



UNIVERSIDAD
DE LA REPUBLICA
URUGUAY

Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo

Maestría de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano

CORTOCIRCUITOS Y RECALIBRACIÓN EN LA APLICACIÓN DE LA LEY 18308

Mg. Arq. Adriana Epifanio Elizalde

Tutor Dr. Arq. Pablo Ligrone

RIVERA, NOVIEMBRE 2019

INDICE

INTRODUCCIÓN	3
EL TITULO	6
HIPÓTESIS.....	6
PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN.....	7
OBJETIVO GENERAL.....	7
OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	7
MÉTODO	7
ORGANIZACIÓN DE LA TESIS	8
MANUAL DE LECTURA.....	11
FUENTES DE INFORMACIÓN	12
DIGRESIÓN: EL FACTOR POLÍTICO.....	14
EL ENCUADRE DEL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA LEY 18.308.....	18
DEL DICHO AL HECHO	19
CAPITULO 1: LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY 18.308	22
ANTECEDENTES.....	23
EXPOSICION DE MOTIVOS.....	24
ANÁLISIS.....	28
CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO 1	53
CAPITULO 2: CORTOCIRCUITOS	55
PONIENDO LA LUPA	63
LEY DE RIEGO	64
EL PROCEDIMIENTO.....	64
LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA	65
LA AFECTACIÓN AL MEDIOAMBIENTE	66
LAS CIANOBACTERIAS	66
EL MODELO PRODUCTIVO	67
LA COORDINACIÓN	68
<i>URUGUAY NATURAL</i> - LAGUNA DEL CISNE Y EL RÍO SANTA LUCÍA.....	68
POLITICA NACIONAL DE AGUAS Y PLAN NACIONAL DE AGUAS	70

LA INICIATIVA PARA EL RÍO NEGRO	71
LA PARTICIPACION PÚBLICA EN LA GESTION DEL AGUA	72
EL PLAN NACIONAL DE AGUAS	72
LA INCLUSIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL	74
EL CONFLICTO DE COMPETENCIAS ENTRE EL GOBIERNO NACIONAL Y DEPARTAMENTAL	75
LA LEY FORESTAL Y EL COMPLEJO AGROFORESTAL	77
PROYECTO FERROCARRIL CENTRAL	79
EL CORTOCIRCUITO CON MONTEVIDEO	80
CORTOCIRCUITOS EN OTRAS LOCALIDADES	83
INTENDENCIA DE DURAZNO	84
INTENDENCIA DE MONTEVIDEO	85
DINAMA	85
LOS PUERTOS	86
EL PUERTO DE AGUAS PROFUNDAS	87
MONTEVIDEO Y LOS PUERTOS.....	88
EL DIQUE MAUÁ.....	88
EL PUERTO CHINO EN PUNTA YEGUAS	89
LA REGASIFICADORA	89
LEY DE DIRECTRICES NACIONALES DE OT Y DS.....	91
LA DESCENTRALIZACION	93
INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS TERRITORIALES EN OPP- PRESIDENCIA	94
MONTEVIDEO Y EL AFUERA	94
CORTOCIRCUITOS CON LA AUTONOMÍA DEPARTAMENTAL	95
ROBERTO VILLARMARZO – CÓMO DESATAR EL NUDO.....	98
CAPITULO 3: RECALIBRACIONES	100
LA OBRA DE HENRI LEFEBVRE	104
DAVID HARVEY – ENSEÑANZAS <i>IN SITU</i> SOBRE EL URUGUAY DEL SXXI.....	112
JORDI BORJA – DESAFÍOS Y RESPONSABILIDADES DEL URBANISMO (DEL URBANISTA).....	114
FRANCOIS ASCHER – LOS PRINCIPIOS DEL NUEVO URBANISMO	116
*[RECALIBRACIONES]	122
CONCLUSIONES.....	128
BIBLIOGRAFÍA / WEBGRAFÍA	138

INTRODUCCIÓN



Uruguay 2019. Año de elecciones nacionales. Año en que UPM –la mayor inversión extranjera en la historia del país-, confirmó su instalación en Durazno. Año en que se hicieron sentir los movimientos sociales en contra de la ley de riego, de UPM2 y de la instalación de un puerto comercial en el Dique Mauá en Montevideo. Unos años antes sucedía lo mismo contra la megaminería, la regasificadora y el puerto de aguas profundas.

Once años después de la aprobación de la ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS), el *País Productivo*¹ se ha dado de bruces con el *Uruguay Natural*,² el desequilibrio intra-regional del país ha permanecido y la exclusión territorial y social de los barrios periféricos también. Las cianobacterias y los movimientos sociales por causas territoriales y ambientales, son solo síntomas de que algo en nuestra política del territorio no anduvo bien.

El año pasado se cumplieron 10 años de la aprobación de la LOTDS, y con motivo de su conmemoración, se realizó una muy prolífica puesta a punto sobre su funcionamiento por parte de su precursora DINOT³, de sus gestores y de la academia. En particular, el evento Ateneos 4 organizado por la FADU, reunió las opiniones de los principales referentes del país.

Advertir que muchos de los aportes volcados allí, coincidían con la percepción personal sobre el devenir de la ley y su funcionamiento, motivó a ahondar en una investigación sobre el balance de la aplicación de la LOTDS como herramienta de política pública para el desarrollo, desde una mirada más amplia que el de los aportes individuales, organizada, con fundamento doctrinal y científico.

¹ Slogan de la campaña publicitaria del Frente Amplio en 2004

² Marca país <http://marcapaisuruguay.gub.uy/marca-pais-uruguay/>

³ Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medioambiente

La muestra testigo para el balance ha sido la *Exposición de Motivos* de la LOTDS, presentada por el Poder Ejecutivo ante el Parlamento en 2006. Allí se encuentra la esencia de los objetivos para los cuales fue elaborada y aprobada la ley 18308. Es un compendio coherente y bien estructurado, de aspiraciones políticas y éticas de una nueva herramienta que tenía como motor de desarrollo y de coordinación entre instituciones al ordenamiento del territorio. El OT sería capaz de incidir en el mercado del suelo, controlar desequilibrios sociales y ambientales y conducir de forma sostenible la economía. ¿Y por qué la *Exposición de Motivos* y no los Principios rectores contenidos en el Art. 5º? Porque la primera contiene de forma más *cruda* su sentido político.

A partir de criterios ético normativos, teleológicos y deontológicos, focalizados fundamentalmente en esa *Exposición de Motivos*, y subsidiariamente en la ley original del 2008 y en el Sistema de OT y DS creado por ésta, se realizaron cuestionamientos que nos permitieron ir compilando verificaciones de su funcionamiento.

Referentes nacionales han expuesto en diferentes oportunidades algunas fallas en su aplicación. Pablo Ligrone, Juan Pedro Urruzola y Roberto Villarmarzo, entre otros, lo han hecho directamente en relación al OT. También lo han hecho investigadores sobre ciencias ambientales que remiten al OT, como Luis Aubriot y Daniel Panario, o periodistas como Víctor Bacchetta y Mariana Achugar. Esta lista no es exhaustiva; otros autores se han referido al tema, aunque de manera tangencial.

Todos, de algún modo, han dado cuenta que el sistema de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, creado a partir de la aprobación de la ley 18308, no ha funcionado como debería haberlo hecho.

Ligrone, ha desarrollado rigurosas críticas sobre la aplicación del ordenamiento territorial o su ausencia. Sus informes al Parlamento, al Congreso de Intendentes, a organizaciones de vecinos, ONGs y al propio MVOTMA así lo revelan. En particular, dos de sus artículos académicos «Uruguay, un sistema de planificación con fuerte control central» y «Transformaciones, seudoplanificación y territorios inteligentes», han sido insumos trascendentes para esta tesis. Estos, son contundentes recopilaciones del devenir de la ley y los contrasentidos de su aplicación. Sin embargo, no ahondan más que someramente sobre posibles soluciones o salidas para reencausar su funcionamiento.

Urruzola por su parte, ha redundado en varios ejemplos del mal funcionamiento de la LOTDS, focalizándose fundamentalmente en los casos suscitados en Montevideo. Un aporte fundamental para esta tesis, han sido sus publicaciones en la prensa en las que se ha

pronunciado sobre la incidencia territorial de la implantación de UPM2. El impacto de sus externalidades sobre Montevideo (proyecto Ferrocarril Central y la ampliación del Puerto), tiene un alcance no solo sobre el territorio sino, fundamentalmente, sobre la tradición planificadora y de políticas de participación ciudadana de la capital.

Aubriot y Panario, han denunciado públicamente y en documentos académicos, la incidencia nociva sobre los cursos de agua de la ley de riego y de los sistemas agrícolas que exigen un alto rendimiento de los suelos, y eclosionaron en Uruguay a partir del 2005. Esto recae directamente sobre la ausencia de un ordenamiento territorial para el desarrollo sostenible.

Finalmente, Villarmarzo, en las instancias de los festejos de los 10 años de la LOTDS, realiza una somera reflexión de su implementación, con una aguzada detección de nudos y tensiones, y posibles caminos para su superación. Cuestiona puntualmente si los objetivos de desarrollo sostenible y los Principios rectores de la ley se han estado cumpliendo en los instrumentos de ordenamiento territorial. Este análisis es muy rico, propio de quien ha estado en la gestación del instrumental, sabedor de cuáles fueron los principios y objetivos para los cuales se creó. No obstante, el marco para el que fue solicitada su opinión, preveía una muy escasa extensión del texto, por lo que éste no redundó en mención de ejemplos concretos de esos nudos y tensiones.

El aporte de esta investigación consiste en primer lugar en compilar, sistematizar y profundizar en casos puntuales que permiten identificar fallas del sistema, analizados desde la perspectiva el *deber ser* de la ley en cuanto a política pública, puesto de manifiesto en su *Exposición de Motivos*. Posteriormente se proponen una serie de recalibraciones al sistema de OT y DS, a partir de la verificación de la validez teórica de ese *deber ser* y de sus posibilidades reales y pérdidas en la aplicación de estos 11 años, y del estudio de popes del urbanismo y el ordenamiento territorial, que consideran al espacio como herramienta sustancial de una política de Estado.

Teniendo en cuenta que las cuestiones éticas de ese *deber ser* no han sido las que han movido la aguja de su funcionamiento, se hará especial consideración en las cuestiones políticas. Estas son de capital importancia en este momento histórico de Uruguay.

EL TITULO

El término *Cortocircuitos* es una analogía que engloba un abanico de términos que explican un mal funcionamiento, en este caso, de la LOTDS. Puede tratarse, dependiendo del caso analizado, de disfuncionalidades, fallas, desaplicaciones, torpeza, irregularidades, que provocan la anulación del sistema.

El término *Recalibraciones* refiere a ajustes que deberían hacerse al SOTYDS luego de 11 años de aplicación para mejor responder a los hechos de la realidad, según los objetivos para los que fue creado. Estos ajustes no implican necesariamente un cambio estructural del SOTYDS, sino simplemente una recalibración de ciertos aspectos de enfoque de sus objetivos, de sus determinaciones y de su gestión. El término tiene como referente a Paul Pierson, referente de reestructuración de políticas públicas, autor de *Reestructuración del Estado de bienestar en las democracias desarrolladas* (2006). Define recalibración a *las reformas que tratan de hacer que los Estados de bienestar contemporáneos sean más coherentes con los objetivos y demandas de provisión social contemporáneos*. Se distinguen dos tipos de recalibración: la racionalización, que implica la modificación de programas de acuerdo con nuevas ideas sobre cómo lograr ciertos objetivos establecidos; y la actualización, que comprende la adaptación de programas a demandas y normas sociales o circunstancias externas cambiantes o recientemente reconocidas.

HIPÓTESIS

- Ocurrieron una serie de fallas en la aplicación de la LOTDS, que generaron conflictos, distorsionaron aspectos esenciales de la misma y demuestran omisión respecto a las aspiraciones expresadas en la *Exposición de Motivos* y en los Principios rectores de la ley.
- Se desaprovechó al territorio como herramienta política, cuestión implícita en la aspiración fundacional de la ley.
- No se ha reconocido al ordenamiento territorial como una herramienta fundamental para el desarrollo sostenible. Ha quedado en evidencia una vez más la fragilidad de las herramientas de crecimiento económico carentes de una visión espacial.

PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

La tesis se plantea un amplio abanico de preguntas. Buena parte de ellas se agrupan en el Capítulo 1 y algunas otras se encuentran diseminadas en los siguientes dos capítulos. No obstante, la pregunta principal de la investigación que las engloba es:

¿Se han cumplido los objetivos planteados en la Exposición de Motivos de la ley 18.308 de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, referentes a su aporte a una política pública para el desarrollo sostenible y el interés general en su implementación?

OBJETIVO GENERAL

Analizar el funcionamiento de la LOTDS en términos de su rol en la política pública para el desarrollo, contrastándolo con los objetivos planteados en la Exposición de Motivos.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Analizar en profundidad el documento de la Exposición de Motivos y demostrar si los objetivos planteados se han cumplido, en el período abarcado desde su aprobación en (junio 2008), hasta la actualidad (noviembre 2019)
- Sistematizar y profundizar sobre la existencia de *cortocircuitos* del sistema de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible (SOTYDS)
- Verificar la validez de los principios teóricos fundantes de la LOTDS
- Proponer recalibraciones a la LOTDS en función de los puntos anteriores

MÉTODO

El método y la impronta de este trabajo se adscriben indefectiblemente, a la Investigación Acción Participativa (IAP), conceptualizada y difundida por Orlando Fals Borda.⁴

⁴ https://es.wikipedia.org/wiki/Orlando_Fals_Borda
<https://www.nuevatribuna.es/articulo/america-latina/fals-borda-memoria/20180813133645154797.html>

Un desafío epistemológico central se plantea: ser juez y parte en esta investigación, genera incomodidad y al mismo tiempo satisfacción por los descubrimientos teóricos y empíricos, que permiten ampliar el conocimiento. Estar adentro del sistema, trabajando en el sistema, tomar distancia para reflexionar sobre él, e intentar aportar para modificarlo, no ha sido un proceso personal fácil. Implica un compromiso racional con la objetividad. Construir una investigación, que pone en diálogo a diferentes actores y hechos, permite hacer una lectura crítica de la realidad social, económica y política del momento histórico actual. Según Orlando Fals Borda:

Este método no tiene todas las respuestas, pero por lo menos estamos tratando de buscarlas. Como todo proceso científico honesto, será una búsqueda indefinida, donde siempre habrá campo para la crítica, para la observación y para el enriquecimiento de los modelos.

Esta tesis pretende ser parte de un proceso de evaluación y recalibración de la política pública que tiene al OT como herramienta para propender al desarrollo sostenible. Utiliza y pone a disposición del lector una muy amplia y variada bibliografía, incursiona en documentos oficiales e interroga a protagonistas de posturas e inserciones contrastadas.

ORGANIZACIÓN DE LA TESIS

La organización de la tesis, se condice con su secuencia de armado y la estrategia de investigación.

La Introducción contextualiza el momento histórico en el que se realiza la investigación y sus referentes.

Previamente al desarrollo de los capítulos, se introdujo una Digresión denominada *El factor político*, entendida como necesaria y oportuna en dicho contexto histórico, en la que se analiza la política del espacio: el territorio como instrumento de política pública y el desarrollo sostenible como una dimensión política del espacio.

El Capítulo 1 funda el punto de partida en el análisis de la *Exposición de Motivos* de la LOTDS, presentado en 2006 ante el Parlamento. Sus contenidos fueron desagregados en enunciados y, cada uno de ellos a su vez, fue transformado en pregunta, a responder en la investigación. Las respuestas a esas preguntas fueron conformando el cuerpo teórico de la argumentación. Ese documento condensó contenidos “fermentales” y revulsivos, colmados de expectativas, fruto de muchos años de sesudos debates y acumulación histórica de conocimiento en la materia

del OT y del DS. Se escudriñó este documento, transformando cada enunciado y cada uno de sus objetivos en preguntas y, para responderlas, se contrastaron con contenidos teóricos, producidos por referentes nacionales, documentación periodística e institucional, además de ejemplos concretos de la aplicación de la LOTDS.

Las temáticas que se abordaron en la *Exposición de Motivos* para evaluar el alcance de la LOTDS como política pública fueron: el funcionamiento de los principios de coordinación-cooperación entre instituciones, el desarrollo sostenible como paradigma del modelo económico y ambiental de país, el progreso de la técnica y los técnicos en materia de OT y DS, el funcionamiento de las políticas de descentralización y de participación ciudadana.

De ese análisis primario salieron a la luz casos de conflictos territoriales y ambientales de profusa notoriedad. Estos venían siendo denunciados en distintas instancias, y algunos en particular, fueron protagonistas en las exposiciones orales del evento de los 10 años de la ley 18.308 organizado por el MVOTMA. Estas cuestiones que consideramos como “fallas del sistema” se compilaron en el Capítulo 2, que lleva por título «Cortocircuitos». Hacen parte de ese *dossier*: La Ley de Riego, las cianobacterias, la Política Nacional de Aguas y el Plan Nacional de Aguas, megaminería y fracking, la Ley Forestal y el complejo agroforestal del SXXI, (este incluye la planta de UPM2 y el proyecto Ferrocarril Central), los puertos, la regasificadora, la Ley de Directrices Nacionales de OT y DS y la descentralización. Estos ejemplos no son exhaustivos, no abarcan la totalidad de los casos ni la totalidad de las visiones sobre estos. Pero sí son una muestra representativa de los distintos aspectos del funcionamiento del Sistema de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (SOTYDS) en los que se ha querido profundizar. Estos aspectos son:

- la vinculación del OT con el desarrollo económico y social (en particular las implicaciones territoriales del modelo productivo que se ha promovido en la última década);
- la planificación nacional y regional;
- la necesidad de una mirada estratégica y de una gestión por cuencas hidrográficas;
- cuestiones de procedimiento, de constitucionalidad;
- afectación al medioambiente de las acciones en el territorio;
- rigidización del SOTYDS por modificaciones legislativas posteriores y los paliativos *sui generis* para superarlo;
- los instrumentos paralelos con impronta territorial no inscriptos en el SOTYDS;
- la elusión del OT y DS en los grandes emprendimientos de alto impacto territorial;

- los conflictos de competencias nacionales y subnacionales;
- la carencia y la necesidad de políticas territoriales estructurales;
- los resultados de los instrumentos creados;
- la institucionalización paralela de los planes de desarrollo incipientes.

Como en ningún momento se concibió este trabajo como un compilado de las debilidades del sistema, sino por el contrario, demostrar y promover su utilidad y fortalezas, comenzamos a indagar sobre sus bases teóricas y filosóficas, a fin de demostrar si aún verifican y si son lo suficientemente poderosas para convencer sobre las cualidades del ordenamiento territorial como motor de las políticas públicas de desarrollo e intentar recomponer el funcionamiento y la materia en sí.

En el capítulo 3 denominado «Recalibración» se realiza una profunda reflexión teórica y crítica sobre la eficacia actual de los valores que promovió la LOTDS original. Los planteamientos teóricos de Henri Lefebvre, Jordi Borja, David Harvey y François Ascher reivindican la importancia del paradigma de la planificación, de la cuestión urbana y del espacio como herramientas de la política pública para el desarrollo, en particular, la importancia del desarrollo sostenible. Además, se reflexiona sobre el *deber ser* de la técnica del OT y del accionar de sus técnicos, y sobre el valor simbólico de los movimientos sociales. Estos aspectos muestran que la política del espacio no está siendo liderada ni apropiada por un Estado mediador entre el mercado y la sociedad, como se pretendió en la LOTDS.

Una vez verificada teórica e ideológicamente la vigencia y validez de sus postulados sobre el paradigma planificador y el de desarrollo sostenible, se generó un sistema de verificación de funcionamiento y propuesta de recalibraciones posibles. Éstas son multiescalares, multidimensionales, conceptuales, prácticas y de gestión y, remiten nuevamente a los temas analizados primeramente en la *Exposición de Motivos*, organizadas en niveles de profundidad

Desde el conocimiento que se obtuvo de su potencial como política pública de planificación, que tiene al ordenamiento del territorio como herramienta para el logro del desarrollo sostenible al que se aspiraba y se aspira, no tendría sentido una propuesta de desandar en su aplicación, o directamente de su anulación. Por el contrario. Teniendo en cuenta que la propuesta programática de los partidos que contienden en el balotaje de 2019 procuran revalorizar sus postulados, es que se propone, mediante esta investigación, su recalibración, a fin de valorizar aquellas herramientas que no fueron lo suficientemente bien ponderadas, y por lo tanto, no fueron llevadas a un desenvolvimiento pleno de sus capacidades.

De la lectura del territorio y de los resultados electorales, se puede conjeturar que las contrariedades provocadas por su deficiente aplicación, pueden ser síntomas del fracaso del proyecto político que, colmado de expectativas de cambio, aprobó la LOTDS.

MANUAL DE LECTURA

El Capítulo 1, contiene una tabla con las preguntas extraídas de la *Exposición de Motivos* (“preguntómetro”), ordenadas según su aparición en el documento original. Se realizó una selección de las temáticas que se tratarán en la tesis respecto al OT como política pública: coordinación-cooperación, desarrollo sostenible, técnica, descentralización y participación ciudadana. Para dar respuesta, se intercaló su orden oportunamente para lograr las líneas argumentales procuradas en la investigación.

El capítulo 2 titulado «Cortocircuitos» contiene una selección de casos paradigmáticos de conflictos territoriales, de notoriedad pública y amplia difusión, que nos permitieron ir detectando las fallas y “sub-fallas” en la aplicación de la ley en sus 10 años de vigencia. La selección fue en función de lograr un amplio abanico de temáticas que se quisieron abordar

El capítulo 3 titulado «Recalibración» ahonda en cuestiones teóricas para “re-validar” conceptos, construir verificaciones en función de éstos, detectar fallas evitables, recalibrar el sistema y, volver a la senda proyectada en los orígenes. Las distintas temáticas de las obras de los distintos autores, irán conformando el cuerpo teórico de la argumentación de las *recalibraciones*. Aquí, como en la *Exposición de Motivos*, cada párrafo está cargado de significados y son un resumen muy condensado de lo que pretende ser el *introyecto* principal de esta tesis.

No es común que el análisis de referentes se trate en un último capítulo. En este caso se justifica porque no se realiza un cuestionamiento ético de la Exposición de la Motivos, sino que el análisis crítico se realiza sobre el funcionamiento de la LOTDS. En la reivindicación de la validez de su correcto uso, a partir de la contrastación entre “el dicho y el hecho”, es que la dimensión política de las transformaciones territoriales obliga a visitar a los referentes teóricos para que ayuden a comprender las esencias travestidas en la aplicación de la LOTDS.

[*]: Con ese símbolo, utilizado como llamador, se van marcando a lo largo del capítulo los Cortocircuitos del sistema detectados, y al final del mismo, se realiza una recopilación esquemática de *recalibraciones* posibles. Estas son focalizaciones sobre distintos aspectos, que pueden ser motivo de cambios de políticas, de modificaciones de leyes, de maneras de hacer,

etc., o sea, una serie de propuestas o hipótesis de cambios, para que la ley original y sus principios tengan un efecto en el futuro más eficiente y coherente.

Se hace especial hincapié en que las citas y los textos entrecomillados se lean detalladamente, ya que son incorporados como partes constitutivas importantes del relato, de la conformación de los conceptos y de la idea que se quiere transmitir. Han sido cuidadosamente seleccionados y depurados para tal fin. Nos permiten poner en diálogo diferentes visiones, técnicas, prácticas y opiniones de referentes.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Se han seleccionado las fuentes de información según los aspectos en los que se buscó profundizar, tales como: la LOTDS como política pública, su origen teórico e ideológico, la compatibilidad con otras políticas del territorio, con instrumentos aprobados, problemas en su aplicación, etc. Se revisaron con cierta sistematicidad bases de datos, notas de prensa, bibliografía especializada, páginas web institucionales y entrevistas a personas claves del quehacer uruguayo en la materia abordada en esta investigación. Las informaciones fueron verificadas y contrastadas permanentemente entre varias fuentes. Se constataron en algunos casos inconsistencias, verdades a medias o directamente errores de información.

En particular, las entrevistas, fueron realizadas según los diferentes temas abordados. Fueron entrevistados Roberto Villarmarzo (ex director de DINOT, principal precursor y líder del proceso de aprobación), Jorge Papadópulos (redactor de la *Exposición de Motivos*), José Freitas (actual director de DINOT), Diego Capandeguy (profesional y docente que siempre ha aportado al medio técnico y académico, las cuales constituyen visiones contemporáneas e innovadoras en la materia), y Fernando Isabella (director de la División Planificación de OPP).

Las entrevistas a Villarmarzo procuraron indagar sobre la filosofía con la que fue creada la ley y sobre ejemplos de casos implícitos en su presentación en el evento Ateneos 4. A Jorge Papadópulos, por su parte, se le preguntó cómo había sido construida la *Exposición de Motivos*, y cuánta relación tuvo ésta con los objetivos realmente alcanzables por la ley. A José Freitas, se le indagó sobre su visión de la LOTDS como política pública. A Fernando Isabella, se le cuestionó sobre la ausencia del OT en la Estrategia Nacional de Desarrollo 2050 (END 2050) elaborada recientemente por OPP. Finalmente, a Diego Capandeguy se le preguntó sobre la facilidad o dificultad de introducir innovaciones metodológicas a los IOTDS de su autoría, que actuasen en el marco de la LOTDS.

En los popes teóricos internacionales, se procuró profundizar en distintas temáticas de sus especializaciones. De Henri Lefebvre, se rescató su visión sobre la política del espacio, la importancia del territorio en la economía actual y en el diseño de las políticas de Estado y el impacto de éstas en la sociedad, para bien o para mal. De Jordi Borja, se seleccionó su visión sobre la técnica y la acción de los técnicos en ordenamiento territorial y urbanismo, desde el punto de vista ético, personal y profesional. De David Harvey, rescatamos su visión de la economía global, la economía del territorio y su contrastación con la realidad del Uruguay del SXXI, a partir de su visita en 2015. De Francois Ascher, los enfoques innovadores provenientes de sus Principios del Nuevo Urbanismo, para satisfacer los requerimientos de la sociedad contemporánea.

DIGRESIÓN

EL FACTOR POLÍTICO

.....

Bajo la consigna de Henri Lefebvre de que *hay una política del espacio, porque el espacio es político* [...],⁵ se analizará brevemente la cuestión política que enmarcó la aprobación de la ley 18.308 y su posterior gestión más o menos efectiva en la política pública.

Según la Carta Europea de 1983, el Ordenamiento Territorial es “*una disciplina científica, una técnica administrativa y una política pública*”⁶. Como ya se ha dicho, este trabajo se enmarca en ese último concepto: el OT como política pública.

Subyace a lo largo de toda la tesis, el análisis de la relación del ordenamiento territorial con el desarrollo sostenible y la planificación, como paradigmas y, a su vez, la evolución histórica del desarrollo y de la planificación en Uruguay.

Las disonancias en la cuestión política partidaria y en las concepciones del desarrollo de los gobiernos de los últimos tres lustros, o sea, desde el 2005 hasta 2019, marcaron el rumbo y la evolución de la aplicación de la LOTDS. Sin dudas, con muchos «altos» pero a su vez, con algunos «bajos» profundos, han hecho que los objetivos y las aspiraciones de quienes construyeron la ley 18.308, no hayan tenido el resultado esperado. Los *cortocircuitos* producidos en la aplicación son representativos de esos «bajos», y han sido mayormente

⁵ Antonio Daher: “La producción supraestatal del espacio y las crisis en la financiarización inmobiliaria global”, en “Lefebvre revisitado: capitalismo, vida cotidiana y derecho a la ciudad”, de Carlos De Mattos y Felipe Link. Colección Estudios Urbanos UC. 2015. P. 101

⁶ “*Es la versión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de las sociedades. Es una disciplina científica, una técnica administrativa y una política pública, concebida desde un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones, y la organización física del espacio según un concepto rector.*” CARTA EUROPEA DE OT 1983

producto de descoordinaciones institucionales y de falta de liderazgo político, que eran condiciones *sine qua non* del buen funcionamiento del sistema.

En ese contexto, es dable destacar, que la estrategia económica de los últimos tres períodos de gobierno ha sido continuista respecto a los anteriores, con la atenuante de la «mejor distribución». En la Exposición de motivos de la ley, fechada en 2006, se daba cuenta de la voluntad de un viraje del modelo, y la misma LOTDS coadyuvaría a lograrlo. No solo el viraje no se consumó, sino que el continuismo prescindió del OT para amenizar los impactos ambientales, sociales y de desarrollo.

Luego de los primeros 8 años (2005-2013) de gobierno frenteamplista -que contó con una ventajosa ecuación económica fruto de la valorización de los *commodities* exportados por el país-, sobrevinieron vertiginosos cambios en las tendencias económicas globales, que provocaron un enlentecimiento de la economía local, que perdura hasta el presente.

Esta situación ha provocado procesos sociales, que, biunívocamente, se transparentan en la lectura del territorio y son producto de los cambios de este.

La política económica ha enfrentado al *País Productivo* con el *Uruguay Natural*. El aumento exponencial de áreas cultivadas con alta exigencia de rendimiento de los suelos, es la principal causa de la presencia de cianobacterias en los cursos de agua del país. En el último verano, ha afectado a las playas del Sur y Este, ha puesto en jaque a una de las actividades económicas más importantes del país como el turismo y, ha enojado a ambientalistas y académicos por su probable irreversibilidad en el corto plazo.

*El estancamiento de la economía que impactó con mucha fuerza en los pequeños y medianos productores*⁷, revivió desequilibrios regionales del país, que estuvieron maquillados temporalmente en la época de auge económico por el «boom agrointeligente» y terminaron por despertar la movilización del interior agrario.

La inseguridad, muy asociada a la exclusión territorial y social de los barrios periféricos, con problemas de toda clase, persiste y se ha agravado⁸.

Por tanto, los sectores a la izquierda de la izquierda que se han movilizado por temas ambientales, los nunca bien ponderados movimientos ruralistas, el norte urbano que ha visto

⁷ Gerardo Caetano: “Ha habido una señal fuerte de desaprobación al gobierno”, en Brecha. 1/11/2019 <https://brecha.com.uy/ha-habido-una-senal-fuerte-de-desaprobacion-al-gobierno/>

⁸ Gustavo Remedi: “Adonde la ola no llegó. El nuevo impulso o lo que hay que hacer diferente”, en La Diaria 4/11/2019 https://ladiaria.com.uy/articulo/2019/11/adonde-la-ola-no-llego-el-nuevo-impulso-o-lo-que-hay-que-hacer-diferente/?fbclid=IwAR2ZSxybtg8kmwww_elmqIDXv5RO3E92ggZzHFsqAvd-3prVuH8H5nkBi08

disminuido el auge de su rol de proveedor de servicios y, los sectores del “subproletariado”⁹ a quienes fueron dirigidas la mayoría de las políticas de equidad social, han movido sin dudas la aguja electoral¹⁰. **Son cuestiones territoriales y son cuestiones políticas. La política del espacio se debe proyectar.**

¿En qué medida cuestiones de índole ambiental, territorial y urbana pueden hacer tambalear un cuarto gobierno del Frente Amplio?

Esa cuestión obviamente no es objeto de esta tesis, pero lo que sí podemos afirmar, es que, de suceder ese *cimbronazo*, es en parte una consecuencia directa de infravalorar la política del territorio, del espacio. Lo que se haga respecto de su mejor uso y ordenamiento, tiene consecuencias en el mediano y largo plazo, tal como lo previeron los que elaboraron la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible en su momento. Tal vez estas instancias electorales permitan pensar en el tema desde otras perspectivas enriquecedoras. Ojalá el resultado de esa reflexión sea recalibrar y seguir por el camino inteligentemente trazado, producto de décadas de trabajo.

En el último quinquenio, se han desarrollado programas del MVOTMA y OPP¹¹, que dan cuenta de un nuevo impulso de la planificación para el desarrollo sostenible, con mucho potencial en el largo plazo, pero aún disociados del enfoque del ordenamiento territorial o de su instrumental creado. Por ser de largo plazo, difícilmente puedan mostrar sus resultados antes del fin del presente período de gobierno, y su comunicación, que es clave en estos procesos para conquistar la base social para su efectiva ejecución, ha sido escasa o manejada en los ámbitos que no son exactamente en los que yace el descontento. Por elusión de lo que creemos es el carácter más potente de esa valiosa herramienta que es la LOTDS -que es su cualidad de liderar una política pública de base territorial-, se pone en riesgo el logro de la alternativa del desarrollo sostenible, para sobrellevar la siempre frágil posición escalar del país en el maremágnum de la economía regional y global postcapitalista.

Tal vez las sendas elegidas en política económica e inserción internacional hasta el momento, hayan sido y sean en el mediano plazo, el único camino posible en esta convulsionada América

⁹ Oscar Botinelli: “La lucha por el subproletariado. No salió estructuralmente de la pobreza y golpeado por la inseguridad”, en El Observador 23/10/2019 <https://www.elobservador.com.uy/nota/la-lucha-por-el-subproletariado-20191023174634>

¹⁰ Gerardo Caetano, “Ha habido una señal fuerte de desaprobación al gobierno”, en Brecha. 1/11/2019 <https://brecha.com.uy/ha-habido-una-senal-fuerte-de-desaprobacion-al-gobierno/>

¹¹ Estrategia Nacional de Desarrollo Uruguay 2050, Estrategia Nacional de Ciudades Sostenibles, Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano, regionalización en clave de desarrollo, Programa Región Centro.

Latina, y sería un atrevimiento en esta tesis debatir sobre ello. Evadirse de actividades económicas cortoplacistas pero con tantas ventajas comparativas como las que se suscitaron en los últimos años, sería un *suicidio* macroeconómico. Simplemente se deja planteada la duda sobre si, de haberse aplicado la LOTDS tal como fue pensada, las consecuencias territoriales, ambientales, sociales, económicas y políticas, no habrían tenido otro desenlace.

Actualmente, los programas de los dos partidos políticos que disputan el balotaje en 2019,- suponemos que conscientes de esta situación-, proponen ajustes en el sentido del desarrollo sostenible¹². Es por este motivo que en esta tesis se expone un posicionamiento respecto a posibles *recalibraciones* del funcionamiento del sistema de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible (SOTYDS), más allá de registrar los *cortocircuitos* de la aplicación de la ley. Téngase en cuenta que existen esas búsquedas proactivas del desarrollo sostenible alineadas con los principios de la LOTDS,¹³ las cuales pueden ser seguidas por el siguiente gobierno, ya que ambos contendientes políticos proponen en sus programas retomarlo y reforzar sus funciones y capacidades.

Según Henri Lefebvre (cuya obra será analizada en profundidad en el Capítulo 3, **la economía política se transforma en una economía política del espacio. El espacio y su construcción se han convertido en una rama esencial de la producción, en instrumental, lo cual lo torna estratégico. Lo estratégico, consiste en que todos los recursos de un determinado espacio dominado políticamente sirven de medio para alcanzar objetivos.**¹⁴

A su vez, el Desarrollo Sostenible, es una dimensión política del espacio. Constituye un accionar específico de la geopolítica contemporánea. *Revela la revalorización de la dimensión política del espacio y los conflictos inherentes a ella en diversas escalas geográficas*¹⁵.

¹² Programa de gobierno 2019 Partido Nacional: Título III.D – Seguridad ambiental.

<http://lacallepou.uy/descargas/programa-de-gobierno.pdf>

Programa de gobierno 2020-2025 Frente Amplio: Desafío del Desarrollo – Ambiente. Ordenamiento Territorial. <https://frenteamplio.uy/campana/bases-programaticas>

¹³ Estrategia de Desarrollo Uruguay 2050 (END U2050) recientemente presentada por OPP (aunque no mencione a la ley ni una sola vez en su texto), la Estrategia Nacional Ciudades Sostenibles (ENCIS) y la Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano (ENASU), promovidas por el MVOTMA.

¹⁴ <https://marxismocritico.com/2017/09/08/el-espacio-y-el-estado/>

¹⁵ Roberto Chiarella Quinhoes: “Planificación del desarrollo territorial: algunas precisiones”, p.80. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/espacioydesarrollo/article/view/5356/5354>

EL ENCUADRE DEL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA LEY 18.308

Según Gorosito y Ligrone, las implicaciones del concepto de desarrollo sostenible contenido en la ley distan de ser *meramente programáticas o meramente declamativas*¹⁶. Forman parte de la misma naturaleza de actuación de un cometido esencial del Estado y de orden público.

Existe una «obvia razón de la dificultad implícita en la implementación práctica del llamado a la reconciliación entre protección ambiental y desarrollo»¹⁷. Del informe Bruntland¹⁸ se deduce que las dos palabras sostenible y desarrollo son, en sentido estricto, contradictorias.

En la *Exposición de Motivos* se expresa que a lo largo de 50 años Uruguay ha ensayado diversos modelos o estrategias de desarrollo. Algunos inerciales, cuyos orígenes provienen del Batllismo de inicios del SXX, en el que las políticas públicas eran pensadas centralmente y no desde el territorio. Otras, marcadas por la ausencia de un Estado fuerte y planificador, que originó *la debilidad institucional de muchas sociedades, economías y gobiernos locales*¹⁹. Se dice también en el documento, que el sistema de exportación de productos primarios estaba agotado y que no le permitía al país *establecer las bases para un desarrollo sostenible*²⁰. La cita a Luis Bértola, incluida en la *Exposición*, ya diagnosticaba que «las políticas han priorizado el crecimiento a corto plazo hipotecando las posibilidades de crecimiento posterior»²¹.

Se reclamaba que, con posterioridad a la CIDE y a la creación de la OPP (que poseyó desde sus orígenes una jerarquía de máximo nivel público), no se había institucionalizado la planificación pública como un modelo alternativo de desarrollo. Se denunciaba que, por el contrario, al ser percibida la planificación como una interferencia del Estado en el mercado, se profundizaron los desbalances sociales, se incrementó la desigualdad regional y territorial en el país. La LOTDS suponía una retomada de la tradición intelectual y política iniciada por la CIDE y esta vez se apuntaba a la planificación para el desarrollo sostenible y la integración social con equidad, y se innovaba en la adopción de una política pública territorial en los procesos de política pública de desarrollo²². Esto se hacía necesario ante los riesgos de una economía más abierta y competitiva.

¹⁶ Ricardo Gorosito y Pablo Ligrone: “Sistema de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Ley fundante 18.308”, p.15.

¹⁷ Ídem

¹⁸ https://es.wikipedia.org/wiki/Informe_Bruntland

¹⁹ De la Exposición de Motivos https://www.sau.org.uy/content/MVOTMA_exp_motivos.pdf

²⁰ Ídem

²¹ Ídem

²² Veremos más adelante que la Política Nacional de Planificación Estratégica aprobada en setiembre de 2019, no incluye al OT como política para el desarrollo.

DEL DICHO AL HECHO

Según Garcé y Yaffé en 2005 el «progresismo» llegó al gobierno portando una agenda ambiciosa, profunda y largamente meditada. La solución primaria de la emergencia social, los derechos humanos, la política tributaria y laboral, el nuevo sistema de salud, la inversión en innovación, ciencia y tecnología, el aumento progresivo del presupuesto en educación, la clara preferencia por la igualdad, una «revolución de los derechos» en el segundo período de gobierno, completan un combo innegable de avances en derechos sociales para la sociedad uruguaya. Sin embargo, no está tan claro si el gobierno contó con una auténtica estrategia de desarrollo para el largo plazo.

«La política económica, en particular, cambió mucho menos de lo que tanto opositores como “creyentes” esperaban»²³. En el primer período el Ministerio de Economía terminó asumiendo un papel de supervisión de las políticas públicas del gobierno en general. «En la política económica de Vázquez prevaleció la continuidad sobre el cambio [...] El acceso del FA al gobierno no implicó novedades significativas en tres áreas muy importantes del modelo de desarrollo [...] No hubo cambios mayores respecto a los gobiernos anteriores».²⁴

En el segundo período «había buenas razones para pensar que, con Mujica como presidente, llegarían finalmente cambios no triviales en la política económica y el modelo de desarrollo»²⁵

Este, consiguió encarnar el viejo anhelo de “otra política económica”, esto es, un cambio significativo en el modelo de desarrollo. Sin embargo, el mentado “giro a la izquierda” nunca llegó. El segundo gobierno del FA fue como el primero, un gobierno de centroizquierda y de perfil socialdemócrata que apostó abiertamente a la inversión extranjera y se limitó a compatibilizar crecimiento e igualdad.²⁶

Sobre el final del primer período, algunos grupos del FA que habían acompañado el «giro hacia el centro» se plantearon que «la (siguiente) victoria solo tendría sentido si se traducía en la posibilidad de llevar adelante los cambios estructurales reclamados desde siempre por la izquierda uruguaya». El Programa del FA de diciembre de 2008 así lo reflejó. Para ello, el «ala izquierda» se propuso que Astori no fuera el sucesor de Vázquez. Mujica ganó la interna y finalmente terminó pactando con Astori que fue su vicepresidente. «Mujica se las ingenió para hacer dos promesas electorales contradictorias: “prometió un giro a la izquierda” y “ofreció

²³ Adolfo Garcé y Jaime Yaffé: “Tercer Acto. La Era Progresista. Hacia un nuevo modelo de desarrollo” (2014), p.181.

²⁴ *Ibidem*, p.183.

²⁵ *Ibid.*, p.189

²⁶ *Idem*

más de lo mismo” en política económica [...].²⁷ Esta contradicción inicial está en la base de muchos de los conflictos que signarían su presidencia, y también en los *cortocircuitos* que terminaron ocurriendo; en lo que había sido largamente construido en materia de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible.

Una hipótesis plausible es que el «quiebre», se hizo sentir también en el seno de la DINOT, y propició el cambio de rumbo entre lo que proponía originalmente la ley y su aplicación posterior. Cuando «el viejo anhelo...de mover el *statu quo* tuvo que convivir con la necesidad política de compensar la falta de autoridad política con una gestión intervencionista y proactiva, desde el centro presidencial»²⁸, se instaló una suerte de «fijación» por el control y la regulación. El temor a la libertad que otorgaba la flexibilidad del SOTYDS influyó probablemente en la iniciativa de limitarla.

En 2014 el FA que emergió de la elección no fue exactamente el mismo de los primeros dos períodos. La demanda de renovación dentro del FA hizo que *el astorismo perdiera poder*. En su lugar se conformó una coalición interna en torno a un *remozado libreto desarrollista que tiene en la “nueva CEPAL” su formulación más acabada*, que proponía *un cambio estructural para la igualdad*²⁹.

Su figura más destacada fue Raúl Sendic, quien terminó asumiendo la vicepresidencia. Sabido es su traspie personal, institucional y político durante el tercer gobierno, por lo que no es de extrañar que el nuevo enfoque neoestructuralista sufriera escollos para hacerse realidad. Igualmente se pudo avanzar a través de las políticas de OPP, en su reencarnación más fuerte y clara hacia el desarrollo.

La política económica tuvo un leve viraje, con algunos énfasis en términos de visión de desarrollo. El neoestructuralismo encarna el «nuevo pensamiento cepalino»³⁰, que busca «impulsar desde el Estado, a través de políticas públicas adecuadas, el cambio estructural. El eslabón fundamental de la cadena es la política industrial, considerada imprescindible para difundir la innovación tecnológica en toda la sociedad y transformar la estructura productiva»³¹. Esto es coherente con la promoción de la implantación de UPM2. *El desarrollismo parece ahora más bien una tabla de salvación.*³²

²⁷ Adolfo Garcé y Jaime Yaffé: op. Cit., p.191.

²⁸ *Ibíd.*, p.193.

²⁹ *Ibíd.*, p.216

³⁰ *Ibíd.*, p.219

³¹ Adolfo Garcé y Jaime Yaffé: op. Cit., p.219.

³² *Ibíd.*, p.220

La era progresista por lo tanto se caracterizó por un profundo cambio viabilizado por una reingeniería de las políticas sociales, técnico-científicas, que no fueron acompañadas por un cambio estructural del modelo económico. Este es similar a los anteriores, pero en particular al de otros países de Latinoamérica con gobiernos de izquierda, en cuanto a la explotación de los recursos naturales para mantener el *statu quo* y la nueva agenda de derechos sociales. Esto no fue sostenible políticamente. Se verá a partir del 1º de marzo del 2020 qué estrategia creará el partido que salga victorioso para cumplir el rumbo del desarrollo sostenible prometido en sus programas de gobierno.

Por último, es sintomático lo que ocurre en el actual debate político:

[...] las izquierdas han dejado que la agenda ambiental sea tomada por los partidos tradicionales. Así, se ha visto cómo el fenómeno de eutrofización de las aguas ha sido expuesto por el colorado Ernesto Talvi (con la asesoría de Eduardo Blasina). Y más recientemente ha sorprendido el planteo de Guido Manini Ríos contra la instalación de UPM, teñido con su inconfundible toque nacionalista. También los ruralistas de Un Solo Uruguay han acompañado a los grupos opuestos a la inversión finlandesa, sintonía que ya se había divisado en las marchas contra la minería a cielo abierto (“Uruguay Libre”). Viñas dice que “hubo un tiempo en que los movimientos sociales” *veían con buenos ojos* “los postulados de una izquierda que aparecía como ambiental, pero hoy no, porque algunos votan cosas con las que incluso no están de acuerdo”. Y, a su vez, que el Movus no mira “el color” de quienes se acercan, sino la común preocupación por lo que va a pasar con los recursos naturales.³³

Como se ha explicado anteriormente con esta tesis se buscará contrastar la coherencia de la estructuración y principios de la ley 18.308 original -plasmado fundamentalmente en su Exposición de Motivos-, con su aplicación posterior. Pero no serán abordados desde la ética profesional, ni desde la ética política. Esos caminos han demostrado ser inconducentes hacia los objetivos pautados en la LOTDS. Será netamente desde la política del espacio.

La digresión realizada antes de abocarnos de lleno en los capítulos de análisis constituye un componente importante para la comprensión del enfoque de lo que viene a continuación. Su abordaje implicó una investigación paralela sobre el factor político hasta ahora no abordado por otros referentes del OT nacional, por ser necesario para la comprensión cabal de las implicancias de una política pública que intente incorporar al territorio como instrumento.

³³ Rosario Touriño: “El debate ausente”, en Brecha 21/06/2019 <https://brecha.com.uy/el-debate-ausente/>

CAPITULO 1

LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY 18.308

.....

¿Se han cumplido los objetivos planteados en la *Exposición de Motivos* de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible 18.308?

El 04 de setiembre de 2006 fue presentado ante el Señor Presidente de la Asamblea General Don Rodolfo Nin Novoa la *Exposición de Motivos* de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible³⁴. Esta fue organizada en cuatro capítulos. El primero contenía los antecedentes que ilustraban someramente la acumulación histórica de conocimiento en la materia, que derivaron en la construcción del proyecto de ley que se estaba presentando. El segundo capítulo, consistía en una caracterización de la sociedad y de la situación nacional en aquel momento histórico, referida a la materia de ordenamiento territorial y a los antecedentes de las políticas de desarrollo. El tercero, plantea cuál era la ley necesaria que debía retomar la tradición planificadora e innovar, adoptando la perspectiva territorial en los procesos de formación de políticas públicas, democratizadoras y descentralizadoras. El cuarto capítulo contenía un breve resumen de la estructura de la ley. Se analizará brevemente los antecedentes y en profundidad los capítulos 2º y 3º. El 4º capítulo de la *Exposición de Motivos* no será objeto de esta tesis.

³⁴ En *Exposición de Motivos* https://www.sau.org.uy/content/MVOTMA_exp_motivos.pdf

ANTECEDENTES

Del estudio de la discusión parlamentaria de la ley 18.308 y de la *Exposición de Motivos*, surge que el período que va desde la creación de la COTAOT³⁵ en 1994 hasta la aprobación de la ley, constituye el momento histórico más prolífero en cuanto a la relevancia pública de la materia del ordenamiento territorial y el desarrollo sostenible en el país. El proyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible (LOTDS) que se presentó a consideración del Poder Legislativo, fue el resultado de una acumulación de conocimiento, tanto de origen nacional como internacional. En el año 2000 llegó al Parlamento el primer proyecto de ley, que fue una de las fuentes principales del aprobado en 2008. De aquella iniciativa se recogió gran parte de la estructura y artículos.³⁶

Posteriormente se sucedieron otros aportes: *Ocho ideas clave para la Ley de Ordenamiento Territorial*, presentado por DINOT en 2004 que contenía propuestas legislativas de diversas intendencias; así se sucedieron los aportes de la Cátedra de Arquitectura Legal y del Instituto de Teoría y Urbanismo (ITU) de la Facultad de Arquitectura en 2005; la Cooperación de la Junta de Andalucía en 2006; la discusión en el Congreso de Intendentes y en talleres organizados por las intendencias sobre el documento *Bases para la discusión de la Ley de Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente*. Estos fueron algunos de los principales aportes, entre otros tantos. El arquitecto Roberto Villarmarzo, quien en su momento lideró la aprobación de la ley, aportó detalles que colaboraron en la reconstrucción de ese momento histórico³⁷. Ellos consistieron principalmente en explicar sus fundamentos y en cuál fue el posicionamiento técnico y político que primó en ese entonces. La discusión parlamentaria fue sumamente rica. De ella se irán rescatando algunos pasajes, que nos resultarán útiles para la construcción de los fundamentos de los siguientes capítulos.

A propósito, el arquitecto Mariano Arana, en aquel entonces Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medioambiente, dijo en la comisión del Senado que: «el proyecto de ley se enmarca en una aspiración planificadora que está plasmada en nuestra Constitución [...] En la iniciativa, se propone una gestión planificada del territorio con vista a un desarrollo ambientalmente sustentable, con equidad y con inclusión social»³⁸. Consideraba que la

³⁵ Comisión Técnica Asesora de Ordenamiento Territorial, creada por Decreto 310/94 del Poder Ejecutivo de 1994.

³⁶ <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/30735/tramite>

³⁷ Roberto Villarmarzo: entrevista realizada por la autora el 18/9/2019

³⁸ <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/30735/tramite>

iniciativa era innovadora, porque adoptaba una perspectiva territorial en todo lo relacionado a los procesos de formación de políticas públicas de desarrollo.

Se llega así a un documento final, enmarcado en:

[...] la construcción del país con participación ciudadana y concertación de actores, en una realidad caracterizada por la escasez de recursos y por la emergencia social estructural histórica, en que se propone avanzar en una legislación positiva, por la vía de la cooperación de los gobiernos en sus distintos ámbitos y una fuerte apuesta a la descentralización efectiva, con intervención de la iniciativa privada y las organizaciones de la sociedad civil, para construir un territorio con equidad y mejor calidad de vida para todos sus habitantes³⁹.

EXPOSICION DE MOTIVOS

A continuación, se analizarán los capítulos de la *Exposición de Motivos* relacionados con la situación nacional y la sociedad en aquel momento histórico, y la propuesta de ley, que enfatiza el rol estratégico del ordenamiento territorial en la construcción del modelo de desarrollo sostenible. Para dicho análisis se ha transformado cada enunciado del documento en una pregunta, para verificar si se han logrado cumplir sus objetivos fundacionales, luego de 11 años de aplicación de la ley. Cada párrafo en la *Exposición [...]* estaba cargado de significado teórico, político y jurídico; tras analizarlos detenidamente se ha devuelto la memoria, el *leitmotiv* de la ley. Se realiza un listado según su orden de aparición en el documento *Exposición de Motivos*, y posteriormente se intercala su orden oportunamente para lograr las líneas argumentales que se procuran en este trabajo.

Los referentes principales para este análisis han sido el actual director de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, José Freitas; los exdirectores, Federico Bervejillo, Manuel Chabalgoity, Roberto Villarmarzo y Ricardo Gorosito y el exdirector de la División Políticas y Planes, Pablo Ligrone.

A partir de sus publicaciones, presentaciones y entrevistas, y, del material teórico generado por otros autores a instancias de los festejos de los 10 años de la LOTDS, de los conocimientos adquiridos en la MOTDU y de la experiencia personal en la gestión pública en aplicación de la

³⁹ https://www.sau.org.uy/content/MVOTMA_exp_motivos.pdf

ley, se han montado los fundamentos que serán corroborados a través de ejemplos paradigmáticos en el Capítulo 2.

En el siguiente cuadro, se enumeran los enunciados de la *Exposición de Motivos* según su orden de aparición en el texto, transformados en preguntas:

¿Se logró que el OT constituyera una política pública institucionalizada en los distintos ámbitos de gobierno?
¿La dimensión territorial y su ordenamiento han adquirido relevancia en las estructuras de decisión? ¿O siguen marginadas a las actuaciones sectorializadas?
¿Se han formulado políticas territoriales explícitas que orienten a las instituciones estatales?
Las iniciativas con dimensión territorial, ¿han ido más allá de lo referido al planeamiento urbano o a limitados estudios y propuestas de reducido arraigo institucional?
¿El aporte de la LOTDS hizo parte de las acciones descentralizadoras?
¿Se ha logrado el fortalecimiento de una institucionalidad en la materia?
¿Se ha logrado ampliar capacidades técnicas en las instituciones estatales?
¿Se ha superado con nuevas capacidades técnicas la mera intervención en áreas urbanas?
¿Logró mantenerse a nivel técnico y académico la relevancia pública del OT que hubo previamente a la aprobación de la LOTDS?
¿Se ha promovido una visión sistemática e integral del territorio, más allá de lo logrado por la Ley de Centros Poblados que tenía por objeto solamente la creación y expansión de urbanizaciones?
¿Se han generado productos de mayor interés más allá de lo producido por los gobiernos departamentales?
¿Se logró construir a partir de la aplicación de la LOTDS un país con participación ciudadana y concertación de actores?
¿Han cooperado los gobiernos en sus diferentes ámbitos?
¿Se ha logrado por la aplicación de la LOTDS una descentralización efectiva?
¿Se logró cambiar la forma de hacer política pública hasta ese momento asociada al batllismo de principios del SXX?
¿Se logró cambiar la política que tenía un modelo industrializador fuertemente urbano que se financiaba con el excedente agroexportador?
¿Se logró cambiar el modelo de política pensado desde la política (los políticos) más que desde el territorio?
¿Se logró cambiar hacia una forma de hacer política universalista en lugar de particularista?
¿Se ha logrado instrumentar una política pública a través de un Estado fuerte y planificador?
¿Se ha logrado hacer política pública que mitigue la debilidad institucional de sociedades, economías y gobiernos locales?
¿Se logró mitigar la macrocefalia montevideana?
¿Se logró implementar una planificación que articule eficientemente el Estado, el mercado y la sociedad?
¿Se ha generado más conocimiento del que generó la CIDE en la década del 60 sobre la situación del Uruguay?

¿Las decisiones políticas se generan actualmente por sistematización de información, monitoreo y evaluación objetiva de las acciones pasadas y las necesidades futuras? ¿o continúan tomándose por valoraciones subjetivas de las autoridades políticas?
¿Se logró que las autoridades públicas dejen de tomar decisiones según su sensibilidad y/o el peso relativo del poder de grupos en puja por la redistribución de recursos?
¿La LOTDS permitió establecer las bases para un desarrollo sostenible? ¿o se siguió con un modelo agroexportador que genera excedentes suficientes para mantener el statu quo?
Habiendo superado ampliamente el 1% de crecimiento promedio de la economía, esa superación ha tenido como base el desarrollo sostenible como estaba planteado?
¿Ha logrado la LOTDS cambiar las políticas que priorizan el crecimiento a corto plazo hipotecando las posibilidades de crecimiento posterior?
Teniendo en cuenta que la CIDE ha sido una referente para la LOTDS, ésta, como aquella: ¿se ha conformado como una política pública basada en la recolección sistemática de información; en el análisis institucional y en la evaluación de políticas; en la proyección de alternativas a partir del conocimiento objetivo de la realidad?
¿Se logró volver práctica en Uruguay la planificación para el desarrollo, luego del germen de la creación de la OPP y el Banco Central?
¿Se logró que la LOTDS incidiera en las políticas públicas que tienen como eje la gestión planificada como instrumento de desarrollo?
¿Se logró evadirse de la planificación sectorial para el desarrollo?
¿La OPP ha incursionado en la implementación efectiva de la planificación para el desarrollo?
¿La planificación pública se ha impuesto como instrumento de un modelo de desarrollo alternativo?
¿La planificación se volvió práctica en el Uruguay?
¿Se logró erradicar la idea de la década de 80 y 90 de que la planificación fuera percibida como una forma de interferencia del Estado en el mercado que lo único que podría crear serían ineficiencias en la asignación de recursos?
¿Se logró erradicar la concepción de la década del 90 del mercado como exclusivo agente asignador de recursos, o sea como eje del modelo de desarrollo?
¿Se logró mitigar los desbalances sociales expresados en desigualdades regionales y territoriales en nuestro país, producto de que el mercado fuera eje del modelo de desarrollo?
¿Se retomó con la LOTDS la tradición intelectual y política que apunta a la planificación para el desarrollo ambientalmente sustentable con equidad social a nivel regional y local?
¿Se logró implementar a través de la LOTDS lo comprometido por la fuerza política que asumió el 1/3/2005 sobre la introducción de la planificación como instrumento de desarrollo, y la perspectiva territorial en los procesos de formación de políticas públicas de desarrollo?
¿Las tomas de decisiones se basan en el paradigma de la planificación que sistematiza información, en el monitoreo de los procesos y las evaluaciones de impacto?
¿Ha logrado incorporar sistemas de evaluación por procesos e impacto en sustitución de los tradicionales sistemas de evaluación por gasto?
¿Se ha logrado la descentralización efectiva de competencias de los GGDD en materia de OT?
¿Se mejoró con esa descentralización la eficacia de las acciones del sector público a través de la coordinación sobre la base concreta del territorio en el cual se interviene?
¿Los IOTs han tenido como centro a los GGDD?

¿El Gobierno Central ha cumplido con su responsabilidad de definir las grandes directrices de la política de ordenamiento para el territorio nacional?
¿Las intendencias han empleado los mecanismos creados para promover el desarrollo de sus departamentos, microrregiones, localidades estableciendo alianzas regionales?
¿Se han formado capacidades de gestión y de generación de recursos para promover el desarrollo local una vez implementada la descentralización?
¿El Poder Ejecutivo ha formulado directrices nacionales que aseguren la integralidad del territorio y la armonía de los planes departamentales?
¿Han logrado los Gobiernos Locales dotarse de más recursos a través de una más justa imposición del suelo, para poder llevar adelante las nuevas responsabilidades que la planificación para el desarrollo supuso?
¿El Gobierno Nacional ha apoyado financiera y técnicamente los procesos de planificación de las Intendencias? (presupuesto, capacitación y cooperación técnica)
¿Ese estímulo a la planificación territorial ha cerrado virtuosamente en procesos de desarrollo local y regional?
¿Ha ejecutado correctamente el Estado su rol de velador de los equilibrios territoriales necesarios para un desarrollo armónico y sustentable?
¿Se ha logrado un modelo de desarrollo local que tome al territorio local como espacio de coordinación y concertación de acciones sectoriales para evitar superposición de éstas que quitan eficiencia y eficacia a la inversión pública y privada?
¿Ha logrado impulsar la creación de empresas de economía mixta de desarrollo territorial, contribuyendo a una justa distribución de los riesgos de inversión y a una más eficiente regulación de la economía de mercado?
¿Se ha logrado ayudar a enfrentar los riesgos de una economía más abierta y competitiva neutralizando la fuerte impronta centralista y sectorializada?
¿Se ha logrado mitigar los riesgos para que el país se inserte en la economía global? (inmovilización de recursos de producción, falta de coordinación intersectorial, toma de decisiones ineficaz por alejada de las realidades locales, inexistencia de mecanismos de evaluación y exclusión social)
¿Se han creado condiciones materiales de accesibilidad a la tierra a través de una mejor asignación del suelo?
¿Se ha logrado reducir la segregación espacial?
¿Se ha logrado que la planificación sea el eje articulador del modelo de gestión?
¿Se ha logrado implementar una planificación centrada en la sustentabilidad ambiental y la integración social con equidad a través de la creación de ámbitos de coordinación a nivel central y departamental?
¿Se logró resolver las ineficiencias creadas por la intervención pública sectorial sobre las políticas territoriales a nivel departamental?
¿Se logró introducir los sistemas de información y nuevas tecnologías de gestión territorial como herramientas imprescindibles de la planificación?
¿Se logró imponer el OT como cometido esencial del Estado?
¿Se ha reconocido la accesibilidad territorial como un derecho esencial?
¿Se logró preservar el esquema sencillo, abierto, flexible, no hieráticamente jerarquizado, sin obligaciones y plazos de implementación de los diferentes instrumentos?

¿El Poder Ejecutivo ha formulado directrices nacionales que aseguren la integralidad del territorio y la armonía de los planes departamentales?
¿El Poder Ejecutivo ha desarrollado programas para regular transversalmente su actividad en la materia de OT?
¿Se ha logrado cambiar las concepciones fuertemente dirigistas del gobierno central respecto a la descripción y condiciones de los instrumentos del nivel departamental, dejando librada a la legislación de los GGDD?
¿Han logrado las estrategias regionales una gestión concertada, planificada y flexible?
¿Han sido los Programas de Actuación Integrada piezas claves para que la imagen prospectiva del territorio deseable logre plasmarse en nuevas realidades tangibles?
¿Se ha logrado incorporar los institutos de equidistribución de cargas y beneficios, retorno de valorizaciones que se producen por las decisiones de los niveles de gobierno?
¿Se ha logrado la implementación de la garantía de la sustentabilidad ambiental en los IOTs?
¿Se ha logrado encarar operaciones territoriales concertadas, cooperación público-privada y sociedades de economía mixta?
¿Se ha logrado desestimular la especulación con suelo?
¿Ha logrado la gestión planificada del territorio a través de la eficaz coordinación y transversalización de las políticas públicas, más democráticas, transparentes y participativas?
¿Se ha generado una nueva cultura institucional de cooperación?
¿Ha funcionado el Comité Nacional de Desarrollo Territorial?
¿Ha logrado el MVOTMA fortalecer su capacidad de análisis, prospectiva y propuesta a fin de conducir y elaborar la base de las directrices nacionales de OT para lograr una planificación estratégica a escala del territorio nacional?

PREGUNTÓMETRO DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS. Fuente: elaboración propia a partir del documento *Exposición de Motivos* del Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible

A lo largo de este Capítulo se intentará dar respuesta a estas preguntas a modo de hipótesis. Se identificarán a partir de las respuestas los posibles *cortocircuitos* y *recalibraciones* que conformarán los siguientes Capítulos.

ANÁLISIS

(1) ¿Se logró que el OT constituyera una política pública institucionalizada en los distintos ámbitos de gobierno? ¿Se ha logrado el fortalecimiento de una institucionalidad en la materia?

No se logró. Este hecho fue admitido por el Director de la DINOT, José Freitas⁴⁰ y por el redactor de la *Exposición de Motivos*, Jorge Papadópulos⁴¹. La sustancia del carácter de política

⁴⁰ José Freitas en entrevista realizada por la autora el 18/10/2019.

⁴¹ Jorge Papadópulos en entrevista realizada por la autora el 12/11/2019

pública a la que aspiró la LOTDS quedó plasmado y establecido en su título⁴², objeto⁴³, concepto y finalidad⁴⁴, materia⁴⁵, en la definición de las Directrices, Programas Nacionales y Regionales y la forma centralizada de toma de iniciativa y aprobación de éstos; en la estructura general de los instrumentos⁴⁶; en la institucionalidad⁴⁷; en el apoyo a los Gobiernos Departamentales por parte del Gobierno Central; en las operaciones territoriales concertadas.⁴⁸

Según Freitas, se avanzó en coordinaciones interinstitucionales puntuales y en una Estrategia Nacional de Desarrollo Uruguay 2050 elaborada por OPP, pero puede decirse que el país carece aún de una reflexión prospectiva y estratégica sólida, sobre la incidencia del ordenamiento territorial para el desarrollo sostenible. Esto pudo haberse dado por dos motivos. El primero, según Papadópolos, no estaban ni estuvieron dadas las condiciones desde el punto de vista de las capacidades técnicas e institucionales para comprender y aprehender el alcance y la complejidad de la LOTDS.

El segundo posible motivo, probablemente relacionado con el primero, es el hecho de que, en el período inmediato luego de la aprobación de la LOTDS, DINOT, en aplicación de su Art. 81º, realizó un esfuerzo institucional muy importante en la capacitación de los equipos técnicos de los Gobiernos Departamentales (GGDD), y optó por incentivar la elaboración de directrices departamentales. Si bien esto logró una generación de conocimientos antes inexistente y una nivelación de capacidades, tuvo como contracara una visión de la planificación que se limitó a incentivar la categorización de suelos, entre otras medidas restrictivas y de control, lo cual distó mucho de lograr que el OT y el DS fueran considerados estratégicos en los distintos estamentos del Estado.

⁴² Ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, que pretendía nada menos que las acciones sobre el territorio se enmarcaran en el paradigma del desarrollo sostenible.

⁴³ Orienta el proceso de ordenamiento del territorio hacia la consecución de objetivos de interés nacional y general.

⁴⁴ El ordenamiento territorial es el conjunto de acciones transversales del Estado que tienen por finalidad mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales.

⁴⁵ Involucra a todo el territorio y no solo a la ciudad y sus alrededores. La definición de estrategias de desarrollo sostenible, uso y manejo del territorio en función de objetivos sociales, económicos, urbanísticos y ecológicos, a través de la planificación.

⁴⁶ Cubriendo sus respectivas escalas territoriales y solapamientos coordinables

⁴⁷ En especial la CONAOT

⁴⁸ Ricardo Gorosito y Pablo Ligrone: Op. Cit., p.153.

Esto pudo deberse a un enfoque político distinto al de quienes crearon la ley, o, a no haber tenido la capacidad⁴⁹ de conducir el proceso de institucionalización de la misma, en todos aquellos ámbitos del Estado con incidencia territorial. En efecto, Bervejillo afirma que: «tiene gran importancia la forma en que DINOT desde el MVOTMA orientó su labor de cooperación técnica con las Intendencias luego de la aprobación de la Ley, y especialmente a partir del 2010, priorizando precisamente la elaboración de las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (DDOTDS) por sobre otras figuras»⁵⁰. Se desaprovechó el momento «fermental» de la materia en el país, para profundizar en la formación de capacidades políticas, de gestión territorial y de gestión transversal⁵¹. El Poder Ejecutivo, en general, continuó con una visión sectorial de su accionar en el territorio, ya que, no hubo una formación específica, ni técnica ni política, para actuar en función de la integralidad planificatoria que propuso la LOTDS. Según Papadópulos, para producir un cambio en la construcción de una política pública hay dos caminos posibles. Uno, comenzar por la construcción de capacidades (recursos, talento humano necesario, gente que sepa de planificación, de OT, de DS y medioambiente). Este es el camino más largo, el de formación de capacidades previas. El otro camino es la construcción de un marco institucional que condicione la conducta de los actores.⁵² En el caso de la LOTDS se optó por el segundo, y faltó dar continuidad a la formación de capacidades complejas para manejarla.

Según Freitas⁵³, más recientemente DINOT ha logrado un acercamiento a las demás instituciones del Gobierno Central (GC), y ha logrado influir lenta y progresivamente en las decisiones de aquellas que tienen incidencia territorial. Cita el caso del *Programa Región Centro*⁵⁴, aún en elaboración, que viene logrando converger las improntas territoriales de los diferentes organismos implicados. No obstante, se reitera que el fortalecimiento institucional solamente a nivel técnico departamental no es suficiente. Debería existir una formación en ordenamiento territorial para los técnicos de los organismos sectoriales del GC y de los decisores políticos para posibilitar la sostenibilidad de la gobernanza.

⁴⁹ Según el texto de Manuel Chabalgoity “Un Nuevo Marco Institucional De Ordenamiento Ambiental Del Territorio Para El Desarrollo Sostenible”, la intención de su gestión fue en aplicación de la Ley, “promover una fuerte resignificación y revalorización política y social sobre el rol del Estado en la conducción del proceso de desarrollo social y económico como intérprete del interés general”, p.1.

⁵⁰ Federico Bervejillo: “Desafíos urbanos y territoriales para el Uruguay futuro. Informe elaborado para el Banco Interamericano de Desarrollo” (2014), p.49.

⁵¹ En los encuentros nacionales o regionales de técnicos municipales de OT, ese fue un constante reclamo.

⁵² Jorge Papadópulos en entrevista realizada por la autora el 12/11/2019

⁵³ José Freitas en entrevista realizada por la autora el 18/10/2019.

⁵⁴ <https://www.mvotma.gub.uy/novedades/noticias/item/10013429-se-presento-el-programa-region-centro>

(2) ¿La dimensión territorial y su ordenamiento han adquirido relevancia en las estructuras de decisión? ¿O siguen marginadas a las actuaciones sectorializadas?

No han adquirido relevancia. Y si en algún momento previo a la ley estuvieron marginadas a las actuaciones sectorializadas, en estos 11 años de aplicación de la LOTDS no ha sido considerada como estructurante en las actuaciones sectoriales con incidencia territorial más significativas. Según Ligrone:

No es de extrañar pues que ninguno de los grandes proyectos haya pasado por procesos de planificación territorial: megaminería, planta regasificadora, mega planta de pasta de celulosa, puerto de aguas profundas, rehabilitación de trecientos kilómetros del sistema ferroviario que incluyen el atravesamiento de Montevideo con una sucesión de innumerables obras en tejido consolidado, la instalación para enajenación de la costa urbana de Montevideo para un puerto comercial, un mega tambo, los sistemas de riego de cuencas, mega basureros metropolitanos, entre otros. Todos ellos, fragmentados en piezas dislocadas, son procesados como simples autorizaciones ambientales de objetos aislados. La planificación por cuencas hidrográficas, mandatada desde hace quince años por la Constitución, no ocurrió aún.⁵⁵

El territorio es considerado sustancial para el Estado⁵⁶, y por ello su manejo es uno de los cometidos esenciales de este. Debería tener, por tanto, una estrategia de actuación sobre el territorio, principalmente en aquellos temas de más impacto que son estructurales y que demandan acuerdos.

No se ha implementado una política pública basada en el análisis institucional, por ejemplo, con la adopción de la planificación como paradigma de gestión, o planificación territorial como política pública. Para que fuera posible debió existir una robusta coordinación institucional, con el objetivo de desarrollo territorial, social, económico y ambiental. La impronta de DINOT durante años se focalizó en la concurrencia de competencias del gobierno nacional y los gobiernos departamentales, en la promoción de la figura de “áreas de uso preferente” a través de las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (DNOTDS), para imponer las grandes orientaciones del Gobierno Nacional, y no exactamente, la búsqueda de acuerdos. Se evidencia la contramarcha hacia el centralismo y control estatal. La categorización de suelos, fue aparentemente el método para fijar el liderazgo estatal en el uso

⁵⁵ Pablo Ligrone: “Un sistema de planificación con fuerte control central”, p.63.

⁵⁶ Conceptos aprendidos de la lectura de la obra de Lefebvre y de Arocena-Marsiglia (La Escena Territorial del Desarrollo. Ed. Taurus-2017)

del suelo (principalmente el rural) por sobre el de particulares⁵⁷. Esto, de cierta forma, ciñó la mayoría de los contenidos planificadores emergentes hacia ese propósito.

(3) ¿Se han formulado políticas territoriales explícitas que orienten a las instituciones estatales a nivel nacional? ¿El Poder Ejecutivo ha formulado directrices nacionales que aseguren la integralidad del territorio y la armonía de los planes departamentales?

Las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial (DNOTDS), instrumento por excelencia para el explicitación de una política territorial de escala nacional, previsto en el Art. 9º de la LOTDS, no se constituyó en orientador de las instituciones estatales en la materia. Fueron aprobadas en 2017 (Ley 19.525), y no aseguran *per sé* la integralidad del territorio ni la armonía de los planes departamentales.

Carecen de todos estos elementos esenciales para ser consideradas como un instrumento de planificación, de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible. No se discutieron públicamente los análisis y diagnósticos de regiones, infraestructuras, consecuencias medioambientales y socio económicas del modelo propuesto, justamente porque no hubo un modelo territorial sobre el cual discutir. No poseen contenidos para las políticas sectoriales con incidencia territorial (forestación, minería, soja, puertos, carreteras, ferrocarril, etc.) ni proyectos de inversión. En cuanto a los criterios, lineamientos y orientaciones para los IOTDS Departamentales, se desvanece en la repetición de muchos contenidos de la legislación vigente, inútilmente. Por otro lado, una serie de disposiciones obligatorias y generales violentan la autonomía departamental, la propia ley 18.308 y unos cuantos de sus principios⁵⁸. A su vez, la modificación del artículo 47º de la LOTDS mediante la Ley 19.355, por el que se eliminó la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) para los instrumentos del ámbito nacional, impidió la discusión sobre el modelo territorial propuesto, o peor, no demandó su existencia. Las DNOTDS serán analizadas en profundidad en el capítulo 2.

Para Ligrone: tanto la reafirmación del Montevideo metropolitano como el vacío de proyecto de desarrollo para el resto del país quedan de manifiesto en el proyecto de Ley de Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, elaborado sin la participación de los intendentes y aprobado en 2017 con la oposición del Congreso Nacional que los agrupa. Esta ley genera las condiciones para incrementar el

⁵⁷ Manuel Chabalgoity: “Un nuevo marco institucional de ordenamiento ambiental del territorio para el desarrollo sostenible”

⁵⁸ Extraído de Informe N°32 de Pablo Ligrone a la Intendencia de Rivera.

empoderamiento del Ejecutivo nacional en su intromisión en las autonomías departamentales⁵⁹.

Según Freitas, está en elaboración la reglamentación de las DNOTDS, y que allí, junto al modelo territorial de las políticas, vendrán los programas que logren una gestión integral de los territorios, favoreciendo las diferentes regiones del país⁶⁰. Por su parte, la Estrategia Nacional de Desarrollo Uruguay 2050 (END 2050) de OPP, si bien establece lineamientos de políticas de desarrollo, por lo reciente de su lanzamiento y, por no enfocar hacia un desarrollo geográfica ni territorialmente referenciado, tampoco constituirá en el corto plazo una guía de acción territorial coordinada para las instituciones estatales. Mientras esas herramientas de coordinación nacional no funcionan, se sigue criticando desde varios ámbitos el *laissez faire* de los gobiernos departamentales en el uso de sus potestades, y la descoordinación entre ellos⁶¹.

(4) Las iniciativas con dimensión territorial, ¿han ido más allá de lo referido al planeamiento urbano, o de limitados estudios y propuestas de reducido arraigo institucional?

Manuel Chabalgoity (director de DINOT entre 2009 y 2015) caracterizó como negativo y a superar el estilo «de gestión territorial fuertemente focalizado en las áreas urbanas [...] donde el gran territorio rural no era objeto de atención y consideración desde la perspectiva de su ordenamiento»⁶². Sin embargo, se observa que hay un divorcio entre los análisis que sustentan los diferentes instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible (IOTDS) (en particular las DDOTDS promovidos desde DINOT en ese momento) y los estudios sobre economías territoriales que se desarrollaron en los ámbitos de OPP, determinados ministerios y agencias multilaterales. Según Bervejillo esto significó y significa un riesgo al intentar abarcar y fundamentar discursos de OT y DS que implican supuestamente cuestiones de desarrollo, con discursos técnico-políticos frágiles o parcializados⁶³.

Por otro lado, los trabajos de esos organismos planificadores se encuentran aún distanciados de la territorialización de sus propuestas (END 2050, Plan Nacional de Aguas). Estas tienen

⁵⁹ Pablo Ligrone: Op. Cit., p.41.

⁶⁰ José Freitas en entrevista realizada por la autora el 18/10/2019.

⁶¹ Javier Vidal: “Campo. El suelo rural en la ley de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible y en sus directrices nacionales” y Manuel Chabalgoity: “Cambios y permanencias. Impulsos y frenos” en Ateneos 4-10 años LOTDS (2018) <http://www.fadu.edu.uy/itu/files/2019/08/Ateneos-4.pdf>

⁶² Manuel Chabalgoity: Op. Cit., p.3.

⁶³ Federico Bervejillo: Op. Cit., p.51.

componentes prospectivos, estratégicos, enmarcados en el paradigma de la planificación y del desarrollo sostenible, pero aún desterritorializados.

Estas desconexiones reflejan, por cierto, el sesgo profesional de los equipos y, el grado de compromiso e involucramiento de los liderazgos políticos que impulsan dichos estudios e instrumentos, con el arraigo institucional del OT. El corolario de esto es el recientemente creado *Sistema de Planificación Estratégica para el Desarrollo*, aprobado por decreto del Poder Ejecutivo,⁶⁴ que no menciona al OT entre las políticas de planificación para el desarrollo.

Esto demuestra la debilidad institucional que pervive aún en el sistema de planificación para el desarrollo sostenible, ya que las políticas de OT no han sido incorporadas a la mayoría de los organismos y dirigencia del Poder Ejecutivo con incidencia en el territorio (directa e indirecta). Tampoco han penetrado en la clase política, principalmente del interior del país, a pesar de los esfuerzos descentralizadores, el poder del “caudillismo”⁶⁵ con sus decisiones personales. Esto, sumado a la débil de la participación pública, la comodidad de la dependencia presupuestal y la desconexión entre la planificación y los presupuestos quinquenales, genera un combo completo de rechazo tácito de la mayoría de los actores con capacidad de arraigar las políticas de OT y DS en su gestión.

En general, tanto a nivel nacional como departamental las dependencias particularmente vinculadas a obras suelen pasar por alto las determinaciones de los instrumentos de planificación que le serían aplicables⁶⁶. Por su parte, las políticas de la Intendencia de Montevideo (IM) que tienen mucho más incorporados y aceptados los mecanismos de participación ciudadana, tampoco demuestran haber incorporado el OT y DS, sino más bien lo que han profundizado y se han especializado es en urbanismo.

(5) ¿Se ha promovido una visión sistemática e integral del territorio, más allá de lo logrado por la Ley de Centros Poblados que tenía por objeto solamente la creación y expansión de urbanizaciones?

⁶⁴ https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2019/decretos/09/cons_min_901.pdf

⁶⁵ El sentido dado a la palabra “caudillismo” es al que se refiere el director de la OPP, Alvaro García, “*La descentralización va al corazón de la vieja historia de la politiquería uruguaya y del caudillismo mediador de información y el uso de la política en beneficio propio*” en <http://semanariovoces.com/alavaro-garcia-director-de-la-opp-cuanta-gente-conoces-que-era-de-izquierda-hasta-que-aparecio-el-irpf/>

⁶⁶ Roberto Villarmarzo: “Diez años y... ¿esto, cómo sigue?”, en *Ateneos 4. 10 años LOTDS* (2018), p.147. <http://www.fadu.edu.uy/itu/files/2019/08/Ateneos-4.pdf>

Si bien se logró superar en ciertos aspectos el objeto de la ley de centros poblados, según Ligrone, lo que se ha promovido desde DINOT es una «seudoplanificación».⁶⁷ Los valiosos aportes que existieron desde la década del 90 sobre visiones sistémicas y sobre la construcción de estrategias nacionales para el territorio, en particular su ordenamiento, acondicionamiento y desarrollo socioeconómico, que revelaron un movimiento embrionario de la planificación y de la prospectiva a escala de país, fueron discontinuados⁶⁸. Las Ordenanzas Departamentales aprobadas con anterioridad a la ley, que tenían una visión integral del territorio, fueron desconocidas de hecho por DINOT, por ejemplo la de Rivera.⁶⁹

Esos instrumentos no lograron, por tanto, consolidarse en un marco de políticas consistentes, siendo que constituirían una base importante para futuros avances, si se decidiera tomarlas como insumo⁷⁰. Tampoco se promovieron políticas propositivas nuevas del alcance de aquellas. Se ha avanzado mucho en diagnósticos de todo tipo.⁷¹

(6) ¿Se ha logrado por la aplicación de la LOTDS una descentralización efectiva?

Si bien a través de la LOTDS y de la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana N°18.567, se le han otorgado poderes a los gobiernos departamentales y municipales (que teóricamente han incrementado significativamente su autonomía y la participación pública en las decisiones), aún persisten las políticas centralistas y sectoriales del Poder Ejecutivo, el «caudillismo», e imperan las decisiones políticas por encima de las técnicas y las de

⁶⁷ Pablo Ligrone: Op. Cit.

⁶⁸ Estos documentos son: Estudio General para las Directrices de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (DINOT-MVOTMA 1995-1997); Ciclo Nacional de Reflexión Prospectiva “Uruguay 2025, Economía, Sociedad y Territorio” (DINOT-MVOTMA 2004), Estrategia Uruguay III Siglo, (OPP 2009); Proyecto de Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (DINOT-MVOTMA 2010 – CONAOT 2012); Diálogo Político-Social por un Uruguay Logístico 2030 (Plan Estratégico de Transporte y Logística Uruguay 2030) (DINAPLO-MTOP 2011).

⁶⁹ En varias instancias ha sido desestimada en detrimento de la posición de la IDR.

⁷⁰ Federico Bervejillo: Op. Cit., p.6-58.

⁷¹ Lógicas territoriales del Uruguay agroexportador (MVOTMA-UDELAR-FADU-ITU, 2019); Sistema urbano nacional del Uruguay (MVOTMA-UDELAR-FADU-ITU, 2016); Plan Nacional de Aguas; Demanda de trabajo en Uruguay, tendencias recientes y miradas de futuro; Valores y creencias de los uruguayos. ¿Freno o impulso para un desarrollo sostenible?; Avances del proyecto bioeconomía forestal 2050. I”; “Oportunidades para el futuro de la bioeconomía forestal en Uruguay. II; Presente y futuro de las Energías Renovables en Uruguay; Estudio prospectivo en turismo a 2050; Las industrias creativas en el desarrollo del Uruguay del futuro; Prospectiva de la participación laboral, Uruguay 2050; Visión 2050: Tacuarembó en la Región Norte. Prospectiva territorial; Escenarios Demográficos, Uruguay 2050; Automatización y empleo en Uruguay; Escenarios prospectivos. Sistemas de género, igualdad y su impacto en el desarrollo de Uruguay al 2050. I y II; Estrategia Nacional de Desarrollo Uruguay 2050; Plan Nacional de Agroecología, etc.

participación, inclusive en el seno de gobiernos de izquierda⁷² que aprobaron esas leyes. Si bien, según Villarmarzo la LOTDS es «revulsiva, porque es fuertemente descentralizadora: apuesta a los gobiernos departamentales, los llena de competencias y recursos»,⁷³ por la sola aplicación de la LOTDS no se ha logrado una descentralización efectiva. El Dr. Cousillas lo había advertido en la Comisión del Senado durante la discusión de la ley: «La descentralización puede ser uno de los efectos deseados, pero debemos ser claros al decir que una ley de ordenación territorial no hace a la descentralización».⁷⁴ De *ordenación territorial* fue lo que, en efecto, terminó siendo la ejecución de la ley.⁷⁵

Por un lado, los Alcaldes y Concejales de los municipios se enfrentaron a un ejercicio de gobierno local con tantas atribuciones como obligaciones sobre planificación, gestión, ejecución, monitoreo y control del desarrollo de su ámbito territorial, que hace que, pasados 10 años de vigencia de ambas leyes, aún no hayan logrado tener un manejo que les permita dominar cuestiones estratégicas de desarrollo y de participación ciudadana. Esto se debe en parte al *bombardeo* de ofertas puntuales y tentadoras provenientes de los muchos programas que fueron creados para incentivar el empoderamiento descentralizado⁷⁶. En parte también, porque las capacidades técnicas se han impartido en general a los técnicos municipales, mayormente concentrados en las capitales departamentales y, sobre todo, porque carecen de presupuesto propio y equipos técnicos instalados en las localidades.

Por otro lado, Montevideo «vuelve a pararse como tutor sabio de un interior inmaduro y conservador. La cultura montevideana, y las políticas de desarrollo territorial vuelven a recrear discursos conflictivos, apelando al tan eficiente imaginario colectivo de izquierda de los setenta en el que los estancieros ganaderos se mantienen como “los enemigos de los avances sociales”»⁷⁷. Esa óptica, aún remanente, puede ser una clave política aún no aprehendida, a pesar de la teoría y la legislación progresista en vigencia.

(7) ¿Se logró cambiar el modelo de política pensado desde la política (los políticos) más que desde el territorio?

⁷² El propio posicionamiento de Chabalgoity y decisiones del MGAP, MTOP, MIEM, MEF. Serán analizados en el Capítulo 2.

⁷³ Roberto Villarmarzo en entrevista realizada por la autora el 18/09/2019

⁷⁴ <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/30735/tramite>

⁷⁵ Ver explicación en Capítulo 2

⁷⁶ Programas de descentralización de OPP <https://www.opp.gub.uy/es/direccion-ddip>

⁷⁷ Pablo Ligrone: Op. Cit., p.40.

Si bien se realizó el intento a través de la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana, aún no se ha logrado vencer las barreras impuestas por las dirigencias políticas tradicionales en el interior del país, ni las del poder político del Poder Ejecutivo por sobre la construcción participativa de las políticas de Estado. Se analizará en el Capítulo 2 el *cortocircuito* entre la Intendencia de Montevideo y el MTOP por el Proyecto Ferrocarril Central.

La decisión de la ubicación de la planta de UPM2, es un buen ejemplo de que las evaluaciones continúan siendo valoraciones subjetivas de las autoridades públicas y que no se hacen a partir del conocimiento objetivo de la realidad, si bien existen las herramientas para hacerlo. El caso de la decisión de la ubicación, se debate entre varias hipótesis, encontradas en notas de prensa y documentos: que fue una decisión expresa del Presidente Tabaré Vázquez⁷⁸; que fue a partir de la voluntad de OPP de fortalecer las capacidades infraestructurales del centro del país⁷⁹ (esta sería la mejor de las hipótesis); que ha sido una cuestión de ecuación costo-beneficio individual de la empresa. En la nota presentada a DINAMA, Ligrone-Sánchez sostienen que, en ninguno de los casos, se realizaron los estudios territoriales necesarios sobre la ubicación y sus externalidades.⁸⁰

(8) ¿Se ha logrado instrumentar una política pública a través de un Estado fuerte y planificador?

Según Freitas, el rol del OT y DS como política pública, está siendo construido desde abajo (o desde al lado) en este último período entre DINOT y las otras instituciones con incidencia territorial. En ese escenario, DINOT viene desarrollando un rol de asesoría y no de imposición de las reglas del juego legisladas en la LOTDS.

Hay muchas personas en este país que tienen la biblioteca que el OT surgió para ser paraguas de todo. Yo creo que es el gran fracaso que de a poquito nos fue alejando de la realidad. Si no nos metemos en los procesos, no nos metemos en donde se toman las decisiones. Si no hacemos que esos ámbitos tomen la ley como una herramienta y como

⁷⁸ <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/El-presidente-Tabare-Vazquez-ubico-la-planta-de-UPM-en-Durazno-uc348504>

⁷⁹ Ec. Santiago Soto, Director (i) de OPP. Presentación del Programa Región Centro. 9/10/2019.

⁸⁰ <https://www.elpais.com.uy/informacion/sociedad/tecnicos-critican-estudio-viabilidad-realizado-upm.html>

un instrumento para la construcción de su política, es imposible generar un reposicionamiento del tema.⁸¹

Es una posición muy amigable y conciliadora frente a una clara violación de los principios originales de la LOTDS, en los que las instituciones públicas y los particulares están obligadas a planificar sus actuaciones territoriales, cualquiera sea la escala de estas, máxime si son estructurantes y de gran porte físico y económico. La planificación territorial no es ya una opción, es un mandato legal. Según el asesor de la Junta de Andalucía que participó en la redacción de la ley, en la concepción de OT adoptado por la ley 18.308 existe un «Principio Rector de la Planificación» que determina que: «las actuaciones sobre el territorio se decidan por los poderes públicos a través de la técnica de la planificación...porque esta es consustancial a la propia definición de esta política pública por ser la única capaz de permitir la prevención de los conflictos con incidencia territorial»⁸².

La actitud conciliadora de DINOT en este último período, es tal vez el único camino táctico posible en la conformación y funcionamiento actual y tradicional del Estado. Pese a ello durante una década se perdió tiempo y oportunidad. Tiempo, porque no se aprovecharon los antecedentes para construir sobre ellos. Y también, porque el tiempo es valioso en la construcción y maduración de aprendizajes más sofisticados, necesarios para aplicar el OT y el DS, y fue desperdiciado en herramientas teóricas y técnicas inconducentes respecto al desarrollo y la transversalización.

Se perdió una oportunidad estratégica durante el proceso de elaboración y aprobación de las DNOTDS, de construir una política pública fuerte, consensuada, con base territorial. El Poder Ejecutivo utilizó su fuerza centralista al elaborar y aprobar, casi unilateralmente, las DNOTDS. Como ya se mencionó, no se llegó a acuerdos con los GGDD y no se hizo lugar a posiciones contrarias y posiblemente correctivas en el Parlamento. Por otra parte, vale decir que la END 2050 (que como dijimos contiene un análisis prospectivo), puede constituirse en el inicio de un proceso virtuoso del Estado como planificador.

⁸¹ José Freitas en entrevista realizada por la autora el 18/10/2019.

⁸² Olmedo, S. Conferencia “El papel de la legislación para el planeamiento en la gestión territorial” en: Desafíos y oportunidades de la ley de Ordenamiento Territorial para los Gobiernos Departamentales, Ed. PNUD, Montevideo, 2008. Extraído de Ricardo Gorosito y Pablo Ligrone, op. cit., p. 23

(9) ¿Se logró imponer el OT como cometido esencial del Estado?

Esa cualidad es heredada de la concepción francesa del OT. En los hechos la influencia del OT francés ha sido la vertiente teórica evidentemente descartada en su aplicación, a pesar de hacer parte constitutiva del título, objeto, concepto y finalidad de la LOTDS. Tal vez, es importante reivindicar esa influencia en este momento histórico del Uruguay, que atraviesa una fase en que, la estrategia económica histórica ha dado señales de debilidad, ha fragilizado a la economía nacional y social y ha generado vulnerabilidad política. Situación muy similar a la que se quería superar a través de la ley, según su *Exposición de Motivos*. La sustancia de la política pública de OT francés consiste en el rol fundamental del Estado, en la planificación general de la economía y el desarrollo y en la coordinación de sus contenidos estratégicos.

Las grandes intervenciones y leyes con impacto territorial han generado cortocircuitos importantes en el territorio. Creemos que el posible origen de éstos se debe a que, es un sistema que fue pensado como el francés en su aspecto sistémico y, al no funcionar la pata fundamental de la transversalización, condujo a la falla generalizada del sistema.

Si en paralelo, OPP pretende planificar una estrategia de desarrollo y no tiene en cuenta la cuestión territorial, y se la ignora desde el punto de vista de la planificación, es porque se desconoce la importancia de la influencia francesa en nuestro sistema legal, y del territorio como factor político.

Según Freitas, en las ideas que empujaron a la elaboración de la ley hubo una mirada integral de querer situar a los IOTDS en todos los procesos de toma de decisiones del Estado, en todas las definiciones estratégicas del Estado. En la propia definición del OT y como se plantean sus cometidos, es un planteo muy abarcativo y muy profundo, para el conjunto de todas las políticas públicas. Requiere y demanda una madurez institucional que hay que ir construyendo y que hay que ir aprendiendo, en el marco de los procesos que el Uruguay tiene para tomar decisiones, en la distribución de competencias, en el equilibrio institucional que tiene, y además en la cultura de gobierno. La cultura sectorial está muy instalada desde la propia conformación del Estado nacional. Romper con esas lógicas es difícil.⁸³

Su gestión se ha situado en una estrategia de aproximaciones sucesivas para ir logrando que el OT y el DS se instalen en los procesos de toma de decisión y de planificación de las políticas públicas que tienen que ver con el territorio.

⁸³ José Freitas en entrevista realizada por la autora el 18/10/2019.

(10) ¿La planificación pública se ha impuesto como instrumento de un modelo de desarrollo alternativo?

La planificación no se volvió práctica en el Uruguay. Si bien como vimos se adquirieron capacidades técnicas en los Departamentos y la OPP ha incursionado más recientemente en la planificación prospectiva estratégica para el desarrollo, 11 años después de la aprobación de la LOTDS, no se ha logrado cabalmente.

La relación directa entre la planificación pública como modelo de desarrollo y el territorio, aún no se ha consolidado. Esa relación debió haberse construido en las DDOTDS, y fundamentalmente con la discusión y aprobación de la ley de DNOTDS, largamente esperadas para concatenar en la práctica a todo el sistema de partes, previas y posteriores. En el capítulo 2 se hará referencia a una alocución del diputado Carlos Pérez sobre dicha ley, que es bastante elocuente en el sentido que, probablemente, el «proyecto país» de la ley, pretendió sencillamente la no planificación territorial. Esta visión por cierto es contraria a la proclamada por el primer precursor de las actuales Directrices, Chabalgoity, según el cual:

El nuevo panorama es desalentador... el Ordenamiento territorial se enfrenta a una organización administrativa generada por políticas sectoriales que no han sido capaces de evitar el despoblamiento y la extranjerización de las tierras. Una de las misiones principales por lo tanto de la LOTDS es la de "...a) promover el desarrollo de la producción primaria, agropecuaria, minera, y pesquera y sus cadenas de valor, articulando acciones para asegurar el uso y manejo sustentable y democrático de los recursos naturales atendiendo a su aptitud, capacidad y a su importancia estratégica para el desarrollo local y nacional, como criterio de ordenación y localización..."; no cualquier actividad en cualquier localización; el objetivo fue crear una institucionalidad capaz de negociar con distintos poderes en distintas escalas y definir claros criterios de ordenación⁸⁴.

Quedará la duda de si, una vez más, habiendo nobles objetivos de por medio, se le puede atribuir malas intenciones a los productos resultantes. Probablemente el resultado sea una vez más la falta de conocimiento técnico suficiente, o falta de humildad para reconocer la validez y utilizar los precedentes elaborados, o si fue un instrumento «coartada». Lo cierto es que no

⁸⁴ Sciandro, Gadino y Goñi, "El ordenamiento territorial, los conflictos de competencias y el principio de complementariedad entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Departamentales". Referencia a Chabalgoity, M. (2016) Op. Cit., p. 108 <http://www.fadu.edu.uy/itu/files/2019/08/Ateneos-4.pdf>

cumplió las expectativas que se pretendían, según los objetivos que en la LOTDS se trazó para éste.

(11) ¿Se logró mitigar los desbalances sociales expresados en desigualdades regionales y territoriales en nuestro país, producto de que el mercado fuera eje del modelo de desarrollo? ¿Se ha logrado ayudar a enfrentar los riesgos de una economía más abierta y competitiva neutralizando la fuerte impronta centralista y sectorializada? ¿Se ha logrado mitigar los riesgos para que el país se inserte en la economía global?

La novedad de Freitas sobre la actual elaboración de la reglamentación de la DNOTDS, y sobre la aspiración de que esta logre una gestión integral de los territorios, favoreciendo diferentes regiones del país⁸⁵, permite concluir, que hasta el momento la aplicación de la LOTDS y de las DNOTDS, no han generado una estrategia de mitigación de los desbalances sociales expresados en desigualdades regionales y territoriales a nivel nacional.

Los estudios incluidos en la END 2050 de OPP, sobre las *megatendencias* mundiales en materia de tecnología, demografía, crisis ambiental, concentración de ingresos y cambio cultural, pueden ser un buen comienzo para gestar los cambios y neutralizar la fuerte impronta centralista, sectorializada y, económica y ambientalmente no sustentables. Como vimos, aún queda pendiente la territorialización de sus estrategias de desarrollo. Al respecto, Fernando Isabella,⁸⁶ director de la Dirección de Planificación de OPP dijo ser consciente de esa ausencia (entre otras) y que por ese motivo el nombre real es «Avance hacia» una END 2050.

(12) ¿Se logró cambiar la política que tenía un modelo industrializador fuertemente urbano que se financiaba con el excedente agroexportador?

No se logró sostener el modelo fuertemente industrial de otrora, ni se logró dejar de financiarse con el excedente agroexportador. Según el Ing. Roberto Kreimerman⁸⁷, el gobierno uruguayo hasta ahora ha tenido una actitud pasiva frente a los cambios internacionales, frente a su lugar en las cadenas de valor. Ha mantenido una economía primarizada, en las que se exportan productos sin agregado de valor, que en un mundo globalizado provoca éxitos cortoplacistas, poca mano de obra y bajos salarios. Cuando en 2012-2013 cayó el valor de los

⁸⁵ José Freitas en entrevista realizada por la autora el 18/10/2019.

⁸⁶ Fernando Isabella en entrevista realizada por la autora el 18/9/2019.

⁸⁷ Roberto Kreimerman en entrevista en programa televisivo Tripaliare, TNU. 5/9/2019
<https://www.youtube.com/watch?v=vFLSuHbW-g0&t=2289s>

commodities (que tienen ciclos cortos), generó más desempleo del que tenían previsto las autoridades del gobierno. Kreimerman sostiene que, la estrategia país es la misma desde hace 30, 40 años.

El viraje potencial que habilitó la nueva legislación de OT no fue aprovechado en lo más elemental de sus posibilidades en cuanto a la planificación de la explotación de recursos, a la posibilidad de reequilibrio de regiones (revirtiendo el rezago socio-económico de las del centro y norte del país), ni a lograr una producción ambientalmente sustentable. Se ha apostado nuevamente, como en el SXX, por la exportación de recursos naturales y no por una planificación de largo plazo y sustentable en términos económicos, sociales y ambientales, y porque no, políticos. La *hipertecnificación* del agro del SXXI solamente aceleró la tendencia. La liberalización financiera, los beneficios a la inversión extranjera, la inserción internacional consistente en la exportación de recursos naturales, continuaron marcando la tónica de la política económica, que como veremos en el Capítulo 3, tiene consecuencias territoriales, y por ende, sociales directas. Hubo un continuismo de políticas previas con incidencia territorial como la Ley Forestal, la Ley de Puertos, Tratado de Inversiones con Finlandia, la Ley de Zonas Francas.

La posición del Cr. Álvaro García (director de OPP en el último quinquenio) presenta atenuantes respecto a lo aseverado por Kreimerman, y está más en sintonía con la posición de Freitas, en el sentido de que las políticas tienen su gradualidad y se realizan según las posibilidades institucionales y políticas que se logren construir.

Hace cincuenta años el paradigma del desarrollo eran fábricas humeantes, y hoy ese paradigma cambió. Ahora bien, ¿es fácil desarrollar y generar valor agregado? No es fácil. Algún compañero nuestro también decía que por qué no generamos investigación y desarrollo con esos mil millones (que invertirá el Estado para sostener con infraestructuras la instalación de UPM). Pero en el aire no lo podés hacer, tenés que ir llevando economía y conocimiento en paralelo. Si no, no es sostenible. Estoy convencido de que una de las cosas más revolucionarias que se han hecho y se tienen que seguir haciendo es generar un tercer nivel educativo en todo el país.⁸⁸

Harvey tiene su contrarrespuesta a esa «promesa de éxito futuro» de las políticas extractivistas. Esto será apreciado con profundidad en el Capítulo 3.

⁸⁸ Álvaro García en Semanario Voces, 9/9/2018 <http://semanariovoces.com/alavaro-garcia-director-de-la-opp-cuanta-gente-conoces-que-era-de-izquierda-hasta-que-aparecio-el-irpf/>

(13) Habiendo superado ampliamente el “1%” de crecimiento promedio de la economía (que se tenía como meta en 2006), esa superación ¿ha tenido como base el desarrollo sostenible como estaba planteado? ¿Ha logrado la LOTDS cambiar las políticas que priorizan el crecimiento a corto plazo hipotecando las posibilidades de crecimiento posterior? ¿La LOTDS permitió establecer las bases para un desarrollo sostenible? ¿O se siguió con un modelo agroexportador que genera excedentes suficientes para mantener el *statu quo*?

Las políticas públicas de índole territorial y económico no parecen tener el grado de responsabilidad para con el desarrollo social y ambiental, según las expectativas generadas en el momento de su creación.

Las plantaciones de soja y la forestación para la producción de pulpa de celulosa han generado transformaciones territoriales de gran importancia. Sus fronteras han avanzado sobre otras producciones, como la lechera. La ganadería tradicional y extensiva ha dado paso a la de *feedlots* y *megatambos hipertecnificados*, que generan un gran volumen de residuos orgánicos. Los conflictos ambientales devenidos de estas transformaciones de la matriz productiva impactan áreas frágiles y estratégicas, como las fuentes de agua potable y las playas. Los *megaemprendimientos* se vinculan a poblaciones a las cuales doblan o triplican en superficie y, a las cuales transforman en *companytown* de hecho.

Según Javier Vidal, [...] la disciplina del ordenamiento territorial tiene mucho que decir, en el sentido que aún, a diez años de su ley instrumental, no ha producido planificación alguna propia del medio rural... Bajo el tapiz uniforme de la categorización de suelo rural vigente en las respectivas Directrices Departamentales de estos departamentos, se suscitaron cambios de los modos de producción por demás relevantes y que clarifican que la actividad productiva rural merece una lectura más compleja.⁸⁹

Podemos afirmar, por lo tanto, que el Estado no ha logrado ejecutar correctamente su rol programado de velador de los equilibrios territoriales necesarios para un desarrollo armónico y sustentable, tal como se aspiraba en la *Exposición de Motivos*. No solo no se logró migrar hacia una estrategia económica alternativa, sino que los tejidos socio-productivos de medianos, pequeños y micro productores se han reducido, acorralados por el modelo sojero y de pasta de celulosa.⁹⁰

⁸⁹ Javier Vidal: “Campo. El suelo rural en la ley de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible y en sus directrices nacionales” en *Ateneos 4 10 años LOTDS* (2018), p.77.

⁹⁰ Pablo Ligrone: *Op. Cit.*, p.41.

Según Kreimerman,⁹¹ un proyecto alternativo de desarrollo del país implica la elaboración de un plan industrial, sumado a tecnologías de la información, a infraestructuras de soporte y al sector servicios, para propender a una matriz económica ecológicamente sustentable. Afirma que dentro del propio sistema capitalista hay posibilidades de mejora, a través de un denso e interrelacionado sistema productivo. Planes de acción estratégica a largo plazo, son los que pueden cambiar la matriz productiva. La macroeconomía no crea política industrial ni tampoco desarrollo sostenible.

(14) ¿Se logró erradicar la idea de la década de 80 y 90 de que la planificación fuera percibida como una forma de interferencia del Estado en el mercado, que lo único que podría crear serían ineficiencias en la asignación de recursos? ¿Se logró erradicar la concepción de la década del 90, del mercado como exclusivo agente asignador de recursos, o sea, como eje del modelo de desarrollo?

Esta visión no solo no se revirtió, sino que, reparticiones del propio Estado (en general), consideran la planificación como una interferencia para sus objetivos sectoriales, que a su vez tienen estrechas relaciones con el mercado agroexportador global. Una muestra de esto son las declaraciones del ministro del MGAP, Enzo Benech en mayo de 2019 a Brecha:

El ministro reivindica para su cartera la regulación de los plaguicidas y asegura: el Ministerio de «Salud Pública no dice nada de los medicamentos transgénicos y me viene a decir a mí lo que tengo que hacer con lo que yo planto»...El ministro repasa los casos de afectación de la salud, el ambiente y la producción por el uso –o abuso– de plaguicidas y fertilizantes de los últimos años, y ante los reclamos de su propia fuerza política, alega que «hay visiones distintas» dentro del Frente Amplio y en todos los partidos políticos.⁹²

Esto demuestra como mínimo una displicencia por parte del ministro para con la gestión planificada, la coordinación interinstitucional y con las actividades económicas promovidas por otras carteras del Estado.

Algo similar sucedió en mayo de 2019 con el ministro del MTOP Victor Rossi, a instancias de los reclamos de vecinos por el trazado del proyecto Ferrocarril Central:

⁹¹ Roberto Kreimerman: Op. Cit.

⁹² <https://brecha.com.uy/los-agroquimicos-son-nuestros/>

[...] manifestó que conoce los reclamos de varios grupos de vecinos de Durazno, Florida, Canelones y de Montevideo, para cambiar el trazado del Ferrocarril Central, pero aseguró que en su cartera no se estudia esta posibilidad. El ministro explicó que instrumentar los desvíos que plantean los vecinos implicaría un gasto que no está en los planes del gobierno y recordó que este proyecto ya fue aprobado por todos los organismos estatales.⁹³

Esta actitud, tal como veremos en el Capítulo 2, desconoce los procesos de participación ciudadana promovidos desde hace décadas por el gobierno departamental de Montevideo y más recientemente por la LOTDS. También desconoce que se han realizado procedimientos incorrectos según la LOTDS para las aprobaciones citadas.

Santiago Soto, director interino de OPP, ha expresado en la presentación del Programa Región Centro, que la ubicación de la planta de UPM2, no se trata solamente de una voluntad de mercado y de la empresa.

En general, las inversiones se localizan en los lugares donde hay infraestructura. El punto clave de la negociación de Uruguay con UPM, fue hacer una planta en un lugar donde no hay infraestructura porque hay un rezago histórico y, que esto, sea una oportunidad para un desarrollo y una región...Esta oportunidad de UPM es de ubicar una planta en un lugar que al mismo tiempo desarrollamos un conjunto de infraestructuras, en una zona que puede diversificarse productivamente y con eso ganar mejores niveles de ingreso, trabajo de calidad y mayores niveles de bienestar.⁹⁴

En el Programa Región Centro⁹⁵ convergen diferentes instituciones para coordinar sus acciones y generar oportunidades de desarrollo local a partir de la instalación de la planta, pero, es probable que la iniciativa la haya tenido UPM. No parece ser fruto de una planificación, el hecho de que la instalación de UPM2 haya echado por tierra lo establecido en el documento *Visión 2050: Tacuarembó en la Región Norte Memoria del proceso prospectivo*, el cual fue

⁹³ Sudestada. 07/05/2019 https://www.sudestada.com.uy/articleId_59b01d42-88ed-4f0e-b263-d6906340ff71/10893/Detalle-de-Noticia

⁹⁴ Santiago Soto (Director interino de la OPP). Presentación del Programa Región Centro. Tacuarembó. 9/10/2019.

⁹⁵ En abril de 2018 se conforma en la órbita del PE, el Grupo de Planificación Regional integrado por representantes de la Dirección de Descentralización e Inversión Pública de la OPP, DINOT, MEVIR, MEC, ANEP, MSP, MIDES, INAU y MINTUR. Las acciones transversales son la Iniciativa del Río Negro, el Fondo de Innovación Sectorial, la institucionalidad está dada por el Art. 11º de la LOTDS (Programa Nacional) y el financiamiento del Programa estará a cargo de las instituciones involucradas y el Presupuesto Nacional.

incorporado a la novel Estrategia Nacional de Desarrollo Uruguay 2050⁹⁶. Tampoco parece ser fruto de una planificación previa la modificación *exprés* de las Directrices Departamentales de Durazno, o los planes que se están haciendo actualmente en Tacuarembó, o el nuevo puente de la ruta 5 sobre el río Negro, o la inversión no prevista en el ferrocarril central, o el cambio de la voluntad de la Intendencia de Montevideo en la reubicación del puerto de cargas en el Puerto de Montevideo.

Visto lo anteriormente citado, traemos a colación lo manifestado por Villarmarzo en el evento Ateneos 4:

[...] en principio, no resulta posible aducir algo así como maldad, mala voluntad o ignorancia de los actores implicados...se trata seguramente de un posicionamiento político -consciente o inconsciente- alternativo al planteado por la Ley...Frente a la alternativa de gestión planificada, se continua en forma inercial heredada, construida sobre la base a la valoración subjetiva por parte de las autoridades políticas, en función de su sensibilidad y programa político (y tal vez, sus intereses), para la selección de las demandas de la sociedad y de los grupos organizados de ésta, asignando recursos y adoptando decisiones, en función del peso relativo de poder de cada sector.⁹⁷

Es muy difícil defender la posición de que la planificación no es vista como un escollo para las actuaciones del Estado, y que el mercado no sigue siendo el asignador de recursos y eje del modelo de desarrollo.

(15) ¿Las decisiones políticas se generan actualmente por sistematización de información, monitoreo y evaluación objetiva de las acciones pasadas y las necesidades futuras? ¿O continúan tomándose por valoraciones subjetivas de las autoridades políticas? ¿Se logró que las autoridades públicas dejen de tomar decisiones según su sensibilidad y/o el peso relativo del poder de grupos en puja por la redistribución de recursos?

Según lo visto hasta ahora no ha tenido lugar. Según Villarmarzo, la LOTDS:

[...] se caracteriza por ser una ley “de progreso”, por lo que, en todo caso institucionaliza la planificación como arma de gestión de la cosa pública, frente a la gestión a demanda. Éstas, son las que sin dudas siguen primando en el Estado. Para que esto no sucediera, se

⁹⁶ Lo ha dicho Soto en respuesta a una consulta en el evento de presentación del Programa Región Centro en Tacuarembó.

⁹⁷ Roberto Villarmarzo: Op. Cit., p.147.

necesitaría una sólida convicción de equipo de gobierno en sus dirigentes, y que estuvieran acordadas con claridad las políticas respecto al ordenamiento territorial, el medioambiente y los caminos que se pretenden recorrer hacia el desarrollo.⁹⁸

Esta visión coincide con la de Jorge Papadópulos, que aparte de ser el redactor de la *Exposición de Motivos* de la ley, es actualmente el director de la Escuela Nacional de Administración Pública de la Oficina del Servicio Civil. Papadópulos afirma que no estaban dadas (ni están aún) las posibilidades de que los servicios técnicos del Estado puedan responder desde esa visión planificadora que se pretendió. Mucho menos las autoridades políticas.

Tal como se mencionó anteriormente, las autoridades municipales tampoco han asumido el paradigma planificador ni descentralizador como propio, ni como eje de sus políticas sectoriales y locales. Aún están en una etapa de “captación indiscriminada” de asignaciones presupuestales para proyectos puntuales, sin respetar o propender, éstos u OPP, al uso o estímulo, respectivamente, de las herramientas de planificación y participación ciudadana contenidas en la LOTDS.

No se han formado suficientes capacidades de gestión y de generación de recursos para promover el desarrollo local una vez implementada la descentralización.

(16) ¿Se logró implementar una planificación que articule eficientemente el Estado, el mercado y la sociedad?

La rigidización del SOTYDS cuando se anuló el carácter de «supletorio» a los Programas de Actuación Integrada (PAI) y a los Instrumentos Especiales establecidos en el Art. 19º de la LOTDS⁹⁹, dificultó dicha articulación, al quitarle la flexibilidad necesaria al sistema para “atajar” las incertidumbres del mercado y la sociedad. Según Bervejillo, algunos GGDD para evadir las trabas legales y tener margen de acción, usaron las Directrices Departamentales «como figura normativa a efectos de categorizar el suelo de todo el departamento, y de esta forma resolver problemas generados por la vigencia de la propia LOTDS».¹⁰⁰

El sistema abierto permitía la elaboración de prácticamente cualquier instrumento en cualquier momento. «El carácter supletorio que la ley le concede a los instrumentos especiales es de capital importancia para una planificación realista y altamente exigente [...] La iniciativa de planificar y actuar sobre el territorio a través de los IOTDS no es exclusiva de los poderes

⁹⁸ Roberto Villarmarzo en entrevista realizada por la autora el 18/09/2019

⁹⁹ Ley N° 18.719 de 27/12/2010 artículo 607.

¹⁰⁰ Federico Bervejillo: Op. Cit., p.49.

públicos. El instrumento especialmente concebido para posibilitar la iniciativa de los actores privados de cualquier especie son los PAI»¹⁰¹.

(17) ¿Se logró preservar el esquema sencillo, abierto, flexible, no hierárquicamente jerarquizado, sin obligaciones y plazos de implementación de los diferentes instrumentos?

En este caso no sólo no se logró preservarlo, sino que se actuó en sentido contrario. Según Gorosito-Ligrone-Sanchez, la LOTDS concibió al sistema como abierto, versátil y sin prelación jerárquica imperativa. La eliminación del carácter «supletorio» de los instrumentos especiales (en la ley de presupuesto 18.719 de 2010), modificó la estructura del Sistema original. El resultado de esto, según los autores citados:

a) paralizó toda iniciativa de Programas de Actuación Integrada; b) generó una prelación temporal obligatoria; c) y, empujando a la elaboración de directrices departamentales, desencadenó la categorización «al barrer» de decenas de miles de hectáreas de suelo “potencialmente transformable”, con una inflación especulativa de la tierra de dimensiones ampliamente superiores a la archicriticada faja costera de fraccionamientos fantasmas, en aplicación de las excepciones de la ley de Centros Poblados. La liberalización del suelo y su no planificación es el resultado explícito de la eliminación del término supletorio.¹⁰²

Esta posición es coherente con el pensamiento de Chabalgoity respecto a que, condena el contexto de «autonomía» en que tomaban las decisiones los GGDD, «sin que existiera ningún espacio a nivel del gobierno nacional, que al menos tuviera el cometido de articulación y coordinación supra-departamental»¹⁰³ en el marco de la legislación previa a la LOTDS (Ley Orgánica Municipal y Ley de Centros Poblados). Una hipótesis razonable es que el temor a la libertad que otorgaba la flexibilidad del sistema ha influido, probablemente, en la iniciativa de limitarlo. Sin embargo, la tenaz realidad, largamente estudiada en el paradigma de la incertidumbre, provocó la búsqueda de válvulas de escape del sistema. Según Bervejillo:

[...] en el caso de los departamentos costeros como Maldonado y Rocha, se adoptó una modalidad particular, con el objetivo de abrir gran parte del territorio cercano a la costa

¹⁰¹ Gorosito, Ligrone, Sanchez: “Instrumentos” Ficha 3 (2009), p.13.

¹⁰² Ligrone, Sánchez, Gorosito: “Proceso planificador de la ley fundante vs proceso en curso. Ley 18.308 - ordenamiento territorial y desarrollo sostenible” en *Ateneos 4 10 años LOTDS* (2018), p. 131.

¹⁰³ Manuel Chabalgoity: Op. Cit., p.4.

a la posibilidad de inversiones de tipo turístico-residencial. Esta consiste en una categorización muy extensiva de suelo rural transformable a suburbano para urbanizaciones turístico-residenciales, que en el caso de Maldonado cubre casi totalmente el espacio entre la costa y la Ruta 9, así como grandes áreas de campiña y serranía interior... El mecanismo se justifica por las Intendencias como forma de “no perder” inversiones potenciales, que no se sabe en principio dónde querrán instalarse.¹⁰⁴

La carencia de sentido estratégico y estructurante de la categorización de suelos a través de la DDOTDS del que se habló antes, tienen aquí su manifestación más explícita.

(18) Teniendo en cuenta que la CIDE ha sido una referente para la LOTDS, ésta, como aquella: ¿se ha conformado como una política pública basada en la recolección sistemática de información, en el análisis institucional y en la evaluación de políticas, en la proyección de alternativas a partir del conocimiento objetivo de la realidad?

En este siglo, a diferencia de hace 50 años, existen sistemas informáticos de información geográfica y otros, cuyas capacidades son ilimitadas. La existencia de éstos no habilita *per se* a que el procesamiento de esa información derive en una gestión planificada. Según Gorosito-Ligrone:

[...] la planificación debe definir estrategias de OT y DS en función de objetivos sociales, económicos, urbanísticos y ecológicos, todo lo cual supondrá disponer de información exhaustiva y profunda de los datos de la realidad en toda su complejidad, de todos los sistemas y subsistemas implicados [...] La ley en ese sentido es una ley cara. Obliga a generar y aplicar conocimiento científico específico, en respaldo de las actuaciones, lo que en ciertos casos puede ser realmente, muy oneroso. No obstante, la onerosidad es solo aparente y con relación a las prácticas irresponsables anteriores y no planificadas que no toman en cuenta los costos sociales, ecológicos, los impactos difusos y acumulativos de mediano y largo plazo. Lo que es más barato como gasto inicial es mucho más caro como costo social posterior.¹⁰⁵

Tal vez no se tenga un desconocimiento oficial de la situación como en el siglo pasado, porque se ha avanzado mucho en los sistemas de información geográfica y territorial, y se ha avanzado incipientemente en la aplicación de la técnica prospectiva. El hecho de elaborar instrumentos

¹⁰⁴ Federico Bervejillo: Op. Cit., p.50.

¹⁰⁵ Ricardo Gorosito y Pablo Ligrone: Op. Cit., p.20.

de OT hace que técnicamente se tenga más conocimiento de los territorios. No obstante, no parece haber una sistematización de necesidades, estrategias de desarrollo a nivel país o a nivel departamental. En los IOTDS muchas veces se visualizan sus limitaciones al respecto. Impera la necesidad de una capacitación técnica en manejo y procesamiento de datos. Como vimos, las autoridades públicas siguen decidiendo en función de su sensibilidad política, por más que se cuente con abundante información.

(19) ¿Se logró volver práctica en Uruguay la planificación para el desarrollo, luego del germen de la creación de la OPP? ¿La OPP ha incursionado en la implementación efectiva de la planificación para el desarrollo?

Luego de la CIDE y de una acumulación importante de información, recién 50 años después de su creación, la OPP logró volver a poner en práctica la planificación para el desarrollo en Uruguay. Creó la Dirección de Planificación, y tiene la secretaría, organización y coordinación del Sistema Transforma Uruguay¹⁰⁶. Éste, es un gabinete de ministros para la Transformación Productiva y Competitividad, integrado por ocho ministerios¹⁰⁷ + OPP y nueve Agencias: ANDE, ANII, Uruguay XXI, INEFOP, INACOOOP, CND, SNRCC, INIA, LATU). Manejan aproximadamente trescientos programas y proyectos de desarrollo. Por otra parte, se ha realizado la recolección y ordenamiento sistémicos de información, que culminó recientemente en la ya mencionada Estrategia Nacional de Desarrollo Uruguay 2050. La OPP, por tanto, ha incursionado en la implementación efectiva de la planificación para el desarrollo. No obstante, no ha sido la LOTDS, ni su instrumental, ni el MVOTMA, los que lo han logrado y, de hecho, las Estrategias, si bien se asientan en paradigma del desarrollo sostenible de la planificación prospectiva y en a los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible promovidos por la ONU, carecen como dijimos del componente de territorialización planificada de todas y cada una de las políticas propuestas. De hecho, no menciona ni una sola vez a la ley 18.308 en sus casi 300 páginas.

(20) ¿Se retomó con la LOTDS la tradición intelectual y política que apunta a la planificación para el desarrollo ambientalmente sustentable con equidad social a nivel regional y local?

Ha de decirse que notoriamente se dispipó la fuerza intelectual que la creó, una vez puesta en funcionamiento. Según Ligrone:

¹⁰⁶ <https://www.transformauruguay.gub.uy/es/>

¹⁰⁷ MTSS, MRREE, MEF, MIEM, MEC, MGAP, MINTUR, MVOTMA

[...] junto con el destierro de la dirección gestora de la ley, se desata una secuencia de actos administrativos: modificaciones en casi todas las leyes de presupuesto desde 2010 que desvirtúan la propia LOTDS; creación de otras leyes contrarias al SOTYDS; decretos reglamentarios; ... convenios promovidos por el Poder Ejecutivo con los gobiernos departamentales que apuntan a la elaboración de decenas de IOTDS, que corroen el sistema, lo banalizan y lo convierten en una coartada, atentando directamente contra la letra y espíritu de la propia Ley, de sus principios y del artículo 47 de la Constitución.¹⁰⁸

No se sostuvo luego de la aprobación, el nivel de discusión académica y relevancia pública del OT, ni tampoco los que arribaron y se introdujeron en su manejo, llegaron al nivel técnico de los que estuvieron en la discusión de la elaboración de la ley. Las capacidades técnicas se ampliaron en cantidad, pero no en calidad.

(21) ¿Se logró implementar a través de la LOTDS lo comprometido por la fuerza política que asumió en 2005, sobre la introducción de la planificación como instrumento de desarrollo, y la perspectiva territorial en los procesos de formación de políticas públicas de desarrollo?

Claramente, las carencias en términos técnicos e institucionales y el devenir político marcaron esa agenda. Esto se evidenció más en OPP y fue más solapado en DINOT. En OPP en el primer gobierno del FA se creó un Área Estrategia de Desarrollo y Planificación, que elaboró y publicó un documento denominado *Estrategia Uruguay III Siglo*, presentando una visión sobre la estructura productiva y la agenda estratégica de cada sector económico. Esa gestión fue discontinuada en el segundo gobierno del FA y retomada en su tercer período de gobierno, con la Dirección de Planificación. Se volvió a revalorizar el papel de la planificación estratégica, prospectiva y de evaluación, y además incorporó la relación entre economía y ecología y la inclusión de Uruguay en la aplicación de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible definidos por la ONU.

No sucedió lo mismo con DINOT, y la LOTDS como herramienta de planificación para el desarrollo se desvaneció. La participación de la DINOT en la elaboración de la END 2050 fue a través de los documentos, sobre cadenas de valor¹⁰⁹, el sistema urbano nacional desde el

¹⁰⁸ Pablo Ligrone: Op. Cit., p.60.

¹⁰⁹ "Lógicas territoriales del Uruguay agroexportador. Un análisis de implicancias espaciales de las principales cadenas productivas agroindustriales del país". MVOTMA-UDELAR-FADU-ITU. 2019

punto de vista de la movilidad¹¹⁰ (ambos contratados al ITU) y las Directrices Nacionales de OT y DS¹¹¹. Ninguno de los insumos aportados por DINOT a la END 2050 contiene propuestas o proyectos sobre la base territorial. Son excelentes diagnósticos en el caso de los dos primeros y una propuesta geográficamente no referenciada en el tercero.

El esfuerzo realizado de compilación y procesamiento de aportes para llegar al producto final de la LOTDS por parte de DINOT, vehiculizados por la Comisión Técnica Asesora de Ordenamiento Territorial, generó (en su versión original) una legislación de avanzada, flexible, pragmática y realista¹¹².

Según Villarmarzo: [...] la ley es un compilado, simplemente bien estructurado, de ideas y conceptos viables en ese momento histórico. Esto es: lo que la sociedad y particularmente ciertos sectores de ésta, habían venido madurando por décadas y que resultaba posible que el Parlamento aprobara. El principal trabajo de redacción no fue de búsquedas conceptuales y sustento bibliográfico, la acción determinante fue la construcción de consensos, la búsqueda de respaldos en la sociedad organizada (academia, gremios profesionales, ONGs, etc.) y en los actores políticos (ministros, legisladores, intendentes, etc.).¹¹³

Si todo ese esfuerzo se hubiera emulado en el procedimiento de aprobación de la Ley de Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, tal vez se hubieran reducido las brechas que hoy fragmentan y prácticamente inutilizan al SOTYDS, en cuanto a la coordinación y asunción de objetivos comunes y de políticas de Estado. Las DNOTDS debieron haber sido la continuidad de la LOTDS (según su Art. 9º), por constituir un instrumento largamente esperado y fundamental en este momento de la historia del país. Habría sido el necesario instrumento aglutinante y estructurante de las políticas territoriales para el desarrollo sostenible.

Tal vez este, junto a la abolición de las EAE de los instrumentos nacionales (ley 19.335 art. 502), haya sido el golpe mortal al sistema de OT y DS, horadado poco a poco.

¹¹⁰ Sistema urbano nacional. Una caracterización con base en la movilidad de pasajeros. MVOTMA-UDELAR-FADU-ITU. 2019

¹¹¹ Ley 19.525 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19525-2017>

¹¹² Gorosito, Ligrone, Sánchez: Op. Cit., p.13.

¹¹³ Roberto Villarmarzo en entrevista realizada por la autora el 18/09/2019

CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO 1

Papadópolos: *«La Exposición de Motivos estaba en el horizonte planificador del OT y DS. Por otro lado, están las capacidades institucionales que hay que instalar a diversos niveles, para poderla implementar. Es muy probable que del horizonte planificador haya una distancia de las posibilidades de la concreción»*¹¹⁴. Distancia que a su juicio se debería ir llenando con la construcción de capacidades, que no se generan de un día para el otro. En este caso, no se generaron en un decenio (más allá del gran aporte de la MOTDU y de algunos cursos puntuales de la ENAD sobre políticas públicas). Se ha perdido una gran oportunidad...

Villarmarzo: *«La complejidad y la no linealidad caracteriza a todos los fenómenos que nos rodean, que incluye la construcción y la aplicación de la ley.»*¹¹⁵

*«Los órganos del Estado y sus dependencias, tienen su “cultura institucional”, que es bien difícil re-dirigir. Se requiere una sólida convicción en sus dirigentes para empezar a transitar nuevos caminos. Cuando no existe esa convicción y además, se descubre que es más fácil “seguir en el viejo trillo”, aunque no construya una nueva institucionalidad, resulta en mantener el statu quo, darle para adelante y hacer cosas, ya, por el camino trillado de la gestión a demanda, sin plan»*¹¹⁶.

Uruguay no ha logrado aún una cultura técnica y política hacia la consideración del territorio como un factor sustantivo en el (buen) desarrollo, y no como un mero soporte de la sociedad y la economía.

El mal funcionamiento del principio de transversalización, que en definitiva es el que asegura el éxito del SOTYDS y, por tanto, un cambio *copernicano* en la forma de hacer política pública en el SXXI, ha fracasado en las decisiones de índole territorial de más peso del Estado¹¹⁷.

Ligrone: *«Este principio de transversalización es el aspecto que genera mayores resistencias por parte del propio Estado uruguayo, de sus instituciones, de sus jerarcas y de buena parte de sus funcionarios y técnicos. La compartimentación sectorial en el Poder Ejecutivo, dentro de cada ministerio, ente o servicio así como en el seno de las intendencias departamentales, resulta un*

¹¹⁴ Jorge Papadópolos en entrevista realizada por la autora el 12/11/2019

¹¹⁵ Roberto Villarmarzo en entrevista realizada por la autora el 18/09/2019

¹¹⁶ Roberto Villarmarzo en entrevista realizada por la autora el 18/09/2019

¹¹⁷ Ley de Riego, Ley de Megaminería, UPM2, Puerto de Aguas Profundas, accesos y ampliación del Puerto de Montevideo, desarrollo del complejo agroforestal. Todos serán analizados en el Capítulo 2.

escollo estructural, insuperable sin presidentes, ministros, directorios de entes e intendentes que no crean en tal principio o medren con su elusión»¹¹⁸.

Bervejillo: «La innovación en las décadas que vienen, social, tecnológica, productiva, política, está fuertemente ligada al concepto de transformaciones territoriales, y que es necesario construir nuevas agendas que permitan entender y orientar esos cambios. Uruguay no cuenta todavía con una agenda de desafíos territoriales que pueda considerarse madura y consensuada, al nivel requerido por una estrategia de desarrollo nacional de largo plazo. Aunque en los años recientes se produjo un avance importante en la definición de algunos temas propios de esta agenda, todavía existen temas pendientes de definición y otros que ni siquiera han sido agendados.»¹¹⁹

¿Es la LOTDS una herramienta válida para cambiar la matriz económica? ¿Tiene las herramientas necesarias para hacerlo? ¿O debe resignarse Uruguay a intentar hacerlo a través de mega-inversiones? Si bien estas pueden aportar al cambio de la matriz de I+D, no parece ser suficiente para construir un modelo sustentable en el largo plazo.

Sin lugar a duda, las aspiraciones de los creadores de la LOTDS fueron visionarias, progresistas y demasiado optimistas en ese sentido, dadas las rigideces institucionales instaladas.

Los ejemplos citados en el Capítulo 2, darán cuenta de esta realidad.

No obstante, la validez actual de los cometidos para los que fue creado el MVOTMA, así como de los objetivos para los que fue creada la LOTDS, vale una reconquista institucional, pública y política, de las temáticas de ordenamiento territorial y medioambiente. Estas problemáticas serán abordadas más adelante en el capítulo 3.

¹¹⁸ Pablo Ligrone: Op. Cit., p.43.

¹¹⁹ Federico Bervejillo: Op. Cit., p.4.

CAPITULO 2

CORTOCIRCUITOS

.....

Entre los cometidos que figuran en el Art. 3º de la ley Nº16.112 de 1990 de creación del MVOTMA figuran «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 y, la coordinación con los demás organismos públicos, nacionales o departamentales, en la ejecución de sus cometidos».

En la comparecencia a la Sesión de la Comisión de Vivienda y Ordenamiento Territorial del Senado en 2006, el entonces director de la DINOT, el arquitecto Roberto Villarmarzo, manifestó: «A la temática del ordenamiento territorial le ha costado bastante desarrollarse en nuestro país y tiene por tanto una débil institucionalidad. Precisamente, uno de los planteamientos de este proyecto de ley es fortalecer las instituciones en torno a estos temas, tanto a nivel nacional como departamental».¹²⁰

HIPÓTESIS DE ORÍGENES DE LOS CORTOCIRCUITOS

La primera hipótesis sobre el origen de los cortocircuitos proviene de la propia denominación de «ordenamiento territorial y desarrollo sostenible», que finalmente tuvo la ley, que pretendió cubrir un espectro más amplio en materia política, que el estrictamente designado en el citado Art. 3º de la ley 16.112. La expresión *desarrollo sostenible* está ausente de dicha disposición. Este enfatiza el rol estratégico del ordenamiento territorial en la construcción del

¹²⁰ <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/30735/tramite>

modelo de desarrollo sostenible.¹²¹ Esta cuestión tuvo su oportuno debate en la Comisión del Senado, que justamente refería a las opciones del tipo de ley que se pretendía instrumentar. El Dr. Marcelo Cousillas se preguntaba si la ley debería tratar sobre la planificación física o locativa; o ser un componente de la planificación económica y social del Estado (haciendo la acotación de que *no toda planificación estatal puede pasar por la ordenación territorial*); o, la opción debería ser una tercera vía, que abarcara a esos dos extremos y que mantuviera un equilibrio, una tensión flexible entre ambos.¹²²

La Senadora Lucía Topolansky, presidente de la Comisión del Vivienda y Ordenamiento Territorial del Senado en la época, planteaba que:

[...] la ley debía tratar, no sólo de ordenar un territorio y de que todo funcione armónicamente, sino de que ese ordenamiento lleve a un desarrollo sostenible, tal como dice el título de la ley. Creo que, si no se cumple el segundo aspecto del desarrollo sostenible, el ordenamiento del territorio no tiene objeto... Tratamos de que este territorio finito en el que vivimos los uruguayos funcione de la mejor manera posible por el bien de la población. Por lo tanto, es muy importante que el ordenamiento dé lugar al desarrollo sostenible.¹²³

Esta visión entra en discrepancia con la posición del ITU, que bregaba por una «ordenación» territorial de la cual la senadora no veía dónde *ubicar las previsiones de futuro*.¹²⁴

Ordenación territorial fue un término recurrentemente utilizado por el ITU y la Cátedra de Arquitectura Legal, en las declaraciones a la Comisión del Senado. Uno de sus integrantes, Manuel Chabalgoity, terminó siendo Director de DINOT en el período 2009-2015. La distinción conceptual con el término *ordenamiento territorial*, es sustancial para comprender lo que sucedió con la gestión de la ley. Entre las visiones de Villarmarzo y Chabalgoity sobre la denominación y el sentido de la ley, hay una enorme distancia conceptual. Villarmarzo se pregunta luego de 10 años de aprobada la LOTDS:

¿Nuestros IOT se orientan efectivamente a la conciliación del desarrollo económico, la sustentabilidad ambiental y la equidad social, con objetivos de desarrollo integral, sostenible y cohesionado del territorio? A su vez, ¿compatibilizan una equilibrada distribución espacial de los usos y actividades con el máximo aprovechamiento de las

¹²¹ Ricardo Gorosito y Pablo Ligrone: Op. Cit.

¹²² <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/30735/tramite>

¹²³ Ídem

¹²⁴ Ídem

infraestructuras y servicios existentes? ¿Cómo se refleja eso en nuestros instrumentos? En general nuestros instrumentos se olvidan de esto, que además se formulan con una conjunción: de ordenamiento territorial «y» desarrollo sostenible. Son demasiados instrumentos de ordenamiento territorial, que no están pensados para el desarrollo sostenible, están pensados básicamente para categorizar suelos, zonificar... y para, finalmente, culminar con FOS, FOT y altura, parámetros urbanísticos —que suele ser la única disposición con precisión normativa—. ¿En qué medida estamos buscando el desarrollo integral, sostenible y cohesionado del territorio?¹²⁵

En definitiva, las expresiones, *desarrollo urbano* y *desarrollo territorial* existieron desde la fundación del MVOTMA. El primero refiere a las ciudades específicamente y el segundo, tiene una inequívoca relación con el desarrollo económico de los territorios de todas las escalas. Por lo tanto, se ha tomado por la tercera vía, y se le ha denominado *desarrollo sostenible*, con las implicancias de la doctrina del derecho ambiental, citadas anteriormente, y a ello debió haberse remitido la política de DINOT.

Otro de los orígenes de los cortocircuitos ha sido, tal como vimos en el Capítulo 1, las modificaciones al sistema aprobado originalmente, y realizadas a través de decretos y leyes de presupuesto que han logrado rigidizarlo y desvirtuarlo. Chabalgoity ha manifestado en Ateneos 4, que la LOTDS sufrió «en apariencia sutiles pero importantes modificaciones a muy pocos meses de su aprobación. Modificaciones que a nuestro juicio marcaron a fuego y con claridad una cierta línea de fuga, que generalmente puede transitar hacia la discrecionalidad en la toma de decisiones.»¹²⁶

Otro posible origen, puede ser lo que Villarmarzo define como «el paradigma planificador y su contracara»:

[...] la planificación en clave contemporánea viene ineludiblemente atada con mecanismos de participación social que implican sumar la validación social a la validación ambiental aportada por la evaluación ambiental estratégica. Y se da -en aparente casualidad- que los opositores a la planificación rehúyen, frontalmente o a hurtadillas, de toda forma de participación amplia de la población. Ya que seguramente no resulta funcional para la gestión a demanda, tal como que se la ha caracterizado. La atención a

¹²⁵ Roberto Villarmarzo (2): “Reflexiones académicas sobre los avances en el proceso planificador a diez años de la entrada en vigencia de la ley de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible (LOTDS) en Ateneos 4, P.17 <http://www.fadu.edu.uy/itu/files/2019/08/Ateneos-4.pdf>

¹²⁶ Manuel Chabalgoity (2): “A diez años de la ley. Cambios, permanencias, impulsos y frenos” en Ateneos 4, P.22 <http://www.fadu.edu.uy/itu/files/2019/08/Ateneos-4.pdf>

los requerimientos que se decide atender, suele transcurrir por canales opacos, comunicándose apenas los resultados y sin documentar ni los fundamentos ni los detalles del proceso que llevó al entendimiento finalizado...Pero resulta que, por falta de determinaciones al respecto en los instrumentos de ordenamiento territorial vigentes o por desconocimiento de éstos, buen número de actuaciones en el territorio -proyectos y obras- se llevan a cabo al margen de cualquier planificación territorial.¹²⁷

Por último, los grandes ausentes fueron los instrumentos que incluyeran a los proyectos estructurantes del país, como el de megaminería, la planta regasificadora, la planta de UPM2, el puerto de aguas profundas, la vía férrea que conducirá la producción de UPM2 al puerto de Montevideo, el nuevo rol del puerto y su relación con la bahía, el destino del dique Mauá, los mega tambos, la propia ley de riego y la política nacional de aguas, entre otros. Casualmente todos los proyectos antes citados, que sin dudas son operaciones territoriales con externalidades ambientales y sociales importantes, no han sido canalizados a través de IOTDS y han suscitado la atención pública.

NO ESTAMOS TAN MAL

Cada día vivimos peor. El tránsito es caótico; las urbanizaciones avanzan sobre tierras productivas; se asientan barrios en áreas que carecen de infraestructura y de servicios; se multiplican los barrios cerrados en violación de las normas vigentes o aprovechando la falta de regulación; ciudades y pueblos del interior sufren restricciones graves en materia de servicios e infraestructura; el transporte público es ineficiente y favorece la concentración poblacional; crece la contaminación atmosférica en el área metropolitana; el área irrigada sufre restricciones hídricas mientras el uso descontrolado de agua por parte de urbanizaciones usos agrícolas es cada vez mayor; se construye en áreas aluvionales sin la exigencia de las obras necesarias; crece el área metropolitana y se empobrece el interior; migran los jóvenes hacia la capital; cada vez son más las casas abandonadas¹²⁸

Este relato no es de Uruguay. Es lo que sucedía hasta hace muy poco tiempo y seguramente continúa sucediendo en Mendoza, Argentina. Es una descripción por el absurdo de lo que podría

¹²⁷ Roberto Villarmarzo: Op. Cit., p. 147

¹²⁸ “Una ley que no se cumple, un plan que no define. Ordenamiento territorial: tiempos decisivos para evitar el fracaso”. Nota periodística en vaconfirmamendoza.com.ar – 20/08/2017
http://vaconfirmamendoza.com.ar/?articulos_seccion_719%2Fid_3367%2Fordenamiento-territorial-tiempos-decisivos-para-evitar-el-fracaso/imprimir/imprimir/imprimir/imprimir

sucedan en Uruguay si no estuviera vigente la LOTDS, a pesar de los cortocircuitos en su aplicación. Los procesos territoriales descontrolados son iguales en todo el mundo. Este escenario distópico se plantea aquí, para que, incluso aquellos más desesperanzados con el éxito de la LOTDS en los últimos años, puedan apreciar y valorar sus tímidos, pero valiosos efectos en Uruguay.

Dicho esto, lo que sigue a continuación son constataciones de casos específicos que han generado *cortocircuitos*, que no son más que un *racconto* de ejemplos de fallos del sistema de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible (SOTYDS), tal como fuera concebido originalmente, y la apreciación de que, de aplicarse correctamente la LOTDS, podrían mejorarse los resultados en cuanto a los objetivos de desarrollo de los programas de gobierno¹²⁹ y la reducción de los conflictos sociales de cuño territorial.

CUMPLIDOS 10 AÑOS

A instancias de los festejos de los 10 años de la ley 18.308, la ministra del MVOTMA Eneida de León, ha manifestado que «esta Ley con su espíritu articulador de políticas públicas en el territorio, ha puesto en valor el trabajo coordinado de las direcciones del MVOTMA, y que a partir de su llegada impulsó el desarrollo de una mirada integral a nivel nacional de las diversas dependencias con incidencia territorial». ¹³⁰ ¿Esto fue así en realidad?

El Director Nacional de Ordenamiento Territorial José Freitas en el Evento “10 años de la Ley. Nuevos Desafíos”¹³¹ se refirió en términos cuantitativos a los instrumentos de ordenamiento territorial. Anunció que a nivel nacional se elaboraron las Directrices Nacionales de OT y DS, las Directrices Regionales del Este y del Área Metropolitana, (cabe agregar que recientemente han sido aprobadas las Directrices Costeras de OT y DS). A nivel departamental hay aprobadas 15 Directrices, 34 Planes Locales, 1 Plan Especial, 1 Plan Sectorial, 11 Planes Parciales y 13 Programas de Actuación Integrada. Se ha aprobado la Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano (ENASU) a lo que agrego que se encuentra en elaboración la Estrategia de Ciudades Sostenibles (ENCIS). Se han realizado estudios en convenio con la FADU sobre las cadenas agroexportadoras y los sistemas de ciudades. Se elaboraron guías para la elaboración de

¹²⁹ <https://frenteamplo.uy/documento/item/136-programa-nacional-fa-2015-2020>; <http://lacallepou.uy/descargas/programa-de-gobierno.pdf>; <https://frenteamplo.uy/campana/bases-programaticas>

¹³⁰ <https://www.mvotma.gub.uy/novedades/noticias/item/10011142-10-anos-de-la-ley-de-ordenamiento-territorial>

¹³¹ 15/11/2018 en Hotel del Prado, Montevideo. <http://www.mvotma.gub.uy/10aniversario-leyot/item/10011803-presentacion-j-freitas-encuentro-nacional-10-anos-de-la-ley-nuevos-desafios>

instrumentos de ordenamiento territorial, EAE, Ordenanzas Departamentales y de Herramientas de Gestión Territorial.

En el marco de la celebración también, son muy sugerentes las publicaciones *Devolución recorrida nacional 2018*¹³² elaborada por DINOT y las reflexiones académicas en *10 años de la LOTDS*, publicado por la FADU.¹³³

El primero, es un resumen oficial de lo que en gran medida y en general han sido los *cortocircuitos* detectados en la aplicación de la LOTDS, y propone avanzar en su superación.

[...] entre los diferentes niveles de Gobierno para el desarrollo e implementación de políticas públicas [...] Avanzar en la integración del tercer nivel de gobierno y sus posibles vinculaciones con la aplicación de la Ley. Promover al Ordenamiento Territorial como facilitador del desarrollo económico local. Se apuesta a implementar nuevas iniciativas de planificación territorial nacional o regional. Estas iniciativas estarán basadas en armonizar y combinar las políticas sectoriales con el proyecto territorial, generando complementaciones y sinergias de las competencias nacionales y departamentales. A partir de una mirada crítica de los instrumentos regionales vigentes buscamos sustentar nuevos instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, que orienten las oportunidades de articulación transversal de políticas y la coordinación con los instrumentos de ordenamiento territorial departamentales. Por un lado, a partir de la construcción de estrategias y programas de ordenamiento territorial basados en la coordinación transversal de políticas sectoriales (ente ellas las de producción, logística, movilidad, educación, salud, vivienda), buscando objetivos de desarrollo territorial regional, con mirada estratégica y al mismo tiempo articuladas con líneas de acción concretas. Por otro lado, en el marco de la planificación y la gestión de las cuencas hídricas del país, aparece otro espacio de elaboración de una política regional que desafía nuestra capacidad de generación de nuevas propuestas.¹³⁴

Este *racconto* oficial incluye muchas de las cuestiones a recalibrar de cara al futuro.

En el segundo documento mencionado, el arquitecto Roberto Villarmarzo reafirma mayormente ese diagnóstico, y profundiza aún más en algunas constataciones. Denuncia que las entidades públicas con incidencia en el territorio no participan en los procesos de OT, o lo

¹³² <https://www.mvotma.gub.uy/10aniversario-leyot/item/10011794-devolucion-recorrida-nacional-2018>

¹³³ Ateneos 4. 10 años LOTDS 2018 <http://www.fadu.edu.uy/itu/files/2019/08/Ateneos-4.pdf>

¹³⁴ Se ha presentado en octubre de 2019 el “Programa Región Centro. Impulso a pequeñas localidades”

hacen *en forma superficial o frívola-simplemente para cumplir las formas*, y esto, tiene sus consecuencias ya que, llegado el momento de ejecutar su quehacer sobre el territorio, *el resultado será a lo menos, incongruente y muchas veces, insatisfactorio*¹³⁵, por la ausencia de coordinación interinstitucional.

Incluso en este escenario descrito de mala onda en algunas esferas del aparato ejecutivo del Estado para con la planificación, ésta avanza a través de numerosos instrumentos de ordenamiento territorial vigentes y muchos más en proceso de elaboración. Lo que, por otra parte, viene a demostrar que el marco introducido en el sistema legislativo, era necesario y fue bienvenido por la casi totalidad de los gobiernos departamentales”...”La falta innecesaria de este actor señero, que lo constituye la institucionalidad del Poder Ejecutivo, en los procesos de planificación, genera disfuncionalidades en el territorio, potencialmente conflictivas, en muchos casos contradictorias con el modelo de desarrollo planteado a nivel local y claramente evitables por la aplicación consecuente de las previsiones legales para la prevención de contenciosos (literal k del artículo considerado 5º). Porque propiciar el desarrollo no consiste en decidir y controlar, sino especialmente anticipar, coordinar esfuerzos y encontrar el camino colectivo que todos los puedan identificar y los organice.¹³⁶

En el mismo Encuentro, Gorosito, Ligrone y Sánchez afirmaron que «Los principales proyectos de la transformación nacional, los problemas cruciales del ambiente y las nuevas leyes que, por su materia, deberían aplicarlo», eluden la aplicación del instrumental generado por la LOTDS. Por su parte, Javier Vidal en su presentación sobre las mutaciones contemporáneas del suelo rural dadas por las nuevas lógicas de los agronegocios, sugiere que:

[...] la institucionalidad del ordenamiento territorial, específicamente la referida al campo debería ser lo más robusta posible, en ese sentido, las posibilidades podrían ser la de establecer una planificación específica sobre este ámbito a nivel nacional evitando una eventual atomización de los discursos y objetivos departamentales o bien lograr una alta

¹³⁵ Roberto Villarmarzo: Op.Cit., P.153

¹³⁶ *Ibidem*, P.147

concertación, complementación y coordinación de las acciones de las intendencias, entes y organismos públicos y estado central.¹³⁷

Las limitaciones de la sectorialidad de las políticas de las instituciones con incidencia en el territorio, la necesidad de transversalidad y coordinación de éstas, así como la carencia de la visión espacial de la economía, se refleja en la mayoría de los documentos de revisión del funcionamiento de la LOTDS.

¿Qué está pasando con la aplicación de la tan ansiada ley? ¿Por qué no la aplican masivamente después de 11 años todas las instituciones estatales con incidencia en el territorio?

Las manifestaciones sociales y académicas, las actitudes políticas, el agotamiento de los recursos (tierra y agua), son síntomas, probablemente, de que algo se está haciendo mal.

Mariana Achugar en un artículo titulado «Entre la ceguera y la indiferencia política», da cuenta de los efectos de esos *cortocircuitos* del sistema: la contaminación de cuencas, los impactos negativos en la calidad del suelo, la biodiversidad y la salud de las personas del modelo de producción agropecuaria y forestal intensivo.

[...] en las políticas de Estado, se toman decisiones que usan como criterio central el rédito económico, considerando como costos colaterales aceptables los impactos ambientales y sociales. Este mito permite justificar megaproyectos extractivistas como UPM2, a pesar de su impacto negativo a nivel ambiental y social. No se ve el costo de la fragmentación social que resulta de dividir poblados con un tren, o de intensificar el monocultivo con pesticidas, o de largar más fósforo a nuestros ríos. En este tipo de emprendimientos se busca mitigar y disminuir los impactos negativos a nivel ambiental y social ante la opinión pública, sin siquiera cuestionar que los beneficios económicos pueden no ser suficientes para justificar estas consecuencias.¹³⁸

Sin dudas, todas estas realidades denunciadas en varios ámbitos son netamente territoriales y evidencian fallas en su planificación estratégica y, sobre todo, la falta de evaluación de los costos de oportunidad que exige la inaplicada Evaluación Ambiental Estratégica. El ordenamiento territorial y el desarrollo sostenible están bajo la lupa.

¹³⁷ Javier Vidal: Op.Cit., P.82

¹³⁸ Mariana Achugar: “Entre la ceguera y la indiferencia política” en La Diaria 19/02/2019 <https://ladiaria.com.uy/articulo/2019/2/entre-la-ceguera-y-la-indiferencia-politica/>

PONIENDO LA LUPA

Se visualizará a continuación cuáles son las instituciones del Estado cuya legislación, políticas y actividades tienen incidencia territorial, en particular, aquellas que han sido aprobadas y ejecutadas con posterioridad a la entrada en vigencia de la ley 18.308. También aquellas que fueron aprobadas con anterioridad, pero cuyas afectaciones se han extendido y reforzado en el último decenio, y aquellas que se han constituido en políticas de Estado de hecho.

Las Oficinas de la Presidencia de la República que están teniendo un rol protagónico por su incidencia en el territorio son la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y la Secretaría Nacional de Ambiente, Agua y Cambio Climático (SNAACC).

Los Ministerios cuyas acciones claramente lo afectan son: el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP), Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), Ministerio de Transportes y Obras Públicas (MTO) y Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medioambiente (MVOTMA). Los que tienen incidencia en forma indirecta son el Ministerio del Interior (MI), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y Ministerio de Turismo (MINTUR).

En particular, cinco leyes, cuyas materias inequívocamente corresponden al ordenamiento territorial y al desarrollo sostenible, se han aprobado con posterioridad a la LOTDS y han desactivado los mandatos del artículo 47º de la Constitución, generando un “mundo paralelo” en la materia: Política Nacional de Aguas, Ley de Minería de Gran Porte, Ley de Riego, Directrices Nacionales y Directrices Costeras de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.¹³⁹ Agregamos además, las leyes de Descentralización y de Vivienda de Interés Social. Por último, políticas que se han visto fortalecidas como política de Estado que surgen de leyes anteriores a la LOTDS como la Ley Forestal que ha dado lugar al gran desarrollo del complejo forestal maderero y la Ley de Puertos.

A su vez, proyectos y hechos puntuales (algunos ya citados), han sido representativos de la falta de coordinación entre instituciones como la planta regasificadora, la minera Aratirí, la contaminación de los Ríos Negro y Santa Lucía, las cianobacterias, el *fracking*, el proyecto de puerto comercial en el Dique Mauá, etc.

¹³⁹ Pablo Ligrone: Op.Cit., p.61.

A continuación, se analizarán algunos cortocircuitos

LEY DE RIEGO

La ley de Riego Nº16.858 de 1997, fue modificada en octubre de 2017 por la Ley Nº19.553 y reglamentada por los Decretos 366/018 y 368/018.

En 2018, se realizó una campaña de recolección de firmas para impulsar un referéndum para derogarla, que, si bien no logró su objetivo, generó la posibilidad de discutir sobre la ley, los cambios productivos, sociales y ambientales que promueve el modelo de desarrollo impulsado en nuestro país y, también, hacia dónde va el mundo en materia ambiental y productiva. Estos intercambios y discusiones estuvieron prácticamente ausentes en el proceso de aprobación parlamentaria de diputados y senadores, y trajo como consecuencia los posteriores reclamos y críticas, principalmente desde la colectividad académica especializada en el funcionamiento de ecosistemas acuáticos.

El objetivo de la nueva ley es intensificar la producción agrícola en el país. La postura pública del Ministro Enzo Benech denota que la discusión sobre los balances económicos, ambientales y sociales, cortoplacistas y excluyentes del sistema promovido, estuvo probablemente ausente en el equipo de gobierno. En la entrevista realizada por Brecha “Los agroquímicos son nuestros”¹⁴⁰, Benech manifiesta que no hay acuerdo respecto a las políticas agrícolas llevadas a cabo en el país, ni a la interna del partido de gobierno ni en el sistema político.

○ EL PROCEDIMIENTO

La visión global de ordenamiento del territorio está ausente en la ley y sus decretos reglamentarios. Esa visión, es la que permitiría calcular los impactos verdaderos por acumulación, que son más que la suma de los impactos de cada intervención, tal como está prevista su evaluación en los procedimientos reglamentados.

Los Ministerios MGAP y MVOTMA son los gestores de los permisos correspondientes (Art. 1º). Se les puede exigir una Autorización Ambiental Previa (AAP), emitida por el MVOTMA (Art. 8º), a las obras que inunden más de 100 hectáreas, embalsen más de 2 millones de metros cúbicos, o encaminen más de 2 m³ por segundo.

En emprendimientos de gran tamaño se debe aplicar el proceso de evaluación de impacto ambiental, comenzando por la AAP a través de la DINAMA (Decreto 349/005). Los

¹⁴⁰ <https://brecha.com.uy/los-agroquimicos-son-nuestros/>

emprendimientos menores podrán estar exonerados de estos estudios y solo se les exigirá que cumplan con el “caudal ecológico”. Puede darse que se sumen múltiples pequeñas obras de riego menores a 100Hás sobre una misma cuenca, y que sus efectos sumados puedan ser mucho mayores a los de una gran obra de más de 100Hás.

El Art. 14º del Decreto Reglamentario 366/018 exige una Evaluación Ambiental Estratégica (EAE). Esta debería describir la situación de la cuenca, los efectos ambientales significativos de la obra, las medidas de prevención, reducción o compensación y la promoción de los efectos positivos. Las EAE (que corresponden al Decreto 221/009 reglamentario de la ley 18308) son las que acompañan a los Instrumentos de Ordenamiento Territorial (IOT) previstos en dicha ley y no son sustitutivas de las Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIA). A su vez, su real utilidad sería si pudieran evaluar la afectación del emprendimiento a gran escala (por ejemplo, en casos de acumulación de éstos en una misma cuenca). Si la cuenca no se desarrolla dentro de un solo departamento (lo cual tiene bajas probabilidades que suceda ya que como sabemos las cuencas hídricas no respetan límites político-administrativos), por cada emprendimiento de este tipo, las intendencias deberían gestionar en conjunto un IOTDS de Estrategias Regionales.

A su vez, en el artículo 15º del decreto se establece que, si no se cumplen el Programa de Promoción de Riego y la EAE, “*estos requerimientos no obstarán el otorgamiento de permisos o concesiones de los proyectos de riego y obras hidráulicas con fines de riego agrario*”. O sea, que más allá de lo que se evalúe, de todos modos, se podrán otorgar los permisos.

○ LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA

La ley propone una intensificación del uso y manejo responsable del agua para el desarrollo sostenible de la agricultura inteligente, una gestión integrada de los recursos hídricos y el acceso al riego de los pequeños productores. Un informe técnico de Redes Amigos de la Tierra sostuvo que: «El proyecto de ley avanza hacia la creación de un Mercado de Agua, con la instrumentación de agentes privados de gestión del agua con potestades para la comercialización, los operadores de sistemas de riego y la articulación con las sociedades agrarias de riego. Todos estos elementos resultan claramente inconstitucionales.»¹⁴¹

Según Ligrone, la ley es ajena al artículo 47º de la Constitución ya que «no hace referencia a su contenido, además de no haber pasado (aunque así lo fue solicitado) por la Comisión de Medio

¹⁴¹ <https://www.redes.org.uy/2016/05/19/analisis-del-proyecto-de-ley-de-riego/>

Ambiente del Senado. Deja a los sistemas de riego fuera de la planificación territorial y abre las puertas a la privatización del ciclo hidrológico contraviniendo el principio constitucional».¹⁴²

○ LA AFECTACIÓN AL MEDIOAMBIENTE

Desde la Sección Limnología del Instituto de Ecología y Ciencias Ambientales de la Facultad de Ciencias¹⁴³, se advirtió sobre los riesgos que conlleva la aprobación de la ley. Se denuncia que no se considera el impacto ambiental de la construcción de represas a gran escala; que el agua de escorrentía es parte del ciclo hidrológico, y como tal, cumple una función ecosistémica importante; que la transformación de medios terrestres en acuáticos tiene como consecuencia la pérdida de biodiversidad, de ecosistemas y de calidad del agua en general y en particular para el consumo humano; que el represamiento sumado a la carga excesiva de nutrientes proveniente de la fertilización agrícola aumenta el riesgo de floraciones algales y cianobacterias.

Estas voces no fueron atendidas en la discusión del proyecto en el Senado. El proyecto se aprobó por 84 votos en 86 en la Cámara de Diputados y por unanimidad en el Senado.

Según Aubriot de MOVUS: Se han generado ciertos conflictos emblemáticos que han polarizado la discusión y han puesto al ambientalismo del otro lado del progreso o el desarrollo económico, como si fuera un ancla. La discusión se ha ridiculizado así, incluso desde el MGAP. Y varios académicos hemos sido adjetivados en discusiones sobre la nueva ley de riego, o con la interpretación de ciertos fenómenos que ocurren en el agua. Hay una especie de dicotomía que se tendría que terminar.¹⁴⁴

LAS CIANOBACTERIAS

En el último verano hubo una floración que complicó la actividad turística del país y reactivó las alertas que, desde hace varios años, activistas y científicos hacen sobre los impactos que el modelo productivo aplicado en Uruguay, viene provocando en los ecosistemas. La *crisis ambiental* graficada por la presencia de cianobacterias, hizo evidente la falta de coordinación

¹⁴² Pablo Ligrone, Op.Cit., p.61

¹⁴³ Resolución Nº 12 adoptada por el Instituto de Ecología y Ciencias Ambientales, Facultad de Ciencias en sesión de fecha 19 de julio de 2016: (Exp. 241050-000455-16) Asunto: LEY DE RIEGO

¹⁴⁴ <https://brecha.com.uy/el-debate-ausente/>

de las políticas nacionales de desarrollo económico y, de la ausencia del OT en el medio rural, a la que refería Javier Vidal (Capítulo 1).

Desde la investigación científica no hay dudas de que el principal origen del fósforo que contamina las aguas son los fertilizantes usados en la producción agropecuaria, y que estos son la principal fuente de contaminación.¹⁴⁵

Según Aubriot de la Facultad de Ciencias de Udelar, debe existir una política de protección de los recursos hídricos, en la que se determinen zonas de exclusión, donde no se pueda cultivar, ni fertilizar hasta la orilla del curso acuático, definir cuencas prioritarias y nuevas áreas protegidas asociadas a la conservación de recursos hídricos. Esto es ni más ni menos el modelo territorial ausente en la ley de riego.¹⁴⁶

- EL MODELO PRODUCTIVO

Según Mariana Meerhoff¹⁴⁷, el nivel de deterioro de muchos de nuestros sistemas de agua dulce se ha acelerado en los últimos 10-15 años y es coincidente con el modelo agrícola del país, en el que se ha expandido e intensificado la producción. Afirma que entre un 10 y un 15% del territorio nacional se ha transformado, pasando de campo natural a agricultura intensiva o forestación. Esta porción del territorio está recibiendo fertilizantes y otros agroquímicos para alcanzar los niveles de productividad necesarios para dichos cultivos.

Tanto el nuevo posicionamiento oficial del gobierno plasmada en la Estrategia Nacional de Desarrollo Uruguay 2050 (END 2050) de OPP, como el de los activistas del Movimiento por un Uruguay Sustentable (Movus) y Redes-Amigos de la Tierra, coinciden en que el modelo de producción debe cambiar. Los movimientos plantean incentivar la agroecología sobre el agronegocio, desarrollar «nuevos planes de uso del suelo basados en el control del uso de fertilizantes y de agrotóxicos, y prohibirlos en zonas prioritarias»¹⁴⁸. En la END 2050 se plantea una transformación productiva sostenible.

¹⁴⁵ <https://ladiaria.com.uy/articulo/2019/3/cianobacterias-conocimiento-cientifico-y-acciones-politicas/>

¹⁴⁶ Idem

¹⁴⁷ Mariana Meerhoff. Sobre la Ley de Riego, los efectos sobre el ambiente y una discusión necesaria. <https://www.hemisferioizquierdo.uy/single-post/2018/09/07/Sobre-la-Ley-de-Riego-los-efectos-sobre-el-ambiente-y-una-discusi%C3%B3n-necesaria>

¹⁴⁸ <https://brecha.com.uy/el-debate-ausente/>

- LA COORDINACIÓN

La multiplicidad de actores potencialmente intervinientes en esta cuestión, hace que, al momento de tomar resoluciones para evitar el fenómeno de las cianobacterias, la responsabilidad resolutoria se diluye entre DINOT, DINAMA, DINAGUA y la Secretaría de Cambio Climático del MVOTMA, la Dirección de Recursos Renovables y la de Recursos Acuáticos del MGAP, la Secretaría Nacional de Ambiente, Agua y Cambio Climático de Presidencia.

El Ministerio de Economía juega un papel muy importante por el modelo de inserción internacional y la política de inversiones del país. El Ministerio de Turismo tiene que *atajarla*. La actividad turística es de interés nacional (inciso *d* del artículo 1º de la Ley Nº19.253 de Regulación de la Actividad Turística¹⁴⁹), y en esto juega la convicción del Estado sobre el tema.

Recordemos que Villarmarzo, en una de las sesiones de la Comisión de Vivienda y Ordenamiento Territorial de la Cámara de Senadores en 2006, se refirió a la cuestión de la sustentabilidad ambiental del ordenamiento territorial y a la planificación para el desarrollo sostenible y se refirió al slogan «Uruguay Natural»¹⁵⁰ como política pública.

El desarrollo de nuestro país es viable con sustentabilidad ambiental o no lo es, porque es lo que nos permite integrar diversos factores de producción. Con esto no se apunta sólo a la calidad de vida de la gente, sino a la exportación de los rubros de origen agropecuario y forestal, así como también a la explotación de otra industria del sector económico de exportación que es el turismo.¹⁵¹

- URUGUAY NATURAL- LAGUNA DEL CISNE Y EL RÍO SANTA LUCÍA

El 5/04/2013 en un portal de internet dedicado a la promoción del turismo en Uruguay, se exigía un: «sinceramiento de las autoridades en cuanto a que, si la elección de la matriz productiva sigue siendo la actual, se empiece por dejar de usar la marca Uruguay Natural»¹⁵². Se transcribió allí un extracto de la demanda por acceso a la información pública contra el MVOTMA, sobre las medidas precautorias que toma el Estado para la preservación la calidad del agua, presentada ante la Fiscalía Civil 3º.

¹⁴⁹ Ley 19.523 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19253-2014>

¹⁵⁰ Está establecido en la Ley General del Ambiente 17.283 (2000)

¹⁵¹ VILLARMARZO. Sesión 1209/2006 del 04/03/2006 de la Comisión de Vivienda y Ordenamiento Territorial de la Cámara de Senadores.

¹⁵² <http://portaldeamerica.com/index.php/primera-plana/item/13957-%C2%BFuruguay-natural>

Se denuncia que los episodios vinculados a cianobacterias en las aguas del Río Santa Lucía, Negro, Uruguay y en la Laguna del Cisne, se reiteran con mayor frecuencia y que esto sucede a partir de lo que denominan *cambio de la matriz productiva del país*. Refiere al impulso del Estado a la instalación de inversiones extranjeras como la forestación, la industria celulosa, la agricultura de transgénicos, la megaminería de hierro y oro a cielo abierto, el fracking, etc.).¹⁵³ Lo anterior sumado a los residuos cloacales domiciliarios e industriales, afectan la calidad de los recursos hídricos, en tanto, el suministro de agua potable de las poblaciones se encuentra seriamente afectado.

Incumbe al MVOTMA realizar las operaciones materiales para prevenir, impedir, disminuir, vigilar y corregir la depredación, destrucción, contaminación o el riesgo de la afectación del ambiente (§ 14 L. 17.283 cit.). La tutela del ambiente y el ordenamiento ambiental del territorio son funciones públicas y, por tanto, se deben traducir en obligaciones concretas para el Estado, condicionando así, sus objetivos políticos, y, en consecuencia, la acción de la Administración Pública, para darle real cumplimiento a los deberes fundamentales conjugados. La omisión o la realización deficitaria de esos cometidos constituyen una conducta antijurídica.¹⁵⁴

Hay un instrumento de OT nacional, denominado Programa Cuenca del Santa Lucía, sobre el que aún no hay información en la web del MVOTMA, más allá de la ficha en el inventario DINOT del instrumento. La Estrategia Nacional del Área Metropolitana se limita a hacer un diagnóstico, pero el Modelo Territorial (IV.6 pág. 54) es inexistente.

- PLAN DE ACCIÓN PARA LA PROTECCIÓN DE LA CALIDAD AMBIENTAL DE LA CUENCA DEL RÍO SANTA LUCÍA

El río abastece de agua a 2 millones de personas residentes en Montevideo, Las Piedras, Progreso, Santa Lucía y Canelones. En una entrevista a Brecha¹⁵⁵, DINAMA explica el Plan de Acción: consta de medidas sobre efluentes industriales, de saneamiento de origen doméstico, de tambos y *feed-lots*; control de aplicación de plaguicidas; manejo y disposición final de lodos de la planta de tratamiento de agua potable de Aguas Corrientes; establecimiento de zonas *buffer* en una faja de 40 metros a ambas márgenes de los cursos principales para evitar que el ganado se acercara a beber directamente de las fuentes de agua. En general se han

¹⁵³ <http://portaldeamerica.com/index.php/primera-plana/item/13957-%C2%BFuruguay-natural>

¹⁵⁴ Idem

¹⁵⁵ <https://brecha.com.uy/santa-y-sucia/>

acatado las medidas, siendo un núcleo duro aún el cumplimiento y los resultados del control de fertilizantes y la eutrofización de los embalses, para lo cual se comenzaron a implementar una segunda generación de medidas este año. El Plan no constituye un Instrumento de Ordenamiento Territorial, ni sectorial ni una estrategia regional.

POLITICA NACIONAL DE AGUAS Y PLAN NACIONAL DE AGUAS

En 2004, a partir de una iniciativa de organizaciones de la sociedad civil se aprueba a través de un plebiscito la reforma del artículo 47º de la Constitución. El inciso 1.a) establece que la Política Nacional de Aguas y Saneamiento estará basada en el ordenamiento del territorio, conservación y protección del medio ambiente y la restauración de la naturaleza.

En el año 2009, en cumplimiento del mandato constitucional, se aprueba la Política Nacional de Aguas, Ley N°18.610. Dicha ley, aprobada *a posteriori* de la 18.308, debió basarse en el ordenamiento territorial por mandato expreso de la Constitución (Art. 1º. a), debiendo haber sido, por consiguiente, una Directriz Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (en ese entonces con Evaluación Ambiental Estratégica). Al no haber sido así, generó, un sistema paralelo al SOTYDS y concurrente, con comisiones de cuencas cuyos estudios y resoluciones no son vinculantes con las actuaciones territoriales, lo que desmanteló la potencia planificadora establecida en el artículo 47º constitucional.¹⁵⁶

Según Chabalgoity, la Política Nacional de Aguas quedó inconclusa en su implementación.

«[...] al no conformarse su institucionalidad nunca se concretó el órgano superior que conduciría el proceso, el Comité de Agua, Ambiente y Territorio, como se llamaba. Ahora se sustituye o deja a un lado la institucionalidad del ordenamiento territorial en este cuadro de fragmentaciones, de disyunciones [...] Se sustituye por una institucionalidad de gabinete y sistema débil y con poco sentido que no considera al territorio. Se ubica fuera del ámbito de decisión de las políticas públicas que es el Poder Ejecutivo. Es ahí donde se definen las políticas públicas.»¹⁵⁷

Si bien Uruguay es el único país que declaró en su Constitución que el acceso al agua potable y al saneamiento es un derecho humano fundamental y estableció además que el uso prioritario de los recursos hídricos debe ser el abastecimiento a las poblaciones, después de 15 años de la

¹⁵⁶ Pablo Ligrone, Op.Cit., p.61.

¹⁵⁷ Manuel Chabalgoity (2): Op.Cit., p.25

reforma constitucional, las aguas superficiales para suministro público están contaminadas.¹⁵⁸ Aún no se ha consolidado una gestión por cuencas y no existe hasta el momento un ordenamiento territorial (a nivel por ejemplo, de una directriz sectorial), para asegurar la calidad del agua abastecida por OSE para el consumo humano. «La población comienza a percibir las manifestaciones del pasivo ambiental del *boom* agrícola. Pero sin atribuir aún el sabor fétido del agua que le suministra OSE a la intensificación de la producción incentivada desde el MGAP sin la adecuada planificación».¹⁵⁹ «OSE resuelve tecnológicamente una parte del problema, pero la matriz de su origen sigue sin modificarse. No es un problema técnico, es un problema político, de cómo se usa la fuente de agua, si con prioridad al uso humano o con prioridad al enriquecimiento de agronegocio o la industria».¹⁶⁰

- LA INICIATIVA PARA EL RÍO NEGRO

El decreto N°298/2018 Planificación de la cuenca del río Negro crea la *Iniciativa para el Río Negro* contiene medidas de ordenamiento territorial. Fue uno de los compromisos establecidos en el contrato de inversión que el gobierno firmó con UPM.

La *Iniciativa* no es un instrumento de ordenamiento territorial cuando debió haber sido una Directriz Nacional (ya que afecta a 8 departamentos del país) y sin dudas debió haber tenido su respectiva EAE y su modelo territorial estratégico de actuación. En términos de OT, apela a la promoción de IOTDS departamentales y regionales (que serán muy difíciles de articular por la cantidad de departamentos involucrados) y a una determinación de zonas *buffer* sobre las riberas de los cursos de agua de la cuenca.

El documento publicado en marzo de 2019¹⁶¹ establece la Medida 1 del Eje Estratégico 4 (E4.M1) “Desarrollo de medidas de Ordenamiento Territorial”, la cual apunta a: «[...] promover los acuerdos correspondientes para su incorporación a los IOTS existentes o en desarrollo» y «considera la conformación del espacio de coordinación regional en los temas de planificación y gestión territorial».¹⁶² Por otra parte, en el Eje 5 “Protección de la diversidad”, la Medida 2 denominada “Aplicación de zonas de amortiguación o *buffer*”, se integra la implementación de zonas de amortiguación que bordearán ambos lados de los márgenes de los cursos de agua que integran la Cuenca.

¹⁵⁸ <http://www.mvotma.gub.uy/politica-nacional-de-aguas/plan-nacional-de-aguas>

¹⁵⁹ <https://brecha.com.uy/la-laguna-verde/>

¹⁶⁰ <http://zur.org.uy/content/pensar-desde-el-agua>

¹⁶¹ <https://www.mvotma.gub.uy/novedades/noticias/item/10012209-iniciativa-para-el-rio-negro>

¹⁶² Ídem

En la totalidad el documento se trata con suma “delicadeza” la participación de las instituciones, en particular la del MGAP, MEF y de los GGDD. No hay una propuesta de cambio hacia una matriz productiva sostenible, ni hacia un cambio de usos del suelo, ni imperativo hacia la creación de instrumentos departamentales ni estrategias regionales, a sabiendas de que las actividades que promueven o permiten realizar esas instituciones del Estado son las principales causantes del estado de deterioro del río Negro.

- LA PARTICIPACION PÚBLICA EN LA GESTION DEL AGUA

El artículo 47º constitucional y la ley 18.610, son claros respecto a la gestión de los recursos hídricos por cuencas. No obstante, el ente estatal de provisión de agua potable y saneamiento (en el interior) OSE, continúa trabajando por Departamentos y participa como un actor más en las Comisiones de Cuencas. Por otro lado, hay siete ministerios interviniendo en las cuestiones relativas al agua, más las intendencias departamentales, más la URSEA y Presidencia.

Los casos de la Laguna del Cisne en Canelones, de la Laguna del Sauce en Maldonado y del Río Santa Lucía, son casos paradigmáticos de la contaminación por ausencia de ordenamiento territorial que limite las actividades agrícolas contaminantes en sus cuencas.

En respuesta a los problemas de abastecimiento de agua potable, se instalaron Comisiones de Cuenca. El inciso 1.b) del Art. 47º de la Constitución establece que los usuarios y la sociedad civil participarán en todas las instancias de planificación, gestión y control de recursos hídricos, estableciéndose las cuencas hidrográficas como unidades básicas.

Asignar a las comisiones de cuenca y acuífero la función de asesoras, no fue coherente con el sentido de la participación social en la enmienda constitucional. Según el ex director de DINAGUA, Daniel González, esto fue un imperativo de los Ministerios de Ganadería Agricultura y Pesca y Economía, y que no fue acordado en la interna el partido político de gobierno.¹⁶³

- EL PLAN NACIONAL DE AGUAS

En la Ley de Presupuesto 2015-2019 se incluyó la creación de la Secretaría Nacional de Ambiente, Agua y Cambio Climático (SAACC), y luego, con el fin de reglamentarla, se creó por decreto en junio de 2016 el Sistema Nacional Ambiental, ambos bajo la órbita de la Presidencia

¹⁶³ Víctor L. Bacchetta: “El desmantelamiento de la reforma del agua”. Sudestada. 31/08/2017 https://www.sudestada.com.uy/articleId_52074e5e-30c4-4ecf-a897-987a3a724c16/10893/Detalle-de-Noticia

de la República. El Gabinete del Sistema Nacional Ambiental está integrado por el presidente, el titular de la SAACC y los ministros de MVOTMA, MGAP, MIEM, MDN, MSP y MEF.

El Plan Nacional de Aguas «es un documento técnico político que define objetivos, acciones y prioridades para la gestión integrada de las aguas en los próximos años de acuerdo a los objetivos que se ha trazado la ciudadanía”». ¹⁶⁴ Fue elaborado por el MVOTMA (DINAGUA) y fue aprobado por decreto del Poder Ejecutivo N°205/017 del 31 de julio de 2017.

El Plan Nacional de Aguas es un gran compendio de información ordenada que incluye un completo diagnóstico de la situación del agua en nuestro país, que confirma la gravedad de algunos problemas, como la contaminación de varias cuencas. Se identifican 11 cuestiones críticas. Se plantean acciones (10 programas y 28 proyectos) para su solución según 3 objetivos primarios (Agua para uso humano, Agua para el desarrollo sustentable y Agua y sus riesgos asociados).

La cuestión técnica está sobradamente documentada en términos de diagnóstico y programas, no así la cuestión política que dice abordar el documento (más allá de lo exhaustivo de su alcance institucional). Suponemos que la cuestión política debió hacer referencia a la política pública de desarrollo económico, o de estrategia económica país, que, como se ha analizado anteriormente, el modelo productivo ha sido el causante de sobreexplotación de recursos agrícolas y por consiguiente, de la crisis del agua.

El Plan de Aguas (que es un plan de trabajo de DINAGUA, y no un plan concreto, ejecutable, como prevé la LOTDS), así como la Ley de Riego, no solo no han considerado la posibilidad de un cambio en la matriz productiva primarizada reñida con la preservación medioambiental de mediano y largo plazo, sino que por el contrario no la han cuestionado y han incentivado su continuidad. El desarrollo sostenible ha sido el gran ausente de dichas políticas que sin dudas han obviado el ordenamiento territorial para lograrlo.

MEGAMINERIA y FRACKING

En setiembre de 2013 se aprobó la Ley N° 19.126 de Minería de Gran Porte, que regula el sector y consolidó las bases normativas para su desarrollo. Durante el debate parlamentario surgieron varios cuestionamientos: la inserción de Uruguay en la economía global en el rubro, - nuevamente poniendo en discusión las opciones del modelo productivo adoptado por

¹⁶⁴ Daniel Greif. <http://www.mvotma.gub.uy/politica-nacional-de-aguas/plan-nacional-de-aguas>

gobierno-; la ausencia de la planificación por cuencas; la trabajosa inclusión del concepto de ordenamiento territorial; el conflicto de intereses con los gobiernos subnacionales vinculados a la conservación de los servicios ecosistémicos que dan sustento a las actividades productivas de escala local; la fractura hidráulica atentaría contra los objetivos de la gestión de los recursos hídricos postulados en la Constitución. Ello se debe a que esta tecnología conlleva el uso de importantes cantidades de agua y a que no es posible eliminar el riesgo de contaminación de los acuíferos.¹⁶⁵

En 2017, luego de varios cambios de postura, se aprobó un proyecto de ley para prohibir por cuatro años la utilización de la técnica de fractura hidráulica para la explotación de hidrocarburos no convencionales.

- LA INCLUSIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

No habiendo dudas de que la minería de gran porte es materia de ordenamiento territorial, estando explícitamente determinado en el literal b) del Art. 27º, la ausencia del tema y de la aplicación del instrumental previsto en la Ley Nº 18.308 en las primeras versiones del proyecto de ley y en su tratamiento parlamentario, suscitó protestas de los dos principales ámbitos académicos, científicos y técnicos de la Universidad de la República vinculados con el ordenamiento territorial (Instituto de Teoría y Urbanismo y Maestría de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano).¹⁶⁶ Finalmente el OT fue incorporado al Art. 1º que quedó redactado de la siguiente forma: «Las prácticas mineras sostenibles, además de sustentarse en los pilares clásicos de crecimiento económico, alta calidad ambiental y equidad social, deben basarse en la seguridad y en la eficiencia y eficacia en el manejo y extracción de recursos naturales no renovables y en el ordenamiento territorial».¹⁶⁷

No obstante, según Ligrone, la ley de megaminería es una ley innecesaria debido a que la ley Nº 18.308 y la legislación ambiental existente en el país abarcan los requerimientos legales necesarios para ese tipo de emprendimientos. Se necesitaría una directriz nacional de minería, como la que comenzó a elaborarse en 2006 y que se interrumpió a mediados de 2008.

«La ley 19.126 Minería de Gran Porte, en cuyo tratamiento parlamentario a duras penas se logró incluir la expresión ‘ordenamiento territorial’ como base imperativa para las prácticas mineras sostenible, no ha tenido aplicación en el marco del SOTYDS ni siquiera durante el fallido proyecto Aratirí».¹⁶⁸

¹⁶⁵ https://www.redes.org.uy/wp-content/uploads/2014/12/Megamineria_Fracking.pdf

¹⁶⁶ <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/114484>

¹⁶⁷ Ley 19126 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19126-2013>

¹⁶⁸ Pablo Ligrone: Op.Cit., p.61

○ EL CONFLICTO DE COMPETENCIAS ENTRE EL GOBIERNO NACIONAL Y DEPARTAMENTAL

El debate sobre la concurrencia de competencias se da en función de que, si bien el gobierno nacional tiene potestades sobre el uso del subsuelo, los GGDD lo tienen sobre los usos del suelo en la superficie, o sea, sobre las externalidades de los emprendimientos.

Han ocurrido conflictos de competencias en relación con la prohibición expresa de ciertos usos del suelo en algunos departamentos, que son contradictorias con políticas o planes de desarrollo económico a nivel nacional. Si bien hubo antecedentes de conflictos de competencias en el caso de la actividad forestal (Salto, Colonia, Cerro Largo), se evidenciaron más por las protestas públicas a instancias de la aprobación de la ley de minería de gran porte. En los departamentos de Treinta y Tres, Tacuarembó y Lavalleja, a partir de peticiones de vecinos respaldados por miles de firmas, se rechazó la instalación de proyectos de minería metálica a cielo abierto. La Junta Departamental de Paysandú decidió prohibir el uso de la tecnología de fractura hidráulica o *fracking*, cuando ANCAP tomó la iniciativa de realizar perforaciones para evaluar la posible explotación de hidrocarburos no convencionales en el departamento. En el caso de Tacuarembó, medió la intervención de la Corte Electoral, que por un lado validó las firmas presentadas por la *Comisión por el agua y por la vida*, pero a su vez, cuestionó la validez legal de la propuesta, alegando que una norma departamental no podía estar por encima de una ley nacional. Simultáneamente, se presentó un recurso contra el fallo de la Corte Electoral pero, sin esperar al resultado, varios concejales tomaron la propuesta de la Comisión, que fue aprobada por la Junta Departamental, declarándose a Tacuarembó departamento libre de minería metálica, de diamantes y de *fracking*.¹⁶⁹ Los dos Decretos Departamentales Nos. 20/13 y 21/13 se basan en los fundamentos de que el legislador departamental se encuentra en su potestad de complementar la legislación nacional básica sobre las materias de medio ambiente, ordenamiento territorial y aguas¹⁷⁰.

¹⁶⁹ <http://www.guayubira.org.uy/2013/11/megamineria-uruguay-resistencia/>

¹⁷⁰ Concretamente en el artículo 2 literal D) de la Ley 17.234 que determina como es objetivo ambiental "...evitar el deterioro de las cuencas hidrográficas, de modo de asegurar la calidad y cantidad de las aguas..."; el artículo 3 de la Ley 18.610 reconoce que el agua es un recurso natural esencial para la vida y el acceso al agua potable como derecho humano fundamental y de acuerdo a su artículo 8 literal J) uno de los principios de la Política Nacional de Aguas es "...la participación de los usuarios y la sociedad civil en todas las instancias de planificación, gestión y control..." de los recursos hídricos; en el art 14 de la Ley 18.308 que otorga competencia a los Gobiernos Departamentales para categorizar el suelo así como establecer y aplicar regulaciones territoriales sobre usos, protección del suelo y policía territorial; y en la ley No 17 283 que habilita a los Gobiernos Departamentales a generar ámbitos espaciales de reserva ambiental.

Según Sciandro, Gadino y Goñi [...] dichos decretos fueron impugnados por un mecanismo previsto en el art. 303º de la Constitución por un grupo de vecinos del departamento, ante la Cámara de Representantes del Poder Legislativo. Se fundaron en que la determinación de la forma y oportunidad de las actividades extractivas de minerales, en todo el territorio del Uruguay es competencia de la Administración Nacional. En el seno de la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración de la Cámara de Representantes, se produjeron dos informes: uno en mayoría, que entendía que los decretos violaban la Constitución y la ley, y otro en minoría, que entendía lo contrario. También por mayoría de votos, se resolvió la anulación de los decretos departamentales por el Poder Legislativo.¹⁷¹

En el caso de Lavalleja, un decreto aprobado por la Junta Departamental ordenaba al gobierno municipal a incluir en sus directrices de ordenamiento territorial la prohibición de la explotación metalífera a cielo abierto en zonas rurales. Esto generó un debate sobre el verdadero alcance jurídico de la medida y su capacidad para limitar las actividades mineras en su territorio.

A instancias de esa discusión, Ligrone, en una entrevista a diario El País (mencionado en el Portal No a la mina) dijo no tener ninguna duda que los gobiernos departamentales, amparados por la ley de Ordenamiento Territorial, pueden oponerse a la explotación minera a cielo abierto en sus departamentos. «Desde 2008 el ordenamiento territorial está dado al Intendente y la Junta Departamental. Con la ley (18.308) ya nadie puede discutir que los gobiernos departamentales pueden gobernar en toda la superficie del departamento»¹⁷². Mencionó el artículo 14º de la ley, que sostiene: «Los Gobiernos Departamentales tendrán la competencia para categorizar el suelo, así como para establecer y aplicar regulaciones territoriales sobre usos, fraccionamientos, urbanización, edificación, demolición, conservación, protección del suelo y policía territorial, en todo el territorio departamental mediante la elaboración, aprobación e implementación de los instrumentos establecidos por esta ley, en el marco de la legislación aplicable». Dijo también que las potestades otorgadas a los gobiernos municipales son suficientes para impedir la explotación metalífera en su territorio. Asimismo, consideró que no es válido oponer la ley de Minería de Gran Porte (19.126), ya que «al dejar

¹⁷¹ Sciandro, Gadino y Goñi: Op.Cit., p.109.

¹⁷² <https://noalamina.org/latinoamerica/uruguay/item/11962-opiniones-sobre-el-poder-municipal-uruguayo-contra-la-mineria>

atada esa ley (en su artículo 1º) al ordenamiento territorial, no se cuestiona nada de lo que éste prevé y por lo tanto debe respetarse».¹⁷³

En la misma discusión suscitada por el caso de Lavalleja, los constitucionalistas manifestaron dudas sobre el valor jurídico de la resolución. Según Ruben Correa Freitas, «los gobiernos departamentales no tienen competencia para regular la minería, eso le corresponde al gobierno nacional. Es definitivo, no queda ninguna duda [...] La Constitución y la ley les da determinadas competencias, y en materia de explotación minera es muy claro que la competencia es del gobierno nacional [...] Afirmó que la resolución de la Junta Departamental no tiene ningún efecto, tiene valor político, pero carece de valor jurídico».¹⁷⁴

Finalmente, con la decisión de suspender las actividades con *fracking* por 4 años en 2017, la renuncia a la explotación de hierro de Aratirí y el cierre de la Minera San Gregorio de Minas de Corrales, la discusión quedó suspendida pero no laudada. Las bases del Frente Amplio actuales proponen continuar con la moratoria. Desconocemos las del Partido Nacional.

LA LEY FORESTAL Y EL COMPLEJO AGROFORESTAL

Las primeras legislaciones relativas a la forestación, son de fines de la década del 60 del siglo pasado. La ley forestal 15.939 de 1987 las reúne, y es la que da inicio a la actual actividad.

Según Vidal: En sólo 30 años la forestación ha generado una revolución productiva por la cual, la producción forestal, específicamente de pasta de celulosa, ha superado a la carne como nuestro mayor producto individual de exportación... El advenimiento de una tercera planta papelera en el departamento de Durazno hace que esta situación se potencie, reperfilando claramente al país en sus lógicas de producción, colocando a la forestación en claro primer lugar en relevancia económica... El área de suelos con prioridad forestal indicados por la Ley Forestal es de un total de 4.3 millones de hectáreas según datos del MGAP, equivale a casi la cuarta parte de la superficie del Uruguay, lo que evidencia claramente la importancia capital de esta actividad para la

¹⁷³ Ídem

¹⁷⁴ <https://noalamina.org/latinoamerica/uruguay/item/11962-opiniones-sobre-el-poder-municipal-uruguayo-contra-la-mineria>

dinámica del país y lo transforma en pieza fundamental para pensar su estructuración territorial.¹⁷⁵

La ley y sus ajustes posteriores han constituido una política pública de hecho,¹⁷⁶ a través de varias administraciones con distintos signos políticos.¹⁷⁷ La expresión territorial del complejo forestal debió y debe ser analizado en el marco del ordenamiento territorial como política pública, por constituir un componente fundamental de la transformación del territorio nacional (la instalación de la planta de celulosa y sus externalidades, el Proyecto Ferrocarril Central, la ampliación del puerto de Montevideo, la expansión del área forestada, las consecuencias sobre San Gregorio de Polanco, la contaminación en el Río Negro, etc.). Analizar estos aspectos fragmentadamente en el ámbito de la Ley Nº16.466 de Impacto Ambiental es, como mínimo, insuficiente e irresponsable, por la importancia de la incidencia en conjunto de todos los aspectos implicados, que sin dudas desencadenarán consecuencias sobre el territorio, la economía y la sociedad de nuestro país.

Tal vez los instrumentos de OT requeridos sean más exigentes que los que se han elegido para canalizar la tramitación, pero dan garantías a todas las partes involucradas: gobiernos departamentales, sociedad, gobierno nacional, inversores, protección ambiental. Según el documento *Nueva expansión del complejo forestal del ITU*,¹⁷⁸ la expansión y profundización del complejo forestal en todas sus fases (producción, procesamiento, comercialización), constituye materia propia del OT. Por tanto, las definiciones y decisiones que se vayan adoptando, tanto desde el ámbito institucional público, como desde la esfera de los actores privados, deberían tener un claro anclaje y contexto en la legislación de OT y DS. También lo demanda el hecho de que el aumento significativo de la distribución espacial de las explotaciones forestales ha provocado el consiguiente desplazamiento de población rural hacia los centros urbanos, la sustitución de usos de tierras con aptitud para otro tipo de cultivos más importantes para el consumo humano, un cambio en la fisonomía del paisaje (comprometiendo valores paisajísticos) y una sobrecarga de la estructura vial nacional.

¹⁷⁵ Javier Vidal: Op.Cit., p.78.

¹⁷⁶ Desarrollo forestal promovido por el Plan Agropecuario de la CIDE en 1960; *Ley 13.723 de Recursos y Economía Forestal de 1968*; *decretos reglamentarios de la ley 15939 N° 452/988 y 931/988 sobre Subsidios para plantaciones forestales y decreto N° 333/990 sobre ampliación de suelos de prioridad forestal*;

¹⁷⁷ Álvaro García. Entrevista en el programa En Perspectiva 24/07/2019

¹⁷⁸ ITU- NUEVA EXPANSIÓN DEL COMPLEJO FORESTAL - SU EXPRESIÓN TERRITORIAL EN DIFERENTES ESCALAS. Aportes del Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo (ITU) Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo Universidad de la República. 2017 <http://www.fadu.edu.uy/itu/files/2014/09/10-03-2017-Expansi%C3%B3n-del-complejo-agroforestal.pdf>

Respecto a la coordinación, todos los temas relacionados a la expansión del complejo forestal deberían someterse al espacio de coordinación interinstitucional de los gobiernos nacionales y departamentales en aplicación de los Artículos 74º y 75º de la LOTDS y las Estrategias Nacionales.

El haber heredado un proceso devenido de la ley forestal, no exonera al gobierno actual de reposicionarse con una política pública que tenga una mirada integral, utilizando el instrumental creado por la LOTDS. Se debería evaluar coordinadamente en cuales localizaciones del país se permitirán nuevas plantaciones (evidentemente solo la herramienta de clasificación de suelos con aptitud forestal no ha sido suficiente). Se debería exponer y evaluar estratégicamente de modo explícito los aspectos económicos frente a los ambientales en sus diversas dimensiones (ecosistémicos, biodiversidad, conservación, ciclo hídrico, cambio climático) y a los factores socioeconómicos asociados a producciones ecosustentables que compiten por los territorios. En ese sentido, sería propicio la elaboración de una directriz nacional de forestación con su correspondiente EAE.

- PROYECTO FERROCARRIL CENTRAL¹⁷⁹

La readecuación de la vía férrea desde Paso de los Toros a Montevideo es un caso paradigmático de conflictos físico-espaciales y sociales a causa de no haber respetado los procedimientos de ordenamiento territorial que incluyen la planificación, la participación ciudadana y la coordinación y cooperación entre entes del Estado, y entre estos y los gobiernos departamentales en las decisiones.

Está previsto que la vía férrea atravesase 29 localidades. En un escenario ideal, cada una de ellas debería poseer Planes Locales, en los que se previera el carácter de la traza. Lo correcto desde el punto de vista de la instrumentalización, hubiera sido la implementación de una Estrategia Regional + Plan Sectorial + Planes Locales + PAIs. De esta forma se podría haber canalizado de forma jurídicamente prolija y participativa el conflicto generado, por ejemplo, con las normativas departamentales de Montevideo, Durazno, Canelones y Florida.

¹⁷⁹ http://ferrocarrilcentral.mtop.gub.uy/web/ferrocarril_central

○ EL CORTOCIRCUITO CON MONTEVIDEO

La legislación de ordenamiento territorial de Montevideo, contenida en distintos instrumentos desde 1998, refrendada por IOTDS posteriores a la ley, procuraba un protagonismo urbano para la Bahía de Montevideo, potenciando su utilización ciudadana y la función residencial. Preveía una reconversión de los asentamientos fabriles más “duros” como la planta de ANCAP y la central termoeléctrica de UTE. En ninguno de sus escenarios estaba previsto el refuerzo de la llegada de la vía férrea en su traza original hasta el Puerto de Montevideo. Para la ampliación de éste y la llegada del tren, proponía ubicaciones alternativas en Puntas de Sayago y promovía la coordinación con el MTOP, ANP, AFE, MEF Aduanas, la Cámara Logística, las empresas de transporte vial y de servicios portuarios. No desconocía su importancia a nivel país, ni la complejidad de dicha coordinación por la transversalidad e intersectorialidad de dichas temáticas.¹⁸⁰

Según el artículo del diario *El País*¹⁸¹, la terminal portuaria de Puntas de Sayago significaría una inversión de 400 millones de dólares, mientras que, la refuncionalización del Puerto de Montevideo para la salida de la producción de UPM, tendría un costo aproximado de 120 millones de dólares¹⁸². La decisión unilateral del MTOP de optar por lo menos oneroso, ha generado cortocircuitos con la IM, con la opinión pública (en particular el movimiento *Por el costado de la vía*) y con la academia. Según Bacchetta, «La definición del proyecto ferroviario de UPM ha expuesto la grieta existente entre dos concepciones del desarrollo económico, social y ambiental, que se traduce en formas contrapuestas de intervención en el territorio».¹⁸³

El 17/06/2019 tuvo lugar en la Facultad de Arquitectura Diseño y Urbanismo, el tercer Conversatorio Abierto organizado por el Centro de Estudiantes de dicha facultad (CEDA), denominado *Ferrocarril Central. Territorios en disputa*. Los técnicos presentes en el conversatorio (Arana, Villarmarzo, Battistoni, Cabalگوity, Ichusti, Urruzola)¹⁸⁴ llegaron a

¹⁸⁰ Directrices Departamentales Dec. 34870/2013 pag. 31 y Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial, Sección III, pag. 70 2010)

¹⁸¹ Ing. Álvarez Mazza, que fuera presidente de la ANP en un artículo de Emilio Cazalá del diario El País, el 14/09/2015

¹⁸² <http://www.fadu.edu.uy/itu/files/2014/09/10-03-2017-Expansi%C3%B3n-del-complejo-agroforestal.pdf>

¹⁸³ Victor Bacchetta: “Divorcio entre academia y gobierno por el proyecto ferroviario de UPM” en Sudestada. 21/06/2019 https://www.sudestada.com.uy/articleId_b63316db-2a34-499e-a16b-3c3e8dc40655/10893/Detalle-de-Noticia

¹⁸⁴ Mariano Arana exintendente de Montevideo y exministro del MVOTMA; Roberto Villarmarzo exdirector de Acondicionamiento Urbano de la IM y exdirector de la Dinot; Julio Battistoni exdirector de Planificación de la IM; Manuel Chabalگوity exdirector de la Dinot; Herbert Ichusti exsecretario general de la IM; Juan Pedro Urruzola exdirector general de Planificación de la IM.

considerar nula la autorización de la obra del Ferrocarril Central por incumplir las Directrices Departamentales vigentes. Estos firmaron una declaración «Por un ordenamiento del territorio con participación ciudadana».¹⁸⁵ Consideraron que dicha nulidad se da, porque la LOTDS en su artículo 26º determina que, la omisión de las instancias obligatorias de participación social acarreará la nulidad del instrumento de ordenamiento territorial pertinente.

El literal b) del artículo 27º, referido a los efectos de la entrada en vigor de los Instrumentos de Ordenamiento Territorial establece: «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». El artículo 29º establece que «las modificaciones en las determinaciones de los instrumentos deberán ser establecidas por instrumentos de igual jerarquía y observando los procedimientos establecidos su elaboración y aprobación», garantizando que el sistema no se corrompa para beneficios particulares. El MTOP se ha saltado la ley 18.308 y el MVTOMA ha incurrido en una ilegalidad al otorgar la AAP.

En el Conversatorio, Chabalgoity aseveró que se cambiaron las directrices departamentales en un ámbito no competente para hacerlo. Por su parte, Urruzola ha dicho:

«Evidentemente, este proyecto (el del Ferrocarril Central y la Terminal Portuaria de UPM) no respeta esos instrumentos de ordenamiento, ni los planes específicos y parciales, ni las directrices. El propio informe de impacto territorial realizado por el Departamento de Planificación de la Intendencia es muy claro, esta es una imposición del Ministerio de Transporte. Hay un sector muy fuerte en este momento que quiere borrar con el codo lo que escribió con la mano, porque es este gobierno el que aprobó la Ley de Ordenamiento Territorial, es este mismo presidente la misma fuerza política».¹⁸⁶

Es interesante profundizar en otras declaraciones de Urruzola a la prensa en los últimos tiempos, ya que trata específicamente sobre los *cortocircuitos* en la coordinación entre instituciones y el no cumplimiento de la legislación vigente. A propósito, el ITU elaboró un

¹⁸⁵ <https://ladiaria.com.uy/articulo/2019/3/por-un-ordenamiento-del-territorio-con-participacion-ciudadana/>

¹⁸⁶ https://www.sudestada.com.uy/articleId_b63316db-2a34-499e-a16b-3c3e8dc40655/10893/Detalle-de-Noticia

Informe Preliminar en julio de 2019, en el que se analizan los alcances de la LOTDS y los avances del proyecto y, una profundización sobre cuestiones procedimentales.¹⁸⁷

En un artículo de Brecha titulado «La política para la Bahía que el tren de UPM va a liquidar. Montevideo en problemas»,¹⁸⁸ Urruzola apunta a los términos de la participación pública en las decisiones, que abogó el gobierno frenteamplista de la ciudad desde 1989. Rememora que el programa de gobierno de ese entonces denunciaba la decisión unilateral de la Administración Central, con prescindencia de la opinión del gobierno departamental, cuando la construcción del sistema de accesos viales a Montevideo, entendible en un régimen autoritario como el de 1973 y la intransigente reivindicación de la autonomía departamental. Es perceptible el paralelismo trazado en este reportaje entre el accionar del MTOP en democracia en 2019, en un gobierno frenteamplista, similar al accionar en un gobierno dictatorial. Urruzola hace un *racconto* sobre la histórica construcción democrática de la política pública de ordenamiento territorial de la IM, que hoy colide con una política antidemocrática, por carecer de una participación pública equiparable al que se ejerció en tan largo proceso. «En efecto, debe enfrentar una iniciativa del Poder Ejecutivo que, pasando por arriba de todo lo anterior, pretende por sí y ante sí, realizar un conjunto de transformaciones infraestructurales que afectan de manera extrema a las políticas territoriales del departamento».¹⁸⁹

En otro artículo previo de *La Diaria* titulado «UPM, el último tren»¹⁹⁰, describe otros detalles sobre la política de Estado llevada a cabo de hecho, sobre las obras del ramal ferroviario Puerto de Montevideo-Paso de los Toros. Al ser declaradas dichas obras de *Interés Nacional y Urgente Ejecución* por el Consejo de Ministros, Urruzola cuestiona los argumentos de dicha declaración planteándose las siguientes interrogantes:

¿Qué argumentos permiten identificar el proyecto...con una “infraestructura de calidad”? ¿Cómo se logran “altos índices de desarrollo sostenible” con un proyecto que divide territorios urbanos históricos densamente poblados? ¿Qué relación tiene la consolidación de uno de los ejes históricos de nuestra estructura territorial tradicional con la profundización de la descentralización? ¿Por qué el proyecto analizado sería prioritario? ¿Quién y cómo lo definió? ¿En qué nos favorece su “urgente ejecución”?
¿Qué fundamentos tan convincentes llevan al gobierno a priorizar su proyecto de

¹⁸⁷ <http://www.observatoriodelaguaenuruguay.com/arquitectura-apunta-omisiones-de-upm2/>

¹⁸⁸ <https://brecha.com.uy/la-politica-para-la-bahia-que-el-tren-de-upm-va-a-liquidar/>

¹⁸⁹ <https://brecha.com.uy/la-politica-para-la-bahia-que-el-tren-de-upm-va-a-liquidar/>

¹⁹⁰ <https://ladiaria.com.uy/articulo/2019/3/upm-el-ultimo-tren/>

ferrocarril por encima de tantas políticas y construcciones institucionales promovidas desde el siglo pasado? ¿Tan equivocados hemos estado en todos estos años? ¿Cómo es posible que un emprendimiento tan trascendente que no figura en los programas de gobierno frenteamplista esté cerrado a la consideración y el debate ciudadano? Hay decisiones políticas que, huérfanas de sus debidos fundamentos, terminan pareciéndose a imposiciones autoritarias.¹⁹¹

Sostiene que la propuesta del MTOP contradice, entorpece y, en algunos casos, directamente impide, el desarrollo de los distintos planes sectoriales, locales y departamentales ya aprobados.

Mariano Arana dijo en 2006 por cadena de radio y televisión: «Estamos convencidos de que posturas economicistas y descarnadamente productivistas derivan en resultados éticamente incompatibles, socialmente irresponsables y políticamente regresivos».¹⁹²

○ CORTOCIRCUITOS EN OTRAS LOCALIDADES

La decisión del MTOP y luego la del MVOTMA al otorgar la AAP al proyecto ferroviario, suscitó reclamos de los vecinos del departamento de Florida (Sarandí Grande, 25 de Mayo y Florida capital) ante lo que consideran una desatención a sus reclamos por el gobierno nacional y una omisión de las autoridades departamentales. Los vecinos de las localidades afectadas por el proyecto objetaron también la legalidad de esa resolución mediante la presentación de un recurso administrativo de anulación.¹⁹³

Hacen mención al Artículo 262º de la Constitución que dispone: «El Gobierno y la Administración de los Departamentos, con excepción de los servicios de seguridad pública, serán ejercidos por una Junta Departamental y un Intendente [...]». Alegan que estas atribuciones son reforzadas por la Ley Orgánica Municipal N° 9.515, la Ley General del Ambiente N° 17.283 y la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible N° 18.308.

Sin embargo, los Intendentes y las Juntas Departamentales de los cuatro departamentos involucrados, Montevideo, Canelones, Florida y Durazno, no han hecho valer las atribuciones que obligarían al Poder Ejecutivo a evaluar, reformular o inclusive prohibir el proyecto, si este no se puede adecuar a sus directrices de ordenamiento y desarrollo local.

¹⁹¹ Ídem

¹⁹² <https://brecha.com.uy/quien-le-importa-la-ciudad1/>

¹⁹³ Victor Bacchetta. Sudestada 25/03/2019 https://www.sudestada.com.uy/articleId_c5f5f912-82f6-4135-8b50-193d4b913608/10893/Detalle-de-Noticia

El ministro explicó que instrumentar los desvíos que plantean los vecinos implicaría un gasto que no está en los planes del gobierno y recordó que este proyecto ya fue aprobado por todos los organismos estatales.¹⁹⁴

A continuación, se analiza cómo ha sido aprobado el proyecto por algunos de esos organismos estatales.

- INTENDENCIA DE DURAZNO

La Resolución de la Intendencia de Durazno N°4277/018 sobre la recategorización de suelos de los padrones para la instalación de UPM2, otorga la anuencia del Ejecutivo Departamental para modificar la categoría de suelo de los padrones rurales en los que se asentará la planta, pasando a “Suelo Categoría Suburbano”.¹⁹⁵

Cabe señalar que las Directrices Departamentales, no son el instrumento que la ley 18.308 prevé para cambiar la categoría de suelo de rural a suburbano, sino que el instrumento indicado es el Programa de Actuación Integrada, único instrumento para la transformación de sectores de suelo de una categoría a otra. (Art. 34° de la Ley 18.308)

En una nota del 26/03/2018 dirigida al Director de la DINAMA a instancias de la Puesta de Manifiesto de la VAL de la planta de celulosa presentada por Cuecar S.A., los Arqs. Ligrone y Sánchez denunciaban que:

El Informe ambiental estratégico careció de todos los requisitos de contenido establecidos en la ley y en su reglamentación. Que las Directrices Departamentales de Durazno fueron modificadas sin un profundo estudio para justificar la implantación de este Mega Emprendimiento, con todos los aspectos vinculados a la modificación del modelo territorial y realizar los análisis prospectivos con toda la complejidad que esta consideración requiere y recién así podrá darle el atributo de potencialmente transformable, y no, de la transformación concreta que deberá hacerse mediante un PAI.¹⁹⁶

¹⁹⁴ Victor Bacchetta. Sudestada 07/05/2019 https://www.sudestada.com.uy/articleId_59b01d42-88ed-4f0e-b263-d6906340ff71/10893/Detalle-de-Noticia

¹⁹⁵ <https://www.impo.com.uy/bases/resoluciones-junta-depart-durazno/4277-2018/1>

¹⁹⁶ Pablo Ligrone y Astrid Sanchez: sobre la puesta de manifiesto de la VAL de UPM presentada por Cuecar S.A. <http://www.observatoriodelaguaenuruguay.com/insuficiencias-formales-del-proyecto-de-upm/>

Se hace evidente que la desprolijidad procedimental de la modificación de las Directrices de Durazno fue guionada por la exigencia de una categorización previa como suburbano para poder viabilizar la VAL y posteriormente la AAP del emprendimiento.

- INTENDENCIA DE MONTEVIDEO

Los IOTDS vigentes en Montevideo no fueron modificados según los procedimientos establecidos en la ley 18308 (Art. 29º), por el que debieron contar con la aprobación la Junta Departamental. Ni tampoco han seguido el camino de la conciliación a través de la aplicación del Art. 77º¹⁹⁷.

La Resolución N° 2099/19 de 10 de mayo de 2019 del Intendente Departamental simplemente establece en el Resultando 4º que: «Analizadas las diferentes alternativas, el MTOP definió como opción la refuncionalización de la traza ferroviaria existente» y el Intendente Departamental resolvió «Aprobar la factibilidad de implantación al proyecto de diseño, construcción, rehabilitación y mantenimiento de la infraestructura ferroviaria para el tramo comprendido entre el Puerto de Montevideo y el límite departamental con Canelones”». ¹⁹⁸

- DINAMA

El acuerdo firmado entre ROU-UPM en el punto 3.2.2c, al otorgar un plazo de 8 meses a la DINAMA para expedir la AAP, desde la comunicación del proyecto ferroviario, le impuso al organismo una presión singular. Como se vio la aprobación de la AAP se realizó sin la previa modificación de los IOTDS departamentales, según lo establecido en el Art. 29º de la LOTDS. La IAR (Informe Ambiental Resumen) del MTOP, recibió críticas de vecinos sobre varios aspectos de la difusión y sobre impactos locales en los barrios de Montevideo.¹⁹⁹ Según Ligrone y Sánchez, la VAL de la planta de celulosa:

[...] no constituye la totalidad de lo que implica el proyecto sino solo el procesamiento de celulosa. No se ponen a consideración todos los elementos que componen el sistema y que impactarán al territorio a múltiples escalas y dimensiones. De haberlo hecho, quedaría en evidencia, además, su escala regional-nacional. Debió enmarcarse en un Instrumento de ordenamiento territorial de tipo “Estrategia Regional”, único

¹⁹⁷ Circular N°5/19 de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo.

¹⁹⁸ Circular N°5/19 de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo.

¹⁹⁹ Victor Bacchetta. Sudestada 25/11/2019

instrumento previsto en la Ley 18.308 para un emprendimiento que involucra, al menos, cinco departamentos del país.²⁰⁰

En la AAP, el informe final del grupo Técnico de la División Emprendimientos de Alta Complejidad (a cargo de la evaluación de la planta de celulosa, la vía férrea y la terminal portuaria), ha dejado constancia que:

Han quedado algunas cuestiones remanentes sin el suficiente grado de definición o tratamiento, las cuales se entienden de todos modos no inhabilitan a este GT a sugerir respecto de la autorización solicitada” y que “la información presentada por las proponentes durante todo el proceso ha sido despareja en cuanto a su nivel de calidad, y que varias definiciones sustantivas fueron presentadas de forma tardía, entorpeciendo el proceso de evaluación.²⁰¹

Las aprobaciones territoriales de las instituciones involucradas en el proyecto UPM y Ferrocarril Central, tienen visos de ilegalidad, de acuerdo con la ley 18.308.

LOS PUERTOS

Los puertos, estructuras que por antonomasia son definidoras de las tensiones territoriales, se han manejado con una levedad no sistémica en la última década. Así como la Ley Forestal, la Ley de Puertos Nº16.246, aprobada en 1992, ha generado una política de Estado de hecho, o de lo no hecho. El puerto de aguas profundas, el puerto comercial en el Dique Mauá, la salida de la producción de UPM por el puerto de Montevideo, el malogrado puerto chino en Punta Yeguas, las alternativas posibles para la ampliación de las actividades del Puerto de Montevideo hacia Puntas de Sayago, la ampliación exponencial de la operativa del Puerto de Nueva Palmira como salida de la mayor parte de la producción de celulosa del Uruguay hasta el presente, nos permite apreciar la importancia estructural de su correcta planificación. Y también afirmar que, la política de puertos es claramente materia de ordenamiento territorial.

La ley 16.246, en su Artículo 7º determina: «Compete al Poder Ejecutivo el establecimiento de la política portuaria y el control de su ejecución. Fomentará la descentralización de los diferentes puertos de la República, sin perjuicio de asegurar la debida coordinación de las actividades que se desarrollen en ellos».²⁰² En este caso sucede algo similar a lo analizado para

²⁰⁰ Pablo Ligrone y Astrid Sánchez: Op. Cit.

²⁰¹ <https://www.dinama.gub.uy/oan/proyectos/planta-de-celulosa/>, p. 62

²⁰² Ley 16.246 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16246-1992/10>

la megaminería. Si bien son actividades cuya planificación es de competencia nacional, sus externalidades deben ser resueltas en los territorios concretos y, por lo tanto, son de fuero departamental.

El instrumento para planificar el carácter del sistema de puertos debería ser una directriz nacional. Sin embargo, en las DNOTDS, se cae en un *loop* al determinar, en el Art. 10º, que la “identificación de actuaciones territoriales estratégicas” debe ser hecha por los IOTDS nacionales o regionales. Las Directrices Nacionales eran el ámbito previsto en la LOTDS para determinar las intervenciones estructurales para el país. Sin embargo, se continúa planificando fragmentadamente por unidad portuaria.

- EL PUERTO DE AGUAS PROFUNDAS

El caso del Puerto de Aguas Profundas establecido por la ley Nº19.046 del 9/1/2013, ha sido contemplado (esto significa, previsto en la categorización de suelos, pero no planificado) en el Plan Local Los Cabos II del Departamento de Rocha (Dec. 09/014).

Haber sido planificado habría significado, primero y, antes que nada, haber analizado su ubicación a través de una EAE enmarcada en un IOTDS. De allí habría surgido la necesidad de haber previsto la provisión de energía eléctrica, agua potable; el posible surgimiento de un centro poblado anexo; la saturación de la ruta nacional Nº10 (ya saturada por el uso turístico en época estival) y la reedición de muchas rutas transversales que lo alimentaran y de la vía férrea; la compatibilidad con la costa oceánica turística de Rocha; sus externalidades ambientales y, también la demanda de materiales. Incluso considerar el rol del Puerto de La Paloma en el sistema, y fundamentalmente, la geoestrategia y geopolítica nacional en relación con la región, en especial con Brasil.

En cuanto al Plan de Los Cabos, «Un informe de la Unión de Vecinos de La Paloma (UVLP) cuestiona severamente el Plan Local de Ordenamiento Territorial Los Cabos de la Intendencia de Rocha por padecer serias carencias de forma y de contenido, así como falta de participación y transparencia en su elaboración, que exponen a severos daños el patrimonio ecológico, social y cultural de la región».²⁰³

El informe denuncia la falta de una EAE con rigor técnico interdisciplinario previa a cualquier definición de intervención y ordenamiento territorial, la ausencia de instancias de

²⁰³ <https://www.sociedaduruguay.org/2013/04/vecinos-cuestionan-plan-de-ordenamiento-territorial-de-la-intendencia-de-rocha.html>

participación ciudadana y el no reconocimiento de los antecedentes sobre conservación ambiental realizados por SNAP-ECOPLATA 2010 para la zona.

El Plan Local se limita a categorizar como suburbano a los padrones afectados al funcionamiento del puerto, y a postergar su planificación y reglamentación hasta que se elabore el Plan Local de la Ciudad de Rocha (¿?) (Art. 24.2).

- MONTEVIDEO Y LOS PUERTOS

Tal como se vio previamente, la decisión unilateral del MTOP sobre la salida de la producción de UPM2 por el puerto de Montevideo ha trastocado la planificación de la IM pero también la de la ANP.

Según Urruzola²⁰⁴: En 2015 la Administración Nacional de Puertos y la Intendencia de Montevideo compartían una visión estratégica para el desarrollo y el reordenamiento del puerto montevideano, la bahía y sus bordes urbanos. Entre otros aspectos, este plan incluía un nuevo recinto de 90 hectáreas en Puntas de Sayago (actualmente en funcionamiento), un nuevo puerto de pescadores en el sector de La Teja (en construcción) y una nueva terminal fluvio-marítima, asociada a un nuevo “balcón” urbano sobre la bahía en el sector de Capurro-Bella Vista, aprobado por la Junta Departamental de Montevideo en 2008... La decisión del Poder Ejecutivo de localizar la futura salida de la celulosa producida por UPM2 en el puerto histórico de Montevideo, dio por tierra con buena parte de este plan [...]

- EL DIQUE MAUÁ

La inviabilidad de lo planificado para la zona de Capurro propició la hipótesis de instalar una terminal fluvio-marítima en el dique Mauá. La empresa Los Cipreses SA, presentó un proyecto con un paquete que incluía un hotel cinco estrellas, un shopping y un estacionamiento subterráneo. Los padrones de propiedad pública pasarían a ser propiedad del ganador de la licitación y esto fue lo que en primera instancia activó las alarmas de la FADU, de la SAU, de una parte de la izquierda encabezada por Mariano Arana y de los vecinos de Barrio Sur. Estos últimos, organizados en el grupo *Por la Rambla Sur*, lograron que se retrocediera en el plan de acción del MTOP y el inversor. La IM no se pronunció al respecto, renunciando de hecho y una

²⁰⁴ Juan Pedro Urruzola: “Un debate inesperado por el Dique Mauá. Entre las misiones estatales y la movilización social” en Brecha 21/09/2018 <https://brecha.com.uy/debate-inesperado-dique-maua/>

vez más a su tradición planificadora y dejando de lado sus responsabilidades legales como ordenadora del territorio, frente a decisiones del Estado Central. La propuesta no prosperó. De haberlo hecho, deberían revisarse los IOTDS vigentes (Plan de Ordenamiento Territorial, el Plan Especial del Barrio Sur y las Directrices Departamentales), antes de solicitar al Poder Legislativo la venia para la enajenación, en el marco de los Arts. 29º o 77º de la LOTDS.

La iniciativa «Llamado a ideas Urbano-Arquitectónicas para el área del Dique Mauá»²⁰⁵ promovido por el MIEM, tiene en cuenta en sus bases la cuestión del marco legal y de planificación, en la que se advierte que el llamado no debe ni puede entenderse como un acto de OT y DS, y, por lo tanto, no es vinculante con ningún proceso o decisión.

- EL PUERTO CHINO EN PUNTA YEGUAS

Uruguay representa una puerta de entrada al Mercosur y tiene un TLC con México, lo que geopolíticamente implicaría para China la posibilidad de acceder a un mercado de 400 millones de personas. Pero por sobre todo, «la normativa de zonas francas, de puerto y aeropuerto libres y de depósitos aduaneros que ofrece Uruguay brinda un marco ideal para instalar centros de distribución para brindar servicios y productos pesqueros a la región».²⁰⁶ La empresa pesquera china que pretendía construir un megapuerto en Uruguay, decidió no llevar a cabo el proyecto, pese a haber adquirido un terreno de 28 Has en Punta Yeguas.²⁰⁷

El escollo que enfrentó el proyecto fue la necesidad de recategorización del suelo, distinta a lo dispuesto en el Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo. La zona no es apta para puertos y la IM en este caso fue firme en su resolución, que fue contraria a la instalación.

LA REGASIFICADORA

Así como el puerto pesquero chino, la regasificadora no se construirá, al menos, no en las condiciones proyectadas originalmente. El estudio presentado ante la DINAMA describe el marco normativo, nacional y departamental. No se hace a la aplicabilidad del proyecto a la política nacional de Ordenamiento Territorial.

²⁰⁵ https://www.miem.gub.uy/sites/default/files/bases_vf_miem_fadu_29_06.pdf

²⁰⁶ <https://brecha.com.uy/la-costa-oriental/>

²⁰⁷ <https://www.diariolajuventud.com/single-post/2019/06/22/Rev%C3%A9s-para-la-instalaci%C3%B3n-del-puerto-chino-en-Punta-Yeguas-ofrecen-otra-zona-del-oeste>

De considerarse nuevamente su construcción, deberían corregirse los procedimientos, teniendo en cuenta la creciente actividad portuaria descrita anteriormente y los otros emprendimientos previstos para la zona. Sería fundamental contar con una evaluación territorial generado por un Programa de Actuación Integrada, con su correspondiente EAE, complementado por el Estudio de Impacto Ambiental, Estudio de Impacto de Tránsito, Estudio de Impacto Urbano y Estudio de Impacto Social.²⁰⁸

Un informe realizado por docentes de la UDELAR a pedido de vecinos de la Coordinadora Oeste de Montevideo, expresa:

El proyecto de la regasificadora es materia de Ordenamiento Territorial según lo establece artículo 4º en varios de sus literales, en especial, el literal h) de la ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Al no haber instrumento que contenga al proyecto, es clara la no aplicación de la ley de ordenamiento territorial, por lo cual, no se cumplieron los procedimientos establecidos en los artículos 23º, 24º y 25º. Esto impidió la realización de las instancias de participación de las personas, no pudiéndose ejercer los derechos territoriales y ambientales consagrados en el artículo 47 de la Constitución. En este sentido, y en aplicación del artículo 26º, todos los actos y procedimientos relacionados al proyecto que fueron concebidos al margen de la ley, son nulos. Es importante destacar que, al momento de considerarse la realización de este emprendimiento de escala nacional, aún se encontraba vigente la totalidad del artículo 47 de la ley de ordenamiento territorial, donde se establecía la necesidad de realizar la Evaluación Ambiental Estratégica en los proyectos nacionales. Esta evaluación es la herramienta fundamental prevista por la ley para brindar las garantías ambientales necesarias y poner de manifiesto los costos de oportunidad de la realización o no del proyecto, así como de establecer las condicionantes principales para su realización. Nada de esto se cumplió. En definitiva, todo el procedimiento se realizó al margen de la ley 18.308, siendo que esta es la que desarrolla, directamente, el artículo 47 de la Constitución. Por lo tanto, su elusión implica una violenta violación a lo dispuesto por la norma fundamental.²⁰⁹

En la zona oeste de Montevideo, a su vez, existen seis emprendimientos que han realizado comunicaciones de proyectos a DINAMA. Cinco de ellos estructurantes desde punto de vista

²⁰⁸ Aportes para la comprensión de los desafíos del “Proyecto GNL Del Plata Terminal de Recepción y Regasificación de Gas Natural Licuado” en <http://www.universidad.edu.uy/prensa/renderItem/itemId/34124>

²⁰⁹ Cámara de Representantes *Comisión investigadora CARPETA* Nº 1582 DE 2016. PROYECTO DE CONSTRUCCIÓN DE UNA PLANTA REGASIFICADORA. REPARTIDO Nº 586 SETIEMBRE DE 2018

de OT: obras del emisario subacuático de Punta Yeguas y el local del sistema de tratamiento y disposición final para el saneamiento de la zona oeste de la IM, el Polo Industrial Naval del Uruguay y el Puerto Logístico Punta Sayago de la ANP, la regasificación de GNL de Gas Sayago S.A. promovido por el MIEM. Hay solamente un PAI Puntas de Sayago iniciado, y trata sobre la transformación del suelo en el predio padrón nº 416849 a Suelo Suburbano no Habitacional Intensivo.

Las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Montevideo establecen que: «se estructurará y equipará la costa oeste a través de un manejo económico, social y ambientalmente sustentable, para lo cual se implementarán criterios de manejo costero integrado».²¹⁰

LEY DE DIRECTRICES NACIONALES DE OT Y DS

El Art. 9º de la ley 18.308 establece el objeto de las directrices nacionales. El literal b) determina que estas deben realizar la definición básica de la estructura territorial y la identificación de las actuaciones territoriales estratégicas. Las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (en adelante DNOTDS) aprobadas por Ley Nº19.525 de 2017, no contienen un modelo territorial.

El diputado Carlos Pérez, en su participación a instancias del tratamiento del proyecto de ley en su Cámara²¹¹, estimaba que éstas proponían la NO planificación. De lo contrario, decía, deberían haber estado mapeadas las zonas habilitadas para la prospección de *fracking*, de explotación minera, el sistema de puertos, la tercera planta de celulosa y todo el sistema forestal y externalidades, los escenarios de la posible construcción del Puente Colonia-Buenos Aires y el corredor Ruta 1-Ruta 9, etc. Estimó que lo que debería haberse dado en aplicación de lo establecido en el Art. 10º de la LOTDS, era la discusión profunda, en el Parlamento, sobre el proyecto de país que se pretendía, por ser ese el ámbito en que se resolvería su aprobación o no. Reclamó también que la participación que se le dio a los GGDD no fue ni siquiera simbólica, por la forma en que se realizaron las consultas y que sus respuestas no fueron tenidas en cuenta²¹². Que el Poder Ejecutivo debió haber fomentado la participación de las entidades públicas con competencia relevante en la materia y acordar así las políticas sectoriales de ese

²¹⁰ <http://normativa.montevideo.gub.uy/articulo/88932>

²¹¹ <https://www.youtube.com/watch?v=w9Odl2lv0wo>

²¹² En referencia a las varias notas e informes técnicos enviados desde el Congreso de Intendentes a DINOT y MVOTMA.

“proyecto de país” que se estaba proponiendo. Decía también que el objetivo de los Programas Nacionales establecido en el Art. 11º de la LOTDS estaba siendo desvirtuado al determinarse que estos debían definir “áreas de uso preferente”. Denunció que la modificación realizada al Art. 47º de la LOTDS que abolió la Evaluación Ambiental Estratégica de los instrumentos nacionales, tuvo como consecuencia que las DNOTDS no fueran acompañadas de ese instrumento. Ese debió haber sido la herramienta correcta para la evaluación del modelo productivo que se proponía y el Parlamento el ámbito en el que fuera evaluado y discutido políticamente. Dijo que lo que se planteó tácitamente fue un modelo hegemónico, no discutible.

En un «Resumen Ejecutivo» realizado para la Intendencia de Rivera por Ligrone,²¹³ hay concordancias con lo manifestado por Pérez en los siguientes aspectos referidos a la ley 18308: los contenidos no corresponden con el objeto establecido en la ley y por otro lado repite una importante proporción de los contenidos de ésta; contradice los principios legales de autonomía, planificación, participación al remitir a futuros decretos del PE sus contenidos, que, deberían haberse especificado en las DNOTDS; no incorpora avances de proyectos previos, con material acumulado; desafecta de competencias a los GGDD; no tiene ninguna propuesta concreta, carece de gráficos, mapas, análisis, diagnóstico, estrategias y proyectos estratégicos.

Por su parte Bervejillo, no específicamente sobre el proyecto aprobado en 2017, pero en el mismo sentido, a instancias del análisis del proyecto a consideración del Parlamento en 2014, decía que la importancia de las DNOTDS,

[...] radica en su potencial como matriz orientadora y vinculante para el conjunto de políticas nacionales con incidencia en el territorio, incluidas las decisiones sobre proyectos estratégicos, y a la vez, el marco general para las planificaciones de competencia departamental... las Directrices suponen en primer lugar definir una visión propositiva y de largo plazo de desarrollo territorial... (y, sin embargo, la propuesta estudiada) está orientada principalmente a la ordenación espacial y el control. Los aspectos de promoción activa del desarrollo productivo y social apenas se mencionan en forma genérica, sin establecer definiciones sustantivas, y sin reflejar de manera específica las definiciones que ya contienen las políticas sectoriales preexistentes.²¹⁴

²¹³ Pablo Ligrone: Informe Nº53 a la Intendencia de Rivera.

²¹⁴ Federico Bervejillo: Op.Cit., p.19.

Un tema no resuelto en la ley aprobada es la vinculación efectiva entre ordenamiento territorial y estrategias de desarrollo socioeconómico a escala nacional, subregional, o del sistema urbano. La razón principal, seguramente, fue la ausencia de una estrategia explícita de desarrollo territorial, ya que el Gobierno no la había formulado hasta ese momento. Pero puede plantearse también que existe cierta desconexión entre el discurso del proyecto de DNOTDS y los trabajos previos sobre desarrollo como, por ejemplo, la Estrategia Uruguay III Siglo, coordinado por la OPP y publicado en 2009. Esto lleva a resaltar la necesidad de, por un lado, no descartar material previamente elaborado y, por otro, la necesidad de una mayor conexión entre políticas de desarrollo territorial (cuyo ámbito de referencia principal es hoy la OPP) y políticas de ordenamiento territorial (cuyo ámbito es una dirección nacional en el MVOTMA).

LA DESCENTRALIZACION

Uruguay se encuentra inmerso en un proceso de descentralización como estrategia para promover el desarrollo de los territorios, y es una temática que ocupa un papel destacado en la agenda política. Las leyes de Descentralización Política y Participación Ciudadana 18.567 y 19.272 y la ley 18.308 tienen como objetivo: «distribuir el poder y regular los usos del territorio en el plano subnacional, generando instituciones y otorgando nuevos instrumentos de relacionamiento entre actores públicos y privados, creando formas de comunicación y control ciudadano sobre la gestión y el accionar del mercado»²¹⁵. Introducen una caja de herramientas nuevas para gestionar el territorio.

Cada territorio departamental pasa a elaborar su propia normativa de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, dejando acotado el rol del gobierno central a la orientación de principios y objetivos nacionales a través de DNOTDS. Los GGDD son ahora los decisores en la caracterización política y funcional del territorio y, en las formas de participación de los actores estatales y no estatales. En este sentido, los GGDD deberán acometer sus funciones en base a: «estrategias de desarrollo sostenible en función de objetivos sociales, económicos, urbanísticos y ecológicos a través de la planificación»²¹⁶ (Art. 4º ley 18.308). Los IOTDS, son instrumentos multipropósito para la elaboración de políticas públicas, que deben utilizar la

²¹⁵ Altair Magri: "Un quinquenio cargado de futuro: la descentralización y el ordenamiento territorial en Uruguay", p.78 <http://cienciassociales.edu.uy/departamentodesociologia/wp-content/uploads/sites/3/2013/archivos/RevCienSoc%2028-5.pdf>

²¹⁶ Ley 18.308 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18308-2008>

planificación para integrar las políticas sectoriales del Estado, que, aun delegando capacidad de decisión a los GGDD y a los municipios, mantienen la prestación de servicios de ministerios, empresas y entes. El reconocimiento del territorio como sujeto legal y objeto de políticas necesariamente congruentes “pone de cabeza” viejas prácticas institucionales, a través del enunciado de principios como la coordinación, la cooperación, la descentralización, la participación ciudadana, la distribución equitativa de cargas y beneficios y la conciliación del desarrollo económico con la equidad social y el desarrollo sostenible del ambiente, entre otros, incluidos en el Art. 5º de la LOTDS.²¹⁷

- INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS TERRITORIALES EN OPP- PRESIDENCIA

La Dirección de Descentralización e Inversión Pública (DDIP) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) tiene como misión planificar y diseñar políticas para el desarrollo de los gobiernos departamentales y municipales y contribuir a impulsar la democracia local, la descentralización política, la participación ciudadana y la promoción del desarrollo territorial con equidad.²¹⁸ Administra los programas de alcance nacional: Fondo de Desarrollo del Interior (FDI), Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional (PDGS), Programa Uruguay Integra (UI), Uruguay más Cerca, Capacitación Virtual, Fondo de Incentivo a la Gestión Municipal.

A su vez tiene una Dirección de Planificación, cuyo objeto es: «consolidar la planificación estratégica como una herramienta sistemática de la gestión pública, que aporte insumos para gobernar en el mediano y largo plazo a través de ciclos virtuosos de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas».²¹⁹ Esta ha elaborado la Estrategia Nacional de Desarrollo Uruguay 2050.

Más allá del gran empuje institucional a la descentralización, planificación y desarrollo con enfoque territorial, se ha ido por un camino paralelo al diseñado en la ley 18.308. No se ha utilizado en su plenitud la caja de herramientas proporcionada por ésta, por lo que muchos de los proyectos y programas de OPP aún están dislocados de los IOTDS.

- MONTEVIDEO Y EL AFUERA

²¹⁷ Atair Magri: Op.Cit., p.94.

²¹⁸ <https://www.opp.gub.uy/es/direccion-ddip>

²¹⁹ <https://www.opp.gub.uy/es/planificacion>

Se hizo referencia en el capítulo 1 lo manifestado por Chabalgoity en cuanto a que «el gran territorio rural no era objeto de atención y consideración desde la perspectiva de su ordenamiento»²²⁰. Bervejillo a su vez²²¹, expresó que el cambio de escala hacia la microrregión supone una voluntad de integrar una gama de usos, densidades y paisajes más amplia en el mismo plan, e incluir lo rural en vez de dejarlo afuera. No obstante, si bien se ha dado un especial énfasis a la política pública que promueve la descentralización, según Ligrone, aún hoy persiste un desequilibrio que se expresa en el peso político del electorado de Montevideo y de Canelones, en, «la ausencia de la cuestión rural en el imaginario de la mayor parte de los uruguayos y, por consiguiente...un desconocimiento general de los problemas territoriales, ambientales y de desarrollo socioeconómicos del resto del país».²²² Esto se suma a la dependencia económica de los GGDD del Estado Central, que aún persiste aunque detenten una amplia autonomía política.

Esta concepción remanente de centralidad, a pesar de los esfuerzos institucionales en el sentido contrario, pueden estar relacionados en parte a la escasa convocatoria popular que aún tienen los procesos de elaboración de los IOTDS. En el escenario idealizado por la LOTDS, estos podrían promover la «construcción de liderazgos y voluntades políticas que se requieren para impulsar y dotar de fuerza estratégica a este tipo de iniciativas»²²³ y construir una mejor gobernanza.

Es paradigmático que el estudio de OPP sobre un «Análisis legislativo sobre la descentralización en materia departamental y municipal» de la serie: *Descentralización y desarrollo territorial 2018*, no considere a la LOTDS y a sus herramientas²²⁴.

- CORTOCIRCUITOS CON LA AUTONOMÍA DEPARTAMENTAL

Su origen se debe a los siguientes factores: la autonomía departamental consagrada desde el SXX y protagonista de la legislación de OT y DS, se contrapone a la planificación general de la actividad económica y la política ambiental, que están en manos del Gobierno Nacional²²⁵.

El estudio sobre el Sistema Urbano Nacional²²⁶ señala una transformación territorial, con un crecimiento de ciudades intermedias y el estancamiento de la capital, Montevideo. Ese

²²⁰ Manuel Chabalgoity: Op.Cit., p.3.

²²¹ Federico Bervejillo: Op.Cit., p.24.

²²² Pablo Ligrone: Op.Cit., p.38.

²²³ Federico Bervejillo: Op.Cit., p.74

²²⁴ https://otu.opp.gub.uy/sites/default/files/docsBiblioteca/05_Legislativo.pdf

²²⁵ Arts. 230 y concordantes de la Constitución

crecimiento está relacionado con rubros que ocasionan un alza en la economía nacional. Esos rubros como se vieron son la forestación, la soja, la explotación turística de zonas costeras, etc. Sus impactos ambientales, que ya hemos analizado, traen a su vez conflictos de competencia concurrente entre el Gobierno Central y los Subnacionales, debido a que, el primero ejerce su potestad sobre el ambiente y estará limitando las potestades de los segundos, en sus ámbitos de actuación territorial en materia de OT y DS. Según Sciandro, Gadino y Goñi «La incorporación de la visión ambiental al ordenamiento territorial de Uruguay, representó que un mismo espacio geográfico quede sujeto a nuevas competencias concurrentes de la Administración Nacional y las Subnacionales.»²²⁷

En ese sentido, ya se ha analizado que han ocurrido conflictos de competencias en relación con la prohibición expresa de ciertos usos del suelo en algunos departamentos, que son contradictorias con políticas o planes de desarrollo económico a nivel nacional (vimos el caso de Lavalleja, Tacuarembó, Salto, Paysandú, relacionados a la prohibición de actividades forestales, minería a cielo abierto o fracking en la jurisdicción de sus GGDD). También está el caso de Maldonado que ha practicado una política de excepciones al ordenamiento territorial de instrumentos aprobados según la LOTDS, por medio de Decretos Departamentales que dejan sin efecto las decisiones nacionales de ordenamiento territorial²²⁸.

Según Sciandro y otros: En un año se aprobaron cerca de 40 excepciones a la planificación territorial de diferentes tipos (principalmente alturas y factor de ocupación del suelo) en terrenos de Punta del Este, La Barra, Manantiales y Piriápolis cercanos a la costa. No existió para ello ningún instrumento previo, como por ejemplo un plan localizado de desarrollo territorial ni programa de actuación integrada (PAI). Las excepciones simplemente contradicen las Directrices Departamentales y a la propia LOTDS.²²⁹

Pueden citarse también casos similares como el Estadio Campeones del Siglo y los ya vistos sobre el Ferrocarril Central y puertos en Montevideo; o el emprendimiento Garzas Blancas y puente circular en Rocha, etc. En algún caso se ha tratado de encasillar estos hechos de no

²²⁶ https://otu.opp.gub.uy/sites/default/files/docsBiblioteca/Sistema%20urbano%20nacional_UY.pdf

²²⁷ Sciandro, Gadino y Goñi: Op.Cit., p.105.

²²⁸ Las excepciones se condicionan o regulan por medio del Decreto Departamental Nº 3965/2017 de 11 de mayo de 2017.

²²⁹ Sciandro, Gadino y Goñi: Op.Cit., p.110.

cumplimiento, por ser de diferente filiación política los GGDD que el GN.²³⁰ Esta afirmación no es real. La Intendencia de Rivera, por ejemplo, se ha ceñido al cumplimiento la LOTDS, principalmente a su espíritu original. También están los casos de gobiernos departamentales con la misma filiación política que el nacional y no la cumplen. Paradójico es el caso de Montevideo, que ha sufrido las consecuencias de pertenecer al mismo partido político del gobierno central. Cuando el escenario era de oposición y Montevideo era el bastión principal de la izquierda, asumió la implementación de políticas sociales que no eran de su competencia, pero eran necesarias según sus objetivos de política pública. Esto significó un vínculo especial con la ciudadanía y la implementación de procesos participativos, novedosos en Uruguay, que como vimos, tuvieron que desandarse recientemente frente a la imposición del MTOP; o cuando lo del Dique Mauá en que la IM no supo, no quiso o no pudo reclamar por el espacio social, político y geográfico perdido.

Por otro lado, están las limitaciones que impone la coordinación obligatoria a través del procedimiento administrativo de aprobación de los IOTDS. Los instrumentos deben contar con una autorización previa que debe dictar el MVOTMA a través de la DINAMA (aprobación de la EAE), la DINOT (emisión del Informe de Correspondencia) y la DINAGUA (aprobación del Plan de saneamiento integral).²³¹ El *deber de solicitar* les da carácter preceptivo a estos informes. El Art. 47° de la LOTDS establece que: «Los Instrumentos de Ordenamiento Territorial deberán contar con una Evaluación Ambiental Estratégica aprobada».²³²

En definitiva, el momento de articulación entre la Autoridad Nacional y los GGDD ocurre en la tramitación obligatoria del EAE. No está prevista la hipótesis de que no se pueda obtener la autorización previa y, el GGDD no quiera cambiar su plan.²³³

En conclusión, los cortocircuitos en descentralización se producen, por un lado, por imposiciones que son claras limitaciones al ejercicio de la autonomía departamental en la materia ordenamiento territorial y urbanismo. Por otro lado, por limitar la competencia de una persona jurídica pública que realiza - o determina- actividades sobre el territorio y sus recursos, genera tensiones económicas. Estos son conflictos vinculados con la concurrencia de potestades referidas al mismo espacio geográfico.

²³⁰ Fernanda de León et al, 2014. Toma de decisión en la actividad minera: aportando a una gestión sustentable. Monografía del Taller Interdisciplinar de Tópicos Regionales III. Licenciatura en gestión Ambiental – Cure – Maldonado. Udelar.

²³¹ De acuerdo al tenor literal de los Arts. 25º, 47º y concordantes de la LOTDS y el Art. 9º literal a de la Ley 18.610.

²³² Ley 18.308 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18308-2008>

²³³ Sciandro, Gadino y Goñi: Op.Cit., p.113.

ROBERTO VILLARMARZO – CÓMO DESATAR EL NUDO

La pregunta de Villarmarzo en el evento de evaluación de los 10 años de la LOTDS ha sido: *¿Cómo desatar el nudo entonces?* La nuestra sería, *¿cómo evitar los cortocircuitos?*

Más vale tratar de entender sus causas, comprender dónde reside su esencia y desarrollar una estrategia consecuente para su superación. Esta idea de Villarmarzo, nos ha motivado a continuar con esta investigación, e ir más allá en la exploración de las causas del malogro de la LOTDS como herramienta de la política pública para el desarrollo.

El inconducente abordaje desde la ética lleva a analizar el «deber ser» desde la óptica política, ya que la tarea titánica de «más plan», no pudo recaer solamente sobre los hombros de los técnicos. Han sido bastantes batallas perdidas. Habrá que apelar al entendimiento de la clase política. Se espera que las propuestas de sus programas de gobierno actuales, no sean producto de un discurso técnico políticamente correcto, que luego no se cumpla.

MARIANA ACHUGAR

¿Cuál es la visión del territorio como herramienta política que está habiendo en otras latitudes y en Uruguay? Mariana Achugar, en un artículo de prensa titulado «Entre la ceguera y la indiferencia política», analiza cuestiones sobre la conciencia social y política producto de la crisis ecosocial:

Si examinamos las noticias internacionales, estas nos informan que una nueva representante en el Congreso de Estados Unidos, Alexandria Ocasio-Cortez, propuso un paquete de políticas verdes (Green New Deal) para responder a la crisis ambiental y económica. También leemos que el presidente mexicano, Manuel López Obrador, canceló un megaproyecto para expandir el aeropuerto de la capital por su impacto ambiental y social, luego de llevar a cabo una consulta popular. Estas acciones responden a una conciencia social y política de la crisis ecosocial que se vive a nivel mundial. Sin embargo, en Uruguay no ocurre lo mismo. **¿Por qué no se discute a nivel político-nacional la crisis ecosocial que estamos viviendo?**

Las aguas contaminadas de nuestras playas hacen que no podamos bañarnos y afectan nuestra salud. El agua de los ríos con altos niveles de nutrientes provenientes de un modelo agropecuario que usa fertilizantes sintéticos y agrotóxicos mata animales y enferma a los trabajadores. La disrupción climática que produce olas de calor extremo e

inundaciones afecta mayormente a las zonas más pobres de nuestro país. Estos acontecimientos parecen no registrarse en el debate político local. Es más, la relación entre estos acontecimientos, nuestras actividades económicas y las políticas públicas tampoco se pone de manifiesto. **La crisis ecosocial está en la periferia de la agenda política uruguaya** y esto implica que no tengamos respuestas a corto, mediano ni largo plazo para enfrentar la nueva realidad que vivimos. **Los movimientos sociales han denunciado esta situación crítica.**

La buena noticia es que existen alternativas. Podemos transformar nuestro modelo productivo, regenerar nuestros ecosistemas y organizar nuestra vida de manera más sustentable y socialmente justa. El debate político necesita incluir una agenda para la transición ecosocial con participación ciudadana que resulte en estrategias y políticas concretas para encarar esta crisis. Ya existen experimentos aislados (por ejemplo, el Plan Nacional de Agroecología), legislación (por ejemplo, la **Ley de Ordenamiento Territorial 18.308**) y políticas públicas que pueden ser incorporadas a esta iniciativa. **Lo que falta es una visión holística y a largo plazo que priorice el sostenimiento de la vida.** Esto implica que los planes estratégicos y las decisiones políticas incluyan principios que vayan más allá de lo económico integrando criterios ecológicos, sociales y culturales en un mismo nivel de importancia. La transición ecosocial requiere de una nueva forma de pensar.

Todavía tenemos chance de revertir la situación si tomamos acciones concretas para el cambio. Lo que se necesita es voluntad política y liderazgo para encarar la construcción de otro tipo de sociedad. El período preelectoral es la coyuntura ideal para traer los debates ecosociales a la esfera pública. ¿Quién se anima a traer el ambiente a la discusión política?²³⁴

Este no es un escenario distópico. Es el escenario del Uruguay actual. Es producto de *cortocircuitos* en la aplicación de la LOTDS. A los desesperanzados es preciso decirles que la nueva agenda está abierta y la herramienta existe. **Cabe hablar en clave política, ir a fondo en la discusión de cuál es el país que queremos. Hacerles saber a los representantes que se necesitan consensos, ayudar a construirlos y mientras tanto, como técnicos, seguir demostrando en los hechos que en una mejor y mayor planificación está el camino.**

²³⁴ Mariana Achugar: Op.Cit.

CAPITULO 3

RECALIBRACIÓN

REIVINDICAR LOS ORÍGENES / ACTUALIZAR CONCEPTOS

Para *recalibrar* es necesario en primer lugar volver a leer lo que le dio forma de ley a una larga historia de construcción de una política de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible en nuestro país, y hacer los ajustes necesarios después de 11 años de su aprobación.

Luego de los análisis realizados en los capítulos 1 y 2, no quedan dudas que el Sistema de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (SOTYDS) no se ha venido aplicando plenamente, y como vimos, es multicausal. Algunas posibles causas: que los valores y el “ADN” de la constitución de ese SOTYDS ya no sean válidos, o que nunca lo fueron; o sí lo fueron para un grupo que no logró imponerse políticamente en la interna del partido de gobierno; o sí lo fueron para un grupo de intelectuales técnicos y políticos, que no lograron generalizar y difundir a otros estamentos la importancia del producto logrado; que continúen siendo válidos, ya que falta maduración del conocimiento técnico y de la aplicación de todo su potencial, *Más y mejor planificación*;²³⁵ que son necesarias nuevas herramientas (aparte de, sustitutivas o a recuperar) para dar cuenta de la “*maraña de tendencias diversas, intereses contrapuestos y resistencias corporativas*”;²³⁶ que la inclusión del desarrollo sostenible entre sus cometidos, la haga realmente muy abarcadora y exhaustiva y, por lo tanto, difícilmente aplicable; que no haya habido suficiente legitimación académica del OT como política pública transversal para el desarrollo sostenible; que su alcance sobre las posibilidades de crear una

²³⁵ Roberto Villarmarzo: Op.Cit.,

²³⁶ Jordi Borja en el prólogo de “Los nuevos principios del urbanismo moderno” de François Ascher (2004)

política pública en OT y DS sea molesta para ciertos intereses y su uso se pretenda solo para las cuestiones “urbanismo urbano”; que tal vez sea una «ley coartada»; que se haya desandado adrede lo aprobado, con modificaciones que implosionan el funcionamiento del sistema; que se haya aprobado según una ideología en la que prevalece el desarrollo sostenible y luego se aplicó bajo la consigna del desarrollismo clásico, por acción u omisión. En fin, las especulaciones pueden ser muchas, incluso algunas que ni sospechemos.

Debido a que esta tesis no pretende desentrañar lo que realmente sucedió, nos limitaremos a realizar una verificación de la validez y vigencia de sus fundamentos originales, ahondando en sus principios sobre política pública, y tratar de establecer si vale la pena insistir en que se cumplan los objetivos expresados en su Exposición de Motivos.

Porque para tener una legislación con tanto potencial, riqueza instrumental, tan abarcadora y “revulsiva”²³⁷ para las estructuras de poder tradicionales, y que esta no se aplique en gran parte de las acciones que moldean nuestro territorio (por desconocimiento, inoperancia, indiferencia, *maldad, mala voluntad o ignorancia de los actores implicados*²³⁸), hace que se cuestione si vale la pena insistir en su aplicación o se debe bajar los brazos y preferir su anulación, para de esta forma dejar de ser cómplices de su continua violación.

Es posible que Henri Lefebvre, Jordi Borja, David Harvey o François Ascher no hayan sido los referentes teóricos de los creadores de la ley, o sí, o en parte tal vez. Lo cierto, es que estos autores eran estudiados en la academia en los años 90, y que numerosos universitarios integrados en diversos períodos a los equipos e instancias de elaboración de la ley, seguramente hicieron permear varios de sus puntos de vista. Es imposible en el marco de esta investigación indagar sobre la veracidad de estos supuestos. No obstante, serán los referentes de esta tesis para tomar posición respecto a la *recalibración* necesaria y por la necesidad de encontrar el “alma” de la utilización del **paradigma ambiental** y el de la **planificación** y, en especial, el **ordenamiento territorial para lograr un desarrollo sostenible. Esos autores tienen en común a la ciudad y el territorio como objetos de estudio; su valoración como protagonistas del desarrollo económico, social y ambiental; y al espacio como herramienta política.**

¿Y por qué tomar como referentes a autores notoriamente de izquierda? Porque según la *Exposición de Motivos* fue una legislación creada para contrarrestar las lógicas de la globalización de la economía, del capitalismo y el neoliberalismo sobre el territorio, la sociedad

²³⁷ Roberto Villarmarzo en entrevista realizada por la autora el 18/09/2019

²³⁸ Roberto Villarmarzo: Op.Cit., p.147

y la economía del país. Y porque el país vivía un momento de «cambio de época» cuando se empezó a gestar la ley. El paradigma ambiental y el de la planificación estaban en su auge en Uruguay. Con esta investigación, por tanto, se propone entre otras cosas entender desde adentro, por qué se malgastaron 10 años de utilización de la LOTDS en gobiernos de izquierda. No obstante, cabe acotar, que los postulados de estos popes no deberían ser excluyentes de una ideología de izquierda, sino de todo aquel que pretenda un desarrollo del territorio en función del interés general y del bien común.

Sin dudas, se puede afirmar que los principios de la LOTDS son de progreso: la planificación ambientalmente sustentable, con equidad social y cohesión territorial, la coordinación y cooperación entre sí de las entidades públicas, la descentralización, la promoción del desarrollo local y regional y de la participación ciudadana, la conciliación del desarrollo económico, la sustentabilidad ambiental y la equidad social, el desarrollo de objetivos estratégicos y de contenido social y económico solidarios, que resulten compatibles con la conservación de los recursos naturales y el patrimonio cultural, la creación de condiciones para el acceso igualitario de todos los habitantes a una calidad de vida digna, el carácter público de la información territorial, entre otros.

No obstante, la creación de un instrumental poderoso, surtido, abierto y flexible no ha garantizado que su aplicación no haya derivado en instrumentos de ordenamiento territorial rígidos, vacíos de contenidos que promueven el desarrollo o que han permitido todo tipo de liberalizaciones en las políticas de suelo, que, claramente no era lo que preveían los nobles principios de la LOTDS.

La declaración de principios y las herramientas que se dispusieron, no redundaron en una mejora notoria y masiva de las políticas del suelo luego de 11 años de aplicación de la misma. Si bien ha habido muchos avances, no se logró mayormente imponer el paradigma planificador, ni que las operaciones en el territorio que previeron, incorporaron e intentaron que la propiedad privada del suelo jugara a favor de los principios instituidos. En general fueron *dribleadas* por la prevalencia de la construcción a demanda de los operadores políticos, de las instituciones públicas y del mercado internacional, utilizando el brazo técnico para ello.

Según Villarmarzo: Potencialmente es una ley absolutamente revulsiva. “Potencialmente” porque es meramente instrumental y depende de las estrategias y políticas de los gobiernos, particularmente los departamentales. Es revulsiva, justamente, porque es fuertemente descentralizadora: apuesta a los gobiernos departamentales. Los llena de competencias y recursos. Es revulsiva porque impone la participación social. Y es

novedosa, porque institucionaliza la planificación como arma de gestión de la cosa pública.²³⁹

Es imperioso percibir que, más importante que crear un instrumental de avanzada para trabajar en el territorio, es comprender que el espacio ha dejado de ser un ámbito geográfico pasivo y neutro, para pasar a ser un instrumental en sí mismo, y este es uno de los aportes de Lefebvre: *El espacio es político e ideológico*²⁴⁰. Hay una ideología del espacio, porque éste es un producto social. Es político y estratégico. El espacio es política e ideología. Y si es político, tendremos que asumir que vendrán críticas de derecha y de izquierda, que se manejarán por intereses políticos, visibles o no al gran público, y, principalmente que sus gestores son personas, seres sociales que se manejan según sus valores y conocimientos.

Reivindicamos aquí el dejar de lado la tibieza y medias tintas del pretendido neutralismo instrumental de la LOTDS. Villarmarzo nos ha dicho que la LOTDS «es meramente instrumental y depende de las estrategias y políticas de los gobiernos, particularmente los departamentales»²⁴¹.

Según Jordi Borja: *el discurso urbano no puede ser frígido ni neutro, no puede evitar tomar posición*.²⁴² A los urbanistas y planificadores e incluso a los científicos sociales en general se nos piden propuestas, orientaciones para la acción. Por lo tanto, tomar partido es una consecuencia obvia. «Por mucho que no guste a los académicos que consideran que tomar partido es contrario al pensamiento científico, en el caso del urbanismo y de las ciencias sociales es tan inevitable como necesario».²⁴³

Desde derecha e izquierda se reciben críticas a la burocracia que obstaculiza la iniciativa privada de los capitales y, a su vez, que la misma burocracia (o tecnocracia) tiene poco en cuenta a los usuarios, evitando en lo posible o haciendo una ficción del uso de las herramientas de participación pública en las decisiones.

Según Borja: “nos encontramos en un tiempo de cambio de época. La crisis actual es reveladora de una situación tanto global como local que exige cambios radicales. Para que estos cambios no se produzcan con altos costes sociales y ambientales, autoritarismo, exclusión, aumento de las desigualdades, etc., es preciso legitimar y

²³⁹ Roberto Villarmarzo en entrevista realizada por la autora el 18/09/2019

²⁴⁰ Henri Lefebvre: “La producción del Espacio” http://blogs.fad.unam.mx/asignatura/nadia_osornio/wp-content/uploads/2014/05/lefebvre-la-produccion-del-espacio.pdf

²⁴¹ Roberto Villarmarzo en entrevista realizada por la autora el 18/09/2019

²⁴² Jordi Borja: “Revolución Urbana y Derechos Ciudadanos” (2014), p.35

²⁴³ *Ibidem*, p.36.

concretar los derechos de las personas en los distintos ámbitos de la vida social y política. Y, como vivimos en un mundo que tiende a universalizar la urbanización y, a la vez, pone en cuestión la ciudad como ámbito de libertad, de integración social, de derechos reconocidos y de progreso, desarrollar el “derecho a la ciudad” es una de las grandes tareas intelectuales y políticas de este momento histórico.²⁴⁴

En el siguiente análisis de la obra de referentes internacionales, se irán marcando a lo largo del texto con el símbolo “[*]”, los argumentos que guionarán las recalibraciones.

LA OBRA DE HENRI LEFEBVRE

De Henri Lefebvre lo que más conocemos es su concepto de *Derecho a la Ciudad*. Fue definido por el autor en 1967 del siguiente modo:

[...] derecho de los habitantes urbanos a construir, decidir y crear la ciudad, y hacer de esta un espacio privilegiado de lucha anticapitalista (y), se encuentra de nuevo en el centro del debate político. Este resurgimiento se debe especialmente a la explosión de nuevas luchas urbanas contra las expresiones espaciales del dominio del capital financiero, como la gentrificación o la degradación ambiental, pero también, al esfuerzo de los habitantes por lograr una mayor injerencia en la definición de las políticas urbanas.²⁴⁵

El concepto ha tenido transformaciones a partir de autores como David Harvey, Edward Soja y Ana Alessandri. El propio de Lefebvre y el resto de su obra, que esta tesis intenta contextualizar con el propósito de reflexionar sobre las transformaciones territoriales, económicas, ambientales y sociales. Pero en especial sobre los incipientes movimientos de protesta de los últimos tiempos, que son síntomas del descontento y, que son comunes a otros varios sitios en el mundo contemporáneo²⁴⁶.

La obra de Lefebvre, compuesta por más de sesenta libros, artículos y conferencias, concebida desde una visión heterodoxa, humanista, libertaria de fundamento marxista, logró configurar un marco teórico consistente que permite explicar tanto las razones estructurales como coyunturales de las transformaciones urbanas. En particular, lo referido a la producción social

²⁴⁴ <https://www.jordiborja.cat/category/entrevistas/page/5/>

²⁴⁵ Frank Molano Camargo: “El derecho a la ciudad: de Henri Lefebvre a los análisis sobre la ciudad capitalista contemporánea”, p.4. . <http://www.scielo.org.co/pdf/folios/n44/n44a01.pdf>

²⁴⁶ Manuel Castells <https://www.youtube.com/watch?v=h97emCUyMf0&t=2103s>

del espacio y la revolución urbana, se encuentra en sus libros *El derecho a la ciudad* de 1968 y la *Producción del Espacio* de 1974, que se complementan con obras anteriores y posteriores como *La Vida Cotidiana* (1968 y 1981) y sobre lo que denominó el “modo de producción estatal” del espacio contenido en los cuatro volúmenes de *De l’Etat*, publicados entre 1976 y 1978.

La clarividencia de Lefebvre en el análisis de la sociedad neocapitalista y en su impacto en la configuración de lo urbano a escala planetaria, -luego validada por la evidencia empírica de esa tendencia regida por la lógica de la mercancía, en el que el neoliberalismo y la financiarización y transnacionalización del capital, provocaron crisis urbanas-, fue adquiriendo relevancia progresiva e imparable en la explicación de la construcción del espacio contemporáneo. Recurrir a este autor para el análisis de la situación actual de la aplicación de las políticas de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible en el Uruguay del SXXI, para explicar la base teórica del porqué de los *cortocircuitos* y la *recalibración* posible del sistema, se justifica por su perspectiva crítica sobre los siguientes temas: el proceso de transformación del territorio; la capacidad del Estado de incidir en esa transformación; el surgimiento de movimientos y reivindicaciones sociales asociados al derecho a la ciudad y justicia urbana; la propiedad intrínseca del espacio, de ser un instrumento en sí del capital, más que de ser objeto un instrumental concebido de forma fría, rígida, burocrática y tecnocrática; la fragmentación de los estudio sobre el espacio, según especialidades técnicas y vacías de contenidos; y sobre el rol de los profesionales del urbanismo.

A continuación, se analizará el contexto francés en el que se crearon estas teorías, ya que es probable que el “ADN” de la aspiración de la LOTDS, de imprimir un cambio social y económico a partir de la política territorial, haya sido bebido de los aportes teóricos de la corporación francesa, que trabajó con técnicos uruguayos durante mucho tiempo en la década del 90.

A partir de la segunda posguerra, en Europa, y puntualmente en Francia, toman relevancia los estudios urbanos, donde la penetración de las ideas de mayo de 1968 en la élite tecnocrática francesa y en la ideología urbana del gobierno, provocó que el Estado promoviera investigaciones en la primera escuela francesa de sociología en Nanterre, que tuvo a profesores como Henri Lefebvre y a la que asistió Manuel Castells. Se aprovechó la reconstrucción de posguerra para conjugar desarrollo económico, planificación urbana, del territorio rural, económica e infraestructural, redinamizando territorios con dificultades económicas y reabsorbiendo las diferencias entre París y el resto del territorio nacional. El libro *París y el desierto francés* de François Gravier (1953), fue un referente para estas políticas y resultó un hito fundamental en la explicitación de la dimensión territorial de los problemas

estructurales de Francia. Y, según lo visto, también fue un referente para ciertos aspectos de nuestra LOTDS,²⁴⁷ así como lo fue la legislación francesa posterior bajo la coordinación de la DATAR y la DIACT.²⁴⁸ El territorio no fue considerado en sí mismo como mero soporte y su ordenamiento integral implicó organización, planificación de actividades y estrategia. **Prima la idea de que, el espacio es un instrumento político intencionalmente manipulado.**

En su discurso «La burguesía y el espacio», presentado en el Congreso Internacional de la Vivienda, Santiago de Chile (el 14 de septiembre de 1972),²⁴⁹ Henri Lefebvre condensa sus ideas sobre: el fenómeno urbano como estrategia política, el capitalismo y sus consecuencias espaciales visibles en la degradación de las ciudades, el crecimiento cuantitativo de la economía no ha provocado un desarrollo social, el espacio social debe ser apropiado y no solamente dominado por la técnica y por el poder político, el malestar social que provoca la destrucción de la naturaleza y de sus recursos. **Estos valores coinciden con los que trasuntan en la *Exposición de Motivos de la LOTDS*.**

Manifestaba que el espacio y su construcción se han convertido en una rama esencial de la producción y que, por lo tanto, el propio espacio se ha convertido en instrumental y que se torna estratégico. Es estratégico porque todos los recursos de un determinado espacio, dominado políticamente, sirven de medio para alcanzar objetivos y las clases dominantes tienen la propiedad del suelo.

Promovía una nueva forma de planificación, la planificación espacial, que va más allá de las técnicas de planificación a través de balances financieros. Decía que se podían calcular con precisión las trayectorias y los flujos de materias primas, de la energía, la evacuación de los productos, y que los mecanismos y los trayectos de la plusvalía se van tornando más complejos. Actualmente, la tecnología de la información permite que esa complejidad sea mapeable y, de desearlo, pueden ser alterados por la acción estatal. Sostiene que detener el crecimiento es simplemente imposible. Lo que es necesario, es orientarlo hacia el desarrollo social cualitativo.

²⁴⁷ Ricardo Gorosito y Pablo Ligrone: Op.Cit., p.167.

²⁴⁸ Se crean la DATAR en 1963 y posteriormente se sustituye por la DIACT en 2005, ambas en la órbita directa del Primer Ministro. Sus políticas han transformado exitosamente al país y a sus diferentes regiones: en una 1era fase destinada a reequilibrar al país (polos de reequilibrio), en una 2da a dotarlo de competitividad a la altura de los desafíos europeos, y actualmente con los polos de competitividad y polos de excelencia rural.

²⁴⁹ Carlos de Matos y Felipe Link: “Lefebvre revisitado: capitalismo, vida cotidiana y el derecho a la ciudad” (2015)

Se hizo hincapié en los capítulos anteriores sobre que existe una gran cantidad de valiosa información compilada,²⁵⁰ que constituyen en su mayoría buenos diagnósticos, pero no propuestas de hacia dónde debe proyectarse el país en términos de ordenamiento del territorio. Para marcar un rumbo, se debería incidir directamente en lógicas territoriales que se deseen promover o revertir, según los objetivos de desarrollo que se establezcan. Estos debieron haber sido nítidamente promovidos por la ley de Directrices Nacionales de OT y DS, o sea, la política pública pensada para tal fin. La duda está en si se ha querido, pero no podido hacerlo, o si directamente el no hacer hace parte de una política pública no verbalizada, porque las herramientas están desde hace 11 años a disposición. Ahora, existe una nueva chance, y ya no valdría la excusa de no tener como base una estrategia nacional de desarrollo. Ahora existe, está plasmada en la END 2050. Igualmente, el hecho de que se ha aprobado recientemente un decreto que oficializa un Sistema de Planificación Estratégica para el Desarrollo²⁵¹ (SPED) y no se haya tenido en cuenta especialmente al OT como política estratégica para lograrlo, es desalentador. Deja claro, una vez más, que la importancia del territorio como herramienta política y de desarrollo, nunca ha sido bien ponderado por el Poder Ejecutivo desde la aprobación de la LOTDS.

Para propiciar que el SOTYDS, la END 2050 y el SPED se trabajen en conjunto, y que su utilización aporte al desarrollo social cualitativo, es que proponemos la *recalibración* del Sistema de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.

Toda la teoría de producción del espacio de Lefebvre está atravesada por reflexiones acerca de la política y de la ideología.²⁵² **Los sistemas de ideas se configuran en patrones hegemónicos de producción de espacio. Estos patrones son producidos por el capital, pero también pueden ser producidos por el Estado [*]** y, a su vez, la sociedad (si se le da la oportunidad o toma su espacio de participación por la fuerza) puede moldearlo en patrones contrahegemónicos y contraconductas. [*]

Tal como se analizó en el Capítulo 1, la *Exposición de Motivos* de la LOTDS daba cuenta de la intención de reconocer el mercado y, en particular, el mercado del suelo y la propiedad privada de este. La LOTDS promovió manejar estrategias de desarrollo no inerciales y eficientes desde el punto de vista de la articulación entre el Estado, el mercado y la sociedad, o

²⁵⁰ “Las lógicas territoriales del Uruguay agroexportador”, “Sistema Urbano Nacional”, “Estrategia de Desarrollo Uruguay 2050”, “Estrategias Regionales del Área Metropolitana”, “Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial”, etc.,

²⁵¹ https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2019/decretos/09/cons_min_901.pdf

²⁵² Paula Rodríguez Matta: “Campo ciego, la ideología y lo subjetivo” en De Mattos y Link: “Lefebvre revisitado [...]” (2015), p. 121

no subjetivas y a demanda, como en el SXX. Promovía constituir políticas públicas universalistas y pensadas desde el territorio. La LOTDS intentó establecer la planificación para el desarrollo ambientalmente sustentable, con equidad social, a nivel regional y local, reconociendo la relevancia del sector privado, como dueño del suelo y regente de su mercado y como generador de emprendimientos productivos, contribuyendo a una justa distribución de los riesgos de inversión y a una más eficiente regulación de la economía de mercado. [*]

El proyecto intelectual y político de Lefebvre consistió en ofrecer una crítica a la sociedad en busca de abrir un camino hacia otra sociedad, un mundo posible a pesar del capitalismo, el Estado y la sociedad de consumo y su **énfasis estuvo en la dimensión política de la producción espacial**.²⁵³ Según su Exposición de Motivos, el proyecto intelectual y político de la LOTDS, también tuvo esa visión. Qué sucedió del dicho al hecho en términos políticos, es difícil de comprender, más allá de las explicaciones dadas por los politólogos antes citados, y confirmadas por el estudio específico sobre la obra de Lefebvre, que se desarrolla a continuación.

La obra de Lefebvre otorgaba especial importancia al papel cumplido por el Estado en la producción de la espacialidad capitalista (*Modo de Producción Estatal-MPE*). Afirmaba que ésta apuntalaba a la lógica del capital. Si bien el capital tiene su lógica y su estrategia, -que es la acumulación que acrecienta la plusvalía-, indicaba que la institucionalidad y un conjunto de funciones y tareas que el Estado fue asumiendo, promueven la producción y regulación del espacio, que representa la matriz de organización socioespacial de la fase actual del desarrollo capitalista.

En 1972, Lefebvre ya anunciaba que se estaban generando las condiciones para un progresivo e incontrolable aumento del flujo de capital orientado hacia los negocios inmobiliarios, una rentabilidad cuidadosamente arreglada bajo la cobertura del acondicionamiento del territorio. En nuestro país esta premisa vale también para el territorio rural.

Sobre la producción supraestatal del espacio y las crisis relacionadas a la financiarización inmobiliaria global, o la urbanización de las crisis, postulaba que: «la relación entre crecimiento económico y urbanización está ampliamente verificada y, si la economía –y sus

²⁵³ Camillo Boano: Boano: “El cuerpo del diseño urbano y de la arquitectura” en De Mattos y Link: “Lefebvre revisitado [...]” (2015), p.207.

crisis– se han urbanizado crecientemente, entonces es oportuno recordar, el concepto de Harvey sobre «origen urbano del capitalismo».²⁵⁴

Reconoce la existencia de un urbanismo de los promotores. Estos conciben y realizan para el mercado, con propósitos de lucro, o sea, venden urbanismo (o sistemas de riego). Lefebvre ya preveía que la mercantilización del espacio, su promoción desmedida –exacerbada por la financiarización– y la inflación inducida de burbujas inmobiliarias, que terminarían por hacer crisis cíclicamente.

En cuanto a la producción estatal del espacio mediante políticas públicas supuestamente neutras territorialmente, como las monetarias, cambiarias y demás políticas macroeconómicas, afirma que éstas, sin embargo, resultan tener fuertes impactos geográficamente discriminatorios o reequilibradores.

Las políticas económicas y macroeconómicas del Estado, formuladas a-espacialmente, terminan siendo discriminatorias territorial y socialmente en sus consecuencias. «La acción del Estado en la producción del espacio y de la ciudad es mucho más determinante cuando indirectamente se implementa a través de políticas públicas no territoriales y menos urbanas, como lo son las políticas macroeconómicas. Las consecuencias de éstas, con impactos geográficos muy diferenciales y consecuencias sociales muy desiguales».²⁵⁵ (Como ejemplo las consecuencias nefastas para los Estados de la crisis *subprime* de 2008). La producción (estatal) del espacio, está estrechamente ligada a una «política del espacio». Existe una política del espacio porque el espacio es político (“il y a politique de l’espace, parce que l’espace est politique”)²⁵⁶. [*]

Se traen entonces las referencias realizadas en el Capítulo 1, relativas al intento de superación a través de la LOTDS, del modelo de país agroexportador y extractivista, que se insertaba internacionalmente (y continúa haciéndolo), exclusivamente a través de sus productos primarios, conformista con el mantenimiento de su *statu quo*, enmarcado en una *ofensiva neoconservadora y neoliberal en materia de política económica*.²⁵⁷ Se diagnosticó en la *Exposición de Motivos*, que ese era un modelo ya agotado y, que en los últimos años (previos a la ley), ya se evidenciaba una marcada pérdida de calidad de vida de los uruguayos, por los

²⁵⁴ Antonio Daher: “El origen urbano del capitalismo” en De Mattos y Link: “Lefebvre revisitado [...]” (2015), p.87.

²⁵⁵ Antonio Daher: Op.Cit., p.87.

²⁵⁶ *Ibidem*, p.101.

²⁵⁷ Expresión utilizada en la *Exposición de Motivos*.

profundos desbalances sociales, el incremento de desigualdades regionales y, en general, territoriales en nuestro país.

Se procuró establecer, a partir de la LOTDS, un proceso de desarrollo alternativo y sostenible a partir de la planificación pública, y que ésta, no fuera percibida como una forma de interferencia del Estado en el mercado. «Esta propuesta innova adoptando una perspectiva territorial en los procesos de formación de políticas públicas de desarrollo».²⁵⁸

Entonces, existe una alta probabilidad, que los autores de la LOTDS fueran plenamente conscientes de lo teorizado por Lefebvre décadas antes, en cuanto a: que las políticas aparentemente a-territoriales (políticas macroeconómicas), tienen consecuencias sobre el territorio; cuanto más, las específicamente territoriales (como las legislaciones sobre el agua, el riego, la instalación de mega plantas industriales, los puertos); inclusive aquellas sociales, que tratan sobre la exclusión-inclusión social con un notorio correlato territorial. Entonces, ¿cómo puede ser que estos proyectos, legislaciones y políticas, no sean aún planificadas territorialmente, con objetivos de desarrollo, y como tales, que sus herramientas no sean el propio territorio? [*]

El libro de Lefebvre *La crítica de la vida cotidiana* (1968) ofrece un campo de comprensión, de interpelación del conocimiento de la sociedad y sus necesidades respecto a la ciudad, que está fuera del mundo de los técnicos y los políticos de la propia ciudad, quienes buscan aproximarse a ellas de diversas formas: propuestas discursivas, soluciones normativas y prácticas participativas, pero que no han funcionado, o al menos, no han dado los resultados que se esperaba de ellos. En dicha crítica el autor rechaza: «la racionalidad instrumental – positivista y tecnocrática– del conocimiento, la aplicación de la teoría y los datos como abstracciones instrumentalmente orientadas por fines de eficiencia o eficacia [...] interpellando el quehacer del urbanismo y el diseño urbano en su tarea de concebir el espacio».²⁵⁹

Esto lleva a dos interrogantes: ¿para qué se hace OT en Uruguay? ¿Quién lo está haciendo para los fines creados?

Roberto Villarmarzo, el principal referente del proceso de elaboración de la LOTDS y quien ha cuestionado este aspecto en Ateneos 4²⁶⁰, a 11 años de su aprobación, realizó la siguiente reflexión:

²⁵⁸ Exposición de Motivos Ley 18308 https://www.sau.org.uy/content/MVOTMA_exp_motivos.pdf

²⁵⁹ Rossana Forray Claps: “La crítica de la vida cotidiana y los post-urbanismos” en De Mattos y Link: “Lefebvre revisitado [...]” (2015), p.153.

²⁶⁰ <http://www.fadu.edu.uy/itu/files/2019/08/Ateneos-4.pdf> pp16,17

La realidad es bastante más complicada que un transcurso lineal: todo proceso es desigual, ya que avanza (y muchas veces retrocede) diferente en sus componentes, no todo es progreso social, o desarrollo como suele decirse. Y, además, es mezclado, porque combina realidades muy diferentes, situaciones y condiciones “de avanzada” integradas con otras de gran atraso...En el caso, alternativas de gestión planificada, de actuación en base a plan, conviven (no sin conflicto) posturas de gestión “a demanda”. Y estas últimas son las que, sin duda, siguen primando en el Estado.²⁶¹

Según Almandoz, en medio de las prácticas neoliberales de los años ochenta, círculos políticos franceses hacían eco de Lefebvre al señalar que **parte de «la crisis de la izquierda» provenía de su «incapacidad de analizar las cuestiones urbanas» y su «manera estrecha de plantearlas.»**²⁶² Eran desafíos que el mismo Lefebvre había planteado como superables a través de una cabal comprensión, reconsideración y proyección de su noción fundamental de lo urbano, lo espacial y lo territorial como herramienta política. Pasados casi 50 años de sus postulados, la izquierda uruguaya parece no haberlo internalizado aún.

Volviendo al concepto más difundido de Lefebvre, “El Derecho a la Ciudad”, tanto él como Castells en “La cuestión urbana”, señalan la importancia del rol de los movimientos sociales urbanos, allí donde la política institucional como espacio tradicional de participación ha perdido protagonismo. Las reivindicaciones son relacionadas a las consecuencias socio-territoriales de los procesos capitalistas, enfatizando su carácter insustentable y destructivo de sus formas actuales de urbanización.

Tal como se vio en el Capítulo 2, los *cortocircuitos* del funcionamiento de las políticas territoriales en Uruguay, en general, fueron evidenciados por fuertes movimientos sociales como “Uruguay libre de megaminería”, “UPM2 no”, “Por el costado de la vía”, “Por la Rambla Sur”, “Comisión Nacional por el agua y la vida”, “Movus”, etc. que, sin dudas, han socavado la base del gobierno de izquierda que, paradójicamente, aprobó la LOTDS, que procuraba, justamente como vimos, la promoción de un desarrollo económico sustentable. [*]

...

²⁶¹ Roberto Villarmarzo en entrevista realizada por la autora el 18/09/2019

²⁶² Arturo Almandoz: “Sobre la ciudad, lo urbano y el urbanismo en Lefebvre” en De Mattos y Link: “Lefebvre revisitado [...]” (2015), p.165.

DAVID HARVEY – ENSEÑANZAS *IN SITU* SOBRE EL URUGUAY DEL SXXI

Entre el 17 y el 23 de noviembre de 2015 David Harvey visitó Uruguay. Entre otras cosas, de él sabemos que ha enriquecido el concepto de Derecho a la Ciudad postulado por Lefebvre, respaldando intelectual y personalmente a una nueva generación de resistencias sociales. A éstas, las clasifica como no guiados por filosofías u orientaciones políticas, sino por la necesidad pragmática de resistir a las consecuencias urbanas (o territoriales) del capitalismo. En los diferentes eventos en los que participó, emitió conceptos sobre temas que deberíamos cuestionarnos como gestores del territorio en el Uruguay del SXXI:

No va a haber un cambio fuerte en la pobreza o en la inequidad, si no hay una intervención fuerte sobre los procesos urbanos. No va a haber una respuesta al descontento general que tiene la gente en las poblaciones globales, sin rediseñar y reconfigurar la vida urbana. Como astutos arquitectos inclinados a la insurgencia que somos, tenemos que pensar estratégica y tácticamente qué cambiar y dónde, cómo cambiar y qué y con qué herramientas.²⁶³

De ahí la inquietud por la *recalibración* de un sistema rico en posibilidades para resistir o suavizar (a través del Estado como garante) los efectos del capitalismo sobre nuestro territorio y, por lo tanto, sobre nuestra economía, nuestro medioambiente, nuestra sociedad. Ya se cuenta con un instrumental de base legal que lo respalda. Sin embargo, las transformaciones territoriales que impone el capitalismo, aparecen naturalizadas en los discursos actuales, como el discurso político que acompaña las premisas de que las lógicas de la globalización son inevitables, o el de la naturalidad de que haya territorios desiguales (ganadores y perdedores, sur y norte del país respectivamente), producto de los procesos de acumulación, o la receptividad al aterrizaje de capitales financieros en los sectores urbanos que provocan gentrificación, o procesos negativos en suelos rurales, etc. *El socialismo moderno* (en especial en Latinoamérica) es *distribuidor*.²⁶⁴ Cuenta que en Bolivia y en Ecuador, la política económica se basa en el extractivismo. La lógica, es el conocido argumento de que es la única forma de obtener recursos económicos para poder hacer inversiones a nivel educativo y en investigación, en pro de una transformación que va a venir luego. *En esos países, el control*

²⁶³ David Harvey. Relatoría de su visita a Uruguay, p.64

²⁶⁴ *Ibidem*, p.62.

*estatal de la producción minera o petrolera no quita que siga provocando graves externalidades al medioambiente.*²⁶⁵

Y lo mismo sucede en Uruguay con UPM2, la soja, la forestación o la megaminería. Se pretende tener una política de redistribución, por lo tanto, que hay que tener algo que redistribuir.

El gobierno entonces está comprometido con la propagación del ecosistema del capital, aunque diga otra cosa, o la constitución estipule algo diferente, o en su política se digan cosas distintas...Ha habido intentos a nivel de gobiernos reformistas de dar vuelta esto: que las empresas se hagan cargo de determinadas externalidades como la contaminación o cuestiones sociales. Pero al capital lo que le gusta es cambiar de lugar las externalidades". ¿No tenemos "salida" entonces? El ecosistema que genera el capital, tiene que ver con tratar a todos los residuos como externalidades. Todos los cursos de agua están contaminados.²⁶⁶ ... Si bien el esfuerzo de redistribución que se está haciendo en el país ha tenido efectos en la baja de las desigualdades, la pregunta es: ¿Cómo generar un ecosistema alternativo al ecosistema imperante hoy en día? La gran cuestión aquí es no abolir la industria de la agricultura, sino tratar de reducir las externalidades, todos los impactos negativos que trae consigo.²⁶⁷ [*]

El paso de David Harvey por Uruguay logró que se pudieran contrastar sus ideas con la realidad de un país con un gobierno progresista. Afloraron allí las debilidades de gestión de ese gobierno frente al capitalismo global. Que la izquierda en Uruguay tampoco ha logrado, como otrora en Francia, comprender que, el territorio, las políticas territoriales, lo urbano, la ciudad, son su arma fundamental en las luchas por imponer su ideología de justicia social.

En cuanto a los movimientos sociales, nos dejó la enseñanza de que son un síntoma de que la izquierda de los partidos políticos y sindicatos, *son claramente incapaces de organizar una oposición sólida contra el poder del capital*. Por eso surgen los movimientos sociales de protesta. Sin embargo, las acciones a pequeña escala, autónomas, anarquistas y localistas no llegan a desafiar a [...] «la clase capitalista plutócrata, cada vez más consolidada, se mantiene sin que se desafíe su capacidad de dominar el mundo ilimitadamente. Esta nueva clase

²⁶⁵ *Ibíd.*, p.46

²⁶⁶ David Harvey: *Op.Cit.*, p.44.

²⁶⁷ David Harvey: *Op.Cit.*, p.46.

gobernante se apoya en un Estado de seguridad y vigilancia que no duda en la utilización de sus poderes de policía para aplastar cualquier tipo de disidencia.»²⁶⁸

Los movimientos sociales locales por causas ambientales y territoriales, si bien son una minoría moderadamente organizada, pueden significar el diferencial electoral perdido la izquierda por la adopción de políticas económicas notoriamente contrarias a sus principios, otrora reivindicados. [*]

JORDI BORJA – DESAFÍOS Y RESPONSABILIDADES DEL URBANISMO (DEL URBANISTA)²⁶⁹

Profundizando en los conceptos de Lefebvre sobre las técnicas, los técnicos y la tecnocracia del quehacer urbanístico, Borja realiza un análisis desde la ética y la relación con la política de la profesión del urbanista.

Los urbanistas son los hacedores de planes y proyectos. Sin embargo, las dinámicas del mercado van más rápido que la elaboración y ejecución de éstos y, en el caso de Uruguay, según lo visto en el Capítulo 2, las propias instituciones estatales aparentemente van más rápido que la planificación territorial y los planificadores. Solo resta lugar para la “pataleta” luego de los hechos consumados.²⁷⁰ Esto porque las decisiones políticas son las que en definitiva deben aprobar e implementar los cambios y establecer las prioridades, o simplemente actuar por omisión, tanto proyectualmente (respecto a la planificación pública) como permisivamente (respecto al mercado). [*]

Borja dice que la ciudad actual y el manejo del espacio, es más proceso que estructura. *Es un flujo permanente que hay que orientar en un sentido u otro.*²⁷¹ Por lo tanto, el urbanismo no puede ser una disciplina estática. Actúa sobre la vida de la ciudadanía, por lo que **sus fundamentos básicos son éticos y humanistas**. Sin embargo, estos fundamentos se han pervertido, ya sea por presiones de promotores o gobernantes, ya sea por el vaciamiento de

²⁶⁸ David Harvey: “Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo” (2014), p.14.

<https://www.traficantes.net/sites/default/files/pdfs/Diecisiete%20contradicciones%20-%20Traficantes%20de%20Sue%C3%B1os.pdf>

²⁶⁹ Jordi Borja: “El urbanismo frente a la ciudad actual. Sus desafíos, sus mediaciones y sus responsabilidades” <https://www.jordiborja.cat/el-urbanismo-frente-a-la-ciudad-actual-sus-desafios-sus-mediaciones-y-sus-responsabilidades/>

²⁷⁰ Manifestaciones públicas de técnicos y académicos sobre los más notorios sucesos de índole territorial y ambiental, vistos en el Capítulo 2 (Urruzola, Ligrone, Panario, Bacchetta, Aubriot, Sarthou, etc.)

²⁷¹ Jordi Borja: Op.Cit.

contenidos de los instrumentos que se elaboran, los que, en definitiva, no conduzcan a cambios en pos del desarrollo, ni de la calidad de vida de las personas.

Dichas concreciones suponen utilizar técnicas urbanísticas adecuadas y dialogar con los actores políticos, económicos y la ciudadanía. «No es una caja de utensilios como un fontanero, es un proceso complejo que se desarrolla en el tiempo y en el espacio, entre lo simbólico y lo material y en el que participan múltiples actores»²⁷². Sin embargo, esa «caja» es indispensable y de nada sirven los valores, las ideas, las decisiones políticas y las movilizaciones sociales, si no se disponen de los instrumentos propios del urbanismo.

Las herramientas no actúan por sí solas. La política predetermina el urbanismo, y los gestores del urbanismo deben lidiar con ello para lograr dirigir las expectativas políticas siempre hacia el interés general y el bien común²⁷³, que es, en definitiva, lo promovido por la LOTDS²⁷⁴. Debemos ser conscientes de que es la política estatal la que puede crear y modificar el marco legal, crear infraestructuras y programas de vivienda, regular el sistema financiero, definir el alcance del planeamiento y los procesos de urbanización, los convenios con privados, habilitar o no la participación ciudadana en las decisiones y el seguimiento de los procesos con incidencia territorial. No son los urbanistas o los arquitectos los que hacen la ciudad, aunque lo piensen y se lo crean. Son los gobiernos y los actores económicos. Los profesionales podemos incidir, más o menos, en los procesos urbanos. Lógico es, que depende de la impronta personal de cada actor que tenga a su cargo el accionar sobre el territorio. De hecho, los diferentes enfoques que le han dado gestores en sus puestos de directivos políticos, han dado los resultados conocidos en el territorio, en la sociedad, en la economía y en la política, para bien o para mal. [*]

El urbanismo es por tanto una dimensión de la política, como lo es la emisión de moneda, la seguridad ciudadana, la política fiscal, las infraestructuras de comunicación, el abastecimiento de agua, la educación, la salud pública, las fuerzas armadas, etc. Los promotores de la LOTDS intentaron instaurarlo como política pública. El lugar institucional y jerarquía actual de DINOT, probablemente, no lo ha permitido. ¿No debería la DINOT actuar en la órbita de la OPP o en su defecto, la OPP debería asumir definitivamente la política pública que tiene que ver con el ordenamiento territorial para el desarrollo sostenible, al que apunta en sus objetivos la Dirección de Planificación? [*]

²⁷² Idem

²⁷³ Ascher cuestiona la validez de este valor en el SXXI

²⁷⁴ Artículo 2º Ley 18308

Sobre las capacidades, la técnica y las decisiones políticas, se trae a colación lo aportado por Jorge Papadópolos:

Las instituciones condicionan el comportamiento de los actores. En función de eso ajustan sus conductas. Ese ajuste depende de una cantidad de factores: voluntad política de actores que funcionan a muy diverso nivel, la capacidad de generar las capacidades en los distintos niveles en los cuales el marco institucional actúa. La vocación de crear la ley de OT antecede a la gestión del FA. La decisión que se tomó se realizó con plena conciencia de que no había capacidad técnica y humana como para llevarla de golpe. Se entendía que esas capacidades iban a ir siendo generadas. Se fue trabajando para ello (MOTDU, ENAD en planificación, BID-MVOTMA). No hay gente que sepa de gestión territorial, ni de gestión transversal, a lo sumo hay gente que sabe de gestión sectorial. Si a eso se le agrega la complejidad de pensar en un modelo de desarrollo que por un lado implica crecimiento y por otro lado implica preservación de medioambiente, sino generación de actividades productivas, amigables con el medioambiente, creo que ninguna administración de ningún color político hubiera tenido la capacidad de hacerlo.²⁷⁵ [*]

Faltó formación de capacidades técnicas para la correcta ejecución de una política pública que tuviera como base el territorio. Pero, sobre todo, faltó formación política para hacerlo posible, y ética para aplicar las herramientas según los principios promovidos. [*]

FRANCOIS ASCHER – LOS PRINCIPIOS DEL NUEVO URBANISMO²⁷⁶

François Ascher describe fenómenos que permiten analizar las dinámicas urbanas, los comportamientos y aspiraciones sociales; evalúa la adecuación del funcionamiento de la ciudad a las demandas, y propone nuevos modos de gestión y nuevas actividades. Sus aportes son valiosos en esta tesis para encontrar posibles caminos innovadores de *recalibración* de nuestro SOTYDS.

La *revolución urbana* retomada por Ascher como la *tercera revolución urbana moderna*, es la traducción de los efectos de la globalización (tecnológicos, económicos, políticos, sociales y culturales) en el territorio. En particular nos referimos al capital dominante, que hoy es

²⁷⁵ Jorge Papadópolos en entrevista realizada por la autora el 12/11/2019

²⁷⁶ François Ascher: “Los principios del nuevo urbanismo” (2004)

financiero más que productivo, nómada más que sedentario, tal como lo preveía Lefebvre, y se referenciaba con Harvey y Borja desde otras ópticas.

4 DE LOS 10 PRINCIPIOS DEL NUEVO URBANISMO PARA EL URUGUAY DEL SXXI

Se analizarán 4 de los 10 Principios del Nuevo Urbanismo de Ascher, considerando que son pertinentes para el medio uruguayo y el tiempo actual, con el propósito de construir algunas *recalibraciones* en el sentido de la “actualización” a la que refiere el término. Se tomará como referentes de “lo que falta por hacer” a Bervejillo, Ligrone y Capandeguy, quienes han teorizado sobre el alcance del SOTYDS, con conocimientos prácticos de su funcionamiento. Se considera importante que la adaptación de los Principios sea la “apropiada”²⁷⁷ para el medio uruguayo.

No se realiza aquí el desarrollo del significado de cada Principio, solamente se los interpreta.

El primer principio postulado por Ascher, es sobre la **Elaboración y dirección de proyectos en un contexto incierto**. Se debe pasar, **de La planificación urbana a la gestión estratégica urbana**.

En Uruguay, a pesar de contar con un instrumental rico, amplio y de vanguardia como el contenido en la ley 18.308, aún se usan conceptos de la planificación urbanística *moderna*,²⁷⁸ que contemplan protagónicamente la organización espacial (similar a los planes directores de otrora), y la realidad globalizada del SXXI en Uruguay debe encajar en ese marco teórico y técnico predefinido. La LOTDS, de una forma noble pero tal vez no comprendida por sus gestores, intentó reducir la incertidumbre y controlar el futuro. Lo vanguardista de la LOTDS es, entre otras cosas, que se adscribe en el Derecho Ambiental Constitucional y en este, en general, vale la contextualidad (considerar el texto en todas sus partes) y la intertextualidad (el texto en relación con todos los del ordenamiento). La LOTDS se ha encargado de afirmar el carácter sistémico del OT y DS (Art. 3° Inc. 2). [*]

Otra cuestión vanguardista es que el Sistema de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Uruguay fue concebido como un sistema abierto, flexible y sin un orden de prelación temporal o genético entre los diferentes instrumentos. Permitió originalmente la

²⁷⁷ El término “modernidad apropiada” de Cristian Fernández Cox refiere a la arquitectura “adecuada”, “hecha propia” y “propia” en la adaptación de la arquitectura del Movimiento Moderno a otras regiones diferentes a las que se originó, con otras características culturales, históricas, geográficas diferentes.

²⁷⁸ Del Movimiento Moderno

elaboración de cualquiera de los instrumentos en cualquier momento (salvo los instrumentos especiales que sean a título expreso derivados de otros). Se reiteran en este contexto las expresiones de Ligrone, Sánchez y Gorosito analizadas en el Capítulo 1, sobre que el carácter «supletorio» que le concede la ley a los IOTDS especiales, *es de capital importancia para una planificación realista y altamente exigente.*²⁷⁹ [*]

El ordenamiento territorial previsto en nuestra legislación incluye la ejecución, la gestión, la actuación y el desarrollo sostenible (éste está indisolublemente unido al OT).

Estas características del sistema de OT y DS uruguayo se condicen con lo proclamado en el “neourbanismo” de Ascher, ya que este se apoya en una gestión más reflexiva, a base de tanteo, articulando plazos, escalas e intereses y, fundamentalmente, revoluciona la antigua cronología que encadenaba el diagnóstico, la elaboración del plan, la programación del proyecto y la gestión. No obstante, aún hoy en Uruguay, se siguen haciendo Memorias de información, de ordenación y de gestión e incluso como vimos, Guías provistas por el MVOTMA que sugieren formas ortodoxas para la elaboración y corrección de los instrumentos.²⁸⁰ [*]

Capandeguy postula que el urbanismo debe operar de un modo más transversal, articulado y contemporáneo, con otros abordajes, como: la ecología profunda, el manejo patrimonial, más y mejor gestión.²⁸¹

El segundo principio trata sobre **dar prioridad a los objetivos frente a los medios**. Proclama que se debe pasar, **de las reglas de la exigencia a las reglas del resultado**.

Capandeguy, detecta ya en 2011, que había algunos asuntos a intensificar en el ordenamiento y la gestión territorial (en particular en los ámbitos costeros a los que refería el estudio, pero que pueden ser generalizables). Proclamaba que hubiera más interpretación sobre el territorio, más sensibilidad perceptiva, más articulaciones consistentes entre política, desarrollo y OT, más atención al medio ambiente, más arquitectura y paisaje que OT, pero sí

²⁷⁹ Gorosito, Ligrone y Sanhcez: Op.Cit., p.13.

²⁸⁰ <http://www.mvotma.gub.uy/component/k2/item/10006413-guias-y-protocolos-para-la-elaboracion-de-instrumentos-de-ordenamiento-territorial>

²⁸¹ Diego Capandeguy, Federico Gastambide, Thomas Sprechmann: “¿Un nuevo país? Claves de acción sobre el territorio”

OT de las obras públicas, más arquitectura pública de calidad, etc.²⁸² Estos asuntos son asimilables al planeamiento cualitativo propuesto por Ascher, en el que priman *enfoques más sutiles, menos estereotipados, basados en el principio de equidad.*²⁸³ [*]

Bervejillo, por su parte, plantea desafíos para lograr un urbanismo cualitativo. Entiende que la calidad del desarrollo urbano está desatendida por el gobierno nacional, en el sentido de que no basta con la provisión de servicios e infraestructuras sectoriales y dejar que los GGDD se encarguen de la calidad urbana de las ciudades. Sostiene que el futuro de las ciudades es también un problema nacional y, que no está presente en los debates y agendas políticas, y que, por lo tanto, *no existe una visión capaz de adelantarse a las crisis y de identificar nuevos temas y oportunidades en fases tempranas*²⁸⁴. [*][*]

El tercer principio postulado por Ascher, trata sobre **integrar los nuevos modelos de resultado**. Se debe pasar **de la especialización espacial a la complejidad de la ciudad de redes**. Para poder alinearse en Uruguay a este 3er Principio, nos queda técnicamente mucho por recorrer. No obstante, como se vio en el Capítulo 1, están sentadas las bases de información necesarias para realizar los procesamientos de datos que sean pertinentes. El sistema de información geográfico IDEUy recientemente lanzado, los SIG del MGAP, MTOP, Catastro, el SIT de DINOT y su inventario de IOTDS y el Geoportal de DINAMA, son herramientas valiosísimas, aún no aprovechado en su potencial de posibilidades. El procesamiento complejo de información, seguramente, esté aún alejado de las posibilidades de una mayoría de los técnicos que tenemos a cargo la gestión del territorio. [*]

Inclusive muchos de los diagnósticos más complejos ya han sido realizados en estos últimos años, tanto por el Estado como por asociaciones civiles. Estos, están contenidos por ejemplo en: el “Plan Nacional de Aguas”, “Plan Nacional de Ambiente”, “Lógicas Territoriales del Uruguay Agroexportador”, entre otros, liderados por el MVOTMA. Los elaborados por la Dirección de Planificación de OPP: “Demanda de trabajo en Uruguay, tendencias recientes y miradas de futuro”, “Valores y creencias de los uruguayos. ¿Freno o impulso para un desarrollo sostenible?”, “Avances del proyecto bioeconomía forestal 2050. I”, “Oportunidades para el futuro de la bioeconomía forestal en Uruguay. II”, “Presente y futuro de las Energías

²⁸² Diego Capandeguy: “El día antes...El día después. Hacia un nuevo orden territorial del planeamiento: evidencias, metodologías y resultados en la Costa Sur del Uruguay” (2011)

²⁸³ Francois Ascher: Op.Cit.

²⁸⁴ Federico Bervejillo: Op.Cit., p.75.

Renovables en Uruguay”, “Estudio prospectivo en turismo a 2050”, “Las industrias creativas en el desarrollo del Uruguay del futuro”, “Prospectiva de la participación laboral, Uruguay 2050”, “Visión 2050: Tacuarembó en la Región Norte”, “Prospectiva territorial, Escenarios Demográficos, Uruguay 2050”, “Automatización y empleo en Uruguay, Escenarios prospectivos”, “Sistemas de género, igualdad y su impacto en el desarrollo de Uruguay al 2050. I y II” y “Estrategia Nacional de Desarrollo Uruguay 2050”. El “Plan Nacional de Agroecología”, realizado por La Red de Agroecología, Red de Semillas Nativas y Criollas y la Sociedad Científica Latinoamericana de Agroecología, es una propuesta de Ley que está en discusión en el Parlamento desde 2016.

Lo que queda por hacer, no es menos importante, y es que los técnicos estén capacitados para no simplificar realidades complicadas y esforzarse por conjugar situaciones complejas, y tener flexibilidad y capacidad de reacción.

Como se apreció en el Capítulo 1, Ligrone y Gorosito explican por qué la LOTDS, es *una ley cara*,²⁸⁵ obliga a generar y aplicar conocimiento científico específico, en respaldo de las actuaciones.

El enfoque dado por Capandeguy a los IOTDS de su autoría, como los Planes Locales de Ciudad del Plata, Libertad y Salto, han logrado introducir componentes de teorías urbanísticas contemporáneas, abriéndose paso entre las rigideces y formatos impuestos normalmente por el SOTYDS. Al ser consultado sobre si hay aspectos de la LOTDS que deban ser cambiados para transitar esos procesos innovadores para Uruguay con más fluidez, ha respondido que: *Sí, pero no asegura per se procesos innovadores.*²⁸⁶ (se supone que por los mismos motivos analizados de que la disponibilidad de herramientas no habilita, en forma directa, a la creatividad ni a los posicionamientos políticos y, en este caso, tampoco a los posicionamientos técnico-científicos o teórico-disciplinarios).

Agrega Capandeguy además que: El desarrollo sostenible quizás sea la categoría a problematizar. Este es muy difícil. No se logra por la mera enunciación en la LOTDS y en los IOTDS. Algunos de quienes trabajamos en ellos tratamos de acercarnos, pero con mediaciones de pragmatismo y gobernanza adaptativa. Incluso ahora estoy trabajando en un Proyecto de Plan, con una zonificación cuya base es la Ecología del Paisaje. La

²⁸⁵ Ricardo Gorosito y Pablo Ligrone: Op.Cit., p.20.

²⁸⁶ Diego Capandeguy en entrevista realizada por la autora el 5/9/2019.

LOTDS habilita, pero no prohíbe dotar a los IOTDS de cargas de sentido (teóricos disciplinares o políticos).²⁸⁷ [*][*]

El cuarto y último principio de Ascher que se analizará es el que propone **actuar en una sociedad muy diferenciada**. Postula que se debe pasar **del interés general sustancial al interés general procedimental**.

Este probablemente sea el desafío mayor a ser planteado en nuestro país. La participación pública, que es obligatoria en el proceso de elaboración de los IOTDS, termina, en la mayoría de los casos, no cumpliéndose más que testimonialmente²⁸⁸. Ahí posiblemente radique la dificultad de la incorporación de los preceptos supuestamente creados, por y para el interés general, de los grupos sociales afectados por éstos. Cada vez, estos grupos sociales tienen intereses más disímiles, y no está siendo a través de lo que se laude en las Puestas de Manifiesto y en las Audiencias Públicas que se evitarán los descontentos de muchos. El camino de hecho ha sido, como se ha visto en el Capítulo *Cortocircuitos*, la vuelta a las decisiones arbitrarias, políticas y unilaterales, para la resolución de los procesos. Esto se puede estar dando por la falta de cultura participativa de los urbanistas, de los políticos y de la sociedad en general. Por más que se haya intentado promover sistemas participativos (importados y tal vez no “apropiados”) en Uruguay²⁸⁹, en todos los niveles de decisiones políticas territoriales (ambientales, de descentralización, de ordenamiento territorial, etc.), aún no se ha logrado su penetración masiva, y menos en el sentido proclamado por Ascher. Se intenta imponer un modelo tradicional de las técnicas de participación pública en una sociedad *hipertexto*. Según el autor, el sentido del “interés general” está en debate en una sociedad con intereses cada vez más disímiles.

Los uruguayos probablemente aún vivimos en la prehistoria de los sistemas de participación. Aún, la clase política mayormente da respuestas satisfactorias a las demandas populares a través de sistema político electoral. No obstante, a nivel global, el descontento popular se viene manifestando con más intensidad, por lo que, no es esperable que Uruguay esté exento de esos fenómenos.

²⁸⁷ Ídem

²⁸⁸ Roberto Villarmarzo: Op.Cit.,

²⁸⁹ José Yagüe y José Díaz: “Tres siglos de planificación regional en Uruguay: lecciones de experiencia para afrontar los retos de desarrollo en el siglo XXI”

Todo indica que, por un lado, no existe una voluntad real de promover más profundamente la participación (en el sentido del empoderamiento de los ciudadanos), porque aún existen los miedos, de que las jerarquías de poder y decisión, se diluyan al abrirse a la participación plena. Por otro lado, tampoco existe el interés ciudadano masivo, más allá de casos puntuales y notorios. Consideramos por lo tanto que en general, las demandas ciudadanas aún tienen una respuesta aceptable por parte del sistema político. [*]

***[RECALIBRACIONES]**

Existe una necesidad estratégica de la realización de dichos ajustes, ya que los *cortocircuitos* detectados denotan imperfecciones del sistema y de su gestión, que generan *deseconomías* en el mediano y largo plazo por la pérdida irreversible de recursos, conflictos que desgastan la imagen de las políticas estatales y del gobierno ante la opinión pública y también del OT y la planificación como técnicas.

Teniendo la ventaja de poseer un complejo y moderno instrumental de OT y DS, desaprovechar su alcance y potencial implica desde el punto de vista de las políticas públicas en Uruguay, un despropósito.

A continuación, se reagrupan las recalibraciones en una agenda esquemática, según las mismas temáticas que se seleccionaron para analizar de la Exposición de Motivos, en cuanto al OT como política pública: coordinación-cooperación, desarrollo sostenible, técnica, descentralización y participación ciudadana. Se agrega aquí la temática gestión/herramientas.

Además, se las organiza en tres niveles, de distinto alcance y profundidad: 1) Retomar la consideración del territorio y los paradigmas del desarrollo sostenible y la planificación como herramientas estratégicas de la política pública para el desarrollo; 2) Formación técnica y política sobre dichas herramientas; 3) Modificaciones y ajustes puntuales a la normativa.

Se hace notorio como muchas de las recalibraciones propuestas no son más que volver a “foja cero”, pero pasados ya 11 años. No son más que los mismos postulados que estuvieron contenidos en la *Exposición de Motivos* y desde siempre estuvieron en la ley, para ser cumplidos.

Política pública,

- Los principios de planificación y acción territorial para el desarrollo sostenible son plenamente válidos. No solo no se los debe abandonar en la gestión del OT sino que deben definitivamente constituir una política pública robusta.
- Desarrollo territorial nacional con de mirada estratégica: incluir al ordenamiento territorial como parte integral y fundamental del Sistema De Planificación Estratégica para el Desarrollo, recientemente aprobado por Decreto del Poder Ejecutivo.
- Preservar el carácter del OT como herramienta para DS.
- Los principales proyectos de la transformación nacional, los problemas cruciales del ambiente y las nuevas leyes en materia deben aplicar instrumental generado por la LOTDS.
- Una vez aprobada la ley, los directores nacionales deben ceñirse a su mandato. Debería prohibirse la degeneración progresiva de su estructura y contenidos según visiones parciales y sin perspectiva histórica. Las modificaciones, de ser necesarias, deberían transcurrir por procesos de discusión similares en jerarquía a los de su aprobación, como cualquier modificación de IOTDS. No puede ser por decisiones unilaterales de directores temporales de DINOT.
- Asignar un nivel jerárquico superior a DINOT dentro de la estructura del Estado, para que el urbanismo, el ordenamiento territorial y el desarrollo sostenible puedan instaurarse como política pública.
- Profundizar en la utilización de instrumentos que cumplan un rol estratégico en la transformación de los territorios, incidiendo en las lógicas estructurales, en las del mercado, en las ambientales, económicas de reversión de la exclusión social y en la racionalización de uso de las infraestructuras. En definitiva, utilizar los IOTDS para lograr desarrollo local.

Coordinación-cooperación

- Construir instrumentos que permitan transversalizar verdaderamente las políticas sectoriales en los territorios de los que son objeto. Incentivar el uso de Estrategias Regionales (más que de Ordenanzas Departamentales)
- Propiciar el desarrollo no consiste en decidir y controlar, sino especialmente anticipar, coordinar esfuerzos y encontrar el camino colectivo que todos los puedan identificar y los organice.

- Revertir la elusión de la LOTDS en otras normas que regulan las políticas del suelo (ley de riego, ley de minería de gran porte, ley de descentralización, de directrices nacionales de OT y DS, decreto de creación del Sistema de Planificación Estratégica para el Desarrollo), y controlar que las que se aprueben en el futuro contribuyan a conformar una política pública coordinada, transversal y coherente del territorio.

Desarrollo sostenible

- Ejercer una planificación específica sobre lo rural a nivel nacional
- Evaluación de los costos de oportunidad a nivel nacional y regional a través de la Evaluación Ambiental Estratégica
- Incentivar en los IOTDS el desarrollo de la economía circular que propone OPP en la END 2050
- Enfatizar en la utilidad de la LOTDS para la promoción del desarrollo urbano y rural sostenible. Todas las actividades con incidencia territorial deben estar enmarcadas en IOTDS para lograr la garantía de esa sostenibilidad.

Técnica/técnicos

- Para dar cuenta de la complejidad que implica tener una política pública robusta, deben reforzarse y ampliarse los conocimientos de los técnicos y directores que la aplican. El instrumental creado tiene un potencial hasta ahora no explorado (más allá de casos puntuales) que superan las técnicas tradicionales del urbanismo.
- Formación a los políticos y decisores sobre los principios, valores y posibilidades de la ley.
- Los técnicos deben ser formados en “gestión de la ciudad” y no en procedimientos y a lidiar con los actores políticos y sociales. En la formación también deben ser explícitos los principios.
- Profundizar técnica, política y jurídicamente en la contextualidad e intertextualidad del SOTYDS.
- Apuntar a financiar y capacitar para la ejecución de un urbanismo cualitativo.
- Capacitar en técnicas de geoprocesamiento, *big data* y en utilización de las herramientas e insumos disponibles.
- Promover un urbanismo cualitativo, que ponga visual y tangiblemente en valor los beneficios de la técnica.

Descentralización

- Integrar técnica y políticamente al tercer nivel de gobierno a la planificación territorial.
- Revisar los procedimientos de aprobación de los IOT, de forma que, la aprobación de la EAE por parte de DINAMA no sea de carácter preceptivo. Los lineamientos estratégicos que pretenda instaurar el Poder Ejecutivo, deberían ser a través de IOTs de su ámbito, como las DDNNOTDS, a las cuales todos los instrumentos departamentales deberían ceñirse y que serían controlados a través del Informe de Correspondencia, y no a través de observaciones y prohibiciones puntuales del procedimiento de aprobación de la EAE.

Participación ciudadana

- Se debe dar una respuesta política legalmente correcta a las demandas ciudadanas, a través del instrumental creado para ello.
- Revisar los sistemas de participación instaurados para lograr una efectiva participación ciudadana en la construcción de la política pública de desarrollo, en todas las escalas.
- El Estado debe ser el garante del desarrollo sostenible y de la planificación. Los movimientos sociales evidencian las faltas a ese deber y en contados casos han logrado revertir situaciones.
- O se actualizan las instituciones y los partidos políticos, o los movimientos sociales continuarán en la búsqueda de nuevas formas de políticas del espacio.

Gestión / herramientas

- Revertir la lógica de la categorización indiscriminada de suelos como “suburbanos” y “potencialmente transformables”. Esto habilita a perder el control sobre las lógicas perversas del territorio.
- Volver al funcionamiento original de los Instrumentos Especiales con el atributo de supletorio, que, si bien le da más flexibilidad al sistema, lo hace de forma controlada y no indiscriminada.
- Erradicar el sistema de evaluación de los IOTDS en base a manuales. Son buenas guías de trabajo, pero de ninguna forma pueden ser exigido que se cumpla su formato para la obtención del Informe de Correspondencia y EAE.
- Generar una Política Nacional de Ciudades. Puede ser complementaria o incluida en la ENCIS pero con énfasis en la calidad urbana.

- Habilitar, incentivar y no desestimular la generación de instrumentos innovadores, que incorporen informaciones complejas y procesamientos progresivos
- Las “Estrategias” (ENASU, ENCIS, END2050, Río Negro), “Planes Nacionales” (de Aguas, de Medioambiente, de Industria), “Agendas” (metropolitana, sectoriales, etc.), deberían constituirse en IOTDS, para que sus logros no se desvanezcan en el tiempo con los cambios de gobierno y se pierdan sus valiosos logros, y que rijan como legislación.
- Devolver la validez de la Evaluación Ambiental Estratégica a los instrumentos nacionales. El hecho de no estar capacitados actualmente para procesar información compleja, técnica y políticamente, no debería haber conllevado a su eliminación.

La reagrupación de esta agenda esquemática según tres niveles de organización y alcance de estas recalibraciones, dependen en cada caso de decisiones políticas que implican a distintos estamentos del Estado:

1) Consideración del territorio y los paradigmas del desarrollo sostenible y la planificación como herramientas estratégicas de la política pública para el desarrollo.

El OT debe finalmente consolidarse y constituirse en una política pública robusta, transversal, cooperativa y coordinada. Para ello, si fuera necesario, deberían revisarse las herramientas legales creadas a fin de que lo propicien y permitan.

Los principales proyectos de la transformación nacional, los problemas cruciales del ambiente y la nueva legislación o programas con incidencia en el territorio, deben integrarse al SOTYDS, ya que la legislación de OT es la única que tiene previsto la utilización de esa herramienta para lograr los objetivos de desarrollo sostenible.

DINOT debe estar en un lugar jerárquico en la estructura del Estado acorde a las coordinaciones que se le demanda.

Comprender y propiciar que la ejecución de acciones que conducen al desarrollo no consiste en controlar, o su contracara, liberalizar, dejando sin efecto herramientas, que han sido son ante todo votadas democráticamente, se han basado en profundos estudios técnicos y teóricos y, tienen en cuenta herramientas para solucionar la conjunción de intereses.

2) Formación técnica y política sobre las herramientas de OT y DS

Se deben ampliar y profundizar los conocimientos técnicos, para utilizar al máximo las herramientas disponibles y aprehender la utilización de nuevas tecnologías (geoprocesamiento, big data) para la resolución de cuestiones complejas.

Es fundamental para lograr la plena aplicación y favorecerse de las herramientas existentes, la formación de políticos y decisores sobre los principios, valores y las ventajas de la aplicación de las herramientas de la ley. Integrar a esa formación a los del tercer nivel de gobierno.

Los técnicos deberían formarse en “gestión de la ciudad” y no solo en procedimientos, para lidiar con equipos multidisciplinarios y con los distintos intereses de los actores políticos y sociales.

Relativizar la elaboración, la evaluación y aprobación de los IOTs en base a manuales.

3) **Modificaciones y ajustes puntuales a la normativa**

Las modificaciones y ajustes puntuales a la normativa vigente deberían apuntar a:

Retomar la END2050 como proyecto de desarrollo sostenible del país, y en base a ellas reformular las Directrices Nacionales, de forma que las herramientas de OT le sean útiles a las políticas pautadas.

Devolver la EAE a los IOTs nacionales, para evaluar los costos de oportunidad y discutir y ponderar políticamente el proyecto país que se pretende.

Revisar los sistemas de participación instaurados para lograr una efectiva participación.

Revertir la lógica de la categorización indiscriminada de suelos como suburbanos o potencialmente transformables volviendo al funcionamiento original de los instrumentos especiales.

Generar una política nacional de ciudades, incluida en la ENCIS, pero con énfasis en la calidad urbana.

Las Estrategias (ENASU, ENCIS, END2050), los Planes Nacionales (Aguas, Ambiente, Industria, Agroecología), las Agendas (metropolitana, sectoriales), los Sistemas (SNAP, de Ciudades y Equipamientos, Territorialización de ASSE), deben constituirse en IOT o integrarse de alguna forma al SOTYDS, para su correcta coordinación y para tener fuerza de ley.

Las modificaciones y ajustes puntuales **siempre** deben cumplir con los **principios** de la LOTDS y su modificación debe ser a través de procedimientos y discusión pública de igual jerarquía que cuando su aprobación.

CONCLUSIONES

.....

La tesis contiene conclusiones todo a lo largo del texto, en el que se han planteado continuamente preguntas e hipótesis. Algunas respuestas quedarán pendientes de análisis futuros y otras (la mayoría) han sido parte de esta investigación. Las respuestas a cada uno de los temas planteados tienen diferentes grados de profundidad, abarcabilidad, certezas y énfasis. En estas conclusiones finales, se reagrupan los temas que fueron diseccionados para su análisis: el funcionamiento de los principios de coordinación-cooperación entre instituciones, el desarrollo sostenible como paradigma del modelo económico y ambiental de país, el progreso de la técnica y los técnicos en materia de OT y DS, el funcionamiento de las políticas de descentralización y de participación ciudadana y, el factor político, que consideramos esencial para completar este análisis de la LOTDS como política pública.

A su vez, se organizan en distintas categorías de análisis: sobre la metodología aplicada en la tesis, sobre cuestiones de política pública y de gestión en la aplicación de la LOTDS y sobre la validez teórica de sus postulados.

El enfoque metodológico afiliado a la Investigación Acción Participativa (IAP), procura que esta investigación sea tomada como un eslabón más de la evaluación del funcionamiento de la LOTDS, comenzada en 2018, aportando el análisis en profundidad de ciertos casos concretos de su aplicación, abarcando una diversidad de temas, con énfasis en su análisis como política pública. La meta no ha sido la búsqueda de verdades incontrastables, sino un aporte puntual a la instalación de un proceso de transformación cualitativa de la misma y de los sujetos que participamos en su gestión. Se ha realizado con un profundo comprometimiento, de quien se siente responsable en parte por el devenir de su aplicación, y que pretende aportar positivamente al proceso de fortalecimiento de construcción continua, según las bases conceptuales originalmente trazadas.

Con ese propósito, la metodología implementada se valió de las cualidades de la *Exposición de Motivos* de la LOTDS cuya lógica, buena estructuración, coherencia y recorrido por los principales tópicos que pone en valor popes como Lefebvre, Harvey, Borja o Ascher, permitieron estructurar y guiar la investigación.

El contenido de la *Exposición de Motivos* es representativo del *Zeitgeist* de inicios del SXXI en Uruguay. Es una compilación estructurada de deseos e intenciones del nuevo enfoque que debía tener el Estado, de acuerdo con los estudios teóricos más avanzados sobre el rol del territorio, del ordenamiento territorial y la sostenibilidad ambiental en sus políticas de desarrollo.

El análisis en profundidad de dicho documento permitió discernir los contenidos políticos, doctrinales e ideológicos de la LOTDS y comprender su origen. Se transformaron sus párrafos en preguntas lo cual fue metodológicamente útil para realizar el chequeo del OT como política pública y cubrir ese vacío de conocimiento en la materia. Las políticas públicas tienen un objetivo, y estos ya habían sido verificados por los referentes citados, que no partieron de un deber ser platónico, sino que escribieron a partir de realidades y de políticas territoriales concretas. A partir del análisis realizado se concluye que la LOTDS, tiene unas pretensiones bien definidas en términos política pública y habilitó un amplio abanico de herramientas para transformar la realidad.

Se citan a continuación algunas de esas herramientas: la coordinación y cooperación entre los distintos ámbitos de gobierno con incidencia territorial, que habilitarían una posible racionalización de recursos sobre la base concreta del territorio a intervenir. Era un intento de evitar la tradicional intervención pública sectorial, la superposición de acciones y la ineficiencia e ineficacia de la inversión pública y privada. También pretendió neutralizar acciones nocivas de intereses particulares. Para ello, se promovió la acción planificada y consensuada según el interés general. La sistematización de información y su procesamiento complejo eran claves para lograrlo. La definición de las grandes directrices de la política de OT para el territorio nacional y la promoción de una visión sistémica e integral, también. Indefectiblemente se debería haber creado y fortalecido una institucionalidad en la materia, se deberían haber ampliado las capacidades técnicas y políticas en las instituciones estatales (no solo en cantidad, sino principalmente en calidad) para hacer frente a los nuevos desafíos de la transversalización de la gestión. El objetivo principal era establecer un desarrollo sostenible, que permitiera superar el modelo agroexportador diagnosticado como agotado, que priorizaba el crecimiento a corto plazo hipotecando posibilidades de desarrollo futuro. Esto se lograría a

través de una eficiente articulación entre el mercado, el Estado y la sociedad. El instrumental dispuesto era moderno, flexible y recogía los ejemplos de las mejores prácticas de aquella contemporaneidad.

Pero, no fue suficiente tener buenas intenciones. No fue suficiente crear las mejores fórmulas para las herramientas. No fue suficiente haber empleado a los mejores técnicos del momento y haber logrado los mejores acuerdos posibles entre las partes implicadas y afectadas. El diseño no previó las rigideces del Estado, la tentación de seguir los caminos más prácticos para el éxito económico y político irremediabilmente cortoplacistas. No previó que para dar cuenta de la complejidad del sistema creado y de su alcance, era necesario invertir mucho más en formación de sus técnicos y gestores. No previó que esos gestores y sus personalismos podrían tal vez echar a perder su potencial.

Los resultados de su no aplicación se fueron haciendo evidentes. Continuaron los procesos depredadores del suelo y de los recursos naturales, inclusive se magnificaron, fruto de la bonanza económica de los primeros años de gobierno progresista, con un comercio exterior favorable a la venta de *commodities*. Se recreó un falso y hueco escenario en que primó la robustez macroeconómica y se olvidó tejer en la microescala la sostenibilidad de la economía y en la macroescala la sostenibilidad del ambiente, como se había planificado. Y, tal como fue anunciado en la *Exposición de Motivos*, el modelo de desarrollo pretérito, mareado entre las luces del éxito momentáneo, estaba ya agotado. Su último suspiro en este ciclo nos dejó de herencia las cianobacterias y las protestas sociales por motivos territoriales y ambientales.

Esa aceleración de la economía hizo que las fallas del modelo fueran más perceptibles, por su mayor volumen, cantidad e impacto. A su vez, habiendo creado una herramienta para mitigarlas y ser negligentes en su uso, provocó que comenzaran a encenderse las alarmas, académicas en primera instancia, periodísticas, sociales y en última instancia, políticas.

Comenzaron a difundirse en tiempo real los *cortocircuitos* que se estaban produciendo entre la realidad del territorio y la no aplicación del instrumental creado. Desde diferentes lugares comenzaron a emanar las denuncias referidas al deficiente manejo de cuestiones territoriales, por la ausencia de la correspondiente planificación legislada.

Se evidenciaron conflictos de competencias entre el gobierno nacional y los gobiernos departamentales. El caso de la intendencia de Durazno, que tuvo que cambiar (sin resistencias) sus Directrices Departamentales demuestra dos cosas (por lo menos): la primera, que en sus Directrices no se pensó en términos geográficos el desarrollo, probablemente se lo haya pensado solamente en términos enunciativos. Esa responsabilidad para con la planificación

real y seria del desarrollo sostenible, probablemente ha estado ausente en la mayoría de las directrices, que, en definitiva, no constituyen IOTDS. Los instrumentos de OT son para proyectar el futuro, de lo contrario, son inocuos. La segunda demostración es que, por más que exista una legislación vigente y clara, si hay decisiones políticas contrarias a ésta de por medio, la misma se elude y se travisten resoluciones para que parezcan legales, y no pasa nada más que *chisporroteos* teóricos y sociales, que en definitiva parecen no pesar tanto frente a la magnitud del supuesto éxito al final del camino de la decisión política adoptada. Estamos de acuerdo con las declaraciones de los representantes de OPP en que era necesario apostar al desarrollo del centro del país. Estamos también de acuerdo con Freitas en que las coordinaciones intersectoriales en el territorio y sobre lo real son más fáciles de ejecutar. El tiempo dirá si la forma de hacerlo con ausencia de una impronta planificadora estructurante y geográficamente estratégica ha sido la correcta.

Del caso del conflicto de competencias del gobierno central con la intendencia de Montevideo, podemos concluir dos cuestiones: la primera, que las lógicas sectoriales continúan primando en el país y de forma arbitraria. La segunda, que los procesos participativos que hacen parte de la cultura del gobierno montevideano aparentemente no calan tan hondo en una mayoría de su población. Si así fuera, el movimiento *#Por el costado de la vía* habría tenido mucho más apoyo popular del que ha tenido. Otra explicación, es la que damos en el Capítulo 3 a instancias del estudio de los Principios del Nuevo Urbanismo de Ascher: en gran medida hasta ahora, la mayoría de la sociedad uruguaya se siente representada por la clase política, y a la hora de sopesar el apoyo a un grupo pequeño de personas “antisistema”, se prefiere apoyar a los líderes políticos que guían el devenir del país, aunque estén equivocados.

El último caso de conflictos de competencias analizado refiere a la concurrencia de competencias producto de la incorporación de la visión ambiental al ordenamiento territorial de Uruguay. Implica que un mismo espacio geográfico quede sujeto a competencias concurrentes del gobierno nacional en tanto decisor de políticas macroeconómicas, sobre la explotación del subsuelo, etc., y de los gobiernos departamentales en tanto decisores de sus políticas de desarrollo y de uso del suelo. Esto ha generado cortocircuitos aún no reparados.

Otra conclusión refiere a la legislación aprobada con posterioridad a la LOTDS y está directamente vinculada a su materia: ley de riego, de minería de gran porte, política nacional de aguas, de directrices nacionales de OT y DS, de descentralización. También refiere a documentos considerados importantes por el valor de la información que contienen, y también están directamente vinculados a la materia de la LOTDS: Plan Nacional de Aguas,

Estrategia Nacional de Desarrollo 2050, Lógicas Territoriales del Uruguay Agroexportador, Sistema Urbano Nacional del Uruguay. Todas han ignorado el carácter de política pública de la LOTDS y no se han integrado al SOTYDS. Con esto, se ha renunciado a la construcción de un sistema coordinado, transversal y coherente de políticas del suelo. El decreto recientemente aprobado sobre el Sistema de Planificación Estratégica para el Desarrollo, que no incluye explícitamente al OT ni a la LOTDS como herramienta fundamental para la territorialización de las propuestas, constituye la *dead line* de cualquier intento de reversibilidad de elusión de la materia.

En cuanto al lugar institucional del OT en la organización del Estado, concluimos que actualmente existe un divorcio entre OPP y DINOT, con encuentros fortuitos, que deberían regularizarse y afianzarse. La OPP es la precursora en el SXXI (luego de la CIDE en el siglo pasado), de una visión estratégica del desarrollo, pero *sin territorio*. La DINOT promueve la planificación del territorio, pero sin estrategia de desarrollo. Esta simplificación de la situación, -que no es tan lineal ni absoluta-, sirve para ilustrar la necesidad de que ambas instituciones aúnen esfuerzos con el objetivo de generar una verdadera política territorial para el desarrollo.

En cuanto a la inclusión del paradigma ambiental y el desarrollo sostenible en nuestro sistema legal en general y en la legislación de OT en particular, concluimos algunas cosas. Es un proceso que data de la creación del MVOTMA, pero aún no ha logrado una maduración institucional en su sentido. Del estudio de antecedentes y de las actas del Parlamento previas a la aprobación de la LOTDS, se puede deducir que el debate de la finalidad de ésta estuvo polarizado en dos posiciones: la de quienes entendían que el OT debía ceñirse a la ordenación física del territorio y la de quienes sostenían que el OT era una herramienta para el logro del desarrollo sostenible. Los segundos lograron aprobar la ley con ese perfil, o al menos con ese título. Los primeros la terminaron gestionando con el suyo. Esta tesis lo confirma y pone en diálogo las posiciones de todos.

De esa puesta en diálogo, también hemos podido concluir algunas cosas. Las personas y los personalismos son importantes en los modos de gestión de las herramientas, incluso aquellas que tienen bien definidos su finalidad y objetivos. Los gestores pueden decidir retomar o no conocimientos previos acumulados, aplicar o no ciertos aspectos de la legislación, inducir o no o encaminar bien o mal el desarrollo de la técnica en el país y, por sobre todo, encauzar correctamente los principios democráticamente alcanzados.

Los teóricos en la materia (que en Uruguay son técnicos a la vez), han denunciado una y otra vez los desvíos en la aplicación de la legislación de OT y DS, algunos de forma más enfática

como sus promotores (Gorosito, Villarmarzo, Ligrone), otros de forma puntual (Urruzola, Arana), otros de forma más sutil (Bervejillo, Capandeguy). Incluso en conjunto algunos han declarado que el rumbo político dado a la aplicación no estaba siendo el proyectado originalmente (Chabalgoity, Urruzola, Battistoni, Arana, Villarmarzo e Ichusti). Hay casi una unanimidad de los referentes locales, en que la LOTDS no fue correctamente aplicada en tanto política pública y en esta tesis ha quedado demostrado. De seguro a estos actores no los motivó un mero espíritu de protesta. Sin dudas han estado intentando corregir el rumbo, tal como intenta en esta oportunidad esta tesis. Tal vez puedan estar equivocadas las estrategias para lograrlo. Muchos de ellos son políticos o han estado en cargos de confianza política, por lo tanto, tienen más posibilidades de incidir donde en esta tesis se afirma que hay que incidir: en las jerarquías políticas que toman las decisiones. Explicarles a los decisores políticos los beneficios de la buena aplicación de la legislación en OT existente debería ser suficiente, salvo que –al decir de Villarmarzo–, haya una cuestión de *mala onda, maldad o mala voluntad*, o, una posición política deliberada alternativa a lo planteado por la Ley: la no planificación. Lo cierto es que, siendo un producto político, no ocurrió la política. La coherencia entre la *Exposición de Motivos* con contenidos ideológicos y políticos claros y la ley con instrumentos que lo harían posible, no fue suficiente. Desde la aprobación de la LOTDS no primó el espíritu progresista de la utilización del OT en pos del desarrollo sostenible. Esto demuestra sin dudas una resignación de expectativas del partido de gobierno.

Al cumplir 10 años la ley, los protagonistas en la materia fueron convocados para dar su opinión sobre su funcionamiento. Se abrió allí un panorama claro y muy completo de la situación. Pero, no estuvo más que someramente contemplado en el debate, el estudio particularizado de casos que evidenciaban los cortocircuitos del sistema de OT y DS, ni tampoco el factor político que lo envuelve. Esta tesis procuró investigar sobre ambos temas, en el entendido de que pueden ser útiles para una posible recalibración del sistema, en un intento de re-jerarquizarlo como política pública, demostrando su vigencia y utilidad en términos políticos.

Los ejemplos elegidos contienen un abanico de temáticas diferenciadas que nos ayudaron a comprender con especificidad donde falló sistema. Los ejemplos tomados fueron los que en el momento de redacción de la tesis estaban en el tapete de la opinión pública, técnica y académica: la Ley de Riego, el caso de las cianobacterias, la Política Nacional de Aguas y el Plan Nacional de Aguas, megaminería y *fracking*, la Ley Forestal y el complejo agroforestal del SXXI - que incluye la planta de UPM2 y el proyecto Ferrocarril Central- los puertos, la regasificadora, la Ley de Directrices Nacionales de OT y DS y la descentralización.

La ley de Riego entre otros factores fue cuestionada por su procedimiento de aprobación, por el procedimiento de los trámites de habilitación de proyectos de riego, por su constitucionalidad referida al Art. 47º de la Carta Magna y por su potencial afectación al medioambiente.

Dentro de las afectaciones, se incluye el potencial incremento de las floraciones de cianobacterias, que ya habían estallado por modelo productivo adoptado y, que están afectando gravemente los recursos hídricos que abastecen de agua potable a gran parte de la población y al turismo de playa.

Ambas cuestiones citadas, están directamente relacionadas a la Política Nacional de Aguas y al Plan Nacional de Aguas aprobados. Ambos, creados por fuera del SOTYDS, tienen un dudoso alcance de acción real sobre el territorio, más allá del aporte al diagnóstico de la situación.

La explotación minera de gran escala y la posibilidad de la implementación de la técnica de *fracking* para la obtención de hidrocarburos, encendió también las alarmas, pero no solo de los actores citados previamente, sino también de actores y gobiernos subnacionales. Esto evidenció conflictos de competencias, que aún permanecen sin resolución, en parte, porque finalmente no avanzaron ninguna de las dos actividades.

Tampoco avanzó la construcción de la regasificadora, y con ella, quedó por el camino la resolución de otros conflictos de coordinación de políticas nacionales y subnacionales, intradepartamentales e interministeriales.

Lo que sí avanzó y con ella los conflictos territoriales, fue la política agroforestal. La instalación de la nueva planta de UPM en el centro del país ha provocado todo tipo de manifestaciones, a favor y en contra. Las que más nos interesan a los efectos de esta tesis, son aquellas que han demostrado que la implementación del SOTYDS ha fallado, en cada uno de sus nobles objetivos. El de desarrollo sostenible, el de búsqueda de alternativas al modelo económico imperante, el de la planificación como rectora de las actividades y obras estructurantes para el desarrollo, el de transversalización de políticas sectoriales, el de mitigación de impactos, el de desarrollo regional planificado, etc. Ha sido, a todas luces el momento cúspide de las protestas sociales por cuestiones territoriales y ambientales, desoídas por el gobierno, y que han hecho mella en la imagen proclamada por la izquierda cuando se postuló por un cambio de rumbo de las políticas de desarrollo.

Ante estas realidades de hecho, que seguían su camino paralelo al de la teoría y la ley, fue necesario investigar a los efectos de saber si los postulados de la *Exposición de Motivos* y con

esta, la ley, seguían siendo válidos. Concluimos que las teorías de los popes del urbanismo y el ordenamiento territorial demuestran que aquellos nobles objetivos son absolutamente válidos, verifican con los aspectos demandados para el desarrollo actual y futuro del país y permanecen vigentes en varios aspectos, pero en particular, su valoración del territorio como protagonista del desarrollo económico, social y ambiental, y el espacio como herramienta política.

La teoría de Lefebvre sobre la importancia del espacio y el territorio en las políticas de Estado (y no como mero soporte, sino como elemento capaz de liderar el desarrollo económico de un país), la tozuda ignorancia de la izquierda sobre esto (inclusive contando con herramientas que permiten la planificación espacial en clave política), la fragmentación y frialdad de la técnica, de los técnicos y por ende de los instrumentos creados, que renuncian de hecho al objetivo principal que es el desarrollo en su más amplia expresión.

David Harvey, ha enfrentado en su espejo a la izquierda gobernante en Uruguay. Le ha mostrado su propia debilidad, escondida e intrínseca en su forma de explotación de recursos naturales, no sustentable, para la manutención del *statu quo* de políticas sociales de corte progresista y de su propia sostenibilidad política.

Jordi Borja, nos recuerda, que la creación de un instrumental, amplio y técnicamente de avanzada, no asegura *per sé* una buena política pública, en este caso de OT y DS. Profundizar en fundamentos básicos éticos y humanistas de la profesión y la política, es clave. En el caso de estas políticas, no se puede ser neutral, mucho menos hacer una falsa propiedad intelectual de sus principios para lograr otros objetivos, absolutamente distanciados de los reales para los que fue creada la herramienta.

François Ascher, nos permite extraer dos grandes enseñanzas: que teníamos un instrumental moderno y con gran potencial aún por explorar y explotar, y, que es necesario a su vez la creación o un nuevo enfoque de algunas herramientas, para satisfacer las nuevas exigencias de la sociedad del SXXI.

Los aportes de estos grandes teóricos siguen siendo extremadamente válidos para el Uruguay del segundo decenio del SXXI, así como posiblemente lo hayan sido antes del 2006. Se reivindica el SOTYDS creado y se plantean recalibraciones meramente enunciativas, que podrán ser útiles a partir de futuros desarrollos de éstas, a las políticas públicas de desarrollo. Algunas recalibraciones son innovaciones y otras plantean la reversión de las modificaciones realizadas al sistema original. Ante todo, se enfatiza que toda modificación debe enmarcarse

en los Principios establecidos en la ley, que cualquier modificación rigidizante o elusiva de estos, será seguramente nociva para todo el sistema.

Una de las preguntas subyacentes en toda la tesis y que queda abierta para próximas investigaciones es ¿por qué no se aplicó la ley como debió aplicarse? ¿Por qué hubo regresiones del instrumental creado originalmente, que provocó su rigidización e inacción del sistema? Los aportes públicos de los referentes nacionales no hacen posible dilucidarlo.

La otra pregunta es, si la *Exposición de Motivos* fue lo suficientemente realista y coherente con el instrumental a aplicar, y si la ley y el sistema por ella creado supieron ponderar correctamente la amplitud que implica incluir el desarrollo sostenible, las rigideces y limitaciones del Estado para su puesta en práctica, el poder real del mercado del suelo y del mercado internacional y la seducción que implica a los gobernantes de turno la facilidad cortoplacista y no participativa de la no planificación.

Haber transitado 11 años de aplicación de la LOTDS para no salir del principio en términos de política pública y estructurante, e incluso haber retrocedido en algunos aspectos, desprestigió en gran medida al OT, aún en estado embrionario. Las decenas de IOTDS y otros instrumentos aprobados, muchas veces, no han hecho gala de la grandeza de los recursos posibles. La apropiación política en gran medida no existió, siendo un producto político. La aplicación técnica sí existió, pero no fue suficiente para desplegar todo su potencial. La creación de un Sistema Nacional de Planificación Estratégica para el Desarrollo, con prescindencia del OT como motor, es sintomático de ese fracaso.

La cuestión contrafáctica de qué habría sucedido si se hubiera aplicado la ley, no ha sido el objetivo de esta tesis, sino, la demostración de lo que sí ha sucedido con su no aplicación. La no contemplación de cuestiones de desarrollo, la actuación no planificada ni estratégica, la no protección de los recursos naturales, demostrado en los Capítulos 1 y 2, permiten deducir que las teorías de los popes internacionales en la materia se mantienen incólumes. La realidad sin políticas territoriales no fue mejor con su ausencia.

Si bien la LOTDS es un producto con profundas raíces de izquierda, reivindicar su origen no debe implicar romper puentes entre derecha e izquierda en este momento. Si ya existe una comprobación de que, en 11 años de no aplicación de la LOTDS como política pública, puede influir en el fracaso de todo un sistema que incluye lo ambiental, el desarrollo, la generación de empleo y lo político, por estar directamente relacionados con lo que se fomente o no en el territorio, al nuevo gobierno, le recomendaríamos no seguir el mismo camino. Sigue abierta la posibilidad de probar la alternativa de más y mejor planificación.

Para terminar, el estar a la izquierda o a la derecha de la vida, parece haber sido el gran debate de fondo en esta tesis. Pero no. Es de la cuestión política del OT en general de lo que trata. Estamos en año electoral. Las contradicciones que eso implica están a flor de piel, y me han atravesado el alma y la cabeza, y también a esta tesis. He decantado esas contradicciones, hacia un trabajo de investigación, de denuncia y proposición. Ha sido un trabajoso proceso interno e intelectual, en el intento de lograr un producto de investigación que recoja “lo bueno, lo malo y lo feo” de la aplicación de la ley, y lo catalice propositivamente de forma positiva hacia el futuro. La ecuanimidad y la objetividad han sido valores personales que sin dudas se han fortalecido en este proceso.

La canción *Camiones* de El Astillero incluida en su último disco,²⁹⁰ me ha acompañado en este último mes y me ha dado la certeza de que esta investigación es pertinente y oportuna. La sensibilidad de los artistas capta el sentir de su época y en su caso se traduce en canción. Describe la cadena de valor de la forestación que es rutina en este lejano norte de *caminitos de tierras coloradas*²⁹¹. El “Río Negro está verde”, canta Garo, y debí hacer una tesis de la Maestría de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano en este momento histórico de Uruguay.

²⁹⁰ <https://www.youtube.com/watch?v=ZiH8T0U2Xgo> Publicado el 11/9/2019

²⁹¹ Poema “Caminito de Tierras Coloradas”. Autor: Olyntho María Simoes

BIBLIOGRAFÍA / WEBGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

- Arocena, J. Marsiglia, J. (2017). La escena territorial del desarrollo: Actores, relatos y políticas. Montevideo: Penguin Random House Grupo Editorial.
- Bervejillo, F. (2014) Desafíos urbanos y territoriales para el Uruguay futuro. Informe elaborado para el Banco Interamericano de Desarrollo. Multicopiado.
- Borja, J. (2014). Revolución urbana y derechos ciudadanos. Buenos Aires: Editorial Café de las ciudades.
- Carrión, F. (2015). El giro a la izquierda: Los gobiernos locales de América Latina. Buenos Aires: Editorial Café de las ciudades.
- Chabalgoity, M. (). Un nuevo marco institucional de ordenamiento ambiental del territorio para el desarrollo sostenible.
- Garcé, A. Yaffé, J. (2014). La era progresista: Hacia un nuevo modelo de desarrollo. Montevideo: Editorial Fin de Siglo.
- Gorosito, R. Ligrone, P. Sánchez, A. (2009). Instrumentos. Ficha 3: Leyes 18.308 y 18.367 de OT y DS. Montevideo: Bastides.
- Gorosito, R. Ligrone, P. (2009). Sistema de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Ley fundante 18.308. La Ley Uruguay. Montevideo.
- Ligrone, P. (2018). Uruguay, un sistema de planificación con fuerte control central. En “Gobernanza territorial. Problemáticas y desafíos de la planificación y la gestión territorial en el contexto de la globalización. Universitá de Salento.
- Ligrone, P. (2013). Transformaciones, seudoplanificación y territorios inteligentes. Revista 11. Montevideo: UDELAR, FADU.
- Martínez, Ej, Delgado, M y Altmann, L, (2016), Sistema Urbano Nacional: una caracterización con base en la movilidad de pasajeros. Montevideo: MVOTMA.
- Sciandro, J.L. (2018). El ordenamiento territorial, los conflictos de competencias y el principio de complementariedad entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Departamentales.
- (2017). David Harvey: Relatoría de su visita a Uruguay. Montevideo: ITU, UDELAR, MVOTMA, FADU.
- (2018). ENOT. 10 años de la ley, nuevos desafíos: Devolución recorrida nacional 2018. Montevideo: MVOTMA.
- (2018). Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible: 7° edición actualizada. Montevideo: MVOTMA.
- (2019). Guía para el Trámite de aprobación de la Evaluación Ambiental Estratégica de los Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Montevideo: MVOTMA.

- (2019). Lógicas territoriales del Uruguay agroexportador: un análisis de las implicancias espaciales de las principales cadenas productivas agroindustriales del país. Montevideo: MVOTMA, UDELAR, FADU, ITU.

WEBGRAFÍA

- (2019). EL ASTILLERO – Camiones [Videoclip Oficial]. Recuperado el 19 de noviembre de 2019 de <https://www.youtube.com/watch?v=ZiH8TOU2Xqo>
- (2019). Orlando Fals Borda. Recuperado el 19 de noviembre de 2019 de https://es.wikipedia.org/wiki/Orlando_Fals_Borda
- Chaves, I. (2018). Fals Borda, un ser humano sentipensante. Recuperado el 19 de noviembre de 2019 de <https://www.nuevatribuna.es/articulo/americ-latina/fals-borda-memoria/20180813133645154797.html>
- Papadopoulos, J. (2006). Exposición de Motivos de la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible. Recuperado el 20 de noviembre de 2019 de https://www.sau.org.uy/content/MVOTMA_exp_motivos.pdf
- Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Regulación. Recuperado el 20 de noviembre de 2019 de <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/30735/tramite>
- Lauro, J. García, A. (2018). Álvaro García, Director de la OPP “¿Cuánta gente conocés que era de izquierda hasta que apareció el IRPF?”. Recuperado el 22 de noviembre de <http://semanariovoces.com/alavaro-garcia-director-de-la-opp-cuanta-gente-conoces-que-era-de-izquierda-hasta-que-aparecio-el-irpf/>
- (2018). Ateneos 4. 10 años de LOTDS. Recuperado el 22 de noviembre de <http://www.fadu.edu.uy/itu/files/2019/08/Ateneos-4.pdf>
- Dirección de Descentralización e Inversión Pública. OPP. <https://www.opp.gub.uy/es/direccion-ddip>
- Núñez, B. (2019). “Los agroquímicos son nuestros”. Recuperado el 22 de noviembre de 2019 de <https://brecha.com.uy/los-agroquimicos-son-nuestros/>
- (2017). El presidente Tabaré Vázquez ubicó la planta de UPM en Durazno. Recuperado el 22 de noviembre de 2019 de <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/El-presidente-Tabare-Vazquez-ubico-la-planta-de-UPM-en-Durazno-uc348504>
- (2018). Técnicos critican estudio de viabilidad realizado por UPM. Recuperado el 22 de noviembre de 2019 de <https://www.elpais.com.uy/informacion/sociedad/tecnicos-critican-estudio-viabilidad-realizado-upm.html>
- Martínez, E. (2019). OPP inauguró ciclo sobre la descentralización como política de bienestar. Recuperado el 22 de noviembre de 2019 de <https://trabajo.ladiaria.com.uy/articulo/2019/9/opp-inauguro-ciclo-sobre-la-descentralizacion-como-politica-de-bienestar/>
- (2003). Grandes lineamientos programáticos para el Gobierno 2005 - 2009 porque entre todos Uruguay es posible. Recuperado el 22 de noviembre de <https://www.frenteampio.uy/documentos-institucionales/download/80/131/34>
- Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano. Recuperado el 22 de noviembre de 2019 de <https://www.mvotma.gub.uy/enasu>
- Lombardo, C. (2005). Hacia la resignificación de Casavalle, Montevideo, Uruguay; lineamientos físico-territoriales. Recuperado el 22 de noviembre de 2019 de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/3632>
- Ferreira, T. (2019). La mancha que come, se multiplica y avanza. Recuperado el 22 de noviembre de 2019 de <https://brecha.com.uy/la-mancha-que-come-se-multiplica-y-avanza>

- Goñi, A. Angotti, T. (2018). El dique Mauá y la resistencia de Barrio Sur. Recuperado el 22 de noviembre de 2019 de <https://ladiaria.com.uy/articulo/2018/8/el-dique-maua-y-la-resistencia-de-barrio-sur/>
- https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2019/decretos/09/cons_min_901.pdf
- Carmona, G. (2017). Una ley que no se cumple, un plan que no define. Ordenamiento territorial: tiempos decisivos para evitar el fracaso. Recuperado el 23 de noviembre 2019 de http://vaconfirmamendoza.com.ar/?articulos_seccion_719%2Fid_3367%2Fordenamiento-territorial-tiempos-decisivos-para-evitar-el-fracaso/imprimir/imprimir/imprimir/imprimir
- (2018). Programa Nacional FA 2015-2020. Recuperado el 23 de noviembre de 2019 de <https://frenteamplo.uy/documento/item/136-programa-nacional-fa-2015-2020>
- (2018). 10 años de la Ley, nuevos desafíos. Recuperado el 23 de noviembre de 2019 de <http://www.mvotma.gub.uy/10aniversario-leyot>
- (2018). Presentación J.Freitas - Encuentro Nacional: 10 años de la Ley, nuevos desafíos. Recuperado el 23 de noviembre de 2019 de <http://www.mvotma.gub.uy/10aniversario-leyot/item/10011803-presentacion-j-freitas-encuentro-nacional-10-anos-de-la-ley-nuevos-desafios>
- Touriño, R. (2019). El debate ausente. Recuperado el 23 de noviembre de 2019 de <https://brecha.com.uy/el-debate-ausente/>
- Achugar, M. (2019). Entre la ceguera y la indiferencia política. Recuperado el 23 de noviembre de 2019 de <https://ladiaria.com.uy/articulo/2019/2/entre-la-ceguera-y-la-indiferencia-politica/>
- (2016). Análisis del proyecto de ley de riego. Recuperado el 23 de noviembre de 2019 de <https://www.redes.org.uy/2016/05/19/analisis-del-proyecto-de-ley-de-riego/>
- Perrachón, J. (2019). Cianobacterias, conocimiento científico y acciones políticas. Recuperado el 23 de noviembre de 2019 de <https://ladiaria.com.uy/articulo/2019/3/cianobacterias-conocimiento-cientifico-y-acciones-politicas/>
- Meerhoff, M. (2018). Sobre la Ley de Riego, los efectos sobre el ambiente y una discusión necesaria. Recuperado el 23 de noviembre de 2019 de <https://www.hemisferioizquierdo.uy/single-post/2018/09/07/Sobre-la-Ley-de-Riego-los-efectos-sobre-el-ambiente-y-una-discusi%C3%B3n-necesaria>
- (2014). Ley N° 19253. Regulación de la actividad turística. Recuperado el 23 de noviembre de 2019 de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19253-2014>
- (2013). ¿Uruguay Natural?: Intiman al MVOTMA (Medio ambiente) por el daño al agua potable en Laguna del Cisne y Río Santa Lucía. Recuperado el 23 de noviembre de 2019 de <http://portaldeamerica.com/index.php/primera-plana/item/13957-%C2%BFuruguay-natural>
- Ferreira, T. (2019). Santa y sucia. Los cuidados y los descuidos en la cuenca del Santa Lucía. Recuperado el 23 de noviembre de 2019 de <https://brecha.com.uy/santa-y-sucia/>
- Plan Nacional de Aguas. Recuperado el 23 de noviembre de 2019 de <http://www.mvotma.gub.uy/politica-nacional-de-aguas/plan-nacional-de-aguas>
- Goldaracena, S. (2015). La laguna verde. Recuperado el 23 de noviembre de 2019 de <https://brecha.com.uy/la-laguna-verde/>
- Pensar desde el agua. Recuperado el 23 de noviembre de 2019 de <http://zur.org.uy/content/pensar-desde-el-agua>
- (2018). Gobierno puso en marcha la Iniciativa del Río Negro. Recuperado el 23 de noviembre de 2019 de <https://ladiaria.com.uy/articulo/2018/9/gobierno-puso-en-marcha-la-iniciativa-del-rio-negro/>
- Iniciativa para el Río Negro. Recuperado el 23 de noviembre de 2019 de <https://www.mvotma.gub.uy/novedades/noticias/item/10012209-iniciativa-para-el-rio-negro>
- Bacchetta, V. (2017). El desmantelamiento de la reforma del agua. Recuperado el 23 de noviembre de 2019 de https://www.sudestada.com.uy/articleId_52074e5e-30c4-4ecf-a897-987a3a724c16/10893/Detalle-de-Noticia

- Achkar, M. Dominguez, A. Pesce, F. Schön, F. Megaminería y Fractura Hidráulica: Potenciales Impactos Ambientales y para el Derecho Humano al Agua. Recuperado el 23 de noviembre de 2019 de https://www.redes.org.uy/wp-content/uploads/2014/12/Megamineria_Fracking.pdf
- Minería Gran Porte (MGP). Actividad. Reglamentación. Recuperado el 23 de noviembre de 2019 de <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/114484>
- (2013). Ley N°19126. Aprobación de la ley de minería de gran porte. Recuperado el 23 de noviembre de 2019 de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19126-2013>
- (2013). Megaminería en Uruguay: Resistencia cívica, de lo local a lo nacional. Recuperado el 23 de noviembre de 2019 de <http://www.guayubira.org.uy/2013/11/megamineria-uruguay-resistencia/>
- (2013). Opiniones sobre el poder municipal uruguayo contra la minería. Recuperado el 23 de noviembre de 2019 de <https://noalamina.org/latinoamerica/uruguay/item/11962-opiniones-sobre-el-poder-municipal-uruguayo-contrala-mineria>
- Nueva expansión del complejo forestal – Su expresión territorial en diferentes escalas. Recuperado el 23 de noviembre de 2019 de <http://www.fadu.edu.uy/itu/files/2014/09/10-03-2017-Expansi%C3%B3n-del-complejo-agroforestal.pdf>
- Proyecto “Ferrocarril Central”. Recuperado el 23 de noviembre de 2019 de http://ferrocarrilcentral.mtop.gub.uy/web/ferrocarril_central
- Bacchetta, V. (2019). Divorcio entre academia y gobierno por el proyecto ferroviario de UPM. Recuperado el 23 de noviembre de 2019 de https://www.sudestada.com.uy/articleId_b63316db-2a34-499e-a16b-3c3e8dc40655/10893/Detalle-de-Noticia
- (2019). Por un ordenamiento del territorio con participación ciudadana. Recuperado el 23 de noviembre de 2019 de <https://ladiaria.com.uy/articulo/2019/3/por-un-ordenamiento-del-territorio-con-participacion-ciudadana/>
- Arana, M. (2016). ¿A quién le importa la ciudad? Recuperado el 23 de noviembre de 2019 de <https://brecha.com.uy/quien-le-importa-la-ciudad1/>
- Urruzola, J. (2019). La política para la bahía que el tren de UPM va a liquidar. Recuperado el 23 de noviembre de 2019 de <https://brecha.com.uy/la-politica-para-la-bahia-que-el-tren-de-upm-va-a-liquidar/>
- Urruzola, J. (2019). UPM: El último tren. Recuperado el 23 de noviembre de 2019 de <https://ladiaria.com.uy/articulo/2019/3/upm-el-ultimo-tren/>
- (2018). Resolución Intendencia de Durazno N° 4277/018. Recuperado el 23 de noviembre de 2019 de <https://www.impo.com.uy/bases/resoluciones-junta-depart-durazno/4277-2018/1>
- (2018). Insuficiencias formales del proyecto UPM. Recuperado el 23 de noviembre de 2019 de <http://www.observatoriodelaguaenuruguay.com/insuficiencias-formales-del-proyecto-de-upm/>
- Planta de celulosa UPM. Recuperado el 23 de noviembre de 2019 de <https://www.dinama.gub.uy/oan/proyectos/planta-de-celulosa/>
- (2013) Vecinos cuestionan plan de ordenamiento territorial de la Intendencia de Rocha. Recuperado el 23 de noviembre de 2019 de <https://www.sociedaduruguay.org/2013/04/vecinos-cuestionan-plan-de-ordenamiento-territorial-de-la-intendencia-de-rocha.html>
- (2018). Bahía de Montevideo puerta abierta a la Región. Recuperado el 23 de noviembre de 2019 de <http://montevideo.gub.uy/sites/default/files/biblioteca/informefinalbahiademontevideopuertaabiertaalaregion.pdf>
- (2019). Área Dique Mauá. Concurso de ideas urbano—arquitectónicas. Recuperado el 23 de noviembre de 2019 de https://www.miem.gub.uy/sites/default/files/bases_vf_miem_fadu_29_06.pdf
- Pérez, M. (2018). La costa oriental. Recuperado el 23 de noviembre de 2019 de <https://brecha.com.uy/la-costa-oriental/>
- (2019). Revés para la instalación del puerto chino en Punta Yeguas, ofrecen otra zona del oeste. Recuperado el 23 de noviembre de 2019 de <https://www.diariolajuventud.com/single->

post/2019/06/22/Rev%C3%A9s-para-la-instalaci%C3%B3n-del-puerto-chino-en-Punta-Yeguas-ofrecen-otra-zona-del-oeste

- (2013). Udelar colabora en comprensión de desafíos de planta regasificadora a pedido de vecinos. Recuperado el 23 de noviembre de 2019 de <http://www.universidad.edu.uy/prensa/renderItem/itemId/34124>
- Estado de las obras de construcción de proyectos promovidos por la Ley 18.795 al 31.08.2017. Recuperado el 23 de noviembre de 2019 de https://www.anv.gub.uy/archivos/2017/09/ESTADO_DE_OBRAS_AL_31_08_17.pdf?1508160628244
- (2016). Carlos Pérez discusión por ley de ordenamiento Territorial Parte 1. Recuperado el 23 de noviembre de 2019 de <https://www.youtube.com/watch?v=w9Odl2lv0wo>
- Castro, C. (2015). Principales aspectos jurídicos de los Programas de Actuación Integrada previstos en la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, en sus vinculaciones con el derecho de propiedad. Recuperado el 23 de noviembre de 2019 de <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/8069/1/CAS127.pdf>
- Farinha, F. Marinoni, M. Oviedo, M. Saravia, M. (2018). Análisis legislativo sobre la descentralización en materia departamental y municipal. Recuperado el 23 de noviembre de 2019 de https://otu.opp.gub.uy/sites/default/files/docsBiblioteca/05_Legislativo.pdf