

**Informe final del
proyecto de investigación:**

Los Municipios en el Uruguay_espacio nuevo para el Proyecto de Territorio

Arq. Salvador Schelotto – investigador responsable

Arq. Patricia Abreu – colaboradora

**Taller Schelotto_Departamento de Enseñanza de Anteproyecto y Proyecto de
Arquitectura_DEAPA**

Facultad de Arquitectura_ Universidad de la República

Sumario

Introducción	03
La propuesta de investigación	05
Antecedentes y contexto	09
La cuestión territorial en el Uruguay de las últimas décadas	12
Apuntes sobre el proceso de implantación del tercer nivel de gobierno	15
Los municipios actuales y el origen de sus circunscripciones	18
El proceso de implementación de los municipios y sus soportes	22
Posibilidades de acceso a la información en la escala municipal	25
Antecedentes académicos y pensamiento en relación con la cuestión local	27
Aproximación a la idea de “Proyecto de Territorio”	29
El Proyecto de Territorio, los municipios y la LOTDS	33
Sobre los tipos de términos (territorios) municipales	39
Seis municipios uruguayos	42
Hallazgos iniciales y posibilidades de desarrollo	56
Recomendaciones y reflexiones finales	58
Anexos	61
Referencias bibliográficas	73

Introducción

El presente Proyecto de Investigación, fue formulado y concursado en la segunda mitad de 2010, aprobado a fines de ese año e iniciado a comienzos de 2011.

El objetivo planteado en el momento de su formulación fue el de abordar el conocimiento de una realidad nueva, incipiente, configurada en un proceso complicado, friccionado y contradictorio. La creación y la instalación de los municipios era muy reciente y no se registraban muchos antecedentes ni existía información sistematizada en relación con los mismos (aún al momento presente, febrero 2012, esa información es escasa y está dispersa). Por otra parte, en el Uruguay, la información en general relacionada con los espacios subnacionales -en particular subdepartamentales- es escasa, de no muy fácil acceso y no del todo confiable.

Desarrollar el proyecto implicaba asumir incertidumbres. Los municipios en el Uruguay constituyen una innovación institucional reciente.

En efecto, la Constitución Nacional aprobada en 1996 instituyó el nivel local de gobierno, pero éste sólo se viabilizó cuando el Parlamento aprobó, iniciativa del Poder Ejecutivo, la Ley nº 18.567, de Descentralización y Participación Ciudadana, luego de un proceso complejo. Este proceso por momentos se volvió contradictorio o confuso y estuvo sujeto a fuertes vaivenes políticos lo largo de su trámite parlamentario que pusieron en duda su aprobación. Dicho trámite culminó en 2010 con posterioridad a la aprobación de la referida Ley y las cuatro piezas legales complementarias que fue necesario instrumentar.

A partir de entonces se determinó, de conformidad con el mandato legal, la implantación de un conjunto inicial de 89 municipios, los que fueron electos el día 9 de mayo de 2010 y se instalaron el 8 de julio de ese mismo año como primera experiencia de tercer nivel de gobierno y administración.

En Latinoamérica, en Europa y en otras latitudes, la existencia de las entidades municipales es de antigua data y existe, bajo modalidades diversas, una tradición consolidada de gobierno local. No es el caso de Uruguay, que ha generado una institucionalidad ex novo en ese nivel de gobierno.

En algunos de esos ámbitos cultural y políticamente próximos al Uruguay, existe escasa experiencia reciente en materia de creación institucional a escala de lo local. Ciertas transformaciones recientes en el marco jurídico e institucional como las que contiene la Constitución brasileña de 1988 hacen expresa referencia al poder local y a su implementación, otorgando una mayor autonomía a los municipios pre existentes y consagrando constitucionalmente el principio de la función social de la propiedad territorial urbana. En otros casos, como en España, existen disposiciones para la creación o supresión de municipios y modificación de los términos municipales, estándose a lo que establecen las legislaciones sobre régimen local de cada una de las Comunidades Autónomas.

Esos antecedentes, entre otros, muestran una historia institucional que si bien es reciente, evidencia una importante distancia con respecto a la experiencia nacional.

Sin embargo, en una aparente paradoja, 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, el campo de la reflexión las políticas públicas en Uruguay ha ido consolidando espacios para el proyecto de territorio, en términos de políticas territoriales y de desarrollo, si bien esto se viene gestando e implementando de una forma, si bien esto ocurre en el contexto de una dinámica no del todo ordenada.

Tales tendencias se expresan en diversas escalas de análisis, propuesta e instrumentación de acciones, siendo algunas de ellas de escala supradepartamental (*regionales*), otras de escala departamental y otras subdepartamentales y locales (entre ellas las que corresponden a microrregiones, áreas territoriales locales y territorios de municipios).

Todo lo anterior muestra el fuerte interés y la vigencia de algunas cuestiones vinculadas con la realidad territorial y con sus posibilidades de transformación, esto es, con el Proyecto de Territorio.

El Proyecto aborda ese tema específico. Desde esa mirada de Proyecto de Territorio se ha estudiado la realidad de los nuevos municipios.

En consecuencia, el resultado del trabajo de investigación, recogido y sistematizado en el presente Informe final, debe ser considerado como un primer acercamiento sistemático a una temática en plena eclosión en el escenario nacional. Se trata de pasar una raya en una etapa inaugural, y a la vez, con un sesgo temático que seleccionada dentro de la nueva institucionalidad estudiada, un campo específico de quehacer.

De ello resulta un acercamiento generado desde una mirada disciplinar y un quehacer específicos, que caracterizamos como el Proyecto de Territorio.

La propuesta de investigación

Motivación

El origen del Proyecto de Investigación que es fuente del presente texto responde a la conjunción de diversos factores y preocupaciones que convergen en establecer la necesidad de analizar y mirar una temática por el momento escasamente explorada y que reviste una gran actualidad.

Se trata de estudiar un espacio institucional y de gobierno que se podría caracterizar como “nuevo”: el espacio de los municipios que se instalaron en el país en julio de 2010 como consecuencia de la aprobación de la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana n° 18.567 y la consecuente elección de los Concejales Municipales y los correspondientes Alcaldes y Concejales municipales, realizada en mayo de ese mismo año.

Ese estudio es realizado a partir de una convicción inicial: la relevancia que puede adquirir esa nueva institucionalidad en relación con uno de los campos temáticos intrínsecamente asociados con lo municipal: el Proyecto de Territorio.

Los principales temas y preocupaciones que convergen sobre ese espacio de lo municipal son:

- 1.- Un conjunto de cuestiones teórico-conceptuales generales diversas, relacionadas con la gobernabilidad de los territorios, vinculadas con los paradigmas de la descentralización y el desarrollo local y que guardan una directa relación con la participación ciudadana.
- 2.- Preocupaciones específicas vinculadas con la temática del municipalismo y el desarrollo de la institucionalidad municipal y su aplicación al tercer nivel de gobierno y administración y a los nuevos municipios creados en el país.
- 3.- Temas relacionados con las miradas, los modos y las escalas de intervención en el territorio y con los instrumentos adecuados para cada una de ellas, así como la aplicación, en particular, de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, n° 18.308 y su relación con la planificación y la gestión de los territorios de los municipios.
- 4.- Consideraciones sobre el Proyecto del Territorio en términos de su delimitación conceptual y operativa y en relación a su aplicación a la situación específica de los municipios de Uruguay.

Desarrollo del Proyecto

El Proyecto de Investigación cuyo resultado se presenta tiene como propósito realizar una contribución original para establecer los vínculos y las relaciones entre la creación de un ámbito territorial de gobierno y gestión pública cercano con la ciudadanía y el Proyecto del Territorio.

La instalación de los municipios en el país ha establecido finalmente, y al cabo de un proceso diferido, discontinuo y dilatado en el tiempo, un ámbito de naturaleza institucional, correspondiente al tercer nivel de gobierno y administración, por lo que se podría concluir que por lo tanto ha abierto una nueva escala de actuación y en consecuencia, un espacio nuevo para el proyecto territorial, cuyas características y particularidades es necesario explorar, conocer, definir y experimentar.

En función de las consideraciones anteriores, el proyecto procura aportar algunos elementos valorativos y criterios iniciales, los que serán de utilidad para encuadrar el nivel municipal del proyecto territorial.

Por otra parte, es de interés señalar que se trata de una investigación propuesta y enfocada desde el ámbito académico de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República y específicamente desde la óptica proyectual a escala del territorio, y que a la vez que posee la potencialidad de establecer vínculos, interactuar y dialogar con otras formas de conocer y de hacer.

Se ha establecido el propósito de iniciar un diálogo entre el conocimiento disciplinar y los ámbitos de gobierno y gestión a escala municipal y descubrir, en un nivel inicial de trabajo que podrá ser profundizado en conjunto con otros actores, algunos rasgos característicos y oportunidades que posee el espacio institucional recientemente abierto.

La estrategia de investigación consistió en el abordaje del tema en sus aspectos genéricos y en los aspectos específicamente vinculados con el proyecto territorial, para profundizar en ellos a través de tres situaciones concretas a ser estudiadas (que se ampliaron a seis en el correr del trabajo). A partir de esa profundización se logró extraer algunas conclusiones y formular nuevas hipótesis y recomendaciones.

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

Complementariamente, se ha previsto que el desarrollo del proyecto genere instancias y espacios comunes e interfases con la enseñanza de la arquitectura, lo que se viabilizó en la programación de ejercicios en los cursos 2011 y 2012 del Taller Schelotto de la Facultad de Arquitectura, lo cual ha sido cumplido al establecerse interacciones con las propuestas docentes y la programación y ejercitación de los cursos de Anteproyectos IV y V¹.

De este modo, si bien el proyecto consiste fundamentalmente en la creación de conocimiento original en un campo disciplinar determinado (el proyecto de arquitectura en la gran dimensión, a escala del territorio), implica también a las 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 y eventualmente su proyección posterior en otros espacios de enseñanza y aprendizaje).

Objetivos de la investigación

Se plantearon dos objetivos generales del proyecto:

- 1.- Contribuir de forma inicial a establecer los vínculos y las relaciones entre los municipios recientemente instalados y el Proyecto del Territorio en sus diferentes escalas, abordando la cuestión territorial desde una mirada proyectual.
- 2.- Comenzar a indagar en la materia municipal en tanto espacio nuevo de desarrollo para el proyecto territorial y testear la factibilidad de esta escala de trabajo para el mismo.

Adicionalmente, se propusieron los siguientes objetivos específicos:

¹ En 2011 los cursos de Anteproyecto IV y V trabajaron en el área generando propuestas en diversas escalas. En 2012 esa experiencia se reiterará, asociada además a la actividad de extensión universitaria "Nuevo Berlín se proyecta" financiada por la Facultad.

- 1.- Generar conocimiento nuevo y verificable en relación con la instalación de los municipios en el Uruguay y algunos de sus principales desafíos y potencialidades, así como identificar aspectos críticos y riesgos proceso.
- 2.- Establecer un nexo entre este espacio abierto en 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 en el ámbito universitario un programa de investigación con mayor proyección que continúe profundizando en la materia.
- 5.- Formular recomendaciones y sugerencias para el desarrollo futuro de este campo temático, incluyendo una posible agenda de investigación.

Por último, se plantearon objetivos complementarios, asociados con los anteriores

- 1.- Integrar funciones universitarias: creación de conocimiento, enseñanza de grado, transferencia y relacionamiento con actores a nivel local.
- 2.- En particular, vincular el desarrollo del proyecto de investigación con los cursos de Anteproyecto IV y V del Taller Schelotto en 2011 y 2012, involucrando activamente en esta actividad a docentes y estudiantes y estableciendo una vinculación del proyecto de investigación con los procesos de enseñanza y aprendizaje

La estrategia de la investigación implicó abordar al menos tres frentes de trabajo:

- . por una parte estudiar, definir y caracterizar la “nueva” realidad que significa la puesta en marcha de un tercer nivel de gobierno y administración implementado a través de los gobiernos municipales, tomando en cuenta los antecedentes del mismo más o menos remotos, el proceso reciente desatado a partir de 2009 y la realidad actual;
- . en segundo lugar, discutir y delimitar el concepto de “Proyecto de Territorio” en correspondencia con sus diferentes acepciones y connotaciones, particularmente en lo relacionado con las diversas escalas de actuación, las acciones y los instrumentos que confluyen en los procesos de transformación del territorio;
- . finalmente, plantear un primer aterrizaje de esa temática en el espacio de los actuales municipios uruguayos, procurando establecer las posibles correlaciones (y también las interferencias) de esta nueva forma de división y gobierno del territorio y otras preexistentes, valorando la potencialidad de diferentes instrumentos y formas de actuación.

Para ello se tomó como “banco de prueba” y verificación inicial de hipótesis la situación de partida de tres municipios con situaciones de partida y realidades sociales y territoriales claramente diferenciadas, que son representativos de contextos y situaciones territoriales distintas en el contexto del país: el Municipio D en el departamento de Montevideo, el de Las Piedras en el departamento de Canelones y el de Nuevo Berlín en el departamento de Río Negro.

El estudio de estos tres casos permitió reconocer, comparar y confrontar situaciones diversas y calibrar el ajuste de las definiciones previas a tres contextos y escalas de actuación diferentes.

No obstante ello, la consideración de las condiciones generales de desarrollo del tercer nivel de gobierno y administración y el análisis de las características del conjunto de los municipios integrantes de la “primera generación” de estas administraciones locales electas en 2010 (en

total 89), planteó la necesidad de ampliar el número de casos y extender el análisis y la consideración particularizada a otras tres realidades pertenecientes a “tipos de municipios” diversos.

Como consecuencia de la misma, se estudiaron en particular las realidades de los municipios de Rio Branco en el departamento de Cerro Largo, de la ciudad de Canelones en el departamento de Canelones y de Piriápolis en el departamento de Maldonado.

De este modo se conformó un grupo de seis municipios-testigo como base para un análisis más en detalle de su estado de desarrollo en términos de Proyecto de Territorio.

A partir de la valoración de la realidad de estos seis municipios y del estado de desarrollo de los mismos en cuanto al Proyecto de Territorio, se logró establecer algunas conclusiones en términos de situaciones comunes a todos y situaciones específicas, planteando a partir de las mismas algunas hipótesis de evolución futura y recomendaciones.

Antecedentes y contexto

La implantación de un tercer nivel de gobierno y administración, el nivel *local* propiamente dicho, constituyó una novedad absoluta en el país en términos de construcción institucional. Se trata de un proceso de muy reciente data, en fase de implementación y aún incompleto.

El proceso histórico del Uruguay y en particular su historia institucional de antecedentes significativos ni registra una experiencia potente en materia de gobiernos locales o municipales, con excepción, durante el período colonial, del antecedente y la experiencia de los cabildos. A lo largo de todo el período republicano y en forma paralela a conflictos, rupturas institucionales y guerras civiles en el siglo XIX y a comienzos del siglo XX, se construyó una compleja institucionalidad que sin embargo no atendió de forma suficiente el nivel local ni generó instancias de gobierno ni autoridades electas en esa escala territorial.

Esta primera constatación permite aquilatar las dificultades que como nueva instancia de gobierno del territorio ha enfrentado y enfrenta actualmente el proceso de implantación del tercer nivel de gobierno y administración.

En efecto, el proceso histórico de definición y desarrollo de los gobiernos del territorio en el país es bien curioso y es el resultado de una particular peripecia institucional registrada a lo largo del período republicano, que determinó la implantación de un modelo de gobierno subnacional que se podría caracterizar como un híbrido entre el tipo de gobierno provincial y el local, que cuenta con pocos antecedentes análogos a nivel internacional y latinoamericano.

Esto ocurrió en la medida que las divisiones jurisdiccionales resultantes del diseño de división departamental respondieron a algunos factores determinantes: entre ellos, las preexistencias hispánicas, iniciativas locales, objetivos de nacionalización de territorios fronterizos y especulaciones de tipo electoral.

Esta peculiaridad, que se reflejó finalmente en una división del territorio en los 19 departamentos actuales², marcó un esquema de gestión territorial que ha condicionado fuertemente 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 nacional determinó, por una parte, el impulso final pero también la “clausura” del proceso de departamentalización, lo que ocurrió entre 1880 y 1885, quedando virtualmente “congelado” dicho proceso. Iniciativas posteriores de división de departamentos y creación de nuevas unidades territoriales no prosperaron, pese al tiempo transcurrido y a las fuertes transformaciones registradas en el país en los aspectos demográficos, políticos, productivos, de infraestructura territorial y aún institucionales a lo largo de más de un siglo y cuarto.

La creación de las Intendencias Municipales por Ley en 1908, sustituyendo las Juntas Económico-Administrativas (y con ellas de un antecedente y tímido atisbo de descentralización subdepartamental, a través de las denominadas “Comisiones Auxiliares”) y las anteriores Jefaturas Políticas de los Departamentos, significó un primer avance real en materia de descentralización del Estado y de democratización política a nivel local, en este caso departamental.

La Constitución de 1918 posteriormente retomó esta creación de 1908 y conformó los Gobiernos Departamentales prácticamente en su versión actual, integrados por un Ejecutivo

² Ver: Padrón Favre, Oscar: “El Proceso de creación de los departamentos”, en Arocena, F. (2011).

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 subnacionales iniciado con la aprobación en 1830 de la primera carta magna, instalando un sistema de gobierno del territorio nacional que habría de perdurar y consolidarse.

En efecto, la estructura territorial sobre la base de la división departamental, que se culminó de montar hacia fines del siglo XIX, combinó un modelo de gobierno del territorio a nivel local “cuasi municipal”, de matriz colonial hispánica, con el esquema de “departamentos” típicamente francés y tributario de un modelo estatal centralista, que fueron adquiriendo en las sucesivas y posteriores versiones de la Carta un cierto nivel de autonomía departamental en el marco de un estado unitario fuertemente centralizado.

Tal originalidad, sobrepuesta a una estructura territorial peculiar y macrocefálica y un sistema de ciudades muy característico en el país, condujo a la consolidación de una fuerte estructuración del espacio territorial sobre la base de la iniciativa del gobierno central y sus agencias (ministerios, Banco de la República, juzgados, escuelas, liceos departamentales, entre otros), lo cual ha influido en la caracterización de las capitales departamentales y sus equipamientos de gobierno, administración y servicios públicos, en tanto red de centros urbanos predominantemente institucionales y administrativos.

La Ley 9.315, del año 1935, llamada Orgánica Municipal, que se ha mantenido prácticamente inalterada con algunas modificaciones menores, ha regido y encuadrado la actuación de las Intendencias hasta el presente.

Esa estructura de gobierno y administración, urbana y territorial, de gran rigidez y permanencia, atravesó prácticamente intacta todo el siglo XX, incluyendo el último episodio de las guerras civiles, la modernización del Estado, las dos dictaduras, la crisis estructural y la redemocratización del país incluyendo sus diferentes fases de reestructuración económica y productiva, períodos de crisis económica y de auge y crecimiento.

Sólo muy posteriormente, la Constitución Nacional, en su versión plebiscitada y aprobada en 1996, postuló y creó el “tercer nivel de gobierno”, pero su implementación habría de esperar.

La Ley nº 18.567, sus modificativas y complementarias, al crear los gobiernos municipales, lo instituyeron más de una década después de la reforma de 1996, pero lo resolvieron en el marco de un contexto político confuso y una inocultable apatía popular que no generaron el mejor punto de partida para el desarrollo de estas incipientes instituciones.

Por otra parte, se debe consignar que previamente la Ley nº 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, aprobada a nivel legislativo apenas un año y medio antes, innovó fuertemente en materia de intervención en el territorio, modernizó la legislación nacional en materia de ciudades y territorio, estableció derechos y obligaciones territoriales y además creó una nómina (no exhaustiva) de 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 del Proyecto del Territorio, posible de ser articulado en sus diferentes escalas.

La institución de los “nuevos” municipios posee una cualidad especial, en tanto genera un espacio diferenciado en el territorio, gobernado por una autoridad local, que se establece en acuerdo con los siguientes criterios especificados en los términos legales:

“Artículo 1º.- De acuerdo con lo previsto por los artículos 262, 287 y disposición transitoria Y) de la Constitución de la República, habrá una autoridad local que se denominará Municipio, configurando un tercer nivel de Gobierno y de Administración.

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.

Podrá haber un Municipio en aquellas poblaciones que no alcancen el mínimo de habitantes requeridos por el presente artículo, si así lo dispone la Junta Departamental a iniciativa del Intendente. Para la constitución de Municipios dentro de las capitales departamentales se requerirá iniciativa del Intendente y aprobación de la Junta Departamental en concordancia con lo establecido por el inciso segundo del artículo 262 de la Constitución de la República.”

Por su parte, en el art. 2º se agrega que *“La Junta Departamental, a propuesta del Intendente, definirá la nómina de las localidades que cumplan con las condiciones establecidas para la creación de Municipios y sus respectivos límites territoriales (...).”*

Estas disposiciones marcaron el origen de los actuales municipios y plantearon asimismo, desde el inicio, al definir criterios para creación de municipios y sus respectivos territorios, el marco de disonancias o de no coordinación con otras previsiones, disposiciones e instrumentos administrativos y legales, en particular aquellas generadas en el ámbito del ordenamiento del territorio, como los que se prevén en la Ley 18.308.

Asimismo, en el art. 24º se estableció que *“en todas las poblaciones de más de 5.000 habitantes se instalarán estos Municipios a partir del año 2010. Las restantes lo harán a partir del año 2015. En los departamentos donde existan menos de dos Municipios electivos en el año 2010, se incluirán las localidades inmediatamente siguientes en orden decreciente -de acuerdo con su cantidad de población- hasta completar la cifra de dos por departamento, sin incluir la capital departamental. Dichas localidades deberán cumplir los requisitos establecidos en el inciso segundo del artículo 1º de la presente ley”,* lo cual no fue cabalmente instrumentado, en la medida en que por el art. 4º de la Ley 18.644 se estableció para los casos en que los gobiernos departamentales no cumplieran con el procedimiento previsto para la creación de municipios la injerencia del Poder Ejecutivo y la Asamblea General.

Por último, debe consignarse que si bien la Ley estableció que en todas las poblaciones de más de 5.000 habitantes se instalarán estos Municipios a partir del año 2010, según el art. 24º, las restantes lo harán a partir del año 2015.

A estos efectos, también, la Ley 18.644 modificó el art. 25º, estableciendo que *“los Gobiernos Departamentales deberán dar cumplimiento al procedimiento previsto en el artículo 2º de la presente ley, antes del 15 de febrero de 2010 a los efectos de la determinación de los Municipios a elegirse en el año 2010, y antes del 31 de marzo de 2013 para los electos en el año 2015.”*, fecha que deberá ser tenida muy en cuenta.

La cuestión territorial en el Uruguay de las últimas décadas y las innovaciones institucionales

Corresponde apuntar algunas situaciones que evidencian el protagonismo creciente que ha adquirido la *cuestión territorial* en el país.

El Uruguay contemporáneo está viviendo un proceso de innovación y cambio institucional. Esta afirmación contradice un entendido largamente asumido y reproducido que habla de inmovilismo y resistencia al cambio en la sociedad uruguaya.

Si bien tradicionalmente se ha considerado que la sociedad uruguaya es eminentemente conservadora, amortiguadora, una sociedad que promedia las diferencias y las diluye en búsquedas de consensos que comprometen y eventualmente postergan toda posibilidad de cambio, se pueden registrar algunos indicios de que esto no es así en la actualidad, en la medida en que en las últimas dos décadas se vienen registrando transformaciones altamente significativas.

En efecto, la sociedad uruguaya ha cambiado mucho en las últimas décadas y está cambiando aceleradamente, y esta dinámica de cambio se expresa y refleja en aspectos sociales, culturales y demográficos, así como en los cambios productivos, factores todos que se expresan en el territorio, sino además, entre otros y muy diversos aspectos en los arreglos legales e institucionales vinculados con las cuestiones territoriales. Éstos comenzaron a comienzos de la última década del siglo XX y se aceleraron, incentivaron y complejizaron con el comienzo de la “era progresista”³ signada por el cambio de gobierno en 2005.

Dentro de un amplio repertorio de temas y problemas que son comprendidos estos procesos, claramente se destaca la consideración de aspectos que hacen a la *cuestión territorial*, una postergada parte de la agenda nacional hasta el momento.

Por ejemplo, en relación con el gobierno del territorio y la regulación de las actividades e intervenciones en el mismo, luego de casi un siglo de la definición de las circunscripciones territoriales y luego de cincuenta y hasta sesenta años de parálisis normativa en términos de territorio (que se puede contabilizar al menos a partir de la aprobación en 1946 de las leyes de centros poblados, con la honrosa excepción de la Ley Nacional de Vivienda de 1968, el estado de cosas comenzó a cambiar en forma verdaderamente vertiginosa para los plazos en que suceden las transformaciones legales e institucionales.

En particular, es pertinente anotar que el Uruguay viene construyendo, no sin dudas y contradicciones, en los últimos veinte años, un moderno y complejo marco institucional y normativo, incluyendo disposiciones de rango constitucional y legal, así como nuevos diseños institucionales, en asuntos vinculados con los temas del desarrollo y de la gestión a nivel del territorio.

Este camino de cambio e innovación —y de jerarquización social e institucional de la cuestión territorial— está jalonado por hitos variados en cuanto a contenidos y nivel institucional, tales como la Reforma Constitucional de 1996 y la aprobación de un conjunto de normas legales y sus correlativas disposiciones reglamentarias nacionales y departamentales que avanzan desde diversos ángulos (desde lo ambiental, desde lo territorial, desde las formas y niveles de gobierno y administración) en el montaje de un complejo sistema de criterios doctrinales y normativos, regulaciones y montaje de dispositivos institucionales claramente modernizador y portador de innovaciones que implicarán, en el mediano y en el largo plazo, cambios culturales significativos en nuestro contexto institucional y de gobierno.

³ Según la expresión acuñada por Adolfo Garcé y Jaime Yaffé en 2004.

Si bien en muchos aspectos los años 90 fueron para el Uruguay –como para otros países de la región- una “década perdida” por cuanto en ese período se articularon los efectos combinados del impacto de los procesos de globalización con una reestructuración regresiva de los aparatos productivos, desmantelamiento de las estructuras estatales, creciente informalización y desregulación del mercado de trabajo, caída del empleo y el ingreso y empobrecimiento de importantes sectores de la población, despliegue de las políticas sociales “focalizadas” en desmedro de las universalistas y abandono del paradigma del desarrollo, paradójicamente se registran algunas iniciativas –desde el propio Estado- que incursionan en una orientación diferente.

En efecto, las diversas iniciativas y medidas que fueron implementadas en las últimas dos décadas y en especial en los últimos años se han enfocado a reorientar la estructura institucional, organizativa y financiera del Estado y redirigir a las políticas públicas para favorecer el desarrollo territorial (con el espíritu de que éste sea sostenible), procurando armonizarlo con aspiraciones de equidad e inclusión social y conservación del ambiente.

Entre los principales cambios e innovaciones institucionales y jurídicas que fueron instrumentados en las últimas dos décadas se cuentan los siguientes hitos:

1990 – Creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA)

1996 - Reforma de la Constitución (4)

1994 – Ley 16.466 de Evaluación del Impacto Ambiental

2000 – Ley 17.234 de creación del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas

2000 – Ley 17.283 General de Protección del Medio Ambiente

2004 – Reforma de la Constitución (“del agua”) (artº 47)

2005 – Creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)

2005 – Creación del Programa Agenda Metropolitana

2007 – Ley 18.093 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 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible

2009 - Ley 18.565 de creación del Fondo de Inversión Departamental

2009 – Ley 18.567 de Descentralización política y participación ciudadana

2009 – Ley 18.610 de Política Nacional de Aguas

2009 – Ley 18.621 de Creación del Sistema Nacional de Emergencias

2010 – Ley presupuestal 18.719:

Creación del Área de Políticas Territoriales de OPP (APT)⁵

Dotación Presupuestal para el Programa Agenda Metropolitana

Creación de las figuras de Coordinadores Regionales⁶

Aumento de los fondos asignados a las políticas de descentralización a ejecutarse por los Gobiernos Departamentales (aumento de 8,35% en la alícuota de FDI a ejecutarse por los departamentos)

2011 – Ley 18.786 de contratos de participación público-privada para la realización de obras de infraestructura y prestación de servicios

⁴ Establece, entre otras disposiciones, que el Gobierno Nacional debe reservar y transferir recursos del presupuesto nacional a los Gobiernos Departamentales (artº 214) y Crea la Comisión Sectorial en el ámbito de OPP que asesora y decide sobre su asignación (artº 230).

⁵ Que absorbe las competencias de la antigua DIPRODE e integra otros Programas de OPP financiados con fondos nacionales o externos relacionados con el desarrollo territorial.

⁶ Hasta el momento no instrumentados.

Este conjunto variado de creaciones, innovaciones legales e institucionales presenta una particular situación en relación a los gobiernos locales-municipales, en tanto se implanta finalmente un tercer nivel de gobierno, meramente postulado como nivel local en la Reforma Constitucional de 1996 e instituido como tal en 2010, lo que constituye una transformación relevante de la estructura estatal que puede contribuir a modificar de una manera significativa la relación entre Estado, Gobierno y Sociedad al implantar un esquema más complejo de gobernanza multinivel.

La correspondiente puesta en marcha del nuevo entramado institucional conlleva para el país y para sus instituciones un conjunto de desafíos, oportunidades y riesgos, así como una responsabilidad significativamente relevante para aquellas instituciones de gobierno que tienen competencia en los territorios, en especial para sus referentes más inmediatos: los Gobiernos Departamentales y conlleva responsabilidades también para el Gobierno Nacional en su conjunto (y específicamente dentro del mismo, para la OPP, en tanto esa Oficina es responsable de la planificación y de las políticas de descentralización).

Este reconocimiento no hace sino subrayar la importancia que se le debe conceder a la sistematización de la información y a la producción de conocimiento en relación con esta nueva realidad institucional.

Apuntes sobre el proceso de implementación del tercer nivel de gobierno

En el texto de la Reforma Constitucional aprobada en 1996, se postuló por primera vez a nivel de la norma máxima del país la existencia de un nivel de gobierno local, generalizable al territorio en su conjunto.

Como antecedentes del mismo se pueden contar las Juntas Locales, en sus diferentes versiones y formatos, que en los hechos estuvieron libradas a experiencias aisladas o acotadas (Juntas Locales Autónomas y Electivas, cuya creación sólo podía realizarse por norma legal: que se restringieron a tres casos, Bella Unión, Río Branco y San Carlos, y Juntas Locales comunes, cuya creación e instalación estaban sujetas a iniciativa del Intendente con anuencia de la Junta Departamental).

La legislación debió completarse con normas complementarias: a la Ley “madre” u original (la nº 18.567) que generó las definiciones básicas que permitieron instalar este sistema, denominada “de Descentralización Política y Participación Ciudadana”, se sumaron otras cuatro normas posteriores, de carácter complementario: las Leyes 18.644, 18.567, 18.665 y 18.659, que procuraron contemplar, subsanar y resolver algunos de los principales problemas instrumentales detectados para su aplicación.

Estas innovaciones implantadas con cierta premura determinada por el calendario electoral, no dejaron de traslucir cierto grado de improvisación, requirieron a su vez el desarrollo, a nivel de algunos de los Gobiernos Departamentales, de modalidades reglamentarias complementarias.

Esto ha sido asumido de forma desigual por los diferentes departamentos.

Algunos Gobiernos Departamentales dictaron normas ya sea a nivel de la Junta Departamental –decreto departamental- o del Intendente mediante resolución, que regulan el funcionamiento y competencias de los nuevos municipios y establecen algunas condiciones básicas para el mismo.

Estas regulaciones o definiciones primarias se vinculan con un conjunto variado de asuntos que componen la “materia” municipal, que van desde aspectos de gestión de servicios públicos, administración, dotación de recursos humanos y materiales, equipos, infraestructura, aspectos presupuestales, de participación, etc.

No obstante ello, sigue siendo una deuda pendiente la vinculación entre este nivel inicial funcionamiento y competencias asignadas por leyes o normas departamentales y el Proyecto del Territorio a nivel local y municipal.

El presente trabajo se focaliza en este último tema, sin soslayar ni desconocer la existencia de otros contenidos temáticos que incluso se presentan como más inmediatos o próximos en términos de demandar la acción del Alcalde y el Concejo Municipal.

Esto exige una operación de selección y recorte, toda vez que al momento de abordar la cuestión municipal los primeros temas que emergen son los de la construcción institucional, los recursos, y la gestión cotidiana.

En tal sentido, consideraremos que una adecuada asunción de la responsabilidad de la gestión es inseparable del desarrollo de lineamientos de acción más amplios que la encuadren, ya sean éstos de carácter nacional, departamental o local. Una *buena gestión local* no puede ignorar ni prescindir de la mirada estratégica ni de la visión proyectual.

En una instancia posterior será necesario profundizar el estudio de esta temática, de modo de develar y explicitar suficientemente las relaciones necesarias y las vinculaciones recíprocas entre gestión cotidiana y Proyecto de Territorio en el nivel local, en la medida en la que debería naturalmente ser la concreción del segundo; y el segundo constituirse en el marco orientador de la gestión.

Esta reflexión aún no ha sido evidenciada como necesidad, pero es necesario reconocer que existen saludables excepciones a esta regla: al respecto, se ha avanzado en algunos departamentos en la dirección de institucionalizar una reflexión más estratégica, más de largo plazo, en la que se vincula las noveles competencias municipales con las líneas de trabajo en materia de desarrollo territorial.

Se cuenta ya con algunos antecedentes, limitados pero significativos, que pueden considerarse una contribución inicial para resolver este tema.

Un documento recientemente difundido por la Intendencia de Montevideo recoge esta realidad la incorpora a la visión del desarrollo territorial.

En efecto, el documento de Avance de las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial, dado a conocer a principios de setiembre de 2011, contiene varias referencias a la materia municipal y a la cuestión municipal.

En ese texto se señala que *“a partir de la aprobación en el 2009 de la Ley 18.567, de Descentralización Política y Participación Ciudadana, por la cual se crea el tercer nivel de gobierno anivel nacional, se procesaron avances en esta materia a través de diferentes normas nacionales y departamentales, los que concluyeron con la aprobación de la Resolución 3643/10, donde se establecen competencias y atribuciones de los gobiernos municipales y por otro lado con la instalación en Montevideo de ocho municipios. El citado proceso debería interpretarse como evolución del que tiene como resultado más relevante, la reforma constitucional de 1996, dando nueva interpretación al concepto de gobierno local.*

De los conceptos rectores que orientan en Montevideo la descentralización y en particular el papel de los Municipios, deben destacarse la profundización de la Democracia, la cooperación entre niveles de gobierno y el reconocimiento de identidades locales.”

De esta forma se consigna y se retoma el pensamiento que la Intendencia de Montevideo venía desarrollando desde 2009 con la constitución de la Comisión de Reforma Municipal instalada por el Intendente Ricardo Ehrlich y que concluyó con algunos resultados que deben ser destacados, entre ellos las propuestas elevadas a la Junta Departamental y aprobadas por ésta en cuanto a la organización del departamento de Montevideo en ocho municipios y en cuanto a la reglamentación de las competencias y funcionamiento de los mismos en función de lo determinado por la Ley 18.567. Cabe destacar que el Decreto 3643/10 de la Junta Departamental de Montevideo es, junto con la reglamentación análoga del departamento de Canelones⁷, uno de los dos únicos cuerpos reglamentarios genéricos –de alcance departamental- para viabilizar y regular el funcionamiento de los municipios a escala departamental y regular sus relaciones con las Intendencias, con que se cuenta en el país al momento.

En cuanto a aspectos vinculados con la planificación y ordenamiento territorial, el mismo documento ya citado recuerda los antecedentes que encuadran lo municipal y establece algunas determinaciones:

⁷ Resolución del Intendente y Decreto de la Junta Departamental.

“Las Directrices Departamentales registran estos cambios, estableciendo niveles e instrumentos de planificación de escala municipal que deberán articularse con las escalas departamental, metropolitana y nacional.”

Y agrega más adelante, para ejemplificar esta afirmación: *“El Presupuesto Participativo, en sus diferentes modalidades de implementación, significó un avance en la profundización de prácticas democráticas. La definición de la asignación parcial de recursos reflejó la maduración de los actores locales para transitar hacia un nuevo contexto político – institucional.*

La aprobación de la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana y la decisión de instalar ocho municipios en Montevideo, aprobada por la Junta Departamental en el mes de diciembre de 2009, representa un cambio sustancial del escenario político-institucional. Este tercer nivel de gobierno, iniciado su período de actuación en julio de 2010, ha comenzado un camino de planificación con la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal, el Plan Operativo Anual y el Presupuesto Municipal Quinquenal.

Este nuevo escenario pone a prueba las capacidades para asumir el tercer nivel de gobierno y la capacidad institucional de la estructura departamental para respaldar el proceso y generar los canales adecuados para asegurar una gestión coordinada en el marco de un profundo rediseño institucional.”

Los municipios actuales, el origen de sus circunscripciones y su expresión en el territorio departamental

Como se vio, el proceso de definición de cuántos y cuáles municipios habrían de instalarse en cada departamentos fue harto azaroso, y dependiente, en primer lugar, de ciertas disposiciones legales; en segundo lugar (aunque no menos importante) de las visiones y posicionamientos de los Gobiernos Departamentales salientes (fundamentalmente la iniciativa fue de los Intendentes Departamentales, pero se debió contar con la conformidad, por supuesto también de las Juntas Departamentales, que debieron aprobar las propuestas) en relación a la nueva institucionalidad; y en tercer lugar, se asumió competencia por parte del Poder Ejecutivo y la Asamblea General para complementar aquellos departamentos que no cumplieron los procedimientos.

Pero lo más interesante radicó en las visiones políticas a nivel de los Gobiernos Departamentales. Estas posiciones se ordenaron en una gama de opciones entre aquellas que se situaron en extremos muy favorables a la descentralización y la instrumentación de la Ley (son los casos que además optaron por el criterio de cobertura territorial total: Canelones, Maldonado y Montevideo), las posiciones intermedias de variada significación (entre ellas las realidades de Colonia, Rocha y Salto) y las que fueron resultado de niveles mayores de desconfianza o recelo con respecto a los municipios a instalar.

Ello determinó, por un proceso no totalmente ordenado ni menos planificado- la definición de una suerte de *primera generación* de municipios constituida por 89 unidades territoriales de administración y gobierno local.

Esto determinó que se registrara la implantación de un sistema de subdivisión en unidades territoriales sustentado en un resultado híbrido y heterogéneo, que contiene situaciones bien diferenciadas, agrupables al menos en dos variantes. La primera variante implicó un sistema de división territorial complejo y completo del territorio de esos tres departamentos, abarcando inclusive la propia capital departamental e instituyéndola, en el caso de las ciudades de Canelones y de Maldonado, a ella misma como municipio, y en el caso de Montevideo (departamento que paradójicamente no posee ciudad capital departamental expresamente definida) a una división de la ciudad-territorio actual en ocho municipios-distritos de superficies muy diversas y densidades de población también diversas, albergando una población que oscila entre 150.000 y 200.000 habitantes⁸.

Las dos últimas alternativas dibujaron recortes incompletos de los territorios departamentales, generando situaciones que denominamos de “piel de leopardo”, que a modo de manchas más o menos acotadas, más o menos extensas, salpican extensiones territoriales amplias con circunscripciones municipales –escasas- establecidas a partir de aplicación de criterios disímiles y con alcances más o menos restringidos.

Se debe tener en cuenta que la definición de territorios se ajustó al diseño preexistente de circunscripciones electorales determinadas por la Corte Electoral y las Juntas Electorales departamentales, buena parte de las cuales es totalmente obsoleta y responde a las “series” de credenciales cívicas identificadas por su respectivo código alfabético de tres letras.

Esta forma de definición de límites y circunscripciones, adoptada por necesidad y producto de la lógica electoral por lo general ha determinado ciertas resultancias y/o condicionamientos en la definición de los municipios, claramente ajenas a otro tipo de consideraciones de tipo social, demográfico o territorial y arrastra además inconsistencias en la información y en particular en los datos geográficos.

⁸Datos censales de 2004.

En el momento actual la Corte Electoral en consulta con las Juntas Electorales Departamentales, con el apoyo técnico de la OPP se encuentra realizando una completa revisión de esas delimitaciones territoriales, con el objetivo de detectar y subsanar las incongruencias en la actual definición de límites, en un proceso que avanza con cierta lentitud, dada la delicadeza de la tarea y cuyo perfeccionamiento puede insumir más de dos años.

Como ya se dijo, las divisiones territoriales resultantes resultan de y expresan en buena medida los posicionamientos políticos y estrategias electorales de los gobernantes salientes. Es necesario advertir que tales posicionamientos políticos en modo alguno fueron inocentes sino que, por el contrario, responden en buena medida a percepciones y visiones políticas y aún a cálculos y desconfianzas, sobre la base de proyecciones que los actores políticos departamentales realizaron en el período preelectoral, estimando sus propias fuerzas y la de los rivales, así como costos y beneficios a futuro en términos de instalación de nuevas instancias de gobierno local electas por la ciudadanía.

Algunas de esas presunciones o previsiones se confirmaron en las elecciones de mayo de 2009 y otras no, en la medida en que se produjeron algunas confirmaciones y no pocos recambios en las elecciones de autoridades departamentales.

Más allá de las situaciones señaladas previamente, este panorama preelectoral y el contexto de decisión adoptada a nivel de cada departamento generó como consecuencia una diversidad de situaciones en el contexto nacional que merecen un estudio en sí mismas, cada una de ellas.

Por supuesto, el alcance acotado de este trabajo, y su carácter en cierto modo “fundacional” de una línea de investigación, no permite estudiar en profundidad todos los casos a nivel de configuraciones departamentales, considerando su posible tipologización a nivel de estructuras territoriales departamentales y delimitación de las correspondientes circunscripciones administrativo-territoriales subdepartamentales y las tipologías y subtipologías posibles a nivel de los municipios.

Un somero repaso de las realidades departamentales arroja, a grandes rasgos, este panorama:

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			

fuentes: elaboración propia

Como puede verse, la cantidad de municipios, así como el tipo de división territorial inicialmente practicada, difiere notoriamente entre departamentos.

Lo que en este trabajo se denomina modelo de estructura territorial departamental de “cobertura territorial total”, aporta una división del territorio completa, asignando a cada municipio una parte de la superficie de cada departamento, incluyendo áreas urbanas y áreas rurales. En cambio el modelo predominante en esta fase (16 en 19 departamentos), que se denomina de “piel de leopardo”, salpica los territorios departamentales con “manchas” más a o menos extensas, rodeadas a su vez por territorios amplios (urbanos y rurales) que no fueron asignados a municipios, determinando una estructura territorial departamental heterogénea y una división discontinua.

La cuestión de la definición del término municipal o territorio de los municipios es una cuestión en modo alguno menor. Por una parte refiere a cuestiones de índole política, en la medida en que hace a la cuestión de las relaciones de poder y la gobernabilidad en el segundo y en el tercer nivel de gobierno y a las relaciones entre ambos. Por otro lado, establece pautas en cuanto a la gestión administrativa y la prestación de los servicios públicos en tanto unidades administrativas. Complementariamente, refiere a la cuestión de la identidad local y la participación y la estructura de la comunidad. Finalmente, establece condicionamientos o tensiones en relación con el proyecto de Territorio en los municipios entendidos como unidades discretas de proyecto.

Estas cuestiones, entre otras, deberán ser atendidas en la etapa próxima de determinación de los nuevos municipios a crear.

A nivel internacional existen antecedentes y criterios consolidados en esta materia. Por ejemplo, en la constitución brasileña de 1988, en su artículo 18º, numeral 4, se establece que “La creación, la integración, la fusión y el desmembramiento de los Municipios preservará la continuidad y la unidad histórico- cultural del ambiente urbano, se harán por ley estatal, cumpliendo los requisitos previstos en ley complementaria estatal, y dependerán de la consulta previa a las poblaciones directamente interesadas mediante plebiscito.”⁹

En el Uruguay esta definición está condicionada por la propia Ley nº 18.567, que establece en su artículo 1º un criterio que es a la vez programático y cuantitativo¹⁰, y que para la creación de municipios en localidades de menos de 2.000 habitantes y en la capital departamental delega en el Gobierno Departamental (iniciativa del Intendente y aprobación de la Junta) esa responsabilidad.

Es de notar que a su vez estos criterios están asociados con una forma de división territorial, la circunscripción electoral (organizada por series de credenciales cívicas), más antigua, no coordinada con otro tipo de circunscripciones administrativas –como ser las censales, catastrales, policiales o judiciales), y que estando desactualizada, presenta en algunos casos importantes problemas e incongruencias¹¹.

⁹ Constitución brasileña; ver: <http://www.eclac.cl/oig/doc/BRA1988ConstitucionFederal.pdf>. Por cierto que este criterio refiere a un territorio que ya fue íntegramente asignado a municipios.

¹⁰ “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. 1º.

¹¹ “La Junta Departamental, a propuesta del Intendente, definirá la nómina de las localidades que cumplan con las condiciones establecidas para la creación de Municipios y sus respectivos límites territoriales, éstos podrán

La perspectiva de creación de nuevos municipios hacia el horizonte 2013-2015 o más adelante de eventual subdivisión de los ya existentes va a replantear este tipo de problemas en el futuro. Entre otras vías, la Ley establece en su art. 16º el derecho de iniciativa de los habitantes de una localidad o circunscripción para constituirse en municipio.

contener más de una circunscripción electoral, respetándose las ya existentes (Letra Y) de las Disposiciones Transitorias y Especiales de la Constitución de la República”. Art. 2º.

El proceso de implementación de los municipios y sus soportes

Es necesario realizar una actualización con respecto a los soportes institucionales con que cuentan los noventa municipios uruguayos, a poco más de un año de su instalación.

El proceso de implementación de los municipios según departamentos, ha resultado de una casuística muy grande. Cada Intendencia Departamental, dentro del marco de sus competencias ha implementado (o no) sus propios dispositivos y mecanismos de apoyo a los municipios de ese departamento y ha generado modos de relacionamiento institucional más o menos formales entre el segundo y el tercer nivel de gobierno propios de cada departamento.

La Ley ha dejado buena parte de esta materia y las correspondientes decisiones en manos de las Intendencias, las que lo han asumido en forma más o menos abierta y en algunos casos en vinculación con las Juntas Departamentales (compartiendo con ellas las decisiones), y ello se ve reflejado en el dispar panorama actual, que incluye aspectos con alcances no sólo reglamentarios en cuanto a competencias y atribuciones sino además involucra temas operativos, tales como aquellos de carácter locativo, de disponibilidad y asignación de recursos humanos y materiales y de recursos financieros.

Además de los apoyos departamentales inicialmente determinados en materias como infraestructura, recursos humanos, materiales y financieros, que debieron concretarse a través de las Intendencias, se han comenzado desde diversos ámbitos del sector público a sumar otras formas de apoyo y complementación de esfuerzos.

Como parte de esa casuística, los intentos de respuesta, no siempre coordinados, hacen a diversas iniciativas de aproximación al mundo de lo municipal-local que hacen por una parte a formas de financiamiento, sistemas de información y de apoyo, generación de conocimiento y bases de datos y montaje de programas, contemplando dispositivos institucionales y de gestión y procesos que por el momento aún no han sido totalmente instrumentados, estando actualmente en curso de implantación y ejecución.

Si bien esas líneas de apoyo aún no han adquirido consistencia institucional, confirman en los hechos la emergencia de un *protosistema* de políticas nacionales de desarrollo municipal, conteniendo diversas modalidades que se pueden consignar a título de primer inventario o registro:

Desde OPP-Área de Políticas Territoriales (APT)

- El Área de Políticas Territoriales ha realizado a través de la Unidad de Desarrollo Municipal una encuesta-censo a los 89 municipios actuales, con el fin de relevar datos, recoger y sistematizar la información con que se cuenta, que a la brevedad estará disponible.
- El Programa Uruguay Integra, a través del Proyecto "FORTE" (Formación en Territorio), ha implementado acciones de capacitación dirigidas a este nivel de gobierno y desarrollado estudios y actividades de consultoría e investigación en materia de descentralización y específicamente en materia de implantación del tercer nivel de gobierno; por otra parte, el Proyecto "+Local" que apoya y financia iniciativas generadas a nivel de los noventa gobiernos municipales en localidades menores a 8.000 habitantes (aproximadamente un tercio del total de los municipios).

- Desde OPP-APT se financian los recursos provenientes del Presupuesto Nacional destinados al funcionamiento de los municipios previstos en la Ley (los que “les asigne el Presupuesto Nacional en el Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios”, art° 19).
- El Fondo de Desarrollo del Interior (FDI), administrado por el APT, ha aplicado recursos al territorio y considera apoyar y financiar algunas iniciativas y proyectos de nivel local.

Desde el Congreso de Intendentes

El Congreso de Intendentes, creado como coordinación varias décadas atrás sin un marco jurídico adecuado, fue institucionalizado en la Constitución de 1996, y si bien sigue presentando debilidades en términos organizativos, se ha constituido sobre todo en un foro político que negocia y articula con el gobierno nacional y gestiona algunos recursos y proyectos, algunos de ellos con fondos de cooperación, entre los cuales se destacan en la actualidad aquellos dirigidos al fortalecimiento del tercer nivel de gobierno.

Acciones tales como el proyecto de fortalecimiento del Congreso de Intendentes, el programa “*municipia*” y otras iniciativas apoyadas por diferentes agencias de cooperación internacional, contemplan la posibilidad de fortalecer y apuntalar el proceso de implantación y desarrollo de los Gobiernos Municipales a través de diversas estrategias.

El Congreso de Intendentes ha generado recientemente en su seno una Coordinación Municipal que promueve diversas iniciativas y acciones de apoyo a los municipios; la misma cuenta con el apoyo de algunos proyectos de cooperación internacional.

Se han generado instancias de capacitación, se ha propiciado encuentros regionales de Alcaldes y se han promovido intercambios institucionales entre municipios del país.

Asimismo, el sitio en internet del Congreso ha publicado datos, informes y documentos sobre la situación de los nuevos municipios.

Desde el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO)

El MTO es otro de los organismos estatales que ha encauzado recursos para apoyar la gestión de los municipios. Se está implementando en el segundo semestre de 2011 el Programa “Realizar” dirigido a todos los municipios, que en su primera edición, “Realizar 2011”, que implica la apoyatura a la realización de obras en la mitad aproximadamente de los municipios del interior del país (en grupos para el interior conformando tramos anuales no consecutivos, con aproximadamente la mitad de los municipios en cada convocatoria y en 2012 para los ocho municipios del departamento de Montevideo), mediante la transferencia de recursos (\$ 2.000.000 que aporta el MTO para cada municipio y un monto que aporta cada Intendencia Departamental, por convenio, con un mínimo de \$ 500.000). La determinación de la intervención y elección de la obra a realizar surge de un proceso participativo a nivel local, con apoyo técnico y de gestión a instrumentarse desde el MTO.

Resulta de interés, a pocas semanas de lanzado el programa, la diversidad de temáticas y alcances de las iniciativas ya presentadas por los vecinos y organizaciones de los municipios involucrados en la convocatoria 2011.

Todo este procedimiento, incluyendo descripción de los recursos disponibles y de sus dispositivos de participación, puede consultarse en la página de internet del MTO, en el lugar: <http://www.realizar.gub.uy/municipio/servlet/inicio>.¹²

¹² Ver las tablas de distribución por convocatoria en el Anexo nº 1

Aportes generados desde el medio académico

- Universidad de la República

En el espacio académico y universitario no se ha tomado aún con fuerza el tema de los nuevos municipios ni ha alcanzado la conciencia de la significación real de este tercer nivel de gobierno y administración representado por los gobiernos municipales.

Los aportes por el momento son escasos y dan cuenta de ciertos aspectos de la realidad. Tan sólo en algunas áreas de conocimiento y con desarrollos muy acotados se verifica un acercamiento a la temática.

Entre estos abordajes iniciales, es de destacar el del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales, que ha implementado un Programa de Estudios Municipales, hasta el momento el único espacio académico que procura abordar de manera específica y sistemática este campo temático.

Es de reciente aparición, en ese contexto, el libro *“Cambios certezas e incertidumbres. Las elecciones departamentales y municipales 2010”*, compilado por los investigadores Altair Magri y Antonio Cardarello, en el que participan una diversidad de autores aportando contribuciones puntuales, cuyo encare es fundamentalmente desde lo electoral analizando las elecciones departamentales y municipales de mayo de 2010 (pese que fue anunciado como “los municipios un año después”), restando el abordaje de otras consideraciones desde el punto de vista de lo municipal.

- Universidad Católica del Uruguay (UCUDAL)

La Universidad Católica, a nivel de su IDEL (Instituto de Desarrollo Local), ha venido incursionando en la temática de la descentralización y el desarrollo local.

Recientemente realizó una encuesta a los Alcaldes y algunos Intendentes Municipales, cuyos resultados fueron publicados en forma de libro (Ferla et al., 2011). En el mismo, bajo el título de “evaluación” de la experiencia de los gobiernos locales, se recogen los resultados de una encuesta realizada entre junio y agosto de 2011 a los 89 Alcaldes y entrevistas en profundidad a un total de nueve Intendentes, procurando establecer un “estado de situación” de los Concejos Municipales a poco más de un año de su instalación.

Posibilidades de acceso a información en la escala municipal

Se ha señalado la acotada posibilidad de acceder a información confiable referida a ámbitos subdepartamentales. Es necesario resaltar que el acceso a información cuantitativa discriminada en relación a las unidades territoriales-municipios ha sido y seguirá siendo un problema importante.

En relación a la información cualitativa, ésta es más accesible pero se debe anotar que muchas de las fuentes a que se ha recurrido (Congreso de Intendentes, Intendencias, OPP), poseen información fragmentaria y no del todo sistematizada, si bien se espera que en los próximos meses se cuente con un mayor volumen de datos y en forma más sistematizada¹³.

En consecuencia, el trabajo de investigación debió asumir estas limitaciones y apuntar a construir información propia, de carácter cualitativo, por lo general a partir del contacto directo y la entrevista a actores.

En relación a la información cuantitativa, sociodemográfica, se recuerda que el país se cuenta con la información del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) proveniente de los censos (el último disponible, de 2004) y de las Encuestas Continuas de Hogares (ECH). Al momento ninguno de los dos instrumentos dan cuenta de unidades subdepartamentales coincidentes con los territorios de los municipios.

Por un lado, ocurre que las localidades INE no tienen que ver con las circunscripciones electorales que dieron origen a las actuales delimitaciones municipales, motivo por el cual los datos censales (de población y otros) referidos a dichas localidades sólo pueden ser tenidos en cuenta como aproximaciones. Por otra parte, el diseño de las ECHs 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.

Adicionalmente, es necesario decir que la información económica tampoco es confiable; la relacionada con el PBI departamental (o Producto Bruto Geográfico) que se elaboraba en el marco de OPP ha sido discontinuada desde 2006 y ya para ese momento su base de cálculo representaba una más que cuestionable aproximación a la cuantificación de las economías departamentales, por lo cual y hasta que este procedimiento no sea sustituido por otro, toda referencia a la economía departamental local es meramente cualitativa.

Es de resaltar algunos esfuerzos significativos en cuanto a procesar información y determinar la ocurrencia de procesos asociados a unidades territoriales menores a los departamentos; entre ellos se destaca el trabajo de investigación del economista Dr. Adrián Rodríguez, especializado en desarrollo local, quien desarrolló recientemente un trabajo de consultoría en el marco de OPP en el que además de considerar los aspectos de cohesión entre territorios departamentales incursionó en la posibilidad de discriminar al interior de éstos territorios con características similares. Dicho trabajo merece ser destacado por su originalidad y por la rigurosidad en el análisis de las posibilidades de conformar unidades subdepartamentales de información, pese a las fuertes restricciones encontradas¹⁴. En esa ardua y laboriosa

¹³ Es de destacar el esfuerzo de organizar y difundir información sobre los municipios que han implementado las Intendencias de Canelones y de Montevideo.

¹⁴ En el Anexo nº 1, se transcribe íntegramente la Tabla nº 3 del referido trabajo y el contenido de la Tabla nº 4 es una reelaboración y síntesis de información generada por el mismo autor. La misma se construyó sobre la base de las ECHs 2008-2010-

El concepto manejado en dicho trabajo de "cohesión social y territorial" se origina en el ámbito europeo y ha sido recogido en el Programa "Uruguay Integra" de OPP; los indicadores de cohesión elaborados por Fernández

búsqueda, Fernández construyó algunas “unidades” subdepartamentales ad-hoc sobre la base de considerar un número razonable de casos. En algunos casos –pocos- esas “unidades territoriales” pueden asumirse como equivalentes a los territorios de municipios.

Por último, corresponde decir que si bien se espera contar a la brevedad con información actualizada y fiable de los Censos 2011, ésta padecerá de los mismos desajustes y limitaciones en relación a los municipios que la información censal previamente disponible. Los datos censales manejados en el presente trabajo (ya sea tomados directamente de INE, de las Intendencias o procesados por los autores) corresponden a 2004.

responden a un conjunto de indicadores *departamentales* y dan cuenta del estado de cohesión *entre departamentos*.

Antecedentes académicos y pensamiento en relación con la cuestión local

La cuestión municipal posee una larga tradición de desarrollo en el terreno de la práctica de gobierno e institucional, así como en el de la articulación de redes a nivel territorial y en el campo del análisis y el pensamiento, fundamentalmente en el campo internacional, en el que se ha desarrollado el “municipalismo” como un área de conocimiento y de acción.

En el medio nacional, no obstante, esta cuestión ha estado ausente y su abordaje ha sido muy reciente y parcial. De alguna manera, la peculiar organización institucional del país y de sus niveles de gobierno condicionó de forma inequívoca la posibilidad de un desarrollo en la materia.

La inexistencia de un auténtico nivel de gobierno local determinó históricamente una confusión de roles y competencias en el ámbito de los gobiernos departamentales que solamente en forma primaria ha sido abordado a partir de las reformas recientes.

En nuestro medio académico y en particular en la Facultad de Arquitectura existen algunos antecedentes relativamente recientes en cuanto a la o eventualidad posibilidad de creación de un tercer nivel de gobierno, su conveniencia y sus características deseables.

Se trata de aportes iniciales en materia de reflexión e indagación que pueden contribuir a situar el tema y a alimentar este proceso de construcción de una nueva realidad institucional, de gobierno y de planificación y proyecto del territorio.

Se destacan en este campo algunas contribuciones de la Facultad de Arquitectura, producidas fundamentalmente en el marco de la Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (MOT) o en el marco de Convenios celebrados con entidades públicas para el desarrollo de proyectos o la realización de asesoramientos, como el caso del departamento de Maldonado u otras experiencias realizadas en el contexto de la propia Maestría.

Por otra parte, es de destacar que la tradición de la Facultad de Arquitectura y en particular de sus Talleres de trabajar a nivel proyectual (fundamentalmente en los abordajes y temas de los cursos de Anteproyecto IV y V) en localidades urbanas y áreas locales “intermedias”, de diferente porte, conforma un acervo de conocimientos y experiencia en términos de proyecto territorial en diversas escalas.

A su vez, estas consideraciones se encuadran en un nivel de desarrollo del conocimiento y del pensamiento en materia de territorio, descentralización y desarrollo local que ha sido marcado un “espíritu” particular desde mediados de la década de los 80 cuando esa temática comenzó a implantarse en la región y en el país y registró desarrollos importantes en la reflexión académica y política.

En efecto, toda una corriente de pensamiento en materia social, económica y política ha sido desarrollada a partir del paradigma del desarrollo local y de la cuestión de “lo local” vinculada a los procesos de gobernanza y de participación social, incluyendo modalidades de articulación público-privada.

Ello redundó a su vez en la implantación más o menos arraigada de políticas públicas en la materia. En el Uruguay, estas iniciativas se gestaron, dentro del ámbito público en los Gobiernos Departamentales a partir de 1985, registrándose en su seno un amplio repertorio de innovaciones en materia de descentralización política y territorial y desconcentración de servicios, participación ciudadana, articulación público-privada y promoción del desarrollo, en particular el desarrollo local y territorial.

A su vez, estas ideas y concepciones guardan vínculos con las acciones públicas dirigidas a promover y encauzar las transformaciones territoriales y las visiones e imaginarios sobre el

territorio, algunas de las cuales se tradujeron en términos de “planes estratégicos de desarrollo” y otras en forma de planes urbanísticos y de ordenamiento territorial.

Aproximación a la idea de “Proyecto del Territorio”

En función de lo anterior, se considera necesario realizar algunas consideraciones sobre la idea de “Proyecto del Territorio” o “Proyecto Territorial”.

En el presente trabajo se adopta y retoma una denominación que engloba y define, a través de una aproximación pertinente en lo conceptual, a un arco diverso de preocupaciones, instrumentos y prácticas relacionadas con el territorio, enfatizando y clarificando su común pertenencia a una visión de transformación: el perfil proyectual.

En consecuencia, se asume el concepto de “Proyecto de Territorio” o de “Proyecto Territorial” como una categoría de análisis en construcción, inspirada en el abordaje teórico-conceptual de algunos autores, en tanto se trata de una categoría conceptual que requiere aplicación y verificación. Esta noción ya ha sido manejada por los autores del presente trabajo en contribuciones anteriores.

Se trata de una categoría inclusiva, por cuanto no excluye a otras posibles referencias al quehacer proyectual referido al territorio ni es contradictoria con las mismas.

En efecto, 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 claramente poniendo el foco en la acción pública con diversas alternativas de gobernanza o articulación de actores y/o niveles de gobierno.

En forma análoga, el concepto, la tradición y la práctica del *ordenamiento territorial*, de gran auge a partir de la segunda mitad del siglo XX, pone el acento fundamentalmente en una acción ordenadora o reguladora (sin descuidar aspectos proactivos de gestión y ejecución) ejercida desde el poder público; se trata de una práctica transversal, que requiere involucrar a diversos campos del quehacer y diversas especialidades y disciplinas.

La idea y la tradición del *urbanismo*, de larga aplicación en la época moderna, están ligadas, por una parte, a la acción pública de rango local, sin una referencia de escala necesaria o explícita, pero por lo general sin vincularse con ámbitos que superen a la propia ciudad; y a la vez expresa un fuerte componente técnico-profesional vinculado con la arquitectura y con otras disciplinas afines.

El alcance del *diseño urbano*, por su parte, refiere bien al trazado y/o la configuración física de sectores partes de ciudad (ya sea su definición ex novo o recalificando los existentes) y al ámbito urbano acotado, mientras que a su vez se vincula fundamentalmente con el quehacer del arquitecto, formulándose en general a través de la figura del *proyecto urbano*.

Por otra parte, la planificación estratégica urbana, de gran auge a partir de los años 80 y 90 del siglo pasado, significó la aplicación a la planificación y proyectación territorial de categorías propias del mundo empresarial¹⁵, y en los últimos años adquirió connotaciones vinculadas al desarrollo y la gestión local.

El Proyecto de Territorio posee, a juicio de los autores, la potencialidad de abarcar y la capacidad de incluir todos estos enfoques, tipos, niveles y escalas de intervención.

¹⁵ Ver: Schelotto (2010).

La noción de Proyecto, en tanto “designio o pensamiento de ejecutar algo” (DRAE) posee la capacidad de evocar y convocar (y a la vez integrar) un cúmulo de iniciativas posibles de ser encuadradas en diversas clasificaciones posibles.

Por una parte, se trata de una categoría de análisis afín con el pensamiento débil, por cuanto no aspira a alcanzar una definición categórica o concluyente, dejando márgenes amplios para la libertad de interpretación por parte de los actores.

Alude también a la cuestión de los imaginarios sociales y en particular de los imaginarios urbanos y territoriales, 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 a 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, patrimoniales y de paisaje cultural¹⁶.

Y por último, esa categoría enfatiza el carácter propositivo del término, por cuanto la idea de proyecto está indisolublemente vinculada con la mirada estratégica y es inseparable de la voluntad de transformación.

Proyecto de territorio, política e intereses

Pero por otra parte, cuando se habla de Proyecto territorial se hace referencia a una categoría técnica o disciplinar que al mismo tiempo es fuertemente política, cuya versión más estructurada se asocia con la gestión pública de gobierno “pura y dura” (ahora planteada en tres niveles de gobierno y sus respectivas interacciones), pero que a la vez está asociada directamente con la cuestión de los liderazgos departamentales y locales, y mantiene complejas relaciones de articulación y negociación con los actores locales, las “fuerzas vivas” y con grupos de presión local en cada ámbito particular, así como en algunos procesos recientes con empresas, promotores de inversiones o desarrolladores externos a lo estrictamente local.

En el Uruguay, la visibilidad y emergencia de los territorios data al menos de la apertura democrática y la reinstitucionalización del país hacia 1984-1985, momento en el cual junto con la transición hacia la democracia se despertaron procesos políticos locales y emergieron liderazgos de fuerte base territorial, muchos de los cuales se expresaron en la figura de los entonces Intendentes Municipales (hoy departamentales) que se situaron como referentes políticos de primer nivel en la escena nacional y las propias correlaciones internas partidarias.

La trayectoria ascendente de la figura del Intendente a lo largo de todo el período democrático no es proporcional al volumen de recursos que gestionan, sino que supera ampliamente a esa relación meramente cuantitativa. Esta aparente paradoja se explica precisamente por los cambios culturales y políticos de las últimas tres décadas.

En forma concomitante, en ese mismo período se despertaron iniciativas y propuestas en materia de descentralización y desarrollo local, temáticas que fueron asumidas y desarrolladas por actores políticos y académicos.

¹⁶ Ver, entre otros: Schelotto y Abreu (2009) y Chávez Sabando (2011).

Luego de una primera etapa que ocupó la segunda mitad de los años 80, en los años 90 se registraron fuertes cambios en el escenario político, los que sin embargo no siempre fueron acompañados en el plano institucional y legal.

La cuestión de la descentralización se situó en el centro del debate político y motivó un conjunto de iniciativas y propuestas a lo largo de los años 90. Algunas de ellas se centraron en la cuestión de los balances políticos globales a escala nacional y a las relaciones Montevideo-interior; otras se enfocaron hacia modelos de descentralización intradepartamental.

El antecedente de Montevideo

Al respecto, es insoslayable la referencia al proceso de creación institucional en materia de descentralización municipal con participación social, iniciado por la Intendencia de Montevideo a partir de 1990 y consagrado por el Decreto Departamental de 1993 respaldado por un amplio acuerdo político que en cierto modo reflejó un *mainstream* del pensamiento político, la movilización social y la reflexión académica del momento.

Este antecedente resulta fundamental y una referencia para todo el proceso posterior, en la medida en que el proceso de descentralización municipal en el departamento de Montevideo determinó importantes innovaciones y construcciones teóricas e institucionales¹⁷ y un enriquecimiento de la agenda política que alcanzó el nivel nacional. Esas innovaciones supusieron la estructuración del territorio departamental en distritos (zonas), la puesta en marcha de instancia de gobierno local no electivas (revalorización de las Juntas Locales), desconcentración de servicios (creación de Centros Comunales Zonales) y generación de espacios institucionalizados de participación social (Consejos Vecinales). A lo largo de los primeros quince años (1990-2005) esa temática y su implementación se restringió básicamente al departamento de Montevideo, más allá de los cambios constitucionales de 1996. Esa referencia determinó posteriormente la ampliación de algunos de estos lineamientos a otros espacios departamentales del país con posterioridad a 2005, lo cual es un antecedente directo de los actuales municipios.

La experiencia de descentralización en Montevideo a partir de 1990 es también relevante en un aspecto particular: la conexión entre el espacio local y el Proyecto de Territorio, por cuanto las 18 zonas y sus autoridades, equipos técnicos y espacios de participación tuvieron responsabilidades concretas y espacios de participación en la definición de dos instrumentos fundamentales de alcance departamental y con especificidades locales: el Plan Estratégico de Desarrollo de Montevideo (1993-1994) y los posteriores Planes estratégicos a escala zonal y el Plan de Ordenamiento Territorial 1998-2005 (Plan Montevideo) y sus procesos posteriores de revisión. Todo ello resultó en una escuela de ciudadanía local y aprendizajes sociales relevantes.

¹⁷Algunas de ellas en consonancia con corrientes de pensamiento regionales e internacionales, tales como la propia visión de la descentralización y la implementación de dispositivos como el llamado “presupuesto participativo”.

Los actuales municipios uruguayos y su relación con el proyecto de territorio

Cabe preguntarse entonces cuál es el lugar del proyecto de territorio en el quehacer de los noveles 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 han sido y son actores fundamentales en la definición e implementación de sus proyectos territoriales. Y en particular adquieren una especial importancia en lo que hace a canalizar la participación ciudadana por cuanto su cercanía con la comunidad local los convierte en el ámbito más idónea para esa función.

La posibilidad de asociar la cuestión de los “nuevos” municipios del Uruguay con la idea de Proyecto de Territorio está fundamentada precisamente en el amplio espacio de indeterminación e imprecisión con que nacieron estas entidades. Indeterminación que por una parte dificulta y debilita la posibilidad de afirmación institucional y legitimación del nuevo nivel de gobierno y administración, pero que a la vez puede ser avizorada como oportunidad para la creatividad y para la innovación, tanto en lo institucional, en la gestión y en la vida local como en relación a los territorios mismos y a su desarrollo.

Queda pues establecida una apertura a procesos innovadores en diversos planos, entre los cuales se incluye obviamente la gestión cotidiana y la prestación de servicios –consagrada como materia municipal por la Ley– pero también la visión estratégica, la mirada de largo plazo, las propuestas de transformación y su expresión en el territorio.

En ese sentido, el concepto de Proyecto del Territorio que se propone, en su sentido amplio, potencialmente incluye todas aquellas actuaciones e intervenciones (por una parte las planteadas específicamente a diferentes escalas y también intervenciones multiescales) en materia de planificación y proyecto de paisaje, planificación y ordenamiento del territorio, urbanismo y proyecto urbano, asignándoles un carácter común, y dotándolas de una común vertebración conceptual.

Por cierto que esta forma de ver y asumir los problemas del territorio desde el conocimiento y el diagnóstico pero también desde la planificación y el ordenamiento, reconoce algunos antecedentes.

En el medio nacional existe una fuerte tradición en materia de pensamiento y de creación de conocimiento vinculado con este campo disciplinar, siendo sus principales hitos los generados en el espacio académico, pero con arraigo también en instituciones públicas a nivel nacional y departamental.

Entre ellos se cuentan las tradicionales perspectivas de análisis y proyecto territorial en la Facultad de Arquitectura a través del ITU en las décadas de los años 50, 60 y 70 del siglo pasado (expresados, entre otras publicaciones, en sus “boletines”) y más contemporáneamente algunos enfoques realizados desde la investigación disciplinar.

Asimismo, desde la década de los años 60 y de la mano del pensamiento desarrollista, el Estado uruguayo incorporó algunos tópicos de la mirada territorial, que se manifestaron en la experiencia de la CIDE y posteriormente de ACOR en el marco del Ministerio de Ganadería y Agricultura de la época, así como en la propia OPP.

Pero esta temática que siempre registró una visibilidad escasa, retoma su dinamismo a partir de la redemocratización del país, nuevamente de la mano de la Universidad, en las décadas de los 80 y los 90.

En ese sentido, se cuentan los aportes generados en ámbitos de posgrado, fundamentalmente de la Facultad de Arquitectura.

La generación de una formación al más alto nivel académico, que se comienza a implementar a partir de 2001 con la Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, constituye un logro importante y coherente con las preocupaciones en materia de estudios territoriales, que ha generado como resultados no sólo un número importante de especialistas formados sino además un conjunto de aportes en materia de trabajos, monografías elaboradas y tesis defendidas.

Corresponde destacar, entre ellos, los aportes recientes de Carlos Musso, en su Tesis de Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano “Escalas óptimas de gestión para el territorio uruguayo”, en la que realiza consideraciones específicas para cada una de las escalas que define y estudia, mostrando un conocimiento detallado y preciso de la estructura territorial del país, de sus localidades y sus territorios locales, proponiendo una sistemática para su gestión, y de Mabel Olivera, también en su Tesis de Maestría en Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial “Hacia una gestión integral del territorio nacional, transescalaridad y singularidad, texto en el que enfatiza la cuestión de la gestión multinivel, expresada como transescalaridad, en el marco de una visión proyectual del territorio.

En el primer caso, se plantea por parte del autor, a partir de un conocimiento documentado del territorio y del sistema urbano nacional, una visión armónica y totalizadora de las diversas escalas (posibles, óptimas), de gestión del territorio del Uruguay, planteando y discutiendo sus vínculos e interrelaciones, pero por sobre todo apuntando inequívocamente a la postulación de un modelo de gestión que refleje las diversas situaciones registradas en el territorio nacional, en términos de sistema. De esta forma se construye y se presenta una propuesta sistémica, compleja y global de la realidad territorial, muy acorde con una visión abarcativa y totalizadora del territorio que no desconoce sino que por el contrario integra las particularidades locales.

Musso anticipa en su trabajo algunas de las cuestiones que habrían de plantearse varios años después en términos de escalas, unidades espaciales y formas de gestión, incursionando en la cuestión municipal y formulando algunas propuestas para viabilizarla aún antes de conocerse la iniciativa de legislar en la materia.

En el caso del trabajo de Tesis de Maestría de Mabel Olivera, el centro de la preocupación de la autora se sitúa en la consideración de la cuestión de “lo interescalar” como categoría vincular y de potencialidad conectiva a nivel de proyecto, partiendo de reconocer y valorar las singularidades de los diferentes territorios, encarando con esta óptica una más que interesante apertura temática y un no menos interesante instrumental de abordaje que cuestiona y pone en crisis los diversos instrumentos disponibles en cuanto a intervención en el territorio.

A modo de ejemplo, se cita la visión de Olivera, que entiende que *“la construcción de una nueva mirada sobre el territorio, se centra en la conformación de éste como unidad, tanto en la búsqueda de propósitos comunes como en la construcción de utopías a alcanzar. Su gobernabilidad, territorialidad y vivencialidad pueden asumir lineamientos comunes, contenidos en una estrategia política transescalar, -subnacional, nacional y supranacional - que acepte la diversidad en la especificidad y reconozca las singularidades que contiene.”* (Olivera, 2010, p.16).

En particular, la autora vincula esta concepción con la inminente instalación de los gobiernos municipales, señalando que *“El proyecto de descentralización propuesto, implica a su vez una propuesta de descentralización territorial. Nuevas figuras de coordinación e integración deben acompañar esta propuesta ya que este proyecto debe estar integrado a una propuesta de organización transescalar del territorio, en el cual las competencias de los gobiernos departamentales, que juegan un papel preponderante por su carácter vinculantes con ámbitos territoriales menores, asuman sus potestades construyendo espacios de gestión flexibles e integrados con otras realidades comunes a su ámbito de gestión. Éste se transforma en el desafío a nivel nacional de mayor trascendencia debido a su impacto territorial”*, lo cual constituye uno de los primeros señalamientos de la problemática que fuera abordada en el presente trabajo (Olivera, 2010, p. 40).

Más allá de hacer referencia la visión y las contribuciones de estos y otros autores (y compartiendo buena parte de las mismas), es necesario reconocer que el campo disciplinar del “Proyecto del Territorio”, si bien es propio de la Arquitectura y el Urbanismo, posee la potencialidad de extenderse a otras formas del quehacer porque incluye a otras disciplinas y prácticas. Puede afirmarse entonces que conforma una materia compleja que plantea cuestiones abiertas. Cuestiones que no es del caso pretender dilucidar a través del presente trabajo, pero de las que no es posible prescindir.

En cierto modo, y visto la vastedad de la problemática relacionada con la comprensión e interpretación del territorio y su gestión, el énfasis particular en los aspectos proyectuales conlleva un cierto recorte que refuerza la relevancia de los contenidos vinculados históricamente a las prácticas y disciplinas que se cultivan en nuestra Facultad.

Lo expuesto precedentemente requiere un aterrizaje o proceso de adaptación y aplicación a los municipios uruguayos en tanto espacio institucional y espacio territorial. Esa aplicación necesariamente deberá tener un perfil de participación ciudadana y de vinculación de la institución municipio con la comunidad local.

Se debe tener en cuenta, el art 13º de la Ley plantea que corresponde al Alcalde, entre otras tareas:

“17) Crear ámbitos de participación social.

18) Rendir cuenta anualmente ante el Gobierno Departamental de la aplicación de los recursos que hubiera recibido para la gestión municipal o para el cumplimiento de funciones que se hubieran expresamente delegado en la autoridad municipal.

19) Presentar anualmente ante los habitantes del Municipio, en régimen de Audiencia Pública, un informe sobre la gestión desarrollada en el marco de los compromisos asumidos, y los planes futuros.”

En ese marco, se destaca una situación particular del departamento de Montevideo, a atender en cuanto a sus implicaciones en término de proyecto de territorio es la determinación, por vía de decreto departamental de la necesidad de que cada municipio cuente con un *“Plan de Desarrollo Municipal”*, lo cual abre una oportunidad de convergencia entre ese Plan y el proyecto de territorio¹⁸.

¹⁸Esa disposición, junto con la institución de un Concejo de Alcaldes y la realización de Cabildos Abiertos instituidos en el ámbito de cada municipio, constituyen algunas de las particularidades notables de la reglamentación montevideana.

Pero también es posible amplificar el concepto de “Proyecto de Territorio” al encuadrarlo en visiones más transversales e integradoras de dimensiones diversas.

En ese sentido, y relacionando la noción de Proyecto de Territorio con una concepción integral de desarrollo, es posible establecer algunas pautas operativas:

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 ahí movilizar y trabajar por construir una identidad integradora de futuro o imaginario colectivo, que deberá superar la mera visión de identidad en base a la arqueología y las apuestas nostálgicas. Es posible construir esa identidad en base a raíces pero sólo privilegiando ese enfoque no es posible recoger y apuntar a resolver los problemas actuales, como los de exclusión, de fracturas sociales y culturales, de migraciones políticas o económicas, entre otros.

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 permite retroalimentarse permanentemente, esto es valorizar el carácter pedagógico del proyecto. El proyecto en general y en especial el proyecto de territorio funcionan como visión y como norte orientador de las acciones; pero es tan importante la visión como el sistema de planeación y gestión participativa, que habla de la calidad de la ejecución de lo planificado, que legitima una y otra vez los acuerdos realizados al momento de formular el proyecto.¹⁹

¹⁹ Agradezco los comentarios y sugerencias de la Lic. María de Barbieri en relación con este punto.

El Proyecto de Territorio, los municipios y la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible

El proyecto territorial puede expresarse y ser encauzado a través de diversidad de arreglos institucionales y de acuerdo con diferentes instrumentos y formatos. Ya se hizo referencia a la Ley 18.303 (LOTDS) en tanto es el cuerpo orgánico más completo y reciente de disposiciones legales relacionadas con el Proyecto de Territorio a nivel nacional.

Corresponde pues considerar en detalle las previsiones de ese texto legal en lo relacionado con los nuevos municipios. Esta consideración necesariamente incursionará en algunas hipótesis primarias, por cuanto ambas piezas legales –la LOTDS y la Ley de Descentralización y Participación ciudadana- fueron construidas desde lógicas diferentes y la primera precede a la otra²⁰.

A continuación se enumeran y describen algunas de esas previsiones que, en mayor o menor grado, comprenden a la escala espacial y nivel de gobierno de los municipios.

En el capítulo II de la LOTDS se enumeran y establecen las características de los Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de los ámbitos departamental e interdepartamental. Allí se definen en los arts. 14 a 18 los criterios generales y algunos criterios específicos. En el artículo 17 se definen los Planes Locales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.

En el Capítulo IV (artículos 19 a 22) se definen los “Instrumentos especiales”, entre los que se cuentan los Planes Parciales, Planes Sectoriales, Programas de Actuación Integrada y los Inventarios, Catálogos y otros instrumentos de protección de bienes y espacios.

Vemos algunas potencialidades de esas categorías y tipos de instrumentos ya definidos en la LOTDS:

Planes Locales

Los Planes Locales, concebidos para ámbitos territoriales que incluyen una o más poblaciones –suelo urbano- y suelo rural, se adecuan a ciertos tipos de municipios en Uruguay, en particular aquellos centros poblados o grupos de centros poblados aislados con un núcleo jerárquicamente superior –cabecera de municipio- y área local.

La Ley los define como los instrumentos para el ordenamiento de ámbitos geográficos locales dentro de un departamento. Se ha aplicado este instrumento también en el pasado reciente, a otros tipos de casos, forzando a nuestro juicio la figura de “plan local”.

En algunos de los actuales municipios, el instrumento del Plan Local es claramente el dispositivo que calza de modo exacto con la realidad territorial local. No es así en algunos de los tipos de territorios municipales en los que por tratarse de distritos de una unidad mayor o por encontrarse conurbados, sería otro el instrumento más adecuado a desarrollar para expresar e implementar el proyecto de territorio.

Planes Parciales y Planes Sectoriales

Los Planes Parciales son definidos en la Ley como *“instrumentos para el ordenamiento detallado de áreas identificadas por el Plan Local o por otro instrumento, con el objeto de ejecutar actuaciones territoriales específicas de: protección o fomento productivo rural;*

²⁰ Al respecto existe un análisis de Roberto Barbery realizado para OPP (Barbery, 2010).

renovación, rehabilitación, revitalización, consolidación, mejoramiento o expansión urbana; conservación ambiental y de los recursos naturales o el paisaje; entre otras”, mientras que los Planes Sectoriales “constituyen instrumentos para la regulación detallada de temas específicos en el marco del Plan Local o de otro instrumento y en particular para el ordenamiento de los aspectos territoriales de las políticas y proyectos sectoriales con impacto estructurante.”

En algunos de los casos estudiados, la figura del Plan Parcial sería la que se ajustara a la delimitación del territorio municipal. Es necesario dar cuenta de un antecedente, anterior a la LOTDS –no concretado- previsto en el Plan Montevideo como parte de su “planificación derivada”, que estableció a los Planes Especiales y a los Planes Parciales –que podrían referirse a las 18 zonas o distritos administrativos descentralizados-; los primeros fueron desarrollados en varios casos, pero los segundos no tuvieron un desarrollo equivalente. Algunos Planes de Montevideo, generados inicialmente con Especiales, y aprobados con posterioridad a la vigencia de la LOTDS adquirieron el estatus de “Plan Parcial” pero no se vincularon con un territorio zonal completo²¹.

Por el momento no existe una experiencia completamente desarrollada a nivel de Plan Parcial tal como lo establece la Ley. Muy recientemente la Intendencia de Canelones, con el apoyo de la Junta de Andalucía, convocó a un concurso de consultores y equipos para elaborar los Planes Parciales de Paso Carrasco y de Colonia Nicolich, en el marco del CostaPlan (Plan Local, aprobado y vigente). Es inminente, al momento de presentar este Informe, el comienzo de los trabajos respectivos²².

El caso del Plan Parcial para el Municipio de Paso Carrasco puede volverse emblemático, por cuanto se trata del primer instrumento de ordenamiento que se redactará referido al territorio completo de un municipio.

PAIs

Los Programas de Actuación Integrada (PAIs), que reconocen un antecedente similar en los Programación de Actuación Urbanística (PAUs) del Plan Montevideo de 1998, consisten en el instrumento para *“la transformación de sectores de suelo categoría urbana, suelo categoría suburbana y con el atributo de potencialmente transformable e incluirán, al menos:*

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

Considerados en la perspectiva del presente trabajo, son instrumentos de potente efecto local y que requieren de una atención preferente por parte de los municipios.

Catálogos y otros instrumentos de protección de bienes y espacios.

Finalmente, se determina como otros instrumentos a los Catálogos y otros instrumentos similares que tienen como objeto la protección de bienes y espacios, lo cual, sin lugar a dudas, guarda una directa vinculación con el espacio local, en tanto esta posible protección o tutela, si bien posee posibilidades de ser ejercida a nivel nacional (Ley de Patrimonio) y departamental (las normas de OT requieren aprobación de Intendente y Junta), en lo sustantivo procuran

²¹ Son los casos de los Planes de Carrasco y Punta Gorda –ya aprobado- y de Pocitos, pendiente de aprobación.

²² La adjudicación de dicha convocatoria fue a finales de diciembre de 2011.

identificar, valorar, documentar y preservar valores identitarios y referenciales –materiales e inmateriales- que en muchos casos adquieren significación para comunidades concretas.

En consecuencia, se considera importante profundizar en el análisis de la posible complementación e instrumentación de estos instrumentos en la escala local-municipal.

¿Hacia “Planes intermunicipales”?

La LOTDS en su Título IV hace referencia a la “Participación social en el ordenamiento territorial”, estableciendo en el artículo 72 criterios generales y en el 73 la integración de una Comisión Asesora en la órbita del MVOTMA, en la cual se prevé la participación de diversos organismos y entidades públicas y privadas, con participación destacada de los gobiernos departamentales pero sin expresa mención al nivel local. A su vez se indica que los Gobiernos Departamentales “podrán” crear a su vez comisiones asesoras para realizar “aportes” en el proceso de elaboración, ejecución y seguimiento de los instrumentos de ordenamiento territorial departamentales.

En el capítulo II, art 68 se hace referencia al control territorial, específicamente a la policía territorial y en el 69 a la facultad específica de policía territorial que en su caso tendrán el Poder Ejecutivo y los gobiernos Departamentales.

Nuevamente, el nivel de gobierno local no figura explícitamente en la descripción de estas competencias, por lo que también se entiende necesario profundizar en esta línea de indagación.

Conclusiones

En relación con los instrumentos de ordenamiento comentados más arriba y otros de alcance departamental o subdepartamental que puedan gestarse o imaginarse -en la medida en que la LOTDS no pretende agotar el repertorio posible de instrumentos-, se debe recordar la existencia de competencias compartidas entre el Intendente y la Junta Departamental, el Gobierno Departamental.

Por extensión y por analogía, en el caso de plantearse niveles o posibilidades de incidencia de los gobiernos municipales en relación con esas modalidades e instrumentos de planificación, ordenación y gestión que involucran a sus territorios, es necesario incursionar en la competencia indelegable del Intendente y de la Junta Departamental en la materia.

Este es un aspecto bien interesante, por cuanto plantea una nueva articulación multinivel en la que el Intendente juega un papel de gobierno territorial similar al de un gobernador provincial en otros contextos y la Junta desempeña un rol legislativo de aplicación sobre el conjunto del territorio del departamento y sobre cada una de sus partes, garantizando la unidad y coherencia de la legislación departamental.

Sobre los tipos de términos (territorios) municipales

Al abordar el análisis de las diferentes realidades municipales en cuanto a tipos de territorios, 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 la relaciones de éstos con la institucionalidad.

En esa dirección se avanzó en una aproximación a la estructura poblacional y dimensión de esos territorios, para una caracterización y clasificación tentativa de los tipos de términos municipales²³ o territorios. A poco de incursionar en el estudio del universo de los 89 municipios ya creados, se concluye que éste es fuertemente heterogéneo en su determinación física y también en lo social, y que se corresponde con comunidades de diversa escala, complejidad y tipo de ámbito territorial.

Para aproximarse al mismo de una manera más rigurosa se entiende necesario establecer –al menos en forma provisoria- algunas categorías posibles a los efectos de una clasificación de esos tipos de municipios, asociados con los tipos de territorios que les corresponden.

Estas categorías serían también aplicables a una ampliación del universo de los municipios en etapas próximas,

A continuación se formula una caracterización básica y una caracterización complementaria. En el Anexo nº 2, se puede ver la aplicación de las mismas a los 89 municipios actuales en la Tabla nº 5.

Caracterización básica

Se plantea una primera caracterización, básica. Esta caracterización tentativa combina el *tipo de estructura territorial con el rango de tamaño de población*, ajustado a las características de la estructura territorial y el sistema urbano nacional. Se genera así una tipología de estructuras territoriales asociada con el total del universo de los 89 municipios actualmente existente y que podría ser aplicable a su ampliación futura.

Esta tipología es provisoria y constituye una primera aproximación a un catálogo de situaciones, funcional al análisis territorial requerido en el presente trabajo. Se trata de una primera sistematización que merecerá una posterior verificación y que a su vez evolucionará junto con la evolución y el proceso de instalación plena de los municipios en el Uruguay.

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.

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.

²³ Sobre el alcance de la expresión “término municipal”, ver Glosario.

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 formando parte de la llamada “aglomeración central” de ese departamento.

Ciudad Intermedia

Asumiendo 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.

Localidad Intermedia

Se trata de un municipio que cuenta con al menos un núcleo urbanizado, aislado o conurbado; con una población urbana de entre 5.000 y 10.000 habitantes. Incluye áreas urbanas y eventualmente suburbanas. De acuerdo a la definición de los límites de su término municipal puede o no involucrar áreas rurales.

Pequeña Localidad

Se trata de un municipio que cuenta un núcleo urbanizado, aislado, y con una población urbana menor a 5.000 habitantes. Incluye áreas urbanas y eventualmente suburbanas. De acuerdo 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.

Seis municipios uruguayos

Sobre los tres casos determinados en forma inicial

El diseño inicial del Proyecto de Investigación partió del reconocimiento de la relevancia de la temática a abordar y de su significación en términos de país, reconociendo a la vez las debilidades y las insuficiencias inherentes a ese proceso y a su estado actual de avance. Insuficiencias y debilidades que son producto, por una parte, del complejo proceso de negociación política y de decisión legislativa que formó parte del entorno de aprobación de la norma legal y por otra de las carencias del país en materia de información a nivel territorial subdepartamental.

Reconociendo y asumiendo esos acotamientos, se entiende necesario producir insumos que permitan avanzar en el conocimiento de esta materia y en las perspectivas de desarrollo de los gobiernos municipales que lejos están de conocerse y experimentarse.

Con ese contexto de partida, se entendió que era factible conocer y comparar tres realidades disímiles en cuanto a escala, conformación y tipo de organización territorial, emplazamiento, base económico productiva y factores sociales y culturales, abordando el estudio particular de tres casos situados en tres departamentos diferentes.

En cada caso se determinó un esquema de información básica del municipio y se procuró relevar sus antecedentes y estado actual de desarrollo en términos de Proyecto de Territorio.

Los indicadores sociales y económicos disponibles, por grandes agrupamientos subdepartamentales, pueden agregar algunas pistas relacionadas con la comunidad residente.

Sobre los tres casos complementarios

Una vez avanzado el desarrollo de la investigación, más allá de profundizar en el conocimiento y análisis de los tres casos referidos más arriba, al considerar el universo completo de los 89 municipios instalados se entendió que era necesario extender el campo de análisis particular a otros tipos de casos; conocer y comparar otras tres realidades disímiles en cuanto a escala, conformación y tipo de organización territorial, emplazamiento, base económico productiva y factores sociales y culturales, abordando el estudio particular de tres casos adicionales: los municipios de Rio Branco, de ciudad de Canelones y de Piriápolis.

Estos tres casos adicionales de análisis particular complementan a los anteriores estudiados y amplían la cobertura del análisis en materia de tipos de territorios y conformaciones de municipios.

Valen para estos otros casos similares consideraciones en cuanto a la calidad y tipo de información disponible y a la caracterización generada.

Caso Municipio de Las Piedras – Departamento de Canelones

Departamento de Canelones

Intendente :Dr. Marcos Carámbula(FA)

SUPERFICIE: 4.532,5km²

POBLACIÓN: 485.240 hab.

Número de municipios: 29

Municipio Las Piedras www.imcanelones.gub.uy

Alcalde: Wilfredo Román (FA)

SUPERFICIE :s/d

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

Límite este:

Arroyo Canelón Chico, desde ruta 32, Paso Cuello, hasta ruta 66 y por ésta hasta la Cuchilla Pereira.

Límite sur:

Arroyo Las Piedras, desde la Cuchilla Pereira, límite departamental con Montevideo, siguiendo el arroyo Las Piedras, desde la ruta 66 hasta calle Industria, calle Industria hacia el oeste, desde el arroyo Las Piedras hasta ruta 5 en su antiguo trazado y por ésta, hacia el norte, hasta la calle Dr. Javier Barrios Amorin; Dr. Javier Barrios Amorin desde ruta 5 hasta la calle Municipio; calle Municipio hacia el sur desde Dr. Javier Barrios Amorin hasta la calle que la une con Manuel Tiscornia a 100mt aprox. al norte de la calle Esc. Humberto Cataldi y por esta calle hace el oeste hasta la calle Manuel Tiscornia; Manuel Tiscornia hacia el norte, hasta la calle que la une con camino Natalia Bregante, en la esquina con manzana 176, continuando por hasta Natalia Bregante; Natalia Bregante hasta camino Lorenzo Latorre y por éste, hacia el este, hasta ruta 5.

Límite oeste:

Ruta 5 hacia el norte desde camino Lorenzo Latorre hasta ruta 48 y por ésta hasta el arroyo Colorado.

Límite norte:

Arroyo Colorado desde intersección de ruta 68 y 69 y por ésta hasta cruce con arroyo Canelón Chico (Paso Cuello).

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 aproximadamente con la de la anterior Junta Local y comprende fundamentalmente áreas urbanas y suburbanas, pero también áreas rurales.

Se trata del caso del municipio correspondiente una ciudad “intermedia”, con un casco amanzanado fundacional, de origen colonial, extendida y conurbada en el marco del conglomerado urbano La Paz-Las Piedras-Progreso, perteneciente a su vez al Área Metropolitana y a la Región Metropolitana. Incluye asimismo la zona de las “villas” formada por tejidos de origen más moderno.

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

Desde el punto de vista social y económico, la población del ámbito muestra indicadores por debajo de la media nacional y departamental.

Estado de desarrollo en términos de Proyecto de Territorio:

La Intendencia de Canelones desarrolla desde 2005 el Plan Estratégico Canario, PEC (con horizonte 2015 y su actualización posterior 2030). En dicho marco ha definido una “verificación” de su estructura interna²⁴ y ha organizado el territorio departamental en ámbitos microrregionales con vocaciones específicas y locales (primero como agrupamiento de Juntas Locales y ahora en tanto grupos de municipios), manteniendo los mismos criterios a lo largo de dos administraciones de gobierno.

En ese contexto, ha generado en 2006 las “Directrices Estratégicas” para el conglomerado urbano de La Paz, Las Piedras y Progreso, lo que ha dado 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. Así el 11 de diciembre de 2008, el Intendente, con la anuencia de la Junta Departamental a través de la Res. 02082/08, resuelve otorgar la Autorización Previa de las directrices en los términos explicitados en la Ley 18.308. Luego de las instancias de revisión y participación, y con informe de correspondencia de DINOT, y aprobación de la EAE, están en proceso de aprobación final (año 2012); de esta forma se constituirán en un instrumento de ordenamiento conforme a la LOTDS.

Se está caminando asimismo hacia un Plan Territorial microrregional (La Paz-Las Piedras-Progreso). Este Plan Local, posee Resolución de inicio en marzo 2011. Se trata de un proceso hacia la planificación y gestión estratégica de la microrregión ruta 5 sur, para el ámbito territorial de la microrregión comprendiendo los territorios de los Municipios de La Paz, Las Piedras y Progreso.

Estos precedentes, sumados al proceso actual de definición de las directrices departamentales de ordenamiento territorial, constituyen un marco inicial que permite identificar lineamientos macro y meso para situar el proyecto de territorio a nivel local. No obstante ello, este nivel de definición aún no ha sido transitado como proyecto asociado a la circunscripción municipal.

En este marco se dispuso un conjunto de medidas cautelares transitorias que estarán vigentes hasta tanto se construyan los instrumentos generales y/o particulares de ordenamiento territorial previstos en la Ley 18308 en la jurisdicción de las localidades de La Paz, Las Piedras y Progreso. Esta herramienta permite contar con un régimen especial de regulación del uso y de la ocupación del suelo, que prevenga la ocurrencia de procesos no deseados durante el construcción de los instrumentos de Ordenamiento, a la vez que favorecer las acciones necesarias para impulsar el desarrollo en el sentido establecido por las Directrices aprobadas. Estas Medidas Cautelares, se aprobaron por la Junta Departamental en marzo de 2011.

Se cuenta también con el resultado de la consultoría “Desarrollo de un modelo de distrito industrial con el fin de generar competitividad a nivel local en el departamento de Canelones”, realizada por encargo del MIEM y de la Intendencia en 2009. Se dio inicio al “Plan Distrito Productivo Ruta 5”, en agosto de 2011, siendo éste un instrumento de ordenamiento concebido como Plan Parcial en el marco de la Ley 18.308. Es un Plan de ordenamiento y gestión que busca organizar la nueva demanda de suelo para actividades logísticas e industriales, ligado al desarrollo sustentable de la región.

²⁴De acuerdo a los criterios sustentados por el Arq. Ramón Martínez Guarino (organizando la institución en los vértices institucional, territorial, social y productivo, lo que se expresa además en el Plan Estratégico).

Estas previsiones enmarcan las principales actuaciones recientes, entre ellas los proyectos urbanos realizados en el municipio de Las Piedras:

En el marco de los Festejos del Bicentenario:

- *Semipeatonal Avenida Artigas*
- *Parque Artigas (acondicionamiento)*
- *Pabellón del Bicentenario*
- *Reacondicionamiento Bulevar Artigas*
- *Plaza de la Redota*

Otras actuaciones urbanas:

- *Zona del Mástil*
- *Plaza Latinoamérica*
- *Edificio y plaza La Pilarica*
- *Plaza Coll*
- *Avenida del Parque*
- *Participación en el Programa de rehabilitación urbana*

El municipio de Las Piedras participaasimismo de diversas iniciativas y convocatorias públicas, en particular de “Realizar 2011” y sus vecinos han planteado iniciativas en ese marco. Se logró una votación media en este proceso, la más alta del departamento (1.065 sobre un total de 5.804), habiendo salido mayoritaria la propuesta de centralidad de Pueblo Nuevo.

Es de destacar, como aspecto singular, que el Alcalde de Las Piedras elaboró en 2010, con vistas al proceso de elaboración del presupuesto quinquenal, un completo documento con estructura de Plan Estratégico, en el que se incluyen, integran y sistematizan un conjunto de datos y propuestas relacionadas con el municipio.

Se trata de un antecedente muy valioso que avanza en la dirección de conformar un pensamiento sistemático relacionado con el territorio del municipio y la gestión municipal en general.

Caso Municipio D – Departamento de Montevideo

Departamento de Montevideo

Intendente : Prof. Ana Olivera (FA)

SUPERFICIE : 532 km²

POBLACION :1.325.968 Hab.

Número de municipios del departamento: 8

Municipio D

municipiod@imm.gub.uy

Alcaldesa: Sandra Nedov (FA)

SUPERFICIE :85.93 km² (72% rural)

POBLACION :180.555hab. (poblacióntotal, urbana y rural)

Tipo: Distrito urbano-rural (DUR)

Límites:

Arroyo Miguelete, Bv. José Batlle y Ordóñez, Monte Caseros, Luis Alberto de Herrera, 8 de Octubre, Cno. Corrales, Av. Gral. Flores, Av. José Belloni, camino al Paso del Andaluz y límite departamental con Canelones.

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 las áreas intermedias definidas en el Plan Montevideo y sectores de las áreas periféricas que forma parte de la vasta periferia norte de la ciudad y el departamento de Montevideo.

Comprende áreas urbanas, suburbanas y rurales de los CCZ 10 y 11, que corresponden a los barrios: Toledo Chico, Manga, Piedras Blancas, Casavalle, Las Acacias, Pérez Castellanos, Villa Española, Unión, Mercado Modelo y Bolívar, Cerrito, Aires Puros.

Es un municipio que concentra en su territorio algunos de los problemas y conflictos sociales más agudos de Montevideo y del país, así como algunas de las problemática ambientales más significativas de Montevideo. Asimismo incluye áreas con fuerte identidad y tradición ciudadana y con valores patrimoniales.

Al caracterizar al Municipio se subraya la heterogeneidad de su estructura y el carácter aluvional de la población de sus barrios, y la concentración de áreas de precariedad, en particular en la zona de la Cuenca de Casavalle. Desde el punto de vista social y económico, la población del ámbito muestra indicadores por debajo de la media nacional y departamental.

La gestión municipal retoma e integra los antecedentes de las Juntas Locales de las zonas 10 y 11.

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, se asiste a una situación particular en términos de proyectos: es un territorio con una importante sucesión de diagnósticos y propuestas recientes, algunas de ellas con una alta calidad de producción, pero que aún no ha alcanzado un nivel de coherencia y articulación en cuanto a su implementación. Entre ellos se cuentan el Plan Montevideo como Plan General vigente desde 1998, el Plan Especial Arroyo Miguelete y acciones más recientes como las generadas en el marco de la Cuenca de Casavalle (Constitución institucional y funcionamiento del Consejo Cuenca de Casavalle y proceso de redacción de un Plan Parcial para ese territorio así como propuestas de intervención a diversa escala).

Recientemente, la premiación de una propuesta de intervención en el borde costero del Miguelete presentada a un concurso de la Corporación Andina de Fomento alienta la posibilidad de implementar una intervención fuerte de recuperación ambiental, espacio público e inclusión social en el corazón del municipio, dentro del ámbito 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 de dicho territorio.

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 términos de proyecto de territorio y su deuda conceptual y metodológica relacionada con sus antecedentes los PLAEDZ²⁵.

²⁵ Plan Estratégico de Desarrollo Zonal, elaborado en el ámbito de cada zona o centro comunal zonal de Montevideo.

El Plan de Desarrollo 2010-2015 del Municipio D expresa que dicho documento “(...) identifica acciones de competencia municipal, departamental y nacional. En aquellas que trascienden el ámbito municipal el Municipio deberá promover y coordinar su ejecución.”

Plantea el objetivo de desarrollo y lineamientos estratégicos para avanzar hacia el mismo, cada uno de ellos con sus objetivos específicos y acciones identificadas: 1- Mejorar el transporte colectivo, en lo referente a la movilidad zonal e intra-zonal; 2- Mejorar el ordenamiento y control del tránsito vehicular en sus distintas formas; 3- Mejorar la infraestructura vial; 4- Mejorar las condiciones higiénico-ambientales de la zona; 5- Mejorar las infraestructuras y servicios básicos; 6- Fomentar el uso racional de la ocupación del suelo; 7 - Mejorar el acceso a la educación y la cultura; 8- Promover la implementación de políticas que ayuden a la población a acceder a una vivienda digna; 9- Promover el desarrollo económico sustentable fomentando la identidad local; 10- Promover y mantener la participación para el ejercicio de una ciudadanía responsable, y 11- Fortalecer y consolidar el tercer nivel de Gobierno.

Caso Municipio de Nuevo Berlín – Departamento de Río Negro

Departamento de Río Negro

Intendente :Dr. Omar Lafluf (PN)

SUPERFICIE : 9.282 km²

POBLACION :53.989 Hab.

Número de municipios del departamento: 2

Municipio Nuevo Berlín

www.nuevoberlin.gub.uy

Alcalde: Sergio Milesi (FA)

SUPERFICIE :s/d

POBLACION : 2.438 hab. (población urbana)

Tipo: Pequeña localidad (PL)

límite norte:

arroyo Coladera, arroyo Juan Nin, ruta 24 y cañada El Sauce;

límite este :

el río Negro;

límite sur :

arroyo Saladero , ruta 24 y arroyo Sauce;

límite oeste:

el río Uruguay.

Se trata de una pequeña localidad urbana aislada, 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). Gran parte de esa área está conformada por un predio de propiedad pública gestionado por la DINAMA.

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 crecientemente por el cultivo de soja y la proximidad de plantaciones forestales industriales. Desde el punto de vista social y económico, la población del ámbito muestra indicadores por debajo de la media nacional y departamental.

Estado de desarrollo en términos de Proyecto de Territorio

Los antecedentes y procesos actuales en materia de Proyecto de Territorio son reciente 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 está perfeccionando y cumpliendo las etapas del proceso de ingreso del área a dicho Sistema y se encuentra en etapa final de formulación de su Plan de Manejo, el que ha sido elaborado a partir de diversos insumos, entre ellos los aportados por medio de un Convenio entre el MVOTMA y la Facultad de Ciencias.

El territorio del municipio fue comprendido en un Proyecto de Investigación culminado en 2008 en el que se valoró el impacto urbano-territorial de la Planta de celulosa de la empresa UPM (ex Botnia), abarcando un espacio territorial de influencia próximo a la ciudad de Fray Bentos²⁶.

Adicionalmente se cuenta con los antecedentes de información territorial y propuestas generados en el marco de los cursos 2011 de Anteproyecto IV y V del Taller Schelotto de la Facultad de Arquitectura, con propuestas de ordenamiento territorial a escala microrregional y local y de proyecto urbano, experiencia que volverá a realizarse en 2012 en el marco de una actividad de extensión universitaria.

La localidad ha adquirido gran dinamismo a partir de la instalación de su gobierno municipal y esto se ha manifestado en la participación de la misma en diversos programas públicos de ayuda a los territorios y el desarrollo de proyectos por parte de diversas agencias públicas, entre ellas el Ministerio de Turismo y Deporte, ANEP y MEVIR.

Nuevo Berlín participó de diversas convocatorias para aplicar a recursos destinados para los municipios, entre las cuales están “Realizar 2011” y sus vecinos ya han planteado diversas iniciativas. Asimismo participa del proyecto “+Local”, en donde presentó un proyecto que fue seleccionado y está siendo implementado. Es de destacar que en este proceso en la localidad de Nuevo Berlín se registró en el proceso de Realizar una de las votaciones de vecinos proporcionalmente más altas (751 votos) dentro de universo de municipios participantes; habiendo salido la propuesta de construcción de un complejo de baby fútbol.

Caso Municipio de Rio Branco – Departamento de Cerro Largo

Departamento de Cerro Largo

Intendente :Ec. Sergio Botana (PN)

SUPERFICIE: 13.648 km²

POBLACIÓN: 85.564 hab.

Número de municipios: 2

Municipio de Rio Branco municipioriobranco@gmail.com

Alcalde: Robert Pereira (PC)

SUPERFICIE :s/d corresponde a la 3ª. Sección del departamento

POBLACION :14.300hab.(estimación población urbana)

²⁶Aproximación al impacto urbano territorial de la planta de UPM” FARq-Intendencia de Río Negro-CSIC sector productivo. Proyecto realizado por un equipo docente del Taller Schelotto dirigido por el Arq. Osvaldo Ferreyra.

Limite este:

Laguna Merín, desde la desembocadura del río Yaguarón hasta la desembocadura Del río Tacuarí.

Limite sur:

Río Tacuarí desde su desembocadura en la Laguna Merín hasta la desembocadura de la cañada de Santos.

Limite oeste:

La cañada de Santos desde su desembocadura en el río Tacuarí hasta sus puntas en el limite de la 2da. sección judicial, desde ahí el arroyo Sarandí de Barceló hasta su desembocadura en el río Yaguarón.

Limite norte:

El río Yaguarón desde la desembocadura del arroyo Sarandí de Barceló hasta sudesembocadura en la Laguna Merín.

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

El municipio de Rio Branco abarca un extenso territorio fronterizo, estrechamente vinculado con el territorio brasileño y en particular el de la Prefeitura de Jaguarão, que comprende la 3ª sección del departamento de Cerro Largo, incluyendo a la ciudad de Rio Branco y a otras localidades pobladas, entre ellas el balneario Lago Merín y el poblado Uruguay, así como algunos enclaves productivos arroceros. Por otra parte, comprende un extenso territorio rural que incluye fundamentalmente la zona de 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 tanto en el ámbito del Río Yaguarón, la Laguna Merín y el Río Tacuarí y que incluyen áreas ecológicamente significativas y de gran valor paisajístico y ambiental.

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

Posee un antecedente institucional fundamental en tanto al actual Municipio le precede una Junta Local Autónoma y Electiva, cuya competencia era idéntica a la del Intendente, lo cual generó en el pasado no pocos conflictos. En el presente, al no haberse derogado su Ley de creación, la corporación municipal reivindica dichas competencias.

Estado de desarrollo en términos de Proyecto de Territorio

El territorio que corresponde al municipio de Rio Branco cuenta con dos antecedentes recientes en materia de documentos de planificación.

Por un lado se cuenta con el documento de anteproyecto de Plan Director de la ciudad de Rio Branco, y sus poblados próximos y territorio anexo. Se trata de una propuesta de plan de ordenamiento de la ciudad que integra también territorio rural y el área urbana de Lago Merín, con una propuesta de ordenamiento a escala microrregional y de la ciudad y la microrregión binacional. Fue elaborado entre 2001 y 2005 a través de un proceso participativo por un equipo técnico externo (Ambiente y Territorio) en el marco de un Convenio entre la Intendencia departamental y el MVOTMA, y entregado en febrero de 2005, pero que no tiene vigencia legal al no haber recibido la aprobación por parte de la Junta Departamental.

Dicho trabajo se formuló en tres escalas: microrregional binacional, en la que se plantearon estrategias comunes a ambos municipios, microrregional, en la que se abordó una propuesta para el conjunto del territorio de la entonces Junta Local Autónoma y Electiva, y local, para las localidades de Río Branco y de Lago Merín, proponiendo estrategias, proyectos urbanos y normativa en ambos casos.

Ese trabajo tomó como marco de referencia ambiental y territorial más general el del Plan Director de la Reserva de Biosfera “Bañados del Este” elaborado por el Programa PROBIDES entre 1997 y 2000.

Asimismo, se cuenta con otro documento de planificación más reciente, correspondiente al período 2005-2010, en carácter de “Plan Local” elaborado por una firma consultora contratada, para el área costera próxima a la Laguna Merín, incluyendo al balneario. Por el tenor de dicho documento, que comprende un extenso territorio litoral de la Laguna Merín, y con un cúmulo de información ambiental, se trata de un instrumento directamente vinculado con la posibilidad de implantar una infraestructura portuaria en la boca del Río Tacuarí, en un emplazamiento próximo a su desembocadura en la laguna.

Fue aprobado el Decreto Departamental que contiene el referido Plan, que tiene por objeto constituir el ordenamiento territorial y ambiental de la Laguna Merín y su área de influencia, estableciendo las condiciones generales para el desarrollo sustentable en su ámbito de aplicación. Se trata de un Plan Local de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, entendido como un instrumento de ordenamiento integral del territorio cuya función será la de establecer la categorización del suelo para definir los elementos fundamentales de la estructura general adoptada para el ordenamiento de la zona y el programa para su desarrollo.

No obstante lo anterior, existe un razonable margen de duda sobre la apropiación de las propuestas precedentes por parte de las autoridades locales.

La ciudad de Río Branco participó de la convocatorias de “Realizar 2011” reuniéndose 573 votos en la localidad, habiendo salido votada en mayoría la propuesta de construcción de Cordón cuneta combinado y pavimento de tosca cementada para los Barrios 18 de Julio, Artigas, Nano Pérez y 28 de Mayo.

Caso Municipio de ciudad de Canelones – Departamento de Canelones

Departamento de Canelones

Intendente :Dr. Marcos Carámbula(FA)

SUPERFICIE: 4.532,5km²

POBLACIÓN: 485.240 hab.

Número de municipios: 29

Municipio de Canelones www.imcanelones.gub.uy

Alcalde: Mabel Curbelo (FA)

SUPERFICIE :226km²

POBLACION :24.818hab. (población total)

Limite norte:

Arroyo Canelón Grande aguas arriba, desde la desembocadura del arroyo Canelón Chico hasta ruta 64.

Limite este:

Ruta 64, desde el arroyo Canelón Grande hasta continuación de ruta 32; continuación de ruta 32 hasta el camino que va a Juanicó.

Límite sur:

Camino que va a Juanicó. Desde ruta 32 hasta el camino que va a Juanicó.

Limite sur:

Camino que va a Juanicó. Desde la ruta 32 hasta la ruta 5, km.39 donde nace la carretera a las Violetas.

Limite oeste:

Cañada de Las Violetas desde camino Juanicó continuación cañada Echeverría hasta desembocadura arroyo Canelón Grande aguas arriba.

Tipo: Ciudad capital departamental (CCD 1) (incluye otras localidades urbanas).

La ciudad de Canelones es la capital departamental. Población de origen colonial, ha tenido un desarrollo urbano acotado, siendo 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 y visibilidad institucional en la escala local, en la medida en que la ciudad de Canelones es también sede de la Intendencia Departamental.

El territorio del municipio abarca áreas urbanas y rurales, comprendiendo a la ciudad de Canelones y a otras localidades urbanas, entre ellas la más importante es Juanicó.

Estado de desarrollo en términos de Proyecto de Territorio

El 24 de febrero de 2012 se Promulgó el Decreto Departamental 20/011, por el que se establecen las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del departamento de Canelones, en el marco de la Ley 18.308.

Propuestas para el Municipio de Canelones y Juanicó en el marco del Plan Canelones Capital: como antecedente de los avances del Plan, se publicó El Libro *“Plan estratégico Canelones Capital, avances de una experiencia innovadora”*, en diciembre de 2010, en el marco de 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 retoma la participación que anteriormente tuviera la junta local, en el proceso de elaboración del Plan.

El proceso de elaboración de un instrumento Plan Local para el Municipio de la ciudad de Canelones, comprende las áreas urbanizadas más relevantes del municipio. Se plantea como objetivo una visión integradora y definir el rol de la capital departamental, para establecer un marco orientador que ordene las acciones e iniciativas, dando transparencia a la gestión y seguridad jurídica a los ciudadanos.

El Plan se encuentra en la actualidad en un proceso de consolidación. Se realizó la comunicación al MVOTMA, junto con el Informe Ambiental Estratégico.

Se establecieron medidas cautelares sobre las zonas suburbana y rural, para estudiar las particularidades de cada situación, mientras se elabora el instrumento.

En el marco del Plan, se realizaron una serie de acciones concretas, algunas ejecutadas y otras en etapa de proyecto, se lista a continuación las intervenciones de mayor importancia.

Principales Directrices, proyectos y acciones del Plan:

Consolidación de una estructura urbana compuesta por dos ejes, un centro principal, cuatro centralidades.

Plan especial el “Proyecto Centro”. Estudio de la estructura del centro y sus subsistemas.

Centralidad Oeste

Centralidad Norte

Jerarquización de un acceso principal a la ciudad que oficie de portal.

Acceso Este Rotonda R5 y R11- .

Acceso Sur – Proyecto de acondicionamiento urbano del acceso sur.

Articulación de un sistema de espacios verdes tendientes a lograr la impronta de “Canelones Capital – Ciudad Verde”.

Parque Artigas: Acondicionamiento.

Proyecto arbolado centro

Implementación de un plan de manejo de las inundaciones que contemple las distintas situaciones y logre una relación más armoniosa con el arroyo.

Estudio de evaluación y diagnóstico de las inundaciones, Programa de realojo de 15 familias del barrio olímpico, actualmente instaladas en predio municipal.

Fortalecimiento de la relación ciudad-entorno.

Modificación de los límites suburbano-rural.

Identificación de Juanicó como una localidad cercana, centro de una zona productiva rural, con fuerte vocación vitivinícola. Centro cívico de la localidad y otras obras.

Caso Municipio de Piriápolis – Departamento de Maldonado

Departamento de Maldonado

Intendente :Sr. Oscar de los Santos (FA)

SUPERFICIE: 9.370 km²

POBLACIÓN: 104.921 hab.

Número de municipios: 8

Municipio de Piriápolis www.piriapolis.maldonado.gub.uy

Alcalde: Mario Invernizzi (FA)

SUPERFICIE : s/d

POBLACION : 9.978 hab. (pobl. urbana).

Limite norte:

Ruta 9 desde el arroyo de las Tarariras hasta ruta 93. Ruta 93 desde ruta 9 hasta limite de fraccionamiento La Capuera; éste hasta Laguna del Sauce. Laguna del Sauce hasta boca del arroyo El Potrero.

Limite este :

Arroyo El Potrero desde Laguna del Sauce hasta el Río de La Plata.

Límite sur:

Río de la Plata desde desembocadura del arroyo de las Tarariras hasta desembocadura del arroyo El Potrero.

Limite oeste:

Arroyo de las Tarariras desde el Río de la Plata hasta la ruta 9.

Se advierte que estos límites surgen de la información aportada por la Intendencia de Maldonado y no coinciden con la delimitación que maneja la Corte Electoral.

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

El municipio de Piriápolis comprende un territorio litoral costero, heterogéneo, incluyendo diversos ámbitos urbanizados (entre ellos la propia ciudad de Piriápolis), fraccionamientos con diverso 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 través 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 se encuentran atenuados por los ingresos y empleos derivados del factor turismo y el desarrollo inmobiliario.

Estado de desarrollo en términos de Proyecto de Territorio:

El área de Piriápolis cuenta con un antecedente de un plan de desarrollo territorial a escala amplia, planteado a fines de los 90 dentro de una consultoría realizada 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 ni operativizado.

Posteriormente, en 2005 se inició un proceso a escala departamental liderado por la Intendencia y en el marco de un Convenio con la Universidad, por medio del cual la Facultad de Arquitectura desarrolló los llamados “Talleres Territoriales”, un proceso participativo a escala de cada una de las microrregiones identificadas en el departamento y a escala departamental global. 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, así como se registró el proceso participativo.

Culminó, en cada caso, con la elaboración de una “agenda de proyectos estratégicos”, que incluyó proyectos, iniciativas y propuestas de muy diversa escala y naturaleza.

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

Dentro de dicha agenda se incluyó la propuesta de un concurso de ideas para la revalorización del frente costero de Piriápolis y el Cerro San Antonio, que se instrumentó a comienzos de 2009.

Adicionalmente, un empresario privado convocó un concurso de ideas, auspiciado por la SAU, para la ordenación de un sector de suelo rural en el Cerro Pan de Azúcar.

Algunas de las ideas premiadas en el concurso de ideas sobre Piriápolis se procuran incluir dentro de una intervención que la Intendencia plantea realizar en la Rambla de Piriápolis, en acuerdo con el Municipio.

Asimismo, una intervención de saneamiento en el asentamiento La Capuera (asentamiento irregular implantado sobre un fraccionamiento formal en la costa de la Laguna del Sauce) es otra de las iniciativas recogidas por la Intendencia y que se instrumentará en el territorio del Municipio.

Finalmente, cabe destacar 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, constituyen un Conjunto de intenciones, procedimientos y métodos que se consideran estratégicos y constituyen el ordenamiento estructural del territorio departamental. Tienen como objeto planificar el desarrollo integrado y ambientalmente sustentable del territorio, mediante el ordenamiento del suelo y la previsión de los procesos de transformación del mismo. Esta Categorización del Suelo está actualmente en etapa de corrección por parte de la Intendencia.

Comentarios generales sobre los seis municipios estudiados

Los seis municipios poseen, evidentemente, características diferentes en cuanto a su localización, roles en el sistema urbano y territorial nacional, extensión superficial y estructura territorial, población, servicios, actividades económicas, factores identitarios, estructura y consolidación institucional, etc.

Se pueden señalar algunas características especiales que caracterizan a estas comunidades:

Rio Branco y Nuevo Berlín son localidades definidas que ofician de centros de servicios de áreas locales productivas agrícolas con explotaciones industriales de grandes extensión superficial. En el caso de Nuevo Berlín, formando parte de la nueva frontera agrícola del litoral, en la que el suelo dedicado a la ganadería deja lugar a la soja y otros cultivos industriales. En Rio Branco, la ganadería también comparte desde hace décadas, el territorio con la dominante producción arrocerá.

Canelones y Las Piedras, además de ser municipios con ciudades de actividad administrativa, comercial a industrial, son centros de servicios de áreas locales rurales granjeras, con explotaciones de menor tamaño pero de gran intensidad y significación estratégica para el país.

Los municipios de Las Piedras y D de Montevideo pertenecen ambos un territorio metropolitano conflictivo, surcado por infraestructuras viales, que se caracteriza por la cualidad de la "heterogeneidad discontinua"²⁷ comprendiendo áreas urbanas formales e informales, zonas de precariedad urbana y habitacional, zonas ambientalmente degradadas, áreas rurales y zonas de interfase en las que se localizan en la actualidad proyectos industriales y logísticos.

Piriápolis es un municipio del litoral platense, cuya actividad es fundamentalmente turística y de temporada, pero que complementa la misma con algunas actividades administrativas, comerciales, industriales, zonas rurales en producción y recientemente otras actividades turísticas complementarias de las de sol y playa.

Nuevo Berlín, Rio Branco y Piriápolis comparten la condición de que sus territorios productivos con la actividad turística, y un litoral balneario, obviamente con entornos destinados a esas actividades en diversas escalas.

En su conjunto, si bien no se puede afirmar que constituyan una muestra representativa de la multiplicidad de municipios actuales, conforman una "muestra no representativa" de

²⁷ Ver: Schelotto (2009).

aproximadamente el 7% de los mismos que da cuenta de su diversidad, heterogeneidad interna, niveles de problemática, estado de desarrollo en términos de proyecto y potencialidad.

Hallazgos iniciales y posibilidades de desarrollo

Expondremos a continuación algunos de los temas que fueron encontrados en el desarrollo de la investigación y que emergen del proceso cumplido, temas que a su vez sugieren posibilidades de desarrollo y profundización posterior.

Como ya fue señalado, no hay posibilidad de contar con información confiable y accesible en relación con los territorios de los municipios y su población. Si en general el acceso a información pública de calidad en el Uruguay es un problema, lo es en forma más aguda en relación con los espacios subnacionales y subdepartamentales. Esta realidad condiciona muchas de las aproximaciones realizadas y posibles de realizar para reconocer y caracterizar en forma ajustada estas realidades.

En el desarrollo del trabajo de investigación se fueron encontrando las principales dificultades para acceder y manejar información (por la inexistencia de la misma o por la dificultad de obtenerla), pero al mismo tiempo se fue revelando e identificando, como contracara de esa dificultad, la riqueza y diversidad de los territorios y en particular de sus municipios en materia de imaginarios, ideas de transformación, iniciativas y proyectos.

En suma, el balance es ampliamente positivo, por cuanto se ha revelado la existencia de un proceso vivo y que además está produciendo registros sobre el camino recorrido.

En el camino transitado en la investigación se verificaron algunas de las ideas e hipótesis manejadas inicialmente, confirmando la percepción acerca de la debilidad de partida de la nueva institucionalidad generada, así como del relativo desorden y dispersión de formas operativas con que la misma se fue implantando.

Y al mismo tiempo se confirmó la potencia de los procesos despertados, dado que a la vez se descubrieron dinámicas y potencialidades locales que hasta el momento –comienzos de 2012- resultan poco conocidas para el público en general más allá de sus impactos locales y que permanecen en un segundo plano, veladas u ocultas, las que se procurará comunicar y exponer con la mayor claridad posible.

Entre los principales puntos y temas “hallados” a lo largo del proceso realizado se cuentan los siguientes:

1.- El tema de la definición inicial y la circunscripción territorial de los municipios constituye una cuestión relevante y mal resuelta en la norma de 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 de acuerdo a la norma vigente y la delimitación territorial de los mismos.

Si esta etapa próxima fuera abordada de una forma sistemática y planificada hacia 2013 podría desencadenarse como un proceso similar al de 2009-2010, también no planificado, negociado y resuelto en forma descentralizada, dispersa y azarosa, al igual que su antecedente previo.

2.- Se constata que más allá de particularidades y diferencias, los municipios han generado un importante dinamismo en el espacio local y se han posicionado como actores institucionales. La cuestión de los dispositivos de la transparencia, la participación y rendición de cuentas a nivel de cada uno de los municipios constituye un tema de real interés para la comunidad y dinamizador de la vida local, que viene adquiriendo creciente visibilidad. Y, en términos más

generales, refiere a una cuestión que hace al involucramiento de la población en los asuntos públicos, a la transparencia y a la calidad de la democracia.

3.- Como se vio, el sector público, a nivel nacional y departamental viene respondiendo (tardíamente, en forma fragmentada y no totalmente coherente) a los requerimientos, las demandas y necesidades de la nueva institucionalidad. A estas respuestas se asocian en forma 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 estos procesos y de los aprendizajes que se generen.

4.- En consecuencia, la riqueza y diversidad de las iniciativas públicas vinculadas con lo municipal en curso de desarrollo podrá formar una base de una posterior política orgánica, siendo las experiencias actuales una suerte de “bancos de prueba” de diferentes formas de articulación entre los tres niveles de gobierno. Lejos se está aún, sin embargo, de apuntar a conformar una política pública sistemática y coherente en la materia.

5.- La complejidad de los proyectos, en términos de diversidad y variabilidad, pueden mostrar indicios para ayudar a definir una tipología de municipios (por ej. de localidades menores a 5.000 habitantes, de ciudad intermedia, de zona metropolitana entre otros, con regímenes especiales sea por vocación económica - cambios en el modelo productivo, municipios funcionando asociados y prestando conjuntamente servicios en mancomunidad, entre otras posibilidades). Esto permitiría pensar sistematizando estándares y criterios operativos y recomendar la asignación de algunas competencias exclusivas (contemplando y atendiendo las particularidades locales) y competencias genéricas comunes para todos los municipios (representativas y ejecutivas), estudiando el tema de las competencias compartidas y concurrentes con otros niveles de gobierno, ir subiendo en complejidad.

6.- Finalmente, en lo estrictamente disciplinar, el campo del Proyecto de Territorio, si bien reconoce antecedentes y desarrollos importantes, evidencia que aún está en un estadio de indefinición o ambigüedad con relación a los municipios. La diferente naturaleza, escala y complejidad de los territorios correspondientes a los municipios no contribuye a clarificar esa situación. Por otra parte, el proceso de institucionalización del ordenamiento territorial en el país, a través de la aplicación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, que viene avanzando en forma progresiva con un interesante despliegue a nivel nacional y departamental, podría alcanzar el plano local, para lo cual será necesario profundizar en las propuestas de rango local y la indagación acerca de esta potencialidad.

Recomendaciones y reflexiones finales

No es posible plantear un capítulo final o cierre de este Informe en términos de las clásicas “conclusiones”; no lo habilita el proceso de investigación cumplido ni el objeto estudiado. Es sí posible sí adelantar algunas pautas y recomendaciones que surgieron de haber detectado y señalado ciertos problemas, o modo de la natural consecuencia de incursionar en un campo de conocimiento en el que será necesario continuar profundizando.

El proceso de implementación de un completo sistema de descentralización en el tercer nivel de gobierno y administración apenas ha comenzado. Su despliegue territorial es incompleto. Se avizoran nuevas etapas en un horizonte próximo.

Algunas recomendaciones y propuestas de seguimiento y monitoreo

1.- Implementación de una política nacional de descentralización y desarrollo municipal.

Se entiende necesario propiciar la implementación de una política nacional de descentralización y desarrollo municipal, procurando una armonización y profundización de las acciones de gobierno ya emprendidas en relación con este tema y procurando nuevas metas.

La gobernanza multinivel requiere una mayor profundización y sistematización de las relaciones y articulaciones entre el segundo y el tercer nivel de gobierno y también entre el primer y el tercero.

Esto requiere, además, de la construcción y operación de un sistema de información territorial útil y confiable, permanentemente actualizado y accesible para todos los actores. De esta manera se podrá monitorear las políticas y el propio desarrollo territorial.

2.- Reglamentación de las leyes de descentralización y participación ciudadana.

Este punto se vincula con el anterior. Hasta el momento, si bien se entiende que para toda Ley una reglamentación de carácter genérico es necesaria. En nuestro caso, la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana, en virtud de su alcance territorial y de la diversidad de situaciones que comprende, requiere el dictado de este tipo de instrumento. En caso de emprenderse, debería tratarse de una “propuesta de mínima”, estableciendo cuestiones básicas y comunes denominadores que orienten y regulen el funcionamiento de los municipios y otras cuestiones como las referidas a la división territorial. El Poder Ejecutivo debería reglamentar esos aspectos básicos comunes del funcionamiento de los municipios y también aspectos relativos a sus relaciones con los otros dos niveles de gobierno.

La OPP, ámbito del Poder Ejecutivo que en su momento jugó un papel decisivo en la gestación de la Ley, al participar de su redacción, debería tener iniciativa en la materia.

La posibilidad de generar algún nivel complementario de reglamentación de la LOTDS, aún tratándose de otro avance parcial debería abarcar aspectos tales como la participación de los gobiernos municipales en la confección de instrumentos previstos en la Ley. En este sentido, cabría considerar la necesidad de articular la visión de diferentes entidades estatales del primer y segundo nivel de gobierno, para valorar y acordar nuevas instrumentaciones derivadas del texto legal, que consideren la realidad de los municipios.

3.- La nueva etapa de creación de municipios.

En breve plazo –presumiblemente en el correr del año 2012- se iniciará el proceso de definición de la nómina de los nuevos municipios a instituirse, que serán incorporados en 2013 a la nómina actual y que por tanto serán electos en las elecciones departamentales y municipales de 2015.

Esa instancia actualizará y replanteará algunas de las discusiones y confusiones producidas en el ciclo anterior y, entre otras cuestiones, pondrá de nuevo sobre en consideración y debate público algunos temas: la viabilidad de los municipios, su pertinencia a nivel global y la pertinencia en concreto de la creación de ciertos municipios, la definición de sus límites territoriales, aplicando, desarrollando e interpretando las disposiciones legales.

Simultáneamente estarán en consideración cuestiones políticas y fundamentalmente electorales, vinculadas con el conjunto del ciclo electoral nacional y departamental.

Resulta imprescindible incorporar en el proceso de análisis y definición de los territorios de los nuevos municipios algunos criterios relacionados con los tipos de territorios o términos municipales y su potencialidad en relación con el proyecto de territorio.

4.- Abordar el problema de las unidades territoriales discretas.

En particular, se detecta la necesidad de profundizar el análisis y el debate también en términos de división y organización territorial a los efectos de la conformación de unidades espaciales adecuadas. La cuestión no saldada de los modelos de división administrativa de los territorios departamentales estableciendo divisiones subdepartamentales correspondientes a municipios debería ser abordada a través de la definición de criterios de orden general.

5.- El desarrollo de nueva legislación.

En un mediano plazo, una vez asentada la experiencia inaugural y sistematizadas las incongruencias y dificultades derivadas de esta etapa inicial, será necesario considerar la necesidad de promover la aprobación de una legislación complementaria que subsane algunas de las insuficiencias detectadas y complemente el proceso de creación institucional iniciado.

6.- El vínculo de lo municipal con el Proyecto de Territorio.

En el marco de estas acciones a emprender, será necesario avanzar para explicitar mejor y establecer claramente el vínculo del ámbito municipal con el Proyecto de Territorio a escala local, clarificando la competencia municipal en la materia. A partir de la evaluación crítica de la experiencia ya realizada, será necesario avanzar en algunos aspectos básicos.

Entre ellos se señala: en primer lugar, aquellos relacionados con la participación social en la gestión, la adopción de decisiones fundamentales en materia de territorio, la planificación estratégica y la rendición de cuentas; en segundo lugar aquellos vinculados con los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, armonizando las formas y figuras de planificación con las disposiciones de la LOTDS, incluyendo las escalas más próximas de planificación y de proyecto.

Finalmente, la determinación de los márgenes de incidencia y rol proactivo del espacio local en relación a los programas y proyectos de iniciativa y competencia departamental y nacional.

7.- Conocimiento y acción.

Para lograr avances sustantivos en todo lo anterior se necesita, además, desarrollar dos grandes capacidades: en primer lugar las capacidades técnicas y de gestión en el nivel municipal; en segundo lugar, potenciar a nivel general el campo de desarrollo disciplinar en materia territorial y específicamente municipal en diferentes áreas de conocimiento: sociales, de políticas públicas, de ordenamiento territorial.

Para ello es necesario generar capacidades en todos y cada uno de los municipios, mediante acciones de capacitación de actores locales, en materia de fortalecimiento institucional, dotación de una estructura técnico-profesional y articulación con los otros niveles de gobierno. Asimismo, es necesario articular estas acciones con el sistema académico, a los efectos de establecer una vinculación de la acción municipal y local con la generación de conocimiento y la reflexión crítica, asociados con acciones de formación y capacitación, lo cual podrá realizarse en la medida en que se implemente un programa académico interdisciplinario en la materia.

Anexos

Anexo nº 1

Tabla nº 1 listado de Municipios y Alcaldes

DEPARTAMENTOS	MUNICIPIOS	ALCALDES/AS	PARTIDO	
Artigas	Tomás Gomensoro	Alejandra Paz	PN	
	Bella Unión	William Cresseri	FA	
	Baltasar Brum	JoseLachaise	PN	
Canelones	Canelones	Mabel Curbelo	FA	
	Santa Lucía	Raúl Estramil	FA	
	Los Cerrillos	Rosa Imoda	PN	
	Aguas Corrientes	Alvaro Alfonso	PN	
	Las Piedras	Wilfredo R. Guadalupe	FA	
	Progreso	Cristina Castro	FA	
	La Paz	Juan Tons	FA	
	Sauce	Rubens Ottonello	PN	
	Santa Rosa	Gretel Ferrari	PN	
	San Jacinto	Raúl Detomasi	PN	
	San Ramón	Beatríz Lamas	FA	
	Tala	Mario Perez	PN	
	Migues	Maria Del Carmen Suarez	PN	
	Montes	MariaAngelMancuello	FA	
	Soca	Guillermo Burgueño	PC	
	La Floresta	Miguel Noblía	FA	
	Pando	Martin Barindelli	FA	
	Empalme Olmos	Ricardo Rodríguez	FA	
	Atlántida	Walter González	FA	
	Paso Carrasco	Luis Martínez	FA	
Barros Blancos	Barros Blancos	Napoleón Da Roza	FA	
	Ciudad de la Costa	Omar Rodríguez	FA	
	Salinas	Salvador Bernal	FA	
	Parque del Plata	Julio López	FA	
	Colonia Nicolich	Ruben Moreno	FA	
	San Antonio	Nelly González	PN	
	San Bautista	Omar Negri	PC	
	Suárez	Leonardo D´Andrea	FA	
	Toledo	Alvaro Gómez	FA	
	Cerro Largo	Fraile Muerto	Graciela Echenique	PN
		Rio Branco	Robert Pereira	PN
Colonia	Nueva Palmira	AndrésPassarino	PN	
	Carmelo	Alejandro Brusco	PN	
	Tarariras	Diana Olivera	PN	
	Juan Lacaze	Darío Burgman	FA	
	Rosario	Daniel Dibot	PN	
	Nueva Helvecia	María Delima	PN	

Durazno	Villa Del Carmen	Nuber Omar Medina	PN
	Sarandí Del Yí	Mario César Pereyra	PN
Flores	Villa Ismael Cortinas	Lucy Etchandy	PN
Florida	Sarandí Grande	Ana Stoppingi	PN
	Casupá	Luis Oliva	PN
Lavalleja	Solís De Mataojo	Jorge Fernández	PN
	José Pedro Varela	Darío Amaro	PN
Maldonado	Maldonado	Juan Carlos Bayeto	FA
	Punta Del Este	Martin Laventure	PN
	San Carlos	Gregorio Quintana	FA
	Pan De Azúcar	Miguel Plada	FA
	Piriápolis	Mario Invernizzi	FA
	Aiguá	RubenAlvarez	PN
	Garzón	Fernando Adrian Suarez	PN
	Solís Grande	Hernán Ciganda	PN
Montevideo	A	Gabriel Otero	FA
	B	Carlos Varela Ubal	FA
	C	Miriam Rodríguez	FA
	D	Sandra Nedov	FA
	E	Susana Camaran	FA
	F	Francisco Fleitas	FA
	G	Gaston Silva	FA
	CH	Luis Luján	FA
Paysandú	Quebracho	Mario Gandera	PN
	Guichón	Lourdes Suarez	PN
	Porvenir	Sylvia Scaboni	PN
Rio Negro	Nuevo Berlín	Sergio Milesi	FA
	Young	Raúl Lafluf	PN
Rivera	Vichadero	Carlos Ney Romero	PN
	Minas De Corrales	Jesus Cuadro Da Rosa	PN
	Tranqueras	Milton Gómez	PC
Rocha	La Paloma	Alcides Perdomo	FA
	Chuy	Mary Urse	FA
	Castillos	Raúl Servetto	FA
	Lascano	Ricardo Rodríguez Dutra	FA
San José	Ciudad Del Plata	Jesús Senandes	FA
	Libertad	Sergio Valverde	PN
Salto	San Antonio	Fernando Ferreira	FA
	Villa Constitución	Sergio García Da Rosa	FA
	Belén	Gustavo Viera	PN
	Colonia Lavalleja	Wilson Sena	FA
	Rincón De Valentines	Miguel Dalmao	FA

	Mataojo	María Alejandra Fagundes	PC
Soriano	Dolores	Javier Utermark	PN
	Cardona	Raul Bertinat	PN
Tacuarembó	Paso De Los Toros	Juan Carlos López	PN
	S. Gregorio de Polanco	Sergio Texeira	PN
Treinta y Tres	Vergara	María Del Carmen Muniz Cuello	PN
	Santa Clara de Olimar	Oscar Viera Lopetegui	PN

fuentes: elaboración propia, sobre datos del Congreso de Intendentes

Tabla nº 2 – municipios participantes en el Proyecto “Realizar” del MTOP

Municipios convocatoria Realizar año 2011		
ARTIGAS	COLONIA	RIO NEGRO
Baltasar Brum	Nueva Helvecia	Nuevo Berlín
Tomás Gomensoro	Tarariras	RIVERA
CANELONES	Rosario	Tranqueras
Atlántida	DURAZNO	Minas de Corrales
Barros Blancos	Villa del Carmen	SALTO
Empalme Olmos	FLORES	Belén
Las Piedras	Ismael Cortinas	Rincón de Valentín
Los Cerrillos	FLORIDA	Colonia Lavalleja
Migues	Casupá	SAN JOSE
Montes	LAVALLEJA	Ciudad del Plata
Pando	José Pedro Varela	SORIANO
Paso Carrasco	MALDONADO	Dolores
Progreso	Pan de Azúcar	TACUAREMBO
Salinas	Aiguá	Paso de los Toros
San Jacinto	Solís Grande	TREINTA Y TRES
Sauce	Garzón	Vergara
Soca	PAYSANDU	ROCHA
CERRO LARGO	Quebracho	Chuy
Río Branco		La Paloma

municipios convocatoria Realizar año 2013		
ARTIGAS	COLONIA	RIO NEGRO
Bella Unión	Juan Lacaze	Young
CANELONES	Nueva Palmira	RIVERA
Aguas Corrientes	Carmelo	Vichadero
Canelones	DURAZNO	SALTO
Ciudad de la Costa	Sarandí del Yí	Villa Constitución
Colonia Nicolich	FLORIDA	San Antonio
La Floresta	Sarandí Grande	Mataojo
La Paz	LAVALLEJA	SAN JOSE
Parque del Plata	Solís de Mataojo	Libertad
San Antonio	MALDONADO	SORIANO
San Bautista	Maldonado	Cardona
San Ramón	San Carlos	TACUAREMBO
Santa Lucía	Piriápolis	San Gregorio de Polanco
Santa Rosa	Punta del Este	TREINTA Y TRES
Tala	PAYSANDU	Santa Clara de Olimar
Toledo	Guichón	ROCHA
Suárez	Porvenir	Castillos
CERRO LARGO		Lascano
Fraile Muerto		

fuentes: elaboración propia sobre datos de la página de internet del MTOP

Tabla nº 3 _ Síntesis del estado de cohesión entre departamentos

Depto.	Infraestructura	Actividad económica	Salud	Educación	Empleo	Ingresos	Pobreza
Colonia	F	F	I	F	F	F	F
Flores	F	I	F	F	F	F	F
Maldonado	F	F	I	F	F	F	F
Soriano	F	I	I	I	F	F	F
Montevideo	F	F	D	F	F	F	D
Canelones	F	F	D	I	I	F	F
San José	F	I	F	D	F	I	F
Lavalleja	D	F	I	I	D	F	F
Florida	I	I	I	F	D	I	F
Rocha	D	I	I	F	D	I	F
Durazno	I	I	I	I	I	D	F
Río Negro	F	I	I	I	D	I	I
Paysandú	F	D	I	D	D	I	I
Tacuarembó	D	D	F	I	I	D	D
Cerro Largo	D	D	I	D	I	D	D
Rivera	D	I	I	D	D	D	D
Salto	D	D	I	D	I	D	D
Artigas	D	D	I	D	D	D	D
Treinta y Tres	D	D	D	I	D	D	D

Referencias:

F	Posicionamiento entre intermedio y favorable
I	Posicionamiento intermedio
D	Posicionamiento entre intermedio y desfavorable

Fuente: Dr. Adrián Rodríguez, “-Diagnóstico de cohesión territorial para Uruguay”_OPP 2011

Tabla nº 4 _ indicadores subdepartamentales- los seis municipios estudiados en relación a sus departamentos y el país

Departamento	Territorio	ING	POB	TA	TD	INF	NE1	NE2	NE3	EST
CANELONES	AM noreste	0,65	0,26	0,63	0,10	0,38	0,01	0,52	0,04	7,27
CANELONES	Canelones RURAL	0,73	0,08	0,62	0,04	0,36	0,01	0,38	0,06	6,97
CANELONES	Canelones y otras	0,99	0,12	0,66	0,07	0,28	0,00	0,71	0,17	8,69
CANELONES	Ciudad de la Costa	1,38	0,06	0,68	0,06	0,31	0,00	0,83	0,28	10,11
CANELONES	Costa de Oro E	0,81	0,16	0,60	0,08	0,48	0,01	0,59	0,10	8,07
CANELONES	Costa de Oro W	0,98	0,11	0,61	0,08	0,37	0,00	0,77	0,18	9,14
CANELONES	LP-LP-P y otras	0,68	0,26	0,62	0,10	0,35	0,01	0,62	0,08	7,89
CANELONES	Pando y otras	0,78	0,24	0,63	0,10	0,31	0,01	0,66	0,13	8,31
CANELONES	Periferia am s/c	0,74	0,22	0,64	0,08	0,35	0,01	0,62	0,08	7,88
CANELONES	Resto de localidades CAN	0,74	0,16	0,59	0,07	0,33	0,01	0,48	0,08	7,32
CANELONES	San Ramón	0,80	0,16	0,59	0,08	0,35	0,01	0,61	0,11	7,96
CANELONES	Santa Lucia y otras	0,87	0,18	0,65	0,08	0,31	0,01	0,68	0,12	8,59
CERRO LARGO	Cerro Largo rural	0,77	0,09	0,65	0,02	0,43	0,02	0,25	0,04	6,27
CERRO LARGO	Melo y otras	0,73	0,25	0,59	0,08	0,48	0,01	0,62	0,14	8,28
CERRO LARGO	Otras localidades	0,53	0,38	0,52	0,06	0,48	0,02	0,43	0,05	6,91
CERRO LARGO	Rio Branco	0,61	0,30	0,58	0,06	0,51	0,04	0,49	0,04	6,97
MALDONADO	Maldonado rural	1,11	0,06	0,72	0,02	0,26	0,02	0,44	0,07	7,48
MALDONADO	Maldonado y otras	0,89	0,07	0,67	0,07	0,30	0,01	0,70	0,07	8,46
MALDONADO	Pan de Azúcar y otras	0,86	0,13	0,63	0,08	0,29	0,01	0,64	0,07	7,89
MALDONADO	Piriápolis y otras	0,94	0,09	0,59	0,06	0,34	0,00	0,74	0,15	8,94
MALDONADO	Punta de Este y otras	2,05	0,01	0,60	0,06	0,14	0,00	0,94	0,39	11,63
MALDONADO	Resto de localidades	0,87	0,15	0,64	0,03	0,42	0,01	0,57	0,07	7,66
MALDONADO	San Carlos y otras	1,00	0,08	0,64	0,08	0,33	0,01	0,65	0,09	8,14
MONTEVIDEO	zona 1 MONT	2,31	0,02	0,62	0,05	0,15	0,00	0,96	0,58	12,56
MONTEVIDEO	zona 2 MONT	1,64	0,06	0,66	0,06	0,17	0,00	0,92	0,46	11,49
MONTEVIDEO	zona 3 MONT	1,21	0,17	0,65	0,07	0,25	0,00	0,82	0,25	9,66
MONTEVIDEO	zona 4 MONT	0,71	0,44	0,65	0,09	0,37	0,01	0,62	0,07	7,75
RIO NEGRO	Fray Bentos y otras	0,83	0,17	0,62	0,13	0,35	0,01	0,76	0,13	8,63
RIO NEGRO	Resto de localidades RN	0,64	0,27	0,52	0,11	0,30	0,04	0,42	0,05	6,85
RIO NEGRO	Río Negro RURAL	1,11	0,05	0,65	0,03	0,21	0,03	0,44	0,06	7,46
RIO NEGRO	Young	0,75	0,14	0,61	0,08	0,28	0,02	0,63	0,08	7,89
PAÍS	Promedio nacional	1,00	0,21	0,63	0,07	0,32	0,01	0,68	0,18	8,75

valores promedio de los indicadores para el período 2008-2010 (datos deECHs)

ING: porcentaje que representa el ingreso promedio de las personas del territorio en relación con el valor promedio para el país.

POB: porcentaje de personas pobres en la población del territorio.

TA: tasa de actividad (porcentaje de la población en edad de trabajar que trabaja o busca trabajo).

TD: tasa de desempleo (porcentaje de las personas desocupadas en el total de la PEA, población en edad de trabajar que trabaja o busca trabajo).

INF: porcentaje de la población ocupada que es informal.

NE1: porcentaje de la población de 25 a 65 años que no tuvo instrucción o como máximo llegó a cursar primero de escuela sin aprobarlo.

NE2: porcentaje de la población de 25 a 65 años que al menos llegó a cursar (aprobando o no) primero de secundaria o UTU (incluye a todos aquellos que aprobaron la educación primaria y al menos comenzaron a cursar secundaria).

NE3: porcentaje de la población de 25 a 65 años que alcanza a cursar al menos un año (apruebe o no) de educación terciaria (universitaria, profesorado, terciaria no universitaria).

EST: años promedio de estudio de la población de 12 años y más.

fuelle: elaboración propia sobre base de trabajo citado del Ec. Dr. Adrián Rodríguez

Tabla nº 5 listado de Municipios y tipos de términos municipales (TTM) y población estimada 2004

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	POBLACION(e)(2004)	TIPO	OBSERVACIONES
Artigas	Tomás Gomensoro	2.800	PL	INE
	Bella Unión	13.200	CIM	INE
	Baltasar Brum	2.500	PL	INE
Canelones	Canelones	24.800	CD1	IC
	Santa Lucía	18.400	CIM 1	IC
	Los Cerrillos	7.400	PL	IC (*)
	Aguas Corrientes	2.200	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	7.700	PL	IC
	San Jacinto	7.100	PL	IC
	San Ramón	8.100	LI	IC
	Tala	9.500	PL	IC (*)
	Migues	3.700	PL	IC
	Montes	2.000	PL	IC
	Soca	3.800	PL	IC
	La Floresta	6.600	PL	IC - incluye varios centros poblados balnearios (*)
	Pando	31.400	CIM 2	IC
	Empalme Olmos	5.700	PL	IC (*)
	Atlántida	10.400		IC - incluye varios centros poblados balnearios
	Paso Carrasco	19.800	CIM 2-CM	IC
	Barros Blancos	28.600	CIM 2-CM	IC
	Ciudad de la Costa	79.000	CIM 1-CM	IC
	Salinas	16.600	CI 2-CB	IC
	Parque del Plata	8.100	LIM-CB	IC - incluye varios centros poblados balnearios
	Colonia Nicolich	14.100	LIM-C	incluye varios centros poblados
	San Antonio	3.600	PL	IC
	San Bautista	4.000	PL	IC
	Suárez	16.700	LIM	IC-incluye varios centros poblados (*)
	Toledo	18.400	CIM 2-C	IC - incluye varios centros poblados
Cerro Largo	Fraile Muerto	3.200	PL	INE
	Rio Branco	14.300	CIM 2	INE/EP - incluye varios centros poblados
Colonia	Nueva Palmira	9.200	LIM	INE
	Carmelo	16.900	CIM 2	INE
	Tarariras	6.100	LIM	INE
	Juan Lacaze	13.200	CIM 2	INE
	Rosario	9.300	LIM	INE
	Nueva Helvecia	10.000	CIM 2	INE
Durazno	Villa Del Carmen	2.700	PL	INE
	Sarandí Del Yí	7.300	LIM	INE

Flores	Villa Ismael Cortinas	1.100	PL	INE
Florida	Sarandí Grande	6.400	LIM	INE
	Casupá	2.700	PL	INE
Lavalleja	Solís De Mataojo	2.700	PL	INE
	José Pedro Varela	5.300	LIM	INE
Maldonado	Maldonado	86.200	CD-2	INE/EP
	Punta Del Este	9.300	LIM-CB	INE/EP
	San Carlos	24.800	CIM 2 -C	INE/EP
	Pan De Azúcar	7.100	LIM	INE/EP
	Piriápolis	10.000	LIM-CB	INE/EP - incluye varios centros poblados (*)
	Aiguá	2.700	PL	INE
	Garzón	900	PL-CB	INE/EP - incluye varios centros poblados
	Solís Grande	2.800	PL-CB	INE/EP - incluye varios centros poblados
Montevideo	A	206.500	DUR	IM
	B	146.100	DU	IM
	C	151.400	DU	IM
	D	180.600	DUR	IM
	E	157.800	DU	IM
	F	167.000	DUR	IM
	G	152.800	DUR	IM
	CH	163.700	DU	IM
Paysandú	Quebracho	2.800	PL	INE
	Guichón	5.000	LI	INE
	Porvenir	1.400	PL	INE/EP - incluye varios centros poblados
Rio Negro	Nuevo Berlín	2.500	PL	INE
	Young	15.800	CIM 1	INE
Rivera	Vichadero	4.100	PL	INE
	Minas De Corrales	3.400	PL	INE
	Tranqueras	7.300	LIM	INE
Rocha	La Paloma	4.900	PL-CB	INE/EP - incluye varios centros poblados balnearios
	Chuy	10.400	CIM 1	INE
	Castillos	7.700	LIM	INE
	Lascano	7.000	LIM	INE
San José	Ciudad Del Plata	17.500	CIM 1-CM	INE/EP - incluye varios centros poblados
	Libertad	9.200	LIM	INE
Salto	San Antonio	900	PL	INE
	Villa Constitución	2.800	PL	INE
	Belén	2.000	PL	INE

	Colonia Lavalleja	1.000	PL	INE
	Rincón De Valentines	900	PL	INE
	Mataojo		PL	INE
Soriano	Dolores	15.800	CIM 1	INE
	Cardona	4.700	LIM -CBD	INE - conurbado con F. Sánchez (Colonia)
Tacuarembó	Paso De Los Toros	13.200	CIM 1	INE
	S. Gregorio de Polanco	3.700	PL	INE
Treinta y Tres	Vergara	4.000	PL	INE
	Santa Clara de Olimar	2.300	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

CIM2: ciudad intermedia 2

LIM: localidad intermedia

PL: pequeña localidad

C: conurbación

CB: conurbación litoral o balnearia

CM: conurbación metropolitana

CBD: conurbación bidepartamental

Anexo nº 2

GLOSARIO

Alcalde/Alcaldesa

El primer titular de la lista más votada del lema más votado dentro de la respectiva circunscripción territorial se denominará Alcalde y presidirá el Municipio.

Los restantes miembros se denominarán Concejales y serán de carácter honorario.

(LEY)

Presidirá el Gobierno Municipal y será el primero o la primera titular de la lista más votada dentro de la respectiva circunscripción territorial.

(MVD)

Concejal

Concejal Municipal: cada uno de los miembros del Gobierno Municipal con excepción del Alcalde o Alcaldesa.

Los restantes miembros se denominarán Concejales y serán de carácter honorario.

(LEY)

Concejo Municipal

Gobierno Municipal.

Consejal Vecinal

En el departamento de Montevideo, integrante de un Consejo Vecinal.

Consejo Vecinal

En el departamento de Montevideo, órgano de participación social, electivo, creado por el Decreto Departamental N° 26.019 del 01/07/1993.

Cada Consejo Vecinal estará integrado por un mínimo de 25 y un máximo de 40 miembros, por la modalidad de integración que cada uno de ellos determine. Podrán participar en los referidos Consejos las organizaciones vecinales, sociales, culturales y deportivas que contribuyan al fomento barrial.

Gobierno Municipal

Gobierno Municipal: el órgano elegido por la ciudadanía que tiene competencia para ejercer las funciones ejecutivas y administrativas que corresponden al tercer nivel político-administrativo de gobierno.

Municipio

De acuerdo con lo previsto por los artículos 262, 287 y disposición transitoria Y) de la Constitución de la República, habrá una autoridad local que se denominará Municipio, configurando un tercer nivel de Gobierno y de Administración.

(LEY)

Los Municipios serán órganos integrados por cinco miembros y sus cargos serán de carácter electivo.

(LEY)

La circunscripción territorial en la que se asienta el tercer nivel administrativo de gobierno del país. Abarca las áreas urbanas, rurales o ambas y puede contar con subdivisiones territoriales.

(MVD)

Término Municipal (circunscripción territorial)

En España, es el territorio, perfectamente delimitado, de un municipio; el territorio al que se extiende la acción administrativa de un ayuntamiento. La Ley 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local, en su artículo 12.1 lo define como: "El término municipal es el territorio en que el ayuntamiento ejerce sus competencias".

(Wikipedia)

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.

(LEY)

Referencias bibliográficas

AAVV “A 100 años de la Ley de creación de la figura del Intendente Municipal”. OPP-Uruguay Integra, Montevideo, 2009 (2 tomos).

AAVV “Acción colectiva Gobierno y Territorio. Experiencias Cono Sur.” María de Barbieri y Cristina Zurbriggen, coordinadoras. Montevideo, FLACSO 2010.

AAVV “Aportes y reflexiones para la Agenda Nacional de Descentralización”. OPP-Uruguay Integra, 2011.

AAVV “Cambios, certezas e incertidumbres.” Las elecciones departamentales y municipales 2010”, compilado por Altair Magri y Antonio Cardarello, FCS-ICP, Montevideo, 2011

AAVV “Libro Blanco del Área Metropolitana”, editorial Agenda Metropolitana, Montevideo 2007.

AAVV (Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo). “Construyamos el territorio departamental entre todos – Talleres territoriales de Maldonado” Facultad de Arquitectura-Intendencia de Maldonado- 2009 (9 vol.).

Aguilar Villanueva, Luis F. “El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza”. XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo, Rep. Dominicana. 30 oct. - 2 nov. 2007.

Aguar, César, et al. “Reforma Constitucional y Estructura Política” Ediciones de la Banda Oriental - Centro de Estudios Estratégicos 1815. Montevideo, 1998.

Arocena, Felipe (coordinador), et. al. “Regionalización cultural del Uruguay”. UdelaR-MEC, Montevideo 2011.

Barbery, Roberto: “Ley de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible: *¿un planteamiento sistemático para una realidad inabarcable?*”. Documento de trabajo interno. Asesoría Técnica Internacional del Programa Uruguay Integra, Montevideo 2010. Disponible en <http://www.uruguayintegra.gub.uy>

Bervejillo, Federico. “Algunas definiciones para la formación en Ordenamiento Territorial”. VI Encuentro de Postgrados Iberoamericanos sobre Desarrollo y Políticas Territoriales: “Construyendo espacios para la colaboración regional” Toluca, México. Septiembre de 2005.

Boisier, Sergio. “Desarrollo (local): ¿De qué estamos hablando?” Agosto 1999. Material Curso MOT. Setiembre 2007.

Chávez Sabando, Nilda. “Poder, espacio público y modernidad. Miradas enfrentadas en la ciudad”. En: Alvarez Bedrosian, Eduardo y L. Nicolás Guigou: “Espacios etnográficos y comunicación urbana”. Montevideo, UdelaR, 2011.

de Mattos, Carlos. “Globalización, Territorios y Ciudades”. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales. Material Curso MOTDU. Octubre 2007.

DINOT – MVOTMA. “Foro Ciudades Intermedias y Sistema Urbano. INFORME FINAL (diciembre 2004)”. Ciclo Nacional de Reflexión Prospectiva Uruguay 2025: Economía, Sociedad y Territorio.

DINOT–MVOTMA. “Directrices Regionales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial del Área Suroeste” Cuadernos del Territorio Nº 1 en el marco de los Documentos de Ordenamiento Territorial. Enero 2006.

Ferla, Paula; Silva, Leticia y Zuasnábar, Ignacio. “Evaluación de los gobiernos locales. La visión de los Alcaldes e Intendentes”. Universidad Católica del Uruguay (UCUDAL)- Fundación Konrad Adenauer, Montevideo, 2011.

Flisfisch, Ángel. “Política como compromiso democrático”. Santiago. CL. FLACSO. s/fp. 371.

Gallicchio, Enrique. “El Desarrollo Local en América Latina. Estrategia Política basada en la construcción de Capital Social”. Ponencia presentada en el Seminario "Desarrollo con inclusión y equidad: sus implicancias desde lo Local", realizado por SEHAS en la ciudad de Córdoba (Argentina), en mayo de 2004.

GonzalezPosse.E. “Desarrollo Nacional, Desarrollo Regional y Ordenamiento Territorial”. Estudio General para el Diseño de las Directrices de Ordenamiento Territorial y Desarrollo del Uruguay.

GonzalezPosse. E. “El Desarrollo Local en Uruguay. Análisis y potencialidades”. Documento de trabajo del Rectorado Nº 17 Agosto 2002.

Intendencia de Canelones. Decretos y Resoluciones relacionadas con los gobiernos municipales en www.canelones.gub.uy

Intendencia de Montevideo. Decretos y Resoluciones relacionadas con los gobiernos municipales en www.montevideo.gub.uy

Laurnaga, Ma. Elena. “Aspectos del decreto municipal en el nuevo marco de la ley de descentralización” en: Taller de capacitación a alcaldes/as electos y concejales/as del departamento de Montevideo en el marco del proceso de descentralización. 19 de junio del 2010.

Laurnaga, Ma. Elena. “Política de proximidad: la creación de los municipios y la elección de alcaldes, alcaldesas y concejales”.Revista “Caras y Caretas”, viernes 30 de abril de 2010.

Magri, Altair. Teoría de la Gobernanza y Modelos de Gobernanza Territorial. Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. ITU-FARq-UdelaR 2008.

Musso, Carlos. “Las ciudades del Uruguay”. FARq-UdelaR, 2004.

Musso, Carlos. “Las escalas óptimas de gestión para el territorio uruguayo y definición de criterios para su articulación e instrumentación” (Tesis MOT). Cuadernos del Territorio. MVOTMA-FARq, Montevideo 2007.

Narbondo, Pedro y Ramos, Conrado. “Reforma Administrativa y Capacidad Estatal de Conducción”. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

Olivera, Mabel. “Hacia una gestión integral del territorio nacional - transescalaridad y singularidad”, 2009 (Tesis MOTDU).

Olivera, Mabel (coord.) et al. “Pequeñas localidades, Turismo y Patrimonio” ITU 2005.

Oroño, Abel: “Los municipios en marcha. La descentralización local y los desafíos de su implementación”. Montevideo, Friedrich Ebert Stiftung, 2010.

Peters, B. Guy. “La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro?” Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 27. (Oct. 2003). Caracas.

Schelotto, Salvador: “Por el ojo de una cerradura. Una mirada sobre la experiencia de gobierno municipal de la izquierda en Montevideo (1990-2004).” En el libro: “La izquierda uruguaya. Entre la oposición y el gobierno”. Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República – FESUR, Montevideo, 2004.

Schelotto, Salvador: “La ciudad de Montevideo: ¿una metrópoli policéntrica?” Revista Centro-h, Quito, Núm. 2, diciembre 2008, pp. 37-46.

Schelotto, Salvador, y Abreu, Patricia: “Paisaje cultural y proyecto territorial”, ponencia presentada en el Congreso EURAU’08 y publicada en el libro: Arquitectura, Urbanismo, Universidad, Sociedad”. Montevideo, FARq-UdelaR, 2009.

Schelotto, Salvador: “Luces y sombras de un debate pendiente: la planificación estratégica urbana en un camino de veinte años”, en: Bases del Plan Estratégico de Montevideo, Intendencia de Montevideo-Junta de Andalucía, Montevideo, 2010.

Ponencias en Congreso de AUCIP 2-3 de agosto 2010 - FCS-UdelaR

- Los Municipios en marcha: Diseños institucionales y mapa resultante - **Abel Oroño**

- Municipios: ¿gobiernos de segundo orden? –**Altair Magri**

- Capacidades institucionales de las intendencias en Uruguay (1990-2010) - **José Raúl Rodríguez**

Rivoir, Ana Laura. “Nuevas formas de gestión local: redes y gobernanza. Participación ciudadana y descentralización en la ciudad de Montevideo”.

Rodríguez Miranda, Adrián. “Diagnóstico de cohesión territorial para Uruguay” Informe final de Consultoría, Programa Uruguay Integra, OPP, julio 2011.

Sprechmann, Thomas et al.: “Carozos y Comarcas. Reconversión de pequeños pueblos en vías de extinción.” Editorial Dominó, 2002.

Urruzola, Juan Pedro. “Contribución a la crítica del territorio como materia ordenable”. (Tesis MOT). Cuadernos del Territorio. MVOTMA-FARq, Montevideo 2007.

Urruzola, Juan Pedro: “La forma de las ciudades uruguayas”; MVOTMA-Junta de Andalucía, Montevideo 2011.

Agradecimientos

A la Lic. María de Barbieri de OPP, por sus comentarios y aportes en relación con el concepto de Proyecto de Territorio.

Al Área de Políticas Territoriales (APT) de OPP y a su Coordinador, Cr. Enrique Cabrera, por el acceso a estudios y bases de datos de esa Oficina relacionados con el territorio.

A la A. S. MariellaMazzotti por los materiales aportados de la Intendencia de Montevideo y el Municipio D.

Al Arq. José Freitas y a la Arq. María José Iglesiaspor los comentarios y materiales aportados de la Intendencia de Canelones y los Municipios de Ciudad de Canelones y Las Piedras.

A la Arq. Isabel Viana por la información aportada en relación a Piriápolis y su entorno.

A Sergio Milesi, Alcalde de Nuevo Berlín por el aporte de información y el apoyo y acompañamiento permanente al proyecto.

A Wilfredo Román, Alcalde de Las Piedras, por el material aportado.