

03

Territorio y municipios en el Uruguay



Los municipios del Uruguay son una creación institucional reciente. El país no contaba con un nivel local de gobierno hasta que fue aprobada la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana, en el marco de un proceso de emergencia de la temática territorial a nivel institucional. En el presente artículo se describe su proceso de creación, los modelos de división territorial aplicados, su realidad actual y su estado de desarrollo en términos de «Proyecto de Territorio». Se analizan los 89 municipios instalados en 2010 y se formula una categorización inicial de los mismos para luego estudiar en particular seis casos situados en cinco departamentos: ciudad de Canelones, Las Piedras, Municipio D, Nuevo Berlín Piriápolis y Río Branco. Se concluye que estos ámbitos constituyen un espacio para desarrollar el proyecto territorial. A partir de este análisis, se reseñan los principales hallazgos y conclusiones y se establece un panorama de una realidad hasta el momento escasamente estudiada.

Territory and local governments in Uruguay.

Local Governments of Uruguay are a recent institution-building. The country did not have a local level of government until it was approved the Law of Decentralization and Citizen Participation, as part of a process of emergence of the territorial issue at the institutional level. This article describes the creation process, the models applied for territorial division, its current situation and state of development in terms of "Territory Project". We describe and analyze the 89 local governments (municipalities) installed in 2010 making a initial categorization, and then six case study located in five departments: Ciudad de Canelones, Las Piedras, Municipio D, Nuevo Berlín, Piriápolis and Río Branco. We conclude that these areas provide a space to develop the territory project. From this analysis outlines the main findings and conclusions, establishing a picture of a reality so far poorly studied.



Autor

Arq. Salvador Schelotto

Autor Principal

Arq. Patricia Abreu

Colaboradora

Facultad de Arquitectura,
Universidad de la República
Uruguay

Palabras clave

Circunscripciones
Descentralización
Gestión territorial
Participación
Ordenamiento territorial

Key words

*Constituencies
Decentralization
Land management
Participation
Land planning*

INTRODUCCIÓN.

El presente artículo es resultado de un Proyecto de Investigación realizado en el año 2011. Su objetivo fue abordar una realidad configurada en un proceso contradictorio. La creación e instalación de los municipios en el Uruguay es reciente y no se cuenta con información sistematizada al respecto.

La Constitución Nacional de 1996 instituyó el nivel local de gobierno, pero éste se viabilizó cuando se aprobó la Ley N° 18567, de Descentralización y Participación Ciudadana, luego de un proceso con fuertes vaivenes en su trámite parlamentario. A partir de entonces se determinó un conjunto inicial de 89 municipios que fueron electos en mayo de 2010 y se instalaron en julio de ese mismo año, primera experiencia de tercer nivel de gobierno y administración.

En Latinoamérica y en Europa, las entidades municipales son de antigua data y existe una tradición consolidada de gobierno local. No es el caso de Uruguay, que ha generado una institucionalidad *ex novo* en ese nivel de gobierno.

Sin embargo, en el período reciente se registró una importante preocupación por la cuestión territorial en el país. En efecto, el territorio es una categoría conceptual y operativa recuperada para diversos campos del quehacer, para el medio académico y para la acción colectiva. En particular, en el campo de la reflexión, las políticas públicas en Uruguay han ido consolidando espacios para el proyecto de territorio en términos de políticas territoriales y de desarrollo.

LA INVESTIGACIÓN – METODOLOGÍA

El Proyecto de Investigación que es fuente del presente texto responde a preocupaciones que convergen en analizar una temática por el momento escasamente explorada y de gran actualidad.

Se trata de estudiar un espacio institucional «nuevo»: el de los municipios que se instalaron en Uruguay en 2010. Ese estudio partió de una convicción: la relevancia que puede adquirir esa institucionalidad en relación con uno de los campos temáticos intrínsecamente asociados con lo municipal: el Proyecto de Territorio.

Los principales temas y preocupaciones sobre ese espacio son:

1. Cuestiones teórico-conceptuales, atinentes a la gobernabilidad de los territorios y los paradigmas de la descentralización y el desarrollo local, que guardan relación con la participación ciudadana.
2. Preocupaciones vinculadas con el desarrollo de la institucionalidad y su aplicación al tercer nivel de gobierno y administración y a los nuevos municipios creados.
3. Temas respectivos a los modos y las escalas de intervención en el territorio y con los instrumentos adecuados para cada una, así como la aplicación, en particular, de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, N° 18308 y su relación con la planificación y la gestión de los territorios de los municipios.
4. Consideraciones sobre el Proyecto del Territorio y su aplicación a la situación de los municipios de Uruguay.

DESARROLLO DEL PROYECTO

Se trata de una investigación propuesta desde el ámbito de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República abordando la óptica proyectual a escala del territorio, que procura establecer vínculos y dialogar con otras formas de conocer y de hacer, de modo de iniciar un intercambio entre el conocimiento disciplinar y ámbitos de gobierno y gestión a escala municipal para descubrir las oportunidades que posee el espacio institucional abierto.

La estrategia de investigación consistió en el abordaje del tema en sus aspectos genéricos y en aquellos específicamente vinculados con el proyecto territorial para profundizar en ellos a través del estudio de seis casos representativos de diferentes tipos de territorio. A partir de ese análisis se extrajeron algunas conclusiones y se formularon recomendaciones.

Está prevista la transferencia de los principales resultados a actores de los propios municipios y a otras entidades relacionadas con esta temática.

Complementariamente, se previó que el desarrollo del proyecto generase interfaces con la enseñanza de la Arquitectura, lo que se concretó en la programación de cursos 2011 y 2012 del Taller Schelotto de la Facultad. De este modo, si bien el proyecto aporta a la creación de conocimiento original en un campo disciplinar (el proyecto a escala del territorio), implica también a otras dos funciones universitarias (la extensión y vinculación con el medio a través de la transferencia del conocimiento generado y la enseñanza de grado en la carrera de Arquitectura).

OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

Se plantearon dos objetivos generales:

1. Contribuir a establecer los vínculos y las relaciones entre los municipios recientemente instalados y el proyecto del territorio en sus diferentes escalas, y abordar la cuestión territorial desde una mirada proyectual.
2. Indagar en la materia municipal –en tanto competencia aplicada a un ámbito– y como espacio nuevo de desarrollo para el proyecto territorial, así como testear la factibilidad de esta escala de trabajo para el mismo.

Adicionalmente, se propusieron los siguientes objetivos específicos:

1. Generar conocimiento verificable en relación con los municipios de Uruguay y algunos de sus principales desafíos y potencialidades e identificar aspectos críticos y riesgos del proceso de implantación de los mismos.
2. Establecer un nexo entre el terreno institucional y el proyecto del territorio.
3. Transferir el conocimiento generado a los actores en el territorio.
4. Sentar las bases para generar un programa de investigación con mayor proyección que continúe profundizando en la temática abordada y formular recomendaciones para el desarrollo futuro de estudios sobre los Municipios en Uruguay.

La estrategia de la investigación implicó:

1. Definir y caracterizar la «nueva» realidad de puesta en marcha de un tercer nivel de gobierno y administración.
2. Discutir el concepto de «proyecto de territorio» en correspondencia con sus diferentes acepciones y connotaciones, particularmente en cuanto a las escalas de actuación, las acciones e instrumentos que confluyen en los procesos de transformación del territorio.
3. Establecer correlaciones e interferencias de esta nueva forma de división y gobierno del territorio y las preexistentes y valorar la potencialidad de diferentes instrumentos y formas de actuación, con énfasis en las oportunidades generadas por la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.

La consideración de las condiciones de desarrollo del tercer nivel de gobierno y administración y el análisis de las características de los municipios de la «primera generación» de administraciones locales plantearon la atención particularizada de algunas realidades pertenecientes a «tipos de municipio» diferentes, establecidos de acuerdo con ciertos parámetros que permitieron una categorización inicial de los mismos.

Para ello se valoró la situación de seis casos con realidades sociales y territoriales diferentes, representativos de distintos contextos del país: el Municipio D de Montevideo, el de ciudad de Canelones y el de Las Piedras de Canelones, el de Río Branco de Cerro Largo, el de Piriápolis de Maldonado y el de Nuevo Berlín de Río Negro.

A partir de la valoración de estos seis municipios y del estado de desarrollo de los mismos en cuanto al proyecto de territorio, se establecieron situaciones comunes a todos y situaciones específicas y se plantearon algunas hipótesis y recomendaciones.

Cabe señalar que se entiende por Proyecto de Territorio a un concepto en construcción que hace referencia a categorías técnicas o disciplinares propias del urbanismo y el ordenamiento del territorio y que al mismo tiempo es fuertemente político.

ANTECEDENTES Y CONTEXTO

La implantación de un tercer nivel de gobierno y administración, el nivel local, fue una novedad en el país en términos de construcción institucional. Se trata de un proceso de reciente data, en fase de implementación e incompleto.

El proceso histórico del Uruguay no da cuenta de antecedentes ni registra experiencia potente en materia de gobiernos locales o municipales, con excepción, durante el período colonial, de los cabildos. A lo largo del período republicano, en forma paralela a conflictos y guerras civiles en el siglo XIX y a comienzos del siglo XX, se construyó una institucionalidad que no atendió el nivel local. El proceso de definición y desarrollo de los gobiernos del territorio determinó la implantación de un modelo de gobierno híbrido entre el tipo de gobierno provincial y el local. Esto ocurrió en la medida en que las divisiones jurisdiccionales resultantes del diseño de división departamental respondieron a algunos factores: entre ellos, las preexistencias hispánicas, iniciativas locales, objetivos de nacionalización de territorios fronterizos y especulaciones de tipo electoral.

Esto se reflejó en una división del territorio en los 19 departamentos actuales¹ y un esquema de gestión que ha condicionado las políticas y la gestión del territorio a lo largo de todo el siglo XX y hasta el presente.

Como señala Padrón, el proceso de consolidación del Estado determinó el impulso final pero también la «clausura» del proceso de departamentalización, lo que ocurrió entre 1880 y 1885, por lo que quedó virtualmente «congelado» dicho proceso. Iniciativas posteriores de división de departamentos y creación de nuevos no prosperaron, pese al tiempo transcurrido y a las fuertes transformaciones registradas en el país en los aspectos demográficos, políticos, productivos, de infraestructura territorial e institucionales a lo largo de más de un siglo y cuarto.

La creación de las intendencias municipales en 1908 significó un avance real en materia de descentralización y democratización local, en este caso departamental. La Constitución de 1918 retomó esta creación y conformó los gobiernos departamentales integrados por un Ejecutivo Departamental encabezado por el intendente y un Legislativo compuesto por la Junta Departamental.

De esta manera, culminó un ciclo de institucionalización del gobierno de los territorios con la instalación de

1. Ver Padrón 2001.

2. Establece, entre otras disposiciones, que el gobierno nacional debe reservar y transferir recursos del presupuesto nacional a los gobiernos departamentales (art. 214) y crea la Comisión Sectorial en el ámbito de OPP que asesora sobre su asignación (art. 230).

un sistema que habría de perdurar. La estructura territorial departamental combinó un modelo de gobierno del territorio a nivel local «cuasi municipal», de matriz hispánica, con el esquema de «departamentos» francés, tributario de un modelo centralista, que fue adquiriendo en las sucesivas versiones de la Constitución Nacional niveles de autonomía departamental en el marco de un Estado unitario. Esto condujo a la consolidación de una estructuración del espacio territorial sobre la base de la iniciativa del gobierno central, lo cual influyó en la caracterización de las capitales departamentales y sus equipamientos de gobierno, administración y servicios en tanto red de centros urbanos institucionales. Esa estructura de gobierno atravesó intacta todo el siglo XX, incluyendo el último episodio de las guerras civiles, la modernización del Estado, dictaduras y crisis estructurales.

Muy posteriormente, la Constitución de 1996 creó el «tercer nivel de gobierno», pero su implementación habría de esperar: la Ley N° 18567, al fundar los gobiernos municipales, lo instituyó más de una década después, en un contexto confuso que no generó el mejor punto de partida para estas incipientes instituciones. Previamente, la Ley N° 18308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS), aprobada un año y medio antes, innovó en materia de intervención en el territorio, modernizó la legislación nacional en lo atinente a territorio, estableció derechos y obligaciones territoriales y creó instrumentos de ordenamiento y gestión territorial, entre los cuales se encuentran los «planes locales» y los «planes parciales», así como los «programas de actuación integrada», que plantean a escala local la cuestión de la intervención planificadora y ordenadora y el proyecto del territorio, posible de ser articulado en sus diferentes escalas.

INNOVACIONES INSTITUCIONALES Y CUESTIÓN TERRITORIAL EN EL URUGUAY DE LAS ÚLTIMAS DÉCADAS

El Uruguay contemporáneo está viviendo un proceso de innovación y cambio institucional. La sociedad uruguaya está cambiando aceleradamente en aspectos sociales, culturales y demográficos, factores todos que se expresan en el territorio y en los arreglos institucionales vinculados con las cuestiones territoriales. Éstos

surgieron a comienzos de la última década del siglo XX y se aceleraron con el cambio de gobierno en 2005.

Dentro de un amplio repertorio de problemas que comprenden estos procesos, claramente se destacan aspectos que hacen a la cuestión territorial.

En los últimos veinte años, el Uruguay viene construyendo un moderno marco institucional y normativo que incluye disposiciones de rango constitucional y legal y diseños institucionales relacionados con el desarrollo y de la gestión del territorio.

Entre los principales cambios e innovaciones se cuentan:

- 1990 Creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA).
- 1996 Reforma de la Constitución.²
- 1994 Ley N° 16466 de Evaluación del Impacto Ambiental.
- 2000 Ley N° 17234 de creación del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas.
- 2000 Ley N° 17283 General de Protección del Medio Ambiente.
- 2004 Reforma de la Constitución («del agua») (art. 47).
- 2005 Creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).
- 2005 Creación del Programa Agenda Metropolitana.
- 2007 Ley N° 18093 que autoriza a los gobiernos departamentales para acordar entre sí o con el Poder Ejecutivo, entes autónomos y servicios descentralizados, la organización y prestación de servicios.
- 2008 Ley N° 18308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.
- 2009 Ley N° 18565 de creación del Fondo de Inversión Departamental.
- 2009 Ley N° 18567 de Descentralización Política y Participación Ciudadana.
- 2009 Ley N° 18610 de Política Nacional de Aguas.
- 2009 Ley N° 18621 de creación del Sistema Nacional de Emergencias.
- 2011 Ley N° 18786 de Contratos de Participación público-privada para la realización de obras de infraestructura y prestación de servicios.

Este conjunto de innovaciones legales e institucionales presenta una particular situación en cuanto a los gobiernos locales-municipales en tanto constituye una transformación relevante de la estructura estatal al implantar un esquema complejo de gobernanza multinivel.



Figura 1 | Distribución de los municipios en el territorio.

LOS MUNICIPIOS ACTUALES Y SU EXPRESIÓN EN EL TERRITORIO

El proceso de definición de cuántos y cuáles municipios habrían de instalarse en cada departamento dependió de las disposiciones legales y posicionamientos de los gobiernos departamentales y varió con las visiones políticas a nivel de éstos. Las posiciones se ordenaron en una gama de opciones entre aquellas que se situaron favorables a la descentralización y la instrumentación de la ley (los casos que además optaron por el criterio

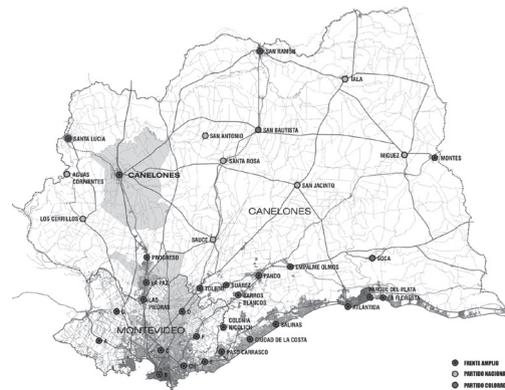


Figura 2 | Los municipios en Canelones y Montevideo.

de cobertura total: Canelones, Maldonado y Montevideo), posiciones intermedias (Colonia, Rocha y Salto), y las de niveles mayores de desconfianza.

Ello determinó –en un proceso ni ordenado ni planificado– la lista de la *primera generación* constituida por las 89 unidades territoriales de gobierno local.

Así se definió la implantación de una división territorial departamental con situaciones diferenciadas en dos variantes. La primera es un sistema de división territorial completo de esos tres departamentos, que abarca in-

TABLA N°1 | Tipos de divisiones territoriales.

Departamento	Cantidad de municipios	Municipios en la capital	Cobertura territorial total	«Piel de Leopardo»
Artigas	3			
Canelones	29			
Cerro Largo	2			
Colonia	6			
Durazno	3			
Flores	1			
Florida	3			
Lavalleja	2			
Maldonado	8			
Montevideo	8			
Paysandú	3			
Río Negro	2			
Rivera	3			
Rocha	4			
San José	2			
Salto	6			
Soriano	2			
Tacuarembó	2			
Treinta y Tres	2			

Fuente: Elaboración propia

3. «Cada Municipio tendrá una población de al menos dos mil habitantes y su circunscripción territorial urbana y suburbana deberá conformar una unidad, con personalidad social y cultural, con intereses comunes que justifiquen la existencia de estructuras políticas representativas y que faciliten la participación ciudadana.» Art. 1°.

clusive la propia capital departamental y la instituye, en el caso de las ciudades de Canelones y de Maldonado, a ella misma como municipio, y en el caso de Montevideo a una división de la ciudad-territorio en ocho municipios–distritos.

La segunda alternativa supuso recortes incompletos de los territorios y generó situaciones de «piel de leopardo», las que, a modo de manchas más o menos extensas, salpican extensiones territoriales amplias con circunscripciones municipales. (Figura 1 y 2.)

La definición de territorios se ajustó a las circunscripciones electorales, buena parte de las cuales es obsoleta. Esta forma de definición de circunscripciones, producto de la lógica electoral, impuso criterios ajenos a consideraciones de tipo social, demográfico o territorial. (Tabla 1.)

Lo que en este trabajo se denomina modelo de estructura territorial departamental de «cobertura territorial total» aporta una división del territorio completa en tanto se asigna a cada municipio una parte de la superficie de cada departamento, incluyendo áreas urbanas y áreas rurales. En cambio, el modelo predominante (16 en 19 departamentos) de «piel de leopardo» salpica los territorios con «manchas», rodeadas por territorios amplios (urbanos y rurales) no asignados a municipios, lo cual determina una estructura heterogénea y una divi-

sión jurisdiccional discontinua en la que conviven casos muy diferentes. De este modo, el mapa resultante muestra municipios ejidales y territorios rurales sin jurisdicción municipal.

La definición del término municipal refiere a cuestiones políticas en la medida en que hace a las relaciones de poder y la gobernabilidad en el segundo y en el tercer nivel de gobierno y a la vinculación entre ambos. Por otra parte, establece pautas de gestión y prestación de los servicios. Complementariamente, el establecimiento del término municipal refiere a la identidad local y la participación de la comunidad. Y, finalmente, determina condicionamientos en cuanto al proyecto de territorio.

Esta definición está condicionada por la propia Ley N° 18567, que establece en su artículo 1° un criterio a la vez programático y cuantitativo³ y que, para la creación de municipios en localidades de menos de 2000 habitantes y en la capital departamental, delega en el gobierno departamental (iniciativa del intendente y aprobación de la Junta) esa responsabilidad.

La perspectiva de creación de nuevos municipios hacia 2013-2015 o la eventual subdivisión de los ya existentes llevará a que se replanteen estos problemas.

LA INFORMACIÓN EN LA ESCALA MUNICIPAL

El acceso a información con respecto a las unidades territoriales-municipios es y seguirá siendo un problema. La información cualitativa es más accesible pero se debe mencionar que muchas de las fuentes a que se ha recurrido poseen información fragmentaria y no sistematizada.⁴

En relación con la información cuantitativa, se cuenta con la correspondiente al Instituto Nacional de Estadísticas (INE) proveniente de los censos (el último disponible de 2004) y las Encuestas Continuas de Hogares (ECH). Ninguno de los dos instrumentos da cuenta de unidades coincidentes con municipios.

Las localidades INE no tienen que ver con las circunscripciones electorales, motivo por el cual los datos censales referidos a dichas localidades sólo pueden ser tenidos en cuenta como aproximaciones. En tanto, el diseño de las ECH no incluye un número representativo de casos a nivel del territorio de cada uno de los departamentos como para considerar un número importante de unidades menores al interior de los mismos y mucho menos coincidentes con los municipios.

La información económica tampoco es confiable; la respectiva al PBI departamental ha sido discontinuada desde 2006 y ya para ese momento su base de cálculo estaba desactualizada, por lo cual toda referencia a la economía departamental y local es meramente cualitativa.

Por último, si bien se espera contar a la brevedad con información actualizada de los Censos 2011, ésta padecerá las mismas limitaciones. Los datos censales manejados corresponden a 2004.

APROXIMACIÓN AL «PROYECTO DEL TERRITORIO»

El concepto de «proyecto de territorio» o de «proyecto territorial» es una categoría en construcción; hace referencia a una categoría disciplinar fuertemente política, cuya versión estructurada se asocia con la gestión pública que, a la vez, está asociada con la cuestión de los liderazgos locales y mantiene complejas relaciones de articulación y negociación con los actores locales y con empresas, promotores de inversiones o desarrolladores, externos a lo estrictamente local.

Las tradicionales prácticas de *planificación urbana y regional*, así como sus versiones más o menos contemporáneas o innovadoras, insisten en las teorías y en las herramientas del curso planeado de acción con versiones que difieren en su apertura y flexibilidad pero que claramente hacen foco en la acción pública con diversas alternativas de gobernanza.

En forma análoga, la tradición y la práctica del *ordenamiento territorial*, desde la segunda mitad del siglo XX, ha puesto el acento fundamentalmente en una acción ordenadora o reguladora (sin descuidar aspectos proactivos) ejercida desde el poder; una práctica transversal que involucra a diversas especialidades y disciplinas.

La tradición del *urbanismo* está ligada a la acción pública de rango local, sin una referencia de escala necesaria, por lo general sin vincularse con ámbitos que superen a la propia ciudad, y expresa un fuerte componente técnico-profesional relacionado con la arquitectura y con otras disciplinas.

El alcance del *diseño urbano*, por su parte, refiere al trazado y/o la configuración física de sectores partes de ciudad y al ámbito urbano acotado y, a su vez, se vincula esencialmente con el quehacer del arquitecto, formulándose en general a través de la figura del *proyecto urbano*.

4. Es de destacar el esfuerzo al organizar y difundir información sobre los municipios que han implementado las Intendencias de Canelones y de Montevideo.

5. Ver: Schelotto (2010).

6. Agradecemos los comentarios y sugerencias de la Lic. María de Barbieri en relación con este punto.

7. Sobre el alcance de la expresión «término municipal», ver Glosario.

La *planificación estratégica urbana*, a partir de los años 80 y 90 del siglo pasado, significó la aplicación a la planificación territorial de categorías propias del mundo empresarial⁵ y adquirió connotaciones ligadas al desarrollo y a la gestión local.

El proyecto de territorio tiene la potencialidad de incluir todos estos enfoques y escalas de intervención, por cuanto se trata de una categoría de análisis afín con el pensamiento débil, que no aspira a alcanzar una definición concluyente y deja márgenes amplios para la libertad de interpretación por parte de los actores.

Alude también a la cuestión de los imaginarios sociales tomando en cuenta valores y condiciones tales como el pluralismo y la complejidad, propios de las sociedades y los territorios contemporáneos y la multiplicidad de actores que operan en los mismos. Esta última es una cuestión medular en su relación con los espacios locales y constituye una de las materias más relevantes – aunque referida por lo general a aspectos intangibles – que abordan los municipios más o menos focalmente, como los aspectos identitarios.

La idea de proyecto está indisolublemente vinculada con la mirada estratégica y es inseparable de la voluntad de transformación.

Además, es posible amplificar el concepto de «proyecto de territorio» al encuadrarlo en visiones más transversales.

En ese sentido, y relacionando la noción de proyecto de territorio con una concepción integral de desarrollo, es factible establecer algunas pautas:

1. La fuerza de la noción de proyecto de territorio tiene que ver con la capacidad de integrar las diferencias en una visión compartida y desde allí movilizar y trabajar por construir una identidad integradora de futuro o imaginario colectivo, que deberá superar la mera visión de identidad sobre la base de la arqueología y las apuestas nostálgicas. Es dable construir esa identidad fundada en raíces, pero si sólo se privilegia ese enfoque no se puede apuntar a resolver los problemas actuales.

2. Si bien el proyecto puede ser multiescalar y es esperable que así sea, sólo es posible que lo sea en tanto existan proyectos locales que permitan negociar y articular los intereses parciales para la construcción de un proyecto departamental, regional o nacional. En ciertas experiencias anteriores, la existencia de proyectos nacionales como precondition supuso el desconocimiento de las particularidades locales.

3. Se debe valorizar el carácter de proyecto como sistema de aprendizaje que admite retroalimentarse, esto es, valorizar el carácter pedagógico del proyecto. El proyecto en general, y en especial el de territorio, funciona como visión y como norte orientador de las acciones, pero es tan importante la visión como el sistema de planeación y gestión participativa, que hablan de la calidad de la ejecución de lo planificado, que legitiman una y otra vez los acuerdos realizados al momento de formular el proyecto.⁶

MUNICIPIOS Y PROYECTO DE TERRITORIO

Cabe preguntarse entonces cuál es el lugar del proyecto de territorio en el quehacer de los gobiernos municipales y, a la inversa, cuestionar cuál será el papel de éstos en la definición y puesta en práctica de los proyectos territoriales en sus diversas escalas.

Tales interrogantes son fundamentales, por cuanto en la experiencia comparada, tanto a nivel latinoamericano como europeo, los municipios son actores fundamentales en la definición e implementación de sus proyectos territoriales y adquieren una especial importancia en lo que hace a canalizar la participación ciudadana por su cercanía con la comunidad local.

La posibilidad de asociar los municipios de Uruguay con el proyecto de territorio está sustentada en el espacio de indeterminación con el cual nacieron, que por una parte dificulta y debilita la afirmación y legitimación del nuevo nivel de gobierno y, por otra, puede ser oportunidad para la innovación.

SOBRE LOS TIPOS DE TERRITORIOS MUNICIPALES

Al abordar el análisis de las diferentes realidades municipales en cuanto a tipos de territorio, se advierte la necesidad de contar con alguna herramienta de clasificación a los efectos de incursionar en el análisis de los territorios y las comunidades de los municipios y de sus relaciones con la institucionalidad.

En esa dirección se avanzó en una caracterización y clasificación tentativa de los tipos de términos municipales⁷ o territorios. El universo de los 89 municipios es heterogéneo y se corresponde con comunidades de diversa escala, complejidad y ámbito territorial. Para aproximarse a ello fue necesario establecer algunas categorías, una clasificación de esos municipios y de los tipos de territorio que les corresponden.

Se formularon una caracterización básica y una complementaria.

1. Caracterización básica

Combina el tipo de *estructura territorial* con el rango de población, ajustado a las características de la estructura territorial y urbana. Se genera una tipología asociada con el total del universo de municipios existentes que podría ser aplicable a su ampliación futura.

La misma constituye una aproximación funcional al análisis territorial que evolucionará junto con el proceso de instalación de municipios.

2. Distrito urbano

Es una parte de ciudad. Comprende áreas urbanas y en algunos casos suburbanas. En el listado actual corresponde solamente a algunos municipios (cuatro) del departamento de Montevideo.

3. Distrito urbano-rural

Es una parte de ciudad y territorio rural contiguo o adyacente. Comprende áreas urbanas, suburbanas y rurales. En el listado actual corresponde solamente a algunos municipios (cuatro) del departamento de Montevideo.

4. Ciudad capital departamental

Es un municipio instalado en la ciudad capital de un departamento. Hasta el momento sólo existen dos casos con configuraciones de términos municipales muy diferentes.

Ciudad capital departamental 1: ciudad de Canelones
Ciudad capital departamental 2: ciudad de Maldonado, conurbado con Punta del Este y otras localidades menores y que forma parte de la llamada «aglomeración central» de ese departamento.

5. Ciudad intermedia

Si se asume la variabilidad del concepto de «ciudad intermedia», para el país se aplica este criterio: se trata de un municipio que cuenta con al menos un núcleo urbanizado, aislado o conurbado; con una población urbana mínima de 10.000 habitantes

CIM 1. Municipio de ciudad intermedia con población urbana mayor a 50.000 habitantes.

CIM 2. Municipio correspondiente a ciudad Intermedia con un rango de población urbana de entre 10.000 y 50.000 habitantes.

6. Localidad intermedia

Se trata de un municipio que cuenta con al menos un núcleo urbanizado, aislado o conurbado, con una población urbana de entre 5000 y 10.000 habitantes. Incluye áreas urbanas y eventualmente suburbanas. De acuerdo con la definición de los límites de su término municipal, puede o no involucrar áreas rurales.

TABLA N°2 | Listado de Municipios, Tipos de Términos Municipales (TTM) y población estimada 2004.

Departamento	Municipios	Población (e) 2004	Tipo	Observaciones	
ARTIGAS	TOMÁS COMENSORO	2800	PL	INE	
	BELLA UNIÓN	13.200	CIM	INE	
	BALTASAR BRUM	2500	PL	INE	
CANELONES	CANELONES	24.800	CD1	IC	
	SANTA LUCÍA	18.400	CIM 1	IC	
	LOS CERRILLOS	7400	PL	IC (*)	
	AGUAS CORRIENTES	2200	PL	IC	
	LAS PIEDRAS	71.200	CI 1-CM	IC	
	PROGRESO	20.400	CIM 2-CM	IC	
	LA PAZ	23.500	CIM 2-CM	IC	
	SAUCE	12.100	LIM	IC (*)	
	SANTA ROSA	7700	PL	IC	
	SAN JACINTO	7100	PL	IC	
	SAN RAMÓN	8100	LI	IC	
	TALA	9500	PL	IC (*)	
	MIGUES	3700	PL	IC	
	MONTESES	2000	PL	IC	
	SOCA	3800	PL	IC	
	LA FLORESTA	6600	PL	IC - INCLUYE VARIOS CENTROS POBLADOS BALNEARIOS (*)	
	PANDO	31.400	CIM 2	IC	
	EMPALME OLMOS	5700	PL	IC (*)	
	ATLÁNTIDA	10.400	CIM 2-CM	IC - INCLUYE VARIOS CENTROS POBLADOS BALNEARIOS	
	PASO CARRASCO	19.800	CIM 2-CM	IC	
	BARROS BLANCOS	28.600	CIM 1-CM	IC	
	CIUDAD DE LA COSTA	79.000	CI 2-CB	IC	
	SALINAS	16.600	LIM-CB	IC	
	PARQUE DEL PLATA	8100	LIM-C	IC - INCLUYE VARIOS CENTROS POBLADOS BALNEARIOS	
	COLONIA NICOLICH	14.100	PL	IC - INCLUYE VARIOS CENTROS POBLADOS	
	SAN ANTONIO	3600	PL	IC	
	SAN BAUTISTA	4000	LIM	IC	
	SUÁREZ	16.700	CIM 2-C	IC - INCLUYE VARIOS CENTROS POBLADOS (*)	
	TOLEDO	18.400	PL	IC - INCLUYE VARIOS CENTROS POBLADOS	
	CERRO LARGO	FRAILE MUERTO	3200	CIM 2	INE
		RÍO BRANCO	14.300	LIM	INE/EP - INCLUYE VARIOS CENTROS POBLADOS
COLONIA	NUEVA PALMIRA	9200	CIM 2	INE	
	CARMELO	16.900	LIM	INE	
	TARARIRAS	6100	CIM 2	INE	
	JUAN LACAZE	13.200	LIM	INE	
	ROSARIO	9300	CIM 2	INE	
	NUEVA HELVECIA	10.000	PL	INE	
	VILLA DEL CARMEN	2700	LIM	INE	
SARANDI DEL YÍ	7300	PL	INE		
FLORES	VILLA ISMAEL CORTINAS	1100	LIM	INE	
FLORIDA	SARANDI GRANDE	6400	PL	INE	
	CASUPÁ	2700	PL	INE	
LAVALLEJA	SOLIS DE MATAOJO	2700	LIM	INE	
	JOSÉ PEDRO VARELA	5300	CD-2	INE	
MALDONADO	MALDONADO	86.200	LIM-CB	INE/EP	
	PUNTA DEL ESTE	9300	CIM 2 - C	INE/EP	
	SAN CARLOS	24.800	LIM	INE/EP	
	PAN DE AZÚCAR	7100	LIM-CB	INE/EP	
	PIRIÁPOLIS	10.000	PL	INE/EP - INCLUYE VARIOS CENTROS POBLADOS (*)	
	AIGUA	2700	PL-CB	INE	
	GARZÓN	900	PL-CB	INE/EP - INCLUYE VARIOS CENTROS POBLADOS	
	SOLIS GRANDE	2800	DUR	INE/EP - INCLUYE VARIOS CENTROS POBLADOS	
MONTEVIDEO	A	206.500	DU	IM	
	B	146.100	DU	IM	
	C	151.400	DUR	IM	
	D	180.600	DU	IM	
	E	157.800	DUR	IM	
	F	167.000	DUR	IM	
	G	152.800	DU	IM	
	CH	163.700	PL	IM	
	PAYSANDÚ	QUEBRACHO	2800	LI	INE
		GUICHÓN	5000	PL	INE
PORVENIR		1400	PL	INE/EP - INCLUYE VARIOS CENTROS POBLADOS	
RÍO NEGRO	NUEVO BERLÍN	2500	CIM 1	INE	
	YOUNG	15.800	PL	INE	
RIVERA	VICHADERO	4100	PL	INE	
	MINAS DE CORRALES	3400	LIM	INE	
	TRANQUERAS	7300	PL-CB	INE	
ROCHA	LA PALOMA	4900	CIM 1	INE/EP - INCLUYE VARIOS CENTROS POBLADOS BALNEARIOS	
	CHUY	10.400	LIM	INE	
	CASTILLOS	7700	LIM	INE	
	LASCANO	7000	CIM 1-CM	INE	
SAN JOSÉ	CIUDAD DEL PLATA	17.500	LIM	INE/EP - INCLUYE VARIOS CENTROS POBLADOS	
	LIBERTAD	9200	PL	INE	
SALTO	SAN ANTONIO	900	PL	INE	
	VILLA CONSTITUCIÓN	2800	PL	INE	
	BELÉN	2000	PL	INE	
	COLONIA LAVALLEJA	1000	PL	INE	
	RINCÓN DE VALENTINES	900	PL	INE	
SORIANO	MATAOJO		CIM 1	INE	
	DOLORES	15.800	LIM - CBD	INE	
	CARDONA	4700	CIM 1	INE - CONURBADO CON F. SÁNCHEZ (COLONIA)	
TACUAREMBO	PASO DE LOS TOROS	13.200	PL	INE	
	S. GREGORIO DE POLANCO	3700		INE	
TREINTA Y TRES	VERGARA	4000	PL	INE	
	SANTA CLARA DE OLIMAR	2300	PL	INE	

Fuente: elaboración propia sobre datos del INE e información de la Corte Electoral, Intendencias de Canelones y Montevideo y OPP. Población: los datos de Canelones y Montevideo incluyen población urbana y rural. Los demás departamentos sólo la población urbana de la o las localidades del municipio. Datos de Maldonado: estimación de los autores sobre INE 2004. Restantes: localidades INE.
 (*) Se mantiene la caracterización según rango de población en función de la población urbana de la localidad principal del municipio

TTM:
 DU: distrito urbano
 DUR: distrito urbano-rural
 CCD: ciudad capital departamental
 CIM 1: ciudad intermedia 1
 CIM 2: ciudad intermedia 2
 LIM: localidad intermedia

PL: pequeña localidad
 C: conurbación
 CB: conurbación litoral o balnearia
 CM: conurbación metropolitana
 CBD: conurbación bidepartamental

7. Pequeña localidad

Se trata de un municipio que cuenta con un núcleo urbanizado, aislado, y con una población urbana menor a 5000 habitantes. Incluye áreas urbanas y eventualmente suburbanas. Conforme a la definición de los límites de su término municipal, puede o no involucrar áreas rurales.

CARACTERIZACIÓN COMPLEMENTARIA

C – Conurbación – municipio conurbado

Atributo de los términos municipales que incluyen áreas urbanas y/o suburbanas contiguas o conurbadas con las de otros municipios o territorios exteriores al término municipal.

CB – Conurbación balnearia o litoral

Atributo de los términos municipales que incluyen áreas urbanas y/o suburbanas contiguas o conurbadas con las de otros municipios o territorios exteriores al término municipal, de origen balneario y/o dispuestas sobre un borde litoral.

CM – Conurbación metropolitana

Atributo de los términos municipales que incluyen áreas urbanas y/o suburbanas contiguas o conurbadas con las de otros municipios o territorios exteriores al término municipal insertos en el territorio metropolitano.

- CBD – Conurbación bidepartamental

Atributo de los términos municipales que incluyen áreas urbanas y/o suburbanas contiguas o conurbadas con las de otros municipios o territorios exteriores al término municipal en dos o más departamentos. (Tabla 2.)

SEIS MUNICIPIOS

Fundado en lo anterior se procuró conocer y comparar realidades disímiles en cuanto a escala, conformación y organización territorial, base productiva y factores sociales y culturales, y se abordaron seis casos situados en cinco departamentos. (Figura 3 y 4.)

1. Municipio de Las Piedras

Departamento de Canelones

Población: 485.240 hab.

Número de municipios: 29

Municipio Las Piedras | Alcalde: Wilfredo Román

Población: 69.222 hab. (población total, urbana y rural)

Tipo: Ciudad intermedia 1 – conurbación metropolitana (CI1-CM).

La ciudad y el municipio de Las Piedras pertenecen, junto con los de La Paz y Progreso, a la Microrregión 7 del departamento. Su definición territorial coincide con la anterior Junta Local y comprende áreas urbanas y suburbanas y también rurales.

Se trata del caso del municipio correspondiente una ciudad «intermedia», con un casco amanzanado fundacional, de origen colonial, conurbada en el marco del conglomerado La Paz-Las Piedras-Progreso, perteneciente a la Región Metropolitana. Incluye la zona de las «villas» formada por tejidos de origen moderno.

Es un área que registra fuerte dinamismo y contrastes sociales, que cuenta con una base productiva agroindustrial y de servicios, fuertemente conectada con Montevideo pero con no menos fuertes factores de identidad local.

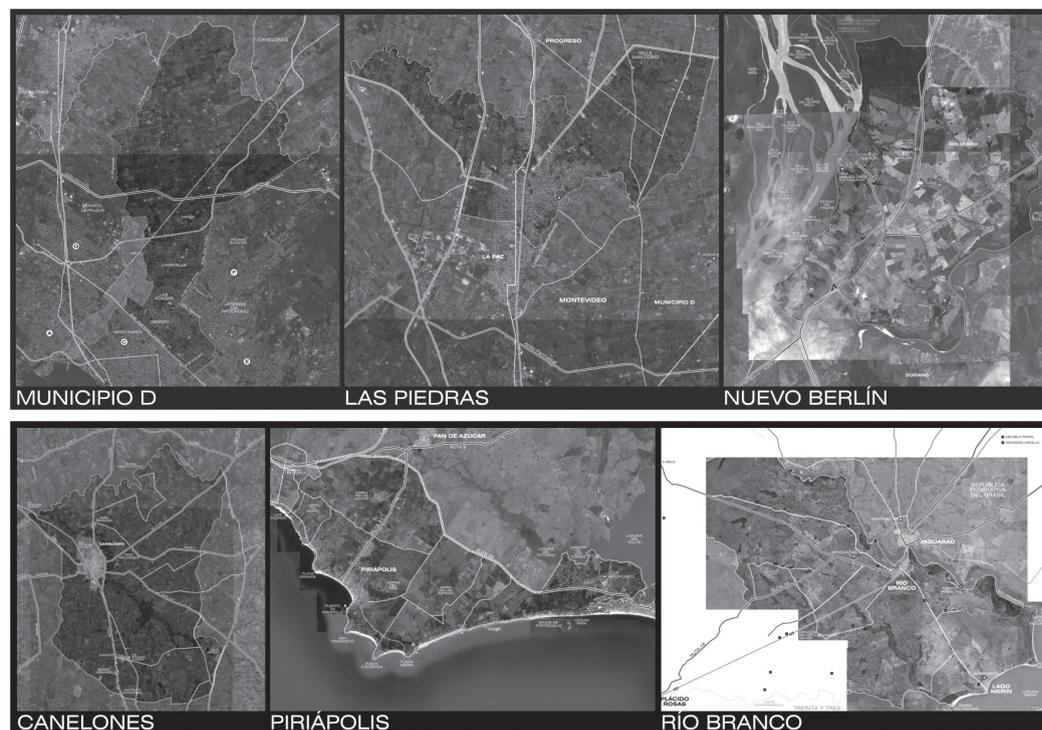


Figura 3 y 4 | Los seis territorios municipales.

Estado de desarrollo en términos de proyecto de territorio. La Intendencia de Canelones desarrolla desde 2005 el Plan Estratégico Canario (PEC). En dicho marco, organizó el territorio departamental en ámbitos microrregionales con vocaciones específicas y locales (primero como agrupamiento de Juntas Locales y ahora de municipios), manteniendo los mismos criterios a lo largo de dos administraciones de gobierno. En el año 2006, generó las «Directrices Estratégicas» para el conglomerado urbano de La Paz, Las Piedras y Progreso, lo que dio lugar a la elaboración de pautas de ordenamiento para la también llamada «Microrregión 7» de la Ruta 5 sur con vistas a un Plan de Ordenamiento de esa microrregión.

Se está encaminando, asimismo, hacia un Plan Territorial microrregional (La Paz-Las Piedras-Progreso). Se trata de un proceso hacia la planificación y gestión estratégica de la microrregión que comprende los Municipios de La Paz, Las Piedras y Progreso. Estos precedentes, sumados a la definición de las directrices departamentales de ordenamiento territorial, constituyen un contexto que permite identificar lineamientos macro y meso para el proyecto de territorio.

2. Municipio D

Departamento de Montevideo

Población : 1.325.968 Hab.

Número de municipios del departamento: 8

Municipio D | *Alcaldesa*: Sandra Nedov

Población: 180.555 hab. (población total, urbana y rural)

Tipo: Distrito urbano-rural (DUR).

Se trata de un municipio con carácter de distrito urbano-rural, con partes de su superficie de suelo urbano, área suburbana y suelo rural. El área urbana comprende sectores de áreas intermedias del Plan Montevideo y de áreas periféricas que forman parte de la periferia norte de la ciudad y el departamento. Concentra en su territorio algunos de los problemas y conflictos sociales más agudos y problemáticas ambientales muy significativas.

Estado de desarrollo en términos de proyecto de territorio.

Los antecedentes y procesos actuales en materia de proyecto de territorio vinculados en el ámbito del municipio son numerosos y, pese a que se despliegan con gran densidad técnica e institucional, aún no han logrado resultados consistentes. En el caso del Municipio D hay una situación particular en términos de proyecto: es un territorio con un cúmulo de diagnósticos y propuestas recientes, algunas de ellas con una alta calidad de producción, pero que todavía no ha alcanzado coherencia y articulación en su implementación. Entre éstos se cuentan el Plan Montevideo, vigente desde 1998, el Plan Especial Arroyo Miguelete, y acciones recientes como las generadas en el marco de la Cuenca de Casavalle.

Estos profusos antecedentes se concentran en algunas partes del territorio del Municipio D, sin alcanzar por el momento una visión integral.

La elaboración de un Plan de Desarrollo Municipal, en el segundo semestre de 2010, en cumplimiento de la normativa departamental, muestra en sus resultados las potencialidades y los límites de la herramienta en cuanto a proyecto de territorio y su deuda conceptual y metodológica relacionada con los PLAEDUZ.⁸

3. Municipio de Nuevo Berlín

Departamento de Río Negro

Población: 53.989 hab.

Número de municipios del departamento: 2

Municipio Nuevo Berlín | *Alcalde*: Sergio Milesi

Población: 2438 hab. (población urbana)

Tipo: Pequeña localidad (PL).

Se trata de una pequeña localidad inserta en el territorio rural productivo en el departamento, sobre el litoral del río Uruguay. Se encuentra contigua al área natural protegida de «Esteros de Farrapos e islas del río Uruguay», incluida como tal en el SNAP (Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas).

Comprende suelo urbano y suburbano en la localidad y un extenso territorio rural, contiguo, dedicado históricamente a la ganadería y la agricultura intensiva tradicional, hoy creciente por el cultivo de soja y la proximidad de plantaciones forestales industriales.

Estado de desarrollo en términos de proyecto de territorio.

Los antecedentes y procesos actuales en materia de proyecto de territorio son recientes y refieren, por una parte, a la vinculación de la localidad con el SNAP en la medida en que el área de los «Esteros de Farrapos» es muy próxima al municipio y en que esta pequeña localidad, junto con la de San Javier, constituyen las «puertas de entrada» a dicho ecosistema protegido. Actualmente se están perfeccionando y cumpliendo las fases del proceso de ingreso del área a dicho Sistema y se está en etapa de formulación de su Plan de Manejo. La localidad ha adquirido dinamismo a partir de la instalación de su gobierno municipal y esto se ha manifestado en la participación de la misma en programas públicos de ayuda a los territorios y en el desarrollo de proyectos por parte de diversas agencias públicas.

8. Plan Estratégico de Desarrollo Zonal, elaborado en el ámbito de cada zona o centro comunal zonal de Montevideo.

4. Municipio de Río Branco

Departamento de Cerro Largo

Población: 85.564 hab.

Número de municipios: 2

Municipio de Río Branco | Alcalde: Robert Pereira

Corresponde a la 3ª. Sección del departamento

Población: 14.300 hab. (estimación población urbana)

Tipo: Ciudad intermedia (CI-2) – incluye otras poblaciones en su territorio (entre ellas, Lago Merín y Poblado Uruguay).

El Municipio de Río Branco abarca un extenso territorio fronterizo, estrechamente vinculado con el territorio brasileño y en particular con el de la Prefeitura de Jaguarão, que contiene la 3ª sección del departamento, e incluye a la ciudad de Río Branco y a otras localidades, entre ellas, el balneario Lago Merín, el poblado Uruguay, y enclaves arroceros. Comprende un extenso territorio rural que incluye llanuras litorales con predios pertenecientes a la cuenca arrocera y, en forma subsidiaria, destinados a la ganadería.

Desde el punto de vista ambiental, se trata de llanuras bajas, con áreas inundables en el ámbito del río Yaguaron, la Laguna Merín y el río Tacuarí, que poseen áreas ecológicamente significativas de valor paisajístico y ambiental.

El carácter transfronterizo de la microrregión de Río Branco se manifiesta en la situación ambiental y productiva, en la economía de frontera y en la conformación social y cultural de la población.

Tiene un antecedente institucional fundamental puesto que al actual Municipio le precede una Junta Local Autónoma y Electiva.

Estado de desarrollo en términos de proyecto de territorio.

El territorio que corresponde al Municipio de Río Branco cuenta con dos antecedentes recientes en materia de documentos de planificación. Por un lado, el documento de anteproyecto de Plan Director de la ciudad de Río Branco y sus poblados próximos y territorio anexo, que es una propuesta de plan de ordenamiento de la ciudad que integra también territorio rural y el área urbana de Lago Merín, propuesta de ordenamiento microrregional y de la ciudad y la microrregión binacional. Fue elaborado entre 2001 y 2005 a través de un proceso participativo en el marco de un Convenio entre la Intendencia departamental y el MVOTMA y entregado en febrero de 2005, pero no tiene vigencia legal al no haber recibido la aprobación.

Dicho trabajo se formuló en tres escalas: microrregional binacional, en la que se plantearon estrategias comunes a ambos municipios, y microrregional, en la cual se abordó una propuesta para el conjunto del territorio y local para las localidades de Río Branco y de Lago Merín.

Ese trabajo tomó como marco de referencia ambiental y territorial más general el Plan Director de la Reserva de Biosfera «Bañados del Este» del Programa PROBIDES. Asimismo, existe un documento de planificación reciente correspondiente al período 2005-2010 con carácter de «Plan Local» para el área costera próxima a la Laguna Merín, incluyendo al balneario. Es un instrumento directamente vinculado con la posibilidad de implantar una infraestructura portuaria en la boca del río Tacuarí.

5. Municipio de ciudad de Canelones

Departamento de Canelones

Población: 485.240 hab.

Número de municipios: 29

Municipio de Canelones | Alcalde: Mabel Curbelo

Población: 24.818hab. (población total)

Tipo: Ciudad capital departamental (CCD 1)

La ciudad de Canelones es la capital departamental. En tanto oblación de origen colonial, ha tenido un desarrollo urbano acotado y es una ciudad fundamentalmente administrativa e institucional, si bien alberga algunas actividades industriales, comerciales y productivas.

La implantación del Municipio en la ciudad constituye un desafío en materia de referencia institucional local, en la medida en que la ciudad de Canelones es también sede de la Intendencia.

El Municipio abarca áreas urbanas y rurales, comprende la ciudad de Canelones y otras localidades de las cuales la más importante es Juanicó.

Estado de desarrollo en términos de proyecto de territorio.

En 2012 se promulgó el Decreto por el que se establecen las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Canelones en el marco de la Ley N° 18308.

En el contexto del Plan Canelones Capital, y como antecedente de sus avances, se publicó, en diciembre de 2010, el documento «Plan estratégico Canelones Capital, avances de una experiencia innovadora», un proceso conducido por la comisión Canelones Capital integrada por representantes de la Intendencia, la Junta local y otros actores relevantes. Al conformarse el Municipio, éste retomó la participación que antes tenía la Junta local en la elaboración del Plan.

La confección de un instrumento Plan Local para el Municipio de la ciudad de Canelones contempla las áreas urbanizadas más relevantes del mismo. Se plantea como objetivo una visión integradora y definir el rol de la capital departamental para establecer un marco que ordene las acciones e iniciativas.

6. Municipio de Piriápolis

Departamento de Maldonado

Población: 104.921 hab.

Número de municipios: 8

Municipio de Piriápolis | Alcalde: Mario Invernizzi

Población: 9978 hab. (pobl. urbana). (Figura 5.)

Tipo: Ciudad intermedia – conurbación balnearia (CI2-CB)

El Municipio de Piriápolis comprende un territorio litoral costero, heterogéneo, que incluye diversos ámbitos urbanizados (entre ellos, la propia ciudad de Piriápolis), fraccionamientos con distinto grado de consolidación y suelo rural con usos turísticos y productivos.

Posee una alta calidad ambiental y paisajística y un patrimonio cultural destacado.

En los últimos años viene registrando un acelerado proceso de transformación y de presión sobre el suelo rural a raíz de la localización de nuevas actividades y cambios en el uso del suelo.

Presenta algunos indicadores sociales complejos e indicios de fragmentación social, si bien éstos se encuentran atenuados por los ingresos y empleos derivados del turismo y el desarrollo inmobiliario.

Estado de desarrollo en términos de proyecto de territorio.

El área cuenta con un antecedente de un plan de desarrollo territorial a escala amplia planteado a fines de los 90 en el marco de un Convenio de la Intendencia de Maldonado con el MVOTMA para la realización de un Plan Director de la localidad, el cual nunca fue asumido formalmente por la Intendencia.



Figura 5 | Municipio de Piriápolis.

En 2005 se inició un proceso a escala departamental liderado por la Intendencia y en el contexto de un Convenio con la Universidad por medio del cual la Facultad de Arquitectura desarrolló un proceso participativo a escala de cada una de las microrregiones identificadas en el departamento y a escala departamental. Ello culminó con la publicación de nueve cuadernos territoriales, uno por cada microrregión y uno departamental. En ellos se sistematizaron y presentaron de forma ordenada la información territorial, los antecedentes y los proyectos y se registró el proceso participativo. Culminó, en cada caso, con la elaboración de una «agenda de proyectos estratégicos» que incluyó proyectos de muy diversa escala y naturaleza.

Para el caso de Piriápolis, si bien los límites definidos para la microrregión no se condicen con los del Municipio, los proyectos que se manejan se correlacionan con las iniciativas actualmente en curso.

Cabe destacar, además, que el territorio del departamento cuenta con una completa categorización del suelo de acuerdo con la LOTDS. Este instrumento es resultado del trabajo de la Facultad de Arquitectura y un procesamiento posterior realizado por la Intendencia.

Las Directrices Departamentales y Microrregionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del departamento de Maldonado, aprobadas en 2010, son un conjunto de intenciones, procedimientos y métodos que se consideran estratégicos y constituyen el ordenamiento estructural del territorio departamental.

HALLAZGOS INICIALES

Corresponde aquí exponer algunos de los temas que surgieron en el desarrollo de la investigación y que sugieren posibilidades de profundización posterior.

Durante este proceso, se encontraron dificultades para acceder y manejar información, pero al mismo tiempo se fueron revelando e identificando, como contracara de esa dificultad, la riqueza y la diversidad de los territorios y en particular de sus municipios en materia de imaginarios, ideas de transformación, iniciativas y proyectos. Se hizo manifiesta la existencia de un proceso vivo y que está produciendo registros sobre el camino recorrido.

Se verificaron algunas de las ideas e hipótesis manejadas inicialmente, con lo cual se confirmó la percepción de la debilidad de la institucionalidad y la dispersión de formas operativas. Asimismo, se corroboró la potencia de los procesos despertados y se descubrieron dinámicas y potencialidades locales que resultan poco conocidas para el público en general más allá de sus impactos locales.

Entre los principales puntos «hallados» se cuentan los siguientes:

I) La definición y la circunscripción territorial de los municipios es una cuestión relevante, mal resuelta en la norma que los crea. Es previsible que para las elecciones de 2015 se genere un proceso de reflexión que incluya la cuestión de la definición de los nuevos municipios a crear y su delimitación territorial. El problema más serio que surge de esta situación es que no se respeta la funcionalidad de los territorios, lo que incide en la posibilidad de gestionarlos correctamente. Esto se vincula con los puntos V y VI.

II) Más allá de particularidades y diferencias, los municipios han generado un importante dinamismo en el espacio local y se han posicionado como actores. La cuestión de la transparencia, la participación y rendición de cuentas a nivel de cada uno de los municipios son temas de real interés para la comunidad y dinamizadores de la vida local.

III) El sector público, nacional y departamental viene respondiendo (en forma fragmentada y no totalmente coherente) a las demandas y necesidades de la nueva institucionalidad. A estas respuestas se asocian de modo creciente importantes recursos con fondos de diferente origen y con recursos técnicos e institucionales.

Esta asignación no ha sido del todo planificada y ello refuerza la necesidad de efectuar un seguimiento y monitoreo de los procesos.

IV) La riqueza y la diversidad de las iniciativas públicas vinculadas con lo municipal en curso de desarrollo podrán formar una base para una política orgánica, en tanto que las experiencias actuales son una suerte de ensayo de formas de articulación entre los tres niveles de gobierno. Lejos se está aún, sin embargo, de apuntar a conformar una política pública sistemática.

V) La complejidad de los proyectos, en cuanto a diversidad y variabilidad, puede mostrar indicios para ayudar a definir una tipología de municipios (por ejemplo, de localidades con menos de 5000 habitantes, de ciudad intermedia, de zona metropolitana, con regímenes especiales sea por vocación económica, cambios en el modelo productivo, municipios que funcionan asociados y prestan servicios en mancomunidad, entre otras posibilidades). Esto permitiría sistematizar estándares y criterios operativos y recomendar la asignación de competencias.

VI) Finalmente, el proyecto de territorio evidencia que aún está en un estadio de indefinición con relación a los municipios. Por otra parte, el proceso de institucionalización del ordenamiento territorial en el país, a través de la aplicación de la LOTDS, que viene avanzando en forma progresiva a nivel nacional y departamental, podría alcanzar el plano local. ■



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AA.VV.:** *A 100 años de la Ley de creación de la figura del Intendente Municipal*. Montevideo: OPP-Uruguay Integra (2 tomos), 2009.
- AA.VV.:** *Acción colectiva Gobierno y Territorio. Experiencias Cono Sur*. María de Barbieri y Cristina Zurbriggen (coords.). Montevideo: FLACSO, 2010.
- AA.VV.:** *Aportes y reflexiones para la Agenda Nacional de Descentralización*. Montevideo: OPP-Uruguay Integra, 2011.
- AROCENA, Felipe (coord.) et al.:** *Regionalización cultural del Uruguay*. Montevideo: Udelar - MEC, 2011.
- FERLA, Paula; Leticia SILVA e Ignacio ZUASNÁBAR:** *Evaluación de los gobiernos locales. La visión de los Alcaldes e Intendentes*. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay (UCUDAL) - Fundación Konrad Adenauer, 2010.
- MUSSO, Carlos:** *Las ciudades del Uruguay*. Montevideo: FARq-Udelar, 2004.
- : «*Las escalas óptimas de gestión para el territorio uruguayo y definición de criterios para su articulación e instrumentación*» (tesis). Cuadernos del Territorio. Montevideo: MVOTMA-FARq, 2007.
- OROÑO, Abel:** *Los municipios en marcha. La descentralización local y los desafíos de su implementación*. Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung, 2010.
- PADRÓN FAVRE, Oscar:** «*El Proceso de creación de los departamentos.*» En AROCENA, Felipe (coord.) et al.: *Regionalización cultural del Uruguay*. Montevideo: Udelar - MEC, 2011.
- SCHELOTTO, Salvador:** «*La ciudad de Montevideo: ¿una metrópoli policéntrica?*» Revista Centro-h, N° 2, diciembre, pp. 37-46. Quito: 2008.
- : «*Luces y sombras de un debate pendiente: la planificación estratégica urbana en un camino de veinte años.*» En *Bases del Plan Estratégico de Montevideo*. Montevideo: Intendencia de Montevideo - Junta de Andalucía, 2010.