

Reflexiones sobre el papel del ordenamiento territorial en el desarrollo sostenible del espacio costero

Roberto Villarmarzo*

*Con la vigencia de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, en junio de 2008, se consolida en Uruguay la estrategia de gestión territorial en base a la planificación cuyos inicios pueden localizarse en la creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente en el año 1990. La oportuna coincidencia en un único órgano de gobierno para las políticas territoriales y medioambientales ha confluído para la concepción de la Ley 18.308 y ha guiado las acciones para los avances en los aspectos normativos y de actuación territorial, particularmente en el espacio costero. Este instrumento legal se enmarca, además, en la transformación democrática del Estado en curso, al situar el centro de la gestión territorial en los gobiernos departamentales y fundar sus estrategias en la elaboración social para las políticas y su monitoreo. La nueva Ley se constituye, entonces, en una especial oportunidad para acometer los grandes desafíos de gestión del territorio costero. ***

Se trata aquí de enmarcar los conocimientos específicos propios del manejo medioambiental, integrando las nociones que aporta la disciplina del ordenamiento territorial a la gestión para el desarrollo sostenible del espacio costero.

La presente comunicación aborda la temática en ocho apartados, siendo el primero la presente introducción. Por el segundo y tercero de ellos se realiza una breve ilustración de los conceptos de territorio y de desarrollo territorial en la visión contemporánea.

* Arquitecto, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay. Consultor en planificación territorial, gestión territorial y acondicionamiento urbano, diseño arquitectónico y urbano, proyecto y dirección de obras. Profesor Titular de Construcción en la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República. Fue: Profesor Agregado de Anteproyectos y Proyectos de Arquitectura y Urbanismo, Director Nacional de Ordenamiento Territorial en el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Director General de Acondicionamiento Urbano y Director de la División Espacios Públicos y Edificaciones en la Intendencia de Montevideo. Ha sido integrante del Consejo de la Facultad de Arquitectura y Decano Interino, Presidente y Directivo de la Sociedad de Arquitectos del Uruguay. Registra una destacada actuación profesional, habiendo obtenido premios en Concursos Nacionales de Arquitectura. Ha dictado conferencias y realizado publicaciones en el marco de la disciplina. rvillarmarzo@hotmail.com

** Este artículo se basa en la exposición realizada el 18-06-08 en el Primer Foro de Desarrollo Sustentable de la Zona Costera.

En el cuarto capítulo se encara la cuestión de la gestión territorial como parte de la gestión de gobierno para, en el quinto apartado, enmarcarla en el proceso de la reforma democrática del Estado uruguayo.

Se efectúa a continuación, en el sexto apartado, una relación acerca de las bases conceptuales de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, para pasar seguidamente a analizar la integración del enfoque de sustentabilidad ambiental en el modelo que propugna y cómo se aplica para la gestión en el espacio costero.

El ensayo culmina reflexionando sobre las oportunidades abiertas por la legislación territorial para el desarrollo sostenible de los territorios, en particular los costeros.

Territorio

El territorio es más que un mero escenario o soporte, se concibe como el espacio geográfico que está asociado a un grupo humano. Es la sociedad humana la que otorga sentido y realidad al concepto de territorio.

Pero el territorio es también un factor de producción, un recurso natural y, como tal, el principal patrimonio de una comunidad. Y, también, una mercancía en la economía de mercado en que la sociedad contemporánea se desenvuelve.

La localización de actividades humanas en el territorio no es indistinta, la gestión para la disposición que encara una comunidad es una de las claves para el desarrollo humano y su sostenibilidad (Urruzola 2007).

El ser humano es territorial (Borja 1997). Y esta territorialidad tiene como consecuencia la identidad territorializada y que la administración se organice sobre la territorialidad: las normas y las instituciones son territoriales.

Desarrollo territorial

Si bien en el habla común suele identificarse desarrollo con crecimiento, existe una clara distinción conceptual entre ambos: desarrollo va más allá del mero aumento de bienes o servicios y alude a cómo se distribuyen, a los modos establecidos para acceder a los frutos del crecimiento.

Si esto es así cuando se trata de desarrollo económico, lo es claramente en otras construcciones del concepto y lo es para el desarrollo productivo, tecno-

lógico, social, institucional o ambiental, entre otros alcances.

Al plantear el concepto de desarrollo territorial, como en las otras concepciones de desarrollo, se vuelve necesario diseñar un sistema de indicadores que permitan comparar las situaciones, ya que desarrollo implica cambio en un sentido de progreso y éste es necesario medirlo.

En desarrollo territorial se incluyen, así, tres grupos de conceptos con lo que formular indicadores posibles de medir para comparar las situaciones en un determinado territorio.

En una primera categoría se pueden agrupar las condiciones particulares del medio geográfico que hacen a la contribución del territorio al bienestar. Refiere a aquellas calidades que constituyen la esencia de un territorio, esto es: su geomorfología, orografía, hidrología, microclima, riquezas del subsuelo, flora, fauna y los demás llamados recursos naturales. Puede incluirse entre éstos la población en su cantidad y distribución territorial.

En el segundo capítulo incluye las incorporaciones que la historia humana ha efectuado al territorio. Esto incluye el conjunto de dotaciones para las actividades que existen, tales como: redes de energía, sistema de vialidad, ferrocarril y transporte, facilidades de riego, entre otras. También aquí es posible abarcar las valoraciones sobre el capital humano existente, la institucionalidad de la sociedad humana del territorio.

Con la medición y análisis de la evolución de los dos conjuntos planteados se evalúa exclusivamente el crecimiento, el desarrollo de un territorio -como en las otras acepciones de desarrollo- valora las oportunidades para el acceso a los bienes y servicios territoriales. Cómo las personas, las comunidades, los emprendedores, acceden o no a los recursos territoriales, *naturales* o incorporados como dotaciones al territorio.

Gestión territorial

La cuestión de la gestión territorial gira, entonces, en la facilitación o no y en qué forma, del desarrollo territorial. La gestión territorial es un componente de la más vasta gestión de la *cosa pública*, de la gestión de gobierno.

Y la gestión pública podrá ser *a demanda* cuando el gobernante atiende, en sus acciones y decisiones, las demandas de la sociedad, en función de su sensibilidad, su programa político o aún sus intereses (Exposición de Motivos 2006).

Frente a ella, se alza la política pública basada en la recolección sistemática de información, el seguimiento y la evaluación de las acciones y la planificación para las decisiones y regulaciones.

La planificación, en su acepción contemporánea, implica no sólo la elaboración y aprobación de planes -de suyo trascendente ya que involucra, para una sociedad, el conocimiento detallado de la realidad y la adopción de decisiones sobre el futuro común- sino, especialmente, la implementación de lo planificado, la actuación con la guía de los planes para la transformación de la realidad de acuerdo con los objetivos planeados.

Y, asimismo, el seguimiento en esta ejecución, el monitoreo técnico y ciudadano que habilita la evaluación tanto de los resultados como de los procesos y posibilita la revisión de aquéllos.

Esto implica el montaje y sostenimiento de sistemas de información territorial y el imprescindible fortalecimiento de capacidades para estos desafíos.

La sostenibilidad de los procesos de gestión en base a la planificación exige la participación de la sociedad, no sólo la elaboración de los planes de cara a la sociedad sino con su medular intervención.

Reforma del Estado

La participación social no es accesorio o meramente legitimadora de los resultados, es sustancial tanto para la sostenibilidad, como se dijo, así como para la calidad y adaptabilidad de los planes y demás instrumentos (Lauraga 1999).

Las garantías de la participación efectiva requieren el reconocimiento de derechos de las personas referidos al territorio, lo que asegura el acceso a la información y a la posibilidad de su actuación.

Y exigen que las decisiones, las acciones, la formulación de los planes, se lleven a cabo próximos al ciudadano. Por ello es imprescindible la descentralización política, para que sean órganos de gobierno próximos a la gente donde se concreten las pre-visiones sobre el territorio, sustento y patrimonio de la vida social.

La descentralización política es el principal instrumento para la participación social en la elaboración de políticas públicas, en este caso para la gestión planificada y sostenible del territorio.

La descentralización política, central en la transformación democrática del Estado, tiene dos procesos simultáneos -dos escalas-, por un lado implica el crecimiento en el rol de los gobiernos departamentales en la gobernabilidad territorial y por otro la imple-

mentación y sostenimiento de los gobiernos locales, en cumplimiento de la reforma de la Constitución de la República de 1996 que creó la materia municipal y que se encuentra aún pendiente.

El centro de los instrumentos de planificación territorial se localiza en los gobiernos departamentales los que, a través de las intendencias, deben desarrollar los instrumentos y su implementación y su aprobación por intermedio de las juntas departamentales.

Al tiempo, los futuros municipios serán claves en la formulación y seguimiento de los planes locales, instrumento capital en el sistema planificador para la gestión de los territorios.

Legislación territorial

El 18 de junio de 2008 entró en vigencia la Ley N° 18.308, de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, finalmente aprobada 18 años después de que fuera creado el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente -que dispuso la necesidad de la adopción de políticas nacionales en la materia- y luego de tres lustros de iniciativas infructuosas y amplia discusión pública.

Tal como se presenta en la Exposición de Motivos de la mencionada Ley, la misma se inscribe en el marco planificador que se encuentra en construcción en el Estado para la implementación de las políticas públicas de desarrollo.

También allí se la encuadraba en el proceso para la democratización política y social, dentro del cual se comprende el reconocimiento de derechos que habilita la participación social.

Por lo que es un paso central en la descentralización efectiva y en la concreción del nuevo rol de las intendencias y los municipios -en proceso de creación parlamentaria-.

También la ley necesaria incluye la introducción de institutos para la implementación de planes de ordenamiento territorial y otros mecanismos municipales para la gestión planificada del territorio, así como la novedosa posibilidad de alianzas regionales y otros progresos en nuestro derecho positivo.

La regulación mediante la planificación territorial implica intervenir en el mercado de suelo (Ocampo 2005), teniendo entre sus propósitos la liberación de suelo en el mercado, con instrumentos para evitar su uso especulativo e institutos en vías de la fluidez del mercado.

Al tiempo, esta planificación implica el territorio como espacio de coordinación interinstitucional y ámbito de cooperación público privada.

La ley introduce, como se verá, entre sus objetivos sustanciales la sostenibilidad asentada en dos pilares: la sustentabilidad ambiental; lo que se apoya en la validación ambiental, con validación social, de los planes y demás instrumentos, para la integración social en el territorio con equidad (Olmedo 2008).

La ley 18.308 de 18-06-08 (con la redacción dada a dos de sus ochenta y cuatro artículos en la pequeña modificación por la ley 18.367 de 10-10-08), tiene ocho títulos.

Los dos títulos iniciales introducen las disposiciones generales y los derechos y deberes territoriales de las personas. Entre las disposiciones generales vale subrayar la declaración de interés general para el ordenamiento territorial y sus instrumentos, lo que permite delimitar el ejercicio de las facultades del derecho de propiedad. También, además de la materia comprendida y los principios rectores, declara a los instrumentos como de orden público, dispone que el ordenamiento territorial es un cometido esencial del Estado y establece que sus determinaciones son vinculantes para todas las personas, físicas o jurídicas, tanto privadas como públicas.

La incorporación de derechos territoriales, junto con la enumeración de los deberes que su ejercicio conlleva, es una innovación sustancial, ya que sólo por el reconocimiento de derechos se habilita efectivamente la participación social en el ejercicio de la gestión planificada que se persigue.

En el tercer título se detallan los instrumentos de planificación -de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible según el texto legal- para el territorio, tanto nacionales (las Directrices Nacionales y los Programas Nacionales) como regionales (las Estrategias Regionales).

Como el centro de la gestión territorial que se implanta radica en los departamentos, son los instrumentos de ese ámbito los vertebradores de la planificación establecida (Sarlo 2007). Son estos: la Ordenanza Departamental -piedra angular del conjunto-, las Directrices Departamentales, los Planes Locales y los instrumentos Espaciales (planes parciales, planes sectoriales e inventarios y catálogos de protección de bienes y espacios).

Por el cuarto título se incorporan al derecho positivo uruguayo institutos jurídicos de efectiva aplicación para la planificación sostenible del desarrollo.

La facultad de categorizar el suelo en el territorio -que siempre han tenido los gobiernos departamentales a efectos impositivos- se amplía para la planificación de territorio, fundando a partir de ella el régimen de facultades y obligaciones de la propiedad inmobiliaria, según la categoría y subcategoría de suelo.

Es en este cuarto título que se encuentran los capítulos de sustentabilidad ambiental para el ordenamiento territorial -que se tratará más abajo- y de coordinación entre las políticas de vivienda y de suelo.

Siendo que la planificación planteada no se agota en la elaboración y aprobación de los planes y otros instrumentos -a efectos de regular conductas-, sino que tiene por fin primordial su utilización para la acción de gobierno, un apartado central de la ley está constituido por su título quinto. En éste se introducen herramientas jurídicas efectivas para la actuación y el control en materia territorial.

El sexto título regula la participación social en el ordenamiento territorial y por el séptimo se estructuran los mecanismos para la imprescindible coordinación interinstitucional y la solución de contenciosos.

Finalmente, por el octavo y último título, se determina la vigencia y aplicabilidad inmediatas y se disponen algunas modificaciones a otros textos legales para su ajuste con esta nueva ley. Vale destacar que se incorporan nuevas facultades a las intendencias y a las juntas departamentales en lo referido a la materia.

Integración del enfoque ambiental

Como quedó expresado, en el capítulo específico -el IV, con cinco artículos- del Título IV *La Planificación para el Desarrollo Sostenible* de la ley 18.308 de 18-06-08, se incluyen una serie de disposiciones referidas a la sustentabilidad ambiental en el ordenamiento territorial.

Por el artículo 47 se establece el procedimiento ambiental obligatorio en la elaboración de los planes y demás instrumentos, introduciendo -por primera vez en América Latina- la Evaluación Ambiental Estratégica que debe integrarse en el proceso de su formulación. Frente a la naturaleza *ex post* del Estudio de Impacto Ambiental, la EAE es una herramienta *ex ante* que facilita la validación socio-ambiental para las decisiones sobre el territorio mediante la planificación.

Seguidamente se disponen criterios para la exclusión cautelar de suelos de todo proceso urbanizador, lo que se amplía para el caso del espacio costero en dos artículos referidos específicamente a éstas. También con criterio precautorio se disponen así preceptos

para la protección de zonas costeras y la prevención de impactos territoriales negativos en dichas áreas.

En un sentido de profundización de las mencionadas determinaciones, la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial vino elaborando, hasta el primer semestre de 2008 y adelantándose a la aprobación de la Ley, un proyecto de ley de Directriz Nacional del Espacio Costero. Este proyecto tuvo un extenso proceso de discusión pública, especialmente en la Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial, así como de debate académico específico con el apoyo del Programa EcoPlata.

Este proyecto de ley registra el antecedente de los trabajos llevados a cabo en el año 2004, en que la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, con la intervención de la Comisión Técnica Asesora de Ordenamiento Territorial, elaboró un proyecto de decreto en ese sentido.

Cabe anotar que las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible son uno de los instrumentos de ámbito nacional creados por la Ley 18.308 de 18-06-08, teniendo por objeto la definición de las bases estratégicas generales en materia territorial y los grandes lineamientos para el ordenamiento del territorio nacional.

Entre las definiciones de su objeto se lee: *La determinación de los espacios sujetos a un régimen especial de protección del medio ambiente y sus áreas adyacentes y las modalidades de aprovechamiento, uso y gestión de los recursos naturales.*

En el proyecto de ley de Directriz Nacional del Espacio Costero se proponen medidas de protección y desarrollo sustentable para el territorio costero oceánico y de los grandes ríos y lagunas del país. Se plantean tres dimensiones de unidades territoriales para la regulación: zonas de conservación y recuperación ambiental, zonas de intervención sostenible y cuencas hídricas asociadas al espacio costero.

Establece mecanismos institucionales para la gestión planificada del espacio costero, con intervención de los gobiernos departamentales y el Estado, así como para la participación social. Se incluyen previsiones para el monitoreo y la evaluación, así como la participación de la comunidad académica, especialmente a través de la Universidad de la República.

Conclusión

El proceso relatado constituye una singular oportunidad de asegurar la sustentabilidad ambiental para

las políticas, planes, programas y proyectos territoriales en el espacio costero.

Lo que incluye la capacidad de valorar socialmente los costos y beneficios de las decisiones y de las actuaciones en el territorio.

Se institucionalizará así la posibilidad de integrar las consideraciones ambientales en la gestión territorial de los territorios costeros a través de la planificación.

Lo que viabiliza la construcción participativa de gestión planificada del territorio, ambientalmente sustentable y con equidad social, en un enfoque de cooperación.

Referencias bibliográficas:

- BORJA, JORDI Y MANUEL CASTELLS** (1997) *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, Taurus.
- "Exposición de Motivos" del Proyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible** enviado por el Poder Ejecutivo a consideración del Parlamento el 11 de setiembre de 2006 (se encuentra disponible en: <http://www.presidencia.gub.uy/>).
- LAURNAGA, MARÍA ELENA** (1999) "La descentralización como estrategia de profundización democrática: un debate necesario", en *Descentralización y democracia. Un debate necesario*, Montevideo, Agencia Española de Cooperación Internacional, Intendencia Municipal de Montevideo.
- Ley N° 18.308 "Del marco regulador general del Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible"**, de 22 de mayo de 2008, promulgada el 18 de junio de 2008 (puede consultarse en: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/>).
- OCAMPO, JOSÉ ANTONIO** (2005) *Más allá del consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina*, México D.F., CEPAL Serie estudios y perspectivas N° 26, Naciones Unidas (disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones>).
- OLMEDO PÉREZ, SEBASTIÁN** (2008) *La formación de un derecho uruguayo sobre la ordenación territorial. Apuntes jurídicos sobre la ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible del Uruguay*, Sevilla, Convenio de Cooperación Junta de Andalucía - Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.
- SARLO, OSCAR** (2007) "Técnica legislativa y fortalecimiento institucional departamental", en *Técnica y función legislativa en juntas departamentales*, Montevideo, Programa Fortalecimiento institucional del Congreso de Intendentes y los gobiernos departamentales, Congreso Nacional de Intendentes, Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

URRUZOLA, JUAN PEDRO (2007) *Contribución a la crítica del territorio como materia ordenable*, Montevideo, Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y Universidad de la República, Cuadernos del Territorio, Serie Tesis de Maestría en Ordenamiento Territorial.

Bibliografía general

CORAGGIO, JOSÉ LUIS (1999) *Desarrollo local en áreas metropolitanas*, Buenos Aires, Universidad Nacional General Sarmiento.

LEFEVRE, HENRI (1969) *El Derecho a la Ciudad*, Barcelona, Ediciones Península.

MÉNDEZ, LUCIANA Y MATÍAS PIAGGIO (2007) *Desarrollo sostenible en zonas costeras uruguayas desde la dimensión*

económica, Montevideo, ECOplata, Publicación periódica, Unidad de Gestión Editores.

PAREJO ALFONSO, LUCIANO 2007 "Condiciones básicas de igualdad de los ciudadanos y régimen básico de suelo", en: *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales XXIX*, Madrid, Tercera Época N° 152-153, Ministerio de Vivienda.

PRÉVÔT SCHAPIRA, MARIE-FRANCE (2000) "América Latina: la ciudad fragmentada", en *Revista de Occidente*, Madrid, N° 230/231.

MÉNDEZ, LUCIANA Y MATÍAS PIAGGIO (2007) *Desarrollo sostenible en zonas costeras uruguayas desde la dimensión económica*, Montevideo, ECOplata, Publicación periódica, Unidad de Gestión Editores.

PITANGA DO AMPARO, PAULO Y JACQUES SALOMÓN CRISPIN SOARES PINTO (2005) *Para pensar una política nacional de ordenamiento territorial*, Brasília, Ministério da Integração Nacional.

Resumen

La comunicación aborda la temática en ocho apartados, siendo el primero la introducción. Por el segundo y tercero se realiza una breve ilustración de los conceptos de territorio y de desarrollo territorial en la visión contemporánea. En el cuarto capítulo se encara la cuestión de la gestión territorial como parte de la gestión de gobierno, para, en el quinto, enmarcarla en el proceso de la reforma democrática del Estado uruguayo. Se efectúa a continuación una relación acerca de las bases conceptuales de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, para pasar seguidamente a analizar la integración del enfoque de sustentabilidad ambiental en el modelo que propugna y cómo se aplica para la gestión en el espacio costero. El ensayo culmina reflexionando sobre las oportunidades abiertas por la legislación territorial para el desarrollo sostenible de los territorios. Se trata de enmarcar los conocimientos específicos propios del manejo medioambiental, integrando las nociones que aporta la disciplina del ordenamiento territorial a la gestión para el desarrollo sostenible.

Palabras clave: Ordenamiento territorial / Gestión planificada / Manejo costero integrado.

Abstract

The communication applies to the subject in eight sections, being the introduction the first. By the second and third chapter gives a quick view of both concepts of territory and land development in contemporary vision. The fourth chapter approaches the territorial management matter as a part of the governance, so that, in the fifth frame, include it in the process of democratic reform of the Uruguayan State. Afterwards, a comparison on the conceptual bases of the Ordenamiento Territorial and Sustainable Development Law, as a way of analyzing the integration of environmental sustainability approach in the model defended and see how it applies to the coastal area management. The essay ends with a meditation on the opportunities opened up by the territorial legislation for the sustainable development of the territories. It tries to illustrate the specific knowledge characteristic of the environmental treatment, integrating notions that land planning regulation gives back to the discipline of land sustainable management.

Keywords: Land administration / Planned management / Integrated coastal managing.