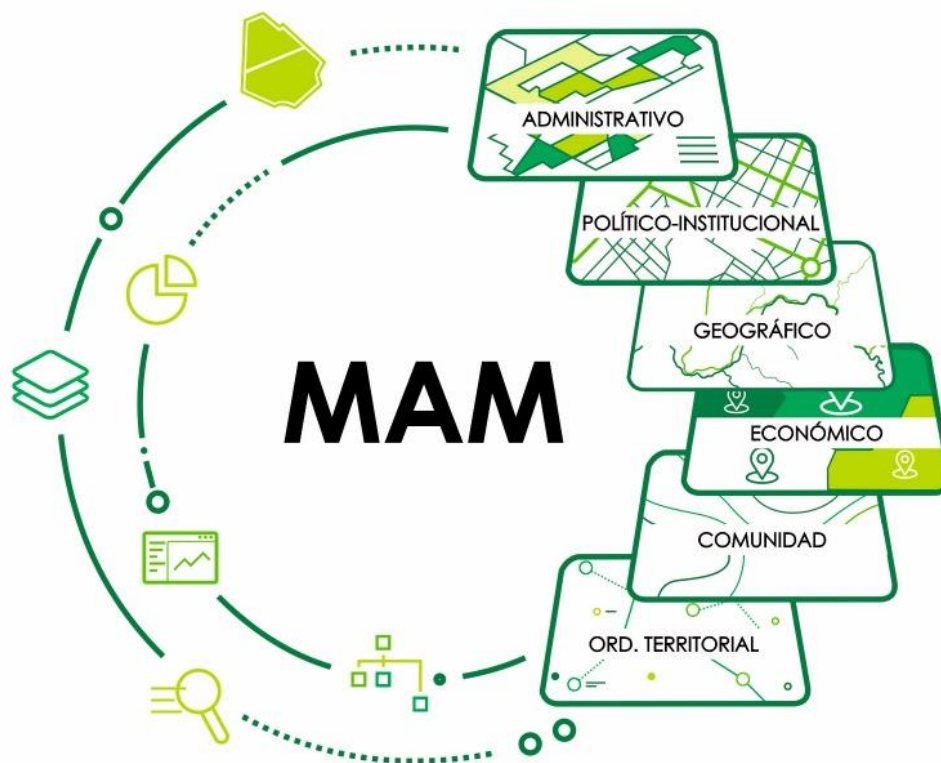


Maestría de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano
FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y URBANISMO | UNIVERSIDAD de la REPÚBLICA

MODELO de ANÁLISIS de MADUREZ

del ORDENAMIENTO TERRITORIAL y DESARROLLO SOSTENIBLE

Estudio de Caso: Departamento de San José



MAESTRANDO: Lic. T/S OMAR FONTES | **TUTOR:** Dr. Arq. PABLO LIGRONE

Montevideo, Junio 2022

Autor

Lic. T.S Héctor Omar Fontes Moreno

Tutor de Tesis

Dr. Arq. Pablo Ligrone Fernández

Agradecimientos

El camino de elaborar una tesis lleva al autor a transitar por momentos de alegría, entusiasmo, descubrimiento, frustración, perseverancia, abandono, "garra", felicidad y alivio. En mi caso, en ese orden. Luego de escribir la última palabra del documento, uno recuerda a todas aquellas personas, organizaciones e instituciones que compartieron su tiempo, conocimiento, paciencia, apoyo y afecto para que el trabajo culmine.

Especialmente quiero agradecerle a Silvana, mi compañera de la vida, por transitar juntos la formación académica y descubrir la arquitectura, el urbanismo y el ordenamiento territorial. Por estar incondicionalmente durante todo el proceso de elaboración de la tesis.

A Pablo Ligrone, mi tutor, por su apoyo, compromiso, dedicación y amistad. Por el acompañamiento cordial y alegre. Todas sus contribuciones guiaron y enriquecieron enormemente el trabajo realizado.

A mi familia y amigos por acompañarme y "aguantarme" en esta aventura de continuar estudiando.

A Juan Carlos Fortuna y todos los representantes institucionales y técnicos de la Intendencia de San José, por su tiempo y colaboración con la tesis.

A las personas que participaron desinteresadamente del estudio, sin su apoyo el trabajo no hubiera sido posible.

A la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la UDELAR, y a la Maestría de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, por desarrollar este ámbito de formación, intercambio y crecimiento compartido.

Lista de Figuras

Figura 1 Departamento de San José en Uruguay	14
Figura 2 Mapa Productivo de San José.	15
Figura 3 Territorio del Complejo Punta del Tigre de UTE	17
Figura 4 -Territorio de la Colonia Wilson	18
Figura 5-Conflicto territorial en Colonia Wilson	21
Figura 7 Capas de Territorio interactuando sobre el departamento de San José.	24
Figura 8 Esquema de Ciclo de Gestión de la Política Pública.	35
Figura 9 Esquema de Dimensiones del MAMTI	36
Figura 10 Esquema de Dimensiones y Ejes habilitadores del MAM de Territorios Inteligentes.	38
Figura 11 Ejemplo: Dimensión Gobernanza y Subdimensiones en el MTI.	39
Figura 12 Esquema de Etapas de medición de la Madurez Territorial para las iniciativas de TI	41
Figura 13 Cuádruple Hélice de Análisis Territorial.	43
Figura 14 MAM de San José: Fases de Implementación.	45
Figura 15 Mapa de Emprendimientos Productivos en San José en 1980.	79
Figura 16 - Distribución de los IOTS en el Departamento de San José	103
Figura 17 Mapa de estrategia territorial de Kiyú-Ordeig 2012-2025.	105
Figura 18 Mapa de Estrategias Territoriales de San José 2013-2025	108
Figura 19 Mapa de zonas estratégicas de Ciudad del Plata.	110
Figura 20 Mapa de Zonas de la Ciudad del Libertad 2016.	112
Figura 21 Mapa de estrategias territoriales de Ecilda Paullier 2018.	114
Figura 22 Mapa de Estrategias Territoriales de San José de Mayo 2019-2025.	115
Figura 23 Organigrama de la Intendencia de San José del año 2020.	116
Figura 24 Nivel de Madurez del MAM del OTyDS (2010-2020), desde la perspectiva de ISJ.	119
Figura 25 Nivel de Madurez del MAM para las Directrices D. de OTyDS, desde la ISJ.	122
Figura 26 Nivel de Madurez del MAM para el PLOT de Kiyú, desde la ISJ.	124
Figura 27 Nivel de Madurez del MAM para el PLOT de Ciudad del Plata, desde la ISJ.	126
Figura 28 Nivel de Madurez del MAM para el PLOT de San José de Mayo, desde la ISJ.	128
Figura 29 Nivel de Madurez del MAM para el PLOT de Libertad, desde la ISJ.	130
Figura 30 Nivel de Madurez del PLOT de Ecilda Paullier, desde la ISJ.	132
Figura 31 MAMSJ: Capacidades de la Intendencia de San José para la implementación del OTy DS.	133
Figura 32 Dimensiones del MAMSJ desde la perspectiva de la ISJ,por IOTS.	135
Figura 33 Nivel de Madurez de los IOTS, desde la perspectiva de la Intendencia de San José.	136
Figura 34 Resumen del Nivel de Madurez de las Dimensiones del modelo, desde la ISJ	138
Figura 35 Nivel de Madurez para la implementación del PLOT de Kiyú, desde los actores.	141
Figura 36 Nivel de Madurez para la implementación del PLOT de Ciudad del Plata, desde los actores.	143
Figura 37 Nivel de Madurez para la implementación del PLOT de SJ de Mayo, desde los actores.	145
Figura 38 Nivel de Madurez para la implementación del PLOT de Libertad, desde los actores.	147
Figura 39 Nivel de Madurez para la implementación del PLOT de Ecilda Paullier, desde los actores.	149
Figura 40 Nivel de Madurez de los IOTS de San José, desde los actores.	152
Figura 41 Comparación de la perspectiva de la ISJ y los Actores por IOTS	163

Lista de Tablas

Tabla 1 Modelos de Análisis de Madurez de diferentes disciplinas y organizaciones. _____	31
Tabla 2 Capacidades Institucionales para la medición del Eje Habilitador (Tecnologías y Estándares). __	42
Tabla 3 MAMSJ – Dimensiones “Capacidades” del modelo a evaluar de la ISJ sobre el OTyDS. _____	48
Tabla 4 Evolución Histórica de la organización y Gobierno del departamento de San José. _____	59
Tabla 5 Iniciativas de Planificación Territorial elaboradas en San José en la década de 1990. _____	85
Tabla 6 Iniciativas de Planificación Territorial vinculadas a San José a mitad de los 90 e inicio del 2000. 87	
Tabla 7 Iniciativas de Planificación Territorial vinculadas a San José al inicio del Siglo XXI. _____	91
Tabla 8 IOTS de OTyDS aprobados en San José a partir de la aprobación de la LOTDS en 2008. _____	96
Tabla 9 IOTS de OTyDS aprobados y en elaboración en San José hasta la fecha. _____	97
Tabla 10 - IOTS de San José Aprobados y en Elaboración desde el 2008 _____	102
Tabla 11 Percepción de la ISJ sobre las capacidades para el OTyDS (2010-2020). _____	117
Tabla 12 Resultado de las Dimensiones de la ISJ para las Directrices D. de OTyDS, desde la ISJ. _____	120
Tabla 13 Resultado del MAMSJ para el PLOT de Kiyú, desde la perspectiva de la ISJ. _____	123
Tabla 14 Resultado del MAMSJ para el PLOT de Ciudad del Plata, desde la ISJ. _____	125
Tabla 15 Resultado del MAMSJ para el PLOT de San José de Mayo, desde la ISJ. _____	127
Tabla 16 Resultado del MAMSJ para el PLOT de Libertad, desde la ISJ. _____	129
Tabla 17 Resultado del MAMSJ para el PLOT de Ecilda Paullier, desde la ISJ. _____	131
Tabla 18 Resultado del MAMSJ para el PLOT de Kiyú, desde los actores. _____	140
Tabla 19 Resultado del MAMSJ para el PLOT de Ciudad del Plata, desde los actores. _____	142
Tabla 20 Resultado del MAMSJ para el PLOT de San José de Mayo, desde los actores. _____	144
Tabla 21 Resultado del MAMSJ para el PLOT de Libertad, desde los actores. _____	146
Tabla 22 Resultado del MAMSJ para el PLOT de Ecilda Paullier, desde los actores. _____	148

Lista de Abreviaciones

ACOR - Acción Comunitaria Regional
ANII - Agencia Nacional de Innovación e Investigación
AGESIC - Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información
AGEV - Área de Gestión y Evaluación del Estado
ANCAP - Administración Nacional de Combustibles Alcohol y Portland
BID - Banco Interamericano del Desarrollo
CEPAL - Comisión Económica para América Latina
CIDE - Comisión Interministerial de Desarrollo Económico
CLAEH - Centro Latinoamericano de Economía Humana
CND - Corporación Nacional para el Desarrollo
COAOT - Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial
COVID-19 - Enfermedad causada por el virus coronavirus
DDyOT - Directrices Departamentales de OTyDS
DIEA - Dirección de Estadística Agropecuaria
DINAMA - Dirección Nacional de Medio Ambiente
DINAVI - Dirección Nacional de Vivienda
DINOT - Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial
DIPRODE - Dirección de Proyectos de Desarrollo

EAE - Evaluación Ambiental Estratégica
HIC - Habitat International Coalition
ILPES - Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social
INC - Instituto Nacional de Colonización
INE - Instituto Nacional de Estadísticas
IOTS - Instrumentos de OTyDS
ISJ - Intendencia de San José
ITU - Instituto de Teorías y Urbanismo
LOTDS - Ley N° 18.308 Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible
LUC - Ley N° 19.889 de Urgente Consideración
MAM - Modelo de Análisis de Madurez
MAMSJ - Modelo de Análisis de Madurez de OTyDS para San José
MAMTI - Modelo de Análisis de Madurez de Ciudades y Territorios Inteligentes
MERCOSUR - Mercado Común del Sur
MGAP - Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
MIDES - Ministerio de Desarrollo Social
MA - Ministerio de Ambiente
MTOP - Ministerio de Transporte y Obras Públicas
MOTDU - Maestría de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano
MVOT - Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial
MVOTMA - Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
ODM - Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS - Objetivos de Desarrollo Sostenible
OPP - Oficina de Planeamiento y Presupuesto
OTyDS - Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible
OSE - Obras Sanitarias del Estado
OT - Oficina de Ordenamiento Territorial
PLOT - Plan Local de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible
PLUNA - Primeras Líneas Uruguayas de Navegación Aérea
PNDES - Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social
PNUD - Programa de Naciones Unidas
POT - Plan de Ordenamiento de Montevideo
SEPLACODI - Secretaría de Planeamiento, Coordinación y Difusión
SIG - Sistema de Información Geográfica
SNAP - Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas.
UdelaR - Universidad de la República del Uruguay
UDM - Unidad de Desarrollo Municipal
UPM - UPM-Kymmene Corporation, es una empresa finlandesa dedicada a la fabricación de pulpa de celulosa, papel y madera.
UTE - Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas
UTEC - Universidad Tecnológica del Uruguay

TABLA DE CONTENIDOS

TABLA DE CONTENIDOS	4
INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO 1 - TERRITORIO DE LA TESIS	14
1.1 - Departamento de San José	14
1.2 - El Elemento motivador	16
CAPITULO 2 - MARCO TEÓRICO	23
2.1 - El territorio	23
2.2 - La Madurez territorial	27
2.3 - Los Modelos de Análisis para evaluar la Madurez Territorial.	29
2.4 - El Modelo de análisis de TI de Colombia para la construcción del MAM de SJ.	36
2.4.1 Estructura del MAM de Territorios Inteligentes (MAMTI)	38
2.4.2 Aplicación del MAMTI	41
CAPÍTULO 3 - MODELO DE ANALISIS DE MADUREZ DEL OTYDS DE SAN JOSÉ	45
3.1 FASE I – Territorio del OTyDS de San José.	46
3.2 FASE II – Intendencia de San José y Actores del OTyDS.	47
3.2.1 - Etapa 1- Evaluación de las Capacidades de la ISJ para el desarrollo del OTyDS de SJ.	47
3.2.2 - Etapa 2- Evaluación de la Percepción de los IOTS del MAMSJ.	54
3.2.3 - Etapa 3- Comparación de Resultados del MAMSJ desde la ISJ y los actores de los IOTS.	55
CAPÍTULO 4 - FASE I DEL MAMSJ -TERRITORIO DEL OTYDS DE SAN JOSÉ	57
4.1 - La ETAPA 1 – Análisis histórico de la Planificación Territorial de San José	57
4.2 - Comienzo del Siglo XX (1900-1910)	60
4.3 - Primer Gobierno Departamental (1910-1920)	61
4.4 - Infraestructura y Vínculo departamental (1920-1930)	63
4.5 - Nuevo eje de desarrollo territorial (1930-1940)	65
4.6 - Crecimiento productivo y organización del territorio (1940-1950)	68
4.7 - Búsqueda de alternativas (1950-1960)	71
4.8 - Conflicto y Movilización (1960-1970)	74
4.9 - Primeros pasos de la Planificación Territorial (1970-1980)	77
4.10 - Apoyo al Ordenamiento Territorial (1980-1990)	81
4.11 - Planificación Territorial como herramienta de desarrollo (1990-2000)	84
4.12 - Formación y Apoyo al Ordenamiento Territorial (2000-2010)	88
4.13 - Línea de Base del OTyDS (210-2020)	93
4.14 - Planificar y Gestionar el territorio (2020-2025)	98
CAPÍTULO 5 - FASE I DEL MAMSJ - LOS IOTS DE SAN JOSÉ	102
5.1 - Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de San José	102
5.2 - Plan Local de OTyDS de Kiyú y sus Vecindades (2012).	104

5.3 - Directrices Departamentales de OTyDS de San José (2013)-----	106
5.4 - Plan Local de OTyDS de Ciudad del Plata (2015)-----	109
5.5 - Plan Local de OTyDS de Libertad (2016)-----	111
5.6 - Plan Local de OTyDS de Ecilda Paullier (2018) -----	113
5.7 - Plan Local de OTyDS de San José de Mayo (2019) -----	114
CAPÍTULO 6 - FASE II DEL MAMSJ - LA INTENDENCIA DE SAN JOSÉ Y EL OTYDS-----	116
6.1 - La Oficina de Ordenamiento Territorial de San José. -----	116
6.2 - Evaluación de Dimensiones del MAMSJ para el desarrollo del OTyDS de San José-----	117
6.3 -Evaluación de Dimensiones del MAMSJ para el desarrollo de los IOTS de San José -----	120
6.3.1 Directrices Departamentales de OTyDS de San José.-----	120
6.3.2 Plan Local de OTyDS de Kiyú -----	123
6.3.3 Plan Local de OTyDS de Ciudad del Plata -----	125
6.3.4 Plan Local de OTyDS de San José de Mayo -----	127
6.3.5 Plan Local de OTyDS de la ciudad del Libertad -----	129
6.3.6 Plan Local de OTyDS de Ecilda Paullier -----	131
6.4 - Resultados de la mirada de la ISJ sobre el OTyDS del Departamento. -----	133
CAPÍTULO 7 - FASE II DEL MAMSJ -LOS ACTORES DE LOS IOTS DE SAN JOSÉ-----	139
7.1 - Evaluación de las Dimensiones del MAMSJ para el desarrollo de los IOTS de San José. --	140
7.1.1 Plan Local de OTyDS de Kiyú (Decreto N° 3075/2012). -----	140
7.1.2 Plan Local de OTyDS de Ciudad del Plata (Decreto N° 3108/2015). -----	142
7.1.3 Plan Local de OTyDS de San José de Mayo (Decreto N° 3185/2019). -----	144
7.1.4 Plan Local de OTyDS de Libertad (en aprobación en la Junta Departamental) -----	146
7.1.5 Plan Local de OTyDS de Ecilda Paullier (en aprobación en la Junta Departamental) -----	148
7.2 – Resultados de la mirada de los actores de San José sobre los IOTS del Departamento. --	150
CAPÍTULO 8 - FASE II DEL MAMSJ -COMPARACIÓN DE RESULTADOS ISJ Y LOS ACTORES -----	155
8.1 - Plan Local de OTyDS de Kiyú (Decreto N° 3075/2012)-----	155
8.2 - Plan Local de OTyDS de Ciudad del Plata (Decreto N° 3108/2015)-----	157
8.3 - Plan Local de OTyDS de San José de Mayo (Decreto N° 3185/2019) -----	158
8.4 - Plan Local de OTyDS de Libertad (en aprobación) -----	159
8.5 - Plan Local de OTyDS de Ecilda Paullier (en aprobación)-----	161
CAPÍTULO 9 - FASE III DEL MAMSJ -RESULTADOS DEL MODELO PARA EL OTYDS -----	164
CAPÍTULO 10 - FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL MAM DE OTYDS DE SAN JOSÉ -----	167
REFLEXIONES Y APRENDIZAJES-----	171
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS -----	175

INTRODUCCIÓN

Las actividades de ordenar el territorio han formado parte de la historia y de las formas de vida de las sociedades hasta la actualidad. Las visiones y acciones sobre el uso y transformación del territorio, en general, apuntan a orientar el desarrollo y organizan las actividades en el mismo, en procura de mejorar la calidad de vida de la población. La materia se hace visible cuando se incorpora a las funciones sustantivas del Estado como política pública, así el ordenamiento territorial es la expresión espacial de las políticas económicas, social, cultural y ecológica de toda sociedad (Carta Europea de Ordenación del Territorio, 1983); es el conjunto de acciones transversales del Estado que tienen por finalidad mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio, el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales (Artículo N°3 de la LOTDS, 2008). El territorio es el objeto del ordenamiento territorial, lugar donde se expresa la relación compleja entre soporte físico (natural y artificial), actividades y organización humana (Gorosito & Ligrone, 2009).

El desarrollo del ordenamiento territorial contemporáneo, se puede identificar a partir de mediados del siglo XX y en algunos países, principalmente en Europa (España, Francia). En estos lugares, es donde la materia se robustece como disciplina, con objeto, materia, instrumentos y desarrollo doctrinal para aportar a las políticas públicas (Carta Europea de Ordenación del Territorio, 1983). En Uruguay, la materia es joven y está influenciada por orígenes diversos, donde se integran fuentes históricas doctrinales y jurídicas como, el urbanismo en general, la Ley de Centros Poblados y Fraccionamiento de la propiedad (Ley N°10.723), la legislación en materia de régimen de bienes inmuebles y de la propiedad inmobiliaria, el *aménagement du territoire* (ordenamiento territorial) francés, el desarrollo local y regional, la ordenación urbana española, el ambientalismo, los instrumentos de desarrollo y ordenamiento territorial nacional y la planificación uruguaya (Gorosito y Ligrone, 2009). A la fecha se cuenta con un acumulado de experiencias (prácticas y académicas) y normativas como la Ley N° 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS), que es fundante de un sistema de planificación y gestión del desarrollo territorial, denominado Sistema de OTyDS (Gorosito y Ligrone, 2009) que integra y condiciona obligatoriamente, a todas las políticas, planes, programas, proyectos y actuaciones de las instituciones públicas, entes y servicios del Estado y de los particulares, procurando la transversalización de las acciones para abordar los desafíos del territorio nacional (Ligrone, 2013).

Actualmente, la materia está fragmentada entre los Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT)¹ y el Ministerio de Ambiente (MA). El primero, a través de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT) aborda las siguientes materias:

- La definición de estrategias de desarrollo sostenible, uso y manejo del territorio en función de objetivos sociales, económicos, urbanísticos y ecológicos, a través de la planificación.
- El establecimiento de criterios para la localización de las actividades económicas y sociales.
- La identificación y definición de área bajo régimen de Administración especial de protección, por su interés ecológico, patrimonial, paisajístico, cultural y de conservación del medio ambiente y los recursos naturales.
- La identificación de zonas de riesgo por la existencia de fenómenos naturales o de instalaciones peligrosas para asentamientos humanos.
- La definición de equipamientos e infraestructuras y de estrategias de consolidación del sistema de asentamientos humanos.
- La previsión de territorio a los fines y usos previstos en los planes.
- El diseño y adopción de IOTS y procedimientos de gestión que promuevan la planificación del territorio.
- La elaboración e instrumentación de programas, proyectos y actuaciones con incidencia territorial.
- La promoción de estudios para la identificación y análisis de los procesos políticos, sociales y económicos de los que derivan las modalidades de ocupación y ordenamiento del territorio (LOTDS, Artículo N° 4, 2008).

El Ministerio de Ambiente, aprueba la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) (Decreto N° 221/009), para la aprobación final de los instrumentos de OTyDS (IOTS).

La tarea de planificar y ordenar el territorio desde el Estado, impacta en la sociedad, en un ámbito geográfico determinado, influye de diferentes formas sobre la cultura local y la vida de los actores. Las reglas y los acuerdos sobre el desarrollo de las actividades de un territorio, transforman la vida de las personas que lo habitan. Entonces, si observamos, la sociedad de una pieza territorial cualquiera, podríamos preguntarnos:

Preguntas de Investigación

- **¿Cómo reciben los actores del territorio el OTyDS?**
- **¿Se encuentran maduros para recibir el OTyDS propuesto para su territorio?**

¹ Es importante indicar que originalmente la LOTDS aprobada en el año 2008, asignaba la materia al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA). En el año 2021 con la aprobación de la Ley N°19.889 de Urgente Consideración (LUC), se crea el Ministerio de Ambiente (MA), quedando la responsabilidad del MVOT, respecto al OTyDS aunque compartida por el MA en la EAE.

- **¿Cuál es el nivel de madurez de la organización responsable de implementar el paradigma que propone la LOTDS del Uruguay?**

La búsqueda de respuestas a estas preguntas, se convirtió en el **problema de investigación de la tesis**, en especial:

Conocer cómo se puede evaluar o “medir” la implementación, apropiación y/o adaptación al OTyDS implementado en el territorio, por parte de la organización que lo lleva adelante y por los actores que lo reciben.

El interés por investigar la madurez de los territorios que reciben el OTyDS, surge a partir del proceso de formación en la Maestría de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (MOTDU), y de la búsqueda por entender como los actores y la Intendencia de San José, que recibían un nuevo ordenamiento territorial para la implantación del proyecto nacional de energía (Punta del Tigre A y B), de la Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas (UTE), a partir de la primera década del Siglo XXI. El proceso territorial duró trece años (2006-2019) hasta la puesta en funcionamiento del complejo energético nacional, afectando y modificando la vida y cultura de un territorio destinado a la producción de alimentos en el departamento (Colonia Wilson).

El nuevo ordenamiento del territorio, generó el impulso para investigar sobre los actores que definen el ordenamiento territorial y aquellos que lo reciben, focalizando el trabajo en la construcción de una herramienta que permitiera evaluar no solo el proceso territorial puntual, sino a nivel departamental.

El acercamiento a la construcción de la herramienta de evaluación del OTyDS hizo que la investigación explorara en diferentes disciplinas y en experiencias internacionales, donde el concepto de madurez, adquiere importancia para la evaluación y calificación de un objeto de estudio. Las dificultades de la conceptualización del tema, vinculado al territorio y especialmente al OTyDS, hizo que el trabajo se focalizará en la forma de evaluación de la madurez. La medición de la madurez se convirtió en el tema clave de la tesis, buscando medir las dimensiones del concepto.

De esta forma, se parte con una hipótesis que la madurez territorial, está compuesta por un conjunto de conocimientos y experiencias de las personas y de acuerdos del territorio (formales e informales) para afrontar cambios o problemas en un territorio determinado.

Territorio de la Tesis: Departamento de San José

La selección de San José como territorio de aplicación del MAM de OTyDS se justifica por la participación del departamento en el proceso de desarrollo del OTyDS nacional, y la radicación y tiempo de trabajo del autor en el departamento. La tesis analiza el desarrollo del OTyDS departamental, los IOTS, la Intendencia, como organización responsable de la materia y los actores del territorio que reciben los mismos. En el estudio sobre la participación de San José en la evolución del OTyDS, se identifican los principales hitos de la planificación territorial nacional, previo a la LOTDS (2008), como

la Ley N° 10.723 de Centros Poblados (1946), la Ley N° de Colonización (1948), la creación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) en 1967 y la creación del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) en 1990. Como parte de los hitos se identifican actores como el Arq. Manuel Romay (Asesor de la ISJ y Ministro del MVOTMA), Juan Chiruchi, (Intendente de San José y Ministro del MVOTMA); el Dr. Jorge Cerdeña (Intendente), el Arq. César Nogueira (Asesor de la ISJ y Ex Director del ITU de la UdelaR), el Arq. Fernando Magnou (Asesor de la ISJ y Subsecretario del MVOTMA), José Luis Falero (Intendente, Sub-Director de la OPP y actual Ministro del MTOP), la Arq. Silvia Lorente (Directora de Ordenamiento Territorial de la ISJ), Alexis Bonnahon (Asesor de Ordenamiento Territorial de la ISJ y Edil departamental), llegando hasta el año 2020, período de análisis de esta tesis.

Metodología de Trabajo

Durante el desarrollo de la investigación se transitó por un proceso intelectual en los planos epistemológico, metodológico y teórico. La decisión de sumergirse en la investigación científica, implicó asumir el desafío de transitar por un conjunto de procesos sistemáticos y empíricos que se aplican al estudio de un fenómeno o problema (Fred N. Kerlinger, 2016). El proceso cursado permitió contar con una guía para investigar y producir conocimiento acerca de la madurez territorial frente al OTyDS. La idea de investigar cómo evaluar, medir y representar el tema, comenzó con una idea vaga y difícil de conceptualizar desde el OTyDS. La disciplina cuenta con una importante producción intelectual en diversos procesos territoriales, pero muy pocas experiencias vinculadas a la evaluación y medición. Con este desafío, se buscaron perspectivas de análisis interdisciplinarias donde se pudiera combinar la mirada del OTyDS con otros puntos de vista. Actualmente, estamos inmersos y aceptamos cada día más el paradigma de la complejidad (Morin, 1991), para conocer y descubrir procesos y fenómenos. Dado que no se encontraron antecedentes dentro del ámbito del OTyDS para realizar este tipo de estudios, se decidió un abordaje desde los enfoques cualitativos y cuantitativos y con un alcance de tipo exploratorio. Estos estudios permiten acercarnos al tema y familiarizarnos con las características del objeto de estudio, de los actores implicados y los puntos de interés más significativos para comprenderlo. Facilitan la identificación de posibles maneras de abordar el tema e identificar otras temáticas vinculadas a la investigación. El estudio exploratorio representa un primer acercamiento y no necesariamente se espera obtener conclusiones o recomendaciones determinantes (Sampieri, 2014).

A partir de los anterior, se seleccionó un **diseño de investigación no experimental, exploratorio**. En los estudios no experimentales se observan situaciones ya existentes, no provocadas intencionalmente en la investigación. Las variables independientes ocurren y no es posible manipularlas, no se tiene control directo sobre las mismas, ni se puede influir en ellas, porque ya sucedieron, al igual que sus efectos (Hernández, 2014). Para el estudio se entiende que el OTyDS ya está "pasando" en el territorio. Los estudios exploratorios apuntan a conocer una variable o un conjunto de estas, una comunidad,

un contexto, un evento o una situación. Se explora en un momento específico del fenómeno (Sampieri, 2014). Para nuestro objeto de estudio, se entiende que el fenómeno de la madurez territorial frente al OTyDS está pasando en el departamento de San José. Conocer cómo se expresa en los diferentes territorios donde el OTyDS, a través de los IOTS, se desarrolla permite conocer cómo se están incorporando a las formas de vida en los mismos.

El **universo de la investigación** son las localidades de San José de Mayo, Ciudad del Plata, Kiyú, Libertad y Ecilda Paullier que cuentan con instrumentos de OTyDS, y la Intendencia de San José. La **población** para evaluar las localidades está compuesta por hombres y mujeres mayores de dieciocho años de edad que residen en el territorio del IOTS, hayan participado o no del proceso de elaboración del IOTS. Para evaluar la Intendencia de San José, la población se compone de hombres y mujeres, mayores de edad, vinculados al gobierno de San José, y que participaron directamente del OTyDS.

Con la población definida, se construyó una **muestra no probabilística**. La decisión se justifica por el carácter exploratorio del estudio y las dificultades económicas del investigador para abordar el relevamiento de una muestra probabilística. Las ventajas de una muestra no probabilística (desde la visión cuantitativa), es su utilidad para diseños de estudios que no requieren tanta "representatividad" de elementos de una población, sino una cuidadosa elección de casos con ciertas características especificadas previamente definidas (Hernández, 2014). En este tipo de muestras, la elección de los elementos no depende de la probabilidad, sino de causas relacionadas con las características de la investigación o los propósitos del investigador (Johnson, 2014). El procedimiento no es mecánico ni se basa en fórmulas de probabilidad, sino que depende del proceso de toma de decisiones de un investigador y, desde luego, las muestras seleccionadas obedecen a otros criterios de investigación.

Para evaluar a la Intendencia de San José, se seleccionaron siete personas vinculadas al OTyDS en la organización. La decisión es responsabilidad del autor y surge a partir de la identificación de los mismos en fuentes secundarias sobre el OTyDS del departamento y por su participación en procesos territoriales vinculados a la planificación territorial de San José.

A la población se aplicó el **instrumento de medición** (Entrevista en profundidad) con un cuestionario² con preguntas abiertas y cerradas sobre diferentes dimensiones que permitieran evaluar la madurez territorial frente al OTyDS de San José. Los entrevistados son: Arquitecta Silvia Lorente (Directora de la Oficina de OT), Señor Alexis Bonnahon (Asesor de la Oficina de OT), Agrimensor Roberto Velazco (Director de Oficina de Estudios y Proyectos), Señor Eduardo Rapetti (Director de Turismo), Señor Sergio Martín (Inspector de OT), Señor José Luis Falero (Ex Intendente de San José) y el Sr. Alghero Giroldi (Edil Departamental del Partido Nacional). Para la evaluación de los territorios de

² Ver Anexo N° 6

los IOTS se consultó a veinte personas de cada territorio³ y se aplicó el instrumento de medición (Encuesta de opinión) con un cuestionario⁴ con preguntas abiertas y cerradas sobre diferentes dimensiones que permitieran evaluar la madurez territorial frente al IOTS del territorio.

El relevamiento de datos se realizó en el **período agosto-noviembre del año 2020**. Para el análisis histórico de la evolución del OTyDS en el departamento se utilizó como técnica de recolección de datos, el análisis documental.

Objetivos de la Tesis

Objetivo General:

Contribuir a comprender como los territorios del Uruguay reciben el Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.

Objetivos Específicos:

1. Construir un Modelo de Análisis de Madurez Territorial aplicable al Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del Departamento de San José.
2. Evaluar las Fortalezas y Debilidades de la aplicación del Modelo de Análisis de Madurez para el OTyDS buscando su aplicación a nivel nacional.

Estrategia de Trabajo de la Tesis

A partir de los objetivos definidos en la tesis, se elaboró una estrategia de trabajo de cuatro etapas:

1. Búsqueda de Información sobre la Madurez Territorial y el OTyDS.

Se inicia con la búsqueda de fuentes documentales vinculadas al uso de la madurez territorial, analizando experiencias de trabajo en el ámbito público y privado, así como en diferentes disciplinas, sobre el uso de la madurez como herramienta de trabajo. En el proceso no se encontró bibliografía específica sobre la utilización de la madurez territorial como herramienta para evaluar el OTyDS. La dificultad hizo que se explore las herramientas utilizadas para evaluar la madurez de procesos u objetos en las organizaciones. Considerando los intereses de la investigación donde se pretende evaluar a la Intendencia de San José y los actores del territorio, se focalizó el análisis en el modelo de madurez de territorios inteligentes del gobierno de Colombia y el modelo de en Gestión para Resultados de la OPP.

2. Construcción de la Herramienta para la evaluación del OTyDS.

La construcción del MAM de OTyDS se convirtió en un desafío, dado que el país no cuenta con una herramienta para evaluar la materia desde esta perspectiva. Para El diseño del MAM se realizó en **6 etapas de trabajo:**

³ Para el estudio se relevaron 100 actores de los territorios de los IOTS de San José.

⁴ Ver Anexo N° 7

1. ETAPA 1- Conocer la Intendencia de San José y los IOTS.

La tarea consiste en relevar información documental sobre la ISJ y el OTyDS del departamento. El análisis permite identificar elementos (dimensiones y variables) importantes para incorporar en la implementación del MAMSJ y la construcción histórica de la planificación territorial del departamento.

2. ETAPA 2- Definición de Dimensiones del MAMSJ para incorporar a la evaluar la madurez de la ISJ y los Actores del territorio de los IOTS.

3. Aplicación del MAM en San José

A partir de la definición de las dimensiones a evaluar por parte del modelo de análisis, se transitó por 3 etapas de trabajo:

ETAPA 1-Evaluación de Capacidades de la ISJ para la gestión de los IOTS y el desarrollo del OTyDS de San José.

Para la implementación de la etapa, se aplicó el formulario de encuesta "cara a cara" y la entrevista en profundidad a los funcionarios de la ISJ definidos en la población del estudio.

ETAPA 2- Evaluación de la Percepción de los Actores que reciben el OTyDS en los territorios.

En esta etapa se aplicó el formulario de encuesta "cara a cara" a los actores de los territorios donde se implementan los IOTS.

ETAPA 3-Comparación de Resultados del MAMSJ sobre los IOTS.

Con las evaluaciones de la ISJ y los actores del territorio de los IOTS sobre las dimensiones del MAMSJ, se realizó una comparación de las miradas sobre los que aplican y reciben el OTyDS en el territorio.

4. Resultados del MAMSJ.

A partir de la aplicación del MAMSJ, se obtuvieron los siguientes resultados:

- 1.** La evolución historia de la planificación territorial en San José.
- 2.** El nivel de madurez de las capacidades de la ISJ para la gestión de los IOTS y desarrollo del OTyDS.
- 3.** El nivel de madurez de las dimensiones del MAMSJ desde la perspectiva de los actores del territorio que reciben los IOTS departamentales.
- 4.** La comparación de resultados de las dimensiones del MAMSJ entre los que implementan los IOTS y los que los reciben en el territorio.

Organización de la Tesis

La tesis se organiza en diez capítulos. El primero, presenta el territorio donde se desarrolla la investigación. El segundo, aborda el marco teórico utilizado para conocer los modelos de análisis de madurez y su aplicación en el OTyDS. El tercero, muestra la creación del modelo de análisis de madurez para el OTyDS y su aplicación en el departamento de San José, focalizando el análisis en las capacidades de la ISJ para gestionar los instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible (IOTS), así como la mirada de los actores del territorio que reciben los mismos. El cuarto, corresponde a la fase uno del MAM de San José, focalizando el análisis en la evolución histórica de la planificación territorial de San José. El quinto analiza los IOTS del Departamento, buscando identificar elementos relevantes a incorporar al MAM. El sexto, corresponde a la fase dos del modelo, presentando el nivel de madurez de la ISJ para el desarrollo del OTyDS y los IOTS. El séptimo, muestra el nivel de madurez que tiene los actores de los IOTS del Departamento. El octavo, presenta la comparación de resultados obtenidos en el modelo, en el análisis de los IOTS desde la mirada de la ISJ y los actores de los mismos. El noveno, exhibe los resultados obtenidos en la aplicación del MAM de San José. El capítulo diez, describe las fortalezas y debilidades identificadas en la aplicación del modelo de análisis. Finalmente, se realizan algunas reflexiones y aprendizajes obtenidos con la aplicación de la nueva herramienta de evaluación del OTyDS.

CAPÍTULO 1 - Territorio de la Tesis

1.1 - Departamento de San José

Como se indicó al inicio del capítulo, la selección del Departamento de San José como territorio de la tesis, se justifica por la

radicación y tiempo de trabajo del autor en el departamento, la participación en procesos territoriales de OTyDS y la acumulación histórica de San José en el desarrollo del OTyDS en el país.

Uruguay Siglo XXI presenta a San José como:

“El departamento del país, mejor ubicado geográficamente. Sus costas sobre el Río de la Plata, su inserción dentro del corredor vial del Mercosur que une las ciudades de Buenos Aires-Montevideo-San Pablo y Río de Janeiro, su equidistancia de los puestos de Montevideo y Colonia (100 km) la calidad de sus suelos, el clima y las políticas departamentales respecto al impulso del desarrollo que trascienden las gestiones de gobierno, lo hacen el lugar ideal para la radicación de emprendimientos industriales y productivos” (Uruguay Siglo XXI, 2022).

A la mirada de incentivo para vincularse con el departamento, San José cuenta con una superficie de 4.992 km², una población de 117.375 habitantes (INE, 2019) con fuerte presencia en zonas rurales (15%), frente al 5% a nivel nacional (INE, 2020), una ubicación geoestratégica en el sur, dentro del área metropolitana de Montevideo. El Departamento ha desarrollado un modelo territorial de perfil agropecuario/industrial, con un fuerte desarrollo, principalmente en el centro y en el sur. La presencia de emigrantes colonos arribados a la región en el siglo XVIII, principalmente españoles de Maragatería (León y Asturias), marcó el vínculo con la tierra y el desarrollo de procesos asociativos y redes de producción (Directrices Regionales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial del Área Suroeste, 2005) que fortalecen la radicación en el medio rural y el avance de cadenas productivas como la lechería (Cuenca Lechera), ganadería, forestación y la fruticultura (Cuenca Papera). El desarrollo productivo de las diferentes actividades económicas, hace participar a San José con el 3.1% del producto bruto interno (PBI) nacional (Uruguay XXI, 2020). La apuesta a conservar un modelo territorial con fuerte presencia de la población

Figura 1 Departamento de San José en Uruguay



en el medio rural, integra una de las principales estrategias departamentales del OTyDS (Directrices de OTyDS, 2013).

Otro elemento importante para el desarrollo del departamento es la fuerte vinculación con el Área Metropolitana de Montevideo. La fuerza económica, social y política de esta pieza territorial ha generado grandes desafíos, oportunidades y problemas al departamento, principalmente para adaptarse y aprovechar el empuje que ofrece. En el capítulo 3, se analizan algunos procesos históricos de esta área que pusieron a prueba las capacidades humanas y territoriales del departamento.

Se suma a las capacidades territoriales del departamento, la riqueza que ofrece el trinomio turismo-patrimonio-ambiente como recursos de desarrollo (Lagarreta, 2019). Una publicación nacional sobre San José, lo describe de la siguiente manera:

“No le falta nada. El departamento corre con ventajas a partir de sus cualidades geográficas. A escasa distancia están los encantos serranos de las Sierras de Mahoma y las playas y farallones del Río de la Plata. Las ofertas del Santa Lucía cierran el triángulo. La capital maragata no necesita un vocero: se vende sola. Lo mismo sucede con el resto del departamento y la variada producción maragata”. (El País, 2000, pág. 67)

La naturaleza y la cultura ha permitido desarrollar el turismo como una actividad productiva destacada por las extensas playas y los balnearios sobre la costa del Río de la Plata, el ecosistema de humedales, integrados al Área Protegida Humedales del Santa Lucía (Decreto 055-2015), los sitios arqueológicos y geológicos como las Sierra de Mahoma y San Gregorio en el balneario Kiyú. A nivel cultural, San José cuenta con una rica historia en la vida nacional. Esto permite encontrar obras de arquitectura como el teatro Macció (1912), la Basílica Catedral de San José de Mayo (1857), la Quinta del

Figura 2 Mapa Productivo de San José.



Nota. Adaptado de Viviendo el presente, construyendo el futuro, ISJ.2015. Fuente: www.sanjose.gub.uy

Horno⁵, y actuales como el zoo-lógico virtual, entre otras. En estos últimos años, se ha logrado recuperar y poner en valor, el patrimonio ferroviario del departamento (Estación Mal Abrigo) con una importante historia a nivel nacional.

En la tesis se entiende que, para alcanzar el estado actual del modelo territorial de San José, el departamento ha transitado por diversos procesos donde las capacidades de los actores y las instituciones se han puesto a prueba para defender y mejorar las capacidades territoriales, y de esta forma, las condiciones de vida en el departamento. La planificación, la definición de nuevas reglas y acuerdos para llevarlas adelante ha generado experiencia y madurez para mejorar el desarrollo del departamento. En el avance de San José, seguramente la planificación territorial jugó un rol fundamental, promoviendo la participación en los principales hitos de la evolución del OTyDS, previos a la LOTDS (2008), como se indicó en la introducción. El tránsito por estos hitos fortaleció las capacidades técnicas y humanas de la ISJ para afrontar los desafíos del departamento respecto a la planificación del territorio. En el capítulo cuatro, se profundiza el análisis sobre la participación de San José en los procesos nacionales hasta la actualidad.

1.2 – El Elemento motivador

El proceso territorial que inicialmente motivó la reflexión sobre el objeto de estudios de la tesis, es la implantación del proyecto energético de la Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas (UTE), Punta del Tigre A y B, en el Departamento de San José, a partir de la primera década del Siglo XXI. El proceso duró trece años (2006-2019) hasta la puesta en funcionamiento del complejo energético nacional. Durante este tiempo las decisiones territoriales, modificaron la vida y cultura de la Colonia Wilson, destinada a la producción de alimentos en San José. Los conflictos generados por la instalación de la planta de energía, protagonizados por los pobladores, UTE, la ISJ y otros actores vinculados al proyecto, permitió reflexionar acerca de la madurez del territorio para afrontar las transformaciones del cambio, y aportar un nuevo análisis desde la perspectiva del OTyDS.

En el año 2005, Uruguay define una nueva matriz energética, orientada a la generación de energía a partir de fuentes renovables. En el 2006, la UTE comienza la instalación de la Central Térmica de Punta del Tigre. El complejo, contaría con las Plantas A y B funcionando como respaldo de energía para todo el país. El territorio seleccionado para la obra pública, la Colonia Wilson (km 39.500 de la Ruta N°1), dentro del Municipio de CDP. La planta se ubicaría en un padrón de ciento veintiséis hectáreas (sobre el Río de la

⁵ El nombre de la construcción se debe a la existencia de un horno de ladrillos instalado cerca del arroyo Mallada. De este emprendimiento salieron las mamposterías para las diferentes casas de la familia Larriera y para la construcción de la Basílica Catedral. La quinta fue declarada monumento histórico en el año 1990. (www.sanjose.gub.uy/departamento/turismo/quinta-del-horno).

Plata), de las cuales, diez están ocupadas por las centrales térmicas de ciclo abierto y combinado (Porcar, y otros, 2016).

Figura 3 Territorio del Complejo Punta del Tigre de UTE



Nota. Imagen del autor.

El proyecto comenzó en un Uruguay sin la LOTDS y culmina en pleno desarrollo de la misma. Los principales momentos del camino recorrido son la instalación de las Plantas A⁶ (2006) y B (2013) del complejo industrial, la Comisión de Seguimiento de Punta del Tigre, la puesta en vigencia de IOTDS nacionales y departamentales⁷, el ingreso del Área Protegida Humedales del Santa Lucía al SNAP-MVOTMA (Decreto N°055/015), y los conflictos/acuerdos de trabajadores, productores, pescadores y autoridades departamentales por impactos del emprendimiento. La planta A se comenzó en un momento de transición entre la forma tradicional de planificar el territorio y el nuevo sistema de OTyDS vigente desde el año 2008. A nivel departamental, la intendencia se encontraba en un proceso de formación y participación en diversas iniciativas de planificación territorial promovidas por el MVOTMA para aumentar las capacidades, habilidades y madurez de la institución ante la llegada de la LOTDS⁸. “La UTE participa

⁶ La empresa General Electric es la responsable de la construcción y cuenta con cuatro unidades (LM6000 Spint de GE) turbinas de gas, que pueden funcionar con gasoil o con gas natural. Al complejo industrial se suma un oleoducto, tendido de líneas eléctricas y tanques de combustibles, llegando a una inversión de 100.000.000 de dólares americanos. Esta primera planta, tiene una potencia de 200 MW (UTE,2021).

⁷ Directrices Departamentales de OTyDS (2013) y el Plan Local de OTyDS de Ciudad del Plata (2015).

⁸ Ver Punto 2.1 Génesis del OTyDS en San José y punto 2.2.12 Línea de base del OTyDS (2010-2012).

de una Comisión⁹ establecida en la autorización ambiental previamente otorgada, junto a representantes de la DINAMA, de la Junta Departamental de San José, la ISJ y de los vecinos de la zona, para dar seguimiento a la construcción y funcionamiento de la central” (Presidencia de la República, 2006).¹⁰

Figura 4 -Territorio de la Colonia Wilson



Nota. Elaboración propia.

En este espacio se brindó información oficial acerca del avance de las obras y se acordaron un conjunto de obras y colaboraciones por parte de UTE para la colonia, por los cambios del territorio. Estos últimos se vinculaban a la pérdida de acceso público a la costa del Río de la Plata (Balneario de la Colonia Wilson), el aumento del consumo de agua subterránea para el abastecimiento de la planta¹¹, impacto visual, disminución de suelo productivo, reducción del recurso pesquero, entre otros. Según indica UTE, además del Parque Público Costero Alberto Kurtz¹², se realizaron mejoras en la Escuela N°76 ,

⁹ www.gub.uy/ministerio-ambiente/tematica/comision-seguimiento-punta-del-tigre

¹⁰ http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/noticias/2006/11/2006111312.htm

¹¹ Acta 2821 de Febrero 2011, Sesión Ordinaria de la Junta Departamental de San José, Período Ordinario XLVII- Productores Afincados cerca de la Central Térmica de Punta de Tigre continúan con problemas de Abastecimiento de Agua.

¹² Alberto Kurtz fue un vecino y dirigente político local del partido Frente Amplio, que acompañó el proceso de desarrollo del proyecto energético como referente de Colonia Wilson.

construcción de doce viviendas para pescadores artesanales (tipología MEVIR) y caminería adyacente, cercado perimetral, vestuarios y saneamiento para el Club Resero, tratamiento bituminoso para el camino de acceso al Parque Costero (2.900 m); camino de balasto natural de acceso a la zona de pescadores (1.790 m), repavimentación a cargo de la empresa Hyundai del Camino Calcagno, desde la Ruta 1 hasta la planta (6.500 m), construcción de una senda peatonal (5.400 m) y medidas de seguridad vial.

En general, durante la primera parte del proceso, la Comisión de Seguimiento de Punta del Tigre, fue protagonista, reuniéndose de forma periódica y canalizando los conflictos territoriales generados por el avance de la planta. La preocupación de los actores del territorio, se enfocaba en el avance de las obras acordadas con la UTE. La culminación de la Planta A, permitió reflexionar acerca del bajo nivel de conflictividad ocurrido en el territorio. Las preocupaciones de los vecinos y autoridades departamentales parecen evacuarse en el espacio colectivo de la comisión. La tranquilidad territorial, hizo surgir la siguiente pregunta:

¿Por qué el territorio, ante los cambios generados (pérdida de acceso público a la costa del Río de la Plata, de agua subterránea para el riego de los cultivos, disminución de suelo productivo, y reducción del recurso pesquero), por el emprendimiento, no se queja?

El comportamiento, tiene que ver con la madurez o inmadurez existente en el territorio para asimilar estos cambios. Si fuera la primera la afirmación, parece que la comisión de trabajo resuelve los conflictos del cambio de las reglas de juego para gestionar el territorio de la colonia. Si fuera la segunda, puede ser que la inmadurez del territorio hace que ante los cambios ocurridos no existan capacidades para organizarse y protestar de forma colectiva, o asumir que asiste derecho para reclamar.

En el año 2013, comienzan las obras de la Planta B¹³, finalizando en el año 2019, luego de un conjunto de dificultades laborales, políticas y territoriales (UTE, 2013). En este tiempo, Uruguay cuenta con la LOTDS y un conjunto de herramientas de control y habilitación de este tipo de emprendimientos. A nivel departamental, se encuentran vigentes las Directrices Departamentales de OTyDS. No se encontraron documentos e instancias de participación en la comunidad para la aprobación del emprendimiento, en el marco de la nueva normativa de OTyDS vigente en el territorio. También se agrega a la planificación territorial, el ingreso al SNAP del Área Protegida Humedales del Santa Lucía (Decreto N° 55/015) (IMPO, 2015), definiendo dos zonas de protección, que incluyen el territorio de la planta industrial. A nivel local, en el comienzo de la obra, el Municipio de Ciudad del Plata no contaba con la aprobación del PLOT (2015) de la ciudad. El IOTDS (Decreto departamental N° 3.108, Resolución N°2438/2015) incorpora un conjunto de pautas particulares para el Área Complejo Central Térmica de Puntas del

¹³ La misma fue asignado al Consorcio Surcoreano Hyundai Engineering y Construction Hyundai Corp y KEPCO¹³, con un costo de 500.000.000 de dólares americanos y la generación de 530 MV.

Tigre (Artículo N°27), y directrices específicas de ordenamiento territorial del Área Complejo Central Térmica de Puntas del Tigre (Artículo N° 67) (GDSJ,2014), donde se reglamentan cambios en el territorio a partir del emprendimiento. En el análisis del proceso, no se identificaron conflictos y problemas en el territorio vinculados al incumplimiento de los IOTDS departamentales. A nivel de vínculo con la colonia, se continuó con la estrategia de la Comisión de Seguimiento de Punta del Tigre B. Al inicio de la obra, el MVOTMA, realizó algunas reuniones¹⁴, donde se informó sobre los avances de las obras en la planta y en la colonia por parte de UTE. A partir del año 2017, comenzaron a ocurrir diversos problemas en la colonia agrícola, por el nuevo uso del territorio. Se destacan:

- a) accidentes de tránsito en el camino de ingreso, con el fallecimiento de trabajadores de la planta industrial por la falta de mantenimiento del camino, responsabilidad de UTE.
- b) Se solicitan reuniones de la comisión de seguimiento de Puntas del Tigre, por parte de representantes del gobierno local en la Junta Departamental: -"Hace diez meses que no se reúne" (Alghero Giroldi, 2017).
- c) Falta de energía eléctrica en el "Centro de producción energética del país"(2016)¹⁵,
- d) Se conforma una comisión "Paralela", entre el Sindicato de la Construcción (SUNCA) y la empresa Hyundai para hacer el seguimiento a las obras del camino de ingreso a la plata (2017), la inauguración del Parque Público Costero Alberto Kurtz, sin asignación de gestor del mismo (2017).
- e) Contaminación del agua del Río de la Plata, por vertidos "Aguas negras" de la planta industrial¹⁶ (2018),
- f) Muerte de peces por la toma de agua en el Río de la Plata (2018),
- g) Una "acción de amparo" presentada por UTE a pescadores y vecinos que cortaron el camino de ingreso a la planta de energía¹⁷ (2018), entre otros.

¹⁴ www.portalcdp.uy/2016/06/17/comision-de-seguimiento-de-la-central-punta-del-tigre

¹⁵ www.lasemana.uy

¹⁶ www.primerahora.uy

¹⁷ www.lasemana.uy

Cabe destacar que en el análisis de los documentos encontrados acerca de los conflictos, no se encontraron justificaciones de los actores desde la mirada del OTyDS.

Figura 5-Conflicto territorial en Colonia Wilson

Conformaron Comisión de Seguimiento para obras de acceso a Puntas del Tigre.

13-03-2017

Fuente: www.primerahora.com.uy/conformaron-comision-seguimiento-obras-acceso-puntas-del-tigre/

El Sindicato de la Construcción (SUNCA) y la multinacional Hyundai conformaron una comisión de seguimiento para las obras de mantenimiento de la calle Calcagno, vía de acceso a la nueva planta de Ciclo Combinado de UTE en Puntas del Tigre.

El sindicato se había movilizó la pasada semana reclamando el incumplimiento de un acuerdo entre Hyundai y UTE -que data del 2014- para el mantenimiento de dicha arteria del kmt.39 de Ruta 1; tras el fallecimiento de un trabajador -y otros dos seriamente lesionados- luego de un choque frontal entre dos motos.

Según informó a *Primera Hora* el secretario de Seguridad e Higiene de la dirección local del SUNCA, Washington García, tras el corte de ruta tuvo lugar una reunión con Hyundai y las empresas uruguayas subcontratadas en la que se acordó iniciar una serie de trabajos de mantenimiento y se conformó una comisión de seguimiento que observará el avance de los mismos.

"Les exigimos que no habían cumplido con las condiciones de mantenimiento del camino y nos indicaron que ya estaban dispuestos a comenzar con la maquinaria a hacer bacheo, banquetas, lomadas y la colocación de luces; pero también nos mostraron tres cartas que presentaron a UTE para hacer nuevos tramos con hormigón en el camino que el ente no ha aprobado. Meses atrás, a nosotros en una reunión tripartita de Seguridad ante el MTSSS el ente nos dijo que Hyundai tenía el aval para hacer las obras que requiera la calle Calcagno. En ese 'juego' entre ellos está el tema de no tener en condiciones las calles"; reclamó el dirigente.

Además, García señaló que el sindicato también hará gestiones ante la ISJ para contar con inspectores de Tránsito en la zona, "en especial en los horarios de entrada y salida de los turnos que es donde hay mayor tránsito", explicó; así como también se reunirán con los vecinos del lugar para impulsar acciones en conjunto.

Vale recordar que al cierre de la pasada semana unos 50 vecinos y productores de la zona salieron a la ruta reclamando a UTE que ponga a nuevo a esta calle tal cual se había comprometido.

Nota. Adaptación del autor.

La inauguración de la Planta B en el año 2019, dio por terminado el proceso territorial en análisis. Durante los años de construcción, aparecen sobre el territorio nuevas formas de hacer las cosas respecto a la planificación territorial. Las nuevas herramientas del OTyDS no parecen haber modificado las formas de cómo se articulaba y acordaba con los actores del territorio los cambios en el lugar. A pesar de las protestas por la discontinuidad del trabajo de la comisión de seguimiento, la herramienta parece ser la adecuada para el territorio, dado que hasta se creó otra que funcionaba de forma paralela a la creada por el MVOTMA. Aunque las principales protestas del territorio se concentraron por el deterioro de la infraestructura de funcionamiento de la colonia y atrasos en las obras comprometidas, no aparecen protestas por incumplimiento de

normativa vinculada a la planificación territorial, como la pérdida de accesos a la costa, la disminución del caudal de agua para un territorio que produce alimentos, etc. Esta última situación hizo reflexionar y redirigir el análisis de la madurez hacia el OTyDS del departamento, buscando analizar la institución que desarrolla el OTyDS.

Para cerrar el proceso de la colonia, es importante indicar que como en otros ejemplos del país¹⁸, la inauguración de las obras prometidas por UTE, “calmaron las aguas” de la colonia. Actualmente comenzó un nuevo proceso territorial, vinculado a la planta de Punta del Tigre, por un lado, el nuevo espacio público (Parque Costero), sin gestión por falta de articulación entre los responsables y los actores del territorio. Actualmente no se ha firmado el convenio de traspaso del Parque Costero hacia la ISJ. En una nueva etapa del proyecto energético, se inició el proceso de llevar la producción hasta el centro del país (Punta del Tigre-Cardal), cruzando por la cuenca “papera” de San José y el área protegida Humedales del Santa Lucía (UTE-Sigma Plus, 2013). En el año 2021, las medidas sanitarias contra el COVID-19, no permitieron realizar la audiencia pública, “cara a cara” con los actores del territorio, realizándose de forma virtual¹⁹. El análisis de este nuevo proceso territorial, no se incluye en esta investigación.

El recorrido por los diferentes momentos del proyecto público, permitió conocer y reflexionar acerca de cómo se comporta el territorio a partir de la llegada de este tipo de emprendimientos y cómo, según sea el desarrollo de las capacidades y habilidades de los actores del mismo (madurez), pueden mejorarse o no las condiciones de vida del lugar, aunque se impongan estos emprendimientos de escala nacional. En la búsqueda de comprender la madurez territorial frente a procesos de OTyDS, se avanzó en el análisis del objeto de estudio del OTyDS: el territorio.

¹⁸ Se recomienda al lector la publicación de Víctor Bacchetta “Aratirí y otras aventuras –Las soberanías cuestionadas, donde se pueden ver ejemplos en otras partes del país.

¹⁹ www.gub.uy/ministerio-ambiente/politicas-y-gestion/audiencia-publica-proy-linea-alta-tension-punta-del-tigre-ute

CAPITULO 2 - Marco Teórico

2.1 El territorio

El abordaje del concepto de territorio supone introducirnos en un término complejo y que en las últimas décadas ha tomado relevancia en estudios académicos, en el discurso político, en los intereses sociales y en los objetivos de las políticas públicas. La nueva fase de transformación del sistema de acumulación del capitalismo, marcado por la globalización, ha reconfigurado la economía, la política, las sociedades y la geografía.

“El capitalismo construye y reconstruye la geografía a su manera, crea un complejo sistema que relaciona las infraestructuras y las organizaciones territoriales, para luego facilitar la acumulación en un determinado momento histórico, abriendo camino de esta manera a una etapa de posterior acumulación.” (Guerrero, 2011, pág. 31).

En este sentido Harvey (2005) indica sobre la nueva etapa de acumulación del capitalismo:

“Construye un paisaje geográfico específico, un espacio producido de transporte y comunicaciones, de infraestructuras y organizaciones territoriales, que facilita la acumulación durante una fase de su historia del capital que deberá ser arribado y reconfigurado para abrir caminos o más acumulación en una fase posterior”. (pág. 72).

Continúa, “Por lo tanto, si la palabra “globalización” significa algo acerca de nuestra geografía histórica reciente, es muy probable que, sea una nueva fase de exactamente este mismo proceso subyacente de la producción capitalista del espacio ” (Harvey, 2005, pág. 72).

Por lo tanto, los Estados se enfrentan a cambios constantes como responsables de la organización del espacio y del sistema de relaciones que se producen en el mismo. El análisis de estas transformaciones produce cambios constantes al concepto de territorio. El estudio del territorio, presenta diversas dimensiones de análisis, dado que varias disciplinas científicas encuentran interés en el mismo, logrando elaborar varias definiciones e hipótesis acerca del territorio, en la sociedad, la economía, la política y en el ordenamiento territorial.

Desde la mirada de la geografía, el territorio es un espacio, que, a partir de la acción de un actor realiza un programa en algún nivel (representación) del espacio y “territorializa” el mismo. El mecanismo por el cual el espacio pasa a ser territorio, es la producción del mismo, el espacio físico, delimitado, modificado, transformado por las redes, circuitos y flujos instalados en él (Lefebvre, p.173). Desde esta perspectiva, el territorio es un espacio

donde se ha proyectado trabajo, energía e información y que, en consecuencia, revela relaciones marcadas por el poder (Raffestin, 2013, pág. 173).

Desde una mirada interdisciplinaria, el territorio se entiende como:

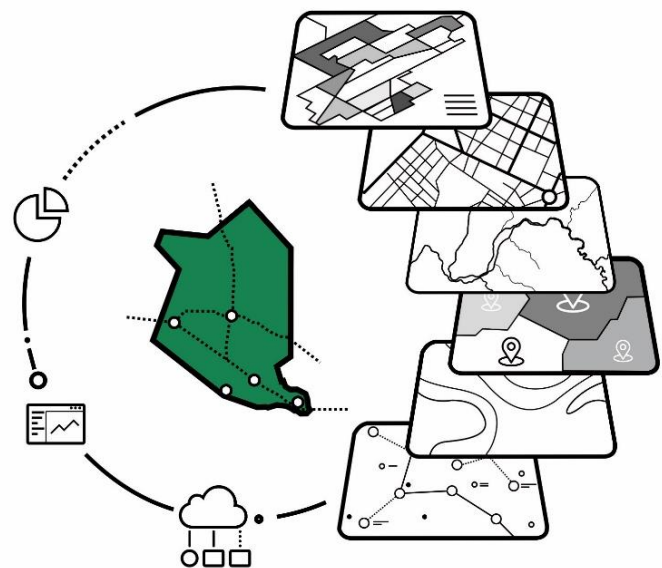
“La apropiación del espacio que genera un recorte geográfico particular: un territorio administrativo, territorio político-institucional, territorio comunidad, territorio económico, territorio geográfico, territorio como hábitat” (Espacio Interdisciplinario de la Universidad de la República del Uruguay, 2013, pág. 5), y otros tipos de territorios, como el territorio del OTyDS.

De esta forma, se entiende que sobre el territorio (concreto) se encuentran otros territorios interactuando, como capas. La identificación e interacción de las “capas territoriales” permite analizar y comprender mejor los procesos territoriales en un espacio determinado. El concepto de capa territorial, se introduce a la tesis desde la perspectiva de la nueva cartografía y los sistemas de información geográfica (SIG), tomando las ideas del arquitecto paisajista Dr. Ian McHarg, sobre la planificación, mediante sistemas naturales (McHarg & Gili, 2000) y el geógrafo Dr. Roger Tomlinson, creador del sistema de información geográfico (SIG).

“El sistema permite integrar información de un territorio, de modo que los mapas y los datos alfanuméricos relacionados puedan visualizarse y manejarse en forma conjunta” (GTIG-FING-UdelaR, 2012, pág. 16).

Los SIG representan el espacio geográfico a través de “capas de información”, que conforman un conjunto de datos al que se denomina “modelo” del espacio geográfico. Cada capa responde a una temática particular del espacio, (por ejemplo, el área de cobertura del IOTS en un departamento) y se georreferencia en un sistema de coordenadas, que permite visualizar el lugar y analizarlo en forma conjunta con otras capas. El modelo geográfico SIG permite construir un modelo de la realidad observada a partir de la información digital asociada al territorio y esto facilita el análisis de procesos territoriales, logrando identificar y

Figura 6 Capas de Territorio interactuando sobre el departamento de San José.



Nota. La imagen muestra un conjunto de capas territoriales que interactúan una sobre otras en el departamento de San José. La capa del OTyDS integra el conjunto a partir de la implementación de los IOTS en el departamento. El MAM de OTyDS busca evaluar la

comprender las interacciones entre las capas del territorio. En el territorio observado podemos identificar la capa "territorio administrativo", donde se incluyen las disposiciones formales de cómo se organizan, ordenan y gestionan las relaciones humanas en ese espacio, a partir de las leyes y normas disponibles (Espacio Interdisciplinario de la Universidad de la República del Uruguay, 2013). La capa "territorio político-institucional", es la apropiación del espacio por parte de una estructura de poder que determina en un recorte geográfico la organización política de las relaciones humanas. Esta contiene dos elementos, el ámbito jurídico y político-administrativo, es decir, las reglas de juego formales: la distribución del poder (instituciones), los juegos del poder (la política) y la aplicación del poder (políticas públicas). Por otro lado, los procesos de gobernabilidad (la capacidad de los organismos públicos de ejercer sus cometidos) y gobernanza (la estructura de relacionamiento con la sociedad en general), con una o más de una comunidad o grupos de actores sociales y económicos, con disposición a aceptar la autoridad y la administración de las relaciones sociales por parte de ese poder político (autoridad, autonomía y legitimidad) (Espacio Interdisciplinario de la Universidad de la República del Uruguay, 2013).

La capa "comunidad" supone una apropiación afectiva del espacio por un grupo humano. Esta contiene un recorte del espacio geográfico que está dado por las condiciones de identidad y pertenencia de las personas que lo habitan. El territorio es una construcción social, un proceso histórico y de construcción subjetiva y simbólica. La capa contiene la comunidad, donde las personas que la habitan cumplen diferentes roles, como ciudadanos, trabajadores, empresarios, sociedad civil organizada, instituciones públicas y privadas y vecinos.

La capa "territorio económico", es la apropiación del espacio por parte de procesos económicos que involucran producción y generación de excedente económico. El recorte geográfico de interés es el que se determina por el conjunto de relaciones económicas y sociales que interactuarán en forma relevante en dichos procesos. Los procesos pueden involucrar un territorio económico que contenga uno o varios territorios comunidad e involucre uno o más territorios políticos-institucionales (Espacio Interdisciplinario de la Universidad de la República del Uruguay, 2013). Un ejemplo de este tipo de territorios puede ser la Cuenca de la Papa en el sur del país, o la región forestal entre Tacuarembó y Rivera.

El territorio geográfico, es un espacio, donde se ejerce algún tipo de control, sea político, social o económico. Aquí están incluidos elementos materiales como las estructuras productivas y los asentamientos humanos. Este territorio es una construcción social, es el resultado de la acumulación de capas territoriales, que se combinan y se convierten en nuevas condiciones de producción y reproducción que determinan parcialmente los procesos sociales futuros. Este territorio es resultado y condicionante a la vez (Espacio Interdisciplinario de la Universidad de la República del Uruguay, 2013).

La capa “territorio hábitat”, es el resultado del sistema de interacción compleja entre una sociedad y el espacio que habita, producto de la relación histórica y multidimensional entre un grupo social organizado (barrio, pueblo) y una porción de superficie terrestre. Esta capa resultada, comprende un territorio modificado o construido por el hombre que se encuentra contenido dentro de un sistema productivo, económico, social, ambiental e histórico-cultural, que interactúa con su entorno contiguo (otro barrio, o zona productiva, por ejemplo) una ciudad, y que establece una red de relaciones con otros territorios y con otros seres humanos (Espacio Interdisciplinario de la Universidad de la República del Uruguay, 2013).

Desde la construcción interdisciplinaria para el análisis del territorio, podemos pensar la definición del territorio del OTyDS, como una institución jurídica con proyección e implementación sobre un espacio geográfico (país, departamentos, localidades, etc.) dado por las estructuras político-administrativas definidas en los ámbitos de poder político-institucional (Estado), donde se incluyen disposiciones formales de cómo se organiza, ordena y gestionan las acciones (LOTDS) de las políticas públicas en ese espacio, de forma transversal, a través de un cuerpo normativo, orientado a intereses nacionales y generales (Artículo N°1) (MVOTMA,2018).

La construcción de la definición del territorio del OTyDS, es posible, porque el ordenamiento territorial es una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según el concepto rector (Carta Europea de Ordenación del Territorio 1983, pág. 2) que tiene como objeto fundamental el territorio. En el momento de definir el recorte del espacio de intervención en el territorio del OTyDS, es fundamental conocer los actores que lo habitan e intervienen (por intereses sectoriales o institucionales), y los “otros territorios” que tienen jurisprudencia en el territorio del OTyDS. Esto facilita, el análisis, la estrategia territorial y la intervención de forma articulada, coordinada y participativa con los actores, gestionando los conflictos del territorio. La institucionalización del OTyDS en el Uruguay introdujo un modelo de planificación como conducta jurídicamente vinculante, no sólo para las unidades estatales competentes en la elaboración y la aprobación de las normas resultantes, sino también para todas aquellas otras cuya gestión se relacione con el uso del territorio, lo que hace que prácticamente todos los ámbitos estatales deban tener presente el tema en sus programaciones y acciones (Castro Casas C., 2018). Para lograr esto, la LOTDS funda un sistema complejo con nuevas prácticas en la materia; establece una filosofía con contenidos ontológicos, gnoseológicos y axiológicos; una nueva institucionalidad, competencias, IOTS, procedimientos, estándares de calidad para las actuaciones; modifica parcialmente normativas anteriores y articula con el ordenamiento jurídico mayor (Ligrone Fernández, Pablo; Gorosito Zuluaga, Ricardo, 2009). La LOTDS favorece y facilita la comprensión del territorio del OTyDS y apuesta a romper la práctica de la actuación territorial desintegrada y aislada de las instituciones públicas

(responsables de otras capas territorio), privilegiando las acciones transversales, coordinadas y articuladas basadas en el intercambio de información. Se busca inducir a todas las instituciones públicas para que piensen y actúen en clave territorial, según el principio de coordinación, cooperación, sin perder sus propias identidades, además del fomentar la coordinación entre el sector público, el privado y el social (Artículo N° 5) (MVOTMA,2018).

El territorio del OTyDS es dinámico, integra procesos sociales y territoriales en constante cambio y nunca se detiene. La llegada de iniciativas al territorio concreto, donde interviene el OTyDS, requiere un cuidado especial y monitoreo constante para observar que las acciones propuestas y acordadas generen los resultados esperados (Ligrone Fernández, P., 2009). El gran desafío para la materia del OTyDS es fortalecer el análisis sobre su comprensión, interpretación y adaptación por parte de los que llevan adelante y reciben los resultados del OTyDS. La búsqueda de modelos de análisis que permitan evaluar y medir la comprensión y apropiación del OTyDS favorecerá la incorporación de la capa "Territorio del OTyDS", la toma de decisiones y el análisis sobre la implantación de proyectos en el territorio concreto.

2.2 - La Madurez territorial

La humanidad en su desarrollo, ha transitado por diversos procesos intelectuales y materiales buscando la mejora continua de las condiciones de vida de las personas que habitan los territorios, siempre en territorios concretos sin perjuicio de los procesos de internacionalización, mundialización, globalización. En estos procesos territorializados, la planificación y el ordenamiento han contribuido para que las personas se desarrollen y vivan en mejores condiciones. En estos procesos, que jalonaron la consagración de los derechos humanos, muchos de los acuerdos globales (Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789), Derechos de la Mujer y la Ciudadana (1791), la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), de primera, segunda y tercera generación (Karel Vasak, 1979), entre otros) aparece la dimensión territorial, aunque lateralmente.

A nivel disciplinar, la dimensión territorial, toma fuerza en la segunda posguerra, de la mano de textos destacados como los de Lefebvre (1968) y de acuerdos internacionales, que se expanden fuertemente en el actual siglo: Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM-2015), Agenda de Desarrollo Sostenible 2030, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para adaptarse a los nuevos desafíos que la vida en el planeta impone. La construcción colectiva, en muchos casos participativa, de los acuerdos sobre los temas del territorio ha generado un acumulado de conocimientos y experiencias que permite a los hombres y mujeres comprometidos con estas causas, aumentar su madurez y la de los territorios donde habitan. Como ejemplo de procesos colectivos puede tomarse la

propuesta impulsada por Lefebvre (1968) sobre los Derechos de la Ciudad, buscando el “buen vivir” para todos, y hacer de la ciudad “el escenario de encuentro para la construcción de la vida colectiva” (Mathivet, 2009) generando un movimiento social y político. La apropiación, organización y madurez de actores sobre la propuesta dio el puntapié para el debate colectivo sobre los tipos de ciudades donde vivimos, la ciudadanía y el espacio público como lugar de ejercicio de los derechos humanos. La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, impulsada por Coalición Internacional para el Hábitat (HIC-2008), y alineada a la propuesta de Lefebvre, integra a diversos actores sociales comprometidos con las luchas sociales por ciudades justas, democráticas, humanas y sustentables, aportaron al debate en espacios de acuerdos globales como la Cumbre de la Tierra (1992), las Conferencias de Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible Hábitat I (Vancouver -1976-), Hábitat II (Estambul-1996-) y Hábitat III (Quito-2016), entre otros. A partir de las luchas y acuerdos alcanzados en estos espacios y otros de relevancia global (ambiente, cambio climático, etc.), muchos países han incorporado a sus cuerpos normativos nuevas herramientas para facilitar el trabajo de los Estados y de los actores que fomentan el avance en los temas acordados. Ejemplos vinculados a la temática de las ciudades tales como la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad (Saint-Denis, 2000), el Estatuto de la Ciudad de Brasil (2001), la Carta de Derechos y Responsabilidades de Montreal (2006), la Carta de la ciudad del México (2010) y, recientemente, en las constituciones de Ecuador y Bolivia, permiten consolidar estos avances.

En este contexto de luchas y acuerdos para mejorar la calidad de vida de las personas y sus territorios, Uruguay, históricamente, ha tenido una visión de integración y participación en ámbitos mundiales, conformando organismos que trabajan en pro de la paz y el desarrollo, sobre la base de los principios de justicia, dignidad humana y el bienestar de todos los pueblos del mundo. Desde este marco, ha incorporado a sus políticas públicas los desafíos globales del cambio climático, la sostenibilidad ambiental, la productividad y la competitividad, así como sus expresiones en el país a través del cambio demográfico, la inclusión social y cultural, la igualdad económica y de oportunidades, la transformación de las relaciones de género y las desigualdades territoriales (Estrategia de Desarrollo 2050,2020). Cuando ponemos el foco en los acuerdos alcanzados sobre los temas de la planificación territorial, previa a la LOTDS y posteriormente, se puede identificar un conjunto de jalones (Ley de Centros Poblados (1946), Instituto de Colonización (1948), Oficina de Planeamiento y Presupuesto (1967), Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (1990), Artículo N° 47 de la Constitución de 1996 y 2004), que muestran el avance y la madurez de las instituciones y de los territorios para dialogar y debatir frente a los cambios propuestos, sin perder el objetivo de avanzar hacia mejores condiciones de vida para la población. Sin dudas, el nuevo sistema de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible acordado en la LOTDS del 2008, marcó un nuevo hito en la historia del país, respecto a las formas de planificar el Uruguay (Artículo N°5, LOTDS, 2008). De igual forma que los acuerdos

indicados anteriormente, se generaron debates e interpretaciones en contra de la nueva forma de trabajar en el territorio. Hoy, a catorce años de la puesta en vigencia del nuevo paradigma de la planificación sistematizado en el país, ponemos en debate este trabajo de tesis con la expectativa de que esta reflexión sobre la evaluación de la madurez del territorio constituya un aporte para un mejor OTyDS en el país.

2.3 Los Modelos de Análisis para evaluar la Madurez Territorial.

Cuando se habla de madurez, la palabra suele relacionarse a la condición o estado de un objeto (maduro o inmaduro), como un juicio de valor para calificar un estado positivo o negativo de un objeto o proceso y también al logro de cierto nivel de plenitud o punto máximo de desarrollo. Se puede asociar al estado de un objeto que ha alcanzado el desarrollo adecuado para su utilización, funcionamiento o empleo (RAE,2020). En el momento de dar una respuesta a la forma como el territorio de la Colonia Wilson respondió en los momentos del proceso territorial analizado, la *madurez territorial*, podía ser una respuesta aceptable. El acumulado de conocimiento y experiencias sobre el territorio y la forma de proceder por parte de las organizaciones del proyecto energético ante los cambios propuestos fueron entendidos y aceptados por los actores. Entonces, se podría decir que actuaron de forma madura. La madurez territorial de la colonia permitió avanzar con el proyecto. Por otro lado, al final del segundo momento de la planta de energía, pareciera que el territorio, respondió de forma inmadura, rompiendo las reglas definidas por los responsables del proyecto energético, exigiendo cambios y cuestionando las reglas de juego. Este comportamiento puede verse desde dos lugares. Por un lado, se puede entender que, gracias a la madurez del territorio, se logró identificar los errores en la forma de actuar y vincularse con el territorio y se decide intervenir. Un elemento de esto puede ser la llegada del nuevo SOTyDS al departamento, aportando nuevas formas y herramientas para afrontar los cambios en el territorio. En el otro extremo, la inmadurez territorial, hizo reaccionar al territorio, dado que no entendió las propuestas de cambio para el territorio de la colonia.

En la búsqueda de entender el proceso territorial de la colonia, un poco más allá de lo ocurrido, se levanta la mirada hacia todo el Departamento, especialmente en lo que tiene que ver con la puesta en acción de la "capa territorio del OTyDS". La aplicación de la capa, desde la aprobación de la LOTDS en el año 2008 ha modificado la forma de pensar y hacer. La afirmación, genera algunas preguntas:

-¿Es posible evaluar y medir la madurez de San José respecto a la implementación de la capa territorio de OTyDS?

-¿Existen modelos de análisis que permitan evaluar la madurez de los procesos territoriales ante la implementación de la capa de OTyDS?

- ¿Se puede “graficar” la madurez del territorio frente al OTyDS vigente?

La búsqueda de respuestas a estas preguntas, hizo que la investigación explorara en diferentes disciplinas y en experiencias internacionales, donde el concepto de madurez, adquiere importancia para la evaluación y calificación de un objeto o proceso en estudio. Ante las dificultades de la conceptualización del tema, vinculado al territorio y en especial al OTyDS, se focalizó el trabajo en la forma de evaluación de la madurez.

La utilización de la madurez o la inmadurez como respuesta a la explicación de procesos en las organizaciones ha permitido el desarrollo de diferentes modelos teóricos y prácticos en diversas disciplinas académicas. El origen de los principales modelos de análisis de la madurez (MAM) se identifica en las primeras décadas del siglo XX y en disciplinas de la gestión de las organizaciones y luego en las tecnológicas (Pérez Mergarejo, 2014). En el ámbito de las organizaciones, la madurez se ha utilizado para referirse a la capacidad que tiene una organización o unidad para reconocer su actual punto de desarrollo en comparación con un estándar y desarrollarse progresivamente en el tiempo hacia estadios superiores de madurez (Solarte-Pasos, 2014). Los MAM evolucionaron desde el mundo empresarial, donde se aplicaban técnicas de control estadístico para el análisis de procesos de producción (Cooke, Davies, 2002), hasta finales de la década de los ochenta del siglo XX, donde se comenzaron a utilizar en otras disciplinas (Paez, 2018). Al final del siglo XX, varios autores (Paulk, Curtis, William, Chrissis, Weber y Humphrey) desarrollan el MAM de capacidades²⁰ en el Software Engineering Institute (SEI), Carnegie de Melon University (USA-1991), el cual se convirtió en el modelo de referencia para evaluar la madurez de procesos en las organizaciones de la industria del software (López González, 2003). La propuesta promueve prácticas básicas que deben ser implementadas por toda organización que procure desarrollar y superar la calidad de sus productos y productividad, a partir de conceptos que toman como pilar la calidad total y el mejoramiento continuo (OPP, Area de Gestión y Evaluación, 2017). Actualmente, los MAM siguen evolucionando y adaptándose en otras disciplinas como herramientas de medición y evaluación, con el propósito fundamental de conducir a la organización responsable de un territorio, proyecto y/o proceso a un nivel ideal de madurez que le permita alcanzar sus objetivos.

Dado el interés de la tesis, por conocer las características, metodologías y usos de los MAM en diferentes disciplinas, se analizaron varios modelos vinculados a las disciplinas de las organizaciones, software y otras que comenzaron a utilizar la herramienta en el ámbito territorial. A continuación, se presenta una tabla resumen con los principales MAM analizados.

²⁰ Definido en inglés como Capability Maturity Model (CMM)

Tabla 1 Modelos de Análisis de Madurez de diferentes disciplinas y organizaciones.

Modelos de Análisis de Madurez	Año	Autor
Modelo de Capacidad de Madurez (CMM)	1991	Software Engineering Institute (SEI) Carnegie of Melon University
Modelo EFQM de Excelencia (EFQM)	1991	Fundación Europea para la Gestión de la Calidad. Schmelzer
Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión	1999	Fundación Iberoamericana para la Gestión de la Calidad
Integración de Modelos de Madurez de Capacidades (CMMI)	2000	SEI (Software Engineering Institute (USA)
MAM de Proceso de Negocios (BPMM)	2004	David Fisher
MAM Holístico para Procesos de Negocios (BPMM)	2005	Michael Rosemann y Tonia De Bruin
BPMM (Modelo de Madurez de Procesos de Negocio)	2005	OMG – Charlie Weber, Bill Curtis y Tony Gardiner
MAM de Procesos de Gartner	2005	Empresa Consultora Gartner
MAM de Procesos y Empresa (PEMM)	2006	Michael Hammer
MAM de Procesos de Negocios (BPMM)	2007	Jihyun Lee, Danhyung Lee, y Sungwon Kang
MAM de Procesos de Negocio (BPMM-OMG)	2008	OMG Charle Weber, Bill Curtis y Tony Gardiner
Normas ISO 9004:2009	2009	ISO
MAM orientado hacia los Procesos de Negocios (BPOMM)	2009	Kevin McCormack
Evaluación de la Madurez de la Gestión de Procesos (PMMA)	2010	Michael Rohloff
MO Maturrity CUBE	2010	Pinto de Matheus Cota, Levin
MAM y Capacidad de Implementación de Gobierno Electrónico en Instituciones Publicas	2009	Valdez
Aplicación de un MAM de gerencia de proyectos para una institución bancaria		Barrios 2004
MAM de Gobierno Electrónico	2011	AGESIC-Uruguay
MAM en Gestión para Resultados	2017	OPP-Uruguay
MAM de PROVED		Gobierno sub nacionales
Modelo de Medición de Madurez de Ciudades y Territorios Inteligentes	2020	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones Colombia

Nota. Adaptado por el autor a partir de varios autores T. Bruin (2007) y P. Harmon (2009).

Como se visualiza en la tabla, el uso, combinación y adaptación de los MAM, trasciende las disciplinas, pudiendo aplicarse a diferentes fenómenos. Para Fisher y Spanyu (2004), los MAM son una herramienta de medición que se utiliza para analizar las capacidades

de las organizaciones en temáticas tales como la gestión de proyectos, los procesos humanos y el conocimiento. La herramienta permite definir un nivel de base para la evaluación y comparación de mejoras, así como evaluar la madurez (competencias, capacidad, nivel de desarrollo) de un universo seleccionado, basado en un conjunto de criterios generalmente aceptados. Para la tesis, el MAM, se aplicará sobre la Intendencia de San José (organización responsable del OTyDS) y los actores de las localidades que reciben la capa "Territorio de OTyDS", a través de los IOTS.

Los autores Salem y Saman (2003), clasifican los MAM en cuatro categorías: 1-de Capacidad, 2-Gestión de Proyectos, 3-de habilidad de cambio y 4-los de Gestión del Conocimiento. Cada tipo de modelo presenta diferentes niveles de complejidad, aplicabilidad y orientación de uso.

MAM de Capacidad (CMMI²¹)

El CMMI, es el MAM más usado a nivel internacional por las organizaciones del software. Para los creadores, la herramienta apunta a mejorar y evaluar los procesos para el desarrollo de productos y servicios. Se generan procedimientos y/o directrices de buenas prácticas para las actividades de desarrollo y mantenimiento de productos y servicios, de tal forma de avanzar en cada uno de los niveles que establece el modelo. Su prestigio internacional se basa en su aplicabilidad en el mundo del software, incluye practicas efectivas que aseguran que los procesos las organizaciones se puedan medir y repetir para la mejora, presenta pasos para la mejora de la organización, a través de los niveles de madurez y de capacidad, permite evaluar tanto áreas individuales como la organización en su conjunto. Como elementos negativos, se identifican: alta inversión económica para su implementación, dificultades para entender su funcionamiento; fue elaborado para organizaciones que ya tienen incorporadas la gestión y evaluación de procesos (Páez, 2018).

MAM de Procesos de Negocios (BPMM)

El BPMM fue creado por David Fisher en el año 2004, combina dos dimensiones de trabajo. Por un lado, las "Cinco Palancas de Cambio". Por otro lado, los "Estados de Madurez" de los procesos de negocios. Las primeras, son factores críticos de una organización (la estrategia, los controles, los procesos, la tecnología y las personas). Las palancas de cambio permiten evaluar la capacidad de una organización. A medida que aumenta la capacidad, aumentará el estado de madurez de los procesos de una organización. Los segundos son los estados de madurez de las "Palanca de Cambio". El modelo presenta cinco niveles de madurez (aislado, tácticamente integrado, proceso impulsado, empresa optimizada, red inteligente de gestión). El modelo tiene como objetivo ayudar a las empresas a identificar sus propias falencias en cada una de las cinco palancas de cambio y como consecuencias identificar acciones específicas para superar

²¹ CMMI: Capability Maturity Model Integration

esas limitaciones (Páez, 2018). Los elementos positivos del BPMM son: herramienta fácil de utilizar para evaluar la madurez de la organización; la estructura de las “Cinco Palancas de Cambio” y los “Cinco Estados de Madurez” facilita una evaluación escalonada, mostrando claridad a las empresas para minimizar la brecha entre el estado actual y el deseado (Pérez Mergarejo, 2014). Como elementos negativos se identifican: no se evalúan aspectos específicos de la organización, generando subjetividad en los resultados y no se identifican procedimientos de aplicación del modelo (Pérez Mergarejo, 2014).

MAM de Gestión de Procesos de Negocios (BPM)

El BPM fue creado en el 2005 por Michael Rosemann y Tonia de Bruin y tiene tres objetivos principales: evaluar las fortalezas y debilidades actuales de la organización; determinar el estado de madurez deseado respecto a los factores críticos dentro de la gestión de procesos de negocios y, por último, desarrollar una hoja de ruta para pasar del estado actual de la organización al nivel deseado por la misma. Se parte de la premisa que los factores críticos (enfoque estratégico, el control de los procesos, los métodos de trabajo, la tecnología, las personas y la cultura de la organización) influyen directamente en el nivel de madurez de la empresa. Los niveles de madurez son evolutivos (Estado Inicial, Definido, Repetible, Gestionado, Optimizado) y se aplican sobre los factores críticos. Los aspectos positivos del modelo son: se puede aplicar a cualquier negocio, los criterios de evaluación son entendibles fácilmente. Los elementos negativos: se necesita personal capacitado para la comprensión y aplicación del modelo (Pérez, 2018).

MAM de Gartner

El modelo Gartner fue creado por la empresa Gartner Consultores²² y presenta seis fases de madurez en los que pueden ser evaluados los procesos de una organización según la situación de los factores de clave de éxito (Alineamiento estratégico, Cultura, Liderazgo, las personas, la estructura organizativa, los métodos de trabajo y las tecnologías de la información). A medida que la organización avanza a través de los niveles de madurez, los factores de éxito evolucionan consecuentemente. Este ofrece para cada fase de madurez (Reconocimiento de las Ineficiencias Operativas, Entendimiento de Procesos de Control y Automatización de Procesos, Control y Automatización entre los procesos, Control y Evaluación de la organización, estructura empresarial ágil), el comportamiento de los factores de éxito, la forma en que se presentan en la organización, las competencias necesarias y los desafíos potenciales para la implementación. Los elementos negativos de esta iniciativa son: presenta estrictos criterios de evaluación para su aplicación y no se encuentra información pública disponible por ser de una empresa privada.

²² www.gartner.com

Para Rosemann, de Bruin y Powwe (2006), los MAM pueden utilizarse para tres propósitos: evaluar fortalezas y debilidades actuales de una organización o entidad; habilitar el desarrollo de un mapa para realizar mejoras en la organización; habilitar la comparación entre organizaciones, evaluando el funcionamiento de las mismas. Para la tesis, se pretende que el modelo permita evaluar las fortalezas y debilidades actuales de la ISJ que aplica el OTyDS y obtener un “mapa del departamento” acerca de la implementación de los IOTS.

A partir de la aplicación de un MAM, se obtiene una línea de base de la situación de la organización. Con estos insumos se pueden realizar comparaciones con otras intendencias, definir líneas de trabajo que guíen hacia un nivel de madurez superior definido como meta (brecha de madurez) en el modelo. Las temáticas evaluadas son tabuladas en los llamados “niveles de madurez”, de forma que la organización la analiza a través del cálculo de métricas o en forma cualitativa, dependiendo el MAM que se utilice.

La vigencia de los MAM, se justifica principalmente por la apropiación de nuevas disciplinas, por la facilidad de adaptación de las estructuras básicas de los modelos originales (medición por dimensiones, etapas del ciclo de gestión y mediciones genéricas de elementos de una organización). En la búsqueda de la aplicación de MAM a nivel nacional e internacional vinculados a temas de gestión pública, se puede evidenciar que, en general, estos modelos optan por realizar mediciones en las organizaciones, por dimensiones relevantes para la misma, por las etapas del ciclo de gestión pública o por mediciones genéricas del estado de madurez de una unidad de gestión específica dentro de la organización. Los MAM que miden por dimensiones relevantes de la institución, habitualmente optan por subdividir la medición en un conjunto de variables claves que, a su vez, se pueden agrupar o no en grandes áreas temáticas. Esto implica calcular el nivel de madurez para cada una de las dimensiones mediante indicadores, para luego, a partir de un promedio simple, calcular el nivel de madurez global. En la tesis, se opta por este tipo de medición.

En el ámbito público uruguayo se identificaron dos organizaciones (AGESIC y OPP) que utilizan los MAM como herramienta de evaluación de organizaciones y políticas. La Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información (AGESIC) mide la madurez por dimensiones de análisis. Evaluando nueve áreas de desempeño (Ciudadanía, Estrategia, Servicios, Operaciones, Información, Tecnología, Personas, Comunicaciones y Desarrollo) en la organización. En cada área de análisis, define indicadores que miden el desempeño de las actividades, los resultados y los impactos de las mismas.

La OPP, utiliza el modelo de análisis para medir la gestión de resultados en las etapas del ciclo de gestión pública en la financiación de proyectos para los gobiernos

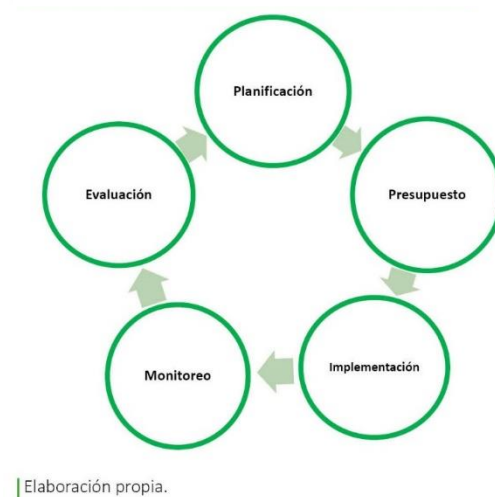
departamentales (OPP, Área de Gestión y Evaluación, 2017). Para los MAM que miden a partir de las etapas del ciclo de gestión pública, se utiliza la medición por dimensiones y variables, pero dentro de las etapas del ciclo de gestión definido. En cada etapa del ciclo, se seleccionan las variables claves y se mide su madurez. Con los valores se construye un promedio aritmético de las variables analizadas.

Los MAM que realizan mediciones de forma genérica, definen dimensiones con amplios rangos en los niveles de madurez, obteniendo valores más subjetivos que en las otras formas de medición. Estos modelos presentan características exploratorias y buscan obtener un primer acercamiento al objeto que están midiendo.

En suma, los MAM son una herramienta de medición que se utilizan para analizar las capacidades de organizaciones o instituciones en temáticas como la gestión

de proyectos, procesos humanos, del conocimiento, etc. Son una herramienta que permite definir un nivel de base para la evaluación y comparación de mejoras, así como evaluar la madurez (competencias, capacidad, nivel de desarrollo) de un universo seleccionado, basado en un conjunto de criterios generalmente aceptados (Fisher y Spanyol, 2004). Para terminar el análisis bibliográfico sobre la aplicación de los MAM sobre territorios concretos, se identificó el MAM de Ciudades y Territorios Inteligentes, utilizado por las disciplinas de las tecnologías de la información y comunicación en Colombia, por ser el que mejor se adapta los intereses de la tesis. La selección del mismo se justifica, por la aplicación de la herramienta en la organización responsable de la política pública, en el territorio y por la medición de la madurez por dimensiones de análisis. Se entendió más conveniente para la continuidad de la lectura de la tesis, presentar este modelo de análisis colombiano en el inicio del capítulo 3.

Figura 7 Esquema de Ciclo de Gestión de la Política Pública.

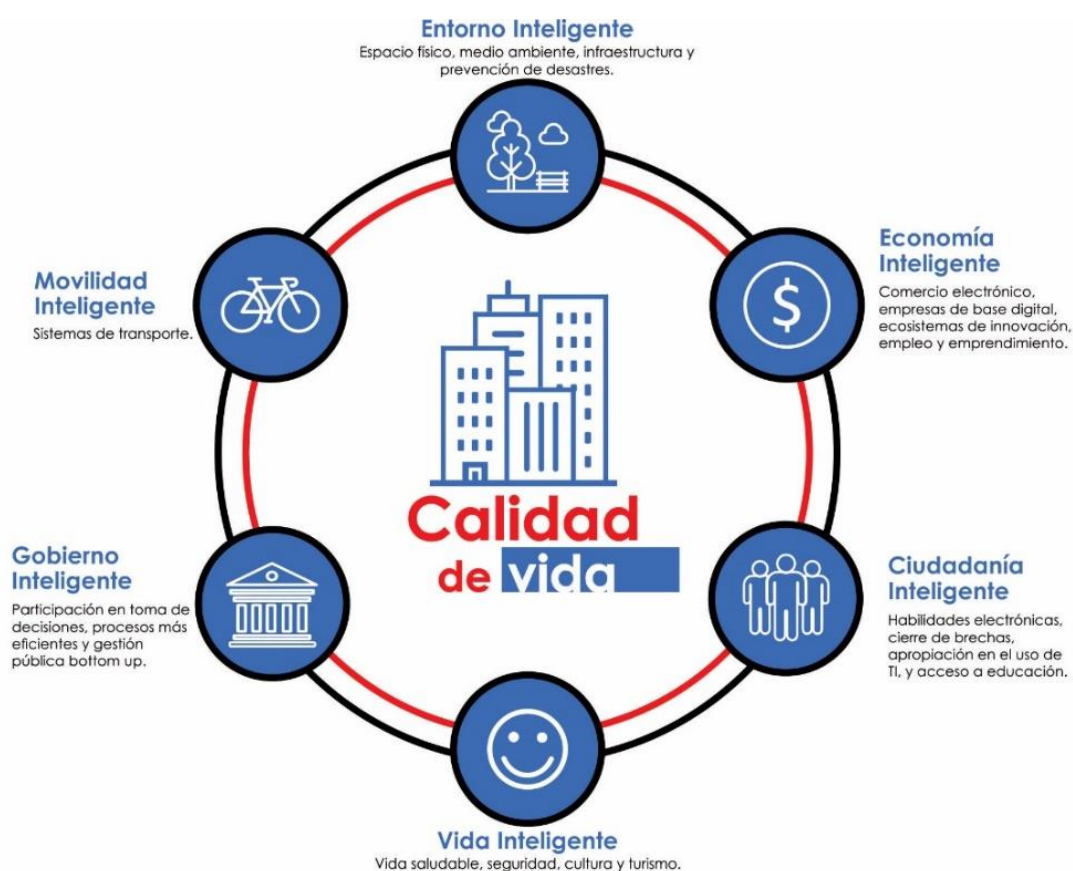


Nota. Adaptado de documento Modelo de Madurez en Gestión para Resultados 2017. Fuente. www.opp.gub.uy

2.4 - El Modelo de análisis de madurez de Territorios Inteligentes de Colombia para la construcción del Modelo de Análisis de Madurez del OTyDS de San José.

El MAM de Ciudades y Territorios Inteligentes (MAMTI) es una iniciativa del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el Centro para la Cuarta Revolución Industrial, elaborada en el año 2019, en el marco de la política de Gobierno Digital²³ de Colombia. La herramienta mide la madurez de las ciudades y los territorios colombianos para convertirse en territorios inteligentes.

Figura 8 Esquema de Dimensiones del MAMTI



Fuente. Documento Modelo de Análisis de Madurez de Territorios y Ciudades Inteligentes. Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2019.

Se parte del concepto de ciudad o territorio inteligente, promovido por el BID, donde se coloca a las personas en el centro del desarrollo del territorio, e incorpora el uso de las tecnologías de la información (TI) en la gestión urbana, con el fin de estimular la formación de un gobierno eficiente que incluya procesos de planificación colaborativa.

A partir de esta conceptualización, el modelo define un conjunto de dimensiones que deben estimularse en el territorio para lograr una ciudad inteligente que promueva la

²³ <https://estrategia.gobiernoenlinea.gov.co/623/w3-channel.html>

calidad de vida de las personas. En cada dimensión del esquema se busca el desarrollo de iniciativas que promuevan la sostenibilidad, eficiencia, participación ciudadana, la innovación, la gobernanza y la inclusión social en cualquier territorio (eficiencia energética, ordenamiento territorial, movilidad, medio ambiente, seguridad ciudadana, economía circular, turismo sostenible y la generación de valor del territorio). Para el modelo, una iniciativa de territorio inteligente, es aquel proyecto formulado o en fase de ejecución que pretende impactar positivamente en la calidad de vida de los habitantes y que solventa problemáticas de carácter urbano, social, ambiental, económico o político (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2019). A partir del esquema anterior, se crea el modelo de análisis, donde la madurez se incorpora como herramienta de medición.

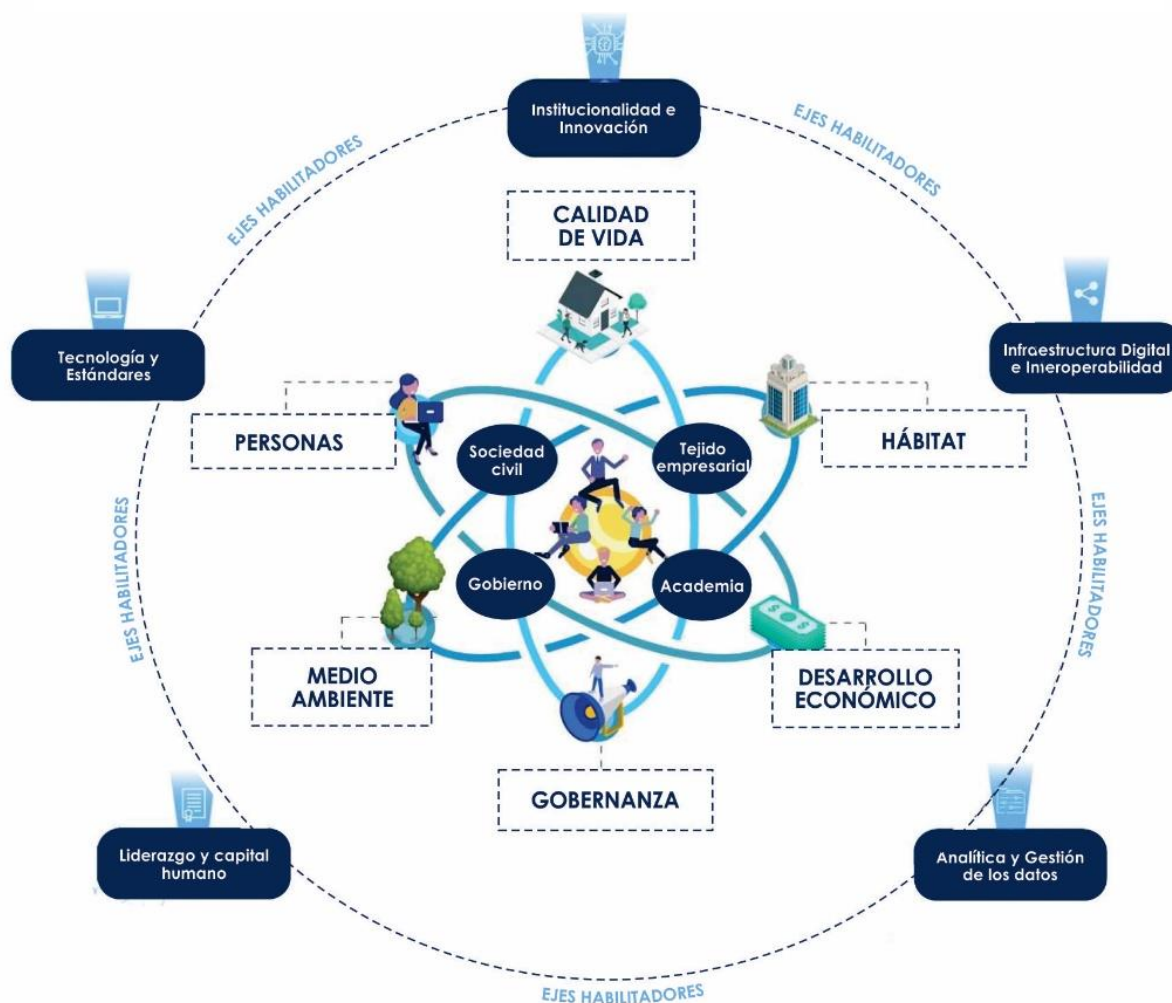
Esto permite identificar niveles a través de los cuales una persona u organización avanza hacia la realización de un objetivo final; y así poder medir procesos continuamente y establecer desde el inicio, una línea de base y una hoja de ruta para llegar al estado o etapa deseada, transformar una ciudad tradicional en una ciudad o territorio inteligente (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2019, pág. 10).

En resumen, el MAM busca su aplicabilidad en cualquier organización del territorio, sin importar el nivel en que se encuentre frente a los proyectos que se promuevan en el territorio inteligente. También busca crear un marco de referencia de análisis para cualquier organización que sea responsable de implementar este tipo de políticas en un territorio.

2.4.1 Estructura del MAM de Territorios Inteligentes (MAMTI)

El MAMTI está compuesto por dimensiones y subdimensiones, ejes habilitadores aplicables a cualquier iniciativa que se implemente en un territorio, que tenga como centro, a las personas, quienes interactuarán como agentes de la cuádruple hélice (sociedad civil, tejido empresarial, gobierno y academia). A partir de aquí se presentarán los diferentes elementos indicados anteriormente.

Figura 9 Esquema de Dimensiones y Ejes habilitadores del MAM de Territorios Inteligentes.




Fuente. Documento Modelo de Análisis de Madurez de Territorios y Ciudades Inteligentes. Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2019.

Dimensiones y Subdimensiones del MAMTI

El modelo contiene seis dimensiones (Calidad de Vida, Personas, Medio Ambiente, Gobernanza, Desarrollo Económico, y Hábitat), donde se deben ubicar las iniciativas (proyectos) que contribuirán al desarrollo de territorios inteligentes. Cada dimensión del MAMTI cuenta con subdimensiones, las cuales son sitios funcionales más específicos donde se realiza la medición de la madurez. Una regla para el MAMTI es que las iniciativas del territorio deben tener correspondencia con al menos una de las dimensiones del modelo. Se presenta un ejemplo al respecto.

Figura 10 Ejemplo: Dimensión Gobernanza y Subdimensiones en el MTI.

Dimensión	Definición	Subdimensiones	Definición
 Gobernanza	Comprende todos los aspectos, procesos y mecanismos de política pública, que permiten la interacción entre gobernantes y gobernados y su participación segura en la toma de decisiones pertinentes para la ciudad y/o territorio, en un marco de mayor eficiencia, transparencia y colaboración.	Gobierno abierto	Conjunto de mecanismos y estrategias que contribuyen a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo.
		Gobernanza multinivel	Relaciones e interacción entre diferentes actores públicos de distintos niveles administrativos.
		Participación ciudadana	Son aquellos mecanismos que permiten la intervención de los ciudadanos en la conformación, ejercicio y control del poder político.
		Colaboración entre ciudades y territorios	Condiciones dadas que se producen alrededor de la ciudad o territorio y que favorecen o generan la apertura y relación con otros lugares para el intercambio de mejores prácticas, bienes, servicios, etc.
		Gobernanza digital	Uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la transformación de los procesos organizacionales y la gestión pública, agregando valor a los productos y/o servicios asociados.

Fuente. Documento Modelo de Análisis de Madurez de Territorios y Ciudades Inteligentes. Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2019.

Nota. El MAMTI evalúa la Capacidad Institucional del responsable de implementar la iniciativa de TI, la Percepción de los actores sobre la iniciativa de TI y los Resultados obtenidos en la implementación de la misma.

Extraído del documento MAM de Territorios y Ciudades Inteligentes. Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia, 2020.

Ejes habilitadores del MAMTI para el desarrollo y gestión de las iniciativas de territorios inteligentes.

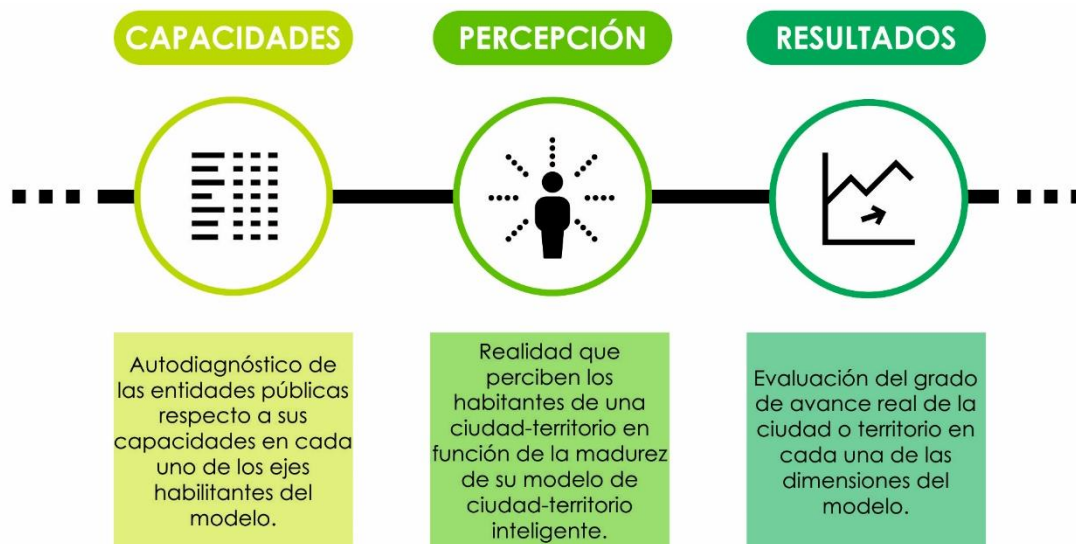
Como se indica en la Figura N° 20 del MAM de territorios inteligentes, se entiende que, para implementar una iniciativa de territorio inteligente, es necesario contar con un conjunto de ejes habilitadores para el desarrollo de la misma. Estos son capacidades básicas y transversales a todas las dimensiones del modelo, que se deben considerar al momento de impulsar una iniciativa de ciudad o territorio inteligente. Estas capacidades deben ser analizadas por la organización responsable de la política para implementar y desarrollar iniciativas territoriales, así como buscar soluciones eficientes y sostenibles en el tiempo. En el MAM de ciudades inteligentes se definieron las siguientes: Institucionalidad e innovación; Infraestructura digital e interoperabilidad; Liderazgo y capital humano; Tecnología y estándares; y Analítica y gestión de los datos.

Para el MAM de San José, se eligió, a manera de hipótesis de trabajo un conjunto de capacidades institucionales que permiten evaluar la política de OTyDS del departamento. La selección de las mismas es responsabilidad del autor y surge del análisis y adaptación del MAM de OPP (OPP, Área de Gestión y Evaluación, 2017) para medir las capacidades institucionales de los gobiernos departamentales y del MAM de ciudades y territorios inteligentes del Ministerio de Colombia.

2.4.2 Aplicación del MAMTI

La implementación del MAMTI se realiza en tres etapas, a partir de la iniciativa de territorio inteligente (proyecto) que se presenta a evaluar.

Figura 11 Esquema de Etapas de medición de la Madurez Territorial para las iniciativas de TI



Nota. Elaboración del Autor.

Capacidades Institucionales del MAMTI

La medición de las capacidades institucionales en el modelo permite conocer el grado de habilidades de la administración pública para formular y ejecutar las iniciativas en el territorio. El componente permite medir las capacidades de la organización para el desarrollo de los ejes habilitadores del modelo, indicados en la Figura N° 20. Con los resultados obtenidos, la organización podrá generar nuevas capacidades o fortalecerlas a través de la implementación de planes de acciones concretas. Dado que el MAM de Territorios Inteligentes ha realizado varias mediciones, se ha logrado definir un conjunto de capacidades específicas que debería contar la organización responsable de la implementación de la política para desarrollar cada dimensión del modelo. Se presenta un ejemplo a continuación:

Tabla 2 Ejemplo de la definición de Capacidades Institucionales para la medición del Eje Habilitador (Tecnologías y Estándares).

Eje Habilitador	Tecnología y Estándares	Niveles de Madurez de la Capacidad de la Organización
Capacidad X		
1	La entidad tiene la capacidad de realizar la implementación, despliegue, pruebas y operación de los servicios de conectividad y en el territorio.	Básico Aislado Coordinado Conectado Integrado Optimizado
2	La entidad tiene capacidad de realizar la instalación, despliegue, pruebas y monitoreo de la infraestructura necesaria para la implementación de proyecto X.	Básico Aislado Coordinado Conectado Integrado Optimizado
3	La entidad tiene la capacidad para incorporar e implementar estándares técnicos de TI y tecnologías emergentes en la resolución de problemas y retos en el territorio.	Básico Aislado Coordinado Conectado Integrado Optimizado

Nota. La calidad y cantidad de capacidades institucionales, así como las categorías definidas en el MAMTI para medir la madurez del eje habilitador, muestra el potencial que tiene la herramienta de medición. Para alcanzar la calidad de la definición en las categorías de madurez indicadas, el modelo realizó varias evaluaciones sobre las capacidades, perfeccionando las respuestas de los entrevistados.

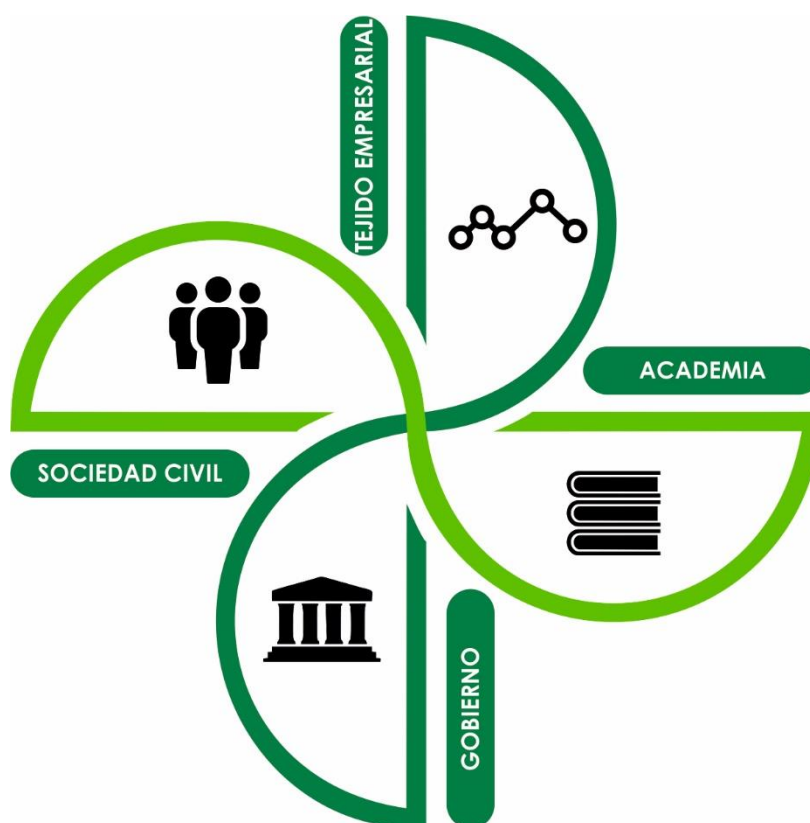
A partir de esto, cuando se aplica el instrumento de medición a un entrevistado, se evalúa una capacidad institucional específica; el entrevistado responde en base a un listado de afirmaciones sobre la capacidad evaluada (definidas por el modelo) y considerando si, la institución cuenta con esa capacidad o no. A la respuesta sobre la capacidad, le agrega una calificación, indicando un nivel de madurez de la capacidad evaluada, definida previamente. Con respecto a las escalas de medición, el modelo define seis niveles de madurez. Culminado el relevamiento de las capacidades institucionales se realiza un promedio ponderado, donde se señalará el nivel de madurez para cada una de las capacidades identificadas en cada dimensión del modelo. Con el promedio ponderado de todas las capacidades relevadas se podrá construir el Índice de Territorios Inteligentes en materia de capacidades.

Percepción de los Actores del MAMTI

La medición de la percepción de territorios inteligentes permite conocer la opinión de los ciudadanos respecto a las iniciativas realizadas en un territorio concreto. El MAMTI define como herramienta para evaluar a los actores del territorio, la Cuádruple Hélice de Análisis Territorial. La misma, está compuesta por las hélices Tejido Empresarial, la Sociedad Civil, la Academia y el Gobierno. Para el modelo estas hélices se vinculan en diferentes aspectos en el territorio y agrupa los principales actores de un territorio donde se va a implementar un proyecto de TI.

El Tejido empresarial contiene a los actores privados formalizados vinculados a la elaboración de productos y servicios en el territorio. La Sociedad Civil, agrupa a los actores colectivos formales e informales que se encuentran en el territorio.

Figura 12 Cuádruple Hélice de Análisis Territorial.



Nota. Adaptado de documento Modelo de Territorios y Ciudades Inteligentes. Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia, 2020.

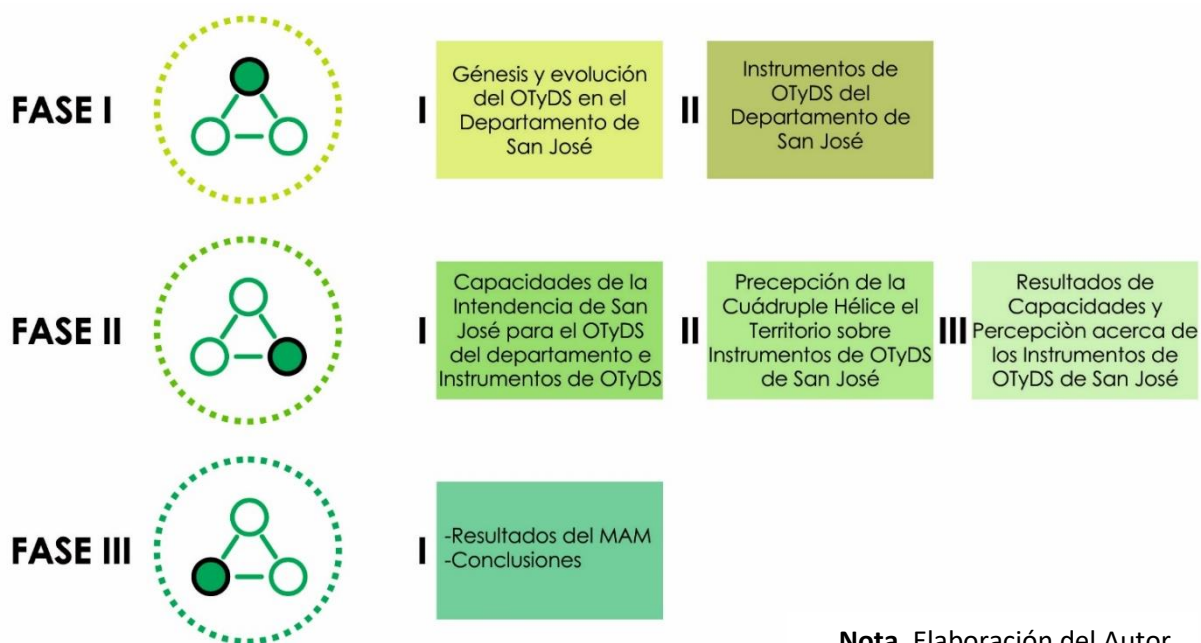
La Academia incorpora los actores públicos y privados formalizados que desarrollan actividades académicas en el territorio. El Gobierno, está integrado por los actores públicos del territorio que gestionan las políticas públicas vinculadas a la iniciativa de TI. La representación de actores vinculados a las cuatro hélices permite obtener diversas

miradas y percepciones sobre las dimensiones del MAMTI. Es importante para lograr una buena medición, contar con una alta representación de las "hélices", principalmente de la sociedad civil. El relevamiento de las hélices se realiza a través de la aplicación de una encuesta sobre las dimensiones del MAMTI a los representantes de la misma. Cada respuesta tiene una percepción sobre las dimensiones y una calificación de la misma a partir de una escala de madurez. A nivel metodológico, todas las dimensiones del MAMTI tienen el mismo peso. Por lo tanto, para determinar el nivel de madurez del territorio, con base en la percepción, se realiza un promedio aritmético de las calificaciones de todas las afirmaciones en cada una de las seis dimensiones del modelo, para obtener un nivel de madurez en cada dimensión.

CAPÍTULO 3 - Modelo de Analisis de Madurez del OTyDS de San José

El MAM de San José se desarrolla en 3 fases de trabajo. Como se indicó anteriormente el modelo se construyó a partir de aportes de los modelos de análisis de madurez de Uruguay (OPP) y Colombia (MAMTI). Se presenta a continuación un esquema general del MAM con las fases de implementación.

Figura 13 MAM de San José: Fases de Implementación.



Nota. Elaboración del Autor.

3.1 FASE I – Territorio del OTyDS de San José.



La primera fase del modelo se desarrolla en dos etapas:

1. Análisis Histórico de la Planificación Territorial de San José.

La creación de la etapa tiene la finalidad de acercar al investigador al proceso histórico del departamento en la materia de planificación territorial. Como primera aplicación del MAM, se definió como periodo de análisis, el inicio del siglo XX hasta la actualidad, buscando conocer e identificar los principales hechos y procesos territoriales del Departamento en la materia que aportaron soluciones y reflexiones sobre la planificación de San José. La implementación de la etapa generó los siguientes elementos:

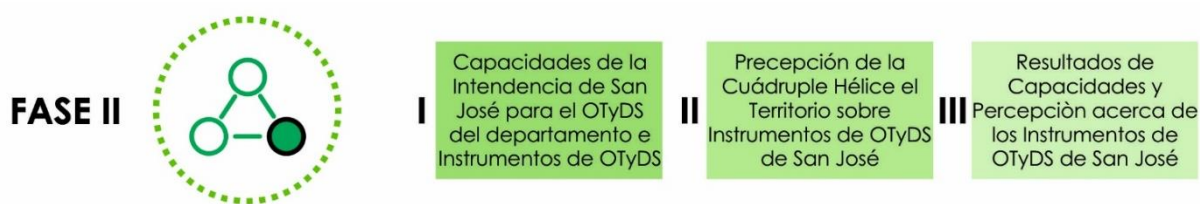
- Identificación de actores referentes de la temática, para aplicar los instrumentos de medición del MAM.
- Identificación de procesos territoriales e institucionales en el Departamento que generaron hitos y desarrollo de iniciativas en San José.

2. IOTS de San José.

La etapa busca acercar al investigador a los IOTS del departamento, identificando las principales características, buscando nuevas dimensiones de análisis para el MAM y ajustar contenidos de las seleccionadas para la evaluación. Los IOTS seleccionados para la evaluación son, las Directrices Departamentales y los Planes Locales de OTyDS. No se consideraron instrumentos de escala regional, dado que el objetivo de la investigación, es probar la herramienta de evaluación a nivel departamental, sin considerar dimensiones de análisis sobre la vinculación con otros departamentos. La implementación de la etapa generó los siguientes elementos:

- Características generales de los instrumentos.
- Diseño, estilos y contenidos de los IOTS.
- Nuevas dimensiones de análisis para evaluar la madurez de la ISJ y los actores del territorio.

3.2 FASE II – Intendencia de San José y Actores del OTyDS.



La segunda fase del modelo se ejecuta en tres etapas:

1. **Evaluación de las Capacidades de la ISJ para el desarrollo del OTyDS.**
2. **Evaluación de la Percepción de los actores de los IOTS del MAMSJ.**
3. **Comparación de Resultados de MAMSJ desde la ISJ y los actores de los IOTS**

3.2.1 - Etapa 1- Evaluación de las Capacidades de la ISJ para el desarrollo del OTyDS de San José.

La etapa está orientada a conocer a la ISJ y evaluar las capacidades para formular, ejecutar, monitorear y evaluar los IOTS y la política de OTyDS en el departamento. El término “capacidades”, refiere al conjunto de dimensiones definidas por el MAMSJ para evaluar a la organización. Las mismas son responsabilidad del autor y seguro existen otras dimensiones que se identificarán en la investigación, pudiéndose incorporar en la próxima aplicación de la herramienta de análisis. Es importante indicar que la mirada sobre esta etapa del MAMSJ la realiza la propia Intendencia de San José.

Para alcanzar esto se abordaron tres componentes:

1-Análisis de la Oficina de OT de la ISJ. Se analiza cómo funciona la organización y las capacidades institucionales para la organización, gestión y desarrollo del OTyDS de San José. El componente brinda al investigador una mirada sobre cómo se organiza el trabajo del OTyDS en la organización, la función y roles de la Oficina de OT en el organigrama de la ISJ.

2-Análisis de las Capacidades del MAMSJ para el desarrollo del OTyDS. Se evalúan un conjunto de dimensiones definidas por el MAMSJ que permiten conocer el nivel de madurez de la ISJ para el desarrollo del OTyDS en el Departamento. El componente ofrece al investigador una evaluación de la ISJ sobre las dimensiones del MAMSJ, con el nivel de madurez promedio en cada una de las mismas. Esto permite elaborar una representación gráfica de las dimensiones del modelo y una tabla con las justificaciones sobre el nivel de madurez definido a cada dimensión.

La implementación del componente se realiza en tres pasos:

- **Paso I: Aplicación del instrumento de medición a los referentes de ISJ sobre las capacidades del MAMSJ.**
- **Paso II: Análisis de las Dimensiones del MAMSJ.**
- **Paso III: Resultados del MAMSJ desde la perspectiva de la ISJ.**

Paso I - Aplicación de Instrumento de medición a los Referentes de ISJ sobre las capacidades del MAMSJ.

El instrumento de medición, contiene un conjunto de dimensiones a evaluar sobre la ISJ frente a la política de OTyDS, y sobre los IOTS que permiten conocer el desarrollo de los mismos en los territorios. La selección de las anteriores, es responsabilidad del investigador y surgen del análisis de los MAM presentados en la tesis e intereses personales sobre algunos temas del OTyDS. Para la evaluación de la política de OTyDS se adaptaron capacidades del MAM de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto del Uruguay (OPP, Área de Gestión y Evaluación, 2017) y del MAMTI de Colombia, orientadas al OTyDS. Para la evaluación de los IOTS, se crearon un conjunto de dimensiones que permiten evaluar el desarrollo de los IOTS en el Departamento. El contenido de estas, surgen de temas de interés del investigador sobre la gestión del OTyDS en San José y del análisis documental de los IOTS en la Fase I del MAMSJ. Es importante indicar que la aplicación del MAMSJ, es un primer constructo tecnológico que ha de ser testado y corregido ulteriormente en sucesivas aplicaciones.

Tabla 3 MAMSJ – Dimensiones “Capacidades” del modelo a evaluar de la ISJ sobre el OTyDS.

Planificación Territorial	Contar con una mirada general acerca del conjunto de elementos relacionados a la aplicabilidad de la LOTDS en el departamento. La gestión y control de los IOTS, las condiciones normativas y financieras para la formulación e implementación de los IOTS a nivel operativo y económico.
Estructura de Trabajo para el OTyDS	Contar con una evaluación acerca de la estructura organizativa de la ISJ para el desarrollo del OTyDS (puestos de trabajo y cargos) del departamento.
Recursos Financieros para el OTyDS	Contar con una evaluación de los recursos financieros que dispone la Intendencia para la ejecución de los procesos sustantivos, de soporte y operación vinculados al OTyDS.
Recursos Humanos para el OTyDS	Contar con una evaluación de las capacidades y habilidades de los Recursos Humanos de la Intendencia para la implementación de la política pública de OTyDS en el departamento.
Herramientas de Trabajo para el OTyDS	Contar con una evaluación de las herramientas (tecnológicas, accesibilidad, capacitación, etc.) disponibles en la institución para el desarrollo de la política de OTyDS.
Estrategias de Trabajo para el OTyDS	Contar con una evaluación de las metodologías de trabajo, procedimientos, buenas prácticas, etc. que permiten sistematizar y evaluar el trabajo de OTyDS en el departamento.

Productos de OTyDS	Contar con una evaluación de los productos que elabora la Intendencia sobre OTyDS de uso interno como externo. También la apropiación de los mismos por parte de otras unidades de la organización, como por los usuarios interesados en la materia.
Servicios de OTyDS	Contar con una evaluación de los servicios que ofrece la Intendencia sobre OTyDS hacia el interior y al exterior de la organización. Es de interés conocer el acceso de los usuarios a los mismos y el vínculo con la organización.
Comunicación de OTyDS	Contar con una evaluación de la forma de comunicación de la Intendencia respecto a los productos y servicios de la materia. La información que se trasmite por parte de la organización, y como se decodifica por parte de los usuarios y la comunidad. También la comunicación interna dentro de la organización respecto a actividades y planificación con otras unidades dentro de la intendencia.

Nota. Las capacidades institucionales y contenidos de las mismas son elaboración del autor, a partir de los intereses de la tesis.

Tabla 10 MAMSJ - Dimensiones del modelo para evaluar los IOTS de San José.

IOTS	La evaluación del IOTS desarrollado en el territorio donde habita el entrevistado, considerando el conjunto de elementos relacionados a la estrategia territorial, gestión, control e implementación del instrumento en San José.
Acciones de la Intendencia en el Territorio	La evaluación de acciones que la Intendencia realiza en el territorio a partir de la implementación del IOTS. Ejemplo: Presencia en el territorio, Controles y seguimiento de medidas tomadas, intervención sobre problemas, etc.
Cambios en el territorio a partir del IOTS	Los cambios en el territorio donde habita el entrevistado a partir de la implementación del IOTS.
Información del IOTS en el Territorio	La evaluación de la información que recibe el entrevistado acerca del IOTS. Incluyendo medios y contenidos para conocer el instrumento.
Proyectos en el territorio vinculados al IOTS	La evaluación de proyectos que se realizan en el territorio a partir de la implementación del IOTS.
Unidad de Gestión del IOTS en el Territorio	La evaluación de la Unidad de Gestión del IOTS, desde la percepción del entrevistado, incluyendo el trabajo en el territorio, la resolución de conflictos y la articulación con actores locales.

Nota. Las dimensiones y contenidos de las mismas son elaboración del autor, a partir de los intereses de la tesis.

¿Cómo se aplica el Instrumento de medición del MAMSJ?

El encuentro con los siete entrevistados se realizó de forma individual y “cara a cara”, aplicando el formulario de encuesta definido en el modelo. Los encuentros tuvieron una duración aproximada de cuarenta minutos, obteniendo dos respuestas por cada dimensión del MAMSJ consultada.

Respuesta 1 (Dato cualitativo), donde se obtiene información general de la Dimensión, que se justifica con la segunda respuesta.

Respuesta 2 (Dato Cuantitativo). Calificación del estado de madurez de la variable. El valor surge, a partir de solicitarle al entrevistado, que asigne una calificación de la capacidad o dimensión, vinculada a la primera respuesta brindada. Se creó una “Escala de Madurez” (1 a 5), que va desde un estado “Malo” a “Excelente” para evaluar variable.

Ejemplo de Sistematización de Respuesta

Capacidad	Respuesta	Nivel de Madurez
Planificación Territorial del departamento de San José	A partir de la puesta en vigencia de la LOTDS el departamento cambió su visión del tema y se mejoró la conceptualización respecto a la planificación territorial.	4

Paso II - Análisis de las Dimensiones del MAMSJ.

Al finalizar el relevamiento se construye una matriz de datos, con toda la información aportada por los entrevistados. Dado que se busca contar con una calificación (nivel de madurez) de cada “capacidad” analizada, se realiza un promedio aritmético con todas las calificaciones de los entrevistados, representando la opinión general del colectivo entrevistado.

Formula:

$$\sum \left[\frac{\text{Valor Nivel de Madurez de Dimensión 1 de Entrevistado A} + \text{Valor Nivel de Madurez de Dimensión 1 de Entrevistado B} + \dots + \text{Valor Nivel de Madurez de Dimensión 1 de Entrevistado n}}{\text{Nº Total de Entrevistados}} \right] = 2.90 \text{ (REGULAR +++)}$$

El resultado indica que la "Dimensión 1" de la ISJ para desarrollar el OTyDS del departamento presenta un nivel de madurez de Regular +++ (2.90). Considerando la escala de valores definidos por el MAMSJ, el valor obtenido es negativo, pero muy cercano a una calificación positiva (3-BUENO). Dado que se obtienen calificaciones con decimales, se decidió, asignarle por cada 25 puntos, una referencia con símbolos positivos o negativos (Máximo 3). La incorporación de la simbología se justifica, dado que permite representar de forma más flexible la calificación asignada.

La aplicación de la formula se realiza para todas las "Dimensiones" del MAMSJ.

Es importante indicar que para el análisis de los IOTS desde la evaluación de la ISJ se aplica la misma fórmula, pero utilizando las "Dimensiones" definidas por el MAMSJ.

Formula:

$$\sum \left[\frac{\text{Valor Nivel de Madurez de Dimensión 1 de Entrevistado A} + \text{Valor Nivel de Madurez de Dimensión 1 de Entrevistado B} + \dots + \text{Valor Nivel de Madurez de Dimensión 1 de Entrevistado n}}{\text{Nº Total de Entrevistados}} \right] = 1 \text{ (Malo)}$$

Índices del MAMSJ

Dado que el MAMSJ permite obtener un valor de cada una de las "Dimensiones" de la ISJ para el OTyDS, así como de las dimensiones de desarrollo de los IOTS, se construyeron tres índices:

- **Índice Global de Capacidades de la ISJ para el OTyDS**
- **Índice de IOTS de San José**
- **Índice Global de IOTS de San José.**

Índice Global de Capacidades de la ISJ para el OTyDS.

La herramienta arroja un valor resumen de las Dimensiones del MAMSJ para las capacidades de la ISJ para la implementación del OTyDS.

Fórmula

$$\sum \left[\frac{\text{Valor Total del Nivel de Madurez de Capacidades de Entrevistado A} + \text{Valor Total del Nivel de Madurez de Capacidades de Entrevistado B} + \dots + \text{Valor Total del Nivel de Madurez de Capacidades de Entrevistado n}}{\text{N° Total de Capacidades del MAMSJ}} \right] = 4 \text{ (Muy Bueno)}$$

El resultado del Índice indica que el nivel de madurez global de la ISJ para el desarrollo del OTyDS es Muy Bueno (Valor 4), desde la perspectiva de la ISJ y de las capacidades definidas por el MAMSJ.

Índice de IOTS de San José.

La herramienta permite obtener un valor resumen del análisis del IOTS, a partir de la perspectiva de la ISJ y de las dimensiones definidas por el MAMSJ.

Fórmula

$$\sum \left[\frac{\text{Valor Total del Nivel de Madurez de Dimensiones de IOTS de Entrevistado A} + \text{Valor Total del Nivel de Madurez de Dimensiones de IOTS de Entrevistado B} + \dots + \text{Valor Total del Nivel de Madurez de Dimensiones de IOTS de Entrevistado n}}{\text{N° Total de Dimensiones del IOTS}} \right] = 2 \text{ (Malo)}$$

El resultado del Índice indica que el nivel de madurez de la ISJ para la gestión del IOTS X, es Malo (Valor 2), desde la perspectiva de la ISJ y de las dimensiones definidas por el MAMSJ.

Índice Global de los IOTS de San José.

La herramienta permite obtener un valor resumen de la gestión de los IOTS analizados desde la perspectiva de la ISJ y de las dimensiones definidas por el MAMSJ.

Fórmula

$$\sum \left[\frac{\text{Valor Total del Nivel de Madurez de IOTS A} + \text{Valor Total del Nivel de Madurez de IOTS B} + \dots + \text{Valor Total del Nivel de Madurez de IOTS n}}{\text{N}^\circ \text{ Total de IOTS analizados}} \right] = 3.50 \text{ (BUENO ++)}$$

El resultado del Índice indica que el nivel de madurez de la ISJ para la gestión de los IOTS del Departamento, es Bueno ++ (Valor 3.50), desde la perspectiva de la ISJ y de las dimensiones definidas por el MAMSJ.

Paso III - Resultados del MAMSJ desde la perspectiva de la ISJ.

Culminado el paso 1 y 2 se obtienen los siguientes resultados: **Tabla Resumen de Datos, Representación Gráfica de la Madurez e Índice Global de Capacidades de la ISJ para el OTyDS.**

Tabla Resumen de Datos, con las valoraciones de las opiniones de los entrevistados y el nivel de madurez asignado a cada una de las "Dimensiones" del MAMSJ.

- Los valores de la columna "Opiniones de los Entrevistados", son un resumen del investigador, considerando la calificación de madurez asignada por los entrevistados a las capacidades del modelo. Como regla del MAMSJ todas las opiniones de los entrevistados tienen el mismo valor en el modelo. Estas no se ponderan por el cargo de los entrevistados en la organización.
- Para el MAMSJ, los valores de madurez asignados a las capacidades del modelo se califican de la siguiente forma: Negativo: Valores menores a 3 puntos. Positivo: Valores igual o mayores a 3 puntos.
- Esto significa que al sistematizar las calificaciones de los entrevistados se obtendrá un valor promedio del nivel de madurez definido para esa "capacidad". Ejemplo: 7 opiniones negativas sobre la capacidad A (2): $7 \times 2 = 14 / 7$ entrevistados = 2

Ejemplo de Tabla Resumen de Datos

Dimensiones del MAMSJ	Opiniones de los siete Entrevistados		Nivel de Madurez Promedio
Planificación Territorial de San José desde la LOTDS	<p>Positivo</p> <ul style="list-style-type: none"> -Aumento del número de IOTS en el departamento, región y localidades. -Incorporación del OTyDS en las agendas de espacios como la Junta Departamental, Municipios y Colectivos Organizados. -La población del departamento recién está entendiendo la importancia del OTyDS para el desarrollo del departamento”. -Hay una evolución política de los Intendentes desde los noventa para apoyar y desarrollar la política de OTyDS en el departamento. -Fomentó espacios institucionales para lograr convenios de trabajo, estudios de la materia en el departamento y concreción de IOTS de OTyDS. 		Bueno (3)
Referencias	0-No sabe o No Contesta	3-Bueno	
	1-Malo	4-Muy Bueno	
	2-Regular	5-Excelente	
Importante	Los Valores de 1 y 2 puntos representan una calificación Negativa para el MAMSJ		
	Los Valores de 3 a 5 puntos representan una calificación Positiva para el MAMSJ		

3.2.2 - Etapa 2- Evaluación de la Percepción de los IOTS del MAMSJ.

La etapa tiene la finalidad de evaluar la percepción de los actores de los IOTS que analiza el MAMSJ.

Es importante indicar que, en esta primera evaluación, no se analiza las Directrices Departamentales de OTyDS. La decisión se justifica, luego de realizar pruebas de testeo con algunos actores del territorio y no se logró medir las dimensiones del modelo. Los IOTS evaluados son: los PLOT de Kiyú, Ciudad del Plata, San José de Mayo, Libertad y Ecilda Paullier.

Considerando que el MAMSJ, busca obtener una mirada comparativa entre la ISJ y los actores de los IOTS, se siguieron los mismos procedimientos para la aplicación del instrumento de medición (formulario de encuesta cara a cara), y el análisis de las dimensiones del MAMSJ.

Como ya se indicó en la introducción, se realizó una muestra no probabilista de los actores de los territorios, considerando la herramienta de selección de la “cuádruple hélice”, ya presentada. Se aplicaron un total de cien formularios de encuesta, con una distribución de veinte instrumentos de medición en cada territorio de los IOTS. El perfil de los encuestados, presenta las siguientes características: Individuos, mayores de

dieciocho años de edad, que habitan el territorio del IOTS, pertenecen a alguna de las cuatro "hélices" del territorio, y que cuenten con algún tipo de participación en los procesos de participación de los IOTS. Esta última característica no es excluyente.

Al final de la etapa, el investigador obtiene de cada IOTS, una **Tabla Resumen de Datos, una Representación Gráfica del nivel de madurez de las dimensiones del MAMSJ y el Índice del IOTS.**

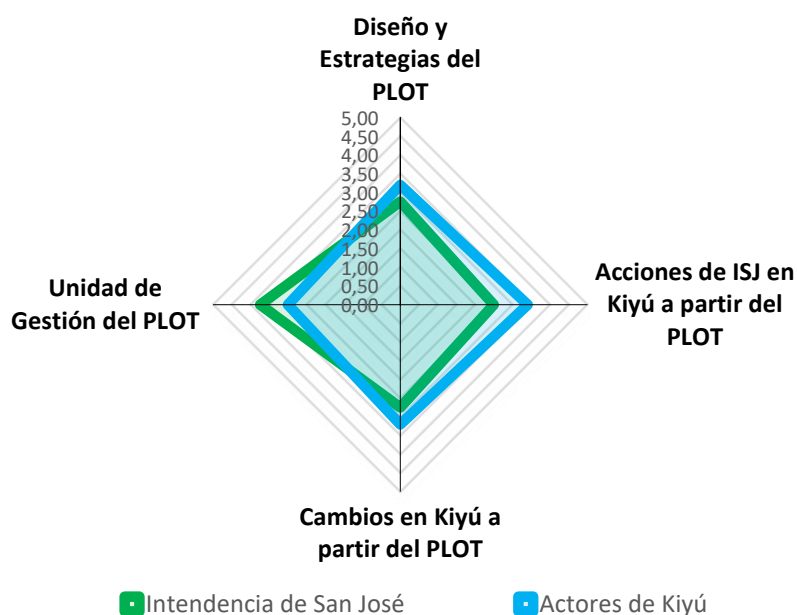
3.2.3 - Etapa 3- Comparación de Resultados del MAMSJ desde la ISJ y los actores de los IOTS.

La etapa tiene la finalidad de comparar las evaluaciones realizadas sobre los IOTS del MAMSJ y analizar cómo perciben las poblaciones del estudio las dimensiones del modelo. La comparación ofrece al investigador nuevos elementos sobre los resultados obtenidos en las etapas anteriores.

Es importante indicar, que para esta etapa del MAMSJ, se seleccionaron cuatro de las seis dimensiones del modelo. La decisión se justifica, porque las mismas fueron evaluadas por la ISJ y los actores de los IOTS. De esta forma, los resultados obtenidos reflejan la mirada del trabajo de OTyDS en el departamento, pero desde lugares diferentes. Por un lado, el que realiza el OTyDS y por otro lado el que recibe las acciones del mismo en el territorio. Los IOTS evaluados son los Planes Locales de OTyDS de Kiyú, Ciudad del Plata, San José de Mayo, Libertad y Ecilda Paullier.

Al final de la etapa, el investigador obtiene de cada IOTS, una **Representación Gráfica del nivel de madurez de las dimensiones del MAMSJ.**

Ejemplo



3-Análisis de las Dimensiones del MAMSJ para el desarrollo de los IOTS. Se evalúan un conjunto de dimensiones definidas por el MAMSJ que permiten conocer el nivel de madurez de la ISJ para la gestión de los IOTS en los territorios. El componente ofrece al investigador una evaluación sobre los IOTS asignándole un nivel de madurez promedio a cada una de las mismas. Esto permite elaborar una representación gráfica de las dimensiones del modelo y una tabla con las justificaciones sobre el nivel de madurez definido a cada dimensión.

CAPÍTULO 4 - FASE I del MAMSJ - Territorio del OTyDS de San José

4.1 – La ETAPA 1 – Análisis histórico de la Planificación Territorial de San José

El presente apartado, es una construcción del autor. Se parte de una revisión de fuentes bibliográficas nacionales y departamentales, y de la realización de entrevistas a referentes del ordenamiento territorial departamental y nacional. El análisis cuenta con un relevamiento, no exhaustivo, de los principales procesos de planificación territorial hasta la actualidad. Como se indicó en la introducción, la investigación parte de la premisa que el actual nivel de madurez territorial de San José en OTyDS es producto de un devenir histórico de procesos acumulados institucionales y humanos, departamentales y nacional. Para justificar esta afirmación, se presenta la evolución de la materia, a partir de principios del Siglo XX, fundamentado en la conformación institucional y el desarrollo territorial del departamento. En esta línea, dada la relevancia que tiene el gobierno del territorio para el desarrollo o estancamiento del mismo, se presenta el análisis por períodos de Gobierno Departamental, identificando hitos y elementos de escala nacional, departamental y local, que influenciaron el avance de la materia en San José.

Un elemento importante del análisis, es la figura del Intendente, como responsable del Gobierno y la Administración del departamento (Artículo N° 262 a 306 inclusive) (Constitución, 1967). El Intendente, como funcionario público, tiene su estilo y forma de desarrollar su tarea en el Uruguay, en general, con un rol más tendiente a la administración del territorio que a gobernar el mismo. La tarea de gobernar el territorio es diferente a la de administrar y exige orientar el desarrollo del departamento, buscando constantemente que esta pieza territorial encuentre y construya su proyecto de futuro. Para lograr esto, el sistema del OTyDS es un aliado fundamental. El debate sobre la forma de llevar adelante el gobierno del departamento por parte del Intendente y la Junta Departamental, no se profundiza en esta tesis, pero sí se presenta cómo se visualiza, en general, la tarea del Intendente. La publicación "A 100 años de la Ley de creación de la figura del Intendente Municipal" (2009), el Presidente del Congreso de Intendentes (2009-2010), Omar Lafluf indica:

"Ser Intendente es una pasión, es trabajar sin descanso, es compartir dolores y dificultades con nuestra gente y es también disfrutar con los logros que tiene la gente, algunos muy pequeños (para quien lo ve de lejos) pero muy grande para quien lo esperaba hace mucho. El Intendente es el vecino que la gente elige con la confianza puesta en que va a dar todo de sí por la gente de su Pueblo, porque la gente espera de

él “entrega”, “generosidad”, “solidaridad”, “honestidad”, pero sobre todo una administración correcta, transparente y con justicia social. El Intendente es la persona que la gente encuentra en la calle, en el barrio, en el almacén, en definitiva, es al que la gente tiene más a mano, y que tiene que preocuparse de todo aquello que le pasa al vecino. El Intendente no puede decirle al vecino que ese tema no le corresponde, porque ese vecino espera que sea él quien hable con el organismo al cual le corresponde. Es éste cargo el que nos hace comprender la vida real, pero para ser Intendente hay que saber que los problemas de la gente los tenemos que sentir como propios, nos tiene que hacer enojar no poder solucionarlos y hacer todo para lograrlo” (Pág. 357).

Como, indica Lafluf, la mirada sobre la tarea del Intendente está centrada en la administración, la cercanía con el vecino, la honestidad en la tarea, etc., todos elementos fundamentales para la gestión. Pero para gobernar el departamento, lograr que el territorio tenga un proyecto de desarrollo, se convierta en una pieza fuerte para alianzas con otras escalas territoriales mayores, se necesita pensar prospectivamente a mediano y largo plazo, como estrategia territorial y muchas veces tener que decir no a proyectos de corto plazo que no suman valor al plan de desarrollo departamental. En definitiva, contar con un plan de desarrollo y cierto grado de madurez en el territorio para que las acciones de gobernar y administrar sean entendidas y aprobadas por los ciudadanos para promover el departamento. En este sentido, el sistema de OTyDS ofrece a los Intendentes y a los Departamentos, los IOTS, como herramientas y oportunidad de planificar y convertirse en instrumento sustantivo de la política departamental. En general estos expresan las Directrices, Estrategias, Programas y Proyectos prioritarios de la Intendencia y del Municipio. Su confección contempla, en forma realista, las expectativas de la población, los compromisos esperables de los actores sociales, económicos e institucionales y la voluntad del Gobierno en impulsar procesos de desarrollo en forma integrada y sostenida. Para el Gobierno Departamental, Intendente y Alcalde, el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, es un documento sólido, que se convierte en “bandera” para aglutinar entorno al mismo a la ciudadanía y continuarlo por las sucesivas generaciones para la construcción de una calidad de vida creciente. Permite guiar las acciones de la Intendencia, de los Municipios, Direcciones y Departamentos desde una visión integrada. Promueve la gestión eficiente del territorio mediante un cuerpo instrumental; gerenciamiento, recursos, programas, fortalecimiento institucional, convenios y monitoreo ambiental. (Plan de Desarrollo y OT de Minas de Corrales, 2019). La forma de gobernar, planificar y administrar los Departamentos del Uruguay por parte de los Intendentes es diversa y con estilos diferentes. El análisis sobre cuál es el más adecuado para la mejor apropiación del OTyDS, aún esta en discusión.

Como se indicó al inicio, se presenta una tabla con la evolución histórica de los Gobiernos Departamentales de San José que sirve como guía para conocer la evolución y desarrollo del departamento en materia de planificación territorial hasta llegar al actual OTyDS. El recorrido permite conocer e indentificar a personas claves para el desarrollo del

departamento, así como procesos nacionales que estimularon las capacidades territoriales y generaron el tipo de madurez territorial de San José para llevar adelante la política pública de OTyDS.

Tabla 4 Evolución Histórica de la organización y Gobierno del departamento de San José.

Gobiernos de San José 1903-2025					
Siglo XX	Década	Período de Gobierno	Tipo de Gobierno	Integrantes	
	1°	1903		Jefe Político	Jorge Arias
		-		Jefe Político	Sin dato
	2°	1909-1911		Intendente del Poder Ejecutivo	Ramón B. Sierra
		1914-1916		Intendente del Poder Ejecutivo	Antonio Pan
		1917-1919		Concejo de A. Departamental	Lorenzo Vincens Thievent
	3°	1920-1925		Concejo de A. Departamental.	Carlos Larriera, Manuel D. Rodríguez y Rogelio Sagarra.
		1926-1928		Consejo A. Departamental.	Enrique Hughes, Francisco Espínola y Joaquín Martínez Laguarda.
		1929-1931		Consejo de A. Departamental	Enrique Hughes, Humberto Castelli y Constantino Ogando.
	4°	1932-1932		Consejo de A. Departamental	Rogelio Camy, Francisco Espínola y Esteban Arosteguy (Disuelto por Decreto N°8958- Abril de 1933)
		1933-1933		Intendente	Enrique Hughes
		1934-1937		Intendente	Ricardo A. Gómez
		1938-1941		Intendente	Joaquín Martínez Laguarda – Rogelio Camy
	5°	1942-1942		Intendente	Joaquin Martínez Laguarda
		1943-1946		Intendente	Humberto Franco Maglio – Juan Carlos Schenone
		1947-1951		Intendente	Nery T. Arriaga
	6°	1952-1954		Concejo Dep.	Nery T. Arriaga -Juan Ignacio Ordeig
		1955-1958		Concejo Dep. ²⁴	Francisco S. Donato, Ricardo Roquero, Fernando Etchemendy, Luis I.
		1959-1962		Consejo de Administración	Eufrazio Ferrou, Ricardo Figueres, Rogelio Camy, Francisco S. Donato y Eduardo Pascual
	7°	1963-1966		Consejo de Administración	Luis I. Ordeig, Juan Ángel Menéndez, Rubén A. Bacigalupe, Julio Callorda y Raúl Martiné
1967-1971			Intendente	Felipe Chálela	
8°	1972-1975		Intendente	Milton Luciano Piazolla Taborda	
	1976		Intendente	Coronel José Bazzano	

²⁴ Los Consejos Departamentales se aprueban en la Constitución de 1952 (Sección XVI –Capítulo 1-Artículo N° 266). Están integrados por siete miembros en Montevideo y cinco en los demás departamentos del Uruguay.

	9°	1982	Intendente Interventor	Coronel Hugo E. Mermot
		1983	Intendente Interventor	Hugo Méndez Afonso
		1984	Intendente Interventor	Juan Antonio Chiruchi Fuentes
		1985-1989	Intendente	Juan Antonio Chiruchi Fuentes
	10°	1990-1993	Intendente	Juan Antonio Chiruchi Fuentes
		1994-1999	Intendente	Jorge Cerdeña Cardarello
Siglo XXI	1°	2000-2004	Intendente	Juan Antonio Chiruchi Fuentes
		2005-2009	Intendente	Juan Antonio Chiruchi Fuentes
	2°	2010-2014	Intendente	José Luis Falero Bértola
		2015-2019	Intendente	José Luis Falero Bértola
	3°	2020-2025	Intendente	Ana Bentaberry Alpuy

Nota. Elaboración propia.

4.2 –Comienzo del Siglo XX (1900-1910)

La creación del departamento de Flores (1885) y la reconfiguración de los límites de San José, sobre finales del Siglo XIX, consolidan la actual división departamental del Uruguay. La nueva distribución territorial acompaña otros procesos territoriales que hacen ingresar al Uruguay en una nueva etapa de desarrollo. La consolidación de la cría del ovino (1860-1870), el alumbramiento de los campos (1872-1882), el mestizaje de nuestro bovinos con ejemplares puros traídos de ultramar, después de 1887 (Benjamín Nahum, 1968), el desarrollo del ferrocarril (1866) "Ferrocarril Central del Uruguay" y la escuela laica, gratuita y obligatoria (1876), entre otros, hacen ingresar al Uruguay en una nueva etapa de desarrollo, con un Estado moderno, y la impronta de la figura del partido Colorado y Presidente de la República José Batlle y Ordoñez. Las últimas guerras civiles (1904) y la incorporación de los bandos políticos blancos (Campo) y colorados (Ciudad) a la arena política del Estado, permiten construir la paz y el orden social (Arocena, 1992). No sin dificultades entre los partidos políticos, se comienza a generar un conjunto de avances legislativos en materia de derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales (abolición de la pena de muerte, protección de los derechos laborales, leyes de asistencia pública gratuita, desarrollo de la Universidad, el desarrollo del ferrocarril) que se consolidarán durante las primeras décadas del siglo XX (Patrón, 2011).

En este contexto, el departamento de San José consolida su superficie, luego de varias transformaciones durante el siglo XIX. El desarrollo del sistema de comunicaciones a nivel

nacional en el período, el ferroviario en primer lugar, y luego el vial (Puente Carretero sobre Río San José en el año 1909), permite la ocupación y creación de localidades en el departamento: Libertad (1872), Ituzaingó (1875), Ecilda Paullier (1883), Mal Abrigo y Rodríguez (1897), y la venta de terrenos en Juan Soler (1909).

A nivel de la gestión del territorio departamental, la primera Constitución de la República Oriental del Uruguay del año 1830, asigna la administración departamental y la presencia del Estado a Jefes Políticos, representantes del Poder Ejecutivo, quienes, junto a vecinos referentes del departamento, establecían Juntas Económico Administrativas (Constitución de la República, 1830). El Jefe Político²⁵, desarrollaba tareas similares al actual Jefe de Policía y era el Jefe de los organismos nacionales en el departamento. La Junta Económico Administrativa desarrollaba funciones similares a las actuales intendencias. Ante el aumento de las actividades en los territorios, la presencia y responsabilidades del órgano de administración, el 10 de julio de 1903, se aprueba la Ley Orgánica de las Juntas Económico Administrativas, definiendo nuevos cargos y poderes al presidente del órgano sobre los servicios municipales. Al final de la década, con la presidencia de Claudio William (1908), se crea la Ley N° 3.417 de las Intendencias Municipales, donde surge la figura del Intendente Municipal, con un cargo ejecutivo dentro de las Juntas Económico Administrativas (Artículo N° 1) y bajo la jerarquía del Poder Ejecutivo Nacional (Artículo N° 2) (Ley N° 3.417, 1908).

Para San José, fue una década donde la ganadería y la agricultura eran las principales riquezas del departamento, donde los campos de pasturas se estaban convirtiendo en tierra de colonias agrícolas, chacras y granjas (Barrios Pintos, 1986). Esta transformación, produjo aumento de población, desarrollo del comercio y la industria, principalmente vinculada a la ganadería y a la agricultura. El avance en varias dimensiones importantes para la vida del departamento, culmina con la jefatura de una Junta Económico Administrativa y un Intendente Municipal, quien cumple las tareas de ejecutivo, bajo la jerarquía del Poder Ejecutivo Nacional.

4.3 – Primer Gobierno Departamental (1910-1920)

En la segunda década del Siglo XX, el Uruguay continúa consolidando su institucionalidad, a nivel nacional y departamental. Se avanza con el proceso de crecimiento económico hasta principio de los años treinta, viviendo los años dorados en que llegó a ser conocido como la "Suiza americana" (Caetano & Rilla, 1998). El país se consolida como social demócrata, con referencias de países europeos, especialmente la tradición francesa, tanto en su organización como en su cultura, destacándose en el contexto mundial por el avance de los derechos humanos (Caetano, 2011).

²⁵ El Jefe Político no desarrollaba tareas como las que tienen definidas el Intendente, actualmente.

El modelo económico agro-exportador, favorecido por la Primera Guerra Mundial (1914-1918) fortalece un "Estado de Bienestar Batllista", con una estructura republicana interviniendo en la economía, estatizando y nacionalizando empresas e impulsando cambios sociales y laborales. La fuerte presencia del Estado sobre la vida del país, concentra y centraliza el poder en Montevideo, generando durante toda la década, cuestionamientos acerca de las formas de gobernar el territorio nacional. Sobre finales de la década se produce un nuevo cambio en la gestión del país, modificando la Constitución de la República, en pro de la descentralización y funciones de los departamentos. En 1919, se establece el primer Gobierno Departamental (Artículo 1) y se promulga la Ley N° 7.042 Orgánica de Gobierno y Administración Local que reglamenta su funcionamiento. La reforma elimina el Jefe Político, crea la Asamblea Representativa y el Consejo de Administración²⁶ autónomo (Artículo N° 130). Los miembros de la Asamblea Representativa, se denominan "diputados departamentales" (Artículo N° 10) (Ley N° 7.042,1919). Estos cambios, fortalecen la autonomía departamental, eliminando la asignación de cargos departamentales desde el gobierno nacional, pero manteniendo la dependencia económica con el gobierno central.

En una década marcada por el fortalecimiento de las instituciones estatales, surgen otras como la Facultad de Arquitectura (1915), escindida de la Facultad de Matemáticas y Ramas Anexas, y en ella la Cátedra de Trazados de Ciudades y Arquitectura Paisajística (1922) que contribuye a la evolución de la planificación territorial del país.

En un país en formación, el departamento de San José, comienza la década bajo la jefatura del Poder Ejecutivo (Junta Económico Administrativa y los Intendentes Municipales Ramón B. Sierra (1909-19011) y Antonio Pan (1914-1916), y termina con el primer Gobierno Departamental (Artículo 1), reglamentado por la Ley N° 7.042 Orgánica de Gobierno y Administración Local (Ley N° 7.042,1919) y funcionando bajo la jefatura del Intendente Lorenzo Vincens Thierent. Las ventajas económicas de la década a nivel nacional y político en lo departamental, permitió avanzar al departamento en el desarrollo de infraestructuras productivas, sociales y culturales. Un ejemplo de esto se publica en el diario "El Siglo" de Montevideo:

"Un comercio próspero y una industria con buenos exponentes de producción. San José contaba con importantes barracas de frutos del país, bodegas, caleras, canteras, curtidurías²⁷, más de 100 depósitos de productos agrícolas, destilerías, empresas constructoras de caminos, fábrica de bolsas de arpillera, cerveza, vehículos, productos porcinos, graserías, salazón de cueros²⁸; y, en cuanto al comercio, tenía establecimientos

²⁶ El Concejo de Administración, se compone de un organismo colegiado (en lugar de un Intendente, como en la actualidad), integrado por no menos de tres ni más de siete miembros.

²⁷ Establecimiento destinado al tratamiento del cuero vacuno y ovino.

²⁸ Emprendimientos que utilizan la sal como técnica de mantenimiento de cueros para el futuro tratamiento en las curtiembres.

dignos de figurar en la misma capital entre los más adelantados". (Barrios Pintos, 1986, pág. 463).

A nivel educativo, se contaba con más de treinta escuelas públicas y privadas y liceo Departamental (1913), posicionando el departamento en los primeros lugares en centros educativos y formación. A nivel cultural y social, se inaugura el Teatro Macció (1912); el Club de Remo (1913); el servicio de ómnibus local (SJM) por parte de la Intendencia Municipal (1918); la llegada de los primeros automóviles al departamento (1907).

Respecto a la planificación territorial, se identifican en la época, el Plano Regulador del MTOP sobre el Ensanche y Embellecimiento para la ciudad del San José (1920) y otras obras departamentales y nacionales desarrolladas principalmente por los ministerios del país.

Al finalizar la década, se identifican elementos positivos para San José: El fortalecimiento de la autonomía departamental, marcado por el primer gobierno de San José y el desarrollo de infraestructuras nacionales que mejoran servicios sociales y culturales.

4.4 – Infraestructura y Vínculo departamental (1920-1930)

La década de 1920 caracterizó al mundo por los grandes debates ideológicos entre el capitalismo y el socialismo. Durante este tiempo el Uruguay atravesó por procesos de impulsos y frenos. Inicialmente con el freno, por los efectos económicos (financieros y comerciales) del fin de la Primera Guerra Mundial (1914-1918), se impulsa con el aumento de población inmigrante (europeos), mejoras tecnológicas, como la radiodifusión (1922), el automóvil (Modelo T y A de Ford) (1923). Se produce la fase fundacional de la infraestructura del Uruguay moderno (Capandeguy y otros, 2012) creando puentes carreteros, hormigón en las calles de Montevideo, servicio de energía eléctrica a carbón y petróleo. Como broche, es campeón Olímpico en fútbol en 1924 Colombes (Paris) y 1928 (Ámsterdam), consolidando el optimismo social. Sobre finales de la década, surge el freno con la muerte del líder colorado José Batlle y Ordoñez (1929) y la crisis económica mundial originada por la quiebra de la Bolsa de Valores de Nueva York (1929). La década cierra con inestabilidad política y económica.

En lo vinculado a la planificación, el período se destaca por los primeros intentos de la planificación para organizar el desarrollo territorial y económico. La Revolución Rusa y el GOSPLAN²⁹ crearon los primeros Planes Quinquenales en la Unión Soviética (1928), buscando acelerar la tasa de crecimiento económico e industrialización de sus países con el objetivo de sobrepasar la capacidad productiva de los países capitalistas avanzados (Erlich, 1967). De esta forma la economía centralizada articulada con los planes

²⁹ Comité para la Planificación Económica de la Unión Soviética.

quinquenales se convierte en la herramienta para demostrar la superioridad del socialismo sobre el capitalismo (Bértola, 2018). En este contexto, el Uruguay construye su modelo territorial con estilo propio y dirigido con estadistas de gran visión. Un plan regulador para Montevideo con horizontes a ochenta y cinco años y tres millones de habitantes en una capital de rascacielos (Ligrone y otros, 2016, 2018).

A nivel departamental, la década se caracteriza por el fortalecimiento institucional y el desarrollo de la infraestructura. Se destaca el impacto productivo y de comunicación generado por la inauguración del puente carretero de la barra del Río Santa Lucía (Montevideo - San José) (1925) y la construcción de la ruta nacional N° 1³⁰ (1928). Estas obras cambiaron la dinámica productiva y el vínculo con la capital de Montevideo y

Puente sobre Río Santa Lucía y construcción de la Ruta N°1

Desafío para la Planificación Territorial

La nueva infraestructura nacional cambió el territorio del departamento, modificando la dinámica productiva hacia el Sur oeste del departamento.

SJM. También las mejoras de comunicación con los departamentos de Canelones (Santa Lucía) y Colonia (Ley N°8.307-Vialidad) (Ley N° 8.307 - Caminería, 1928) y hacia el interior de San José con los accesos a las localidades (Ley N° 8.567 - Vialidad y Obras Públicas, 1929). Los nuevos accesos carreteros, permitieron desarrollar el servicio de transporte de pasajeros (SJM-Montevideo), por parte de la empresa Fajardo (1925), y logró que los campeones olímpicos de Fútbol (1928), llegaran a SJM a descansar. También se avanzó en la modernización de la capital departamental, logrando el servicio de agua potable (1924), el acceso a la radiodifusión (1923) y la aprobación del Concejo Departamental para "hormigonear" las calles que circundan la Plaza de los Treinta y Tres Orientales, en carácter de ensayo (1927) (Barrios Pintos, 1986), entre otras mejoras. A nivel institucional, se destaca en el período la aprobación del escudo departamental, creado por Ricardo A. Gómez Gavazzo (1926).

Al culminar la década, se identifican cambios y desafíos para las autoridades departamentales, poniendo a prueba la madurez territorial frente a los impactos generados por la construcción de infraestructura y servicios nacionales en el departamento. La llegada de nuevos actores y emprendimientos, principalmente al sur del departamento, generan nuevos procesos territoriales que ofrecen nuevas oportunidades para el desarrollo del departamento.

³⁰ En 1975, a través de la Ley N° 14.361, la ruta nacional N°1, paso a denominarse Brigadier General Manuel Oribe.

4.5 – Nuevo eje de desarrollo territorial (1930-1940)

La tercera década del siglo XX, encuentra al Uruguay con el agotamiento del modelo económico agroexportador, los impactos económicos y sociales de la crisis económica de la bolsa de valores de Estados Unidos (1929), la muerte del líder del partido colorado y ex presidente de la República José Batlle y Ordoñez (1929), la dictadura del Presidente Dr. Gabriel Terra (1933), la puesta en acción del modelo económico de industrialización por sustitución de importaciones y la organización del primer campeonato mundial de fútbol (1930). La década comienza con una sociedad en crisis, por la pérdida del imaginario colectivo identificado con Europa, diferente al resto de Latinoamérica, con un alto nivel de alfabetización, donde predominaban los sectores “medios”, y donde el consenso y el respeto a las reglas del derecho eran parte de la democracia y la existencia de ciudadanos cultos. El cuestionamiento del imaginario social, económico y político³¹, promovió que las clases altas, junto a grupos conservadores presionaran el gobierno para un “cambio de timón”. A partir de estos elementos, en 1931, asume la presidencia el Dr. Gabriel Terra, con fuertes vinculaciones con los sectores empresariales e inversores extranjeros. Las primeras medidas del gobierno fueron la modificación de la Constitución (1934) y la disolución de las cámaras legislativas y la parte colegiada del Poder Ejecutivo (Consejo Nacional de Administración) (1933). A nivel departamental, el 6 de abril del mismo año, se produce la disolución de todos los Concejos Departamentales y de las Asambleas Representativas, los que fueron sustituidos por Juntas Deliberantes Provisorias. A finales del mismo año, se da por terminada la función provisoria del gobierno municipal y el Poder Ejecutivo asigna Intendentes para cada Departamento. El gobierno y la dictadura de Terra transcurrirán hasta 1938, volviendo a la democracia y la apuesta a un nuevo modelo económico de industrialización de sustitución de importaciones (ISI). La modificación de la Constitución de 1934, permitió al presidente consolidarse en el poder nuevamente (1934-1938) y generó una vuelta a un régimen de gobierno con centralización política-administrativa en Montevideo. Se eliminaron los colegiados departamentales, sustituyéndolos con el Intendente, mientras las Asambleas Representativas se transformaron en Juntas Departamentales, con menos número de miembros, restricción de autonomía municipal y financiera. Durante 1934 a 1938, los Intendentes y miembros de las Juntas Departamentales fueron designados por el Presidente de la República en acuerdo con el Consejo de Ministros. En 1935, se aprueba la Ley N° 9.515 Orgánica Municipal, convirtiéndose en un hito clave, respecto a las autoridades municipales y de sus competencias³² (Ley N°9.515,1935).

³¹ El Concejo Nacional de Administración tomó cinco medidas para hacer frente a la crisis: política monetaria, régimen impositivo, protección industrial, aumento de la intervención estatal y apoyo a la producción nacional, especialmente al agro.

³² Artículo N° 27 –“El Intendente tendrá a su cargo la función ejecutiva del Gobierno Departamental, los intendentes durarán 4 años en sus funciones y podrán ser reelectos, pero por una sola vez, y en ese caso deberán renunciar con tres meses, por lo menos, de anticipación a la fecha de la elección”.

A mitad de la década, se puso en marcha el modelo económico de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). El Estado se convertiría en el empleador más importante del país durante las primeras décadas del Siglo XX (Arocena, 2002); asume la administración de los puertos, ANCAP, UTE, crea Conaprole (1935) y genera diversas estrategias para defender la moneda nacional y reducir la desocupación. En esta línea se destaca la intención de la época, de la obligatoriedad de cultivar (Artículos N°1 a 5 de Ley N° 9.039 Agricultura y Cultivos (IMPO, 1933).

Respecto al tema de la planificación, las miradas estaban puestas en los resultados de los Planes Quinquenales del GOSPLAN en Europa y en Estados Unidos, el New Deal (nuevo trato) del presidente Franklin D. Roosevelt (Cien días de Roosevelt) para hacer frente a la Gran Depresión (1929) con nuevas herramientas de planificación para mejorar el desarrollo. El programa, se implementó en 1933-1938, buscando apoyar a la población más pobre, reformar los mercados financieros y dinamizar la economía. La ampliación de las capacidades y roles del Estado, generaron procesos de planificación como la "Autoridad del Valle del Tennessee", donde la intervención estatal gestiona la energía eléctrica. Las nuevas ideas de la planificación del desarrollo ante la crisis económica, generaron cambios en la estructura empresarial, produciendo nuevas figuras (Oligopolios, Holdings, Carteles, Sociedades de Acciones, etc.), así como nuevas formas de abordar la planificación en el largo plazo y a escalas territoriales (OPP, 2018). Las nuevas herramientas se utilizaron para el European Recovery Program (ERP) "Plan Marshall" (1948) implementado por Estados Unidos para la reconstrucción de Europa, terminada la Segunda Guerra Mundial. El posicionamiento de la planificación en Estados Unidos y Europa se produce a través de técnicos universitarios que se insertan en los Estados de Bienestar, que apuestan a un desarrollo económico de los países. En las próximas décadas, culminada a Segunda Guerra Mundial, el mundo se reorganiza y comienzan a llegar ideas y propuestas de planificación a los países latinoamericanos, para superar las dificultades de pertenecer al "tercer mundo".

En Uruguay, en el período nace el Instituto de Urbanismo (IU) (1936), bajo la dirección del Arq. Mauricio Cravotto, con el objetivo de estudiar, asesorar y divulgar sobre lo urbano y el territorio, dentro de la Facultad de Arquitectura. Se aprueba la Ley N° 9.651-Contribución Inmobiliaria, 1937). Este tipo de iniciativa muestra la estrategia productiva del Estado para fortalecer el nuevo modelo económico. Al final de la década, se desata la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) y todo cambió, incluso para Uruguay.

A nivel departamental, la década estuvo administrada por un Consejo Departamental³³ y los Intendentes Enrique Hughes (1933), Ricardo A. Gómez (1934-1937), Joaquín Martínez Laguarda y Rogelio Camy (1938-1941). Los avances de la infraestructura nacional sobre San José produjeron uno de los grandes hitos en relación al uso del territorio.

³³ Concejo Departamental integrado por los señores Rogelio Camy, Francisco Espínola y Esteban Arosteguy (Disuelto por Decreto N°8958-Abril de 1933).

Previamente a la puesta en funcionamiento de la Ruta Nacional N° 1 (Montevideo - Colonia) en 1934, San José de Mayo era el centro de una red de vías de comunicación y proveedor de servicios (sociales, culturales y de salud) y productos de pueblos, villas y ciudades, no solo del departamento sino también de zonas vecinas. A partir del inicio de la década, el eje de desarrollo del departamento se instaló en el sur del departamento. El declive del ferrocarril, el cierre de industrias en el centro del departamento y la fuerte influencia comercial de Montevideo y el puerto de Montevideo, colaboraron con la nueva dinámica. En el sur del departamento, comenzaron a realizarse nuevos fraccionamientos, vinculados a la ruta 1. Se destaca la creación de Puntas del Valdez (1930), Rafael Peraza (1931) y Rincón de la Bolsa (1930).

En lo que tiene que ver con la mirada sobre la madurez territorial, se puede indicar que la década generó un nivel de exigencia sobre la planificación del territorio que las autoridades departamentales no estaban acostumbradas. Previamente a la inauguración de la Ruta N°1, el departamento no presentaba grandes problemas territoriales debido a un uso del suelo destinado principalmente a la ganadería y la

agricultura. La consolidación de la infraestructura nacional, uniendo Montevideo, San José y Colonia, habilitó un nuevo uso del suelo sin planificación territorial. El empuje de la carretera nacional, obligó a las autoridades departamentales a tomar decisiones acerca de nuevas urbanizaciones, servicios, emprendimientos, así como enfrentar iniciativas de inversiones inmobiliarias (no siempre legales), sin mucha normativa específica acerca de la planificación. En la actualidad, con otras herramientas de análisis, se identifican errores en algunos procesos territoriales, omitidos en esta década del treinta, con consecuencias hasta la fecha, dejando en evidencia, en algunos casos la inmadurez institucional respecto a la planificación del territorio, con una estrategia de desarrollo y una mirada de largo plazo.

Al culminar el período, se puede indicar que San José termina este tiempo con “deberes” para abordar la planificación y gestión del territorio a largo plazo. Los impactos de la infraestructura nacional con rápido desarrollo exigen tomar decisiones más técnicas que políticas. Aumentar la normativa departamental vinculada a la planificación territorial y los equipos técnicos para afrontar la oportunidad de desarrollo.

Ruta N° 1

Montevideo-San José- Colonia

Desafíos para la Planificación del Territorio.

Los impactos de la infraestructura de comunicación nacional en San José cambio el eje de desarrollo hacia el sur del departamento.

4.6 – Crecimiento productivo y organización del territorio (1940-1950)

En la cuarta década del siglo XX, Uruguay comienza con una dictadura militar (1942), absorbe los dividendos económicos del Corned Beef³⁴ en la Segunda Guerra Mundial (1945); aparecen las publicaciones críticas de la Revista Marcha, sobre los defectos y errores del Uruguay “de la vacas gordas” y finaliza campeón del mundo en fútbol: “Maracanazo” (1950). La Segunda Guerra Mundial y la Guerra de Corea permitieron al país una recuperación económica, mejorando los ingresos nacionales y beneficiando la política proteccionista de la industria nacional hasta principios de la década de 1960.

Uruguay comienza la década con el golpe de Estado del Presidente Alfredo Baldomir (1942). La “dictablanda”³⁵, fue ejecutada sin violencia ni mayores abusos y destinado a evitar que la crisis institucional se radicalizara. La principal medida fue la modificación de la Constitución de 1934, con los objetivos de restablecer la democracia y cambiar la política conservadora y anti reformista del Presidente Gabriel Terra. A finales del mismo año, se recupera la vida democrática y asume la presidencia Juan José de Amézaga (1943-1947). A partir de la presidencia de Amézaga y de Luis Batlle Berres (1947-1951), surge el Uruguay de las “Vacas Gordas”, próspero, consolidando el neobatllismo e impulsando un nuevo Estado de Bienestar. La mejora económica basada en la industria de sustitución de importaciones, estimuló la empresa privada asegurando mayores precios y beneficios; de esta forma, se consolidó una clase social proletaria. La fortaleza y ampliación del Estado permitió la nacionalización de las empresas británicas ferroviaria y de agua potable (1949). El nuevo bienestar forjó un nuevo imaginario social del Uruguay, culto, democrático, con una fuerza representación de la clase media y una nueva forma del gobierno (Ejecutivo Colegiado).

Respecto a la planificación, en Uruguay aparecen las primeras ideas de la planificación indicativa, caracterizada por una fuerte presencia estatal en la promoción de las actividades económicas y en fomentar la industria. Se destaca la publicación de Tomas Berreta, Ministro de Obras Públicas y de José Luis Buzzetti “Esquemas de un Planeamiento Económico y Social” (Garcé, 2002). El desarrollo del país requería de la planificación indicativa:

“A la evolución natural de los regímenes económicos, la mayoría de los Estados están enfrentando la evolución planificada, para acelerar y orientar el ritmo del progreso en aras de un mejoramiento social [...]. Esta planificación ha de alcanzar objetivos económicos y sociales, a través de planes industrial, agrario, de obras públicas, salud pública y vivienda, régimen monetario, cooperativas, fomento de la instrucción pública,

³⁴ El Corned Beef (Ternera con sal), hace referencia a la carne de ternera, tratada en primer lugar con sal y agua y posteriormente hervida en vinagre a fuego lento.

³⁵ Expresión de la prensa escrita de la década, ya que no hubo censura ni detenciones, como sí los hubo en el golpe del Presidentes Gabriel Terra en 1933.

nacionalización de los servicios públicos, para introducir armónicamente y en definitiva una orientación segura y precisa, en la movilización de los recursos físicos y humanos del país. Pero esta planificación ha de conocer dos características fundamentales: encuadrarse dentro de nuestro régimen democrático y no sólo respetar sino estimular y orientar la acción privada [...]. La iniciativa privada debe y puede desenvolverse paralelamente a esta planificación; más aún, el planeamiento tiende a su desarrollo ordenado (Berreta & Buzzetti, 1946, pp. 5-6).

La influencia de esta forma de planificación económica, generó la elaboración de un conjunto de proyectos (Contador Nilo Berchesi-Ministro de Hacienda) presentados al Poder Ejecutivo, donde se creaban organismos y comisiones de planificación, planes sectoriales y aislados elaborados por entes autónomos y servicios descentralizados.

Para algunos autores fue “la primera etapa de planificación uruguaya” (Constenla, Fernández y Varoli. 1973, pp 120-148 en Bertola, 2018). Esta afirmación se contradice con otros autores (Yague & Diaz-Puente, 2008 y Ligrone, 2018) que indican que la planificación en el Uruguay comenzó en la década del sesenta. Aunque en el período, no se concretaron varias de las iniciativas presentadas al Poder Ejecutivo, principalmente por diferencias políticas, sí se aprobaron dos leyes que se convirtieron en hitos del actual OTyDS. La ley de Centros Poblados (Ley N°10.723,1946), y la de creación del Instituto Nacional de Colonización (INC) (Ley N° 11.029, 1948) buscando la ordenación, mejoramiento y promoción de la producción agropecuaria en el país. La primera define la función a desempeñar por parte de los gobiernos departamentales, en todo lo relacionado con la formación de centros poblados y las condiciones que deben reunir los lugares donde se concentren. Se suma a esto las modificaciones a la misma (Ley N° 10.866,1946), fortaleciendo la autonomía departamental en la materia territorial y flexibilizando los requisitos de viviendas no permanentes (Barachini, 1978). La nueva normativa marcó términos y plazos a los Gobiernos Departamentales para que definieran para todos los pueblos, villas y ciudades oficialmente reconocidos y no reconocidos, límites precisos de las zonas urbanas y suburbanas amanzanadas. La ley realiza varios aportes, como la definición de las operaciones que implica formar un centro poblado, la distinción entre centros poblados con fraccionamiento urbanos y suburbanos y centros poblados de huertos; impone un trámite previo a la autorización por parte del gobierno departamental; fija requisitos mínimos para que la autoridad departamental pueda autorizar la fundación o formación de centros poblados. En suma, se puede indicar que la ley de Centros Poblados (1946) y sus modificativas sentaron las bases para las operaciones jurídicas vinculadas al ordenamiento físico-espacial del territorio nacional, desde 1946 a 2008, cuando se aprobó la Ley N° 18.308 de OTyDS.

A nivel del departamento de San José, la década estuvo administrada por cuatro Intendentes, los Señores Joaquín Martínez Laguarda (1942), Huberto Franco Maglio, Juan Carlos Schenone (1943-1946) y Neri T. Arriaga (1947-1951) (Junta Departamental de San José, 1996). El departamento sigue siendo ganadero, con un aumento de zonas del

departamento destinadas al cultivo de papa y otras actividades agropecuarias (1945). Los buenos niveles de producción, infraestructuras adecuadas para la comercialización en Montevideo y la puesta en vigencia de normas de prohibición de nuevos centros poblados en el área rural de Montevideo (1947), como consecuencias de la aprobación de la ley de Centros Poblados (1946), generó un aumento de la población y nuevos emprendimientos, principalmente industrias en el suroeste del departamento. Como se indicó en la década anterior, el rápido cambio de uso del territorio en el sur del departamento, no fue acompañado por una estructura técnica departamental de planificación y ordenamiento del territorio, produciendo problemas vigentes hasta la actualidad (Barrios Pintos, 1986). En aquel momento, se veía que la radicación de población en esta parte del departamento, sería una fuente de desarrollo, no considerando los impactos urbanísticos y ambientales que producirían en el largo plazo.

Además del efecto de la nueva legislación nacional, es importante destacar, la puesta en vigencia de nuevas herramientas en el departamento, vinculadas a la planificación territorial: Reglamentación Municipal de Construcciones (1940), la ordenanza sobre cordones y vereda, ochovamientos de fincas en esquinas y construcciones en general (1949).

Respecto al análisis de la madurez territorial, se puede destacar el hito de la creación de varios fraccionamientos en la zona de Rincón de la Bolsa (actualmente integra Ciudad del Plata). La Ley N° 10.723 de Centros Poblados, a en San José habilitó fraccionamientos en zonas inundables y sin servicios para la vida³⁶ residencial (Jacob, 1992).

La fuerte demanda de suelo para vivienda fuera de Montevideo y la oferta inmobiliaria a pocos kilómetros del límite departamental, generó una ocupación del suelo, sin planificación y con pocos controles territoriales. La inmadurez institucional departamental

para aplicar la ley y la ausencia de una planificación territorial de largo plazo para esta localidad, facilitó la aceptación de propuestas inmobiliarias sin servicios, en algunos casos ilegales. Al respecto indicaba el Arquitecto Manuel Romay de la ISJ:

Fraccionamientos sin Planificación Territorial en Rincón de la Bolsa.

Inmadurez en Planificación Territorial

Aplicación del Artículo N° 15 de la ley de Centros Poblados

Fuerte control en Montevideo del suelo (Ley N° 10.723 de Centros Poblados). Migración de población hacia San José y Canelones, con disponibilidad de suelo sin proyectos, irregularidades inmobiliarias y mínima estructura técnica de ordenamiento territorial de la ISJ para controlar la transformación del suelo.

³⁶ Se recomienda al lector la visualización del documental "Arrinconados" del Director Mario Jacob, que muestra el proceso territorial de venta de fraccionamientos sin servicios en Rincón de la Bolsa (www.youtube.com/watch?v=ivzpe0IPMmE)

“Paralelamente se resolvió todo otro problema jurídico-administrativo. Esta zona, en función que las sociedades que habían fraccionado no existan más, implica la total irregularidad desde el punto de vista de la titulación de los predios. Ello determinó que los propietarios no eran tales y no se sabía ni quienes eran; algunos que tenían sus viviendas, lo que tenían era casi un derecho de uso.” (Barrios Pintos, 1986, pág. 473).

En suma, se puede indicar que San José culmina la década con nueva normativa nacional y departamental vinculada a la planificación y gestión del territorio. Un aumento de las dificultades territoriales en el suroeste, vinculadas a la migración interna y la llegada de emprendimientos no agropecuarios.

4.7 – Búsqueda de alternativas (1950-1960)

A mediados del siglo XX, el Uruguay es campeón del Mundo en fútbol (1950), recibe los últimos beneficios económicos de la Segunda Guerra Mundial y la de Corea (1953); finaliza el “Estado de Bienestar uruguayo”; llega la televisión (1956); y por primera vez en la historia, Uruguay tiene un presidente del Partido Nacional (1958). El imaginario social de ser los campeones del mundo y vivir en la “Suiza de América”, comenzó a cambiar en los primeros años de la década. Con la finalización de la Guerra de Corea (1953), se cerró el mercado de muchos productos locales (alimentos, vestimenta y calzado) para el ejército estadounidense. Las materias primas locales perdieron valor y cada vez se necesitaba exportar más para acceder a los mismos bienes importados. Los precios subieron y muchas fábricas cerraron o redujeron su producción, generando desempleo y también descontento social. A pesar de los esfuerzos del Estado neobatllista (1947-1958) por diversificar la economía local, promoviendo el desarrollo de la industria, al modificarse las condiciones de la economía mundial, pusieron en crisis el modelo económico y al propio neobatllismo, representado por los presidentes Luis Batlle Berres (1947-1951) y Andrés Martínez Trueba (1951-1952 y 1955). El agotamiento de la estrategia económica y política, generó una nueva reforma a la Constitución, en el año 1952, instalando el colegiado (Artículo N° 262) (Parlamento del Uruguay, 1952) y posicionando al Partido Nacional en el poder en 1958. La nueva forma de gobernar también se instaló en los gobiernos departamentales, haciendo desaparecer nuevamente la figura del Intendente municipal (Artículo N° 306).

Respecto a la planificación, la década se destaca por los procesos políticos y técnicos para alcanzar el desarrollo de los países del “tercer mundo” en Latinoamérica. Desde Estados Unidos y organismos internacionales de apoyo a estos países, se veía a la planificación como la clave para la superación del “subdesarrollo”, y la oportunidad de generar futuras alianzas socio-políticas con países que cuestionaban el modelo

capitalista de acumulación. La Comisión Económica para América Latina³⁷ (CEPAL) (1948), el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social³⁸ (ILPES) (1962), y la Alianza para el Progreso³⁹ (1961-1970) se destacan como las organizaciones que fomentaron las ventajas de la planificación para superar los problemas económicos. Para la CEPAL, era necesario planificar el Desarrollo (CEPAL, 1951), promoviendo la teoría que suponía un quiebre con la pretensión mono económica según la cual las distintas regiones del mundo seguían una misma sucesión de etapas en el procesos de desarrollo (Hirschman, 1984; Rostow, 1961). La incorporación de la planificación en los gobiernos latinoamericanos, estuvo motivado por el impulso de la Alianza para el Progreso, del gobierno de J.F Kennedy. El programa de ayuda económica, política y social, contribuyó a superar la mala imagen frente a los países de América Latina, luego del triunfo de la Revolución Cubana en 1952. En la próxima década, se desplegarán un conjunto de agencias financieras multilaterales (Banco Interamericano del Desarrollo (BID) y otros) y del sector privado bajo la figura de la Fundación Panamericana de Desarrollo. En este contexto, Uruguay transita al final de la década, un agotamiento económico y político, que se consolida con el primer gobierno del partido nacional y la preparación para firmar la "Carta de Entendimiento" que facilitaría el acceder a los recursos de la Alianza para el Progreso.

A nivel departamental, la década estuvo administrada por los Intendentes Neri Arriaga y Juan Ignacio Ordeig (1952-1954) y por dos Consejos Departamentales. (1955-1962). En este tiempo, San José continuó transformándose desde el suroeste. La inestabilidad económica nacional, generó una estrategia departamental de ofrecer franquicias para el establecimiento de industrias en San José⁴⁰. Las ventajas de radicación en el departamento, produjeron el arribo de un nuevo perfil de industrias⁴¹, con un modelo de producción, promovido por la política económica de sustitución de importaciones. Se produce un cambio en el territorio, constituyéndose en un conurbano residencial e industrial metropolitano (Gobierno Departamental de San José, 2014). A los fraccionamientos existentes desde las décadas anteriores, se suman en el suelo vacante emprendimientos industriales en los primeros cuarenta kilómetros de la Ruta 1. La estratégica departamental, produjo una oferta de suelo residencial, con lógica insular, de bajo costo, orientada a "obreros, empleados y pasivos", con múltiples carencias de infraestructuras y servicios (Gobierno Departamental de San José, 2014, pág. 34) y con mínima planificación. La política de radicación departamental generó una concentración territorial en el sureste, desde el Río Santa Lucía hasta Libertad, mezclando

³⁷ La Comisión Económica para América Latina y el Caribe es un organismo dependiente de la ONU, responsable de promover el desarrollo económico y social de la región.

³⁸ El ILPES es un organismo de la CEPAL que brinda apoyo a los gobiernos de la región en área de gestión pública, administración e investigación orientada al desarrollo regional.

³⁹ La Alianza para el Progreso fue un programa de ayuda económica, política y social de los Estados Unidos para América Latina efectuado entre 1961 y 1970.

⁴⁰ Decreto de la Junta Departamental de San José del 14 de febrero de 1957.

⁴¹ ISUSA, EFICE, BAO, Paycueros, etc.

emprendimientos productivos de tipo industrial y fraccionamientos destinados a viviendas. La nueva configuración metropolitana, produjo la transformación del suelo rural de la zona. Los grandes padrones rurales de la zona sur del departamento, se transformaron, en general en colonias agrícolas del Instituto Nacional de Colonización, vinculadas a la producción de papa, frutilla y leche (Colonia Wilson, Claude Galland, Alonso Montaña, etc.) y otros emprendimientos como la forestación (Dyoya S.A), entre otros. Es importante destacar que localización de los emprendimientos y fraccionamientos está marcada fuertemente por las oportunidades económicas y logísticas con relación a Montevideo y especialmente con el puerto.

Con el desarrollo productivo sobre la Ruta N° 1, comienza la creación de los balnearios sobre la costa del Río de la Plata utilizado principalmente como casas de veraneo de los habitantes de las localidades ubicadas sobre la ruta nacional. Vinculado a la localidad de Rincón de la Bolsa, a inicios de la década se crea el balneario Playa Pascual. En el año 1954, el Banco Industrial y Comercial de San José, compra la estancia Ordeig, y el 15 de marzo del año 1955, nace el balneario "Kiyú". En el límite de San José con el departamento de Colonia, nace, en el año 1957, el balneario Boca del Cufre. También, La ocupación de la costa genera un nuevo uso del territorio y desafíos para su planificación y ordenamiento.

En lo que tiene que ver con el análisis de la madurez territorial en la década, se pueden destacar dos elementos importantes. El primero es la creación de los balnearios Playa Pascual, Kiyú y Bocas del Cufre. Los mismos, ubicados sobre el Río de la Plata, generaron un nuevo uso del suelo sobre la costa y promovieron el turismo en San José. Cuando se analiza el fraccionamiento-balneario Kiyú, se identifica la habilitación de fraccionamiento sobre las barrancas San Gregorio⁴², sin

Fraccionamiento del Balneario Kiyú-Ordeig sobre barrancas.

Inmadurez en la planificación territorial ante los procesos de erosión costera.

Fraccionamiento sin considerar la Ley N° 10.723 de Centros Poblados y desconocimiento de la barranca sobre la costa, genera pérdida de viviendas y contaminación de las playas por escombros y efluentes cloacales por derrumbe de viviendas hasta la fecha.

Franquicias Departamentales para Industrias como estrategia de Desarrollo.

Inmadurez en la planificación territorial Industrial sobre la Ruta 1.

Desarrollo industrial disperso, contaminación de recursos naturales, pérdida de espacio público sobre la costa del Río de la Plata.

⁴² La formación geológica San Gregorio se identifica sobre la costa del balneario Kiyú. Alcanza una altura de 50 metros, sobre el nivel del mar. Se caracteriza por Limolitas, fangolitas, lutitas várnicas y tillitas, de colores variables. Se intercalan conglomerados y areniscas gravillosas de selección regular, arcillosas y masivas, de color gris y blanco amarillento.

considerar el “funcionamiento” de la barranca y la regresión de la costa. En la actualidad, esta decisión ha afectado viviendas del lugar con riesgos de derrumbe por erosión de la barranca. En este caso se puede observar la inmadurez en la planificación del territorio. El segundo es la estrategia económica y de desarrollo de generar franquicias para la instalación de industrias en el territorio. La decisión de gobierno, concentró el esfuerzo en incentivar apoyos para la radicación en el departamento, pero no definió una planificación territorial específica para el tipo de emprendimientos. La estrategia funcionó, atrayendo un conjunto de industrias de gran porte, instalándose de forma dispersa y entre fraccionamientos destinados a viviendas, principalmente sobre la Ruta 1. Aquí nuevamente, se identifica una inmadurez institucional para planificar el desarrollo del territorio. La estrategia de promover el territorio, no contempló el impacto de las actividades industriales (contaminación de los cuerpos de agua, extracción de recursos naturales, transporte, conflictos con la residencia, etc.). Inicialmente estaban separados, pero actualmente conforman una única ciudad (Ciudad del Plata), con importantes problemas ambientales, funcionales y jurídicos, con serias incompatibilidades de los usos del suelo.

La década culmina con un departamento en búsqueda de la reactivación económica a través del incentivo a radicarse y el desarrollo del turismo. La estrategia produjo nuevos emprendimientos (industrias y balnearios) reactivando la economía y generando impactos ambientales importantes, por las formas de producción. También se produjo un aumento de la población del departamento, diversificando el perfil social y cultural de la zona sur del departamento.

4.8 – Conflicto y Movilización (1960-1970)

La década de 1960, recibe al Uruguay, con el primer presidente del Partido Nacional. Un nuevo modelo económico liberal, basado en la reducción del Estado, como solución a la crisis económica. El Fondo Monetario Internacional (FMI) se convierte en el principal acreedor del país; nacen nuevos actores políticos, sociales (Confederación Nacional del Trabajador) (1964) y del Estado, en busca de un nuevo rumbo ante un mundo “revolucionado” y un Uruguay que estaba cambiando. La revolución en el mundo se expresa a través del rock, The Beatles, la cultura hippie⁴³, el mayo francés⁴⁴, la revolución cubana⁴⁵, indicando que comienza algo nuevo. El Uruguay recibe los cambios, en momentos de crisis económica y en búsqueda de un nuevo proyecto de desarrollo para el futuro. Como forma de avanzar, se modificó la Constitución de 1952, eliminando el

⁴³ Movimiento contracultural, libertario y pacifista, nacido en los años sesenta en USA.

⁴⁴ Movimiento Estudiantil al que se pliegan obreros en mayo de 1968 en París, que realizaron una cadena de protestas contra la sociedad de consumo, el capitalismo, el imperialismo, el autoritarismo.

⁴⁵ La Revolución Cubana fue la primera revolución comunista en el continente americano. Es el resultado del movimiento revolucionario cubano de izquierda que provocó la caída del régimen del dictador Fulgencio Batista.

Colegiado y los Ejecutivos Departamentales, reimplantando la presidencia de la República y las Intendencias Municipales, junto con las Juntas Locales.

A nivel de la planificación, la crisis de los modelos económicos en la década, promovieron la adopción de nuevas técnicas instrumentales de previsión de fenómenos económicos y su posible encauzamiento mediante procedimientos de racionalización que implican una política de planes y programas de desarrollo económicos (Yague & Díaz-Puente, 2008, pág. 257). En este contexto Uruguay, prepara proyectos de desarrollo y es evaluado por organismos internacionales (OEA, BID y CEPAL), previamente a la Conferencia de la Alianza para el Progreso en Punta del Este (1961). La firma de la "Carta de Entendimiento" luego de la conferencia, creaba la "Operación Uruguay", aceptando las condiciones económicas, técnicas y sociales para recibir los beneficios de la alianza. A partir de esto, nace la Comisión Interministerial de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE)⁴⁶ (1960), con el objetivo de crear un organismo capaz de planificar el desarrollo, "formular planes orgánicos de desarrollo económico, proyectar y buscar su financiación interna y externa, coordinar toda labor tendiente a aumentar la productividad nacional y vigilar la puesta en práctica de los planes que se aprueben" (Bértola, y otros, 2018, pág. 58). La organización comienza con investigaciones sobre la realidad económica del país (Estudio Económico del Uruguay, CIDE, 1963) y elabora distintos planes bajo las direcciones de Juan Pablo Terra, Germán Rama y Alberto Couriel (1964-1965). A partir de 1964, se incorporan nuevos representantes ministeriales a la organización y se elabora el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (PNDES) para el período 1965-1974 (CIDE, 1965). El plan propone un acondicionamiento del territorio, poniendo acento en una planificación a triple escala (nacional, departamental y local), sobre la condición de convertirse en una política coordinada y técnica. Varios autores coinciden en que la avanzada transformación de la CIDE en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) (1967), institucionalizó la planificación en el organigrama nacional (Ligrone, 2018, Bertola, 2018 y otros). La oficina depende directamente de la Presidencia de la República y asiste al Poder Ejecutivo en la formulación de los Planes y Programas de Desarrollo para el país (Artículo N° 230) (Parlamento del Uruguay, 1966). La motivación por la planificación, estimuló a una diversidad de actores para la elaboración de análisis y propuestas de desarrollo para el país. Se destacan, los estudios del ITU (C. Gómez Gavazzo y C. Reverdito, 1967); la aplicación de la teoría distancia-tiempo y la teoría de la movilidad (ITU, 1963; 1966); los estudios de CLAEH-CINAM, sobre el análisis de extensiones territoriales mayores a la unidad territorial del Departamento; el Instituto de Teoría y Urbanismos (ITU) de la Facultad de Arquitectura, bajo la dirección del Arquitecto Carlos Gómez Gavazzo, presenta los trabajos en torno a la planificación territorial (David Snyder, 1962), analizando la relación de la ciudad del Montevideo con los centros satélites y ofrecían un método de clasificación económico-funcional de circulación; la propuesta de Bureau pour la Developpement de la Production Agricole (1967), sobre la delimitación

⁴⁶ Años después cambiará su denominación por Comisión de Inversiones y Desarrollo Económicos (CIDE).

de regiones productivas en Uruguay; los estudios de la Asociación Nacional de Profesores de Geografía, sobre las cuencas hidrográficas (Campodónico, 1969); el Estudio del Uruguay Rural (CLAEH, 1963), entre otros. En general los trabajos presentaban una fuerte crítica a las “capacidades territoriales” para resolver los problemas demográficos y geográficos a partir de la unidad territorial del departamento. Surgía el debate sobre las mejores formas para planificar el territorio en escalas mayores para poder ofrecer las mejores condiciones para la prestación de servicios en el territorio (Cagnoni, 1979 en Yagüe y Dias-Puente, 2008).

En el período fundacional de la OPP (1967-1973) (Bertola, 2018), la oficina elabora el primer Plan Nacional de Metas Quinquenales (1968-1972) a cargo de Luis Faroppa, que sigue el PNDES y desarrolla programas sobre base sectorial y no territorial o regional. Se crean las comisiones sectoriales, como órganos asesores de la OPP (Artículo N° 230 de la Constitución de 1967), con el objetivo de procurar soluciones que canalicen institucionalmente las aspiraciones y necesidades de diferentes actores sociales, económicos y productivos. Las comisiones del arroz, avícola y salud se mantuvieron hasta el Golpe de Estado de 1973. La muerte del presidente Oscar Gestido (1967), la asunción de Jorge Pacheco Areco como presidente de la República (1967-1972) y la inestabilidad económica del país, cambiaron las formas de trabajo sobre la planificación.

A nivel departamental, la década estuvo administrada por dos Consejos de Administración⁴⁷ y un Intendente⁴⁸, los cuales atravesaron un tiempo de gestión caracterizado por la conflictividad institucional, justificado por el agotamiento del modelo económico nacional y pocas alternativas de corto plazo para la reactivación. La pérdida y/o transformación de las condiciones laborales de los emprendimientos productivos privados y la ausencia de recursos de los servicios públicos generaron la movilización de la población. Se destacan en el período las ocupaciones del molino (Gramón SA) en 1963, por desmantelamiento del emprendimiento; la ocupación y posterior cese de actividades de la empresa Indagro (1967); el paro de actividades de los funcionarios municipales (1967); el conflicto en Salud Pública (1967). En 1968, se anuncia el traslado a Montevideo de la Jabonería San José, la más antigua del país; el traslado de la curtiembre de Wallesterm a Florida; el cierre de las empresas de tejidos “Talys”, el frigorífico “San José”, las fábricas de bebidas de Franco González y Sambarino, y la Curtiembre San José (1968) (Barrios Pintos, 1986).

Con una coyuntura adversa en el período, el Departamento continuó aumentando la población y promoviendo el desarrollo de algunas actividades agropecuarias e industriales. El cuarto censo de población del país (1963), mostraba a San José en el primer lugar a nivel de población rural (48.240 habitantes), posición que se mantiene

⁴⁷ Consejo de Administración (1959-1962) Eufrasio Ferrou, Ricardo Figueres, Rogelio Camy, Francisco S. Donato y Eduardo Pascual), Consejo de Administración (1963-1966) Luis I. Ordeig, Juan Ángel Menéndez, Rubén A. Bacigalupe, Julio Callorda y Raúl Martín.

⁴⁸ Intendente Felipe Chalela (1967-1971).

hasta la actualidad (18%, Censo INE 2011). La fuerte presencia de población en el ámbito rural, más los efectos de la estrategia nacional de incentivar la producción nacional (Ley N° 9.651, Artículos N° 3 a 5) (IMPO, 1937) generó en 1968, un hito histórico de cultivo de papa para el MGAP, relevando más de 5.500 hectáreas plantadas en ambos lados de la Ruta 1 (Alianati, Benedetto, & Perdomo, 1970). A pesar de estos esfuerzos a nivel departamental, San José culmina la década incluido en la crisis económica, tensión social, debilitamiento de la democracia, inestabilidad política y represión policial del conjunto del país.

4.9 – Primeros pasos de la Planificación Territorial (1970-1980)

La década de 1970 recibe al Uruguay en crisis económica, movilización social y pérdida de confianza en las instituciones democráticas. El Frente Amplio surge como actor político aglutinando sectores de izquierda de todos los partidos (1971). El clima de deterioro económico e institucional, culminó con el Golpe de Estado de la Fuerzas Armadas (1973), la puesta en marcha del Plan Cóndor⁴⁹ (1975), la implementación de la represión de todas las fuerzas políticas, gremios, estudiantes; la expulsión de funcionarios públicos; y un modelo económico con ideas neoliberales, apertura de la economía al exterior, procurando atraer al capital extranjero y limitar la intervención del Estado. El país inicia la década con un gobierno democrático a cargo del Presidente Juan María Bordaberry (1972-1973), y luego como dictador hasta 1976: Una crisis económica profunda, acciones de la guerrilla, clima de fraude electoral, descontento social, conflictividad sindical, estudiantil, y un estilo de gobierno “heredado” del Presidente Jorge Pacheco Areco (1967-1972), de represión y violencia del Estado. El surgimiento y participación en las elecciones nacionales del Frente Amplio (1971), la movilización sindical y estudiantil constante, generaron presión sobre el gobierno y su proyecto de cambio. En 1973, el gobierno acuerda con las Fuerzas Armadas (Pacto de Boizo Lanza), su integración al Poder Ejecutivo, formando un gobierno cívico militar. Las fuerzas armadas ocuparon y clausuraron el Parlamento y, a partir de ese momento el poder político está en manos de militares, empezando un período de abuso, violencia, censura y violación de los derechos humanos, que se extendió hasta marzo de 1985. Desde el punto de vista económico, el gobierno militar, promovió un discurso desarrollista, encuadrado en prácticas centralizadas, de apertura de la economía al exterior, procurando atraer al capital extranjero y limitar la intervención del Estado.

⁴⁹ El Plan Cóndor, fue una campaña de represión política, torturas y terrorismo de Estado respaldada por Estados Unidos que incluía operaciones de inteligencia, torturas y asesinatos de opositores. Se comenzó a implementar en 1975 por los regímenes dictatoriales de América del Sur.

Respecto a la temática de la planificación, el período se inicia con un conjunto de trabajos desde la OPP como “Una Estrategia para el Desarrollo: Bases para un Plan de 5 años” de Ramón Díaz (1970), Diagnóstico de la Administración Pública Uruguaya (Oszlak, 1972), y los congresos (Parque Hotel y Solís 1973-1977) gubernamentales para analizar y ajustar el Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977 (Zerbino-Bensión) y trazar las líneas de trabajo del II Plan Nacional de Desarrollo 1977-1982 implementado por OPP. El primer plan se centraba en aumentar las exportaciones, incentivar nuevas líneas de producción y captar inversiones financieras extranjeras. Como esquema de planificación territorial se propone incentivar el desarrollo de regiones del país. El plan funcionó los primeros años, pero no logró resolver los problemas profundos de la economía. Ante las dificultades del plan, en 1976, se crea la Secretaría de Planeamiento, Coordinación y difusión (SEPLACODI) (Acto Institucional N° 3, 1976) actuando como un superministerio y sustituyendo a la OPP. En los primeros años de la década, surgen algunos análisis sobre la política de desarrollo regional del Uruguay (García Tudero y Durriulat, 1974), estudios de la Oficina de Acción Comunitaria Regional (ACOR) 1976, indicando que la política de descentralización económica del país debía estar basada en los aspectos industriales. En relación a esto, se apuntó a continuar fortaleciendo Montevideo y se debían desarrollar sub-polos incipientes (Colonia-Soriano, Paysandú-Salto) y potencialmente (Rivera-Tacuarembó). En 1977, la SEPLACODI presenta unas bases de reorganización de la división territorial, definiendo cuatro regiones (coincidentes con las regiones militares de la época), tomando como referencia los modelos de regionalización de Francia y Chile (1975). Las regiones se conformaban partiendo de dimensiones específicas (geografía, comunicación, población, economía, capacidad de administración y servicios). Desde el Poder Ejecutivo (1978) se justifica la regionalización como una nueva forma de ordenamiento territorial a los efectos de mejorar y aprovechar los recursos económicos, superando los límites departamentales, sin dejar de reconocer los recursos de cada departamento. La explotación de los recursos debía planearse y llevarse a la práctica en función de las fuentes y no de la división territorial en Departamentos. Se debía llegar a una solución de regionalización por tecnificación, de manera de conformar en los ámbitos geográficos, unidades económico-sociales, a fin de lograr el mejor aprovechamiento de los recursos nacionales (Cagnoni, 1979). Durante este período de auge de la planificación por regiones se realizaron varias propuestas académicas, vinculadas al tema (Quagliotti y Chamorro, 1977; Cicalesse, 1979), entre otros. La SEPLACODI con apoyo de IICA-OEA (1975) establecen programas por regiones de desarrollo (área costera (Sur), litoral (Este), central y norte) con foco en sectores productivos de la economía nacional, en especial al norte del río Negro (IICA, MAP, 1978). Se destaca el Grupo de Trabajo Tacuarembó-Rivera (Decreto 330/78) y el Plan de desarrollo integral para la región Tacuarembó-Rivera.

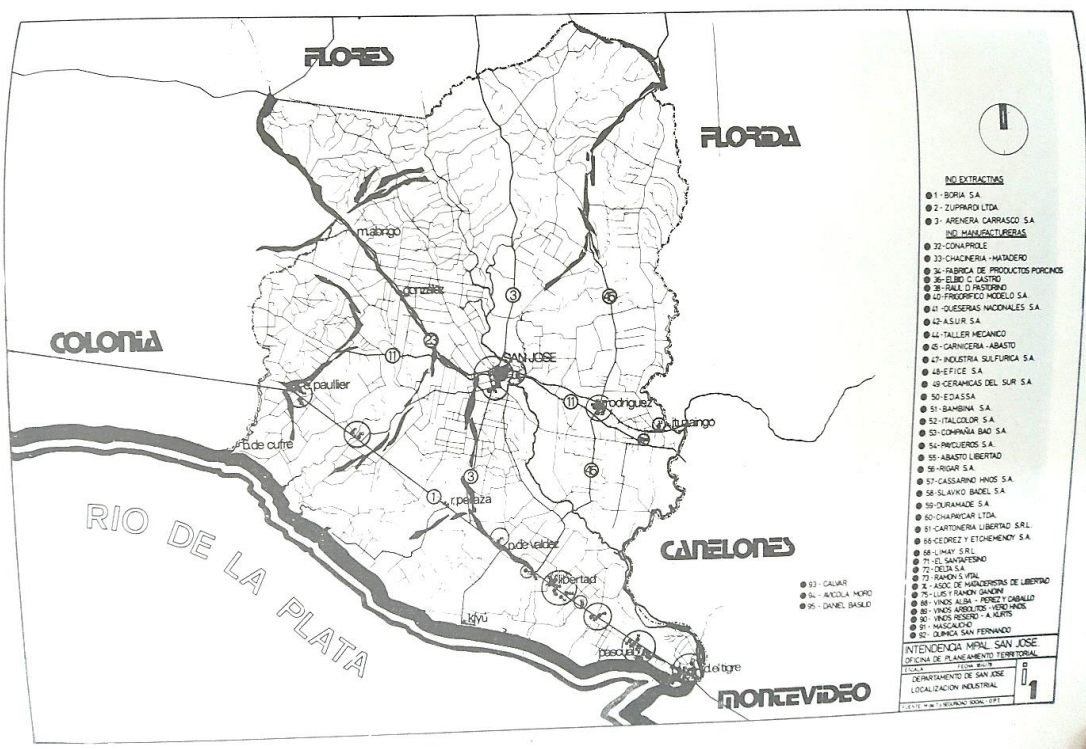
Como parte de las acciones gubernamentales definidas en los planes de desarrollo y de fortalecimiento de la matriz productiva, se concretan grandes infraestructuras de integración física y energética con Argentina (Represa de Salto Grande 1974-1979,

Represa de Palmar 1981, Puente Fray Bentos-Puerto Unzue 1972-1976, Puente Paysandú-Colon 1975), modernización del parque vial (Ruta 1, 3,5 y 9) y caminos de integración con los países vecinos. Las obras modificaron los territorios, generando nuevas oportunidades para el desarrollo del país.

A nivel departamental, la década estuvo a cargo del Intendente Felipe Chalela (1967-1971) y los Intendentes Interventores Milton Piazolla Taborda (1972-1975) y el Coronel José Bazzano (1976). A partir del gobierno cívico-militar, el Concejo de Estado, detuvo las actividades a nivel departamental, desintegrando las Juntas Departamentales, sustituyéndolas por una Junta de Vecinos. Los integrantes son nombrados y destituidos de acuerdo al "humor" del Concejo de Estado. Los Intendentes elegidos democráticamente son sustituidos por Intendentes Interventores, asignados por el Concejo de Estado. Durante la dictadura, el departamento perdió la autonomía política y tributaria, convirtiéndose en mero administrador municipal.

En un contexto institucional complejo, el departamento de San José avanzó en un conjunto importante de elementos, vinculados a la planificación del territorio, la mejora de infraestructuras y el desarrollo de nuevos emprendimientos productivos.

Figura 14 Mapa de Emprendimientos Productivos en San José en 1980.



Nota. Extraído de Libro San José: De la prehistoria a nuestros días (1986) de Aníbal Barrios Pintos

Respecto a lo primero, se destaca lo que fue la posibilidad de contar con el apoyo técnico del Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo (ITU), de la Universidad de la República del Uruguay (UdelaR), definido en el Artículo N° 8 de la Ley N° 10.723 de Centros Poblados. Esta herramienta, permitió que en 1977, se efectuara un convenio con el Departamento de Planificación y Obra, de la Intendencia Municipal de San José, con el objeto de prestar asistencia y asesoramiento técnico en las actividades relacionadas con el Planeamiento Territorial (Barrios Pintos, 1986) y las relaciones derivadas a la integración de un área regional (Urbanismo, 1978). Uno de los primeros trabajos del convenio, fue analizar los problemas generados en la zona de Rincón de la Bolsa, por falta de planificación territorial. En 1978, la Intendencia Municipal, en convenio con el Centro Nacional de Tecnología y Productividad Industrial, realizó estudios sobre el desarrollo e impacto social de los emprendimientos productivos del departamento.

A los convenios de trabajo con diferentes organizaciones estatales, se suma la elaboración y puesta en vigencia de normativa departamental, vinculada a la planificación del territorio. Se destacan, la ordenanza sobre la vivienda social (1979); sobre Pasivas y Alturas (Decreto N° 2.344, 1979); sobre localización de establecimientos industriales y comercios (Decreto 2.360, 1979) (ISJ, MVOTMA, 2019).

Respecto a la infraestructura, se logra la conexión telefónica en la capital departamental (1971) el acondicionamiento de la pista de la Fuerza Aérea (1972), la ampliación de la Usina y Represa de las Obras Sanitarias del Estado (OSE) sobre el Río San José, (1972), la electrificación rural, en ruta 45, para la zona lechera y vitivinícola (1973) y en Rincón de la Torre (1980); y se inaugura la carretera a puerto Arazatí (1979) en el sur del departamento⁵⁰ (Dziugys, 2021). En lo que tiene que ver con los nuevos emprendimientos, se destacan la inauguración del Complejo "General Artigas" de Conaprole en Rodríguez (1972); la ampliación de la empresa forestal Dyoya SA, en el Puerto Arazatí (1975) y la empresa EFICE (1974). También en 1978, se incorporan 2.084 hectáreas al Instituto Nacional de Colonización (INC), creando once nuevas colonias, destinadas a la explotación lechera, agrícola y ganadera en el departamento. Es importante indicar que al final de la década, San José se destacaba entre los Departamentos del interior por la importante presencia de emprendimientos industriales, identificándose más de ochenta y siete emprendimientos de las ramas alimenticias, fabricación de sustancias y productos químicos, elaboración de productos minerales no metálicos, industrias de la madera y el corcho, y de producción textil.

⁵⁰ Se recomienda al lector la exposición "UDé70 –Una mirada a la historia de Rincón de la Bolsa en la década de los '70" del Fotógrafo Carlos Dziugys, que muestra en imágenes, diferentes momentos institucionales, sociales y culturales de la ciudad. La misma se puede observar en www.portalcdp.uy

4.10 – Apoyo al Ordenamiento Territorial (1980-1990)

El Uruguay de la década de los ochenta estuvo marcada por la puesta en acción del gobierno cívico-militar; las expresiones de resistencia de la sociedad al mismo (1980), la crisis financiera y económica (1982); la transición hacia la democracia (1985); la nueva organización del Estado, la participación popular y las políticas municipales (1990). El inicio de la década encuentra a la dictadura en una fase fundacional, promoviendo un modelo político que legitimara la forma de gobierno. El mismo se plasmaría en una nueva constitución, que sería definida a través de un Plebiscito en el año 1980. Una de las estrategias del gobierno para acercarse a una sociedad con miedo y perseguida, fue la organización del "Mundialito"⁵¹ de fútbol (1980), en celebración de los cincuenta años de la primera Copa Mundial de Fútbol, obtenida por Uruguay en 1930. La votación fue rechazada por el pueblo (60%) y Uruguay salió campeón. La derrota electoral, dio comienzo a un período de transición (1981-1985), caracterizado por negociaciones entre los dirigentes del gobierno de facto y los partidos políticos para dar paso a la democracia. Se destacan en el período, las elecciones internas de los partidos políticos (1982); las movilizaciones masivas (1983), y el Pacto del Club Naval⁵² (1984). En 1984, se llevaron a cabo las primeras elecciones democráticas desde 1971, finalizando la dictadura militar, y obteniendo el triunfo el líder del Partido Colorado, Dr. Julio María Sanguinetti. Los principales objetivos del nuevo gobierno democrático, fueron poner en funcionamiento el sistema democrático y reactivar la economía. A nivel económico, el país estaba en recesión, la producción se redujo por el descenso de las inversiones, provocando desempleo y reducción de salarios y consumo. A nivel político, se negociaba constantemente para consolidar la democracia y pactar salidas a los problemas urgentes. En este sentido, se aprobaron la Ley N° 15.737 (IMPO, 1985) de Amnistía para los presos políticos, la restitución de los cargos públicos a los destituidos en dictadura y la Ley N° 15.848 de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado (IMPO, 1986), que impide juzgar a los militares y policía.

Respecto al tema de la planificación territorial, el retorno a la democracia, generó un período de fuerte tendencia al ordenamiento presupuestal y poco al planeamiento, focalizando el trabajo en la reconstrucción de la vida institucional del país. A partir del regreso de la OPP (1985) a la esfera del Poder Ejecutivo (Decreto N° 96) (IMPO, 1985), y bajo la dirección de Ariel Davrieux, se crea la Dirección de Proyectos de Desarrollo (DIPRODE-1987), encargada de la coordinación de los programas de desarrollo regional y local existentes, y colaborar con los objetivos del Programa de Mediano Plazo 1987-

⁵¹ Nombre asignado a la Copa de Oro de Campeones Mundiales de Fútbol organizado por la Asociación Uruguaya de Fútbol (AUF) y el apoyo de la FIFA.

⁵² Acuerdo alcanzado entre los máximos jefes militares y representantes de los partidos Colorado, Frente Amplio y Unión Cívica que posibilitó el retorno a la democracia en Uruguay, con Wilson proscripto.

1989⁵³ (1987). En esta línea se destaca el programa Vértice Noroeste (Salto-Artigas) con el desarrollo de CALNU, CALAGUA, CALVINOR, entre otros. En la búsqueda de alternativas para generar desarrollo, se aprobaron las leyes de promoción forestal (N° 15.939 (1987) y la de zonas francas (N°15.291-1987); se crea la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND) en 1985, como figura jurídica para el apoyo a la implementación de proyectos nacionales (Ley N° 15.785), entre otras. A la apuesta interna de fomentar nuevas actividades productivas, se suma la oportunidad a generar acuerdos comerciales con Argentina y Brasil para desarrollar proyectos de integración física como la Cuenca del Plata, Eje vial del sur (Sao Paulo-Montevideo-Buenos Aires-Santiago de Chile), el puente Colonia-Buenos Aires, la hidrovía Paraguay-Paraná-Uruguay. Estos proyectos de escala nacional y regional, pusieron nuevamente a la planificación en la agenda gubernamental y académica.

A nivel departamental, la década estuvo a cargo de cuatro intendentes, los tres primeros en calidad de Intendentes Interventores, el Coronel Hugo E. Mermot (1982), Hugo Méndez Afonso (1983) y Juan Chiruchi Fuentes (1984). En la primera elección departamental, luego de la dictadura, asume como Intendente, elegido por el pueblo. Juan Chiruchi Fuentes (1985-1989). La primera parte de la década, el departamento atravesó momentos difíciles, vinculados a la pérdida de la institucionalidad departamental y la forma de gobernar desde la capital. A esto se suma la inestabilidad económica y laboral, principalmente en los emprendimientos productivos del departamento (seguros de paro de Italcólor (1984), Cerámicas de Sur (1984), Frigorífico Elbio Pérez Rodríguez SA (1984), entre otros. A pesar de la inestabilidad, se planificaron y realizaron diversas obras vinculadas a la mejora de la infraestructura productiva y en las ciudades del departamento. Se destacan, la pavimentación y electrificación rural de las zonas productivas, el Camino de la Costa (1981), la pavimentación de Ruta 45 (1981). Se inaugura el Destacamento de Bomberos en la ciudad de Libertad (1982); el nuevo edificio de la Jefatura de Policía de SJM (1983), el Complejo Deportivo Casto Martínez Laguarda en SJM (1983); el Complejo Raigón (San José de Mayo) en 1981; servicio de agua potable, carpeta asfáltica e iluminación en barrios de la capital (1983). La Intendencia Municipal, firma acuerdos con el Banco Hipotecario del Uruguay para la construcción de complejos de viviendas para relocalizar a familias que viven en zonas inundadas y para funcionarios públicos (1984).

En lo que tiene que ver con la planificación del territorio, las obras realizadas y las coordinaciones con los territorios y las instituciones públicas, la Intendencia Municipal, contó con funcionarios como el Arquitecto Manuel Romay, el Contador Lynder Reyes, entre otros que colaboraron en su implementación en el departamento. Es importante destacar, en el período, la participación del Arquitecto Manuel Romay, como delegado

⁵³ El programa constaba de una política global en donde se establecían los objetivos generales del programa, además de un conjunto de políticas sectoriales y transversales. El papel del Estado era de orientador y promotor, el protagonismo lo tenía el sector privado.

de la Región N°2 en el ITU, coordinando e planificando acciones para el departamento de San José. Una de las principales iniciativas de la época, fue la puesta en marcha de la estrategia de desarrollo del Corredor Regional Ruta 1. También en esta primera parte de la década, se avanzó con normativa departamental, organizando otros elementos vinculados a la planificación y el ordenamiento del territorio. Se destaca, el Decreto N° 2.409 Regulación de Alturas y Retiros en San José de Mayo y Centros Poblados (1981), entre otros (ISJ ,MVOTMA, 2019).

En la segunda parte de la década, con el retorno a la democracia, el departamento estuvo dirigido por el Intendente Juan Chiruchi. En este nuevo tiempo para el país, en San José, se comenzó una etapa de búsquedas de alianzas de trabajo para reactivar la economía y atraer nuevas inversiones. Se destacan, la visita a la Planta de Conaprole de la localidad de Rodríguez del embajador de la Unión Soviética Yuri Leberder (1985), el encuentro del Viceministro de la Cooperación Económica de la República Federal Alemana, el Dr. Volkmar Kohler (1985) y la visita en varias oportunidades del nuevo presidente de la República el Dr. Julio María Sanguinetti, acompañado de diferentes referentes públicos para el fortalecimiento institucional y la promoción de inversiones en el departamento. En la gestión del Intendente Chiruchi, se fortalece la estrategia de convenios para abordar los temas de la planificación territorial. Como herramienta fundamental de la estrategia, estaba el vínculo con el Instituto de Teoría y Urbanismo de la Facultad de Arquitectura, donde el Intendente y funcionarios técnicos de la Intendencia Municipal, incorporaban conocimiento sobre las nuevas tendencias de la materia; así como el diagnóstico y abordaje de problemáticas territoriales en el departamento. Un ejemplo de esto, se puede encontrar en 1982, donde la Intendencia Municipal, obtiene aprobación presupuestaria para obras en el barrio Delta El Tigre (Ciudad del Plata), por inundaciones, gracias a los informes técnicos del primer convenio con el ITU en la década del setenta. El abordaje de los temas de planificación y ordenamiento del departamento, generaron normativa específica para su organización. Se destacan, el Decreto N° 2.462 Normas sobre fraccionamiento de predios frentistas a rutas nacionales y caminos para instalaciones de servicios de interés público (1985); Decreto N° 2.569 Construcción, reconstrucción y conservación de veredas del departamento (1989), entre otras (ISJ , MVOTMA, 2019).

4.11 – Planificación Territorial como herramienta de desarrollo (1990-2000)

La última década del siglo XX, se inicia con la caída del Muro de Berlín (1989), la desintegración de la Unión soviética (1991), el fin de la Guerra Fría, la consolidación de Estados Unidos como superpotencia mundial y el comienzo de la Guerra del Golfo en Irak (1990). A nivel latinoamericano, Estados Unidos consolida el Consenso de Washington con varios países de la región, generando endeudamiento y crisis financiera. El Uruguay no pudo esquivar la agenda reformista de corte liberal impuesta por “las reformas de primera generación del Consenso de Washington” (Bértola, 2018) y transitó todo el período en la búsqueda de alternativas económicas y políticas ante un mundo que comenzaba a globalizarse, por los cambios tecnológicos y productivos que afectan las formas de vida y trabajo de las personas. La década estuvo bajo el gobierno del Dr. Luis Alberto Lacalle (1990-1995) y el Dr. Julio María Sanguinetti (1995-2000) con estilos diferentes, pero alineados a las políticas neoliberales, con el horizonte de “convertirnos en un país de servicios en la región”, y con la estrategia económica de apertura comercial, reducción de impuestos a las importaciones y la integración del Mercado Común del Sur (Mercosur, 1991). Durante el camino, se transitó por un plebiscito por la privatización de los entes públicos (1992), la reforma de la Constitución (1996) para consolidar el nuevo modelo económico y, por primera vez en la historia del país, el partido Frente Amplio accede al gobierno departamental de Montevideo (1990).

Respecto a la temática de la planificación, se pueden indicar varios elementos importantes. Por un lado, la creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) (1990), con un conjunto importante de iniciativas en pro de la puesta en vigencia de la nueva forma de planificar el territorio nacional. Se destacan, la puesta en acción de la Comisión Técnica Asesora de Ordenamiento Territorial (COTAOT), Decreto N° 310/94 (IMPO,1994), las primeras Directrices Regionales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial del Área Suroeste (MVOTMA, 2005), entre otros. La OPP se reestructura (Decreto N°573/90), perdiendo su rol de planificación y acentuándose en la materia de la integración regional, la reforma del Estado y la gestión del sector público (OPP, 2018). Surge la Comisión Sectorial del Mercosur (1991), la Comisión Sectorial para la Industrialización, Comercialización y Transporte de Productos Forestales (1995), el Grupo Asesor sobre la Reforma del Estado (GARE), la Comisión Coordinadora de Privatizaciones y desaparece la división de Planeamiento General.

La reforma de la Constitución (1996), introdujo el nuevo paradigma ambiental como derechos y deber, y por ende su aplicación a la planificación y al OT. La protección del ambiente es de interés general. Las personas deberán abstenerse de cualquier acto que cause depredación, destrucción o contaminación graves al medio ambiente (Artículo N°47 de la Constitución de 1996). También introdujo elementos a la planificación de las políticas públicas de descentralización, ejecutadas por el Poder Ejecutivo, Entes

autónomos, servicios descentralizados y los Gobiernos Departamentales. En esta línea se crea la Comisión de Descentralización, el Congreso de Intendentes (Artículos N°230 y 262 de la Constitución de 1996), el Fondo de Desarrollo del Interior (1996) y la DIPRODE (1997) aumenta sus cometidos, elaborando y gestionando proyectos de desarrollo sectoriales y regionales en fomento del desarrollo y la coordinación con otras instituciones públicas y privadas. Se crea la Unidad de Desarrollo Municipal (UDM), con el objetivo de contribuir con el proceso de descentralización. En 1993 se presenta la primera versión de la LOTDS, generando un nuevo proceso de debate jurídico y académico acerca de la nueva forma de planificar y ordenar el Uruguay.

A nivel departamental, la década compartió la administración y gestión entre dos Intendentes del Partido Nacional, Juan Chiruchi (1990-1994) y el Dr. Jorge Cerdeña (1995-2000). El primero, recibió la puesta en vigencia de la Ley N° 16.112 de creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) (IMPO,1990), bajo la jefatura de Raúl Lago (1990-1992). La nueva cartera instrumentaría las políticas y planes nacionales, así como la coordinación con los otros organismos nacionales y departamentales, a través de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT). En el año 1993, la DINOT, ya contaba con convenios de trabajo con la ISJ, en coordinación con Colonia y Soriano, primera etapa del Área Suroeste para desarrollar acciones de planificación territorial (Ligrone Pablo, 2021). Durante este período, se realizaron varios estudios territoriales desde las direcciones de la intendencia y en convenio con otras organizaciones estatales y académicas, analizando el desarrollo de las localidades del departamento e iniciativas territoriales de impacto regional. Se presenta a continuación un conjunto de iniciativas llevadas en el departamento en el marco de los convenios de trabajo con el MVOTMA y otras organizaciones del Estado.

Tabla 5 Iniciativas de Planificación Territorial elaboradas en San José en la década de 1990.

Iniciativas de Planificación Territorial en San José			
Año	Nombre	Responsables	Referentes
1991	Relevamientos varios de Localidades del departamento de San José (Libertad, Rincón de la Bolsa, Villa Rodríguez)	Intendencia de SJ MVOTMA	Arq. Fernando Magnou
1991	Plan Director y de Preservación del Medio Ambiente para Ecilda Paullier y su área de influencia	Intendencia de SJ MVOTMA	Ing. Ariel Nieto Consultor
1992	Plan de Desarrollo Global de Rincón de la Bolsa.	Intendencia de SJ MVOTMA	Ing. Ariel Nieto Consultor
1992	Plan de Desarrollo Global de Rincón de la Bolsa (Caminería)	MVOTMA ,Intendencia de SJ	Ing. Ariel Nieto Consultor
1992	Estudios varios del Área Metropolitana -Comisión de Área Metropolitana	MVOTMA, Intendencia de SJ	Arq. César Nogueira
1992	Plan de Desarrollo Global de Rincón de la Bolsa (Propuesta de Uso del Suelo y Centralidad).	Intendencia de SJ	Arq. Isabel Viana y J.A. Sienra (Consultores)

1994	Estudio Transporte Colectivo de Pasajeros-Rincón de la Bolsa	Intendencia de SJ	Arq. César Nogueira e Ing. Agr. Rafael Diringuer
1994	Estudio Eje Vial del Cono Sur Afectación Territorial en el departamento de San José	Intendencia de SJ	Arq. César Nogueira e Ing. Agr. Rafael Diringuer
1994	Proyecto “Montevideo Región Metropolitana”	Instituto de Teorías y Urbanismo de la Facultad de Arquitectura.	S/D

Nota. Lista de Documentos elaborada por el autor con contenidos no exhaustivos.

Como se puede observar en el cuadro, la primera parte de la década estuvo marcada por convenios de trabajo para el estudio de procesos territoriales en las ciudades y el análisis de iniciativas de escala regional y metropolitana. En este proceso, se pueden indicar dos elementos importantes para los objetivos de la tesis. Primero, la colaboración de funcionarios con cargos de dirección de la ISJ, en las diferentes iniciativas implementadas. La participación en comisiones y/o equipos de trabajo para la elaboración de las propuestas de desarrollo territorial, aumentaron la formación y visión sobre la forma de planificar en el departamento. En segundo lugar, se puede visualizar una continuidad de la estrategia de trabajo de la Intendencia Municipal de San José, respecto a la investigación y desarrollo de iniciativas de planificación y obras en el territorio, a través de los convenios, con diferentes organizaciones públicas.

El avance de la temática de la planificación y el ordenamiento del territorio en los espacios de trabajo institucional y a nivel nacional, contribuyeron a que en el departamento se avanzara en la aprobación de normativa departamental. Se destacan sobre ensanches y servidumbres non edificandi (Resolución 0926/91) (ISJ, MVOTMA, 2019). Para culminar, el primer gobierno de la década, surge como un elemento destacado para San José, la asignación del arquitecto Manuel Antonio Romay, funcionario de la ISJ, como ministro del MVOTMA, desde finales de 1992, hasta 1995.

El segundo gobierno departamental, fue especial para San José. El Intendente Dr. Jorge Cerdeña Cardarello (1995-2000), recibe la puesta en vigencia de la nueva Constitución de la República, con importantes cambios respecto a los gobiernos departamentales, como la formalización de la Institución Congreso de Intendentes y la creación de la Comisión Sectorial de Descentralización (Parlamento del Uruguay, 1997). Se suma a esto, la asignación del ex Intendente Juan Chiruchi Fuentes como ministro del MVOTMA, y como subsecretario al Arq. Fernando Magnou, funcionario de la Intendencia Municipal de San José. Durante el período, el MVOTMA y otros organismos estatales desarrollaron varias iniciativas de trabajo con los gobiernos departamentales, buscando fortalecer la formación en la planificación y el ordenamiento del territorio. Se desatacan las Directrices de Ordenamiento Territorial y Desarrollo, y el proyecto Área Suroeste (ASO) (MVOTMA,2006). A nivel del Gobierno de Montevideo, se puso en marcha el Plan de Ordenamiento de Montevideo (POT) (IMM,1998), destacado como hito en la materia de

la planificación territorial. La presencia del ex Intendentes Juan Chiruchi, como ministro del MVOTMA, promovió importantes acuerdos con la ISJ, implementando varias iniciativas vinculadas a la planificación y ordenamiento territorial. Se destaca la aprobación de la primera ordenanza del país en Desarrollo y Ordenamiento Territorial en el Departamento de Colonia (1997).

Tabla 6 Iniciativas de Planificación Territorial vinculadas a San José a mitad de los 90 e inicio del 2000.

Iniciativas de Planificación Territorial en San José			
Año	Nombre	Responsables	Referente
1995	Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo.	MVOTMA-DINOT	Arq. Federico Berbejillo
1996	Reglamentación de la Costa de San José.	MVOTMA, ISJ	Arq. César Nogueira
1996	Estudios del Plan de Ordenamiento Territorial para Montevideo (POT): El Área Metropolitana	MVOTMA, Intendencias de Canelones, Montevideo y San José	DINOT Arq. Pablo
Nota. Lista de Documentos elaborada por el autor con contenidos no exhaustivos.			
	Metropolitana.	(UDM), Banco Interamericano de Desarrollo	
1997	Proyecto Área Suroeste (A.S.O)	MVOTMA, Intendencias de Colonia, San José y Soriano	DINOT Arq. Pablo Ligrone
1998	Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo (POT).	MVOTMA, Intendencia de Montevideo, Facultad de Arquitectura, Junta de Andalucía	
1999	Plan Director de Agua Potable de Montevideo y Área Metropolitana.	OSE, Intendencia Canelones, San José y Montevideo	Varias consultoras grandes
2000	Proyecto Área Suroeste (A.S.O): Estudio Económico de la Región Suroeste-Síntesis Ejecutiva del Diagnóstico - Volumen 2.	MVOTMA, Intendencias de Colonia, San José y Soriano	DINOT Arq. Pablo Ligrone
2000	Proyecto Área Suroeste (A.S.O): Estudio Económico de la Región Suroeste-Diagnostico y Prospectiva de Corto Plazo - Volumen 3.	MVOTMA, Intendencias de Colonia, San José y Soriano	DINOT Arq. Pablo Ligrone
2000	Proyecto Área Suroeste (A.S.O): Encuentros Regionales: 1º Encuentro Regional de Ediles y 1º Encuentro Regional de Patrimonio de la Región Suroeste - Volumen 4.	MVOTMA, Intendencias de Colonia, San José y Soriano	DINOT Arq. Pablo Ligrone

De las entrevistas a referentes de la planificación y la revisión bibliográfica de iniciativas de planificación y ordenamiento territorial del período, surge una importante participación de técnicos del gobierno de San José, como el Dr. Pablo Pucheu, Arq. Fernando Magnou, entre otros, incorporando el nuevo paradigma de la planificación y el ordenamiento territorial a los proyectos de trabajo. El avance conceptual y normativo sobre los temas del territorio, se fue generando de forma sectorial. En este camino el departamento, avanzó en la aprobación de normas, vinculadas a ordenar las acciones en

el territorio. Se destacan, la aprobación del Decreto N° 2.737/96 (Junta Departamental de San José, 2020).

4.12 – Formación y Apoyo al Ordenamiento Territorial (2000-2010)

El Siglo XXI comienza con una guerra contra el terrorismo (Torres Gemelas en 2001), los conflictos armados en Afganistán (2001, Irak ,2003), enfrentamientos contra Al-Qaeda (Bali 2002, Madrid, 2004, Londres, 2005, Bombay 2006 y otros) marcando la agenda mundial. A nivel económico China se posiciona como nueva potencia mundial. India y Brasil se convierten en polos de referencia (países emergentes) y al final del período inicia una crisis financiera y bursátil en Estados Unidos que afecta la economía global. La Unión Europea incorpora nuevos países al colectivo y Estados Unidos tiene como presidente el primer afroamericano (Barak Obama). A nivel social, se produce un cambio en las relaciones de las personas, con el desarrollo de internet (Apple, Google), los teléfonos móviles y al final del período aparecen las “redes sociales”. En América Latina, surge el socialismo del siglo XXI, liderado por el presidente de Venezuela Hugo Chávez y se extiende durante la década en varios países de América. La lucha contra la globalización y el fortalecimiento de la clase obrera, produjo la creación de colectivos como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

Uruguay, inicia el período bajo la presidencia del Dr. Jorge Batlle (2000-2005), con un país en profundo deterioro económico y social, marcado por el modelo económico neoliberal de los gobiernos anteriores. A esto se suma la crisis institucional y comercial de Brasil y Argentina, y la llegada de la fiebre Aftosa (2001) que afectó al ganado y redujo las exportaciones de carne del país. La coyuntura, sumergió al país en la crisis económica y social más importante de la historia. Las principales consecuencias fueron, desempleo, endeudamiento, pobreza y la emigración. La situación provocó la utilización de las reservas en dólares del país, para evitar el corrimiento bancario; se estaba familiarizado con el Índice de Riesgo País, el valor del dólar (2000) y se estableció el “corralito” bancario. En un período de gobierno complejo y con mucha tensión política, económica y social, se lograron elementos importantes que fortalecieron el trabajo del próximo gobierno. Se puede destacar la creación del Instituto Pasteur (2004), la Comisión para la Paz (2000), la aprobación de las Leyes N° 17.283 de Protección del Ambiente y N° 17.234 de creación del Sistema Nacional de Área Naturales Protegidas (SNAP), entre otros.

A mitad de la década, asume por primera vez en la historia del país, un gobierno de izquierda (Frente Amplio), bajo la dirigencia del Dr. Tabaré Vázquez (2005-2010). Los acuerdos alcanzados por el presidente Batlle con organismos internacionales facilitaron al nuevo gobierno desarrollar su modelo económico y social. La administración focalizó sus acciones en mejorar la situación social, creando el Ministerio de Desarrollo Social

(MIDES), en 2005, el Plan Ceibal⁵⁴ (2007), Plan Cardales (2009). A nivel económico, se apuntó a la reorganización del gasto público, apuntando a la inversión en temas estratégicos (Educación, Fuentes de Energías Alternativas, Infraestructura productiva, Tecnología). Desde lo institucional se acentuó en la modernización de la gestión pública, a través de la digitalización y descentralización. En este marco se crea la Agencia Nacional de Innovación e Investigación (ANII) (2006), Gobierno de la Gestión Electrónica y Sociedad de la Información y el Conocimiento (AGESIC) (2005), buscando fortalecer la articulación de las políticas públicas. En lo productivo se consolida el trabajo sobre la trazabilidad del ganado vacuno (2006), define una nueva matriz de energías renovables (2010). Como cierre de una década con altos y bajos para el país, Uruguay obtiene el cuarto lugar en la Copa Mundial del fútbol, en Sudáfrica (2010).

Respecto a la planificación y el ordenamiento territorial se destaca la reforma de la Constitución, con la incorporación del Artículo N° 47 que consagra el OT como base de la protección del ambiente y la reforma del agua y de la vida. La puesta en vigencia de la LOTDS (Ley N°18.308/2008), la Ley N° 18.567 Descentralización Política y Participación Ciudadana (2009), que crea el tercer nivel de gobierno a nivel nacional (Municipios). A nivel ambiental se aprueba la Ley N° N°17.283 de Protección del Ambiente (2000), la N° 17.234 de creación del Sistema Nacional de Área Naturales Protegidas (2000) y la Ley N° 18.610 Política Nacional de Aguas (2009). A la nueva normativa se incorporan un conjunto de iniciativas implementadas por el MVOTMA y otros organismos del Estado, para promover y capacitar en materia de ordenamiento territorial. Algunas de estas son: la ampliación del proyecto Área Suroeste (2000-2001) (MVOTMA), proyectos de la Unidad de Desarrollo Municipal (UDM) de OPP (Tessore y De los Campos, 2001); el Seminario Nacional sobre Desarrollo Sostenible con enfoque Territorial: Políticas y Estrategias para el Uruguay (IICA-MGAP) (2003), Proyecto Uruguay 2025: Economía, Población y Territorio (MVOTMA, PNUD, 2004), con un fuerte impulso al análisis prospectivo (El Gran Montevideo, Los Espacios Costeros, Las Ciudades Intermedias y el Sistema Urbano, y Los Espacios Rurales); surgen los primeros estudios sobre el territorio, utilizando nuevas técnicas instrumentales como el Sistema de Información Geográfica (SIG) y herramientas estadísticas que ofrecen información más detallada y actualizada del sistema estadístico nacional.

En la mitad de la década, el gobierno del Frente Amplio retoma los procesos de reflexión acerca del desarrollo de la descentralización, el desarrollo local y la regionalización, implementando programas como la Agenda Metropolitana (2005) y proyectos, como las Agendas Regionales para una transición política (2005), de la Universidad Politécnica de Madrid (Cazorla, 2005); Programa Agenda Metropolitana (2007) (OPP, MVOTMA, Intendencia de Colonia, Intendencia de San José, Intendencia de Montevideo, Junta de Andalucía, UdelaR, 2007), Directrices Regionales de Ordenamiento Territorial en el área suroeste (Patrimonio, Turismo y Ambiente) (2009); y la aprobación de la Ley N°18.567 de

⁵⁴ Plan de Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea (Plan Ceibal).

Descentralización y Participación Ciudadana (2009). También surgieron varios trabajos como el Diagnóstico Socio ambiental Participativo, del Programa Uruguay Sustentable (Achkar, 2004), Mapa de Pobreza Rural (MGAP, 2002), Caracterización Agropecuaria del Uruguay (DIEA-MGAP, 2001), entre otros. El cúmulo de iniciativas de escala nacional, regional y local, permitieron posicionar la relevancia de la planificación del territorio y su valor como política transversal, concretándose con la aprobación de la LOTDS sobre finales de la década. Es importante destacar que el nuevo sistema de OTyDS generó diversas discusiones tanto a nivel institucional, como académico. En algunos casos resistiéndose a antiguas prácticas de planificación del territorio y en otros posicionando la temática, fortaleciendo la formación académica y nuevas publicaciones sobre la planificación del territorio. Se destaca la publicación Sistema de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Gorosito y Ligrone, 2009)

Otro elemento importante del período fue el “cambio de rostro de la OPP” (OPP, 2005). A partir del 2005, se rediseñó la estructura interna de la oficina, pasando a estar organizada con base a áreas de trabajo y desarrollando trabajos de prospectiva. Se crea las áreas de Planificación Estratégica y de Gestión y Evaluación del Estado (AGEV) teniendo a cargo la planificación en materia económica, social y la coordinación de actividades comerciales y financieras con el exterior. Se vuelve a contar con una unidad destinada a la planificación y la promoción de planes de desarrollo. La fuerte jerarquía del MEF en el gobierno, no permitió un gran desempeño de la OPP en el territorio (Lanzaro, 2013), focalizando su trabajo en acciones como el Programa de Transformación Democrática del Estado, buscando avanzar en los procesos de descentralización y participación ciudadana. A nivel de estudios se destacan: Transformación Democrática del Estado y Estrategia Uruguay III Siglo: Aspectos productivos (OPP, 2009)

A nivel de San José, toda la década estuvo bajo la administración del Intendente Juan Chiruchi. En lo que tiene que ver con la planificación y el ordenamiento territorial, se continuó la estrategia de trabajo por convenios con el MVOTMA y otras organizaciones estatales para el fortalecimiento institucional en la materia, el desarrollo de iniciativas en zonas del departamento y estudios de diversas temáticas. Los principales trabajos abordan la interacción del territorio con los incipientes efectos de procesos territoriales de escala regional y metropolitana; los cambios productivos (Programa de Desarrollo de la Quesería Artesanal, San José, Colonia, Flores, Soriano, 2003), desarrollo logístico (Corredores Internacional Ruta 1, 3, 11 y 23), deterioro de recursos naturales (costa, acuífero Raigón, área protegida Humedales del Santa Lucía); la energía eléctrica (instalación de la planta de Punta del Tigre A de UTE, 2006), eólica (Kentilux, 2007), sistema de recolección y gestión de residuos mecanizados (Libertad, 2007) y culturales del departamento (sitios arqueológicos en Ciudad del Plata, Kiyú, Arazatí, Mal Abrigo, etc.). A la cantidad de trabajos realizados en el departamento, con importante participación de técnicos de la intendencia, se suman las iniciativas dirigidas por el MVOTMA, especialmente los trabajos del proyecto Área Sur Oeste (ampliación) y las

Directrices Regionales de Ordenamiento Territorial para el área suroeste del Uruguay (MVOTMA,2005), previo a la aprobación de la LOTDS en el año 2008. Se puede indicar, respecto a la madurez territorial que, en esta década, el personal técnico de la intendencia recibió una importante formación en planificación territorial, fortaleciendo las capacidades técnicas e institucionales para desarrollar la planificación territorial en el departamento.

Tabla 7 Iniciativas de Planificación Territorial vinculadas a San José al inicio del Siglo XXI.

Iniciativas vinculadas a la Planificación Territorial en San José		
Año	Nombre	Responsables
2000	Ampliación de proyecto Área Suroeste Corredor Montevideo-Buenos Aires.	MVOTMA, Intendencias de Colonia, San José y Soriano
	Proyecto Área Suroeste (A.S.O) Programa Integrado de Turismo, Patrimonio y Ambiente del Área Suroeste. 2002	MVOTMA, Intendencias de Colonia, San José y Soriano
	Plan Director de Residuos Sólidos de la Comisión Administradora de los Humedales del Santa Lucía.	Intendencias de San José, Canelones y Montevideo y Poder Ejecutivo, BID
2003	Política Nacional de Costas	Sin datos
2005	Programa Agenda Metropolitana	Presidencia de la República, PNUD, Intendencias de Colonia, San José y Soriano
2006	Proyecto Área Suroeste (A.S.O) Directrices Regionales de OT y Desarrollo Territorial del Área Suroeste – San José, Colonia y Soriano -Parte 3-Programa Integrado Turismo-Patrimonio -Ambiente	MVOTMA, Intendencias de Colonia, San José y Soriano
	Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible Metropolitanas	MVOTMA, Intendencias de Canelones, Montevideo y San José
2007	Libro Blanco del Área Metropolitana- Programa Agenda Metropolitana	MVOTMA y Otros Ministerios, Intendencias de Canelones, Montevideo y San José

Nota. Lista de Documentos elaborada por el autor con contenidos no exhaustivos.

Las diferentes propuestas implementadas en la década, colaboraron para la elaboración y puesta en vigencia de normativa departamental vinculadas a temáticas territoriales. Se destaca la aprobación del Decreto N° 2.871 Regulación del uso del Suelo en el área de la costa platense (2000); y el Decreto N° 2.973 Protección de área de valor patrimonial (2004). En la intendencia, las tareas de planificación territorial, en general el Intendente trabajaba con la Oficina de OT y asesores vinculados a los proyectos implementados.

La Oficina de OT estaba compuesta por un arquitecto y un dibujante. El trabajo estaba orientado principalmente a estudios puntuales sobre temas específicos en las localidades del departamento, tareas administrativas vinculadas a temas urbanos y representación departamental en ámbitos interinstitucionales. (Lorente Fernández, 2019, pág. 2)

Respecto al análisis de la madurez territorial en la década se pueden indicar algunos elementos importantes: El fuerte proceso de trabajo interinstitucional con el MVOTMA,

fortaleciendo el vínculo entre las partes, acrecentó la formación en ordenamiento territorial del personal técnico de la Intendencia. El trabajo de elaboración de diferentes iniciativas junto al MVOTMA y otras organizaciones, generó espacios de discusión y debates sobre la mirada de la planificación del territorio, aumentando la experiencia de trabajo de la organización, en el territorio. La experiencia técnica y política acumulada de los participantes facilitó el debate y la postura institucional sobre el borrador de la LOTDS, previa a su aprobación. El nuevo OTyDS introdujo la discusión técnica y política sobre la nueva forma de planificar y ordenar el departamento. El nuevo empuje sobre la

planificación territorial, no modificó el rol y funcionamiento de la Oficina de OT, manteniendo las mismas tareas administrativas y de representación. Como ya se presentó la planta de energía de UTE (Punta del Tigre A). El proyecto energético nacional, se instaló en la colonia agrícola (Colonia Wilson), ubicada en el km 39.500 de la Ruta N°1. Una zona dedicada a la producción hortícola y frutícola dentro del Municipio del Ciudad del Plata. La implementación del emprendimiento se produce en el momento de transición entre la forma tradicional de planificar el territorio y la aprobación de la LOTDS. Con un pequeño equipo técnico con formación en OTyDS y actores políticos la intendencia abordó los cambios propuestos por el emprendimiento energético. Las decisiones tomadas y los impactos en el territorio de la colonia agrícola, despertaron el interés del investigador para buscar respuestas acerca de cómo se dio este proceso.

En resumen, la década estuvo marcada por la institucionalización del OTyDS, consolidando el proceso de trabajo del MVOTMA. A nivel departamental, el trabajo con MVOTMA, aumentó la formación en ordenamiento territorial del personal técnico de la intendencia, promoviendo espacios de discusión y debate sobre el nuevo paradigma del OTyDS en país. El empuje de la nueva normativa no alcanzó para posicionar y modificar las tareas de la Oficina de OT. La llegada de emprendimientos nacionales al departamento, exigió al equipo técnico de la intendencia mayores capacidades, habilidades, "mayores niveles de madurez" para afrontar los desafíos de este tipo de emprendimientos.

Instalación de Planta de Energía (Punta de Tigre A) en Colonia agrícola Wilson.

Desafío de Ordenamiento Territorial

Estrategia energética nacional sobre la zona de mayor producción de alimentos de San José. Desarrollo de la obra sin la LOTDS y mínimo equipo técnico de la ISJ para afrontar los cambios productivos y sociales en el territorio.

4.13 – Línea de Base del OTyDS (210-2020)

La segunda década del siglo, comienza con los impactos de la crisis económica del período anterior, provocando la fuerte caída de las materias primas en el mundo y de los países emergentes (Brasil, Rusia y China) y el derrumbe del precio del petróleo, debido al desarrollo del fracking, provocando importantes cambios económicos a nivel mundial. En Europa, el rescate económico de Grecia, Irlanda, Portugal y Chipre por parte de la Unión Europea y la salida del colectivo del Reino Unido marcaron la agenda, junto al comienzo del conflicto entre Rusia y Ucrania (2014). A nivel ambiental, la lucha contra el cambio climático, se fortalece con el Acuerdo de París (2015) y se aprueba la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas (2015). A nivel social y la comunicación se continúa masificando el uso de internet, las redes sociales, la computación en la “nube”, los teléfonos inteligentes, las impresoras 3D, los drones, los robots y la inteligencia artificial.

En América Latina, la muerte de Hugo Chávez (2013) marcó la caída del socialismo del siglo XXI, generando cambios económicos, políticos y sociales en la región. Cuba retoma relaciones diplomáticas con Estados Unidos, luego de cincuenta años de embargo. Brasil destituye a la presidenta Dilma Rousseff (2016) por el caso Odebrecht y es encarcelado Lula da Silva (2017) por el caso de corrupción con la empresa Petrobras. En Argentina, terminan los gobiernos del kirchnerismo (2003-2015) y llega a la presidencia Mauricio Macri (2015-2019). En este contexto complejo y de cambio político e ideológico, Uruguay entra en una fase de mejora económica y desarrollo social importante. Una década gobernada por el partido Frente Amplio, con estilos y agendas diferentes para dirigir el país. El primer gobierno (2010-2015), bajo la dirección del presidente José Mujica, surge el “Uruguay Celebrity” para el exterior, valorado por avances en la agenda de derechos individuales, mejoras laborales y económicas, inversión pública e innovación productiva (energía y educación) y la puesta en vigencia del tercer nivel de gobierno municipal (2010). Se destacan: el Plan Juntos⁵⁵ (2014), la Despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo⁵⁶ (2012), el Matrimonio entre personas del mismo sexo⁵⁷ (2013), la legalización de la compra, venta y cultivo de marihuana bajo la regulación del Estado⁵⁸ (2013), la creación de la Universidad Tecnológica del Uruguay⁵⁹ (UTEC) (2012), en el interior del país y se aprobó la Ley N° 19.272 (2014) fortalecimiento del tercer nivel de gobierno nacional. Respecto a los grandes proyectos nacionales, se construyó la planta de celulosa de la empresa Montes del Plata (2014), se avanzó en la instalación de parques eólicos, fotovoltaicos y de biomasa. No se concretaron los proyectos de minería a cielo

⁵⁵Ley N°18.829 Declaración de Interés General. Ejecución del Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional Juntos.

⁵⁶ Ley N°18.987 Sobre Interrupción Voluntaria del Embarazo.

⁵⁷ Ley N° 19.075 Matrimonio Igualitario.

⁵⁸ Ley N° 19.172 Regulación y Control del Cannabis.

⁵⁹ Ley N° 19.043 Creación de la Universidad Tecnológica (UTEC).

abierto (Aratirí), el Puerto de Aguas profundas (2012) y la Regasificadora de Gas Sayago, por fuertes cuestionamientos sociales y de planificación del territorio (Bacchetta, 2015).

El segundo gobierno del Dr. Tabaré Vázquez (2015-2020) estuvo orientado a reordenar la legislatura anterior, componer las dificultades políticas (renuncia del Vicepresidente Raúl Sendic) y económicas de ANCAP (2017). Se aprobaron leyes integrales contra la violencia de género (2017), sobre las personas trans (Ley N°19.684-2021) y el Sistema Nacional de Cuidados (Ley N° 19353). Se implementó el Plan Ibirapitá (2015) y Cardales (2015), acercando el acceso a la tecnología e internet a jubilados y otros beneficiarios. Se resolvió la situación laboral de los "Cincuentones" (2015), vinculado al régimen jubilatorio de este sector de la población. Se avanzó en la búsqueda de los desaparecidos en la última dictadura cívico-militar del país. Se desarrollaron inversiones estratégicas para el futuro del país (matriz energética); búsqueda de petróleo en la plataforma marítima (2016) y terrestre (2017); se confirmó la inversión para la construcción de la planta de producción de la empresa UPM 2 (2019), con duras críticas de la oposición por la forma de negociar. A nivel internacional, Uruguay lideró el Grupo Internacional de Contacto y formó el Mecanismo de Montevideo para promover el diálogo ante la crisis económica y social de Venezuela. Durante la presidencia del Mercosur, retomó las negociaciones con la Unión Europea para alcanzar acuerdos comerciales (2019). Las principales debilidades del gobierno, estuvieron marcadas por el debilitamiento de la seguridad ciudadana, la disconformidad en el gasto público, la falta de apoyo de políticas al sector agropecuario, el tamaño y costos del Estado (Movimiento un Solo Uruguay, 2018), la falta de apoyo político de referentes del gobierno y las deudas de Venezuela a empresas lecheras del país.

Respecto al OTyDS, la década comienza con la aprobación de los primeros IOTS, basados en la LOTDS y fruto de los convenios de trabajo del MVOTMA con los Gobiernos Departamentales y otras organizaciones del Estado. Al inicio se aprueban las Estrategias Regionales de OTyDS del Área Metropolitana (2011); Estrategias Regionales de OTyDS de la Región Este (2013), las Directrices Departamentales de OTyDS de varios departamentos, incluyendo la de San José en 2013. A medida que avanza el desarrollo del OTyDS en el país, se aprueban IOTS de escala nacional como las Directrices Nacionales de OTyDS (2017); Directriz Nacional de OTyDS del Espacio Costero del Océano Atlántico (2019); la Ordenanza Sistema Departamental de Área de Protección Ambiental de Canelones (2016) y varios planes locales y otros IOTS previstos en la LOTDS. Otro elemento importante de la década, fue el retorno del impulso planificador de la OPP y la necesidad de crear estrategias de largo plazo. Se crea la Dirección de Planificación y se apuesta a los estudios prospectivos elaborando el Plan de Desarrollo Energético, el Plan Estratégico Nacional de Ciencias, Tecnologías e Innovación. Se destaca la elaboración del documento Hacia un Estrategia Nacional de Desarrollo, Uruguay 2050 (OPP, 2019) conformando visiones de futuro y horizontes de largo plazo

que sirvan de orientación para los planes de desarrollo y contribuyan a la coordinación estratégica de las políticas públicas (Presidencia, 2015).

En San José, toda la década estuvo bajo la administración del Intendente José Luis Falero. Se incorpora en el programa de Gobierno Departamental, acciones concretas, respecto a la planificación territorial. Bajo el lema "Planificar juntos para construir nuestro futuro", se apunta a fortalecer los convenios técnicos y económicos con el MVOTMA; reestructurar las funciones y tareas de la Oficina de Ordenamiento Territorial (OT); aumentar la planificación y coordinación interna entre las dependencias de la Intendencias para la implementación de la política de OTyDS; y finalmente la elaboración de IOTS en el departamento (Programa de Gobierno Departamental, 2010). El nuevo posicionamiento interno de la Oficina de OT produjo cambios en el desarrollo y visibilidad de la materia. En primer lugar, un aumento de la relevancia interna entre las direcciones, posicionando los temas de planificación territorial y mejorando los niveles de articulación y transversalidad entre las unidades del gobierno departamental. Como ejemplo de esto, los entrevistados destacan, el rol clave de la Unidad de Ordenamiento Territorial en la resolución de proyectos, como la instalación de la planta de energía de UTE, en Puntas del Tigre B (Colonia Wilson) y el tendido de la línea de alta tensión sobre zonas productivas y rutas nacionales; así como la gestión del territorio de los primeros municipios en el departamento.

Otro elemento fundamental, vinculado al cambio de enfoque acerca del ordenamiento territorial en el departamento, es la participación activa de actores políticos en la elaboración y aprobación de los IOTS.

Desde el principio fue clave la incorporación de actores políticos de diferentes partidos en la elaboración y discusión del plan. Se creó la Comisión Departamental de Ordenamiento Territorial. Ahí se aprendía sobre ordenamiento territorial y eso facilitaba la toma de decisiones cuando se iba a la Junta Departamental. Nos juntábamos los lunes de mañana y se discutían los aspectos técnicos y políticos del plan. (Falero Bértola, 2020).

Los entrevistados (Falero Bértola, 2020), (Lorente Fernández, 2019) y (Bonahon, 2020) comparten que el "hito que dio inicio el desarrollo de la política de OTyDS en San José, con el marco normativo de la LOTDS, fue el desafío territorial de la ubicación de un conjunto habitacional de MEVIR en el balneario Kiyú" (pág. 2 y pág. 3). La respuesta institucional a la demanda territorial produjo la creación del primer IOTS del departamento bajo la LOTDS y un conjunto de cambios y procesos al interior de la Intendencia, que modificaron las formas de trabajar, en la intendencia. La creación del Plan de Kiyú, produjo la reestructura de la Oficina de OT, incorporando técnicos y políticos a la oficina, y el desafío para la oficina de elaborar el primer instrumento de ordenamiento territorial, junto al MVOTMA." (Lorente Fernández, 2019, pág. 2) . Por otro lado, el MVOTMA, no sólo acompañaba los procesos departamentales vinculados a la elaboración de los IOTS; sino que en el período desarrolló equipos de trabajos de escala

regional, metropolitana y sectorial. Estos colectivos, integrados por técnicos de San José, contribuyeron a la formación y apropiación de la política pública de OTyDS en el departamento.

En resumen, se puede indicar que en el primer gobierno del intendente Falero, San José, consolidó la política de OTyDS, elaborando y aprobando a nivel normativo varios IOTS de escala regional, departamental y local. Se creó la Comisión Departamental de Seguimiento del Ordenamiento Territorial. Los entrevistados destacan fuertemente en el logro de los elementos indicados, la presencia activa del Intendente, mediando, apoyando y fortaleciendo el trabajo de la planificación territorial.

Se presenta a continuación, la tabla con los IOTS desarrollados en el período de análisis:

Tabla 8 IOTS de OTyDS aprobados en San José a partir de la aprobación de la LOTDS en 2008.

IOTS de OTyDS en San José desde la implementación de la LOTDS (2008)			
Año	Nombre	Tipo	Detalles
2011	Estrategias Regionales de OTyDS Metropolitanas	Decreto N° 321/011	ISJ, Canelones y Montevideo
2012	Plan Local de OTyDS de Kiyú	Decreto N° 3075	MVOTMA, ISJ
2013	Directrices Departamentales de OTyDS de San José	Decreto N° 3091	MVOTMA, ISJ
2015	Plan Local de OTyDS de CDP	Decreto N° 3108	MVOTMA, ISJ

Nota. Elaboración del autor.

El segundo período de gobierno del Intendente Falero (2015-2020), respecto a la planificación y el ordenamiento territorial, se desarrolla bajo el lema “Un territorio ordenado para maximizar su potencial de crecimiento”, con objetivos como la culminación y elaboración de nuevos IOTS; la especialización de la política territorial, con fuerte foco en la coordinación con los municipios del departamento; el fortalecimiento y posición de la Oficina de OT dentro de la Intendencia; el fomento a la radicación y construcción de viviendas en el medio rural; y finalmente el ordenamiento del crecimiento urbano de las ciudades y centros poblados (Programa de Gobierno de San José, 2015). A nivel de la Oficina de OT, se incorporan dos inspectores para las tareas de policía territorial; se consolida la Comisión Departamental de Seguimiento del OTyDS, resolviendo problemas en las Unidades de Gestión de los planes locales. La articulación, coordinación y colaboración con las direcciones de la intendencia y otros organismos estatales, para gestionar los IOTS, pasa a ser un tema fundamental.

Existe una lucha permanente de administración del conflicto, en la oficina ténes que ser como un Álvaro Recoba, Pablo Bengoechea, un “Pelé”, ténes que estar coordinando constantemente, consultar, ver en que andan, sino cada uno hace lo que quiere y luego, ir de atrás para resolver. (Bonahon, 2020, pág. 3)

Por otro lado, el departamento continúa participando en espacios interinstitucionales convocados por el MVOTMA para la elaboración de IOTS nacionales, regionales y sectoriales. El aumento del análisis, elaboración y aprobación de los diversos IOTS en el departamento y la región, permitió poner en la agenda departamental y local (Municipios) la planificación como un tema fundamental para desarrollar el departamento. Los actores políticos y sociales del departamento comienzan a incorporar el ordenamiento territorial al discurso. Al respecto Fonseca (2020) señala: “El Ordenamiento Territorial, hacía falta como ley. El plan (PLOT de Ciudad el Plata) permitió frenar problemas como las areneras, la ocupación de terrenos y armar presupuestos del municipio en base al plan.” (pág. 3).

Se presenta a continuación la tabla de IOTS elaborados en el período de análisis:

Tabla 9 IOTS de OTyDS aprobados y en elaboración en San José hasta la fecha.

IOTS de OTyDS en San José a partir de la implementación de la LOTDS.				
Año	Nombre	Tipo	Estado	Detalles
2016	Estrategia Metropolitana Minera	-	Sin Aprobar	MVOTMA, Intendencias de SJ, Canelones y Montevideo
2016	Plan Local de OTyDS de la Ciudad del Libertad	-	Sin Aprobar	MVOTMA, Intendencia de SJ
2017	Directrices Nacionales de OTyDS	Ley N° 19.525	Aprobado	MVOTMA
2018	Programa Nacional de la Cuenca del Santa Lucía	-	Sin Aprobar	MVOTMA, Intendencias de SJ Canelones, Lavalleja, Florida
2018	Plan Local de OTyDS de Ecilda Paullier	-	Sin Aprobar	MVOTMA, Intendencia de SJ
2019	Directriz Nacional de OTyDS del Espacio Costero del Océano Atlántico y del Río de la Plata	Ley 19.772	Aprobado	MVOTMA
2019	Plan Local de OTyDS de SJM	Decreto N° 3185	Aprobado	MVOTMA, Intendencia de SJ
2019	Plan Parcial Arroyo Mallada –SJM	-	Sin Aprobar	MVOTMA, ISJ
2019	Plan Parcial Desembocadura de Arroyo Mauricio (Kiyú-Ordeig)	-	Sin Aprobar	MVOTMA, ISJ
2020	Programa de Actuación Integrada “Jardines de Ibirapitá” Kiyú	-	Sin Aprobar	Privados, ISJ
2020	Plan Local de OTyDS de Boca del Cufre	-	Sin Aprobar	MVOTMA, CURE, ISJ

Nota. Elaboración del autor.

En suma, San José continuó avanzando en la política de OTyDS. Se logró legislar el ordenamiento de actividades como la extracción arena, forestación, zonas inundables, contaminación de suelo, ubicación estratégica de industrias, entre otros. A nivel de la Oficina de OT, continuó el apoyo político de las autoridades, fortaleciendo el trabajo de la unidad. La ampliación del trabajo, no fue acompañado de forma pareja y constante, con la asignación de presupuesto, recursos humanos, comunicación y la articulación con las otras Direcciones de la Intendencia. Estos elementos debilitaron y retrasaron algunos avances realizados.

4.14 – Planificar y Gestionar el territorio (2020-2025)

Al comenzar la tercera década del siglo XXI, en el Uruguay, finalizan quince años de gobiernos de izquierda y recibe como Presidente de la República al Dr. Luis Lacalle Pou, en representación de una coalición de partidos del Uruguay. Al comenzar el mandato, el virus del COVID-19 ingresa al país (Marzo 2020); se aprueba la Ley N° 19.889 de Urgente Consideración (LUC) (Julio 2020) (IMPO,2020); se analiza una nueva modalidad de participación en el MERCOSUR (Setiembre 2020); se fortalece el vínculo comercial y estratégico-político con China y se pone en marcha la campaña informativa para derogar la LUC en un Plebiscito en el 2022 (Noviembre 2020). El nuevo gobierno, integrado por una coalición de partidos, tradicionales y nuevos, marca como una de las principales estrategias país, para avanzar en el siglo XXI, la aprobación de la LUC (2020). La puesta en vigencia de la norma genera importantes cambios a nivel del Estado y la Sociedad, generando que el 27 de marzo del 2022 se realizara un referéndum sobre la derogación de 135 artículos de la misma, resultando negativo.

Respecto al OTyDS, se destaca la creación del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT) (Artículo N° 303), y el Ministerio de Ambiente (MA) (Artículo N° 291) (IMPO,2020), separando la materias y eliminando el MVOTMA, creado en 1990. El nuevo MVOT, trajo la puesta en revisión de la normativa nacional de ordenamiento territorial, con la finalidad de identificar aciertos, dificultades y visualizar nuevas necesidades en relación a la materia y gestión del territorio (MVOT, 2021). En esta línea, el MVOT se encuentra trabajando con las Intendencias Departamentales, técnicos de la DINOT, expertos de la materia de diferentes disciplinas, Congreso de Intendentes, la Academia, la Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial (COAOT). En la última ley de presupuesto quinquenal (N°19.924) se incluyeron modificaciones normativas que se entienden urgentes considerar (IMPO,2020). La revisión normativa, generará discusiones, y se espera culminar con un marco jurídico de la materia acorde a las dinámicas territoriales actuales y visión de futuro, que permitan consolidar un Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial, eficaz y eficiente, centrado en el desarrollo sostenible como fin superior (MVOT, 2021).

En San José, la primera parte de la década está bajo la administración de la primera mujer Intendente de la historia del departamento, la Contadora Ana María Bentaberri Alpuy. Respecto al OTyDS el lema es “Pensar, planificar y gestionar el territorio, en base a pautas de desarrollo sostenible”, proponiendo trabajar en el desarrollo de nuevos polos de crecimiento comercial y de servicios en distintas ciudades. Crear el PLOT de Rodríguez, la Ordenanza Departamental de OTyDS y el PLOT especial Arroyo Mallada. Aprobar los PLOT de la Ciudad del Libertad, EPA Paullier y Boca del Cufre y desarrollar nuevos acuerdos con el MVOT para abordar problemáticas de realojos de viviendas en zonas inundables (Programa de Gobierno Departamental, 2020).

A partir de lo transmitido por los entrevistados vinculados a la planificación territorial, se visualiza un período de trabajo de revisión profunda de los procesos iniciados en OTyDS, abordando la solución de problemas como la profesionalización, reglamentación de las tareas de la policía territorial y el desarrollo de la gobernanza del territorio. Se apunta a aumentar la formación y promoción de espacios de gobernanza, buscando mayor participación de los municipios en la gestión, control y monitoreo de los IOTS. Para concretar esto, se toma el proyecto “Escuela de Gobernanza” del período anterior y se están formando técnicos de la intendencia, Alcaldes y otros actores del departamento. A

la estrategia se suma recientemente la creación del Instituto de Estadísticas de San José, donde se contará con datos departamentales sobre temas como la gestión de la intendencia y los impactos en el territorio de las políticas departamentales.

A nivel de la observación de la madurez territorial para el OTyDS, se destaca el proceso del proyecto de instalación de una línea de alta tensión de UTE, entre la planta de energía de Punta del Tigre y la localidad de Cardal (Florida), atravesando la zona de producción de papa más importante del departamento y el área protegida Humedales del Santa Lucía (Decreto N°055/015). Una nueva acción de escala

nacional sobre San José, en el marco de la estrategia de cambio de la matriz energética. En esta oportunidad, a diferencia de lo que fue la instalación de la planta de energía en la primera década del siglo XXI, el departamento cuenta con IOTS de OTyDS en vigencia (PLOT de Ciudad del Plata, Directrices Departamentales de OTyDS) y otros en etapa de

Escuela de Gobernanza e Instituto de Estadísticas de San José

Herramientas para aumentar la madurez territorial

Formación de actores locales para promover la participación y toma de decisiones conjuntas y con datos desde el territorio.

Instalación de la Línea de Alta tensión de UTE en Zona de producción papera y Área Protegida Humedales del Santa Lucía.

Desafío para el OTyDS del departamento.

aprobación (PLOT de Libertad), donde se consideraron este tipo de emprendimientos. La ISJ cuenta con un equipo formado y con experiencia en OTyDS; así como actores políticos y comunitarios que han participado en procesos de elaboración de IOTS de OTyDS. La coyuntura del COVID-19, no permitió observar en el mes de abril del año 2021⁶⁰, el nivel de madurez del OTyDS de San José, dado que la audiencia pública por el proyecto se realizó de forma virtual. Para culminar, el gobierno departamental se encuentra en pleno proceso de ejecución de sus acciones en materia de planificación y ordenamiento territorial. Es importante destacar, análogamente al Intendente Chiruchi en los noventa, San José, cuenta con la asignación de su ex Intendente José Luis Falero Bértola (2020-2021), como Sub Director de la OPP y actualmente como Ministro de Transporte y Obras Públicas (MTOB).

Hoy en el año 2022, con dos años del nuevo gobierno departamental, no se pueden visualizar grandes cambios, respecto a lo que se venía realizando en temas de OTyDS. La estrategia del gobierno es "Pensar, planificar y gestionar el territorio, en base a pautas de desarrollo sostenible" (Programa de Gobierno Departamental, 2020). Como resultado de la línea de trabajo, se identifican los siguientes elementos: La Escuela de Gobernanza y el Instituto de Estadística de San José que apuntan a profesionalizar y fortalecer las capacidades territoriales, promoviendo la participación y la gobernanza del territorio. El Instituto de Estadísticas de San José, esta herramienta generará investigación y datos territoriales sobre el desempeño de las políticas en el territorio. Para el OTyDS las dos herramientas ayudan a mejorar las capacidades institucionales y la madurez territorial, especialmente en los municipios donde los IOTS necesitan más articulación y gestión. Los aportes del instituto de estadística, puede ayudar a abordar la debilidad de la falta de monitoreo de la política de OTyDS, y en especial de los IOTS en el departamento. Otro elemento puntual, pero es resultado del trabajo que se viene realizando en el departamento, es la participación y premiación del PLOT de la ciudad de Libertad y su área de influencia, en el Premio Nacional de Ordenamiento Territorial y Urbanismo del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial⁶¹.

Para terminar el capítulo, San José ha participado del proceso de elaboración y consolidación de la política pública de OTyDS del país. A lo largo del siglo XX y lo que va del siglo XXI, el departamento recorrió tres grandes etapas, con diversos procesos territoriales, tomando decisiones sobre la planificación del territorio y ordenamiento del mismo.

La primera, sin experiencia, poca formación respecto a la materia y baja relevancia a los temas de la planificación del territorio. Se dio prioridad a la consolidación de infraestructuras y servicios, sin mucha planificación de largo plazo.

⁶⁰ www.ambiente.gub.uy/oan/audiencia-publica-linea-de-alta-tension-punta-del-tigre-cardal/

⁶¹ www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/politicas-y-gestion/lista-completa-premiados-edicion-2021

La segunda, con la visión de referentes departamentales, consolida el “convenio interinstitucional” como herramienta de formación y generador de masa crítica interna acerca de la planificación departamental para el futuro. La Ley de Centros Poblados, los convenios con el ITU, la Ordenanza de Colonia (Decreto Colonia N°126/97) y el apoyo del MVOTMA para investigar y elaborar propuestas territoriales, aumentaron las capacidades y madurez institucional, respecto al ordenamiento del territorio. En esta etapa, se logra planificar y buscar oportunidades de desarrollo en escalas territoriales superiores a lo departamental, así como avanzar en la elaboración de normativa departamental de planificación territorial.

La tercera, comienza en la segunda década del siglo XXI. San José, cuenta con una experiencia institucional acumulada en materia de planificación territorial y la puesta en vigencia de la LOTDS, instaló formalmente el nuevo OTyDS en el departamento. Ejemplo de estos, en los programas de gobierno se incorpora el capítulo del OTyDS, con diversos contenidos. La Oficina de OT aumenta su visibilidad interna y se posiciona en el organigrama municipal, vinculada directamente al Intendente. Los primeros IOTS con el marco de la LOTDS, hacen repensar el departamento, trazando estrategias y fomentando las capacidades territoriales. Esta dinámica sociabiliza la planificación e involucra a actores del territorio en la tarea del OTyDS.

CAPÍTULO 5 - FASE I del MAMSJ - Los IOTS de San José

5.1 - Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de San José

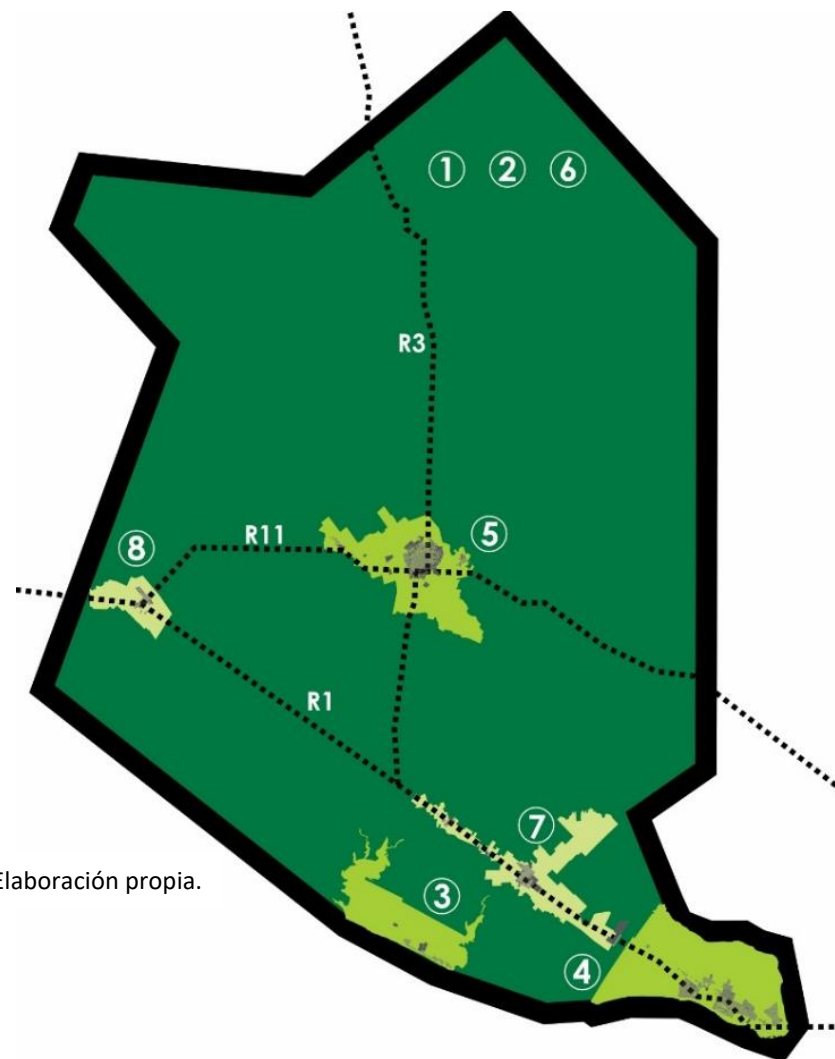
A partir de la puesta en vigencia de la Ley N° 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible en el año 2008, el departamento de San José, cuenta con cinco instrumentos de OTyDS aprobados y dos en procesos de aprobación por parte de la Junta Departamental de San José. La Tabla N° 7 presenta el estado de situación de los IOTS en San José.

Tabla 10 - IOTS de San José Aprobados y en Elaboración desde el 2008

IOTS en San José a partir de la implementación de la LOTDS			
Año	Nombre	Condición	Detalles*
2011	Estrategias Regionales de OTyDS Metropolitanas	Decreto N° 321/011	ISJ, Canelones y Montevideo
2012	Plan Local de OTyDS de Kiyú	Decreto N° 3075	MVOTMA, ISJ
2013	Directrices Departamentales de OTyDS de San José	Decreto N° 3091	MVOTMA, ISJ
2015	Plan Local de OTyDS de CDP	Decreto N° 3108	MVOTMA, ISJ
2016	Plan Local de OTyDS de la Ciudad del Libertad	Sin Aprobar	MVOTMA, ISJ
2018	Plan Local de OTyDS de Ecilda Paullier	Sin Aprobar	MVOTMA, ISJ
2019	Plan Local de OTyDS de San José de Mayo	Decreto N° 3185	MVOTMA, ISJ

Nota. * La columna Detalles hace referencias a las organizaciones que participan del IOTS. Elaboración propia.

Figura 15 - Distribución de los IOTS en el Departamento de San José



Nota. Elaboración propia.

IOTS Aprobados

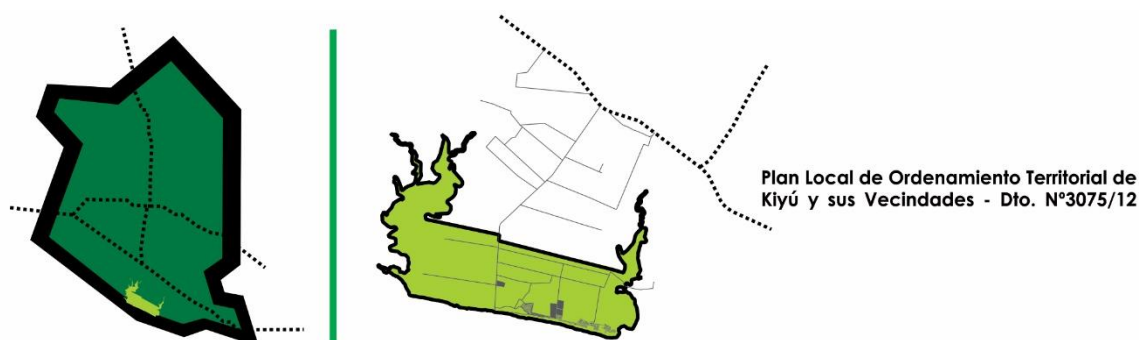
- 1-Estrategias Regionales de OTyDS para el Area Metropolitana de Montevideo (Decreto N° 3065/11).
- 2-Directrices Departamentales de OTyDS de San José (Decreto N° 3091/13 y N°3117/15).
- 3-Plan Local de OTyDS de Kiyú y sus Vecindades (Decreto N°3075/12).
- 4-Plan Local de OTyDS de Ciudad del Plata y su área de influencia (Decreto N°3108/15).
- 5-Plan Local de OTyDS de San José de Mayo y su área de influencia (Decreto N° 3185/19).

IOTS en Elaboración

- 6-Estrategias Regionales de OT de las actividades extractivas en el Área Metropolitana de Montevideo
- 7-Plan Local de OTyDS de Libertad y su área de influencia.
- 8-Plan Local de OTyDS de Ecilda Paullier y su área de influencia

5.2 – Plan Local de OTyDS de Kiyú y sus Vecindades (2012).

Un Plan Local de OTyDS es un instrumento para el ordenamiento de ámbitos geográficos locales dentro de un departamento. Se realizan a iniciativa del Gobierno Departamental con la participación de las autoridades locales, las que definirán en cada caso su contenido, salvo cuando los contenidos del Plan Local estén indicados en un instrumento de ordenamiento territorial del ámbito departamental. Su tramitación y aprobación se hará en los términos establecidos en la LOTDS. Es de competencia exclusiva de los Gobiernos Departamentales la elaboración y aprobación de los presentes instrumentos, así como la definición del ámbito de cada Plan Local (Artículo N° 17 de la LOTDS, 2008).



Nota. Elaboración propia.

La localidad de Kiyú se ubica en el centro-sur del departamento de San José. Presenta características de balneario, a orillas del Río de la Plata. Cuenta con una población de 423 habitantes con un stock habitacional de 792 viviendas, de las cuales sólo 178 están ocupadas y las restantes 614 permanecen desocupadas fuera de temporada de verano (INE, 2011).

Kiyú es el primer territorio del departamento con un plan de OTyDS, desde la puesta en vigencia de la LOTDS. Los entrevistados indican que el hito que promovió la creación del instrumento fue la solución del problema de la instalación de un complejo de viviendas (MEVIR) sobre la zona de la costa del balneario. Para su elaboración se realizó un convenio entre la Intendencia de San José y el MVOTMA. Se conformó un nuevo equipo técnico interdisciplinario de ordenamiento territorial, integrado por el Ejecutivo Departamental⁶², la Junta Departamental de San José⁶³, Expertos Asesores Externos⁶⁴, Asesores del Gobierno Departamental⁶⁵ y otros Expertos Institucionales vinculados a temáticas del ordenamiento territorial⁶⁶.

⁶² Arq. Silvia Lorente y Silvia Pérez y Alexis Bonnahon (OT), Dr. José Bisensang (Gestión Ambiental y Salud), Sra. Mercedes Antía (Desarrollo), Arq. Nicolás Roquero (Urbanismo), Ing. Daniel Sierra, Esc. Juan Martín Álvarez y Sra. Alejandra Britos (Secretaría).

⁶³ Sebastián Ferrero (PN), Marcelo Oheler (PN), Alberto O'Brien (PN), Javier Gutiérrez (FA) y Pablo Cortés (FA).

⁶⁴ Arq. Diego Capandeguy, Arq. Gerardo Cardozo (OT), Ing. Gustavo Cornelius (SIG), Lic. Marcela Caporale y Mag. Laura Beovide (Museo Nacional de Arqueología).

⁶⁵ Sr. Hugo Ceretta (Turismo).

⁶⁶ Dr. Alvaro Soutullo y Lic. German Botto (Museo de Historia Natural).

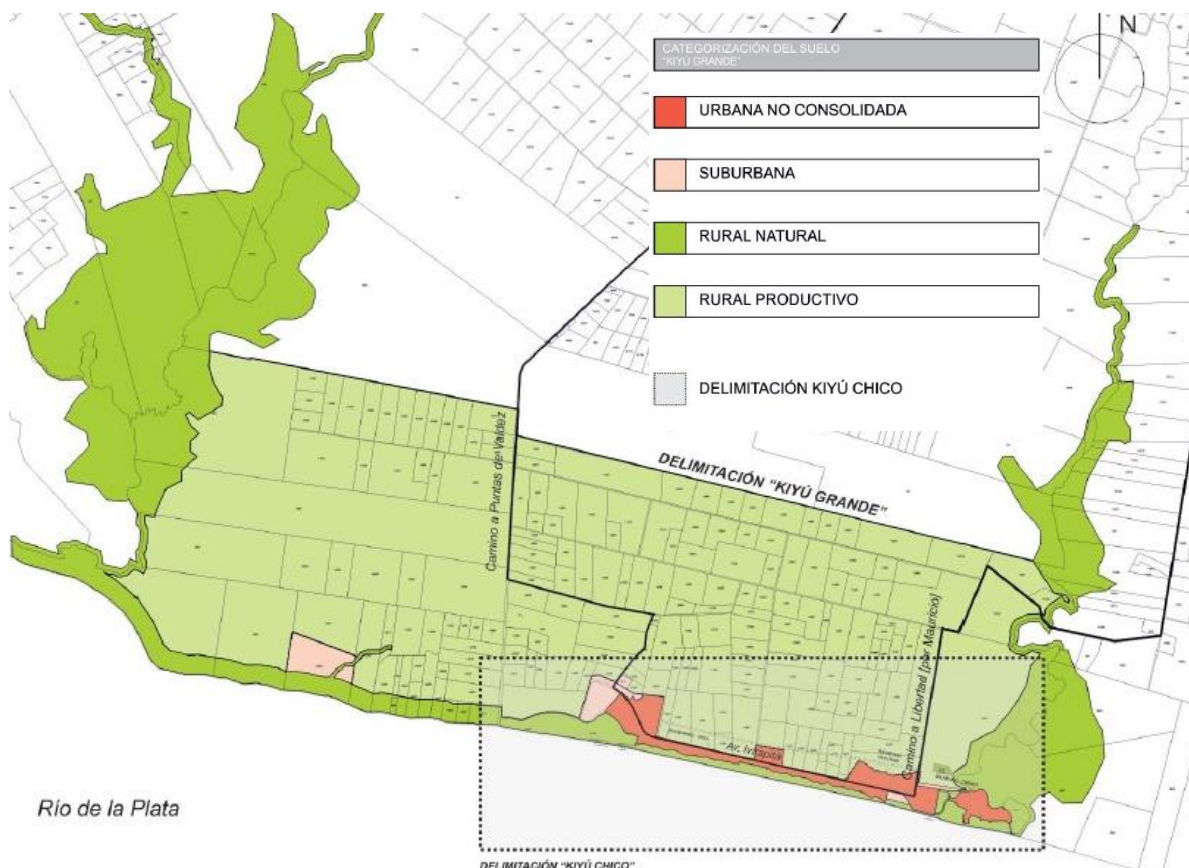
El instrumento cuenta con **cinco estrategias**:

1. Un nuevo marco de ordenamiento territorial a la “medida” de Kiyú y su comarca.
2. Un nuevo acuerdo territorial entre la matriz geográfica natural y la urbanización de Kiyú.
3. Nueva herramienta para anticipar posibles problemas o demandas al OTyDS futuro (localización y uso del territorio)
4. Nuevo proceso de mejoras de gestión territorial del Gobierno Departamental de San José.
5. Nueva forma de comunicación del OTyDS, clara, complementaria y de referencia de referencia para la operativa y de cercanía para lo local.

Para lograr esto, se definen **cuatro objetivos**:

1. Regular los aspectos urbanísticos específicos de competencia del Gobierno Departamental de San José de modo que contribuyan a su mejor desarrollo local y comarcal.
2. Orientar y ordenar los procesos territoriales, tanto en curso como otros parcialmente predecibles que pudiesen emerger, de cara a un desarrollo lo más sostenible posible.
3. Aportar criterios para la ideación, localización y concreción de las principales actuaciones públicas de escala local y zonal, sean o no de iniciativa del Gobierno Departamental.
4. Facilitar la acción de la sociedad civil y de los operadores privados y públicos en su manejo del territorio.

Figura 16 Mapa de estrategia territorial de Kiyú-Ordeig 2012-2025.



Fuente. Extraído de Plan Local de OTyDS de Kiyú. Decreto Departamental N° 3075

5.3 – Directrices Departamentales de OTyDS de San José (2013)

El IOTS (Artículo N° 14, LOTDS, 2008) tiene su ámbito de actuación en todo el departamento. En la elaboración trabajaron equipos técnicos del MVOTMA⁶⁷, la ISJ⁶⁸, el Poder Legislativo departamental y consultores externos⁶⁹ contratados por el MVOTMA. La participación de los ediles del departamento⁷⁰, es destacado por los entrevistados como uno de los principales aciertos de la elaboración del instrumento. La madurez institucional de la Intendencia y de la Junta Departamental, así como la fuerte impronta del intendente para posicionar el tema del OTyDS, fomentó la elaboración y aprobación de instrumento en el año 2013 (Decreto Departamental N° 3091/13 y Decreto N° 3117/15).

El instrumento define **seis objetivos estratégicos** (Capítulo III):

- 1-Gestionar y Proteger los Recursos Naturales (Artículo N°15), Patrimoniales y Culturales (Artículo N° 16).
- 2-Promover la residencia en el medio rural y la ocupación ordenada del territorio (Artículo N° 17).
- 3-Promover la Educación productiva y ambiental en el territorio (Artículo N° 18).
- 4-Fomentar Infraestructuras de energía, sanitarias y de movilidad ordenadas en el Departamento (Artículo N° 19).
- 5-Optimizar un Modelo de Desarrollo territorial de San José que potencie la ubicación estratégica del Departamento, el desarrollo sustentable de las actividades productivas rurales e industriales y el turismo. (Artículo N° 20).
- 6-Actualizar la Institucionalidad de la planificación territorial para afrontar los nuevos desafíos departamentales, regionales y nacionales (Artículo N° 21).

Para alcanzar los objetivos se definen las siguientes **líneas de acción sobre el territorio**:

1. Compatibilizar la producción Agropecuaria con el desarrollo del medio rural y la preservación de los Recursos Naturales.
2. Mantener a la población del medio rural, promoviendo los establecimientos de producción familiar mediante el acceso a la educación, los avances tecnológicos y culturales.
3. Armonizar las políticas nacionales con las departamentales, mediante planes, programas y proyectos que apoyen a la producción familiar haciendo prevalecer las zonas o regiones con menos recursos.
4. Controlar el tratamiento de los efluentes de los tambos en general apuntando a mitigar la contaminación de suelos y aguas (superficiales y profundas), preservar la salud de la población involucrada y la inocuidad de los alimentos producidos en estos establecimientos.
5. Evitar el crecimiento urbano difuso y los asentamientos irregulares.
6. Armonizar las políticas de viviendas nacionales y departamentales.

⁶⁷ Arq. Stella Zuccolini (DINOT).

⁶⁸ Arq. Silvia Lorente y Silvia Pérez (OT), Arq. Nicolás Roquero (Arquitectura y Urbanismo), Mercedes Antia (Desarrollo), Dr. José Bisensang (Gestión Ambiental y Salud), Alejandra Britos y Elisa Centurión (Secretaría y Apoyo Técnico).

⁶⁹ Arq. Diego Capandeguy.

⁷⁰ Alexis Bonnahon (PN), Oscar López (FA) y Norma Stefano (FA).

7. Ampliar la cobertura del saneamiento y lograr sistemas de saneamiento compatibles con la protección de los recursos hídricos.
8. Coordinar con autoridades nacionales (DINAMA) para buscar una solución a la recolección y tratamiento de los Residuos Industriales.
9. Realizar campañas educativas en conjunto con organizaciones públicas y privadas, en relación al correcto lavado y disposición final de envases de agroquímicos, llegando a todos los establecimientos agropecuarios con el fin de proteger el Acuífero Raigón.
10. Localización industrial, protección de los recursos hídricos, adecuación al sistema vial, incentivos al desarrollo industrial en el departamento.
11. Impedir y/o restringir las actividades extractivas mineras que atenten contra los ecosistemas notables (áreas protegidas) y contra los recursos hídricos del Departamento.
12. Elaboración, aprobación y gestión de las Directrices de Ordenamiento Territorial con cambio de autoridades políticas. Compromiso político con el Ordenamiento Territorial.
13. Coordinación con autoridades nacionales y organizaciones del ámbito rural en la búsqueda de una solución a la problemática de los desechos rurales.
14. Restringir en coordinación con el MIEM las actividades extractivas mineras metalíferas, en los suelos de características Rural Productivo, en concordancia con las Directrices para el Desarrollo Rural Sustentable, Sección I del Capítulo V, artículos N° 23 y 24, de este Cuerpo Normativo.

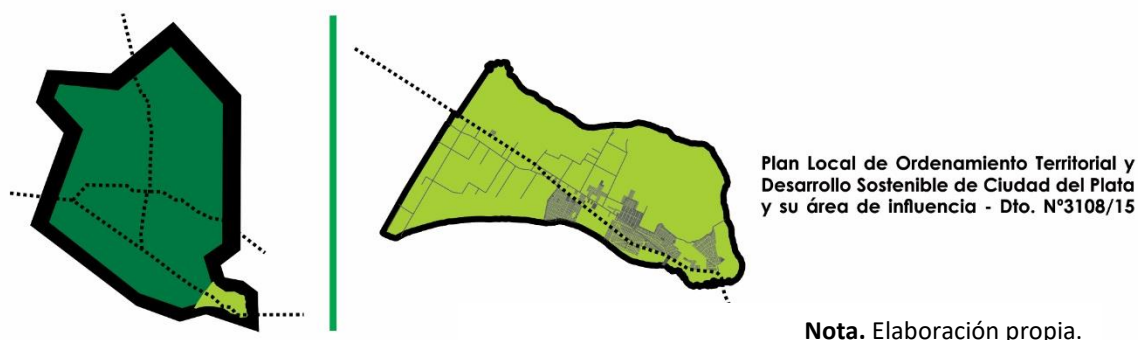
En el marco de los objetivos estratégicos y las líneas de acción del IOTS se elaboró el siguiente mapa que identifica las acciones del instrumento en el territorio del departamento

Figura 17 Mapa de Estrategias Territoriales de San José 2013-2025



Fuente. Extraído de Directrices Departamentales de OTyDS de San José (2013). Decreto Departamental N° 3091.

5.4 – Plan Local de OTyDS de Ciudad del Plata (2015)



Ciudad del Plata se ubica en el extremo sur del departamento de San José. La ciudad limita con Montevideo al este y al norte con el departamento de Canelones. Según indican los entrevistados, la decisión para elaborar el IOTS fue buscar la solución a las problemáticas del aumento de la población (asentamientos irregulares), ambientales (extracción de arena, inundaciones, contaminación de áreas naturales, etc.), e instalación de industrias en zonas urbanas de la ciudad.

Para la elaboración del instrumento se conformó un equipo técnico multidisciplinario, integrado por el Ejecutivo Departamental⁷¹, la Junta Departamental⁷², el MVOTMA⁷³, consultores externos⁷⁴ y colaboradores técnico-institucionales⁷⁵.

El instrumento define **cuatro estrategias de OTyDS**:

1. Renovación del vínculo entre la matriz geográfica natural del área y las múltiples actuaciones precedentes de colonización agraria, urbanización y extracción de materiales de construcción.
2. La mayor anticipación posible a determinados problemas o demandas al ordenamiento territorial futuro frente a probables situaciones y propuestas de localización y uso del territorio.
3. La orientación del ordenamiento territorial hacia una operativa de referencia, lo más clara posible, complementaria y de cercanía en lo local.
4. La aspiración a avanzar en la mejora de la gestión pública del territorio por el Gobierno Departamental, en cooperación con el Gobierno Municipal y con el Gobierno Nacional en sus distintos ámbitos de competencia.

⁷¹ Arq. Silvia Lorente (OT), Dr. José Bisensang (Gestión Ambiental y Salud), Sra. Mercedes Antia (Desarrollo), Arq. Nicolás Roquero (Arquitectura), Sra. Alejandra Britos (Secretaría).

⁷² Sr. Alexis Bonnahón (PN), Sr. Marcelo Oelher (PN) y Sr. Javier Gutiérrez (FA).

⁷³ Arq. Carmen Canoura y Arq. Cecilia Catalurda (DINOT), Lic. Susana Maggioli (DINAMA), Soc. Alejandra Cuadrado (DINAGUA), Arq. Ana Laura Mussini (DINAVI).

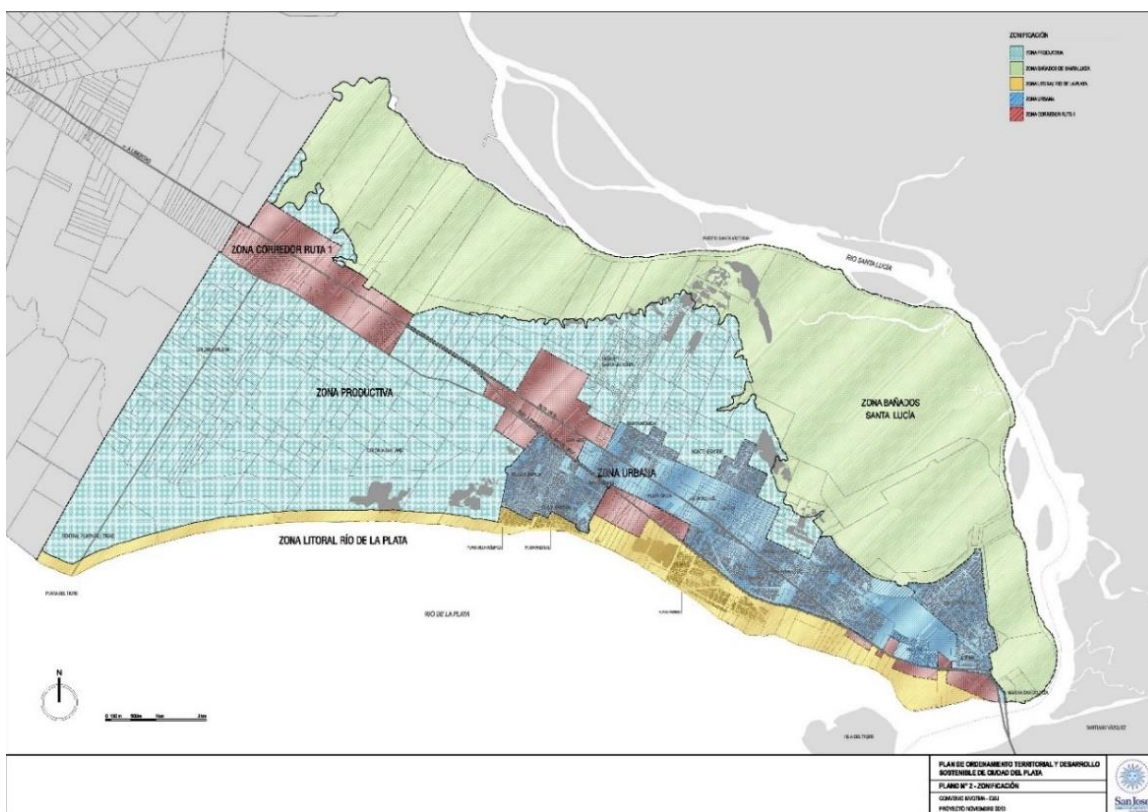
⁷⁴ Arq. Diego Capandeguy, Mag. Javier Marsiglia, Ing. Esteban Pérez, Ing. Alfredo Blum y Arq. Víctor Risso, Mag. Marcela Caporale y Dra. Laura Beovide.

⁷⁵ Sra. Lilian Trujillo y Sra. Marianita Fonseca (Municipio de Ciudad del Plata), Sr. Eduardo Rapetti y Prof. Lilian Sánchez (Agencia de Desarrollo de Ciudad del Plata) y Ing. Daniel Sierra, Ing. Fabio Rodríguez y Tec. Elisa Alfaro (Oficina Estudios y Proyectos IDSJ)

Para alcanzar las estrategias, se definieron **cuatro objetivos**:

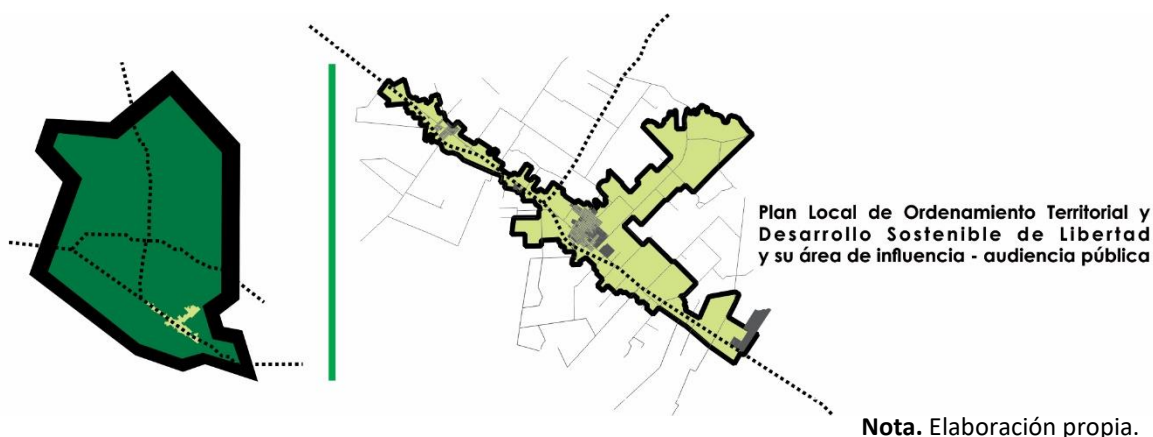
1. Regular los aspectos urbanísticos específicos de competencia del Gobierno Departamental de San José de modo que contribuyan a su mejor desarrollo local y zonal
2. Orientar y ordenar los procesos territoriales, tanto en curso como otros parcialmente predecibles que pudiesen emerger, de cara a un desarrollo sostenible.
3. Aportar criterios para la ideación, localización y concreción de las principales actuaciones públicas de escala nacional, metropolitana, departamental, municipal y vecinal, sean o no de iniciativa del Gobierno Departamental.
4. Facilitar las acciones de la sociedad civil y de los operadores privados y públicos en su manejo del territorio.

Figura 18 Mapa de zonas estratégicas de Ciudad del Plata.



Fuente. Extraído de Plan Local de OTyDS de Ciudad del Plata. Decreto Departamental N° 3108

5.5 – Plan Local de OTyDS de Libertad (2016)



La localidad de Libertad se encuentra en el centro sur del departamento de San José. En el año 2016 se dio inicio al PLOT de OTyDS de la ciudad y su área de influencia. Actualmente se encuentra en la etapa de aprobación por parte de la Junta Departamental.

Para la elaboración del instrumento se conformó un equipo técnico multidisciplinario, integrado por el Ejecutivo Departamental⁷⁶, la Junta Departamental⁷⁷, el MVOTMA⁷⁸ y consultores externos⁷⁹.

El instrumento define **cinco directrices estratégicas**:

1. Reconocer las especificidades del territorio en estudio, intrínseca y su valor de posición respecto al Puerto de Montevideo, su Área Metropolitana y la Región Litoral Suroeste del Uruguay.
2. Un nuevo acuerdo entre la matriz geográfica natural del área y las múltiples actuaciones precedentes de colonización agraria, de organización infraestructural y de urbanización.
3. La mayor anticipación posible a determinados problemas o demandas al ordenamiento territorial futuro frente a probables situaciones o propuestas de localización y uso del territorio.
4. La aspiración a avanzar en la mejora de la gestión pública del territorio por la ISJ con el Municipio de Libertad y con el Gobierno Nacional en sus distintos ámbitos de competencia.
5. La orientación del ordenamiento territorial de cara a una operativa de referencia lo más clara posible, complementaria y de cercanía en lo local.

Para alcanzar esto, define **cinco objetivos generales**:

1. Regular los aspectos urbanísticos específicos de competencia del Gobierno Departamental de San José de modo que contribuyan a su mejor desarrollo local y zonal

⁷⁶ Sr. Alexis Bonnahon (OT), Arq. Silvia Lorente (OT), Sra. Mercedes Antia (Desarrollo), Arq. Nicolás Roquero (Arquitectura), Dr. Carlos Fajardo (Asesor Jurídico, Ing. Roberto Velazco (Estudios y Proyectos), Dr. Juan Carlos Álvarez (Gestión Ambiental y Salud), Sr. Nelson Acosta (Obras) y Sra. Alejandra Britos (Secretaría).

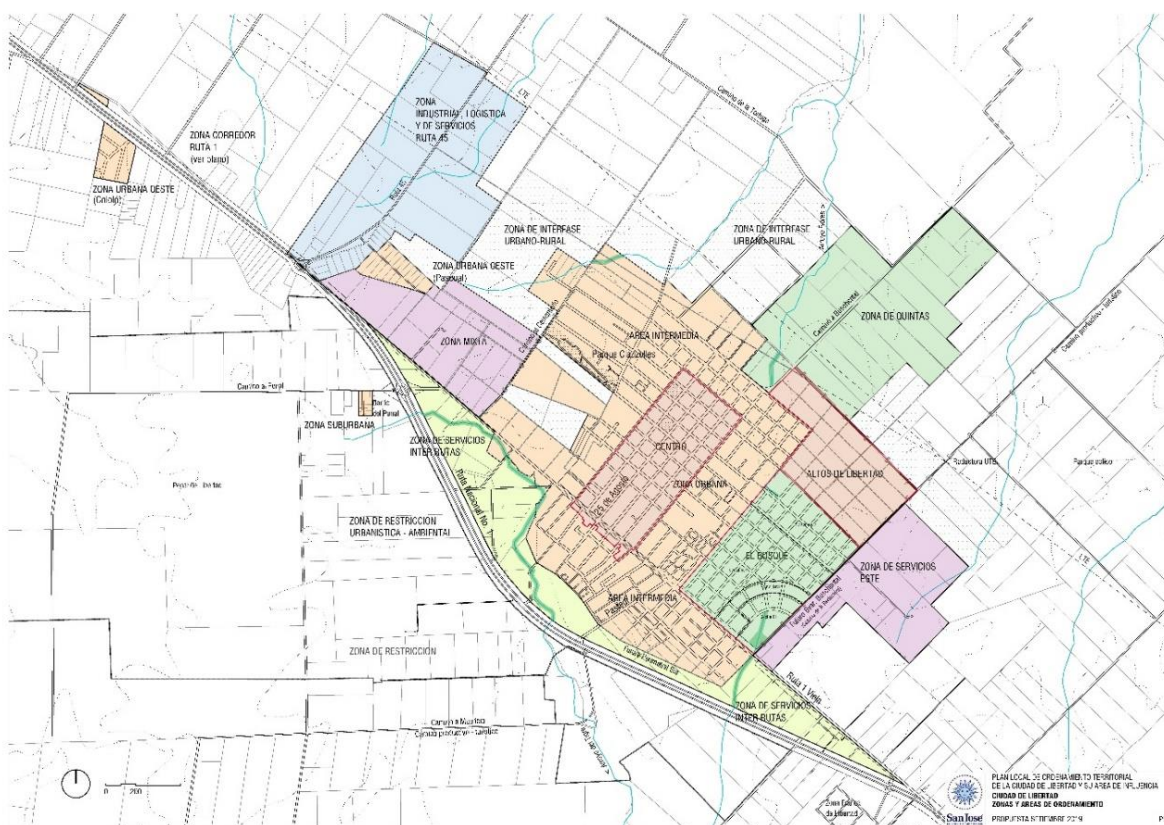
⁷⁷ Sr. Carlos Rodríguez (PN) y Sr. Javier Gutiérrez (FA).

⁷⁸ Arq. Elba Fernández (DINOT).

⁷⁹ Arq. Diego Capandeguy, Ing. Justin Boreson, Ing. Cyro Croce, Arq. Agustín Martínez y Br. Vanessa Scarenzio.

2. Orientar y ordenar los procesos territoriales, tanto en curso como otros parcialmente predecibles que pudiesen emerger en las próximas décadas, de cara a un desarrollo sostenible.
3. Promover la localización ordenada de las diferentes actividades en el territorio.
4. Aportar criterios para la ideación, localización y concreción de las principales actuaciones públicas de escala nacional, metropolitana, departamental, municipal y vecinal, sean o no de iniciativa del Gobierno Departamental.
5. Facilitar la acción de la sociedad civil y de los operadores privados y públicos en su manejo de este territorio.

Figura 19 Mapa de Zonas de la Ciudad del Libertad 2016.



Fuente. Extraído de Plan Local de OTyDS de la Ciudad del Libertad 2016.

5.6 – Plan Local de OTyDS de Ecilda Paullier (2018)



Nota. Elaboración propia.

La localidad de Ecilda Paullier se ubica en el extremo suroeste del departamento, limitando con el departamento de Colonia. El instrumento se elaboró a partir de un equipo técnico multidisciplinario de la ISJ⁸⁰, el MVOTMA⁸¹, Municipio de Ecilda Paullier⁸², la Junta Departamental⁸³ y técnicos externos⁸⁴ vinculados al ordenamiento territorial. Los entrevistados destacan la fuerte participación en el proceso de elaboración del instrumento del Consejo Municipal de Ecilda Paullier. Actualmente el IOTS se encuentra en etapa de aprobación.

El instrumento define **nueve estrategias con sus respectivos objetivos:**

1. Consolidar el rol estratégico de la ciudad del Ecilda Paullier en San José.
2. Fomentar el desarrollo sustentable de las actividades económicas y urbanas de Ecilda Paullier.
3. Ordenar y compatibilizar las actividades de Ecilda Paullier, con el suelo urbano, suburbano y rural.
4. Densificar la trama urbana y el uso de infraestructuras existentes.
5. Conectar la morfología urbana para fomentar la integración socio territorial de las áreas de Ecilda Paullier.
6. Desarrollar infraestructuras públicas “verdes” que fomente el uso y la integración social de Ecilda Paullier.
7. Ordenar el transporte y la movilidad urbana y rural de Ecilda Paullier.
8. Poner en valor la Cultura, el Patrimonio y el Turismo de Ecilda Paullier.
9. Preservar los recursos y los ecosistemas naturales de Ecilda Paullier.

⁸⁰ Arq. Silvia Lorente (OT), Sr. Alexis Bonnahon (Representante Ejecutivo Comunal). Sra. Mercedes Antía (Desarrollo), Dr. Juan Carlos Álvarez (Gestión Ambiental y Salud), Arq. Nicolás Roquero (Estudios y Proyectos), Dr. Carlos Fajardo y Sra. Alejandra Britos (Secretaría de OT).

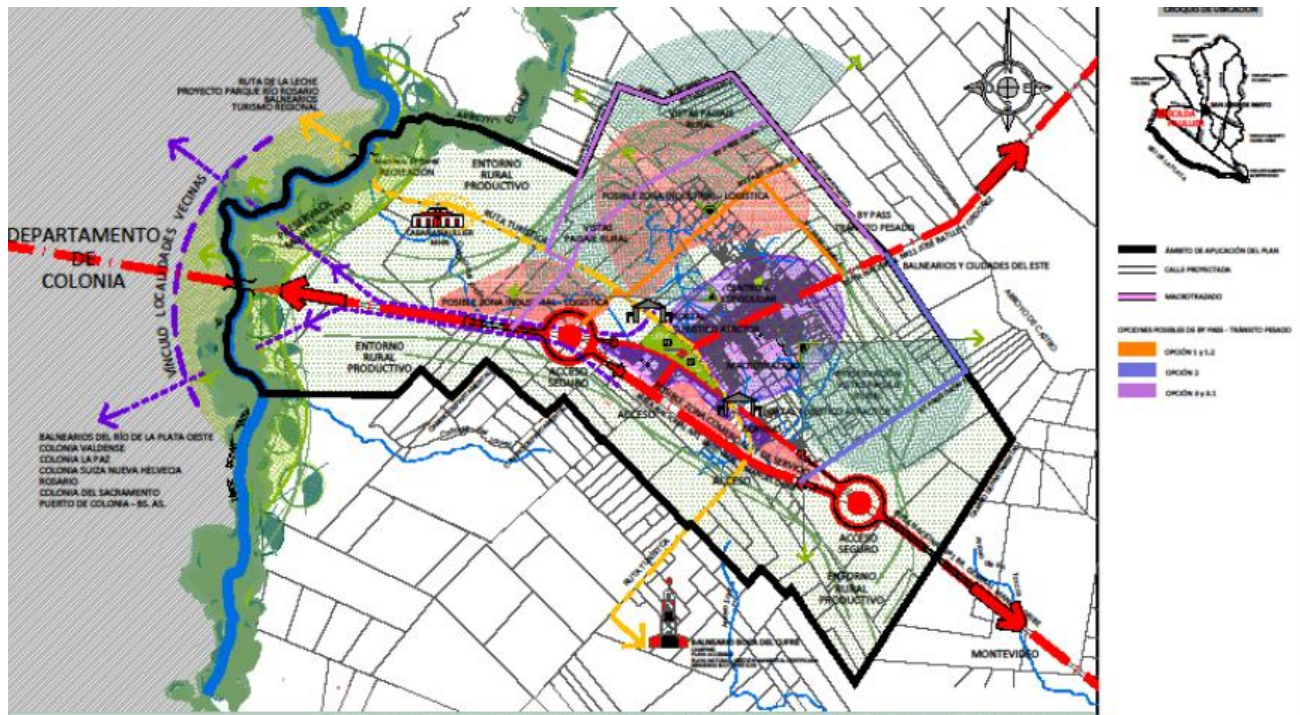
⁸¹ Ar. Elba Fernández (DINOT)

⁸² Sr. Leonardo Giménez (Alcalde)

⁸³ Sr. Pablo García (FA) y Lilian Zerpa (PN)

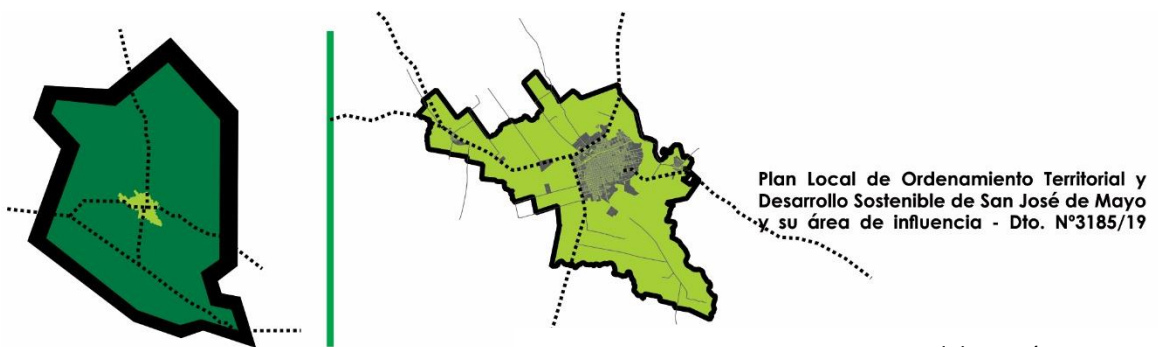
⁸⁴ Arq. Andrea Fernández Díaz.

Figura 20 Mapa de estrategias territoriales de Ecilda Paullier 2018.



Fuente. Extraído de Plan Local de OTyDS de Ecilda Paullier 2018.

5.7 – Plan Local de OTyDS de San José de Mayo (2019)



Nota. Elaboración propia.

El Plan Local de OTyDS de San José de Mayo es el cuarto instrumento de planificación territorial que cuenta el departamento desde el año 2019. El instrumento se elaboró a partir de un equipo técnico multidisciplinario de la ISJ, el MVOTMA, la Junta Departamental y técnicos externos vinculados al ordenamiento territorial.

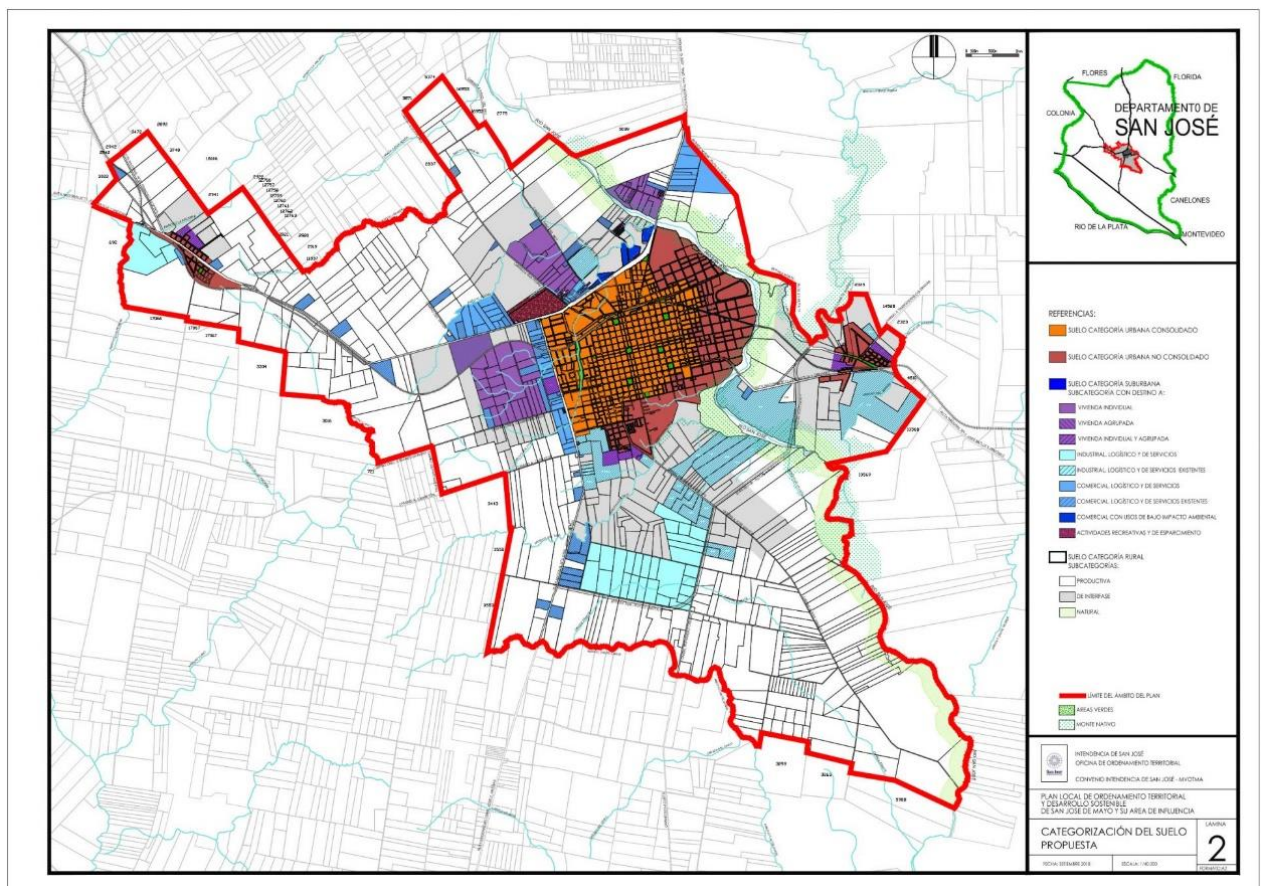
El instrumento define un modelo territorial para la capital departamental con tres **estrategias**:

1. Ordenar los procesos territoriales dentro de la capital departamental.
2. Orientar y facilitar las intervenciones futuras de actores públicos y privados alineadas al instrumento.
3. Fomentar la elaboración de programas, proyectos e IOTS derivados para lograr los objetivos del PLOT.

Para alcanzar las estrategias define **seis objetivos generales**:

1. Posicionamiento de la capital departamental en la escala regional.
2. Ordenar las actividades del territorio.
3. Mejorar el uso de las infraestructuras del territorio.
4. Fomentar la integración social del territorio.
5. Mejorar el impacto ambiental de las actividades humanas en el territorio.
6. Regular los aspectos urbanísticos específicos de competencia del Gobierno Departamental de San José de modo que contribuyan a su mejor desarrollo local y zonal.

Figura 21 Mapa de Estrategias Territoriales de San José de Mayo 2019-2025.



Fuente. Extraído de Plan Local de OTyDS de SJM 2019. Decreto Departamental N° 3185.

Al culminar el análisis de los IOTS de San José, es importante indicar que no se analizaron los contenidos estratégicos concretos de los instrumentos en la perspectiva de la madurez territorial, ese abordaje correspondería a otra tesis. Se optó por presentar los principales contenidos para contextualizar el trabajo por sus resultados.

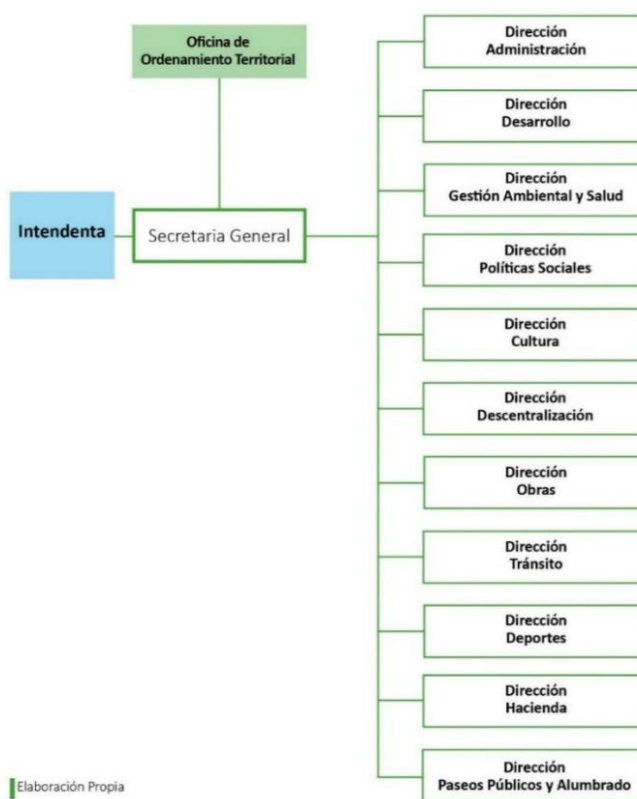
CAPÍTULO 6 - FASE II del MAMSJ - La Intendencia de San José y el OTyDS

6.1 – La Oficina de Ordenamiento Territorial de San José.

A partir del análisis documental de la ISJ y las entrevistas con los referentes institucionales, se identifica a la Oficina de OT como la principal unidad dentro de la organización para el desarrollo del OTyDS del departamento.

En el organigrama actual de la Intendencia de San José, la Oficina de OT, es una unidad que depende directamente de la Secretaria General y de la Intendenta. Los entrevistados indican que la ubicación está desde los gobiernos departamentales del Intendente Chiruchi. Esta posición genera elementos positivos, como el acceso rápido al Intendente, Secretario General y Directores generales para la toma de decisiones y las gestiones de la

Figura 22 Organigrama de la Intendencia de San José del año 2020.



Elaboración Propia

unidad. Es importante indicar en esta primera aproximación a la organización, lo relevante que es para el OTyDS del departamento que la oficina de OT se encuentre en esa ubicación dentro del organigrama. Para lograr la transversalidad en la materia es fundamental que la organización que lo lleva adelante posicione en un lugar importante en el organigrama, buscando facilitar la articulación, coordinación y toma de decisiones “rápidas” para resolver temas del territorio. La ubicación estratégica y acertada de la oficina de OT en el organigrama, permite identificar un elemento de madurez institucional importante, considerando que este lugar se identifica desde la década de los noventa.

6.2 – Evaluación de Dimensiones del MAMSJ para el desarrollo del OTyDS de San José

El MAMSJ define un conjunto de dimensiones “capacidades” que evalúan el nivel de madurez de la ISJ para el desarrollo del OTyDS. Se presenta a continuación los resultados obtenidos, luego de sistematizados los datos brindados por los entrevistados.

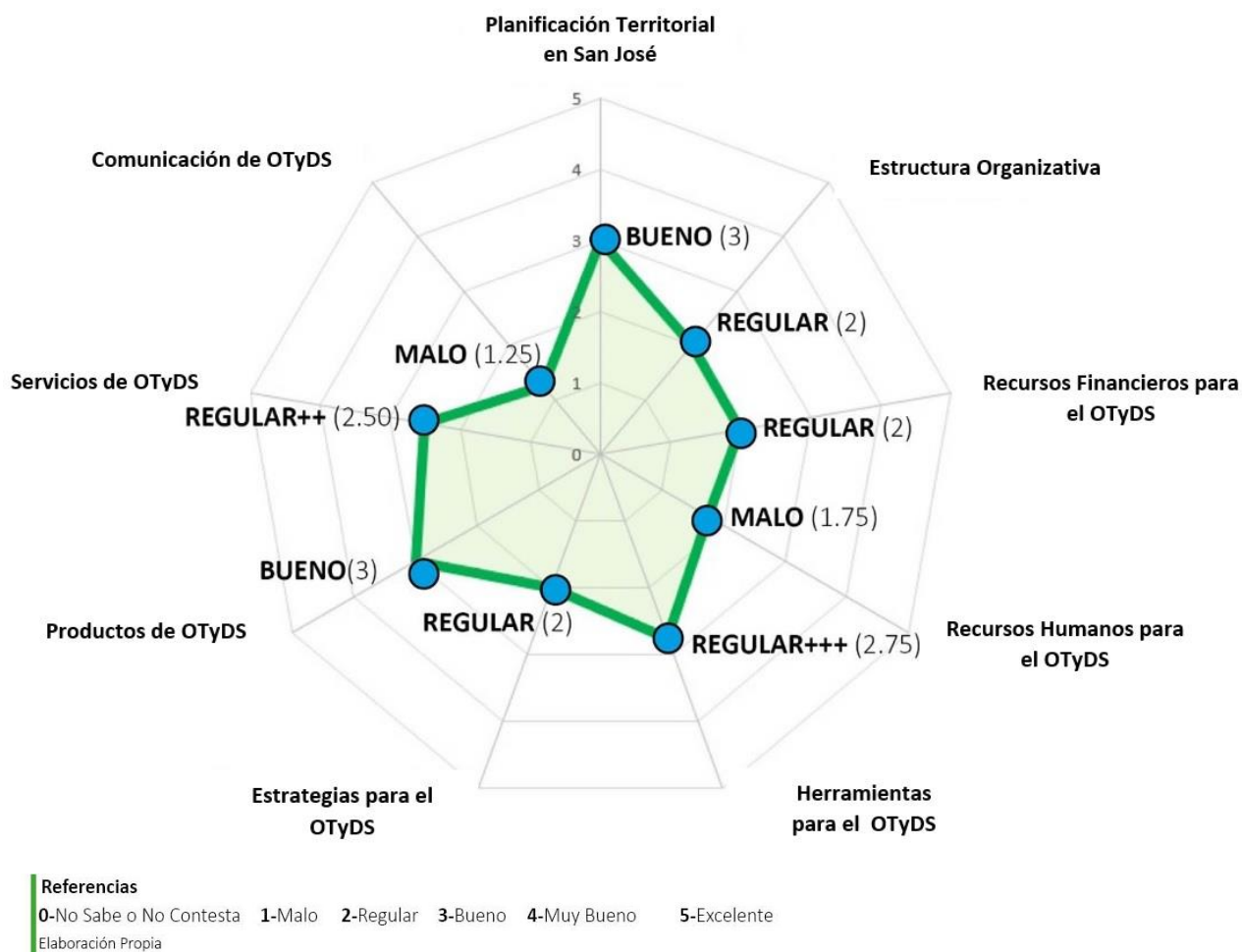
Tabla 11 Percepción de la ISJ sobre las capacidades para el OTyDS (2010-2020).

Capacidades del MAMSJ	Opiniones de los siete Entrevistados	Nivel de Madurez Promedio
Planificación Territorial de San José desde la LOTDS	<p>Positivo</p> <ul style="list-style-type: none"> -Aumento del número de IOTS en el departamento, región y localidades. -Incorporación del OTyDS en las agendas de espacios como la Junta Departamental, Municipios y Colectivos Organizados. -La población del departamento recién está entendiendo la importancia del OTyDS para el desarrollo del departamento”. -Hay una evolución política de los Intendentes desde los noventa para apoyar y desarrollar la política de OTyDS en el departamento. -Fomentó espacios institucionales para lograr convenios de trabajo, estudios de la materia en el departamento y concreción de IOTS de OTyDS. 	Bueno (3)
Estructura Organizativa para el OTyDS	<p>Negativo</p> <ul style="list-style-type: none"> -La Oficina de OT no tiene estructura de Dirección, funciona vinculada directamente a la Secretaria General, esto dificulta acceso a recursos. -La falta de estructura, limita la organización del trabajo (Ejemplo departamento de Policía Territorial). -Mínima estructura de la Oficina de OT dificulta el aumento de la gestión para los IOTS. -Dificultades de coordinación interna con otras Direcciones de la Intendencia sobre temas de OTyDS. <p>Positivo</p> <ul style="list-style-type: none"> -Se percibe un aumento de la visibilidad de la Oficina de OT en la gestión de la Organización. -Desde la aprobación de la LOTDS se cambió el rol y funciones de la Oficina de OT, con mayor participación y protagonismos dentro de la intendencia. -Se recomienda crear una Dirección de Planificación Territorial para mejorar la eficiencia del desarrollo de la política de OTyDS en el departamento. 	Regular (2)
Recursos Financieros para el OTyDS	<p>Negativo</p> <ul style="list-style-type: none"> -La Oficina de OT no tiene recursos financieros asignados en el presupuesto Departamental. Se obtienen los recursos económicos a partir de negociación con el Intendente. -Se desarrollan las iniciativas a partir de convenios con otras instituciones estatales. 	Regular (2)

	-La ausencia de presupuesto limita el trabajo de gestión, control, monitoreo y sistematización de los IOTS en el departamento.	
Recursos Humanos asignados al OTyDS	<p>Negativo</p> <ul style="list-style-type: none"> -Personal mínimo para el funcionamiento de la Oficina de OT (Técnico, Político, Dibujante y dos Inspectores). -Personal realiza múltiples tareas para gestionar los temas de la Oficina. -Se brinda poca capacitación por parte de la organización para formar al personal en OTyDS (Manejo SIG, Normativa de OTyDS, articulación, coordinación). -Muy poco personal para controles en territorio (2 inspectores para todo el departamento). -La multifuncionalidad del personal, limita el abordaje del monitoreo de sistematización del trabajo de OTyDS. -El poco personal limita la participación en espacios interinstitucionales con la perspectiva de OTyDS. -Dificultades con Recursos Humanos de otras Direcciones de la Intendencia para coordinar y gestionar temas de OTyDS. -Contratación de personal a término para la elaboración de IOTS de OTyDS no permite consolidar equipos de trabajo en el largo plazo. -Baja formación técnica en OTyDS, principalmente a nivel jurídico, dificulta desarrollo y resolución de conflictos legales. <p>Positivo</p> <ul style="list-style-type: none"> -Comisión Departamental de OTyDS con otros técnicos de otras Direcciones de la Intendencia facilita el trabajo de gestión. 	Malo +++ (1,75)
Herramientas de Trabajo para la implementación de OTyDS	<p>Negativo</p> <ul style="list-style-type: none"> -Poco personal técnico con formación en OTyDS. -Pocas herramientas para mejorar la transversalidad interna y la coordinación con instituciones del Estado para implementación de IOTS (OSE, UTE, Antel, MIDES, etc.). <p>Positivo</p> <ul style="list-style-type: none"> -Se mejoró el equipamiento de oficina, pero se identifican dificultades de transporte, etc. 	Regular +++ (2,75)
Estrategias de Trabajo para el OTyDS	<p>Negativo</p> <ul style="list-style-type: none"> -No se definen estrategias para monitorear y sistematizar los IOTS. -Estrategia de trabajo “Convenio” con organizaciones. -En nuevo período de gobierno se definió una estrategia de trabajo para afrontar temas como la Policía Territorial en el departamento. -No se define una estrategia para realizar monitoreo de indicadores definidos en los IOTS de OTyDS. <p>Positivo</p> <ul style="list-style-type: none"> -Comisión Departamental de OTYDS y las Unidades de Gestión de los IOTS de OTyDS. 	Regular (2)
Productos de OTyDS	<p>Positivo</p> <ul style="list-style-type: none"> -Comisión Departamental de OTyDS. -Unidades de Gestión de los Planes de OTyDS. -Instrumentos de OTyDS. 	Bueno (3)
Servicios de OTyDS	<p>Negativo</p> <ul style="list-style-type: none"> -Solo se brinda atención a personas en la Oficina de OT en SJM. -Demoras y Errores en Trámites de OTyDS por falta de conocimientos, baja coordinación y articulación entre Direcciones. 	Regular ++ (2,50)

Servicios de Comunicación de OTyDS	Negativo -No se cuenta con un sitio web con información clara de OTyDS y de rápido acceso para el contribuyente. -No se elaboran productos de comunicación sobre IOTS con información clara y sencilla. -En momentos puntuales se crean productos de comunicación (Folletos y Mapas) con información del PLOT. -Dificultades para comunicar las acciones que se van a realizar en los territorios de los IOTS. -Falta de Planificación de encuentros de información y comunicación para elaboración y puesta de manifiesto de los IOTS.	Malo + (1,25)
Referencias	0-No sabe o No Contesta	3-Bueno
	1-Malo	4-Muy Bueno
	2-Regular	5-Excelente
Importante	Los Valores de 1 y 2 puntos representan una calificación Negativa para el MAMSJ	
	Los Valores de 3 a 5 puntos representan una calificación Positiva para el MAMSJ	

Figura 23 Nivel de Madurez de las Capacidades del modelo para la implementación del OTyDS (2010-2020), desde la perspectiva de ISJ.



Índice Global de Capacidades de la ISJ para el OTyDS.

A partir del resultado del índice⁸⁵, se puede indicar que la Intendencia de San José evalúa las capacidades del MAMSJ para la gestión del OTyDS con un nivel de madurez global de **Regular +** (2.25 sobre un valor total de 5 puntos).

Como se indica en el gráfico **7 de 9** capacidades del MAMSJ presentan un nivel de madurez negativo. Es importante destacar entre las capacidades analizadas, el nivel de madurez asignada a los Recursos Humanos y Comunicación del OTyDS. En general, los entrevistados identifican que la valoración se vincula a las dificultades de acompañar el aumento del trabajo que recibe la Oficina de OT, con el desarrollo del OTyDS del Departamento. Se puede profundizar en el análisis en la Tabla N°12).

Las únicas dos capacidades del MAMSJ que presentan una valoración positiva son Planificación Territorial (3) y Productos de OTyDS (3). En general, los entrevistados destacan la construcción histórica que ha tenido el Departamento en relación al OTyDS⁸⁶ y los IOTS con los que cuenta San José en el momento (Ver Tabla N°12).

6.3 – Evaluación de Dimensiones del MAMSJ para el desarrollo de los IOTS de San José

En esta etapa del modelo, se presentan los resultados de la evaluación de la ISJ sobre los IOTDA analizados por el MAMSJ.

6.3.1 Directrices Departamentales de OTyDS de San José.

Tabla 12 MAMSJ - Resultado de las Dimensiones de la ISJ para la implementación de las Directrices Departamentales de OTyDS, desde la perspectiva de la ISJ.

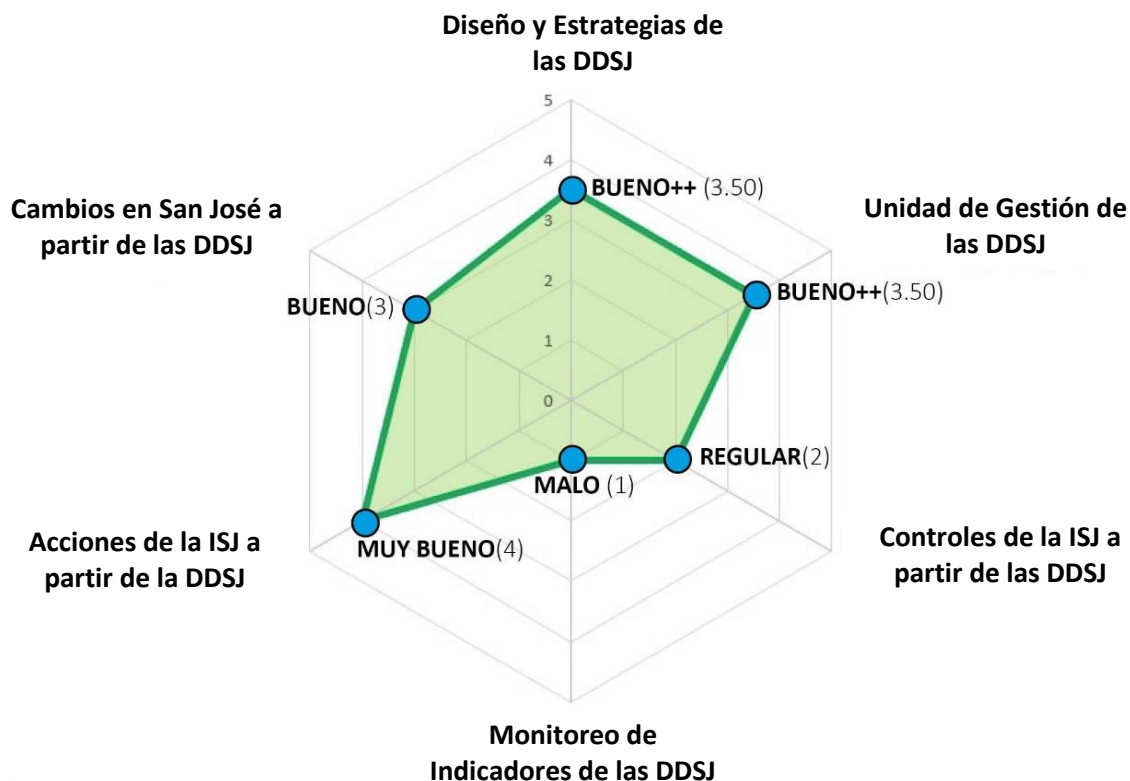
Dimensiones de Análisis	Opiniones de Entrevistado	Nivel de Madurez Promedio
Diseño y Estrategias	<p>Positivo</p> <ul style="list-style-type: none"> -Primer IOTS elaborado por Equipo de la Intendencia con análisis y visión desde la ISJ. -Los contenidos y líneas estratégicas fueron trabajadas con muchos actores del departamento. -Primera Categorización de Suelo de San José, desde la óptica del OTyDS. -Buena estrategia de Intendencia de hacer participar a los Ediles en la elaboración del Instrumento, facilitando discusiones y análisis, previamente a aprobarse en la Junta Departamental. -Las líneas estratégicas del instrumento, ayudaron a planificar otras acciones en el departamento y con otras organizaciones estatales. 	<p>Bueno</p> <p>++</p> <p>(3,50)</p>

⁸⁵ Ver fórmula del Índice Global de Capacidades de la ISJ para el OTyDS en la página x

⁸⁶ Ver Capítulo 3, Fase I del MAMSJ-Génesis y Evolución del OTyDS en San José.

Unidad de Gestión	Positivo -El Comité de Gestión Departamental de OTyDS funciona correctamente con participación del Intendente y varias Direcciones de la Intendencia.	Bueno ++ (3,50)
Controles de Intendencia a partir de las DDSJ	Negativo -Se realizan muy pocos controles y revisión del instrumento.	Regular (2)
Monitoreo de Indicadores de las DDSJ	Negativo -No se realiza monitoreo de indicadores del IOTS por falta de recursos y metodología de trabajo.	Malo (1)
Acciones de la Intendencia a partir de las DDSJ	Negativo -Las acciones planificadas en Ruta 23 y 11 no se lograron. No se logró llevar inversiones para generar trabajo en esa zona. Positivo -Las acciones planificadas en Ruta 1, CDP, Libertad se lograron desarrollo económico. -El contenido del instrumento acerca de “adonde se promueve el desarrollo del departamento”, generó mejoras en trámites (habilitaciones, nuevos emprendimientos, etc.) ante la Intendencia. -A partir del instrumento, como marco legal, la Intendencia mejoró acciones, en temas mineros y ambientales, produciendo nuevos convenios con organismos estatales y modificando prácticas productivas en los territorios.	Muy Bueno (4)
Cambios en el Departamento a partir de las DDSJ	Positivo -Los cambios productivos y controles sobre la minería en el departamento, generaron el instrumento Estrategias Metropolitanas Mineras (Canteras). -Se concretaron nuevos convenios y acuerdos de trabajo con organizaciones del Estado (MEVIR, DINAMIGE) para organizar el desarrollo de proyectos en el departamento y la región.	Bueno (3)
Referencias	0-No sabe o No Contesta	3-Bueno
	1-Malo	4-Muy Bueno
	2-Regular	5-Excelente
Importante	Los Valores de 1 y 2 puntos representan una calificación Negativa para el MAMSJ	
	Los Valores de 3 a 5 puntos representan una calificación Positiva para el MAMSJ	

Figura 24 MAMSJ: Nivel de Madurez de la Dimensiones del modelo para la implementación de las Directrices Departamentales de OTyDS, desde la perspectiva de la ISJ.



Referencias

0-No Sabe o No Contesta 1-Malo 2-Regular 3-Bueno 4-Muy Bueno 5-Excelente

Elaboración Propia

Como se indica en el gráfico, **4** de las **6 dimensiones** del MAMSJ sobre la implementación de Directrices Departamentales de OTyDS, presentan un nivel de madurez positivo. Las dimensiones Controles de la ISJ (2) y el Monitoreo de Indicadores de las DD (1), presentan valoraciones negativas, justificado por los entrevistados por la falta de tiempos y formas de trabajo al interior de la Oficina de OT (Ver Tabla N°13).

Índice de Implementación de las Directrices Departamentales de OTyDS.

A partir del resultado del índice⁸⁷ se puede indicar que la Intendencia de San José evalúa las dimensiones del MAMSJ para la implementación del IOTS con un nivel de madurez global de **Regular + + +** (2.80 sobre un valor total de 5 puntos).

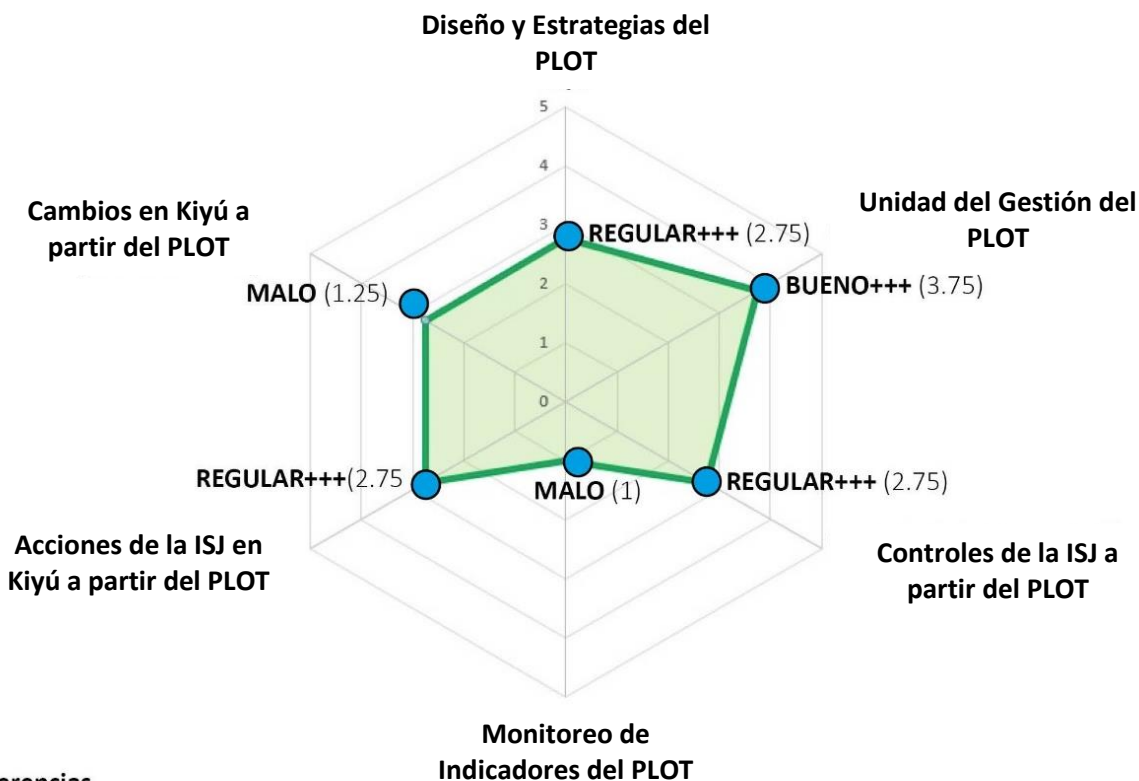
⁸⁷ Ver fórmula del Índice Global de Capacidades de la ISJ para el OTyDS en la página 128

6.3.2 Plan Local de OTyDS de Kiyú

Tabla 13 MAMSJ - Resultado de las Dimensiones del MAMSJ para la implementación del Plan Local de OTyDS de Kiyú, desde la perspectiva de la ISJ.

Dimensiones de Análisis	Opinión de Entrevistados	Nivel de Madurez Promedio
Diseño y Estrategias	Negativo -Primer IOTS del departamento a partir de la LOTDS y sin experiencia del equipo de OT de la intendencia para elaborar el instrumento. -Contenidos muy generales, hoy se identifican dificultades para la Intendencia por la categorización del Suelo.	Regular +++ (2,75)
Unidad de Gestión	Positivo -Buen espacio de trabajo con otras instituciones del Estado para resolver elementos indicados en el instrumento (DINAMA, DINAGA, MEC-DICYT). -Participa el Municipio de Libertad y técnicos de la intendencia abordando problemas territoriales.	Bueno +++ (3,75)
Controles de la ISJ a partir del PLOT	Negativo -Se prioriza en temas ambientales y de uso del territorio (Deporte en Barrancas, Pescadores, etc.) -Se trabaja a demanda de situaciones que llegan a la Unidad de Gestión del PLOT. Los Inspectores de OT revisan situaciones que llegan a la Unidad de Gestión del PLOT.	Regular +++ (2,75)
Monitoreo de Indicadores del PLOT	Negativo -No se realiza monitoreo del PLOT por falta de personal, presupuesto y tiempos para la tarea. -No está definida estrategia de monitoreo y sistematización de trabajo en el PLOT.	Malo(1)
Acciones de la ISJ a partir del PLOT	Positivo La intendencia realiza inspecciones en la localidad con inspectores de OT, a partir de situaciones que llegan a la Unidad de Gestión. -La Intendencia participa en espacios locales y redes de la localidad para articular acciones en el territorio. -El instrumento y la coordinación con DINAMA, generó la creación del Instrumento Especial para localidad de Ordeig.	Regular +++ (2,75)
Cambios en el Territorio a partir del PLOT	Positivo -Se identifica un aumento de la conciencia del cuidado del territorio por parte de autoridades locales y actores de Kiyú. -Están llegando nuevo proyectos para el territorio que están coordinados con el OTyDS del departamento.	Regular +++ (2,75)
Referencias	0-No sabe o No Contesta	3-Bueno
	1-Malo	4-Muy Bueno
	2-Regular	5-Excelente
Importante	Los Valores de 1 y 2 puntos representan una calificación Negativa para el MAMSJ	
	Los Valores de 3 a 5 puntos representan una calificación Positiva para el MAMSJ	

Figura 25 MAMSJ: Nivel de Madurez de la Dimensiones del MAMSJ para la implementación del Plan Local de OTyDS de Kiyú, desde la perspectiva de la ISJ.



Referencias

0-No Sabe o No Contesta 1-Malo 2-Regular 3-Bueno 4-Muy Bueno 5-Excelente

Elaboración Propia

Como se indica en el gráfico, **5** de las **6 dimensiones** del MAMSJ sobre la implementación del Plan Local de OTyDS de Kiyú, presentan un nivel de madurez negativo. La Unidad de Gestión del IOTS es la única dimensión que la ISJ asigna un nivel de madurez positivo. Las justificaciones de las calificaciones asignadas, se pueden observar en la Tabla N° 13).

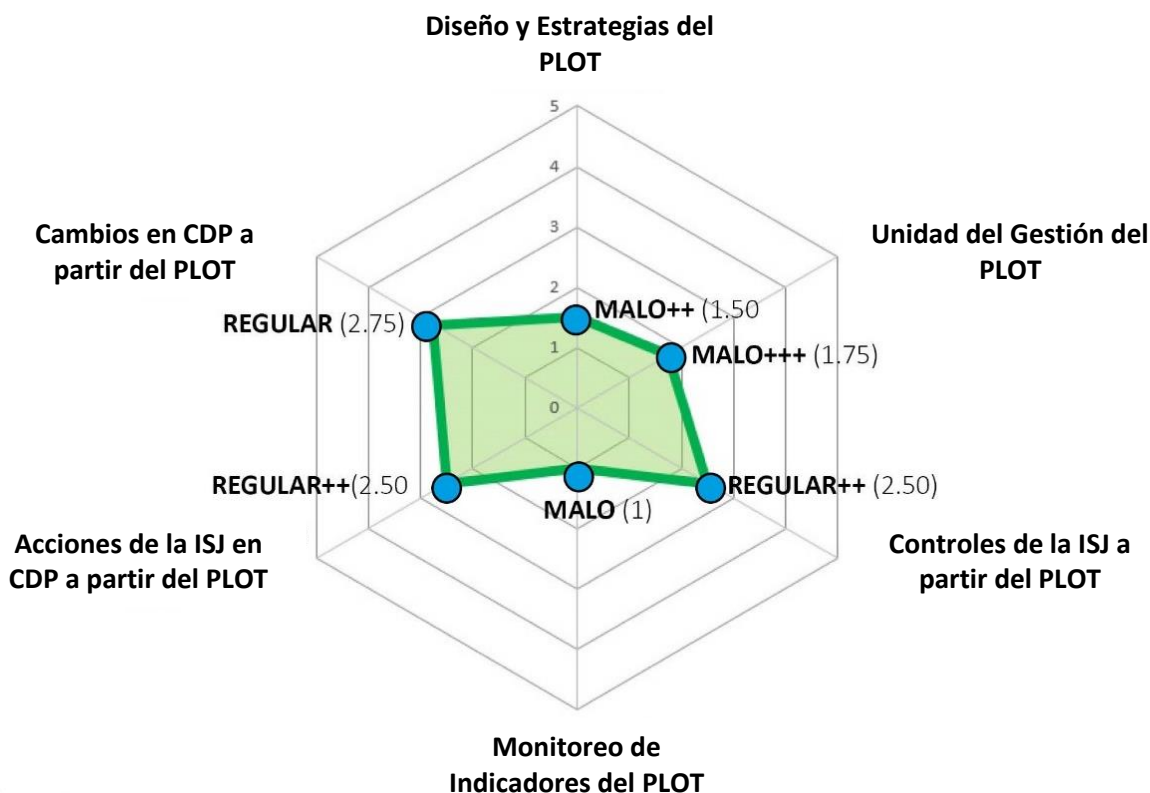
Índice de Implementación del Plan Local de OTyDS de Kiyú.

A partir del resultado del índice⁸⁸ se puede indicar que la Intendencia de San José evalúa las dimensiones del MAMSJ para la implementación del IOTS con un nivel de madurez global de **Regular +** (2.37 sobre un valor total de 5 puntos).

⁸⁸ Ver fórmula de Índice Global de Capacidades de al ISJ para el OTyDS en Capítulo N° 3, página 47.

Referencias	0-No sabe o No Contesta	3-Bueno
	1-Malo	4-Muy Bueno
	2-Regular	5-Excelente
Importante	Los Valores de 1 y 2 puntos representan una calificación Negativa para el MAMSJ	
	Los Valores de 3 a 5 puntos representan una calificación Positiva para el MAMSJ	

Figura 26 MAMSJ: Nivel de Madurez de la Dimensiones del MAMSJ para la implementación del Plan Local de OTyDS de Ciudad del Plata, desde la perspectiva de la ISJ.



Referencias

0-No Sabe o No Contesta 1-Malo 2-Regular 3-Bueno 4-Muy Bueno 5-Excelente

Elaboración Propia

Como se indica en el gráfico, **todas** las **dimensiones** del MAMSJ sobre la implementación del Plan Local de OTyDS de Ciudad del Plata, presentan un nivel de madurez negativo. En general los entrevistados indican sobre las mismas, dificultades de articulación con el gobierno local, errores en el diseño y estrategias para el territorio, sin considerar los rápidos cambios y procesos territoriales de la ciudad. Se pueden identificar otros elementos de la calificación en la Tabla N° 13).

Índice de Implementación del Plan Local de OTyDS de Ciudad del Plata.

A partir del resultado del índice⁸⁹ se puede indicar que la Intendencia de San José evalúa las dimensiones del MAMSJ para la implementación del IOTS con un nivel de madurez global de **Regular** (2 sobre un valor total de 5 puntos).

6.3.4 Plan Local de OTyDS de San José de Mayo

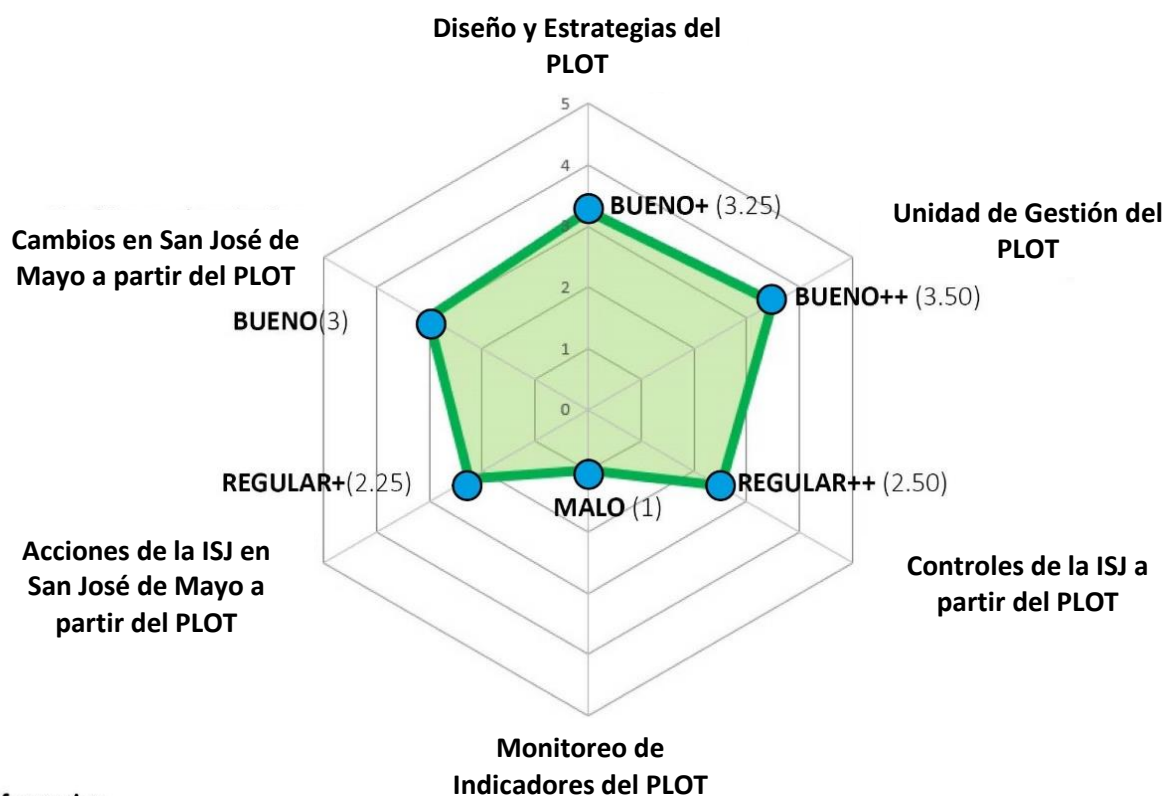
Tabla 15 MAMSJ - Resultado de las Dimensiones del MAMSJ para la implementación del Plan Local de OTyDS de San José de Mayo, desde la perspectiva de la ISJ.

Dimensiones de Análisis	Opiniones de Entrevistados	Nivel de Madurez Promedio
Diseño y Estrategias	<p>Positivo</p> <ul style="list-style-type: none"> -Instrumento elaborado completamente por equipo técnico de la Intendencia, se incorporó impronta local. -Buen relevamiento de datos y desafíos de la ciudad acordados con actores y organizaciones del territorio (Sociedad de Arquitectos, Escribanos, Inmobiliarios, etc.). -Cuenta con objetivos claros y concretos para resolver temas estructurales del territorio del PLOT. -Fuerte participación política y de Intendente con apoyo constante a la elaboración del instrumento. -Se definió una forma de medir las acciones de OTyDS para el territorio. 	<p>Bueno+ (3,25)</p>
Unidad de Gestión	<p>Positivo</p> <ul style="list-style-type: none"> -Trabajo constante y de buena articulación interna y externa con actores del territorio. -Buena metodología de trabajo de la Unidad para resolver situaciones que llegan al espacio de gestión. 	<p>Bueno ++ (3,50)</p>
Controles de la ISJ a partir del PLOT	<p>Negativo</p> <ul style="list-style-type: none"> -Dificultades de coordinación interna, operativa para definición de expedientes y acciones. -Controles mínimos sobre edificaciones. -Instalaciones de emprendimientos fuera del PLOT. 	<p>Regular ++ (2,50)</p>
Monitoreo de Indicadores del PLOT	<p>Negativo</p> <ul style="list-style-type: none"> -No se realiza monitoreo de indicadores del instrumento. -No está definida estrategia de abordaje del tema. -Faltan recursos humanos y presupuesto para la tarea. 	<p>Malo (1)</p>
Acciones de la ISJ a partir del PLOT	<p>Positivo</p> <ul style="list-style-type: none"> -Articulación con dificultades con el Colectivo de Inundados para resolver situación en el territorio. -Articulación con Instituciones del Estado (DINAMA, MEVIR, MIDES, etc.) para Plan Especial Arroyo Mallada. -Atención personalizada en Oficina de OT a actores vinculados al PLOT. 	<p>Regular + (2,25)</p>
Cambios en el Territorio a partir del PLOT	<p>Positivo</p> <ul style="list-style-type: none"> -El PLOT generó una mayor articulación interna de la Intendencia sobre tema de OTyDS. 	<p>Bueno (3)</p>

⁸⁹ Idem Anterior.

	-Actores con problemas en el territorio, perciben soluciones con el PLOT por parte de la Intendencia y el Estado (Inundados). -Actores perciben que hay nuevas reglas de juego respecto al uso del territorio. Se preparan para la presentación del instrumento	
Referencias	0-No sabe o No Contesta	3-Bueno
	1-Malo	4-Muy Bueno
	2-Regular	5-Excelente
Importante	Los Valores de 1 y 2 puntos representan una calificación Negativa para el MAMSJ	
	Los Valores de 3 a 5 puntos representan una calificación Positiva para el MAMSJ	

Figura 27 MAMSJ: Nivel de Madurez de la Dimensiones del MAMSJ para la implementación del Plan Local de OTyDS de San José de Mayo, desde la perspectiva de la ISJ.



Referencias

0-No Sabe o No Contesta 1-Malo 2-Regular 3-Bueno 4-Muy Bueno 5-Excelente

Elaboración Propia

Como se indica en el gráfico, **3** de las **6 dimensiones** del MAMSJ sobre la implementación del Plan Local de OTyDS de San José de Mayo, presentan un nivel de madurez positivo. Las dimensiones Controles de la ISJ, Monitoreo de Indicadores del PLOT y Acciones de la ISJ en San José de Mayo a partir del PLOT presentan valoraciones negativas. Se pueden encontrar las justificaciones de las calificaciones de los entrevistados en la Tabla N° 13).

Índice de Implementación del Plan Local de OTyDS de San José de Mayo.

A partir del resultado del índice⁹⁰ se puede indicar que la Intendencia de San José evalúa las dimensiones del MAMSJ para la implementación del IOTS con un nivel de madurez global de **Regular ++** (2.60 sobre un valor total de 5 puntos).

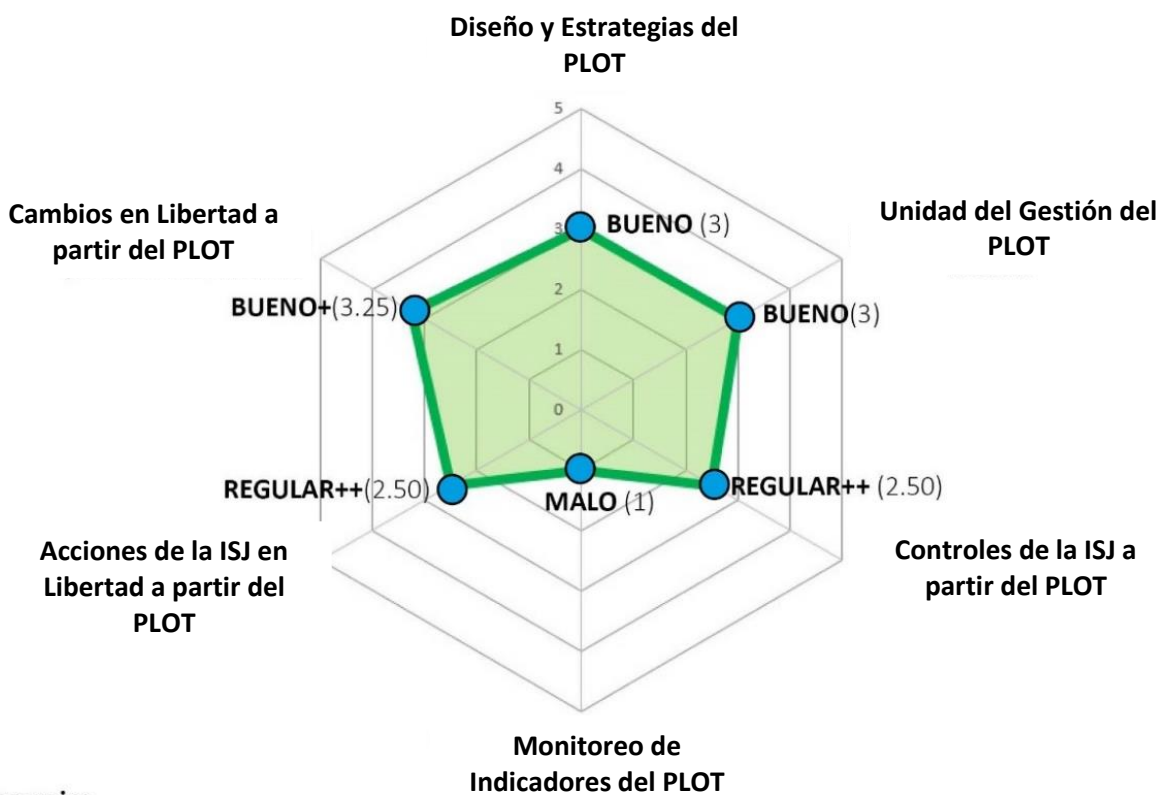
6.3.5 Plan Local de OTyDS de la ciudad del Libertad

Tabla 16 MAMSJ - Resultado de las Dimensiones del MAMSJ para la implementación del Plan Local de OTyDS de Libertad, desde la perspectiva de la ISJ.

Dimensiones de Análisis	Opiniones de Entrevistados	Nivel de Madurez Promedio
Diseño y Estrategias	Positivo -La experiencia en la elaboración de IOTS de OTyDS anteriores, permitió mejorar el análisis de la Intendencia y la participación de actores claves del territorio. -Objetivos claros con una visión de ciudad acordada con los actores. -Participación activa de autoridades municipales y departamentales para la elaboración del PLOT.	Bueno (3)
Unidad de Gestión	Positivo: -La experiencia de trabajo de la Unidad de Gestión del PLOT Kiyú se aplica en la Unidad de Gestión de nuevo PLOT. -Se mejora la metodología de trabajo de la Unidad de Gestión para abordar temas del PLOT. -Excelente participación del Alcalde del Municipio de Libertad.	Bueno (3)
Controles de la ISJ a partir del PLOT	Negativo: Mínimos y enfocados en la regularización de emprendimientos.	Regular ++ (2,50)
Monitoreo de Indicadores del PLOT	Negativo: No se realiza monitoreo. Falta de recursos y presupuesto para la implementación de la tareas.	Malo (1)
Acciones de la ISJ a partir del PLOT	Positivo: Articular la participación de actores del territorio en el PLOT.	Regular ++ (2,50)
Cambios en el Territorio a partir del PLOT	Positivo: -La comunidad se apropió del PLOT, aportando ideas y participando activamente en los espacios de trabajo. -Aumentaron los precios del suelo de la ciudad de Libertad a partir del PLOT. -Se planificaron nuevos barrios en espacios de la ciudad. -Aumentaron las consultas en la Oficina de OT acerca del PLOT.	Bueno + (3,25)
Referencias	0-No sabe o No Contesta	3-Bueno
	1-Malo	4-Muy Bueno
	2-Regular	5-Excelente
Importante	Los Valores de 1 y 2 puntos representan una calificación Negativa para el MAMSJ.	
	Los Valores de 3 a 5 puntos representan una calificación Positiva para el MAMSJ.	

⁹⁰ Idem anterior.

Figura 28 MAMSJ: Nivel de Madurez de la Dimensiones del MAMSJ para la implementación del Plan Local de OTyDS de Libertad, desde la perspectiva de la ISJ.



Referencias

0-No Sabe o No Contesta 1-Malo 2-Regular 3-Bueno 4-Muy Bueno 5-Excelente

Elaboración Propia

Como se indica en el gráfico, **3** de las **6 dimensiones** del MAMSJ sobre la implementación del Plan Local de OTyDS de Libertad, presentan un nivel de madurez positivo. Las dimensiones Controles de la ISJ, Monitoreo de Indicadores del PLOT y Acciones de la ISJ en Libertad a partir del PLOT presentan valoraciones negativas. Se pueden encontrar las justificaciones de los entrevistados en la Tabla N° 14).

Índice de Implementación del Plan Local de Libertad.

A partir del resultado del índice⁹¹ se puede indicar que la Intendencia de San José evalúa las dimensiones del MAMSJ para la implementación del IOTS con un nivel de madurez global de **Regular ++** (2.54 sobre un valor total de 5 puntos).

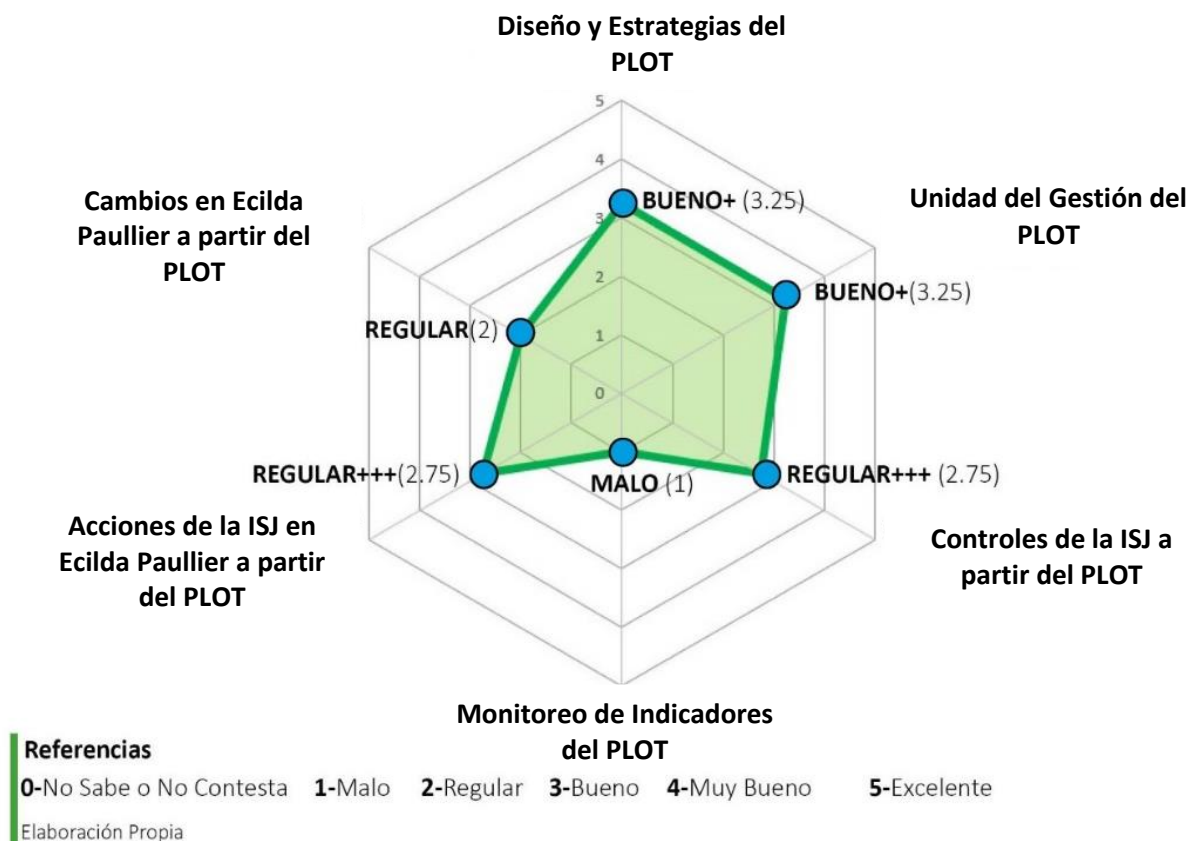
⁹¹ Idem anterior.

6.3.6 Plan Local de OTyDS de Ecilda Paullier

Tabla 17 MAMSJ - Resultado de las Dimensiones del MAMSJ para la implementación del Plan Local de OTyDS de Ecilda Paullier, desde la perspectiva de la ISJ.

Dimensiones de Análisis	Opiniones de Entrevistados	Nivel de Madurez Promedio
Diseño y Estrategias	Positivo -Instrumento elaborado por equipo técnico de la Intendencia con apoyo de asesor externo. -Las estrategias y objetivos del PLOT adaptados a la dinámica y cultura del territorio. -Buena participación de autoridades locales y actores del territorio en la elaboración del PLOT.	Bueno + (3,25)
Unidad de Gestión	Positivo -Buena articulación y coordinación con el Municipio de Ecilda Paullier.	Bueno + (3,25)
Controles de la ISJ a partir del PLOT	Negativo: -Mínimos. Principalmente enfocados en traslado de tránsito de carga pesada hacia afuera de la ciudad.	Regular+++ (2,75)
Monitoreo de Indicadores del PLOT	Negativo: -No se realiza monitoreo de Indicadores por parte de la ISJ.	Malo (1)
Acciones de la ISJ a partir del PLOT	Positivo: -Articulación con actores por nuevos usos de suelo dentro del territorio del PLOT. -Articulación con otros organismos del Estado para elaborar un nuevo IOTS para Boca del Cufre.	Regular +++ (2,75)
Cambios en el Territorio a partir del PLOT	Positivo: -Nuevos espacios para viviendas y espacios públicos. -Generación de acuerdos entre actores públicos para Plan Especial de OTyDS de Boca del Cufre.	Regular (2)
Referencias	0-No sabe o No Contesta	3-Bueno
	1-Malo	4-Muy Bueno
	2-Regular	5-Excelente
Importante	Los Valores de 1 y 2 puntos representan una calificación Negativa para el MAMSJ.	
	Los Valores de 3 a 5 puntos representan una calificación Positiva para el MAMSJ.	

Figura 29 MAMSJ: Nivel de Madurez de la Dimensiones del MAMSJ para la implementación del Plan Local de OTyDS de Ecilda Paullier, desde la perspectiva de la ISJ.



Como se indica en el gráfico, 4 de las 6 dimensiones del MAMSJ sobre la implementación del Plan Local de OTyDS de Ecilda Paullier, presentan un nivel de madurez negativo. Las dimensiones Diseño y Estrategias del PLOT y la Unidad de Gestión del PLOT presentan valoraciones positivas. Se pueden encontrar las justificaciones de los entrevistados en la Tabla N° 15).

Índice de Implementación del Plan Local de Ecilda Paullier.

A partir del resultado del índice⁹² se puede indicar que la Intendencia de San José evalúa las dimensiones del MAMSJ para la implementación del IOTS con un nivel de madurez global de **Regular ++** (2.50 sobre un valor total de 5 puntos).

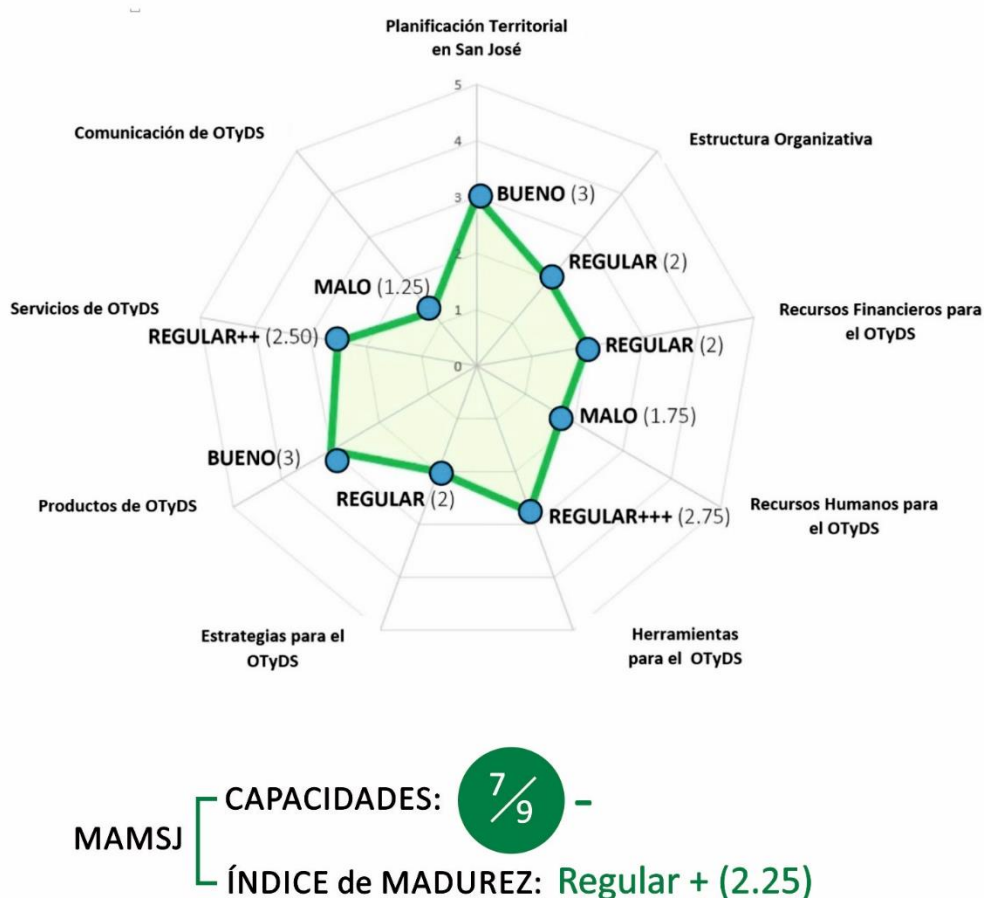
⁹² Idem anterior.

6.4 – Resultados de la mirada de la Intendencia de San José sobre el OTyDS del Departamento.

Al culminar la etapa de evaluación de la organización responsable del OTyDS del Departamento, surgen los siguientes resultados:

1-Resultado sobre la Capacidades de la Intendencia de San José para la implementación del OTyDS de San José.

Figura 30 MAMSJ: Capacidades de la Intendencia de San José para la implementación del OTy DS.



De las nueve dimensiones evaluadas en el modelo, siete de ellas presentan un nivel de madurez negativa. La evaluación negativa de las dimensiones, en general se vinculan a las dificultades de trabajo que recibe la Oficina de OT, frente al aumento de las diversas actividades que tiene el OTyDS del departamento. También se destacan las dificultades de “comunicar el OTyDS”, ya sea de forma interna como externa.

Las evaluaciones positivas de las dimensiones del modelo se concentran en el proceso de Planificación Territorial (3) y los Productos de OTyDS (3), como los IOTS elaborados, donde se pondera el proceso de madurez institucional y del territorio para concretar los IOTS y los acuerdos con otras instituciones y organizaciones vinculadas a la planificación territorial.

Por otro lado, el índice de madurez del MAMSJ indica que la Intendencia de San José presenta un nivel de madurez global de **Regular +** (2.25 sobre un valor total de 5 puntos).

2-Resultado de las Dimensiones del MAMSJ para la implementación de los IOTS de San José.

La aplicación del MAMSJ sobre los IOTS del Departamento permitió evaluar como la ISJ elabora, gestiona y monitorea los instrumentos en el territorio. Al finalizar la etapa contamos con una representación gráfica de cada instrumento, donde podemos observar el nivel de madurez alcanzado en cada dimensión, considerando el trabajo que se realiza en el territorio. En general, los niveles de madurez alcanzado en las dimensiones son negativas, desde el rango de calificación del MAMSJ. Los PLOT de Ciudad del Plata, Kiyú y Ecilda Paullier se destacan en este colectivo, pero con niveles de madurez diferentes.

Los IOTS con niveles de madurez positivo son las Directrices Departamentales de OTyDS, PLOT de San José de Mayo y de la Ciudad del Libertad.

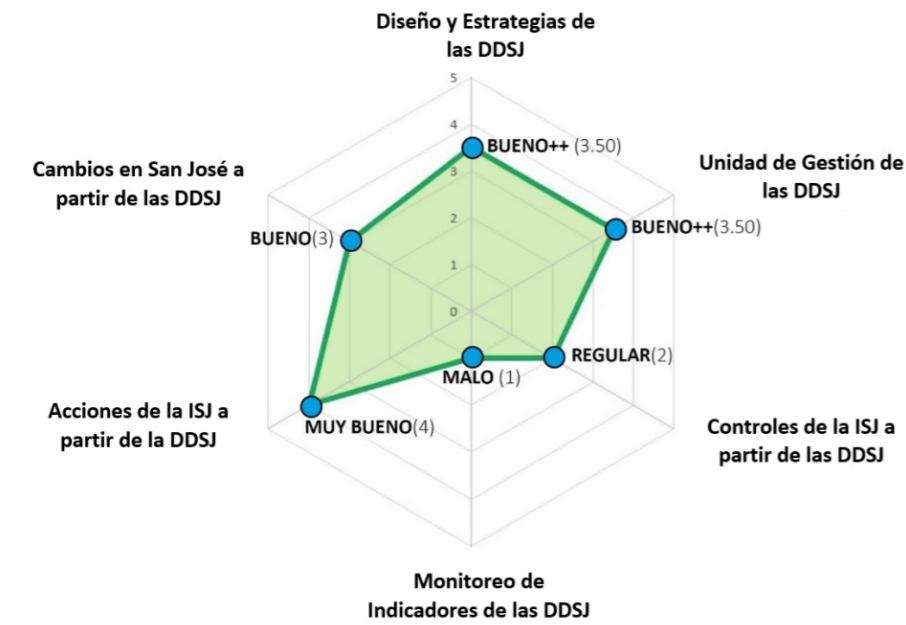
Se presenta a continuación el grafico resumen de todos los IOTS, con los niveles de madurez alcanzados en las dimensiones y el valor alcanzado en el Índice de Madurez del instrumento.

Figura 32: Resumen dimensiones del MAMSJ desde la perspectiva de la ISJ por IOTDS. Elaboración propia

REFERENCIAS

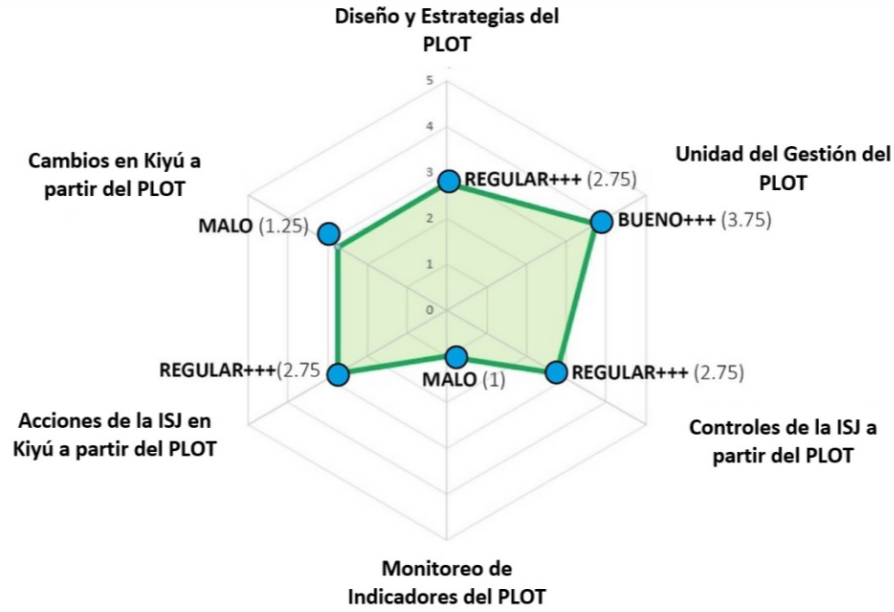
0-No Sabe o No contesta 1-Malo 2-Regular 3-Bueno 4-Muy Bueno 5-Excelente

DIRECTRICES DEPARTAMENTALES



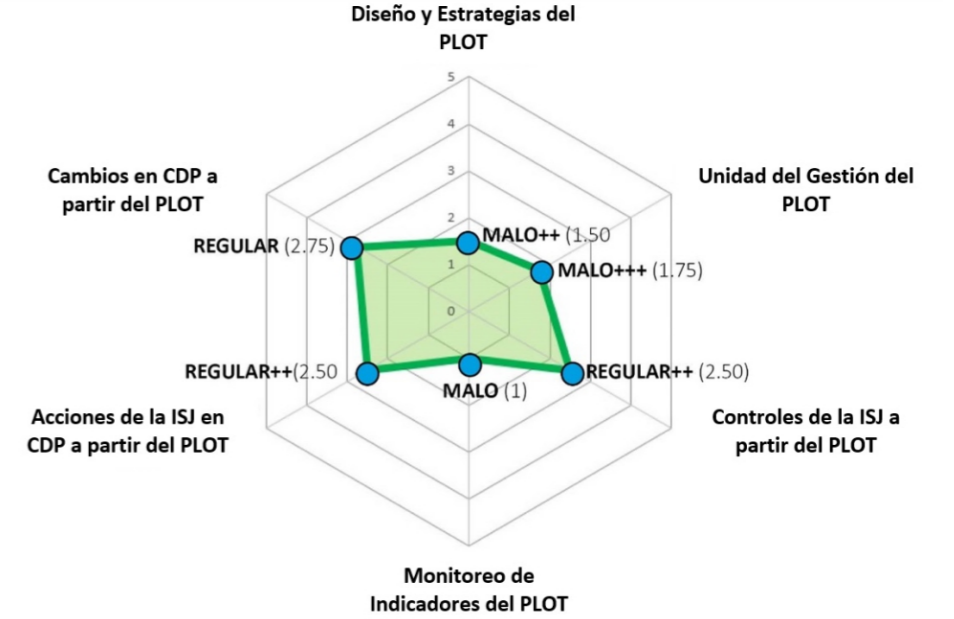
MAMSJ [DIMENSIONES: $\frac{4}{6} +$
 ÍNDICE de MADUREZ: Regular +++ (2.80)

PLOT KIYÚ



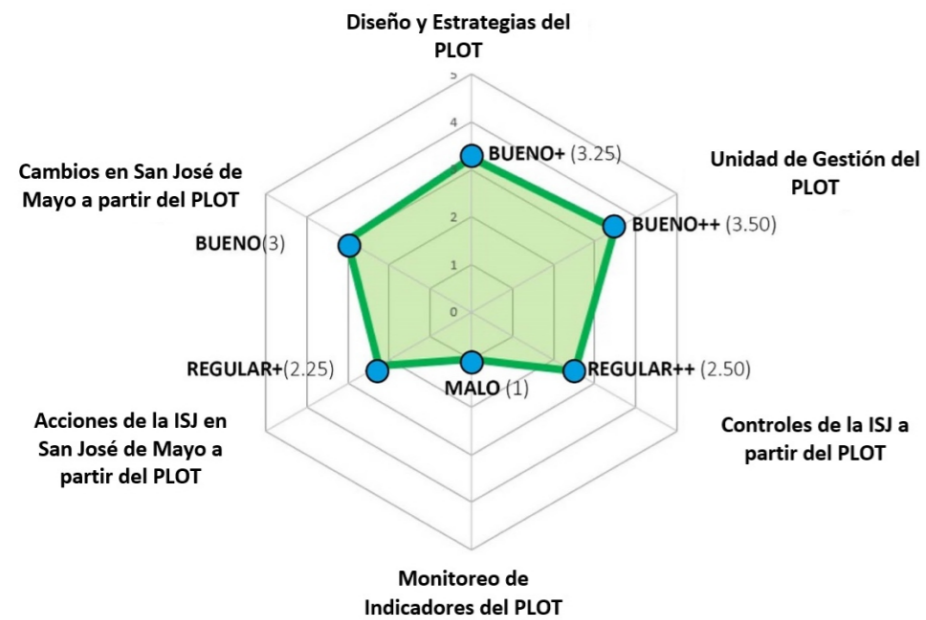
MAMSJ [DIMENSIONES: $\frac{5}{6} -$
 ÍNDICE de MADUREZ: Regular + (2.37)

PLOT CIUDAD del PLATA



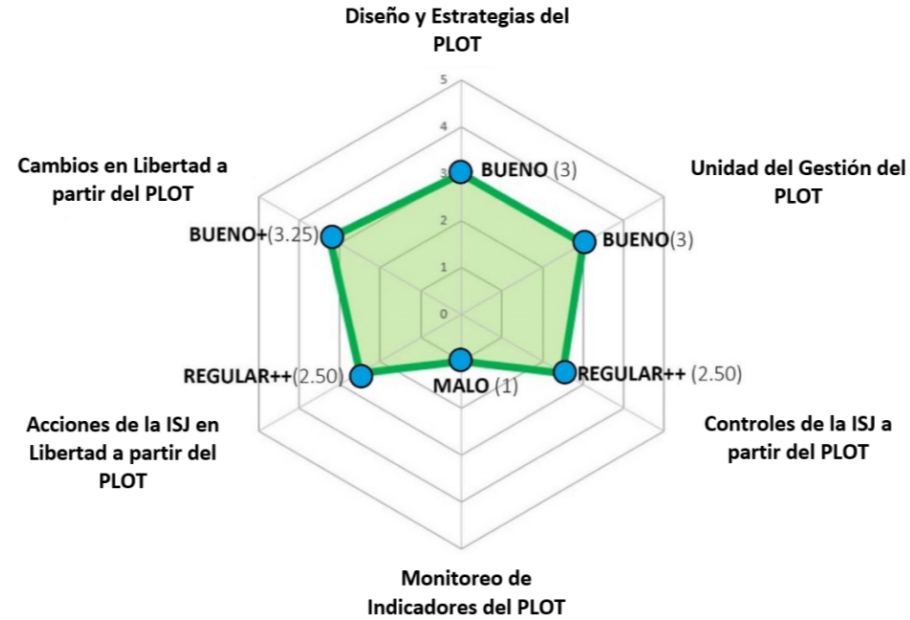
MAMSJ [DIMENSIONES: $\frac{6}{6} -$
 ÍNDICE de MADUREZ: Regular (2.00)

PLOT SAN JOSÉ DE MAYO



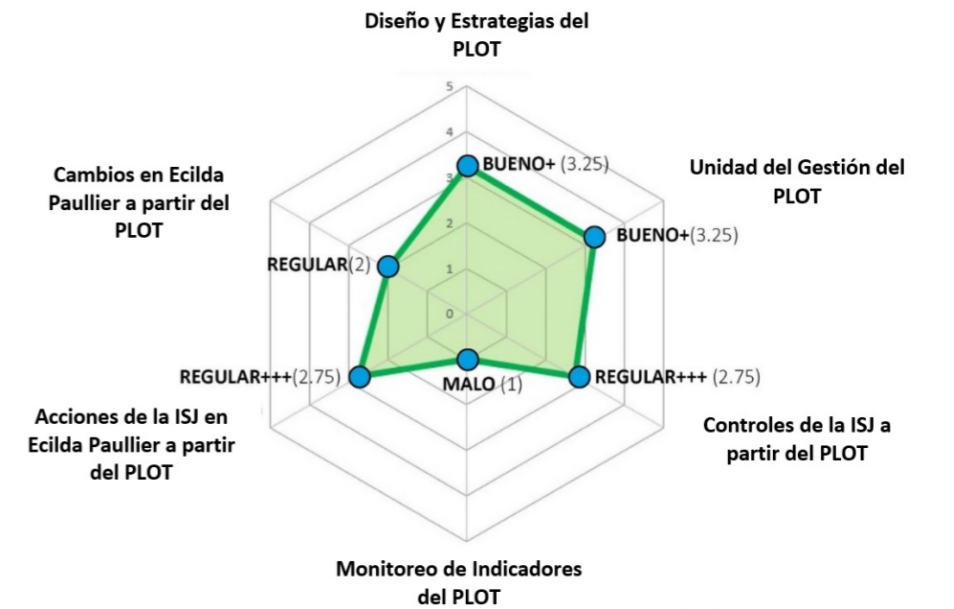
MAMSJ [DIMENSIONES: $\frac{3}{6} +$
 ÍNDICE de MADUREZ: Regular ++ (2.60)

PLOT LIBERTAD



MAMSJ [DIMENSIONES: $\frac{3}{6} +$
 ÍNDICE de MADUREZ: Regular ++ (2.54)

PLOT ECILDA PAULLIER

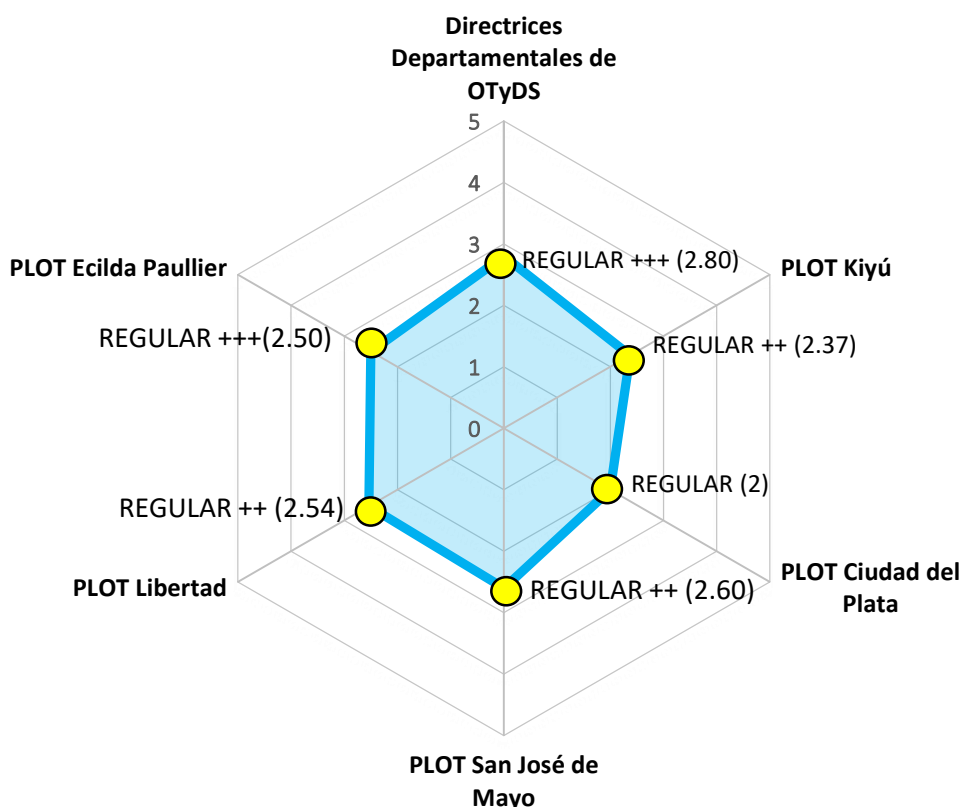


MAMSJ [DIMENSIONES: $\frac{4}{6} -$
 ÍNDICE de MADUREZ: Regular ++ (2.50)

3- Índice de Madurez del MAMSJ para la implementación de los IOTS.

A partir de los valores obtenidos con la aplicación del Índice del Madurez de cada IOTS de San José, se construyó el siguiente gráfico, que permite observar la evaluación de la Intendencia de San José, respecto a la implementación de los ITODS.

Figura 32 MAMSJ - Nivel de Madurez de los IOTS, desde la perspectiva de la Intendencia de San José.



Buscando obtener un resultado concreto sobre el nivel de madurez de la ISJ para la implementación de los IOTS, se elaboró el Índice Global de Capacidades de la ISJ para la implementación de los IOTS. El mismo toma el resultado del nivel de madurez alcanzado en cada IOTS analizado y se divide por el número total de IOTS analizados (6), obteniendo el siguiente resultado:

Índice Global de Capacidades de la ISJ para la implementación de los IOTS

REGULAR ++ (2.60 sobre 5)

4-Trabajo realizado por la ISJ en las Dimensiones del MAMSJ para cada IOTS.

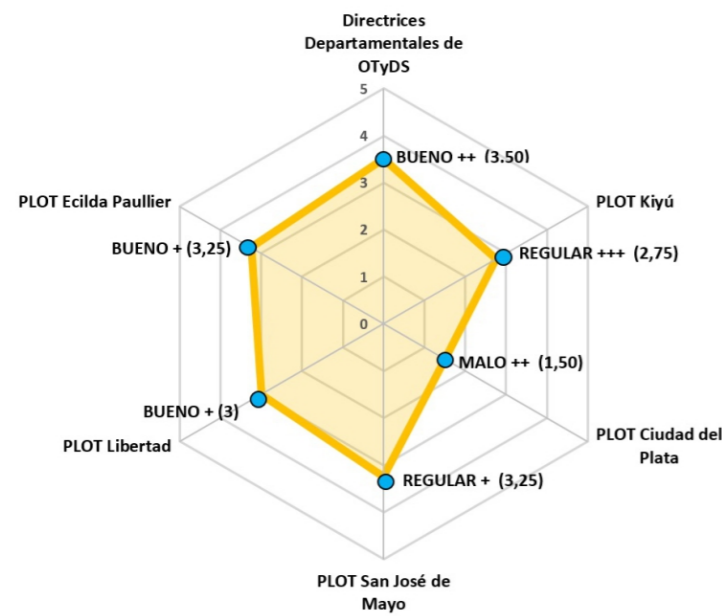
A partir del valor negativo obtenido en el Índice Global de Capacidades de la ISJ para la implementación de los IOTS, se puede indicar que varias de las dimensiones analizadas en los IOTS presentan calificaciones negativas para el modelo. En la búsqueda por conocer si estas valoraciones se presentan en todos los IOTS o están vinculadas a algunos en particular, se realizó un análisis por dimensión del MAMSJ. Los resultados obtenidos ofrecen a la tesis una mirada interna de cómo se percibe el trabajo que se está realizando para la implementación de los IOTS. Para observar el análisis, se construyó la figura N°x , donde se presentan los resultados obtenidos. Se destacan, las calificaciones positivas sobre el trabajo de la Unidad de Gestión de los IOTS y las negativas sobre el monitoreo de los indicadores de los IOTS.

Figura 34: Resumen índice de madurez según las dimensiones del MAMSJ desde la perspectiva de la ISJ. Elaboración propia

REFERENCIAS

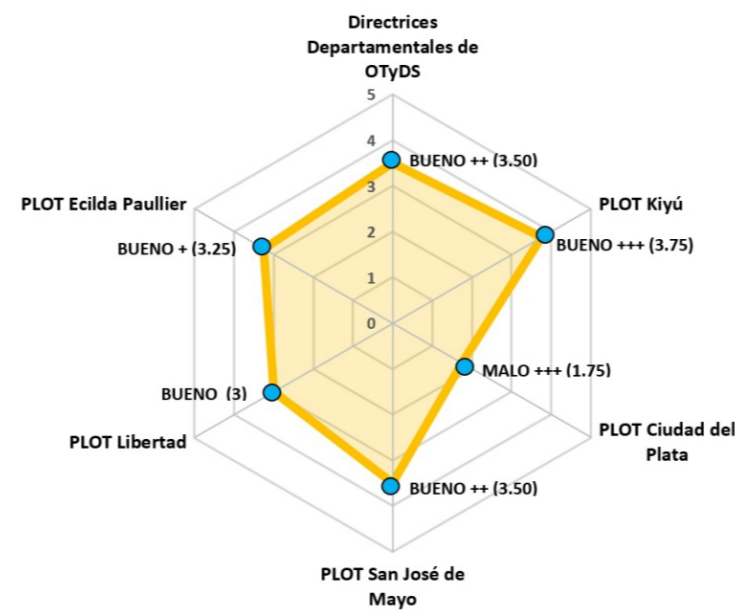
0-No Sabe o No contesta 1-Malo 2-Regular 3-Bueno 4-Muy Bueno 5-Excelente

DISEÑO Y ESTRATEGIA DEL PLOT



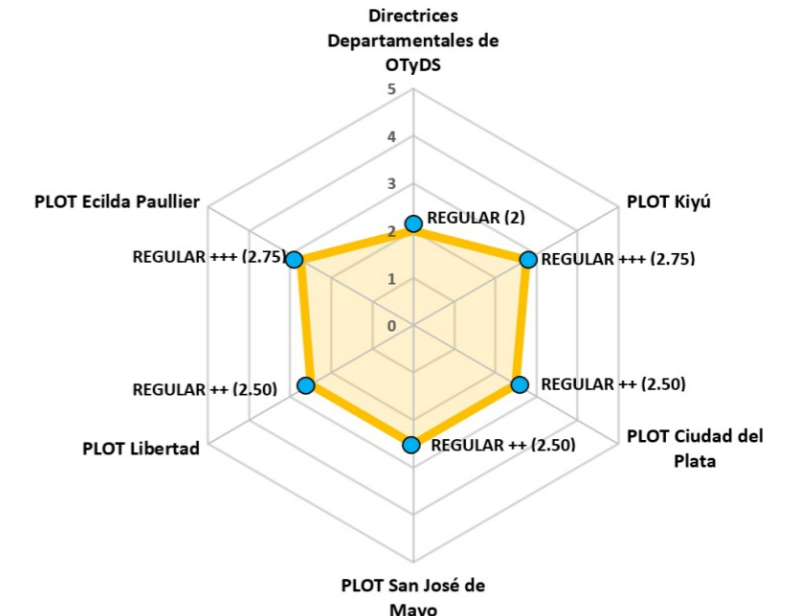
ÍNDICE de MADUREZ: **Regular +++ (2.90)**

UNIDAD DE GESTIÓN DEL PLOT



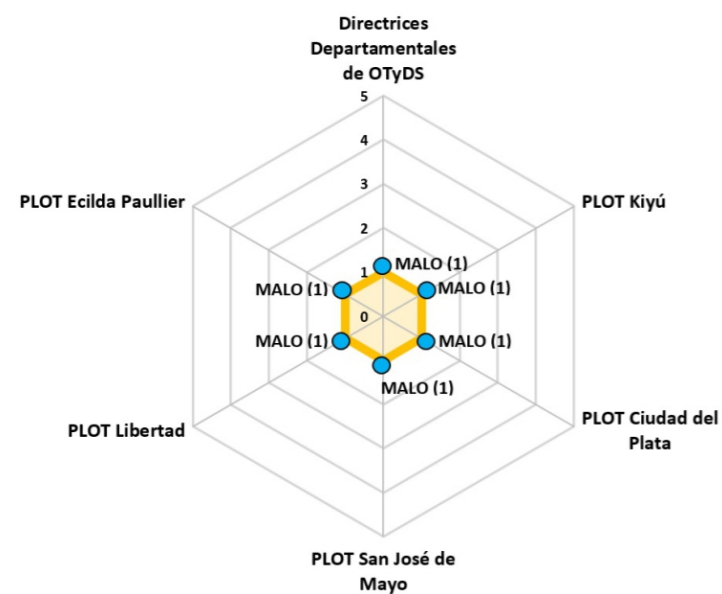
ÍNDICE de MADUREZ: **Bueno (3.15)**

CONTROLES DE LA ISJ A PARTIR DEL PLOT



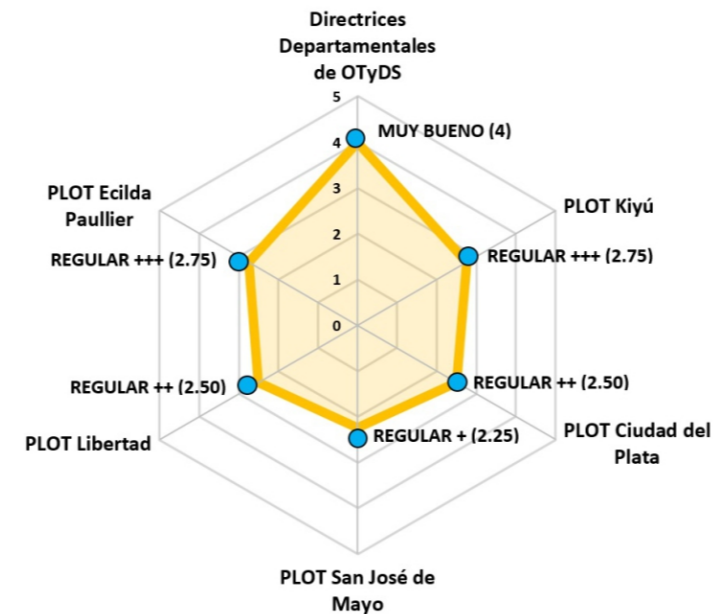
ÍNDICE de MADUREZ: **Regular ++ (2.50)**

MONITOREO DE INDICADORES



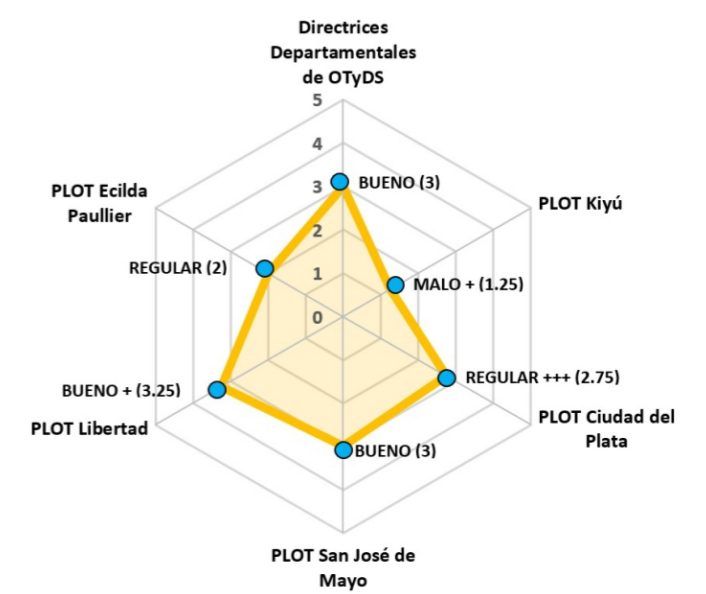
ÍNDICE de MADUREZ: **Malo (1.00)**

ACCIONES DE LA ISJ A PARTIR DEL PLOT



ÍNDICE de MADUREZ: **Regular +++ (2.80)**

CAMBIOS EN EL TERRITORIO A PARTIR DEL IOTDS



ÍNDICE de MADUREZ: **Bueno (3.00)**

CAPÍTULO 7 - FASE II del MAMSJ - Los Actores de los IOTS de San José

El capítulo presenta la aplicación del MAMSJ sobre los actores del territorio que reciben los IOTS del Departamento. Es importante indicar que, en esta primera aplicación del modelo, se decidió no evaluar las Directrices Departamentales de OTyDS. La decisión se justifica, luego de realizar pruebas de testeo con algunos actores del territorio y no se logró medir las dimensiones del modelo. Los IOTS evaluados son: los PLOT de Kiyú, Ciudad del Plata, San José de Mayo, Libertad y Ecilda Paullier.

Considerando que el MAMSJ, busca obtener una comparación de las percepciones de la ISJ y los actores de los IOTS, metodológicamente, se siguieron los mismos procedimientos para la aplicación del instrumento de medición (formulario de encuesta cara a cara), y con las mismas dimensiones de análisis, definidas por el MAMSJ.

Para construir la muestra no probabilista de los actores de los territorios, se utilizó la herramienta de selección de la "cuádruple hélice", ya presentada. Se aplicaron un total de cien formularios de encuesta, con una distribución de veinte encuestas por cada territorio de los IOTS seleccionados. El perfil de los encuestados, presenta las siguientes características: personas mayores de dieciocho años de edad, que habitan el territorio del IOTS, pertenecen a alguna de las cuatro "hélices" del territorio, y que cuenten con algún tipo de participación en los procesos de participación de los IOTS. Esta última característica no es excluyente.

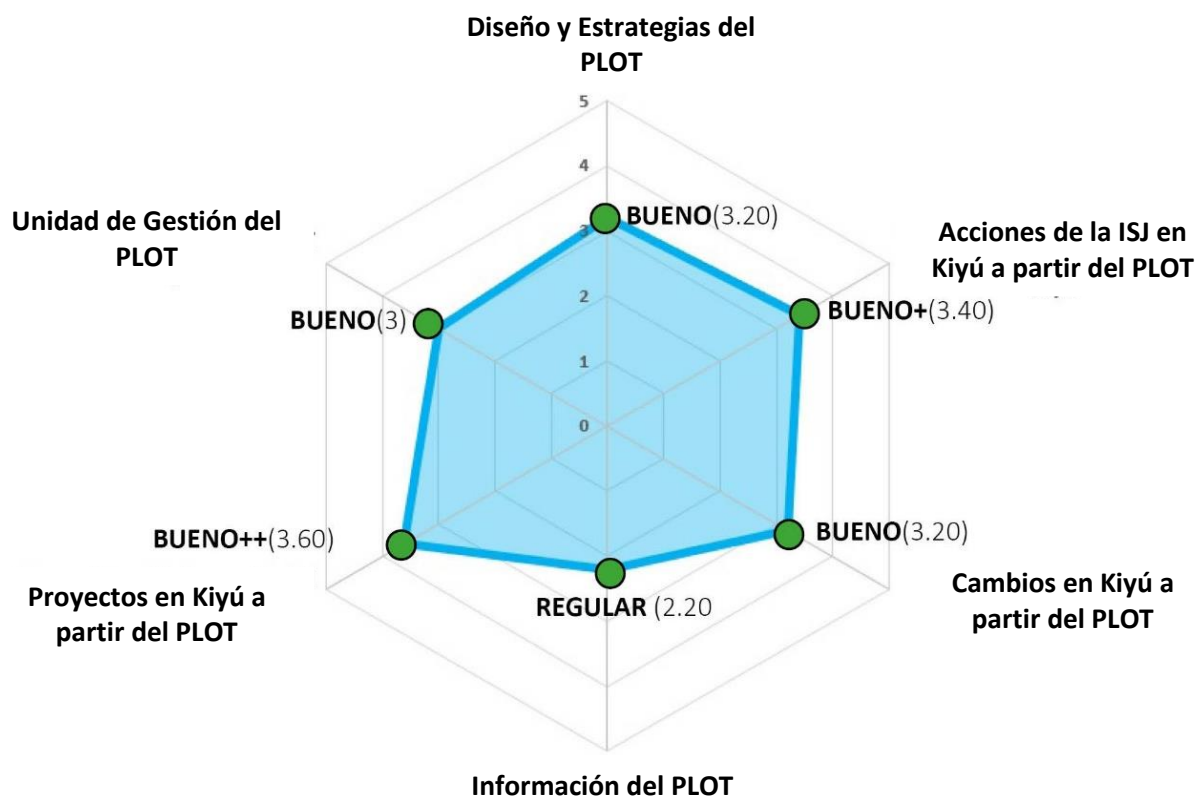
7.1 – Evaluación de las Dimensiones del MAMSJ para el desarrollo de los IOTS de San José.

7.1.1 Plan Local de OTyDS de Kiyú (Decreto N° 3075/2012).

Tabla 18 MAMSJ - Resultado de las Dimensiones del MAMSJ para la implementación del Plan Local de OTyDS de Kiyú, desde la perspectiva de los actores.

Dimensiones de Análisis	Opiniones de Entrevistados	Nivel de Madurez Promedio
Diseño y Estrategias	Positivo -Incorpora la vida del balneario y el equilibrio con la producción de la zona. -Se valoran los objetivos de cuidado ambiental, arqueológico y productivo del territorio. -Se debe actualizar el PLOT ante cambios en el balneario.	Bueno (3,20)
Acciones de la ISJ a partir del PLOT	Positivo -Avance en la planificación del balneario Ordeig. -Aumento el control de Construcciones y Regularización de Edificaciones fuera de ordenamiento territorial. -Regularización de actividades deportivas en zonas de protección ambiental definidas en el PLOT.	Bueno + (3,40)
Cambios en Kiyú a partir del PLOT	Positivo: -Relocalización de Locales bailables. -Nuevas infraestructuras de servicios en el territorio.	Bueno (3,20)
Información del PLOT	Negativo: -No hay información del PLOT accesible en la localidad. -No hay oficina territorial de OT. -La información del PLOT en la web de la intendencia no es de fácil acceso y comprensión.	Regular (2,20)
Proyectos en Kiyú a partir del PLOT	Positivo: -Proyecto de Plazas y Peatonales en el balneario. -Proyecto Decks, Miradores y Escaleras en zonas de barrancas. -Proyecto Bajada inclusiva y Baños inclusivos. -Proyecto de Recuperación de Faja Costera.	Bueno ++ (3,60)
Unidad de Gestión del PLOT	Positivo: -Existe una buena comunicación de trabajo con el Municipio de Libertad. -Los integrantes de la Unidad realizan visitas en el territorio para analizar situaciones que se presentan en el espacio de trabajo.	Bueno (3)
Referencias	0-No sabe o No Contesta	3-Bueno
	1-Malo	4-Muy Bueno
	2-Regular	5-Excelente
Importante	Los Valores de 1 y 2 puntos representan una calificación Negativa para el MAMSJ.	
	Los Valores de 3 a 5 puntos representan una calificación Positiva para el MAMSJ.	

Figura 34 Nivel de Madurez de la Dimensiones del MAMSJ para la implementación del Plan Local de OTyDS de Kiyú, desde la perspectiva de los actores.



Referencias

0-No Sabe o No Contesta 1-Malo 2-Regular 3-Bueno 4-Muy Bueno 5-Excelente

Elaboración Propia

Como se indica en el gráfico, **5** de las **6 dimensiones** del MAMSJ sobre la implementación del Plan Local de OTyDS de Kiyú, presentan un nivel de madurez positivo. Solamente la dimensión Información del PLOT presenta una valoración negativa. Se pueden observar las justificaciones de los entrevistados en la Tabla N° 16).

Índice de Implementación del Plan Local de Kiyú.

A partir del resultado del índice⁹³ se puede indicar que los actores de Kiyú evalúan las dimensiones del MAMSJ para la implementación del IOTS con un nivel de madurez global de **Bueno** (3.1 sobre un valor total de 5 puntos).

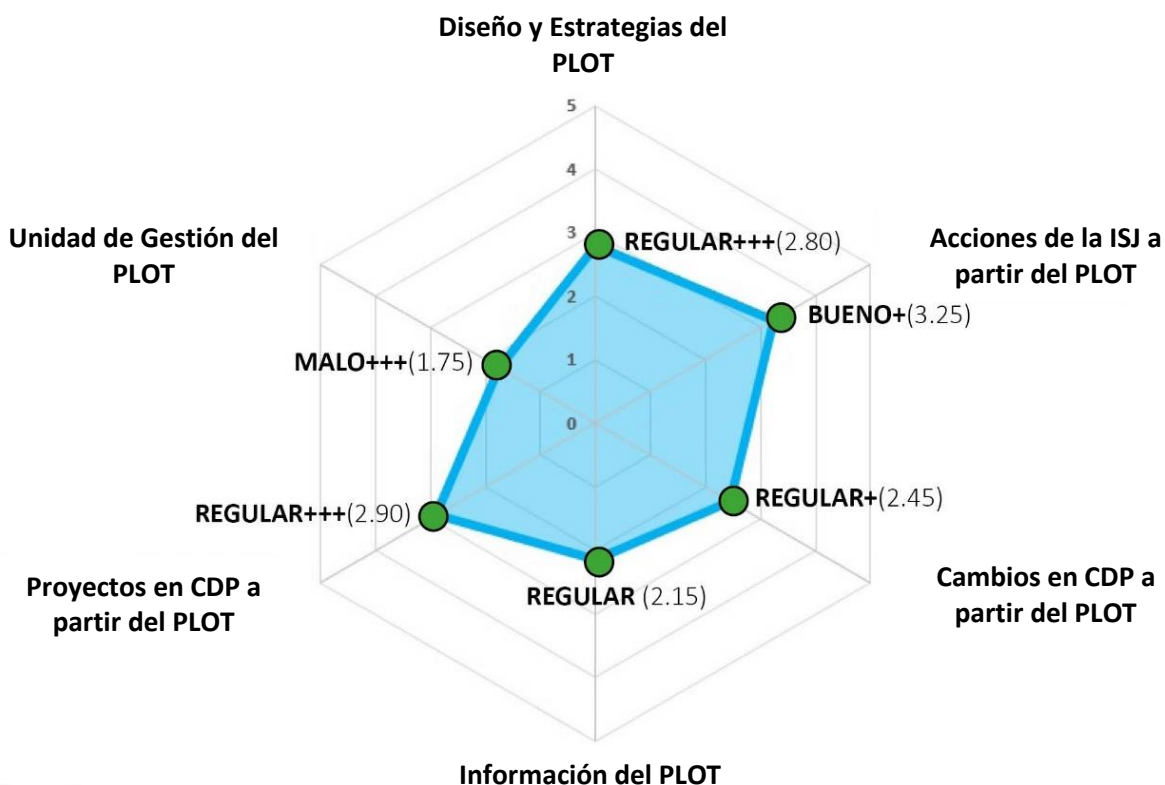
⁹³ Idem anterior.

7.1.2 Plan Local de OTyDS de Ciudad del Plata (Decreto N° 3108/2015).

Tabla 19 MAMSJ - Resultado de las Dimensiones del MAMSJ para la implementación del Plan Local de OTyDS de Ciudad del Plata, desde la perspectiva de los actores.

Dimensiones de análisis	Opiniones de Entrevistados	Nivel de Madurez Promedio
Diseño y Estrategias	Negativo -El PLOT tiene objetivos muy ambiciosos que con los recursos asignados no se pueden cumplir. -El PLOT se creó con un análisis de ciudad que cambio y el PLOT no acompañó. -El PLOT permitió abordar algunos temas estructurales de la ciudad, pero con poco impacto. -Hay algunos temas del PLOT que la “realidad, supero lo planificado” (Barrios Penino-Autódromo).	Regular +++ (2,80)
Acciones de la ISJ a partir del PLOT	Positivo -Presencia de Inspectores de OT en la ciudad. -Abordaje sobre temas de asentamientos irregulares, areneras, inundados. -Mejoras de infraestructuras en zonas de la ciudad.	Bueno+ (3,25)
Cambios en CDP a partir del PLOT	Negativo -Pocos cambios en problemas estructurales de la ciudad. “Pocas multas a infractores”. -Pocos cambios sobre problemas de asentamientos irregulares en zonas inundables, predios privados y públicos. -Mínimos impactos en la ciudad con la implementación del PLOT.	Regular + (2,45)
Información del PLOT	Negativo -Contradicciones políticas entre Municipio e Intendencia limita la promoción del PLOT en la ciudad. -Se realizaron acciones de comunicación al inicio del PLOT (Mapa en Municipio y Folletos). -Poca apropiación y difusión del PLOT por actores locales de la ciudad.	Regular (2,15)
Proyectos en CDP a partir del PLOT	Positivo -Proyecto Tierra de Humedales (Gestión conjunto con privados para gestión de Área Protegida Humedales del Santa Lucía). -Proyecto Traslado de Vertedero Municipal. -Proyecto de Regularización de Asentamiento de Barrio Delta El Tigre. -Proyecto “Plan de Aguas”. - Proyecto Anfiteatro	Regular +++ (2,90)
Unidad de Gestión del PLOT	Negativo -No se visualiza la presencia de la Unidad en el Territorio para afrontar los problemas de OTyDS. -Conflictos políticos con la Alcaldesa de la ciudad limita el accionar y los encuentros de trabajo de la Unidad de Gestión. -No se generan espacios de trabajo entre la Unidad de Gestión y la comunidad de la ciudad. -No se identifica la función de la Unidad en el territorio.	Malo +++ (1,75)
Referencias	0-No sabe o No Contesta	3-Bueno
	1-Malo	4-Muy Bueno
	2-Regular	5-Excelente
Importante	Los Valores de 1 y 2 puntos representan una calificación Negativa para el MAMSJ.	
	Los Valores de 3 a 5 puntos representan una calificación Positiva para el MAMSJ.	

Figura 35 MAMSJ: Nivel de Madurez de las Dimensiones del MAMSJ para la implementación del Plan Local de OTyDS de Ciudad del Plata, desde la perspectiva de los actores.



Referencias

0-No Sabe o No Contesta **1**-Malo **2**-Regular **3**-Bueno **4**-Muy Bueno **5**-Excelente

Elaboración Propia

Como se indica en el gráfico, **5** de las **6 dimensiones** del MAMSJ sobre la implementación del Plan Local de OTyDS de Ciudad del Plata, presentan un nivel de madurez negativo. Solamente la dimensión Acciones de la ISJ a partir del PLOT presenta una valoración positiva. Se pueden observar las justificaciones de los entrevistados en la Tabla N° 16).

Índice de Implementación del Plan Local de Ciudad del Plata.

A partir del resultado del índice⁹⁴ se puede indicar que los actores de Kiyú evalúan las dimensiones del MAMSJ para la implementación del IOTS con un nivel de madurez global de **Regular ++** (2.55 sobre un valor total de 5 puntos).

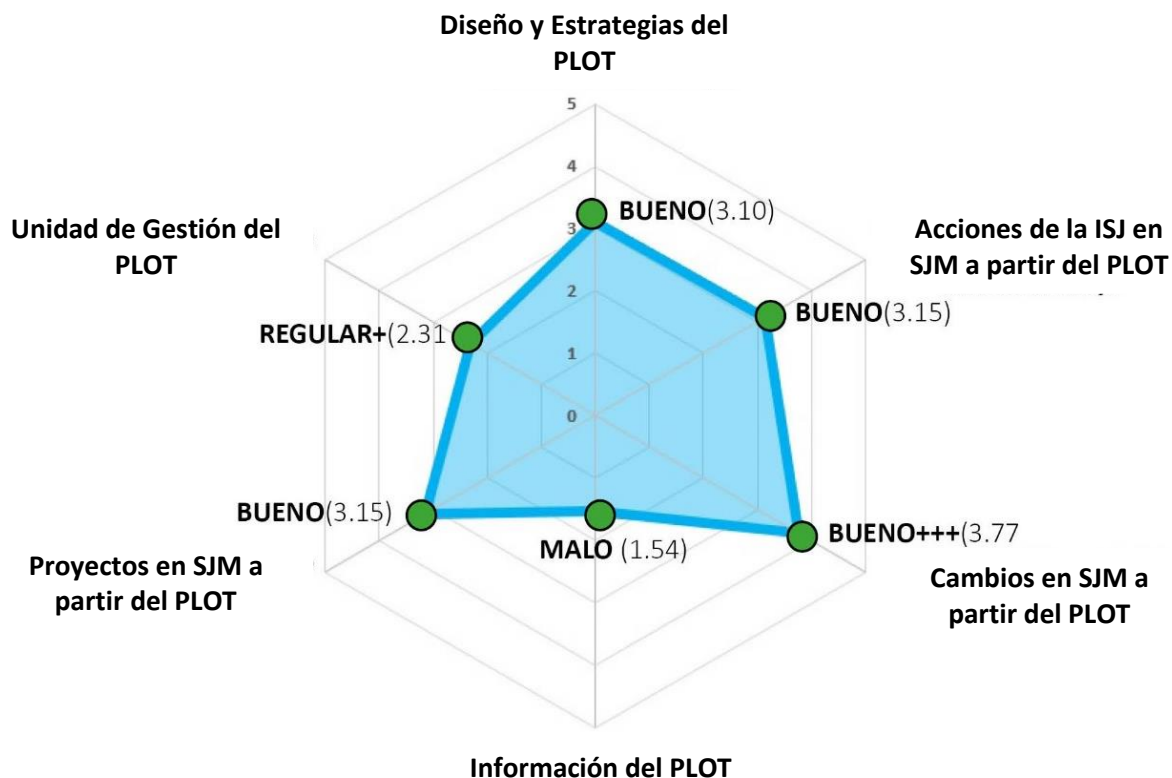
⁹⁴ Idem anterior.

7.1.3 Plan Local de OTyDS de San José de Mayo (Decreto N° 3185/2019).

Tabla 20 MAMSJ - Resultado de las Dimensiones del MAMSJ para la implementación del Plan Local de OTyDS de San José de Mayo, desde la perspectiva de los actores.

Dimensiones de análisis	Opiniones de Entrevistados	Nivel de Madurez Promedio
Diseño y Estrategias	Positivo -El PLOT define hacia donde se va a desarrollar la ciudad. -Se definieron objetivos importantes para resolver los temas ambientales de la ciudad. -Se proponen nuevos desarrollos para partes de la ciudad que no tenían proyecto. -Se percibe el PLOT como hoja de ruta para los inversores en la ciudad.	Bueno (3,10)
Acciones de la ISJ a partir del PLOT	Positivo -Aumentaron los controles de la Intendencia sobre emprendimientos productivos e industriales en la ciudad. -Nuevos fraccionamientos en la ciudad. -Nuevo Bypass de tránsito pesado.	Bueno (3,15)
Cambios en el Territorio a partir del PLOT	Positivo -Reubicación de locales bailables a zonas alejadas de la ciudad. -Reubicación de barracas a zonas sub-urbanas de la ciudad. -Nuevas obras de infraestructura vinculadas al PLOT.	Bueno ++ (3,77)
Información del PLOT	Negativo -Difícil acceso a la información del PLOT en la web de la Intendencia. -Falta de información del PLOT para personas con capacidades diferentes. -Información del PLOT “demasiada técnica”, de poco acceso para la población general.	Malo ++ (1,54)
Proyectos en SJM a partir del PLOT	Positivo -Reubicación de Familias de zonas inundables de la ciudad. -Nuevos espacios públicos verdes en la ciudad. -Plan Especial para Arroyo Mayada.	Bueno (3,15)
Unidad de Gestión del PLOT	Negativo No se conoce la Unidad de Gestión en el Territorio. -Se identifica la Unidad por parte de actores vinculados a la Intendencia, pero se conoce poco por parte de otros actores del territorio.	Regular + (2,31)
Referencias	0-No sabe o No Contesta	3-Bueno
	1-Malo	4-Muy Bueno
	2-Regular	5-Excelente
Importante	Los Valores de 1 y 2 puntos representan una calificación Negativa para el MAMSJ.	
	Los Valores de 3 a 5 puntos representan una calificación Positiva para el MAMSJ.	

Figura 36 MAMSJ: Nivel de Madurez de la Dimensiones del MAMSJ para la implementación del Plan Local de OTyDS de San José de Mayo, desde la perspectiva de los actores.



Referencias

0-No Sabe o No Contesta 1-Malo 2-Regular 3-Bueno 4-Muy Bueno 5-Excelente

Elaboración Propia

Como se indica en el gráfico, **4** de las **6 dimensiones** del MAMSJ sobre la implementación del Plan Local de OTyDS de San José de Mayo, presentan un nivel de madurez positivo. Se pueden observar las justificaciones de los entrevistados en la Tabla N° 17).

Índice de Implementación del Plan Local de San José de Mayo.

A partir del resultado del índice⁹⁵ se puede indicar que los actores de Kiyú evalúan las dimensiones del MAMSJ para la implementación del IOTS con un nivel de madurez global de **Regular +++** (2.84 sobre un valor total de 5 puntos).

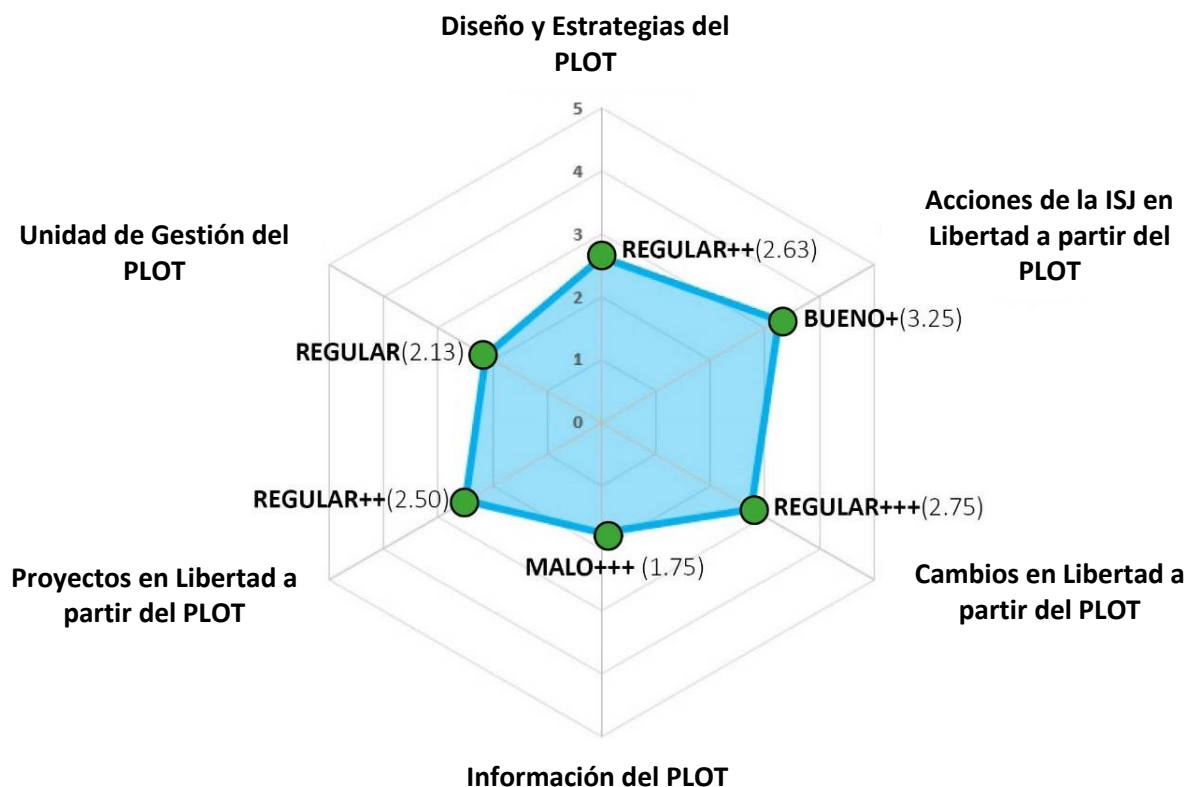
⁹⁵ Idem anterior.

7.1.4 Plan Local de OTyDS de Libertad (en aprobación en la Junta Departamental)

Tabla 21 MAMSJ - Resultado de las Dimensiones del MAMSJ para la implementación del Plan Local de OTyDS de Libertad, desde la perspectiva de los actores.

Dimensiones de análisis	Opiniones de Entrevistados	Nivel de Madurez Promedio
Diseño y Estrategias	Negativo -El PLOT propone una nueva ciudad, pero se conoce poco aun. -Algunos actores del territorio indican que el PLOT va aumentar el precio del Suelo en la localidad.	Regular ++ (2,63)
Acciones de la ISJ a partir del PLOT	Positivo -Inspectores de OT en la zona. -Nuevas obras de infraestructura vinculadas al PLOT (Caminería) -Encuentros con la comunidad por temas del PLOT.	Buena + (3,25)
Cambios en Libertad a partir del PLOT	Negativo -Como no se aprobó el PLOT aun, no se identifican cambios en la ciudad.	Regular ++ (2,75)
Información del PLOT	Negativo -Poca información del PLOT en la ciudad. -La información del PLOT es “muy técnica” para la población. -Información del PLOT en la web de la intendencia, tiene dificultades de acceso y contenidos.	Malo+++ (1,75)
Proyectos en el Libertad a partir del PLOT	Negativo -El PLOT aún no se aprobó, pero se identifican algunos proyectos en el territorio vinculados al PLOT. -Proyecto Nuevos Barrios en la ciudad. -Proyecto Doble Vía de tránsito en el centro de Libertad.	Regular ++ (2,50)
Unidad de Gestión del PLOT	Negativo -No se conoce en el territorio el trabajo de la Unidad. -La Unidad tiene un buen trabajo con los integrantes del Municipio de Libertad. -No existe una oficina de OT en el territorio.	Regular (2,13)
Referencias	0-No sabe o No Contesta	3-Buena
	1-Malo	4-Muy Buena
	2-Regular	5-Excelente
Importante	Los Valores de 1 y 2 puntos representan una calificación Negativa para el MAMSJ.	
	Los Valores de 3 a 5 puntos representan una calificación Positiva para el MAMSJ.	

Figura 37 MAMSJ: Nivel de Madurez de la Dimensiones del MAMSJ para la implementación del Plan Local de OTyDS de Libertad, desde la perspectiva de los actores.



Referencias

0-No Sabe o No Contesta 1-Malo 2-Regular 3-Bueno 4-Muy Bueno 5-Excelente

Elaboración Propia

Como se indica en el gráfico, **5** de las **6 dimensiones** del MAMSJ sobre la implementación del Plan Local de OTyDS de Libertad, presentan un nivel de madurez negativo. La dimensión Acciones de la Intendencia de SJ a partir del PLOT es la única que presenta valoración positiva. Aunque el PLOT no está aprobado, los entrevistados consideran las acciones positivas de la ISJ los encuentros de consulta y algunas obras que se están realizando en la localidad y que están previstas en el PLOT. Se pueden observar otras justificaciones de los entrevistados en la Tabla N° 18).

Índice de Implementación del Plan Local de Libertad.

A partir del resultado del índice⁹⁶ se puede indicar que los actores de Libertad evalúan las dimensiones del MAMSJ para la implementación del IOTS con un nivel de madurez global de **Regular ++** (2.50 sobre un valor total de 5 puntos).

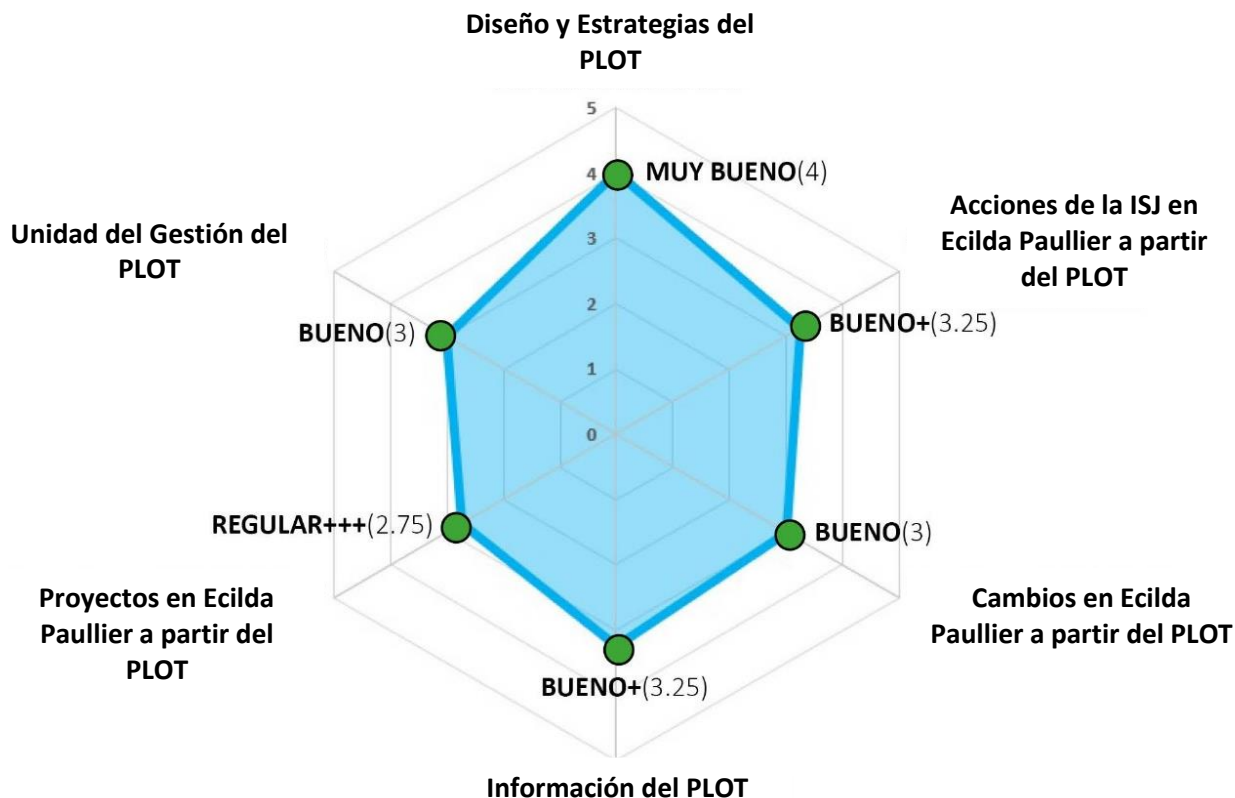
⁹⁶ Idem anterior.

7.1.5 Plan Local de OTyDS de Ecilda Paullier (en aprobación en la Junta Departamental)

Tabla 22 MAMSJ - Resultado de las Dimensiones del MAMSJ para la implementación del Plan Local de OTyDS de Ecilda Paullier, desde la perspectiva de los actores.

Dimensiones de análisis	Opiniones de Entrevistados	Nivel de Madurez Promedio
Diseño y Estrategias	<p>Positivo</p> <ul style="list-style-type: none"> -Decisión Política acertada para ordenar la ciudad para el futuro. -Se incorpora a la planificación el Balneario Boca del Cufre, territorio vinculado a EPA Paullier. -Se dio participación a los actores y técnicos locales para la elaboración. 	Muy Bueno (4,00)
Acciones de la ISJ a partir del PLOT	<p>Positivo</p> <ul style="list-style-type: none"> -Nueva viviendas en el territorio del PLOT. -Reubicación de Industrias fuera del casco urbano. -Calles asfaltadas. -Una Percepción que “la ciudad se está ordenando para el futuro” 	Bueno + (3,25)
Cambios en EPA a partir del PLOT	<p>Positivo</p> <ul style="list-style-type: none"> -Mejoras de la infraestructura (calles, saneamiento, MEVIR, Bici senda). 	Bueno (3,00)
Información del PLOT	<p>Positivo</p> <ul style="list-style-type: none"> -Dado que el PLOT aún no se aprobó la información del instrumento llega al Municipio y se comparte en diferentes espacios y colectivos de la ciudad. 	Bueno + (3,25)
Proyectos en EPA a partir del PLOT	<p>Positivo</p> <ul style="list-style-type: none"> -Se perciben pocos proyectos vinculados directamente al PLOT. -Se asocia el desvío del tránsito pesado por el centro de la ciudad (Ruta 11) y el fraccionamiento de nuevos barrios como parte de las acciones del PLOT. 	Regular +++ (2,75)
Unidad de Gestión del PLOT	<p>Positivo</p> <ul style="list-style-type: none"> -Articula bien con el Municipio de EPA -La Unidad de Gestión es reconocida por Ediles y Consejo del Municipio. -Algunos actores entrevistados del territorio no logran identificar a las personas que integran la unidad, pero valoran el trabajo que se viene realizado en la ciudad, vinculado al PLOT de la ciudad. 	Bueno (3,00)
Referencias	0-No sabe o No Contesta	3-Bueno
	1-Malo	4-Muy Bueno
	2-Regular	5-Excelente
Importante	Los Valores de 1 y 2 puntos representan una calificación Negativa para el MAMSJ.	
	Los Valores de 3 a 5 puntos representan una calificación Positiva para el MAMSJ.	

Figura 38 MAMSJ: Nivel de Madurez de la Dimensiones del MAMSJ para la implementación del Plan Local de OTyDS de Ecilda Paullier, desde la perspectiva de los actores.



Referencias

0-No Sabe o No Contesta 1-Malo 2-Regular 3-Buena 4-Muy Buena 5-Excelente

Elaboración Propia

Como se indica en el gráfico, 5 de las 6 dimensiones del MAMSJ sobre la implementación del Plan Local de OTyDS de Ecilda Paullier, presentan un nivel de madurez positivo. La única dimensión que presenta una calificación negativa es Proyectos en Ecilda Paullier a partir del PLOT. En general los entrevistados justifican la calificación porque se han planteado varios proyectos en la localidad y aun no se concretaron. Se pueden observar otras justificaciones de los entrevistados en la Tabla N° 20).

Índice de Implementación del Plan Local de Ecilda Paullier.

A partir del resultado del índice⁹⁷ se puede indicar que los actores de Ecilda Paullier evalúan las dimensiones del MAMSJ para la implementación del IOTS con un nivel de madurez global de **Buena +** (3.25 sobre un valor total de 5 puntos).

⁹⁷ Idem anterior.

7.2 – Resultados de la mirada de los actores de San José sobre los IOTS del Departamento.

La aplicación del MAMSJ sobre los actores de San José permitió evaluar cómo estos reciben las acciones de los IOTS del Departamento. Al finalizar la etapa contamos con una representación gráfica de cada instrumento, donde podemos observar el nivel de madurez alcanzado en cada dimensión, considerando el trabajo que realiza la ISJ en el territorio. En general, los niveles de madurez alcanzado en las dimensiones son negativas, desde el rango de calificación del MAMSJ. Los PLOT de Ciudad del Plata, Libertad y San José de Mayo se encuentran en este grupo, pero con niveles de madurez diferentes.

Los IOTS con niveles de madurez positivo son el PLOT de Kiyú y Ecilda Paullier.

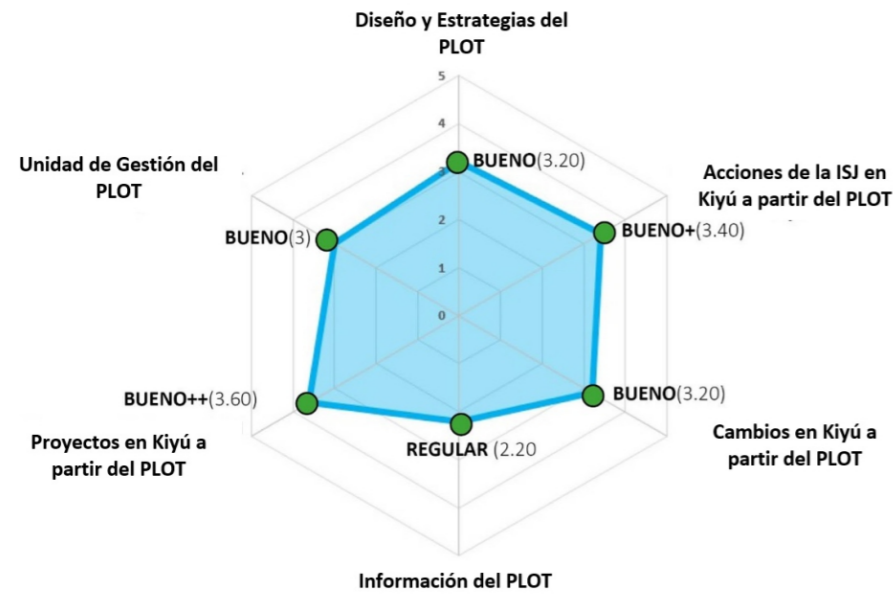
Se presenta a continuación el gráfico resumen de todos los IOTS, con los niveles de madurez alcanzados en las dimensiones y el valor alcanzado en el Índice de Madurez del instrumento.

Figura 40: Resumen dimensiones del MAMSJ desde la perspectiva de los ACTORES por IOTDS. Elaboración propia

REFERENCIAS

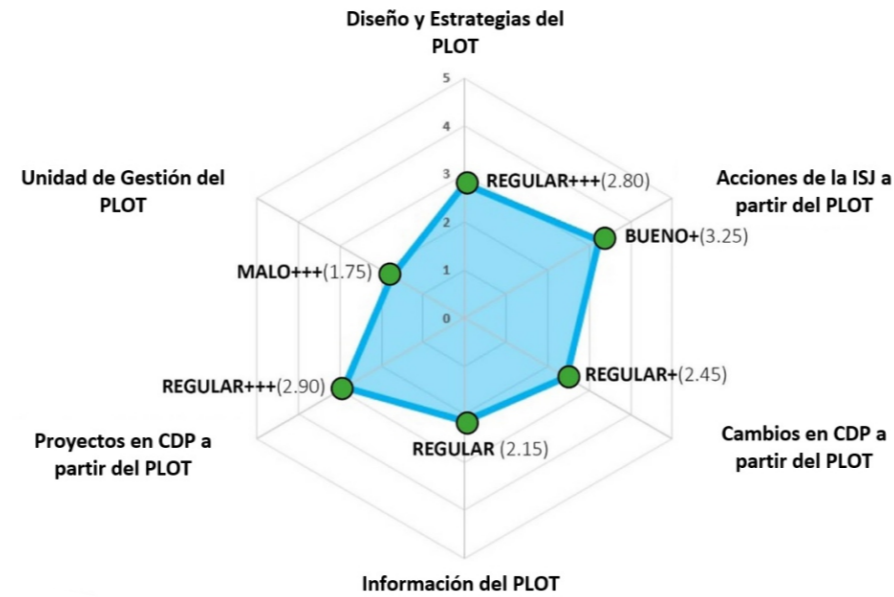
0-No Sabe o No contesta 1-Malo 2-Regular 3-Bueno 4-Muy Bueno 5-Excelente

PLOT KIYÚ



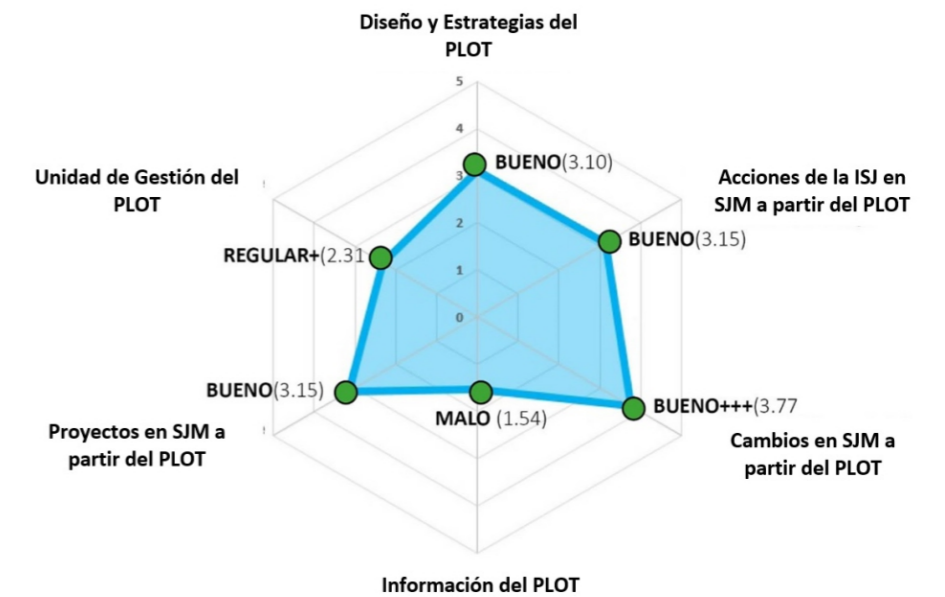
MAMSJ [DIMENSIONES: $\frac{5}{6}$ +
 ÍNDICE de MADUREZ: Bueno (3.10)

PLOT CIUDAD del PLATA



MAMSJ [DIMENSIONES: $\frac{5}{6}$ -
 ÍNDICE de MADUREZ: Regular ++ (2.55)

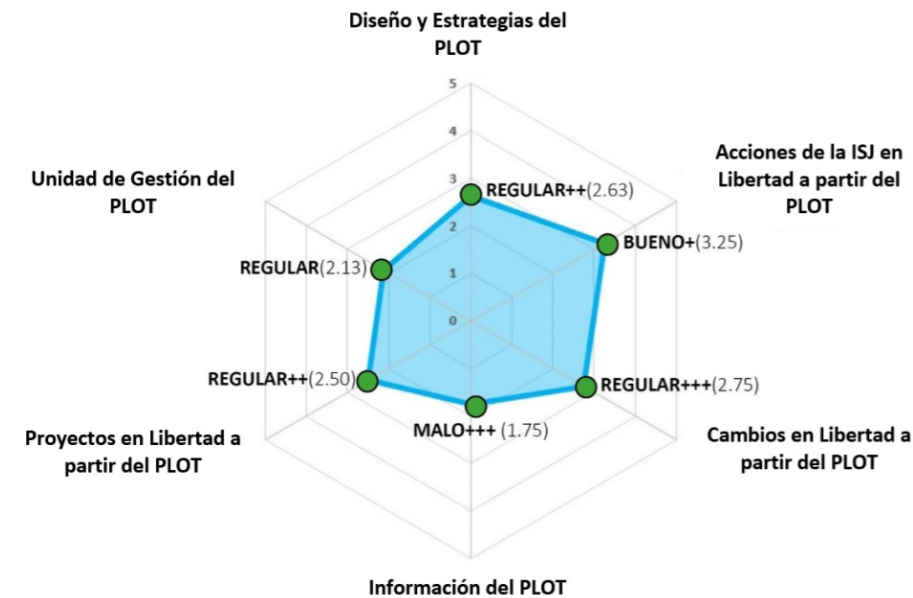
PLOT SAN JOSÉ de MAYO



MAMSJ [DIMENSIONES: $\frac{4}{6}$ -
 ÍNDICE de MADUREZ: Regular +++ (2.84)

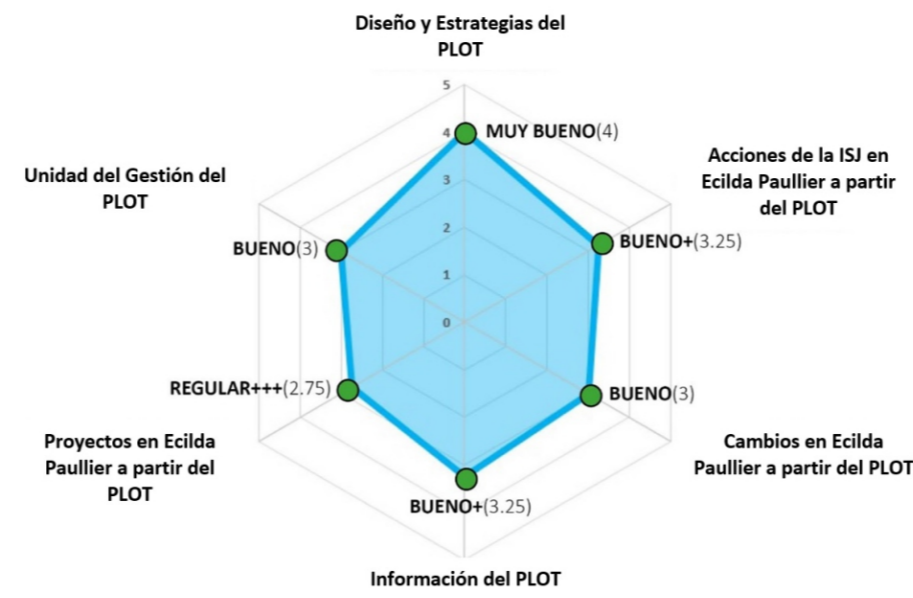
ÍNDICE GLOBAL de la percepción de los ACTORES en relación a los IOTDS

PLOT LIBERTAD

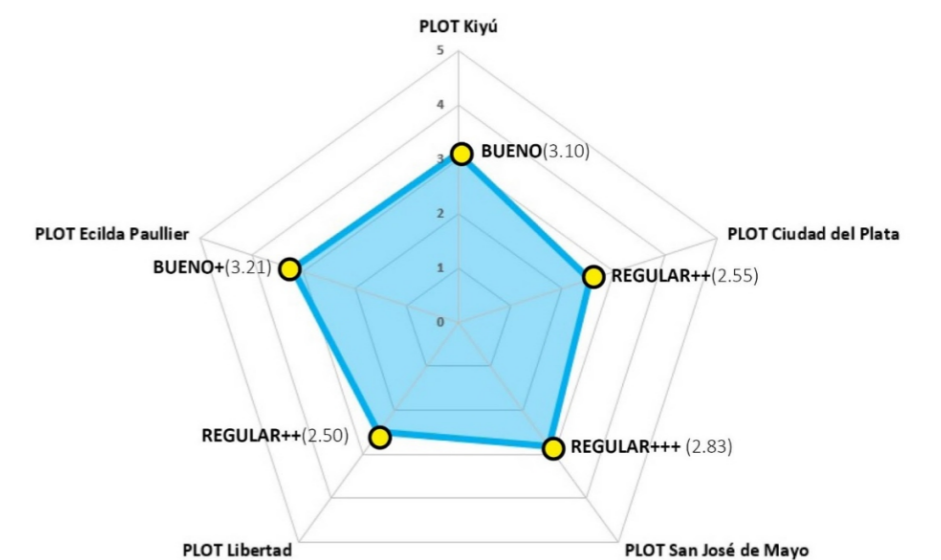


MAMSJ [DIMENSIONES: $\frac{5}{6}$ -
 ÍNDICE de MADUREZ: Regular ++ (2.50)

PLOT ECILDA PAULLIER



MAMSJ [DIMENSIONES: $\frac{5}{6}$ +
 ÍNDICE de MADUREZ: Bueno + (3.25)

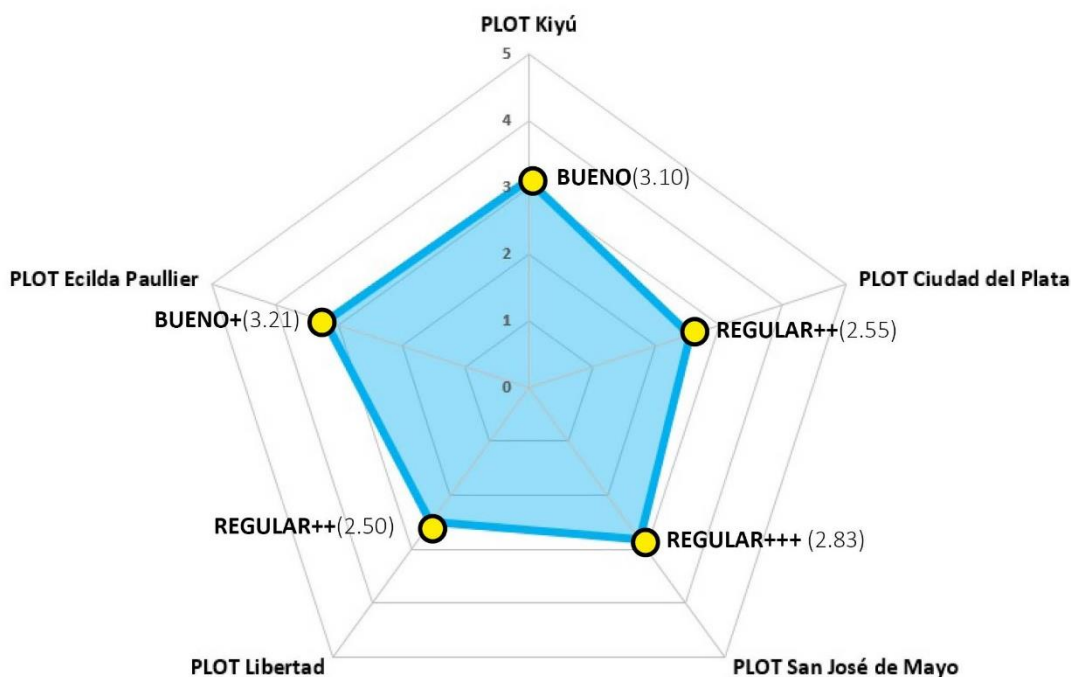


ÍNDICE de MADUREZ: Regular +++ (2.84)

1- Índice de Percepción de los actores para la implementación de los IOTS.

A partir de los valores obtenidos con la aplicación del Índice del Madurez de cada IOTS de San José, se construyó el siguiente gráfico, que permite observar la evaluación de los actores, respecto a la implementación de los ITODS.

Figura 39 Nivel de Madurez de los IOTS de San José, desde la percepción de los actores.



Referencias

0-No Sabe o No Contesta 1-Malo 2-Regular 3-Buena 4-Muy Buena 5-Excelente

Elaboración Propia

Buscando obtener un resultado concreto de los actores, respecto a la percepción de los IOTS, se elaboró el Índice de Percepción de los actores sobre la implementación de los instrumentos de Departamento. El mismo toma el resultado del nivel de madurez alcanzado en cada IOTS analizado y se divide por el número total de IOTS analizados (5), obteniendo el siguiente resultado:

**Índice de Percepción de los actores
sobre la implementación de los
IOTS de San José.**

**REGULAR +++
(2.84 sobre 5)**

2-Evaluación de los actores sobre las Dimensiones del MAMSJ para cada IOTS.

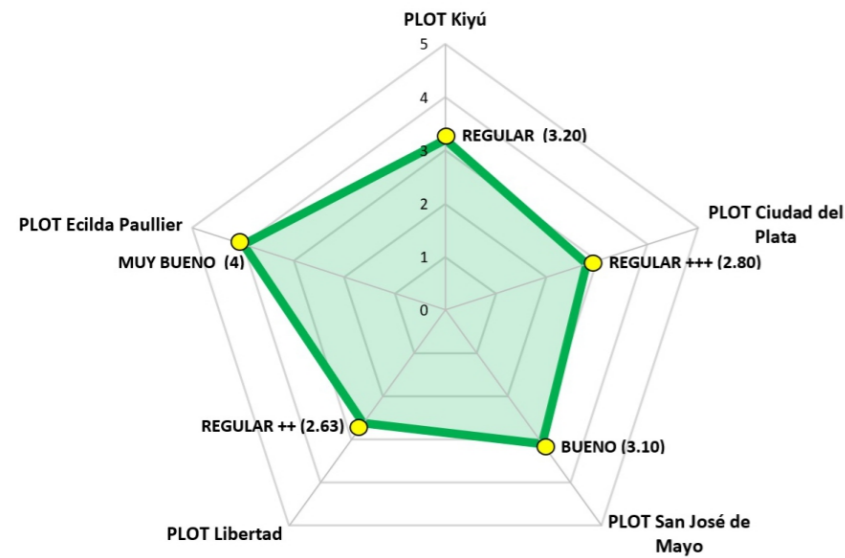
Con el valor negativo obtenido en el Índice de Percepción de los actores sobre la implementación de los IOTS, se puede indicar que varias de las dimensiones analizadas en los instrumentos presentan calificaciones negativas para el modelo. En la búsqueda por conocer si estas valoraciones se presentan en todos los IOTS o están vinculadas a algunos en participar, se realizó un análisis por dimensión del MAMSJ. Los resultados obtenidos ofrecen a la tesis una mirada acerca de cómo se percibe el trabajo de los IOTS en el territorio. Para observar el análisis, se construyó la figura N°x , donde se presentan los resultados obtenidos. Se destacan, entre las evaluaciones negativas lo referente a la información sobre los instrumentos, el trabajo de la Unidad de Gestión de los IOTS y los pocos cambios que generó el instrumento en el territorio.

Figura 42: Resumen índice de madurez según las dimensiones del MAMSJ desde la perspectiva de los ACTORES. Elaboración propia

REFERENCIAS

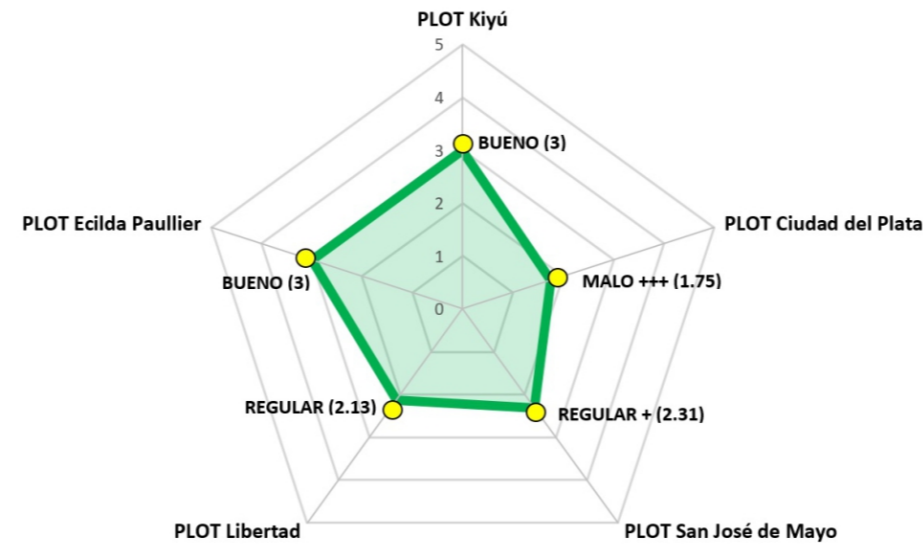
0-No Sabe o No contesta 1-Malo 2-Regular 3-Bueno 4-Muy Bueno 5-Excelente

DISEÑO Y ESTRATEGIA DEL PLOT



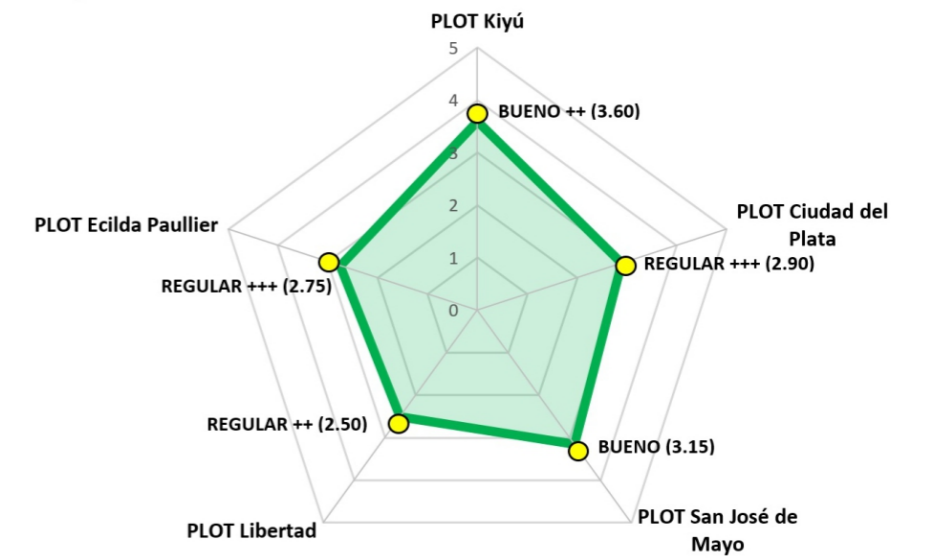
ÍNDICE de MADUREZ: **Regular ++ (2.60)**

UNIDAD DE GESTIÓN DEL PLOT



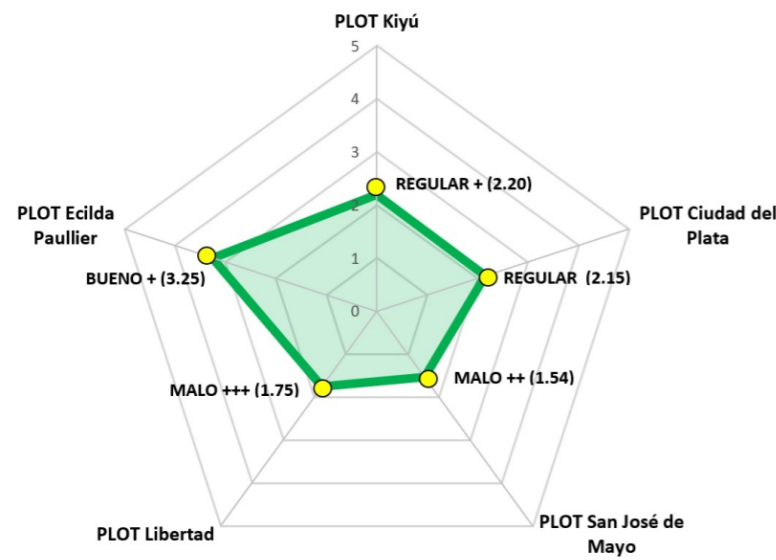
ÍNDICE de MADUREZ: **Regular (2.00)**

PROYECTOS EN EL TERRITORIO A PARTIR DEL PLOT



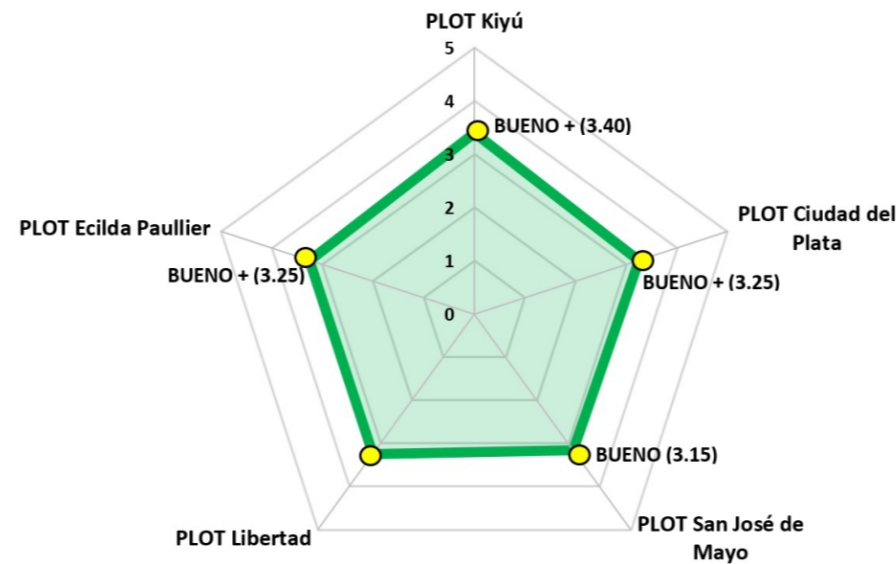
ÍNDICE de MADUREZ: **Regular ++ (2.50)**

INFORMACIÓN DEL PLOT



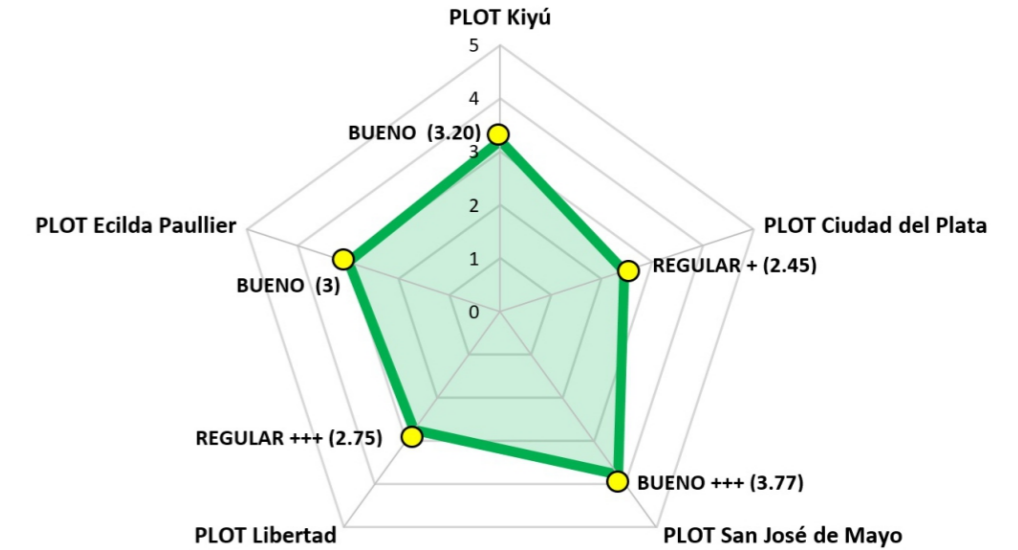
ÍNDICE de MADUREZ: **Malo +++ (1.80)**

ACCIONES DE LA ISJ A PARTIR DEL PLOT



ÍNDICE de MADUREZ: **Regular ++ (2.70)**

CAMBIOS EN EL TERRITORIO A PARTIR DEL IOTDS

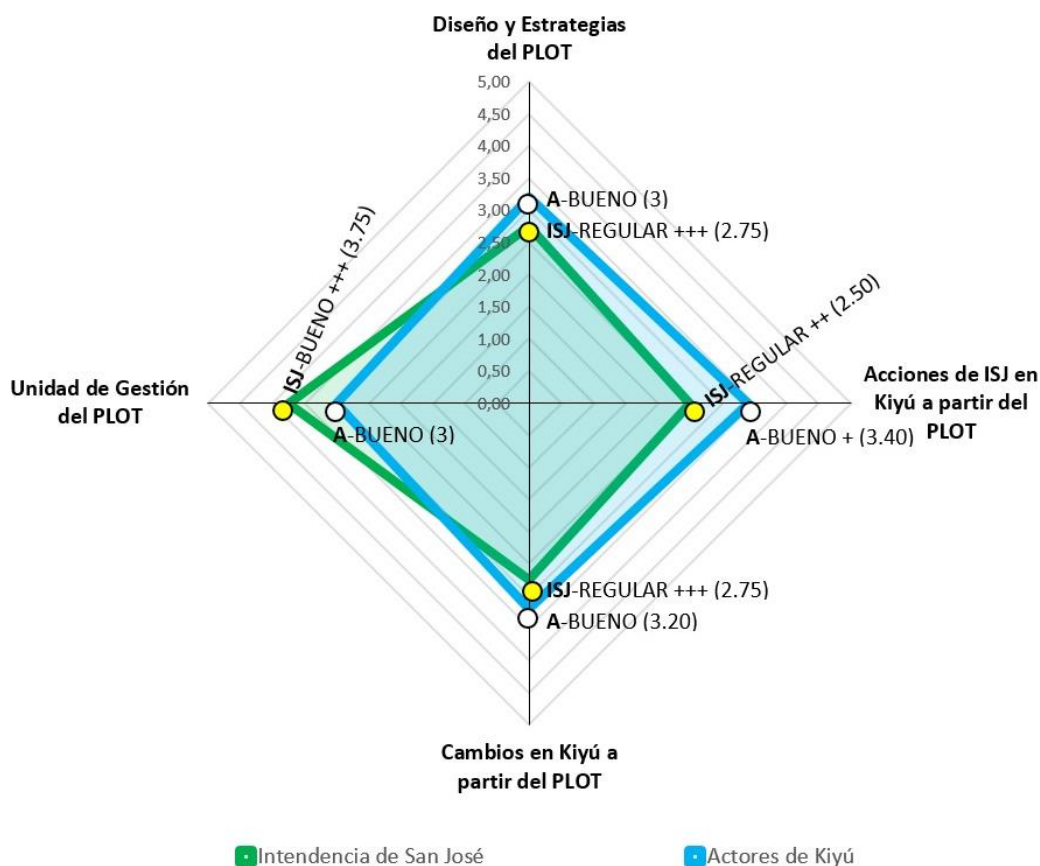


ÍNDICE de MADUREZ: **Regular ++ (2.50)**

CAPÍTULO 8 - FASE II del MAMSJ - Comparación de resultados entre la ISJ y los actores de lo IOTS de San José

La etapa busca realizar una evaluación comparada de las dimensiones del modelo, en relación a los IOTS analizados. El análisis se enfoca en presentar las miradas de los que elaboran el OTyDS y los que los reciben. Es importante indicar, que para el análisis se seleccionaron cuatro de las seis dimensiones del MAMSJ. La decisión se justifica, porque las mismas fueron evaluadas por los dos actores de la tesis. Los IOTS evaluados son los Planes Locales de OTyDS de Kiyú, Ciudad del Plata, San José de Mayo, Libertad y Ecilda Paullier.

8.1 – Plan Local de OTyDS de Kiyú (Decreto N° 3075/2012)



Referencias

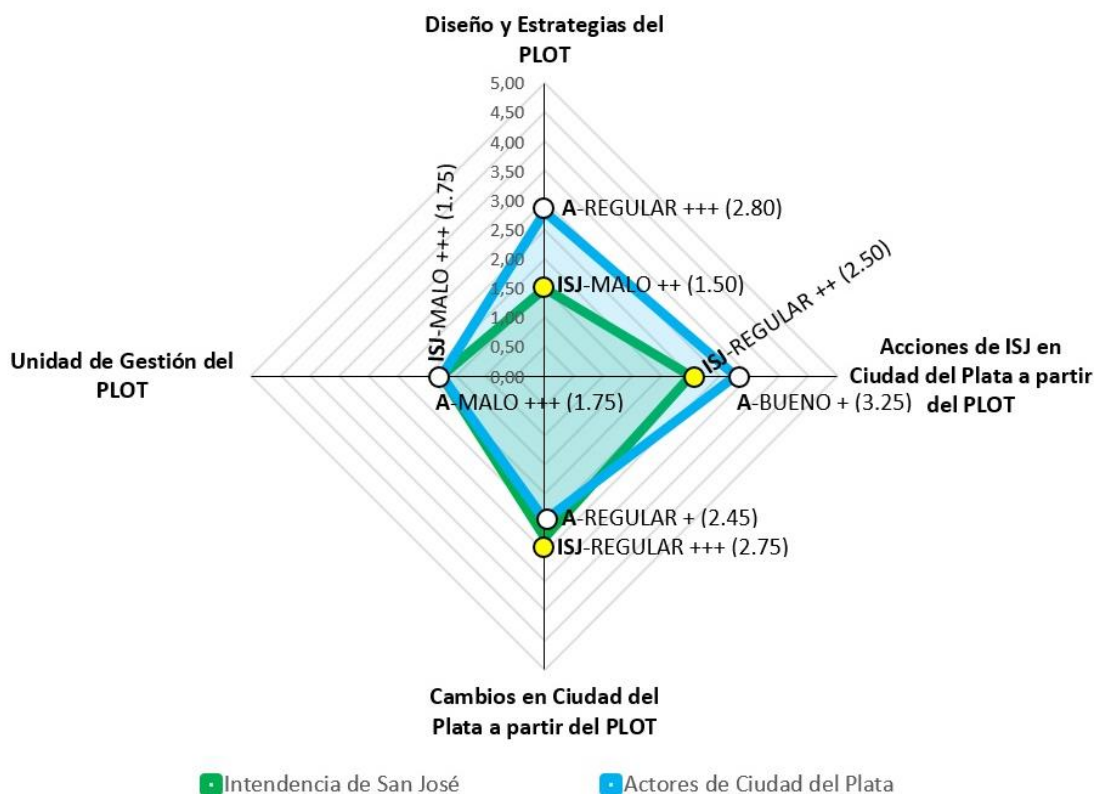
0-No Sabe o No Contesta 1-Malo 2-Regular 3-Bueno 4-Muy Bueno 5-Excelente

Elaboración Propia

Como se observa en el gráfico, en general los actores del territorio tienen una valoración más positiva del IOTS que la ISJ. Respecto a la dimensión las acciones de la ISJ en el territorio, los actores, valoran mejor el trabajo sobre la dimensión (3,40 Bueno +) que la ISJ (2,50 Regular ++). Los actores valoran mucho las acciones realizadas por la Intendencia, respecto a cuidado ambiental y controles sobre las actividades que afectan los recursos naturales del balneario. Identifican la presencia de autoridades en el control de edificaciones y las coordinaciones con el Municipio de Libertad. En relación a la dimensión Cambios en el territorio del PLOT, nuevamente los actores del territorio tienen una mejor valoración que la de la ISJ (2,75 Regular +++). Los actores (3,20 Bueno), perciben cambios en las construcciones de viviendas en el balneario (se identifican carteles en las obras, con referencias a permisos de construcción y del BPS), un aumento de las consultas en el Municipio de Libertad sobre los procedimientos y requisitos para nuevas edificaciones y la presencia de inspectores de OTyDS en el balneario. Respecto a la Unidad de Gestión del PLOT, las dos poblaciones tienen una valoración positiva sobre la dimensión. En general la Intendencia valora el trabajo de la Unidad de Gestión (3,75 Bueno +++), destacando la buena coordinación y articulación de acciones en el territorio con el Municipio de Libertad. También se valora, la relevancia institucional que se ha dado a la unidad de gestión en cuanto la consulta y resolución de problemas vinculados al territorio, por parte de los actores.

En la evaluación sobre el diseño y estrategias del PLOT para el territorio, los actores del territorio tienen una mejor evaluación (3,20 Bueno) que la Intendencia (2,75 Regular +++), sobre la dimensión del modelo. Los actores destacan del instrumento, los objetivos y estrategias vinculados a la protección de los recursos naturales, patrimoniales (arqueológicos).

8.2 – Plan Local de OTyDS de Ciudad del Plata (Decreto N° 3108/2015)



Referencias

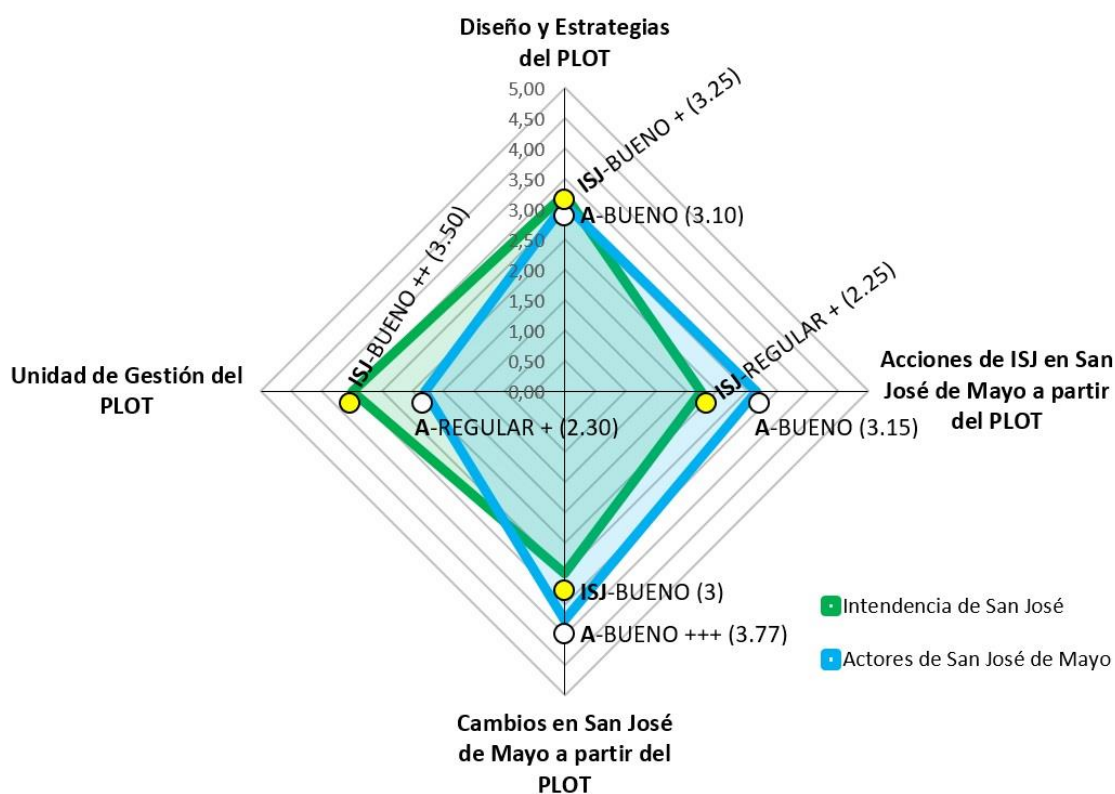
0-No Sabe o No Contesta 1-Malo 2-Regular 3-Bueno 4-Muy Bueno 5-Excelente

Elaboración Propia

Como se observa en el gráfico, en general la ISJ y los actores analizan el IOTS con calificaciones negativas sobre las dimensiones de MAMSJ. Respecto a la dimensión las acciones de la ISJ en el territorio, los Actores, valoran mejor el trabajo sobre la dimensión (3,25 Bueno+) que la ISJ (2,50 Regular ++). Los actores valoran mucho las acciones realizadas en el marco del PLOT, sobre los emprendimientos mineros, controles de asentamientos humanos y el avance del Plan de Aguas Urbanas (Saneamiento) de la ciudad. En relación a la dimensión Cambios en el territorio del PLOT, la ISJ (2,75 Regular +++), visualiza más cambios que los actores (2,45 Regular +). La Intendencia valora la presencia de los inspectores de OTyDS en el territorio y algunas acciones realizadas con impacto importante en el territorio. Respecto a la Unidad de Gestión del PLOT, se comparte la evaluación "Mala" (1,75 Mala +++). Comparten en que las dificultades con la Alcaldesa en el último período, no ayudó a fomentar y visibilizar el trabajo de la Unidad de Gestión en la ciudad.

En la evaluación sobre el diseño y estrategias del IOTS para el territorio, la ISJ (1,50 Mala ++) tiene una calificación más negativa que los Actores del territorio (2,80 Regular +++). La Intendencia identifica que algunas estrategias y acciones definidas en el instrumento fueron equivocadas para algunos temas y zonas del territorio. También se identifica como negativa la estrategia de control y monitoreo de indicadores del instrumento, dado que a la fecha no se cuenta con datos sistematizados del proceso de desarrollo del IOTS. Para los actores, aunque tienen una calificación negativa sobre la dimensión, se valora la existencia del instrumento y que los objetivos definidos ayudaron a ordenar algunos temas y zonas del territorio que no se sabía que hacer al respecto.

8.3 – Plan Local de OTyDS de San José de Mayo (Decreto N° 3185/2019)



Referencias

0-No Sabe o No Contesta 1-Malo 2-Regular 3-Bueno 4-Muy Bueno 5-Excelente

Elaboración Propia

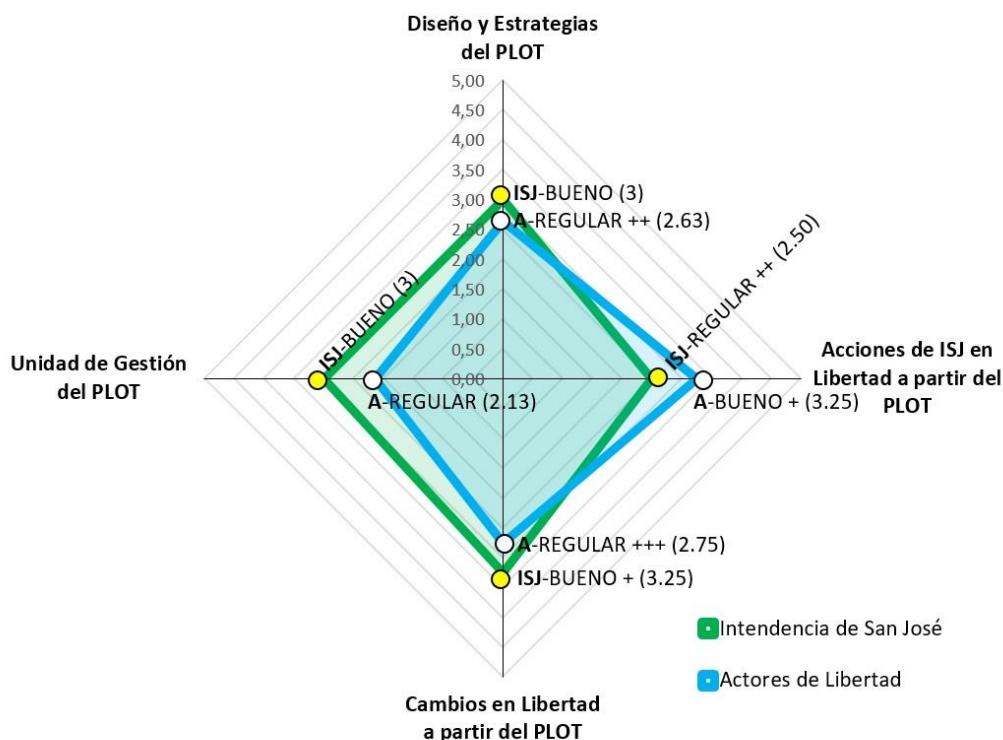
Como se observa en el gráfico, la Intendencia y los actores analizan el IOTS tienen una calificación positiva sobre las dimensiones de análisis del MAMSJ.

Respecto a la dimensión las acciones de la ISJ en el territorio, los actores, valoran mejor el trabajo sobre la dimensión (3,15 Bueno) que la ISJ (2,25 Regular +). Los actores valoran las acciones realizadas por la Intendencia en el proceso de elaboración del instrumento,

reuniéndose con los actores y explicando las mejoras que generaría el PLOT para la ciudad. También se destacó las acciones a realizar sobre las zonas inundables, el traslado de emprendimientos del centro de la ciudad y la planificación a realizar sobre los cursos de agua cercanos a la ciudad. En relación a la dimensión Cambios en el territorio del PLOT, ambas poblaciones tienen opiniones positivas respecto a la dimensión. Los actores (3,77 Bueno +++) califican mejor los cambios en la ciudad que la ISJ (3 Bueno). Los actores perciben cambios en el traslado de las empresas a zonas adecuadas, la reactivación de zonas de la ciudad con nuevas iniciativas, el ordenamiento del tránsito pesado, etc.

La Unidad de Gestión del PLOT, la ISJ evalúa con mayor calificación (3,50 Bueno ++) que los actores (2,31 Regular +) del territorio. La Intendencia valora el trabajo de la Unidad de Gestión, como actor clave para la resolución de problemas en el territorio y con los actores del mismo. Se valora el rol de articulación con otros organismos del Estado para el desarrollo del instrumento. En la evaluación sobre el diseño y estrategias del IOTS para el territorio, ambas poblaciones evalúan positivamente la dimensión. Desde la ISJ (3,25 Bueno +), se valora la elaboración del instrumento, con el equipo técnico de la Intendencia, el trabajo de análisis y colaboración con muchos actores para definir las estrategias y objetivos del instrumento. El apoyo político de las autoridades departamentales para la discusión y aprobación en el territorio y en la Junta Departamental.

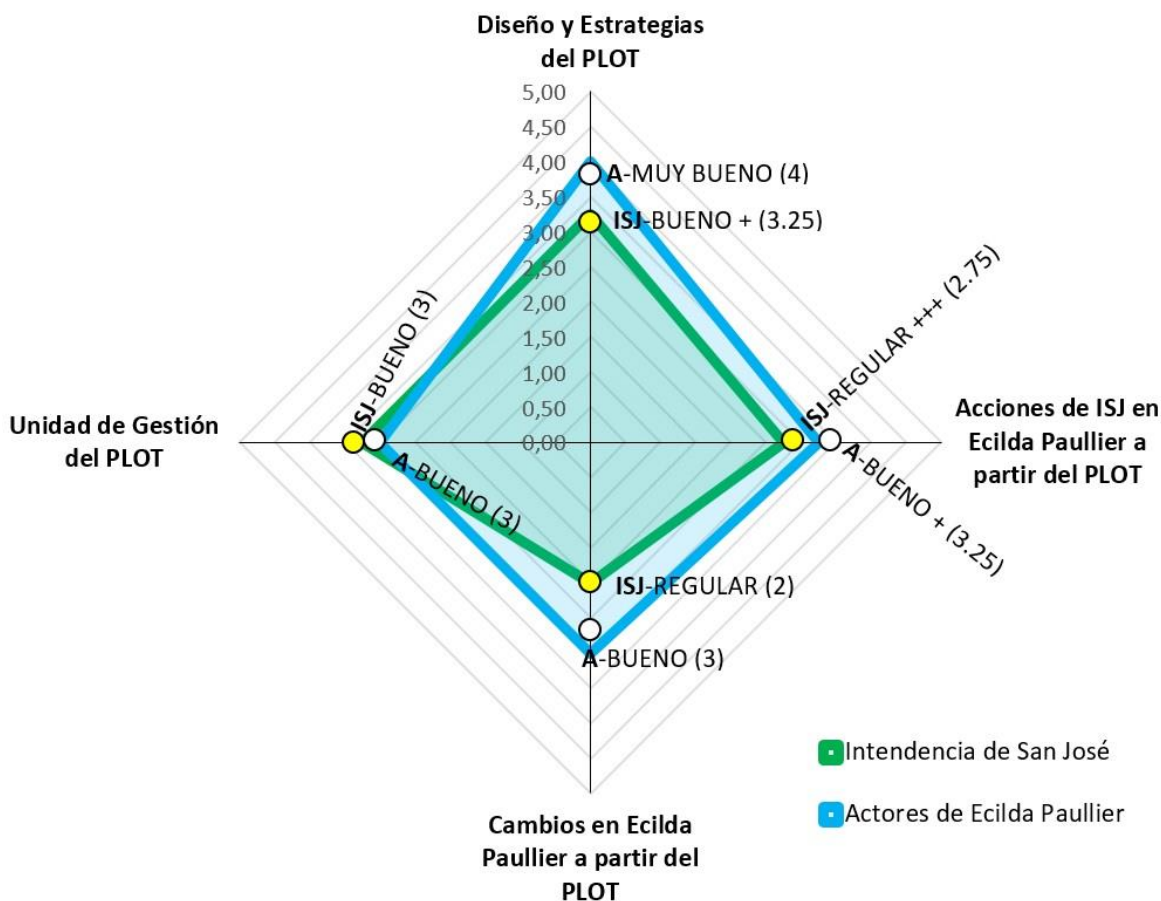
8.4 – Plan Local de OTyDS de Libertad (en aprobación)



Referencias
 0-No Sabe o No Contesta 1-Malo 2-Regular 3-Bueno 4-Muy Bueno 5-Excelente
 Elaboración Propia

Como se observa en el gráfico, la ISJ y los actores que analizan el IOTS tienen miradas diferentes sobre las dimensiones del MAMSJ. Respecto a la dimensión las Acciones de la ISJ en el territorio, los actores, valoran mejor el trabajo sobre la dimensión (3,25 Bueno+) que la ISJ (2,50 Regular++). Los actores valoran las acciones realizadas por la Intendencia, en el proceso de elaboración del instrumento, involucrando al Municipio de Libertad, reuniéndose con los actores y explicando las mejoras que generaría el PLOT para la ciudad. También se valora la presencia de inspectores de ordenamiento territorial en el territorio actuando frente a irregularidades. En relación a la dimensión Cambios en el territorio del PLOT, la Intendencia (3,25 Bueno +) califica de forma positiva la dimensión, mientras que los actores del territorio (2,75 Regular +++) de forma negativa. La Intendencia percibe cambios importantes en la forma de participación de los actores del territorio en el proceso de elaboración del instrumento, identificando un aumento del conocimiento de los actores respecto a las oportunidades que brinda el ordenamiento territorial para el territorio. Se identifica un aumento de las consultas en la Oficina de OT sobre las formas de uso del territorio del PLOT. Respecto a la Unidad de Gestión del PLOT, la ISJ evalúa con mayor calificación (3 Bueno) que los actores (2,13 Regular) del territorio. La Intendencia valora el trabajo de la Unidad de Gestión, como actor clave para la resolución de problemas en el territorio y con los actores del mismo. Se aprecia el rol de articulación con el Municipio de Libertad y otros organismos del Estado para el desarrollo del instrumento. En la evaluación sobre el diseño y estrategias del IOTS para el territorio, la ISJ y los actores no comparten la percepción sobre la dimensión. Para la primera, con una valoración positiva (3 Bueno), se indica que el instrumento presenta objetivos claros y estrategias que incorporan los desafíos actuales del territorio y los futuros. Para los actores, el PLOT propone una nueva ciudad que se conoce poco y fomenta el aumento del precio del suelo, limitando el acceso a personas.

8.5 – Plan Local de OTyDS de Ecilda Paullier (en aprobación)



Referencias

0-No Sabe o No Contesta 1-Malo 2-Regular 3-Bueno 4-Muy Bueno 5-Excelente

Elaboración Propia

Como se observa en el gráfico, la ISJ y los actores que analizan el IOTS tienen una calificación general positiva sobre las dimensiones del MAMSJ. Respecto a la dimensión las acciones de la ISJ en el territorio, los actores valoran mejor el trabajo sobre la dimensión (3,25 Bueno +) que la ISJ (2,75 Regular+++). Los actores valoran las acciones realizadas por la Intendencia, en el proceso de elaboración del instrumento, reuniéndose con los actores, involucrando al Municipio de EPA y explicando las mejoras que generaría el PLOT para la ciudad. Con relación a la dimensión Cambios en el territorio del PLOT, nuevamente los actores del territorio tienen una opinión más positiva acerca de la dimensión que la Intendencia. Los actores (3 Bueno) califican mejor los cambios en la ciudad que la Intendencia (2 Regular). En general, los actores perciben cambios importantes en el cambio de circulación del tránsito pesado por el centro de la ciudad y el desarrollo de nuevas zonas de la ciudad habilitadas para viviendas y servicios. Respecto a la Unidad de Gestión del PLOT, la ISJ evalúa con mayor calificación (3,25 Bueno+) que los actores (3

Bueno) del territorio. En general la Intendencia valora el trabajo de la Unidad de Gestión, como actor clave de vínculo con el Municipio de EPA y las oportunidades que genera el colectivo para dialogar con los actores del territorio ante dudas o conflictos por las propuestas del PLOT.

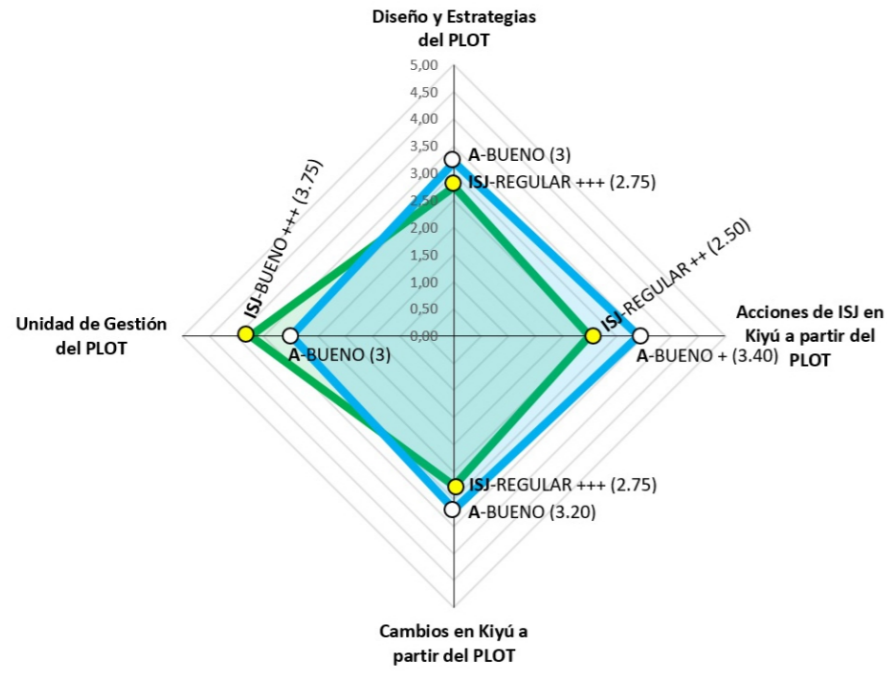
En suma, en la evaluación sobre el diseño y estrategias del IOTS para el territorio, ambas poblaciones evalúan positivamente la dimensión del modelo. En general desde los actores del territorio (4 Muy Bueno), se valora la elaboración del instrumento para el territorio, con objetivos claros y estrategias de futuro realizables. Se valora la importancia del técnico local a cargo de la elaboración, entendiendo que se incorporaron detalles a iniciativas por el hecho de conocer la dinámica social y cultural del territorio. También se destaca el involucramiento del Municipio de Ecilda Paullier.

Figura 48: Resumen nivel de madurez: comparación de la perspectiva de la ISJ y los ACTORES por IOTDS. Elaboración propia

REFERENCIAS

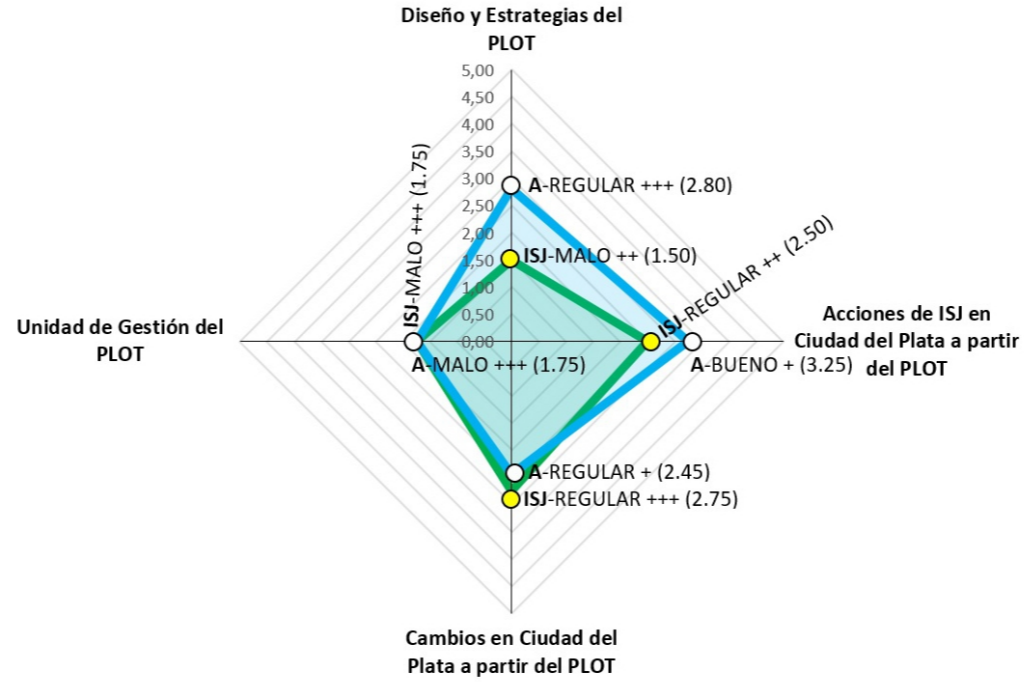
0-No Sabe o No contesta 1-Malo 2-Regular 3-Bueno 4-Muy Bueno 5-Excelente

PLOT KIYÚ



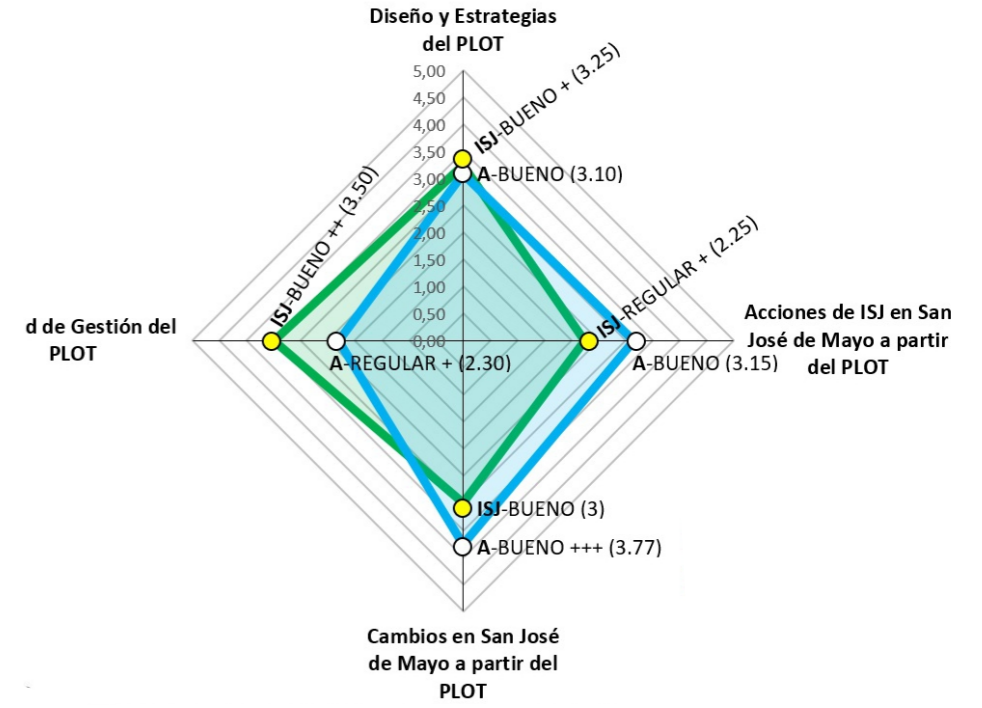
● Intendencia de San José
● Actores de Kiyú

PLOT CIUDAD del PLATA



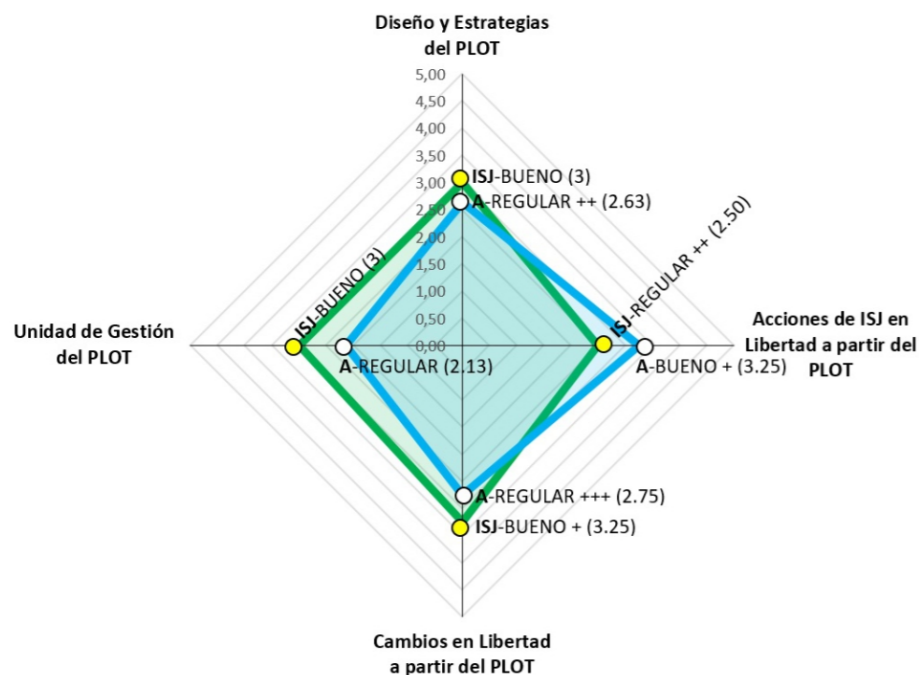
● Intendencia de San José
● Actores de Ciudad del Plata

PLOT SAN JOSÉ de MAYO



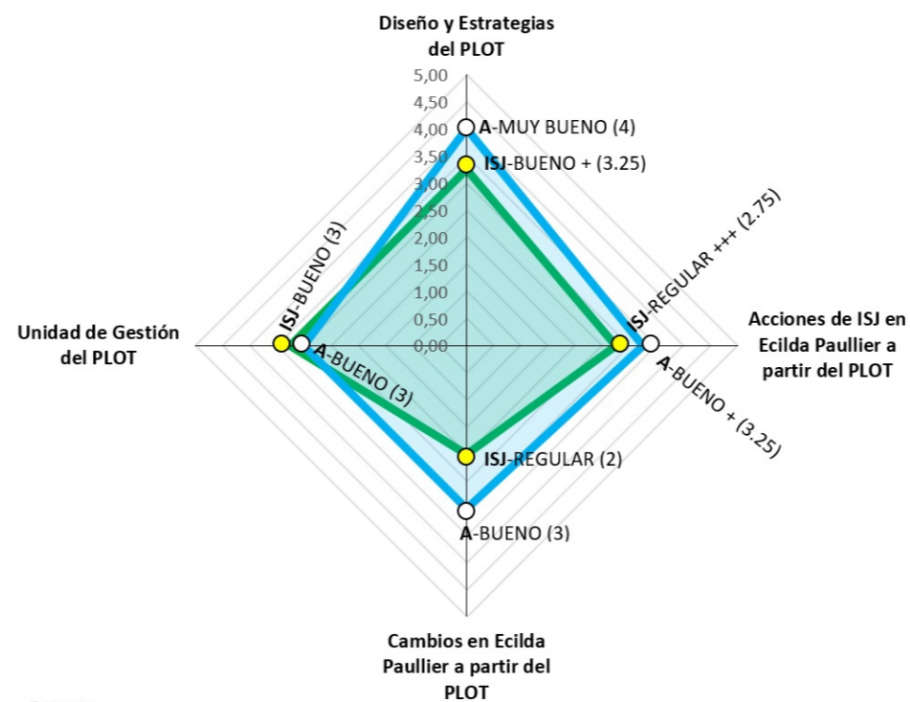
● Intendencia de San José
● Actores de San José de Mayo

PLOT LIBERTAD



● Intendencia de San José
● Actores de Libertad

PLOT ECILDA PAULLIER



● Intendencia de San José
● Actores de Ecilda Paullier

CAPÍTULO 9 - FASE III del MAMSJ - Resultados del modelo para el OTyDS

Al finalizar la implementación del MAMSJ, surgen los siguientes resultados:

Departamento de San José

La implementación de la fase I del modelo permitió obtener los siguientes resultados:

- El departamento **cuenta con referentes vinculados a la planificación territorial y el OTyDS** que fortalecieron la evolución del actual OTyDS departamental.
- San José cuenta con **importantes procesos territoriales de elaboración de iniciativas** (estudios, proyectos, previos a la LOTDS) y participación constante en ámbitos de planificación nacional y regional.
- La **Oficina de OT** es un hito en la organización, desde la década de los noventa, como espacio de planificación territorial, formación y valoración de la temática en la ISJ.
- La **Comisión Departamental de OTyDS**, es un espacio trabajo transversal y participación diversos actores para el desarrollo de los IOTS.
- Los **Equipos de Gestión de los IOTS**, integrados por los Alcaldes, la Oficina de OT y con acción en el territorio de los instrumentos.

Instrumentos de OTyDS

- El **primer IOT del Departamento se aprobó en el año 2012**, vinculado a la localidad de Kiyú convirtiéndose en un hito del OTyDS del Departamento.
- Se identificó una evolución en la elaboración de los IOTS Departamentales, comenzando con apoyo de asesores externos con estilos de trabajo académicos hasta llegar a elaborarlos con el equipo de la Oficina de OT y apoyo de asesores externos.
- El Índice de Madurez de los IOTS de San José, analizados por el modelo, presenta una calificación REGULAR ++ (2.60 en 5). Las dimensiones con los mejores niveles de madurez del modelo son la "Unidad de Gestión" (3.15 en 5), Cambios en el Territorio a partir del IOTS (3 en 5), y la dimensión con el nivel de madurez más bajo es "Monitoreo de Indicadores de los IOTS", con una calificación de MALO (1 en 5).

La Intendencia de San José

- La Oficina de OT y la Intendente gestionan el OTyDS del Departamento.
- La Oficina de OT se ubica en una posición estratégica en el organigrama de la ISJ, facilitando la toma de decisiones, coordinación y planificación interna.

- El rango de Oficina de OT genera dificultades de asignación de recursos materiales y humanos, así como tensiones por toma de decisiones frente a Direcciones de la intendencia.
- El equipo de OT es pequeño, integrado por arquitectos, dibujantes y asesores políticos.
- A partir de la puesta en vigencia de la LOTDS, se cambió la visión interna sobre la planificación del territorio y aumentó el trabajo sobre el OTyDS en el Departamento.
- La organización cuenta con la Comisión Departamental de OTyDS, liderada por la Oficina de OT, donde participan varias Direcciones y Oficinas de la Intendencia, buscando visibilizar y hacer eficaz el trabajo del OTyDS dentro de la ISJ. Los entrevistados destacaron el trabajo del espacio, donde en muchas ocasiones se invita a representantes del ejecutivo departamental y otros actores para formarse en temas de OTyDS, así como el intercambio de opiniones sobre la elaboración de los IOTS. El espacio se construyó para la elaboración del primer IOTS del Departamento y los resultados obtenidos, facilitó la continuidad hasta la actualidad.
- La ISJ realizó una evaluación crítica sobre las dimensiones del MAMSJ, que analizan el OTyDS departamental, obteniendo un nivel de madurez REGULAR + (2.25, sobre 5) para el modelo. Siete de las nueve “capacidades” evaluadas, presentaron un nivel de madurez negativo. Las dimensiones “Recursos Humanos para el OTyDS” y “Comunicación del OTyDS” presentan niveles de madurez: MALO. Las calificaciones se justifican por la falta de equilibrio en la asignación de recursos (económico, humanos y materiales) a la Oficina de OT para compensar el crecimiento que ha tenido la gestión del OTyDS en el Departamento.

Los actores de los IOTS de San José

- El resultado del MAMSJ indica que el nivel de madurez establecido por los actores de los territorios sobre los IOTS del Departamento es REGULAR +++ (2.84 sobre 5). Esta calificación global de los IOTS, indica una fuerte tendencia positiva, considerando que, para el MAM, la calificación de 3 puntos, representa un nivel de madurez, BUENO. Al profundizar sobre la calificación, se puede observar que dos (PLOT Kiyú y Ecilda Paullier) de los cinco IOTS analizados, presenta un nivel de madurez positivo.
- En los dos IOTS, cinco de las seis dimensiones del MAMSJ, tienen una evaluación positiva por parte de los actores. Se expresan igual, los PLOT de Ciudad del Plata y Libertad, pero con calificación negativa.
- Las dimensiones del MAM que presentan valoraciones negativas son: Información del PLOT en el territorio (MALO +++) (1.80 en 5), y la Unidad de Gestión del IOT (REGULAR) (2 en 5).

Los actores y la Intendencia de San José.

- En general los actores del territorio tienen una mejor calificación sobre las dimensiones evaluadas del MAM.
- Las principales justificaciones de los actores sobre las calificaciones son: “la presencia de la ISJ en el territorio”, “la información sobre los cambios que se van a realizar y la resolución de conflictos del territorio por parte de los IOTS”.
- La ISJ tiene una mejor valoración del trabajo que realizan los Equipos de Gestión de los IOTS que los actores.

CAPÍTULO 10 - Fortalezas y Debilidades del Modelo de Analisis de Madurez de OTyDS de San José

El capítulo aborda el objetivo de la tesis de evaluar el MAMSJ, a partir de la identificación de las Fortalezas y Debilidades encontradas en el proceso de implementación de la nueva herramienta de evaluación del OTyDS.

▪ Fortalezas:

- ▶ **Análisis histórico del proceso de planificación territorial de San José (Fase 1).** El trabajo permitió identificar momentos, procesos territoriales y personas referentes de la planificación del Departamento.
- ▶ **Análisis con foco en los Gobiernos Departamentales (Fase 1).** El trabajo permitió conocer e identificar hechos y procesos territoriales, donde el Intendente jugó un rol estratégico para el desarrollo del departamento.
- ▶ **Identificación de hitos y procesos territoriales que pusieron a prueba las capacidades técnicas del departamento (Fase 1).** Se logró identificar las formas de trabajo y decisiones de San José para brindar soluciones a los mismos.
- ▶ **Identificación de iniciativas de Planificación Territorial (Fase 1):** Se logró identificar y ordenar estudios, proyectos y actividades implementadas en San José, que integran el caudal de experiencias de trabajo y formación del personal de la ISJ, respecto al OT. También se identificó la forma y procesos de trabajo del MVOTMA, para el “aterrizaje” de la LOTDS en el Departamento y la elaboración de los IOTS.
- ▶ **Relevamiento de la Oficina de OT (Fase 2):** Se logró identificar las funciones y roles de la Oficina de OT al interior de la Intendencia de San José, así como sus dificultades para la coordinación y articulación con otras áreas de la organización.
- ▶ **Análisis de IOTS de San José (Fase 1).** El trabajo permitió identificar los “estilos” de trabajo, respecto a la elaboración y presentación de los instrumentos. Se identificaron dos estilos, bien marcados. Uno presentado por asesores externos a la ISJ, con importante conceptualización, vocabulario y estética académica (PLOT Kiyú, Ciudad del Plata, Libertad). Otro con lenguaje, cartografía y propuestas sencillas, de fácil acceso y comprensión por el lector (Directrices Departamentales, PLOT de Eilda Paullier y San José de Mayo).
- ▶ **Nuevas Dimensiones de análisis para el MAMSJ (Fase 1).** El análisis de los IOTS permitió al investigador identificar dimensiones a evaluar en el modelo. Ejemplo de esto, fue la identificación en todos los IOTS, de la Unidad de Gestión de IOTS para monitorear el desarrollo de los instrumentos.
- ▶ **Identificación de Actores relevantes para la “Cuádruple Hélice” del MAMSJ (Fase 1).** El análisis de los IOTS permitió identificar actores y referentes territoriales para la aplicación de la herramienta. La lectura de los documentos permitió conocer los procesos de participación para su elaboración y los actores que contribuyeron a su puesta en vigencia. Contar con los registros facilitó la elaboración de la muestra de la cuádruple hélice del MAM, así como la ausencia de actores importantes en el

territorio. Ejemplos de esta ausencia los son la Universidad de la República o la FADU, como actores vinculados directamente al OT.

- ▶ **“Entrevista Cara a Cara” (Fase 2).** El instrumento de medición aplicado a las personas del MAMSJ fue acertado. Se pudo obtener los datos buscados, sobre las capacidades de la ISJ y las dimensiones de análisis del MAMSJ.
- ▶ **Entrevistados de la ISJ para la evaluación del MAMSJ (Fase 2).** La selección de los siete entrevistados para conocer a la ISJ permitió alcanzar los objetivos propuestos en el estudio. Para una próxima evaluación, se recomienda incorporar otros entrevistados vinculados al OT. Tales como funcionarios vinculados a las Direcciones de Hacienda, Descentralización, etc. En esta oportunidad no se logró concretar la entrevista con la actual Intendenta.
- ▶ **Evaluación de las Capacidades de la ISJ para el OTyDS (Fase 2).** El relevamiento de las capacidades facilitó el conocimiento de la organización y la focalización de los temas de interés para la tesis. A partir de los resultados obtenidos, se recomienda incorporar otras capacidades que puedan mejorarlos: “Articulación territorial” y “Estrategias de trabajo en el territorio para la gestión del instrumento”. Estas capacidades se identificaron en las entrevistas y como sugerencias de los entrevistados, considerando la importancia que tiene la coordinación y articulación entre actores públicos para la gestión de los IOTS. La primera refiere a los mecanismos, vínculos de trabajo de la ISJ con otros actores, públicos, como los Municipios, que facilitan el desarrollo de los IOTS. La segunda refiere, a la capacidad de la ISJ de generar acuerdos de trabajo con otros actores que contribuyan a la gestión y monitoreo de los IOTS.
- ▶ **Índice de Capacidades del MAMSJ (Fase 2).** La herramienta resumen sobre las capacidades de la Intendencia para la gestión de los IOTS, ofrece una primera evaluación sobre la madurez de la organización para el desarrollo del OTyDS en el Departamento.
- ▶ **Comparación de “miradas” sobre el OTyDS (Fase 2).** La estrategia metodológica de comparar las miradas de los IOTS fue acertada. La comparación de los resultados de las dimensiones del MAM sobre los IOTS, permitió conocer cómo se evalúa el OTyDS desde perspectivas diferentes.
- ▶ **Imagen comparativa de los IOTS de San José (Fase 2).** La evaluación comparada ofrece la primera mirada sobre los instrumentos desde dos perspectivas diferentes acerca de como se percibe el desarrollo del OTyDS en el departamento de San José.

■ Debilidades

- ▶ **IOTS Regionales no se evaluaron con los Actores (Fase 2).** En la primera aplicación del MAMSJ no se incorporó la evaluación de las Estrategias Regionales Metropolitanas. La decisión se justifica, luego de realizar pruebas de evaluación del IOTS supradepartamental con varios actores en las que no se logró una mínima información sobre el instrumento. A partir de esto se descartó de la evaluación. Dado la relevancia que tiene este tipo de instrumento para la articulación regional, sería importante incorporarlos como parte de las capacidades de la ISJ, en lo que tiene que ver con la articulación o coordinación con actores supranacionales o nacionales.
- ▶ **No se profundizó en el análisis de los contenidos de los IOTS (Fase 1).** La inexperiencia del autor y desconocimiento de ejemplos de análisis en profundidad de IOTS, limitó la obtención de elementos para incorporar a los resultados de la Fase I del MAM.
- ▶ **No se logró entrevistar a Expertos de OTyDS que trabajaron en los IOTS de San José (Fase 2).** La envergadura de las tareas asumidas en esta tesis y los caminos metodológicos emprendidos, además de las restricciones de la pandemia, hicieron relegar y finalmente desecha la posibilidad de otra serie de entrevista focalizada en los expertos que elaboraron los IOTS en el Departamento.
- ▶ **Otras Capacidades Institucionales para el MAMSJ (Fase 2).** Se deben incorporar otras capacidades de análisis al modelo, principalmente vinculadas a la medición de la colaboración y transversalidad de las unidades de la Intendencia para el OTyDS, así como las formas de trabajo hacia afuera de la intendencia con otras organizaciones vinculadas a la planificación territorial.
- ▶ **Escala de Medición del Nivel de Madurez (Fase 2).** La escala de calificación para el nivel de madurez de las dimensiones del modelo, no es la adecuada. En esta primera evaluación la escala permitió obtener resultados sobre temas de interés, pero se identificaron dificultades por parte de los entrevistados cuando debían asignarle un valor a cada dimensión del modelo, observando que la escala de calificación, era “muy general”. Se recomienda incorporar otra escala, como la que se utilizan en el MAM de Colombia, donde luego de varias evaluaciones, se logró definir una escala de calificación más específica. Ejemplo: Básico, Aislado, Coordinado, Conectado, Integrado, Optimizado.
- ▶ **Dificultades de los entrevistados para la evaluación de las capacidades y dimensiones del MAMSJ (Fase 2).** En la aplicación del formulario de encuesta se identificó que los entrevistados lograban brindar una respuesta a las preguntas sobre los temas del MAMSJ, pero generaba una dificultad en el momento de recordar la escala de calificación para evaluar la dimensión. Ante esto, se recomienda incorporar en la próxima evaluación de las capacidades “Tarjetas con calificaciones” para facilitar la toma de decisiones de los entrevistados.
- ▶ **Baja identificación de actividades de OTyDS en el territorio (Fase 2).** En la evaluación del MAMSJ sobre los actores, se identificó un bajo conocimiento de las actividades y acciones de los IOTS en los territorios. En general, los actores que participaron de los procesos de elaboración de cada IOTS logran indicar algunas

acciones del instrumento en el territorio. Se recomienda para la próxima aplicación del MAMSJ, incorporar tarjetas de ayuda sobre ejemplos de OTyDS en el territorio.

- ▶ **Dificultades de Acceso a Bases de Datos de IOTS (Fase 2).** La decisión del modelo de seleccionar a actores del territorio, que participaron de los talleres de elaboración del IOTS fue una buena idea, considerando que permitiría evaluar la llegada del OTyDS al territorio del IOTS. Al momento de buscar la información sobre los participantes de los talleres de OTyDS, se presentaron dificultades de acceso y de identificación de los registros por parte del autor. A pesar de esto se logró construir una base de datos de participantes a través de consultas a referentes locales.
- ▶ **Muestra del territorio de los IOTS no probabilística (Fase 2).** En la primera evaluación del MAMSJ se realizó con una muestra no probabilística de los actores del territorio. El investigador ponderó la aplicación del modelo, sobre la representación de los actores del territorio. Es importante considerar, para próximas evaluaciones, la confección de una muestra probabilística de los territorios del IOTS, considerando otras características de la muestra, entendiendo que se puede mejorar la calidad de los resultados, obteniendo evaluaciones por tipo de entrevistados o como en esta aplicación, por “hélice” del territorio.
- ▶ **Lenguaje del OTyDS (Fase 2).** Se identificaron dificultades de comprensión del vocabulario del OTyDS para algunos actores de los IOTS. Algunas de las interrogantes sobre dimensiones del MAMSJ, estaban redactadas con un lenguaje “técnico” que dificultaban la comprensión para actores no vinculados directamente al OTyDS. Es importante considerar para la próxima aplicación del MAM sobre los actores, incorporar herramientas de apoyo a los entrevistados para recolectar la información.
- ▶ **No se pudo evaluar el nivel de madurez de las Directrices Departamentales de OTyDS con los Actores (Fase 2).** No se pudo evaluar la percepción de los actores del territorio, respecto a este instrumento. La especificidad del documento y la poca experiencia de los actores respecto al impacto del OTyDS hicieron que decidiera no evaluar el instrumento. Es importante pensar nuevas dimensiones para poder evaluarlo desde los actores del territorio.

Reflexiones y Aprendizajes

Al culminar el proceso de trabajo de la tesis, se vuelve sobre los objetivos que guiaron la investigación, buscando dar respuesta a los mismos. .

Medición del Ordenamiento Territorial.

Los resultados obtenidos a partir del análisis de la madurez del OTyDS en el Departamento, permitieron generar una primera valoración y línea de base o estado de situación y asienta una herramienta con capacidad de ser replicada y mejorada en el propio San José y ensayada en otros departamentos y escalas. El camino transitado, generó un conjunto de elementos para mejorar la herramienta y, por ende, los resultados de su aplicación.

Construcción del MAM del OTyDS para el Uruguay.

Desde el inicio de la investigación, estuvo presente que la construcción del MAM de OTyDS debía tener como horizonte su aplicabilidad a una escala nacional. Se comienza en la escala departamental, para contar con resultados de base para comparar otros departamentos y llegar a una medición nacional.

El proceso de construcción de la herramienta de análisis, permitió conocer los modelos de madurez comentados en la tesis, su aplicabilidad y posibilidad de implementación en la materia de investigación. La adaptación de componentes de los modelos de madurez, permitieron crear el MAM para San José. La ausencia teórica y práctica de modelos de madurez específicos para el OTyDS, generaron la oportunidad de innovar, pero, al mismo tiempo, el desafío de vigilar constantemente los contenidos de la herramienta, entendiendo que había que ponerla a prueba. La estructura del MAM para San José en tres componentes, fue acertada. Comenzar con el análisis histórico de la evolución del Departamento respecto a la planificación territorial hasta llegar a la puesta en vigencia de los IOTS, permitió identificar nuevas capacidades y dimensiones de análisis para el modelo, así como los principales referentes departamentales vinculados al OT.

Evolución de San José respecto al OTyDS.

La decisión de comenzar el análisis sobre San José, a través del proceso histórico fue fundamental para la aplicación del MAMSJ. El relevamiento bibliográfico del Departamento facilitó la comprensión de procesos territoriales, hitos fundamentales para la planificación territorial departamental, la identificación de personajes claves del Departamento, que influyeron directamente e indirectamente en el estado actual de avance de San José en la materia. El desafío de construir el proceso histórico del OTyDS a través de los Gobiernos Departamentales, aumentó la exigencia de trabajo al autor, pero permitió identificar las acciones de referentes de San José, frente a los desafíos de

desarrollo del país. Como parte de estos, se destaca la Ley de Centros Poblados, la creación del INC, la creación del MVOTMA, la aprobación de la LOTDS y la puesta en vigencia de los primeros IOTS departamentales, cambiando la forma de hacer y mirar el territorio. El conjunto de IOTS aprobados y los que se encuentran en etapa de aprobación, muestran que el Departamento ha incorporado el SOTyDS como parte de las reglas del Departamento. En el análisis particular de cada IOTS, se encontraron elementos importantes que focalizan el cuidado, la conservación y el mejor uso del territorio maragato para el futuro cercano. La riqueza de la historia departamental, sumada al interés del autor por profundizar en los temas, generó, quizás, un apartado más extenso de lo que se esperaba.

Evaluación de las capacidades institucionales de la organización responsable del OTyDS.

La Oficina de OT de la ISJ.

La identificación de la unidad de gestión dentro del organigrama de la intendencia, sus funciones y tareas dentro del sistema de funcionamiento del gobierno departamental permitieron medir la autopercepción de las capacidades de la Intendencia, respecto al desarrollo del OTyDS del Departamento.

Las Dimensiones de análisis del MAMSJ para los IOTS

El desafío del autor, por adaptar dimensiones del MAM de Uruguay y de Colombia, permitieron crear una nueva herramienta de evaluación y análisis del OTyDS. En el proceso de medición, se identificaron otras dimensiones relevantes como la transversalidad en el trabajo, la cooperación y articulación con otras áreas de la organización, así como el vínculo con otros organismos del Estado, vinculados a la materia, que no se midieron. Se recomienda incorporar estas dimensiones en la próxima aplicación del MAMSJ.

El Nivel de Madurez para calificar las dimensiones del MAMSJ.

La ausencia de antecedentes de modelos de madurez para el ordenamiento territorial, no permitió contar con ejemplos de calificaciones para medir la madurez de las dimensiones de análisis. Ante esto se decidió, construir una valoración simple para medir las dimensiones del modelo. La decisión fue acertada para esta primera evaluación, dado que se obtuvieron resultados, pero quizás las unidades de medición definidas, no son las mejores para este tipo de dimensiones. Sería importante, profundizar en este punto, para la futura aplicación del MAMSJ,

El Nivel de Madurez de la ISJ para los IOTS y el OTyDS.

El nivel de madurez de las capacidades y dimensiones del modelo, desde la mirada de la ISJ, son negativos. La mirada crítica de la organización sobre su propio trabajo, permitió conocer y profundizar las evaluaciones realizadas. Las principales debilidades en las capacidades de la organización para el desarrollo del OTyDS se encuentran en las mínimas infraestructuras económicas, humanas y técnicas para afrontar el incipiente y constante trabajo sobre los IOTS. Las limitaciones para monitorear el trabajo realizado en la materia y la comunicación de los productos de OTyDS en el departamento. Como elementos positivos, se identificó, la relevancia que tiene la Oficina de OT en el organigrama, logrando acceso directo con las principales autoridades de la ISJ. También la Comisión de OTyDS Departamental, un espacio valorado por la oportunidad de integrar actores políticos (Junta Departamental), el Intendente, Directores Departamentales y representantes de organismos nacionales para analizar y discutir iniciativas que llegan al Departamento.

Respecto a la gestión de los IOTS, la Intendencia también tiene una mirada crítica sobre su gestión, presenta calificaciones negativas en importantes dimensiones del MAMSJ, pero también, califica positivamente acciones que se realizan en los territorios de los IOTS que comienzan a generar resultados positivos para el Departamento. Se destaca la importancia de las Unidades de Gestión de los IOTS, que logran llegar al territorio y articular con las autoridades y vecinos que plantean problemáticas de OT. También se valora mucho la incorporación del OTyDS en las agendas departamentales y municipales, indicando que la gestión del territorio es relevante para todos.

En el análisis que realizan los actores locales en los ámbitos de los IOTS, la evaluación sobre cómo "llega" el OTyDS al territorio es negativo. En general, los actores valoran la presencia de la ISJ en los territorios, pero no siempre tienen claro si las acciones que se realizan o no están vinculadas directamente al OTyDS del Departamento. Es muy importante indicar que los IOTS son muy valorados por los Municipios, principalmente por aquellos Alcaldes que encuentran en los IOTS una nueva herramienta para ordenar y organizar su territorio. Esta oportunidad es fundamental para la ISJ, considerando la relevancia que tienen los Municipios, para la gestión y monitoreo local del territorio. El fortalecimiento de este vínculo es clave. En la evaluación negativa del PLOT de Ciudad del Plata, por parte de la intendencia, surge las dificultades de articulación y gestión en territorio, cuando se atraviesan visiones políticas partidarias, bloqueando los espacios de trabajo para la implementación del IOTS.

En la comparación de las evaluaciones sobre los IOTS desde la ISJ y los actores del territorio, en general se comparten calificaciones negativas sobre cómo llega el OTyDS a los territorios. A pesar de esto, se identificaron diferencias entre los territorios de los IOTS. Los actores de Ciudad del Plata y Ecilda Paullier, tienen una percepción mejor sobre cómo se desarrolló el IOTS que la propia Intendencia. Para los dos territorios, la llegada

de nuevas reglas para organizar el territorio, y proyectos que fomentan el desarrollo, generan expectativas para solucionar problemas y evitar nuevos.

Culminando el análisis sobre San José, y volviendo al tema principal de esta tesis, la madurez territorial para el OTyDS, surge una reflexión luego de todo el trabajo, que es necesario continuar buscando nuevos contenidos para entender y evaluar la madurez territorial. La exploración realizada, aportó elementos para entender cómo se puede analizar, pero seguro, la llegada del OTyDS a los territorios produce otros cambios y efectos en las personas que los reciben, que no se pudieron identificar y evaluar en esta tesis. Se espera que los aportes realizados al OTyDS, ofrezcan a futuros investigadores del algunos elementos para continuar trabajando.

Referencias Bibliográficas

Administración Nacional de Usina y Transmisiones Eléctrica (2013). Plan de Gestión Ambiental de Construcción 7-8-2013-Central Térmica de Ciclo Combinado Punta del Tigre B. Montevideo: UTE.

Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas. (15 de Octubre de 2021). Punta del Tigre. Obtenido de Proyecto Punta del Tigre.

Alianati, D., Benedetto, M., & Perdomo, W. (1970). San José -Los Departamentos. Montevideo: Nuestra Tierra.

Arias, L. S. (2014). Gerencia de Proyectos y Estrategia Organizacional. innovar, 5-18.

Arocena, J. (2002). El desarrollo local: un desafío contemporaneo. Montevideo: Taurus-Universidad Católica.

Barachini, H. (1978). Historia de las Comunicaciones del Uruguay. Montevideo: Facultad de Arquitectura ,Instituto de Historia de la Arquitectura.

Barrios Pintos, A. (1986). San Jose: De la Prehistoria a Nuestros días. Montvideo: Ministerio de Educación y Cultira.

Bértola, L., Álvarez, J., Bertoni, R., Casa, M., Jauge, M., Ramos y otros (2018). 50 años de Historia de la OPP. Montevideo: Fin de Siglo.

BID-PRODEV. (2011). SEP -Sistema de Evaluación PRODEV Gobierno Subnacionales . Washington DC: BID.

Bracchetta, V. (2015). Aratiri y otras aventuras -Las soberanías cuestionadas. Montevideo: Doble Clic.

Caetano, G., & Rilla, J. (1998). Historia contemporánea del Uruguay -De la Colonia al Mercosur. Montevideo: Fin de Siglo.

Caminos, A. U. (2017). Situacion de la Vialidad Uruguaya -Edición 2017-. Montevideo: Asociación Uruguaya de Caminos.

Casas, C. C. (2018). La Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible a 10 años del inicio del proceso de institucionalización del ordenamiento territorial. Cuadernos del CLAEH, 189-206.

Ceberio, M. y. (1998). La Construcción del Universo. Herder.

Ciudad del Mexico-Secretaria de Gobierno. (2010). Carta de la Ciudad del Mexico por el Detechos a la ciudad. Mexico: Misereor.

Coalicion Internacional para el Hábitat -Oficina Regional para América Latina. (2008). El Derecho a la Ciudad en el Mundo. Mexico: Coalicion Internacional para el Hábitat .

Congreso de Intendentes, Programa de Choesión Social y Territorial Uruguay integra, Oficina de Planeamiento y Presupuesto. (2009). A 100 años de la Ley de creación de la figura del Intendente Municipal Tomo 1 y 2. Montevideo: Central de Impresiones LTDA.

D'Ancona, M. d. (2001). METODOLOGÍA CUANTITATIVA: ESTRATEGIAS Y TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN SOCIAL. Madrid: Síntesis.

Dziugys, C. (2021). Udé80 Barrios-Una Mirada a la historia de Rincón de la Bolsa. Udé80. Fondo de Cultura del Ministerio de Educación y Cultura, Ciudad del Plata. Recuperado el 22 de Octubre de 2021, de <https://www.portalcdp.uy/2021/10/19/una-mirada-a-la-historia-de-nuestra-ciudad/>

Diario El País. (2000). San José -El País y sus 19 Departamentos. Montevideo: El País.

Elizabet Perez Mergarejo, I. P. (2014). Modelos de Madurez y su Idoneidad para aplicar en pequeñas y medianas empresas. Ingeniería Industrial, 146-158.

Espacio Interdisciplinario de la Universidad de la República del Uruguay. (2013). Avances de Investigación: La construcción de los conceptos de "Territorio" y "Desarrollo Territorial" en clave interdisciplinaria. Montevideo: UdelaR.

Gabriel Páez, C. R. (2018). Revisión de Modelos de Madurez en la Gestión de los Procesos de Negocios. Ingeniare -Revista Chilena de Ingeniería, 685-698.

Gobierno Departamental de San José. (2011). Plan Local de Ordenamiento Territorial de Kiyú y sus Vecindades -Apendice I Propuesta Normativa. San José de Mayo: Gobierno Departamental de San José.

Gobierno Departamental de San José. (2014). Plan Local de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Ciudad del Plata y su área de influencia. San José: Gobierno de San José. Obtenido de <http://www.imsj.gub.uy/portal15/images/otyma/PROYECTO%20NORMATIVO.pdf>

Gorosito, R., & Ligrone, P. (2009). Regimenes Jurídicos Actualizados -Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible -Ley Fundante 18.308. Montevideo: La Ley Uruguay.

GTIG-FING-UdelaR. (1 de Agosto de 2012). Algunos conceptos sobre: Cartografía y SIG. Obtenido de Marco Teorico Cartografía: <https://www.ceibal.edu.uy/storage/app/media/Marco-teorico-Cartografia-SIG.pdf>

Guba, E. y. (2002). Paradigmas en competencia en la investigación cualitativa". Sonora.

Guerrero, F. (2011). Cambios en el modelo de acumulación capitalista, agusno impactos en nuestro país. Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Trabajo Social.

Harvey, D. (2005). Espacios de Esperanza. Madrid: Akal.

Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo. (1978). Boletín Informativo del Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo N° 40 de Facultad de Arquitectura. Facultad de Arquitectura, Montevideo. Montevideo: Facultad de Arquitectura.

INE (2019). Anuario Estadístico 2019 96° versión. Montevideo: INE. Obtenido de www.ine.gub.uy

INE (2 de Noviembre de 2020). Instituto Nacional de Estadística. Obtenido de Censo 2011: www.ine.gub.uy/

INE (2005). Uruguay Censo Fase 1-2004. Montevideo: INE. Recuperado el 15 de Febrero de 2021, de https://www.ine.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=0f1c2def-c40c-448e-8bfd-cd296d77c037&groupId=10181

INE (15 de Febrero de 2021). Censo Fase 1 2004. Obtenido de INE:
https://www.ine.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=0f1c2def-c40c-448e-8bfd-cd296d77c037&groupId=10181

INE (2020). Anuario Estadístico 2020 -97° versión. Montevideo: INE.

Intendencia de Montevideo. (12 de Enero de 1998). Plan Montevideo 1998. Obtenido de POT:
<https://montevideo.gub.uy/areas-tematicas/planificación/ordenamiento-territorial/plan-montevideo>

Intendencia de Rivera. (2019). Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Minas de Corrales y su Área de Influencia. Rivera, Rivera, Uruguay: Intendencia de Rivera.

Intendencia de San José . (2019). Plan Local de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la Ciudad del Libertad y Su área de Influencia -Memoria de Ordenación -Anteproyecto Normativo-. San José de Mayo: Intendencia de San José.

Intendencia de San José ,MVOTMA (2019). Plan Local de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Ecilda Paullier y su área de influencia -Documento Avance. San José de Mayo: Intendencia de San José.

Intendencia de San José. (2011). Plan Local de Ordenamiento Territorial de Kiyú y sus Vecindades -Documento Principal- Avance del Plan. San José de Mayo: Intendencia de San José.

Intendencia de San José. (15 de Agosto de 2017). Presentación -Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de San José. Presentación Power Point en el marco de la Maestría de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de la FADU de la UdelaR del Uruguay. Montevideo, Montevideo, Uruguay.

Intendencia de San José,MVOTMA-DINOT. (2010). Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de San José. San Jose de Mayo: Intendencia de San José.

Intendencia de San José -MVOTMA (2018). Plan Local de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de San José de Mayo y su área de influencia -Memoria Normativa. San José de Mayo: Intendencia de San José.

Intendencia de San José -MVOTMA (2018). Plan Local de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de San Jospe de Mayo y su área de Influencia. San José de Mayo: Intendencia de San José.

Jacob, M. (Dirección). (1992). Arrinconados [Película].

Jose L. Yagüe y José M. Díaz-Puente. (2008). Tres Siglo de Planificación Regional en Uruguay: Lecciones de experiencia para afrontar los restos de Desarrollo en el Siglo XXI. Estudios Geograficos, 247-280.

Intendencia de San José (2014). Plan Local de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de San José de Mayo y su área de Influencia -Documento de Avance-. San José de Mayo: Intendencia de San José.

Intendencia de San José (2018). Plan Local de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de San José de Mayo y su área de influencia. San José de Mayo: Intendencia de San José.

Junta Departamental de San José. (1996). Nomenclátor de la Ciudad del San José. San José de Mayo: Junta Departamental.

- Kerlinger, F. (1979).** Enfoque conceptual de la investigación del comportamiento. Mexico- DF.
- Lagarreta, S. C. (2019).** El trinomio Turismo-Patrimonio-Ambiente como estrategia: Una mirada a la Ruta 11, como corredor de desarrollo turístico. Montevideo: Udelar. FADU.
- Ligrone Fernandez, Pablo; Gorosito Zuluaga, Ricardo. (2009).** Sistema de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Montevideo: La Ley Uruguay.
- Ligrone, P. (2013).** Transformaciones, Seudoplanificación y Territorios Inteligentes. Revista de la Facultad de Arquitectura N° 10, 64-79.
- LKSur. (2013).** Central UTE Ciclo Combinado -Informe Ambiental Resumen. Montevideo: LKSur.
- López González, B. (15 de 8 de 2003).** Modelos de Madurez en la Administración de Proyectos. Obtenido de Universidad para la Cooperación Internacional:
https://www.ucipfg.com/Repositorio/MAP/MAPD-02/UNIDADES_DE_APRENDIZAJE/UNIDAD_4/LIBRO_4/DOCUMENTOS/Modelos_de_Madurez_en_la_Administracion_de_Proyectos.pdf
- Mathivet, C. (2009).** El Derecho a la ciudad: Claves para entender la propuesta de crear "otra Ciudad possible". Dialogos, Propuestas, hisotiras para una Ciudadania Mundial, 1.
- McHarg, I., & Gili, G. (2000).** Proyectar con la Naturaleza. Colección AD+E Arquitectura y diseño +Ecología.
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2019).** Modelo de Territorios y Ciudades Inteligentes. Bogota-Colombia: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicacions.
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2020).** Nosotros creamos las Ciudades Inteligentes de Colombia. Bogota-Colombia: MinTIC.
- MVOTMA (2005).** Directrices Regionales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial del área suroeste. Montevideo: Boscana SRL.
- MVOTMA (2006).** Directrices Regionales de Ordenamiento Territorial del Área Suroeste (Vol. 1). Montevideo, Montevideo, Uruguay: MVTMA.
- MVOTMA (2018).** Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible 7° Edición actualizada. Montevideo, Uruguay: Del Este Sol SRL.
- MVOTMA (15 de agosto de 2019).** Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial. Obtenido de DINOT: www.mvotma.gub.uy
- MVOTMA (12 de Enero de 2021).** Ley N° 18.308. Montevideo: Del Este Sol SRL. Obtenido de Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible:
<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18308-2008>
- MVOTMA (10 de Junio de 2021).** Cerró otra etapa en la revisión de la Ley de Ordenamiento Territorial. Obtenido de Ordenamiento Territorial: <https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/comunicacion/noticias/cerro-otra-etapa-revision-ley-ordenamiento-territorial>
- MVOTMA (6 de Mayo de 2021).** Directrices Departamentales de Artigas. Obtenido de Inventario Nacional de Ordenamiento Territorial:
<https://sit.mvotma.gub.uy/RegistroWeb/PDFs/FichaInstrumento15204.pdf>

- MVOT. (15 de Enero de 2021).** Directrices Departamentales de Maldonado. Obtenido de Inventario Nacional de Ordenamiento Territorial:
<https://sit.mvotma.gub.uy/RegistroWeb/PDFs/FichaInstrumento1396.pdf>
- MVOTMA. (15 de Febrero de 2021).** Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial de la Región Este. Obtenido de Inventario Nacional de Ordenamiento Territorial:
<https://sit.mvotma.gub.uy/RegistroWeb/PDFs/FichaInstrumento5120.pdf>
- MVOTMA (5 de Febrero de 2021).** Estrategias Regionales del Área Metropolitana. Obtenido de Inventario Nacional de Ordenamiento Territorial:
<https://sit.mvotma.gub.uy/RegistroWeb/PDFs/FichaInstrumento5095.pdf>
- MVOTMA (10 de Octubre de 2021).** Inventario Nacional de Ordenamiento Territorial. Obtenido de Instrumentos de Ordenamiento Territorial:
<https://sit.mvotma.gub.uy/inot/#/inicio>
- MVOTMA. (2005).** Directrices Regionales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial del Área Suroeste. Montevideo: Boscana SRL.
- MVOTMA. (2018).** 10 Años de la Ley, Nuevos Desafíos, Devolución recorrida nacional 2018. ENOT -Encuentro Nacional de Ordenamiento Territorial (pág. 12). Montevideo: MVOTMA.
- MVOTMA, OPP, UNFPA. (2019).** Sistema de Ciudades y Equipamientos -Avance hacia la construcción de una herramienta para la gestión de los servicios públicos. Montevideo: Rojo SRL.
- Nahum, B. (1968).** La Estancia Alambrada. Enciclopedia Uruguaya N°24, 20.
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto. (5 de enero de 2021).** Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Obtenido de Observatorio Territorio Uruguay:
<https://otu.opp.gub.uy/perfiles/san-jose>
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Área de Gestión y Evaluación. (2017).** Modelo de Madurez en Gestión para Resultados 2017. Montevideo: OPP.
- Oficina de Planificación y Presupuesto. (2018).** Caminos que Conectan -Un Programa Nacional de Apoyo a la Caminería Departamental -San José, Prograka vial Departamental. Montevideo: DL.
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (2016).** Hacia una Estrategia Nacional de Desarrollo Uruguay 2050. Montevideo: OPP.
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (2019).** Hacia una Estrategia Nacional de Desarrollo Uruguay 2050. Montevideo: OPP.
- OPP, MVOTMA, Intendencias de Canelones, San José, Montevideo, Junta de Andalucía, UdelaR, . (2007).** Libro Blanco del área metropolitana -Canelones, Montevideo, San José-. Montevideo: Tradinco.
- Paez, G. (2018).** Revisión de Modelos de Madurez en la Gestión de los Procesos de Negocios. Ingeniare -Revista Chilena de Ingeniería, 685-698.
- Parlamento del Uruguay. (15 de Diciembre de 1967).** Constitución de la República. Obtenido de Constitución 1967 Plebiscitada el 27 de noviembre de 1966:
<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>

Parlamento del Uruguay. (28 de Junio de 1830). Constitución de la República de 1830. Obtenido de Constitución 1830 Promulgada el 28 de Junio de 1830: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>

Parlamento del Uruguay. (16 de Diciembre de 1952). Constitución de la República. Obtenido de Constitución 1952 Plebiscitada el 16 de Diciembre de 1951: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>

Parlamento del Uruguay. (27 de Noviembre de 1966). Constitución de la República 1967. Obtenido de Constitución 1967 Plebiscitada el 27 de noviembre de 1966: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>

Parlamento del Uruguay. (26 de Noviembre de 1997). Constitución de la República 1997. Obtenido de Constitución 1967 con las modificaciones Plebiscitadas el 26 de Noviembre de 1989, el 26 de Noviembre de 1994 y el 8 de Diciembre 1996: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>

Parlamento del Uruguay. (1 de setiembre de 2019). Constitución de la República . Obtenido de Constitución 1830 promulgada el 28 de junio de 1830: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>

Partido Nacional -San José (2020). Programa de Gobierno San José 2020-2025 #vamosjuntos ana Intendente. San José de Mayo: Inedito.

Partido Nacional San José (2010). Propuestas Realizables 2010-2015 San José. San José de Mayo: Inedito.

Partido Nacional San José. (2015). Propuestas Realizables -Programa de Gobierno 2015-2020. San José de Mayo: Inedito.

Partido Nacional San José. (2020). Programa de Gobierno San José 2020-2025 #vamos juntos ana intendente. San José de Mayo: Partido Nacional San José.

Patrón Mario. (2011). San José -Apuntes para una Historia. Montevideo: La Canasta SRL.

Pérez Mergarejo, E. (2014). Modelos de Madurez y su idoneidad para aplicar en pequeñas y medianas empresas. Ingeniería Industrial, 146-158.

Porcar, B., Arrasate, M., Georguillas, A., Sawada, E., Ramírez, M., Watkins, G., & Meller, H. (2016). Punta del Tigre Combined-Cycle Power Generation Project Uruguay. Washington DC: Inter-American Development Bank.

Oficina de Planeamiento y Presupuesto (2017). Modelo de Madurez en Gestión para Resultados. Montevideo: Guadalupe Ayala.

Oficina de Planeamiento y Presupuesto (2018). Caminos que Conectan -Un Programa Nacional de Apoyo a la Caminería Departamental -San José -Programa Vial Departamental 2018. Montevideo -Uruguay-: D.L. 000.000.

Oficina de Planeamiento y Presupuesto (Marzo 2016). Producto Interno Bruto Regional 2008-2011 -Principales Resultados. Montevideo: OPP.

Raffestin, C. (2013). Por una Geografía del Poder. Mexico: El Colegio de Michoacán.

Real Academia Española. (20 de Octubre de 2020). Real Academia Española. Obtenido de Real Academia Española: <https://www.rae.es/>

Sili, Marcelo. (2018). Gobernanza Territorial -Problemáticas y desafíos de la planificación y la gestión territorial en el contexto de la globalización. Salento: Universidad del Salento.

Thomas Sprechmann, diego Capandeguy, Federico Gastambide. (s.f.). URUGUAY: Sobre las Infraestructuras y otros órdenes territoriales. Escritos- Agencia de Arquitectura, Ciudad y Paisaje.

ITU. (1978). Boletín Informativo del Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo N° 40. Boletín Informativo del Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo N° 40 de la Facultad de Arquitectura, 12.

Uruguay Siglo XXI. (2015). Oportunidades de Inversión San José Uruguay. Montevideo: Uruguay Siglo XXI.

Uruguay XXI. (2020). Exportaciones Uruguayas de Bienes por Departamento. Montevideo: Uruguay XXI.

UTE-Sigma Plus. (2013). Línea de Energía Eléctrica 150 kV Parque Eólico Kiyú -Punta del Tigre - Estudio de Impacto Ambiental. Montevideo: Sigma Plus SRL Ingenieros Consultores.

Yague, J. L., & Diaz-Puente, J. M. (Enero-Junio de 2008). Tres siglos de planificación regional en Uruguay: Lecciones de experiencia para afrontar los retos de desarrollo en el siglo XXI. Estudios Geográficos LXIX(264), 247-280.

ANEXOS

ANEXO 1 | Formulario de Entrevista

FORMULARIO N° ZONA: ENCUESTADOR:

MEDICIÓN DE ORGANIZACIÓN- INTENDENCIA

1-¿Cómo evalúa planificación territorial del Departamento de San José, respecto a la aplicabilidad de la LOTDS?

- Calificación
- EXCELENTE
 - MUY BUENO
 - BUENO
 - REGULAR
 - MALA
 - NS/NC

2-¿Cómo evalúa la estructura organizativa de la Intendencia para el desarrollo de la política de OTyDS del Departamento?

- Calificación
- EXCELENTE
 - MUY BUENO
 - BUENO
 - REGULAR
 - MALA
 - NS/NC

3-¿El presupuesto de la intendencia asignado para OT es adecuado para las exigencias que tiene el departamento?

- Calificación
- EXCELENTE
 - MUY BUENO
 - BUENO
 - REGULAR
 - MALA
 - NS/NC

4-¿Los Recursos Humanos de la Intendencia asignados al OT son suficientes para desarrollar adecuadamente la política en el Departamento?

- Calificación
- EXCELENTE
 - MUY BUENO
 - BUENO
 - REGULAR
 - MALA
 - NS/NC

5-Que elementos debería incorporar la Intendencia para mejorar las capacidades de los Recursos Humanos asignados al OT?

6-La Intendencia cuenta con las herramientas de trabajo adecuadas para llevar adelante la gestión, control y planificación de la política de OTyDS en el Departamento?

- Calificación
- EXCELENTE
 - MUY BUENO
 - BUENO
 - REGULAR
 - MALA
 - NS/NC

7-La Intendencia cuenta con Estrategias de Trabajo definidas para la sistematización, monitoreo y evaluación de la política de OTyDS en el Departamento?

- Calificación
- EXCELENTE
 - MUY BUENO
 - BUENO
 - REGULAR
 - MALA
 - NS/NC

8-La Intendencia cuenta con productos de Planificación Territorial interno o externos que promuevan los objetivos del OTyDS del Departamento?

- Calificación
- EXCELENTE
 - MUY BUENO
 - BUENO
 - REGULAR
 - MALA
 - NS/NC

9-La Intendencia cuenta con servicios para los ciudadanos sobre la Planificación Territorial que contribuyan a abordar los problemas de OTyDS en el Departamento?

- Calificación
- EXCELENTE
 - MUY BUENO
 - BUENO
 - REGULAR
 - MALA
 - NS/NC

10-La Intendencia cuenta con servicios de comunicación interna y externa que brinde información sobre la Planificación Territorial del Departamento?

- Calificación
- EXCELENTE
 - MUY BUENO
 - BUENO
 - REGULAR
 - MALA
 - NS/NC

11-Cuales son las principales dificultades que tiene la Intendencia para la implementación de la política de OTyDS en el Departamento?

12-Cuales son las principales mejoras que ha logrado la Intendencia en los últimos años respecto a la Planificación Territorial del Departamento?

13-La intendencia percibe mejoras en los indicadores departamentales respecto al OTyDS?

MEDICIÓN DE ORGANIZACIÓN- Iniciativas-Directrices y Planes Locales

1-¿Cómo evalúa actualmente el nivel de cumplimiento de los objetivos de las Directrices Departamentales de San José?

Calificación
EXCELENTE ,MUY BUENO, BUENO, REGULAR, MALO, NS/NC

Plan de San José de Mayo

1-¿Qué calificaría el Plan de OTy DS de San José de Mayo a nivel de contenidos y estrategias?

2-¿Cómo es el funcionamiento de la Unidad de Gestión del PLOT ?

Calificación

- EXCELENTE
- MUY BUENO
- BUENO
- REGULAR
- MALA
- NS/NC

Calificación

- EXCELENTE
- MUY BUENO
- BUENO
- REGULAR
- MALA
- NS/NC

3-¿Qué controles se realizan en el territorio del PLOT?

4-¿Cómo se realiza el monitoreo de los indicadores del PLOT?

Calificación

- EXCELENTE
- MUY BUENO
- BUENO
- REGULAR
- MALA
- NS/NC

Calificación

- EXCELENTE
- MUY BUENO
- BUENO
- REGULAR
- MALA
- NS/NC

5-¿Qué Acciones se tomaron en el territorio a partir de la implementación del PLOT?

6-¿Qué cambios percibe en el territorio a partir de la implementación del PLOT?

Calificación

- EXCELENTE
- MUY BUENO
- BUENO
- REGULAR
- MALA
- NS/NC

Calificación

- EXCELENTE
- MUY BUENO
- BUENO
- REGULAR
- MALA
- NS/NC

Plan Kiyú

1-¿Qué calificaría el Plan de OTy DS de Kiyú a nivel de contenidos y estrategias?

- Calificación
- EXCELENTE
 - MUY BUENO
 - BUENO
 - REGULAR
 - MALA
 - NS/NC

2-¿Cómo es el funcionamiento de la Unidad de Gestión del PLOT ?

- Calificación
- EXCELENTE
 - MUY BUENO
 - BUENO
 - REGULAR
 - MALA
 - NS/NC

3-¿Qué controles se realizan en el territorio del PLOT?

- Calificación
- EXCELENTE
 - MUY BUENO
 - BUENO
 - REGULAR
 - MALA
 - NS/NC

4-¿Cómo se realiza el monitoreo de los indicadores del PLOT?

- Calificación
- EXCELENTE
 - MUY BUENO
 - BUENO
 - REGULAR
 - MALA
 - NS/NC

5-¿Qué Acciones se tomaron en el territorio a partir de la implementación del PLOT?

- Calificación
- EXCELENTE
 - MUY BUENO
 - BUENO
 - REGULAR
 - MALA
 - NS/NC

6-¿Qué cambios percibe en el territorio a partir de la implementación del PLOT?

- Calificación
- EXCELENTE
 - MUY BUENO
 - BUENO
 - REGULAR
 - MALA
 - NS/NC

Plan Ciudad del Plata

1-¿Qué calificaría el Plan de OTy DS de Ciudad del Plata a nivel de contenidos y estrategias?

- Calificación
- EXCELENTE
 - MUY BUENO
 - BUENO
 - REGULAR
 - MALA
 - NS/NC

2-¿Cómo es el funcionamiento de la Unidad de Gestión del PLOT ?

- Calificación
- EXCELENTE
 - MUY BUENO
 - BUENO
 - REGULAR
 - MALA
 - NS/NC

3-¿Qué controles se realizan en el territorio del PLOT?

- Calificación**
- EXCELENTE
 - MUY BUENO
 - BUENO
 - REGULAR
 - MALA
 - NS/NC

4-¿Cómo se realiza el monitoreo de los indicadores del PLOT?

- Calificación**
- EXCELENTE
 - MUY BUENO
 - BUENO
 - REGULAR
 - MALA
 - NS/NC

5-¿Qué Acciones se tomaron en el territorio a partir de la implementación del PLOT?

- Calificación**
- EXCELENTE
 - MUY BUENO
 - BUENO
 - REGULAR
 - MALA
 - NS/NC

6-¿Qué cambios percibe en el territorio a partir de la implementación del PLOT?

- Calificación**
- EXCELENTE
 - MUY BUENO
 - BUENO
 - REGULAR
 - MALA
 - NS/NC

Plan Libertad

1-¿Qué calificaría el Plan de OTy DS de Libertad a nivel de contenidos y estrategias?

- Calificación**
- EXCELENTE
 - MUY BUENO
 - BUENO
 - REGULAR
 - MALA
 - NS/NC

2-¿Cómo es el funcionamiento de la Unidad de Gestión del PLOT ?

- Calificación**
- EXCELENTE
 - MUY BUENO
 - BUENO
 - REGULAR
 - MALA
 - NS/NC

3-¿Qué controles se realizan en el territorio del PLOT?

- Calificación**
- EXCELENTE
 - MUY BUENO
 - BUENO
 - REGULAR
 - MALA
 - NS/NC

4-¿Cómo se realiza el monitoreo de los indicadores del PLOT?

- Calificación**
- EXCELENTE
 - MUY BUENO
 - BUENO
 - REGULAR
 - MALA
 - NS/NC

5-¿Qué Acciones se tomaron en el territorio a partir de la implementación del PLOT?

- Calificación
- EXCELENTE
 - MUY BUENO
 - BUENO
- REGULAR
 - MALA
 - NS/NC

6-¿Qué cambios percibe en el territorio a partir de la implementación del PLOT?

- Calificación
- EXCELENTE
 - MUY BUENO
 - BUENO
- REGULAR
 - MALA
 - NS/NC

Ecilda Paullier

1-¿Qué calificaría el Plan de OTy DS de Libertad a nivel de contenidos y estrategias?

- Calificación
- EXCELENTE
 - MUY BUENO
 - BUENO
- REGULAR
 - MALA
 - NS/NC

2-¿Cómo es el funcionamiento de la Unidad de Gestión del PLOT ?

- Calificación
- EXCELENTE
 - MUY BUENO
 - BUENO
- REGULAR
 - MALA
 - NS/NC

3-¿Qué controles se realizan en el territorio del PLOT?

- Calificación
- EXCELENTE
 - MUY BUENO
 - BUENO
- REGULAR
 - MALA
 - NS/NC

4-¿Cómo se realiza el monitoreo de los indicadores del PLOT?

- Calificación
- EXCELENTE
 - MUY BUENO
 - BUENO
- REGULAR
 - MALA
 - NS/NC

5-¿Qué Acciones se tomaron en el territorio a partir de la implementación del PLOT?

- Calificación
- EXCELENTE
 - MUY BUENO
 - BUENO
- REGULAR
 - MALA
 - NS/NC

6-¿Qué cambios percibe en el territorio a partir de la implementación del PLOT?

- Calificación
- EXCELENTE
 - MUY BUENO
 - BUENO
- REGULAR
 - MALA
 - NS/NC

ANEXO 2 | Formulario de Encuesta de Percepción de OTyDS de San José

FORMULARIO N° ZONA: ENCUESTADOR:

INFORMACION GENERAL DE LA ZONA

1-¿Cómo percibe usted a nivel general la planificación territorial del Departamento de San José?

-Fundamente su respuesta

Podría calificarla en un rango de: EXCELENTE, MUY BUENO, BUENO, REGULAR, MALA, NS/NC

2-¿Qué acciones de Planificación Territorial conoce que San José está llevando adelante en el Departamento?

-Fundamente su respuesta:

Plan Local de San José de Mayo

3-¿Qué opinión tiene Usted acerca del Plan de Ordenamiento Territorial de San José de Mayo?

-Fundamente su respuesta:

Podría calificarla en un rango de: EXCELENTE, MUY BUENO, BUENO, REGULAR, MALA, NS/NC

4-¿Qué acciones de mejora está implementando la Intendencia en la ciudad a partir del PLOT?

-Fundamente su respuesta:

Podría calificarla en un rango de: EXCELENTE, MUY BUENO, BUENO, REGULAR, MALA, NS/NC

5-¿Usted percibe algún cambio en el territorio a partir de la creación del PLOT en la ciudad?

-Fundamente su respuesta:

Podría calificarla en un rango de: EXCELENTE, MUY BUENO, BUENO, REGULAR, MALA, NS/NC

6-¿Cómo percibe usted la información del PLOT que brinda la Intendencia en la ciudad?

-Fundamente su respuesta:

Podría calificarla en un rango de: EXCELENTE, MUY BUENO, BUENO, REGULAR, MALA, NS/NC

7-¿Qué proyectos vinculados a la gestión del PLOT se han implementado en la ciudad a partir de su aprobación?

-Fundamente su respuesta:

Podría calificarla en un rango de: EXCELENTE, MUY BUENO, BUENO, REGULAR, MALA, NS/NC

8-¿Cómo percibe la gestión de la Unidad de Gestión del PLOT en la ciudad a partir de la implementación del PLOT?

-Fundamente su respuesta:

Podría calificarla en un rango de: EXCELENTE, MUY BUENO, BUENO, REGULAR, MALA, NS/NC

9-¿Qué acciones de ordenamiento territorial debería realizar la intendencia para abordar los problemas del balneario?

-Fundamente su respuesta:

10-¿Cuáles piensa usted que serán los principales cambios que producirá el PLOT en los próximos 10 años?

-Fundamente su respuesta:

11-¿Conoce algún referente de la intendencia que trabaje en la implementación del PLOT?

12-Sexo del Entrevistado: Hombre Mujer
 13-Edad del Entrevistado años
 14-Organización: