejo y diversificado” (Yagüe & Díaz-Puente, 2008:257). Más allá de la definición concreta de las áreas locales, la metodología empleada permitiría definir áreas de influencias de localidades para delimitar los ámbitos de aplicación de planes locales. Se puede agregar, que se observa cierta influencia de la **Teoría de los Lugares Centrales** elaborada por el geógrafo alemán Walter Christaller en 1933.

La otra propuesta en el marco del mismo trabajo del CLAEH-CINAM, es la delimitación de seis **zonas agro-económicas**. Coincidimos con Cánepa (2006) que las considera directamente como **regiones agroeconómicas**. El trabajo original³¹ fue elaborado a partir de los datos del censo agropecuario de 1956. El trabajo de Cancela & Melgar (2004), actualiza los datos y realizan un estudio comparativo.

Mapa nº 10: Regiones agroeconómicas 2000 (Cánepa, 2006, a partir de Cancela & Melgar, 2004).



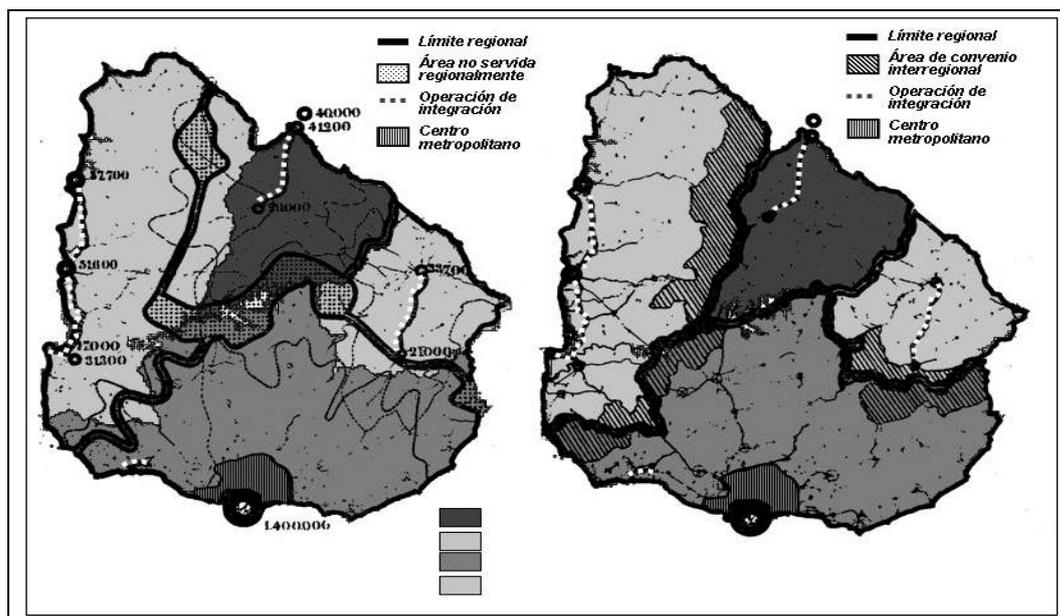
31 Según Cancela & Melgar (2004), citados por Cánepa (2006), “las variables empleadas para la creación de estas zonas fueron: población, fraccionamiento de la tierra, tierra labrada, ganado vacuno, ganado ovino, ganado lechero, pasturas artificiales y forrajes, trigo, lino, girasol, maní, maíz, cría de aves, cría de cerdos, arroz, cultivos sacarígenos, horticultura, plantación de papas, viticultura y fruticultura”. En definitiva, la propuesta de zonas resulta de la síntesis de las variables tenidas en cuenta. Destaca la consideración, no sólo del uso del suelo según rubro agropecuario predominante, sino también, la población, el tamaño de los predios.

En la **región 0**, los cultivos predominantes son los *hortifrutícolas*, *frutales* y *viñas*. La producción en la **región 1** está un poco más diversificada que en la zona 0. Presenta explotaciones dedicadas a la *horticultura*, *viñas* y *frutales*, la *cría de aves* y *cerdos*. En esta región, el suelo dedicado a maíz y remolacha azucarera ha dejado su lugar, principalmente a las *praderas artificiales*. La **región 2** corresponde a la llamada “cuenca lechera”. Si bien la *lechería* representa la producción predominante, existe una importante *producción agrícola*, con énfasis en papa y maíz combinada con la cría de aves y cerdos. Los *cultivos cerealeros* e *industriales* (trigo, girasol y lino) pierden espacio (entre 1956 – 2000) frente a los *cultivos forrajeros* y *pasturas artificiales*. En la **región 3** donde se concentra más del 20 % de la superficie cerealera (2000), se identifican dos situaciones, predominantemente *agrícola* al sur, y *agrícola ganadera* hacia el norte. La superficie de los cultivos cerealeros e industriales ha descendido en forma importante, concentrándose en un área menor pero con una mayor productividad. El *trigo*, el *girasol* y la *soja* son los rubros que predominan. La **región 4** se caracteriza por el predominio de la *ganadería*, principalmente *vacuna de carne*, con intercalaciones de cultivos diversos (caña de azúcar desde Salto a Bella Unión, cultivos de primor, cítricos y cereales en Salto y Paysandú, y arroz principalmente, en la cuenca de la Laguna Merín y la cuenca alta del Río Negro y en Artigas). Es importante en esta zona también el incremento de los *cultivos forestales*. A partir de la información representada en el Mapa nº 10, se observa que la región 4 se asemejaría, en cierto sentido, a una zona buffer de la región 5, como transición entre ésta y la región 3. La **región 5** es la más extensa del país. Predomina ampliamente la *producción ganadera* (vacuna y ovina), seguida por la de los cultivos que más han crecido, el de arroz y el forestal (Cánepa, 2006).

Otro trabajo de relevancia durante el período, es la denominada (por sus propios autores) “**tentativa de regionalización del Uruguay**” elaborada por el ITU en 1967 a pedido de la OPP, recientemente creada. “*El informe fue elevado por el ITU como contribución a los estudios regionales realizados por dicha oficina en relación con el Plan de Inversiones Prioritarias para el desarrollo de áreas nacionales*” (ANPG, 1969:14). Tal como analizan Yagüe & Díaz-Puente (2008), en el informe se “*argumentaba que la extensión de Uruguay no era tan pequeña como para que Montevideo pudiera atenderlo y, dado el débil potencial demográfico, era necesaria la integración de diversas poblaciones que actuarían como centros regionales complementarios*”³². Por lo tanto (se) *proponía una descentralización regional a partir de centros funcionalmente integrados*” (2008:259).

32 “Las tres consideraciones básicas fueron: a) la necesidad de **descentralización**; b) la elección de **centros regionales** capaces de servir efectivamente a las regiones respectivas; y c) dichos centros debían a su vez estar convenientemente atendidos por los **servicios viales** existentes o por aquellos a complementarse antes de 1974 a través de operaciones que reforzasen aquellas zonas más débilmente integradas (...) Como instrumento operativo se utilizaron la **Teoría Distancia-Tiempo** y la **Teoría de la Movilidad** (ITU, 1967), citado por Yagüe & Díaz Puente (2008:259).

Mapa nº 11: Tentativa de regionalización del Uruguay del ITU (Yagüe & Díaz-Puente, 2008).



De acuerdo con el enfoque analítico, “habría en nuestro país solamente tres centros regionales capaces de cumplir con dichas condiciones. Son Salto, Paysandú y Rivera. Las áreas cubiertas por estos tres centros y Montevideo, dejarían tres zonas del país con déficit de servicios: parte del oeste y sur de Soriano y el oeste de Colonia, el sudeste de Tacuarembó y parte de los departamentos de Cerro Largo y Treinta y Tres. Estas áreas deficitarias pueden cubrirse con modificaciones de la red vial (Colonia) y con la afirmación de los centros regionales (Tacuarembó, Cerro Largo y Treinta y Tres)”. Otro de los aspectos interesantes de la propuesta es que, si bien, se trabaja a un nivel de centros urbanos, la regionalización resultante se ajusta, a posteriori, a los límites departamentales. En definitiva, tal como se observa en el Mapa nº 11, se identifican cuatro regiones: **litoral**, **norte**, **este** y **metropolitana**.

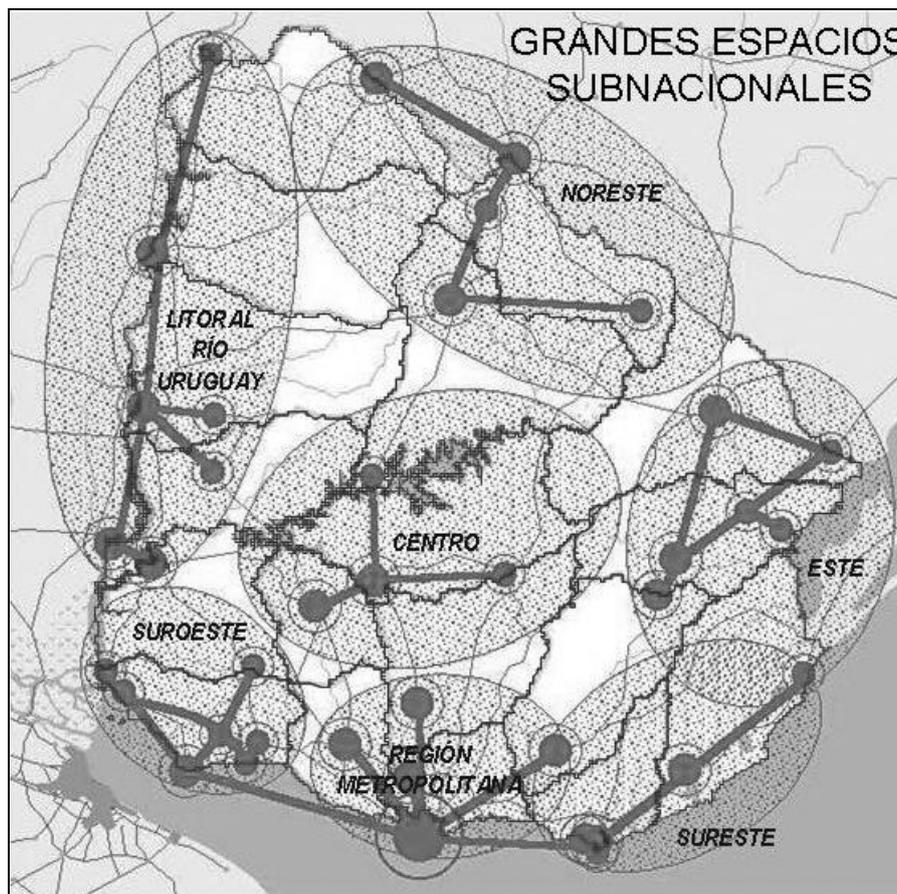
4.2 Delimitaciones territoriales del OT previo a la LOTDS:

Los antecedentes de OT previo a la LOTDS, como viéramos en el apartado 3.1.2 (Mapa nº 2), privilegian, sobre todo, la escala departamental y local, vinculadas con el ámbito **subnacional** y **subdepartamental** respectivamente. Esos antecedentes referían, particularmente, a la normativa de ordenamiento territorial, propiamente dicha. A su vez, el abordaje subdepartamental era, casi exclusivamente, del ámbito departamental. Las propuestas que comentaremos aquí, complementan los casos anteriores, y trascienden un poco esas dos escalas, incorporando la **subnacional no departamental** y la **microrregional**, en ocasiones, del **ámbito interdepartamental**. Estas últimas, son las escalas más trabajadas en el marco de los antecedentes técnicos y académicos de OT.

4.2.1 La escala subnacional del ordenamiento territorial:

La política de OT subnacional, como comentamos, tiene un sesgo regional como agregación departamental. El instrumento *Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible* (artículo 12 de la LOTDS), que no tiene un ámbito predefinido, ha sido implementado en el mismo sentido. Por tal motivo, resulta de interés, comentar la propuesta elaborada por DINOT (1995), en el marco del **“Estudio general para el diseño de las Directrices de Ordenamiento Territorial y Desarrollo del Uruguay”**³³, ya que se trasciende el abordaje recurrente sobre el “nivel intermedio” en nuestro país. En el mismo, se plantea que, *“para cumplir (con los objetivos del proyecto) el equipo procuró la complementación de dos tipos de análisis. En los primeros, se parte de una **dinámica sectorial** para evaluar su significación territorial. En los segundos, se parte de una visión de **entidades territoriales (regiones, microrregiones)** para evaluar la trama intersectorial sobre la cual se sustenta su dinámica de desarrollo y ordenamiento”* (DINOT, 1995:1). El informe es un antecedente de relevancia, en el que se analizan los ciclos históricos-territoriales del país, de cara al proceso de integración regional que estaba en curso, para lo cual, se aporta también, desde la mirada prospectiva, *“entendida como una exploración de los futuros posibles”* (DINOT, 1995:2).

Mapa n° 12: Espacios subnacionales contemplados por el MVOTMA (1997).



³³ “El estudio se ejecuta en el ámbito de la DINOT, en el marco del convenio celebrado entre el MVOTMA y la OPP” (DINOT, 1995:1).

Para Yagüe & Díaz-Puente (2008), *“las directrices no constituyen un plan, ni abarcan todos los temas en detalle, su enfoque es global y estratégico. Brindan un marco de orientaciones para incorporar la dimensión territorial en el planeamiento sectorial, introduciendo el enfoque de estrategias territoriales, y definen diferentes escalas de actuación para desarrollarlas: las ciudades, los departamentos, las **“regiones medias”** y las **microrregiones**. Por primera vez, no se definen fronteras concretas; se dibujan espacios difusos, de influencia, dependencia o articulación funcional, para cada una de las escalas de trabajo (...) Es en la escala de **regiones medias** o **mesorregiones**, en la que aparece una nueva propuesta de regionalizar el país, al identificar lo que llama grandes espacios subnacionales”* (2008:270). Tal como se observa en el Mapa nº 12, se identifican siete espacios subnacionales. De estos siete subsistemas de escala regional, tres de ellos (suroeste, aglomeración metropolitana y sureste) conforman la denominada **“costa sur”**. La región litoral del río Uruguay también se denomina corredor fronterizo del río Uruguay; mientras que la región este, se denomina, alternativamente, **cuenca arrocera de la Laguna Merín** (DINOT, 1995:3). De la **región fronteriza noreste**, llama la atención que la conexión entre las ciudades de Rivera y Artigas sea a través de la ruta **BR 293** y no a través de la **Ruta 30**. Suponemos que el estado de ésta última lo explicaría.

4.2.2 La escala microrregional en el ordenamiento territorial:

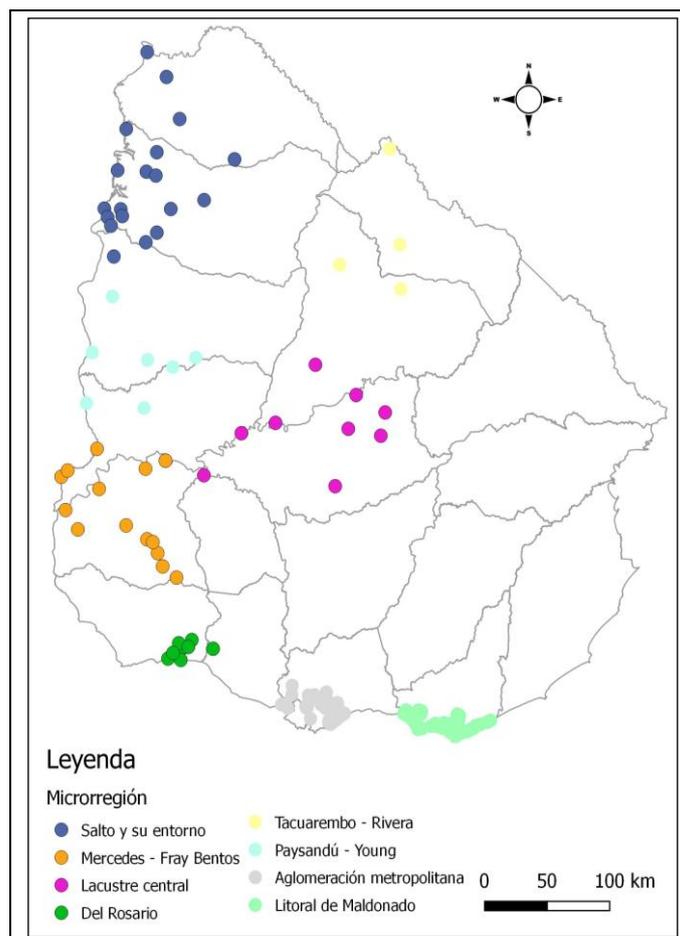
El **“Estudio general para el diseño de las Directrices de Ordenamiento Territorial y Desarrollo del Uruguay”**, comentado en el punto anterior, también tiene un apartado dedicado a la escala microrregional, que parece ser la más utilizada para el ámbito local y/o microrregional. Para Baldoira (2014), *“en Uruguay, la implementación de microrregiones comenzó a promoverse a mediados de la década de los '90, tras la redacción por parte de la DINOT, de la propuesta de Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo, aunque debió transcurrir todavía una década más para que pudiesen concretarse las primeras experiencias de microrregionalización a partir de 2005”* (2014:60). De alguna manera, lo que está señalando Baldoira es el desfase entre la noción de **“microrregión analítica”** (similar a la del concepto de región), y la instrumentación de lo que podríamos denominar **“microrregión plan”**.

En el capítulo 9 de dicho estudio, denominado **“análisis prospectivo de microrregiones”**, se fundamenta el porqué de la microrregión como una de las unidades territoriales claves para un **modelo de desarrollo territorial deseable**³⁴. En la misma línea argumental se plantea: *“los departamentos, es bien sabido, no equivalen a priori a sistemas territoriales integrados”* (DINOT, 1995:246). Al mismo tiempo, se hace un análisis crítico sobre las experiencias previas vinculadas con los enfoques de *áreas locales, cuencas productivas y de polos y corredores de desarrollo* (1995:248).

34 *“No tiene sentido imponer un modelo territorial a un fragmento cualquiera del territorio. El concepto de modelo territorial deseable, debe aplicarse a sistemas territoriales, actuales o potenciales. Un sistema territorial es una porción del territorio funcionalmente integrada, en la cual los distintos usos del suelo y actividades localizadas mantienen relaciones entre sí”* (DINOT, 1995:246).

A partir del análisis crítico, se enuncia: “la **microrregión** puede definirse como el **sistema territorial más pequeño** en el cual se integran, **sistémicamente**: un modo o **modos de desarrollo**; un **sistema de actores y relaciones**; un **sistema de identidades socio-culturales reconocible**; un **medio físico-natural y construido** incluyendo espacios urbanos, agrícolas y naturales, con **relaciones significativas de interacción funcional, acompañadas de contigüidad o conexión física**” (1995:248-249). A su vez, se agrega que “una microrregión puede definirse como el espacio de una integración potencial, y ser actualmente un espacio desarticulado o conflictivo” (1995:249). En definitiva, se plantea que “la idea de potencial de desarrollo expresa la capacidad de un **territorio delimitado** (ciudad, área local, micro-región) para generar/captar y sostener en el tiempo esfuerzos exitosos hacia el desarrollo económico y social” (1995:249). Si bien, el enfoque de DINOT tiene ciertas fortalezas (operativas), también tiene algunas debilidades, como su marcado sesgo economicista. En la última frase citada, se sobrevalora, implícitamente, que desarrollo económico y social van de la mano. Sabemos que, en términos estructurales, no son necesariamente compatibles. Se sugiere homogeneidad interna en los sistemas, se habla de sistema de identidades.

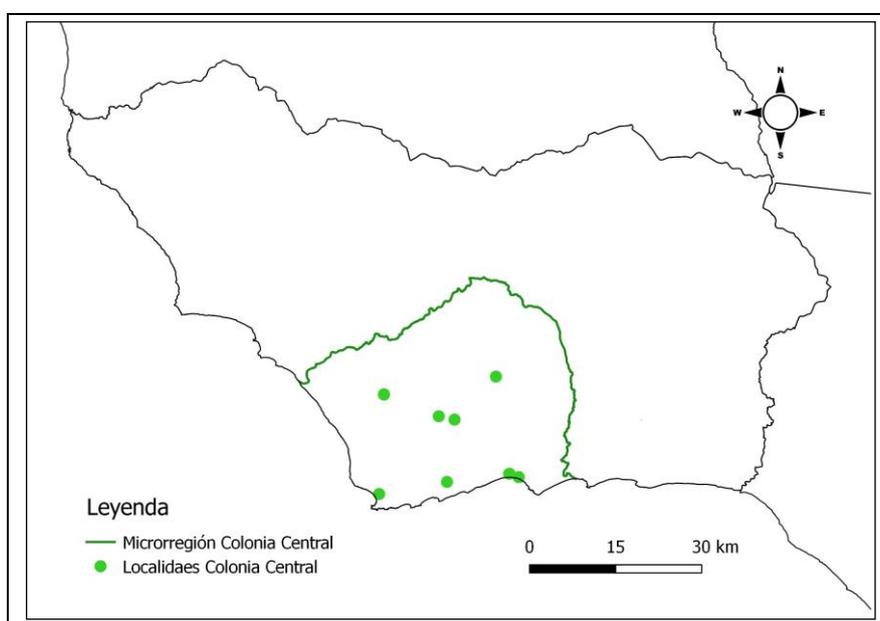
Mapa n° 13: Esbozo de microrregiones propuestas por DINOT (1995).



El trabajo de DINOT (1995) analiza detalladamente cinco microrregiones, y enuncia otras cuatro a desarrollarse con posterioridad al “*informe intermedio*” que estamos citando³⁵. En tal sentido, en el Mapa nº 13, se plantea una lectura de cuatro de las microrregiones analizadas, y se incluyen también, un esbozo de las otras cuatro enunciadas (Tacurembó-Rivera, Paysandú-Young, Litoral de Maldonado, Aglomeración metropolitana.). A partir de éstas, se advierte cierta intención de que las microrregiones representen “sistemas territoriales” (presentes o potenciales), independientemente de los límites departamentales.

Si bien se presentan mapas en el informe de DINOT, no se establece una delimitación expresa de las microrregiones, salvo el caso de la *microrregión Colonia central* que cuenta con el detalle de sus límites (ver Mapa nº 14).

Mapa nº 14: Microrregión Colonia central (DINOT, 1995:282).



La microrregión es definida por el equipo del “**Estudio de Impactos Territoriales**” de la **Comisión Nacional del Puente Colonia-Buenos Aires**. A su vez, es una de las cuatro zonas caracterizadas de ordenamiento delimitadas en “**Bases para la Elaboración del Plan Director de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Departamento de Colonia**”. Finalmente, el área correspondía al ámbito de investigación del proyecto “**Ordenamiento Territorial de la Microrregión de Colonia del Sacramento**” (DINOT, 1995:282).

35 Según se explica, “el esquema de análisis contempló los siguientes pasos: 1. la **historia** del espacio microrregional y sus transformaciones recientes; 2. la **integración** de la microrregión en el territorio nacional y regional, 3. el **potencial de cambio** y la **prospectiva tendencial**; las **alternativas de desarrollo territorial**; 5 las **alternativas y opciones de ordenamiento territorial**” (DINOT, 1995:257). Las cinco microrregiones analizadas y propuestas son: 1. **Microrregión Salto y su entorno**; 2. **Microrregión Mercedes-Fray Bentos**; 3. **Microrregión lacustre central**; 4. **Microrregión Colonia central**; 5. **Microrregión del Rosario**. Se advierte, “los ejemplos de análisis prospectivo que se presentan (...) tienen un valor de ilustración respecto a la metodología de trabajo propuesta, y deberán ser revisados y ampliados con otros estudios en la segunda etapa del Proyecto” (DINOT, 1995:257).

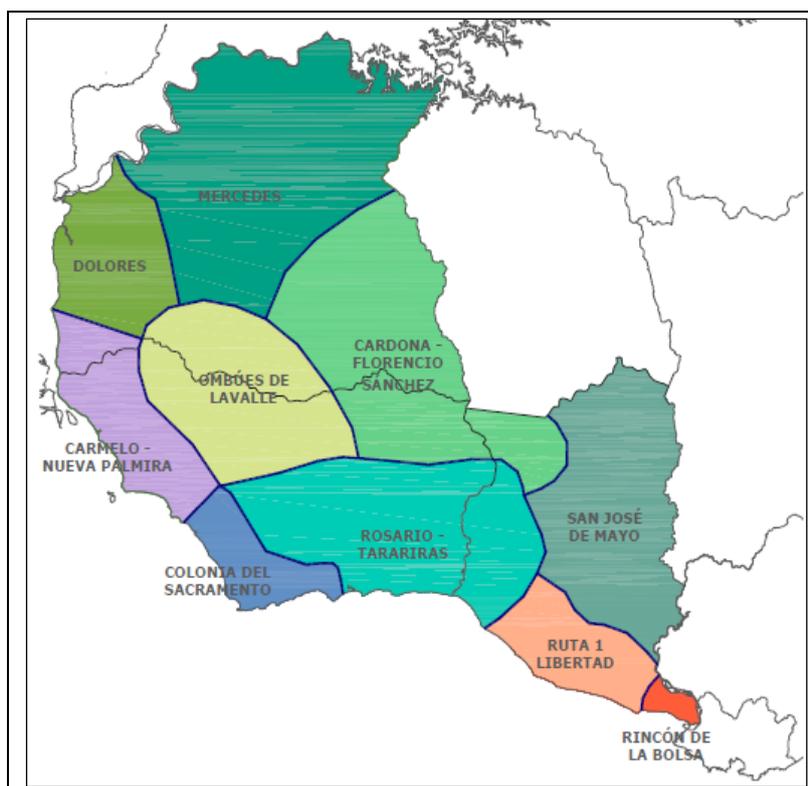
Como comentáramos anteriormente, Baldoira (2014) destaca que a partir del 2005 las propuestas de microrregionalización adquieren una nueva relevancia. En su Tesis de la MOTDU analiza los casos de 26 microrregiones, ubicadas todas “**al sur del río Negro, y mayoritariamente sobre el arco costero platense, que responden a distintos tipos de estrategias de abordaje de la planificación territorial, y a distintas realidades y desafíos del territorio**” (Baldoira, 2014:60). Estas 26 microrregiones surgen de **cuatro experiencias** de trabajo distintas: el **Proyecto Área Suroeste** promovida por DINOT, la **microrregionalización de Canelones** en el marco del Programa Estratégico Canario (PEC), la **microrregionalización de Maldonado** en el marco del convenio Intendencia de Maldonado-Universidad de la República, a través del ITU. Finalmente, aparece el caso de la **Microrregión del Uruguay Profundo** que surge por iniciativa de la comunidad local. Se podría agregar a las analizadas por Baldoira, las propuestas en el marco de los **Planes Estratégicos de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de la Región Centro**. Según Baldoira (2014), “*en el caso de ésta última, si bien se definen seis microrregiones, el abordaje que se hacía de las mismas se aproximaba más a la figura de un plan de desarrollo urbano con incorporación del entorno rural inmediato que al concepto de microrregión*” (2014:62). Comentaremos aquí, dos de las propuestas (*Proyecto Área Suroeste y Microrregión del Uruguay Profundo*), ya que las microrregiones de Canelones y Maldonado al ser traducidas en las directrices departamentales, serán analizadas en el Capítulo 5.

Las **Directrices Regionales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial del Área Suroeste** surgen como una propuesta técnica elaborada por DINOT en colaboración con los técnicos de las tres intendencias a través de convenios firmados entre el MVOTMA y las mismas. Para Baldoira (2014), “*si bien esta propuesta logró acumular en su proceso de elaboración (alrededor de 10 años) un importante volumen de información y de propuestas, al igual que la propuesta de Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo elaboradas por la DINOT no alcanzaron a incorporarse al marco normativo, y por tanto su aplicación no fue forzosa, quedando como un valioso conjunto de sugerencias y recomendaciones para el ordenamiento del territorio (...) No obstante ello, se entiende pertinente su inclusión en este trabajo por constituir un antecedente valioso desde el punto de vista teórico – metodológico, impulsado por un organismo nacional con competencia específica para el ordenamiento territorial, en forma relativamente contemporánea con el resto de los ejemplos analizados y que aporta un abordaje distinto de la implementación de microrregiones para el ordenamiento del territorio*” (2014:60). De alguna manera, esta propuesta, continuaría la línea iniciada con las “**Directrices de Ordenamiento Territorial y Desarrollo del Uruguay**”³⁶. En tal sentido, el área suroeste podría considerarse como un ajuste del espacio subnacional suroeste propuesta en aquellas. Ajuste porque Mercedes formaba parte del *espacio subnacional litoral río Uruguay*, y San José del *espacio subnacional región metropolitana*.

³⁶ “Los **centros urbanos**, los **vínculos con sus áreas de influencias** y con otras ciudades, se analizan en términos de **redes de ciudades** y de **microrregiones**, las cuales constituyen, desde este enfoque, **unidades de planificación** y del **ordenamiento territorial** capaces de federar esfuerzos locales, departamentales y nacionales” (DINOT, 2005:17).

Según la propia DINOT (2005), el área suroeste constituía un territorio estratégico (“bisagra”) entre las áreas metropolitanas de Montevideo y Buenos Aires, en el contexto (hipotético) de la construcción del puente Colonia-Punta Lara (2005:20). Tal como se observa en el Mapa nº 15, se proponen diez microrregiones, cuatro de ellas interdepartamentales (Carmelo-Nueva Palmira; Ombúes de Lavalle; Cardona-Florencio Sánchez; Rosario-Tarariras).

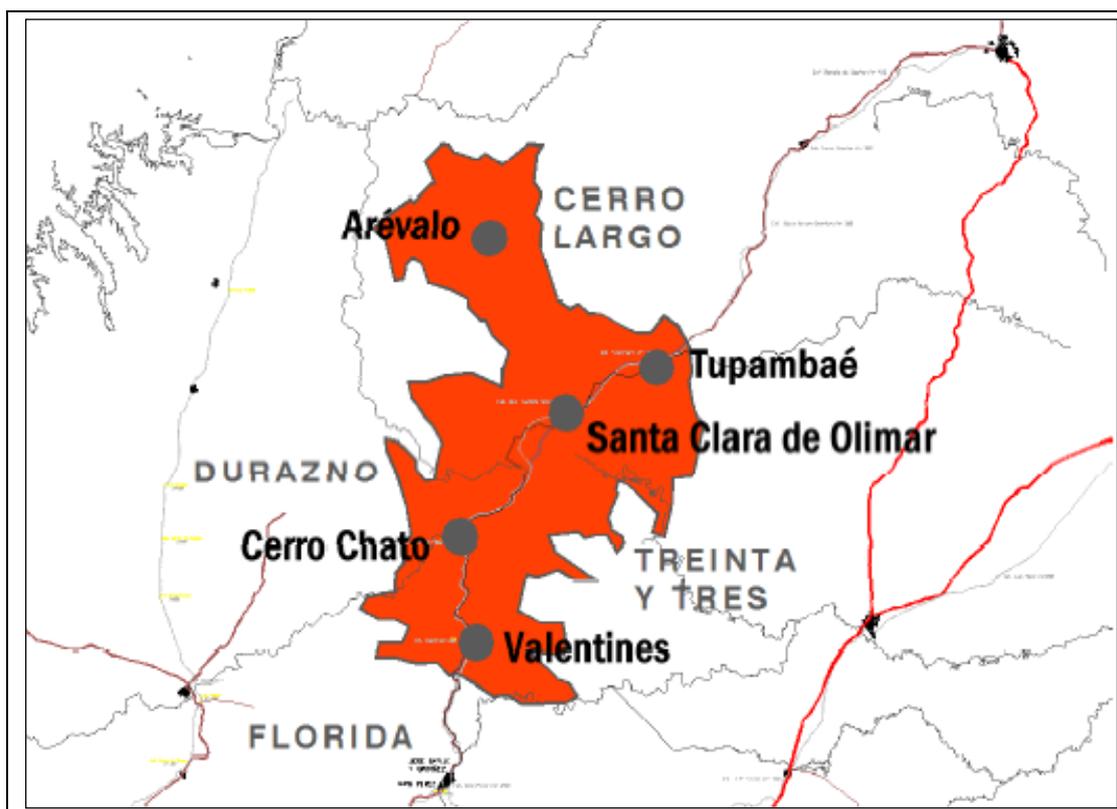
Mapa nº 15: Microrregiones del Área Suroeste (Baldoira, 2014).



En el contexto de la época, se argumentó: “el área suroeste se enfrenta a los desafíos futuros con muy buenas chances de ensayar un proyecto de desarrollo regional que tienda a la progresiva construcción de la región suroeste como unidad de programación de políticas públicas” (DINOT, 2005:31). Es un claro ejemplo de proyecto de región plan (o programa).

Por otra parte, la **Microrregión del Uruguay Profundo**, a diferencia de las propuestas en el marco del **Proyecto Área Suroeste**, surge de abajo hacia arriba, como suelen denominarse los procesos que se generan por demandas de la población local. Baldoira (2014:81-82) destaca: “**la Microrregión del Uruguay Profundo fue creada a instancias de diversos actores de la zona y con el apoyo de los intendentes departamentales de Treinta y Tres, Florida, Durazno y Cerro Largo, reunidos en la localidad de Tupambaé el día 4 de febrero de 2006.** Esta iniciativa, contó con el apoyo de la MOTDU, que en uno de los trabajos se establecía: “**la Microrregión del Uruguay Profundo se trata de una construcción política potencial impulsada y conformada desde su origen por un grupo variado de actores locales comprometidos con la transformación de su realidad concreta y sabedores, podemos asumir, que nadie mejor que ellos mismos como protagonistas de la misma. Este dato fundador es un aspecto relevante del proceso planteado.**” (Urruzola, 2007:4).

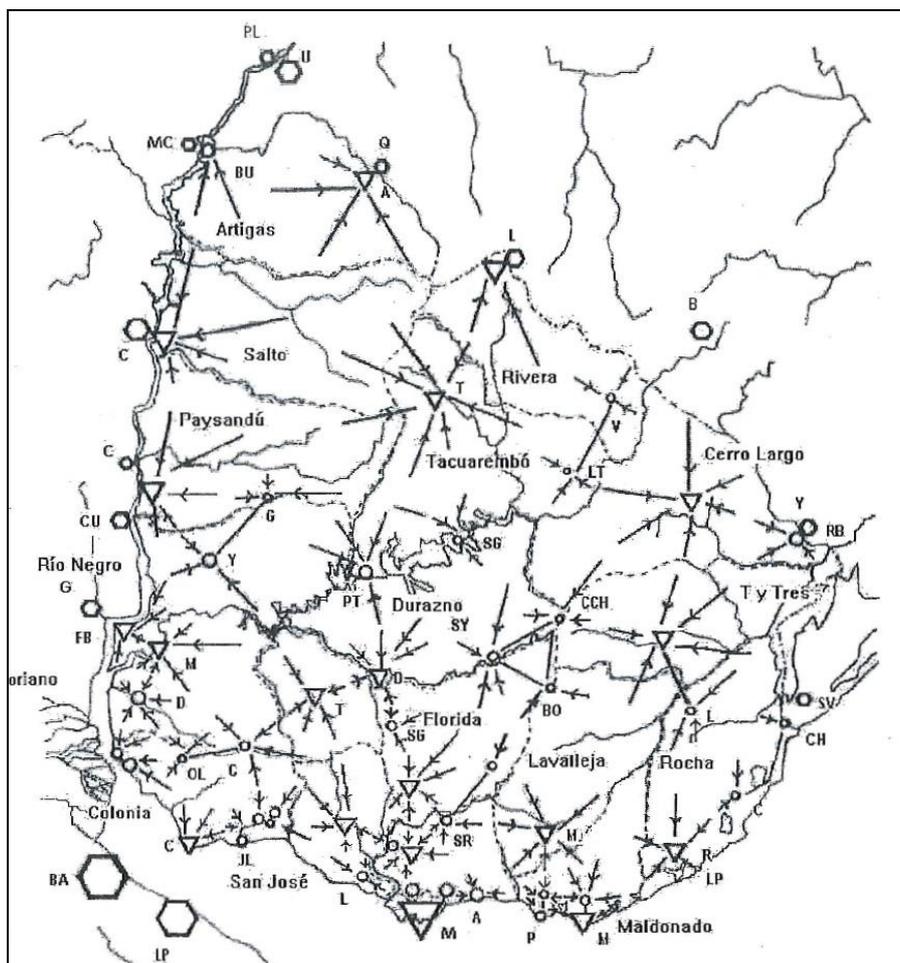
Mapa n° 16: Microrregión del Uruguay Profundo (Baldoira, 2014).



Si bien, tenemos idea que el área de la ruta 7 es una de las menos dinámicas del país, no deja de llamarnos la atención que sea referida como “Uruguay profundo” a una microrregión con cinco localidades urbanas. Según Baldoira (2014), “indudablemente, esta zona se encuentra entre las llamadas **“áreas perdedoras”** del país, caracterizadas por el estancamiento económico, pérdida de fuentes de empleo, pérdida y envejecimiento de la población, falta de oportunidades y, adicionalmente, obsolescencia de la infraestructura productiva y servicios. En concepto de microrregión, precisamente, parte de la idea de que es posible articular estrategias de desarrollo local a partir de áreas deprimidas, no sobre la base de una mirada nostálgica de un pasado que ya no puede volver, sino a partir de la identificación de nuevas oportunidades y vocaciones del territorio y nuevas estrategias que permitan explotar las potencialidades de cada territorio a partir de una visión consensuada de futuro” (2014:84). Entendemos perfectamente la metáfora, aunque, consideramos que, seguramente haya muchos Uruguay profundo, incluso “más profundos” que la microrregión en torno a la ruta 7. Nos referimos tanto a territorios con escasos núcleos poblados (por ejemplo, el sureste de Tacuarembó, el noroeste de Cerro Largo, el sureste de Rivera, el este de Salto, entre otros posibles), como ejes de rutas menos importantes que la ruta 7. Desde el punto de vista investigativo, sería de sumo interés, definir una metodología que permitiera identificar las áreas rezagadas del país, y poder compararlas entre ellas, incluso en el tiempo.

Otro aporte de la academia, es la Tesis elaborada por Musso (MTODU, 2005), en la que se propone la **escala microrregional**, como una *escala intermedia* entre la *local* y la *departamental*. Expresamente, se diferencia la escala microrregional de la local. A su vez, la **escala local** es interpretada también como una *escala intermedia* entre la *microrregional* y la *sublocal* (microlocal o vecinal). La escala microrregional “*implican ámbitos de mayor entidad, que comprenden siempre como mínimo un área local que tenga un centro de cierta importancia, pero casi siempre incluyen además otras áreas locales medianas o menores vinculadas a la anterior*” (Musso, 2005:80). Aparece nuevamente aquí, la noción de región analítica en la Tesis de Musso (2005).

Mapa nº 17: Microrregionalización del Uruguay (Musso, 2005:89).

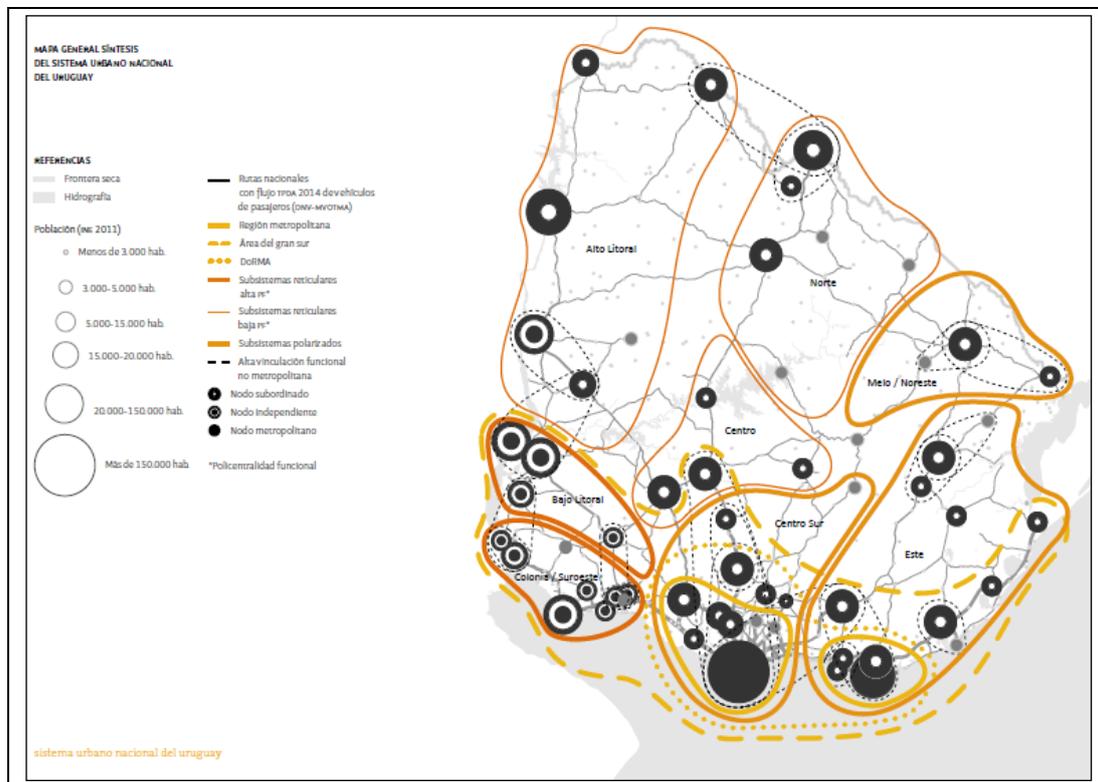


En la representación cartográfica, se presenta una diferenciación según rango de la localidad. Así, se distinguen, entre las más importantes, las capitales departamentales de más de 50.000 habitantes, las capitales departamentales de menos de 50.000 habitantes, otros centros microrregionales, etc. Se evidencia una mala calidad del mapa elaborado por Musso (2005), ya que no se logra distinguir con nitidez los cinco rangos de centros microrregionales. A su vez, por la escala de representación del mapa, y la cantidad de información contenida, podría llevar a confusiones, dado que al estar el foco en el centro microrregional más que en el ámbito de la microrregión, la lectura del mapa podría interpretarse como áreas de influencias urbanas.

4.3 Sistema urbano nacional del Uruguay:

La investigación cofinanciada por la Udelar y MVOTMA constituye un interesante insumo a los efectos del análisis territorial, en particular por su abordaje analítico de considerar la movilidad espacial de la población según varias categorías³⁷. Si bien, no se establecen delimitaciones territoriales propiamente dichas, entendemos que representan un antecedente de relevancia, tanto para los diagnósticos territoriales como para la delimitación de los ámbitos de aplicación de los planes locales, e incluso, para definir microrregiones departamentales o áreas de influencias de centros urbanos³⁸.

Mapa n° 18: Sistema urbano nacional del Uruguay (Martínez, -et. al.-, 2016:132).



37 Fuentes principales: Tránsito Promedio Diario Anual (DNV-MTOP), circuitos y flujos de transporte de pasajeros interurbanos 2015 (relevados por el equipo 1703/CSIC); y movilidad por motivos laborales del Censo 2011.

38 “El estudio sistémico de las relaciones entre los centros urbanos del país es de gran interés para el ordenamiento territorial en cuanto permite identificar los principales rasgos de la organización territorial en vigencia (...) Por otra parte, y mirado desde una mirada académica, se considera impostergable recuperar un espacio de reflexión sistematizada sobre las dinámicas de movilidad locacional y de redes urbanas en nuestro país a la luz de los cambios en los modos de producción como en los medios de circulación, en las expresiones culturales y en las configuraciones urbanas emergentes asociadas” (Martínez, -et. al.-, 2016:12).

A partir de la metodología empleada³⁹, se identifican algunas características del sistema urbano nacional (SUN). Por un lado, tal como se observa en el Mapa nº 18, se definen “**8 subsistemas con base en movilidad por empleo, con niveles de intensidad y sentido de los flujos que refuerzan centralidades y perfilan protagonismos regionales, identificándolos por organización interna y nivel de autonomía**” (Martínez, -et. al.-, 2016:107). El **Litoral Norte** conforma un “*subsistema de estructura reticular de baja policentralidad funcional, involucra las localidades de **Salto, Paysandú, Artigas, Bella Unión y Young***”. El subsistema Norte presenta una “*estructura reticular de baja policentralidad funcional, involucra a **Rivera, Tacuarembó y Tranqueras**. Se aprecia como recíproca la relación entre las capitales*” (107). El subsistema **Centro** tiene una “*estructura reticular de baja policentralidad funcional, integrado por **Durazno, Trinidad, Paso de los Toros, Sarandí del Yí***” (107). El **Litoral Bajo** conforma un “*subsistema de estructura reticular de alta policentralidad funcional, integrado por **Fray Bentos, Mercedes, Dolores, Young***” (107). El subsistema **Colonia (Suroeste)** presenta una “*estructura reticular de alta policentralidad funcional, **Colonia del Sacramento, Rosario, Nueva Helvecia, Juan Lacaze, Tarariras, Nueva Palmira y Carmelo***” (107). El subsistema **Este** cuenta con una “*estructura polarizada articulado primero en torno a **Maldonado-Punta del Este** y luego a lo largo de la **costa rochense, Minas y Treinta y Tres***” (107). El subsistema **Melo** (Noreste) presenta una “*estructura polarizada articulado primero en torno a **Melo**. Los flujos principales al interior del subsistema son de Melo a **Río Branco***” (108). Finalmente, se identifica el subsistema **Centro Sur**, “*de estructura polarizada, el subsistema centro sur involucra al **conurbano metropolitano de Montevideo** conjuntamente con las siguientes ciudades intermedias: **Canelones, San José, Santa Lucía, Libertad, Florida, San Ramón y Sarandí Grande***” (108).

Por otra parte, “*el análisis de los diagramas de movilidad por motivo laboral permite formular (tres) conclusiones parciales: **región metropolitana extendida, el sistema en torno a Maldonado-Punta del Este, y la doble región metropolitana ampliada***” (Martínez, -et. al.-, 2016:108). Finalmente, se identifica que “*el SUN presenta una **estructura jerárquica altamente polarizada en torno al área metropolitana de Montevideo, en primer término, y a lo largo de la costa, después***” (2016:127). En el Mapa nº 18, se observa la denominada “*área del gran sur*” (en línea discontinua), que incluye los subsistemas **Bajo Litoral y Colonia/Suroeste**; y parte de los subsistemas **Centro, Centro Sur y Este**.

39 “Este trabajo toma como objeto de estudio los **centros urbanos** del país con población mayor a **3.000 habitantes** y la movilidad de pasajeros entre estos. Los centros urbanos se integran con una o múltiples localidades censales (INE, 2011), y se distinguen, de acuerdo a las definiciones del grupo de investigación 1703/CSIC, las siguientes categorías de centros urbanos: **área metropolitana de Montevideo** (compuesto por Montevideo urbano + 78 localidades urbanas de San José y Canelones); **43 CIU** (ciudad intermedia del Uruguay) como conglomerados con población **mayor a 5.000 habitantes**; y **14 PLU** (pequeña localidad del Uruguay) **entre 3.000 y 5.000 habitantes**” (Martínez, -et. al.-, 2016:16) .

4.4 Otras delimitaciones territoriales recientes:

La LOTDS no es la única ley que requiere delimitar territorios para cumplir con algunos de sus cometidos. A los efectos de nuestro objeto de estudio, interesa comentar brevemente, los casos derivados de otras tres leyes nacionales. Particularmente, dos de ellas constituirán insumos para nuestro análisis sobre los criterios de delimitación de los planes locales. Nos estamos refiriendo a las *áreas protegidas* y a los *municipios*. A su vez, se agrega también, a pesar de su menor desarrollo hasta la fecha, los ámbitos surgidos de la Ley n° 18.610. Si bien, los ámbitos territoriales de cada una de ellas responden a sus propias especificidades, también es cierto, que éstos suponen delimitaciones ad-hoc. Dicho con otras palabras, no son delimitaciones a priori, sino que requieren ser definidas, sobre todo, en los casos de las áreas protegidas y los municipios, ya que en el tercer caso (Ley n° 18.610), la cuenca hidrográfica aparece como la unidad de referencia que es utilizada como criterio delimitador explícito. Sin perjuicio de lo anterior, existen en el marco de la *Ley de Política Nacional de Aguas*, distintas escalas (nacional, regional y local) de planificación de los recursos hídricos, que repercuten de manera diferente en los ámbitos de gestión propiamente dichos.

En función de lo comentado, se analizan de forma genérica la representación territorial derivadas de estas tres leyes, incluyendo, en los casos que corresponde, la mención a la modificación de la Constitución que la posibilitaron. Inspirados en Alvarado (2015), le llamamos legislación de los nuevos mapas.

Gráfico n° 8: Legislación de los nuevos mapas en el Uruguay.

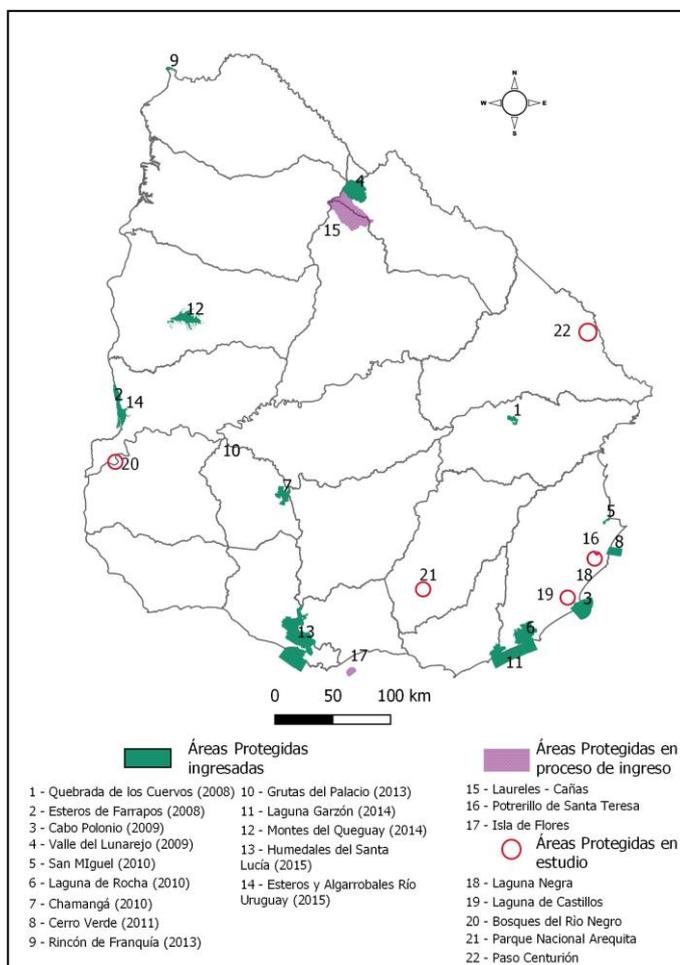


4.4.1 Ley n° 17.234: Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

Como se observa del Gráfico n° 8, la ley que declara de *“interés general la creación y gestión de un SNAP, como instrumento de aplicación de las políticas y planes nacionales de protección ambiental”*, al haberse aprobado en 2000, es la más antigua de las cuatro normativas de referencia.

Teniendo en cuenta la última referencia del SIT (año 2016), se informa que se encuentran aprobadas y dentro del SNAP, catorce áreas protegidas. La primera en ingresar fue **“Quebrada de los Cuervos”** (2008) en el departamento de Treinta y Tres, bajo la categoría *paisaje protegido*; mientras que la última en ingresar al sistema, es el **“Área Protegida con Recursos Manejados Humedales de Santa Lucía”** (2015), próxima al área metropolitana de Montevideo, incluyendo zonas de los departamentos de San José, Canelones y Montevideo. Se puede agregar, que de las catorce áreas protegidas ingresadas al SNAP, sólo cuatro cuentan con plan de manejo aprobado (Quebrada de los Cuervos, Estero de Farrapos, Valle del Lunarejo y Laguna de Rocha).

Mapa n° 19: Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (2016).



En el Mapa n° 19, se observa la distribución espacial de las áreas protegidas ingresadas al SNAP. Se identifican también, las restantes tres en proceso de ingreso al sistema, así como las que están en estudio. Según el **“Plan Estratégico 2015-2020 del SNAP”**, las tres primeras tienen *prioridad* de ingreso en el período, mientras que las cinco restantes tienen *prioridad condicionada*; o sea, *“se requiere información adicional sobre las condiciones socio económicas, culturales e institucionales para definir la viabilidad de ingreso, en el horizonte del plan”* (SNAP, 2015).

Según lo averiguado, más allá de la orientación más conservacionista o preservacionista que se procura con el ingreso al SNAP, la delimitación resultante de las áreas núcleo y de las zonas de amortiguación, así como, de las actividades que se restringen y se permiten dentro de ellas, depende mucho de los acuerdos que logren alcanzarse con los propietarios de los inmuebles.

Por último, mencionar que, en términos de la relación entre la planificación de áreas protegidas y del territorio (ordenamiento territorial), el conocimiento sistemático generado en torno a la misma es aún incipiente⁴⁰, lo cual, sería de interés contar con una evaluación al respecto.

4.4.2 Ley nº 18.567: Descentralización y Participación Ciudadana.

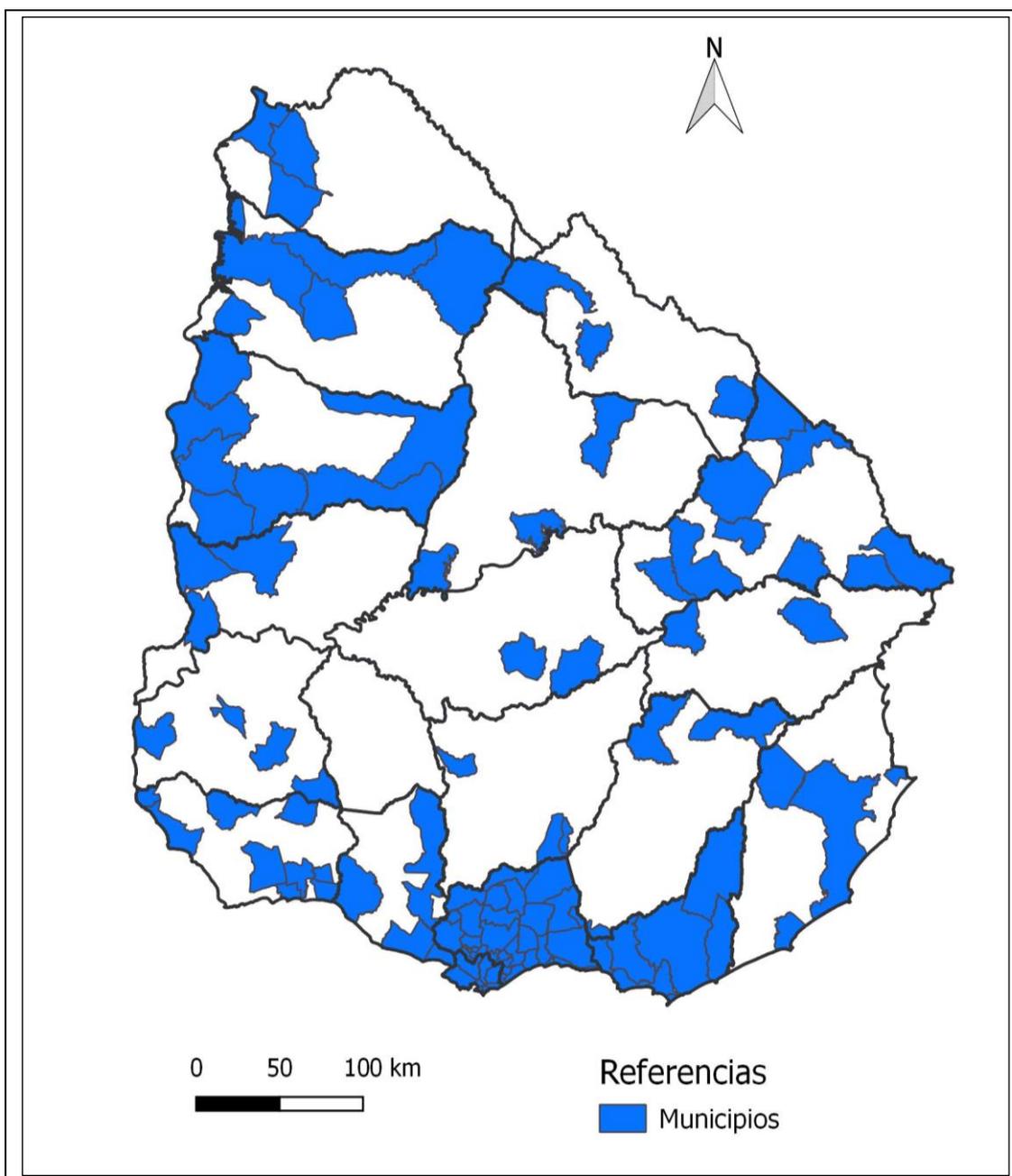
A partir de las modificaciones efectuadas a la Constitución de 1997⁴¹, se habilitó la posibilidad de generar el tercer nivel de gobierno del territorio, aún en esa fecha inexistente en el país. Como dice Alvarado (2014), *“en el contexto de la región, el Uruguay ha tenido la peculiaridad de haber congelado su mapa político-administrativo durante más de 100 años. Desde su conformación como república independiente hasta 2010 tuvo un único nivel de partición político-territorial: los departamentos”* (2014:43). Los 100 años se refieren a que para el año 1885, con la creación del departamento de Flores, Uruguay pasó a contar con los 19 departamentos que ha tenido desde entonces. Si bien, la Ley nº 18.567 se aprueba en 2009, es recién a partir de 2010, con su implementación, que se crea el tercer nivel de gobierno que *“determinó la conformación de nuevos recortes territoriales: los **municipios**”* (2014:43).

De los 112 municipios creados a la fecha, los primeros 81 fueron para las elecciones de 2010, por lo que eligieron su primer alcalde en las elecciones municipales de ese año. Los restantes 31, fueron creados para las elecciones de 2015. A los efectos de nuestros casos de estudio, se puede destacar que los municipios de Quebracho y Porvenir se crearon para 2010 y el de Chapicuy para 2015. Con respecto al universo de casos, la situación es bien diversa, como analizaremos en el Capítulo 6.

40 En función de lo comentado, interesa destacar la Tesis de la Maestría en Manejo Costero Integrado del Cono Sur que está siendo desarrollada por la arquitecta Leticia Suárez. La misma se titula: *“El Ordenamiento Territorial y las Áreas Naturales Protegidas Costeras. Coincidencias - complementariedades - contradicciones”*, y tiene como estudio de caso, la zona comprendida por el área protegida *“Paisaje Protegido Laguna de Rocha”*, ingresada al SNAP en 2010.

41 En términos generales, se mantiene la esencia de la **Constitución de 1967**. Inclusive, respeta en su casi totalidad la numeración del articulado original. Es por eso que se considera más bien una reforma constitucional, y no una nueva Constitución. En relación a nuestra temática, destacamos dos asuntos: a) **se prevén mecanismos de descentralización de la gestión territorial**, se le otorgan mayores poderes y autonomía financiera a los gobiernos departamentales, e **institucionaliza al Congreso Nacional de Intendentes**; b) con el **artículo 47º**, se incluye la **protección del medio ambiente**.

Mapa n° 20: Municipios del Uruguay (2015).



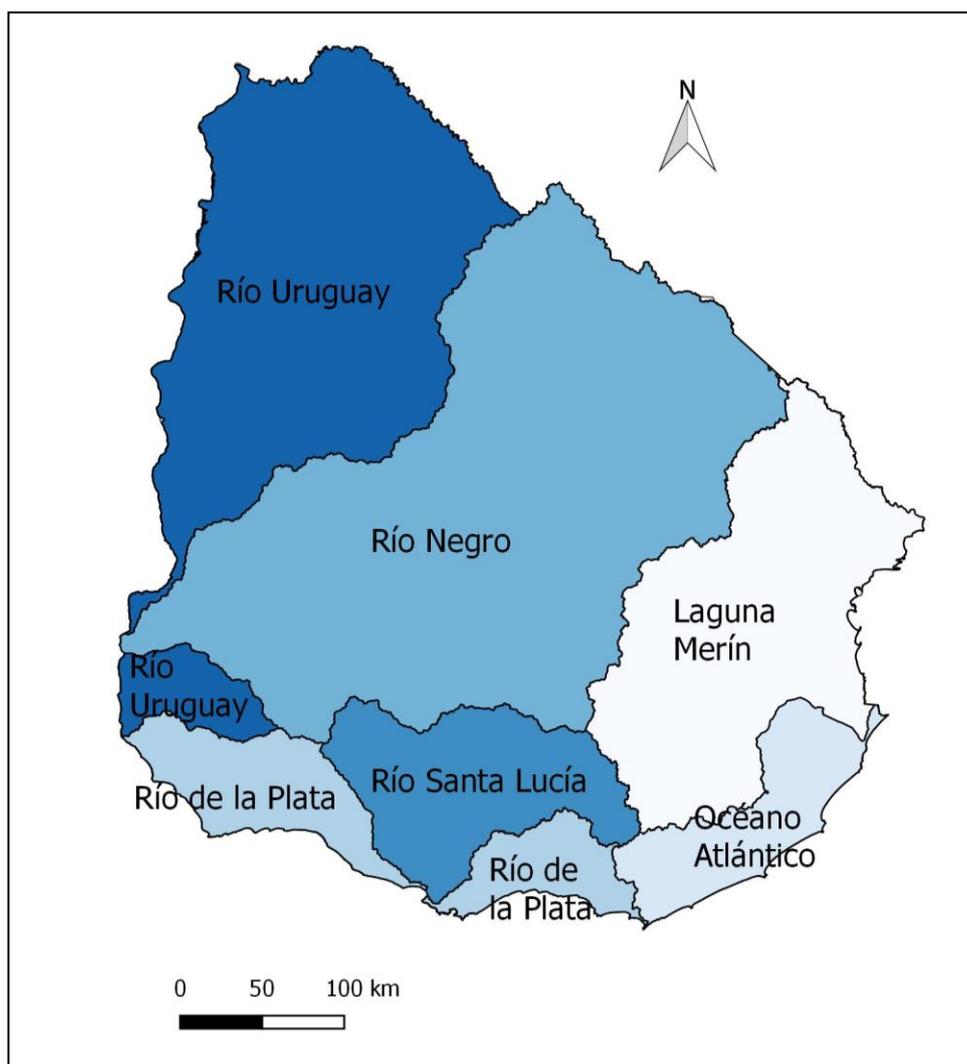
A partir del Mapa n° 20, en el que se representa la distribución espacial de los municipios, se identifican claramente dos situaciones departamentales distintas, departamentos como Montevideo, Canelones y Maldonado que tienen todo su territorio departamental repartido en municipios, y los restantes departamentos que tienen *“intersticios territoriales”* sin *“cobertura municipal”*. Alvarado (2014), lo explica mejor al decir: *“algunos departamentos exhaustivamente divididos formando mosaicos contiguos, otros salpicados con varios polígonos cual islas y algún otro con poco más que un punto para cumplir con la obligación legal de crear por los menos un municipio en su territorio”* (2014:54). Suponemos que este último comentario, podría estar referido al Municipio de Ismael Cortinas en el departamento de Flores.

Finalmente, nos interesa destacar un último apunte del artículo de Alvarado (2014) que surge de la investigación (financiada por CSIC I+D) por ella coordinada: *“El rediseño del mapa uruguayo. Las políticas de descentralización y regionalización como generadoras de nuevos ámbitos territoriales”*. En tal sentido, ella plantea: *“resulta un tanto curioso que departamentos que han avanzado en sus planes de ordenamiento territorial y han definido microrregiones, previa o simultáneamente a la creación de los municipios, no los hayan hecho coincidir, como sucede en el caso de Salto”* (2014:61). Como veremos en el Capítulo 5, un caso bien diferente es Maldonado.

4.4.3 Ley nº 18.610: Política Nacional de Aguas.

De forma análoga a lo ocurrido con la creación de los municipios, se podría considerar que el marco normativo establecido en la Ley nº 18.610, constituye un complemento y profundización de lo establecido en la nueva redacción del artículo 47 surgida de las modificaciones efectuadas a la Constitución en 2004, en la denominada “reforma del agua”. En relación a ésta, se puede destacar lo dispuesto en su artículo 5, en el que se establece que la *“Política Nacional de Aguas comprende la gestión de los recursos hídricos así como los servicios y usos vinculados al agua”*. Asimismo, en el artículo 6 se establece que *“corresponde al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente proponer al Poder Ejecutivo la Política Nacional de Aguas”*. En términos de gestión de los recursos hídricos, el artículo 23 establece que, *“atendiendo a lo expresado en el artículo 47 de la Constitución de la República respecto al agua, ambiente y territorio y a su gestión sustentable por cuencas e integrada en el ciclo hidrológico, créase en la órbita del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente el **Consejo Nacional de Agua, Ambiente y Territorio**, el que estará integrado por representantes de Gobierno, usuarios y sociedad civil, teniendo cada uno de ellos igual representación”*. A éste, por su parte, tal como lo dispone el artículo 24, le compete la función de coordinar *“las **comisiones asesoras en agua y saneamiento, en medio ambiente y en ordenamiento territorial**”*. Por último, el artículo 25 establece que a *“los efectos de manejar en forma sustentable los recursos hídricos compartidos entre varios Estados, constitúyense en el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y como estrategia de descentralización, los **Consejos Regionales de Recursos Hídricos**, los que estarán integrados por representantes del Gobierno, usuarios y sociedad civil, teniendo cada uno de ellos igual representación”*.

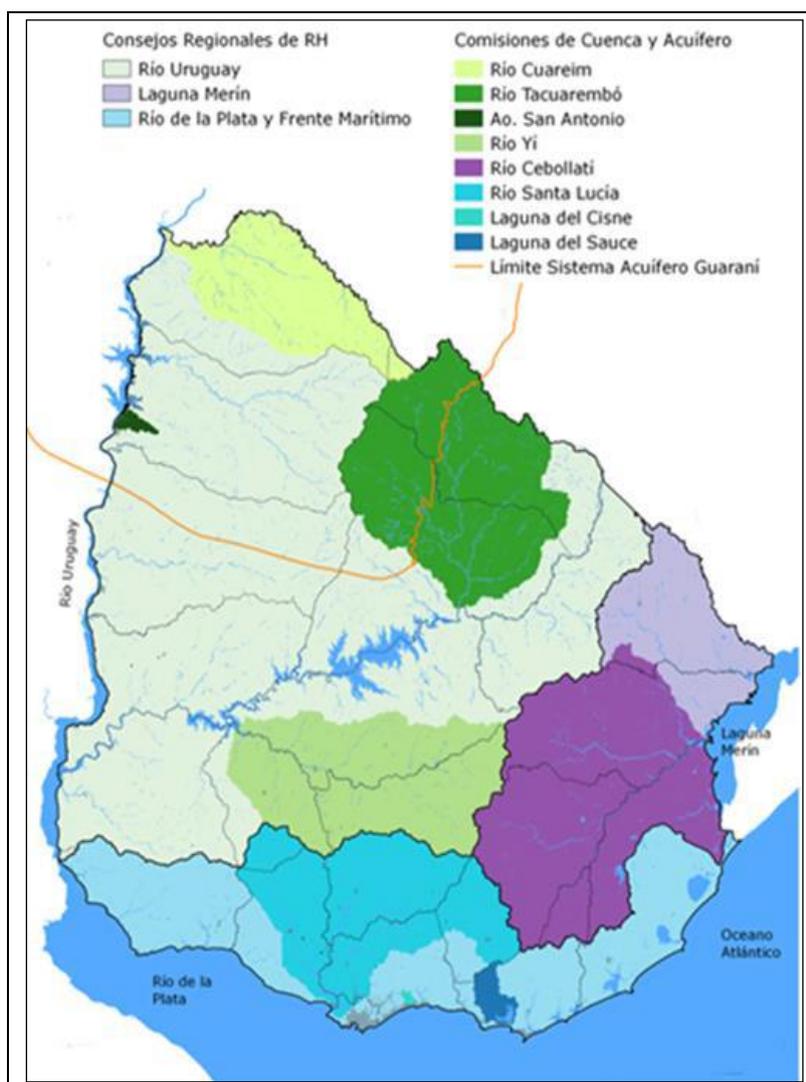
Mapa n° 21: Cuencas del Uruguay.



Tal como es analizado por la abogada Matilde Saravia, en su Tesis de la MOTDU (2017) titulada: **“Aportes de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible y de la Ley de Política Nacional de Agua para la construcción de una visión integrada del territorio”**, la estructura organizativa creada y derivada de la Ley n° 18.610, tiene diversos niveles (o escalas). *“A nivel nacional correspondiente al Consejo Nacional de Agua, Ambiente y Territorio (CNAAT), un nivel regional compuesto por los Consejos Regionales de Recursos Hídricos (CRRH) y finalmente, un nivel local donde operan las Comisiones de Cuencas y Acuíferos (CCyA). Por otra parte, la conformación de estos órganos es necesariamente tripartita. Es decir, lo integra representantes del Estado, de los usuarios y de la sociedad civil”* (Saravia, 2017:98).

Según Saravia (2017), a la fecha, se han constituido los **tres consejos regionales de recurso hídricos**, y en el marco de éstos, se han creado **nueve comisiones de cuenca y acuífero**.

Mapa nº 22: Consejos Regionales de RR.HH. y Comisiones de Cuenca y Acuífero.



Fuente: Plan Nacional de Aguas (2017).

Del análisis de los últimos dos mapas se desprenden algunos comentarios. De las diez comisiones creadas hasta el momento (falta en el mapa la representación de la Comisión de Cuenca del Río San Salvador creada recientemente), seis de ellas constituyen órganos asesores del *Consejo Regional de Recursos Hídricos para la Cuenca del Río Uruguay*. Nos referimos a las comisiones del Río Cuareim, Arroyo San Antonio, Río Tacuarembó, Río Yí, Río San Salvador y Sistema Acuífero Guaraní. Se puede agregar, también, que las comisiones de los ríos Tacuarembó y Yí forman parte de la Cuenca del Río Negro. Por otra parte, la única comisión asesora creada a la fecha en el ámbito del *Consejo Regional de Recursos Hídricos para la Cuenca de la Laguna Merín*, es la del Río Cebollati. Las restantes tres comisiones, se crearon en el ámbito del *Consejo Regional de Recursos Hídricos para la Cuenca del Río de la Plata y su Frente Marítimo*. Dos de ellas de lagunas (Laguna del Sauce y Laguna del Cisne), y la restante de la Cuenca del Río Santa Lucía.

4.5 Corolario del Capítulo 4: regiones, microrregiones, y diversidad territorial.

Con el título de este corolario, se ha pretendido subrayar la **diversidad** de propuestas de delimitación del territorio uruguayo vistas aquí. A su vez, vale destacar que las delimitaciones incluidas en este capítulo no son todas, aunque sí, las más significativas a los efectos de nuestra Tesis. De alguna manera, los mapas analizados en el Capítulo 4, reforzarían uno de los fundamentos con los que se partió en la elaboración de nuestra Tesis. Nos estamos refiriendo a la consideración de que nos existirían criterios a priori más relevantes que otros para la delimitación territorial, incluso, válido para la organización territorial de la gestión pública. Por el contrario, éstos estarán íntimamente relacionados con el abordaje elegido y las territorialidades concretas.

A la diversidad de propuestas operativas, se le agrega, incluso, que un mismo concepto (región, microrregión, entre otros) es utilizado de forma distinta según los criterios utilizados. En tal sentido, entendemos que los tres sentidos con que es abordado el concepto de región, comentados por Haesbaert (2009) y Benedetti (2009), contribuyen a organizar las distintas propuestas. Nos referimos a la región como división (o delimitación) territorial, como construcción política o como instrumento conceptual. Una interrogante, de interés investigativo, que no podremos responder en esta Tesis, podría ser planteada de la siguiente manera: **¿la delimitación territorial efectuada por los planes locales cuán fundamentadas están analíticamente?** De alguna manera, los ámbitos de aplicación de los planes locales constituyen un ejemplo de la denominada región plan (o región programa). Ahora bien, su carácter operativo debiera tener su fundamento empírico (región como instrumento conceptual). Obviamente, las respuestas no serían en términos booleanos, *“tiene fundamento empírico”* o *“no tiene fundamento empírico”*. Desde nuestro punto de vista, como ya hemos comentado, las delimitaciones territoriales suponen cierto grado de arbitrariedad, que será menor, cuanto mayor sea su fundamentación analítica. En tal sentido, otra interrogante pertinente sería: **¿los equipos técnicos que trabajan en la elaboración de los planes locales conocen los antecedentes en materia de regionalización y delimitación territorial en nuestro país?** Sin dudas, el conocimiento de éstos, al menos como referencias teórico-metodológicas, contribuiría a que las delimitaciones territoriales operativas estuvieran más fundamentadas. Incluso, como mencionáramos, el aporte de los antecedentes sirve, no sólo para la delimitación propiamente dicha, sino también, para el diagnóstico territorial de los ámbitos que trascienden los límites del plan local; o dicho con otras palabras, los contextos territoriales donde se inserta el plan local. En función de lo comentado, profundizar a futuro en lo analizado en este capítulo, sería de suma utilidad, tanto para el ordenamiento territorial como para aquellos que abordan el territorio y requieren operacionalizar su contenido (delimitación), válido también, para la escala intraurbana que no fue analizada aquí.

Se confirma para Uruguay, una de las tradiciones del **abordaje regional** analizado por Haesbaert (2009), como escala subnacional. En el caso de nuestro país, se le puede agregar que, mayoritariamente se utiliza el concepto de región como agregación de departamentos completos; es decir, como un abordaje simultáneamente subnacional y supradepartamental.

En relación con esta mirada concebida en Uruguay, se podría considerar que hay “**departamentos comodines**”, como por ejemplo, Cerro Largo, Artigas, entre otros, que, dependiendo de las propuestas de regionalización aparecen como parte de una agregación de departamentos, o como parte de otra agregación distinta. Del mismo modo, se identifican “**pares de departamentos**”; es decir, aquellos que en la mayoría de las propuestas de región aparecen juntos (Salto-Paysandú, Tacuarembó-Rivera, Treinta y Tres-Lavalleja).

Por otra parte, en el marco del **ordenamiento territorial**, se suele utilizar, preferentemente la categoría **microrregión** según varias acepciones. Por un lado, se la considera como el ámbito territorial idóneo para el ordenamiento territorial que procura el desarrollo territorial. En tal sentido, se plantea, “*como el desarrollo territorial se produce en la confluencia de factores exógenos y endógenos, las relaciones de la microrregión con sus contextos son determinantes de su potencial de desarrollo*” (DINOT, 1995:250). Se advierte, subliminalmente, la noción de sistema abierto en dicha consideración de microrregión. Baldoira (2014), robustece el aporte anterior, al considerar que “*la microrregión esencialmente es una herramienta para la acción, en tanto implica la construcción de una capacidad de acción autónoma con objeto de promover un territorio de escala inferior a la departamental y superior a la local, a través de la movilización de su tejido económico y de los recursos de identidad locales, así como a través del desarrollo de su potencial*” (2014:26). En ocasiones, las microrregiones aparecen como sinónimo de **escala local** como en los casos de los *Planes Estratégicos de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de la Región Centro* comentados por Baldoira (2014), mientras que en otras propuestas se definen, expresamente, como una **escala supralocal**, como las diez microrregiones definidas en el *Proyecto Área Suroeste* o la definida en el *Uruguay Profundo*. A su vez, se puede identificar una **diferencia de abordaje**, como “**diferenciación interna**” de un territorio (recorte de arriba hacia abajo), como en el caso del *Proyecto Área Suroeste* (similar a la microrregionalización que definen algunas directrices departamentales); o como “**delimitación independiente**” (se instrumenta una delimitación de abajo hacia arriba) como en el caso de la *Microrregión del Uruguay Profundo*.

Como veremos en los capítulos siguientes, a la complejidad que supone regionalizar y/o delimitar territorios, se le sumará, el uso diferencial de términos (tipología) para dar cuenta de los ámbitos de aplicación de los planes locales. En tal sentido, se propondrá, fundadamente, algunos criterios que permitan clarificar el empleo de términos según cada caso concreto.

Capítulo 5: Una década de instrumentos de OT en el marco de la LOTDS.

Este año se cumplen 10 años de aprobación de la LOTDS. Parece oportuno entonces, a modo de contextualización del análisis sobre la delimitación de los planes locales, comentar algunos datos sobre los instrumentos de OT durante el período 2008-2017. Se presenta información general sobre todos los instrumentos en el marco de la LOTDS, aunque el foco está puesto en nuestro período de referencia (2008-2015) y en aquellos instrumentos que incorporan cierta delimitación territorial. En tal sentido, el Capítulo 5 se organiza en tres apartados. En el primero se presenta información sobre instrumentos de ordenamiento territorial aprobados y en elaboración (a Setiembre de 2018). En el segundo se analiza sucintamente las delimitaciones subyacentes en tres tipos de instrumentos: **estrategias regionales**, **directrices departamentales** y **planes interdepartamentales**. El último apartado constituye el prelude del análisis propiamente dicho, o sea, de la delimitación de los planes locales. En tal sentido, se presentan algunos datos sobre los planes locales aprobados.

5.1 Los instrumentos de la LOTDS en cifras.

Más allá de nuestro interés investigativo por el instrumento plan local, se pueden citar algunas cifras generales que dan cuenta del proceso de elaboración y aprobación de instrumentos de ordenamiento territorial hasta la fecha, en estos casi diez años desde la aprobación de la LOTDS.

Cuadro nº 1: Instrumentos de OT en cifras (Setiembre de 2018).

Ámbito	Tipo de instrumento	Etapa	
		aprobados	en elaboración
Nacional	Directrices Nacionales	1	1
Regional	Estrategias Regionales	2	1
Departamental	Directrices Departamentales	15	4
	Planes Locales	34	35
Interdepartamental	Planes Interdepartamentales	0	2
Instrumentos especiales	Planes Parciales	11	8
	Planes Sectoriales	1	5
	Programas de Actuación Integrada	13	43
Cantidad de instrumentos totales		77	99

Como se observa en el Cuadro nº 1, el total de instrumentos aprobados son **77**, mientras que los restantes **99** se encuentran en elaboración en estos momentos. El estado en elaboración, supone distintas situaciones, desde instrumentos que recién han comunicado su inicio ante el MVOTMA, hasta instrumentos que se encuentran remitidos a la junta departamental para su aprobación. Otro dato interesante que surge del cuadro refiere a la cantidad de instrumentos aprobados y en elaboración según tipo de instrumento. En tal sentido, si fueran aprobados todos los instrumentos que están en elaboración, el plan local sería el instrumento con mayor aprobación (**69**); mientras que en la actualidad, el instrumento que está siendo “más elaborando” es el Programa de Actuación Integrada (**43**). Otra lectura posible es considerar a los tres tipos de instrumentos especiales en su conjunto. Así en caso de que se aprobasen todos los instrumentos especiales que están en elaboración más los ya aprobados, alcanzaría un número mayor al de planes locales con **81**. Lamentablemente, por una cuestión de escala, la representación cartográfica de esa cantidad de instrumentos especiales en un mapa de todo Uruguay, haría que se pierda la nitidez para analizar su distribución espacial. No obstante ello, como mencionáramos anteriormente, en términos de criterios de delimitación territorial, así como de distribución en el territorio, un estudio de los instrumentos especiales sería relevante para complementar el análisis que hacemos aquí en nuestra Tesis. Incluso, sería interesante explorar similitudes y diferencias en cuanto a esas dos variables mencionadas (criterios de delimitación y distribución en el territorio), así como también, los alcances de los ámbitos de aplicación de cada tipo de instrumento especial, entre otras variables posibles.

Otras informaciones permiten complementar lo presentado en el cuadro. En cuanto al ámbito nacional, el instrumento aprobado corresponde a las **Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible** (Ley nº 19.525, de 2017), mientras que las que están en elaboración son las **Directrices del Espacio Costero** remitidas al Parlamento en el año 2013. En cuanto al instrumento del ámbito regional, las dos estrategias regionales aprobadas son las **metropolitanas** (2011) y las de la **región este** (2013). A su vez, se encuentran en elaboración también, las **estrategias regionales metropolitanas de actividades extractivas** desde Diciembre 2015. En función de lo engorroso que sería detallar los restantes casos, por la cantidad instrumentos que engloba, comentamos finalmente que los dos instrumentos en elaboración del ámbito interdepartamental son el **Plan Interdepartamental de Cerro Chato y su microrregión** (zonas de Durazno, Florida y Treinta y Tres) iniciado en 2013. El otro es el **Plan Interdepartamental de la Cuenca de Aiguá** (zonas de Lavalleja, Maldonado y Rocha), iniciado en 2014.

5.2 Delimitación territorial en el marco de la LOTDS: primeros comentarios.

Si bien se podrían incluir varios tipos de instrumentos definidos en la LOTDS en este apartado, nos centraremos en las *estrategias regionales y directrices departamentales*, así como también, en los *planes interdepartamentales* en elaboración. Las primeras porque nos permiten una comparación con lo analizado en el Capítulo 4 (apartado 4.1); mientras que las segundas, que cuentan con la definición de microrregiones, nos permiten comparar las delimitaciones propuestas con lo analizado en apartado 4.2. Por otra parte, los dos planes interdepartamentales, a pesar de no estar aprobados, cuentan sí con una delimitación territorial de su ámbito de aplicación, que también constituyen un insumo para el análisis de la delimitación territorial en el marco de la LOTDS en estos diez años.

5.2.1 Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial:

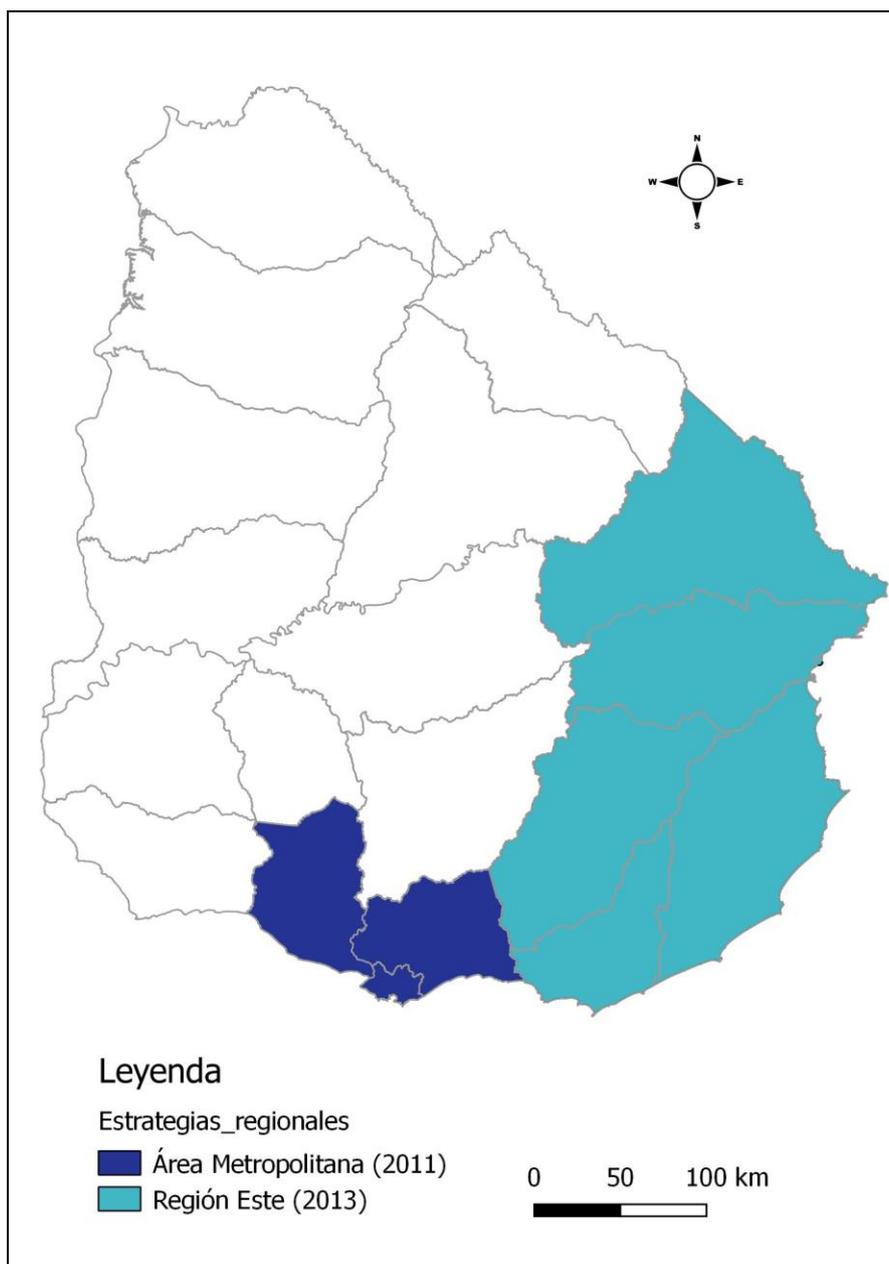
Como fuera mencionado en el apartado anterior de este capítulo, las dos estrategias regionales de ordenamiento territorial (artículo 12 de la LOTDS) aprobadas hasta la fecha son:

“Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible Metropolitanas” (2011), mediante la aprobación de cuatro decretos: **Decreto nº 3.065** 12/08/2011 (Intendencia de San José), **Decreto nº 33.830** de 15/08/2011 (Intendencia de Montevideo), **Decreto nº 26** de 18/08/2011 (Intendencia de Canelones), y **Decreto nº 321/2011** de 09/09/2011 (Poder Ejecutivo).

“Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la Región Este” (2013), mediante la aprobación de seis decretos: **Decreto nº 2/13** de 27/05/2013 (Intendencia de Rocha), **Decreto nº 08/2013** de 11/07/2013 (Intendencia de Treinta y Tres), **Decreto nº 3919/13** de 22/08/2013 (Intendencia de Maldonado), **Decreto nº 3166** de 08/10/2013 (Intendencia de Lavalleja), **Decreto nº 48/13** de 09/10/2013 (Intendencia de Cerro Largo), y **Decreto nº 360/013** de 06/11/2013 (Poder Ejecutivo).

Más recientemente, a partir del reconocimiento de las problemáticas vinculadas con la actividad extractiva en el ámbito urbano o en el entorno de éste, se ha decidido, por parte del MVOTMA y las intendencias de San José, Montevideo y Canelones, dar inicio a la elaboración de las **estrategias regionales metropolitanas de actividades extractivas**. A su vez, en la *Comisión de Coordinación y Seguimiento* (artículo 13º del Decreto 400/2009) formada para su elaboración, participan también, *DINAMIGE* (MIEM), *DNH* y *DNV* (MTO).

Mapa n° 23: Estrategias Regionales de OT (2017).



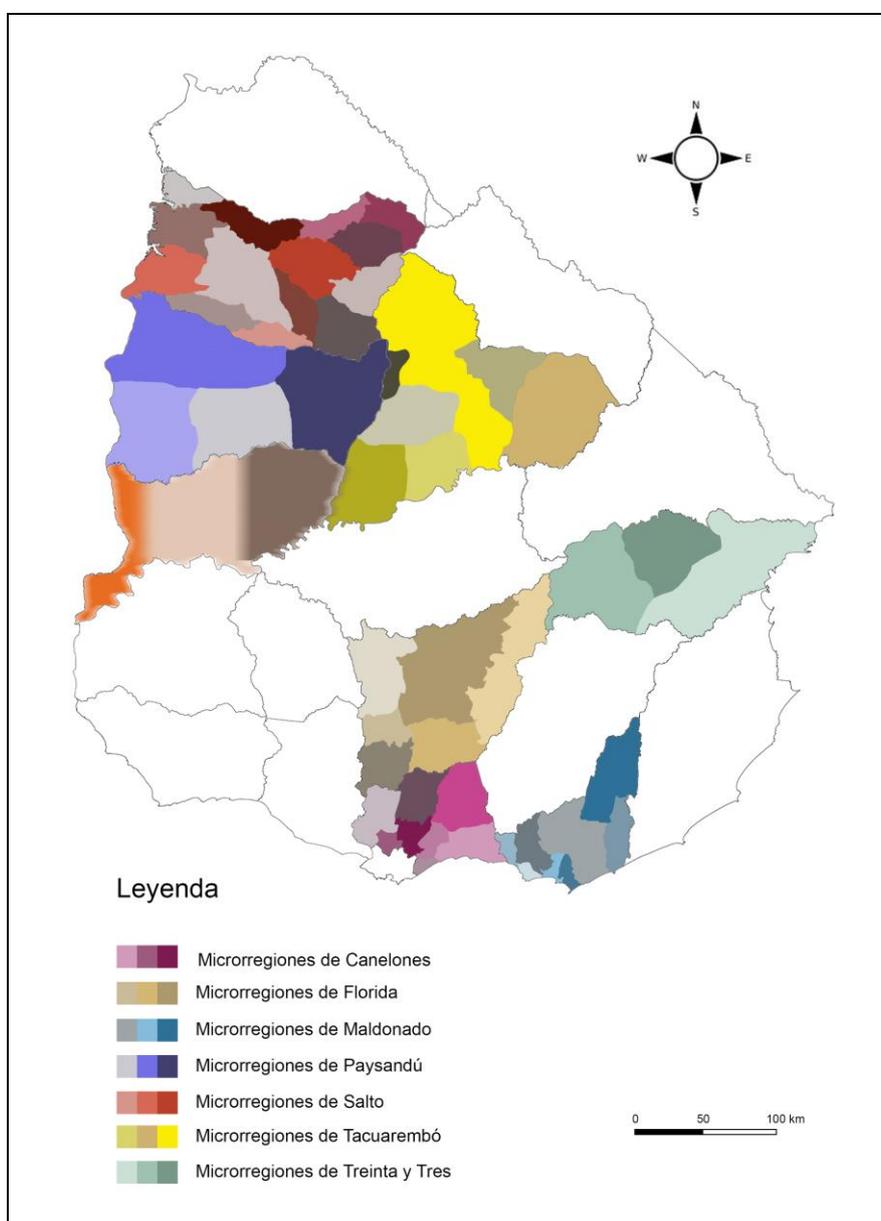
Si bien, el artículo 12 de la LOTDS establece la posibilidad de no incluir la totalidad de los departamentos⁴², la estrategia elegida, al igual que la comentada en el apartado 4.1, ha sido la de considerar región como agregación de departamentos (“completos”). A su vez, para el caso del área metropolitana, siguiendo la propuesta de Vapñarsky (1984), se observa que el criterio resultante escogido fue el “jurídico administrativo”, ya que se incorporan los departamentos completos. Seguramente, si el criterio hubiera sido alguno de los otros dos (físico o funcional), el ámbito de aplicación de las estrategias regionales resultante habría sido distinto en cualquiera de los dos casos.

⁴² “(...) los instrumentos de carácter estructural referidos al territorio nacional que, **abarcando en todo o en parte áreas de dos o más departamentos** que compartan problemas y oportunidades en materia de desarrollo y gestión territorial, precisan de coordinación supradepartamental para su óptima y eficaz planificación (...)”.

5.2.2 Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial:

Las quince directrices departamentales aprobadas en estos diez años nos presenta un escenario más complejo que en el caso de las dos estrategias regionales. Como se observa en los mapas nº 24 y nº 26, no todas las directrices departamentales aprobadas se relacionan con los planes locales que conforman nuestro universo de casos, ni todas ellas definen microrregiones como parte de sus lineamientos estratégicos de ordenamiento territorial departamental. Si bien, de éstas últimas ocho directrices, sólo cuatro (Maldonado, Canelones, Salto y Paysandú) constituyen antecedentes de los planes locales que se indagan en esta Tesis, haremos un breve comentario sobre las delimitaciones de microrregiones de todas ellas como complemento de nuestro abordaje.

Mapa nº 24: Microrregionalización en Directrices Departamentales (adaptado de Guigou, 2017).



La estrategia de microrregionalización en el marco de directrices departamentales se asemeja a la situación observada en el Proyecto Área Suroeste. Se instrumenta una división de todo el territorio, con lo cual, la sumatoria de las superficies de cada microrregión resultan en la superficie total del departamento. O sea, se parte desde lo departamental (“de arriba hacia abajo”). Más allá de dicha similitud, también se observa (Mapa nº 24) una diversidad de situaciones. En un extremo, encontramos a Treinta y Tres y Río Negro que definen sólo **tres microrregiones**; mientras que en el otro extremo, Salto define **catorce microrregiones**. Por otra parte, la microrregionalización de Canelones y Maldonado provienen de antecedentes previos a las directrices departamentales que son “internalizadas” por éstas. En el caso de Canelones, las microrregiones son definidas con anterioridad en el marco del plan de desarrollo departamental denominado **Plan Estratégico Canario** (PEC), mientras que en el caso de Maldonado, las microrregiones son propuestas en el marco de talleres territoriales participativos (convenio entre el ITU y la Intendencia de Maldonado), y que serán traducidas en norma al incorporarse en las directrices departamentales.

Las **directrices departamentales de Maldonado** aprobadas en 2010 incorporan las ocho microrregiones propuestas en el trabajo mencionado. Los resultados fueron publicados en **Cuadernos Territoriales**. Para Baldoira (2014:76), el citado trabajo constituye “un proceso de planificación *“participativa, abierta y flexible del territorio departamental”*. Desde el inicio se planteó un **abordaje multiescalar**, incorporando los distintos ámbitos territoriales de planificación y gestión, lo cual permitió a su vez “graduar selectivamente los distintos momentos de la participación ciudadana y el reconocimiento y construcción de los grandes niveles graduales de implantación institucional y social” (IDM 2009-0:18). En ese abordaje multiescalar **se priorizaron tres escalas: la escala departamental**, la escala de los ámbitos territoriales diferenciados o **microrregional**, y la **escala urbana**, concretamente el conglomerado Maldonado–Punta del Este. La escala microrregional “refiere principalmente a ámbitos territoriales o subespacios contenidos en el territorio departamental –Microrregiones- en los que se procura dar respuesta a las situaciones y problemáticas específicas de esos ámbitos territoriales, pero con un claro entendimiento de las interdependencias entre estos ámbitos y de éstos con el conjunto departamental, metropolitano, regional e internacional” (IDM 2009-0:19). Para la definición de las microrregiones se tuvo en cuenta, principalmente, la jurisdicción de las Juntas Locales que funcionaban en el departamento (con excepción de la Microrregión de Punta Ballena/Laguna del Sauce que se desglosó de la de Maldonado/Punta del Este, que responde a inquietudes de organizaciones vecinales). Las ocho microrregiones son (artículo 2º): **Laguna del Sauce – Portezuelo – Punta Ballena – Laguna del Diario** (01); **Piriápolis** (02); **San Carlos – La Barra** (03); **Maldonado – Punta del Este** (04); **Pan de Azúcar** (05); **Solís Grande – Gregorio Aznarez** (06); **Garzón – José Ignacio** (07); y **Aiguá** (08).

Las **directrices departamentales de Canelones** aprobadas en 2010 incorporan las siete microrregiones definidas en el marco del PEC (2005). Según uno de los documentos del propio PEC (2010:16-19) citado por Baldoira (2014:67), “para la definición de las microrregiones se propone una **mirada**

integradora de espacios, agentes, actores sociales, mercados y políticas. Se entiende por territorio microrregional la **unidad espacial** cimentada desde un tejido social, asentada en una base de recursos naturales, articulada por las formas de producción, consumo e intercambio y organizada por sus instituciones y formas de organización (...). Según analiza Baldoira (2014:67), “para la definición de las microrregiones canarias se tomaron en cuenta **el área de influencia de cada localidad, los tipos de producción, y las características socio-culturales e identitarias** de las distintas zonas del departamento, ignorando las subdivisiones administrativas del departamento, asumiendo así el carácter flexible y arbitrario de los límites de las microrregiones, al punto que, en los primeros años de puestas en marcha algunas de ellas modificaron sus límites para adecuarse a la realidad socio-cultural y productiva del territorio”. Se utiliza el concepto de **vocación territorial** para definir y caracterizar cada microrregión. Las siete microrregiones son: **Lechera – Hortifrutícola – Vitivinícola** (M1); **Agropecuaria – Lechera – Hortifrutícola – Avícola** (M2); **Agropecuaria – Agrícola intensiva – Agroindustrial** (M3); **Agroturística – Forestal** (M4); **Residencial – Turística – Logística – Industrial** (M5); **Industrial – Tecnológica – Logística – Hortifrutícola** (M6); y **Agroalimentaria – Vitivinícola – Industrial – Servicios** (M7).

En las **directrices departamentales de Salto** aprobadas en 2011 se definen catorce microrregiones. Tal como analiza Guigou (2017:32), “en la directriz se argumenta la elección por la “vinculación permanente que sus habitantes tienen respecto a aspectos sociales, cultural-identitario, laborales, geográficos, económicos y paisajísticos” (artículo 7º). Espacialmente, se visualiza un criterio de área de influencia no jerarquizada por el nivel del centro poblado, privilegiando en este caso las zonas de influencia de centros poblados rurales considerados estratégicos en la organización departamental”. Las catorce microrregiones son (artículo 8º): **Paso del Parque del Daymán** (01); **Arerunguá** (02); **Quintana-Pepe Núñez** (03); **Fernández** (04); **Sarandí de Arapey** (05); **Guaviyú de Arapey** (06); **Lavalleja** (07); **Belén** (08); **Constitución** (09); **Salto** (10); **Laureles** (11); **Vera** (12); **Cayetano – Paso Cementerio** (13) y **Valentín** (14). La superficie de las catorce microrregiones son relativamente comparables, lo cual resulta un tanto llamativo, ya que, por ejemplo, el tamaño de la microrregión de la ciudad de Salto (104.028 habitantes) es equivalente al de las microrregiones de Constitución (2.762 habitantes) o Arerunguá (64 habitantes), entre otras comparaciones posibles. Es probable, que el área de influencia de la capital abarque gran parte del territorio departamental.

En las **directrices departamentales de Paysandú** aprobadas en 2011 se mencionan cuatro microrregiones pero sin especificar los criterios de delimitación. En artículo 2º se establece. “para una mejor gestión, se consideran en él, **cuatro micro regiones** según Lámina Nº 1, atendiendo sus especificidades y los demás instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible”. Incluso, ni siquiera se menciona sus nombres como en los casos anteriores. Del gráfico que forma parte de las directrices, se identifican que las cuatro microrregiones enunciadas son: **Área Paysandú y Chacras; Noroeste; Centro; y Este**. Del mismo modo que no se especifican los criterios de delimitación, tampoco de detallan los límites. De hecho, el

gráfico de las directrices es una mezcla de mapa departamental base y croquis en el que se ilustran las microrregiones.

En las **directrices departamentales de Florida** aprobadas en 2013 se establecen seis microrregiones. Para Guigou (2017:31), en la definición de las microrregiones hay una “*clara predominancia de un criterio económico-productivo, que divide el departamento en una zona sur lechera-hortícola y una norte ganadera-agrícola extensiva, al que se le suman criterios vinculados a las funcionalidades urbanas*”. En definitiva, podemos agregar que se trataría de un criterio mixto, por un lado, las microrregiones representarían cierta homogeneidad en cuanto a usos agropecuarios en combinación con áreas de influencias urbanas, en el sentido, de la noción de región urbana. Incluso, esta interpretación respecto al uso de un criterio mixto se refleja en los nombres dados a las mismas. Las seis microrregiones son (artículo 16º): **Florida; Sarandí Grande; Cuenca Lechera; Centro; Fray Marcos – Casupá; y Ruta 7**. Se identifica un dato llamativo de la mirada territorial de las directrices de Florida. Nos referimos a que en las mismas, se alude al enfoque de cuencas, al reconocerse la existencia de “*dos Florida(s)*”, una dentro de la cuenca del Río San Lucía al sur, y la otra en la cuenca del Río Yí. Sin embargo, y de ahí la llamativo, esas dos cuencas no son utilizadas como insumo para la definición de las microrregiones, ya que las microrregiones de Sarandí Grande, Centro y Ruta 7 se ubican en ambas cuencas hidrográficas; es decir, a ambos lados de la divisoria de aguas. Las restantes tres microrregiones se ubican en la cuenca del Río Santa Lucía.

En las **directrices departamentales de Treinta y Tres** aprobadas en 2013, incorporan en sus anexos un mapa con tres microrregiones. Sin embargo, éstas no están mencionadas en el articulado del decreto de las directrices departamentales. Consultado uno de los técnicos locales, éste nos informó que en la memoria de información se explican los criterios, que remiten a los usos agropecuarios. En tal sentido, se establecen: Zona 1 **arrocera-ganadera este**; Zona 2 **ganadera-forestal oeste**; y Zona 3 **ganadera-forestal norte**. La zona 2 se diferenciaría de la zona 3 por su potencial minero (metálico y no metálico); y a su vez, ésta última, presenta emprendimientos mineros de producción de calizas y cemento portland, que se suman al potencial turístico vinculado con las sierras, entre las que se destaca la presencia de la Quebrada de los Cuervos.

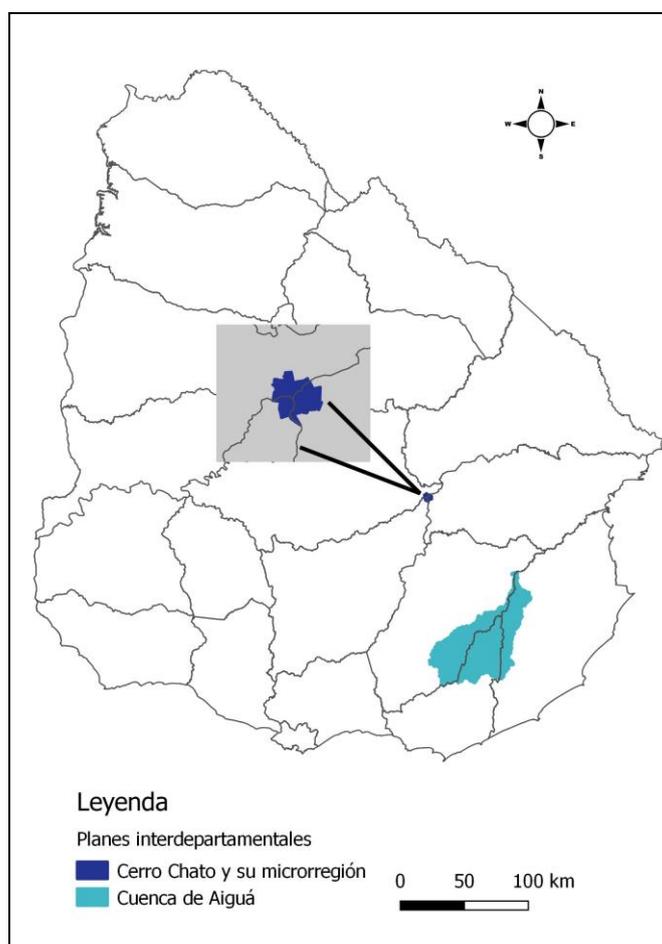
En las **directrices departamentales de Río Negro** aprobadas en 2015 se establecen tres zonas. De forma similar al caso de Treinta y Tres, su definición está asociada al uso de suelo agropecuario y su identificación remite a la ubicación en el territorio departamental. A su vez, tampoco son definidas en el decreto de las directrices departamentales, pero sí en su memoria de información. Llama la atención, que en el texto se alude a “*tres zonas identificadas como micro-territorios*”, mientras que en la cartografía se nombran como regiones: **Región Litoral Oeste; Región Centro; y Región Este**.

En las **directrices departamentales de Tacuarembó** aprobadas en 2016 se identifica, tal como lo establece su artículo 14º, un sistema de centralidad urbana conformado por (área de influencia de) siete centros poblados: **Tacuarembó, Paso de los Toros, San Gregorio de Polanco, Villa Ansina, Las Toscas de Caraguata, Curtina, y Tambores**.

5.2.3 Planes Interdepartamentales de Ordenamiento Territorial:

A pesar de que los dos planes interdepartamentales aún no fueron aprobados, interesa comentar las propuestas de sus ámbitos de aplicación por su pertinencia con la temática que estamos investigando. La lógica de delimitación de los planes interdepartamentales es del tipo “de abajo hacia arriba”, similar a la de los planes locales, y por tanto, diferente a la instrumentada en la definición microrregional presente en algunas directrices departamentales. Mientras que el Plan Interdepartamental de Cerro Chato llegó a ser remitido a las tres juntas departamentales, el Plan Interdepartamental de la Cuenca del Arroyo Aiguá solo cumplió con la comunicación de inicio ante el MVOTMA.

Mapa nº 25: Ámbitos de aplicación de planes interdepartamentales de OT.



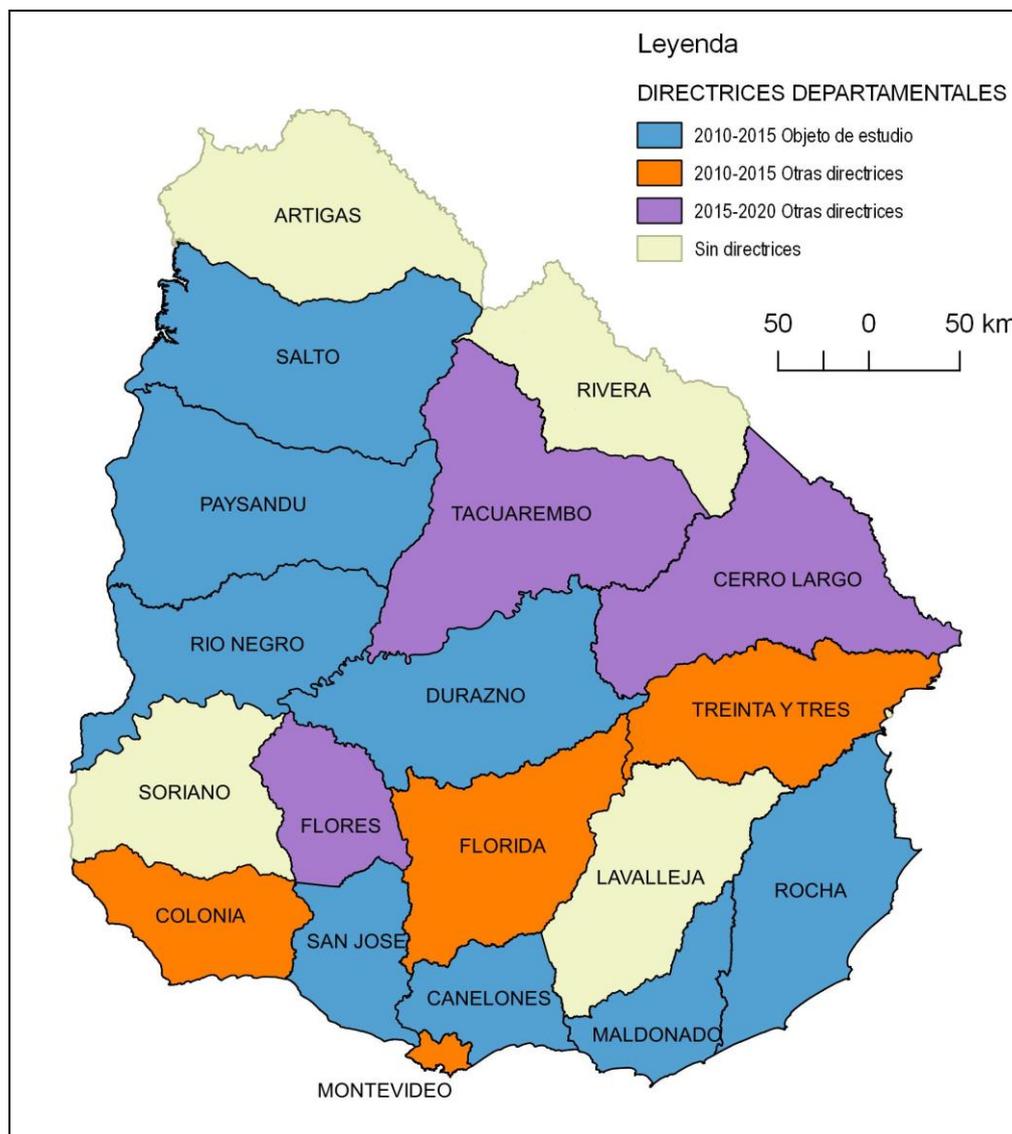
Como puede observarse en el Mapa nº 25, los dos planes interdepartamentales emplean criterios bien diferentes. En el caso de Cerro Chato⁴³, el ámbito de aplicación se aproxima a lo que llamaremos **entorno inmediato**; o, siguiendo la propuesta de Vapñarsky (1984), criterio físico (edilicio). Por el contrario, en el caso de la Cuenca del Arroyo Aiguá, tal como su nombre lo indica, se tomó como referencia la **cuenca hidrográfica**, es decir, su dimensión físico-natural.

⁴³ El ámbito de Cerro Chato nos resulta llamativo por dos motivos. Por un lado, nada tiene que ver su alcance territorial con la microrregión del Uruguay Profundo, ya que se repliega, casi exclusivamente, a la localidad de Cerro Chato. Esto último, también es llamativo, ya que, si el motor inicial del plan era la potencial presencia de Aratirí en la zona, ni siquiera se incluyó la zona de influencia de ésta.

5.3 Planes Locales de OT: ¿previo o posteriores a directrices?

En función de que uno de los objetivos específicos propuestos en esta Tesis se relaciona con la selección (genérica) de los territorios que posteriormente se delimitarán en el marco de la elaboración de planes locales, interesa indagar si existe alguna relación entre directrices aprobadas con anterioridad a la aprobación de planes locales. Nos estamos refiriendo a lo que se conoce como **planificación derivada**. O sea, ¿las directrices departamentales prevén el ordenamiento territorial local posterior en el marco de sus definiciones? Esta interrogante, será analizada sólo para los veintiséis planes locales que conforman nuestro universo de casos. En definitiva, ¿cuáles son las directrices departamentales de interés investigativo? Para ello, elaboramos el Mapa n° 26 y el Cuadro n° 2, que nos ayudan a explicitar las mismas. Tomando como referencia los veintiséis planes locales que analizamos, interesan aquellos que cuentan con directrices aprobadas previamente.

Mapa n° 26: Directrices Departamentales de OT (2017).



En el Mapa n° 26, se presenta la distribución espacial de las **quince directrices departamentales aprobadas**, y su relación con nuestro objeto de estudio. En **azul** aparecen **ocho departamentos** que tienen plan local aprobado en el período 2008-2015, y que, a su vez, cuentan con directrices también aprobadas en el mismo período. Los **cuatro departamentos** en color **naranja**, corresponden a departamentos que no tienen plan local aprobado en nuestro período de referencia, pero sí directrices aprobadas. Por tal motivo, estos cuatro departamentos no forman parte de nuestro objeto de estudio. En el caso de los **tres departamentos** que aparecen en color **violeta**, corresponden a departamentos que sí forman parte de nuestro objeto de estudio, pero que sus directrices departamentales fueron aprobadas en el período de gobierno departamental en curso (2015-2020), por tal motivo, no constituyen un antecedente para los planes locales que conforman nuestro universo de casos.

Finalmente, de los ocho departamentos ilustrados en azul, se puede hacer una distinción según cual fue el primer instrumento de OT aprobado. Aquellos que aprobaron primero las directrices departamentales son Maldonado, Durazno, Salto y Paysandú. Por tal motivo, estas directrices departamentales constituyen antecedentes de relevancia para futuros planes locales en su departamento. Un caso particular es Canelones, ya que sus directrices departamentales se aprobaron posteriormente al **CostaPlan** pero previo a las **Directrices Estratégicas Las Piedras La Paz y Progreso**. En tal sentido, las directrices constituyen un antecedente de éste último.

Cuadro n° 2: Planes locales con directrices departamentales aprobadas previamente (2010-2015).

Planes Locales después de DD	departamento	información IOTs	
		año	fecha
Las Piedras, La Paz y Progreso	Canelones	2012	29/05/2012
Eje Aparicio Saravia	Maldonado	2012	18/12/2012
Garibaldi	Salto	2013	06/08/2013
Quebracho	Paysandú	2013	10/10/2013
Termas de Daymán	Salto	2013	19/12/2013
"Entre Lagunas"	Maldonado	2014	25/03/2014
Los Cabos	Rocha	2014	18/11/2014
Durazno	Durazno	2014	12/12/2014
Ciudad del Plata	San José	2015	02/02/2015
Porvenir	Paysandú	2015	09/03/2015
Chapicuy	Paysandú	2015	02/07/2015

A partir del Cuadro n° 2, se puede agregar que los restantes quince planes locales no tienen como antecedente aprobado previamente ninguna directriz departamental.

Al analizar las cinco directrices departamentales que son previas a alguno de los veintiséis planes locales que conforman nuestro universo de casos, en relación a éstos, se observan situaciones diversas. Así por ejemplo, las **Directrices Departamentales de Durazno** aprobadas en 2011, no definen microrregiones ni prevén la realización del **Plan Local de Durazno** como planificación derivada. En el decreto aprobado por la junta departamental sólo se menciona, en el artículo 21º, la posibilidad de realizarse un plan local para la localidad de Blanquillo⁴⁴.

Por el contrario, las directrices departamentales de Maldonado y Salto avanzan significativamente en materia de delimitación territorial, con la definición de ocho y catorce microrregiones respectivamente, así como también, identifican la realización de otros instrumentos de OT como planificación derivada. A su vez, creemos que las **Directrices Departamentales de Maldonado** son las que más profundizan al respecto, ya que para las ocho microrregiones se establecen, específicamente: imagen objetivo, directrices generales y directrices específicas según dimensiones (físico-espacial, socio-económica, ecosistémica, político-jurídico-institucional). Por otra parte, entre los artículos 60º al 64º, se detalla la planificación derivada, incluyendo el enunciado de *planes locales* (61º), *planes parciales* (62º), *planes especiales* (63º) e *inventarios y catálogos de bienes y espacios protegidos* (64º). En el literal b del artículo 61º se identifica: “*Plan Local para José Ignacio y Área adyacente entre Lagunas José Ignacio y Garzón*”, que es uno de los que serán analizados. El “*Plan Local Eje Aparicio Saravia*”, no se enuncia en directrices, pero constituye un instrumento derivado del “*Plan Local Aglomeración Central Maldonado-Punta del Este-San Carlos*” (artículo 61º literal a) iniciado en 2013 y no aprobado a la fecha. En el caso de las **Directrices Departamentales de Salto**, para cada una de las catorce microrregiones se dedican dos artículos, en el primero de ellos “*se establecen los aspectos referidos a uso productivo, aptitud productiva, fortalezas, debilidades y líneas de desarrollo de cada una de las microrregiones del departamento de Salto*”; mientras que en el segundo, se identifican planes locales derivados, como en el caso de la Microrregión de Salto para la que se anuncia que se promoverán varios instrumentos, entre ellos, el Plan Local Centro Poblado Rural Garibaldi (artículo 36º) y el Plan Local Centro Poblado Turístico Termas de Daymán (artículo 37º).

Si bien, las **Directrices Departamentales de Paysandú** y las **Directrices Departamentales de Canelones** definen cuatro y siete microrregiones respectivamente, no se identifican en el articulado de los decretos respectivos, referencias a instrumentos derivados de las mismas.

⁴⁴ Hasta la fecha no se ha previsto la realización de dicho plan local. En términos de instrumentos de OT, el departamento de Durazno cuenta con dos instrumentos aprobados (Directrices Departamentales y Plan Local de Durazno), y uno en elaboración (Plan Local de Sarandí del Yí). A su vez, se puede agregar que, con motivo de la instalación de UPM II sobre el río Negro en territorio del departamento de Durazno, se están revisando las directrices departamentales para cambiar la categoría de suelo donde se instalará la industria.

Corolario del Capítulo 5: delimitaciones varias en el marco de la LOTDS.

Para finalizar el Capítulo 5, se pueden realizar algunas consideraciones finales sobre las delimitaciones analizadas. Los tres instrumentos consideramos en el análisis presentan abordajes diferentes en cuanto a delimitación territorial. La **región** (plan) establecida normativamente en las estrategias regionales sólo constituye una agrupación de departamentos completos. En tal sentido, podríamos (proponer) hablar de **delimitación pasiva**, ya que no se establecen límites propiamente dichos. Por el contrario, en el caso de los ámbitos de aplicación de los planes interdepartamentales, sí se propone una delimitación ad hoc. Como analizamos, en el caso de Cerro Chato, predomina un criterio físico-espacial (uso de suelo urbano), mientras que en el caso de la cuenca del Arroyo Aiguá, expresamente se utiliza un criterio físico-natural para el trazado del límite, considerando la cuenca hidrográfica. Estos instrumentos, de forma análoga a la delimitación de los planes locales que analizaremos en el Capítulo 6, suponen una delimitación que hemos denominado “de abajo hacia arriba”. Vale reconocer, que en el caso de los dos planes interdepartamentales, dicha consideración es más aplicable al caso de Cerro Chato que al de la cuenca del Arroyo Aiguá.

En el caso de las directrices departamentales, algunas definen microrregiones y otras no. Todas ellas (las que definen microrregiones) tienen en común, y se diferencian de las delimitaciones propuestas en planes interdepartamentales y planes locales, en que parten del todo (el territorio departamental) y delimitan las partes (microrregiones). Son delimitaciones que hemos denominado “de arriba hacia abajo”. Sin perjuicio de lo anterior, para los planes locales que son posteriores a directrices departamentales que definen microrregiones, analizaremos comparativamente los ámbitos de cada uno de ellos. Podemos adelantar, que en general los ámbitos de los planes locales suelen ser de menor extensión que las microrregiones.

Los términos utilizados para aludir a las microrregiones identificados son: **vocación territorial, micro-territorio, zona, área de influencia, ámbito territorial, unidad espacial, centro poblado**. Por otra parte, también suelen denominarse según distintos criterios: **nombre de localidad** (Maldonado, Salto, Tacuarembó), **usos de suelo** (Canelones, Treinta y Tres), **ubicación en el departamento** (Río Negro, Paysandú), e incluso **mixto**, como en el caso de Florida (Cuenca Lechera, Centro, Florida).

En la definición de microrregiones se identifica también diversidad de criterios. Treinta y Tres, Canelones y Florida tienen en cuenta, principalmente, los **usos de suelo**. Paysandú y Río Negro consideran, sobre todo, la **ubicación en el departamento**. Salto y Tacuarembó tienen como referencia principal, el **área de influencia** de las localidades urbanas; y Maldonado, aplica un criterio **jurídico-administrativo**, al considerar el ámbito de jurisdicción de las juntas locales preexistentes en el departamento (con algún ajuste menor).

Capítulo 6: Análisis de los ámbitos de aplicación de Planes Locales de OT.

El análisis de las delimitaciones de los planes locales que presentamos en este capítulo, constituye una de las estrategias previstas en la Tesis para dar respuesta a una de las interrogantes principales (“¿cómo se han instrumentado los ámbitos de aplicación de los planes locales?”), y, al mismo tiempo, representa un complemento del marco general analizado en los capítulos 3 y 5.

El Capítulo se organiza en tres apartados. En el primero, se explica el enfoque metodológico concreto aplicado al análisis de la delimitación de los planes locales. Esto implica, explicitar el encuadre espacial y temporal del objeto de estudio y las variables consideradas, así como su abordaje analítico. En el segundo apartado, se presentan algunos datos sobre los planes locales, que permiten contextualizar el análisis del universo de casos, y al mismo tiempo, es un complemento de los datos analizados en el Capítulo 5. Finalmente, el apartado 6.3 constituye el análisis del universo de casos propiamente dicho. Para la descripción y análisis del mismo, se decidió numerar los planes locales en función de orden cronológico teniendo en cuenta la fecha de aprobación.

6.1 Encuadre espacial y temporal del análisis: explicación metodológica.

Sin perjuicio de lo que fuera comentando en los capítulos 1 y 2, sobre que la noción de territorio supone una espacio-temporalidad indisociable; en nuestro objeto de estudio, es válido afirmar también, que la dimensión temporal determina la espacial. El primer “recorte” de nuestro tema, fue la definición de un período “cerrado”; es decir, a partir de que comenzáramos la investigación ya se contaría con el objeto de estudio determinado. Ello evitó que el universo de casos fuera modificado. Caso contrario, hubiéramos tenido que agregar, tal como se mostraba en el Cuadro nº 1 (página 108), ocho “nuevos” planes locales aprobados en el período en curso 2015-2018⁴⁵.

A partir de lo fundamentado anteriormente, se eligió el período 2008-2015, que supone dos períodos de gobiernos departamentales. Se dejó fuera, de forma expresa, el período de gobierno departamental en curso (2015-2020). Desde un punto de vista, la dimensión temporal constituye, en relación a nuestros objetivos, una continuidad, ya que no planteamos un análisis diferencial del período.

⁴⁵ “Plan Local Quintana - Pepe Nuñez” (2016), y “Plan Local de la Microrregión de Salto” (2016) en el departamento de Salto; “Plan Local de la ciudad de Florida y su microrregión” (2016) en el departamento de Florida; “Plan Local de Algorta” (2016) en el departamento de Río Negro; “Plan Local La Paz, Las Piedras, Progreso (Microrregión 7)” (2016) en el departamento de Canelones; “Plan Local de Tranqueras y su microrregión” (2017) en el departamento de Rivera; “Directrices para la Microrregión de Costa de Oro” (2017) en el departamento de Canelones; y el “Plan Local de Paysandú” (2018).

Si bien, no habría una diferenciación temporal, formalmente, se podrían identificar dos subperíodos. El primero desde la aprobación de la Ley n° 18.308 hasta la finalización del período de gobierno departamental 2005-2010. El segundo abarca todo el período de gobierno departamental 2010-2015. Pero, *¿por qué nuestra dimensión temporal determina la espacial?* Teniendo en cuenta el período elegido, conformarán parte de nuestro objeto de estudio, aquellos departamentos que cuentan con planes locales aprobados, excluyéndose explícitamente los restantes. A su vez, la dimensión espacial, tiene dos miradas complementarias. Porque de los (14) departamentos que cuenten con planes locales aprobados en el período, solo formarán parte de nuestro objeto de estudio, la superficie departamental que sea parte del ámbito de aplicación de un plan local.

A los efectos analítico-descriptivos, se tendrán en cuenta siete variables para abordar los veintiséis planes locales. En los **antecedentes** se comenta la existencia (o no) de normativa previa, tanto previa a la LOTDS, como instrumento LOTDS previo al plan local. Expresamente, se utilizará el término *normativa previa* para los instrumentos de OT previos a la LOTDS y que guardan relación con el ámbito del plan local. De forma análoga, se considerará *normativa LOTDS previa* a los instrumentos aprobados en el marco de la LOTDS pero anteriores al plan local de referencia.

El **ámbito geográfico local**, tal como lo establece el artículo 17 de la LOTDS, constituye la definición normativa del ámbito de aplicación del plan local. En tal sentido, se analizará el artículo del decreto correspondiente a la delimitación del ámbito, y se elaborará un mapa con dicha información. Asimismo, se analizan los términos utilizados para dar cuenta del ámbito.

En el ítem denominado **distribución por áreas**, se analiza, en términos de superficie, el área urbana y el área rural, en sentido genérico, más allá de la categorización del suelo.

En **¿criterio de delimitación?** se indagan los criterios a partir de los cuales se delimitan los ámbitos de aplicación de los planes. Para ello, se realiza un análisis espacial a partir de la cartografía temática elaborada para tales efectos, incluyendo la comparación con otras unidades espaciales (municipios y áreas protegidas), y si se tratan de **“límites condicionados”** o **“límites discrecionales”**. Se exploran aquí también, tal como se explica en el Anexo Metodológico, las distancias entre el “centro” del ámbito de aplicación y su límite. A su vez, se agregan algunos indicadores de distancias.

Para el análisis de la **información demográfica** se tuvo en cuenta la *superficie del ámbito*, su *población urbana* y la *densidad de población urbana* resultante.

A diferencia del resto de los ítems, que contienen, fundamentalmente, información objetiva y sistematizada para cada uno de los veintiséis planes locales, el que denominamos **singularidades**, constituye un análisis interpretativo a partir de datos previos que contábamos. Por tal motivo, no constituye una mirada sistémica, sino que guarda relación con la disponibilidad de información.

Por último, y sólo a los efectos de sistematizar información complementaria, se citan los instrumentos aprobados con posterioridad al plan local, y que, de alguna manera, intervienen en el mismo ámbito de aplicación. Este apartado, lo denominamos: **otras informaciones**.

6.2 Algunos datos sobre los Planes Locales de Ordenamiento Territorial.

En función de lo comentado en el apartado anterior (y lo analizado en el 5.3), podemos identificar aquellos departamentos que forman parte de nuestro objeto de estudio y los que no. Dicho con otras palabras, aquellos departamentos que cuentan con planes locales aprobados, y los departamentos sin planes locales aprobados en el período de referencia. En tal sentido, se identifican:

- **Departamentos con Plan Local aprobado:** Artigas, Canelones, Cerro Largo, Durazno, Flores, Maldonado, Paysandú, Río Negro, Rivera, Rocha, Salto, San José, Soriano y Tacuarembó.
- **Departamentos sin Plan Local aprobado:** Colonia, Florida, Lavalleja, Montevideo y Treinta y Tres.

Se puede agregar también, una mirada temporal de los mismos. El universo de casos está conformado por planes locales aprobados en dos períodos de gobierno departamental. Sin embargo, como en el período 2008-2010, sólo se aprobó el Plan Local de Rivera, y como el departamento de Rivera no cuenta con otros planes locales aprobados en el período siguiente (2010-2015), se puede afirmar que, en los casos de que un departamento cuente con más de un plan local aprobado, éstos habrán sido elaborados por el mismo equipo técnico departamental y aprobados por la “misma” Junta Departamental, al menos en términos de composición.

De lo anterior, se desprende que el primer plan local aprobado fue el “*Plan de desarrollo y ordenamiento territorial de la microrregión de Rivera*” (Mayo de 2010). A su vez, los últimos dos aprobados fueron: el “*Plan Local de Bella Unión*”, y el “*Plan Local de Chapicuy*” (Julio de 2015).

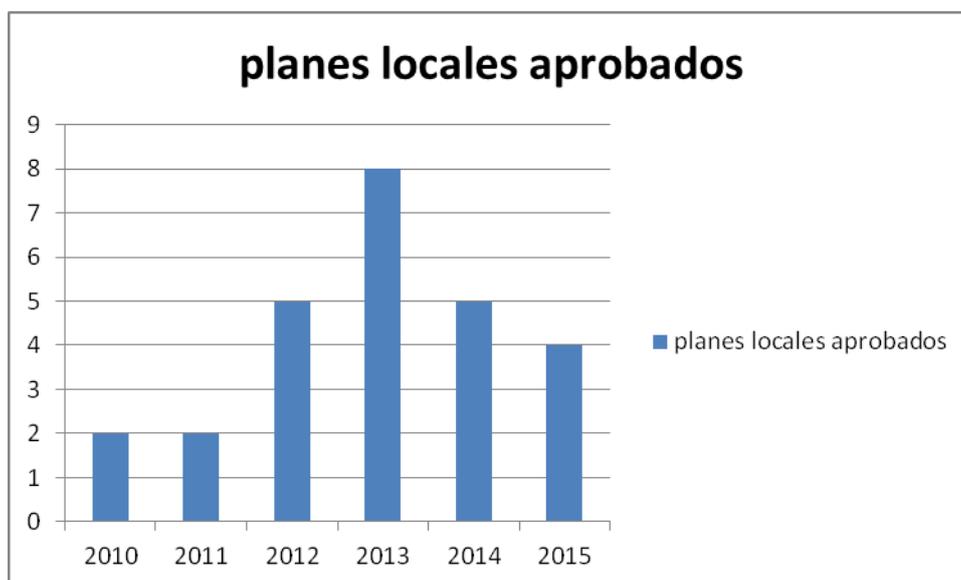
Como complemento de lo comentado anteriormente, elaboramos el Cuadro nº 3 y el Gráfico nº 9 para dar cuenta de la dimensión temporal de los planes locales. En tal sentido, se ordenan cronológicamente desde el primer plan local aprobado hasta el último. A su vez, en función de dicha secuencia, se le asigna un número de referencia a cada plan local. En los casos en que para una misma fecha, se hayan aprobado más de un plan local, la numeración resultante será arbitraria⁴⁶.

⁴⁶ Debo “confesar” que no recuerdo porqué asigné el número 10 a Los Arrayanes y el 11 a Young, pudiendo haber sido numerados al revés. Lo mismo para el caso de Chapicuy (25) y Bella Unión (26).

Cuadro nº 3: Cronología de los 26 PL aprobados en el período 2010-2015.

nº	Planes Locales	Departamento	aprobación		Gobierno Departamental
			fecha	año	
1	Rivera	Rivera	26/05/2010	2010	2005-2010
2	"CostaPlan"	Canelones	27/10/2010	2010	2010-2015
3	Lagunas Costeras	Rocha	01/03/2011	2011	
4	Laguna Merín	Cerro Largo	05/12/2011		
5	Kiyú	San José	30/01/2012	2012	
6	Las Piedras, La Paz y Progreso	Canelones	29/05/2012		
7	Los Arrayanes	Río Negro	23/11/2012		
8	Young	Río Negro	23/11/2012		
9	Eje Aparicio Saravia	Maldonado	18/12/2012	2013	
10	Trinidad	Flores	13/04/2013		
11	Mercedes	Soriano	13/05/2013		
12	Garibaldi	Salto	06/08/2013		
13	Tacuarembó	Tacuarembó	10/09/2013		
14	Quebracho	Paysandú	10/10/2013		
15	Fray Bentos	Río Negro	22/11/2013		
16	Dolores	Soriano	09/12/2013		
17	Termas de Daymán	Salto	19/12/2013	2014	
18	"Entre Lagunas"	Maldonado	25/03/2014		
19	Ruta 2 (Cardona – La Línea)	Soriano	10/09/2014		
20	Los Cabos	Rocha	18/11/2014		
21	Durazno	Durazno	12/12/2014	2015	
22	Artigas	Artigas	18/12/2014		
23	Ciudad del Plata	San José	02/02/2015		
24	Porvenir	Paysandú	09/03/2015		
25	Chapicuy	Paysandú	02/07/2015		
26	Bella Unión	Artigas	02/07/2015		

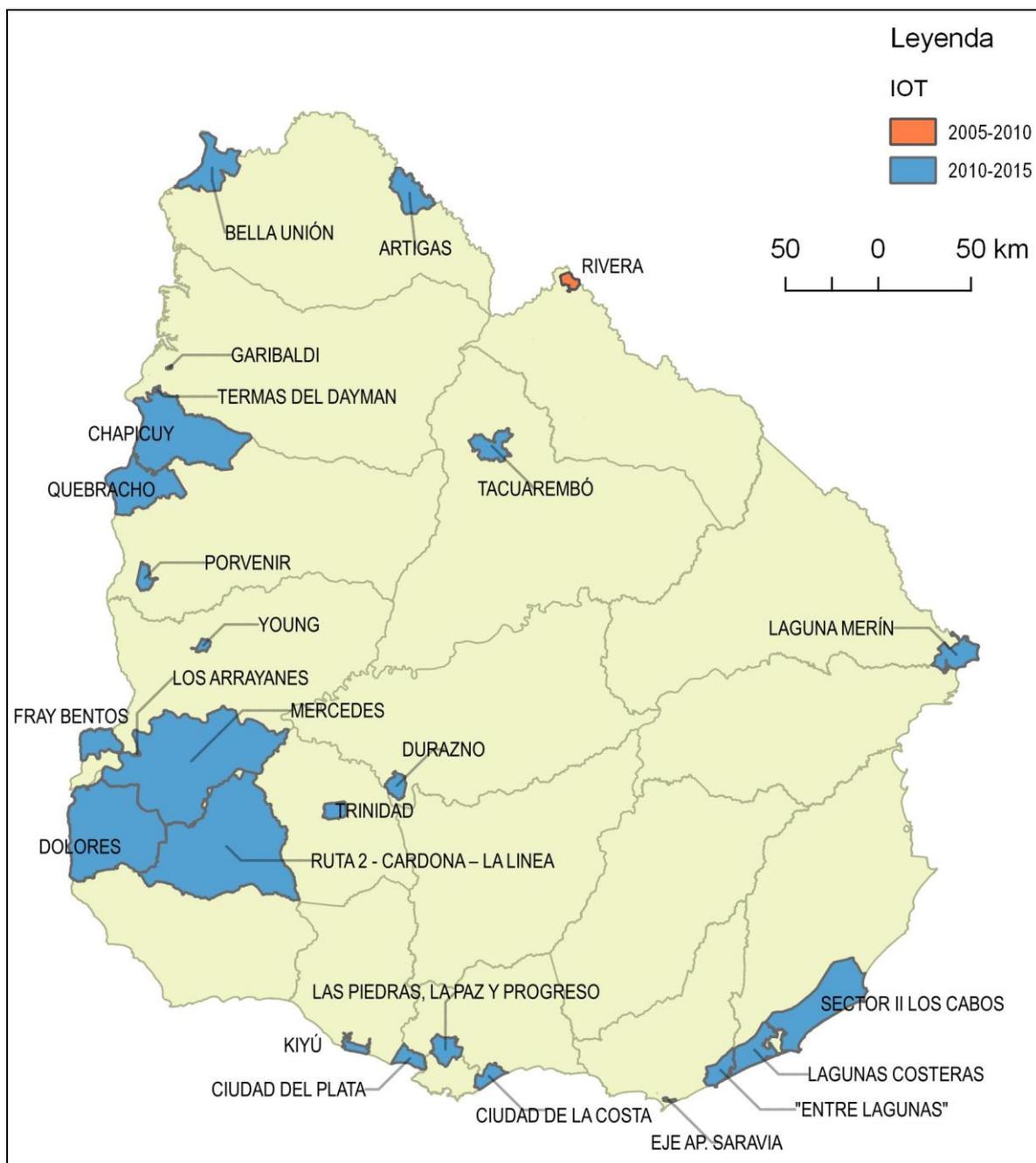
Gráfico n° 9: Cantidad de PL aprobados según año (período 2010-2015).



El Gráfico n° 9 ilustra claramente que la mayor cantidad de planes locales (31%) fueron aprobados en el año 2013. A su vez, en el año anterior y en el posterior a éste, se aprobaron la misma cantidad de planes locales (5). En conjunto, en esos tres años, entre 2012 y 2014 se aprobaron el 69% de los planes locales aprobados en el período. La información presentada en el Cuadro n° 4 y en el Gráfico n° 9, si bien es determinante, porque nos dice en que momento la propuesta de ordenamiento territorial se convierte en normativa, nada nos dice del “proceso” de elaboración y aprobación de los planes locales. La duración de la elaboración de cada plan local, así como el tiempo que transcurre en la junta departamental hasta su aprobación, depende de muchos factores (complejidad del territorio y del plan local, voluntad política, interacción con DINAMA y DINOT, entre otros), que no serán analizados para el universo de casos, debido a la complejidad metodológica que ello supondría. Se realizará sí, una aproximación a la temporalidad de los planes locales que forman parte de nuestro estudio de casos (Capítulo 7).

A partir del Mapa n° 38 se puede observar, no sólo la distribución espacial de los planes locales en el territorio nacional, sino también, la diversidad de tamaños de los ámbitos de aplicación. Ello nos habilita a plantear la hipótesis sobre que dicho tamaño diferencial se debe a diversidad de criterios de delimitación aplicados. Por otra parte, los planes locales tienen cierta localización “periférica” sobre el litoral del Río Uruguay y el borde costero sur. Se identifica un “gran vacío” (intermedio) entre los planes locales de Laguna Merín, Tacuarembó, Durazno, Rivera y los costeros sobre el Océano Atlántico. También hay cierta concentración en el área metropolitana de Montevideo.

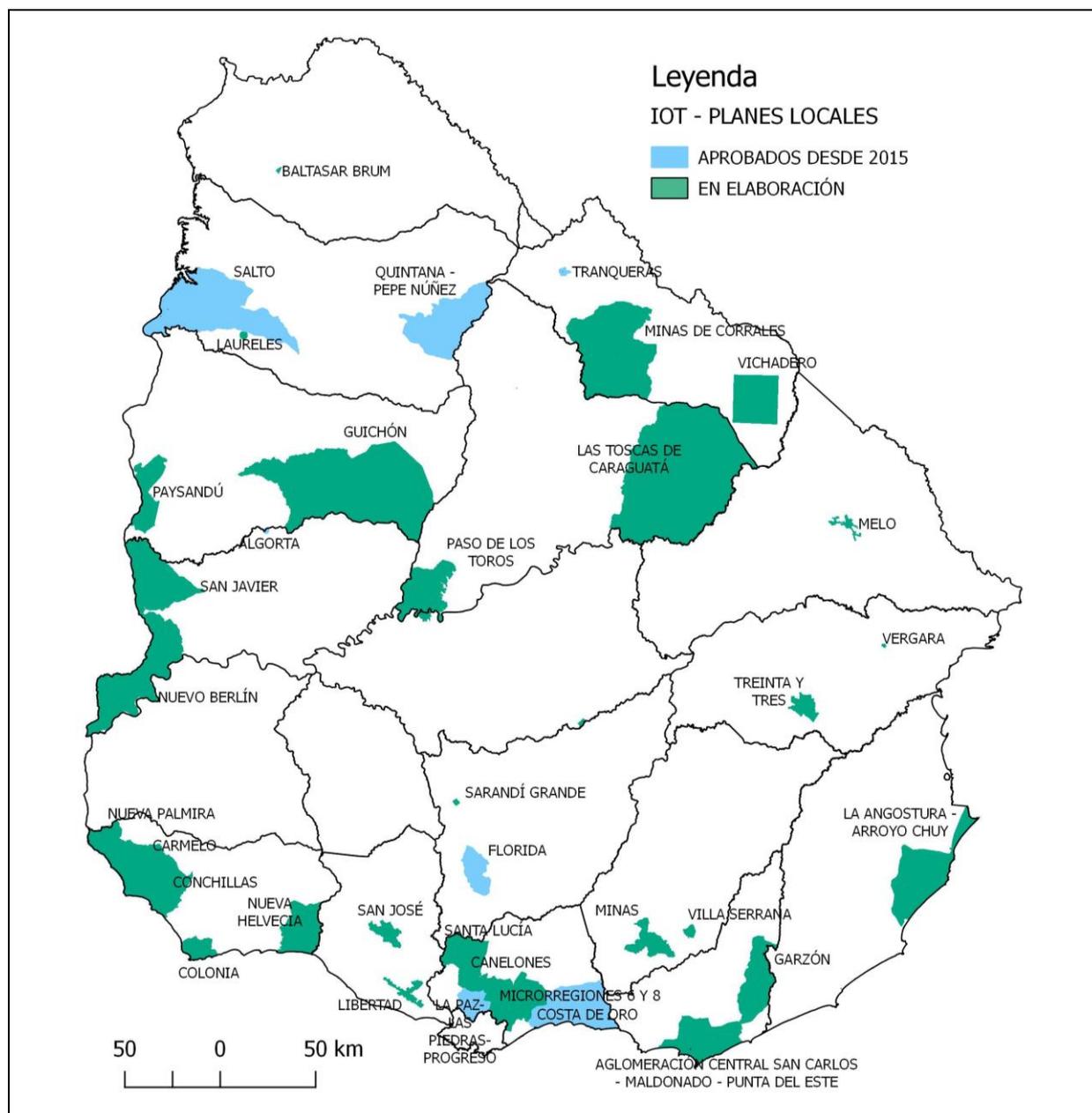
Mapa n° 27: Distribución espacial de los PL aprobados en el período 2010-15.



A simple vista, se observa también en el Mapa n° 27 que el departamento de Soriano, a pesar de no contar con directrices departamentales, tiene todo su territorio bajo normativa de OT en el marco de la LOTDS. Ello se debe a que entre los tres planes locales se cubre toda la superficie departamental.

Otro dato general, es que de los catorce departamentos que forman parte de nuestro objeto de estudio, en siete de ellos (Artigas, Durazno, Flores, Río Negro, Rivera, Soriano y Tacuarembó), la ciudad capital cuenta con Plan Local aprobado en el período de referencia. Finalmente, se elaboró, a título informativo, el Mapa n° 39 para complementar información espacial sobre los planes locales.

Mapa n° 28: Distribución espacial de los planes locales en elaboración.



La información representada en el Mapa n° 28 presenta algunas similitudes y otras diferencias con respecto al Mapa n° 27. Las similitudes refieren a la relativa localización “periférica” sobre el litoral del Río Uruguay y el borde costero sur, tanto de los planes locales en elaboración, como de los aprobados en el período de gobierno departamentales en curso (2015-2020). Por otra parte, se identifica también una diferencia con el mapa anterior. Hay unos cuantos planes locales en elaboración que cubren lo que denominamos “gran vacío” (intermedio). Nos referimos a los planes locales de Vichadero, Minas de Corrales, las Toscas de Caraguatá, Paso de los Toros, Melo, Vergara, Treinta y Tres, Minas, Villa Serrana, y Sarandí Grande fundamentalmente.

6.3 Análisis del universo de casos: 26 delimitaciones de Planes Locales.

Pasaremos a analizar de qué manera se ha delimitado el territorio a través de los planes locales aprobados en el período de referencia, y que, por tanto, forman parte de lo que hemos denominado universo de casos; es decir, estamos considerando todos los planes locales aprobados entre 2008-2015. Del Cuadro nº 2 (Capítulo 5), se desprende que del total de planes locales aprobados a la fecha (31), veintiséis de ellos conforman nuestro universo de casos. A partir de dicha información, podríamos considerar, de alguna manera, que nuestro universo está conformado por planes locales de primera generación; ya que son los primeros veintiséis planes locales aprobados en el marco de la LOTDS. A su vez, se aprobaron en los dos períodos anteriores de gobiernos departamentales.

6.3.1 Plan de Desarrollo y OT de la microrregión de Rivera.

Antecedentes:

El departamento de Rivera cuenta con *normativa previa*, la **“Ordenanza de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Departamento de Rivera”** del año 2007. Evidentemente, al ser una normativa que abarcaba todo el territorio departamental de Rivera, se incluye el ámbito de aplicación del Plan Local de Rivera.

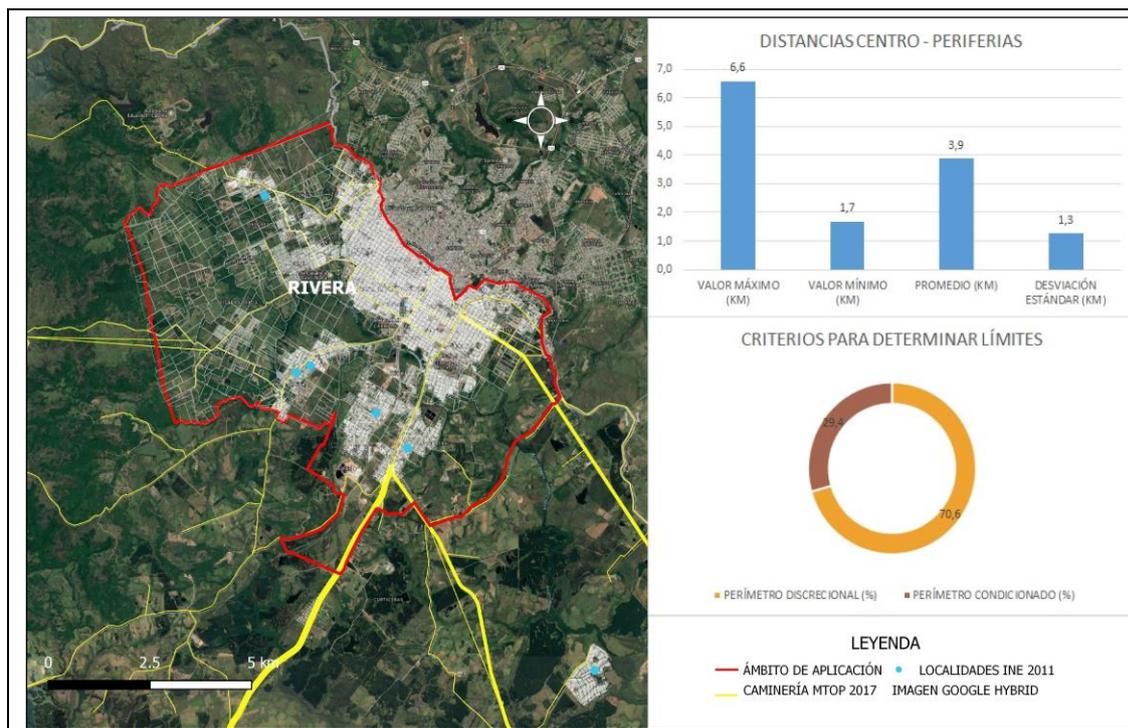
Ámbito geográfico local:

En el artículo 5º del Decreto 20/2010 (Rivera, Mayo de 2010), se define el **“ámbito territorial de aplicación”** como el territorio comprendido dentro del **“perímetro de ordenamiento territorial de la microrregión de Rivera”**. En tal sentido, podemos identificar dos palabras claves allí explicitadas: **microrregión** y **perímetro**.

Se entiende que el perímetro constituye el límite de la microrregión; mientras que ésta, sería el término utilizado para referir al ámbito de aplicación del plan local, a partir del cual, se establecen las regulaciones normativas. En definitiva, a los efectos de este instrumento (y de forma genérica), resultaría indistinto aludir a la microrregión de Rivera o al ámbito de aplicación del plan local de Rivera, ya que son utilizados como sinónimos.

Por otra parte, en el plano que representa el ámbito de aplicación (el nº 2, incorporado como anexo cartográfico en el decreto departamental), se utiliza el término **periurbano**, que fuera utilizado en algunos planes precedentes a la LOTDS, pero que a partir de ésta, pierde su validez legal, ya que no constituye ninguna de las tres categorías de suelo definidas por la ley. Lo que no pierde valor es su concepto dado que remite a una situación de hecho dada entre el uso urbano y el uso rural de muchas ciudades del Uruguay.

Mapa n° 29: Ámbito de aplicación del Plan Local de Rivera.



Distribución por áreas:

Al analizar la distribución por áreas del ámbito de aplicación del plan local de **Rivera**, se observa en el Mapa n° 29, que el mismo contiene área urbana y rural, siendo relativamente equivalentes.

¿Criterio de delimitación?:

Una particularidad del Decreto 20/2010, es que no se detallan cuáles son los límites, sino que se remite, en su artículo 18°, a un plano determinado. “(...) *Los límites del perímetro de ordenamiento territorial quedan establecidos en el plano n° 02, régimen de suelo: urbano/periurbano/rural*”.

A partir de la evidencia cartográfica, se observa un cierto “repliegue” del ámbito sobre la ciudad de Rivera y su conurbación. En tal sentido, es válido suponer el uso del **criterio físico** para la delimitación, más allá de que se utilice el término **microrregión**. Si comparamos el mapa del ámbito de aplicación del plan disponible en el SIT-DINOT con el mapa de la localidad catastral de Rivera disponible en el visualizador Geocatastro (DNC), se observa que el límite del ámbito del plan coincide (en su mayoría) con el de la localidad (catastral) a partir de la cual se concibe el plan (la ciudad de Rivera y sus localidades INE conurbadas), salvo al sur y sureste del ámbito, donde se agregan dos sectores, uno categorizado como suelo rural (entre la ruta 27 y la línea de frontera), y otro categorizado como suelo rural con el APT (entre la ruta 5 y al vía férrea aproximadamente).

Otra información que se desprende del gráfico que se anexa junto con el Mapa nº 29, es que el **límite discrecional** (70,6%) es mayoritario en comparación con el **límite condicionado** (29,4%). A su vez, el ámbito de aplicación presenta, fundamentalmente, límites artificiales, como por ejemplo, las rutas 5 y 27 al sur del ámbito, y la “frontera seca” con Brasil, a través de la cuchilla de Santa Ana. Como fuera mencionado, la localidad catastral también es límite del ámbito de aplicación.

Finalmente, se puede agregar que el ámbito del plan local de Rivera no se yuxtapone con ninguna de las dos unidades espaciales de referencia (ni área protegida ni municipio).

Información demográfica:

El Plan Local correspondiente a la ciudad de Rivera y sus localidades conurbadas se extiende por una superficie de **6.135 hás** y cuenta con una población urbana, según el último Censo de Población (INE, 2011) de **78.900 habitantes**, lo que resulta en una densidad de población urbana de **1.286,1 hab./km²**. Vale destacar, que del total que allí residen, el **81,7%** corresponde a su ciudad capital, considerada como localidad diferenciada por el INE. El resto de los habitantes se distribuye en las restantes cuatro localidades que conforman el ámbito de aplicación.

Singularidades:

Más allá de la delimitación concreta del ámbito de aplicación, en el artículo 5º del citado decreto, se establece que “(...) *el plan en sus aspectos estratégicos afecta al resto del departamento*”.

Según el índice toponímico de localidades urbanas definido por el INE, se observa que el ámbito de aplicación del plan local de Rivera se compone por la capital departamental, y cuatro localidades con las cuales se conforma una conurbación (Lagunón, La Pedrera, Mandubí y Santa Teresa).

De lo comentado, es válido suponer, que a nivel funcional, la conurbación de Rivera constituya una “sola pieza”, resultante de su centralidad principal en el aglomerado, independientemente de que se puedan identificar otras dinámicas territoriales diferenciales al interior del mismo, incluyendo centralidades secundarias y/o de otra jerarquía. Otra singularidad de la configuración territorial del ámbito, es su forma ameboide, resultante de la conurbación mencionada, incluyendo la localización en los bordes de las cuatro localidades citadas, entre intersticios de la ciudad de Rivera (como localidad catastral).

Otras informaciones:

En el ámbito del Plan Local de Rivera, se aprobaron posteriormente, cuatro instrumentos especiales: **PAI “NIENSUR S.A.”** (Decreto nº 13043/12), **PAI “Padrón rural nº 2006”** (Decreto nº 004/013), **“Plan Parcial del Microcentro de la ciudad de Rivera”** (Decreto nº 13043/12), y **PAI “Macromercado Mayorista S.A.”** (Decreto nº 01/2016).

6.3.2 Plan de OT Sustentable para la Ciudad de la Costa.

Antecedentes:

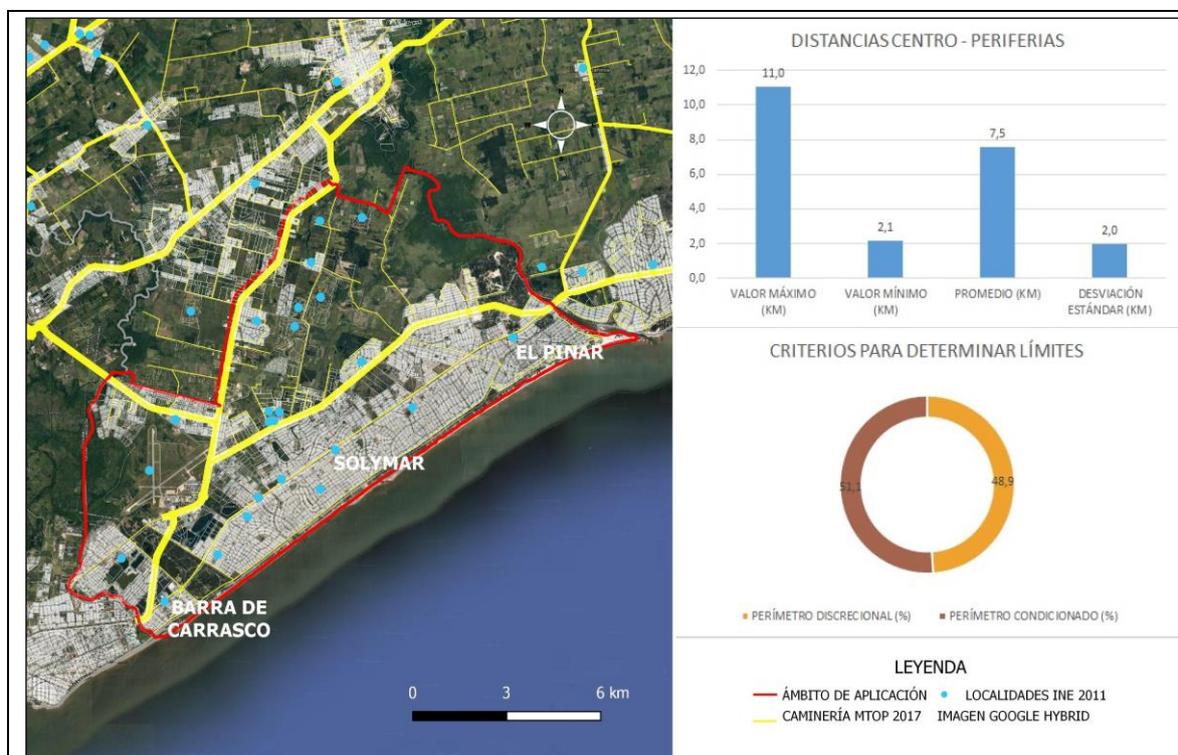
El ámbito del *CostaPlan* cuenta con *normativa previa*, que fue derogada por éste, tal como lo dispone su artículo 94º. Nos referimos a la “**Ordenanza Marco de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de la Costa y Área de Influencia**”.

Ámbito geográfico local:

En el artículo 3º del Decreto nº 6/2010 (Canelones, Octubre de 2010), titulado “**ámbito territorial de aplicación**”, se establece que “*las disposiciones del CostaPlan se aplicarán dentro del perímetro de actuación territorial que se define a continuación como Micro Región de la Costa (...)*”. De este modo, se pueden identificar como palabras claves: **microrregión** y **perímetro**.

Se entiende que el perímetro constituye el límite de la microrregión; mientras que ésta, sería el término utilizado para referir al ámbito de aplicación del plan local, a partir del cual, se establecen las regulaciones normativas. En definitiva, a los efectos de este instrumento (y de forma genérica), resultaría indistinto aludir a la microrregión del CostaPlan o al ámbito de aplicación del CostaPlan, ya que son utilizados como sinónimos.

Mapa nº 30: Ámbito de aplicación del CostaPlan.



Distribución por áreas:

Al analizar la distribución por áreas del ámbito de aplicación del **CostaPlan**, se observa en el mapa nº 30 que el mismo contiene área urbana y rural, siendo relativamente mayoritaria el área urbana. El área urbana se concentra sobre todo al sur de las rutas interbalnearia y 102; mientras que el área rural se localiza entre las rutas interbalnearia y 101, y sobre las costas del Arroyo Pando. Esta última (área rural), a su vez, cuenta con intersticios urbanos conformados por barrios privados.

¿Criterio de delimitación?:

El ámbito del CostaPlan coincide con el de su normativa previa. La **“Ordenanza Marco de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de la Costa y Área de influencia”** (Decreto nº 40/001), que es modificada por éste, tal como lo establece su artículo 94º (*Vigencias y Derogaciones*). Resulta llamativo, que si bien, son coincidentes los ámbitos, en el CostaPlan se alude a microrregión, mientras que en la Ordenanza Marco se refería a área de influencia. Más allá de este aspecto, es interesante también la definición que se establece en ella (artículo 3º *jurisdicción*): *“Quedan comprendidas en las presentes disposiciones reglamentarias, las zonas Urbanas, Suburbanas y Rurales, abarcadas por las áreas identificadas física y funcionalmente con el desarrollo urbanístico de la Ciudad de la Costa, con independencia de las secciones judiciales y catastrales que la comprenden”*. En tal sentido, Ciudad de la Costa se establece como la cabecera del ámbito, a partir de la cual, se define su entorno (inmediato y extendido) que constituye el objeto de las disposiciones. Su entorno, tanto en términos de continuidad física como de interrelación funcional. Así, Paso Carrasco presenta una continuidad edificatoria con el balneario Barra de Carrasco de Ciudad de la Costa; mientras que Villa Aeroparque, se localiza sobre ruta 101 y sin una continuidad edilicia con Ciudad de la Costa.

Otra información que se desprende del gráfico que se anexa junto con el Mapa nº 30, es que el **límite discrecional** (48,9%) es equivalente en comparación con el **límite condicionado** (51,1%). A su vez, el ámbito de aplicación presenta, fundamentalmente, límites naturales, como por ejemplo, los arroyos Carrasco (límite oeste) y Pando (límite este), y la Franja de Defensa de Costas (límite sur) definida en el artículo nº 153 del **Código de Aguas**, Decreto-Ley nº 14.859 de Diciembre de 1978. A su vez, el arroyo Carrasco constituye el límite (oeste) departamental con Montevideo. Los límites artificiales están representados por las rutas 101 y 102 fundamentalmente.

Vale mencionar también, que el ámbito del CostaPlan forma parte de la denominada **Microrregión nº 5** con **Vocación Turística-Residente** definida en el marco del **Plan Estratégico Canario** (2007).

Finalmente, mencionar que a nivel de las dos áreas de referencias, se pueden establecer algunas relaciones. Todo el ámbito del CostaPlan está contenido en algún municipio, yuxtaponiéndose, particularmente, con cuatro ellos, dos de forma completa (**Paso Carrasco** y **Ciudad de la Costa**) y dos de forma parcial (**Nicolich** y **Pando**). Todos ellos fueron creados en 2010. No se identifican áreas protegidas del SNAP en el ámbito del CostaPlan.

Información demográfica:

El CostaPlan se extiende por una superficie de **11.432 há**s y cuenta con una población urbana, según el último Censo de Población (INE, 2011) de **127.324 habitantes**, lo que significa una densidad de población de **1.113,8 hab./km²**. Vale destacar que del total que allí residen, el **75,8%** corresponde a la denominada Ciudad de la Costa, que constituye una localidad diferenciada por el INE como agrupación de balnearios, barrios privados y otras entidades de población (como Colinas de Solymar localizada al norte de ruta Interbalnearia, o Villa El Tato sobre Camino Los Horneros). El resto de los habitantes se distribuye en las restantes localidades: Paso Carrasco (15.908 habitantes), Colonia Nicolich (9.624 habitantes), Villa Aeroparque (4.307 habitantes), entre las más pobladas. Si bien, en la página del INE, la población total de Ciudad de la Costa asciende a 112.449, ésta incluye la de Paso Carrasco, que nos pareció pertinente diferenciar a los efectos descriptivos.

Singularidades:

El ámbito del CostaPlan presenta varias singularidades. Por un lado, Ciudad de la Costa constituye, tanto en términos físicos como funcionales, una continuidad de la ciudad de Montevideo, siendo a su vez, un área intermedia entre ésta y los balnearios que conforman la denominada Costa de Oro, a partir del arroyo Pando hacia el este. Dicha continuidad se materializa a través de dos ejes viales principales que cruzan el arroyo Carrasco: Av. Italia y la Rambla (o Ruta 10 como se la llama más recientemente). Del mismo modo, se establece una continuidad que tiene como eje vial principal Cno. Carrasco, entre el barrio de Carrasco Norte en Montevideo y Paso Carrasco en Canelones.

Otras de las particularidades, es que dentro del ámbito se ubica el Aeropuerto Internacional de Carrasco que constituye, no sólo el principal nodo de articulación de vuelos internacionales del país, sino porque también, es considerado por el INE, una localidad urbana (90 habitantes).

La localidad de Barros Blancos, que se localiza mayoritariamente a ambos márgenes de la Ruta 8, también incluye un pequeño sector (200 personas en cinco zonas censales) dentro del CostaPlan.

Otras informaciones:

Consultado el SIT-DINOT, se observa que con posterioridad se aprobaron dos instrumentos especiales: **“Plan Sectorial Parque Roosevelt”** (Decreto n° 71/2013), y **“Plan Parcial Colonia Nicolich y Ruta 101”** (Decreto n° 0008/16). Como su nombre lo indica, el plan sectorial interviene sobre el Parque Roosevelt; mientras que el plan parcial, interviene sobre sectores en torno a las rutas 101 (Empalme Nicolich y Villa Aeroparque) y 102 (Colonia Nicolich), y el resto del ámbito queda fuera del ámbito del CostaPlan (Barros Blancos).

A su vez, se puede agregar también, que con posterioridad al CostaPlan, se aprobaron las **“Directrices Departamentales de Canelones”** (Decreto n° 20/2011, y modificativos).

6.3.3 Plan Local Lagunas Costeras.

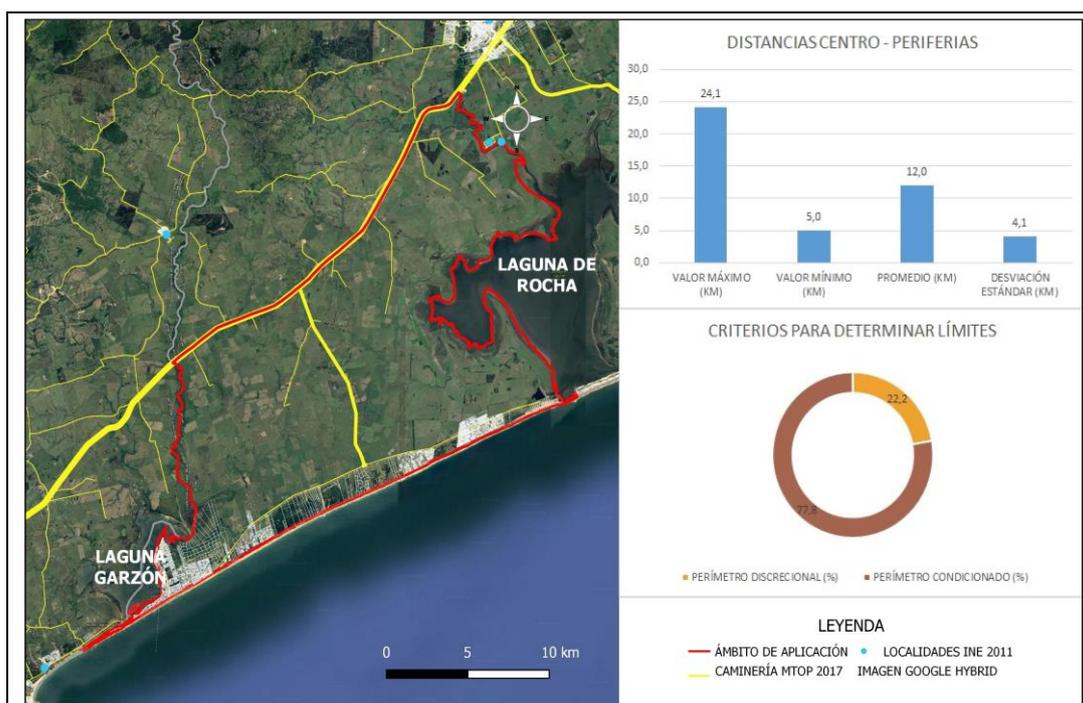
Antecedentes:

El ámbito del Plan Local *Lagunas Costeras* cuenta con *normativa previa*, la denominada “**Ordenanza Costera**”, correspondiente al “**Plan de Ordenamiento y Desarrollo Sustentable de la Costa Atlántica**” del año 2003 (Decreto n° 12/03, de Setiembre de 2003).

Ámbito geográfico local:

En el artículo 1° del Decreto n° 01/011 (Rocha, Marzo de 2011), se define el “**ámbito de aplicación**” (del plan local), como el “*territorio comprendido dentro de los siguientes límites: Océano Atlántico, margen Oeste de la Laguna de Rocha, margen Suroeste del arroyo de Rocha, Ruta n° 9 hasta el límite departamental con Maldonado, arroyo Garzón y laguna Garzón hasta la ribera del Océano Atlántico*”. **No se logran identificar palabras claves.**

Mapa n° 31: Ámbito de aplicación del Plan Local Lagunas Costeras.



Distribución por áreas:

La distribución por áreas del ámbito del plan local *Lagunas Costeras*, presenta algunas singularidades. No cuenta con localidades urbanas (INE) dentro de él. Sin perjuicio de ello, a nivel catastral, la Dirección Nacional de Catastro (MEF), identifica once localidades catastrales (urbanas), tal como puede observarse en el Mapa n° 31, sobre todo al sur de la Ruta 10. A su vez, el propio instrumento categoriza suelo urbano y suburbano también dentro del ámbito.

¿Criterio de delimitación?:

Si bien, en el artículo 1º se detallan los límites del ámbito de aplicación, no se hace referencia expresa a ninguna unidad espacial.

La delimitación del Plan Local Lagunas Costeras supone una revisión del ámbito de su normativa previa. Nos referimos al denominado *Sector I Lagunas Costeras* definido por la citada **Ordenanza Costera de Rocha** (aprobada en 2003). Más allá de este antecedente sobre el ordenamiento territorial departamental, la interrogante permanece vigente, ¿cuál fue el criterio de delimitación? Para este caso en particular, no se encuentran indicios que permitan el planteo fundamentado de una hipótesis al respecto. Sin perjuicio de ello, resulta evidente el interés de la Intendencia de Rocha por ordenar su espacio costero, dado que, como fuera mencionado, incluso antes de la LOTDS, ya se contaba con normativa departamental de ordenamiento territorial para dicho sector.

Otra información que se desprende del gráfico que se anexa junto con el Mapa nº 31, es que el **límite condicionado** (77,8%) es significativamente mayoritario en comparación con el **límite discrecional** (22,2%). El ámbito de aplicación del plan local coincide con el área de interfluvios entre las dos lagunas y sus arroyos tributarios (Garzón y Rocha) al sur de la ruta 9. A su vez, esta última constituye el único límite artificial del ámbito, siendo su límite noroeste.

Otra particularidad del ámbito, es que incluye el límite departamental con Maldonado a través de la Laguna Garzón y el Arroyo Garzón (límite suroeste), y la Franja de Defensa de Costas definida en el artículo nº 153 del **Código de Aguas**, Decreto-Ley nº 14.859 de Diciembre de 1978.

Por otra parte, se puede agregar que el ámbito del plan local Lagunas Costeras se yuxtapone con dos unidades espaciales de referencia. Nos referimos a las áreas protegidas de las dos lagunas: **“Paisaje Protegido Laguna de Rocha”** (departamento de Rocha), ingresada al SNAP en 2010; y **“Área de Manejo de Hábitats y/o Especies Laguna Garzón”** (departamentos de Rocha y Maldonado) ingresada al SNAP en 2014. Finalmente, en el ámbito no se identifica ningún municipio.

Información demográfica:

El Plan Local Lagunas Costeras, correspondiente al territorio del departamento de Rocha entre la Laguna de Garzón y la Laguna de Rocha, se extiende por una superficie de **33.858 hás.** Como fuera mencionado, el ámbito tiene la particularidad que no cuenta con ninguna localidad (INE) dentro de sus límites, por lo que se traduce en una densidad de población urbana de **0**.

Lo anterior, es manifestado expresamente en el propio documento técnico del plan: *“(…) se trata de un territorio prácticamente inhabitado y no frecuentado por la población del Departamento ni de otros orígenes. La producción rural es muy limitada y se ha operado un complejo proceso de transformación de uso pastoril extensivo a uso turístico, sobre la base del modelo de desarrollo “Uruguay balneario” (…)*”.

Las localidades (INE) de Rocha más cercanas, son Puerto de Los Botes (21 habitantes) y La Ribiera (30 habitantes), que se localizan al este del límite del ámbito de aplicación sobre el arroyo de Rocha. Un poco más alejada que las anteriores se localiza el balneario La Paloma. Las tres localidades se localizan dentro del ámbito de aplicación del Plan Local *Sector II Los Cabos*.

Singularidades:

Resulta llamativo (al igual que en el *Plan Local Sector II Los Cabos*) que no se incluya el área dentro de la Laguna de Rocha, o sea, de su sector lacustre propiamente dicho, ni la parte correspondiente al departamento de Rocha de la Laguna Garzón. En este sentido, el ámbito lacustre de las lagunas no cuenta con disposiciones en materia de ordenamiento territorial en cuanto a usos de suelo. Esto es sin perjuicio de las disposiciones que establezcan (o puedan establecer) los planes de manejo correspondientes a las áreas protegidas.

Como fuera comentado, a pesar de la ausencia de localidades urbanas reconocidas por el INE, la Dirección Nacional de Catastro identifica once localidades catastrales (urbanas). Más allá del impulso “urbanizador” que haya podido generar la construcción del puente sobre la Laguna Garzón, dichas localidades catastrales constituyen, sobre todo, fraccionamientos aprobados (no consolidados) hace décadas (posiblemente amparados en las excepciones de la Ley nº 10.866, con excepción de Las Garzas aprobado previo a ésta); es decir, con anterioridad al plan. Este aspecto, ya fue advertido en el texto del instrumento: “(...) *si bien su tierra fue fraccionada tempranamente, ninguna de las urbanizaciones ha logrado consolidarse como centro urbano, ni siquiera de carácter difuso (...)*”. Las fechas de los fraccionamientos son: **Las Garzas** (1938), **San Sebastián** (1946), **El Caracol** (1948), **Santa Rita** (1949), **Costa Bonita** (1950), **Garzón** (1950), **Santa Isabel** (1950), **Estrella del Mar** (1952), **El Bonete** (1959), **Costa Dorada** (1963), y **El Pedregal** (1992).

A nivel de la categorización de suelo resultante del plan local, se identifican las tres categorías y el atributo de potencialmente transformable. De las localidades catastrales (urbanas) citadas, las que efectivamente se categorizan como suelo urbano (no consolidado) son: El Caracol, El Bonete, Costa Bonita, y Estrella del Mar (artículo 5º); mientras que el resto se categorizan como suelo suburbano.

Otras informaciones:

Con posterioridad al plan local, se aprobaron las “**Directrices Departamentales de Rocha**” (Decreto nº 03/14, de Abril de 2014).

6.3.4 Plan Local Laguna Merín.

Antecedentes: sin información.

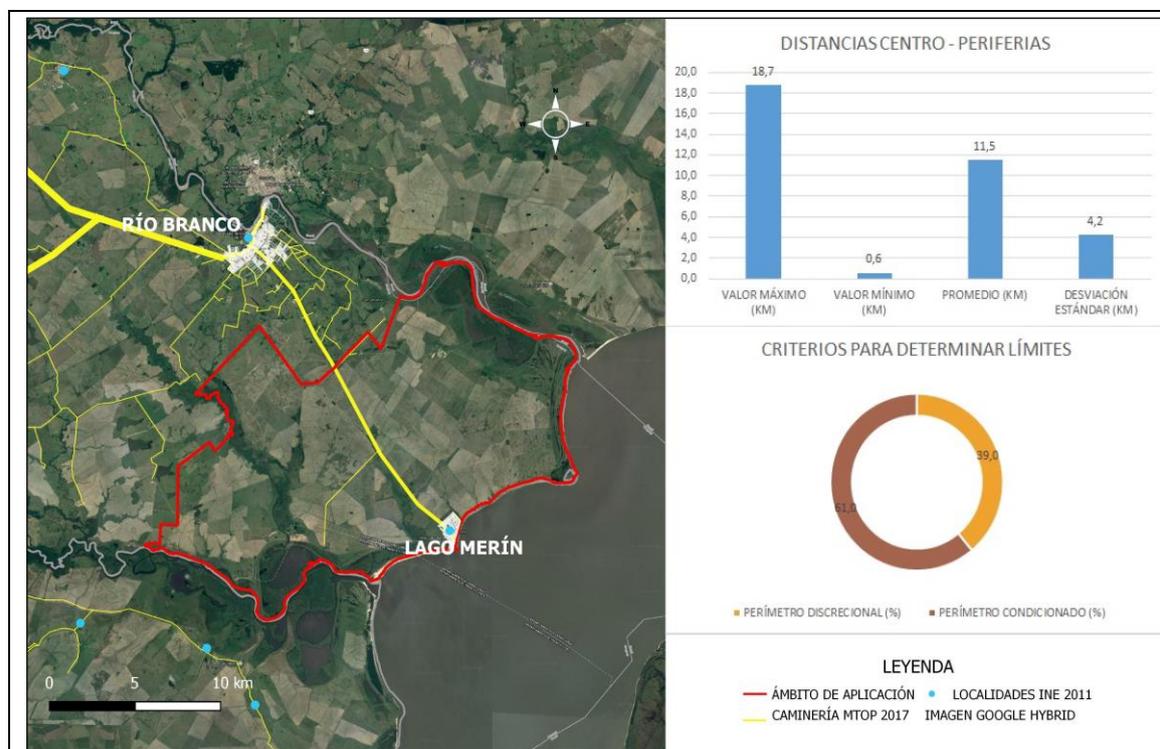
Ámbito geográfico local:

En el artículo 4º del Decreto nº 66/11 (Cerro Largo, Diciembre de 2011), se define el “**ámbito de aplicación**” (del plan local), como el resultante de los límites que conforman su perímetro.

Más allá de esta última referencia, en los artículos 3º y 26º del decreto, se alude al ámbito de dos formas diferentes. Por un lado, el artículo 3º establece: “*se declaran de interés departamental las actividades de ordenamiento y planificación del territorio departamental, en particular de la **Laguna Merín y su área de influencia**, en base a las directrices generales establecidas en este plan (...)*”. Por otro lado, el artículo 26º es enunciado como “*Informe Ambiental de la **Microrregión Laguna Merín***”, en el que se establecen las competencias y los contenidos de éste.

En definitiva, a los efectos de nuestro análisis, se identifican tres palabras claves: **área de influencia**, **microrregión** y **perímetro**. Las dos primeras parecen utilizarse de forma indistinta, mientras que el perímetro correspondería a su límite.

Mapa nº 32: Ámbito de aplicación del Plan Local Laguna Merín.



Distribución por áreas:

Al analizar la distribución por áreas del ámbito de aplicación del plan local de **Laguna Merín**, se observa en el Mapa nº 32, que el mismo contiene área urbana y rural, siendo ampliamente mayoritaria el área rural.

¿Criterio de delimitación?:

Si bien, en el artículo 4º se detallan los límites del ámbito de aplicación, incluyendo la mención de los padrones rurales involucrados, no es posible inferir con certeza el criterio empleado, incluso el uso indistinto de los términos área de influencia y microrregión dificulta la interpretación⁴⁷.

Otra información que puede agregarse, es que el ámbito del plan de **Lago Merín** (localidad así denominada por el INE) no se yuxtapone con otra unidad espacial de referencia (ni área protegida ni municipio).

En función de la localización particular del ámbito dentro del territorio departamental, se puede pensar que el único límite que requirió definirse fue el oeste, ya que los restantes tres estarían, de alguna manera, predeterminados (condicionados). Nos referimos al límite este sobre la Laguna Merín, que incluye su Faja de Defensa de Costas, definida en el artículo nº 153 del **Código de Aguas**, Decreto-Ley nº 14.859 de Diciembre de 1978, el límite departamental con Treinta y Tres a través del río Tacuarí (límite sur), y el límite coincidente con la "línea de frontera" con Brasil a través del río Yaguarón (límite norte). Dicha interpretación fue traducida gráficamente junto con el Mapa nº 32, donde se observa que el **límite condicionado** (61,0%) es significativamente mayoritario en comparación con el **límite discrecional** (39,0%).

El ámbito de aplicación del Plan Local Laguna Merín forma parte del **Municipio de Río Branco** (2010), siendo éste, mayor en superficie que la de aquél. No se identifican áreas protegidas del SNAP en el ámbito del plan local.

Información demográfica:

El Plan Local correspondiente a la localidad de Lago Merín y su área de influencia, se extiende por una superficie de **27.172 há**s y cuenta con una población urbana, según el último Censo de Población (INE, 2011) de **439 habitantes** correspondientes a la localidad Lago Merín, lo que significa una densidad de población de **1,6 hab./km²**.

⁴⁷ En el marco de un encuentro sobre ordenamiento territorial organizado por DINOT en Montevideo (Mayo de 2017), tuvimos la oportunidad de dialogar con el Director de Ordenamiento Territorial de la Intendencia de Cerro Largo, Arq. Luis Cano. Ante nuestra pregunta respecto a cuál había sido el criterio para delimitar el ámbito del plan local, éste nos comentó que tuvieron en cuenta el **tamaño de los padrones rurales** para establecer el límite restante (discrecional). Vale decir, que el límite oeste es el único límite "artificial" del ámbito. Al cotejar lo informado por el arquitecto con la capa de padrones rurales disponible en el SIT-DINOT, comprobamos lo informado por éste. El límite supone una división entre padrones rurales de menor tamaño que quedan fuera del ámbito (hacia Río Branco) de los de mayor tamaño que quedan dentro del ámbito del plan, y que son categorizados conforme a los artículos 31 y 39 de la LOTDS. Pareciera que el criterio delimitador, se relaciona más con el entorno inmediato de la ciudad de Río Branco (que queda fuera del ámbito) que con Lago Merín.

Singularidades:

Al analizar la información demográfica del Censo 2011, se verifica el perfil de Balneario que tiene Lago Merín, ya que cuenta con una relación de 1 hogar por cada 7 viviendas. De forma análoga, se puede mencionar que de las 1.384 viviendas con las que cuenta Lago Merín, 190 están ocupadas, mientras que las restantes 1.194 se encuentran desocupadas.

Otras informaciones:

Con posterioridad al plan local, se aprobaron las **“Directrices Departamentales de Cerro Largo”** (Decreto nº 61/16).

6.3.5 Plan Local de Kiyú y sus vecindades.

Antecedentes: sin información.

Ámbito geográfico local:

En el artículo 4º del Decreto nº 3075 (San José, Enero de 2012), titulado **“delimitación territorial”**, se establecen expresamente los límites de lo que se denomina **“ámbito de regulación”**. Si bien, **no se identifican palabras claves** que remitan a cómo es concebido el ámbito, se mencionan sí otros términos que suponen una referencia territorial: **faja de amortiguación litoral, línea predial, nacientes, línea de ribera**. Incluso, el propio nombre del instrumento, nos brinda una referencia explícita al respecto, ya que se refiere a las **vecindades** de Kiyú.

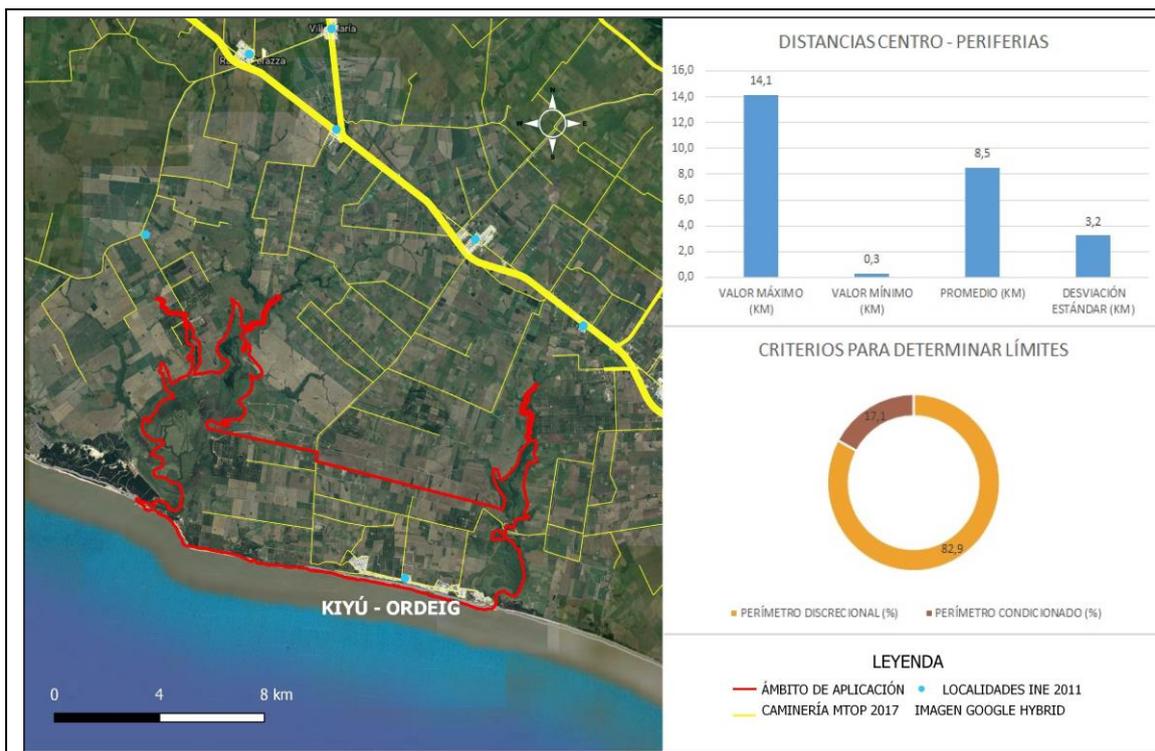
Distribución por áreas:

Al analizar la distribución por áreas del ámbito de aplicación del plan local de **Kiyú**, se observa en el Mapa nº 33, que el mismo contiene área urbana y rural, siendo significativamente mayoritaria el área rural.

¿Criterio de delimitación?:

Si bien, en el artículo 4º se detallan los límites del ámbito, incluyendo el listado de los padrones rurales, no es posible inferir con certeza el criterio empleado. Incluso la noción de vecindad no es especificada. De hecho, es el único plan local de los veintiséis que utiliza dicho término. En la memoria de información se plantea: **“el perímetro de aplicación de este Plan Local se ha ajustado a lo largo del proceso de planeamiento. Este polígono comprende los Balnearios Kiyú, Vista Mar y Ordeig y un “área de influencia” o zonal rural más amplia”**.

Mapa nº 33: Ámbito de aplicación del Plan Local de Kiyú.



Otra información que se desprende del gráfico que se anexa junto con el Mapa nº 33, es que el **límite discrecional** (82,9%) es significativamente mayoritario en comparación con el **límite condicionado** (17,1%).

El ámbito de aplicación presenta, fundamentalmente, límites naturales, como por ejemplo, la faja de amortiguación litoral de la línea de ribera de la margen derecha del Arroyo Mauricio (límite oeste), la faja de amortiguación trazada a 50 metros de la línea de ribera de la margen izquierda del Arroyo San Gregorio (límite este), y la Franja de Defensa de Costas (límite sur) definida en el artículo nº 153 del **Código de Aguas**, Decreto-Ley nº 14.859 de Diciembre de 1978. El límite norte es el único artificial, y está definido por la línea predial norte de varios (25) padrones rurales.

Una especificidad de este plan, es la consideración de la **faja de amortiguación** de ambos arroyos como límite del ámbito. Por lo general, se suelen tener en cuenta los cursos fluviales propiamente dicho, pero no las áreas ocupadas por sus bañados. Dicha peculiaridad, se manifiesta con nitidez por el contorno del límite observable en el mapa del ámbito que elaboramos. De alguna manera, dicho criterio, “amplía” el alcance del ámbito del plan local hacia el oeste del arroyo Mauricio y hacia el este del del Arroyo San Gregorio.

El ámbito de aplicación del plan local de Kiyú forma parte del **Municipio de Libertad** (2010). No se identifican áreas protegidas del SNAP en el ámbito del plan local.

Información demográfica:

El Plan Local correspondiente a la localidad de Kiyú-Ordeig, se extiende por una superficie de **6.660 há**s y cuenta con una población urbana, según el último Censo de Población (INE, 2011) de **423 habitantes**, lo que significa una densidad de población de **6,4 hab./km²**. A partir del análisis desagregado a nivel de segmentos censales, se identificó que 287 personas residen en Kiyú, y las restantes 136 en Ordeig.

Singularidades:

El departamento de San José es el que presenta una menor ocupación urbana de su costa. Sólo cuenta con tres localidades urbanas, Kiyú-Ordeig, Ciudad del Plata en el límite (este) con el departamento de Montevideo y Bocas del Cufré en el límite (oeste) con el departamento de Colonia.

Si bien el INE considera Kiyú-Ordeig una sola localidad, en sentido estricto, es posible distinguir una de la otra, a pesar de su relativa “continuidad físico-espacial”.

Otras informaciones:

Con posterioridad al Plan Local de Kiyú, se han aprobado las “**Directrices Departamentales de San José**” (Decreto nº 3091/2013, y modificativos).

6.3.6 Directrices Estratégicas Las Piedras, La Paz y Progreso.

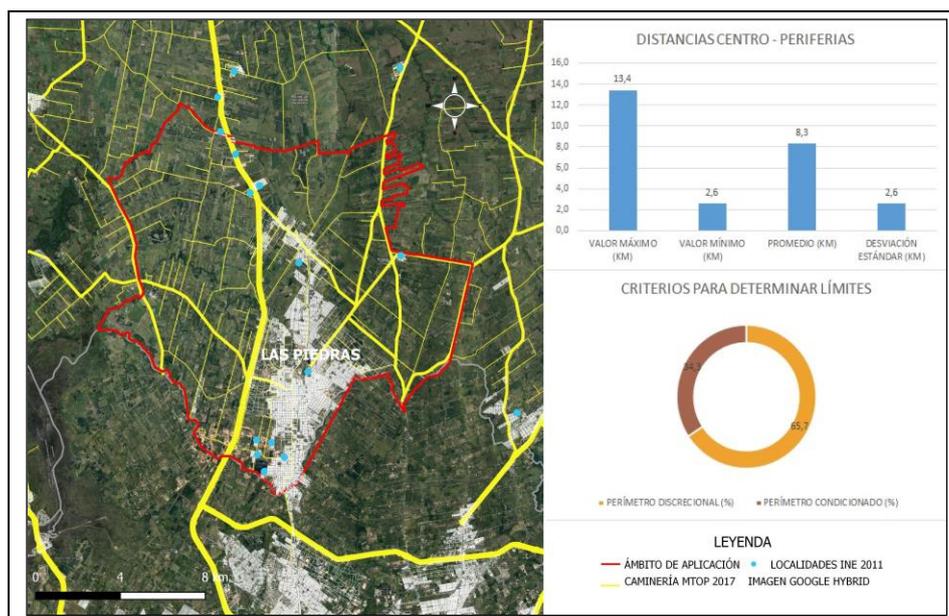
Antecedentes:

El ámbito del Plan Local *Directrices Estratégicas Las Piedras, La Paz y Progreso* cuenta con *normativa LOTDS previa*, dado que las “**Directrices Departamentales de Canelones**” (Decreto nº 20/2011, de Junio de 2011) fueron aprobadas con anterioridad.

Ámbito geográfico local:

En el artículo 7º del Decreto nº 40/2012 (Canelones, Mayo de 2012), titulado “**ámbito de aplicación**”, se establecen expresamente los límites del plan, pero sin utilizar **palabras claves**. La única referencia que se menciona es la de las ciudades. “*Se integra por las localidades de La Paz, Las Piedras y Progreso (...)*”.

Mapa nº 34: Ámbito de Directrices Estratégicas Las Piedras, La Paz, Progreso.



Distribución por áreas:

Al analizar la distribución por áreas del ámbito de aplicación, se observa en el Mapa nº 34, que el mismo contiene área urbana y rural, siendo mayoritaria el área rural.

¿Criterio de delimitación?:

Si bien, en el decreto no se especifica el criterio de delimitación empleado, en uno de los documentos que conforman el instrumento se alude a la **Microrregión nº 7 (con Vocación Agroalimentaria)** definida en el **Plan Estratégico Canario (2007)**. Se advierte que el alcance de dicha microrregión, inicialmente era mayor que el ámbito del plan (llegaba hasta las márgenes del río Santa Lucía, incluyendo Cerrillos y Parador Tajés que no forman parte del ámbito de aplicación). Con posterioridad a la aprobación de la Ley nº 18.567, los límites de las microrregiones fueron ajustadas a los municipios. En tal sentido, el ámbito de las directrices estratégicas coincide con el ámbito de la “nueva” Microrregión nº 7 y con los tres municipios existente a la fecha de aprobación del plan local. Nos referimos a La Paz, Las Piedras y Progreso, todos creados en 2010. Posteriormente, se creará (en 2015) el Municipio de 18 de Mayo como modificación del ámbito del Municipio de Las Piedras. A partir de la información relevada, se puede considerar la aplicación de un **criterio jurídico-administrativo** según la terminología propuesta por Vapñarsky (1984).

Otra información que se desprende del gráfico que se anexa junto con el Mapa nº 45, es que el **límite discrecional (65,7%)** es significativamente mayoritario que el **límite condicionado (34,3%)**. A su vez, el ámbito de aplicación presenta límites naturales y artificiales, predominando éstos últimos. Los límites naturales están representados por sectores de los arroyos Toledo y Las Piedras al sur, que coinciden con el límite departamental con Montevideo.

Se agregan también, sectores de los arroyos Colorado, y de las Brujas Grande. Forman parte de los límites artificiales, tramos de las rutas 32, 36, 66, 67, y algunos caminos departamentales, sobre todo al norte del ámbito.

No se identifican áreas protegidas del SNAP en el ámbito del plan local.

Información demográfica:

El Plan Local correspondiente a la conurbación La Paz, Las Piedras y Progreso, se extiende por una superficie de **18.104 hás** y cuenta con una población urbana, según el último Censo de Población (INE, 2011) de **112.666 habitantes**, lo que significa una densidad de población de **622,3 hab./km²**. Como era de esperar, las principales localidades son las que le dan nombre al plan: Las Piedras (63,2%), La Paz (18,2%) y Progreso (14,4%). En su conjunto, concentran el 95,8% del total de población urbana del ámbito. Le sigue en importancia, **Villa Felicidad**, que a pesar de su bajo porcentaje en el total (1,2%), tiene una población de 1.344 habitantes, bastante más, a modo de ejemplo comparativo, que la contenida en el ámbito del Plan Local de Laguna Merín.

Singularidades:

Las directrices estratégicas constituyen un instrumento particular. Fue iniciado en 2007; es decir, con anterioridad a la aprobación de la LOTDS. Por tal motivo, requirió ser ajustado durante la elaboración para cumplir con la Ley. En tal sentido, la propuesta se tradujo a un plan local, aunque no recategoriza el suelo, manteniéndose las categorías de suelo propuestas por directrices departamentales. Se trata, sobre todo, del planteo de lineamientos y acciones para el ámbito.

Una de las singularidades del ámbito, como fuera mencionado, se relaciona con la conurbación conformada entorno a la antigua ruta 5 (actual Av. César Mayo Gutiérrez) y la vía férrea. A su vez, La Paz, Las Piedras, Progreso constituyen, tanto en términos físicos como funcionales, una continuidad de la ciudad de Montevideo al norte.

Otra peculiaridad es la gran cantidad de entidades de población reconocidas por el INE. A las cuatro mencionadas anteriormente, se le agregan otras ocho: Fraccionamiento Progreso, Barrio Cópola, La Lucha, Villa La Paz S.A., Costa y Guillamón, Villa Instituto Adventista, Villa San Cono y Parada Cabrera. Esta última, vale destacar, presenta un sector dentro y otro fuera del ámbito del plan. Dada la dificultad para desagregar la información demográfica, se incluyó la totalidad de su población (409 habitantes) en el conteo total de la población del ámbito.

Otras informaciones:

Con posterioridad al plan local se aprobaron dos instrumentos de ordenamiento territorial: el **“Plan Parcial Distrito Productivo Ruta 5”** (Decreto n° 97/2015), y el **“Plan Local La Paz, Las Piedras, Progreso”** (Decreto n° 0007/016).

El ámbito de aplicación del instrumento especial se define en torno y a ambos márgenes de la ruta 5 nueva, entre el límite departamental con Montevideo y el límite sur de la ciudad de Canelones; es decir, que se yuxtapone en algunos sectores del plan local, y también lo excede a éste, territorialmente hablando. El ámbito de aplicación del otro plan local (propriadamente dicho) coincide casi en su totalidad con el ámbito de las directrices estratégicas. En efecto, el ámbito del plan local de la microrregión 7 se conforma con la totalidad de todos los municipios allí representados. Si a los anteriores instrumentos, le agregamos las directrices departamentales, las estrategias regionales metropolitanas y las recientemente aprobadas directrices nacionales, es posible afirmar que algunos sectores del ámbito de aplicación de las Directrices Estratégicas Las Piedras La Paz y Progreso, son los que presentan mayor cantidad de instrumentos de ordenamiento territorial, con seis. Único caso en el país.

6.3.7 Plan Local del C. Poblado de Los Arrayanes y su zona de influencia.

Antecedentes: sin información.

Ámbito geográfico local:

El Plan Local de Los Arrayanes se aprueba por Decreto nº 147/012 (Río Negro, Noviembre de 2012), destacándose la referencia a su ámbito en dos artículos. El artículo 3º (**“ámbito geográfico de aplicación”**), establece que *“el Plan Local es aplicable al territorio comprendido dentro de los límites establecidos en el artículo 5º del presente Decreto, teniendo en él, efectos jurídicos directos, sin perjuicio de aquellos casos en sintonía con la lógica del Plan, que se consideran que se establezcan disposiciones jurídicas o técnicas de natural aplicación departamental (...)”*. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 3º, entendemos que las directrices, al estar aprobadas por el mismo órgano, podrían modificar lo dispuesto en el plan local (categorización de suelo por ejemplo), independientemente si está en sintonía o no con éste. Obviamente, nos referimos a modificaciones que no supongan una revisión del plan, que por lo general, suelen establecer mecanismos para ello. En definitiva, dependerá del alcance de las modificaciones que se establecieran. Por otra parte, *“el Plan Local en sus aspectos estratégicos afecta al resto del Departamento, por lo cual deberá ser expresamente considerado y salvaguardado en toda otra planificación territorial, urbanística o ambiental de ámbito departamental o micro regional, así como en todo acto jurídico u operación técnica o material”*.

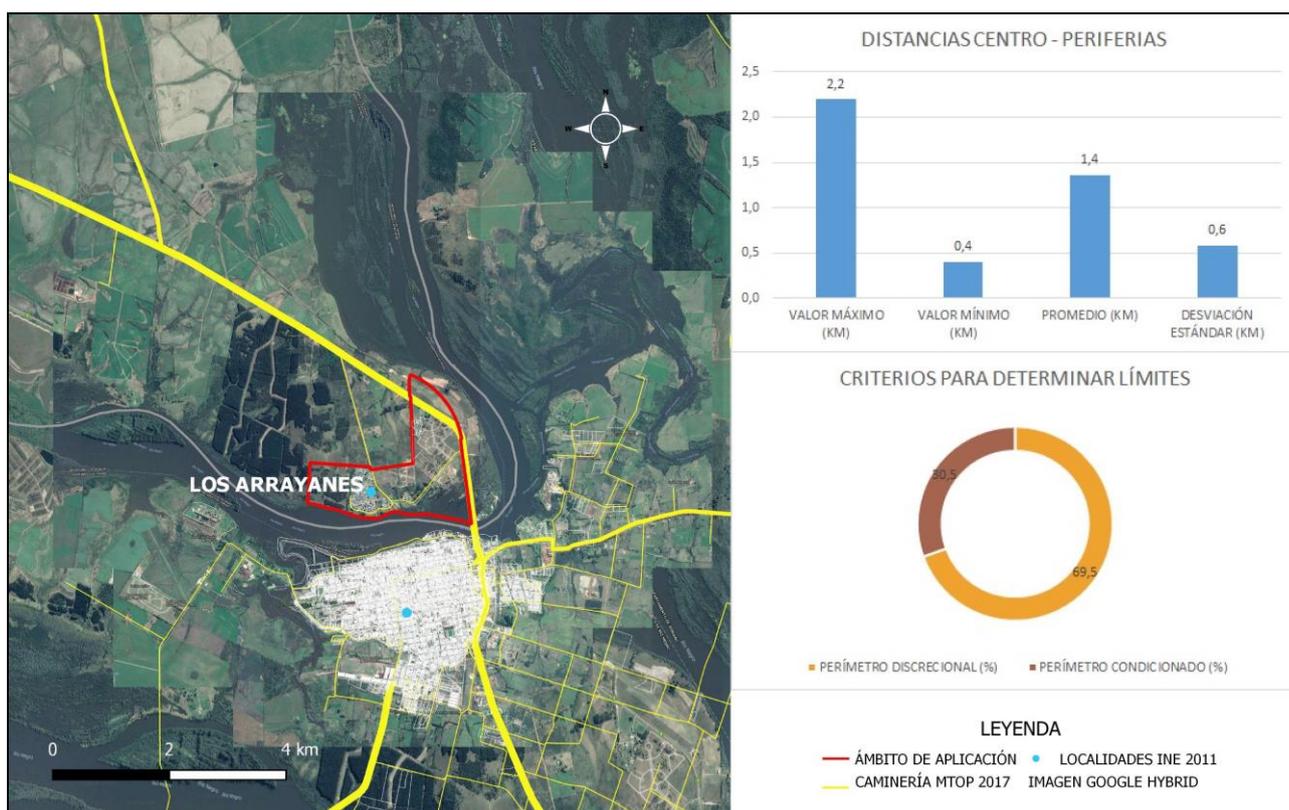
En el artículo 5º, denominado **“ámbito geográfico de actuación”**, se establecen expresamente los límites del *Plan Local del Centro Poblado Los Arrayanes y su zona de influencia*.

Se identifican cuatro palabras claves: **ámbito geográfico de aplicación, ámbito geográfico de actuación, zona de influencia, centro poblado.**

Distribución por áreas:

Al analizar la distribución por áreas, se observa que el mismo contiene área urbana y rural, siendo mayoritaria esta última (teniendo en cuenta el criterio INE). Como resultado de la categorización de suelo, la relación se invierte un poco. Se amplía el suelo suburbano (en relación con la localidad INE), y se agrega el APT (en dos “unidades territoriales” diferentes, una al norte del ámbito, la otra al oeste), aunque éste continúa siendo rural hasta la aprobación de los correspondientes PAIs.

Mapa nº 35: Ámbito de aplicación del Plan Local de Los Arrayanes.



¿Criterio de delimitación?:

A partir de la evidencia cartográfica, se observa un “repliegue” del ámbito sobre el **Centro Poblado Los Arrayanes**. En tal sentido, es válido suponer el uso del **criterio físico** para la delimitación, más allá de que se utilice el término **zona de influencia**. Por tal motivo, entendemos que el término más apropiado para designar el ámbito sería el de **entorno inmediato**. Lo que se extiende más allá del límite urbano, pero inmediatamente a éste, es suelo rural potencialmente transformable. No se identifica por tanto, una zona de influencia propiamente dicha.

Otra información que se desprende del gráfico que se anexa junto con el Mapa nº 35, es que el **límite discrecional** (69,5%) es mayoritario en comparación con el **límite condicionado** (30,5%). A su vez, se definen los límites expresamente, incluyendo el detalle del número de padrones. Salvo el río Negro que constituye su límite (natural) sur, coincidente con el límite

departamental con Soriano, el resto son límites artificiales, incluyendo la línea férrea al este, los límites de padrones. El padrón rural nº 5972 es el único que está parcialmente dentro del ámbito del plan.

Finalmente, se puede agregar que el ámbito del plan local no se yuxtapone con ninguna de las dos unidades espaciales de referencia (ni área protegida ni municipio).

Información demográfica:

El Plan Local de Los Arrayanes se extiende por una superficie de **332 hás** y cuenta con una población urbana, según el último Censo de Población (INE, 2011) de **248 habitantes**, lo que significa una densidad de población de **74,7 hab./km²**.

Singularidades:

Según tenemos entendido, Los Arrayanes presenta una relación funcional muy estrecha con Mercedes, ya que es visitado los fines de semanas por pobladores de Mercedes, que a su vez, muchos son propietarios o alquilan casas allí. Dicha influencia resulta lógica, ya que a una distancia de apenas unos 4 km. la gente puede cambiar fácilmente su espacio de vida cotidiana. El emplazamiento de ambas localidades constituye, a futuro, una interesante oportunidad para un ordenamiento interdepartamental, tal como lo habilita el artículo 18º de la LOTDS.

Resulta llamativo, la forma que adquiere el ámbito del plan, ya que se asemeja a un “búmeran”.

Teniendo en cuenta el pequeño tamaño del ámbito (332 hás), éste podría haber sido objeto de un plan parcial envés de un plan local.

Finalmente, destacar que es el ámbito con menor área de los veintiséis planes que conforman nuestro universo de estudio.

Otras informaciones:

Con posterioridad al plan local, se aprobaron las **“Directrices Departamentales de Río Negro”** (Decreto nº 293/014).

6.3.8 Plan Local de la ciudad de Young y su zona de influencia.

Antecedentes: sin información.

Ámbito geográfico local:

El Plan Local de Young fue aprobado por el Decreto n° 148/012 (Río Negro, Noviembre de 2012). Según su artículo 3º, denominado **“ámbito geográfico de actuación”**, *“el Plan Local es aplicable al territorio comprendido dentro de los límites establecidos a continuación: un perímetro de acordonamiento fijado por los padrones rurales al Oeste: (...); al Noroeste: (...); al Norte: (...) al Noroeste: (...); al Sureste: (...); al Sur: (...), conforme al Anexo N° 1, plano N° 01 – Ámbito de Actuación, teniendo en él, efectos jurídicos directos, sin perjuicio de aquellos casos en que se establezcan disposiciones jurídicas o técnicas de natural aplicación departamental.*

Se identifican dos palabras claves: **zona de influencia, perímetro de acordonamiento.**

Del mismo modo que lo establece el Plan Local de Los Arrayanes, el Plan Local de Young dispone que *“en sus aspectos estratégicos afecta al resto del Departamento, por lo cual deberá ser expresamente considerado y salvaguardado en toda otra planificación territorial, urbanística o ambiental de ámbito departamental o micro regional, así como en todo acto jurídico u operación técnica o material”*. Se puede agregar que ambos planes locales, fueron aprobados en la misma sesión de la Junta Departamental de Río Negro, el 23 de Noviembre de 2012, lo cual, se advierte al observar los números consecutivos de sus decretos de aprobación n° 147/012 y n° 148/012 respectivamente.

Distribución por áreas:

Al analizar la distribución por áreas del ámbito de aplicación, se observa en el Mapa n° 36, una relativa equivalencia entre área urbana y rural.

¿Criterio de delimitación?:

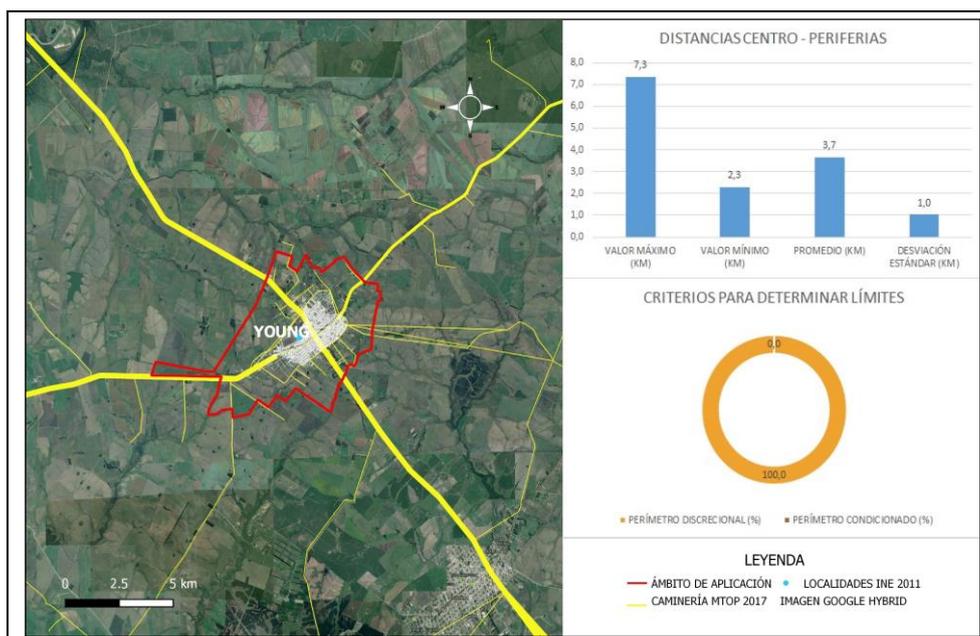
De forma análoga al caso del Plan Local de Los Arrayanes, se observa un “repliegue” del ámbito sobre la **ciudad de Young**. En tal sentido, es válido suponer nuevamente, el uso del **criterio físico** para la delimitación, más allá de que se utilice el término **zona de influencia**. Por tal motivo, entendemos que el término más apropiado para designar el ámbito sería el de **entorno inmediato**.

Otra información que se desprende del gráfico que se anexa junto con el Mapa n° 36, es que el ámbito no cuenta con **límites condicionados** (no hay límite departamental, ni frontera, ni franja de defensa de costas). Por tal motivo, los **límites discrecionales** equivalen al 100% del ámbito.

Tal como se enuncia en el artículo 3º del plan, se definen los límites del ámbito de forma expresa, incluyendo el detalle de los números de padrones rurales que conforman el denominado perímetro de acordonamiento. En tal sentido, los límites son exclusivamente artificiales.

El ámbito del plan local de Young forma parte del **Municipio de Young** (2010). Ocupa un sector de la totalidad de éste. No se identifican áreas protegidas del SNAP en el ámbito del plan local.

Mapa n° 36: Ámbito de aplicación del Plan Local de Young.



Información demográfica:

El Plan Local de Young se extiende por una superficie de **3.725 há**s y cuenta con una población urbana, según el último Censo de Población (INE, 2011) de **16.756 habitantes**, lo que significa una densidad de población de **37,2 hab./km²**.

Singularidades:

Young se emplaza en el cruce de rutas de relativa importancia, como lo son, la ruta 3 a nivel nacional, que constituye la principal conexión entre la capital nacional y el litoral norte (Paysandú y Salto), y la ruta 25 a nivel departamental, que es la principal conexión entre la capital departamental y la ciudad de Young. Una peculiaridad, resultante de lo anterior, es el atravesamiento de la ruta 3 por el medio de la ciudad, lo que genera una yuxtaposición de flujos locales y extra-locales.

Resulta llamativo, la forma que adquiere el ámbito del plan, sobre todo, su extremo suroeste, con la inclusión del padrón rural n° 3243 (con el APT) que adquiere una conformación “saliente” del ámbito.

Otras informaciones:

Si bien, a partir de la información disponible en el SIT-DINOT no se encontraron antecedentes normativos, en el propio documento del Plan Local de Young, se hace referencia, en el apartado antecedentes, al **“Programa de Desarrollo Urbano de la ciudad de Young”** del año 1993. En tal sentido, el plan local constituye una revisión de dicho programa y su ajuste a lo dispuesto por la LOTDS, incluyendo la ampliación del ámbito. Esto último, surge de lo enunciado en el documento: *“la planificación establecida en este Plan (Programa de Desarrollo Urbano de la ciudad de Young -1993), ha generado un modelo territorial centrípeto, con un crecimiento controlado y mejoras en las infraestructuras dentro del límite urbano definido por el mismo plan (...)”*.

Con posterioridad al plan local, se aprobaron las **“Directrices Departamentales de Río Negro”** (Decreto n° 293/014, de Diciembre de 2014).

6.3.9 Plan de Ordenamiento Territorial del Eje Aparicio Saravia.

Antecedentes:

El ámbito del Plan Local del Eje Aparicio Saravia cuenta con *normativa LOTDS previa*, las **“Directrices Departamentales de Maldonado”** (Decreto n° 3867/2010, de Abril de 2010). A su vez, se puede agregar, que en la misma sesión (27 de Abril) en que se aprueban las directrices departamentales, previamente, se había aprobado un decreto de “implementación” de la LOTDS en Maldonado, denominado **“Disposiciones de suelos para el territorio del departamento”** (Decreto n° 3866/2010, de Abril de 2010).

Ámbito geográfico local:

El Plan Local del Eje Aparicio Saravia fue aprobado por el Decreto n° 3911/2012 (Maldonado, Diciembre de 2012). Su artículo 7º, denominado **“delimitación del polígono de actuación”**, establece la definición de su ámbito. A diferencia de lo que establecen otros planes, las disposiciones de éste, se circunscriben exclusivamente a su ámbito. *“Todas y cada una de las propuestas y recomendaciones de este Plan se limitan exclusivamente al espacio del polígono antes descripto y no son extrapolables de por sí para el resto del sistema urbano sin mediar estudios y o planes que verifiquen su pertenencia para ese otro contexto”*.

La única palabra clave identificada es la de **polígono de actuación**.

Distribución por áreas:

A diferencia de los otros veinticinco planes locales, el ámbito del Eje Aparicio Saravia es netamente urbano (100%); es decir, no cuenta con área rural. Sin perjuicio de ello, el ámbito incluye la línea de costa (FDC) desde un “punto imaginario” que representa la desembocadura del arroyo Maldonado en el Océano Atlántico hasta la Avenida Dr. Elías Regules. A excepción de la FDC, el resto del ámbito está categorizado como suelo urbano o suburbano.

Mapa n° 37: Ámbito de aplicación del Plan Local del Eje Aparicio Saravia.



¿Criterio de delimitación?:

Lo comentado anteriormente dificulta aún más la tarea de identificar un criterio delimitador, ya que, en definitiva, su ámbito está representado por “recortes” de tres localidades que lo conforman. Entendemos, de todos modos, que el **criterio físico** es el que mejor aplica al resultado del ámbito.

Otra información que se desprende del gráfico que se anexa junto con el Mapa n° 37, es que el **límite discrecional** (88,9%) es mayoritario en comparación con el **límite condicionado** (11,1%). A su vez, los límites están definidos expresamente, incluyendo los nombres de calles y avenidas. La mayoría son límites artificiales, aunque se establecen también como límites, el “centro del cauce” del arroyo Maldonado y la FDC.

El ámbito del plan local del Eje Aparicio Saravia forma parte de los municipios de **Maldonado** y **Punta del Este** (2010). Ocupa sectores de ambos municipios, siendo mayoritaria el área del ámbito que queda dentro del Municipio de Punta del Este. No se identifican áreas protegidas del SNAP en el ámbito del plan.

Información demográfica:

El Plan Local del Eje de Aparicio Saravia se extiende por una superficie de **837 há.** El 100% de su población es población urbana, dado que, como mencionáramos, constituye un “recorte” de las localidades (INE) de Maldonado, San Rafael-El Placer y Punta del Este. Según el último Censo de Población (INE, 2011) tiene **4.687 habitantes**, lo que significa una densidad de población de **560 hab./km²**, concentrándose sobre todo en San Rafael-El Placer (61,5%) y Maldonado (29,1%).

Singularidades:

El ámbito del Eje Aparicio Saravia forma parte de la **Aglomeración Central Maldonado-Punta del Este-San Carlos** definida previamente por Directrices Departamentales. Ésta cuenta con plan local en elaboración (iniciado en 2013). Este plan local en elaboración incluye sectores de dos microrregiones (Maldonado-Punta del Este y San Carlos), mientras que el ámbito del Eje se ubica solamente en el ámbito de la **Microrregión Maldonado-Punta del Este**. Por las características del ámbito, así como por sus disposiciones, el Eje Aparicio Saravia se asemeja más a un plan parcial que a un plano local propiamente dicho.

Otras informaciones: no se identificaron.

6.3.10 Plan Local de Trinidad y su microrregión.

Antecedentes: sin información.

Ámbito geográfico local:

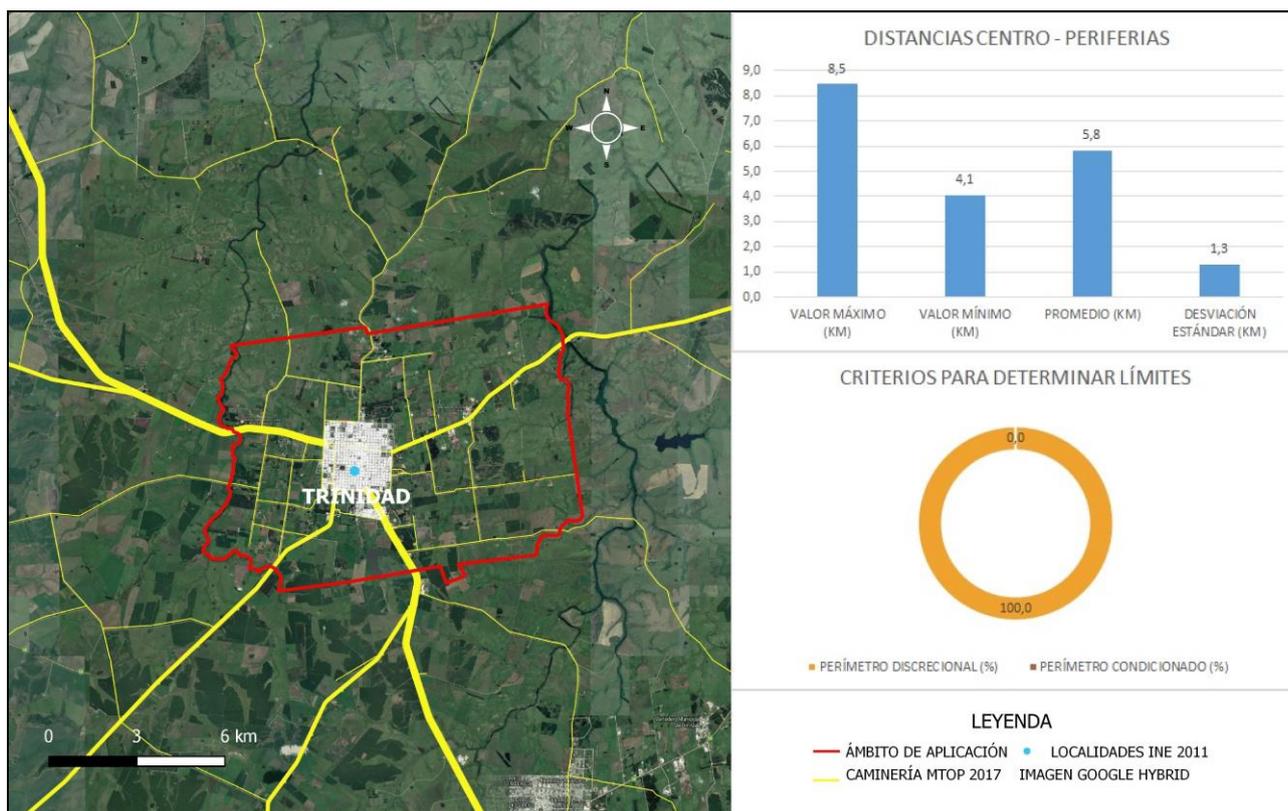
El Plan Local de Trinidad fue aprobado por el Decreto nº 802 (Flores, Abril de 2013). El artículo 3º, establece los límites de su **“ámbito de aplicación”**.

La palabra clave identificada es la que aparece en el nombre del plan, o sea, **microrregión**.

Distribución por áreas:

Al analizar la distribución por áreas, se observa en el Mapa nº 38, que el ámbito contiene área urbana y rural, siendo significativamente mayoritaria esta última.

Mapa n° 38: Ámbito de aplicación del Plan Local de Trinidad.



¿Criterio de delimitación?:

En el decreto no se especifica el criterio de delimitación, pero sí en la memoria de información. En ésta, se plantea: *“la definición del área de la microrregión se apoya básicamente en la estructura de fundación de la ciudad de Trinidad y en su evolución histórica que dividía el territorio en dos zonas concéntricas a la planta fundacional, conocidas como Huertos 1 y Huertos 2. Si bien estos sectores no se mantienen en la caracterización propuesta (originalmente), el límite de la zona de Huertos 2 coincide aproximadamente con el límite exterior de aplicación del Instrumento de Ordenamiento Territorial Plan Local de Trinidad y Microrregión”*. En tal sentido, es válido considerar que se haya aplicado un **criterio jurídico-administrativo** con base en la fundación histórica. Sin perjuicio de lo anterior, a partir de la evidencia cartográfica, el ámbito propuesto se aproximaría a la noción de **entorno inmediato**, más allá de que se utilice el término microrregión.

Otra información que se desprende del gráfico que se anexa junto con el Mapa n° 38, es que los **límites discrecionales** equivalen al 100% del ámbito. Se definen los límites expresamente, incluyendo el detalle de los números de padrones rurales. El ámbito cuenta con límites naturales (arroyos Sarandí y Porongos, cañadas Piedras Blancas, de la Quinta, de la Pedrera) y artificiales (Avenida de la Aviación y líneas divisorias de padrones).

El ámbito del plan local de Trinidad no se yuxtapone con ninguna de las dos unidades espaciales de referencia (ni área protegida ni municipio).

Información demográfica:

El Plan Local correspondiente a la ciudad de Trinidad se extiende por una superficie de **9.749 há**s y cuenta con una población urbana, según el último Censo de Población (INE, 2011) de **21.929 habitantes**, lo que significa una densidad de población de **219,8 hab./km²**.

Singularidades:

La configuración territorial del ámbito es única entre los veintiséis planes locales. Es en la única ciudad que se identifica con claridad el damero de la planta urbana fundacional. A su vez, se destaca la geometría lineal de los límites norte y sur del plan local, aunque no sea exclusivo de este plan.

Otras informaciones:

Con posterioridad al plan local, se aprobaron las **“Directrices Departamentales de Flores”** (Decreto nº 0885/016).

6.3.11 Plan Local de la Microrregión de Mercedes.

Antecedentes: sin información.

Ámbito geográfico local:

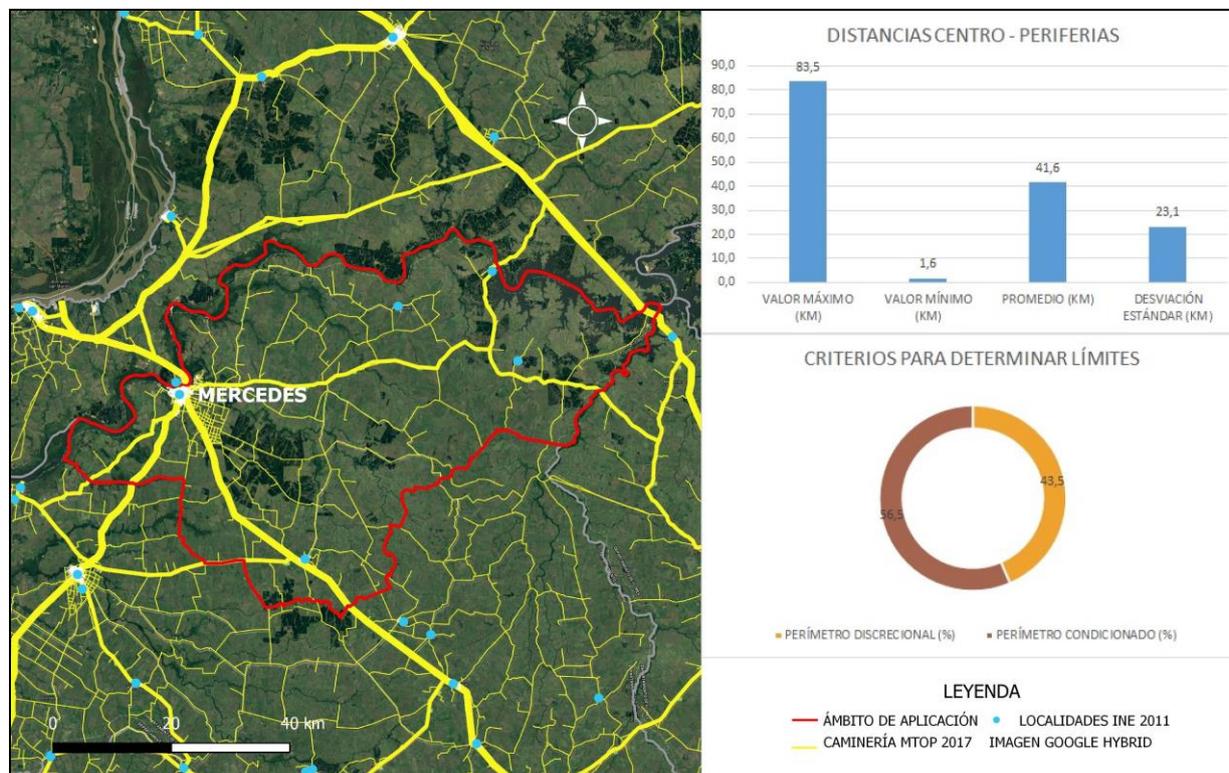
El Plan Local de Mercedes fue aprobado por el Decreto nº 1800/13 (Soriano, Mayo de 2013). Su artículo 6º, **“ámbito territorial de aplicación del Plan”**, define su ámbito. En el mismo, se establece que *“el Plan como instrumento de ordenamiento territorial tiene su ámbito de aplicación en todo el territorio comprendido dentro del **Perímetro de la Microrregión Mercedes**, desplegando en él efectos jurídicos obligatorios sin perjuicio de lo que con posterioridad al presente, se establezca en otros instrumentos de ordenamiento territorial debidamente aprobados y cuyo ámbito de aplicación sea específico del área incluida en el mismo”*. A su vez, establece que *“los límites de la Microrregión de Mercedes (...) quedan graficados en el plano (...) **Ámbito Geográfico de aplicación del PLAN** (...)”*. Se destaca aquí, el uso indistinto de los términos **geográfico** y **territorial** para referir al ámbito de aplicación.

Se identifican tres palabras claves: la que aparece en el nombre del plan, o sea, **microrregión**; a la que se le agregan: **perímetro** y **entorno inmediato**.

Distribución por áreas:

Al analizar la distribución por áreas del ámbito de aplicación, se observa en el Mapa nº 39, que el mismo contiene área urbana y rural, siendo ampliamente mayoritaria el área rural.

Mapa nº 39: Ámbito de aplicación del Plan Local de Mercedes.



¿Criterio de delimitación?:

Se podría inferir que el criterio definidor de la microrregión sea el **funcional**, dado que la extensión del ámbito trasciende los alcances de un criterio físico, mientras que tampoco se utiliza ninguna referencia jurídico-administrativa. Ahora bien, establecer los criterios a través de los cuales se trazaron los límites detallados en el artículo 6º, resulta más difícil de responder en esta escala de análisis. Sin perjuicio de ello, en función de lo analizado en el Capítulo 4, se advierte que el ámbito constituye un ajuste (recorte) de la microrregión de Mercedes definida y delimitada en el marco del **Proyecto Área Suroeste**. En éste, se planteaba que *“las relaciones funcionales, económicas y sociales entre los centros urbanos y sus áreas de influencia por una parte, y la diversidad de relaciones entre los centros urbanos por otra, permiten identificar microrregiones”*.

Otra información que se desprende del gráfico que se anexa junto con el Mapa nº 39, es que el **límite condicionado** (56,5%) es levemente superior en comparación con el **límite discrecional** (43,5%). Se definen los límites expresamente, incluyendo los números de los padrones rurales.

El ámbito presenta límites naturales y artificiales. Entre los primeros, encontramos el río Negro, límite norte y con el departamento de Río Negro, así como también, el arroyo Grande (límite con Flores al este), el arroyo Maula (límite con la Microrregión de Dolores al sur), entre otros. Entre los segundos (artificiales), hay ejes viales (ruta 105 y caminos vecinales), y límites conformados por líneas de padrones rurales.

A su vez, se identifican sitios en particular como referencia para determinar límites, como por ejemplo, Colonia Díaz, Estancia "Media Agua".

Dentro del ámbito del plan se creó en 2015 el **Municipio de Palmitas**, que ocupa un sector de aquél. No se identifican áreas protegidas del SNAP en el ámbito del plan local.

Información demográfica:

El Plan Local correspondiente a la ciudad de Mercedes y su microrregión se extiende por una superficie de **340.179 há**s y cuenta con una población urbana, según el último Censo de Población (INE, 2011) de **42.885 habitantes**, lo que significa una densidad de población de **12,6 hab./km²**. Vale destacar que del total que allí residen, el **97,8%** corresponde a su ciudad capital. El resto de los habitantes se distribuye en las restantes localidades (Palmar, Tala, Sacachispas).

Singularidades:

La microrregión de Mercedes constituye el ámbito de aplicación de mayor extensión de los planes locales que conforman nuestro universo de casos. Se puede agregar, que Soriano es el único que cuenta con regulación en materia de ordenamiento territorial en todo su departamento sin contar con directrices departamentales. Esta situación se da porque los ámbitos de aplicación de sus tres planes locales aprobados (Mercedes, Dolores y Ruta 2-La Línea) cubren la totalidad de su territorio departamental.

Sin perjuicio de las localidades INE identificadas en el punto anterior, el propio plan identifica otros sitios que forman parte del ámbito. Se *"(...) incluye la ciudad de Mercedes, su entorno inmediato, Pueblo Palmitas, Pueblo Palmar, y otras entidades de población como Sacachispas, El Tala y Rincón de San Ginés"*.

Otras informaciones: no se identificaron.

6.3.12 Plan Local Centro Poblado Rural Garibaldi.

Antecedentes:

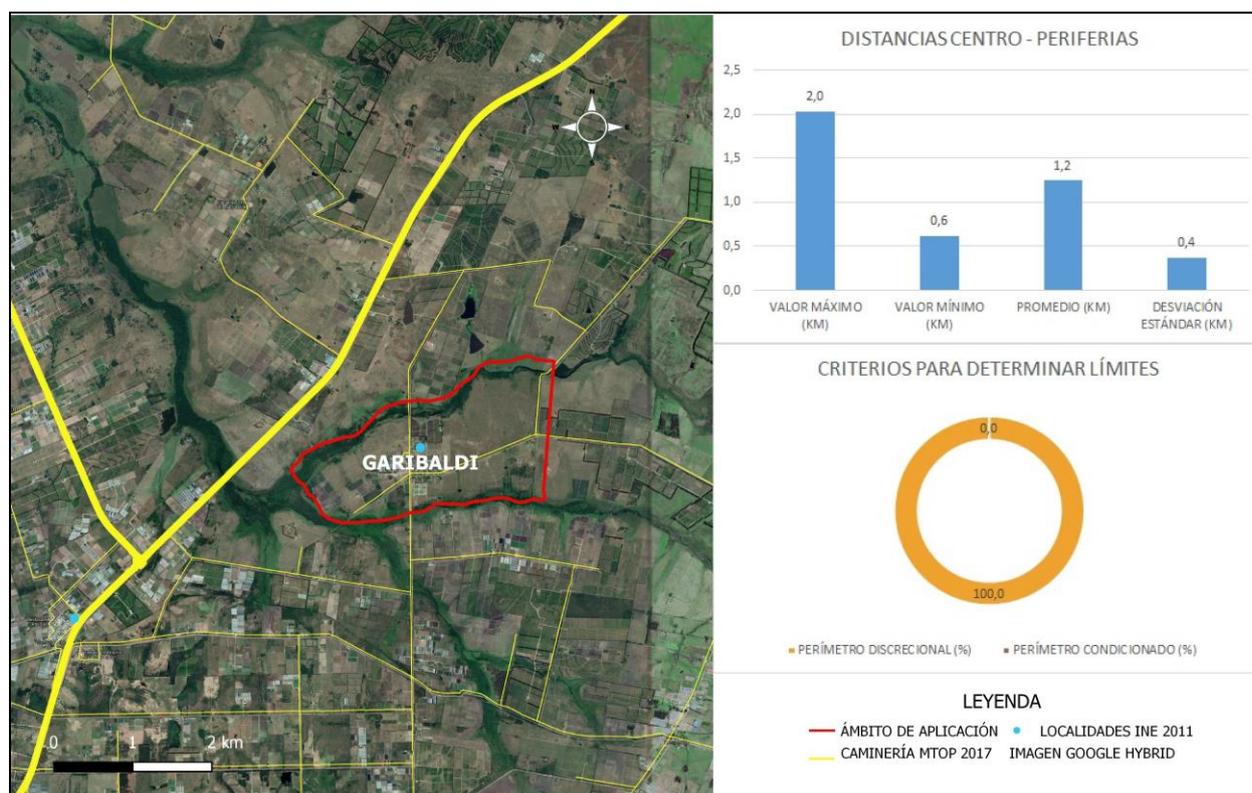
El ámbito del Plan Local de Garibaldi cuenta con *normativa LOTDS previa*, las “**Directrices Departamentales de Salto**” (Decreto n° 6524/11, de Setiembre de 2011).

Ámbito geográfico local:

El Plan Local de Garibaldi fue aprobado por el Decreto n° 6725/2013, (Salto, Agosto de 2013). Su artículo 7º, “**ámbito territorial de actuación del Plan**”, establece la delimitación de su ámbito.

La única palabra clave identificada es la del nombre del plan, o sea, **centro poblado rural**.

Mapa n° 40: Ámbito de aplicación del Plan Local de Garibaldi.



Distribución por áreas:

Al analizar la distribución por áreas del ámbito de aplicación, se observa en el Mapa n° 40, una relativa equivalencia entre área urbana y rural, aunque con predominio de esta última.

¿Criterio de delimitación?:

Se infiere que el ámbito del plan local se define a partir del **Centro Poblado Rural**, definido en directrices departamentales, más la incorporación de su entorno (rural) inmediato; es decir, derivado de la aplicación de un **criterio físico** de proximidad.

Otra información que se desprende del gráfico que se anexa junto con el Mapa nº 40, es que los **límites discrecionales** equivalen al 100% del ámbito. Se definen los límites expresamente, incluyendo el detalle del número de padrones rurales. El arroyo San Antonio y la cañada Zanja de la Bomba constituyen los límites naturales del ámbito; mientras que se utilizan padrones rurales como referencia para establecer los límites artificiales.

La totalidad del ámbito del plan local de Garibaldi forma parte del **Municipio de San Antonio** creado en 2010, que es mayor que aquél. No se identifican áreas protegidas del SNAP en el ámbito del plan local.

Información demográfica:

El Plan Local de Garibaldi se extiende por una superficie de **436 há**s y cuenta con una población urbana, según el último Censo de Población (INE, 2011) de **354 habitantes**, lo que significa una densidad de población de **81,2 hab./km²**.

Singularidades:

La extensión del ámbito de aplicación es la segunda más pequeña (después de Los Arrayanes).

El ámbito del plan de Garibaldi queda “dentro” del ámbito de aplicación del **Plan Local de Salto** aprobado con posterioridad (2016). Este plan local, supone la revisión del **Plan Director de la Ciudad de Salto** (1997), incluyendo la ampliación de su ámbito. Dicho con otras palabras, el ámbito del plan de Garibaldi está totalmente rodeado del ámbito del Plan Local de Salto, a pesar de que no formaba parte del ámbito del plan director anterior. Por tal motivo, es que el plan director no constituye *normativa previa* del plan local de Garibaldi.

A su vez, vale destacar también, que Garibaldi se localiza dentro de la **Microrregión de Salto**; siendo ésta, de mayor tamaño que el ámbito del plan local de Salto.

Otras informaciones:

Conceptualmente, el centro poblado rural es definido en el artículo 12º de las directrices departamentales, como *“una entidad de población que está constituida por el agrupamiento de viviendas, de mayor densidad que el caserío rural, que cuenta con mayor cantidad y mejor calidad de servicios dirigidos a la población”*. En el artículo 15º de directrices, se enuncian las entidades de población propiamente dichas según cada microrregión.

6.3.13 Plan Local de la ciudad de Tacuarembó y su microrregión.

Antecedentes:

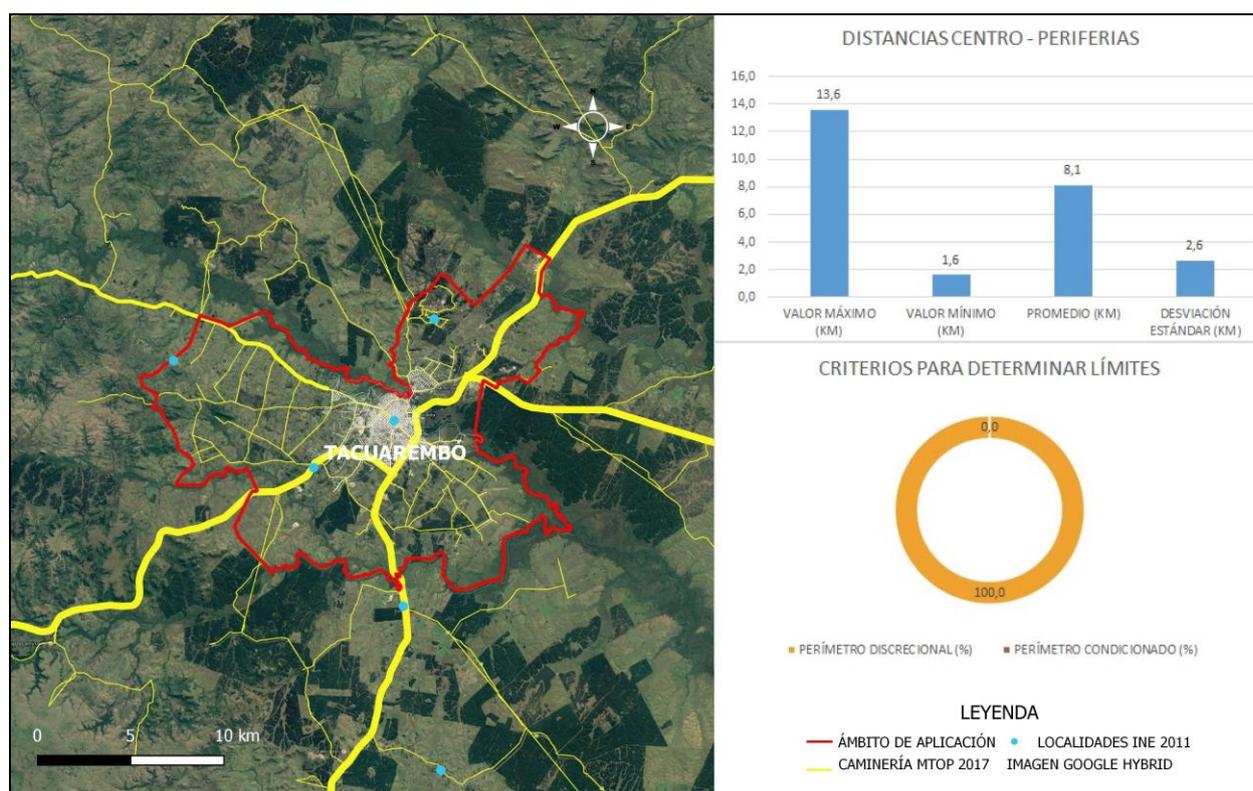
El departamento de Tacuarembó cuenta con *normativa previa*, la “**Ordenanza de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Departamento de Tacuarembó**” del año 2003. Evidentemente, al ser una normativa que abarcaba todo el territorio departamental de Tacuarembó, incluía al ámbito de aplicación del Plan Local de Tacuarembó.

Ámbito geográfico local:

El Plan Local de Tacuarembó fue aprobado por el Decreto nº 10/013 (Tacuarembó, Setiembre de 2013). En el artículo 5º, denominado “**ámbito territorial de aplicación**”, se establecen los límites del perímetro de ordenamiento territorial de la microrregión

Se identifican dos palabras claves: **microrregión** y **perímetro de ordenamiento territorial**.

Mapa nº 41: Ámbito de aplicación del Plan Local de Tacuarembó.



Distribución por áreas:

Al analizar la distribución por áreas del ámbito de aplicación, se observa en el Mapa nº 41, que el mismo contiene área urbana y rural, siendo mayoritaria el área rural.

¿Criterio de delimitación?:

A partir de la evidencia cartográfica, se podría inferir que el ámbito resultante se aproximaría a la noción de **área de influencia**, más allá de que se utilice el término microrregión.

Otra información que se desprende del gráfico que se anexa junto con el Mapa nº 41, es que los **límites discrecionales** equivalen al 100% del ámbito. Se definen los límites expresamente, incluyendo el detalle del número de padrones rurales. El ámbito cuenta límites artificiales y naturales, predominando estos últimos (río Tacuarembó Chico, arroyos Tranqueras, Tambores, Tres Cruces y cañada de la Piedra Sola). Los límites artificiales incluyen un pequeño tramo de las rutas 31 (al noroeste) y 26 (al este), caminos vecinales y ejes viales urbanos (avenidas Héctor Gutiérrez Ruiz y Paul Harris), y líneas de padrones.

El ámbito del plan local de Tacuarembó no se yuxtapone con ninguna de las dos unidades espaciales de referencia (ni área protegida ni municipio).

Información demográfica:

El Plan Local correspondiente a la ciudad de Tacuarembó se extiende por una superficie de **23.188 há**s y cuenta con una población urbana, según el último Censo de Población (INE, 2011) de **55.319 habitantes**, lo que significa una densidad de población de **238,6 hab./km²**. Vale destacar que del total que allí residen, el 98,9% corresponde a su ciudad capital. El resto de los habitantes se distribuye en las restantes pequeñas localidades (Balneario Iporá, Cerro de Pastoreo, La Pedrera).

Singularidades:

Una singularidad de la configuración territorial es la forma (relativa) de estrella de su ámbito.

Consultado el SIT-DINOT se observa que el límite del ámbito “corta al medio” la localidad (INE) **Cerro de Pastoreo** (25 habitantes). En este caso, el límite (artificial) está conformado por un camino vecinal que interconecta la ruta 31 con el arroyo de la Aldea, que pasa por la Cuchilla de la Aldea, y que divide al conjunto de casas apostadas a ambos lados del camino.

Otras informaciones:

Con posterioridad al Plan Local de Tacuarembó, se aprobaron las **“Directrices Departamentales de Tacuarembó”** (Decreto nº 28/16). Por otra parte, dentro del ámbito de aplicación del plan local, se encuentran en elaboración dos instrumentos especiales: **PAI “Portal Sur Tacuarembó”** (iniciado en 2015), y **PAI “Terrazas del Tajamar”** (iniciado en 2016); ambos localizados al sur de la ciudad de Tacuarembó sobre ruta 5.

6.3.14 Plan Local de la microrregión de Quebracho.

Antecedentes:

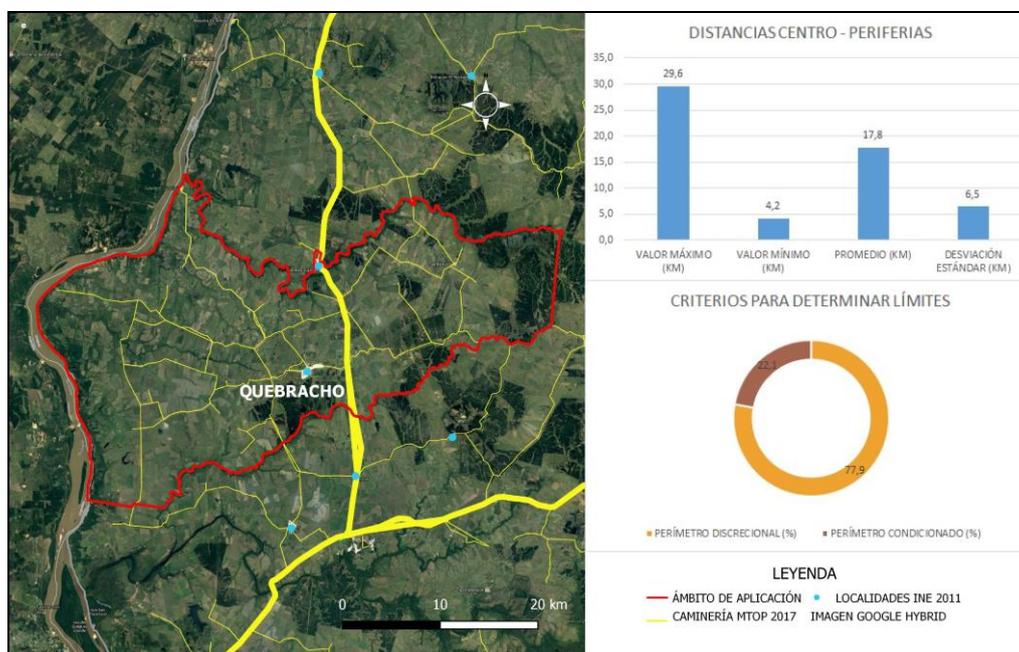
El ámbito de aplicación del Plan Local de Quebracho cuenta con dos tipos de antecedentes. Por un lado, *normativa previa*, constituida por el “**Plan Urbanístico de Villa Quebracho y su entorno**” de 2006 (Decreto 5303/06, de Octubre de 2006). Por otro lado, cuenta también con *normativa LOTDS previa*, ya que fueron aprobadas con anterioridad las “**Directrices Departamentales de Paysandú**” (Decreto nº 6508/2011, de Diciembre de 2011). En éstas, a pesar de contar con un mapa en el que se identifican cuatro microrregiones, no se hace referencia a la planificación derivada.

Ámbito geográfico local:

El Plan Local de Quebracho fue aprobado por el Decreto nº 6896/2013 (Paysandú, Octubre de 2013). En el artículo 3º, denominado “**ámbito de aplicación territorial**”, se establecen los límites del plan. A su vez, su artículo 4º establece el “**ámbito subjetivo de aplicación**”.

Se identifican cuatro palabras claves: **microrregión, municipio, ámbito subjetivo de aplicación y área político administrativa.**

Mapa nº 42: Ámbito de aplicación del Plan Local de Quebracho.



Distribución por áreas:

Al analizar la distribución por áreas del ámbito de aplicación, se observa en el Mapa nº 42 que el mismo contiene área urbana y rural, siendo ampliamente mayoritaria el área rural.

¿Criterio de delimitación?:

Expresamente, el artículo 3º establece que el ámbito de aplicación “**se extiende dentro del área político administrativo del Municipio de Quebracho**”; aunque su extensión es menor a éste, e incluye dos padrones (6718 y 8255) correspondientes a Termas de Guaviyú que forman parte del Municipio de Chapicuy. La interrogante respecto a porqué no se incluyó todo el ámbito del municipio queda pendiente.

Otra información que se desprende del gráfico que se anexa junto con el Mapa nº 42, es que el **límite discrecional** (77,9%) es significativamente superior en comparación con el **límite condicionado** (22,1%). Se definen los límites expresamente. Fundamentalmente, cuenta con límites naturales: arroyo Quebracho Grande y cañada del Yacaré al sur; arroyos Guaviyú y Sarandí Grande al norte; y río Uruguay al oeste. El límite este está conformado, sobre todo, por límites artificiales, camino de la Cuchilla del Queguay y una línea divisoria de padrones (sin especificar sus números).

No se identifican áreas protegidas del SNAP en el ámbito del plan local.

Información demográfica:

El Plan Local de Quebracho se extiende por una superficie de **75.626 há**s y cuenta con una población urbana, según el último Censo de Población (INE, 2011) de **2.888 habitantes**, lo que significa una densidad de población de **3,8 hab./km²**.

Singularidades:

El ámbito de aplicación del Plan Local de Quebracho se localiza dentro de la **Microrregión Noroeste** concebida en Directrices Departamentales, aunque ésta, cuenta con mayor extensión que el ámbito del plan.

Una de las particularidades que identificamos es el área correspondiente a **Termas de Guaviyú**. Como fuera mencionado, ésta se ubica dentro del Municipio de Chapicuy y no del Municipio de Quebracho, como sí lo está todo el resto del ámbito del Plan Local de Quebracho. A su vez, como veremos más adelante, Termas de Guaviyú también se encuentra dentro del ámbito de aplicación del Plan Local de Chapicuy, aprobado con posterioridad al de Quebracho. Indagaremos en el estudio de casos, el porqué de dicha situación.

Otras informaciones:

Se puede agregar, que el ámbito del plan local amplía significativamente el ámbito del “**Plan Urbanístico de Villa Quebracho y su entorno**” de 2006 (Decreto 5303/06). Tal como su nombre lo indica, éste se circunscribía fundamentalmente al área urbana y su entorno inmediato.

6.3.15 Plan Local de la ciudad de Fray Bentos y su zona de influencia.

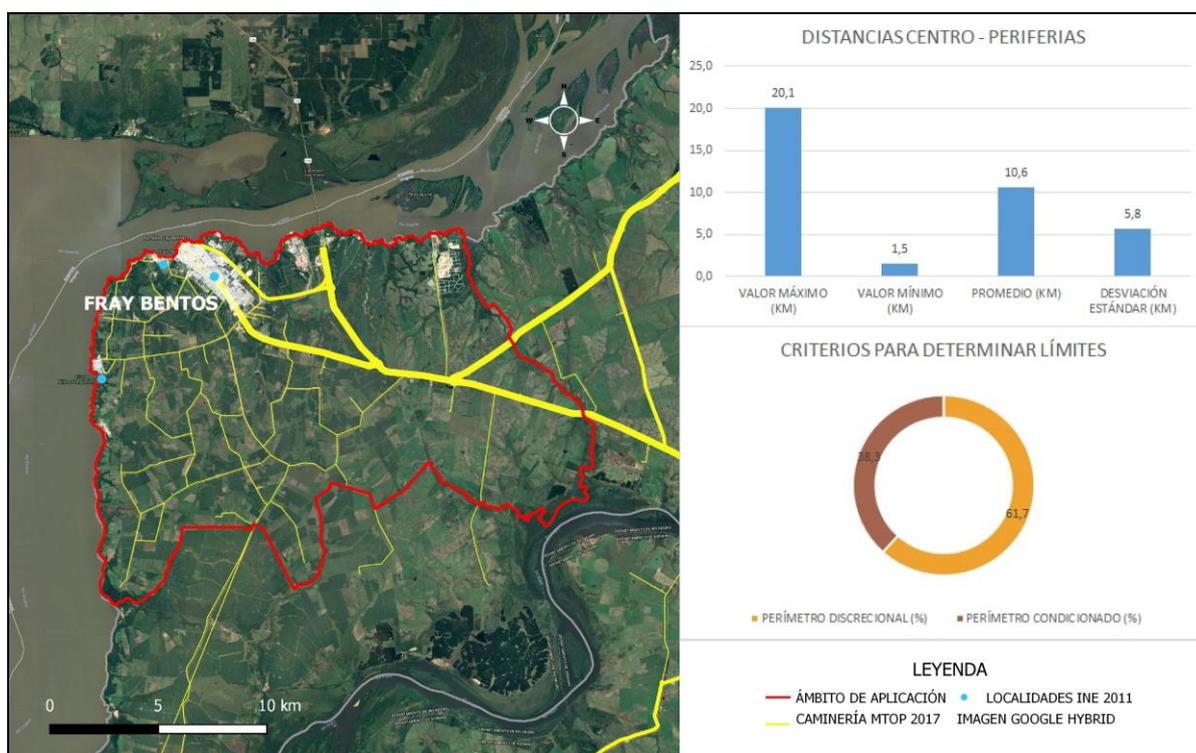
Antecedentes: sin información.

Ámbito geográfico local:

El Plan Local de Fray Bentos fue aprobado por el Decreto nº 222/013 (Río Negro, Noviembre de 2013). En el artículo 6º, denominado **“ámbito geográfico de actuación”**, se establecen los límites del plan. A su vez, su artículo 7º establece el **“alcance”** del plan. *“El presente Instrumento de Ordenamiento Territorial tendrá efectos jurídicos directos, sin perjuicio de las disposiciones jurídicas de aplicación departamental. El Plan Local en sus aspectos estratégicos alcanza a todo el Departamento, por lo cual deberá ser expresamente considerado y salvaguardado en toda otra planificación territorial, urbanística o ambiental de ámbito departamental o microregional, así como en todo acto jurídico u operación técnica o material”.*

La única palabra clave identificada es la de **zona de influencia**.

Mapa nº 43: Ámbito de aplicación del Plan Local de Fray Bentos.



Distribución por áreas:

Al analizar la distribución por áreas del ámbito, se observa en el Mapa nº 43 que el área rural es significativamente mayoritaria que el área urbana.

¿Criterio de delimitación?:

Teniendo en cuenta la evidencia cartográfica, se podría considerar que el ámbito resultante se aproximaría a la noción de **entorno extendido**, compatible con el término área de influencia.

Otra información que se desprende del gráfico que se anexa junto con el Mapa nº 43, es que el **límite discrecional** (61,7%) es superior en comparación con el **límite condicionado** (38,3%). Se definen los límites expresamente, incluyendo el detalle del número de padrones que conforman el límite artificial. Incluye entre sus límites la línea de frontera con Argentina a través del río Uruguay y el límite departamental con Soriano a través del río Negro (límites condicionados).

El ámbito del plan local de Fray Bentos no se yuxtapone con ninguna de las dos unidades espaciales de referencia (ni área protegida ni municipio).

Información demográfica:

El Plan Local correspondiente a la ciudad de Fray Bentos se extiende por una superficie de **26.752 há**s y cuenta con una población urbana, según el último Censo de Población (INE, 2011) de **25.368 habitantes**, lo que significa una densidad de población de **94,8 hab./km²**. Vale destacar que del total que allí residen, el **96,2%** corresponde a su ciudad capital. El resto de los habitantes se distribuye en las restantes localidades (Barrio Anglo, Las Cañas).

Singularidades:

El ámbito del plan local constituye un recorte del ámbito del denominado **“Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Microrregión de Fray Bentos”** remitido a la junta departamental pero que no fuera aprobado. A diferencia del plan local, que remite a *zona de influencia*, aquél refería a *microrregión*, que incluía toda el área sur del departamento (que el plan local no incluye), Nuevo Berlín y Los Arrayanes. Se observa cierto criterio de tamaño para designar los términos.

Si bien el INE considera a Fray Bentos y el Barrio Anglo como dos localidades distintas, es evidente que en la actualidad conforman una continuidad edilicia.

Otras informaciones:

Con posterioridad al plan local, se aprobaron las **“Directrices Departamentales de Río Negro”** (Decreto nº 293/014, de Diciembre de 2014).

6.3.16 Plan Local de la Microrregión de Dolores.

Antecedentes: sin información.

Ámbito geográfico local:

El Plan Local de Dolores fue aprobado por el Decreto n° 4955 (Soriano, Diciembre de 2013). En el artículo 6º, denominado “**ámbito territorial de aplicación del PLAN**”, se establecen los límites del ámbito. En el mismo, se establece que “*el Plan como instrumento de ordenamiento territorial tiene su ámbito de aplicación en todo el territorio comprendido dentro del **Perímetro de la Microrregión de Dolores**, desplegando en él efectos jurídicos obligatorios sin perjuicio de lo que con posterioridad al presente, se establezca en otros instrumentos de ordenamiento territorial debidamente aprobados y cuyo ámbito de aplicación sea específico del área incluida en el mismo*”. A diferencia de lo que ocurre en el artículo 6º de la Microrregión de Mercedes, aquí (como para la Microrregión Ruta 2), no se utiliza el término ámbito geográfico de aplicación, por lo que podría inferirse que en aquel caso, haya sido una “confusión” terminológica.

Se identifican tres palabras claves: la que aparece en el nombre del plan, o sea, **microrregión**; a la que se le agregan: **perímetro** y **entorno inmediato**.

Distribución por áreas:

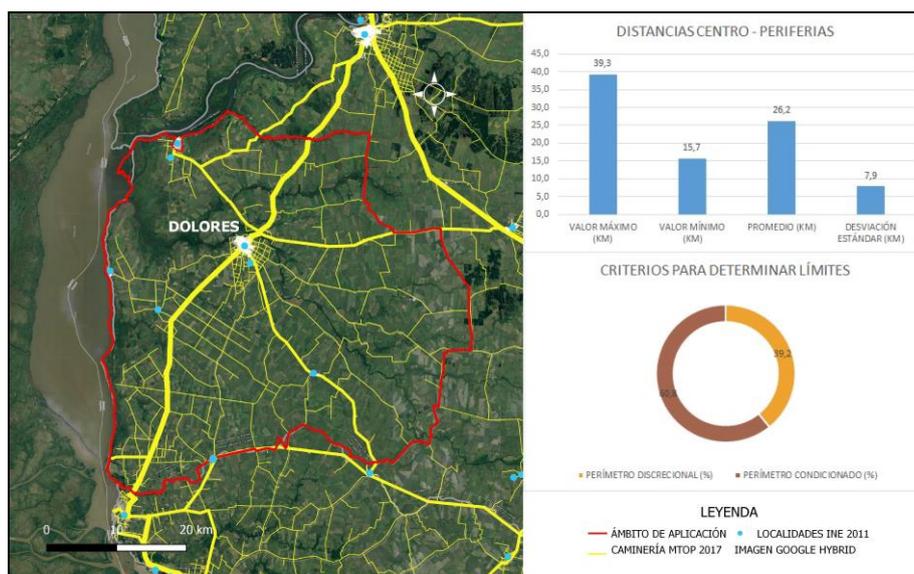
Al analizar la distribución por áreas del ámbito de aplicación, se observa en el Mapa n° 44 que el mismo contiene área urbana y rural, siendo ampliamente mayoritaria el área rural.

¿Criterio de delimitación?:

Se podría inferir que el criterio definidor de la microrregión sea el **funcional**, dado que la extensión del ámbito trasciende los alcances de un criterio físico, mientras que tampoco se utiliza ninguna referencia jurídico-administrativa. Ahora bien, establecer los criterios a través de los cuales se trazaron los límites detallados en el artículo 6º, resulta más difícil de responder en esta escala de análisis. Sobre todo, considerando lo que establece el propio artículo: “*los límites de la Microrregión de Dolores, incluyen la ciudad de Dolores, su entorno inmediato, Villa Soriano, y otras entidades de población (...)*”.

Sin perjuicio de lo anterior, en función de lo analizado en el Capítulo 4, se advierte que el ámbito de aplicación del plan local de Dolores constituye un ajuste (ampliación) de la microrregión de Dolores definida y delimitada en el marco del **Proyecto Área Suroeste**. En éste, se planteaba que “*las relaciones funcionales, económicas y sociales entre los centros urbanos y sus áreas de influencia por una parte, y la diversidad de relaciones entre los centros urbanos por otra, permiten identificar microrregiones*”.

Mapa n° 44: Ámbito de aplicación del Plan Local de Dolores.



Otra información que se desprende del gráfico que se anexa junto con el Mapa n° 44, es que el **límite condicionado** (60,8%) es superior en comparación con el **límite discrecional** (39,2%). A su vez, el ámbito presenta límites naturales y artificiales que son definidos expresamente. Entre los primeros, encontramos la línea de frontera con Argentina a través del río Uruguay (al oeste), el río Negro, límite norte y con el departamento de Río Negro, así como también, el arroyo del Sauce (límite con Colonia al sur), entre otros. Entre los segundos, se observan caminos vecinales (Bizcocho, Corralito).

El ámbito del plan se yuxtaponen con el **Municipio de Dolores**, creado en 2010. Todo el municipio está dentro del ámbito del plan local que es bastante más extenso que éste. No se identifican áreas protegidas del SNAP en el ámbito.

Información demográfica:

El Plan Local correspondiente a la ciudad de Dolores extiende por una superficie de **211.666 hás** y cuenta con una población urbana, según el último Censo de Población (INE, 2011) de **21.488 habitantes**, lo que significa una densidad de población de **10,2 hab./km²**. Vale destacar que del total que allí residen, el 80,5% corresponde a la ciudad de Dolores. El resto se distribuye en las localidades: Chacras de Dolores, Cañada Nieto, Agraciada, La Concordia, Colonia Concordia, Villa Soriano, La Loma y Palo Solo.

Singularidades:

La microrregión de Dolores constituye el tercer ámbito de mayor extensión de los veintiséis planes locales. Otra particularidad, es la misma mencionada para el caso del Plan Local de Mercedes. La localidad de Agraciada se ubica en dos departamentos, una parte en Soriano y la otra en Colonia.

Otras informaciones: no se identificaron.

6.3.17 Plan Local del Centro Poblado de Termas del Daymán.

Antecedentes:

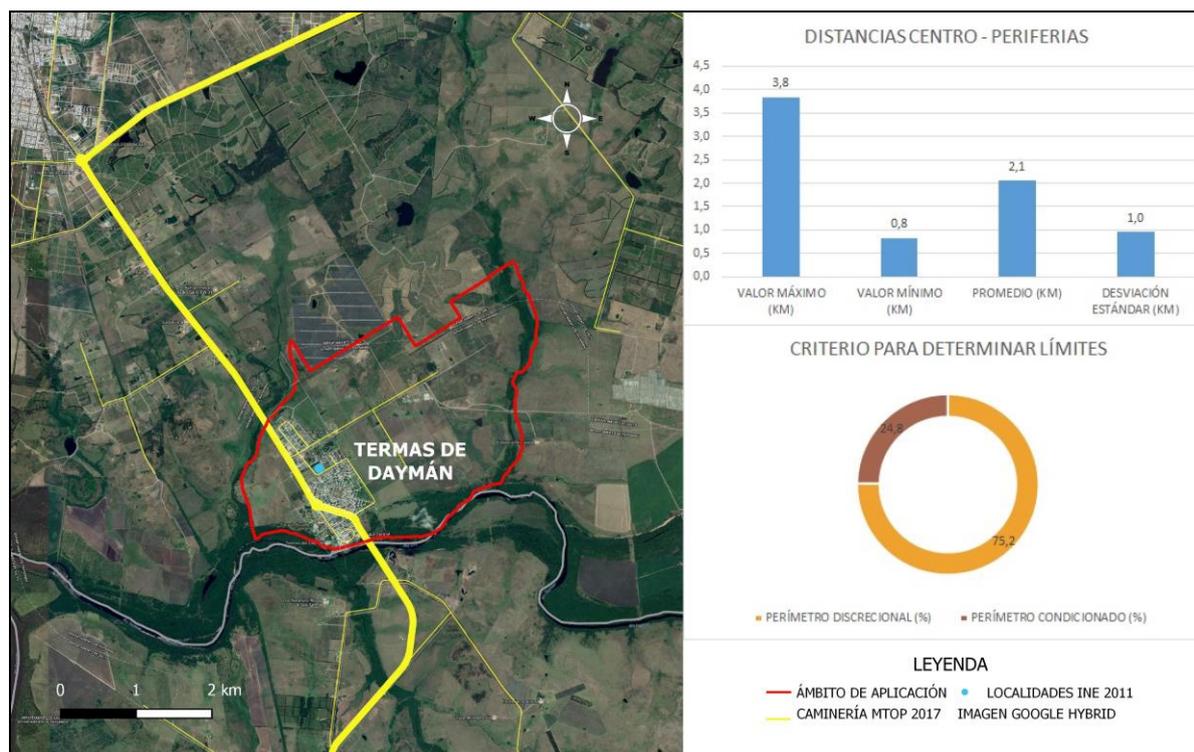
El ámbito del Plan Local de Termas de Daymán cuenta con *normativa LOTDS previa*, las “**Directrices Departamentales de Salto**” (Decreto nº 6524/11, de Setiembre de 2011).

Ámbito geográfico local:

El Plan Local de Termas de Daymán fue aprobado por el Decreto nº 6726/2013 (Salto, Diciembre de 2013). Su artículo 5º, denominado “**ámbito territorial de actuación del Plan**”, establece la delimitación de su ámbito.

Si bien, no se identifica ninguna palabra clave de forma explícita, subyace del propio nombre del plan, la noción de **centro poblado turístico** definida previamente en Directrices Departamentales.

Mapa nº 45: Ámbito de aplicación del Plan Local de Termas de Daymán.



Distribución por áreas:

Al analizar la distribución por áreas del ámbito de aplicación, se observa en el Mapa nº 45 una relativa equivalencia entre área urbana y rural, aunque con leve predominio de esta última.

¿Criterio de delimitación?:

Se infiere que el ámbito del plan local se define a partir del **Centro Poblado Turístico**, definido en directrices departamentales, más la incorporación de su entorno inmediato; es decir, se aplica un **criterio físico** de proximidad.

Otra información que se desprende del gráfico que se anexa junto con el Mapa nº 45, es que el **límite discrecional** (75,2%) es superior en comparación con el **límite condicionado** (24,8%). A su vez, se definen los límites expresamente, incluyendo el detalle del número de padrones. Salvo el límite norte (hacia la ciudad de Salto), los restantes son límites naturales, representados por las cañadas Ceibal Grande (al este) y Doña Jacinta (al oeste), y el río Daymán (al sur). Este último, a su vez, constituye el límite departamental con Paysandú.

El ámbito del plan local de Termas de Daymán no se yuxtapone con ninguna de las dos unidades espaciales de referencia (ni área protegida ni municipio). Vale mencionar, que la cañada Ceibal Grande no sólo constituye uno de los límites del ámbito del plan local, sino también, es uno de los límites del Municipio de San Antonio creado en 2010; o sea, que el ámbito del plan local queda totalmente afuera del municipio.

Información demográfica:

El Plan Local de Garibaldi se extiende por una superficie de **896 há**s y cuenta con una población urbana, según el último Censo de Población (INE, 2011) de **356 habitantes**, lo que significa una densidad de población de **39,7 hab./km²**.

Singularidades:

El ámbito del plan de Termas de Daymán queda “dentro” del ámbito del **Plan Local de Salto** (2016), revisión del **Plan Director de la Ciudad de Salto** (1997), y ampliación de su ámbito. Dicho con otras palabras, el ámbito del plan de Termas de Daymán está totalmente rodeado del ámbito del Plan Local de Salto, a pesar de que no formaba parte del ámbito del plan director anterior. Por tal motivo, es que el plan director no constituye *normativa previa* del plan local de Termas de Daymán.

La extensión del ámbito de aplicación es el cuarto más pequeño (después de los ámbitos de Los Arrayanes, Garibaldi y Eje Aparicio Saravia).

A su vez, vale destacar también, que Termas de Daymán se localiza dentro de la Microrregión de Salto; siendo ésta, de mayor tamaño que el ámbito del plan local de Salto.

Otras informaciones:

Conceptualmente, el centro poblado turístico es definido en el artículo 13º de las directrices, como *“una entidad de población que está constituida por el agrupamiento de viviendas, de mayor densidad que el caserío rural, que cuenta con mayor cantidad y mejor calidad de servicios dirigidos a la población”*.

6.3.18 Plan Local de OT y DS entre Lagunas José Ignacio y Garzón.

Antecedentes:

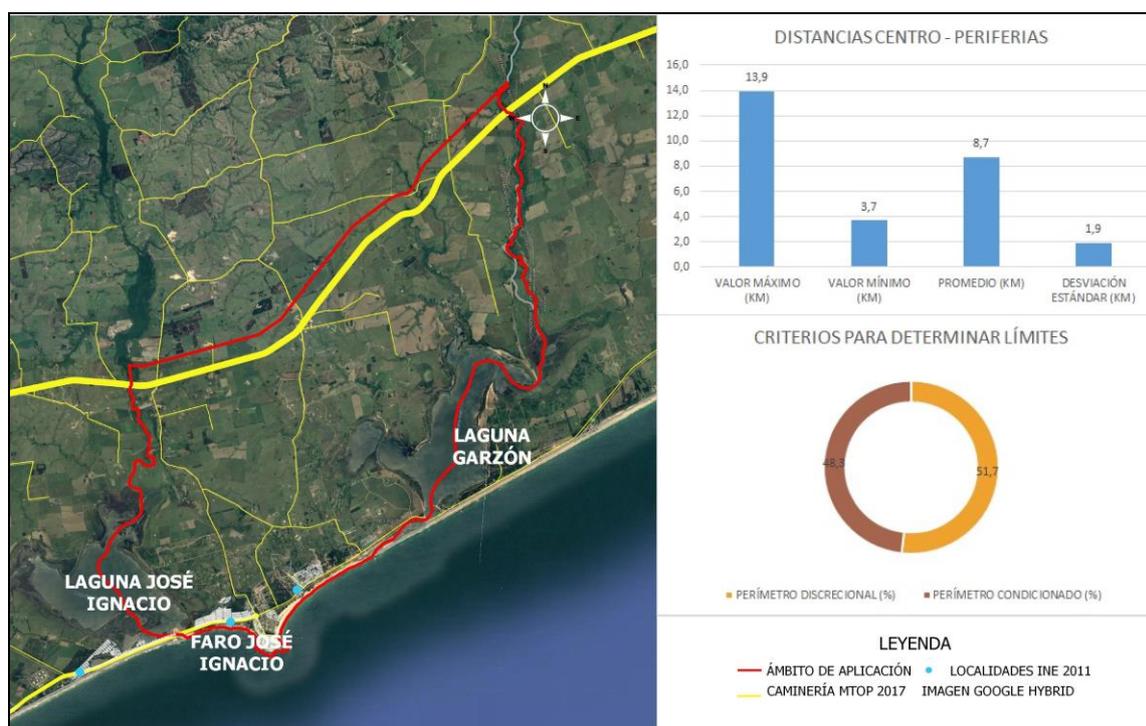
El ámbito del Plan Local entre Lagunas José Ignacio y Garzón cuenta con *normativa LOTDS previa*, las **“Directrices Departamentales de Maldonado”** (Decreto nº 3867/2010, de Abril de 2010). Como comentáramos, en la misma sesión (27 de Abril) en que se aprueban las directrices departamentales, previamente, se aprueba un decreto de “implementación” de la LOTDS en Maldonado, denominado **“Disposiciones de suelos para el territorio del departamento”** (Decreto nº 3866/2010, de Abril de 2010).

Ámbito geográfico local:

El Plan Local entre Lagunas José Ignacio y Garzón fue aprobado por el Decreto nº 3927/2014 (Maldonado, Marzo de 2014). Su artículo 2º, denominado **“delimitación del área del Plan”** (Plano nº 2), establece los límites de su ámbito. Coloquialmente se lo conoce como **“plan entre lagunas”**.

No se logran identificar palabras claves, se alude al **“área del plan (...)”**.

Mapa nº 46: Ámbito del Plan Local entre Lagunas José Ignacio y Garzón.



Distribución por áreas:

Al analizar la distribución por áreas del ámbito de aplicación, se observa en el Mapa nº 46 que el mismo contiene área urbana y rural, siendo ampliamente mayoritaria el área rural.

¿Criterio de delimitación?:

Si bien, en el artículo 2º se detallan los límites del ámbito, no se hace referencia expresa a ninguna unidad espacial. En una de las memorias del plan se citan las directrices. *“En el Capítulo X referido a la Microrregión Garzón-José Ignacio se incluye la elaboración del Plan en la directriz: “b) Manejo prudente de la mancha urbana para coadyuvar a la protección y valorización de las áreas rurales y de paisaje natural o construido”, en su única línea de acción: “Ordenamiento sostenible para las urbanizaciones y otras formas de ocupación residencias, tanto en zona costera como zona rural”.* El ámbito coincide con el área de interfluvios entre las dos lagunas y sus arroyos tributarios (José Ignacio y Garzón) al sur de la ruta 9. A su vez, ésta es utilizada como referencia para determinar el único límite artificial del ámbito, conformado por *“una paralela a 500 metros al norte de la Ruta Nacional nº 9 al norte/noroeste (...)”.*

Del gráfico que se anexa junto con el Mapa nº 46, se destaca que el **límite discrecional** (51,7%) es apenas superior al **límite condicionado** (48,3%).

Otra particularidad del ámbito, es que incluye entre sus límites, el límite departamental con Rocha a través de la Laguna Garzón y el Arroyo Garzón (límite suroeste), y la Franja de Defensa de Costas definida en el artículo nº 153 del **Código de Aguas**, Decreto-Ley nº 14.859 de Diciembre de 1978.

Se puede agregar que el ámbito del plan local entre lagunas se yuxtapone con un área protegida, correspondiente al **“Área de Manejo de Hábitats y/o Especies Laguna Garzón”** (Rocha y Maldonado), ingresada al SNAP en 2014.

Finalmente, se observa que el área del plan coincide con el sector sur del **Municipio de Garzón** creado en 2010.

Información demográfica:

El denominado Plan Local “entre lagunas”, correspondiente al territorio del departamento de Maldonado entre la Laguna José Ignacio y la Laguna de Garzón, se extiende por una superficie de **17.117 hás.** y cuenta con una población urbana, según el último Censo de Población (INE, 2011) de **330 habitantes**, lo que significa una densidad de población de **1,9 hab./km².**

Singularidades:

A diferencia del plan local de Rocha, el Plan Local entre Lagunas José Ignacio y Garzón, sí incluye el sector lacustre de la Laguna Garzón.

El ámbito se ubica en el ámbito de la **Microrregión Garzón - José Ignacio.**

Otras informaciones:

Posteriormente, se aprobaron cuatro PAI: **“Rincón del Viento – Playa Brava”** (Decreto nº 3934/2015), **“Fideicomiso Las Aguadas”** (Decreto nº 3935/2015), **“Chacras de José Ignacio”** (Decreto nº 3950/016) y **“La Rinconada Garzón”** (Decreto nº 3960/2016).

6.3.19 Plan Local de la Microrregión de Ruta 2 (Cardona – La Línea).

Antecedentes: sin información.

Ámbito geográfico local:

El Plan Local de Ruta 2 fue aprobado por el Decreto nº 3113 (Soriano, Setiembre de 2014). EL artículo 6º, denominado **“ámbito territorial de aplicación del Plan”**, establece la delimitación de su ámbito. En el mismo, se establece que *“el Plan como instrumento de ordenamiento territorial tiene su ámbito de aplicación en todo el territorio comprendido dentro del **Perímetro de la Microrregión Ruta 2**, desplegando en él efectos jurídicos obligatorios sin perjuicio de lo que con posterioridad al presente, se establezca en otros instrumentos de ordenamiento territorial debidamente aprobados y cuyo ámbito de aplicación sea específico del área incluida en el mismo”*.

El artículo establece también, que *“los límites de la Microrregión Ruta 2 (...) quedan graficados en el plano nº 02 Ámbito Territorial de aplicación del PLAN (...)”*. A diferencia de lo que ocurre en el artículo 6º de la Microrregión de Mercedes, aquí (como para la Microrregión de Dolores), no se utiliza el término ámbito geográfico de aplicación, por lo que podría inferirse que en aquel caso, haya sido una “confusión” terminológica.

Se identifican tres palabras claves: la que aparece en el nombre del plan, o sea, **microrregión**; a la que se le agregan: **perímetro** y **entorno inmediato**.

Distribución por áreas:

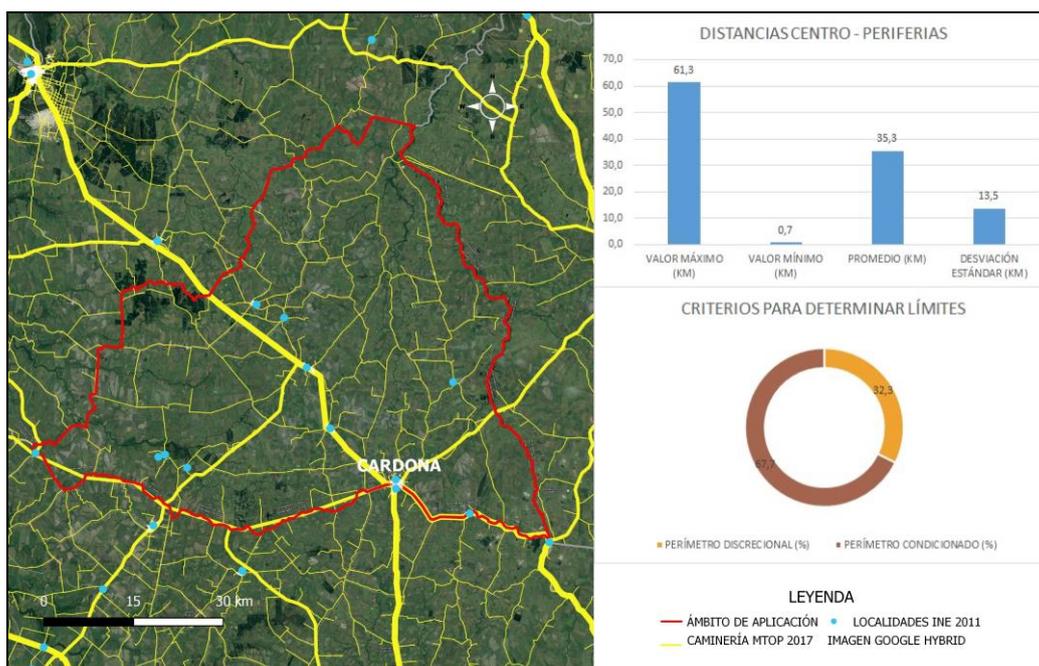
Al analizar la distribución por áreas del ámbito de aplicación, se observa en el Mapa nº 47 que el mismo contiene área urbana y rural, siendo ampliamente mayoritaria el área rural.

¿Criterio de delimitación?:

Se podría inferir que el criterio definidor de la microrregión sea el **funcional**, dado que la extensión del ámbito trasciende los alcances de un criterio físico, mientras que tampoco se utiliza ninguna referencia jurídico-administrativa. Establecer el criterio para trazar los límites que se detallan en el artículo 6º, es más difícil de identificar en esta escala de análisis, sobre todo, teniendo en cuenta, lo que establece el propio artículo: *“los límites de la Microrregión Ruta 2, incluyen la ciudad de Cardona y su entorno inmediato (...)”*. Entendemos que el ámbito excede el entorno inmediato.

Sin perjuicio de lo anterior, en función de lo analizado en el Capítulo 4, se advierte que el ámbito de aplicación del plan local de Ruta 2 constituye un ajuste (recorte) de la microrregión de Cardona - Florencio Sánchez definida y delimitada en el marco del **Proyecto Área Suroeste**.

Mapa n° 47: Ámbito de aplicación del Plan Local de Ruta 2.



Otra información que se desprende del gráfico que se anexa junto con el Mapa n° 47, es que el **límite condicionado** (67,7%) es superior en comparación con el **límite discrecional** (32,3%). El ámbito presenta límites naturales y artificiales definidos expresamente, predominado estos últimos. Entre los primeros, encontramos los arroyos del Aguila, Coquimbo y Bequeló (límites con la Microrregión de Dolores al oeste), Grande (límite departamental con Flores al este). Entre los segundos, se observan rutas, caminos vecinales y líneas de padrones. Algunos de éstos, se ubican en los denominados “parte aguas” (por ejemplo, entre las cuencas del río San Salvador y la del río San Juan) de la microrregión. La Ruta 12 construida sobre la Cuchilla Grande Inferior (próxima a Cardona), y sobre Cuchilla San Salvador (próxima a Palo Solo) es un ejemplo de ello. Ambas cuchillas localizadas hacia al sur de la microrregión, constituyen el límite departamental.

El ámbito del plan se yuxtapone con el **Municipio de Cardona**, creado en 2010, y con el **Municipio de José Enrique Rodó**. Ambos municipios quedan dentro del ámbito del plan local que es bastante más extenso que el ámbito de los dos municipios juntos.

No se identifican áreas protegidas del SNAP en el ámbito del plan local.

Información demográfica:

El Plan Local definido a partir del eje de Ruta 2 en el departamento de Soriano se extiende por una superficie de **304.807 hás** y cuenta con una población urbana, según el último Censo de Población (INE, 2011) de **11.610 habitantes**, lo que significa una densidad de población de **3,4 hab./km²**. Vale destacar que del total que allí residen, el **34,1%** corresponde a la ciudad de Cardona. El resto se distribuye en José Enrique Rodó, y Palmitas, entre las más pobladas.

Singularidades:

Una de las denominaciones del plan local (Cardona – La Línea) da cuenta de la configuración territorial de la microrregión, conformada por localidades ubicadas a lo largo de la línea férrea Montevideo – Mercedes – Fray Bentos. Vale destacar, que la línea férrea (actualmente fuera de servicio) constituía una interconexión directa entre las localidades localizadas sobre ésta y que contaban con estación de trenes. La Ruta 2, posteriormente construida, no pasa por todas las localidades, como por ejemplo, Egaña y Risso que quedan al margen de ésta.

Por otra parte, se destaca la particularidad de la conurbación Cardona – Florencio Sánchez, que constituyen, legal y territorialmente, dos ciudades distintas emplazadas en departamentos diferentes, aunque física y funcionalmente constituyan, lo que podríamos denominar una sola “pieza urbana”.

Otras informaciones: no se identificaron.

6.3.20 Plan Local Sector II Los Cabos.

Antecedentes:

El ámbito de aplicación del Plan Local Sector II Los Cabos cuenta con dos tipos de antecedentes. Por un lado, *normativa previa*, constituida por la denominada “**Ordenanza Costera**”, correspondiente al “**Plan de Ordenamiento y Desarrollo Sustentable de la Costa Atlántica**” del año 2003 (Decreto n° 12/03, de Setiembre de 2003). Por otro lado, con unos meses de antelación a la aprobación del plan local, fueron aprobadas las “**Directrices Departamentales de Rocha**” (Decreto n° 03/14, de Abril de 2014).

Ámbito geográfico local:

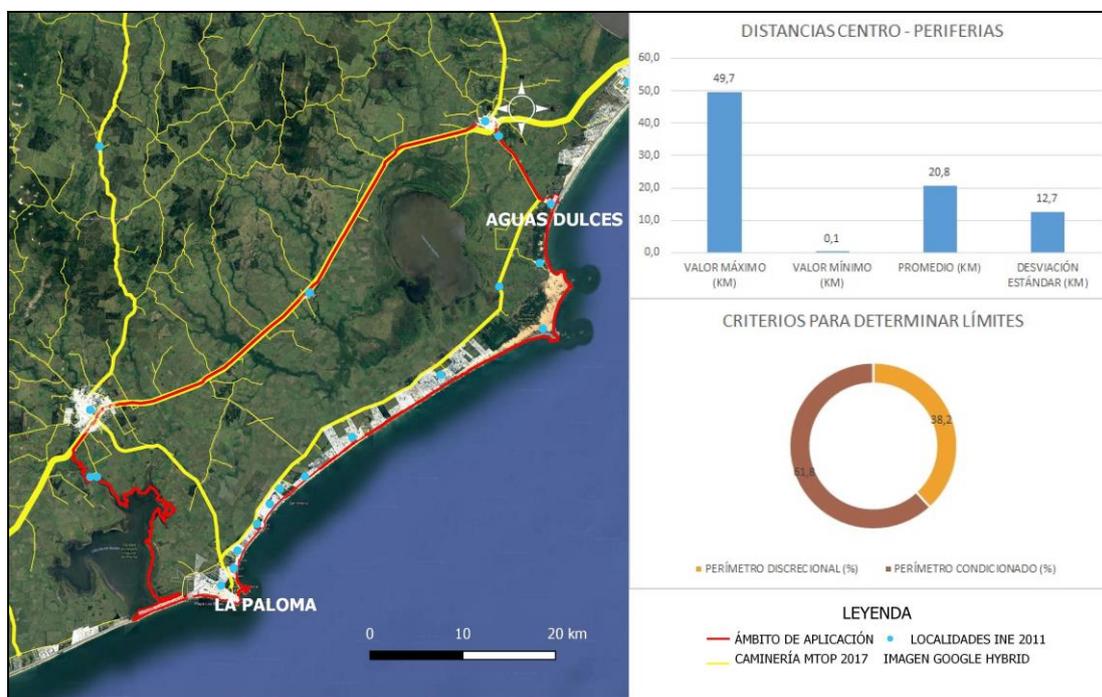
En el artículo 1° del Decreto n° 9/014 (Rocha, Noviembre de 2014), se define el “**ámbito de aplicación**” (del plan local), como el “*territorio comprendido dentro de los siguientes límites: Océano Atlántico, margen este de la Laguna de Rocha, límite sureste del área urbana y suburbana de la Ciudad de Rocha, Ruta 9, Ruta 16, límite noreste de Aguas Dulces y padrones contiguos hasta el límite suroeste del Fraccionamiento California, hasta el Océano Atlántico*”.

No se logran identificar palabras claves.

Distribución por áreas:

En la distribución por áreas del ámbito, se observa que el área rural es ampliamente mayoritaria que el área urbana.

Mapa nº 48: Ámbito de aplicación del Plan Local Sector II Los Cabos.



¿Criterio de delimitación?:

Si bien, en el artículo 1º se detallan los límites del ámbito de aplicación, no se hace referencia expresa a ninguna unidad espacial. La delimitación del Plan Local Sector II Los Cabos supone una revisión del ámbito de su normativa previa. Nos referimos al denominado *Sector II Los Cabos* definido por la **Ordenanza Costera de Rocha**. Más allá de este antecedente, la interrogante permanece vigente, ¿cuál criterio de delimitación? No se encuentran indicios que permitan el planteo fundamentado de una hipótesis al respecto. Sin perjuicio de ello, resulta evidente el interés de la Intendencia de Rocha por ordenar su espacio costero, dado que, incluso antes de la LOTDS, ya se contaba con normativa departamental de ordenamiento territorial para dicho sector.

Otra información que se desprende del gráfico que se anexa junto con el Mapa nº 48, es que el **límite condicionado** (61,8%) es superior en comparación con el **límite discrecional** (38,2%).

El ámbito coincide con el área de interfluvios entre las dos lagunas y sus arroyos tributarios (Rocha y Castillos) al sur de la ruta 9. A su vez, ésta y la ruta 16 son los únicos límites artificiales del ámbito, siendo su límite noroeste y noreste respectivamente. El ámbito incluye la FDC definida en el artículo nº 153 del **Código de Aguas**, Decreto-Ley nº 14.859 de Diciembre de 1978.

Otra información que puede agregarse, es que el ámbito del plan local Sector II Los Cabos se yuxtapone con dos áreas protegidas: “**Parque Nacional Cabo Polonio**”, ingresado al SNAP en 2009; y “**Paisaje Protegido Laguna de Rocha**”, ingresada al SNAP en 2010. La totalidad del área continental de la primera, se encuentra dentro del ámbito del plan local; mientras que el área continental la segunda, está incluida parcialmente dentro del Plan Local Sector II Los Cabos. Está en estudio, para su incorporación futura al SNAP, la **Laguna de Castillos**.

Se observa que en el área del plan se identifican dos municipios. El **Municipio de La Paloma** creado en 2010 se localiza en su totalidad dentro del ámbito del plan. El **Municipio de Castillos** creado también en 2010, tiene una parte dentro del ámbito del plan y otra (mayoritaria) afuera.

Información demográfica:

El Plan Local definido para el territorio entre la Laguna de Rocha y la ruta 16 se extiende por una superficie de **108.357 há**s y cuenta con una población urbana, según el último Censo de Población (INE, 2011) de **6.436 habitantes**, lo que significa una densidad de población de **5,9 hab./km²**. Vale destacar que del total que allí residen, el **54,3%** corresponde a la ciudad de La Paloma. El resto de los habitantes se distribuye en las restantes localidades (Aguas Dulces, Arachania, Barra de Valizas, La Pedrera y 19 de Abril, entre las que tienen mayor población).

Singularidades:

Al igual que el Plan Local Lagunas Costeras, el Plan Local Sector II Los Cabos no incluye el área comprendida dentro de la Laguna de Rocha.

Desde el punto de vista de la ocupación del territorio (área urbana), el ámbito del plan presenta situaciones bien marcadas. Entre los balnearios de La Paloma y La Pedrera se produce una relativa continuidad edilicia con algunas diferencias en cuanto a la densidad de viviendas. En el resto del ámbito, la ocupación del sector costero es menos denso y también con situaciones diversas. A medida que nos alejamos de La Pedrera en dirección a Cabo Polonio, el grado de consolidación urbana disminuye. Según la Dirección Nacional de Catastro, en este sector se identifican 18 fraccionamientos: Punta Rubia, Santa Isabel de La Pedrera, San Antonio, Mar del Plata, El Palenque, San Francisco, San Bernardo, Valizas, Puerta del Sol, Atlántica, San Remo, La Florida, Oceanía, Costa Rica, Los Palmares, Brisas del Polonio, Perla de Rocha, Costa de Oro. Al otro lado de Cabo Polonio, sólo se localizan Barra de Valizas y Aguas Dulces dentro del ámbito.

Otras informaciones: no se identificaron.

6.3.21 Plan Local de Durazno y su microrregión.

Antecedentes:

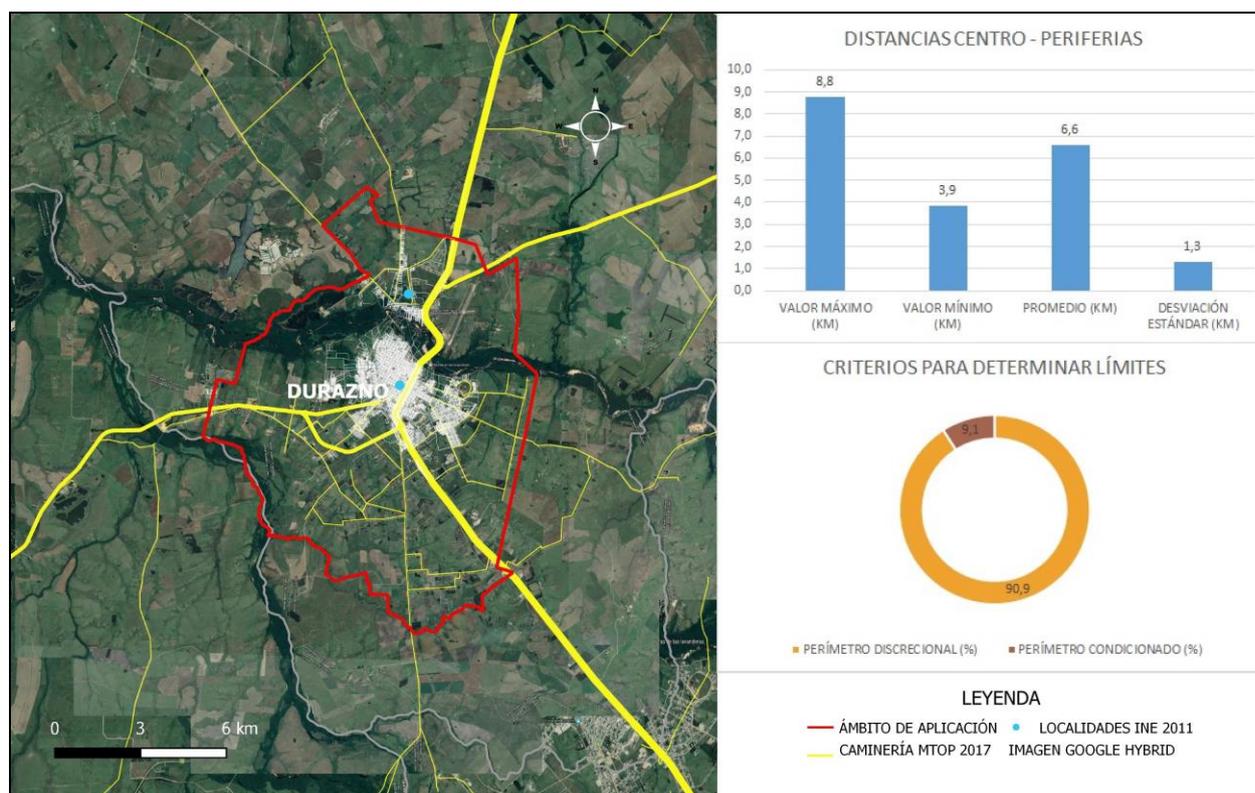
El ámbito de aplicación del Plan Local de Durazno cuenta con *normativa LOTDS previa*, constituida por las **“Directrices Departamentales de Durazno”** (de Julio de 2011).

Ámbito geográfico local:

El Plan Local de Durazno fue aprobado por el Decreto n° 2315 (Durazno, Diciembre de 2014). En el artículo 3º, denominado **“ámbito de aplicación”**, se establecen los límites del mismo.

La única palabra clave es la que surge del propio nombre del plan, o sea, **microrregión**.

Mapa n° 49: Ámbito de aplicación del Plan Local de Durazno.



Distribución por áreas:

Al analizar la distribución por áreas del ámbito de aplicación, se observa en el Mapa n° 49 una relativa equivalencia entre área urbana y rural, aunque con un leve predominio de esta última.

¿Criterio de delimitación?:

A partir de la evidencia cartográfica, se observa un cierto “repliegue” del ámbito sobre la ciudad de Durazno y su localidad contigua, al otro lado del río Yí, Santa Bernardina. Es válido suponer entonces, el uso del **criterio físico** para la delimitación, aunque se utilice el término microrregión. Se podría considerar, incluso, que el ámbito se aproximaría mejor a la noción de **entorno inmediato**, ya que su escasa extensión ni siquiera amerita considerarse área de influencia.

Otra información que se desprende del gráfico que se anexa junto con el Mapa nº 49, es que el **límite discrecional** (90,9%) es superior en comparación con el **límite condicionado** (9,1%).

Se definen los límites expresamente, incluyendo el detalle del número de padrones. Al norte y al este, el ámbito está conformado fundamentalmente por líneas divisorias entre padrones, incluyendo un pequeño tramo de la ruta 14. Los límites noroeste y suroeste, están conformados, sobre todo, por cursos fluviales. Entre éstos últimos (arroyos Sarandí del Yí, de la Arena, del Horno), se destaca el arroyo Maciel que constituye el límite departamental con Flores.

El ámbito del plan local no se yuxtapone con ninguna de las dos unidades espaciales de referencia (ni área protegida ni municipio).

Información demográfica:

El Plan Local correspondiente a la ciudad de Durazno se extiende por una superficie de **10.955 há**s y cuenta con una población urbana, según el último Censo de Población (INE, 2011) de **35.466 habitantes**, lo que significa una densidad de población de **323,7 hab./km²**. Vale destacar que del total que allí residen, el **96,9%** corresponde a su ciudad capital. El resto de los habitantes se distribuye en la localidad de Santa Bernardina, ubicada en la margen derecha del río Yí, al norte de la capital departamental.

Singularidades:

Dentro del ámbito del plan se localiza el **“Aeropuerto Internacional de Alternativa Durazno Santa Bernardina”**, que tiene una importante extensión, seguramente, debido a la necesidad de su función.

Otra particularidad que podemos destacar, no remite al ámbito del plan en sí mismo, sino al límite departamental. Al analizar los límites del departamento, se observa que el límite sur está conformado, casi en su totalidad por el río Yí, desde sus nacientes en la ciudad de Cerro Chato, hasta su desembocadura en el río Negro. La única excepción, está en el entorno de la ciudad de Durazno, emplazada al sur del río Yí, donde el límite está hacia el sur de ésta, y está conformado “artificialmente”.

Otras informaciones:

Se puede agregar que en las **“Directrices Departamentales de Durazno”** no se hace referencia a la planificación derivada.

6.3.22 Plan Local de la ciudad de Artigas y su microrregión.

Antecedentes: sin información.

Ámbito geográfico local:

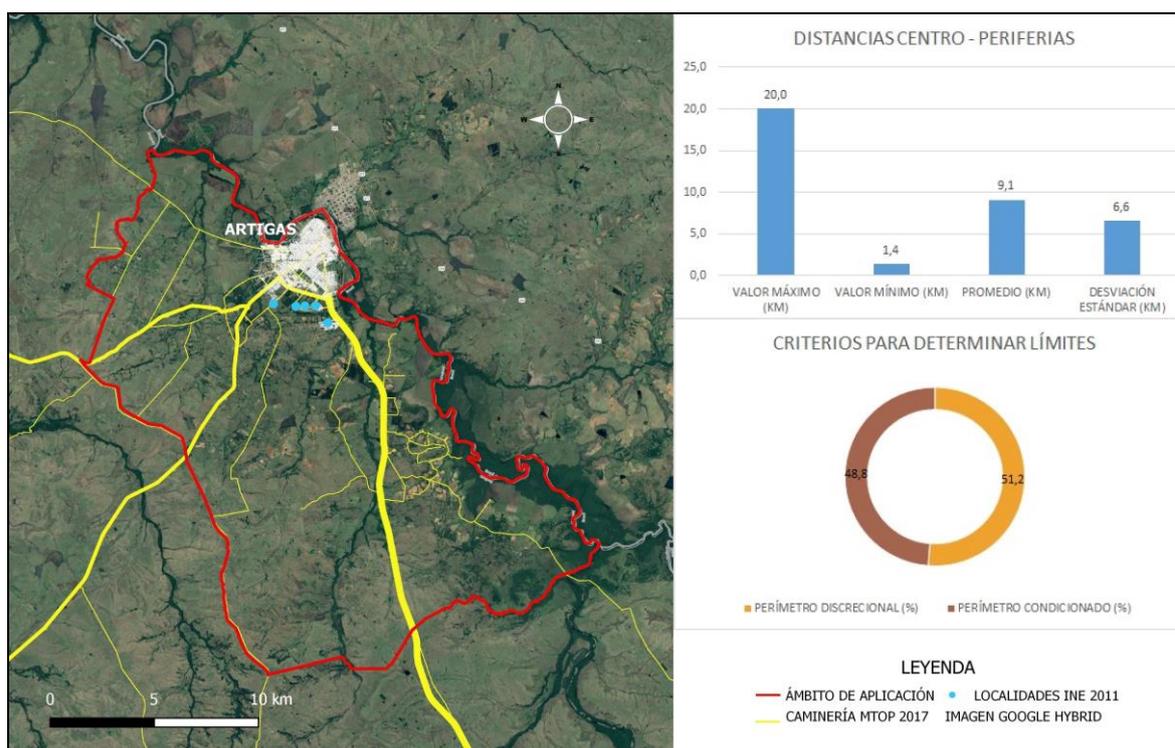
El Plan Local de Artigas fue aprobado por el Decreto 3302/014 (Artigas, Diciembre de 2014). Su artículo 5º, denominado **“ámbito territorial de aplicación del Plan”**, establece la delimitación de su ámbito.

La única palabra clave es la que surge del propio nombre del plan, o sea, **microrregión**.

Distribución por áreas:

Al analizar la distribución por áreas del ámbito de aplicación, se observa en el Mapa nº 50 que el mismo contiene área urbana y rural, siendo mayoritaria el área rural.

Mapa nº 50: Ámbito de aplicación del Plan Local de Artigas.



¿Criterio de delimitación?:

De la información del decreto no es posible establecer los criterios a través de los cuales se trazaron los límites detallados en el artículo 5º, ni de porqué se considera al ámbito, la microrregión de Artigas.

Sin perjuicio de lo anterior, en la memoria información sí se especifica. Se plantea: *“la microrregión de influencia, definida en base a criterios tales como distancia de traslados de personas, servicios, tipo de desarrollo productivo, extensión de padrones, etc. (...) La determinación de la microrregión y su alcance, hace la vinculación del entorno inmediato a la ciudad en un radio promedio de 18 km”*. A partir de lo enunciado, se advierte una combinación de criterios (o criterio mixto). El término microrregión de influencia podría contener, implícitamente, dos nociones, la de microrregión y la de área de influencia, compatibles con el **criterio funcional**. A su vez, el tamaño de los padrones, así como la noción de entorno inmediato, nos remiten al criterio **físico**.

Otra información que se desprende del gráfico que se anexa junto con el Mapa nº 50, es que el **límite discrecional** (51,2%) es superior en comparación con el **límite condicionado** (48,8%).

Se definen los límites expresamente, y se detalla del número de padrones. Incluye límites naturales y artificiales; incluyendo, la frontera internacional con Brasil a través del río Cuareim. Los límites artificiales están conformados fundamentalmente por límites de padrones, caminos vecinales y un pequeño tramo de la ruta 30. Los límites naturales, a parte del mencionado río Cuareim, incluyen la denominada Zanja de la Aruera (arroyo) al norte, y el arroyo Catalán Grande al sur. A su vez, se puede agregar que el límite conformado por los caminos vecinales al sur, suroeste y oeste, coincide con el “parte aguas” del río Cuareim y el arroyo Tres Cruces Chico (afluente del río Uruguay). Dicho de otro modo, sobre dichos caminos vecinales, se ubican las nacientes de los arroyos Pintadito, Tamandu, Chiflero, y cañada Sarandí. En este último caso, las nacientes se ubican próximas a la ruta 30, próximas al límite noroeste del ámbito. En el caso del arroyo Pintadito Grande, se encuentran dentro del ámbito su cuenca baja y media, no así la alta que, si bien, se ubica próximos al camino vecinal citado anteriormente, el límite del ámbito la deja fuera.

El ámbito del plan local no se yuxtapone con ninguna de las dos unidades espaciales de referencia (ni área protegida ni municipio).

Información demográfica:

El Plan Local correspondiente a la ciudad de Artigas se extiende por una superficie de **31.246 hás** y cuenta con una población urbana, según el último Censo de Población (INE, 2011) de **43.567 habitantes**, lo que significa una densidad de población de **139,4 hab./km²**. Vale destacar que del total que allí residen, el **93,3%** corresponde a su ciudad capital. El resto de los habitantes se distribuye en otras localidades (Pintadito, Cerro Ejido, Cerro San Eugenio y Cerro Signorelli).

Singularidades:

La ciudad de Artigas es la única capital departamental que no está conectada directamente por una ruta nacional con Montevideo, dado que la ruta 4 no es continua, y cuenta con tramos que no están construidos. Seguramente, este aspecto remita a su historia fundacional.

6.3.23 Plan Local de OT y DS de Ciudad del Plata y su área de influencia.

Antecedentes:

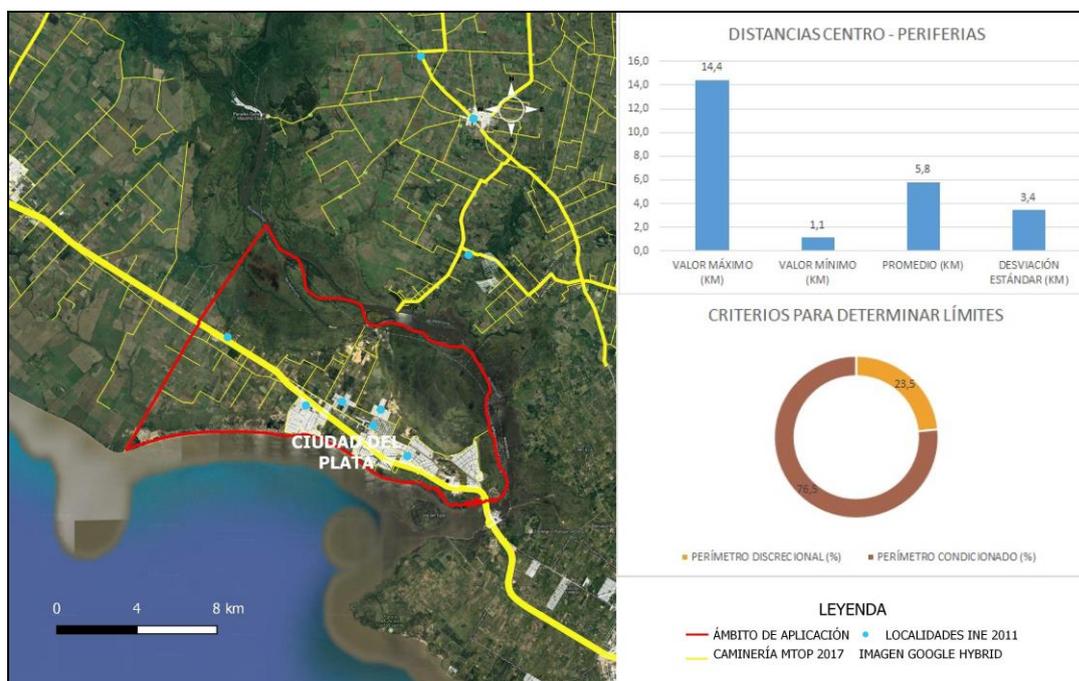
El ámbito de aplicación del Plan Local de Durazno cuenta con *normativa LOTDS previa*, constituida por las “**Directrices Departamentales de San José**” (Decreto nº 3091/2013, de Enero de 2013, y modificativos).

Ámbito geográfico local:

El Plan Local de Ciudad del Plata fue aprobado por el Decreto nº 3108/15 (San José, Febrero de 2015). En el artículo 2º, denominado “**delimitación territorial**”, se establecen los límites del mismo.

La única palabra clave que se identifica es la de **área de influencia**.

Mapa nº 51: Ámbito de aplicación del Plan Local de Ciudad del Plata.



Distribución por áreas:

Al analizar la distribución por áreas del ámbito de aplicación, se observa en el Mapa nº 51 que el mismo contiene área urbana y rural, siendo mayoritaria el área rural.

¿Criterio de delimitación?:

En función de lo enunciado en el artículo 2º del decreto y de la evidencia cartográfica, se podría considerar el empleo de un **criterio mixto**. El ámbito del plan es muy similar al del municipio (**criterio jurídico-administrativo**).

Otra lectura posible, es que el ámbito se compone, grosso modo, como Ciudad del Plata más la Colonia Wilson del INC, que queda dentro del plan, y que constituye su límite suroeste. En relación a este último apunte, se podría considerar la noción de **criterio físico**. Sin perjuicio de que en el plan se alude al área de influencia, entendemos que podría discutirse si la noción de **entorno inmediato extendido** aplicaría bien para al ámbito.

Otra información que se desprende del gráfico que se anexa junto con el Mapa nº 51, es que el **límite condicionado** (76,5%) es superior en comparación con el **límite discrecional** (23,5%).

Se definen los límites expresamente, incluyendo el detalle del número de los padrones. Se identifican límites naturales (incluyendo la FDC) y artificiales (límite oeste del plan local conformada por la divisoria entre padrones rurales). Uno de los límites del plan coincide con el límite departamental con Montevideo y Canelones a través del río Santa Lucía.

De forma análoga al caso del Plan Local de Laguna Merín, la singular ubicación de Ciudad del Plata requirió definir sólo su límite oeste, ya que los otros, estarían preconfigurados.

Se reconocen dos unidades de referencia. El **Municipio de Ciudad del Plata** creado en 2010. La extensión del ámbito del plan local es apenas mayor a la del municipio, por la incorporación de padrones al oeste del límite del municipio. Parte del ámbito del plan forma parte del área continental del **“Área Protegida con Recursos Manejados Húmedales de Santa Lucía”**, ingresada al SNAP en 2015. La aprobación del plan local y la creación del área protegida difieren en siete días. El Plan Local de Ciudad del Plata fue aprobado por la Junta Departamental de San José el 2 de Febrero de 2015; mientras que el área protegida ingresó al SNAP el 9 de Febrero de 2015.

Información demográfica:

El Plan Local correspondiente a Ciudad del Plata se extiende por una superficie de **12.592 hás** y cuenta con una población urbana, según el último Censo de Población (INE, 2011) de **31.239 habitantes**, lo que significa una densidad de población de **248,1 hab./km²**. Vale destacar que del total que allí residen, el **99,7%** corresponde a Ciudad del Plata. El resto de los habitantes se localiza en la localidad Cerámicas del Sur.

Singularidades:

Con la aprobación de la Ley nº 18.052, el 25 de octubre de 2006, el conjunto de fraccionamientos conocido como *Rincón de la Bolsa*, fue declarado ciudad y denominado *Ciudad del Plata*. De esta manera, dichos fraccionamientos (Playa Pascual, Delta del Tigre, Santa Mónica, Villa Rives, Penino, entre otros) se convirtieron en barrios de la ciudad. De alguna manera, se fue conformando histórica y territorialmente, una conurbación de fraccionamientos. En el Libro Blanco del Área Metropolitana, se indica que este conjunto de fraccionamientos fueron surgiendo ante la necesidad de acceder a suelo urbanizable barato para sectores medios y fundamentalmente bajos, en términos de ingreso.

6.3.24 Plan Local de Porvenir.

Antecedentes:

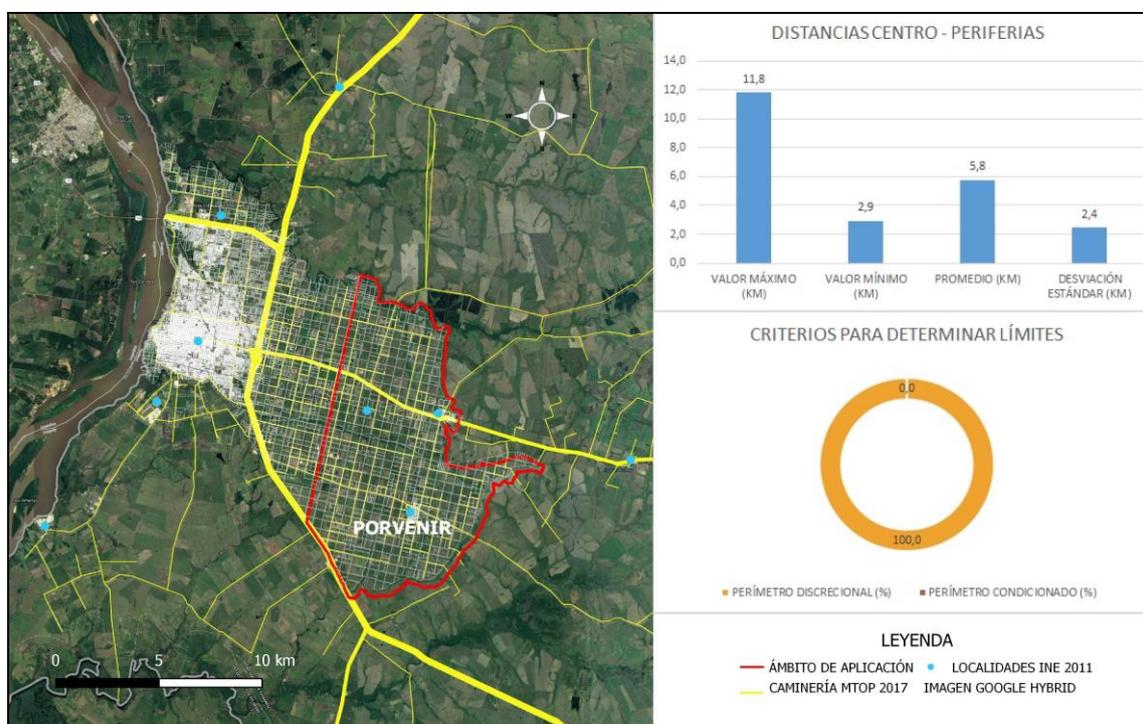
El ámbito de aplicación del Plan Local de Porvenir cuenta con dos tipos de antecedentes. Por un lado, *normativa previa*, constituida por el “**Plan Urbanístico de la Ciudad de Paysandú y su entorno**”, aprobado en Diciembre de 2003 por el Decreto 4489/03. El denominado “Plan Paysandú” incluía dentro de su ámbito, el del Plan Local de Porvenir. A su vez, cuenta también con *normativa LOTDS previa*, ya que fueron aprobadas con anterioridad las “**Directrices Departamentales de Paysandú**” (Decreto n° 6508/2011, de Diciembre de 2011). Como fuera analizado en el Capítulo 5, a pesar de que éstas cuentan con un mapa en el que se identifican cuatro microrregiones, no se hace referencia a la planificación derivada.

Ámbito geográfico local:

En el artículo 3° del Decreto n° 7159/015 (Paysandú, Marzo de 2015), se define el “**ámbito de aplicación territorial**” del Plan Local de Porvenir. Se hace referencia al ámbito que “(...) se extiende dentro de los límites delimitados en Plano n° 3”.

No se logran identificar palabras claves.

Mapa n° 52: Ámbito de aplicación del Plan Local de Porvenir.



Distribución por áreas:

El análisis de la distribución por áreas amerita un comentario previo. Dependiendo de lo que se considere rural, será el resultado del análisis. Así, por ejemplo, si nos remitimos a las categorías de suelo resultantes del plan local, podemos afirmar que el ámbito es 100% urbano, incluyendo tanto la categoría de suelo urbana como suburbana (mayoritaria). Por el contrario, si consideramos el uso del suelo, tal como se observa en el Mapa nº 52, hay predominio del área rural.

En función de lo comentado, podríamos considerar que el ámbito del Plan Local de Porvenir tiene una similitud y una diferencia con respecto al Plan Local del Eje Aparicio Saravia. Ambos están categorizados (casi) en su totalidad como suelo urbano o suburbano. La diferencia radica en que, mientras en Porvenir se admiten usos reconocidos en el artículo 31 de la LOTDS (agrarios en general), en el Eje Aparicio Saravia no. Como veremos en el Capítulo 7, la situación en Porvenir se traduce en una zonificación de usos “singular”.

¿Criterio de delimitación?:

Para el caso de Porvenir resulta difícil identificar los criterios a través de los cuales se trazaron los límites detallados en el artículo 3º, sobre todo, porque no se utiliza ninguna palabra clave de referencia, y a su vez, porque resulta evidente que Porvenir se encuentra dentro del área de influencia de la ciudad de Paysandú. Como veremos en el capítulo siguiente, la explicación se podrá encontrar en su relación con la planificación de la capital departamental previa.

Otra información que se desprende del gráfico que se anexa junto con el Mapa nº 52, es que los **límites discrecionales** equivalen al 100% del ámbito. Se definen los límites expresamente. Incluye límites naturales y artificiales, predominando los primeros. Los límites naturales incluyen los arroyos San Francisco Grande (al norte), Pantanoso Grande (al sur), Sacra en un pequeño tramo; la cuchilla Falsa (utilizada también como límite de la zona de chacras). Los límites artificiales están conformados por la ruta 3 y las calles 21 y 179. Esta última es la que delimita el ámbito del Plan Local de Porvenir en relación con la ciudad de Paysandú y área de influencia. Vale destacar también, que dicha calle, “corta” a la localidad INE de Chacras de Paysandú; es decir, una parte de ésta queda dentro del ámbito del plan local, y otra parte queda fuera.

El ámbito del plan local se ubica en su totalidad dentro del ámbito del **Municipio de Porvenir**, creado en 2010, y que supera en extensión al plan local. No se identifican áreas protegidas del SNAP en el ámbito del plan local.

Información demográfica:

El Plan Local de Porvenir se extiende por una superficie de **9.011 hás** y cuenta con una población urbana, según el último Censo de Población (INE, 2011) de **2.875 habitantes**, lo que significa una densidad de población de **31,9 hab./km²**. Vale destacar que del total que allí residen, el **38,4%** corresponde a localidad que le da nombre al plan. El resto de los habitantes se distribuye en las restantes localidades: Esperanza y parte de Chacras de Paysandú.

Singularidades:

Una de las singularidades territoriales del ámbito del plan local, es que incluye solo una parte de la localidad de Chacras de Paysandú, lo que generó cierta dificultad para calcular la población urbana de ésta que queda dentro del plan local. Se requirió entonces, un análisis desagregado a nivel de segmentos y zonas censales, para determinar que 1.376 habitantes (de un total de 3.965) de Chacras de Paysandú residen dentro del ámbito del Plan Local de Porvenir.

Otras informaciones:

Las *“Directrices Departamentales de Paysandú”*, a pesar de contar con un mapa en el que se identifican cuatro microrregiones, no se hizo referencia a la planificación derivada.

Finalmente, se puede agregar que el nuevo Plan Local de la Ciudad de Paysandú que está siendo elaborado, a diferencia del que se elaboró entre 2010 y 2011, y que no fuera aprobado por la Junta Departamental de Paysandú, no incluye dentro de su ámbito de aplicación, el correspondiente al del Plan Local de Porvenir.

6.3.25 Plan Local de Chapicuy.

Antecedentes:

El ámbito de aplicación del Plan Local de Chapicuy cuenta con *normativa LOTDS previa*, las *“Directrices Departamentales de Paysandú”* (Decreto n° 6508/2011, de Diciembre de 2011).

Ámbito geográfico local:

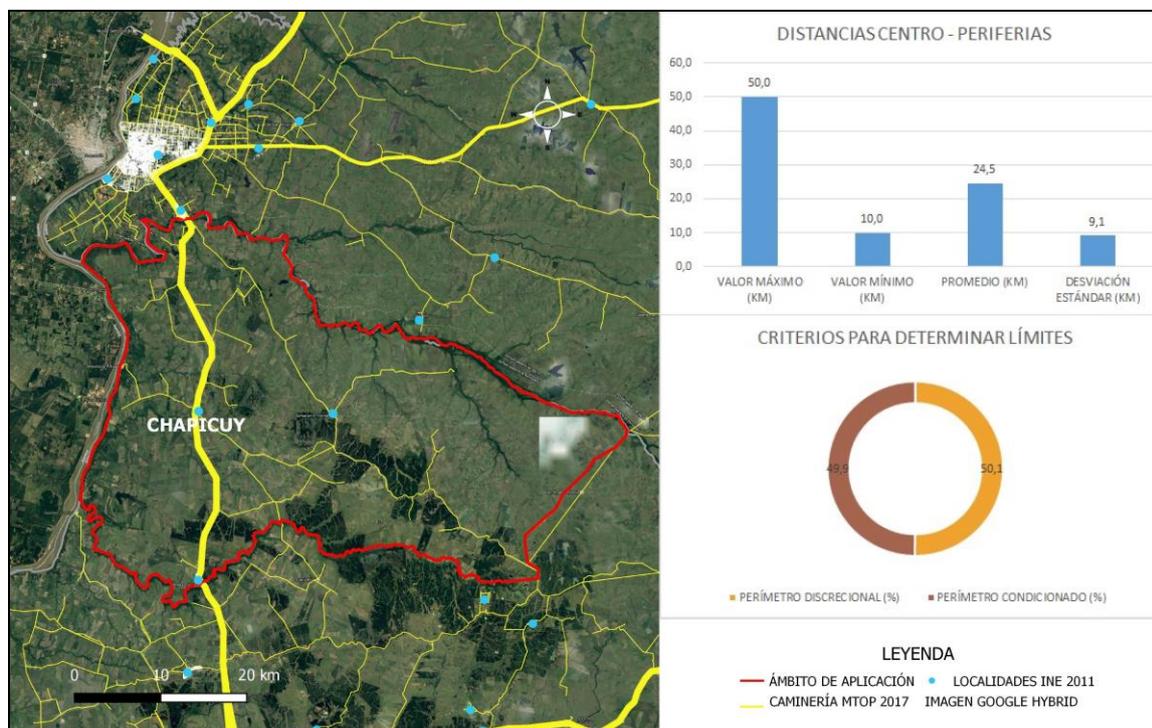
En el artículo 3° del Decreto n° 7222/015 (Paysandú, Julio de 2015), se define el *“ámbito de aplicación territorial”* del Plan Local de Porvenir. Se hace referencia al ámbito que *“(…) se extiende dentro de los límites delimitados en Plano n° 4”*. A su vez, de forma análoga al caso del Plan Local de Quebracho, su artículo 4° establece el *“ámbito subjetivo de aplicación”*.

Si bien, no se logran identificar palabras claves, llama la atención que el artículo 3°, incluya textualmente la modificación del ámbito del Municipio de Chapicuy realizada en 2015. Analizaremos en el capítulo siguiente, las repercusiones territoriales de dicha modificación.

Distribución por áreas:

Al analizar la distribución por áreas del ámbito de aplicación, se observa en el Mapa nº 53 que el mismo contiene área urbana y rural, siendo ampliamente mayoritaria el área rural.

Mapa nº 53: Ámbito de aplicación del Plan Local de Chapicuy.



¿Criterio de delimitación?:

A pesar de que el Plan Local de Chapicuy no explicita ninguna unidad espacial de referencia, la evidencia cartográfica, permite suponer que el criterio aplicado haya sido similar al utilizado para Quebracho (criterio jurídico-administrativo).

Otra información que se desprende del gráfico que se anexa junto con el Mapa nº 53, es la equivalencia entre el **límite condicionado** (49,9%) y el **límite discrecional** (50,1%). Se definen los límites expresamente. Incluye límites naturales y un límite artificial, el camino Bella Vista (al este), predominando por su extensión, los primeros sobre el segundo. Límites naturales: ríos Uruguay (al oeste) y Daymán (al norte), y el arroyo Guaviyú (al sur). Se incluye el límite departamental con Salto a través del río Daymán, y la Frontera internacional con Argentina a través del río Uruguay.

El ámbito del plan local se yuxtapone con el ámbito del **Municipio de Chapicuy**, creado en 2013 por la Junta Departamental de Paysandú, y que, formalmente, eligió a su primer Alcalde en 2015. Territorialmente hablando, toda la extensión del municipio queda dentro del ámbito del plan local, siendo éste, de mayor tamaño que aquél.

No se identifican áreas protegidas del SNAP en el ámbito del plan local.

Información demográfica:

El Plan Local correspondiente a Chapicuy se extiende por una superficie de **164.521 hás** y cuenta con una población urbana, según el último Censo de Población (INE, 2011) de **820 habitantes**, lo que significa una densidad de población de **0,5 hab./km²**. Vale destacar que del total que allí residen, el **89,6%** corresponde a Chapicuy. El resto de los habitantes se distribuye en las restantes localidades (Bella Vista y Termas de Guaviyú).

Singularidades:

Una de las singularidades del ámbito es que, según logramos identificar en el SIT-DINOT, el área correspondiente a Termas de Guaviyú, estaría dentro de dos ámbitos, el del Plan Local de Guaviyú, y también en el Plan Local de Quebracho. Este aspecto, será particularmente analizado en el capítulo siguiente.

Otras informaciones:

Se puede agregar que en las *“Directrices Departamentales de Paysandú”*, a pesar de contar con un mapa en el que se identifican cuatro microrregiones, no se hizo referencia a la planificación derivada.

6.3.26 Plan Local de OT y DS de Bella Unión y su Microrregión.

Antecedentes:

El ámbito del Plan Local de Bella Unión, cuenta con *normativa previa*, el **“Plan Director de la Ciudad de Bella Unión”** de 1988 (revisado en 1991).

Ámbito geográfico local:

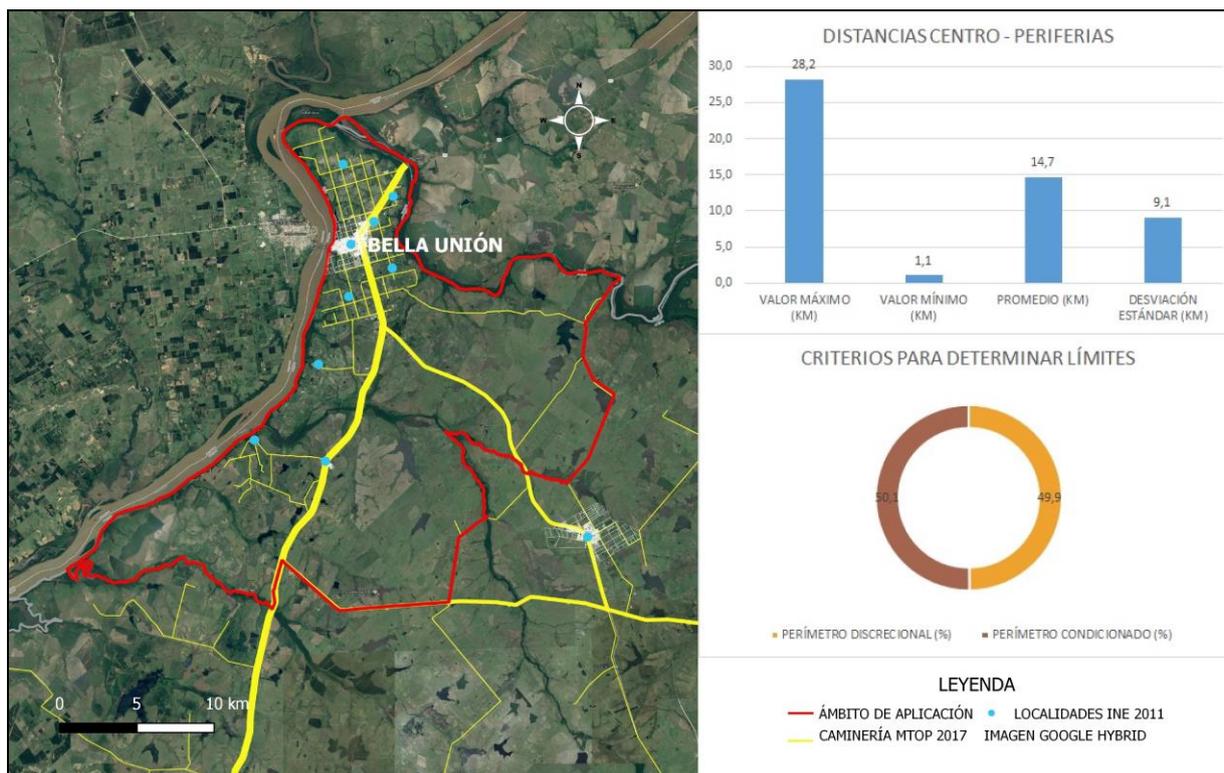
El Plan Local de Bella Unión fue aprobado por el Decreto 3.322/015 (Artigas, Julio de 2015). Su artículo 5º, denominado **“ámbito de aplicación del Plan”**, establece la delimitación de su ámbito.

La única palabra clave que se identifica es la que surge del propio nombre del plan, o sea, **microrregión**.

Distribución por áreas:

Al analizar la distribución por áreas, se observa en el Mapa nº 54 que el mismo contiene área urbana y rural, siendo ampliamente mayoritaria el área rural.

Mapa n° 54: Ámbito de aplicación del Plan Local de Bella Unión.



¿Criterio de delimitación?:

En este caso, se evidenciaría que el criterio definidor sería el de microrregión, ya que el nombre del plan así lo enuncia. Ahora bien, establecer los criterios a través de los cuales se trazaron los límites detallados en el artículo 5º, resulta más difícil de responder en esta escala de análisis.

Sin perjuicio de ello, en la memoria información se especifican los criterios. En tal sentido, luego de enunciar los límites del ámbito de aplicación se plantea: *“los referidos límites corresponden en su mayoría a la delimitación geográfica de la 7ª Sección Judicial y Catastral. Corresponde a la ciudad de Bella Unión y su área de influencia. Si bien los límites geográficos del Plan se definen en base a los límites administrativos, debe tenerse presente que las repercusiones del mismo, así como las necesidades de coordinación e integración se extienden más allá de esos límites. A partir de lo enunciado, y de forma similar al caso del Plan Local de Artigas, se advierte una combinación de criterios o la aplicación de un criterio mixto. Si bien, se establece expresamente un **criterio jurídico-administrativo** (7ª Sección Judicial y Catastral), también se hace referencia al área de influencia de Bella Unión. Esta última, parecería utilizarse como sinónimo de microrregión que es la utilizada en el nombre del plan local. Se podría pensar entonces, en la noción de **área de influencia** como posible designación al ámbito.*

Otra información que se desprende del gráfico que se anexa junto con el Mapa n° 54, es la equivalencia entre el **límite condicionado** (50,1%) y el **límite discrecional** (49,9%).

Se definen los límites expresamente, detallándose el número de padrones. Se identifican límites naturales y artificiales. Las dos fronteras internacionales, una con Argentina (río Uruguay), la otra con Brasil (río Cuareim). Se agregan los arroyos Itacumbú, Zanja Honda, Ñaquiña. Los límites artificiales están conformados por tramos de las rutas 30 y 3, el camino vecinal Paypaso, que con una dirección N-S aproximada, constituye el límite este más extendido.

En el ámbito del plan se reconocen dos unidades de referencia. El **Municipio de Bella Unión** creado en 2010. El área total del ámbito del plan local es menor a la del municipio, aunque en el sector este, noreste, la extensión del límite del plan local sobrepasa el límite del municipio; es decir, este sector del plan local, queda fuera del municipio. El sector noroeste del ámbito de aplicación del plan se yuxtapone con el área protegida denominada “**Área de Manejo de Hábitats y/o Especies Rincón de Franquía**”, que ingresó al SNAP en 2013, previo a la aprobación del plan.

Información demográfica:

El Plan Local correspondiente a Bella Unión se extiende por una superficie de **48.209 há**s y cuenta con una población urbana, según el último Censo de Población (INE, 2011) de **18.278 habitantes**, lo que significa una densidad de población de **37,9 hab./km²**. Vale destacar que del total que allí residen, el **66,7%** corresponde a Bella Unión. El resto de los habitantes se distribuye en las restantes localidades (Las Piedras, Franquía, Cuareim, entre otras).

Singularidades:

La ubicación de Bella Unión es única en el país, ya que se localiza en la denominada “triple frontera”.

A su vez, frente al denominado Rincón de Franquía, se ubica la Isla Brasileira, límite contestado entre Uruguay y Brasil. Nuestro país, argumenta que la isla se localiza en el río Uruguay y no en el Cuareim (límite uruguayo-brasileño), por lo que debiera reconocerse su soberanía sobre ella.

Entre Bella Unión y el Puente Internacional Bella Unión-Barra do Quaraí, se localiza un (relativo) continuo urbano, conformado por las localidades de Bella Unión, Las Piedras y Cuareim, sobre todo, entre las dos primeras, ya que, entre Las Piedras y Cuareim hay una especie de área vacante (suelo categoría suburbana).

Forma parte del ámbito del plan local, el “tristemente” recordado Barrio Las Láminas, que llamó la atención de la opinión pública en 2002 por los graves problemas de desnutrición infantil.

Otras informaciones:

Se puede agregar que el ámbito del plan local amplía significativamente el del plan director anterior. El plan director se circunscribía fundamentalmente al área urbana de Bella Unión, incluyendo la localidad de Las Piedras.

6.4 Corolario del Capítulo 6: síntesis del universo de casos.

A partir del análisis de los ámbitos de aplicación de los veintiséis planes locales se constata una importante diversidad de criterios utilizados en las delimitaciones, sobre todo, si la comparación es entre departamentos. Por el contrario, si el análisis comparado es entre planes locales del mismo departamento (con más de uno aprobado), se identifican más similitudes entre los criterios utilizados, aunque también existen particularidades.

A los efectos de esta síntesis, proponemos dos miradas agregadas. Una a nivel departamental, donde se sintetizan las principales variables analizadas. En la otra mirada, se consideran los términos utilizados (lo que denominamos palabras claves) para designar los ámbitos de aplicación de los planes locales, y se analizan similitudes y diferencias entre los mismos. Finalmente, se analiza la dimensión urbano-territorial de los planes locales, incluyendo los criterios de delimitación identificados, tanto explícitos como implícitos.

6.4.1 Síntesis departamental de los ámbitos de los planes locales.

En el Cuadro nº 4 se presentan datos de los planes locales por departamento.

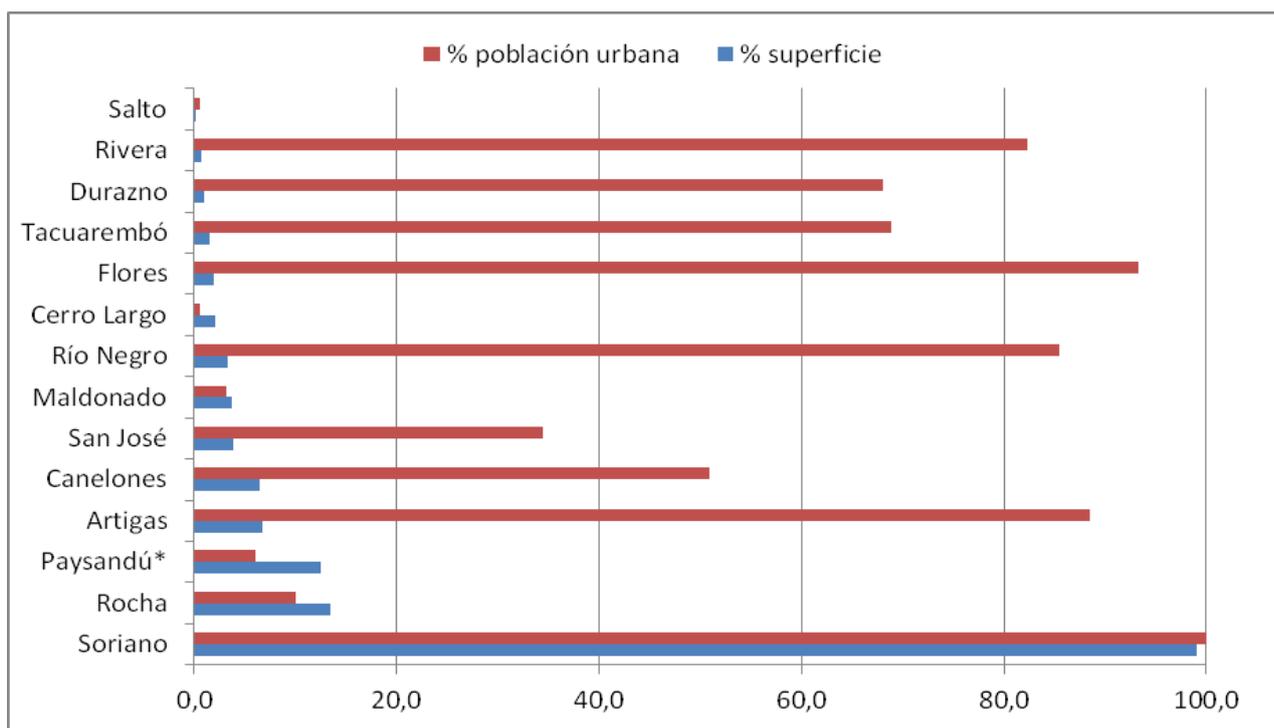
Cuadro nº 4: Síntesis departamental de los ámbitos de planes locales.

Depto.	información planes locales					Directrices Departamentales	
	Superficie PL	Pob. urbana PL	cantidad de planes	% superficie	% población urbana	2008-2015	2015-2020
Artigas	794,6	61.845	2	6,66	88,53	sin directrices	
Canelones	295,4	239.990	2	6,51	50,85	2011	X
Cerro Largo	271,7	439	1	1,99	0,56	x	2016
Durazno	109,6	35.466	1	0,94	68,02	2011	X
Flores	97,5	21.429	1	1,90	93,24	x	2016
Maldonado	179,5	5.017	2	3,75	3,15	2010	X
Paysandú*	1.735,3	6.548	3	12,46	6,02	2011	X
Río Negro	308,1	42.372	3	3,32	85,51	2014	X
Rivera	61,4	78.900	1	0,65	82,28	sin directrices	
Rocha	1.422,2	6.436	2	13,48	10,07	2014	x
Salto	13,3	710	2	0,09	0,61	2011	x
San José	192,5	31.662	2	3,86	34,48	2013	x
Soriano	8.926,5	75.983	3	99,10	100,00	sin directrices	
Tacuarembó	231,9	55.319	1	1,50	68,81	no	2016

Si nos circunscribimos a los catorce departamentos que cuentan con al menos un plan local aprobado en el período de referencia, se pueden establecer algunas conclusiones.

Si analizamos la superficie departamental que cuenta con normativa de planes locales, salta a la vista un caso en particular. El departamento de Soriano, con sus tres planes locales cubre el 100% de la superficie departamental, y como consecuencia, también el 100% de su población total. Un segundo grupo de departamentos, son Paysandú y Rocha, que tienen cubierto bajo normativa de planes locales, más del 10% de su superficie departamental. Los restantes once, tienen menos del 10% de su superficie departamental bajo normativa de planes locales, aunque la situación de la población urbana es variable según cada departamento. Dicho con otras palabras, si consideramos el porcentaje de población urbana departamental bajo normativa de planes locales, surgen otras evidencias. Dejando de lado, el caso comentado de Soriano, se advierte, en otros departamentos, incluso si no tuviéramos otra información más que la del Cuadro nº 4, y tal como se observa en el Gráfico nº 10, una relativa distribución concentrada (o desigual) de la población urbana.

Gráfico nº 10: % de pobl. urbana y superficie departamental con Plan Local⁴⁸.



⁴⁸ Las barras de color azul representan el porcentaje de la superficie departamental que cuenta con Plan Local aprobado en el período 2010-2015. En el caso de las barras de color rojo, representan el porcentaje de población urbana (en comparación con la población urbana total) que residen en áreas que cuentan con Plan Local aprobado en el período 2010-2015. El 99,9 % de la superficie de Soriano, y no el 100%, se debe a alguna diferencia en el shape. Asimismo, se sugiere ver la misma información pero representada de forma diferente en el Gráfico nº 15 agregado en el Anexo gráficos al final. Este gráfico fue elaborado especialmente para la defensa de la tesis.

De forma complementaria a lo comentado en el párrafo anterior se advierte, de la información representada en el Gráfico nº 10, una particularidad de seis departamentos: Durazno (68,02%), Tacuarembó (68,81%) Rivera (82,28%), Río Negro (85,51%), Artigas (88,53%) y Flores (93,24%), que tienen menos del 7% de su superficie departamental bajo normativa de planes locales, pero concentran, dependiendo del caso, más del 68% de la población urbana total. Evidentemente, estos seis casos se explican, ya que todos tienen su ciudad capital con plan local aprobado, sumado a una distribución concentrada de su población urbana departamental. Una situación similar, pero diferente, es la del departamento de Canelones, que en apenas el 6,51% de su superficie departamental, tiene a la mitad (50,85%) de su población urbana bajo normativa de planes locales. Aquí su explicación no se relaciona con su ciudad capital, que no sólo no cuenta con plan local aprobado, sino también, porque es uno de los departamentos menos macrocefálicos del país. Su explicación entonces, se relaciona con que sus dos planes locales incluyen los dos principales agrupamientos de población urbana departamental. Nos referimos a Ciudad de la Costa y a la conurbación La Paz, Las Piedras y Progreso fundamentalmente. Otra explicación, tiene que ver con el carácter metropolitano de los ámbitos de ambos planes locales. De forma semejante a esta último comentario, aparece el caso de San José, que en apenas el 3,86% de su superficie departamental, concentra el 34,48% de su población urbana bajo normativa de planes locales. También en este caso, remite a que uno de sus planes locales (el de Ciudad del Plata) integra el AMM.

Por otro lado, podemos identificar departamentos con escasa cobertura de sus planes locales. Llama la atención, sobre todo, el caso de Salto, que cuenta con dos planes locales aprobados en el período, pero apenas cubre el 0,09 de su superficie departamental, y el 0,61% de su población urbana bajo dicha normativa. De forma similar, es el caso de Cerro Largo, que su único plan aprobado cubre el 1,99% de la superficie departamental, y tiene el 0,56% de su población urbana bajo normativa derivada de plan local. En el resto de los casos, se dan situaciones intermedias a las comentadas.

6.4.2 Síntesis de los ámbitos de los planes locales según tipología.

En este caso, al tomar como referencia la forma en que fueron nombrados los ámbitos de aplicación de los planes locales, surgen tres categorías que nos permiten hacer un análisis comparativo para cada una de ellas. Estas categorías surgen de la identificación (o no) de lo que denominamos *palabras claves* utilizadas para nombrar el plan local y/o el ámbito de aplicación de forma expresa, o más subyacentemente, por ejemplo, en los artículos en los que se define el ámbito de aplicación del plan propiamente dicho. Estas categorías son: **microrregión**, **área de influencia**, y, la tercera, sería un “otros”; es decir, una distinta a las dos anteriores pero sin una referencia clara identificable.

6.4.2.1 Los casos de microrregiones.

De los veintiséis planes locales que conforman nuestro universo de casos, **once** de ellos son denominados como **microrregión**. En todos los casos, la referencia a la microrregión aparece de forma expresa en el nombre del plan local, de dos formas diferentes, como “*Plan Local de la microrregión X*”, o como “*Plan Local de X y su microrregión*”.

Cuadro n° 5: Síntesis de los ámbitos denominados **microrregión**.

Plan Local - Microrregión	superficie ⁴⁹	población	densidad ⁵⁰
Mercedes	340.179	42.885	12,6
Ruta 2 (Cardona – La Línea)	304.807	11.780	3,5
Dolores	211.666	21.318	10,1
Quebracho	75.626	2.888	3,8
Bella Unión	48.209	18.278	37,9
Artigas	31.246	43.567	139,4
Tacuarembó	23.188	55.319	238,6
CostaPlan	11.432	127.324	11,1
Durazno	10.955	35.466	323,7
Trinidad	8.749	21.929	219,8
Rivera	6.135	78.900	1.286,1

Al analizar la información presentada en el Cuadro n° 5, surgen situaciones bien disímiles. Por un lado, encontramos el departamento de Soriano, en el que sus tres planes locales tienen una superficie que supera las 200.000 hás cada uno, pero que, como contrapartida tienen una baja densidad de población urbana. Por otro lado, y en el extremo opuesto, aparece el plan local de Rivera, siendo el de menor superficie (de los planes locales denominados microrregión), con 6.135 hás pero con la mayor densidad de población urbana (1.286,1 hab./km²), lo cual, es relativamente lógico en función de lo comentado anteriormente. Los restantes siete casos se colocan en situaciones intermedias, en términos de superficie, cantidad de población urbana o densidad de población urbana resultante, dependiendo del caso.

Como veremos en el último apartado de este capítulo, la diversidad subyacente entre las tres variables consideradas para analizar los ámbitos de aplicación remite, en muchos casos, a diferencias entre los criterios empleados, así como también, a distintos conceptos de microrregión.

⁴⁹ En función de que en ordenamiento territorial es de uso más extendido la superficie en hectáreas, se decidió utilizar dicha magnitud para dar cuenta sobre la superficie total de cada ámbito de aplicación de los planes locales.

⁵⁰ Refiere al cociente entre población urbana total y superficie total (en km²), expresada en hab./km².

6.4.2.2 Los casos de áreas de influencias.

De los veintiséis planes locales que conforman nuestro universo de casos, **cuatro** son denominados área/zona de influencia⁵¹. De los cuatro casos, tres corresponden al departamento de Río Negro, y el restante, es el caso de Ciudad del Plata en San José. Se puede agregar, tal como se observa en el Cuadro nº 6, que los tres planes locales de Río Negro utilizan el término zona de influencia y no área de influencia. Otro dato que puede agregarse, es que los cuatro planes locales se nombran de la misma manea, indicando la localidad de referencia primero acompañada de su área (o zona) de influencia. En tal sentido, los tres planes locales de Río Negro se nombran de la siguiente manera: “*Plan Local de X y su zona de influencia*”; mientras que el restante, se nombre: “*Plan Local de Ciudad del Plata y su área de influencia*”.

Cuadro nº 6: Síntesis de los ámbitos denominados **área de influencia**.

Plan Local - Área de influencia	superficie	población	densidad
Fray Bentos (zona de influencia)	26.752	25.368	94,8
Ciudad del Plata (área de influencia)	12.592	32.139	248,1
Young (zona de influencia)	3.725	16.756	37,2
Los Arrayanes (zona de influencia)	332	248	74,7

Se destaca, particularmente, lo reducido del ámbito de Los Arrayanes con apenas 332 hás de extensión. Como ya mencionáramos, es el ámbito más pequeño de los veintiséis planes locales. En los restantes tres casos, la superficie es creciente desde las 3.725 hás de Young a las 26.752 de Fray Bentos. El caso del departamento de Río Negro, es bien interesante en términos de nuestra investigación, ya que, a pesar de utilizar el mismo término para referir a sus tres planes locales, la configuración territorial de éstos, sugieren criterios de delimitación distintos.

Finalmente, interesa resaltar nuevamente, el cambio de criterio empleado para el Plan Local Fray Bentos, en comparación con su antecedente técnico (remitido a la Junta Departamental pero no aprobado). El cambio de criterio está acompañado también con una modificación del alcance del ámbito territorial, así como, del término utilizado. En el proyecto de decreto del plan de desarrollo se utiliza el término microrregión, mientras que en el plan local, como fuera mencionado, se utiliza el término zona de influencia. Resulta lógico, que el primero sea de mayor extensión que el último.

⁵¹ Si bien en los tres planes locales aprobados en el departamento de Río Negro se utiliza el término “*zona de influencia*”, mientras que en el Plan Local de Ciudad del Plata, se utiliza el término “*área de influencia*”, se optó por el uso (genérico) de éste último, en el entendido de que suele ser el que tiene un uso más entendido. Para tal decisión, nos basamos también en el “*Diccionario de Urbanismo, Geografía Urbana y Ordenación del Territorio*”, que define área de influencia y no zona de influencia.

6.4.2.3 Los otros casos.

Los restantes once ámbitos constituirían, en términos de nuestra investigación, “**casos raros**”, aunque no todos por las mismas consideraciones que puedan efectuarse.

En el caso del **Plan Local de Kiyú** se justifica el calificativo por la propia designación que se le da al ámbito de aplicación, única en el universo de casos. Se propone a “*Kiyú y sus vecindades*”. Más que plural, tal vez hubiera sido más apropiado el singular, ya que, en términos de la cobertura físico-espacial de su ámbito de aplicación, la única vecindad que se logra reconocer es la de Ordeig, que incluso, para el INE conforma una localidad conjunta denominada Kiyú-Ordeig.

En el caso del **Plan Local Laguna Merín**, la “rareza” se manifiesta en la dualidad de la referencia espacial que se utiliza para designar al ámbito de aplicación. En el artículo 3º se refiere como área de influencia; mientras que el artículo 26º se titula “Informe Ambiental de la Microrregión de Laguna Merín”. Incluso, en el artículo 4º, cuando se define el ámbito de aplicación propiamente dicho, se alude a “perímetro comprendido”. Es posible que haya ocurrido una confusión a la hora de nombrar el informe ambiental estratégico, ya que en el artículo 3º, que remite al ámbito de aplicación propiamente dicho, se hace referencia al área de influencia del balneario Lago Merín⁵².

El **Eje Aparicio Saravia** es nombrado como **polígono de actuación** en su artículo 7º. Más allá de esta cuestión, es llamativa la propia conformación del ámbito. Incluso, las propias definiciones que se establecen. Como comentáramos, es un plan local que no recategoriza el suelo, sino que modifica, fundamentalmente, normativa edilicia. Consideramos que junto a las **Directrices Estratégicas Las Piedras, La Paz y Progreso**, son los instrumentos “menos plan local de todos”. En tal sentido, a partir de las disposiciones que se establecen, interpretamos al primero (el de Maldonado) como un “mix” entre Plan Local y Plan Parcial; mientras que al segundo (el de Canelones) también como un “mix”, pero en este caso, entre Directrices Departamentales y Plan Local, o como el plan local más plan parcial, ya que es el único con 100% en área urbana.

Salto tiene la peculiaridad de que, a pesar de contar con una microrregionalización departamental efectuada en Directrices Departamentales, los dos planes locales se circunscriben al centro poblado, rural en el caso de **Garibaldi**, y turístico en el caso de **Termas de Daymán**. No sólo se circunscriben a ellos, también son nombrados así en los propios planes. De alguna, dicha estrategia de delimitación, nos sugiere el criterio utilizado para tales efectos. Nos referimos al criterio físico.

Los restantes cinco casos (“raros”) tienen en común que no logramos identificar ninguna palabra clave que refiera a su ámbito de aplicación. Nos referimos a los planes locales: **Lagunas Costeras** y **Los Cabos en Rocha**, “entre lagunas” en Maldonado, **Porvenir** y **Chapicuy** en Paysandú.

⁵² En función de lo analizado, se tomará área de influencia como palabra clave del Plan Local de Laguna Merín.

Cuadro nº 7: Síntesis de los ámbitos denominados “casos raros”.

Plan Local - ¿palabras claves?	superficie	población	densidad
Chapicuy (ninguna)	164.521	820	0,5
Los Cabos (ninguna)	108.357	6.436	5,9
Lagunas Costeras (ninguna)	33.858	0	0
Laguna Merín (área de influencia y microrregión)	27.172	439	1,6
Las Piedras, La Paz y Progreso (ninguna)	18.104	112.666	622,3
entre Lagunas José Ignacio y Garzón (ninguna)	17.117	330	1,9
Porvenir (ninguna)	9.011	2.875	31,9
Kiyú (vecindades)	6.660	423	6,4
Termas de Daymán (ninguna)	896	356	39,7
Eje Aparicio Saravia (polígono de actuación)	837	4.687	560,0
Garibaldi (ninguna)	436	354	81,2

Si bien, en función de lo comentado, la singularidad de cada plan dificulta la posibilidad de un análisis comparado entre ellos, amerita presentar como es el comportamiento de las mismas variables analizadas para los casos anteriores. De alguna manera, se podrían identificar tres grupos en función de la superficie total de los planes locales, aquellos con un ámbito de aplicación **menor a 1.000 há**s, otros con tamaño **mayor a 100.000 há**s, y, finalmente, los restantes entremedio; es decir, **entre 1.000 y 100.000 há**s.

6.4.3 Análisis urbano-territorial de los planes locales.

A partir de la información relevada, sistematizada y analizada en el Capítulo 6, se pueden plantear otros comentarios en función de las variables consideradas. El tamaño de los ámbitos de aplicación de los planes locales nos permite indagar sobre varios aspectos, en procura de identificar (o no) patrones comunes. Un primer análisis posible es comparar los tamaños de los ámbitos de aplicación en función de si los planes locales fueron posteriores o anteriores a la aprobación de directrices departamentales⁵³. Con ello su busca indagar si la existencia (o no) de directrices aprobadas previamente repercute en la extensión de los ámbitos de aplicación de los planes locales. Subyacentemente, se está explorando también, el “peso relativo” de la categorización de suelo en los instrumentos de ordenamiento territorial. La hipótesis sería que en aquellos departamentos que cuentan con categorización de suelo elaboradas (inicialmente) por directrices departamentales, los ámbitos de aplicación de los planes locales tendrían menor extensión que en el resto de los casos.

⁵³ Vale aclarar que no todos los planes locales que no cuentan con directrices departamentales aprobadas previamente, las tendrán posteriormente, como los casos de Rivera, Artigas y Soriano. Sin perjuicio de ello, a los efectos del análisis concreto que proponemos al respecto, formarían parte del mismo grupo de departamentos sin directrices departamentales aprobadas previamente.

Cuadro nº 8: Síntesis de los ámbitos de aplicación con directrices previas.

Planes Locales antes de DD	información departamental		
	sup.	pobl. urb.	densidad
Mercedes	340.179	42.885	12,6
Ruta 2 (Cardona – La Línea)	304.807	11.780	3,5
Dolores	211.666	21.318	10,1
Bella Unión	48.209	18.278	37,9
Lagunas Costeras	33.858	0	0
Artigas	31.246	43.567	139,4
Laguna Merín	27.172	439	1,6
Fray Bentos	26.752	25.368	94,8
Tacuarembó	23.188	55.319	238,6
"CostaPlan"	11.432	127.324	11,1
Trinidad	8.749	21.929	219,8
Kiyú	6.660	423	6,4
Rivera	6.135	78.900	1.286,1
Young	3.725	16.756	37,2
Los Arrayanes	332	248	74,7
Total	1.084.110	464.534	42,8
Planes Locales después de DD	información departamental		
	sup.	pobl. urb.	densidad
Chapicuy	164.521	820	0,5
Los Cabos	108.357	6.436	5,9
Quebracho	75.626	2.853	3,8
Las Piedras, La Paz y Progreso	18.104	112.666	622,3
"Entre Lagunas"	17.117	330	1,9
Ciudad del Plata	12.592	32.139	248,1
Durazno	10.955	35.466	323,7
Porvenir	9.011	2.875	31,9
Termas de Daymán	896	356	39,7
Eje Aparicio Saravia	837	4.687	560,0
Garibaldi	436	354	81,2
Total	418.452	198.982	47,5

La información presentada en el Cuadro nº 8 permite establecer algunos comentarios. Al comparar las densidades de población urbana promedio de ambos grupos, no se observan diferencias de relevancia. Sin perjuicio de ello, también es cierto que en el grupo “*Planes Locales antes de DD*” se encuentran los tres con mayor extensión. Por otro lado, los planes locales de Chapicuy, Los Cabos y Quebracho (4º, 5º y 6º de mayor tamaño respectivamente), son posteriores a la aprobación de las directrices departamentales.

En principio, de esta rápida lectura de la información, no es posible establecer una relación directa entre el tamaño de los ámbitos de aplicación de los planes locales y la presencia de directrices departamentales aprobadas previamente (o no). Lo anterior, es sin perjuicio de que aplicando otros criterios estadísticos, sí pudieran establecerse algún tipo de relación entre ambos instrumentos.

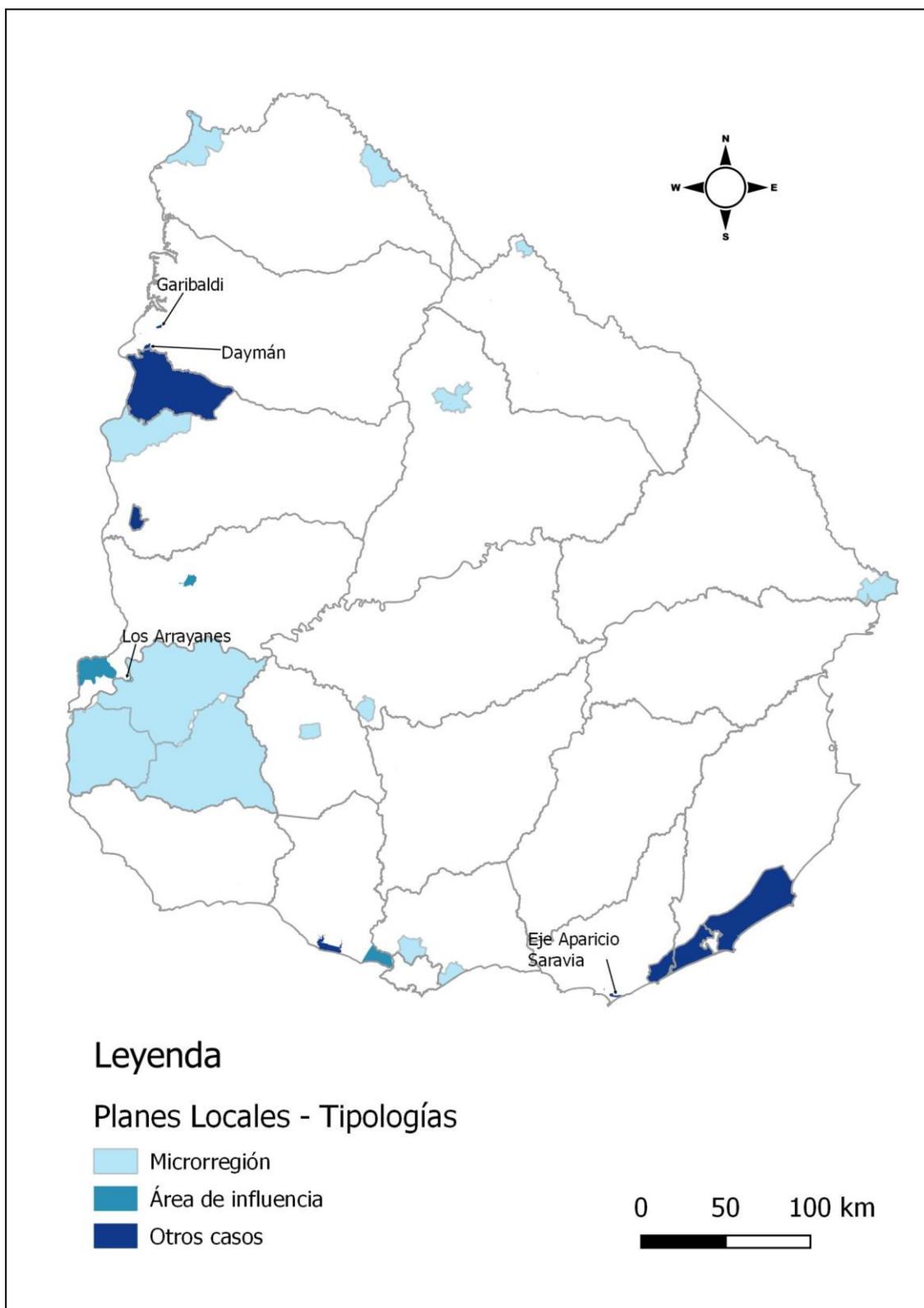
6.4.3.1 Distribución espacial y tamaño de los planes locales según tipología.

Como analizáramos, los planes locales tienden a concentrarse sobre las áreas litorales del Océano Atlántico, Río de la Plata y Río Uruguay principalmente (casos de *Kiyú*, “*entre lagunas*”, *Lagunas Costeras* y *Sector II Los Cabos*) o próximas a éstas, coincidentes con la localización de algunas capitales (casos de *Fray Bentos* y *Mercedes*) o próximas a otras capitales (casos de *Garibaldi*, *Termas de Daymán*, *Porvenir*, *Los Arrayanes* y *Eje Aparicio Saravia*), o en ciudades de importancia demográfica relativa (*Bella Unión* y *Dolores*). A su vez, los dos casos de Canelones y Ciudad del Plata, forman parte del AMM.

Se puede agregar, que salvo los planes locales de *Rivera*, *Young* y *Trinidad* fundamentalmente, aunque, en menor medida también, *Garibaldi*, *Eje Aparicio Saravia*, *Porvenir*, *Quebracho* y *Ruta 2*, el resto, se emplazan en ámbitos donde el ambiente fluvial es de relevancia. A los planes locales ubicados en áreas litorales mencionados en el párrafo anterior, habría que agregarles, los planes locales de *Artigas* (Río Cuareim), *Laguna Merín* (Laguna Merín), *Durazno* (Río Yí), *Tacuarembó* (Río Tacuarembó), *Los Arrayanes* (Río Negro), *Dolores* (Río San Salvador).

Otra consideración posible, en parte derivada de lo comentado anteriormente, es analizada por Guigou (2017). Para él, “*desde la dimensión espacial del análisis existe una diferenciación producto del ámbito territorial en el que se plantea el ordenamiento. En esta línea es posible distinguir primariamente entre planes locales con eje en localidades y planes locales sectoriales, sin una localidad centro referencia. El caso de los planes locales sectoriales es aplicable a los planes del este, donde el foco es la zona costera y no un núcleo urbano en particular; es el caso de los planes locales en Rocha, el de “entre lagunas” en Maldonado, y siendo flexibles en la categorización, el del balneario Kiyú en San José*” (2017:38). Si bien compartimos el análisis efectuado, no así el término “planes sectoriales” (costeros). Entendemos el razonamiento, pero consideramos que no es apropiado su uso, ya que, en el propio lenguaje de la LOTDS, el plan sectorial (como podría ser un plan de movilidad urbana, saneamiento, etc.) remite a otra cuestión. A su vez, porque en esos planes, lo que se procura, es el ordenamiento del territorio urbano-costero; es decir, se interviene sobre la presión de la urbanización turístico-residencial en la costa.

Mapa n° 55: Distribución espacial de los planes locales según tipología.



6.4.3.2 Análisis de los tipos de límites utilizados.

Como complemento de la mirada sobre la distribución espacial de los planes locales en el país, se puede analizar, a través de los tipos de límites utilizados, la situación (relativa) del emplazamiento. A partir de dicho análisis, se determinó si los límites eran obligatorios o discrecionales. Mientras que los primeros están, de alguna manera, predeterminados por la propia localización del territorio a ordenar, los segundos derivan de la elección de los técnicos y decisores en la elaboración y aprobación de los planes locales; es decir, de la discrecionalidad. Lo que denominamos límites obligatorios están conformados por límites departamentales, frontera internacional y faja de defensa de costas.

Cuadro nº 9: Porcentaje de límites discrecionales y límites condicionados.

Planes Locales	% de límites	
	discrecional	condicionado
Tacuarembó	100,00	0,00
Garibaldi	100,00	0,00
Porvenir	100,00	0,00
Young	100,00	0,00
Trinidad	100,00	0,00
Durazno	90,94	9,06
Eje Aparicio Saravia	88,89	10,97
Kiyú	82,94	17,11
Quebracho	77,87	22,13
Termas de Daymán	75,23	24,77
Rivera	70,65	29,44
Los Arrayanes	69,49	30,21
Las Piedras La Paz Progreso	65,71	34,32
Fray Bentos	61,70	38,30
"entre lagunas"	51,75	48,20
Artigas	51,21	48,75
Chapicuy	50,09	49,93
Bella Unión	49,93	50,07
CostaPlan	48,92	51,04
Mercedes	43,50	56,50
Dolores	39,18	60,82
Laguna Merín	39,00	61,00
Los Cabos	38,17	61,84
Ruta 2	32,33	67,67
Ciudad del Plata	23,49	76,55
Lagunas Costeras	22,24	77,78

A partir del Cuadro nº 9, se observan situaciones bien marcadas. Por un lado, cinco planes locales que definen el 100% de los límites de su ámbito de aplicación. En el otro extremo, se identifican planes locales, fundamentalmente costeros (sumados al de Ruta 2) que, aproximadamente, 2/3 de su ámbito de aplicación presenta límites condicionados. En el caso de estos últimos, la faja de defensa de costas sumado al límite departamental conforma dichos límites “preestablecidos”.

Entre medio de esos dos extremos, encontramos planes locales con una distribución porcentual equivalente entre límites discrecionales y límites condicionados, como los casos de los planes locales: “*entre lagunas*”, *Artigas*, *Chapicuy*, *Bella Unión* y el *CostaPlan*, principalmente.

6.4.3.3 Identificación y análisis de los criterios empleados en la delimitación.

Independientemente de la “componente tipológica” de los planes locales; es decir, las referencias espaciales/territoriales usadas para designar los ámbitos de aplicación, se identifican y analizan los criterios empleados para su delimitación territorial. Para ello, se aplica la propuesta teórico-metodológica elaborada por Vapñarsky (1984), y comentada en el Capítulo 1. En virtud de que la misma se orientaba a la delimitación de localidades urbanas, y que, en nuestro caso, estamos indagando, explícitamente, ámbitos de aplicación de planes locales (áreas), proponemos unos “ajustes” a la medida del ordenamiento territorial. El *criterio físico* (continuidad edilicia urbana) lo pensaremos como un **criterio físico-espacial**, o sea, le agregamos como variable de análisis, el tamaño de los padrones (urbano y rurales) que, como veremos, en algunos casos, es el criterio empleado para delimitar el ámbito de aplicación. Por otra parte, el criterio jurídico-administrativo (unidades jurídicas completas), lo aplicamos “flexiblemente”, en el sentido que será considerado como **criterio jurídico** (el apócope es a los efectos del diseño del Cuadro nº 10), la consideración de una microrregión como ámbito de aplicación, independientemente de que esté traducida en norma (caso algunas directrices departamentales), o por el contrario, sea sólo una propuesta técnica, pero que constituya un insumo de relevancia para delimitar un plan local. Evidentemente, la consideración de un municipio como ámbito de aplicación de un plan local responde a la aplicación, stricto sensu, del criterio jurídico-administrativo propuesto por Vapñarsky (1984).

En términos interpretativos, se procuró la identificación de evidencias (explícitas o implícitas) sobre la utilización de un criterio físico y/o jurídico, y en caso contrario, se considera un criterio funcional “por descartes”. Sin perjuicio de ello, cualquiera de los tres criterios, o incluso, la aplicación de un criterio mixto, pueden estar expresamente determinados. La estrategia comentada es para los casos en los que no fue posible determinar, con certeza, un determinado criterio. Asimismo, en todos los criterios, los resultados supondrán relaciones funcionales, tanto a la interna del ámbito, como fuera.

Cuadro n° 10: Identificación de los criterios empleados en la delimitación.

Planes Locales	Tipología	Criterio	Observaciones
Garibaldi	C. poblado rural	físico	ajuste de microrregión de Salto de Directrices
Termas de Daymán	C. poblado turístico	físico	ajuste de la Microrregión de Salto de Directrices
Rivera	Microrregión	físico	
Durazno	Microrregión	físico	
Kiyú	Vecindades	físico	en el plan se habla de área de influencia (rural)
Los Arrayanes	Zona de influencia	físico	ajuste del ámbito del Plan Fray Bentos (2009)
Young	Zona de influencia	físico	
Laguna Merín	Área de influencia	físico*	por fuera del entorno inmediato de Río Branco
Eje Aparicio Saravia	Polígono de actuación	físico*	derivado de la Aglom. Central en elaboración
Mercedes	Microrregión	funcional	ajuste de microrregión del Proyecto Área Suroeste
Tacuarembó	Microrregión	funcional	
Dolores	Microrregión	funcional	ajuste de microrregión del Proyecto Área Suroeste
Ruta 2	Microrregión	funcional	ajuste de microrregión del Proyecto Área Suroeste
Artigas	Microrregión	funcional	radio de 18 km. desde la ciudad de Artigas
"Entre Lagunas"	ninguna	funcional	ajuste de Microrregión de Garzón-José Ignacio
Fray Bentos	Zona de influencia	funcional	ajuste del ámbito del Plan Fray Bentos (2009)
Ciudad del Plata	Área de influencia	jurídico	ajuste menor del Municipio de Ciudad del Plata
Quebracho	Microrregión	jurídico	ajuste del municipio
Bella Unión	Microrregión	jurídico	7ª Sección Judicial y Catastral de Artigas
Las Piedras, La Paz y P.	Microrregión (implícita)	jurídico	ajuste de la Microrregión 7 a los municipios
Los Cabos	ninguna	jurídico	ampliación del ámbito normativa previa
Chapicuy	ninguna	jurídico	
Trinidad	Microrregión	jurídico*	derivado de la fundación de Trinidad
"CostaPlan"	Microrregión	mixto	mismo ámbito que normativa previa
Lagunas Costeras	ninguna	mixto	ampliación del ámbito normativa previa
Porvenir	ninguna	mixto	zona suburbana F de Plan Paysandú (2003)

6.4.3.3.1 El criterio físico-espacial en la delimitación de planes locales.

Tal como se observa en el Cuadro n° 10, identificamos nueve planes locales en los que se aplicó un **criterio físico-espacial** (o de proximidad, como en la mayoría de los casos). En términos de lo que denominamos tipología, se identifican cinco palabras claves (con algún ajuste). Nos referimos a: **centro poblado** (tanto rural como turístico) en el caso de los planes locales de Salto; **área de influencia** en el caso de los planes locales de Cerro Largo y Río Negro (teniendo en cuenta la aclaración realizada en la nota al pie n° 7); **microrregión** en el caso de los planes locales de Rivera y Durazno; **vecindad** en el caso del *Plan Local de Kiyú* en San José; y **polígono de actuación** en el caso del *Plan Local Eje Aparicio Saravia* en Maldonado. Como en toda interpretación, hay siempre matices. En los casos de *Garibaldi*, *Termas de Daymán*, *Rivera*, *Durazno*, *Los Arrayanes*, *Young*, y *Eje Aparicio Saravia*, resulta evidente el repliegue del ámbito sobre el área urbana "principal".

Se puede agregar, que en el caso del *Eje Aparicio Saravia*, el ámbito se circunscribe exclusivamente al área urbana en la que se establecen las disposiciones. Dicho con otras palabras, en dicho plan local, no se identifican otras “**áreas circundantes**”⁵⁴, como sí las hay en los restantes planes locales, aunque con extensión variable de éstas según cada caso. Por tal motivo, el asterisco.

A diferencia de los siete casos comentados anteriormente, en Laguna Merín y Kiyú, el criterio físico-espacial está “implícito”. La particularidad de *Laguna Merín*, única entre los veintiséis planes locales, es que su delimitación se planteó, sobre todo, en relación con un área que queda fuera del propio ámbito de aplicación. En la delimitación se tuvo en cuenta el ámbito que no formaba parte del área de influencia inmediata de la ciudad de Río Branco. Como fuera comentado, para el límite de ésta, y por tanto, equivalente al único límite discrecional del *Plan Local de Laguna Merín*, se tuvo en cuenta el tamaño de los padrones rurales que conformarían (aproximadamente) lo que se conocía antiguamente como zona de huertos (de Río Branco). Por tal motivo, también le agregamos un asterisco, como para resaltar dicha peculiaridad. Para el caso de *Kiyú*, que es seguramente, de los nueve planes locales el que tenga la mayor extensión de lo que denominamos área circundante, se entendió que el ámbito del plan local se definió a partir de la conurbación Kiyú-Ordeig, y teniendo en cuenta, las fajas de amortiguación de los dos cursos fluviales, más una línea conformada por el límite de padrones rurales. Es decir, sin perjuicio de la denominación “vecindades”, no se identifica un área de influencia propiamente dicha, que ameritase ser considerado como parte de la aplicación de un criterio funcional. Incluso, si se analiza el tamaño del parcelario rural dentro del ámbito del plan local, se observa que éstos son menores en comparación a los que quedan del otro lado del límite (condicional). Finalmente, desde el punto de vista territorial, no se identifica ningún sitio (localidad, paraje, etc.) de relevancia entre la conurbación y el límite del ámbito de aplicación.

6.4.3.3.2 El criterio jurídico en la delimitación de planes locales.

Tal como se observa en el Cuadro nº 10, identificamos diez planes locales en los que, interpretamos, se aplicó un **criterio jurídico** para la delimitación de sus ámbitos de aplicación. Dicho con otras palabras, en estos casos, los decisores habrán considerado alguna “**unidad espacial**”⁵⁵ de referencia previa, sin perjuicio, de ajustes posibles que hayan podido hacerse en el marco de la delimitación del propio plan local o de las unidades espaciales de referencia.

⁵⁴ Llamaremos “**áreas circundantes**”, de forma genérica, y sólo a los efectos operativos de nuestro análisis, a aquellos sectores del ámbito de aplicación que quedan por fuera del área urbana (suelo urbano y/o suburbano) principal a partir de la cual, se concibe el plan local. En tal sentido, las áreas circundantes, dependiendo de cada caso, podrán estar conformadas por suelo rural y/o por otras localidades (INE). En el apartado 6.4.3.4 se explica mejor el criterio.

⁵⁵ Con dicho término nos referimos a municipios, microrregiones, ámbitos de aplicación de antecedentes, entre las opciones más recurrentes encontradas.

En cuatro (o cinco) de los diez planes locales, se tomó como referencia el municipio correspondiente, como en los casos de *Quebracho*, *Chapicuy*, *Bella Unión* y *Ciudad del Plata*. Vale destacar también, que en el caso de las *Directrices Estratégicas Las Piedras La Paz Progreso*, si bien se tuvo en cuenta la modificación del ámbito de la Microrregión 7, ésta se fundamentó a partir de la creación de los tres municipios que la conformaban cuando se aprobó el plan local. Por tal motivo, es que le pusimos un asterisco en el cuadro, ya que son válidas las dos unidades espaciales de referencia. En cualquier caso, no modifica el criterio empleado en la delimitación.

En el caso de los restantes cinco planes locales delimitados según un criterio jurídico, encontramos tres situaciones distintas, dos de ellas, vinculadas con la normativa previa. Así, por ejemplo, en el caso de los dos planes locales de Rocha, su tomó como referencia los cuatro sectores con que fue definida la zona costera en la *Ordenanza Costera* (2003), y se le ajustó sus límites para hacer llegar los ámbitos de aplicación hasta la ruta 9. Por el contrario, en el caso del *CostaPlan* y del *Plan Local de Porvenir*, se retoma el mismo ámbito de su normativa previa. Finalmente, otro “caso raro” es el de *Trinidad* ya que, si bien consideramos que se aplicó un criterio jurídico en primera instancia, también es cierto, que la fundamentación territorial de dicho criterio está dada por un criterio físico. Dicho con otras palabras, para la delimitación del *Plan Local de Trinidad* se tuvo en cuenta, como analizáramos en el apartado 6.3.10 el ámbito de la zona de huertos de la fundación del poblado. Ahora bien, dicha zona de huertos, definida según los criterios de las leyes de indias, supone, implícitamente, un criterio físico, dado por la proximidad de la zona de huertos al núcleo urbano, así como también, por el tamaño y la configuración de los padrones en la misma. De alguna manera, estamos argumentando que podría haber sido considerada la aplicación de un criterio mixto también, aunque, entendemos, que al ser una decisión técnico-política de “respetar” esa unidad espacial (e histórica) de referencia, es válido considerarlo como lo hicimos.

6.4.3.3.3 El criterio funcional en la delimitación de planes locales.

En función de lo argumentado anteriormente, las delimitaciones de los restantes siete planes locales, “por descartes”, fueron efectuadas aplicando un **criterio funcional**. Sin perjuicio de ello, en el caso del Plan Local de Artigas, el criterio funcional está explicitado, ya que se plantea “*un radio de 18 km. desde la ciudad de Artigas*”. En otros casos, el criterio funcional subyace implícitamente en las palabras claves utilizadas, fundamentalmente la de **microrregión** en los casos de *Mercedes*, *Tacuarembó*, *Dolores*, *Ruta 2* (e incluso Artigas), pero también, como en el caso de *Fray Bentos*, que utiliza el término **zona de influencia**. El *Plan Local “entre lagunas”*, es el único caso en el que su identificación con el criterio funcional fue “por descartes”, ya que no se logró identificar ninguno de los otros dos criterios considerados.

6.4.3.4 Análisis de la configuración territorial de los planes locales.

Como complemento de lo enunciado en el apartado 6.4.3.1 (que incluye la cita de Guigou, 2017), se puede avanzar a partir del análisis de la configuración territorial de los planes locales. Para ello, se tendrán en cuenta, las localidades INE que están incluidas en sus ámbitos de aplicación⁵⁶.

Cuadro nº 11: Grado de concentración urbana de los planes locales⁵⁷.

Planes Locales	INE	localidad cabecera	%	observaciones
Laguna Merín	1	Lago Merín	100	
Kiyú	1	Kiyú - Ordeig	100	conurbación
Los Arrayanes	1	Los Arrayanes	100	
Young	1	Young	100	
Eje Aparicio Saravia	0	ninguna	100	sectores de 3 localidades
Trinidad	1	Trinidad	100	
Garibaldi	1	Garibaldi	100	
Termas de Daymán	1	Termas de Daymán	100	antecedente (recorte)
Ciudad del Plata	2	Ciudad del Plata	99,7	conurbación + 1 localidad
Tacuarembó	4	Tacuarembó	98,9	
Quebracho	2	Quebracho	98,8	
Mercedes	4	Mercedes	97,8	
Durazno	2	Durazno	96,9	conurbación
Fray Bentos	3	Fray Bentos	96,2	conurbación + 1 localidad
Las Piedras, La Paz y P	12	Las Piedras, La Paz y P	95,8	conurbación + 9
Artigas	5	Artigas	93,3	
Chapicuy	3	Chapicuy	89,6	
"entre Lagunas"	2	Faro José Ignacio	88,5	
Rivera	5	Rivera	81,7	conurbación
Dolores	9	Dolores	80,5	conurbación + 7
"CostaPlan"	9	Ciudad de la Costa	75,8	conurbación + 8
Bella Unión	9	Bella Unión	66,7	
Los Cabos	16	La Paloma	54,3	conurbación
Porvenir	3	Porvenir	38,4	par Porvenir - Esperanza
Ruta 2	10	Cardona	34,1	
Lagunas Costeras	0	ninguna	0,0	localidades catastrales

De la información del Cuadro nº 11, se evidencia una marcada concentración de población urbana en las cabeceras de los planes locales. En siete de los veintiséis casos, los ámbitos están conformados por una sola localidad, y por tal motivo, ésta concentra el 100% de la población urbana del mismo. El *Plan Local Eje Aparicio Saravia* está conformado por sectores de tres localidades urbanas (Maldonado, Punta del Este y San Rafael-El Placer), que en su conjunto concentran el 100% de la población urbana del ámbito de aplicación.

⁵⁶ Reconocemos que lo que nosotros analizamos someramente, ameritaría un análisis en mayor profundidad. Lo planteamos, sobre todo, para aquellos casos en los que la conformación de nuevas localidades urbanas, obedecen más a una extensión de lo que denominamos localidad cabecera (como en el caso de la ciudad de Rivera, y muchos de los balnearios costeros, entre otros), que a la creación de nuevas localidades propiamente dichas. Estos casos, requerirían un análisis histórico-territorial, en los que se indagaran los efectos de la aplicación de las excepciones establecidas en la **Ley nº 10.866** (modificativa de la Ley nº 10.723), tal como advertía Viana (2001), y fuera citada en el Capítulo 2.

⁵⁷ De forma análoga al complemento realizado del Gráfico nº 10, se sugiere ver la misma información pero representada de forma diferente en el Gráfico nº 16 agregado en el Anexo gráficos al final. Este gráfico fue elaborado especialmente para la defensa de la tesis.

Lo que denominamos grado de concentración urbana, se manifiesta no sólo en los siete planes locales comentados en el párrafo anterior. Otra lectura posible del cuadro es que en veintiún planes locales, su localidad cabecera concentra al menos el 75% de la población urbana total del ámbito.

En los restantes cinco casos, la situación es diversa. El *Plan Local Sector II Los Cabos* está conformado por 16 localidades urbanas, muchas de éstas, balnearios fraccionados sin consolidar, sobre todo, aquellos entre La Pedrera y Cabo Polonio. En este caso, a su vez, ameritaría un análisis focalizado en la (posible) conurbación de La Paloma y los balnearios contiguos (La Aguada, Costa Azul y Arachania principalmente). Expresamente, se trataría de una conurbación costera. El caso de Bella Unión también es interesante, ya que, de las siete localidades que están dentro del ámbito de aplicación del plan local, las cuatro más pobladas (Bella Unión, Las Piedras, Franquia y Cuareim) conformarían una relativa conurbación (no continua estrictamente), entre Bella Unión y el puente internacional con Barra do Quaraí (Brasil), en torno a la Ruta 3. El caso de Porvenir es interesante también. Si bien, en función del nombre del propio plan local, consideramos a Porvenir como la localidad cabecera, en la memoria de información de éste, se menciona que Porvenir y Esperanza conformarían un “par urbano” complementario. El resto de la población urbana del plan local reside en el sector de Chacras de Paysandú que se localiza dentro del ámbito de aplicación. Por otra parte, el *Plan Local de Ruta 2 (Cardona – La Línea)*, tiene la peculiaridad, tal como su propio nombre nos sugiere, de estar pensado en torno a las localidades denominadas de La Línea (en referencia a la vía del ferrocarril), que incluye su principal localidad, Cardona, aunque ésta concentre sólo el 34,1% de la población urbana total del plan local. Por último, tal como analizáramos anteriormente (en el apartado 6.3.3), el *Plan Local Lagunas Costeras* no cuenta con localidades INE dentro de su ámbito de aplicación (por eso, su población urbana es cero), pero sí cuenta con once localidades catastrales aprobadas por la Dirección Nacional de Catastro (MEF).

Otra mirada sobre la configuración territorial de los planes locales, que complementa el análisis del grado de concentración de su ciudad cabecera, se relaciona con la **localización**, tanto de ésta en el ámbito de aplicación, como del propio ámbito de aplicación en comparación con el resto del territorio que queda por fuera de su límite; es decir, su **contexto territorial**. Ambas miradas remiten, a lo que en geografía se denomina análisis de situación. En el primer caso, para el análisis de la localización de la ciudad cabecera (o del centro geográfico del ámbito de aplicación si hubiera una ciudad cabecera), se calcularon las distancias (máximas, mínimas, promedio y desviación estándar) con el SIG, tal como fueran anexadas como gráfico a los mapas de los planes locales. Esta variable, complementa el análisis de la extensión de los planes locales, ya que, para superficies similares, sus distancias variarán en función de la posición de la ciudad cabecera en el ámbito de aplicación, pudiendo ser más o menos centralizada, espacialmente hablando. Es un análisis objetivo.

Por el contrario, el análisis de la localización del ámbito de aplicación en su contexto territorial responde a una mirada cualitativa más que cuantitativa.

Cuadro nº 12: Variación en las distancias en los planes locales.

Plan Local	distancias (en km.)				sup.	pobl. urb.	densidad
	máximo	mínimo	promedio	desv.			
Mercedes	83,5	1,6	41,6	23,1	340179	42885	13
Ruta 2	61,3	0,7	35,3	13,5	304807	11780	4
Dolores	39,3	15,7	26,2	7,9	211666	21318	10
Chapicuy	50,0	10,0	24,5	9,1	164521	820	1
Los Cabos	49,7	0,1	20,8	12,7	108357	6436	6
Quebracho	29,6	4,2	17,8	6,5	75626	2853	943
Bella Unión	28,2	1,1	14,7	9,1	48209	18278	38
Lagunas Costeras	24,1	5,0	12,0	4,1	33858	0	0
Artigas	20,0	1,4	9,1	6,6	31246	43567	139
Laguna Merín	18,7	0,6	11,5	4,2	27172	439	2
Fray Bentos	20,1	1,5	10,6	5,8	26752	25368	95
Tacuarembó	13,6	1,6	8,1	2,6	23188	55319	239
Las Piedras, La Paz y P.	13,4	2,6	8,3	2,6	18104	112666	622
"Entre Lagunas"	13,9	3,7	8,7	1,9	17117	330	2
Ciudad del Plata	14,4	1,1	5,8	3,4	12592	32139	248
"CostaPlan"	11,0	2,1	7,5	2,0	11432	127324	11
Durazno	8,8	3,9	6,6	1,3	10955	35466	324
Porvenir	11,8	2,9	5,8	2,4	9011	2875	32
Trinidad	8,5	4,1	5,8	1,3	8749	21929	220
Kiyú	14,1	0,3	8,5	3,2	6660	423	6
Rivera	6,6	1,7	3,9	1,3	6135	78900	1286
Young	7,3	2,3	3,7	1,0	3725	16756	37
Termas de Daymán	3,8	0,8	2,1	1,0	896	356	40
Eje Aparicio Saravia	4,0	0,2	2,1	0,9	837	4687	560
Garibaldi	2,0	0,6	1,2	0,4	436	354	81
Los Arrayanes	2,2	0,4	1,4	0,6	332	248	75

A partir de la información calculada y presentada en el Cuadro nº 12, se observa cierta tendencia a que la superficie de los planes locales y la distancia máxima entre su localidad cabecera y el límite del ámbito de aplicación, varíen correlativamente; es decir, que a mayor superficie se corresponde una mayor distancia máxima. No obstante, también es posible, identificar situaciones particulares, como por ejemplo, si comparamos Dolores y Chapicuy. Mientras que la superficie del primero es de 211.666 háts en comparación con las 164.521 háts del segundo, la distancia máxima es mayor en este último (50,0 km.) en comparación con la del primero (39,3 km), lo cual, se explica por una posición más central de Dolores en su ámbito que la de Chapicuy. Algo similar ocurre si comparásemos Dolores con Los Cabos, o Quebracho con Bella Unión, entre otras comparaciones posibles.

El contexto territorial de los ámbitos de aplicación de los planes locales permite reforzar el relativo protagonismo urbano que tienen las principales ciudades de los departamentos, e incluso, la propia capital nacional, que sin contar con planes locales (cuenta sí con directrices departamentales), tiene en su entorno inmediato, tres planes locales (Ciudad del Plata; Las Piedras, La Paz, Progreso; y CostaPlan). De forma similar, se podría pensar el caso de Los Arrayanes formando parte del entorno inmediato de Mercedes, a pesar de estar en departamentos distintos. Los planes locales de Porvenir y Termas de Daymán también se relacionan estrechamente con otra ciudad, aunque, en estos casos, es con la capital departamental de su propio departamento. Seguramente, este asunto, amerite un análisis más exhaustivo.

6.4.4 Otros comentarios relevantes.

Finalmente, nos interesa comentar algunas otras cuestiones, en parte vinculadas con usos de terminologías diferentes, en algunos casos, para referir a lo mismo, en otros casos, para evidenciar un abordaje distinto. En relación con esto último, por ejemplo, no todos los planes locales son nombrados en función de lo establecido en el artículo 17 de la LOTDS. En el caso de Rivera, el plan local se presenta como *“Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (...)”*. El que se denomina CostaPlan se nombra como *“Plan de Ordenamiento Territorial Sustentable (...)”*. En el caso de Las Piedras, La Paz, Progreso⁵⁸, el plan local es denominado, formalmente, *“Directrices Estratégicas (...)”*. En el resto de los casos, las variaciones no son tan significativas, ya que en todas, se refiere, expresamente como *“Plan Local (...)”*.

Otra de las diversidades terminológicas encontradas (aparte de la tipología de los planes locales), refiere a la designación del ámbito de aplicación propiamente dicho. En tal sentido, se identificó: *“ámbito territorial de aplicación”, “ámbito de aplicación”* (a secas), *“ámbito de regulación”, “ámbito geográfico de actuación”, “polígono de actuación”, “ámbito territorial de actuación”, “ámbito de aplicación territorial”, “área del plan”*. Incluso, en algunos planes locales, se define el *“ámbito de aplicación subjetivo”*.

Finalmente, en algunos casos, se hace referencia al límite del ámbito de aplicación del plan local. Se utiliza, sobre todo, el término *“perímetro”* a secas, aunque a veces, se plantea como *“perímetro de la microrregión”, “perímetro de acordonamiento”*. En el caso de Rivera, se alude al *“periurbano”*.

⁵⁸ Con posterioridad, se elaborará y aprobará (en 2016), para un ámbito de aplicación similar al que conforma uno de nuestros casos, el *“Plan Local La Paz, Las Piedras, Progreso (Microrregión 7)”*.

Capítulo 7: El caso del Departamento de Paysandú.

Luego de la descripción y análisis del universo de casos efectuado en el Capítulo 6, interesa aquí, en el último capítulo de nuestra Tesis, avanzar en el conocimiento sobre la delimitación de los planes locales con la realización de un estudio de casos. A partir de éstos, se profundiza el análisis sobre la delimitación de los ámbitos de aplicación con la incorporación de otras fuentes de información; mientras que, al mismo tiempo, se indaga sobre la trayectoria (dimensión temporal) seguida por el departamento escogido.

A los **decretos** de las juntas departamentales revisados para el universo de casos, se le agrega, en el Capítulo 7, el análisis de los **convenios** firmados entre la intendencia y el ministerio, la **comunicación de inicio** de los planes locales, y las **memorias** que conforman estos instrumentos. Como el análisis de la trayectoria seguida supone dos miradas, la del propio instrumento y la del departamento, para esta última mirada, se incorpora una breve revisión de antecedentes en materia de ordenamiento territorial departamental. Como explicáramos en el capítulo anterior, estos antecedentes, consisten en dos tipos, *normativa previa* (a la LOTDS) y *normativa LOTDS previa*; o sea, normativa elaborada en el marco de la LOTDS y aprobada previamente a los planes locales. Por último, de contar también con *normativa LOTDS posterior* en los ámbitos de los planes locales, también serán incluidas para completar la trayectoria del análisis. En función de nuestro objeto de estudio, en caso de haber otros instrumentos (previos o posteriores) que no repercutan sobre los ámbitos de aplicación de los casos, sólo serán considerados con fines informativos y no analíticos.

¿El porqué de los casos? En la elección y fundamentación de los estudios de casos, se buscó que se cumplieran con algunos requisitos, a los efectos de poder complementar y profundizar el análisis realizado en capítulos anteriores. Uno de esos requisitos, es que no fueran casos únicos, sino que permitieran un análisis comparado entre planes locales de un mismo departamento. Si bien, los casos remiten a planes locales, éstos, al formar parte del territorio departamental, permiten agregarse a nivel del departamento. En tal sentido, el estudio de caso está definido por el departamento, y, al mismo tiempo, por los planes locales que conforman nuestro universo de casos (o sea, los veintiséis planes locales). Este último aspecto, conllevó a la elección de un **departamento que contara con al menos dos planes locales aprobados en el período**. Dicha condición, dejó fuera de la elección a los departamentos de Cerro Largo, Durazno, Flores, Rivera y Tacuarembó.

Teniendo en cuenta nuestro interés investigativo, se agregó un segundo criterio para la elección. Se consideraron aquellos **departamentos que contaran con directrices departamentales aprobadas con anterioridad a los planes locales**, a los efectos de poder indagar sobre la denominada *planificación derivada*. De la combinación de ambos criterios; es decir, más de un plan aprobado en el período y directrices departamentales aprobadas previamente, las opciones convergían en tres casos: Maldonado, Paysandú y Salto.

Finalmente, otras dos cuestiones influyeron en la elección final del departamento, una subjetiva y otra operativa. La *subjetiva* remite a nuestro interés investigativo. Se pretende, con el estudio de casos, hacer un avance cualitativo significativo en relación a lo analizado en el Capítulo 6. La *operativa* refiere a la posibilidad de contactar a los técnicos del equipo local de ordenamiento territorial que participaron en la elaboración de los planes locales, como para realizarles una entrevista. Vale recordar, que nuestro período de estudio es anterior al actual período de Gobierno Departamental, lo cual, en algunos casos (como Maldonado), ha conllevado cambio de partido político del Gobierno Departamental y/o cambios en la integración de los equipos técnicos locales.

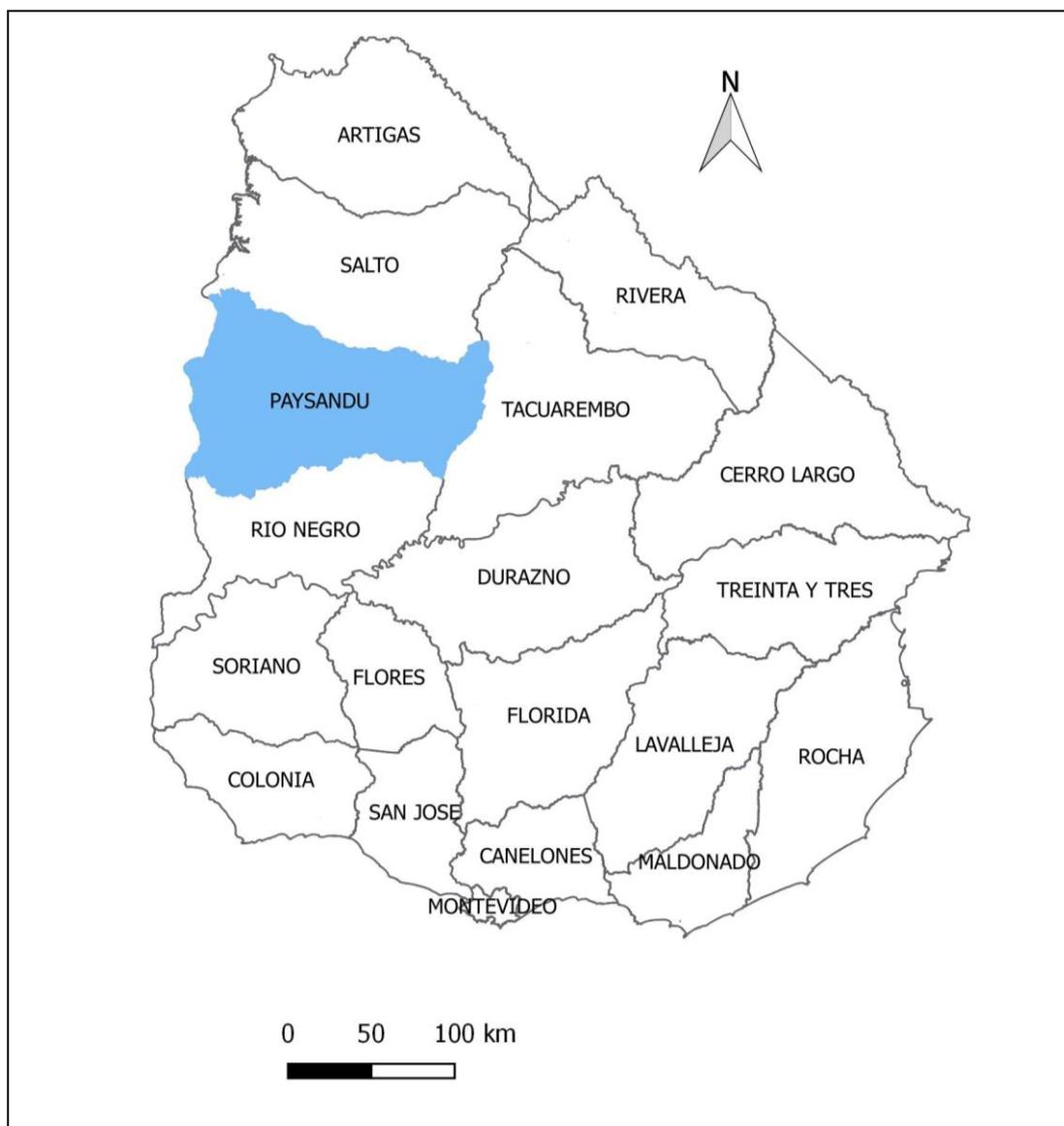
En función de todo lo argumentado anteriormente, se entendió que el departamento de *Paysandú* nos ofrecía las mayores posibilidades de avanzar significativamente en nuestros objetivos analíticos. Esta consideración incluye, la relativa diversidad de instrumentos de ordenamiento territorial que presenta Paysandú. En definitiva, los casos de *Porvenir*, *Quebracho* y *Chapicuy* nos generaban un mayor interés, así como desafíos analíticos, en comparación con los casos de *Garibaldi* y *Termas de Daymán* en Salto, o *Eje Aparicio Saravia y entre Laguna José Ignacio y Laguna Garzón* en Maldonado. A su vez, de nuestra experiencia laboral como integrante del equipo multidisciplinario de DINOT, ya conocíamos al equipo de ordenamiento territorial de la Intendencia de Paysandú, lo cual facilitaba el intercambio directo. Asimismo, podemos agregar, valoración mediante, que el caso de Paysandú presenta una mayor complejidad que los restantes dos potenciales casos.

En definitiva, el capítulo se organiza en cinco partes fundamentalmente. En la primera (apartados 7.1 y 7.2) se presenta información general sobre el departamento de Paysandú y se realiza una introducción al estudio de casos. La segunda parte del capítulo (apartados 7.3 y 7.4) está compuesta por el análisis de la *normativa previa* (lo que denominamos tiempo cero), mientras que la tercera corresponde al análisis de la *normativa LOTDS previa* (lo que denominamos etapa I). En la cuarta parte (apartados 7.5, 7.6, 7.7 y 7.8) se analiza en detalle los procesos de elaboración de los tres planes locales, así como sus principales disposiciones de acuerdo a nuestros intereses investigativos. Finalmente, se elabora un Corolario del Capítulo 7 (apartado 7.9) donde se retoman los principales hallazgos analítico-interpretativos.

7.1 Presentación del departamento de Paysandú:

El departamento de Paysandú cuenta con una extensión de **13.922 km²**, y una población total de **113.124 habitantes** (en 2011). En términos de superficie, es el tercer departamento más grande del país, mientras que en términos demográficos, es el sexto más poblado.

Mapa n° 56: Mapa departamental de Uruguay.



Paysandú se localiza, en lo que se conoce genéricamente como ***litoral***. Evidentemente, esta referencia geográfica remite al río Uruguay que baña sus costas. Sin perjuicio de ello, podríamos considerar, que en sentido estricto, habría otros departamentos, a parte de los que se los conoce comúnmente como departamentos del litoral (Artigas, Salto, Paysandú y Río Negro sobre todo), que también podrían ser considerados por su emplazamiento litoral (Soriano, Colonia, San José, Montevideo, Canelones, Maldonado y Rocha). En algunos casos, de forma genéricamente, se considera a Colonia y a Soriano como departamentos del *litoral sur*, es decir, sobre márgenes del río Uruguay y al sur del río Negro. En el caso del departamento de Colonia, vale destacar, que su mayor extensión costera está sobre el río de la Plata (al sureste de Punta Gorda) y no sobre el Uruguay. A su vez, todo el departamento de Rocha y el sector este desde Punta del Este hasta el límite departamental de Maldonado tienen sus costas sobre el océano Atlántico.

Entendemos, en relación a esta situación comentada, que ha primado más la dimensión histórica que la geográfica de localización, ya que, como analizáramos en el Capítulo 2, lo que se conoce como litoral, coincide con el límite histórico del territorio de la denominada *Banda Oriental* (del río Uruguay). Dicho con otras palabras, el litoral, en tanto borde limítrofe de la banda oriental, fue históricamente un territorio estratégico (y conflictivo) desde el punto de vista geopolítico, como lo fue sin dudas la banda oriental en su conjunto. En este sentido, vale recordar el sugerente título, por su nivel de síntesis, del libro **“La Banda Oriental. Pradera, Frontera y Puerto”** (1966) de Reyes Abadie, *-et.al., 1965*). Es válido interpretar entonces, que el actual Paysandú constituía una frontera dentro de la frontera que representaba la Banda Oriental.

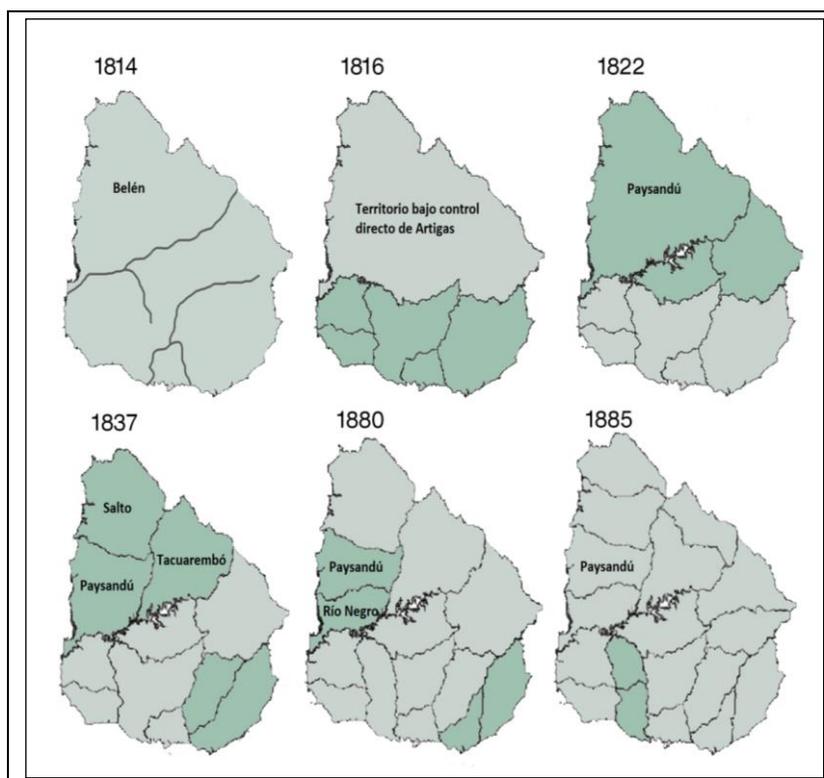
7.1.1 Breve reseña sobre la evolución del territorio departamental:

Lo que hoy conocemos como República Oriental del Uruguay fue, en palabras de Musso (2004), un *“territorio de lento y difícil poblamiento, a fines del siglo XVIII la Banda Oriental tenía, en la parte incluida en el actual Uruguay, una población estimada en 30.000 habitantes y en 1830 al constituirse la República en unos 74.000”* (Musso, 2004:47).

En relación con el actual territorio del departamento de Paysandú, se puede destacar, nuevamente citando la reconstrucción histórica realizada por Carlos Musso, las primeras referencias a su (actual) ciudad capital. *“Como establecimiento dependiente de Yapeyú (que disponía de extensa tierras en esta Banda) surge Paysandú hacia 1755, que cumple además funciones de escala y trasbordo de la vía fluvial a barcas de poco calado o por tierra para continuar hacia las Misiones de ambos márgenes del curso superior del Uruguay, rol que comparte con el puerto de Tapes en Salto Chico”* (Musso, 2004:91). Más adelante agrega, *“no hubo fundación expresa de la ciudad con las formalidades jurídicas, sino que ésta surgió de un modesto asentamiento dadas las excelentes condiciones propias del lugar (...) La ciudad se desarrolla en forma espontánea y pasa a ser una de las principales del país”* (Musso, 2004:121).

Como se observa en el Mapa nº 57, el actual departamento de Paysandú, experimentó varias modificaciones durante siglo XIX, tanto en términos territoriales, jurisdiccionales como toponímicos. Martorelli (1978), siguiendo a Barrios Pintos (1966 y 1968), describe que *“en 1814 el directorio porteño determina seis departamentos militares en la Banda Oriental, con un criterio de división y control geográfico del territorio: **Montevideo, Maldonado, Colonia, Belén, Porongos y Cerro Largo**. Esta decisión, parecería que no tuvo mayor efectividad en los hechos”* (Martorelli, 1978:72). De la cita, se desprende que Paysandú formaba parte del denominado departamento de Belén, conformado éste, por todo el territorio del actual Uruguay al norte del río Negro.

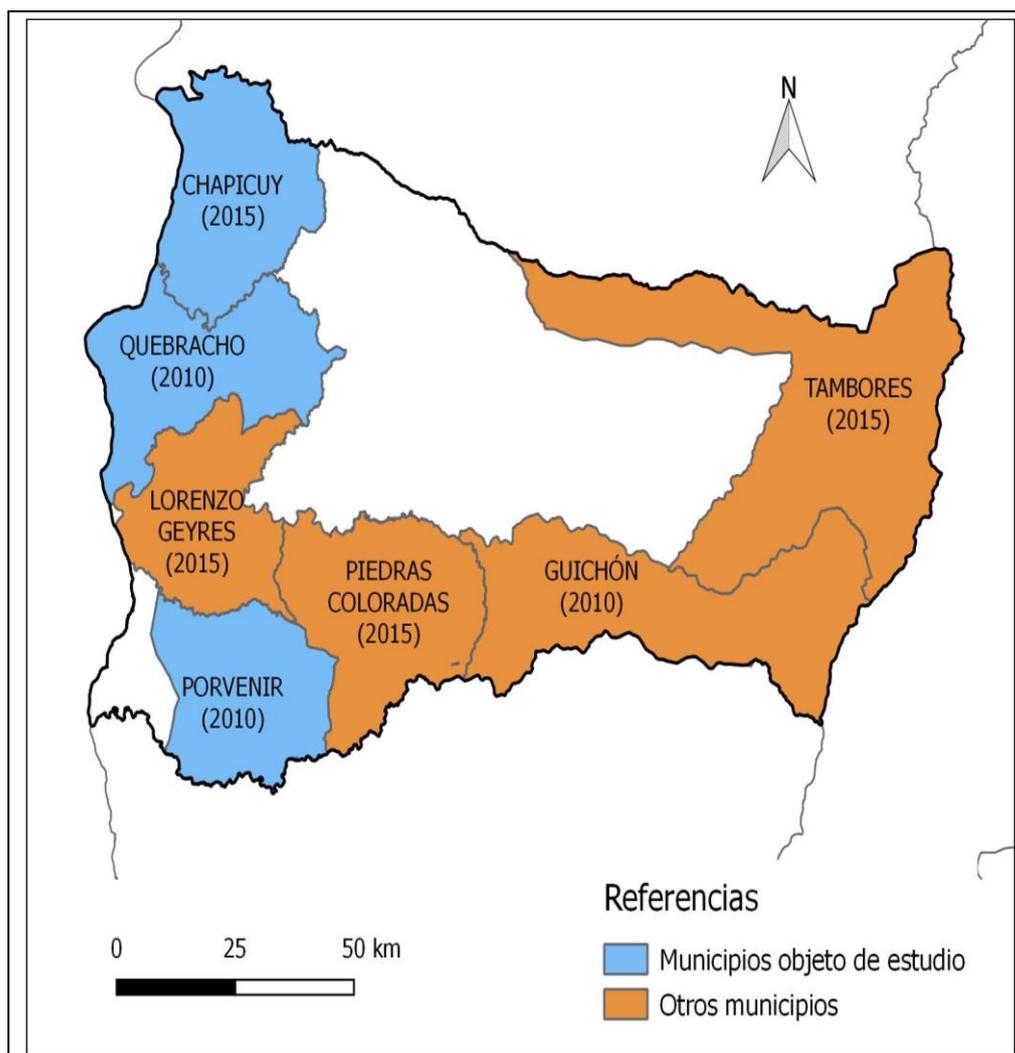
Mapa n° 57: Evolución del territorio departamental de Paysandú.



Luego de las modificaciones efectuadas en 1816 por el cabildo de Montevideo, que no afectan la jurisdicción territorial al norte del río Negro, donde “se mantiene la jurisdicción de alcaldes y comandantes militares según lo dispone Artigas” (72), para “1822 aparecen tres nuevos departamentos: **Entre Ríos Yí y Negro** (actual Durazno), **Paysandú** y **Melo** (actuales Cerro Largo y Treinta y Tres), totalizando los nueve departamentos con que cuenta el Estado Oriental del Uruguay al surgir en 1828” (72). En términos toponímicos, se cambia el nombre al departamento de Belén por el de Paysandú. Posteriormente, en 1837, éste experimenta dos subdivisiones, con la creación de los departamentos de **Salto** (actuales Salto y Artigas) y **Tacuarembó** (actuales Tacuarembó y Rivera); es decir, que continuaba manteniendo los territorios de los actuales departamentos de Paysandú y Río Negro. Finalmente, en 1880 con la creación del departamento de **Río Negro**, el departamento de **Paysandú** adquiere su extensión territorial actual.

Como cierre de este punto, y sin profundizar al respecto, vale destacar también, que a partir de la aprobación de la **Ley n° 18.567 de Descentralización y Participación Ciudadana** (2009), y su posterior implementación, el departamento de Paysandú no experimentó cambios en cuanto a su extensión, pero sí, en relación a su conformación territorial, sobre todo, en términos de organización político-administrativa, con la creación (in situ) del tercer nivel de gobierno en algunas áreas del territorio departamental. A los efectos de nuestro objeto de estudio, destacamos la creación de los municipios de Porvenir y Quebracho, que para las elecciones de 2010 eligieron su primer Alcalde, y, posteriormente, se crea Chapicuy que eligió el suyo en las elecciones de 2015.

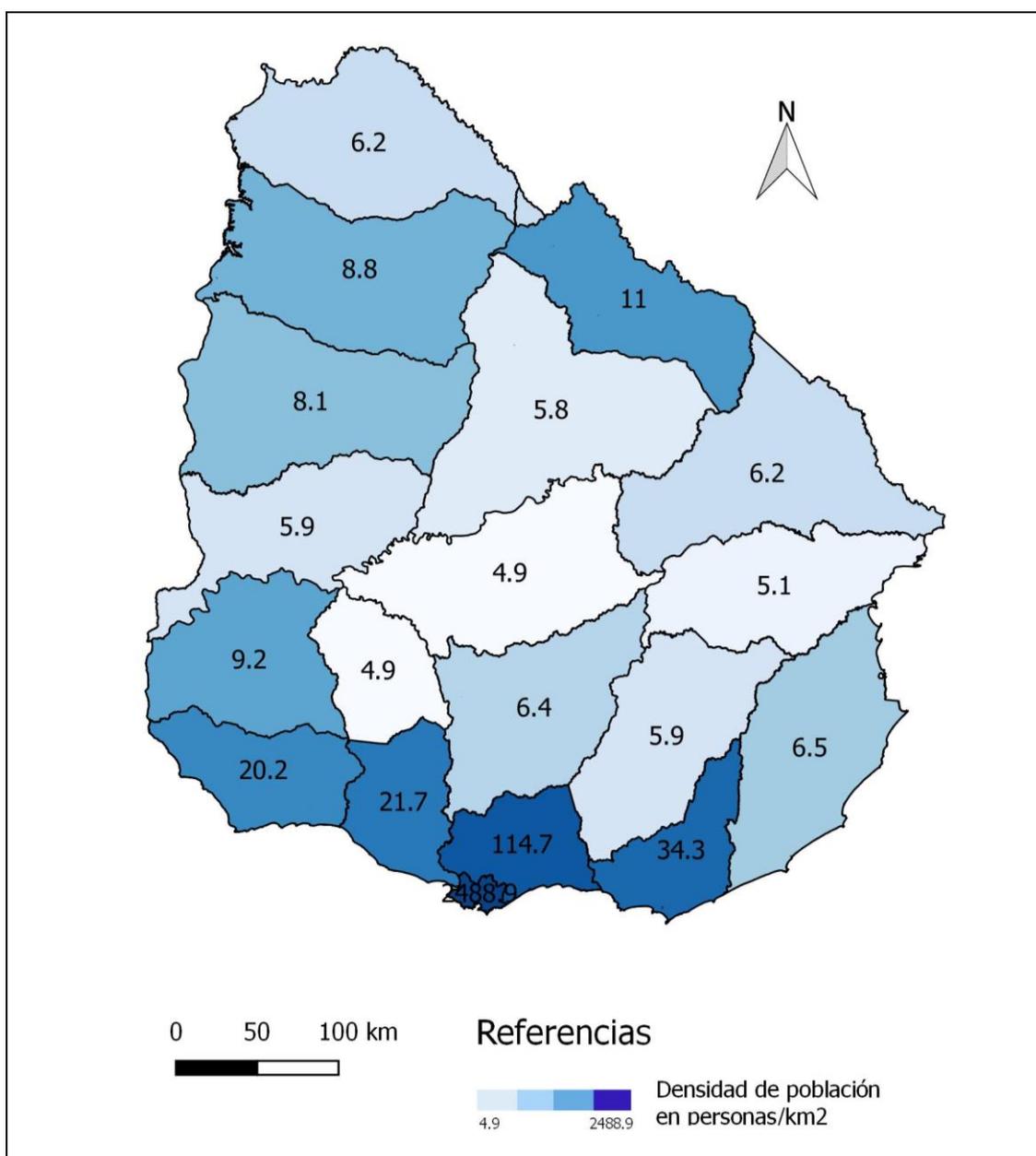
Mapa n° 58: Municipios del departamento de Paysandú.



7.1.2 Información demográfica del departamento:

Si bien, como mencionáramos, Paysandú es el sexto departamento con mayor cantidad de habitantes, en términos de densidad de población, se ubica en el puesto 9, con una densidad de **8,1 hab./km²**, por debajo de la densidad media del país que es de 18,6 hab./km². Asimismo, se puede agregar, que en el período 2004-2011, Paysandú experimentó una tasa de crecimiento apenas negativa (-0,01), que es explicada, en parte, por un saldo *migratorio interno* negativo (menos 2.702 personas).

Mapa n° 59: Densidad de población por departamentos.



La distribución espacial de la población del departamento de Paysandú es claramente heterogénea. Tanto su población como su poblamiento (núcleos urbanos), se concentran en el sector suroeste del departamento, en torno a su ciudad capital, tal como puede observarse en el Cuadro n° 13, y en el Mapa n° 60 respectivamente. La concentración de población en la ciudad de Paysandú y su entorno inmediato, refleja una marcada distribución macrocefálica del departamento.

Cuadro n° 13: Distribución espacial de la población de Paysandú.

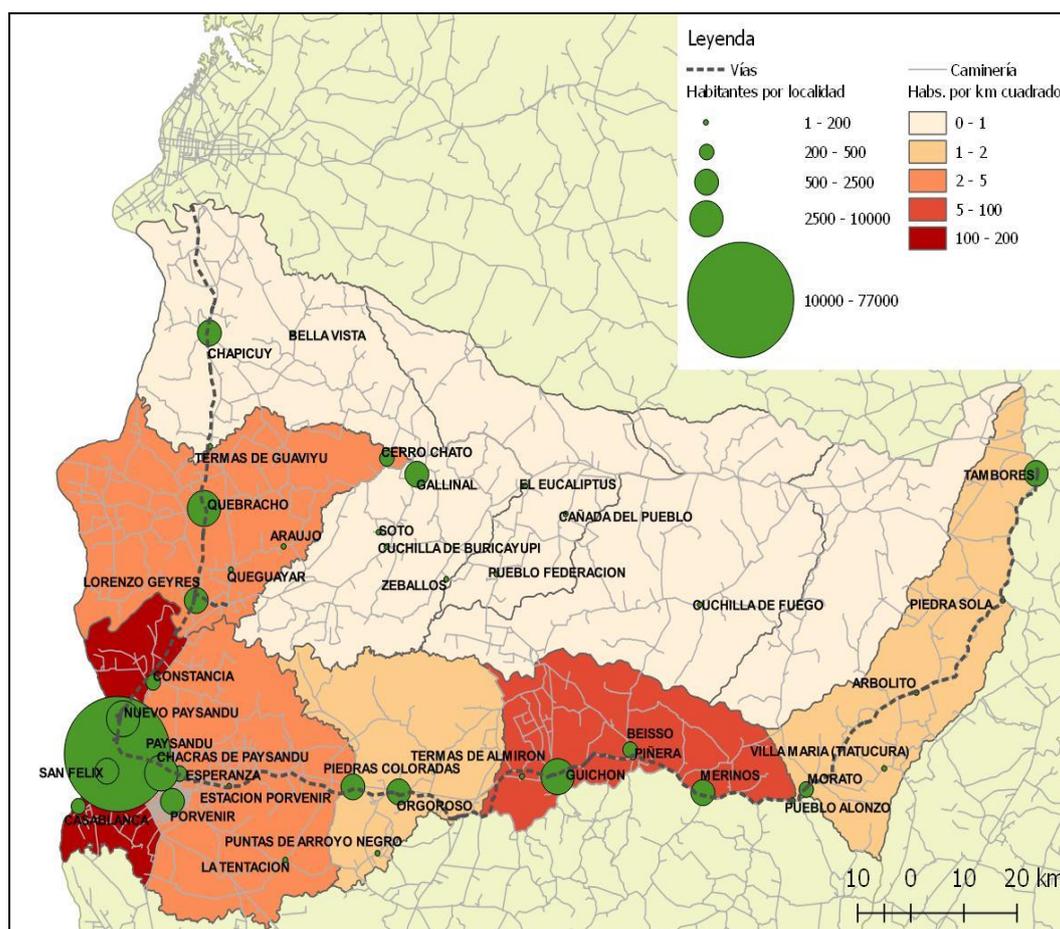
n°	Localidades / Área agrupadas	Población Total	% Total	% Total acumulado	% Urbano	% Urbano acumulado
1	Paysandú	76.429	67,6	67,6	70,3	70,3
2	Nuevo Paysandú	8.578	7,6	75,2	7,9	78,2
4	Chacras de Paysandú	3.965	3,5	78,7	3,6	81,8
6	San Félix	1.718	1,5	80,2	1,6	83,4
7	Porvenir	1.159	1	81,2	1,1	84,5
16	Casablanca	343	0,3	81,5	0,3	84,8
17	Esperanza	340	0,3	81,8	0,3	85,1
x	Plan Urbanístico de Paysandú	92.532	81,8		85,1	
3	Guichón	5.039	4,5	4,5	4,6	4,6
5	Quebracho	2.853	2,5	7,0	2,6	7,3
8	Tambores	1.111	1,0	8,0	1,0	8,3
9	Piedras Coloradas	1.094	1,0	8,9	1,0	9,3
	otras localidades < 1.000 habitantes	6.131	5,4	14,3	5,6	14,9
	Población rural	4.364	3,9	no corresponde		
x	Ramal ferroviario Tambores - Paysandú	9.465	8,37		8,70	
	Ramal ferroviario Paysandú - Chapicuy	4.400	3,89		4,05	
	Plan Urbanístico de Paysandú (+) ramales	106.397	94,1		97,8	

Como puede observarse en el Cuadro n° 13, el área comprendida por el ámbito del **“Plan Urbanístico de la ciudad de Paysandú y su entorno”** (normativa previa), concentra el **81,8%** de la población total departamental, y el **85,1%** de la población urbana total. Obviamente, en éste, se destacaría el peso relativo de la capital departamental, con el **67,6%** y **70,3%** respectivamente⁵⁹.

Por otra parte, del Mapa n° 60, se desprende que la distribución espacial de la población del departamento de Paysandú, no sólo se concentra en torno a su ciudad capital, sino también, sobre los dos ramales de la línea del ferrocarril. O sea, que al sumar la población del ámbito del Plan Urbanístico de la ciudad de Paysandú, con la población localizada en localidades que son estaciones de tren, la concentración de población asciende a **94,1%** de la población total departamental, y el **97,8%** de la población urbana total (Cuadro n° 13). La localidad más poblada que no se ubica en el entorno de la capital, y que tampoco está sobre ninguno de los ramales del tren, es **Gallinal** con 700 habitantes (12° puesto).

⁵⁹ Vale advertir que es un análisis hipotético, ya que el **“Plan Urbanístico de Paysandú”** fue aprobado en el año 2003, y los datos de población provienen del censo 2011. Sin perjuicio de ello, el análisis permite dar cuenta de la distribución espacial de la población (urbana y total) del departamento de Paysandú.

Mapa n° 60: Distribución espacial de la población de Paysandú.



Se puede agregar, a lo comentado anteriormente, que tomando como referencia el ámbito del Plan Urbanístico de Paysandú (2003), se localizan en éste, cinco de las nueve localidades urbanas que superan los 1.000 habitantes, incluyendo las dos más pobladas, la ciudad de Paysandú (76.429) y Nuevo Paysandú (8.578). Salvo Guichón (5.039) y Quebracho (2.853), tercera y quinta localidades más pobladas respectivamente, lo que podríamos denominar área metropolitana de Paysandú, nuclea cinco de las siete localidades urbanas más pobladas del departamento (ver Cuadro n° 13).

Finalmente, si analizamos la información presentada en el último cuadro y mapa, se pueden hacer algunos otros comentarios. Se identifican, principalmente, dos líneas de ferrocarril (actualmente inactivas) dentro del departamento de Paysandú: **Tambores-Paysandú**, y **Paysandú-Chapicuy**. Sin contar la población del ámbito del Plan Urbanístico de Paysandú, la primera línea concentra el 8,37% de la población total, y el 8,70% de la población urbana; mientras que la segunda, concentra el 3,89% y 4,05% respectivamente.

7.2 Presentación del caso Paysandú:

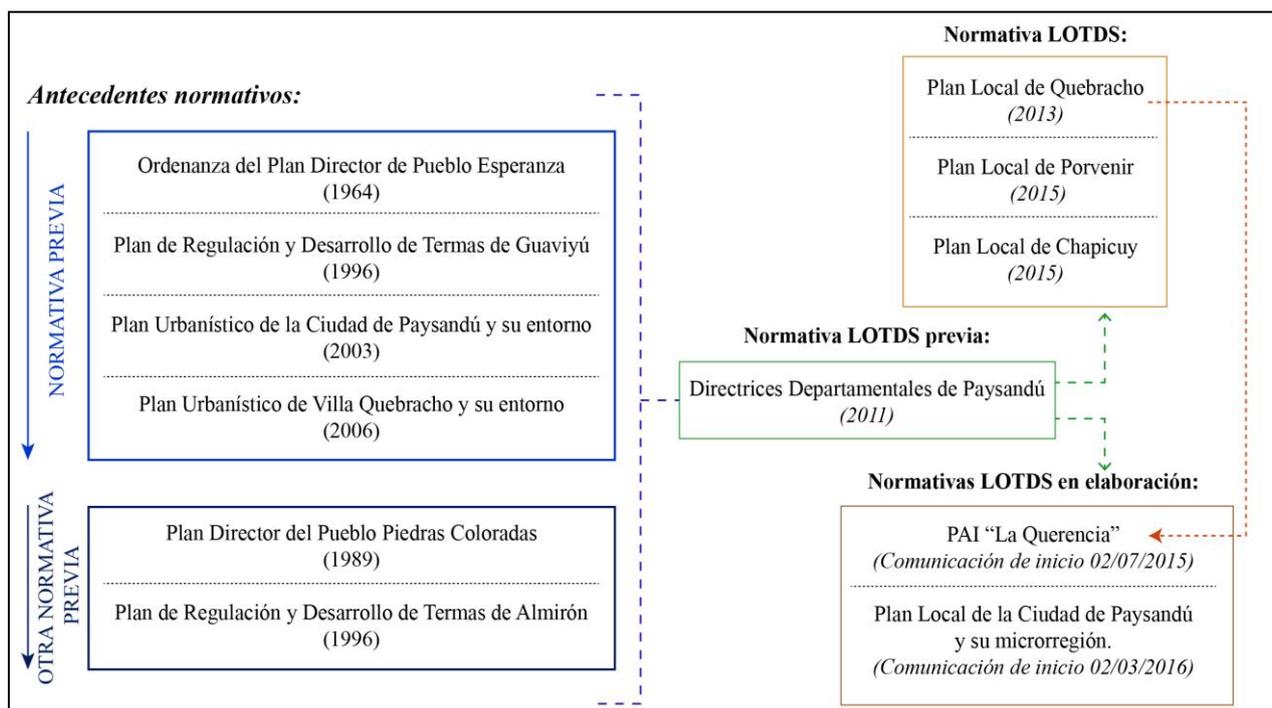
En función de lo analizado en el Capítulo 6, se desprende que nuestros casos en el departamento de Paysandú son tres: *Plan Local de Quebracho* (2013), *Plan Local de Porvenir* (2015), y *Plan Local de Chapicuy* (2015). Sin perjuicio de ello, a los efectos de contextualizar el análisis sobre la “secuencia lógica” seguida en la elaboración de los tres planes locales, resulta necesario conocer, por un lado, la situación del departamento cuando fue aprobada la LOTDS (su *tiempo cero*), y también, los “primeros pasos” en materia de ordenamiento territorial en el marco de la LOTDS llevados a cabo; o sea, lo que denominamos *etapa I* (2008-2011).

Los tres planes locales cuentan con antecedentes normativos, tanto a nivel local como departamental. Los primeros están conformados por *normativa previa*, y dependiendo del plan que se trate, será su antecedente correspondiente; mientras que el segundo tipo, son las Directrices Departamentales; es decir, *normativa LOTDS previa*, que constituye el principal antecedente de este tipo, válido para los tres planes locales. Incluso, como veremos, se dan varias particularidades. Una de ellas, es el área de *Termas de Guaviyú* que ha contado con tres tipos distintos de antecedentes (1996, 2011, 2013). Por otro lado, durante 2010-2011 se llevó a cabo la revisión del *Plan Urbanístico de la ciudad de Paysandú y su entorno* (en adelante *Plan Urbanístico de Paysandú*), con la elaboración del Plan Local de Paysandú que fue remitido a la Junta Departamental de Paysandú en la segunda mitad de 2011, pero que no fue aprobado, y que posteriormente, fue retirado de la misma (actualmente está por aprobarse un nuevo plan local de la capital). Sin perjuicio de ello, puede considerarse también, que la elaboración del (1er) Plan Local de Paysandú constituye un antecedente en el marco de la elaboración del Plan Local de Porvenir.

7.3 Tiempo cero: *Normativa previa* a la LOTDS.

A partir de la información consultada en el Inventario Nacional de Ordenamiento Territorial, se elaboró el Gráfico nº 11, en el que se observa que a Junio de 2008, cuando fue aprobada la LOTDS, el Departamento de Paysandú contaba, en su marco normativo de ordenamiento territorial, con cuatro instrumentos de *Planificación Local* vigentes que se relacionan con nuestros casos, sumado a otros dos antecedentes que no presentan interés investigativo (para nuestra Tesis).

Gráfico nº 11: Normativa de ordenamiento territorial de Paysandú.

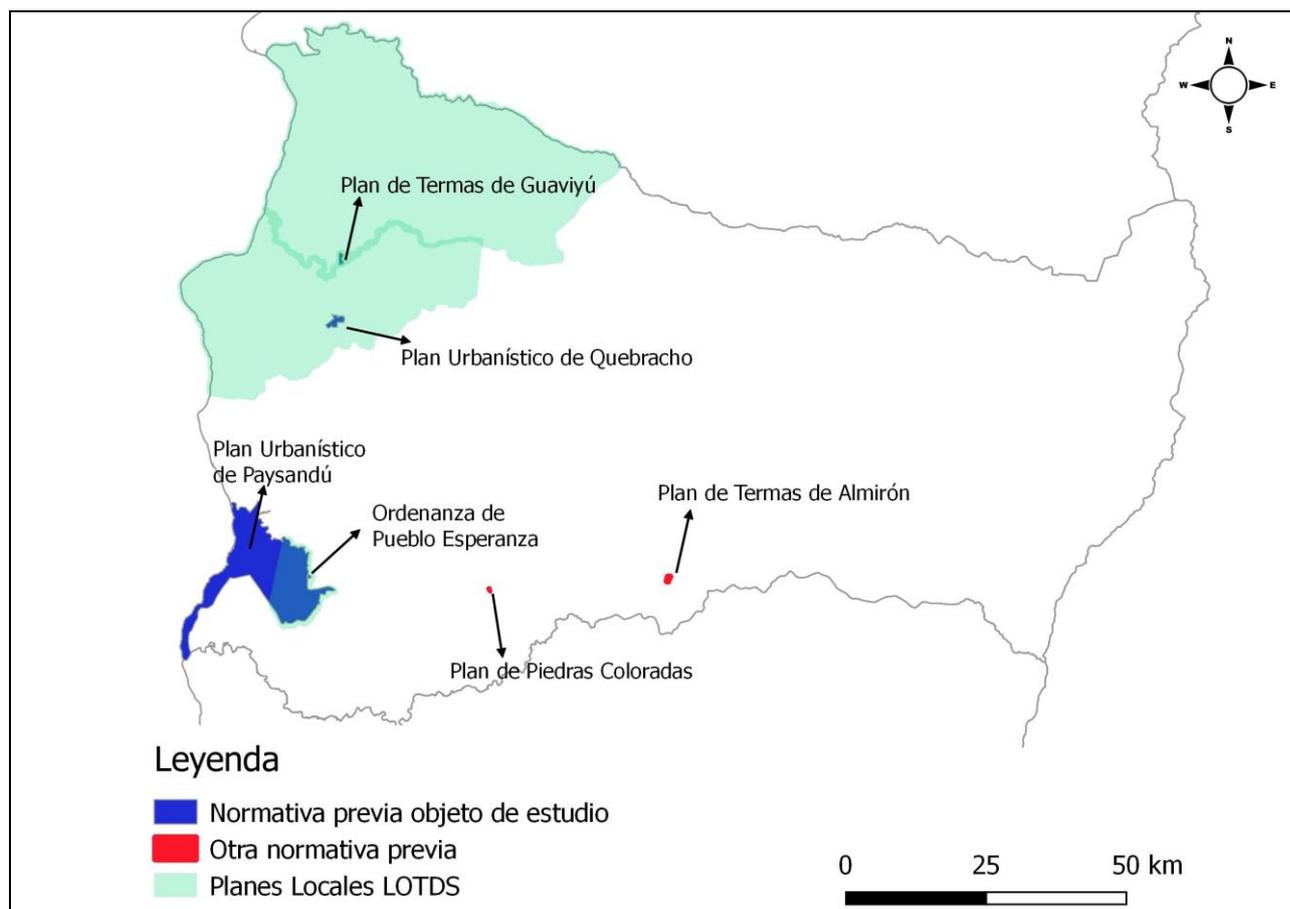


Los casos del *Plan Director del Pueblo Piedras Coloradas* (1989) y el *Plan de Regulación y Desarrollo de Termas de Almirón* (1996), si bien, no constituyen antecedentes normativos de los ámbitos territoriales de nuestros casos de estudio, se incorporan como información general.

Los restantes cuatros antecedentes de *normativa previa*, corresponden sí, de alguna manera, con los ámbitos de aplicación de los tres planes locales que conforman nuestro estudio de casos. Dicho con otras palabras, los ámbitos de la normativa previa tienen un alcance distinto al de nuestros casos, por lo general más pequeños (salvo el Plan Urbanístico de Paysandú), aunque sí establecían disposiciones en parte de los ámbitos de aplicación de los tres planes locales que analizamos en este capítulo.

A partir de lo representado en el Mapa nº 61, se observa que la *Ordenanza del Plan Director de Pueblo Esperanza* (1964), y el *Plan Urbanístico de Paysandú* (2003), constituyen antecedentes normativos del Plan Local de Porvenir. Por otra parte, el *Plan Urbanístico de Villa Quebracho y su entorno* (2006), aparece como antecedente del Plan Local de Quebracho. Con respecto al *Plan de Regulación y Desarrollo de Termas de Guaviyú* (1996), como adelantáramos, se da la particularidad que constituye, como se analiza más adelante, un antecedente de los planes locales de Quebracho y Chapicuy.

Mapa n° 61: Normativa previa en el departamento de Paysandú.



7.3.1 Ordenanza del Plan Director de Pueblo Esperanza (1964).

La “*Ordenanza del Plan Director de Pueblo Esperanza*” (en adelante *Ordenanza de Pueblo Esperanza*) fue aprobada por la Junta Departamental de Paysandú, el día 10 de Marzo de 1964, mediante el **Decreto n° 6092**. El ámbito de la ordenanza formará parte (posteriormente) del ámbito de aplicación del Plan Local de Porvenir (2015), tal como se observa en el Mapa n° 62, y por tal motivo, constituye un antecedente de éste.

Mapa n° 62: Ámbito de la Ordenanza del Plan Director de Pueblo Esperanza.



Tal como lo establece su artículo 1º: *“La presente Ordenanza tiene por fin regular la evolución del Pueblo Esperanza, establecido por la Ley de abril de 1962”*. Expresamente, aunque sin especificar su número, se está refiriendo a la Ley n° 13.044, del 5 de Abril de 1962, que dispone, en su artículo 1º: *“Elevase a la categoría de Pueblo al Centro Poblado denominado Esperanza, ubicado en la 2ª Sección Judicial del Departamento de Paysandú, alrededor de la Parada del mismo nombre y sobre la Ruta 90”*.

A su vez, su artículo 2º (de la ordenanza) establece el régimen de suelo: *“Declárese Planta Urbana al Pueblo Esperanza en el área comprendida entre los siguientes límites: al Norte calle n° 21 del ejido actual, al Este cañada del Árbol, ubicada en el Km. 466 de las vías férreas de A.F.E., al Sur, Ruta 90, y al Oeste calles “e” del ejido actual”*. Implícitamente, el término **“área comprendida”**, constituiría lo que hoy denominamos, en el lenguaje de la LOTDS, como **ámbito de aplicación**.

Finalmente, en cuanto a sus contenidos, se puede destacar lo dispuesto en su artículo 3º: *“Declárese como oficial el trazado y perfiles de las calles, fraccionamientos, “zoning”, retiros, áreas “Non Edificandi”, áreas de parques, plazas, y usos de la tierra en el área mencionada, según contenido de los planos oficiales n° 354, 355, 356 y 357 del Plan Regulador”*. Resulta llamativo el término **“usos de la tierra”**, que actualmente, se suele denominar como **“usos del suelo”**.

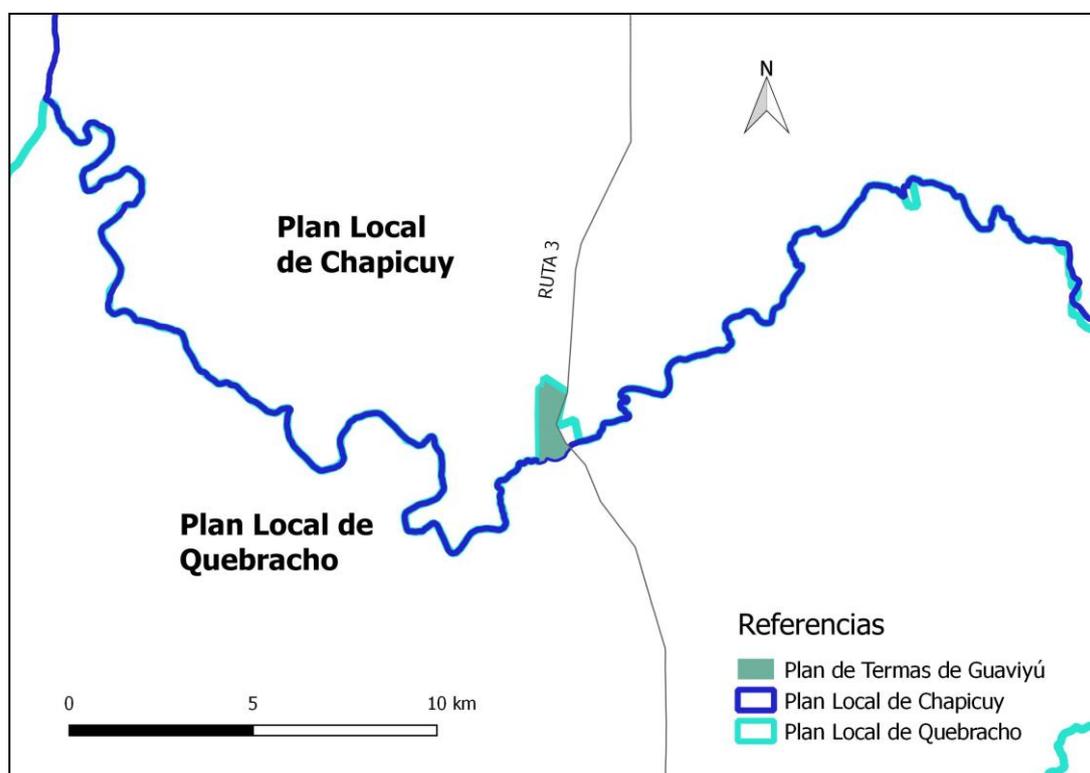
Del análisis combinado de los artículos 2º y 3º, se desprenden algunas consideraciones. Por un lado, la transformación del régimen de suelo, **de rural a “común” (urbano)** del “área comprendida” por los límites detallados en el artículo 2º. Por otra parte, la Ordenanza de Pueblo Esperanza supone, para el “área comprendida”, una revisión del Plan Regulador de Paysandú. Vale destacar al respecto, que este Plan “*surge en el año 1947 como iniciativa del Municipio (Intendencia). Fue contratado para su estudio el Arq. Julio Vilamajó. En 1947 se crea la Dirección del Plan Regulador y comienzan los trabajos pertinentes. En 1948, a raíz de la muerte del Arq. Vilamajó, el trabajo es continuado por la oficina anteriormente creada y finaliza en el año 1954, cuando son aprobadas por la Junta Departamental las últimas ordenanzas fundamentales*” (Laviano, 1970:58).

Se puede considerar, a partir de lo dispuesto en su artículo 3º, y en el detalle posterior del resto del articulado, que la ordenanza, constituye, fundamentalmente, un marco regulador en términos de normativa urbanístico-edilicia. Finalmente, es oportuno destacar que lo establecido en la ordenanza fue revisado por las Directrices Departamentales posteriormente aprobadas.

7.3.2 Plan de Regulación y Desarrollo de Termas de Guaviyú (1996).

El “*Plan de Regulación y Desarrollo de Termas de Guaviyú*” (en adelante *Plan de Termas de Guaviyú*) fue aprobado por la Junta Departamental de Paysandú, el día 2 de Julio de 1996, mediante el **Decreto nº 2802/96**.

Mapa nº 63: Plan de Regulación y Desarrollo de Termas de Guaviyú.



El ámbito del plan formará parte (posteriormente) del ámbito de aplicación de los planes locales de Quebracho (2013) y Chapicuy (2015), tal como se observa en el Mapa n° 63, y por tal motivo, constituye un antecedente de éstos. El decreto es aprobado en 1996, pero es reglamentado por el Intendente en 1997, mediante Resolución n° 1119/97, del 28 de Mayo de 1997.

De forma genérica, el plan establece el ordenamiento territorial de Termas de Guaviyú, incluyendo la definición de tres zonas, y la aprobación de un fraccionamiento en una de ellas (padrón 6718), sumado a un área buffer, en la que se establecen restricciones en cuanto al uso del suelo. En tal sentido, se establecen los usos admitidos para cada una de las tres zonas: A, B, C (ver Mapa n° 64).

Mapa n° 64: Plan de Regulación y Desarrollo de Termas de Guaviyú, plano n° 522 (Quintana, s/d).



Art. 1º. “Declarase **zona balnearia** el Predio Municipal Padrón N°6718, sito en la 4ta. Sección Judicial del Departamento de Paysandú, donde se desarrolla la actividad turística de Termas de Guaviyú”. Esta zona balnearia corresponde a la Zona A”. En los artículos 6º al 11º, se establecen las disposiciones de regulación y desarrollo, incluyendo una zonificación en cinco subzonas.

Art. 2º. “Declarase **zona urbana** el Predio Municipal Padrón Rural N°6718, asiento de Termas de Guaviyú, que se regirá por las normas de regulación y desarrollo que se establecen en la presente”.

Art. 3º. “Apruébese el Plano n° 523 de **apertura de calles, amanzanamiento y fraccionamiento**, ubicado en la "Zona B" del Centro Poblado de Termas de Guaviyú del Plano n° 522 (...)”. En los artículos 12º al 16º, se establecen las disposiciones de regulación y desarrollo. Se zonifica en cuatro subzonas; y, en los artículos 17º al 32º, se establece la regulación edilicia de la Zona B que “(...) tendrá solamente como destino el de vivienda, comercio de aprovisionamiento, servicios necesarios para el Balneario, hospedaje, hotelería, motelería y colonia de vacaciones” (artículo 17º).

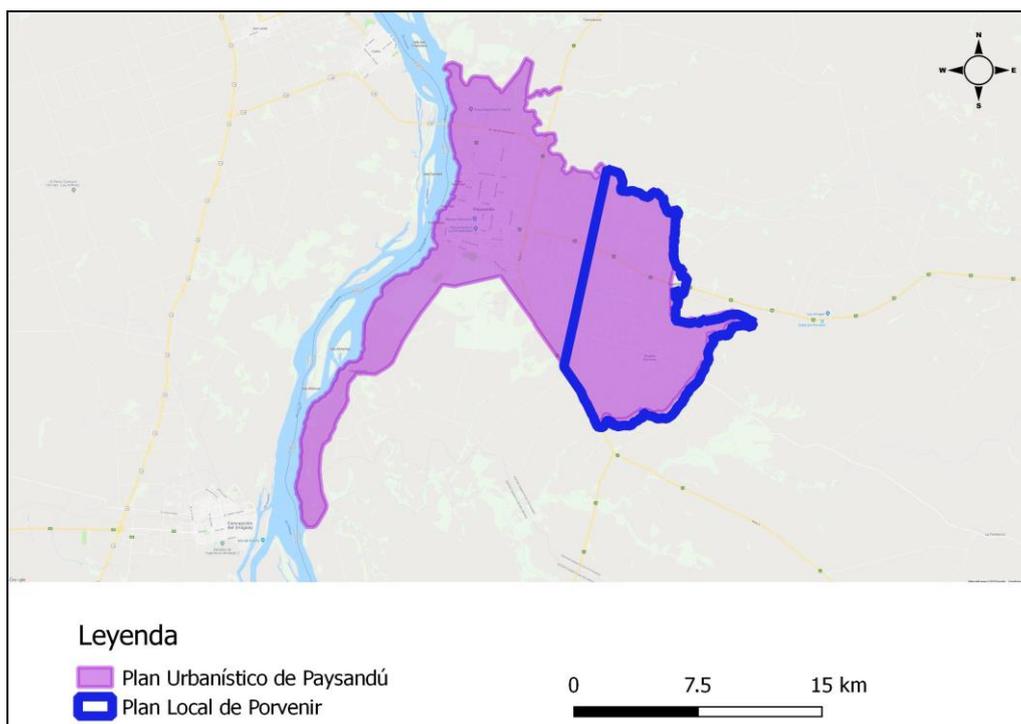
La tercera zona es objeto del artículo 33^o, que establece un área de reserva denominada “Zona C”, que *“corresponde al sector norte del Centro Termal y está destinada a área de reserva para toda función necesaria al desarrollo y expansión futura”*.

Finalmente, en términos de usos de suelo, se dispone un área buffer alrededor de Termas de Guaviyú. Su artículo 5^o, *“establece una zona de 5 km. de ancho desde los límites del predio regulado por la presente Ordenanza, denominada **zona de Protección Ambiental y Turística Termal**. Sólo podrán instalarse en dicha área emprendimientos relacionados con las actividades turísticas como countries, hoteles, moteles, colonias de vacaciones, instalaciones de agroturismo, deportivas, de esparcimiento, industrias artesanales que no afecten el medio ambiente, etc. (...)”*. En relación a las restricciones establecidas en este artículo, destacamos que, a solicitud del INC se aprueba mediante el **Decreto 3036/97** (18/08/1997), una modificación del mismo, con la inclusión de algunas actividades agropecuarias y la exclusión de la forestación. Entonces, la parte final del artículo 5^o queda ajustada: *“(...) así como también actividades agrícola ganaderas, que no afecten el medio ambiente, no permitiéndose la explotación forestal”*. De alguna manera, se especifica el etcétera de la versión anterior del artículo para el área buffer en torno a Termas del Guaviyú.

7.3.3 Plan Urbanístico de la Ciudad de Paysandú y su entorno (2003).

El *Plan Urbanístico de Paysandú* fue aprobado por la Junta Departamental de Paysandú, el día 29 de Diciembre de 2003, mediante el **Decreto nº 4489/03**. Un sector del ámbito de dicha normativa previa, formará parte (posteriormente) del ámbito de aplicación del Plan Local de Porvenir (2015), tal como se observa en el Mapa nº 65, y por tal motivo, constituye un antecedente de éste. Posteriormente, se puede agregar, que el plan experimenta dos modificaciones. Una de ellas, sólo a título informativo, ya que no repercute en el ámbito de aplicación de nuestro caso de estudio, es la modificación establecida por el **Decreto 4808/05** (12 de Abril de 2005) con la definición de zona urbana para la localidad de Casa Blanca, tal como lo dispone su artículo 1^o: *“Declarase zona urbana de Casa Blanca a todo el territorio ocupado por este centro poblado cuyos límites definitivos se establecieron en el Decreto nº 4568/04 del 23/08/04 y cuya representación gráfica está dada en el Plano Oficial nº 53 de la Dirección de Planeamiento Urbano (...)”*. Luego, el **Decreto 4809/05** establece modificaciones, que a los efectos de nuestro caso de estudio, refieren, sobre todo, con disposiciones urbanísticas.

Mapa n° 65: Plan Urbanístico de la Ciudad de Paysandú y su entorno.



Como veremos en el punto 7.5.2, parte del ámbito del *Plan Urbanístico de Paysandú* constituye el antecedente de *normativa previa* del ámbito de aplicación del Plan Local de Porvenir salvo, en el ámbito donde regían las disposiciones de la *Ordenanza de Pueblo Esperanza* (1964).

El artículo 1º establece: “*Declarase de interés departamental las actividades de ordenamiento y planificación del territorio departamental, así como la protección del ambiente y del patrimonio natural y cultural de la ciudad de Paysandú*”.

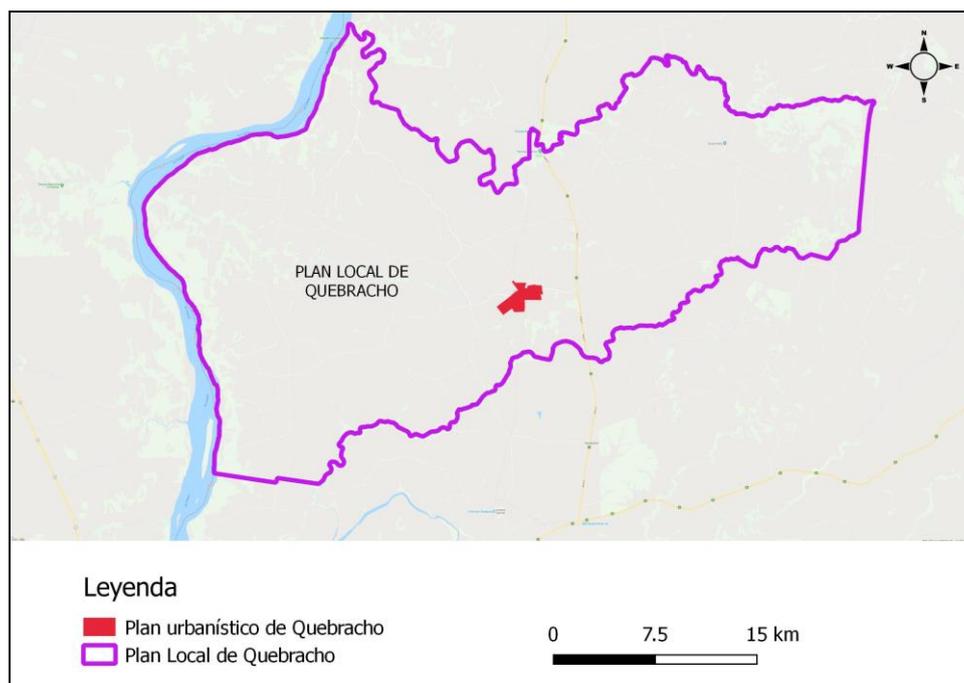
En cuanto al ámbito del (vigente) Plan Local de Porvenir, era zonificado como suelo suburbano, siendo éste definido en el artículo 110º: “*Suelo suburbano es el área de transición urbana-rural, donde se produce una combinación de usos. Es el área contigua al suelo urbanizado y hacia donde se desarrollará el crecimiento de la ciudad. La zonificación secundaria en suelo suburbano, califica el suelo según usos y destinos, predominancia y compatibilidad de los mismos, relación espacio libre-espacio construido, calidad ambiental, etc.*”.

La zonificación propiamente dicha se establece en el artículo 111º. La zona correspondiente al actual ámbito del Plan Local de Porvenir es denominada como *Zona Suburbana F*, que coincide con el ámbito de éste, salvo el ámbito correspondiente a la *Ordenanza de Pueblo Esperanza* y al Pueblo Porvenir. De este modo, el citado artículo establece que “*(...) queda excluida de esta zona (se refiere a la F) el área comprendida por el Pueblo Porvenir delimitada al Norte por calle n° 108 – S (N° 10), por el Este calle n° 275 (Letra F), por el Sur calle n° 124 – S (n° 8) y por el Oeste calle n° 267 (Letra E)*”. El artículo 114º de la citada modificación del *Plan Urbanístico de Paysandú*, establece: “*La zona determinada como Sub-urbana F, se podrá fraccionar en predios de 5 Hás. De superficie mínima y frente mínimo de 90 metros; pudiendo construir cumpliendo las siguientes condiciones: retiros frontal y bilateral de 15 metros*”.

7.3.4 Plan Urbanístico de Villa Quebracho y su entorno (2006).

El *Plan Urbanístico de Quebracho* fue aprobado por la Junta Departamental de Paysandú, el día 27 de Octubre de 2006, mediante el **Decreto nº 5306/06**. Todo el ámbito de dicha normativa previa formará parte (posteriormente) del ámbito de aplicación del Plan Local de Quebracho (2013), tal como se observa en el Mapa nº 66, y por tal motivo, constituye un antecedente de éste.

Mapa nº 66: Plan Urbanístico de Villa Quebracho y su entorno.



El **artículo 1º** establece: *“Declarase de interés municipal, las actividades de ordenamiento y planificación del territorio departamental, así como la protección del ambiente y del patrimonio natural y cultural de la Villa de Quebracho”*.

Según el **artículo 2º**: *“El presente Plan Urbanístico se aplicará al área urbana que comprende actualmente la Villa de Quebracho y su entorno, comprendiendo los siguientes padrones rurales: (...), nº 8882 (Comisaría de Quebracho), nº 7828 (COLEQUE), nº 7461 (Club Quebracho), nº 8383 (MEVIR), nº 8100 (MEVIR), nº 8863 (MEVIR), (...), nº 6368 (MEVIR) y nº 8451 MEVIR”*.

Su **artículo 8º** dispone: *“La vigencia de este Plan se establece para el Periodo 2004 a 2014. Cumplido este tiempo, se realizará una instancia de revisión general durante la cual continuará vigente salvo las modificaciones que a texto expreso y mediante los mecanismos previstos por la Constitución, la Ley y Decretos Departamentales, se lleven a cabo. El mismo podrá ser objeto de revisión y/o modificación durante su vigencia del 2004 al 2014 a partir de su aprobación cuando se procuren nuevos criterios respecto de alguno de los aspectos sustanciales, motivados por la necesidad de adoptar un modelo territorial distinto al presente, o por la aparición de circunstancias supervinientes cuya influencia en el proceso territorial lo justifique”*.

Artículo 25º. “Todas las acciones que se desarrollen tenderán a preservar las potencialidades tanto del medio físico natural como las del medio físico construido, en el entendido que conforman una unidad territorial indisoluble e interdependiente. Se tendrán en cuenta las limitaciones al **desarrollo urbano** tanto de carácter nocivo (suelo inundable, cercanía a plantas de tratamiento, etc.) como las de carácter positivo pero incompatible por ser **áreas de reserva ecológica, terrenos de alta productividad o paisaje natural a preservar**”.

Artículo 26º. “Se considera **suelo urbanizado** aquel que está efectivamente fraccionado, construido y dotado de servicios (...) propios de la vida urbana”.

Artículo 27º. “Se considera **suelo con vocación urbanizable**, aquel suelo con posibilidad de ser fraccionado y dotado de los servicios de infraestructura y equipamientos colectivos, propios de la vida urbana”. De alguna manera, dicho suelo podría ser un “proto” suelo con el APT.

Artículo 29º. “**Zonificación primaria:** Se clasifica el suelo de la villa objeto del Plan en **suelo urbano y suelo rural** (...) Asimismo, se determinan en el plano de zonificación primaria, los **suelos de reserva ecológica, los suelos de paisaje natural protegido y las áreas de interés municipal prioritario**”.

Artículo 33º. “El suelo urbano se divide, por la zonificación secundaria, en áreas de actuación que identifican partes de la ciudad que son objeto de políticas específicas. Estas áreas son: 1) **Área Residencial Oeste (O)**; 2) **Área Central – Comercial - Residencial (C)**; 3) **Área Residencial Este - zona MEVIR (E)**; 4) **Área Espacio Público Vinculante (E.P.V.)**; 5) **Área de protección ecológica (P.E.I)**; 6) **Área Industrial (I.)**”.

Artículo 76º. “La zonas determinadas como **suelos de reserva para crecimiento urbano a mediano y largo plazo, son áreas de reserva de suelo rural**, previstas para el crecimiento del área urbana. Para la ejecución de fraccionamientos, se deberá de presentar nota consulta a la Oficina de Gestión Urbana de la I.M.P. quien determinará su viabilidad”. Interesa aquí, destacar la concepción explícita del **suelo rural**, entendido como suelo de **reserva para el uso urbano**. Una interrogante pertinente, sería si con la LOTDS se modifica esa concepción de suelo rural, en función de su potencial de ser urbanizado y no tanto por su especificidad propia. Es lo que nosotros consideramos como “**mirada urbanocéntrica**” del OT, incluyendo la del suelo rural.

Por último, interesa citar la memoria de información del *Plan Local de Quebracho* (2013) en relación a su plan previo. “(...) Asimismo, es de destacar que el Plan vigente, si bien refiere a un “**área de influencia**” o **microrregión**, al momento de definir el modelo territorial y el contenido del decreto vigente, **se trata de un plan urbano que no regula dicha área de influencia**”. Se advierte aquí, implícitamente, la interpretación de área de influencia y microrregión como sinónimos. Si bien coincidimos con el reconocimiento sobre el carácter urbano del plan, que de hecho, así se manifiesta en su propio nombre (plan urbanístico), en éste, a su vez, se alude a “**entorno**”. Más allá de lo impreciso que pueda significar ese término, seguramente, se haya pretendido englobar un área que en la práctica no fue incorporada como tal, en términos de disposiciones de OT.

7.3.5 Síntesis de la normativa previa:

A modo de corolario de este apartado 7.3, nos gustaría retomar y subrayar algunas cuestiones de la normativa previa. En primer lugar, resaltar lo acotado, en términos de extensión de los ámbitos, del área donde aplican sus disposiciones. Evidentemente, el más amplio deriva del Plan Urbanístico de Paysandú, no sólo por el tamaño de la ciudad capital, sino también, porque incluye otras áreas que forman parte de su entorno inmediato (Nuevo Paysandú, Chacras de Paysandú, Porvenir, Esperanza, Casa Blanca). Sin perjuicio de ello, los cuatro antecedentes, de alguna manera, se repliegan sobre, lo que podríamos denominar, núcleo urbano de “cabecera”; es decir, Paysandú, Quebracho, Termas de Guaviyú y Esperanza. En el caso de este último, su ámbito es 100% urbano.

En función de lo comentado anteriormente, interesa destacar del Plan de Termas de Guaviyú, la incorporación de la noción de área buffer (de 5 km.), de forma similar a como lo establecen las áreas protegidas que forman parte del SNAP. En función de este criterio, implícitamente, a pesar de ser un plan concebido para el ordenamiento del suelo urbano, se incluyen “porciones parciales” de los padrones rurales que quedan dentro del área buffer. En tal sentido, se amplían las disposiciones, en materia de usos de suelo, más allá de lo circunscrito a la zonificación urbana.

De forma genérica, podríamos considerar que el abordaje del *Plan de Quebracho* es más complejo que el de los casos de la *Ordenanza de Esperanza* y del *Plan de Termas de Guaviyú*. A su vez, dicho plan incluye algunos padrones rurales expresamente.

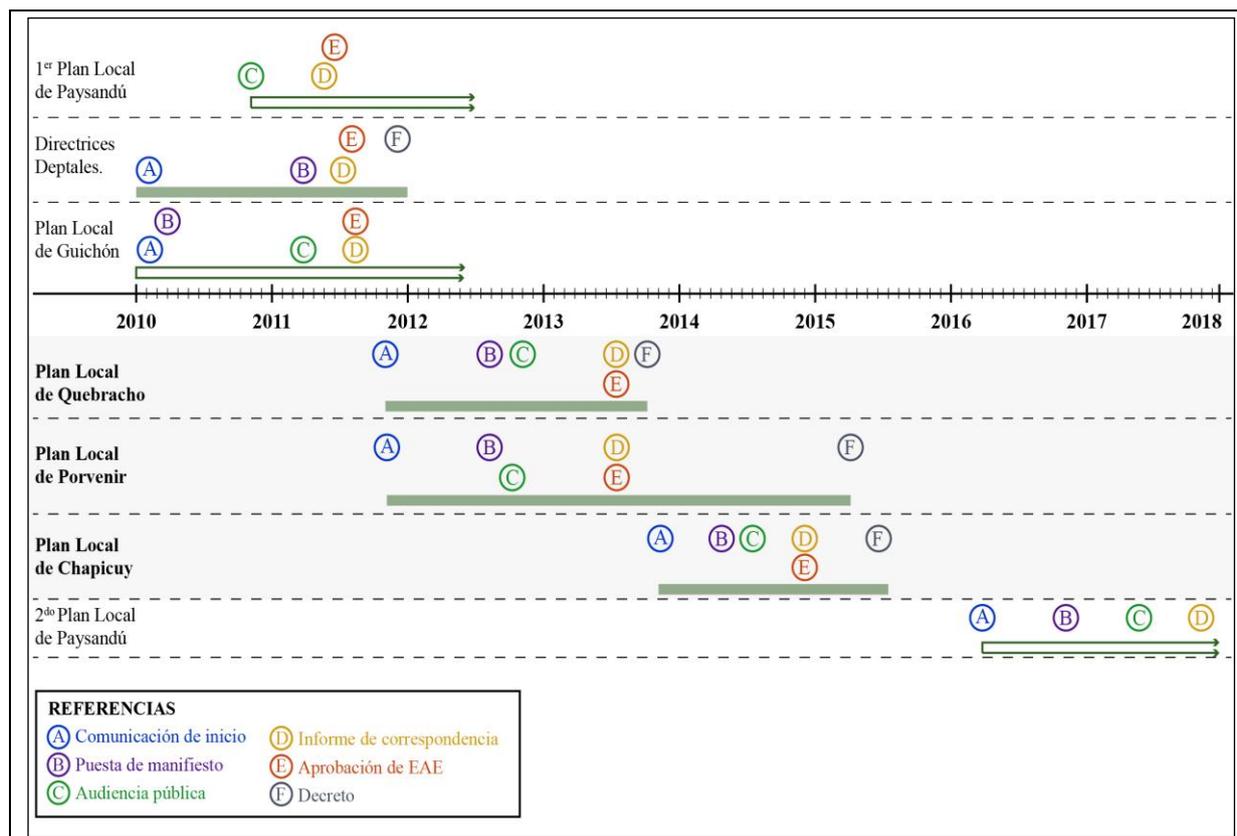
7.4 Etapa I: Normativa LOTDS previa (2008-2011).

A modo de información general, se puede mencionar que a la fecha del presente análisis (Diciembre de 2017), el departamento de Paysandú cuenta con cuatro instrumentos de ordenamiento territorial aprobados en el marco de la LOTDS. El primero de todos, fueron las Directrices Departamentales, que constituyen la única *normativa LOTDS previa* para nuestros estudios de casos. Los restantes tres instrumentos, coinciden con nuestros casos de estudio. En el Gráfico nº 12, se observa la secuencia seguida por el departamento en materia de ordenamiento territorial (LOTDS), que incluye tres situaciones bien distintas: *instrumentos aprobados*, *instrumentos elaborados y no aprobados*, e *instrumentos en elaboración* actualmente. Se puede agregar que el instrumento que denominamos *2do Plan Local de Paysandú* está remitido a la Junta Departamental para su aprobación final.

A los efectos de orientar la interpretación del Gráfico nº 12, se puede mencionar que las barras de contorno completo (en horizontal y color verde oliva), refieren a instrumentos LOTDS aprobados, por lo que el gráfico muestra el tiempo (aproximado) entre su comunicación de inicio (letra A) y la aprobación final de su proyecto de decreto (letra F), lo que lo convierte en decreto normativo.

Por otra parte, las flechas horizontales (sin contorno completo) refieren a instrumentos LOTDS sin aprobación final, y por tanto, representan el tiempo transcurrido entre su comunicación de inicio y las instancias de informe de correspondencia (letra D) y aprobación de la EAE (letra E). A su vez, por encima del gráfico de referencia se ubicaron los instrumentos LOTDS iniciados previamente a nuestros casos de estudio, y por debajo de éste, nuestros tres casos de estudio, así como el 2do Plan Local de Paysandú.

Gráfico n° 12: Línea de tiempo del estudio de caso de Paysandú.



7.4.1 Convenio MVOTMA – Paysandú (2010).

Una primera referencia vinculada a los instrumentos LOTDS en el departamento de Paysandú, es el convenio firmado el 28 de Setiembre de 2010 entre el Ministerio y la Intendencia, en el marco de lo establecido en el artículo 81 de la ley. En relación a los contenidos del convenio, destacamos:

PRIMERO. **Antecedentes:**

b) “La Intendencia tiene como uno de sus lineamientos estratégicos avanzar en el desarrollo sostenible del territorio de Departamento de Paysandú en el marco de la elaboración y gestión de instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible previstos (...)” en la LOTDS.

SEGUNDO. **Objeto:**

“(…) se colaborará con la revisión del Plan Local de la Villa Quebracho (Decreto 5313/2006) y de las Ordenanzas Departamentales vigentes para su adecuación, acordando sus contenidos de acuerdo a lo previsto en el artículo 17 y 15 respectivamente de la (...)” LOTDS. Resultan llamativos dos errores en el texto del convenio. El primer error es que refieren como plan local al *Plan Urbanístico de Villa Quebracho*, que no lo es. El segundo error es el número de referencia del decreto del antecedente, que como ya fuera indicado anteriormente, es el nº 5306 y nº 5313.

TERCERO. **Objetivos específicos:**

a) *La culminación de las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (iniciadas en Enero de 2010) (...); las que incluirán una primera categorización estructural del suelo del territorio departamental con su correspondiente graficación (...)*

b) *La culminación de los planes locales de la Ciudad de Paysandú y de la Ciudad de Guichón”.*

En función de lo establecido en el convenio citado, se desprende que el proceso de elaboración de instrumentos de ordenamiento territorial (LOTDS) ya había comenzado con anterioridad a la firma del mismo. En tal sentido, se puede mencionar, que a la fecha de la firma del convenio, el *Plan Local de Guichón* ya había realizado su puesta de manifiesto entre Marzo y Abril de 2010. En el caso de los otros dos instrumentos que se encontraban en elaboración (en Setiembre de 2010), como constituyen antecedentes de nuestros casos de estudio, se analizarán en detalle su situación.

7.4.2 Plan Local de OT y DS de la ciudad Paysandú y su microrregión (sin aprobación).

El primer intento de revisión de los contenidos del *Plan Urbanístico de Paysandú* (2003) en el marco de la LOTDS, fue a través del (primer) *Plan Local de OT y DS de la ciudad Paysandú y su microrregión* (en adelante **1er Plan Local de Paysandú**), que se elaboró durante 2010 y 2011. Éste contó con *Informe de Correspondencia y Aprobación de la EAE* por parte del MVOTMA, con fecha 3 de Mayo de 2011 y 20 de Junio de 2011 respectivamente. El plan fue remitido a la Junta Departamental pero ésta nunca lo aprobó. Posteriormente el plan fue retirado de la misma.

Si bien, en sentido estricto, el *1er Plan Local de Paysandú* no constituye un antecedente normativo, amerita ser considerado como un antecedente (“genérico”), en la medida que, durante el proceso de elaboración del Plan Local de Porvenir, algunas de las definiciones que se proponen en éste, remiten en su fundamentación al *1er Plan Local de Paysandú*, que se encontraba en la Junta Departamental para su aprobación en ese entonces.

En función de lo explicado anteriormente, extraeremos de la memoria de información del *Plan Local de Porvenir*, lo referido en sus antecedentes, al *1er Plan Local de Paysandú*:

El Plan Local de Porvenir “(...) toma como antecedente directo la revisión del Plan Local OT y DS de la ciudad de Paysandú y su microrregión (dicho plan) extiende su espacio microrregional, comprendiendo a la Ciudad de Paysandú propiamente dicha, algunas áreas urbanas adyacentes como San Félix (...) y Nuevo Paysandú (...), su extensa área suburbana (ejidos de Paysandú), importantes áreas productivas rurales y las localidades de (...) Porvenir, Esperanza (...).

El 1er Plan Local de Paysandú “(...) en su artículo 52 establece que la zona SU7 del Plan se define como **Zona de Ordenamiento Diferido (ZOD)**. Asimismo establece que queda excluida de esta zona, la zona urbana de la localidad de Porvenir. Esta **Área Suburbana SU7** se caracteriza por conservar características propias del medio rural, realizándose producción agrícola y admitiendo otros usos”. Dicho con otras palabras, el área (suburbana) que se definía en el artículo 52 del 1er Plan Local de Paysandú, que en ese momento estaba remitido a la Junta Departamental, coincidirá con el área suburbana del Plan Local de Porvenir; o sea, todo el ámbito de éste, salvo las zonas urbanas de Porvenir y Esperanza que están expresamente excluidas (del área suburbana SU7).

7.4.3 **Directrices Departamentales de OT y DS de Paysandú** (2011).

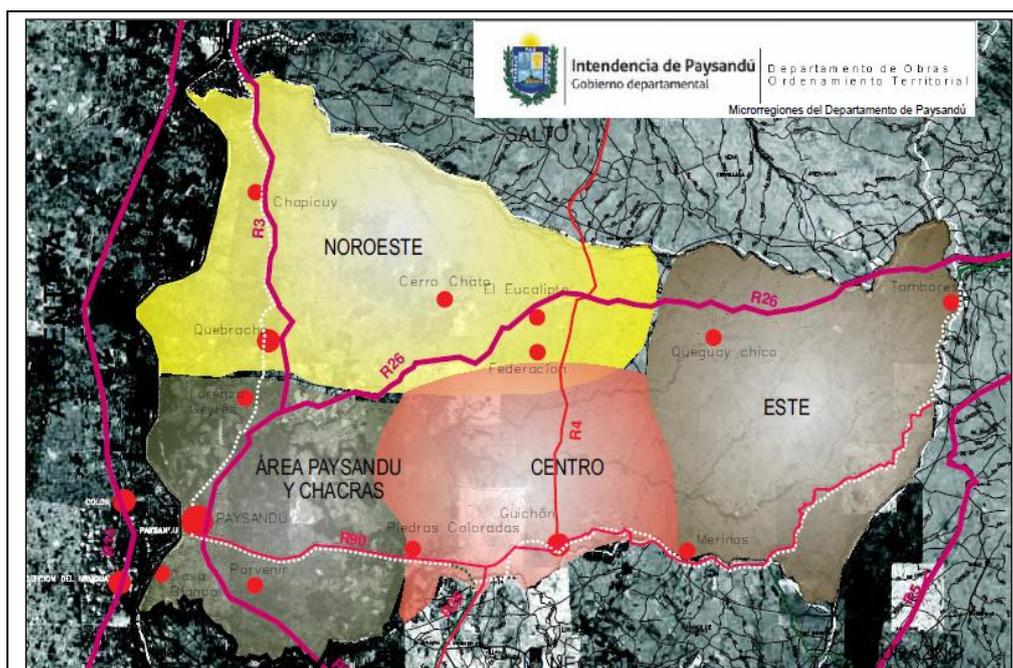
Las *Directrices Departamentales de Paysandú* fueron aprobadas por la Junta Departamental de Paysandú, el día 1º de Diciembre 2011, mediante el **Decreto n° 6508/2011**, siendo así, el primer instrumento LOTDS aprobado en el departamento. En tal sentido, a diferencia del caso comentado anteriormente (1er Plan Local de Paysandú), éstas sí constituyen el primer antecedente normativo en el marco de la LOTDS para nuestros casos de estudio.

ARTÍCULO 2º.- Ámbito de aplicación territorial

*“El ámbito de aplicación territorial del presente decreto se extiende a todo el territorio departamental, sin perjuicio de lo dispuesto por la Directriz N° 1 en cuanto corresponda (artículo 8 y siguientes). Para una mejor gestión, se consideran en él, **cuatro micro regiones** según Lámina N° 1, atendiendo sus especificidades y los demás instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible”.* La Lámina N° 1 de las directrices se corresponde con el Mapa n° 67 de nuestra Tesis.

Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 2º de las citadas directrices departamentales, se puede agregar que, en términos de disposiciones normativas propiamente dichas, éstas no establecen modificaciones a lo que regía en el ámbito correspondiente al Plan Urbanístico de Paysandú. En definitiva, en el ámbito correspondiente de la normativa previa de la capital, mantienen vigencia sus disposiciones normativas.

Mapa n° 67: Microrregiones del Departamento de Paysandú.



Fuente: Intendencia de Paysandú.

Como fuera analizado en el Capítulo 5, y tal como se observa en el Mapa n° 67, en las directrices se identifican cuatro microrregiones: *Área Paysandú y Chacras*, *Centro*, *Noroeste* y *Este*. A pesar de que los planes locales aprobados y en elaboración en el departamento, pueden ser ubicados en alguna de las microrregiones, entendemos, que hasta la fecha, las microrregiones han cumplido, sobre todo, una función diagnóstica e indicativa, y no normativa, como en el caso de las definidas en las Directrices de Maldonado principalmente, pero también, de alguna manera, en las de Salto. Nos referimos a que la planificación derivada de las directrices no toma como referencia el ámbito de las microrregiones, sino que, en todos los casos, supone un recorte de éstas. A modo de ejemplo, podemos mencionar que los ámbitos de aplicación de los planes locales de Quebracho y Chapicuy constituyen una porción de la *Microrregión Noroeste*. Incluso, si sumáramos los dos ámbitos de aplicación tampoco alcanzarían la extensión total de la microrregión. Lo mismo ocurre con el ámbito del Plan Local de Parvenir que constituye una pequeña porción de la denominada *Microrregión Área Paysandú y Chacras*. En relación a esta denominación, vale advertir, que la combinación de los términos microrregión y área para referir a un mismo ámbito territorial resulta confusa; o sea, ¿es un área o una microrregión lo que se define? Habría dos posibilidades en el uso de los términos. Estarían siendo utilizados como sinónimos, o, por el contrario, la primera (microrregión) estaría conformada por la sumatoria de la segunda (área Paysandú) y las chacras.

En concordancia con lo establecido en el artículo 16 de la LOTDS y en el convenio firmado entre la Intendencia y el Ministerio (28/09/2010), los dos primeros numerales del artículo 5° de las directrices departamentales establecen:

“1. Planificar el desarrollo integrado y ambientalmente sostenible del territorio departamental, mediante el ordenamiento del suelo y la previsión de los procesos de transformación del mismo.

2. Categorizar el suelo de las localidades del interior departamental y planificar sus posibilidades de desarrollo sustentable (...).”

La categorización de suelo a través del instrumento directrices departamentales, suele considerarse una *“categorización primaria”*, en el sentido, de que constituye una primera disposición normativa sobre las categorías de suelo (en el marco de la LOTDS), que posteriormente pudiera ser revisada en una escala más detallada a través de planes locales. Aunque, como viéramos en el Capítulo 5, sólo ocho departamentos (Maldonado, Durazno, Salto, Paysandú, Florida, Treinta y Tres, Colonia y Montevideo) tienen como primer instrumento aprobado en el marco de la LOTDS, directrices departamentales. De alguna manera, las directrices en el ámbito territorial de esos departamentos constituyeron una primera actualización de la normativa previa en concordancia con la LOTDS.

El contenido del numeral 1 del artículo 13º, si bien se está refiriendo al contenido de las directrices departamentales, puede ser considerado también, como un incipiente enunciado de los futuros planes locales que serán elaborados con posterioridad a éstas, ya que, se establece: *“1. Propiciar y fortalecer los mecanismos que garanticen una amplia participación de los ciudadanos en la toma de decisiones sobre los desafíos colectivos. (...)”*. A su vez, como veremos seguidamente cuando analicemos los casos concretos, lo establecido en el numeral anterior se complementa con lo enunciado en el numeral quinto del mismo artículo: *“5. Reforzar el proceso de descentralización fortaleciendo el rol de los ámbitos locales, tanto del propio estado (Juntas Locales/Municipios) como de la sociedad civil”*. Se anticipa, de alguna manera, la importancia de articular lo dispuesto en la LOTDS con lo dispuesto en el Ley nº 18.657.

En el capítulo IV de las directrices departamentales, se establece la *categorización de suelo y delimitación de localidades*. En tal sentido, en relación a nuestros casos de estudio, podemos organizar la información de la siguiente manera: los artículos 59º, 65º y 70º formarán parte (posteriormente) del ámbito del *Plan Local de Quebracho* (2013); los artículos 45º y 58º formarán parte (posteriormente) del ámbito del *Plan Local de Porvenir* (2015); y por último, los artículos 39º, 42º y 65º formarán parte (posteriormente) del ámbito del *Plan Local de Chapicuy* (2015).

Los artículos **39º, 42º, 65º y 75º**, establecen la categorización de suelo de las localidades de **Bella Vista, Chapicuy, Termas de Guaviyú y Paraje Parada Daymán** respectivamente. Estas cuatro localidades formarán parte, a su vez, del (futuro) ámbito de aplicación del Plan Local de Chapicuy.

Los artículos **45º y 58º**, establecen la categorización de suelo de las localidades de **Parada Esperanza y Porvenir** respectivamente. Estas dos localidades formarán parte, a su vez, del (futuro) ámbito de aplicación del Plan Local de Porvenir.

Los artículos **59º**, **65º** y **70º**, establecen la categorización de suelo de las localidades de **Quebracho**, **Termas de Guaviyú** y **Paraje Arroyo Malo** respectivamente. Estas tres localidades formarán parte, a su vez, del (futuro) ámbito de aplicación del Plan Local de Quebracho.

Como complemento de la categorización (primaria) de suelo y la delimitación de los centros poblados y parajes rurales, se definen cuatro **zonas de prioridad turística** (artículos 76º a 79º), según el inciso final del artículo 36º. “Se define y delimitan zonas donde (...) la actividad principal sea turística, donde se pueden desarrollar emprendimientos turísticos prioritariamente”. Dos de esas zonas quedarán comprendidas dentro del posterior *Plan Local de Chapicuy* (2015). Nos estamos refiriendo a **San Mauricio** (artículo 76º) sobre costas del río Daymán y **Meseta de Artigas** (artículo 77º) sobre costas del río Uruguay (lugar que conmemora el sitio donde se estableció el campamento del éxodo del pueblo oriental de 1811). Para ambas zonas se les asigna el atributo de potencialmente transformable al suelo categoría rural.

Como mencionáramos anteriormente, cuando comentamos la propuesta de microrregionalización (indicativa) que se definen en las directrices, se destaca nuevamente, la ausencia de planificación derivada expresamente enunciada en el articulado del decreto de directrices departamentales.

7.5 Etapa II: estudio de casos propiamente dicho (2011-2015).

En función de lo analizado anteriormente, pasaremos a profundizar en los tres planes locales que conforman nuestro estudio de casos, procurando responder a las interrogantes planteadas en la *Introducción*. Los planes locales de Quebracho, Porvenir y Chapicuy son los únicos de su tipo aprobados a la fecha (Diciembre de 2017) en el departamento de Paysandú, a pesar de que fueron elaborados previamente, como comentáramos, el *1er Plan Local de Paysandú* (que ahora cuenta con un nuevo plan local remitido a la junta departamental para su aprobación) y el *Plan Local de Guichón*.

A su vez, se puede agregar a lo anterior, que desde el punto de vista analítico, el inicio de la elaboración de los planes locales de Quebracho y Porvenir (incluyendo su comunicación formal vía oficio) se yuxtapone con el período final de aprobación de Directrices Departamentales tal como se observa en el Gráfico nº 12, hacia fines del año 2011; así como también, con el período final de los dos planes locales citados en el párrafo anterior (de Paysandú y de Guichón).

A los efectos de nuestros casos de estudio, resulta interesante analizar el contenido de los convenios firmados entre el Ministerio y la Intendencia, ya que signarán el proceso de elaboración de nuestros casos. En tal sentido, en el convenio firmado el 14 de Octubre de 2011 se acordó:

PRIMERO. **Antecedentes:**

“La Intendencia tiene como uno de sus lineamientos estratégicos avanzar en el desarrollo sostenible del territorio de Departamento de Paysandú en el marco de la elaboración y gestión de instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible previstos (...)” en la LOTDS.

TERCERO. **Objetivos específicos:**

a) Apoyar el proceso de aprobación de los instrumentos de ordenamiento territorial (*Plan Local de Paysandú, Plan Local de Guichón y Directrices Departamentales*) actualmente en estudio en la Junta Departamental para su aprobación definitiva (...)

b) Conformar la Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial (...)

c) **Revisar el Plan de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Villa Quebracho** (Decreto 5303/2006) y adecuación a la nueva Ley n° 18.308 (...)

d) **Elaborar el Plan Local de Porvenir.**

Un primer dato a resaltar, es que el inicio formal de la elaboración de los planes locales de Quebracho y Porvenir fue comunicado ante el MVOTMA, a través de un mismo oficio.

Para finalizar esta introducción al estudio de casos, destacamos de forma genérica, que los tres planes locales se ajustan a lo dispuesto en directrices departamentales que determina, entre otras disposiciones, la categorización primaria del suelo de los ámbitos de aplicación que los constituyen.

7.6 **Plan Local de la microrregión de Quebracho** (2013).

El *Plan Local de Quebracho* fue aprobado por la Junta Departamental, el 10 de Octubre de 2013, mediante el **Decreto n° 6896/2013**. Fue el primer instrumento de su tipo aprobado en Paysandú.

Como informáramos en el Capítulo 6, su ámbito de aplicación cuenta con una superficie de **75.626 hás** y una población urbana, según el último Censo de Población (INE, 2011) de **2.588 habitantes**, resultando una densidad de población de **3,4 hab./km²**. El ámbito del plan incluye tres poblaciones reconocidas en directrices departamentales: *Quebracho, Termas de Guaviyú y Arroyo Malo*.

7.6.1 **Antecedentes del Plan Local de Quebracho.**

En el ámbito de aplicación del *Plan Local de Quebracho*, como fuera comentado previamente, se identifican dos tipos de antecedentes: *normativa previa* y *normativa LOTDS previa*. La primera compuesta por el **Plan de Regulación y Desarrollo de Termas de Guaviyú** (1996), y el **Plan Urbanístico de Villa Quebracho y su entorno** (2006).

Ambos antecedentes son del ámbito local; es decir, establecían, principalmente, regulaciones de tipo urbanístico en sus localidades, Termas de Guaviyú y Quebracho respectivamente. **Directrices Departamentales** (2011) constituyen también un antecedente, pero en este caso, de *normativa LOTDS previa*, y del ámbito departamental.

7.6.2 Comunicación de inicio del Plan Local de Quebracho.

El oficio de la Intendencia de Paysandú en el que informa el inicio del proceso de elaboración del Plan Local de Quebracho, conforme al convenio suscrito, con fecha el 4 de Noviembre de 2011.

En función de nuestros intereses investigativos, un primer aspecto a destacar de la comunicación de inicio es que, si bien su contenido cumple con lo establecido en el artículo 2 del Decreto nº 221/2009, dado que se plantea una **“descripción preliminar del área comprendida”**, ésta no está acompañada de un gráfico (plano o mapa). Sin perjuicio de ello, se enuncia expresamente que *“el área comprendida o ámbito de aplicación territorial del plan local está ubicada en la microrregión inmediata a Villa Quebracho incluyendo las Termas de Guaviyú y los Palmares de Quebracho”*. Destaca, por lo sugerente del término, la noción de **“microrregión inmediata”**, ¿a qué se referiría? ¿sería un sinónimo de área de influencia? Por otra parte, como parte de los objetivos generales del plan local, se enuncia: *“administrar y optimizar los recursos escasos con que cuenta la comunidad que se desarrolla en torno a dicho Centro Poblado (se refiere a Quebracho) y su entorno”*. De alguna manera, se puede advertir la centralidad de Quebracho en la concepción del plan local.

7.6.3 Justificación del Plan Local de Quebracho.

De la memoria de información del plan, se extraen los siguientes contenidos:

*“(...) la Intendencia Departamental de Paysandú - Unidad de Ordenamiento Territorial - Departamento de Obras, desde 2008 se encuentra avocada a la elaboración de instrumentos de Ordenamiento Territorial, **habiéndose definido en primera instancia la revisión del Plan Urbanístico de Paysandú y elaboración del Plan Local de Guichón**, los cuales se encuentran remitidos a la Junta Departamental para su aprobación definitiva (...).”*

*“(...) La revisión del **Plan Urbanístico de Quebracho** surge ante la necesidad de la Unidad de Ordenamiento Territorial de la Intendencia Departamental de Paysandú de adecuar dicho decreto a los nuevos conceptos de la Ley 18.308, ya que el mismo fue aprobado antes de la vigencia de la referida Ley, así como también, revisar las experiencias de gestión del mismo (...).”*

*“(...) **el advenimiento de los Municipios ha generado un cambio en la forma de gestión del territorio**, lo cual implica una necesidad de adecuación también de las herramientas de actuación territorial y de los órganos de gestión del territorio incluyendo el nuevo nivel de Gobierno (...).”*

*“(...) Es así que, en el proceso antes descrito, la Intendencia Departamental de Paysandú ha definido, desde la importancia de la planificación territorial del Departamento, **continuar con la planificación en localidades del interior***

departamental, en el marco del cual, surge el interés en la revisión del Plan Quebracho (...).”.

De alguna manera, la elección de elaborar el *Plan Local de Quebracho* es continuadora de cierta “lógica poblacional”; es decir, se van elaborando los planes de las localidades más pobladas.

7.6.4 Delimitación del ámbito de aplicación del *Plan Local de Quebracho*.

Consultado el equipo técnico de la Intendencia, nos informó que el ámbito del plan local no fue modificado durante su elaboración. Por otro lado, de la memoria de información se extrae que: “*la definición del ámbito de aplicación surge, luego del diagnóstico, del análisis de Quebracho y su microrregión, y de los antecedentes considerados en el Plan Urbanístico vigente, así como de las instancias de participación ciudadana*”. En función de estas dos informaciones citadas, planteamos dos hipótesis. Una sería que las instancias de participación ciudadana citadas en la memoria de información corresponden a tareas previas al inicio formal del plan local, y no a las establecidas en los artículos 24 y 25 de la LOTDS. La otra sería que el término “definición” no es utilizado como sinónimo de “delimitación”, sino, que es considerado de forma genérica. Ambas hipótesis guardan relación con la información de que el ámbito no se modificó durante la elaboración del plan.

Se puede agregar, tal como fuera expresado en el texto del convenio (14/10/2011), la voluntad de la Intendencia de Paysandú de acompañar lo dispuesto en la LOTDS y en la Ley n° 18.567 (no sólo de descentralización, sino también, de participación ciudadana) mediante la aproximación del ámbito de aplicación del *Plan Local de Quebracho* y el ámbito del *Municipio de Quebracho*, que ha experimentado modificaciones en sus límites desde su creación. En tal sentido, como fuera advertido en el Capítulo 6, el ámbito del plan local es de menor tamaño que el ámbito del municipio, aunque se encuentra en su totalidad dentro de éste.

En definitiva, el **artículo 3°** del Decreto n° 6896/2013 establece, expresamente, que “*el ámbito de aplicación territorial del presente instrumento se extiende dentro del área político administrativo del Municipio de Quebracho, más el padrón n° 6718 y 8255 de Termas de Guaviyú según lámina n° 2: Desde la desembocadura Cañada del Yacaré en Río Uruguay, por ésta hasta su nacimiento, de su nacimiento una línea hacia el Este hasta la calzada Cañada del Sauce en el camino de la Escuela n° 44 al Norte, y de ahí siguiendo con rumbo Este hasta el Arroyo Quebracho Grande, por el Arroyo Quebracho Grande hasta sus puntos en el camino de la Cuchilla del Queguay, camino de la Cuchilla del Queguay hacia el Este hasta el camino de la Punta de la Cañada del Alabrado, por este camino hacia el Norte hasta el Arroyo Guaviyú, por el Arroyo Guaviyú hacia el Oeste hasta el Río Uruguay, por éste hasta la desembocadura de la Cañada del Yacaré; padrones n° 6718 y 8255, según lámina n° 2*”. Se advierte, tal como comentáramos en el Capítulo 6 (apartado 6.3.14), la importancia de límites naturales, principalmente, cursos fluviales, utilizados para la delimitación del ámbito de aplicación del plan local.

Por otra parte, el **artículo 4º** del Decreto n° 6896/2013 establece, expresamente, que *“el ámbito de aplicación subjetivo del presente instrumento se extiende a cualquier persona física o jurídica que actúe dentro del ámbito de aplicación territorial definido por el artículo anterior (se refiere al 3º). Las actuaciones sobre el territorio o con directa incidencia territorial de las personas públicas y privadas deberán ajustarse a la planificación vigente y serán fiscalizadas y supervisadas por las autoridades departamentales con competencia urbanística y territorial”*. Si bien, el *Plan Local de Quebracho* no es el único instrumento que establece esta “distinción subjetiva” sobre su ámbito de aplicación, como tampoco Paysandú es el único departamento que lo dispone, entendemos que el término *“ámbito de aplicación subjetivo”* no es del todo apropiado, ya que, en sentido estricto, no se plantea una diferenciación subjetiva de la norma, sino que, todo lo contrario, la norma es de aplicación general a todas las personas (físicas o jurídicas) que intervengan y/o sus acciones tengan incidencia dentro del ámbito. Nos parece apropiada la especificación de que las disposiciones trascienden a la población residente del ámbito, pero no así su terminología empleada.

7.6.5 Relativo a las disposiciones del *Plan Local de Quebracho*.

El análisis de los contenidos de los instrumentos que forman parte de los casos de estudio, podrían orientarse a partir de distintos enfoques. En nuestro caso, en función de los objetivos previstos para la investigación que estamos desarrollando, nos planteamos (sin perjuicio de otros análisis también relevantes que pudieran proponerse) una mirada sobre la dimensión espacial de los planes locales, que permita complementar el análisis efectuado para el universo de casos.

Las disposiciones del *Plan Local de Quebracho* se organizan, fundamentalmente, y sin perjuicio de otras, en *objetivos generales y específicos, directrices estratégicas y acciones* orientadas a su cumplimiento, y un *modelo territorial* propuesto conformado por las *estructuras y sistemas territoriales de la ciudad y microrregión, categorización de suelo y zonificación*.

En el **artículo 14º** se establece la **Directriz 1**, vinculada con el *“nuevo rol de Quebracho como articulador regional”* que se propone. En tal sentido, se plantea: *“la definición de planes de desarrollo y de gestión para la **localidad de Quebracho** y su **área de influencia** implican asumir un nuevo rol de la localidad en el **área Noroeste del Departamento de Paysandú** inserta en su realidad productiva y vinculada con la **microrregión** definida por el *Plan Local*”*. En la misma directriz, se alude a cinco términos distintos para dar cuenta sobre las escalas de actuación, incluyendo las resaltadas en negrita; o sea, *localidad de Quebracho, área de influencia, área noroeste del departamento de Paysandú, microrregión y región*. Resulta difícil determinar los usos de los términos y aquellos utilizados como sinónimo. A modo de ejemplo, el nombre que acompaña el enunciado del artículo refiere a *región*, ¿a qué tipo de *región*? ¿a la *región* que analizamos en el Capítulo 4? o ¿*región* como sinónimo de *microrregión*? Por otra parte, se hace referencia al *área noroeste del departamento de Paysandú*; y entendemos que ésta remite a la microrregionalización efectuada en las directrices departamentales. Entonces ¿*área* y *microrregión* son utilizadas como sinónimos? Asimismo, se alude al

área de influencia de la localidad de Quebracho, ¿en qué sentido? ¿cómo sinónimo de la *microrregión* de Quebracho? O ¿cómo área de menor tamaño dentro de la microrregión de Quebracho? Entendemos que no todos los términos remiten a las mismas escalas, y que podrían hacerse otras interpretaciones sobre los mismos, sin perjuicio de que resulta un poco confuso el enunciado de la Directriz 1. Incluso, en la **Directriz 2**, sobre “*desarrollo productivo sustentable con identidad local*, establecida en el **artículo 16º**, se traduce en acciones que implican “*potenciar el desarrollo productivo que identifica la zona, con un enfoque sustentable que garantice su continuidad en el tiempo, preservando los recursos naturales y dando valor agregado a los productos generados en la región tanto a nivel empresarial como a nivel de producción familiar*”. Nuevamente aquí surgen las interrogantes: ¿a qué zona? y ¿a qué región?

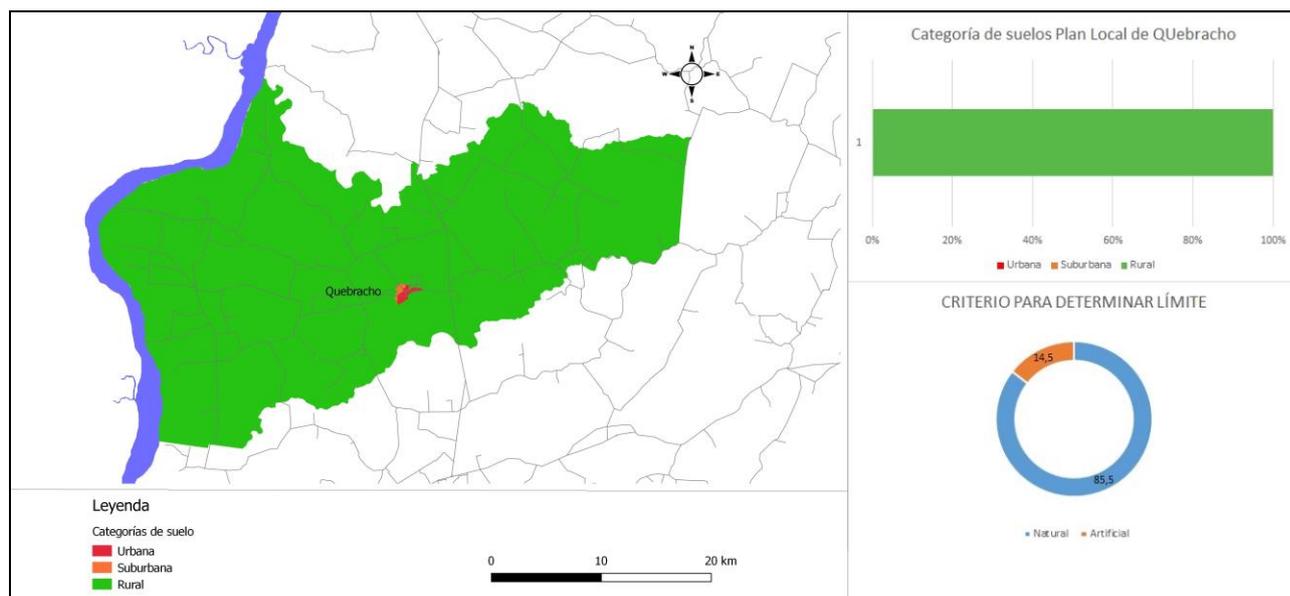
Otro comentario que se puede hacer a la dimensión espacial del plan local está relacionado con lo establecido en el **artículo 21º**. En éste, se establecen las acciones tendientes a cumplir con lo dispuesto en la **Directriz 4**, que refiere a la “*puesta en valor y uso responsable de los recursos naturales renovables*”. En su literal d) se detallan los recursos naturales que conforman el paisaje de la **región**. Más allá de que, nuevamente, se utiliza el término región, nos llamó la atención que se incluyeran las **islas del río Uruguay**, no sólo porque no son mencionadas en la delimitación del ámbito, sino también, porque no formarían parte del territorio departamental, sino del nacional⁶⁰.

En el **Artículo 24º**, que establece los contenidos de la **Directriz 6**, “*mejora de la cohesión social en el tejido de la localidad y en sus relaciones con la microrregión*”, se plantea una definición de territorio. En tal sentido, se enuncia que “*el territorio es el espacio en el cual se desarrolla la vida social, económica y política de la comunidad, y debe ser integrado, favoreciendo las relaciones entre lugares distantes a partir de redes que promuevan la comunicación de la sociedad, el equilibrio e intercambio entre sus integrantes, así como la igualdad de oportunidades*”. A nuestro entender, la definición planteada, se asemeja más a la noción de **espacio continente** tal como analizaban Hiernaux & Lindón (1993), que a la concepción de territorio trabajada por Haesbaert (2009) como **espacio de conflicto**, o, análogamente, como **espacio de disputa entre poderes**.

Finalmente, se puede agregar otra información sobre la categorización de suelo resultante del plan local, tal como se observa en el gráfico que se anexa al Mapa nº 68.

⁶⁰ Según lo establecido en el **artículo 754º** del **Código Civil**, “*las islas que se formen en el mar territorial o en ríos o arroyos navegables y flotables, pertenecerán al Estado*”.

Mapa n° 68: Categorización de suelo del Plan Local de Quebracho.



La categorización de suelo va acompañada por **subcategorías** (consolidado y no consolidado) en el caso del suelo urbano y por una **zonificación secundaria de usos** en el **suelo urbano** (zona urbana oeste, zona urbana central, zona urbana este, zona urbana de usos mixtos, y **zona urbana de espacio público vinculante**⁶¹), **suburbano** (zona suburbana industrial, zona suburbana 1, zona suburbana 2, y zona suburbana 3), **rural** con el APT. Expresamente, la zona rural es definida en el **artículo 97º**, como “aquella que no ha sido categorizada como urbana o suburbana y que integra la microrregión de Quebracho dentro de su ámbito de aplicación”. Podría pensarse, metafóricamente, como el “negativo del suelo urbano” (y suburbano), ya que se define por lo que “no es”, más que por lo que “es”. A su vez, reafirmando nuestra interpretación, el **artículo 100º** define las zonas rurales con el APT como “**áreas de reserva previstas para el eventual crecimiento del área urbana, teniendo como uso predominante el residencial, incluyendo Programas públicos de vivienda de interés social (...)**”.

Por otra parte, se establecen disposiciones particulares para determinados sitios: “**Ruta de los Palmares**” (**artículo 101º**) como de “**promoción turística**”; “**Saladero Guaviyú**” (**artículo 102º**) como de “**protección patrimonial**”. En el **artículo 140º** se detalla un listado de bienes a proteger, tanto en la zona urbana como en la microrregión. Con respecto a “**Termas de Guaviyú**” que es otro de los sitios destacados del ámbito de aplicación, en los **artículos 103º y 104º**, se establece que se mantiene la categorización de suelo efectuada por **Directrices Departamentales** (secretos n° 6508/2011 y 6583/2012), así como los usos de suelo, condiciones de fraccionamiento y edificabilidad según lo dispuesto en el **Plan de Regulación de Termas de Guaviyú** (Decreto n° 2802/96). Finalmente, en el **artículo 105º**, se enuncia como **planificación deriva** que “**las Termas de Guaviyú serán objeto de un Plan Parcial**”.

⁶¹ Vale destacar lo novedoso de dicha disposición y lo sugerente de la terminología.

7.6.6 Normativa LOTDS posterior en ámbito del Plan Local de Quebracho.

A partir de la información presentada en el Gráfico nº 11, se observa que dentro del ámbito del Plan Local de Quebracho, se encuentra en elaboración desde el 2 de Julio de 2015, el Programa de Actuación Integrada “La Querencia”, que tiene por objetivo transformar la categoría de suelo del padrón rural nº 12.846 y de parte del también padrón rural nº 10.189. Según el artículo 99º del Plan Local de Quebracho, dicha zona del ámbito, había sido prevista como “*reserva para crecimiento urbano a mediano y largo plazo*”. En tal sentido, específicamente, el atributo de potencialmente “*transformable a suelo suburbano o urbano con destino vivienda*”.

7.7 Plan Local de Porvenir (2015).

El *Plan Local de Porvenir* fue aprobado por la Junta Departamental, el 9 de Marzo de 2015, mediante el **Decreto nº 7159/015**. Fue el segundo instrumento de su tipo aprobado en Paysandú.

Como informáramos en el Capítulo 6, su ámbito cuenta con una superficie de **9.011 há**s y tiene una población urbana de **2.875 habitantes**, resultando una densidad de población de **31,9 hab./km²**. El ámbito del plan incluye dos poblaciones reconocidas en directrices departamentales: *Porvenir* y *Esperanza*. Habría que agregar también, que dentro del ámbito, se encuentra parcialmente la localidad (INE) *Chacras de Paysandú*, que no fue identificada en directrices departamentales, dado que éstas no revisaron el ámbito del *Plan Urbanístico de Paysandú*, vigente desde 2003, y en el que se ubica dicha localidad.

7.7.1 Antecedentes del Plan Local de Porvenir.

El ámbito del *Plan Local de Porvenir*, como fuera comentado anteriormente, cuenta con tres tipos de antecedentes. La **Ordenanza de Pueblo Esperanza** (1964) en un sector del ámbito y el **Plan Urbanístico de Paysandú** (2003) en el otro sector. Ambos constituyen *normativa previa* para distintos sectores del ámbito del plan local. Las **Directrices Departamentales** (2011) constituyen un antecedente de *normativa LOTDS previa*. Comentario aparte, amerita el **1er Plan Local de Paysandú**, que si bien, no fue aprobado, significaba un antecedente al momento de dar inicio a la elaboración del *Plan Local de Porvenir*. En tal sentido, se puede citar lo descrito en la memoria de información de este último: “(...) *es pertinente aclarar que parte de este documento fue elaborado para la revisión del Plan Paysandú en el 2008, entendiéndose que es de aplicación en muchos aspectos por lo que el mismo se ha tomado de base y se ha revisado y adecuado a la localidad de Porvenir, ya que ambos instrumentos deberán tener la necesaria congruencia. Asimismo se revisa el decreto 6092/64, para la Localidad de Esperanza, ya que ambas localidades forman un “par” motor de desarrollo de la zona (...) En la propuesta de Plan Paysandú se plantea una visión general de microrregión y su estructura territorial, así como una definición con mayor detalle de la “microrregión inmediata” que coincide con el ámbito de aplicación del Plan*

Porvenir". En esta cita, se hace referencia a dos términos similares, ya que uno ("microrregión inmediata"), es un adjetivo del otro ("microrregión"), pero que no remiten a lo mismo, espacial y territorialmente hablando. A nuestro entender, microrregión referiría al ámbito del Plan Paysandú, y microrregión inmediata, a una parte de ella, que a su vez, coincide con lo que nosotros llamaremos "entorno inmediato" (al ámbito del plan local de Porvenir).

7.7.2 Comunicación de inicio del *Plan Local de Porvenir*.

El oficio de la Intendencia de Paysandú en el que informa el inicio del proceso de elaboración del Plan Local de Quebracho, conforme al convenio suscrito, tiene fecha el 4 de Noviembre de 2011.

Al igual que en el caso analizado anteriormente, la comunicación de inicio del *Plan Local de Porvenir* se produjo mediante el mismo oficio que el del *Plan Local de Quebracho*, si bien su contenido cumple con lo establecido en el artículo 2 del Decreto nº 221/2009, dado que se plantea una "**descripción preliminar del área comprendida**", ésta no está acompañada de un gráfico (plano o mapa). Sin perjuicio de ello, se enuncia expresamente que "*el área comprendida o ámbito de aplicación territorial del plan local está ubicada en la localidad de Porvenir, dentro de la jurisdicción del Municipio Porvenir (...)*". Al igual que nos ocurrió en el Capítulo 6 (apartado 6.3.24), no logramos identificar palabras claves, al menos, en el sentido de las más usadas, ya que se hace expresa referencia al municipio. Nos referimos a que no se menciona a entorno, ni área de influencia, ni microrregión. Sin perjuicio de lo anterior, vale destacar, que se hace referencia a la fundación de la colonia en 1894 ("*todo comenzó con catorce familias valencianas*"), que es la que le da forma al damero característico de la zona conocida como *Chacras de Paysandú*, y que una parte de éstas, forman parte del ámbito del *Plan Local de Porvenir*. Se advierte entonces, que la fundación de la colonia fue realizada en el marco de lo dispuesto por el "**Reglamento para el trazado de nuevos pueblos y colonias agrícolas**" (1877), analizado en el Capítulo 2.

7.7.3 Justificación del *Plan Local de Porvenir*.

De la memoria de información del plan, se extraen los siguientes contenidos:

"La necesidad de la elaboración surge a instancias de la Unidad de Ordenamiento Territorial de la Intendencia de Paysandú en consideración a la falta de regulación existente en el caso de Porvenir y la necesidad de adecuación del Plan Regulador de Esperanza en correspondencia con la Ley 18.308". Vale recordar, que si bien las directrices departamentales categorizan (de forma primaria) el suelo correspondiente al ámbito del *Plan Local Porvenir*, éstas no modifican el resto de las disposiciones del *Plan Urbanístico de Paysandú*, donde se ubica Porvenir, ni la *Ordenanza de Pueblo Esperanza*. Ambas disposiciones normativas fueron revisadas en la elaboración del *1er Plan Local de Paysandú*, que no fue aprobado como ya comentamos, por lo que las definiciones previstas en éste no se tradujeron en normativa.

En la memoria de información se plantea: "*en la microrregión existe actualmente como emprendimiento industrial la **Planta de deshidratado de***

suero de Pili S.A., la cual se encuentra ubicada en zona suburbana. Por su parte, **existe un proyecto concreto de funcionamiento de Planta de Biodiesel**, todo lo cual implicaría la necesidad de delimitar una zona industrial concreta a efectos de proteger los suelos productivos en este sentido y preservar el recurso suelo como tal. Otras industrias de menor escala también se encuentran implantadas en esta zona ya que la categorización de suelo suburbano se lo admite”.

Como nos informaran desde el equipo técnico local de la Intendencia de Paysandú, existe una relativa secuencia lógica (temporal) que contribuye también a la justificación del porqué del *Plan Local de Porvenir*, con posterioridad a las directrices departamentales. Este porqué, se relaciona fundamentalmente, con la actividad industrial que el *Plan Urbanístico de Paysandú* determinó que debía retirarse de las áreas centrales de la ciudad. Esto último, sumado a la escasez de espacio disponible dentro del Parque Industrial de Paysandú (próximo a la localidad de Casa Blanca), generó la necesidad de definir nuevas áreas para el uso por parte de la actividad industrial. En relación con este argumento, en el artículo 45º del decreto que aprobó el Plan Local de Porvenir, se establece el uso del suelo para la denominada *Zona Suburbana Productiva/Industrial 3*, ubicada al norte de la ruta 90 y al sur del arroyo San Francisco (límite norte del ámbito de aplicación del plan). De esta manera: “se determina el uso preferente residencial y de producción agrícola, admitiéndose en forma condicionada industrias de producción local de pequeña escala (menor a 1há)”. Vale agregar al respecto, que en las restantes tres zonas suburbanas (artículos 39º, 42º y 49º), así como en las zonas urbanas de las localidades de Porvenir y Esperanza, se excluye expresamente la actividad industrial. De alguna manera, con el Plan Local de Porvenir se ordena (y condiciona) la localización de la actividad industrial en el suelo suburbano del ámbito, que sin restricciones de uso, tendría relativa “vía libre” para su instalación, en función de lo que establece el **artículo 33** de la **LOTDS**, correspondiente al **suelo categoría de suburbana**, y por su proximidad a la ciudad capital.

7.7.4 Delimitación del ámbito de aplicación del *Plan Local de Porvenir*.

Consultado el equipo técnico departamental de ordenamiento territorial de la Intendencia, nos informaron que el ámbito del *Plan Local de Porvenir* no experimentó modificaciones durante su proceso de elaboración. De lo anterior, se desprendería que, si bien, las instancias de participación (talleres locales, puesta de manifiesto y audiencia pública) pueden haber jugado un rol protagónico en cuanto a los contenidos posteriormente aprobados en el plan local, no fue así, en el caso de la delimitación del ámbito del mismo, que a su vez, provenía de la *normativa previa*.

La memoria de información aporta otras referencias sobre el ámbito de aplicación: “(...) *al momento de la delimitación del ámbito de aplicación del Plan Local de (...) Porvenir así como de su categorización de suelos y zonificación, se ha considerado el antecedente de Directrices Departamentales a efectos de contar con instrumentos de ordenamiento territorial congruentes entre sí*”. Asimismo, puede agregarse también, que el ámbito de aplicación “(...) *abarca una gran porción del territorio suburbano de la ciudad de Paysandú*”; y “(...) se

encuentra situado en la zona de influencia de la Estación Experimental Mario A. Cassinoni (Facultad de Agronomía y Veterinaria, UdelaR) que participa activamente a nivel de Extensión Universitaria en los rubros agrícola ganaderos y lecheros”.

A su vez, otro argumento sobre el porqué del ámbito se expresa en el texto del convenio (14/10/2011). En éste, se manifiesta la voluntad de la Intendencia de Paysandú de acompañar lo dispuesto en la LOTDS y en la Ley nº 18.567, mediante la aproximación del ámbito de aplicación del *Plan Local de Porvenir* y el ámbito del *Municipio de Porvenir* (Decreto nº 6063/10). En tal sentido, como fuera advertido en el Capítulo 6, el ámbito del plan local es de menor tamaño que el ámbito del municipio, pero se encuentra en su totalidad dentro de éste. Sin perjuicio de lo anterior, en la memoria de información se plantea: “(...) *todas las etapas* (se refieren a las de elaboración, incluyendo las de participación ciudadana) *se han cumplido en coordinación con el Municipio de Porvenir*” (anticipándose, de alguna manera, al artículo 45 de las directrices nacionales de OT).

Finalmente, destacar una de las conclusiones finales del IAE, en el que se considera: “(...) *los aspectos relevantes de la situación ambiental del ámbito de aplicación definido para el presente Plan Local han sido considerados tanto en la microrregión como en el ámbito urbano*”. Resulta llamativa la descripción, ya que, de ella, se desprendería que la microrregión se correspondería, expresamente, con el ámbito “extra urbano” (fuera de lo urbano). A nuestro entender, la noción de ámbito urbano alude a las dos localidades urbanas dentro del ámbito (Porvenir y Esperanza), mientras que el término microrregión, remitiría al resto del ámbito de aplicación, o incluso, más allá de los límites de ésta, como podría ser el “*área Paysandú y chacras*” definida en directrices.

Sin dudas, las áreas urbanas (Porvenir y Esperanza) forman parte de la “microrregión”, y por tanto, están dentro de ésta. Más allá de que no nos conste que el ámbito de aplicación del Plan Local de Porvenir conforme una microrregión propiamente dicha, es probable también, que en esa frase que nos llamó la atención, se haya querido distinguir las zonas urbanas de las zonas suburbanas (de uso agropecuario fundamentalmente). Sin perjuicio de los términos utilizados en el plan, en las conclusiones de la Tesis, propondremos otra referencia espacial más apropiada a las características del ámbito de aplicación del Plan Local de Porvenir y su contexto territorial.

7.7.5 Relativo a las disposiciones del *Plan Local de Porvenir*.

Al igual que en el caso anterior, el *Plan Local de Porvenir* se organiza, fundamentalmente, y sin perjuicio de otras, en *objetivos generales y específicos, directrices estratégicas y acciones* orientadas a su cumplimiento, y un *modelo territorial* propuesto conformado por las *estructuras y sistemas territoriales de la ciudad y microrregión, categorización de suelo y zonificación*.

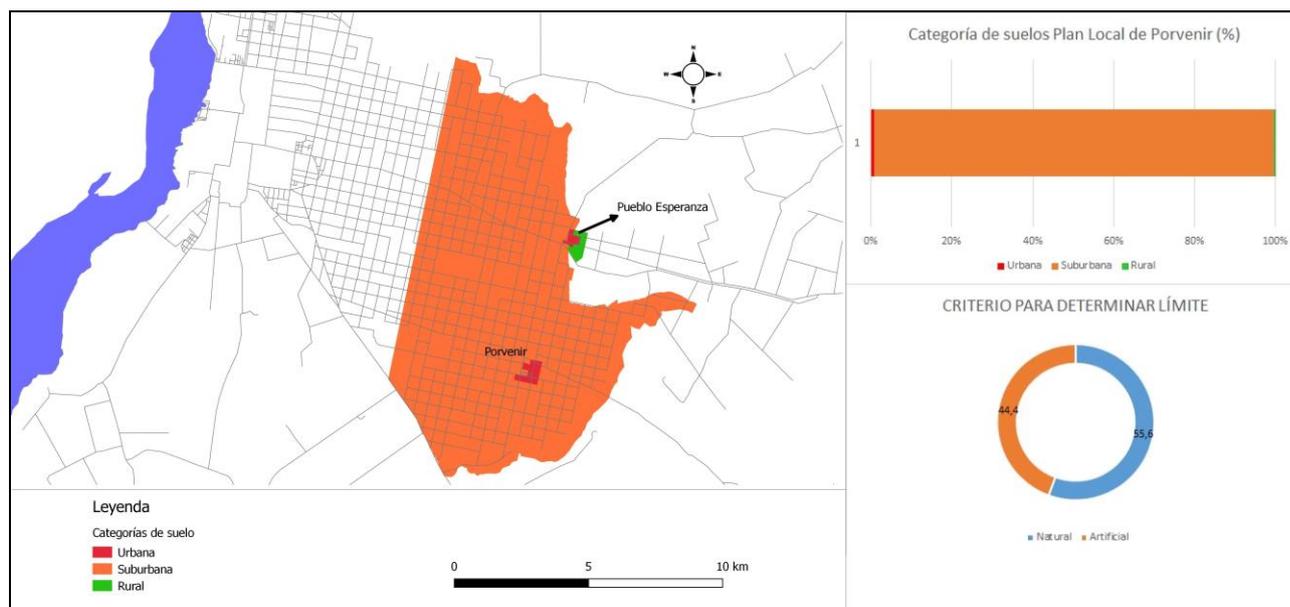
Un primer asunto a destacar, es uno de sus tres objetivos, en el que se establece: “1) *Planificar el territorio rural de la microrregión de Porvenir como región de sustento productivo de la ciudad de Paysandú y manejo sustentable de un área considerada suburbana con aptitudes productivas*

relevantes". Dejando de lado el término "microrregión de Porvenir", utilizado para referir al ámbito del plan local (que ya fuera analizado), la noción de "territorio rural", amerita un comentario. De alguna manera, el ámbito del plan local cuenta con una "dualidad" con respecto al territorio rural. Si bien, entendemos que el objetivo procura, expresamente, el ordenamiento del uso rural del suelo, en términos jurídicos, éste se categoriza como "*suelo suburbano de usos agropecuarios*". Vale destacar también, que éste asunto está reconocido expresamente, en el literal a) del artículo 6º, correspondiente a los objetivos específicos. "*Proteger los recursos naturales finitos y en especial el recurso suelo por las características de la microrregión a la que se hace referencia, que si bien está considerada como suburbana (reserva de la expansión de la ciudad) sus características agronómicas la definen como rural de alta productividad y diversificación productiva (hortofrutícola y lechera)*". Por otra parte, recordamos de nuestra participación como integrante del equipo multidisciplinario de DINOT en la elaboración del plan local, que la actividad desarrollada por los "ladrilleros" era considerada como un problema. En tal sentido, el artículo c) del artículo 6º, establece: "*definir alternativas de usos del suelo que actualmente no tienen un uso productivo y son extractivas, como la elaboración de ladrillos y que modifican el paisaje y su aptitud productiva*". En este caso, según el artículo 31º (suelo categoría rural) de la LOTDS, el uso estaría permitido, aunque, desde el punto de vista ambiental, los técnicos de la Intendencia lo interpretaban como una problemática territorial, vinculada fundamentalmente, con la pérdida del horizonte A del suelo.

Por otra parte, en el **artículo 13º**, se enuncia la Directriz 1: "*Localidad integrada a su **microrregión** y en sus vínculos con Paysandú*". En el **artículo 14º**, se detallan las acciones para el desarrollo de la misma, aunque se alude a otra referencia espacial, al plantearse: "*posicionar a Porvenir como una localidad integrada a su **entorno** y localidades cercanas*". A su vez, en el artículo 21º se establece que "*el modelo territorial (...) es el **escenario regional** donde los habitantes desplegarán "reglas de juego" claras que determinen sus acciones (...)*". En definitiva, se advierte el uso indistinto de tres términos (microrregión, entorno y región) para referir al mismo espacio/territorio.

A diferencia de lo que establece el artículo 33 de la LOTDS, que refiere a "(...) usos, actividades e instalaciones de tipo urbano o zonas en que éstas predominen (...)" ; el artículo 33º del Plan Local de Porvenir, establece que "(...) **la Zona Suburbana de la microrregión del presente Plan Local conserva características propias del medio rural, realizándose producción agrícola en ciertos casos y con escasos servicios urbanos (...)**". En tal sentido, en el **artículo 37º** se enuncia la zonificación secundaria en la que se "*establece la estructura general y el desarrollo en el suelo suburbano microrregional*" en cuatro zonas. En tres de ellas, se "*determina el uso preferente residencial y de **producción agrícola** (...), quedan excluidas las actividades industriales, así como actividades extractivas de gran escala*". Sólo en la Zona Suburbana Productiva/ Industrial 3, se admite, "*en forma condicionada industrias de producción local de pequeña escala*". Las disposiciones para el suelo suburbano en el ámbito del *Plan Local Porvenir* suponen, a nuestro juicio, un asunto de interés técnico-jurídico, que podría ser discutido.

Mapa nº 69: Categorización de suelo del Plan Local de Porvenir.



7.8 Plan Local de Chapicuy (2015).

El *Plan Local de Chapicuy* fue aprobado por la Junta Departamental, el 2 de Julio de 2015, mediante el **Decreto nº 7222/015**. Ha sido el tercer y último instrumento de su tipo aprobado.

Como analizamos en el Capítulo 6, su ámbito de aplicación tiene una extensión de **164.521 hás** y una población urbana, según el Censo de Población de 2011, de **820 habitantes**, resultando una densidad de población de **0,5 hab./km²**; es decir, menos de **1 hab./km²**. El ámbito del plan incluye dos poblaciones reconocidas en directrices departamentales: *Termas de Guaviyú* y *Bella Vista*.

La decisión de realizar el Plan Local de Chapicuy es manifestada en uno de los objetivos del convenio firmado entre el Ministerio y la Intendencia, con fecha del 11 de Noviembre de 2013. En éste se acordó: “(...) *Elaborar el Plan Local de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la **Microrregión de Chapicuy**, el cual incluye el sitio de valor histórico-patrimonial Meseta de Artigas- Purificación, así como el Centro Termal de interés turístico Termas de Guaviyú dentro de su ámbito de aplicación*”. A pesar de que no fueran identificadas palabras claves en el análisis efectuado en el Capítulo 6 (apartado 6.3.25), en el convenio se hace referencia a microrregión.

7.8.1 Antecedentes del Plan Local de Chapicuy.

El ámbito de aplicación del *Plan Local de Chapicuy*, como fuera comentado anteriormente, cuenta con tres tipos de antecedentes. **Plan de Termas de Guaviyú** (1996) constituye su *normativa previa* y **Directrices Departamentales** (2001), una de su(s) *normativa LOTDS previa*. Comentario aparte, amerita el caso del **Plan Local de Quebracho**, que al coincidir ambos

en el ámbito de Termas de Guaviyú, parte de los contenidos de dicho plan local constituye otra *normativa LOTDS previa del Plan Local de Chapicuy* para el ámbito de las termas.

Si bien, como fuera mencionado en el análisis de las directrices departamentales, éstas no enuncian expresamente, la denominada *planificación derivada*, el numeral 2 de su artículo 9º, constituiría, de alguna manera, una anticipación (y justificación) del *Plan Local de Chapicuy*. En tal sentido, en dicho numeral, se establece, como parte de las acciones para alcanzar un **modelo territorial integrado en la región**, la realización de un “(...) *Plan de desarrollo turístico regional: tanto en el ingreso al circuito termal binacional de la cuenca del litoral norte del Río Uruguay, como al desarrollo del turismo en general, y en especial al de naturaleza con el área protegida del departamento*”. En particular, por la relevancia que tiene el turismo en este plan local.

7.8.2 Comunicación de inicio del *Plan Local de Chapicuy*.

El oficio de la Intendencia de Paysandú en el que informa el inicio del proceso de elaboración del Plan Local de Chapicuy, conforme al convenio suscrito, tiene fecha el 20 de Noviembre de 2013.

Al igual que en los dos casos analizados anteriormente, la comunicación de inicio del *Plan Local de Chapicuy*, si bien su contenido cumple con lo establecido en el artículo 2 del Decreto nº 221/2009, dado que se plantea una “**descripción preliminar del área comprendida**”, ésta no está acompañada de un gráfico (plano o mapa). Sin perjuicio de ello, se enuncia expresamente que “*el área comprendida o ámbito de aplicación territorial del plan local está ubicada en los límites de la jurisdicción de la Junta Local de Chapicuy*”. A diferencia de las dos comunicaciones de inicio analizadas anteriormente, la del Plan Local de Chapicuy presenta una descripción preliminar del ámbito de aplicación mucho más detallada (y extensa). En ésta, se detallan, incluso, los sitios de interés que allí se encuentran, entre los que se identifican, localidad de *Chapicuy, Meseta de Artigas y Purificación*⁶², *Termas de Guaviyú, Paraje Dayman, San Mauricio y Bella Vista*.

7.8.3 Justificación del *Plan Local de Chapicuy*.

De la memoria de información se extrae: “*La conveniencia y oportunidad de elaboración del (...) Plan Chapicuy, surge en primera instancia de la identificación de las potencialidades de desarrollo de esta microrregión del territorio departamental diversificada. Se advierte así la conveniencia de apoyar dichas potencialidades en el marco de (...) un Plan Local para toda la microrregión, que incluya tanto las localidades existentes como los sitios de interés histórico-patrimonial y turístico, así como las variadas actividades de*

⁶² Como citáramos en el Capítulo 2, “*de acuerdo con el criterio de Artigas, la sede del gobierno (...) se instala en la meseta del Hervidero junto al Río Uruguay, en el campamento de Purificación en 1815*” (Musso, 2004:128).

carácter productivo que en el mismo se desarrollan (...)”.

De este modo, no sólo se estaría justificando la necesidad (y oportunidad) del plan, sino también, su ámbito microrregional, más allá de la delimitación que se concretará posteriormente con la aprobación del decreto.

A su vez, los aspectos vinculados con la identidad local, aparecen también como una potencialidad para ser abordados a través del plan. *“Nos encontramos ante una microrregión con características propias e identitarias que evidencian un especial interés por sus posibilidades de crecimiento económico-productivo, en donde, a las tradicionales actividades productivas de la zona se adiciona la intencionalidad, tanto a nivel nacional como departamental, de desarrollar el “destino termas” y el ecoturismo de carácter histórico-patrimonial de gran arraigo y tradición para los pobladores (...) Otro emprendimiento con potencialidad de desarrollo es el turismo espiritual (...)*”.

De alguna manera, el plan local surge con una marcada impronta turística. En este sentido, en la memoria de información, se describe *“la existencia de un acuerdo (entre el Ministerio de Turismo y la Intendencia de Paysandú) para el desarrollo turístico de la zona, lo cual trae consigo la necesidad de la planificación territorial de la misma, para un desarrollo turístico sustentable. El acuerdo logrado (...) se denomina “Acta de acuerdos en relación a Guichón y Meseta de Artigas en el marco de los trabajos del programa de Apoyo al Sector Turístico del Ministerio de Turismo y Deporte” (...), el cual establece la necesidad de que los proyectos previstos para la zona se desarrollen sobre la base de la planificación efectuada por un Plan Local (...) para la zona”*.

Finalmente, agregar que, según se expresa en la memoria de información del plan: *“(...) ha existido una demanda de planificación del territorio de los propios vecinos (en el caso de termas de Guaviyú) y la necesidad de actualización de la normativa aplicable al Centro termal, pensada en un momento histórico muy distinto (...), siendo necesaria una adecuación de la misma a las nuevas estrategias definidas a nivel nacional, regional y departamental para el desarrollo acorde de este complejo termal emblemático del Departamento de Paysandú”*.

7.8.4 Delimitación del ámbito de aplicación del Plan Local de Chapicuy.

El equipo técnico de la Intendencia nos informó que el ámbito del *Plan Local de Chapicuy* no experimentó modificaciones durante su proceso de elaboración.

De forma análoga a los otros dos planes locales, se manifiesta expresamente también para Chapicuy, la voluntad de la Intendencia de Paysandú de acompañar lo dispuesto en la LOTDS y en la Ley nº 18.567, mediante la aproximación del ámbito de aplicación del *Plan Local de Chapicuy* y el ámbito del *Municipio de Chapicuy* (6809/2013). En la comunicación, se hacía referencia a la junta local previa. En la memoria de información, se hace explícita dicha voluntad, al plantear que *“(...) en el siguiente período de Gobierno Departamental, Chapicuy pasará a constituir un Municipio, constituyendo una oportunidad. Siendo que se identifica la relevancia actual de*

los actores locales a través de la Junta Local". Si bien, el Municipio de Chapicuy fue creado en 2013, recién en la elecciones municipales de 2015, se eligió a su primer alcalde. Sin perjuicio de esto, como fuera advertido en el Capítulo 6, y a diferencia de los otros dos planes locales, el ámbito de aplicación es de mayor tamaño que el ámbito del municipio. Se puede agregar que, espacialmente hablando, toda la extensión del municipio queda dentro del ámbito del plan local. Dicho con otras palabras, el ámbito de aplicación del plan local, incluye todo el ámbito del municipio más un área (aproximada) conformada por las nacientes de los arroyos Tomás Paz, Tierras Coloradas, Rosario; y la cuenca alta, media y baja del arroyo Carumbé (solo las nacientes de éste quedan fuera).

Por último, destacamos también de la memoria de información: "(...) *Dentro de las razones que han llevado a dicho ámbito de aplicación se encuentran: por un lado, la conveniencia desde el punto de vista de la posterior gestión del Plan Local de que coincida con el Municipio y, por el otro, la necesidad de incluir en el mismo las zonas de prioridad turística ya definidas en Directrices Departamentales (...)*".

7.8.5 Relativo a las disposiciones del *Plan Local de Chapicuy*.

De forma análoga a los dos planes locales analizados anteriormente, el *Plan Local de Chapicuy* se organiza según (y sin perjuicio de otros contenidos) en *objetivos generales y específicos, directrices estratégicas y acciones* orientadas a su cumplimiento, y un *modelo territorial* propuesto, en función de *estructuras y sistemas territoriales, categorización de suelo y zonificación de usos*.

En el **artículo 6º**, se enuncian los objetivos generales del plan. Se destaca nuevamente, la referencia a microrregión. Se plantea: "*alcanzar, a través de la planificación territorial, un uso racional y sustentable del territorio tendiente a la preservación de los recursos naturales para la mejora de calidad de vida de la población y potenciación de los recursos propios de la microrregión*".

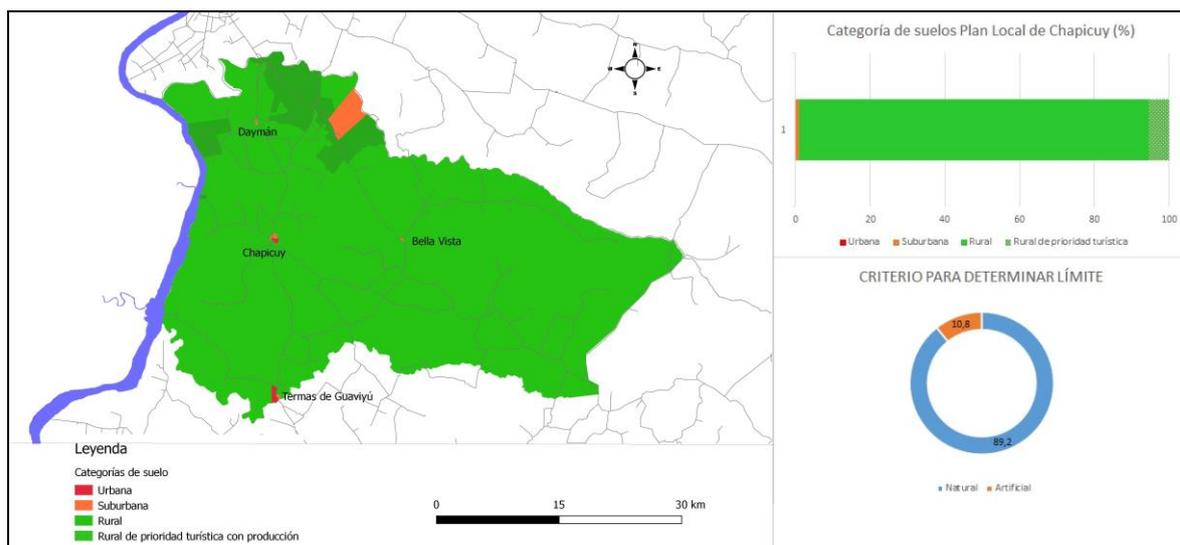
Asimismo, se destacan otras palabras claves que se desprenden del enunciado de los otros objetivos, tales como "*integrar aspectos de la variable del **cambio climático** (...)*"; "*calificar y valorizar el **patrimonio** (...)*"; "*fortalecer los potenciales de **desarrollo local** (...)*"; y "*contribuir a la mejora del **hábitat social** (...)*". Finalmente, en el **artículo 7º**, se explicita, entre los objetivos particulares, uno de los temas que justifica la realización del plan local, al enunciarse: "*contribuir al **desarrollo turístico** (...)*"; que a su vez, se traducirá en una de las directrices estratégicas. En la directriz 5 se establece: "*diversificación y fortalecimiento de la oferta turística de la microrregión*".

De lo establecido en el **artículo 43º**, correspondiente a "*subcategorización de suelo y zonificación de los suelos rurales*", interesa destacar, por su singularidad (incluso en comparación con los otros dos planes locales del departamento de Paysandú), dos subcategorías de suelo rural propuestas. Por un lado, "*los **suelos rurales de prioridad turística con producción** son aquellos suelos en los cuales, sin perder las características productivas, se prioriza un uso turístico que coexiste con las actividades rurales. La actuación territorial sobre dichos suelos no puede generar en ningún caso enclaves de tipo suburbano y urbano (...)*". Por otro lado, "*los **suelos rurales de prioridad turística** son aquellos suelos en los cuales se prioriza un uso turístico*

predominante. El uso de prioridad turística preserva el paisaje natural y los recursos naturales. Quedan prohibidos en estos suelos los usos productivos. La actuación territorial sobre dichos suelos no puede generar en ningún caso enclaves de tipo suburbano y urbano (...). De alguna manera, se avanza en el OTR.

Por otra parte, con el **artículo 73º**, *“se deroga de manera expresa el Decreto nº 2802/96, siendo el Centro Termal de Guaviyú (...)*”; es decir, se deroga lo dispuesto en la normativa previa, y se hace una nueva propuesta de categorización de suelo y zonificación del centro termal. En tal sentido, en el **artículo 75º**, se establece que *“se categoriza el suelo del Centro Termal objeto del Plan en: suelo urbano, suelo suburbano y se encuentran en su entorno suelos rurales con el atributo potencialmente transformable (...)*”. En función de una de las justificaciones del plan local, Termas de Guaviyú aparece como uno de los sitios en los que más se avanza en materia normativa. Es tal la importancia del centro termal, que incluso, se hace un planteo que nos resulta sorprendente. Nos referimos al artículo 105º que establece: *“Zona Rural Potencialmente Transformable (ZRPT) a suelo suburbano con uso turístico. Padrones actuales nº 9011, 8752, 7527, 6381 y 12012 identificados en plano nº 34. Dichos padrones no están incluidos en el ámbito de aplicación del presente Plan local, sin perjuicio de lo cual por su contigüidad y potencialidad de desarrollo turístico se entiende pertinente la posibilidad de transformación de sus suelos. Se prevé la posibilidad de transformación a suelo suburbano con uso turístico mediante la elaboración de (un) PAI”*. ¿Cómo es posible que un instrumento de ordenamiento territorial establezca definiciones en un espacio que no forma parte de su ámbito de aplicación? Si bien, en términos jurídicos, la modificación de las directrices departamentales (y/o del Plan Local Quebracho), pueda justificarse porque se trata de un decreto departamental que modifica otro decreto departamental, entendemos que, desde el punto de vista de la lógica del ordenamiento territorial, dicho proceder no resulta tan apropiado. De alguna manera, es una modificación “solapada” de las directrices departamentales, que contará con sus definiciones en materia de revisión parcial o general.

Mapa n° 70: Categorización de suelo del Plan Local de Chapicuy.



7.9 Corolario del Capítulo 7: Síntesis del estudio de casos.

A partir de la información sistematizada y analizada del Censo de 2011, podemos concluir, en primer término, que en el departamento de Paysandú se elaboraron planes locales en aquellos ámbitos donde se concentra mayor cantidad de población; es decir, la ciudad de Paysandú y su entorno inmediato, y la ciudad de Guichón, la más poblada del departamento por fuera de dicha entorno. En el caso de Quebracho, por ejemplo, no sólo es la quinta localidad urbana más poblada de Paysandú, sino también, es la segunda más poblada fuera del citado entorno inmediato de la capital. No tenemos certeza de que se haya decidido expresamente seguir una “lógica-demográfica”, pero sin dudas, es una evidencia fáctica. Incluso, tal como se puede observar en el Cuadro n° 14, dicha “lógica”, no sería exclusiva de los instrumentos LOTDS, sino también, de la normativa previa. De alguna manera, es válido suponer, *grosso modo*, que las localidades más pobladas sean las que tengan más asuntos por resolver desde el punto de vista del OT, entre otras políticas.

Del análisis del proceso de ordenamiento territorial en el marco de la LOTDS llevado a cabo en Paysandú, se desprende que, lo que denominamos (en la introducción) *selección genérica* del territorio a ordenar, se decide con anterioridad al inicio formal de los planes locales. Nos referimos, a que la decisión de la Intendencia es, incluso, anterior a la firma del convenio con el MVOTMA. En definitiva, tal como se observa en el Gráfico n° 13, en los tres casos analizados, los territorios a ordenar forman parte de los objetivos establecidos en (dos de) los convenios firmados entre ambos, que con posterioridad, serán comunicados e iniciados formalmente, con sus respectivos oficios.

Cuadro n° 14: Síntesis socio-demográfica de Paysandú y su relación con el OT.

n°	Localidades	Población Total	Normativa previa	Plan Local aprobado o en elaboración
1	Paysandú	76.429	Plan Urbanístico de Paysandú	Plan Local de Paysandú (dos casos)
2	Nuevo Paysandú	8.578		
4	Chacras de Paysandú	3.965		
6	San Félix	1.718		
16	Casablanca	343		
7	Porvenir	1.159		
17	Esperanza	340	Ordenanza de Pueblo Esperanza	Plan Local de Porvenir
3	Guichón	5.039	no	Plan Local de Guichón
5	Quebracho	2.853	Plan Urbanístico de Quebracho	Plan Local de Quebracho
11	Chapicuy	735	Plan Regulador de Termas de Guaviyú	Plan Local de Chapicuy

Por otra parte, se elaboró el Gráfico n° 13, en el que se seleccionan algunas de las instancias del proceso de elaboración y aprobación de los planes locales, el cual debe ser interpretado, como complemento del Gráfico n° 12, en el que se detallaban las etapas de la elaboración propiamente dicha.

Gráfico n° 13: Secuencia de elaboración de los planes locales de Paysandú.



A su vez, del propio estudio de casos, sumado a lo comentado anteriormente, se desprendería que la selección y delimitación de los ámbitos de aplicación constituyen, fundamentalmente, decisiones técnicas y/o técnico-políticas. En el caso de la *selección genérica*, no tenemos dudas de que así sea, porque resulta de una decisión previa al propio inicio del plan local. Se puede agregar, que ninguno de los tres planes locales es enunciado en las directrices departamentales aprobadas previamente como un instrumento derivado. En relación a la delimitación de los ámbitos de aplicación, según lo informado por una de las técnicas de la Intendencia, no se producen modificaciones en su conformación desde el inicio del plan local hasta su aprobación final. Ello evidencia, que si bien, se menciona en las memorias de información, la participación social en dicha tarea, la misma no referiría a las instancias formales que establece la LOTDS.

En cuanto a la justificación de los planes locales, se logró identificar una voluntad expresa de la Intendencia de Paysandú, de acompasar la política de OT en el marco de la LOTDS con la política de descentralización y participación ciudadana derivada de la Ley n° 18.567. Este asunto, se destaca sobre todo, en los casos de Quebracho y Chapicuy, en los cuales, sus ámbitos de

aplicación se aproximan a los ámbitos de los municipios, lo cual, a futuro, podría llegar hasta ajustarse en el marco de posibles revisiones de los planes locales. Asimismo, vale destacar también, que el asunto de la descentralización y la participación social constituye uno de los principios rectores de la LOTDS (artículo 5 literal c), y que, a su vez, se refuerza con lo dispuesto en el artículo 45 de *Directrices Nacionales de OT*. A este asunto, se le agregan, como parte también de la justificación de cada plan local, las propias particularidades de cada territorio, como por ejemplo, en el caso de Porvenir, que se requería regular el uso industrial dentro del ámbito de aplicación; mientras que en Chapicuy, el fomento de la actividad turística es potenciada a través de las directrices estratégicas definidas en el plan local.

En el análisis efectuado en el Capítulo 6, sólo habíamos podido identificar en uno de los tres planes locales una palabra clave⁶³. Nos referimos a Quebracho, que en el propio nombre del plan local, se refería a microrregión. No obstante, en el Capítulo 7, también se pudo identificar como palabra clave de los planes locales de Porvenir y Chapicuy, microrregión. Incluso, como mencionáramos, en el caso del Plan Local de Chapicuy, en el propio convenio se hacía referencia a microrregión. En tal sentido, a los efectos de la propuesta reinterpretativa de la tipología de los planes locales que se enuncian en las conclusiones, se tomará como palabra clave, microrregión para los tres casos.

A partir de lo comentado en el párrafo anterior, y teniendo en cuenta, la configuración territorial de los ámbitos de aplicación de cada plan local, se evidencia cierta diversidad en la concepción de cómo se interpreta la microrregión. La mayor diferencia, territorialmente hablando, la encontramos entre el ámbito de aplicación de Porvenir y los de Chapicuy y Quebracho, tanto en términos de extensión de su área, como de las características particulares de su territorio, incluyendo el tamaño del parcelario rural, así como, la categorización de suelo resultante. A nuestro juicio, más allá de que en los tres casos, se utilice el mismo término, denominar microrregión al ámbito de Porvenir es muy discutible. A su vez, el contexto territorial en donde se inserta dicho plan local, en el área suburbana de la capital departamental (era parte del ámbito del *Plan Urbanístico de Paysandú* del año 2003), dificulta aún más, la interpretación territorial correspondiente a su ámbito de aplicación.

La diversidad de interpretaciones utilizadas para designar (la tipología de) los planes locales de Paysandú, se identificó también, en otros instrumentos. Así, por ejemplo, en la memoria de información del *Plan Local de Quebracho* se refiere a su normativa previa, el "*Plan Urbanístico de Villa Quebracho y su entorno*", de la siguiente manera. "(...) si bien se refiere a un **área de influencia o microrregión** (...) se trata de un **plan urbano** que no regula dicha **área de influencia**". Expresamente aquí, las nociones de *área de influencia* y *microrregión* son usadas como sinónimos, como también lo son, subyacentemente, las nociones de *entorno* y *área urbana*. De forma análoga a la interpretación de estos dos últimos términos como sinónimos, propondremos en las conclusiones, el término entorno inmediato, cuando el ámbito de aplicación se circunscriba, fundamentalmente, a la localidad cabecera del plan

⁶³ El análisis efectuado en el Capítulo 6 se focalizaba en el artículo en el que, expresamente, se delimitaba el ámbito de aplicación del plan local. En el Capítulo 7, el estudio de caso nos permitió profundizar en todo el decreto del plan local y en las memorias, identificando así, palabras claves.

local. Por otra parte, otra evidencia del uso indistinto de los términos, que a nuestro entender, remiten a territorios diferentes, se identificó en la microrregionalización propuesta en las directrices departamentales. En éstas, una microrregión se denomina “Área de Paysandú y chacras”, más cercano a las nociones de entorno inmediato, o de área de influencia.

A partir de los comentarios anteriores, podemos plantear dos consideraciones contrapuestas. Por un lado, fue posible identificar una relativa lógica secuencial, temporalmente hablando, de la política de OT en el departamento de Paysandú. Por otro lado, el uso indistinto de términos (o categoría espaciales) que refieren a conceptos diferentes, tales como área, zona, microrregión y región, nos resulta un abordaje “confuso” sobre la dimensión espacial/territorial.

Otra información que surge del estudio de casos es que, sólo en el Plan Local de Quebracho, se enuncia la planificación derivada. Nos referimos al PAI “La Querencia” en elaboración.

Por otra parte, se quiere resaltar algunas consideraciones particulares. El *Plan Local de Porvenir* tiene, a nuestro entender, una genealogía similar al *Plan Local de Laguna Merín*. Nos referimos a que los dos ámbitos de aplicación están fuertemente marcados por ciudades que quedan por fuera, Paysandú y Río Branco respectivamente. Si bien, en el caso del primero, se identificó como criterio de delimitación el jurídico, mientras que en el segundo, se identificó el físico-espacial, también es cierto, que en el caso de Porvenir, el tamaño del parcelario rural correspondiente a las chacras, habilitaría a ser considerado como una evidencia, subyacente, de un criterio físico-espacial, lo que permitiría fundamentar, la aplicación de un criterio mixto.

Otro aspecto relevante que se identificó en el estudio de casos, es el avance que propone en el *Plan Local de Chapicuy*, en términos de ordenamiento territorial rural, a partir de las dos subcategorías del suelo rural que se definen. Recordamos: “suelo rural de prioridad turística”, y “suelo rural de prioridad turística con producción”. En tal sentido, dichas subcategorías de suelo, pueden ser consideradas como innovadoras en el marco de la LOTDS.

Finalmente, comentar las características de la categorización de suelo y de los tipos de límites de los tres planes. Se observa con claridad (de los mapas nº 68, 69 y 70) que los planes locales de Chapicuy y Quebracho son muy similares entre sí, en comparación con los datos de esas dos variables consideradas de Porvenir. Así por ejemplo, mientras que en los dos primeros el suelo categoría rural representa un poco más del 99% del total, en el caso de Porvenir, éste, apenas representa el 0,50%. Evidentemente, en conjunto, el suelo categoría urbana y el suelo categoría suburbana se manifiestan de forma inversa, destacándose el 98,6% de este último en Porvenir. En cuanto al tipo de límites, también Chapicuy y Quebracho se parecen más entre sí que en comparación con Porvenir. En tal sentido, en los dos primeros casos, el límite natural representa el 89,2% y el 85,5% respectivamente del total del ámbito de aplicación; mientras que en el caso de Porvenir, dicho límite es significativamente menor, aunque mayoritario también (55,6%).

CONSIDERACIONES FINALES.

Con la investigación que hemos llevado a cabo en el marco de nuestra Tesis de la MOTDU, se ha pretendido indagar sobre las nociones de territorio subyacentes en la política ordenamiento territorial en Uruguay. Evidentemente, para tales efectos, se analizó, fundamentalmente, uno de los instrumentos de ordenamiento territorial que forman parte del “paquete” que define la LOTDS, como lo es el plan local. Para ello, se eligió una estrategia metodológica orientada en función de nuestro objeto de estudio. Lo que concluimos aquí, es sin perjuicio de otras miradas posibles que puedan plantearse a futuro, y que entendemos serían de suma necesidad, como para seguir profundizando y robusteciendo la generación de conocimiento en torno a estos diez años de instrumentalización de la LOTDS en el país. Asimismo, reconocemos, que quedan pendientes, para investigaciones futuras, interrogantes pertinentes, sobre todo, las formuladas en el Corolario del Capítulo 1. Con ello, ponemos de manifiesto, que no fue pretensión, en ningún momento, establecer una “interpretación cerrada” sobre la cuestión del territorio, el ordenamiento territorial y la delimitación territorial. Por el contrario, nuestra lectura, fundamentada en la Tesis que estamos concluyendo, no es más que una mirada entre otras posibles. Por tal motivo, valoramos tanto las respuestas como las preguntas que surgen de la investigación.

A los efectos de organizar la exposición de estas consideraciones finales de la Tesis, remitiremos en primer término a las interrogantes planteadas al inicio de la investigación y que signaron el transcurso de la misma, y posteriormente plantemos otras reflexiones derivadas. En tal sentido, este último apartado se organiza en tres partes. En la primera, se concluye sobre el universo de casos; es decir, sobre la “foto” de los planes locales y su territorio. Posteriormente, concluimos sobre el estudio de casos; o sea, la “película” de los planes locales y su territorio. Por último, se plantean algunas otras reflexiones, y se concluye con una propuesta de reinterpretación de la tipología de los veintiséis planes locales. De alguna manera, los análisis efectuados en los corolarios de los siete capítulos, también forman parte de los hallazgos y consideraciones de la Tesis.

En relación con el universo de casos, se advierte de lo analizado en los capítulos 6 y 7, que para indagar la explicitación de los criterios utilizados en la delimitación de ámbitos de aplicación de los planes locales, el decreto que aprueban las juntas departamentales no es la fuente de información más adecuada, como sí lo son, las memorias de información. En tal sentido, es un aprendizaje de cara a futuro. En caso de proseguir con la investigación para el período 2015-2020, deberíamos hacer un ajuste en la estrategia de investigación, sobre todo, en cuanto a la fuente consultada.

A diferencia de lo comentado en el párrafo anterior, lo que sí se explicitan en los decretos, son los límites de los ámbitos de aplicación. Salvo en el caso del *Plan Local de Rivera*, en el que se remite a un plano (X), en los restantes veinticinco planes locales, los límites se explicitan en el artículo correspondiente a la delimitación del ámbito de aplicación, incluso, en algunos casos, se detallan hasta el número de los padrones, y/o la tipología de referencia, en ocasiones, esta última se explicita en el nombre del propio plan local.

1. Delimitación territorial como problema: entre la diversidad y la levedad.

Tal como sugeríamos en el corolario del Capítulo 1, el territorio como objeto de los planes locales; es decir, el “*ámbito geográfico local*” (artículo 17 de la LOTDS), se aproxima a dos nociones de conceptos diferentes pero convergentes. Nos referimos a la *tradición jurídica-política* del territorio analizada por Haesbaert (2007), y a la noción de *región plan*. Ambas nociones, suponen un acento particular, y de carácter operativo, de los conceptos de territorio y región respectivamente.

Si analizamos comparativamente la instrumentación operativa del territorio del plan local (el ámbito geográfico local) con los planteos teórico-conceptuales considerados en el Capítulo 1, se hacen evidentes algunos cortocircuitos entre ambas aproximaciones. Sin extendernos demasiado en los contenidos del mencionado capítulo, nos parece importante retomar las propuestas de Haesbaert (2007) y Massey (2005), entre otros, a la luz de lo investigado en nuestra Tesis. A los efectos de esta reflexión, consideramos particularmente, la interpretación del primero en torno a la que denomina “*multiterritorialidad*”, y de la segunda en lo que llama “*multiplicidad*”. A su vez, se puede agregar la noción de territorio como “*proceso*” (nunca acabado), que también propone Massey, entre otros. En tal sentido, una interrogante resulta muy ilustrativa respecto a la relación entre ordenamiento territorial y territorio, ¿cómo es posible que el ámbito geográfico local de cuenta de la diversidad que es inmanente al territorio? Sin perjuicio de los aportes que puedan surgir del uso de escenarios (futuros), emerge una contradicción entre el carácter dinámico del territorio y su representación estática a través del ámbito de aplicación. Metafóricamente, se podría plantear “*la rigidez del límite vs. la flexibilidad del territorio*”. En definitiva, desde el punto de vista de las dinámicas territoriales, así como de la(s) diversidad(es) del territorio (en el sentido que lo interpreta Massey), el OT supone una lectura, un recorte, y en ocasiones, un reduccionismo del propio objeto ordenado. Cabría preguntarse también, ¿habría otra manera de hacerlo? Creemos que esta última interrogante habilita varias respuestas, estrechamente vinculadas a la dimensión teórico-procedimental del OT, que trasciende ampliamente las disposiciones de la LOTDS y los instrumentos de OT que de ella se derivan y se han elaborado en estos diez años. Una estrategia posible para disminuir el nivel de reduccionismo y/o arbitrariedad, es profundizar en el conocimiento del objeto de la política de OT.

Esto último, lo podemos enganchar con uno de los sentidos con que ha sido concebido el concepto de región. Nos referimos a la noción de región como *“instrumento conceptual”*. Sin perjuicio del carácter operativo de los planes locales, que expresamente, lo remiten a otro de los sentidos de la región, como *“división territorial”*, entendemos, que estará mejor fundamentada (menos discrecional), cuanto más se apoye en el conocimiento del objeto, y reconocimiento de su propia complejidad. Si bien, no tenemos elementos de juicio para determinar de qué manera ha sido fundamentada la división territorial a través de los planes locales, la diversidad de situaciones que remiten al ámbito geográfico local, más allá de las propias particularidades de cada territorio, nos ofrece algunas pistas interpretativas al respecto.

1.1 La vedette del ordenamiento territorial: la microrregión.

A partir del análisis de la delimitación de los veintiséis planes locales se evidencia una **diversidad** de situaciones, tanto desde el punto de vista de los criterios aplicados, la tipología empleada, como de los mapas resultantes, y las escalas reconocidas (o no), entre otras consideraciones posibles.

Dentro de esa diversidad manifiesta, tal como se analizó en el Capítulo 6, en la mitad de los casos, o sea, en trece, se utilizó el término *microrregión* para designar al territorio que se tradujo en el ámbito de aplicación del plan local. Es lo que denominamos, tipología identificada, y a partir de la cual, plantearémos nuestra propuesta reinterpretativa al final. Si recordamos, los planteos de Bervejillo (2003), Musso (2005), Urruzola (2007), Gorosito & Ligrone (2009), DINOT (2013), y Baldoira (2014), parece lógico el uso extendido de la misma. Ahora bien, lo que no resulta tan lógico, es que el mismo término refiera a divisiones territoriales (en el sentido de la región plan) tan diversas, como las tres que conforman los ámbitos de aplicación de los planes locales de Soriano (de gran extensión), o las de los planes locales de Rivera, Trinidad, y Porvenir (de pequeña extensión). Una de las interrogantes abiertas que quedan, en función de que nuestra estrategia metodológica no permitió responder, pero sí fundamentar su enunciado, es ¿a qué se debe la diversidad de ámbitos de aplicación nombrados de la misma manera? Sin perjuicio de esta interrogante, se entiende que, en muchos casos (como los seis citados), se remite a situaciones, e incluso, escalas territoriales diferentes, y en este sentido, es que basamos nuestra propuesta final.

Otro de los hallazgos de la investigación, refieren a la relativa coherencia entre las nociones de **región** y **microrregión** en el ordenamiento territorial de nuestro país. Si bien, como viéramos en el caso de Porvenir, que en ocasiones se los utilizaba como sinónimos, lo tomamos, como dice el dicho, como *“la excepción que confirma la regla”*. Así se verifica el planteo de Haesbaert (2009), respecto al uso más extendido del concepto de región como ámbito subnacional. Análogamente, se utiliza microrregión para ámbitos supralocales y subregionales, más allá del límite departamental.

En función de lo argumentado, parafraseando a Santos (1995) cuando denunciaba: *“(…) lo que nos presentan como mundo son visiones del mundo (...)”*; podemos plantear: *“lo que se operacionaliza como territorio es un recorte del territorio”*, tanto en términos espaciales como conceptuales. A diferencia de Santos, nuestro planteo no lo hacemos en un sentido de “falsificación”, sino

más bien, como reduccionismo (voluntario o no) de la complejidad del territorio, en particular, por el privilegio de la dimensión físico-espacial de éste. Retomaremos este asunto más adelante, cuando reflexionemos sobre el grado de protagonismo de lo urbano en el ordenamiento territorial.

1.2 El palimpsesto uruguayo: huellas territoriales del pasado planificador⁶⁴.

La interpretación del territorio como palimpsesto expuesta por Corboz (1984) y Santos (2008), tiene una utilidad histórico-analítica, que trasciende a la propia metáfora. Lamentablemente, un análisis con tal enfoque sobrepasa lo investigado en nuestra tesis, y requeriría de otra estrategia metodológica. No obstante, a pesar de no ser uno de los objetivos explícitos, surgieron de la investigación algunos indicios de marcos normativos previos a la LOTDS que se evidencian en la configuración territorial de algunos planes locales. Así por ejemplo, en el caso de Trinidad, no sólo se mantiene, relativamente, el damero fundacional de 1805, sino también la zona de huertos (en el lenguaje de la Ley de Centros Poblados tal como se la menciona en el plan local), que formaba parte de la zonificación de las ciudades-territorio al decir de Urruzola (2010) definidas por las **Leyes de Indias**, fue el criterio (jurídico) tomado para la delimitación del ámbito del plan local. En el caso de Porvenir, la configuración territorial de su ámbito fuera de las dos localidades que lo conforman (Porvenir y Esperanza); es decir, la cuadrícula conformada por las Chacras de Paysandú, tal como el propio plan reconoce, surge de la fundación de la colonia agrícola en el marco de lo establecido en el **Reglamento para el trazado de nuevos pueblos y colonias agrícolas** de 1877. Por último, en el caso de las **leyes de centros poblados**, se evidencia su aplicación (las excepciones), sobre todo, en la enorme cantidad de fraccionamientos no consolidados denominados balnearios en la costa de Rocha, y que forman parte de los planes locales Lagunas Costeras y Sector II Los Cabos. Se da incluso, la “paradoja”, que en el caso del primer plan local, el INE no reconoce a ninguno de ellos como localidad urbana, a pesar de ser localidades catastrales reconocidas por catastro. Es probable, que algo similar haya ocurrido con la actual Ciudad del Plata, antigua “conurbación” de fraccionamientos reconocidos como Rincón de la Bolsa, o lo mismo para Ciudad de la Costa, aunque con niveles de consolidación dispares. Como mencionáramos, este asunto, apenas esbozado aquí, queda abierto y resulta de interés para futuras investigaciones, y a su vez, constituye un campo óptimo para la práctica de la interdisciplina, e incluso la transdisciplina de ser posible.

1.3 La transescalaridad del territorio: el ámbito geográfico local como testigo.

Si bien, tal como plantean algunos autores, el sistema de ordenamiento territorial establecido por la LOTDS reconoce, explícitamente, la transescalaridad de su objeto, y a partir de ello, los distintos instrumentos que se definen, nosotros lo sugerimos en otro sentido. Nos referimos a que, la diversidad identificada en la delimitación territorial de los planes locales, puede explicarse también, a partir de una lectura (espacial/territorial) de la *escala del ámbito geográfico local*. A pesar de que el artículo 17 de la LOTDS, no

⁶⁴ Se sugiere ver los mapas incorporados en Anexo mapas, elaborados para la defensa de la Tesis.

establece un criterio (aproximado) delimitador, ni tampoco precisa una noción de ámbito geográfico local, o de los contenidos que debe incluir, entendemos que, desde el punto de vista escalar, los veintiséis planes locales no remiten a lo mismo. La discrecionalidad técnica y normativa que habilita la LOTDS, en algunos casos, a nuestro juicio, se ve forzada casi al punto de la “arbitrariedad”, como por ejemplo, en el caso del *Plan Local del Eje Aparicio Saravia*, que sin dudas, como ya fuera analizado, se parece más a un plan parcial que a un plan local propiamente dicho. Nuestra valoración, no la planteamos sólo en términos espaciales, sino también, en función de las disposiciones que se establecen. En definitiva, a los efectos de nuestra propuesta reinterpretativa de la escala y tipología de los planes locales, lo consideraremos como un instrumento de la escala sublocal, y no local. Por otra parte, en el resto de los veinticinco planes locales, la noción de ámbito geográfico local varía desde las 332 hás que conforman el ámbito del *Plan Local Los Arrayanes* a las 340.179 hás de extensión del ámbito del *Plan Local de Mercedes*. ¿Efectivamente los dos planes locales dan cuenta de su ámbito geográfico local? ¿el ámbito estará reducido en el caso de Los Arrayanes?, o ¿el ámbito estará ampliado en el caso de Mercedes? Nuevamente aquí, puede entenderse la divergencia como parte de la discrecionalidad habilitada en la LOTDS. Sin dudas, el asunto del alcance territorial de los planes locales está abierto. Sin perjuicio de ello, propondremos una reinterpretación terminológica de los planes locales, a los efectos de contribuir para una mayor “*coherencia semántica-territorial*”.

1.4 Selección y delimitación territorial: tareas esencialmente técnico-políticas.

A partir del análisis efectuado, sobre todo, del estudio de casos efectuado para los instrumentos del departamento de Paysandú, se pudo identificar que, tanto lo que denominamos “selección genérica” como la delimitación territorial posterior del plan local, son tareas esencialmente técnico-políticas, es decir, lo que se denomina “*de arriba hacia abajo*”. A pesar de la fuerte apuesta a la participación ciudadana (artículo 5, literal d) y Capítulo V) que establece la LOTDS, no se encontraron, para estas dos tareas indagadas, indicios de participación en dichas tareas⁶⁵.

Lo anterior, no quiere decir que en la elaboración de los planes locales no haya habido participación ciudadana, que sabemos es un requisito *sine qua non* para la validez de los instrumentos; sino que ésta, pareciera estar más orientada a las instancias establecidas en los artículos 24 y 25 de la LOTDS, que a otras instancias y definiciones del proceso. Surge de esto, algunas interrogantes pertinentes: ¿no hay interés por parte de los técnicos y/o políticos de hacer participativa la selección genérica de los territorios a ordenar?; ¿no hay voluntad por parte de los técnicos y/o políticos de hacer participativa la delimitación de los planes locales?; o, por el contrario, ¿es una práctica instrumentada en función de la valoración de la participación ciudadana efectiva?

⁶⁵ La única excepción que conocemos a la fecha, es el caso del *Plan Local de San Antonio* (Salto) que está siendo elaborado en estos momentos, y en el que los vecinos que están participando plantearon la ampliación del ámbito de aplicación inicial y fue aceptada. Si bien, dicho plan local, no forma parte de nuestro universo de casos, nos parece oportuno su destaque.

1.5 Criterios de delimitación: entre lo implícito y la nebulosa.

Salvo en los casos en los que el ámbito de aplicación del plan local deriva de su normativa previa (CostaPlan, Lagunas Costeras, Sector II Los Cabos, Porvenir) o de un municipio (Bella Unión, Chapicuy, Quebracho, Las Piedras - La Paz - Progreso), en el resto de los casos, los criterios de delimitación necesitaron ser rastreados e identificados. Incluso, en sentido estricto, los criterios no suelen ser explicitados, sino que se suele remitir a una unidad espacial de referencia, como en el caso de municipio, área de influencia, o microrregión, entre las más usadas. O sea, nuevamente aquí, se evidencia el carácter operativo del territorio en el marco del ordenamiento territorial.

Del mismo modo que una investigación constituye una aproximación a su objeto, nuestra Tesis también constituye una primera aproximación (de nuestra parte) sobre la delimitación territorial en el marco del ordenamiento territorial en general y en el marco de la LOTDS en particular, a partir del análisis de los planes locales. En tal sentido, los tres criterios que tomamos y ajustamos de la propuesta de Vapñarsky (1984), también permitirían análisis más en profundidad de cara a futuro. Dicho con otras palabras, detrás de cada delimitación según cada criterio existen distintas variables o diferentes valoraciones de éstas. Así, por ejemplo, subyacentemente en los casos que se identificó la aplicación de un criterio jurídico, existe diversidad de situaciones, incluso en aquellas que derivan de la normativa previa. A modo de hipótesis, podemos plantear que en el caso de los dos planes locales de Rocha, que resultan de un ajuste de la denominada *Ordenanza Costera* (2003), el criterio inicial de ésta, sería el físico-espacial, ya que, se dividía en cuatro sectores la costa al sur de la ruta 10, reconociendo así, la compleja situación de la urbanización costera. Los dos planes locales que analizamos, la toman como referencia (de ahí que la consideramos como una decisión de aplicación de un criterio jurídico), y la ajustan, hacia la ruta 9. Por lo cual, podría pensarse en la aplicación de un criterio mixto, el jurídico por derivar de una normativa previa, pero también el físico-espacial, que habría sido el aplicado en ella; o incluso también, el funcional con la ampliación del ámbito de la ordenanza hacia la ruta 9, como parte del área de influencia de la costa.

De forma análoga a los casos de Rocha, podría pensarse, los planes locales de Canelones. En el caso de las Directrices Estratégicas Las Piedras, La Paz, Progreso, su ámbito deriva tanto de la microrregión 7 definida en el marco del PEC y retomadas en las directrices departamentales, como de su ajuste a partir de la creación de los municipios. De alguna manera, la noción de microrregión da cuenta, de un criterio funcional subyacente, del mismo modo que la conurbación de las tres ciudades evidencia la realidad físico-espacial del ámbito. Por otro lado, en el caso del CostaPlan, como bien lo establecía el decreto de su normativa previa, el ámbito de ésta incluía, al mismo tiempo, la continuidad físico-espacial de Ciudad de la Costa, y otras áreas funcionales conectadas a ella. Para estas consideraciones, es igualmente válido y aplicable, lo planteado para el caso de Trinidad. En definitiva, lo que queremos destacar, nuevamente aquí, es la diversidad de criterios operativos, tanto explícitos como implícitos en la delimitación de los planes locales.

1.6 Relativo a los límites territoriales: entre lo creativo y lo ineludible.

La noción de **límite territorial**, en función de lo argumentado por Haesbaert y Massey, supondría un reduccionismo de su complejidad, lo cual compartimos. No obstante, también es cierto, que nos estamos refiriendo, expresamente, a la noción de límite en la interpretación jurídica-política del territorio que, en el lenguaje de la LOTDS, se traduce en el ámbito de aplicación de los planes locales. Así, en función de los contenidos expuestos en los capítulos 6 y 7, se propusieron dos estrategias analíticas complementarias, la identificación de límites condicionados o discrecionales en el caso del primero, y de límites naturales o artificiales en el caso del segundo capítulo. Aquí, se manifiesta la importancia del *análisis de situación*, para trascender la mera determinación de qué tipo de límite se trata. En tal sentido, la mayor (o menor) presencia de límites condicionados remite al propio contexto territorial de emplazamiento del ámbito geográfico local; o sea, su localización próxima a límites departamentales, fronteras o faja de defensa de costas. De este modo, destacan cinco casos (Tacuarembó, Garibaldi, Trinidad, Young y Porvenir) en los que el 100% de su ámbito de aplicación, emerge de la tarea creativa (de trazar límites) por parte de los responsables de su elaboración. En el otro extremo, están aquellos planes locales (Ciudad del Plata, Lagunas Costeras, Ruta 2) fuertemente condicionados por su emplazamiento, próximo a límites preestablecidos, donde la definición de los límites consiste apenas en la determinación de alguno de ellos. Por otra parte, cabría preguntarse, para los casos en los que el criterio de delimitación es el jurídico, ¿qué tan discrecional es la delimitación resultante? Así, por ejemplo, en el caso del *Plan Local de Ciudad del Plata*, el único límite discrecional que nosotros consideramos (el oeste) coincide con el límite del municipio. En función de lo argumentado, nuestro análisis al respecto, quedaría abierto a ser reinterpretado para esos casos, así como también, para los restantes dos criterios.

Para el estudio de casos⁶⁶, se pudo agregar, como complemento de lo anterior, el detalle respecto a las características de los límites, en función de si eran naturales o artificiales. Se identificó una mayor presencia de los primeros sobre los segundos, aunque, en menor medida en el caso de Porvenir en el que uno de sus límites estaba representado por la Calle 179 (o L), que divide la parte de Chacras de Paysandú que queda dentro del ámbito de aplicación del *Plan Local de Porvenir*, y la otra que queda dentro del ámbito de aplicación del *Plan Local de Paysandú*. Sugerimos, de forma genérica, la **“omnipresencia de los límites naturales”**. La misma resulta bastante lógica (o convencional), ya que, por ejemplo, la casi totalidad de los límites condicionados están representados por ellos. Una excepción, en el marco de nuestro universo de casos, lo constituye el *Plan Local de Rivera*, ya que su “frontera seca” constituiría un límite condicional y artificial. Finalmente, reconocer que la naturaleza del límite podría ser complementado a partir de una profundización en el análisis de los límites que denominamos artificiales, ya que, muchos de ellos (calles, rutas, caminos) remiten a una condición natural como la topográfica.

⁶⁶ Para determinar si los límites eran naturales o artificiales, estadísticamente hablando, se requirió de un análisis detallado, dado que había que aplicar el zoom para su identificación. Dada la dificultad operativa que conllevó dicha tarea, se hizo sólo para los tres casos de estudio, quedando a futuro su aplicación a los restantes veintitrés planes locales.

En ocasiones, se identificó el uso del término “perímetro” de forma genérica, para dar cuenta al conjunto de los límites del ámbito de aplicación del plan local. En definitiva, y como conclusión de este punto, es la “escasa creatividad” en el trazado de límites, ya que, en la mayoría de los casos, se toman referencias espaciales preestablecidas, sean cursos fluviales, ejes viales, o límites de otros ámbitos.

2. A diez años de la LOTDS: ¿vestigios de continuismo y/o innovación?

Si las reflexiones del punto anterior derivan de la *pregunta general* y de las *preguntas específicas* de nuestra Tesis, lo reflexionado en este punto, emerge de lo que denominamos *interrogantes subyacentes*. Por tal motivo, deben ser tomadas como tales. De alguna manera, son reflexiones que sugieren más de lo que determinan, como el subtítulo de este punto pretende indicar.

Tal como analizáramos en el Capítulo 5, en estos diez años se han aprobado y están en elaboración un gran número de instrumentos de ordenamiento territorial, en total 72 y 95 respectivamente. A su vez, estos números de distribuyen entre distintos tipos de instrumentos.

2.1 Concepciones teóricas subyacentes: otra dosis de diversidad.

Si bien, este asunto no fue indagado directamente, ya que requeriría de otra estrategia metodológica, se identificaron algunos indicios, de lo que advertíamos en un artículo anterior escrito junto a la Arq. Venturini (2013), como la necesidad de “*alivianar el peso del territorio*”. A nuestro juicio, existe una cierta prevalencia de una concepción físico-material del territorio en el OT en Uruguay, aunque no solo.

Lo planteado en el párrafo anterior, guardaría relación con la tradición de la planificación física del territorio que representa una de las dos concepciones que anteceden y nutren al ordenamiento territorial en la actualidad, tal como analizáramos en el Capítulo 1. En el citado artículo, agregábamos, “*dejando de lado posturas dicotómicas (objetivismo vs subjetivismo), la consideración de la dimensión subjetiva de los actores en el territorio, en el ámbito del OT, está lejos de ser reconocida*” (Robayna & Venturini, 2013:13). Si bien, con la incorporación de la participación ciudadana en los procesos de elaboración de instrumentos de ordenamiento territorial, se incorpora la opinión de los actores que residen y/o intervienen en los territorios que conforman los ámbitos de aplicación de los planes locales, las instancias formales (Puesta de Manifiesto y Audiencia Pública) dificultan conocer, lo que en el marco de la Geografía Humanista, se denomina como espacio vivido, similar, en cierto sentido, a la interpretación de “*región vivida*” efectuada por Haesbaert (2009). En relación a esta última, se puede agregar, que en los casos en los que se definen microrregiones, por ejemplo, en directrices departamentales, en ningún caso, su nombre (¿y su definición?) remite a una identidad cultural, que constituiría uno de los rasgos utilizados para fundamentar su definición teórica, tales como las propuestas por Bervejillo (2003), Uruzola (2007) y Baldoira (2014). En todos los casos, los nombres de las microrregiones refieren a alguna localidad urbana, puntos cardinales del departamento, o a su “vocación” en función de los usos del suelo agropecuarios.

Por otra parte, la noción de territorio subyacente en algunos planes locales se aproxima más a lo que Hiernaux & Lindón (1993) denominan como “espacio continente”, que a la noción de territorio más extendida en la Geografía, como espacio en el que se manifiestan las relaciones de poder, incluyendo el conflicto, tal como analiza Haesbaert (2007). Por lo general, el conflicto entre actores está invisibilizado. Los problemas territoriales suelen plantearse en términos generales y/o localizados, como el déficit habitacional, la precariedad del hábitat o del espacio público, los problemas ambientales, entre otros.

La preponderancia de la categorización de suelo en los planes locales, confirma también, el relativo predominio de la denominada planificación física “*entendida como ordenación de los usos del suelo*” (Pujadas & Font, 1998:15), en comparación con la otra denominada “*planificación del desarrollo económico regional*”. A su vez, el tamaño del parcelario, tanto urbano como rural, como en el caso del marco legal previo (Ley de Centros Poblados), también constituye una variable de suma relevancia en el OT, incluso para vincularlo con la valorización del suelo en términos económico-financieros.

La concepción objetiva y físico-espacial del territorio también se evidencia en los diagnósticos territoriales en los que suelen prevalecer más los datos sociodemográficos que un análisis de las relaciones sociales, mapa de actores, características socioculturales e identitarias de su población, servicios culturales, movilidad cotidiana y/o residencial.

Análogamente a la reflexión respecto a que el límite del ámbito de aplicación constituye una mirada estática del territorio, para la dimensión temporal, se podría plantear una interpretación similar, aunque no igual. Al incluirse en los diagnósticos territoriales, análisis sobre la evolución reciente del territorio a ordenar, sobre todo, la variación en términos demográficos, la dimensión temporal podría considerarse un poco más flexible que la espacial/territorial; sobre todo, en aquellos casos, en los que efectivamente se plantean, a través de una metodología prospectiva, escenarios de futuro. En estos casos, se da una mayor flexibilidad en la mirada sobre la dimensión temporal.

2.2 Omnipresencia de lo urbano: evidencia de “retórica territorial”⁶⁷.

A pesar de que el objeto de la política pública derivada de la LOTDS se amplía significativamente, en comparación a lo que establecía su marco legislativo anterior (las leyes de centros poblados), también es cierto, que aún prevalece una mirada urbana del ordenamiento territorial. Por tal motivo, el ordenamiento territorial rural se presenta más como una oportunidad que como una realidad concreta⁶⁸. Este aspecto, como mencionáramos, es relativamente lógico, en función de la tradición de la planificación urbana como antecedente del OT, así como también, la tradición de la planificación sectorial del espacio rural.

⁶⁷ El sugerente término, se lo escuchamos recientemente a la economista argentina Silvia Gorestein. Ella lo usa para cuestionar el discurso de “*lo territorial*” en la política, cuando se continúa con la lógica sectorial más que territorial propiamente dicha. Nosotros, lo usamos en otro sentido, por lo que, de alguna manera, la estamos parafraseando.

⁶⁸ Destacamos nuevamente, lo innovador del enfoque del **Plan Sectorial “Ruralidades Canarias”** de Canelones. Así, por ejemplo, una de las ideas fuerza consiste: “*promover y regular las diferentes formas de “habitar” el suelo rural canario avanzando en el estímulo de lo rural como lugar de habitar y vivir*”.

Lo anterior, se manifiesta, de alguna manera, con cierto grado de “paradoja”. Si bien, la mayoría de los planes locales suelen colocar el foco en localidades urbanas, tanto individuales, o como en los casos de conurbaciones o conjuntos de localidades que conforman áreas de influencias o microrregiones, la mayor parte de la superficie de los ámbitos de aplicación, constituye suelo categoría rural. En tal sentido, vale la pena destacar al menos cuatro excepciones, en los que el área urbana (suelo categoría urbana y/o suelo categoría suburbana) se aproxima al 100%, como los casos del Eje Aparicio Saravia y Porvenir, y en menor medida, en los casos de Rivera (83,5%) y el CostaPlan (74,3%).

La preponderancia de lo urbano en los planes locales adquiere también, en muchos de los casos, un protagonismo espacial y demográfico de las localidades cabeceras, repercutiendo en un alto grado de concentración de éstas últimas en la población urbana total.

La contracara de la omnipresencia de lo urbano se manifiesta también, en la concepción que se tiene del propio territorio rural, que a nuestro juicio, aparece más como “*área vacante*” para futuras expansiones del suelo urbano a través del APT, que como un área para profundizar en el abordaje y las disposiciones de OT. Por tal motivo, resaltamos nuevamente, los avances en materia de subcategorización del suelo rural establecida en el *Plan Local de Chapicuy*. Sin perjuicio de este caso, el territorio rural como objeto de la política de OT aún requiere ser profundizado, tanto conceptual como normativamente hablando.

Como analizáramos en el Capítulo 7, en el caso del *Plan Local de Chapicuy* se avanza en la zonificación rural para proteger la actividad turística, al establecer el “*suelo rural de prioridad turística*”, y el “*suelo rural de prioridad turística con producción*”. Si bien, tales definiciones son innovadoras en el marco de la LOTDS, también es cierto, que refuerzan la mirada del territorio rural como espacio de producción (mirada “productivista”). En tal sentido, la posibilidad de concebir el territorio rural también como espacio de reproducción social, se encuentra aún pendiente. A nuestro entender, avanzar en dicha concepción, también para el abordaje del territorio urbano, permitiría profundizar en el abordaje del territorio como objeto del ordenamiento territorial.

Por otra parte, nos parece importante, retomar la noción de “*territorio como bien común*”, analizada por Romero & Vázquez (2005:91). Evidentemente, dicha concepción abarca a lo rural y a lo urbano, como a lo natural también.

Finalmente, podríamos agregar sobre este asunto, otro dato “curioso” vinculado con la categoría de suelo donde se suelen establecer los límites. A pesar de lo destacado anteriormente, en la mayoría de los casos, los límites de los ámbitos de aplicación de los planes locales se establecen en el suelo categoría rural. En tal sentido, podríamos plantear la siguiente interrogante: ¿el escaso avance en el OTR redundaría en una falta de rigurosidad a la hora de establecer los límites del plan local? En función de lo analizado, no podemos avanzar para dar respuesta a esta pregunta. No obstante, la hipótesis que permitiría fundamentar su formulación es que, al no establecerse disposiciones particulares en el suelo categoría rural (salvo, en ocasiones la distinción entre suelo rural productivo y suelo rural natural) conllevaría a una cierta “levedad” en el trazado de los límites, ya que no supondría diferencias significativas para los padrones rurales, estar dentro o fuera del ámbito.

2.3 Particularidades de los casos: la heterodoxia de los planes locales⁶⁹.

En el marco de la diversidad de situaciones que han sido analizadas anteriormente, se pueden reconocer también algunas particularidades que, sugerentemente, podríamos denominar planes locales heterodoxos, en función de los ámbitos de aplicación propuestos, o los criterios de delimitación aplicados, así como también, por las disposiciones normativas establecidas.

La singularidad de la delimitación del *Plan Local Laguna Merín*, como analizáramos, no remite a que se haya aplicado un criterio físico-espacial, sino a que, la referencia territorial a partir de la cual se establece el límite, no es el propio balneario, sino la ciudad de Río Branco, segunda ciudad de importancia del departamento de Cerro Largo. Una posible explicación, tal vez pueda encontrarse en que la justificación del porqué ordenar el territorio tampoco estaba focalizada en el balneario, sino en la localización de un puerto granelero sobre el Río Tacuarí. ¿se podría haber elaborado otro tipo de instrumento para responder a dicha demanda? ¿la no existencia de normativa LOTDS previa (por ejemplo, directrices departamentales) fue condición para la realización de un plan parcial? También es cierto, que a la luz de la configuración territorial de otros planes locales (Los Arrayanes, Garibaldi, Eje Aparicio Saravia), el ámbito de aplicación podría haberse circunscrito en torno al futuro puerto.

El rasgo característico del *Plan Local de Trinidad*, como comentamos anteriormente en este mismo apartado, tiene que ver con el fundamento histórico de su delimitación del ámbito de aplicación. A pesar de que se utiliza el término microrregión para nombrarlo, que remitiría más a la aplicación de un criterio funcional, el criterio aplicado, a nuestro entender, es el jurídico tal como lo hemos redefinido a partir de Vapñarsky (1984). A su vez, como destacamos, subyacentemente se identificaría un criterio físico-espacial (derivado de las Leyes de Indias). A su vez, no se identifican localidades urbanas o subsistemas espaciales conectados funcionalmente con la capital dentro del ámbito de aplicación del plan local, que justificara considerarla como microrregión.

La particularidad del plan local denominado *Directrices Estratégicas Las Piedras - La Paz - Progreso* se evidencia de su propio nombre, que ni siquiera remite al tipo de instrumento que es. Como mencionáramos, dicho instrumento constituiría un mix entre los instrumentos directrices departamentales y el plan local. La explicación se relaciona con que era un instrumento ideado y comenzado a elaborarse previo a la LOTDS, por lo cual, después de la aprobación de ésta, debió ser ajustado para cumplir con sus disposiciones. A partir de este caso, podríamos plantear la siguiente interrogante: ¿en el marco de los instrumentos definidos por la LOTDS faltaría un instrumento para la escala intermedia entre la departamental y la local? De alguna manera, las características de un plan local aprobado más recientemente en Canelones⁷⁰, también serviría de fundamento de la pregunta.

El *Plan Local de Porvenir* se destaca sobre el resto, debido a su suelo categoría suburbana en el que se dispone “*el uso preferente residencial y de producción agrícola intensiva*”. Sin dudas, en función de tal disposición, se lo puede considerar uno de los planes locales analizados más heterodoxos.

⁶⁹ Se sugiere ver los mapas incorporados en Anexo mapas, elaborados para la defensa de la Tesis.

⁷⁰ Nos referimos al *Plan Local Directrices para la Microrregión de la Costa de Oro*.

El *Plan Local Eje Aparicio Saravia* aparece como un mix entre el instrumento plan local y plan parcial, siendo más próximo, incluso, a éste último que al instrumento por el que fue aprobado. A su vez, de los veintiséis planes locales que conforman nuestro universo de casos, es en el único en el que se identifica, con claridad, su escala sublocal. El ámbito de aplicación constituye un sector de la denominada aglomeración central Maldonado-Punta del Este.

La heterodoxia del Plan Local de Kiyú, aparte de ser el único que refiere a “vecindades”, se relaciona con el criterio operativo de sus límites. Nos estamos refiriendo a las denominadas fajas de amortiguación de los dos cursos fluviales. Dichas fajas de amortiguación suponen, a nuestro juicio, poner en relieve, la dimensión hidrográfica-ecológica del territorio, ya que están conformadas por el ecosistema de bañados de los arroyos Mauricio y San Gregorio.

Finalmente, destacar del *Plan Local de Quebracho*, que una de sus directrices estratégicas refiere a las islas del Río Uruguay que no forman parte del territorio departamental; y del *Plan Local de Chapicuy*, que se determina el APT de algunos padrones rurales que no están dentro de su propio ámbito.

3. A modo de epílogo: desafíos pendientes de cara al futuro.

En función de lo investigado y reflexionado, entendemos que existen algunos asuntos pendientes y otros que requieren ser profundizados, a los efectos de robustecer la política de ordenamiento territorial y los procesos de elaboración de instrumentos de ordenamiento territorial. Por otra parte, consideramos que a diez años de aprobada la LOTDS, sería pertinente (y “saludable”) que se haga una “*evaluación formal*” de sus fortalezas y debilidades, mediante el análisis de los instrumentos de ordenamiento territorial aprobados y en elaboración; e incluso también, de aquellos en los que aún las experiencias son escasas o nulas. Sin perjuicio de estudios que puedan hacerse en la órbita institucional del MVOTMA, también resultan pertinentes las investigaciones desde la academia, incluyendo, claro está, la realización de tesis de grado y posgrado. Es en este sentido, que finalizamos nuestra tesis con algunas propuestas, que no tienen pretensión alguna de exhaustividad, sino que, por el contrario, apuestan a fomentar la reflexión colectiva.

3.1 Por un ordenamiento territorial más “integral”: y menos “urbanocéntrico”.

Si bien, como comentáramos, el objeto de la política de ordenamiento territorial lo constituye, expresamente, el territorio, consideramos que éste ha sido concebido y operacionalizado con un fuerte sesgo urbanocéntrico y no tanto, desde una perspectiva integral de las dimensiones que lo componen. Sin dudas, la complejidad de los procesos de globalización, cada vez más acelerados, tienen un fuerte asiento en las ciudades y metrópolis. La afirmación de Corboz (1984) sobre que “*lo urbano trasciende a la ciudad*” es cierta, pero ello, no debe vaciar de contenido al resto del territorio. Las áreas rurales, tanto las productivas como las naturales y las que requieren protección, deben ser reconocidas como tales, y no constituir meras áreas de reserva urbana. Fernández (2009), ya nos advertía sobre la insustentabilidad de las ciudades.

Las áreas rurales en el marco de los instrumentos de la LOTDS continúan con un amplio margen para avanzar en su ordenamiento⁷¹. Corresponde reconocer los avances en materia de regulación del suelo rural natural que algunos planes locales han establecido, así como también, la aplicación de criterios de distancias mínimas para determinadas actividades; pero la planificación del territorio rural supone otros asuntos también, destacados anteriormente.

La gestión de los recursos naturales, no sólo en el ámbito rural, sino también en el urbano, también requiere su profundización. La incorporación de miradas como las de servicios ecosistémicos, riesgo, vulnerabilidad, resiliencia, entre otras, provenientes, fundamentalmente de otras ciencias en comparación con aquellas tradicionalmente encargadas de comandar el ordenamiento territorial, presenta el desafío de avanzar en la interdisciplina o transdisciplina.

En relación con lo anterior, podemos agregar, que la articulación de la política de OT con la política de áreas protegidas (SNAP) y la política nacional de aguas (Ley nº 18.610) también requiere profundizarse. En tal sentido, del análisis del universo de casos, no se detectó una particular consideración de la cuenca hidrográfica como insumo para la definición de los ámbitos de aplicación⁷². Por el contrario, se identificaron sí, avances en relación a la articulación de los planes locales con los municipios creados a partir de la Ley nº 18.567. Los planes locales de Ciudad del Plata, Quebracho, Chapicuy, y Directrices Estratégicas Las Piedras - La Paz - Progreso, así lo testimonian.

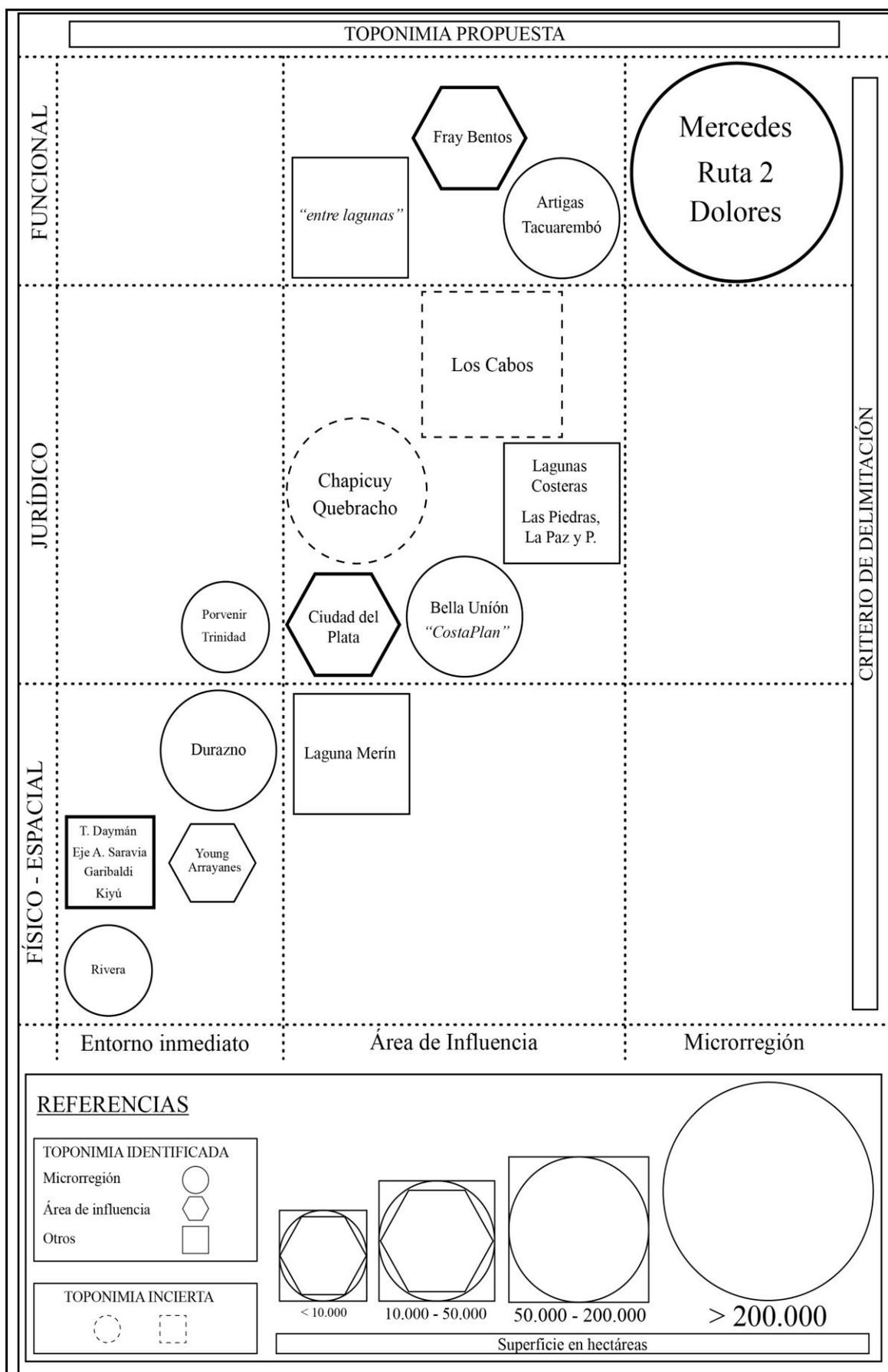
3.2 Reinterpretación de los planes locales: aportes para continuar avanzando.

La diversidad de situaciones identificadas en los planes locales, nos habilita a sugerir, parafraseando a Santos (2004), la idea de esquizofrenia territorial. A pesar de la evidente función operativa que cumple la delimitación del ámbito geográfico local, nos parece fundamental que, cuando se aluda a microrregión o área de influencia, se pueda tener una idea aproximada del alcance territorial. Como comentamos anteriormente, para reducir la componente discrecional de la delimitación territorial, es necesario conocer profundamente el territorio a ordenar. Nos referimos a un conocimiento sistemático, que trasciende las percepciones que puedan tener técnicos, habitantes, políticos u otros actores. En tal sentido, los diagnósticos territoriales (bien efectuados) constituyen una de las herramientas fundamentales para un buen OT. Distinguimos aquí, entre una descripción de información sobre un territorio y un diagnóstico territorial propiamente dicho. Este último, supone la identificación de las problemáticas territoriales, y la comprensión de sus (múltiples o no) causas como para definir, más fundadamente las acciones para su solución. La posibilidad de aplicar una metodología de análisis prospectivo, complejiza aún más la tarea.

⁷¹ En relación a dicho aspecto, parece oportuno destacar lo dispuesto en el artículo 7 de la **Ley nº 19.525**, en la que se aprobaron las *“Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible”*. En tal sentido, se plantea de forma genérica que, *“a los efectos de la presente ley, se entiende por **áreas de uso preferente**, no excluyente, aquellas que posean aptitudes, capacidades y valor estratégico para localizar preferentemente una actividad”*.

⁷² Dos excepciones, que no forman parte de nuestro universo de casos son: el **Plan Interdepartamental de la Cuenca de Aiguá**, y el **Plan Especial Laguna del Sauce**, en los que se considera, expresamente, la cuenca hidrográfica para delimitación de su ámbito de aplicación. Ambos en Maldonado.

Gráfico nº 14: Propuesta de reinterpretación de los planes locales.



A los efectos de facilitar la lectura del Gráfico nº 14, se pueden detallar sus contenidos de la siguiente manera. En el eje vertical, o lo que sería el eje de las ordenadas (y), se disponen los tres criterios de delimitación identificados (físico-espacial, jurídico, funcional); mientras que en el eje horizontal, o en el equivalente al eje de las abscisas (x), se disponen las tres categorías (entorno inmediato, área de influencia, microrregión) que surgen de nuestra propuesta reinterpretativa de lo que denominamos “tipología” de los planes locales. Por otra parte, las tres formas de las figuras representan, lo que denominamos “tipología identificada”; es decir, como son nombrados en los planes locales. A su vez, los tamaños diferenciales de las figuras representan la superficie total de los ámbitos de aplicación, o lo que podría denominarse, territorialmente hablando, los alcances del plan local. Vale reconocer que, como algunos instrumentos nos generaron dudas a la hora de su reinterpretación, dejamos abierta (tipología incierta) su clasificación, a pesar de que, en principio, también le asignamos su tipología propuesta correspondiente. Por tal motivo, en el gráfico aparecen con los bordes punteados. Finalmente, nos pareció interesante, avanzar en la lectura de la escala de los ámbitos de aplicación de los planes locales, en el entendido de que ésta, si bien pueda tener cierta relación con su alcance (superficie total), también es cierto, que remite, sobre todo a las propias dinámicas territoriales que constituyen los planes locales, y que éstos, procuran atender. En tal sentido, fundamentamos la reinterpretación propuesta en función de lo que denominamos “escala interpretativa”. Lo anterior, es sin perjuicio de que, en términos normativos, tal como lo dispone el artículo 17 de la LOTDS, cada plan local remite a su “ámbito geográfico local”. Se advierte entonces, diversas interpretaciones sobre “*lo local*” en los distintos casos estudiados.

3.2.1 Planes Locales de escala sublocal:

El *Plan Local Eje Aparicio Saravia*, a pesar de no ser el de menor tamaño, tiene a nuestro entender, un alcance sublocal, ya que constituye una porción de la conurbación Maldonado-Punta del Este. Incluso, al haberse concebido desde una lógica que podríamos denominar “axial” (en comparación con la “lógica areal” comentada en el Capítulo 1), es probable que ni siquiera conforme un “distrito” al decir de Lynch (1960); es decir, el ámbito de aplicación no estaría conformado por un barrio de la aglomeración, sino, tal vez, por varios barrios. Por otra parte, en función de su corto alcance y el criterio físico-espacial utilizado para su definición, proponemos considerarlo como “*entorno inmediato*”; aunque, en sentido estricto, su ámbito de aplicación no incluiría su entorno, sino que, por el contrario, dentro de su polígono de actuación (como lo enuncia el propio plan local) se circunscribiría exclusivamente, lo que denominamos (en el Corolario del Capítulo 6), el “territorio de cabecera”.

3.2.2 Planes Locales de escala local:

Operativamente, incluimos en este grupo, a los planes locales en los que su ámbito de aplicación es menor a las 10.000 hás, con dos excepciones. El caso comentado anteriormente, excluido de esta categoría; y el caso del *Plan Local de Durazno* que, en sentido estricto, su ámbito de aplicación tiene 10.955 hás, y fue incluido en esta categoría.

Para los nueve casos que conforman este grupo de planes locales de alcance local, proponemos la tipología de “*entorno inmediato*”. Como ésta categoría “tipológica”, no fue utilizada en los planes locales para dar cuenta de su ámbito de aplicación, en el Gráfico nº 14, se observan las (tres) distintas formas como fue identificado que se nombraban. Así, por ejemplo, los planes locales de Durazno, Rivera, Porvenir y Trinidad referían a microrregión, mientras que los de Río Negro, lo hacían como área de influencia. Se puede agregar, que en este grupo, se identifican dos criterios de delimitación, el físico-espacial y el jurídico

3.2.3 Planes Locales de escala local-microrregional:

En este grupo se identifica una situación intermedia, los planes locales tienen un alcance mayor a los que identificamos como de escala local, pero, a su vez, de menor alcance de lo que identificamos como de alcance microrregional propiamente dicho. Se identifican así, diez planes locales en este grupo, a los que proponemos la tipología de “*área de influencia*”. Al igual que para el grupo anterior, en éste, los planes locales son identificados con las tres categorías tipológicas síntesis.

Una de las particularidades de este grupo, a diferencia de los restantes, es la utilización de los tres criterios de delimitación, por tal motivo, en el Gráfico nº 14, los planes locales ocupan sus tres franjas correspondientes.

Se puede agregar, que en términos de alcance territorial, se evidencian distintas situaciones, como por ejemplo, el *CostaPlan* o el *Plan Local de Ciudad del Plata*, en los que su ámbito de aplicación se aproxima a las 12.000 hás; y en el otro extremo, el *Plan Local de Bella Unión* que tiene un ámbito de aplicación de casi 50.000 hás. Por otra parte, la población urbana bajo normativa de plan local es mucho mayor en los dos primeros casos que en este último, lo que redundó, como vimos, en una mayor densidad de población urbana.

3.2.4 Planes Locales de escala microrregional:

En este grupo, se identifican solamente, los tres planes locales del departamento de Soriano, que no sólo son identificados en el propio instrumento como ámbitos de aplicación microrregional, sino que, a nuestro juicio, son los únicos en los que no caben dudas entre lo enunciado y lo territorial.

Más allá de ser los tres planes locales con mayor alcance territorial de su ámbito de aplicación, a partir de la propia fundamentación de las delimitaciones, se identificó la utilización del criterio funcional, compatible con la definición de la microrregiones.

3.2.5 Otras situaciones que ameritan su destaque:

A las propuestas anteriores le podemos agregar otros comentarios. En los tres casos (Los Cabos, Chapicuy, y Quebracho) que aparecen con su figura en punteado, es porque nos quedan dudas al respecto.

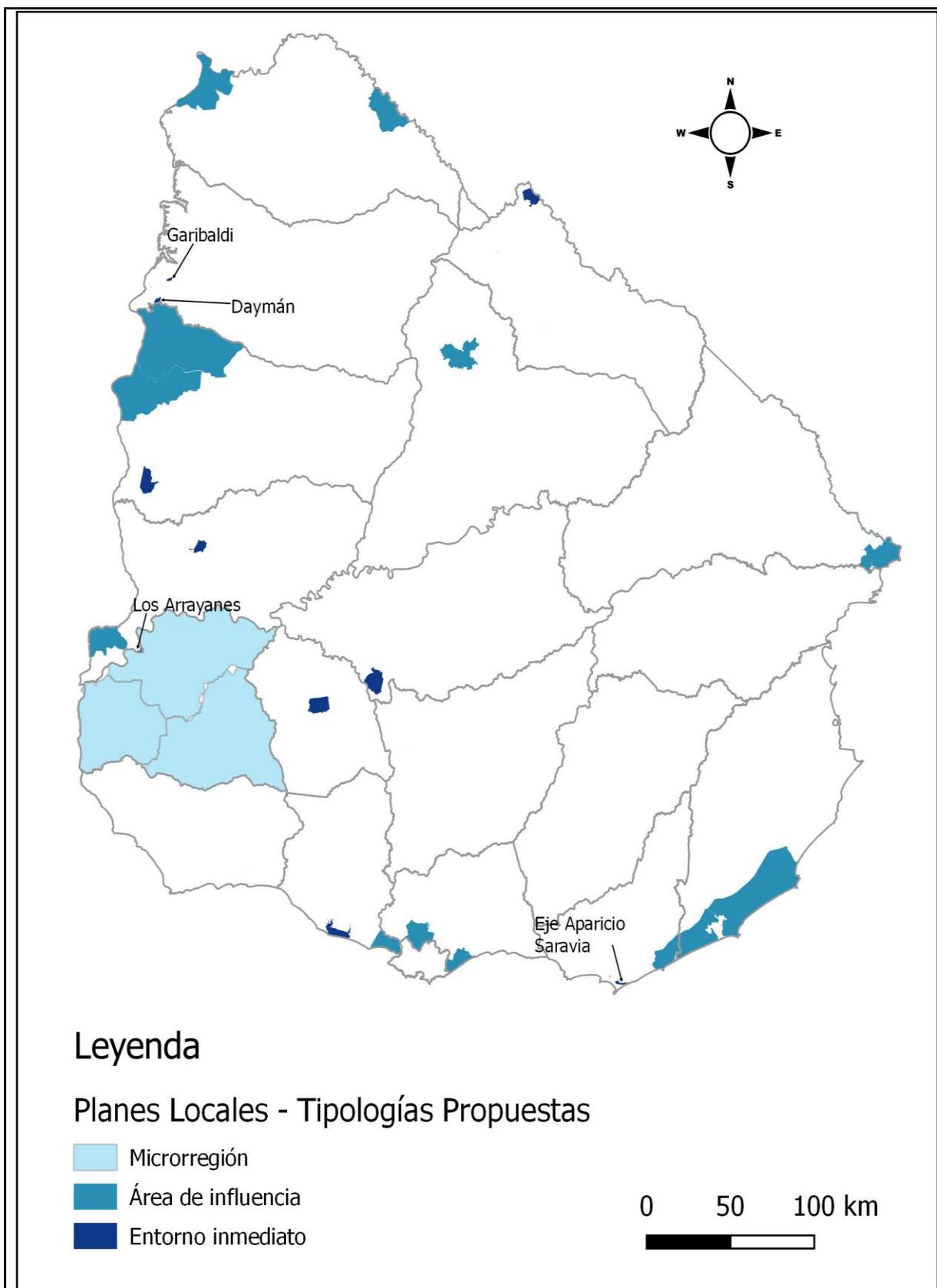
En principio, le asignamos la tipología propuesta “área de influencia”, y, a su vez, consideramos que tienen un alcance microrregional, por lo cual, lo podríamos incluir en el grupo anterior junto con los tres planes locales de Soriano. La duda que nos surge, es que en los tres casos, el criterio de delimitación aplicado es el jurídico, los dos municipios en los dos planes locales de Paysandú, y el ajuste al ámbito de la Ordenanza Costera de Rocha en el *Plan Local Los Cabos*. O sea, los ámbitos de aplicación no son definidos según un criterio funcional, que entendemos, sería una de las condiciones para definir una microrregión. A su vez, podemos agregar, lo comentado en el Capítulo 4. En tal sentido, Alvarado (2014), identifica que el principal criterio de delimitación de los municipios fue la cobertura espacial de las series electorales definidas hace muchos años. Por todo lo anterior, dejamos abierta la propuesta, sin perjuicio de haber identificados vestigios de que sería lógico considerar éstos planes locales como áreas de influencia de alcance microrregional.

Por otra parte, se puede identificar de la lectura del Gráfico nº 14, figuras que tienen su borde resaltado en negrita, y que refieren a aquellos planes locales en los que, entendemos habrían coincidencias entre lo propuesto y lo que interpretamos nosotros. Nos referimos a los casos de Kiyú, Garibaldi, Termas de Daymán, y Eje de Aparicio Saravia (con las consideraciones realizadas) para el entorno inmediato; Ciudad del Plata y Fray Bentos para el área de influencia; y los tres planes locales de Soriano para microrregión.

Finalmente, de la propia conformación del gráfico, se advierte otro asunto, que ya fuera analizado anteriormente, y refiere a los planes locales de Porvenir y Trinidad. Habiendo sido definidos según la aplicación de un criterio jurídico, los ubicamos próximos al eje físico-espacial, ya que podrían ser considerados que fueron definidos según un criterio mixto. Algo similar, ocurre con el Plan Local de Laguna Merín, a pesar de que gráficamente no pudo ser representado con claridad, ya que también podría pensarse en un criterio mixto (físico-espacial y funcional), en función de la particularidad en cómo fue definido (en relación con Río Branco).

A partir de lo analizado, nuestra propuesta se traduce en el Mapa nº 71 que elaboramos a tales efectos, y que podría ser comparado con el Mapa nº 55, correspondiente a la tipología identificada.

Mapa n° 71: Propuesta de reinterpretación de los planes locales.



3.3 Profundizar el conocimiento: antídoto para trascender la *moda del territorio*.

Como reflexión final, queremos resaltar nuevamente, la importancia de poder profundizar en el conocimiento sobre el territorio, tanto a nivel conceptual como empírico. Sin dudas, estos diez años desde la aprobación de la LOTDS, con la elaboración y aprobación de un número importante de instrumentos (de diverso tipo), han significado un verdadero avance en materia de ordenamiento territorial. No obstante, entendemos también que se debe seguir avanzando. A nuestro juicio, la investigación que desarrollamos contribuye, aunque sea modestamente, en la identificación de algunas pistas en las que se debiera dar un salto de calidad.

Con la Tesis, se evidenció, que lo que nosotros denominamos “*tipología*” de los planes locales, requiere ser retomado y rediscutido. Este asunto, lejos de poder considerarse una “disquisición” terminológica, refleja una diversidad de enfoques sobre cómo se entiende el territorio, su dimensión escalar, y la terminología aplicada en los distintos casos. Obviamente, habría que disponer de otro dispositivo analítico, que permitiera responder de forma más precisa a tales aspectos. En nuestro caso, al haber podido profundizar sólo en los tres casos del departamento de Paysandú, las evidencias de lo analizado en el universo de casos, permiten fundamentar las hipótesis interpretativas propuestas. En este sentido, entendemos que el asunto del alcance territorial de los planes locales queda abierto a futuras lecturas, basadas en la propia experiencia del OT, así como también, derivadas de investigaciones científicas.

Del mismo modo, que sería interesante indagar sobre las escalas del “*ámbito geográfico local*” de todos los planes locales, se debiera profundizar en las nociones de entorno, área de influencia y microrregión, a los efectos de lograr una propuesta teórico interpretativa consensuada. Incluso para aportar otras posibles categorías operativas o dimensiones de análisis. De este modo, cabría preguntarse: ¿qué aportes recientes han hecho las denominadas “*ciencias del territorio*” a estas categorías analítico-operativas? ¿sería necesario agregar otras? Por ejemplo, entendemos que la noción de entorno, permite el uso flexible de dos adjetivos (inmediato y extendido), que remitirían a escalas diferentes. En nuestros casos, se evidenció mayoritariamente la presencia del primero. Ahora bien, ¿las otras categorías admiten un planteo flexible similar?

Finalmente, a partir de las distintas conceptualizaciones analizadas sobre territorio, incluyendo las de la constelación geográfica de conceptos, y también las categorías operativas (las de las tipologías), se pone de manifiesto la complejidad de abordar el territorio, y, a su vez, la dificultad de trabajarlo operativamente como hace el ordenamiento territorial. Dicha tarea supone reconocer sus múltiples dimensiones y escalas, así como también, sus actores. Más allá de su carácter operativo, su mayor (o menor) adecuación a la realidad que se pretende ordenar, estará influenciada por sus fundamentos teórico-metodológicos.

En estos diez años de aprobada la Ley nº 18.308, mucho se ha avanzado en la materia, pero, al mismo tiempo, entendemos que resta mucho por hacer. En dicho marco, la MOTDU tiene un rol relevante que jugar. Esperemos que con esta Tesis, estemos contribuyendo a repensar el ordenamiento territorial.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

ALMEIDA GARCÍA, F. (2003). Una propuesta de clasificación de las ciencias del territorio y su relación con la planificación territorial. En *Territors*. Palma. Universidad de las Islas Baleares, nº 4.

ALONSO, J.M. (1984). *El agro uruguayo: pasado y futuro*. Colección Temas del Siglo XX. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

ALVARADO, R. (2014). El territorio en la política de descentralización: algunos desajustes conceptuales y de implementación. En A. Magri -et.al- (coord.). *Nuevos desafíos y desafíos de los actores sobre el desarrollo local*. Montevideo. Espacio Interdisciplinario de la Universidad de la República.

ALVARADO, R. (2015a). El rediseño del mapa uruguayo. Las políticas de descentralización y regionalización como generadoras de nuevos ámbitos territoriales. Informe final de Investigación CSIC I+D, Udelar (inédito).

ALVARADO, R. (2015b). Reseña sobre regionalizaciones y divisiones administrativo-territoriales. Documento de trabajo nº 3. En: el rediseño del mapa uruguayo. Las políticas de descentralización y regionalización como generadoras de nuevos ámbitos territoriales. Informe final de Proyecto de Investigación CSIC I+D, Udelar (inédito).

ÁLVAREZ PEDROSIAN, E. ROBAYNA, A. (2012) Des-geografizando mapas: aportes de la cartografía social para interpretar la espacialidad y su necesaria incorporación a la planificación urbana. *GeoEspacio*. Revista de la ANPG, XXVI (42), 61-75.

ÁLVAREZ PEDROSIAN, E. ROBAYNA, A. (2013). Devenires escalares en la composición territorial. En *Escalar* (7). Montevideo: Taller Scheps. Facultad de Arquitectura, Udelar. ISSN: 2301-1238.

ALVES, R. (2013). *Desafíos para la construcción de una política de ordenamiento territorial en la Argentina*. Tesis de Maestría en Desarrollo Rural. Buenos Aires: Facultad de Agronomía, UBA (inédito).

ANPG (1969). *Hacia un Geografía Regional*. En Colección Nuestra Tierra nº 33. Montevideo: Editorial "Nuestra Tierra".

ASCHER, F. (2010). *Los nuevos principios del urbanismo*. Madrid: Alianza Editorial (original de 2001).

BAIGORRI, A. (1995). Del urbanismo multidisciplinario a la urbanística transdisciplinaria. Una perspectiva sociológica. En *Ciudad y Territorio*. Estudios Territoriales. Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, Vol. III, nº 104 (315-328). ISSN 1133-4762.

BALDOIRA, C. (2014). *Microrregionalización en el Uruguay*. Heterogeneidad de contextos y diferenciación de políticas de planeamiento. Tesis de la Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Montevideo: Udelar.

- BARACCHINI, H., ALTEZOR, C. (1998). Historia del ordenamiento territorial en el Uruguay. Montevideo: Ediciones Trilce.
- BARRÁN, J.P. (2007). Apogeo y crisis del Uruguay pastoril y caudillesco (1839-1875). En Historia Uruguaya, Tomo 4. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- BENEDETTI, A. (2011). Territorio: concepto integrador de la geografía contemporánea. En P. Souto. Territorio, lugar, paisaje. Prácticas y conceptos básicos en geografía (p.11-82) Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras, UBA.
- BERVEJILLO, F. (1997). La reinención del territorio: un desafío para ciudadanos y planificadores. En: UNCRD, Planeamiento del Desarrollo Regional en el Siglo XXI: América Latina y el Caribe. Nagoya: UNCRD.
- BERVEJILLO, F. (2003). Comentarios. En: A. Ramos -*comp.*- Desarrollo rural sostenible con enfoque territorial: políticas y estrategias para Uruguay. Seminario nacional. Montevideo: IICA.
- BERVEJILLO, F. (2005). Algunas definiciones para la formación en Ordenamiento Territorial. Ponencia presentada en VI Encuentro de Postgrados Iberoamericanos sobre Desarrollo y Políticas Territoriales: "Construyendo espacios para la colaboración regional". Setiembre de 2005. Toluca.
- BLANCO, J. (2009). Redes y territorio: articulaciones y tensiones. En: S.M. Shmite -*comp.*- La geografía ante la diversidad socio-espacial contemporánea. Santa Rosa: Universidad Nacional de La Pampa.
- BLUM, L. -*et. al.*- (2004). Arqueología de los sitios costeros. Situación actual y perspectivas. Montevideo. FHCE, Universidad de la República.
- BORJA, J. (2010). Prólogo. En: F. Ascher. Los nuevos principios del urbanismo. Madrid: Alianza Editorial (original de 2001).
- CABRALES, L. (2006). Geografía y Ordenamiento Territorial. En: D. Hiernaux, D., A. Lindón (dirs). Tratado de Geografía Humana. Barcelona: Anthropos.
- CANCELA, W. & MELGAR, A. (2004). El Uruguay rural: cuarenta años de evolución, cambios y permanencias. Montevideo, CLAEH.
- CÁNEPA, G. (2006) Las cooperativas agrarias en el Uruguay. Una aproximación a su realidad a partir del análisis espacial. Monografía realizada para el curso de la Licenciatura en Geografía "Taller de Investigación en Geografía del Uruguay I". Montevideo: Facultad de Ciencias, Udelar (inédito).
- CAPEL, H. (2015). Las ciencias sociales y el estudio del territorio. Conferencia inaugural realizada en la Universidad de Lleida (2015). En Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales (En línea). Barcelona: Universidad de Barcelona, 5 de febrero de 2016, Vol. XXI, nº 1.149.
- CARAVACA BARROSO, I. (1998). Los nuevos espacio ganadores y emergentes. En EURE, Vol. 24, Nº 73. Santiago.

CASTELLANOS, A. (2007). La cisplatina, la independencia y la república caudillesca (1820-1838). En Historia Uruguaya, Tomo 3. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

CAYSSIALS, R. (2005). Ordenamiento Ambiental del Territorio. En: ACHKAR, M. -*et. al.*-. Ordenamiento Ambiental del Territorio. Montevideo: DIRAC, Udelar.

CORAGGIO, J.L. (1991). Notas sobre problemas de análisis espacial. En Revista Geográfica de América Central, Vol. 1, Núm. 23-24. Heredia: Universidad Nacional de Costa Rica.

CORBOZ, A. (2004). El territorio como palimpsesto. Traducido del original aparecido en Diogène (enero-marzo). En M.A. Ramos, (Ed.). Lo urbano en 20 autores contemporáneos. Barcelona: Edicions UPC (original en francés de 1983).

CORRÊA, R.L. (1995). Espaço, um conceito chave da Geografia. En: I.E. de Castro, I.E. -*et al.*-. Geografia: conceitos e temas. Rio de Janeiro: Bertrand.

COUSILLAS, M. (2009). Apuntes del seminario Sistemas institucionales de planeamiento y gestión en Uruguay y sus perspectivas de transformación. Maestría de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (inédito).

DELGADO, O. (2003). Debates sobre el espacio en la geografía contemporánea. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Unibiblos.

DINOT (1995). Estudio general para el diseño de las Directrices de Ordenamiento Territorial y Desarrollo del Uruguay. Volumen I: estudios básicos. Montevideo (mimeo).

DINOT (2005). Directrices de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Territorial del Área Suroeste". Cuadernos del Territorio. N° 1. Montevideo.

DOMINGUEZ, L. (2010). Una asignatura pendiente: homenaje a César Vapñarsky (1929-2003). Conferencia dictada en la inauguración del XI Coloquio Internacional de Geocrítica. En *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2010, vol. XIV, nº 331 (3). [ISSN: 1138-9788]. Disponible en: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-331/sn-331-3.htm>>

DUPUY, G. (1998). El urbanismo de las redes. Barcelona: Oikos-Tau (1992).

ENGELS, F. (2006). El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado. Buenos Aires: Editorial Progreso (original en alemán de 1884).

ESTÉBANEZ, J. (1982). Tendencias y problemática actual de la Geografía. Madrid: Editorial Cincel.

EVIA, G. & GUDYNAS, E. (2000). Ecología del paisaje en Uruguay: aportes para la conservación de la diversidad biológica. Montevideo: Junta de Andalucía, MVOTMA.

FERNÁNDEZ, R. (2009). Historias de las ideas y teorías en la planificación territorial. Material de curso de la MOTDU. Montevideo: FADU, Udelar (mimeo).

FILGUEIRA, F. & ERRANDONEA, F. (2013). Sociedad Urbana. En Colección Nuestro Tiempo nº 23. Montevideo: Comisión del Bicentenario. ISSN 978-9974-712-23-2.

FRANK, N. (2013). Planificación del territorio e incontrolabilidad del capital. Ensayo realizado para la Asignatura de la Maestría en Trabajo Social "Mészáros y la Incontrolabilidad del Capital" (inédito).

GARCÍA-BELLIDO, J. Coranomía. Los universales de la urbanística. Estudio sobre las estructuras generativas en las ciencias del territorio. Tesis Doctoral dirigida por el Dr. Luis Moya González, Madrid: Universidad Politécnica de Madrid, 1999. 1163 p. Reseña realizada por Horacio Capel (1999). Disponible en: <http://www.ub.edu/geocrit/b3w-168.htm>

GEORGE, P. (1991). Diccionario de Geografía. Madrid: Ediciones Akal.

GODELIER, M. (1989). Lo ideal y lo material. Pensamiento, economías, sociedades. Barcelona: Taurus Humanidades-Alfaguara.

GONZÁLEZ, R., SALINAS, E. (2007). El papel de la Geografía en la Ordenación del Territorio en una América Latina globalizada. IX Coloquio Internacional de Geocrítica. Porto Alegre.

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

GOROSITO, R., LIGRONE, P. (2009b). Regímenes Jurídicos Actualizados. Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Ley Fundante 18.308. Montevideo: La Ley.

GRATALOUP, C. (2003) Os períodos do espaço. GEOgraphia n. 16. Niteroi: Programa de PósGraduação em Geografia, 2006.

GUIGOU, B (2017). Revisión crítica de la planificación territorial departamental en Uruguay. Un acercamiento a la espacialidad de la planificación a mediana escala, en el marco de la Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Monografía realizada para el curso de la Licenciatura en Geografía "Planificación Territorial". Montevideo: Facultad de Ciencias, Udelar (inédito).

HAESBAERT, R. (2007). Território e Multiterritorialidade: um debate. GEOgraphia (17). Universidade Federal Fluminense. Niterói. [accesible en: www.uff.br/geographia]

HAESBAERT, R. (2007). O mito da desterritorialização: do "fim dos territórios" à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

HAESBAERT, R. (2009). "O espaço como categoria e sua constelação de conceitos: uma abordagem didática". Trabajo presentado en el X Encontro Nacional de Prática de Ensino em Geografia. Porto Alegre (inédito).

HAESBAERT, R. (2009). Elementos para a regionalização num mundo global Des-territorializado. En: M. Guibert, -et al.-. Le bassin du Río de la Plata: développement local et integration régionale. Toulouse: Presses Universitaires du Mirail.

HAESBAERT, R. (2010). Región, regionalización y regionalidad: cuestiones contemporáneas. En ANTARES: Letras e Humanidades (3). Universidade de Caxias do Sul.

HAESBAERT, R. (2012). Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad. El texto es una versión transcrita y revisada de la conferencia del mismo título presentada en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM (en el marco del Seminario permanente "Cultura y Representaciones sociales"), en setiembre de 2012. R revisión del español realizada por Gilberto Giménez. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/crs/v8n15/v8n15a1.pdf>

HARVEY, D (2006). Space as a keyword. In: Castree, N. e Gregory, D. (org.) David Harvey: a critical reader. Malden e Oxford: Blackwell. Traducción libre: L. Gianella. Revisión técnica: R. Haesbaert & J. Nunes. En EM PAUTA, Revista da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 1er Semestre de 2015, nº 35, v. 13. 126-152. ISSN: 2238-3786. Disponible en: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaempauta/article/view/18625>

HIERNAUX, D., LINDÓN, A. (1993) El concepto de espacio y el análisis regional. Revista Secuencia (25), pp.89-110. México: Instituto Mora.

HILDENBRAND, A. (1996). Política de ordenación del territorio en Europa. Sevilla: Universidad de Sevilla, Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía.

INE (1996). Toponimia y categorización jurídica oficial de las localidades urbanas de Uruguay. Montevideo.

INTENDENCIA DE MONTEVIDEO (2010). Reflexiones sobre la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Montevideo: Diseño y Producción Editorial.

ITU (1981). Estudio de la ley centros poblados. Decretos y leyes complementarias. Montevideo: Facultad de Arquitectura, Udelar.

JOHNSTON, R.J. -*et. al.*- (1987). Diccionario de Geografía Humana. Madrid: Alianza Editorial.

LACOSTE, Y. (1977). La Geografía: un arma para la guerra. Barcelona: Editorial Anagrama.

LAVIANO, H. (1970). Planificación urbana y regional. En Aljanati, D. -*et.al.- editores*. "Paysandú". Colección Los Departamentos. Montevideo: Editorial "Nuestra Tierra".

LEIS, H. (1994). Anteproyecto de ley de ordenamiento y desarrollo. Legislar desde la realidad. En: MVOTMA. Territorio: apuesta al futuro. Montevideo.

LEZAMA, A. (1999). Raíces coloniales del puente Colonia-Buenos Aires, Cuadernos del CLAEH nº 83/84, Montevideo, 1999.

LIGRONE, P. (2013). Transformaciones, seudoplanificación y territorios inteligentes. Revista de la Facultad de Arquitectura, 65-77. Montevideo.

LYNCH, K. (1960). La imagen de la ciudad. Barcelona: Editorial Gustavo Gili. ISBN/EAN: 9788425228278.

MACEDO, H. (1969). La fundación de Treinta y Tres. En Colección Los Departamentos nº 4, Treinta y Tres. Montevideo: Editorial "Nuestra Tierra".

MAGRI, A. (2009). La Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible: gobierno del territorio en una propuesta que involucra a todos. Informe Coyuntura 2009 (s/dato).

MARTÍNEZ, E., DELGADO, M. & ALTMANN, L. (2016), Sistema Urbano Nacional: una caracterización con base en la movilidad de pasajeros. Montevideo: MVOTMA.

MARTÍNEZ GUARINO, R. -*et. al.*- (2006). Cerrochato Plan. Una experiencia de desarrollo local en la Microrregión del Uruguay Profundo. Montevideo: PNUD-AECI.

MARTÍNEZ GUARINO, R. & BALDOIRA, C. (2008): Proyecto Santa Clara. Una experiencia de desarrollo local en el Uruguay Profundo. Montevideo: Intendencia Departamental de Treinta y Tres – OPP/UDM – BID.

MARTINS, D.H. (1999). El gobierno departamental y la administración de los departamentos. Montevideo: Editorial Jurídica de Uruguay Eduardo Esteva. .

MARTINS, D.H. (2009). Ordenamiento Territorial. Análisis de la Ley 18.308. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

MARTORELLI, H. (1969). La sociedad urbana. En Colección Nuestra Tierra nº 14. Montevideo: Editorial "Nuestra Tierra".

MARTORELLI, H. (1978). Urbanización y desruralización en el Uruguay. Montevideo: Fundación de Cultural Universitaria.

MASSEY, D. (2005). La filosofía y la política de la espacialidad: algunas consideraciones. En: L. Arfuch -comp.- Pensar este tiempo. Espacios, afectos, pertenencias. Buenos Aires: Editorial Paidós.

MASSIRIS, A. (2011). Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial. Realidad y desafíos. En: A. Massiris. Procesos de ordenamiento en América Latina y Colombia. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

MÉNDEZ VIVES, E. (2007). El Uruguay de la modernización (1876-1904). En Historia Uruguaya, Tomo 5. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

MONTES, C. (2016). Áreas protegidas y planificación socioecológica del territorio: El mapa no es el territorio. Apuntes de curso. Maestría en Ciencias Ambientales. Montevideo: Facultad de Ciencias, UdelaR (inédito).

MORAES, A. (2000). Capitalismo, Geografía e Meio Ambiente. Tesis Libre Docencia en Geografía Humana. Depto. de Geografía-FFLCH, USP. São Paulo.

MUNTAÑOLA THORNBERG, J. (2008). Geógrafos y Arquitectos: nuevos retos y viejos problemas. Scripta Nova, XII, 270. Revista Electrónica de Geografía y

Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona.

MUSSO, C. (2004). Las ciudades del Uruguay. Montevideo: Facultad de Arquitectura, Udelar (original de 1999).

MUSSO, C. (2005). Las escalas óptimas de gestión para el territorio uruguayo y definición de criterios para su articulación e instrumentación. Tesis de la Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Cuadernos del Territorio nº 2 (2007). Montevideo: MVOTMA – Udelar. Montevideo.

MVOTMA (2006). Exposición de motivos del Proyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible. Montevideo (mimeo).

NAHUM, B. *-et.al.-* (2007). Crisis política y recuperación económica (1930-1958). En Historia Uruguaya, Tomo 7. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

PALACIOS, J.J. (1993). El concepto de región. En: Ávila Sánchez, H. *-comp.-*. “Lecturas de análisis regional en México y América Latina”. México: Universidad Autónoma de Chapingo.

PASTORE, V. (2016). Constelaciones urbanas. Las formas de las relaciones sistémicas del territorio. Tesis de la Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Montevideo: Udelar.

PI HUGARTE, R. (1969). El Uruguay indígena. En Colección Nuestra Tierra nº 1. Montevideo: Editorial “Nuestra Tierra”.

PUJADAS, R. FONT, J. (1998). Ordenación y planificación territorial. Madrid: Editorial Síntesis.

QUINTANA, C. (s/d). Política pública de turismo y territorio en la región termal del Uruguay. Caso Centro Termal Guaviyú (1957-2007). Disponible en: www.laondadigital.uy/LaOnda/504/A6.htm

RAFFESTIN, C. (1993). “Por uma geografia do poder”. São Paulo: Ática.

REYES ABADIE, W. (2006). Artigas y el federalismo en el Río de la Plata (1811-1822). En Historia Uruguaya, Tomo 2, primera parte. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

REYES ABADIE, W., BRUSCHERA O. & MELOGNO T. (1965). La banda oriental: pradera, frontera, puerto. Montevideo: Banda Oriental.

ROBAYNA, A. (2010). Intentando descifrar la complejidad territorial. Reflexiones críticas sobre dos textos. Monografía realizada para el Seminario de la MOTDU “Concepto, formación y proyecto del territorio” (2009), a cargo de Juan Pedro Urruzola. Montevideo: Facultad de Arquitectura, Udelar (inédito).

ROBAYNA, A. (2011). Repensando al transporte. Una aproximación geográfica según la perspectiva de redes. Reflexiones para el caso montevideano. Monografía para el seminario de la Maestría en Políticas Ambientales y Territoriales “Perspectivas actuales sobre los conceptos de Región, Territorio y Red”, dictado por R. Haesbaert & J. Blanco (2010). Buenos Aires: Facultad de

Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires (inédito).

ROBAYNA, A., VENTURINI, P. (2013). Ley de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible. Sus implicancias en la planificación y gestión territorial departamental. Reflexiones a partir de estudios de casos. *GeoEspacio. Revista de la ANPG* (43), 3-15.

ROMERO, H., VÁZQUEZ, A. (2005). Pertinencia y significado del ordenamiento territorial en Chile. *Urbano. Año-Vol. 8, N° 011*. Concepción: Universidad del Bío Bío.

SANTOS, M. (1994). El retorno del territorio. En M. Santos, M. et al. *Território, Globalização e Fragmentação*. São Paulo: Hucitec.

SANTOS, M. (1995). Nuevas concepciones de la Geografía. Conferencia presentada en el V Encuentro de Geógrafos de América Latina (Cuba, 1995). En AA.VV. (2005). *Profesor Ad-Honorem Milton Santos*. Montevideo: Universidad de la República.

SANTOS, Milton (1996). *A natureza do espaço. Técnica e Tempo. Razão e Emoção*. São Paulo: Editora Hucitec.

SANTOS, M. (2004). *Por otra globalización. Del pensamiento único a la conciencia universal*. Bogotá: Convenio Andrés Bello.

SANTOS, M. (2008). *Da Totalidade ao Lugar*. São Paulo: Edusp (original en portugués de 2002).

SARAVIA, M. (2017) *Aportes de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible y de la Ley de Política Nacional de Agua para la construcción de una visión integrada del territorio*. Tesis de la Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Montevideo: MVOTMA, Udelar.

SNAP (2015). *Plan Estratégico 2015-2020*. Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Uruguay. Montevideo. DINAMA, MVOTMA.

SPRECHMANN, T. *-et.al.-* (2006). *La Ciudad Celeste: un nuevo territorio para el Uruguay del siglo XXI*. Montevideo: Facultad de Arquitectura, Fundación Colonia del Sacramento. ISBN: 9974-0-357-1

TAPIADOR, F.J. (2001). El papel del geógrafo en las directrices de ordenación del territorio. *Boletín de la A.G.E*, 31. Asociación de Geógrafos de España.

TRINCA, D. (1983). Organización del espacio-ordenación del territorio: un problema teórico-metodológico. *Síntesis Geográfica. Revista de la Escuela de Geografía: VII, 13*, 63-69. Universidad Central de Venezuela. Caracas.

URRUZOLA, J.P. (2005). *Contribución a la crítica del territorio como materia ordenable*. Tesis de la Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Cuadernos del Territorio nº 1 (2007). Montevideo: MVOTMA – Udelar.

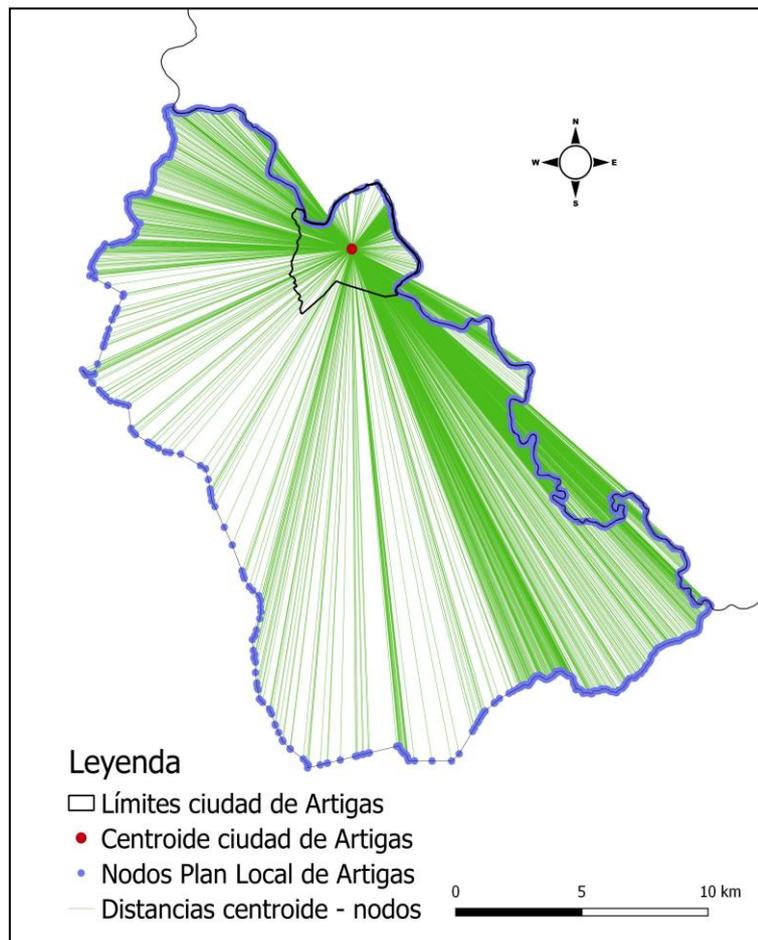
URRUZOLA, J.P. (coord.), *-et. al.-* (2007). *Bases para el ordenamiento y desarrollo territorial de la Microrregión del Uruguay Profundo*. MOTDU. Facultad de Arquitectura – Udelar / DINOT. Montevideo.

- URRUZOLA, J.P. (2009). A propósito de la nueva Ley de Ordenamiento Territorial y sus directrices nacionales. Pampa, 5, 107-121. Santa Fé.
- URRUZOLA, J.P. (2010). Entre la lotería de bienes y los modelos de desarrollo: el territorio como coacción geográfica. Monografía para el Diploma en Historia Económica. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Udelar (inédito).
- VAPÑARSKY, C. (1984). Aportes teórico-metodológicos para la determinación censal de localidades. Buenos Aires, Cuadernos del CEUR.
- VELTZ, P. (1999). Mundialización, ciudades y territorios. Barcelona: Editorial Ariel (original en francés de 1996).
- VIANA, I. (2001). Planes de ordenamiento territorial y regulación de la tierra urbana. Monografía realizada para el Lincoln Institute of Land Policy.
- WETTSTEIN, G. & RUDOLF, J. (1969). La sociedad rural. En Colección Nuestra Tierra nº 16. Montevideo: Editorial "Nuestra Tierra".
- WILLIMAN, J.C. & PANIZZA (2006a). La banda oriental en la lucha de los imperios (1503-1810). En Historia Uruguay, Tomo 1, primera parte. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- WILLIMAN, J.C. & PANIZZA (2006b). La banda oriental en la lucha de los imperios (1503-1810). En Historia Uruguay, Tomo 1, segunda parte. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- YAGÜE, J.L. & DÍAZ-PUENTE, J.M. (2008). Tres siglos de planificación regional en Uruguay: lecciones de experiencia para afrontar los retos de desarrollo en el siglo XXI. En ESTUDIOS GEOGRÁFICOS, LXIX, 264, Enero-Junio, 247-280, 2008. ISSN: 0014-1496
- ZOIDO NARANJO, F. (1998). Geografía y Ordenación del Territorio. Scripta Vetera, 77, pp.19-31. Edición electrónica de trabajos publicados sobre Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona.
- ZOIDO NARANJO, F., -*et.al.*- (2013). Diccionario de Urbanismo, Geografía Urbana y Ordenación del Territorio. Ediciones Cátedra. Madrid.
- ZUBILLAGA, C. (1977): Algunos antecedentes sobre acondicionamiento territorial en Uruguay (1611-1911), en CLAEH, Regionalización. Un aporte al estudio de caso uruguayo. Montevideo: Cuadernos CLAEH, nº 4..
- ZUSMAN, P. (2002). Milton Santos. Su legado teórico y existencial (1926-2001). En: Doc. Anàl. Geogr. 40, 2002. Disponible en: <http://www.raco.cat/index.php/DocumentsAnalisi/article/viewFile/31765/31599>

ANEXO METODOLÓGICO

1. Para el cálculo de las **distancias** asociadas a las relaciones entre el centro de cada plan local y el perímetro de su ámbito de aplicación, en primer lugar se determinaron esos dos conceptos en el marco del trabajo aplicado en SIG con el software QGIS.

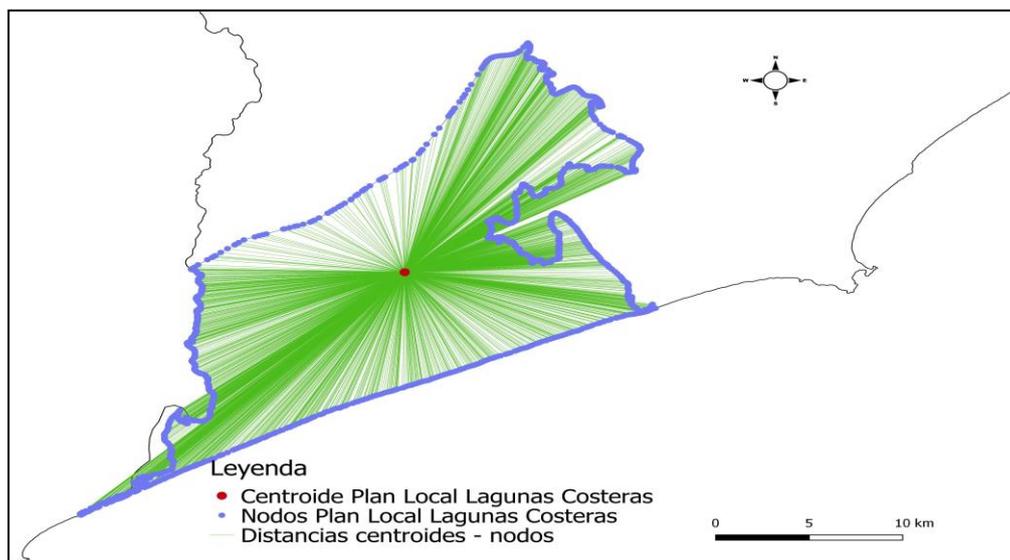
En tal sentido, para determinar de manera general el centro de cada plan local se calculó el **centroide** de la localidad de referencia (punto medio de las coordenadas extremas). Posteriormente, se determinaron puntos a lo largo del perímetro de cada plan local para así realizar los cálculos de distancias correspondientes. Para ello se utilizó la herramienta de QGIS “*extracción de nodos*” la cual determina puntos del perímetro en función de los cambios en el trazado del plan local. Para los veintiséis planes locales, este dato implicó una variación entre 80 y 1100 puntos entre los casos extremos representados por los planes locales de *Arrayanes* y *Mercedes* respectivamente. Por último, utilizando la extensión de QGIS “*NNJoin*” se determinó la distancia de cada una de las conexiones entre cada centro y los puntos periféricos correspondientes, datos a partir de los que se realizaron los cálculos estadísticos de distancia mínima, máxima, promedio y variación estándar.



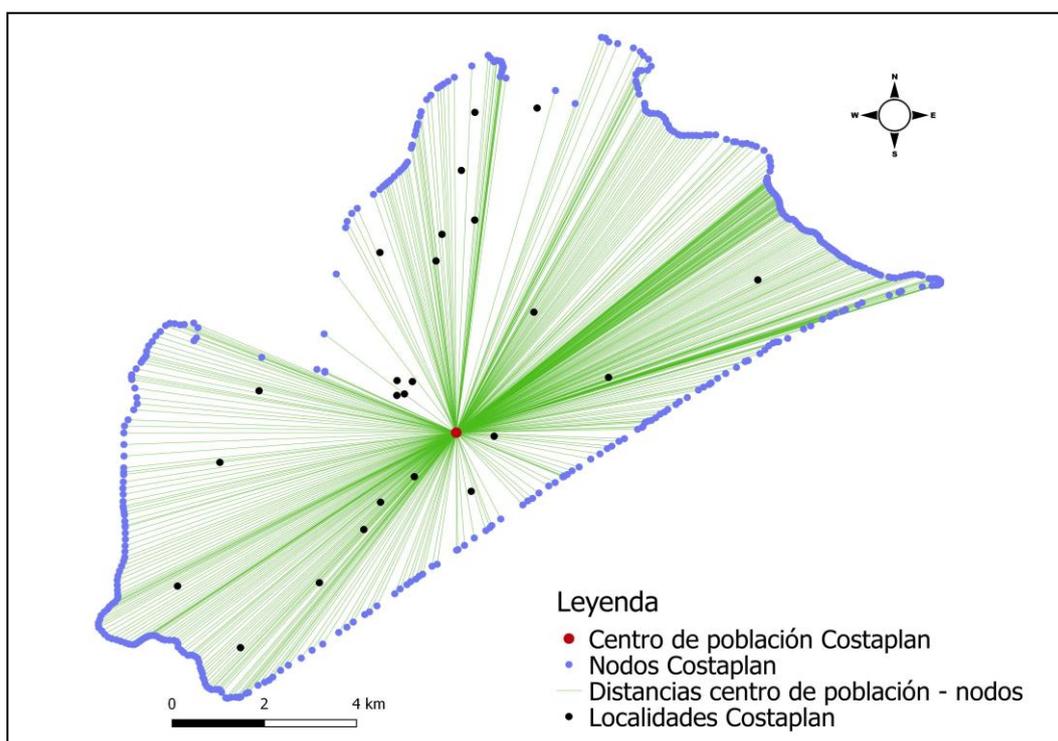
En lo que refiere a la determinación del centroide de cada plan local, el criterio general del centro de la localidad de referencia se implementó en veinte de los veintiséis planes locales. A modo de visualizar el trabajo en el mapa anterior, se ejemplifica lo realizado con el caso del *Plan Local de Artigas*, cuyo centro (punto rojo) deriva del cálculo del centroide de la ciudad de Artigas, claramente localidad de referencia del instrumento. Como puntos celestes se dibujan los nodos del perímetro del plan local, mientras que las líneas verdes determinan las distancias lineales entre los nodos perimetrales y el centro, elemento fundamental para realizar los ya mencionados cálculos estadísticos.

Por otra parte, en situaciones particulares en las que no resultó clara la determinación de una localidad de referencia en el plan local, se toman dos criterios para la selección del centro.

Por un lado, para los casos de los planes locales de *Lagunas Costeras*, “entre lagunas” y *Eje Aparicio Saravia*, se procedió a determinar como centro de cada plan local al centroide del área total (es decir, el punto medio de las coordenadas extremas de cada plan local). Esta determinación se sustenta en que para estos planes locales, o bien no existe una localidad de referencia, o la localidad existente no es el objeto principal del plan local, o el ámbito se ubica dentro de una aglomeración urbana. En el mapa presentado a continuación se ejemplifica a partir del *Plan Local Lagunas Costeras* el trabajo realizado para los tres casos mencionados.



La otra situación particular deriva de casos en los que existen diversas localidades en el área del plan local pero no habría una primacía urbana marcada de una localidad sobre el resto. Estos son los casos de los planes locales de *Ciudad del Plata*, *CostaPlan* y *Los Cabos*. Para estos casos se entendió pertinente determinar el centro de cada ámbito en función del cálculo del **centro de población**, que determina las coordenadas medias de cada localidad y las pondera por su población. Si bien este cálculo puede realizarse de forma manual, las funcionalidades de los SIG, en este caso el QGIS, permiten realizar este cálculo en forma automática a partir de la herramienta de *Coordenadas Medias*. En el mapa que sigue se visualiza este trabajo para el caso del CostaPlan.

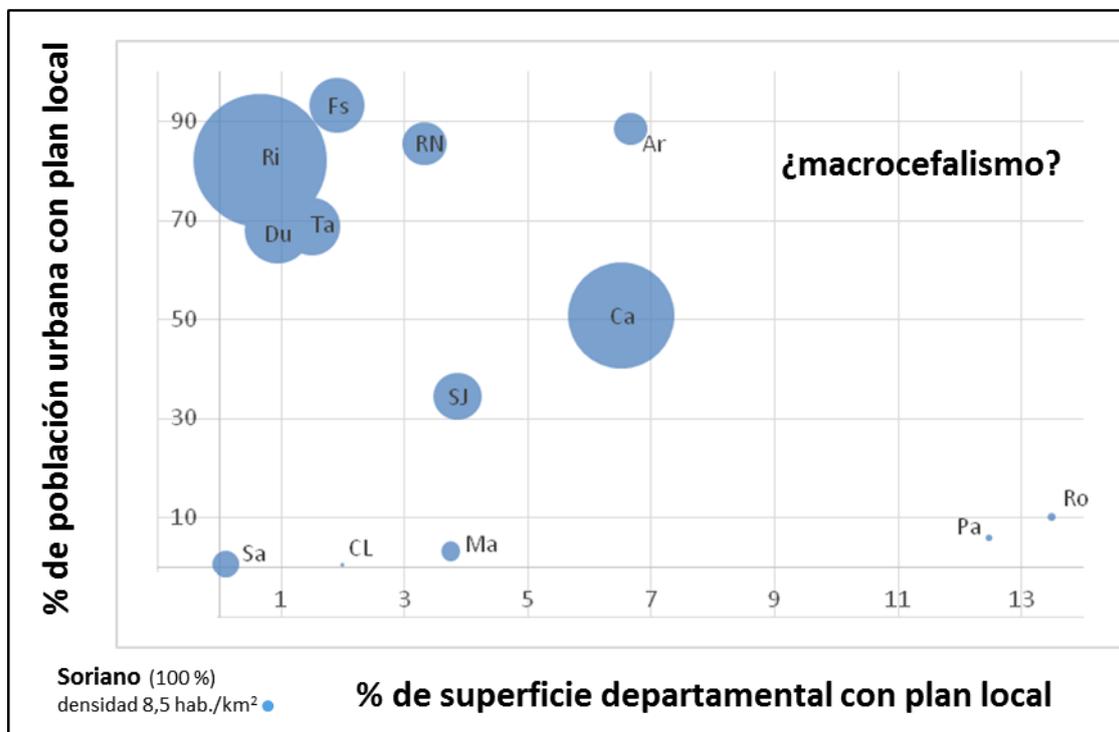


2. Para la determinación del **tipo de límite**, se trabajó con los perímetros de cada plan local en QGIS, diferenciando el trazado de límites para los que fue necesario establecer criterios particulares de aquellos límites que en cierta forma se encuentran condicionados por la presencia de un límite departamental o frontera internacional, así como también, la faja de defensa de costas.

En todos los casos el software QGIS permitió calcular en forma automática la longitud de la línea de cada perímetro del plan local, siendo necesario para el cálculo de la longitud de los distintos criterios una subdivisión de las líneas que forman los perímetros según los criterios anteriormente comentados.

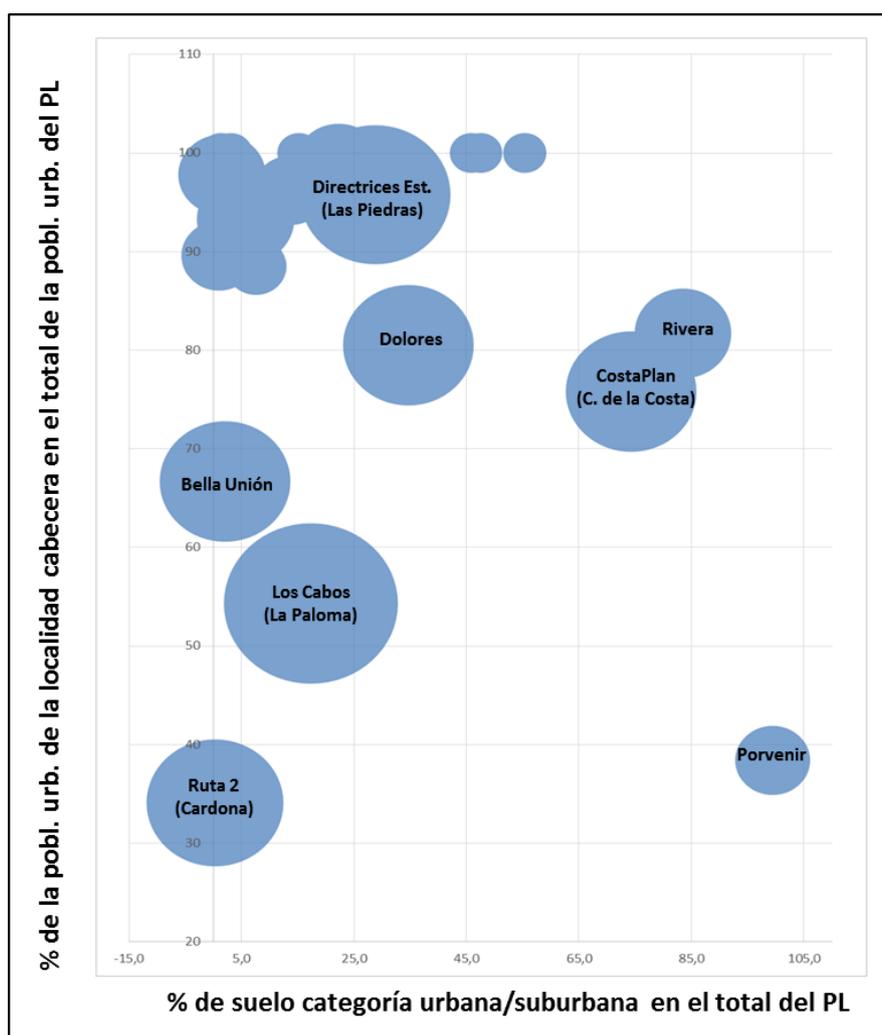
ANEXO GRÁFICOS

Gráfico nº 15: % de pobl. urbana y superficie departamental con Plan Local.



El Gráfico nº 15 complementa el análisis efectuado a partir del Gráfico nº 10 (página 189, Capítulo 6). A diferencia de aquél, en éste, se observa con mayor nitidez la distribución macrocefálica (relativa) de la población urbana de algunos departamentos, destacándose el caso del Plan Local de Rivera. A su vez, el tamaño de los círculos está ponderado por la densidad de población urbana agregada (sumatoria de los planes locales). Finalmente, en el vértice izquierdo inferior, se agrega la información correspondiente a la densidad de población urbana del Departamento de Soriano ya que, como fuera analizado, los tres planes locales, cubren toda su superficie departamental y por tanto, incorporan la totalidad de la población urbana departamental.

Gráfico nº 16: Grado de concentración urbana (población y categoría de suelo).

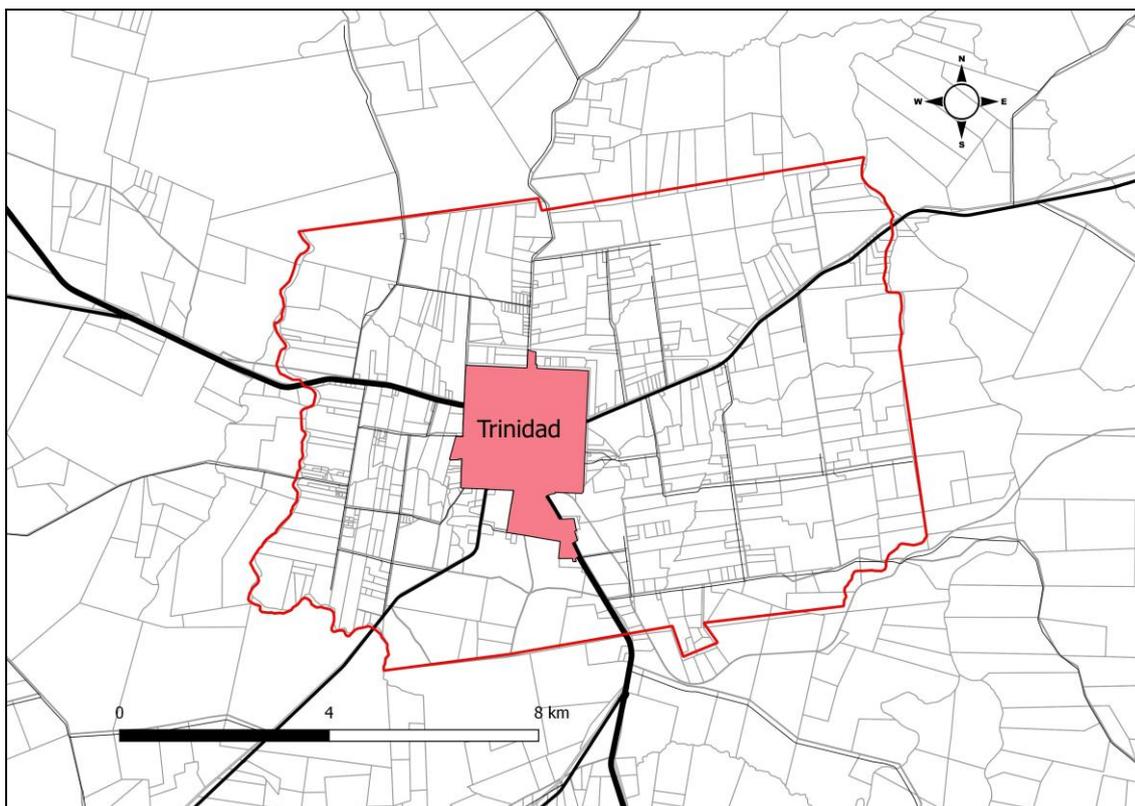


El Gráfico nº 16 complementa el análisis efectuado a partir del Cuadro nº 11 (página 203, Capítulo 6). A diferencia de aquél, en éste, se observa con mayor nitidez el grado de concentración de población urbana de algunas localidades (“cabeceras”⁹). Por una cuestión de diseño, no se agregó toda la información de los respectivos planes locales. Cuanto más arriba en el gráfico se encuentren las localidades cabeceras, mayor será su grado de concentración en el total de la población urbana del plan local. En algunos planes locales (Laguna Merín, Kiyú, Los Arrayanes, Young, Trinidad, Garibaldi y Termas de Daymán) dicha concentración alcanza el 100%, dado que sólo cuentan con una localidad (INE). En la parte inferior del gráfico, se encuentran aquellos planes locales (Ruta 2 y Porvenir), en los que, su ciudad cabecera concentra un pequeño porcentaje de la población urbana total. La diferencia entre ambos, es que Porvenir tiene un elevado porcentaje de suelo categoría urbana/suburbana en el total de la categorización de suelo, y por eso, se ubica más hacia la derecha. Finalmente, el tamaño de los círculos remite a la cantidad de localidades (INE) dentro del ámbito de aplicación del plan local. Se excluyó Lagunas Costeras porque no tiene localidades (INE), que tiene 14,1% de suelo urbano/suburbano.

ANEXO MAPAS

El palimpsesto uruguayo: huellas territoriales del pasado planificador⁷³.

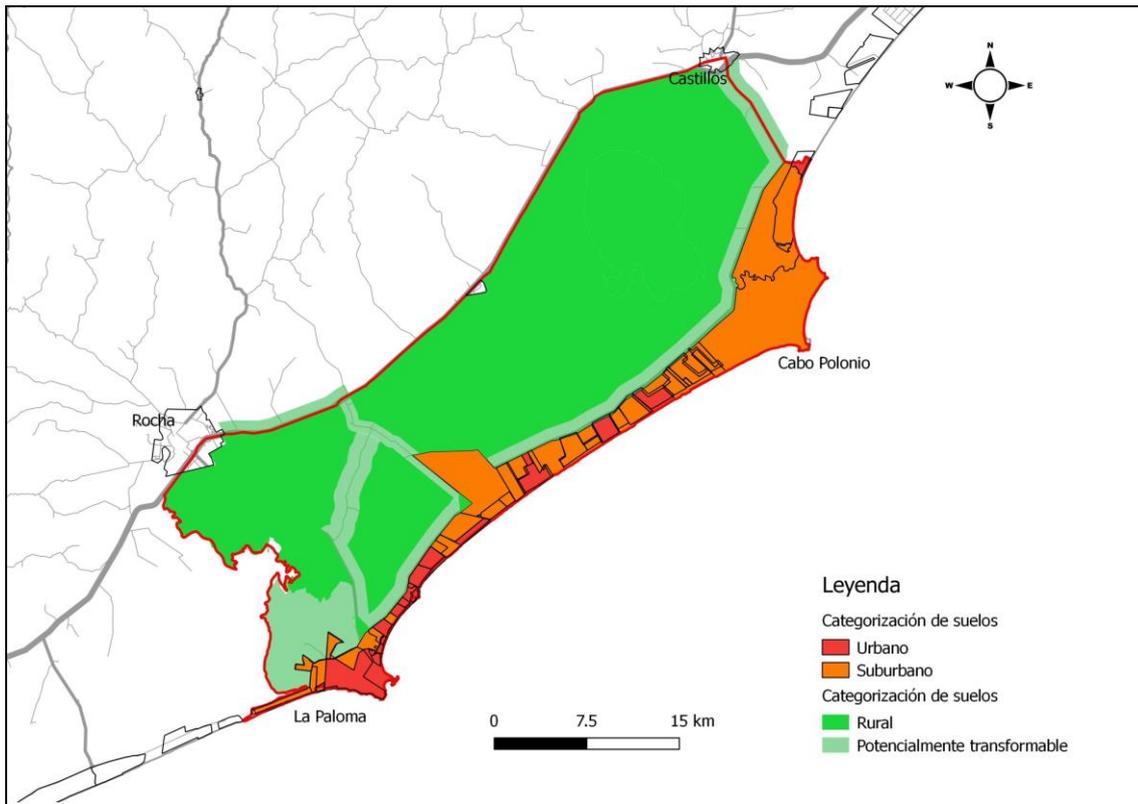
Mapa n° 72: Plan Local de Trinidad (Leyes de Indias).



En el Mapa n° 72 se puede observar huellas territoriales derivadas de las Leyes de Indias. En tal sentido, tal como lo determinada el propio plan local, “*la definición del área de la microrregión se apoya básicamente en la estructura de fundación de la ciudad de Trinidad y en su evolución histórica que dividía el territorio en dos zonas concéntricas a la planta fundacional, conocidas como Huertos 1 y Huertos 2. Si bien estos sectores no se mantienen en la caracterización propuesta (originalmente), el límite de la zona de Huertos 2 coincide aproximadamente con el límite exterior de aplicación del Instrumento de Ordenamiento Territorial Plan Local de Trinidad y Microrregión*”.

⁷³ Los dos mapas complementan lo descrito en el punto 1.2 de las consideraciones finales (pp. 256).

Mapa n° 73: Plan Local Los Cabos (Leyes de Centros Poblados).

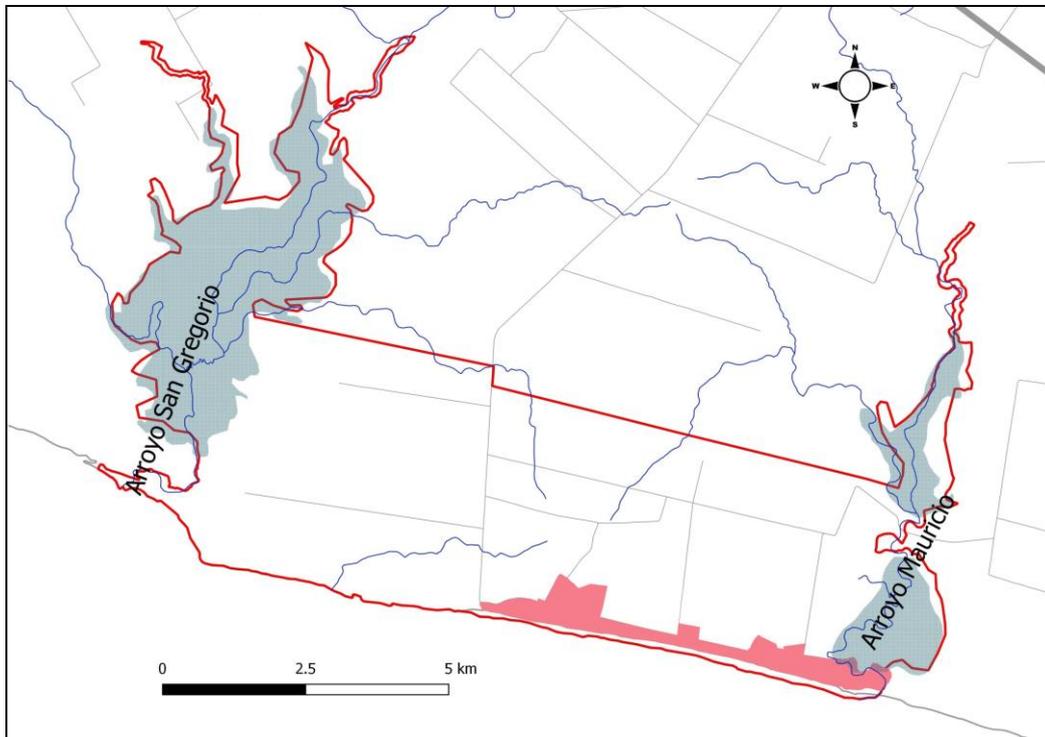


En el Mapa n° 73 se puede observar huellas territoriales derivadas de las Leyes de Centros Poblados, particularmente, de las excepciones establecidas por la Ley n° 10.866, tal como analizara Viana (2001); es decir, un conjunto de balnearios (localidades catastrales) entre La Paloma y Cabo Polonio, muchos de ellos sin consolidación aún, a pesar de estar categorizados como suelo urbano unos, y suelos suburbano otros.

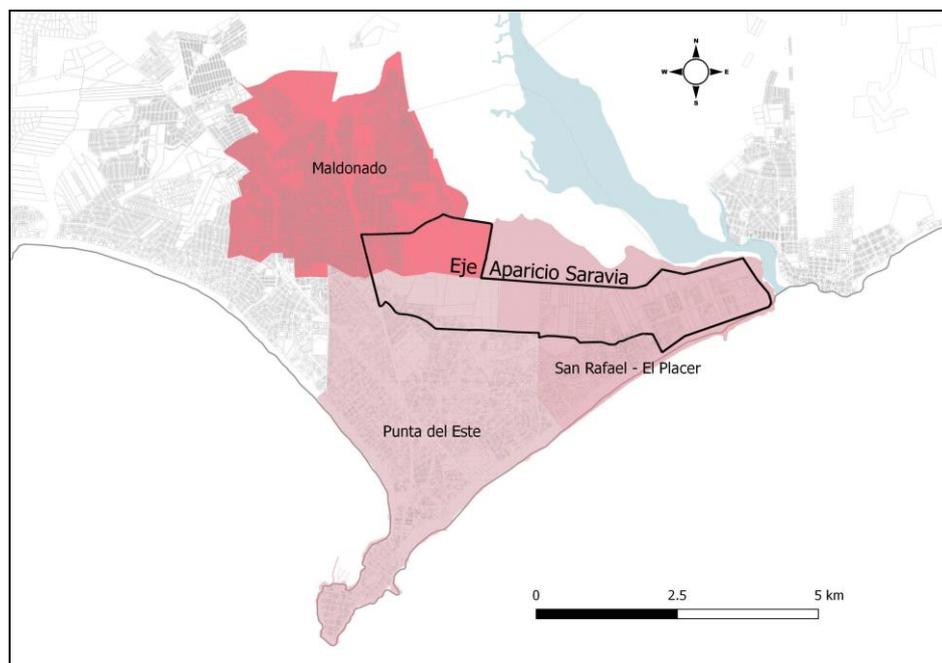
Según la Dirección Nacional de Catastro, en este sector se identifican 18 fraccionamientos: Punta Rubia, Santa Isabel de La Pedrera, San Antonio, Mar del Plata, El Palenque, San Francisco, San Bernardo, Valizas, Puerta del Sol, Atlántica, San Remo, La Florida, Oceanía, Costa Rica, Los Palmares, Brisas del Polonio, Perla de Rocha, Costa de Oro. Al otro lado de Cabo Polonio, sólo se localizan Barra de Valizas y Aguas Dulces dentro del ámbito.

Particularidades de los casos: la heterodoxia de los planes locales⁷⁴.

Mapa n° 74: Plan Local Kiyú.

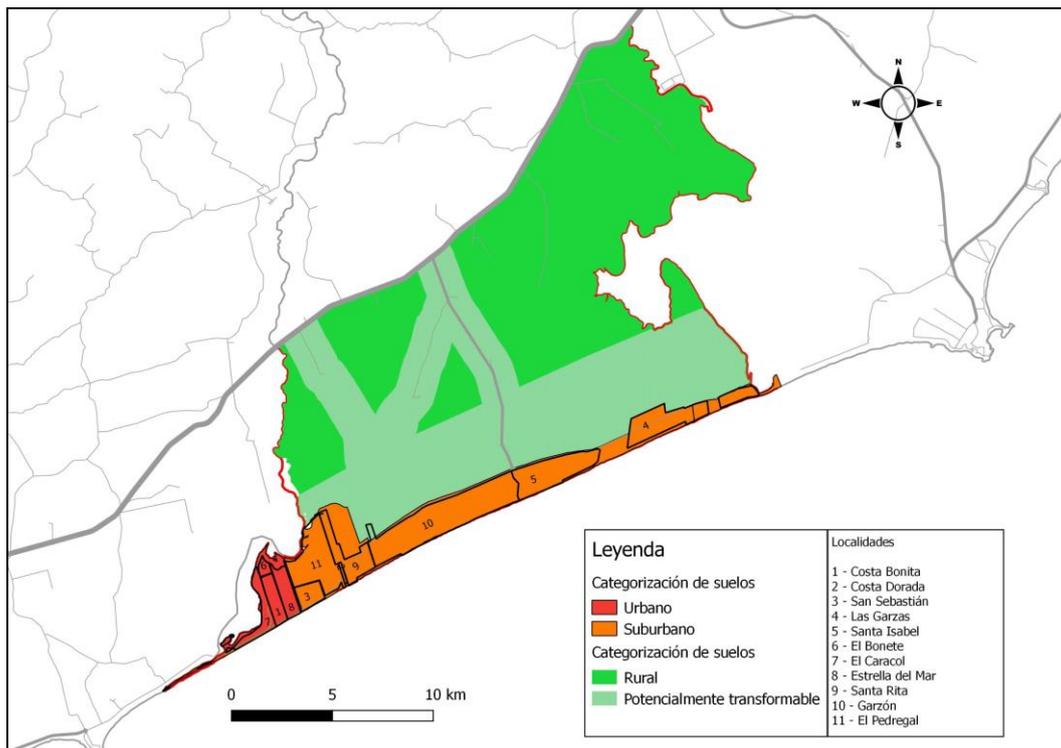


Mapa n° 75: Plan Local Kiyú.

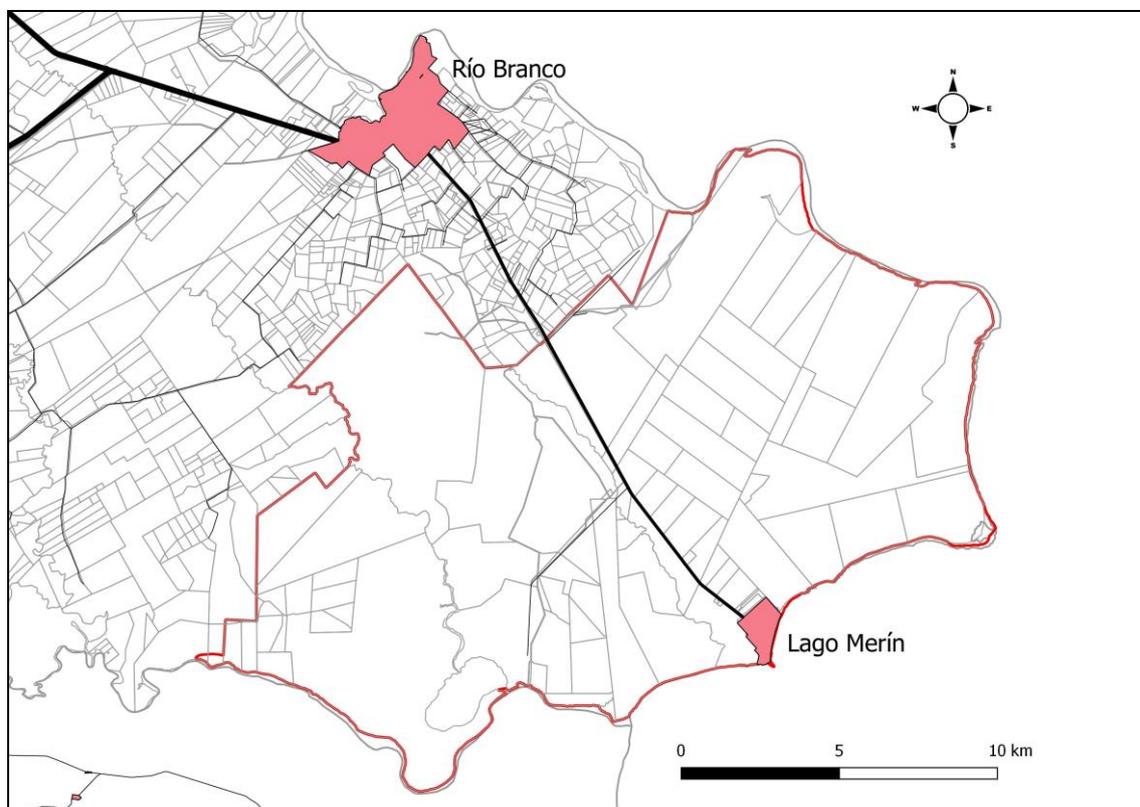


⁷⁴ Los cuatro mapas complementan lo descrito en el punto 1.2 de las consideraciones finales (pp. 263).

Mapa nº 76: Plan Local Lagunas Costeras.



Mapa nº 77: Plan Local Laguna Merín.



ANEXO FOTOGRAFÍAS DE LA DEFENSA.

