

Facultad de Ciencias Sociales
VIII jornadas de investigación

“El Futuro del País en Debate”

8 y 9 de setiembre 2009



El territorio en foco:
nuevos
instrumentos para
la formulación de
políticas de
desarrollo regional
y local en la ley de
Ordenamiento
Territorial y
Desarrollo
Sostenible en
Uruguay (2008)

Altaïr Jesica Magri

VIII Jornadas de Investigación

FCS-UdelaR

MESA:

NUEVOS ENFOQUES EN EL GOBIERNO DEL TERRITORIO: DESARROLLO POLÍTICO CON MODELOS DE GOVERNABILIDAD Y GOBERNANZA

Título: *El territorio en foco: nuevos instrumentos para la formulación de políticas de desarrollo regional y local en la ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible en Uruguay (2008).*

Altair Jesica Magri[\[1\]](#)

Trabajo presentado en las VIII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 8 y 9 de setiembre de 2009)

Descriptor: ordenamiento territorial, desarrollo sostenible, política, participación ciudadana

Introducción

La ponencia analiza innovaciones en materia de política pública para el desarrollo local y regional en el Uruguay a partir de la sanción de la ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (OT y DS, n° 18.038) aprobada en junio de 2008. Por primera vez el Estado uruguayo asume el tema del territorio regulando el sistema de vínculos públicos y público-privados con herramientas de gestión precisas. Se analiza en la perspectiva de: a. generación de relaciones intergubernamentales recreando modalidades de gobierno multinivel y gestión transversal; b. discriminación de competencias y alcances y límites de la gestión según el rango del órgano competente (nacional, regional, departamental, local) ; c. aumento de capacidades a los gobiernos subnacionales para regular, fiscalizar y redistribuir bienes públicos y privados; d. desafíos que se incorporan para la puesta en práctica de una gestión donde términos de cooperación, articulación y coordinación horizontal deben coexistir con una tradición acendrada del territorio como objeto de intereses político-partidarios, así como una trayectoria de Estado jerárquico unitario y centralizado; y e. la incorporación de formas de participación social con capacidad de veto. La Ley es interpretada como resultado de la dificultad pública de actuar coherente y eficientemente en la “territorialidad del Estado”, siendo importante ubicar esta nueva institucionalidad dentro de la impronta reformista del Estado, donde la propuesta de la gobernanza como sustituto cuasi legal de

articulación institucional trato de ocupar el lugar vacío de las relaciones formales y de las capacidades de gobiernos subnacionales. Se analiza en esta ponencia los tipos de articulación que la normativa habilita en un formato que garantiza la coexistencia de la gobernabilidad de la institucionalidad tradicional y las articulaciones de nuevo tipo introducidas y consolidadas por la gobernanza.

1- La Ley en el contexto institucional del Estado uruguayo

La norma se aprobó en el Parlamento uruguayo a principios del año 2008, constituyendo un hito en materia de regulación sobre el territorio. Nace luego de azarosos debates y negociaciones entre los partidos con representación parlamentaria y otros actores políticos y civiles[2] que aún sin voto tuvieron un rol importante en la formulación de metas y objetivos de un marco jurídico para el ordenamiento territorial inexistente en el Derecho nacional. El Uruguay es un Estado unitario[3] y centralizado[4] donde este tema se ha asumido dificultosamente y forma parte del proceso de reforma de un Estado de Bienestar iniciado hace más de quince años con marchas y contramarchas que reflejaron las preferencias políticas en materia de orientación y diseño del Estado y sus políticas de los sucesivos gobiernos de turno.

Esta Ley declara al OT como *“la adopción de las decisiones y las actuaciones sobre el territorio a través de la planificación ambientalmente sustentable con equidad social y cohesión territorial”* (art. 5, inc. a). Define al OT como *“[...] una función pública que se ejerce a través de un sistema integrado de directrices, programas, planes y actuaciones de las instituciones del Estado con competencia a fin de organizar el uso del territorio”* (art.-inc2).

El desarrollo sustentable se integra fundamentalmente como una opción política que expresa un proceso intencional que las instituciones estatales y gubernamentales se proponen iniciar, imponer y desarrollar a través de políticas públicas que involucren la participación de actores no estatales (mercado y sociedad). Se asume que la sustentabilidad estriba en la perspectiva de *“estrategias de desarrollo sostenible, uso y manejo del territorio en función de objetivos sociales, económicos, urbanísticos y ecológicos a través de la planificación”* (art.4, inc. a).

Por primera vez se introduce en el campo jurídico el concepto de territorio como objeto de racionalización[5] de los usos humanos, destacando una ordenada desagregación de derechos y obligaciones públicas y privadas; y en el campo político como sujeto del interés común desde la perspectiva de generar necesarios equilibrios entre la dimensión social y la dimensión económica enfatizando en la sustentabilidad del espacio natural y el espacio construido.

En materia de ordenamiento territorial, la legislación era un deber en la actividad política dada la importancia que el territorio toma hoy en la agenda pública. Esto tiene su explicación en el proceso de reconversión del Estado como proveedor de bienes sociales y del mercado en las últimas décadas, en especial el mercado inmobiliario. En tiempos del Estado Keynesiano de Bienestar (EKB), el sistema de provisión de políticas sociales se dio a través del ingreso al sistema laboral, en donde el trabajador y su familia encontraban amparo en áreas de educación, salud y alimentación (préstamos y subsidios otorgados con la sola garantía del trabajo formal). En materia de acceso a la vivienda propia o arrendamiento en alquiler, el paso se producía a través de instituciones públicas dedicadas a la construcción y transacción inmobiliaria, en especial el Banco Hipotecario del Uruguay estatizado y transformado en Banco social en 1912.

La reforma del Estado en Uruguay da sus primeros pasos en la década de los setenta de manos de la dictadura militar de la época. Sin embargo las principales reformas se producen en democracia desde fines de los 80's en adelante. En los 90's, las reformas orientadas hacia la relación trabajo-capital, liberalizaron las relaciones de trabajo y en políticas sociales aflojaron la red de contención y protección estatal, dejando por fuera del sistema de ingreso a los bienes a un porcentaje importante de la población. Se eliminaron las leyes de congelamiento de alquileres y la política de vivienda perdió su carácter de acceso universal en el canal estatal, focalizándose por el indicador del ingreso en vivienda pública para pobres y por el mercado para grupos con capacidad de acceso propia. Los efectos inmediatos fueron la consolidación de suburbanizaciones de desempleados y cuentapropistas en la periferia de las ciudades que se alojaban formal e informalmente en el territorio consolidando el Área Metropolitana de Montevideo y periferias en derredor de ciudades intermedias o cabeceras departamentales del país, constituyendo una morfología demográfica un 90% y más de población urbana y suburbana.

Es en este sentido que el suelo comienza a tomar un valor específico en la cartera de bienes de las familias sustituyendo el concepto de adquisición de una vivienda (como paso de inserción social y propietaria con capacidad de actuar en el mercado) por el acceso a un lote de terreno. La falta de regulación en la materia propició un desquicio en el uso de suelos anteriormente de uso rural (agrícola y ganadero), donde se observaron dos fenómenos: por un lado la acción individual de familias que adquirían por compra o por ocupación ilegal parcelas donde comenzaban la construcción propia generando localidades y pueblos; y por otro, la acción del mercado inmobiliario que invirtió en la compra de grandes extensiones de territorio a bajo precio y sin infraestructura para construir y vender barrios cerrados privados para grupos de altos ingresos y

viviendas colectivas para la clase media y media baja. También el Estado se acopló a esta modalidad de uso de terrenos no urbanos proveyendo vivienda básica para pobres: Núcleos Básicos Evolutivos en zonas periféricas de antiguas chacras al igual que el movimiento cooperativo (Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda en Ayuda Mutua). El impulso de uso del territorio puede explicarse entonces no solo por la falta de regulación de uso territorial, sino porque también la imposición fiscal en zona rural es muy baja y consecuentemente los precios de mercado, factores ambos que fomentaron la modalidad de apropiación por grupos con y sin acceso.

Este impulso socio económico encontró al Estado sin capacidad legal de regulación y control sobre el avance demográfico y de mercado, ocasionando intervenciones de salvataje en materia de instalación de servicios básicos de infraestructura y servicios (agua, electricidad, calles y también subvenciones al mercado para la instalación de líneas de transporte público). En este marco los Gobiernos Departamentales tienen la potestad de generar permisos o restricciones en los usos del suelo, siendo dispar las medidas que en ese sentido se registran en la última década en los diecinueve Departamentos del país. La Ley de OT y DS se crea como ley directriz de nivel nacional, generando principios y objetivos en la materia a los cuales deben de ajustarse los niveles de gobierno nacional, sectorial y subnacional.

2- Los efectos de la Ley en el campo de las Relaciones intergubernamentales (RIGs)

El campo de las RIGs al interior de los Estados es un área de estudio compleja, estructurada según sea la naturaleza del mismo (federal o unitaria) y por la estructura que a los efectos adopta. Las relaciones intergubernamentales formales tienen múltiples expresiones, siendo la financiera la principal actividad entre instituciones públicas, pero aún cuando estas no sean específicamente financieras, igualmente “se desprende de estas relaciones consecuencias económicas para sus participantes” (Ruiz de Lezana: 2001:321). En especial en América Latina, el campo de las RIGs entre niveles de gobierno muestra un ambiente marcado por las transferencias entre el Estado y los gobiernos subnacionales y viceversa y escasos mecanismos de articulación de políticas de regulación y distribución.

2.1- la ley en el marco de las RIGs

Esta normativa incorpora elementos clásicos de las relaciones intergubernamentales (RIGs)

adicionando (sin mencionarlo) como novedad el principio de subsidiariedad, elemento reconocido en teoría pero menoscabado en la praxis institucional. Desde el punto de vista de las RIGs y tomando algunas de las definiciones mencionadas anteriormente como la “complejidad de la acción conjunta” (Pressman y Wildavsky: 1978) en contextos jerárquicos, la Ley apunta a generar con el territorio un objeto común de acción política, a través de “la gestión de las interdependencias” (Wallace: 1983) con mecanismos que alcanzan grados de micro y macroimplementación de políticas a través de planes y programas exclusivos o compartidos. En este sentido y siguiendo la clasificación de Wright (Wright: 1978) de modelos inclusivos, exclusivos e interdependientes de RIGs, la Ley prescribe la interdependencia donde los actores tienen autonomía relativa necesitando del intercambio y la negociación para la consecución de sus metas.

En la clasificación de Cohen y Peterson (Cohen y Peterson:1997) los grados de RIG están dados por el grado de concentración-dispersión del poder para la elaboración e implementación de políticas dando en último término la modalidad e intensidad de las RIGs: a. monopolio institucional de carácter vertical y jerárquico; b. monopolio institucional compartido que supone un proceso consolidado de descentralización política donde las competencias son completas y excluyentes en cada órgano de gobierno, incorporando el principio de subsidiariedad en los órganos de jerarquía inferior; y por último c. el pluralismo institucional donde existe un diseño compartido de áreas de decisión de políticas entre distintos niveles de gobierno. Según esta última clasificación, en el caso de Uruguay, se observa una construcción compleja armada en base a una aproximación al modelo de interdependencia pero con contenidos del modelo de monopolio institucional compartido, donde si bien existe en los gobiernos departamentales autonomía para generar recursos legales de ordenamiento, estos deben contemplar necesariamente los principios de la Ley directriz.

Cuadro n°1: Modelos de Wright y de Cohen y Peterson aplicados a la Ley OT y DS

<i>Tipo de concentración de las áreas de políticas modelos</i>	<i>Grado de distribución del poder territorial y sectorial</i>	<i>Carácter de las RIGs</i>	<i>Situación antes de la Ley</i>	<i>Ley de OT y DS n° 18.038</i>
<i>Inclusivo o de monopolio institucional</i>	Alta sectorialización estatal	Baja y vertical, jerárquica	Si. Predominancia ejecutivo y sectores nacionales Régimen unitario y centralizado	No tiene incidencia sobre otras áreas de RIGs

<i>Separado o de monopolio institucional compartido</i>	Descentralización y competencias exclusivas de cada nivel. Subsidiariedad	Alta, vertical y horizontal	Escasas competencias específicas de los gobiernos subnacionales	No tiene incidencia sobre otras áreas de RIGs
<i>Interdependiente o de pluralismo institucional</i>	Descentralización y competencias compartidas entre varias instituciones territoriales y sectoriales	Alta, vertical y horizontal	No	Genera niveles interdependencia entre plano nacional-regional- local-interregional e interlocal.

Fuente: elaboración propia.

En este marco, la Ley distingue con anticipación los diferentes niveles de articulación que surgirán a partir de una nueva estructura del régimen político subnacional que determinará la todavía no aprobada Ley de Descentralización:^[6] estrategias nacionales, regionales, departamentales, locales, interdepartamentales, locales y planes especiales, privilegiando el criterio de autonomía institucional (subsidiariedad) en el marco de criterios nacionales compartidos y especificidades propias de cada entorno territorial. Reconoce el rol y los derechos del Gobierno Departamental ante otros intereses públicos (sectores del Estado y Ministerios) y privados a partir de la atribución de consentimiento o prohibición departamental para actuar (art. 24) en la otorgación de permisos de usos del suelo. En este sentido es destacable observar que:

Crea capacidades de autonomía para decidir en políticas de definición de uso del suelo en sus diferentes categorías (urbano-suburbano-rural): *“Los gobiernos departamentales podrán categorizar con carácter cautelar [...] como suburbano o rural áreas de territorio que entiendan necesario proteger hasta tanto elaboren instrumentos que lo categoricen en forma definitiva y dictarán las disposiciones de protección necesarias”* (art. 30).

Otorga instrumentos para regular, fiscalizar y distribuir bienes públicos así como el control de los mismos por la ciudadanía en el territorio (art.28), generando mecanismos de *accountability* regulares en cuanto a metas, objetivos y resultados. Esto significa en buen romance, un giro sustancial en la publicitación de la actividad política de los gobiernos ante la ciudadanía, donde los primeros no tuvieron obligación formal de rendir cuentas de sus acciones.

Habilita la calidad compensatoria al GD frente a iniciativas privadas que afecten al territorio en el marco de la Ley y consolida el rol de policía territorial de los GD con capacidad punitiva retroactiva a la aprobación de la Ley (art. 69). Si bien esta norma existe en el rol del gobierno subnacional, las explicitaciones acerca del desempeño innovan porque incorporan una visión nacional común y prescriptiva de protección al ambiente y uso del suelo: *“[...] deberán impedir la ocupación, la construcción, el loteo, fraccionamiento y toda operación destinada a consagrar soluciones habitacionales que implique la violación de la legislación vigente...”*, intentando generar el control

del territorio sobre criterios comunes y sin injerencia de la política y el mercado en las decisiones de los actores de gobierno, desestimulando la tendencia a la urbanización y suburbanización del suelo productivo categorizado como rural.[\[7\]](#)

2.2.Modalidad de gestión transversal

Una innovación tan destacable en el campo jurídico como en el político es la introducción del mecanismo de la transversalidad en la gestión pública. Esto responde no sólo a generar campos de relacionamiento intergubernamental (RIG formales) para la elaboración de políticas públicas, sino que reconoce la interdependencia entre áreas y niveles estatales para actuar en materia de ordenamiento y desarrollo del territorio.

En el Derecho, no es usual que una ley nacional de naturaleza directriz establezca las modalidades que los organismos de la administración pública deberán adoptar para gestionar sus objetivos específicos, pero tampoco puede considerarse casual esta decisión. Tradicionalmente, la norma faculta al campo institucional ordenando la consecución del tema en cuestión a los organismos estatales que los integran a sus funciones en el marco de sus propias reglas de ordenamiento institucional y organizacional. Pero, en la dimensión institucional del Estado burocrático weberiano existen dos características principales que son simultáneamente causa y consecuencia de muchos problemas de incoherencia estatal en la consecución de políticas públicas y en especial en la falta de reglas de relacionamiento intergubernamental: por un lado, las organizaciones no se relacionan entre sí por la forma de la estructura estatal (jerárquica vertical) y cada institución persigue sus objetivos en forma aislada, consolidando la segmentación institucional. Por otro lado, en este marco organizacional, las instituciones no tienen incentivos para relacionarse entre sí al carecer de campos comunes de acción.

En el caso del territorio, al no existir definiciones comunes y atributos que den coherencia al accionar estatal se inhibe legal y procedimentalmente la concurrencia de objetivos comunes. Lo interesante que contempla la intención de esta Ley es la reversión del concepto de aislamiento institucional para resolver temas complejos por excelencia como lo es el tema de la gestión del territorio.

Es aceptado que la gestión transversal trata de amortiguar los efectos que producen dos factores combinados de distinta naturaleza (Serra: 2005: pág. 1 y 2): por un lado *“La aparición de demandas sociales o políticas públicas que no forman parte de la misión o de las competencias de*

una sola parte de la estructura orgánica vertical de la corporación, sino que implican a toda la organización o a una parte significativa de ella.” y por otro: “La necesidad de disponer de una visión integrada de determinados segmentos de población considerados prioritarios desde el punto de vista de la acción pública.”

Entre los diversos motivos de la interinstitucionalidad para gestionar el territorio se destaca en especial que:

a - dentro del concepto de ordenamiento y desarrollo sustentable territorial se encierran temas sociales, económicos y políticos, ambientales, urbanísticos y geográficos cuya resolución excede las funciones sectoriales clásicas del Estado organizado jerárquicamente;

b - el territorio ya no es aprehensible en su clásica división político-administrativa, sino que debe ser contemplado en su condición de “extraterritorialidad” o “nueva territorialidad” del Estado, tanto por borrar las fronteras internas del plano subnacional al constituir regiones funcionales como es el caso de las áreas metropolitanas, como por el accionar segmentadamente en carácter supranacional en condiciones de relativa autonomía del poder del Estado central (áreas de frontera).

La Ley trata de contemplar nuevos canales de funcionalidad de las organizaciones públicas, introduciendo modalidades específicas de gestión que sortean legalmente las carencias del marco de RIG. A tales efectos prescribe que el OT es “[...] *una función pública que se ejerce a través de un sistema integrado de directrices, programas, planes y actuaciones de las instituciones del Estado con competencia a fin de organizar el uso del territorio*”(art. 3,inc. 2º) . Sus objetivos apuntan al “*conjunto de acciones transversales del Estado que tienen por finalidad mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales*” (art.3-inc.1º), redimensionando la complejidad que supone el concepto de ordenamiento del territorio a partir de la inclusión de la dimensiones social, económica y política como contenidos esenciales si se entiende al territorio como una construcción social (Badie:2001) .

3- La incorporación de formas de participación: sociedad con capacidad de veto y moderación del mercado

Otro mecanismo que incorpora la Ley es la participación ciudadana en los asuntos relativos al desarrollo de la comunidad, en especial en aquellas iniciativas devenidas del mercado y del ámbito estatal, habilitando a la sociedad en un importante rol participativo de: control, monitoreo, acceso a la información y en especial de decisión a través del mecanismo de las audiencias públicas con carácter inhibitorio a la aplicación de cualquier política (art. 25): “*La audiencia pública será obligatoria para los planes locales y para los instrumentos especiales, siendo su realización facultativa para los restantes instrumentos*”. La importancia que se concede a la participación ciudadana se expresa en: “*La omisión de las instancias obligatorias de participación social acarreará la nulidad del instrumento de ordenamiento territorial pertinente*” (art.26). Esta es otra de las formas en que se manifiesta la gobernanza porque el Estado deja de ser el único actor con capacidad de decisión en iniciativa y veto.

Por su parte, los actores privados adquieren responsabilidades sobre el uso del territorio con cargo de costos asociados a la transformación de la categoría definida para uso del suelo (art.42 y 46): “*ejecutar a su costo las obras de urbanización*”, “*ceder los derechos a las Intendencias donde se concrete el derecho de participación de esta en la distribución de los mayores beneficios*”, “*distribuir en forma equitativa o compensar entre todos los interesados [...] los beneficios y las cargas que se deriven de la ejecución del instrumento de OT*”, cuestión que hasta la fecha estaba signada por arreglos no formales entre los interesados, donde generalmente los costos de urbanización corrían a cargo de las instituciones públicas, en definitiva, en las espaldas de los contribuyentes. Los actores privados son pasibles de expropiación si contradicen la norma departamental explícita (ordenanzas) y el espíritu de la Ley (art.63), declarando esta iniciativa de “*utilidad pública*”

Cuadro n°2: Niveles de decisión, actores e instrumentos de la Ley n° 18.308

Estrategias	Nivel	actor	decisor	instrumento	Instr. legal
Nacionales	Nacional	DINOT	MVOTMA	estratégico	Ley
Regionales	Supradepartamental.	GN-GD* Privados	GN-GD*	Estratégico- planificación	Ordenanzas Convenio CI
Departamental	Departamental	GD- Privados	GD	Planes -programas	Ordenanzas Convenios Púb/priv.
locales	Depart.- Municp	GD-GL-	GD	Planes -programas	ordenanzas

		Privado			
Inter-departamentales.	nivel microlocal	GD-GL-privado	GD's	Planes -programas	Ordenanzas Convenios regionales
Sectoriales	nivel microlocal	GD-GL-privado	GD's	Planes -programas	Ordenanzas Convenios regionales
Planes especiales	departamental	GD- GL-privados	GD	Regulación y fiscalización suelo	Ordenanzas

Fuente: elaboración propia

6- A modo de conclusiones

Esta normativa ha entrado silenciosamente en las agendas políticas a pesar de su importante aporte regulatorio sobre el territorio y los usos que al mismo se aplican. Resulta sorprendente encontrar que no es un tema de tratamiento significativo en la esfera política y en particular en los agentes públicos subnacionales, que más beneficios obtienen de su implementación.

Políticamente debería resaltarse que significa un avance considerable porque genera instrumentos que avanzan sobre los equilibrios de poder político institucional entre niveles de gobierno. Coloca al plano subnacional al nivel de decisión y elaboración que antes correspondía exclusivamente a la administración central y a las agencias del Estado. La posibilidad de aplicar mecanismos de coordinación intergubernamental genera ámbitos de gobernanza multinivel, abriendo campos inexplorados en materia de coordinación gubernamental local-local, local-regional y local-estatal.

En la dimensión socio-política habilita actores sociales con capacidad de decisión y veto, a la vez que de mercado con capacidad propositiva estableciendo sistemas de control sobre sus actividades. Para el campo social, abre una puerta de poder considerable a las sociedades locales en cuanto a la aprobación, control y capacidad de proposición de acciones sobre los espacios territoriales locales.

Esta nueva conceptualización sobre la territorialidad del Estado para ordenar y sustentar el desarrollo no es menor cuando se trata de avanzar sobre tradiciones acendradas de poder estatal centralizado y dominio de la política partidaria en las relaciones con la sociedad observada como

actores que operan sobre el espacio territorial.

Otro aspecto muy importante de la Ley de OT y DS es que incorpora una tendencia que puede interpretarse como amortiguación de los efectos de otra ley en curso de aprobación sobre la descentralización territorial a nivel municipal, proponiendo mecanismos legales de articulación, coordinación y cooperación entre todos los niveles en los que desagregará la ley de descentralización al territorio nacional, en especial el local.

Esta ley opera con su estructura reforzando o cambiando las reglas de juego existentes en cuanto al uso del territorio pero también en cuanto a la responsabilidad de los actores, incorporando el plano estatal subnacional en forma consistente para disponer el ordenamiento de las relaciones con la sociedad, en modo tal que se puede observar una intención dispuesta a generar sistemas de gobernanza y mecanismos de gobiernos multinivel en sistemas de gobernanza, conceptos que forman parte de una nueva manera de mirar las responsabilidades del Estado y de la sociedad. Ubicándola en el marco de la reforma estatal es un proceso de naturaleza política porque reconfigura el rol del Estado en cuanto a su diseño, a la orientación que consecuentemente tendrán las políticas públicas de sus instituciones definiendo nuevas modalidades de como este se inserta en el sistema de vínculos con la sociedad y el mercado. El proceso de reforma del Estado se fundamentó principalmente en las críticas sobre la capacidad pública para responder a los cambios que emergen en la sociedad, cuestionando el tipo de Estado que se ofrece.

En este sentido, mucho se ha escrito sobre la incapacidad de la esfera estatal para desarrollar sus funciones básicas de regulación, fiscalización y distribución y se han recorrido distintas instancias de reforma con distintos enfoques sobre el rol del Estado generando de nuevas reglas de juego en el diseño y la orientación estatal. Entre las críticas expuestas resaltan dos que pueden interpretarse como denominador común en los distintos enfoques reformistas: el primero, apunta a la estructura jerárquica y sectorial del Estado que inhibe de coherencia y eficacia la consecución de las metas estatales orientadas al interés general, apuntando en especial a los déficits de relacionamiento intergubernamental (Oszlak: 1999) y Repetto: 2003). El segundo, interpreta el aislamiento que el Estado tradicional se impone ante una sociedad y un mercado que tienen capacidad demostrada de participación política.[\[8\]](#)

No pueden ser concluyentes las apreciaciones que se han hecho sobre los posibles efectos de esta Ley porque todavía resta conocer su reglamentación definitiva. Sin embargo si es innegable afirmar que dicha normativa avanza sustancialmente en varios campos:

- a. Aporta a sustentar el cambio propuesto en la geometría del régimen político porque supone en concordancia con la futura Ley de Descentralización, la existencia de un nivel con capacidad de iniciativa, decisión e implementación de políticas públicas: los Municipios que denomina en el texto como nivel local.
- b. Cambia el campo tradicional de las relaciones intergubernamentales con la

incorporación de instrumentos legales que vienen a llenar un vacío legal insoslayable para la actividad político-institucional con vistas al desarrollo sustentable.

c. Amplia el espacio para la decisión e implementación de políticas públicas; a través de la instrumentación de planes y programas con diferentes niveles y formatos, los actores quedan obligados a interactuar para no quedar atrás en los beneficios que devienen de ámbitos públicos y privados que son alcanzados por la ley, amortiguando en cierta forma efectos de cohabitación y concordancia política en el territorio nacional y subnacional.^[9]

Se presentan importantes desafíos para su puesta en práctica:

d. La gestión transversal como mecanismo de gestión pública es un campo en ensayo donde todavía no se puede ser concluyente en cuanto a su eficiencia y eficacia. La gestión transversal en sistemas de gobierno multinivel, implica que la formulación de políticas es tratada desde diferentes ángulos institucionales buscando una solución integral y evitando que la fragmentación produzca concurrencia u omisión de recursos públicos, evitar balcanización pública y operar con neutralidad política a fin de lograr mayor eficiencia de los recursos y la mejor efectividad sobre los universos tratados.

e. Como ya fue dicho, es la primera vez que un marco legal incorpora una práctica que se ha realizado informalmente^[10] y que generalmente ha manifestado una fuerte impronta de voluntad política como sustituto de reglas de juego formales, acumulando prácticas que pueden confrontar con estos nuevos mecanismos. Queda la pregunta -que guiará futuros análisis- de cómo los actores incorporarán estas reglas de juego obligatorias en marcos ya consolidados de prácticas informales y de consistentes asimetrías territoriales.

f. Si esta Ley viene a ocupar un vacío legal, concurriendo positivamente en construcción agendas comunes, debería de reducir los efectos de asimetrías de recursos y capacidades para la elaboración de políticas en el plano subnacional.

g. Cabe destacar la impronta de equilibrio que esta ley incorpora en referencia al proceso de descentralización municipal que se avecina, donde, es probable avizorar la inevitable tendencia a los localismos basados también en las asimetrías territoriales que distinguen territorios y sociedades.

h. Surgen preguntas inevitables a partir de que la Ley se desarrolla en un esquema de acción institucional que aún se rige por la segmentación sectorial y la jerarquía: ¿qué contexto institucional reproduce y garantiza la elaboración efectiva de las políticas de

ordenamiento? Se supone tal cual lo anuncia la Ley la jerarquía del MVOTMA, sin embargo: ¿estamos en un panorama estatal de convergencia de objetivos y procedimientos? ¿Tienen las instituciones incentivos para relacionarse entre sí para generar campos comunes de acción?

7- Bibliografía

Agranoff, R (1991): Marcos para el análisis de las relaciones intergubernamentales, Working Papers, Gobierno y Administración. Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid.

Bobbio Norberto (1998): “**Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política**” México. FCE.

Badie, B. (2001): Etat, Nation et Territoire, en Dictionnaire de la Science Politique et des Institutions Politiques, Paris.

Cohen y Peterson (1997): Administrative decentralization: a new framework for improved governance, accountability and performance. Development Discussion, Paper n°582, Harvard, citado en Jordana (2002), Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional. DT I-22UE, Proyecto INDES-UE, Washington DC. En www.eclac.org

Magri, A (2004): Gobierno y relaciones intergubernamentales en las Áreas Metropolitanas: el estado del arte de un tema irresuelto. WP n°43, ICP-FCS-UdelaR, Montevideo.

MVOTMA (2008): Ley de OT y DS, n° 18.038, en www.mvotma.gub.uy

Kelsen Hans (1975): “**Teoría general del derecho y del Estado**”, UNAM, 1975, Méjico

Olías de Lima, B. coord. (2001): **La Nueva Gestión Pública**, Prentice Hall, España.

OSZLAK, O. y ORELLANA E. (2000) El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI. Documentos TOP sobre Gestión Pública, Buenos Aires: Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública.

Peters, Guy (2003): “Modelos de reforma de Estado y Estado después de las reformas” en: **La reconstrucción gerencial del Estado**, ICP-EBO.

Peters, G y J. Pierre (2007): La gobernanza en niveles múltiples: ¿un pacto fáustico? En www.invenia.es/oai:dialnet.unirioja.es:ART0000120886

Pressman y Wildavsky (1978): Implementación, citado en: **La gestión intergubernamental: las relaciones intergubernamentales en España**, (327-335) en Olías de Lima: La Nueva Gestión Pública, Prentice Hall, 2001, España.

Red latinoamericana de OT: “El ordenamiento territorial” en <http://reliot.ine.gob.mx/>

REPETTO, Fabián (1998): “Escenario actual, estudios y perspectivas recientes: ejes para una agenda de investigación”. Buenos Aires, CEDI (versión preliminar). Citado en Oslak (1999): Der menor a mejor: el desafío de la “segunda” reforma del Estado. Revista Nueva Sociedad, Número 160, Venezuela.

Rhodes, R.A.W (2001): A Decentered Theory of governance: rational choice, institutionalism, and interpretation. Working Paper 2001-10, Paper to a colloquium at the Institute of Governmental Studies, University of California, Berkeley, 9 March.

Ruiz de Lezana; J (2001): La gestión intergubernamental: las relaciones intergubernamentales en España, (327-335) en Olías de Lima: **La Nueva Gestión Pública**, Prentice Hall, España

Serra, A (2005): La gestión transversal: expectativas y resultados. Revista del CLAD, n° 32, Caracas.

Stoker, G (2000): "Urban Political Science and the challenge if Urban Governance" en Jon Pierre (ed) Debating Governance. Oxford University Press, (a)

Stoker, G (1998): "El *"buen gobierno"* como teoría: cinco propuestas", Consejo de Investigaciones Económicas y Sociakes del Reino Unido, (b) www.iigov.org

TOBELEM, A. (1993) Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional (SADCI). Manual de Operaciones. División de Administración del Sector Público, Departamento Técnico Región América Latina y el Caribe. Publicaciones Ocasionales de LATPS N° 9.

Wallace, W. (1983) Policy Making in the European Commmunity, en Ruiz de Lezana; J: La gestión intergubernamental: las relaciones intergubernamentales en España, (327-335)

Weber, M (1981): **Economía y Sociedad**, Méjico, pág. 44, 45 y 177

Wright, D (1988): Understanding Intergovernmental Relations; Brooks-Cole, California, s/d edt.

8- Reseña biográfica

Investigadora y docente en régimen de DT en la Universidad de la República Oriental del Uruguay, Facultad de CC.SS, Instituto de Ciencia Política. Candidata a PhD en CC.SS de UdelaR, Magister en Ciencia Política, especialización Gobierno y Políticas Públicas, Licenciada en CP. Especialización en investigación área de Estudios de Gobierno y Políticas Públicas y Gobiernos

9- Abstract

La ponencia analiza innovaciones en materia de política pública para el desarrollo local y regional en el Uruguay a partir de la sanción de la ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (OT y DS, n° 18.038) aprobada en junio de 2008. Por primera vez el Estado uruguayo asume el tema del territorio regulando el sistema de vínculos públicos y público-privados con herramientas de gestión precisas. Se analiza en la perspectiva de: a. generación de relaciones intergubernamentales recreando modalidades de gobierno multinivel y gestión transversal; b. discriminación de competencias y alcances y límites de la gestión según el rango del órgano competente (nacional, regional, departamental, local) ; c. aumento de capacidades a los gobiernos subnacionales para regular, fiscalizar y redistribuir bienes públicos y privados; d. desafíos que se incorporan para la puesta en práctica de una gestión donde términos de cooperación, articulación y coordinación horizontal deben coexistir con una tradición acendrada del territorio como objeto de intereses político-partidarios, así como una trayectoria de Estado jerárquico unitario y centralizado; y e. la incorporación de formas de participación social con capacidad de veto. La Ley es interpretada como resultado de la dificultad pública de actuar coherente y eficientemente en la “territorialidad del Estado”, siendo importante ubicar esta nueva institucionalidad dentro de la impronta reformista del Estado, donde la propuesta de la gobernanza como sustituto cuasi legal de articulación institucional trato de ocupar el lugar vacío de las relaciones formales y de las capacidades de gobiernos subnacionales. Se analiza en esta ponencia los tipos de articulación que la normativa habilita en un formato que garantiza la coexistencia de la gobernabilidad de la institucionalidad tradicional y las articulaciones de nuevo tipo introducidas y consolidadas por mecanismos de gobernanza.

[1] Docente e investigadora del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de CC.SS-Universidad de la República Oriental del Uruguay. altair@fcs.edu.uy

[2] Intendentes, Juntas Departamentales y actores corporativos empresariales de la ciudad y el campo.

[3] Poderes con única jurisdicción nacional

[4] Elaboración y gestión de políticas públicas (fiscales, sociales e infraestructura y servicios básicos) a cargo del gobierno nacional

[5] El diccionario de la Real Academia Española define racionalización como: a- reducir a normas o conceptos racionales, b- organizar la producción o el trabajo de manera que aumente los rendimientos o reduzca los costos con el mínimo esfuerzo.

[6] Ley nacional que habilitará la materia municipal creando Municipios (Gobiernos Locales) en ciudades de más de 2000 habitantes. Se prevé su aprobación legislativa para julio de 2009.

[7] En el Uruguay el 90% de la población es urbana. Las ciudades cabeceras han expandido sus límites avanzando y desarmando enclaves productivos como es el caso especial del Área Metropolitana de Montevideo, aunque este fenómeno se registra en todos los Departamentos del país.

[8] Ambas críticas fundamentaron un tópico especial de la reforma del Estado: los (distintos) modelos de la gobernanza, los cuales en mayor o menor grado y con distintos énfasis entendieron que el Estado no es el único actor político, que ha perdido el monopolio en la conducción de asuntos relacionados con el interés público (Rhodes: 1999); que el Estado se depreció en su capacidad real de guiar a la sociedad (Peters: 2000 y 2005). Entonces, la gobernanza se propuso como modelo de referencia de un conjunto de instituciones y agentes procedentes del gobierno y de fuera de este (Stoker: 2000).

[9] Prácticas frecuentes de largo plazo histórico muestran los castigos de la cohabitación o los beneficios de la concordancia política. Como ejemplo, Montevideo se vio excluido de beneficios del gobierno central y castigado en materia fiscal por tener gobierno departamental de izquierda entre 1990 y 2004.

[10] En UY, gestión transversal puede observarse en los planes Invierno Polar, en la Agenda Metropolitana de Montevideo o en diferentes planes y programas del MIDES. A los efectos en Magri-Oroño, CLAD 2007.

Organiza:
Comisión de Investigación Científica



Apoya:

