

UN QUINQUENIO CARGADO DE FUTURO: LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN URUGUAY

Altair Magri¹

En los últimos años en Uruguay se ha construido nueva institucionalidad para el tratamiento del territorio. Los cambios sociales y políticos demandaban la necesidad de herramientas para la gestión pública y las actividades de la sociedad. Se crearon dos leyes que amplían las competencias subnacionales en materia de distribución política del poder, control de los usos del suelo y las actividades económicas y fundamentalmente recrean el actor “sociedad política local”, concepto antes inexistente en nuestro cuerpo jurídico y en el plano real. Estos marcos dan la pauta de que el concepto territorio entró definitivamente en las agendas políticas.

Hablar del territorio supone abordar un concepto complejo que, en las últimas décadas, ha tomado fuerza como tema de estudio académico y como objeto de políticas públicas en los gobiernos nacionales y subnacionales. El territorio es objeto de atención y análisis cuando se buscan soluciones a los efectos combinados de dos fenómenos: por un lado, la crisis del Estado nación como estructurador del espacio y del sistema de relaciones sociopolíticas, y por otro, los cambios en el nuevo sistema de acumulación del capitalismo, que marcó una nueva dimensión en la concepción de nuestro objeto de análisis, con la emergencia de la globalización económica y política, porque las sociedades nacionales y locales que lo habitan acusaron cambios en las formas de relacionamiento social y económico que interpelan al sistema institucional y político.

El territorio como *objeto* de atención pública (análisis y gestión) resurgió en las últimas décadas del siglo XX en el discurso y planes de los gobiernos y en los diagnósticos de la Economía, la Sociología, la Geografía y el Urbanismo, dando pie a tantas dimensiones de abordaje e interpretaciones como disciplinas científicas encontraran interés en su análisis. También comenzó a ser visto como *sujeto* de acción, en la concepción de que siendo un espacio geográfico donde

1 Docente e investigadora del Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR. Magíster en Ciencia Política. Investigadora activa de ANII. Doctora en Ciencias Sociales. Investigadora en el Área de Estado y Área de Estudios Municipales. altair@fcs.edu.uy

se asienta una construcción social –comunidad política, cultural y económica– (Boisier, 1998; Badie, 2001), tenía la capacidad de imponer cambios por sí mismo, convertirse en variable independiente del análisis en el contexto nacional e internacional. Estas cuestiones producen múltiples definiciones e hipótesis sobre el rol del territorio en la sociedad, la economía y la política. El territorio, como tantos otros términos, se convirtió en un concepto polisémico, un “*catch all word*” que se interpreta con marcos teóricos y metodológicos múltiples porque múltiples son los objetos de estudio que éste genera. En los dos últimos años, y luego de un largo período de tratamiento, se concretó en el Parlamento nacional uruguayo la aprobación de dos leyes que modifican sustancialmente las relaciones de poder institucional al crear el tercer nivel de gobierno y generar una norma exhaustiva sobre el ordenamiento del territorio y su desarrollo sostenible. Este cambio no es menor si se observa la acendrada tradición de país unitario y centralizado de Uruguay, cuestión que se expresa en la gestión pública, en la representación de intereses y en la direccionalidad de las demandas de la sociedad y de los actores civiles.

El territorio uruguayo, tradicionalmente concebido como objeto de políticas, pasaría a partir de estas leyes a generar espacios propios, con la posibilidad de recrear sus propias dinámicas con las que influir en el entorno.

En esta doble acepción que se otorga al concepto territorio, queda pendiente la pregunta de si:

¿El marco legal vigente otorga las capacidades suficientes para poder concebir a los territorios como sujetos de política y políticas?, o ¿sigue vigente la tendencia de actuar sobre objetos de políticas?

El análisis de las normas elaboradas en los últimos años es escaso y más aún la conjunción de las mismas sobre el territorio. El objeto de este artículo es examinar el concepto territorio y su evolución en las distintas disciplinas de las cuales se surte el sistema político, para luego analizar -con un enfoque politológico- las recientes incorporaciones en la normativa uruguaya que tienen como objetivo distribuir el poder y regular los usos del territorio en el plano subnacional, generando instituciones y otorgando nuevos instrumentos de relacionamiento entre actores públicos y privados, creando formas de comunicación y control ciudadano sobre la gestión y el accionar del mercado. El marco del nuevo institucionalismo y su enfoque centrado en los actores dan sustento a este análisis que observa la ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (N° 18.308) y la ley de Descentralización Municipal y Participación Ciudadana (N° 18.567), aprobada el 2 de setiembre de 2009 y modificada en los meses siguientes (N° 18.644).

Se adopta este enfoque explicativo porque provee categorías teóricas e instrumentos metodológicos para interpretar, desde la ciencia política, los cambios normativos, en tanto éstos innovan la tradición jurídica clásica de tipo prescriptivo general, introduciendo una verdadera caja de herramientas para gestionar el territorio, así como para instrumentar el relacionamiento público, privado y social.

Definiendo el objeto: las disciplinas y su tipificación de territorio

El concepto territorio tiene sustentos sólidos en varias disciplinas. Es en el Derecho que se consolidan los elementos jurídicos del concepto que trascienden y conforman mojones conceptuales para otras fuentes del conocimiento. El orden jurídico, que desputa a caballo entre los siglos XIX y XX, genera una socialización comprometida con la responsabilidad cívica y el Estado (Peters, 2003:22); Kelsen (Kelsen: 1881- edic.1975). Se vincula al territorio con el orden legal, considerándolo como el ámbito de validez espacial de un orden jurídico normativo que otorga competencias al orden político (Estado): *“la validez subsiste [...] mientras ese orden, considerado como un todo, es eficaz, es decir, es permanentemente aplicado, y los actos coactivos establecidos por él efectivamente se realizan. Éste es el principio de acuerdo con el cual determinanse los límites de Estados sobre la superficie terrestre”* (Kelsen: 1975, pág.253). En esta conceptualización se establece “la territorialidad del Estado”, puesto que *“[...] todos los individuos se hallan sometidos única y exclusivamente a ese orden jurídico nacional o al poder coactivo de ese Estado, usualmente se expresa diciendo que en un territorio sólo puede existir un Estado [...] que el Estado es impenetrable”* (ob. cit. pág. 252).

Otros componentes configuran la interpretación kelseniana de la territorialidad jurídico-institucional: los conceptos de pueblo y soberanía, dotan de otros contenidos sociopolíticos al objeto jurídico, legitimándolo a través de la obediencia a la norma y a las instituciones, reforzando con esto la territorialidad estatal, o la fuerza del Estado dentro de un espacio geográfico que se convierte en un mapa político, con características propias diferenciables de otros similares. Se reconoce que un pueblo se conforma culturalmente como nación, cultivando un sistema de vínculos (valores, costumbres y tradiciones de comportamientos) que tienen incidencia en la elaboración de las normas de relacionamiento sociopolítico (North: 1990), y es a partir de la transformación de éste como cuerpo de ciudadanía que se legitima una forma específica de concentración del poder en el Estado de Derecho (que otorga soberanía al Estado sobre el territorio).

Norberto Bobbio (Bobbio, 1998) señala que: *“El estado de derecho, entendido kelsenianamente como el conjunto de las normas que reglan el uso de la fuerza, puede ser definido como el estado en el que el poder coactivo no es ejercido por el soberano a su arbitrio sino que existen unas normas generales y abstractas, [...] que establecen quién está autorizado a ejercer la fuerza, cuándo, o sea, en qué circunstancias, cómo, o sea, a través de qué procedimientos.”* El Derecho, analiza al territorio desde la vinculación jurídica que las personas, como sujetos multidimensionales, tienen en un espacio socialmente construido, un área delimitada a priori donde éstas desarrollan sus relaciones y actividades en un marco formal de derechos y obligaciones legales y con puntos de referencia de convivencia social afincadas en la tradición y en el control social.

Desde la Geografía, se define al territorio como el espacio físico concreto sobre el cual ejerce influencia o dominio alguna especie, no implicando dominios exclusivos e inmutables en sus límites y contenidos (C. Reboratti, 1999). El con-

cepto territorio es relacionado con los recursos que contiene, que son funcionales a los habitantes del mismo, perfilando culturas y costumbres de cada especie o sociedad humana, lo que permite determinar el comportamiento de las personas, sus actividades y sus relaciones, influenciando su evolución social y política. Esta interpretación se encuadra con el Derecho cuando el autor expresa que: *“La noción de territorio exclusivo está íntimamente relacionada con la aparición del Estado nación como unidad política predominante, al ejercer ese Estado soberanía (esto es, poder), sobre su territorio, y siendo éste justamente uno de los elementos característicos de un Estado según la geografía política clásica”* (Reboratti citado por Musso 2005). La corriente de la geografía política² aborda la relación entre los factores geográficos y las entidades políticas (Sanguin, 1981), en las escalas -global-local-, en las identidades sociales y económicas que se desarrollan en determinados espacios geográficos (tribus urbanas, territorios alternativos al Estado, entre otros), analizando la manera en que los grupos sociales compiten por organizar y estructurar un espacio en su beneficio (Sánchez, 1992).

La Sociología aborda el concepto del territorio desde el estudio de las relaciones humanas y los códigos que conforman un acervo social se desenvuelven en su interior. Badie (Badie, 2001) registra el concepto de territorio como significativo de construcción social; Jolly (Jolly, 2002) considera una suma de herencias de modelos constituidos, sobre el cual operan transformaciones dinámicas, producto de intencionalidades específicas. Un territorio para la sociología significa la presencia de conjuntos humanos que se relacionan de una manera singular, forman un espacio estructurante que los sociólogos denominan *“la construcción subjetiva del territorio”* (Veiga y Rivoir, 2003: 9), afectando los comportamientos y roles de los individuos y las familias en: *“[...] la reestructuración económica y el mundo del trabajo, en la nueva composición de los hogares y los roles familiares, la diversificación de las pautas culturales y del consumo”* (Veiga y Rivoir, 2007:10).

Desde el Urbanismo, el territorio se liga al ordenamiento³ y la planificación del espacio, su disposición y diseño y a la relación que éstos guardan con el espacio que contiene el territorio. *“Los territorios pueden encontrarse en distintos estados de situación, inicialmente como territorios naturales, pasando luego como resultado de la actividad humana a ser territorios equipados, hasta alcanzar en ciertos casos la categoría de territorios organizados. Para que el territorio llegue a ser socialmente eficiente es necesario organizarlo mediante acciones concretas, lo que da lugar a distintos enfoques y modalidades de actuación, que pueden tener un mayor o menor énfasis en la planificación, la cual a su vez admite múltiples variantes metodológicas”* (Musso, 2005). Conforman una base física, dinámica y

2 En [http://www.titulacióngeografia-sevilla.es/contenidos/profesores/Territorio Poder y Geografia](http://www.titulacióngeografia-sevilla.es/contenidos/profesores/Territorio_Poder_y_Geografia)

3 Proceso de programar la distribución y localización espacial del uso del suelo y de los componentes de la estructura territorial, como medio de implementar las estrategias de una propuesta de desarrollo local, regional o nacional, con especial énfasis en aspectos sociales, económicos, de distribución demográfica y de manejo/acondicionamiento ambiental (Libro blanco del AMM, 2007).

heterogénea donde la interacción del hombre determina transformaciones. El territorio es una combinación de actividades funcionales artificiales: *“está formado por las áreas urbanas y rurales, es integrante interactiva del sistema ambiental”* (Libro Blanco del AMM, 2007:203).

La vertiente endógena del Desarrollo Económico Local enfoca al estudio de las condiciones de las instituciones locales y regionales como superadoras, por sus propias características de *“las debilidades identificables en el mercado o en el sistema político, y son consideradas medios para producir resultados colectivamente deseables”* (Peters, 2003: 94). La vertiente del desarrollo económico local (Albuquerque, 1999:82) observa que *“al referirnos a territorio incluimos naturalmente tanto a los gestores públicos locales y/o regionales como a los actores privados empresariales y al conjunto de la sociedad civil.”* La Economía y en especial la vertiente de la nueva geografía económica (NGE-ILPES-CEPAL, 2001)⁴, asume el concepto territorio como el continente y contenido de actividades de producción. *“En este contexto, uno de los problemas que están en el centro de las preocupaciones de la “Nueva Geografía Económica” es el de las profundas disparidades que existen en el desempeño económico de las distintas regiones de un mismo país”* (Moncayo Jiménez, 2001, pág. 2). Se plantea la heterogeneidad que se presenta al interior de territorios en materia de actividades y el grado de jerarquía que alcanzan en tamaño, riqueza y producción de bienes y servicios. La NGE interpela a la concentración territorial de la riqueza y a los factores que determinan tipos de aglomeración en determinados territorios y cuáles son las condiciones de sostenibilidad o alteración de las situaciones de la economía.

La Ciencia Política recoge, esencialmente de la definición weberiana, la relación entre territorio y poder. Un Estado que apela como elemento constitutivo al territorio: Estado es *“[...] aquella comunidad política que dentro de un determinado territorio reclama para sí el monopolio de la violencia física legítima. Por Estado debe entenderse un instituto político de actividad continuada cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión del monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente”* (Weber, Economía y Sociedad, 1981, págs. 44, 45 y 177). El poder para poder existir y concretarse, necesita estar continentado, limitado por fronteras y disponer en su interior de una comunidad dispuesta a aceptar la autoridad y administración de las relaciones sociales por parte de ese poder político. El territorio es una construcción donde se dirimen las lógicas del poder político e institucional así como las relaciones de éstos con el entramado social. Adquiere forma y contenido para la expresión de las reglas de juego a través de las cuales realizan sus actividades las instituciones y donde los actores ejercen sus juegos de influencia y poder. En esta comprensión, el territorio tiene, en el marco del análisis politológico, dos dimensiones básicas:

4 De acuerdo al investigador del ILPES-CEPAL, Moncayo, uno de los precursores de la NGE es la Escuela (francesa) de la Regulación, Alain Lipietz, que postula un desarrollo basado en las fuerzas endógenas del territorio, regional (o local).

- a. una dimensión estructural para el análisis de las reglas del juego institucional y las organizaciones
- b. una dimensión contingente (relacional) para las políticas públicas que se elaboran respondiendo a la demanda social y la actividad de los actores que dirimen, a través del conflicto y la negociación, sus preferencias dentro de un territorio.

En este sentido, para la ciencia política el territorio significa, por un lado, el lugar físico construido donde se distribuye el poder a través de reglas y acciones de la política; y por otro, el espacio vinculante entre actores de distinta condición y con capacidades de relacionamiento específicas. Supone la existencia de una comunidad política que hegemoniza la forma en que se producen las relaciones sociales a través de la presencia del Estado y los diferentes niveles de Gobierno que se desempeñan en el territorio bajo tres principios: autoridad, autonomía y legitimidad. Bobbio (1998) interpreta que: *“Desde el punto de vista de una definición verbal e instrumental la condición necesaria y suficiente para que exista un Estado es que en un territorio determinado haya un poder capaz de tomar decisiones y emitir los mandatos correspondientes, obligatorios para todos los que habitan ese territorio y obedecidos efectivamente por la gran mayoría de los destinatarios en la mayor parte de los casos en los que se requiere la obediencia, cualesquiera que sean las decisiones. Lo que no quiere decir que el poder no tenga límites”* (págs. 129-130).

Hasta ahora hemos definido el concepto territorio como objeto de interpretaciones disciplinares, de políticas y de elaboración legal. No obstante, en las últimas décadas, se encuentran tendencias proclives a otorgar al territorio el atributo de sujeto de acciones con capacidad de incidir en las dinámicas propias y contextuales. Partiendo de la concepción de que territorio es una construcción social que se transforma en el tiempo y en el espacio, Boisier (2002:1) expone que la cuestión territorial y más específicamente su desarrollo [...] *debe entenderse como una propiedad emergente, como una emergencia sistémica de un sistema territorial complejo y con elevada sinergia*”, enmarcado en la teoría explicativa constructivista y el paradigma de la complejidad, poniendo con esto, límites a la fuerza explicativa de *“la larga noche cartesiana”* del positivismo científico como razón interpretativa del territorio objeto de análisis (ob. cit:3). También desde la economía, el desarrollo local es visto como una emergencia espacial-societal con capacidad de generar su propia impronta y pautas relacionales (Albuquerque, 1999). El territorio es considerado un “sujeto colectivo” (instituciones civiles y públicas y mercados locales) capaz de construir sus propias alternativas y proyectos de desarrollo.

La interpretación desde el enfoque de la complejidad/simplicidad⁵ (Morin, 1999), ve al territorio como un conjunto de sistemas autorreferidos (*autopoyé-*

5 Los sistemas simples al interactuar, se complejizan, adquiriendo una complejidad emergente. Cuando estos sistemas internalizan su complejidad y comienzan a regularizar su actividad, se auto-organizan y auto-sostienen. A esto se le llama paso de la complejidad a la simplicidad puesto que se puede sistematizar y prever efectos. Cuando los sistemas interactúan entre

ticos), que van procesando dialécticamente sus potencialidades y restricciones entre sí y con el entorno. La apuesta de Morin (1999) donde [...] “*la suma del todo es más que la suma de las partes*” es lo que Boisier (1998) aplica a “la emergencia sistémica del territorio”: “*Lo importante es que los territorios organizados juegan ahora un papel completamente nuevo al entrar de lleno a la competencia y a la competitividad* (Ohmae: 1995). *Hay que observar que la noción de ‘territorio organizado’ es por completo independiente de la escala*”. Boisier desagrega tres estadios territoriales: “*El concepto de territorio puede ser adjetivado como natural, como equipado y como organizado. El primero describe un territorio no intervenido por el hombre; el segundo alude precisamente al equipamiento físico derivado de la acción humana y el tercero denota un territorio en el cual vive una comunidad, que tiene ciertos principios organizacionales*” (Boisier, 2002:5).

Esta definición separa claramente la noción de territorio como objeto de acción (equipado) y territorio como sujeto de acción (organizado). A los efectos analíticos, el territorio como “objeto” es variable dependiente de fenómenos provocados por el entorno (Estado, mercado, fenómenos externos como la globalización). En contrario, el territorio organizado es “sujeto”, y tiene la capacidad de transformarse en variable independiente de otros procesos propios y del entorno. Esto supone para el análisis una contraposición entre dos corrientes de pensamiento: el positivismo disciplinar y la transdisciplinariedad. Para el ámbito académico, la existencia de estas distintas visiones presiona a la necesidad de generar debates epistemológicos y metodológicos acerca de la forma de observar el territorio, cuestión aún distante en la academia local⁶. En cambio, en la realidad política, comienzan a materializarse marcos legales que mixturán, como veremos más adelante, nociones de territorio objeto de políticas y territorio sujeto socio-político con capacidad de generar alternativas.

El [nuevo] institucionalismo como teoría interpretativa de las relaciones político territoriales

La teoría institucionalista ha desarrollado su propia metodología para observar el territorio y son varias las disciplinas que lo abordan desde esta perspectiva. El institucionalismo tradicional y el neoinstitucionalismo tienen como eje la consideración de las instituciones como rasgo estructural de una sociedad, que tanto se expresan en la formalidad legal de las normas y estructuras organizativas del Estado como en la informalidad de la interacción, donde se observan

sí, vuelven a generar complejidad que tiende (o no) a simplificarse renovando el círculo complejidad-simplicidad.

- 6 Por ejemplo, la emergencia de formatos territoriales no contemplados (o escasamente integrados, según el caso) en la legalidad de los Estados como son las áreas metropolitanas, vistas como espacios funcionales donde la institucionalidad pública está dispersa, sectorializada y con escasa coherencia, reclaman la urgencia del debate. Al igual, la configuración de regiones donde no se debate qué tipo de regionalización se pretende. A los efectos un interesante ensayo de Boisier (1998): “Post Modernismo Territorial y Globalización: regiones pivotaes y regiones virtuales” Serie Ensayos, doc. 93/19, Institut Latino-Americain et des Caribes de Planification Economique et Sociale, UN/CEPAL/ILPES, Conseil Regional de Planification. 1998.

valores y tradiciones compartidos (Peters, 2003:36). Esta teoría aporta capacidad explicativa para el análisis de los cambios en las instituciones y actores que dan contenido al espacio territorial.

Como marco interpretativo de los fenómenos políticos, se elaboró desde diferentes perspectivas disciplinares⁷. El Derecho, la Historia, la Administración, la Economía, la Sociología y la Ciencia Política, entre otros cuerpos de conocimiento, dieron esta dirección teórico-metodológica a sus objetos de estudio, imprimiendo con su lógica los énfasis para la elaboración de las categorías y variables de análisis. En esta perspectiva, el concepto central son las instituciones (formales e informales) que, actuando como variables independientes, inciden y determinan cambios en el ámbito que las contiene.

En la ciencia política tradicional, el territorio es una construcción socio-política, que se analiza como variable dependiente, encuadrado en el concepto de territorialidad política del Estado, se transforma por efecto de las acciones de las instituciones públicas (gobiernos, sectores del Estado y partidos políticos) y privadas (mercado y sociedad, vista como conjuntos de individuos relacionados por intereses comunes u opuestos).

Rhodes (Rhodes, 1997) define cuatro postulados principales para el nuevo institucionalismo. El primero, es que este enfoque tiene capacidad analítica para interpretar causas y consecuencias de las instituciones políticas, adoptando valores políticos de la democracia liberal. El segundo, que las normas crean institucionalidad, modelando expresiones particulares en cuanto a diseño y contenidos del objeto donde se inserta. El tercer postulado nos dice que las reglas crean comportamientos que se producen porque existe una determinada norma y el comportamiento político de los actores involucrados está influenciado por éstas.

El cuarto dice que las instituciones expresan un set de opciones sobre qué forma deben adoptar las relaciones. Éste es un componente normativo porque define cómo las reglas de juego demandan determinados comportamientos sociales y públicos: *“Las instituciones políticas expresan determinadas opciones sobre qué forma deberían adoptar las relaciones políticas: lo que las define es una constante demanda a los miembros de una sociedad para que se comporten de determinada manera a la hora de perseguir sus fines políticos.”* (ob.cit: 58). A los efectos de nuestro análisis, estos postulados cobran importancia porque las comunidades territoriales tienen, en estas perspectivas, el potencial de incidir en las reglas de juego y los procedimientos, si logran que la norma reconozca su particularidad respecto de la generalidad del territorio nación, pudiendo otorgarles la calidad de variable independiente de análisis.

A su vez Guy Peters (2003:36 a 39), expresa que los rasgos comunes a los diversos enfoques son que las instituciones tienen tendencia a: *i)* estabilizarse en el tiempo; *ii)* que tienen como condición afectar el comportamiento individual

7 A los efectos, ver en Peters y en Rhodes, recopilación y análisis de las variantes del institucionalismo. Referencias de autores en bibliografía.

restringiendo el comportamiento de los miembros de un grupo social; *iii*) que las instituciones son formadas en base a valores compartidos, tal como sostienen March y Olsen (1989) y North (1990), entre otros teóricos tributarios de los distintos enfoques del neoinstitucionalismo.⁸

Identificando categorías para el análisis territorial en la perspectiva institucionalista centrada en los actores

Los procesos que se desencadenan a nivel mundial a principios de los 70, exponen la crisis de ingobernabilidad de los Estados nación diagnosticada por el Informe a la Trilateral (Huntington, Watanuki y Croizier, 1975) y abren paso a la emergencia de un nuevo modelo de política y gestión estatal, dejando espacio para que el territorio lentamente cobre fuerza propia como objeto explicativo. Se comienza a otorgar un lugar en la política de las naciones y nuevas responsabilidades para el desarrollo económico y social. Por un lado, la globalización y su relación con el mundo local dotan al concepto territorio de contenidos nuevos, en especial para la economía (Albuquerque, 1999; Sobrino, 2001). Por otro y en estrecha relación con la primera, la reforma del Estado aplicada en nuevas versiones de relacionamiento intraestatal y socio-institucional (nueva gobernanza, nuevo gerencialismo público y descentralización política territorial) introduce instrumentos que empujan a romper las fronteras de una centralidad desgastada e ineficaz, donde el concepto territorio era visto como un todo -Estado nación-mundo exterior-, y no como sistema de vínculos a su interior.

En las décadas de los 80 y 90, todo se reformula bajo la consigna: dotemos al territorio de la autonomía necesaria para crecer y desarrollarse, transmitiendo el poder a los actores. La manida frase "*the small is beautiful*" nace con la visión (neo) liberal de descompresión y achicamiento del Estado Keynesiano de Bienestar, buscando relegitimar modelos políticos y actores con capacidad de organización socio-política, dando lugar a una extensa línea de investigación y gestión pública donde el desarrollo local tiene, principalmente, una perspectiva economicista de las relaciones, basada en las capacidades de innovación en los modos de producción y competitividad frente al contexto externo (Vázquez Barquero, 2000; Finot, 2003, entre muchos otros autores).

A partir de la obra de Putnam sobre dos regiones italianas (Putnam, 1993), se introduce el análisis institucional en el nivel territorial subnacional, concibiendo dos categorías analíticas con potencialidad de revitalizar al mismo como espacio público donde interactúan instituciones formales e informales. Los territorios pueden ser analizados con características propias porque el sistema de vínculos a su interna genera las condiciones específicas adecuadas. Conceptos de capital social y sociedad civil aparecen como emergentes territoriales de peso específico para la generación del desarrollo territorial, donde el territorio se convierte por la acción institucional -política y social-. Su transformación responde al grado de

8 Una clasificación recomendada en Guy Peters: El nuevo institucionalismo; Ed. GEDISA, 2003, Barcelona.

desarrollo civil y político que evoluciona en las instituciones que en él se reproducen. La hipótesis prevé transformaciones sustantivas en la variable dependiente –el territorio como región jurídico/ política- a partir de la incidencia de variables independientes como: organización, asociación, sistemas de participación cívica de la sociedad local y variables de desempeño político (coherencia, confiabilidad, respuesta eficaz a los objetivos trazados por los gobiernos).

Esta perspectiva innovó en la visión analítica del territorio confiriéndole particularidad explicativa a procesos socio-políticos hasta entonces configurados dentro del espacio de dominio estatal comprendido en la “territorialidad del Estado” nación definida por Kelsen (Kelsen, ob.cit). Si antes se analizaba una estructura política relativamente rígida, compuesta de gobiernos subnacionales de distinto nivel que respondían a la base estructural provista por el marco jurídico y político institucional de la Nación, aislando de los análisis variables de peso social y político de tipo local; esta nueva línea investigativa introduce la particularidad de cada objeto y las asimetrías sustentadas en los sistemas de vínculos.

Posteriormente, se comienza a pensar al territorio como sujeto del desarrollo local, en el entendido de que es un espacio construido por actores que toman del entorno las ventajas existentes y tratan de reducir los obstáculos interactuando en pos de metas compatibles. *“Un territorio es un lugar de identidad, relacional e histórico. Y un sujeto de construcción política. Al ser una construcción, significa que es el resultado de la interacción de múltiples actores (individuales y colectivos) que se relacionan tanto entre sí, como con el medio natural y social. Por lo tanto, el territorio es un producto histórico, cultural, vivencial y social, cuya morfología y manifestaciones son resultado de un conjunto de interacciones entre individuo, sociedad y naturaleza.”* (Madoery O. 2001:15).

Alburquerque (1999:53) destaca los rasgos comunes necesarios para el desarrollo en el territorio a escala local: un territorio de referencia con cierta homogeneidad, donde operen redes de actores con comportamientos identificables e independencia de decisión, modos informales de coordinación institucional como recursos de cooperación y actitud social proclive a la innovación, marcos de flexibilización en el sistema de vínculos producción-trabajo. Costamagna (2000) señala tres aspectos clave para institucionalizar lo local con vistas al desarrollo: a. las competencias y el perfil de las instituciones, así como las demandas de los actores que con ellas se relacionan; b. qué tipo y magnitud tienen las relaciones entre las instituciones formales e informales; y c. cómo se construyen y manifiestan los liderazgos institucionales, qué capacidad tienen para innovar, generar consensos y crear estrategias para el futuro local.

También otros autores de la veta económica (Vázquez Barquero, 2000; Storper, 1989; Ramírez, 2003), ingresan nuevas perspectivas para considerar las virtudes y capacidades que tiene un territorio para desarrollarse en forma autónoma: i- el *institucional hardware*, el complejo de infraestructura física del territorio (comunicaciones y transporte) y el mapa de reglas de juego público institucional; ii. el *institucional software* encuadra los recursos humanos y la capacidad de trans-

formación del territorio en cuanto a producción y apropiación del conocimiento, en especial el tecnológico; iii. el *orgware*, la capacidad de organización económica, social e institucional que tiene el territorio como para generar redes de cooperación sinérgica (Boisier: 1998; Ramírez: 2003). Estos arreglos tienen la capacidad de generar *densidad institucional* aportada por el capital social y el mercado para proveerse de ventajas dinámicas y aprendizajes colectivos (Ramírez 2003:50).

Navarro (2002:3) desde una perspectiva politológica habla de la emergencia del concepto sociedad política en el ámbito local, definida como: “*un espacio o sistema de interacción en el que participan actores civiles y gubernamentales, que no es propiamente el espacio de las decisiones colectivas ni el ámbito de las decisiones privadas [...] sino el espacio público participativo donde colisionan, negocian y llegan a acuerdos actores e intereses (públicos y privados) [...] para regular la vida en común*”. Se presenta una variante en la generación de esfera pública, la “nueva” gobernanza entra con fuerza en el discurso y en el análisis, entendida como una relación público-privada basada en la interdependencia y la interacción entre actores, donde el Estado pierde su jerarquía para establecer los rumbos y procedimientos (Maintz, 1999, Peters, 2003, Kooiman, 2005). El empuje liberal contribuyó a estas miradas de “menos Estado y más mercado”, donde posteriormente entra la visión de la sociedad civil y los grupos sociales como actores con capacidad de incidencia.

En este proceso de reajuste teórico cobra vigencia, a fines de la década de los noventa, una vertiente del neoinstitucionalismo que elabora una interpretación de las relaciones entre el actor y la estructura, donde las instituciones ofrecen un set de alternativas y restricciones de comportamientos, ante las cuales el actor realiza sus preferencias componiendo un sistema de recursos posibles adecuados a las capacidades que maneja. En esta síntesis, se elabora una interacción entre institución y actor que da potencia explicativa a las permanencias o los cambios en las instituciones y sus políticas –marcos normativos– actores individuales y en grupos –modos de interacción– (Scharpf: 1997).⁹ Esta propuesta es analizada por Navarro (2002:6) como un sistema de interacción social donde “*un conjunto más o menos amplio de actores con recursos, intereses y percepciones diversas desarrollan estrategias y pautas de interacción en el seno de marcos institucionales específicos [...] los cuales delimitan las oportunidades para el desarrollo de determinados recursos de acción*” política. Scharpf (1997) al elaborar esta propuesta analítica retoma algunos puntos explicativos de otras vertientes neoinstitucionalistas, tratando de generar un campo inclusivo de análisis entre reglas de juego y en

9 A los efectos de una explicación exhaustiva de la teoría centrada en los actores, ver también en: Tania Börzel, ¿Qué tienen de especial los Policy Networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernanza europea. DT en Centro Robert Schuman (EUI), RSC No. 97/19, bajo el título “Policy networks. A new paradigm for european gobernanza.” y en C. Zurbriggen: El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. SCIELO, Revista de Ciencia Política / Volumen 26 / N° 1 / 2006 / 67 – 83.

actores, retroalimentando una relación interactiva, donde la clave es el ámbito o la situación de los actores en cuanto la relación entre sus intereses y la institución.

Este enfoque permite analizar: a. el sistema de interacción que provee de recursos a los actores y el modelo de relacionamiento, pudiendo observar cómo se produce el cambio institucional; y b. la estructura de oportunidades en marcos institucionales específicos que ofrecen un set de cursos de acción, permitiendo analizar cómo se forman las preferencias, cómo se produce la interacción y cómo se explica el cambio.

Cuadro N° 1. Respuestas del Institucionalismo Centrado en Actores (ICA) a la relación institución-actores

Problemas investigación	ICA
Alcances y características	Las reglas son formas específicas que delimitan los cursos de acción en grupos situados en marcos específicos.
Qué es una institución	Reglas estructuran e incentivan los comportamientos. Tienen capacidad de generar instancias de intermediación.
Cómo se forman las preferencias	Individuos toman incentivos y restricciones de la norma de actores participantes constituidos de acuerdo a la situación que los convoca. "Lógica situacional".
Cómo se explica el cambio	Interacción genera nuevas tendencias sobre preferencias, recursos, capacidades de los actores.
Cómo se da interacción entre actores e instituciones	Recursos e interacción están dados por formas y dinámicas que da norma. Respuesta adaptativa de los actores
Qué es una buena institución	La que permite desarrollar una sinergia entre institución y actor.

Fuente: elaboración propia en base a Börzel (1997), Navarro (2002), Peters (2003) y Zurbriggen (2006).

Para abordar el análisis de las innovaciones legales en Uruguay y su posible incidencia en el territorio, desde el punto de vista de, si con éstas se siguen considerando a los mismos objetos de políticas, o, si se incorporan elementos que podrían potenciarlos como sujetos de políticas, seleccionamos dos categorías de análisis del enfoque centrado en los actores:

a. **el sistema de interacción** que adopta el Estado. La evolución en términos de innovación o continuidad en las reglas, permite observar la orientación de las transformaciones: aumentar la intervención estatal o reducirla, incorporación o eliminación de actores en la hechura de los cursos de acción gubernamental. Cómo la interacción entre instituciones y actores tiene la potencialidad de generar nuevas tendencias que moldean las preferencias, recursos y capacidades de los individuos y grupos. Un aspecto que nos interesa destacar en estas incorporaciones legales es la transformación en el alcance prescriptivo de las mismas. En la construcción jurídica no es habitual que leyes de alcance nacional establezcan las modalidades que deberán adoptar los organismos de la administración pública para gestionarlas. 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, generando formas propias de implementación.

En la dimensión institucional del Estado burocrático weberiano existen dos características principales que son, simultáneamente, causa y consecuencia de muchos problemas de coherencia estatal en la consecución de políticas públicas y en las reglas de relacionamiento intergubernamental. Tomando a Marshall (1949: 323-325) se observa que, por un lado, las organizaciones no se relacionan entre sí por la forma de la estructura estatal jerárquica y vertical donde cada institución persigue sus objetivos en forma aislada, consolidando un formato institucional segmentado. Por otro lado, en este marco las organizaciones encargadas de política pública 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 la concurrencia de objetivos comunes sobre los cuales accionar.

Al constituirse un conjunto de reglas que reformulan la expresión formal que el Estado adopta para intervenir en el territorio, estas tienen directa relación con la geometría del régimen político del Estado en sus diferentes niveles (nacional y subnacional) y con los comportamientos de los actores incidiendo en, hacia adonde apunta y cómo se implementa la gestión y administración en muchos campos de política pública (regulación, fiscalización y distribución) por lo que cabe esperar, modificaciones sustantivas en el diseño y orientación de las políticas a aplicar en el territorio político administrativo y en el campo de las relaciones intergubernamentales (RIG).

En este marco, optamos por las siguientes dimensiones para analizar las formas en que las normas se presentan en sociedad.

i. Qué cambio o continuidad en el diseño estatal prescriben nuevas reglas de juego respecto a las instituciones territoriales (gobiernos, sectores, mercado y sociedad)

ii. Qué formas diseña el Estado para relacionarse con la sociedad y el mercado: innovación o dependencia del rumbo

b. **la interacción público privada** estructura el set de oportunidades que aporta el marco institucional específico para la elección de los cursos de acción, permitiendo analizar cómo se forman las preferencias, cómo se produce la interacción y cómo se explica el cambio. Las instituciones y sus organizaciones, además de tener sus propias reglas para la prestación de cometidos específicos, tienen una funcionalidad particular que determina modalidades distintas en su interna y en la relación con la sociedad y esto es un factor que se tiene en cuenta para explicar las modalidades de interacción que se dan sobre cada tema en particular. La interacción como categoría analítica puede observarse en tres planos:

iii. Identificación de actores que involucra la nueva institucionalidad

iv. La forma en que se puede producir la relación entre actores públicos y privados y que es provista por la institución y la dinámica que se produce en esta

relación en tanto formas de negociación y conflicto, de cooperación y articulación, e incidencia de las normas en los comportamientos de los actores.

Innovación reglas	Interacción actores
Cambios diseño estatal	Identificación de nuevos actores
Formas de relacionamiento estatal	Formas y dinámica de la relación

La innovación legal que reconoce y potencia al territorio uruguayo

En Uruguay, entre 2008 y 2009, entraron en vigencia dos cuerpos normativos que legislan en materia territorial. Una, la ley de Ordenamiento de Territorial y Desarrollo Sustentable, rompe como veremos a continuación una trayectoria histórica de desaprensión en cuanto a reconocer al territorio como espacio de construcción socio-política, incorporando atribuciones y mecanismos de gestión a las instituciones subnacionales y a actores de interés. La otra, de Descentralización Municipal y Participación Ciudadana, incorpora al régimen estatal otro nivel de gobierno y da cabida a nuevas formas de participación ciudadana. La importancia de ambas es que modelan nuevos rumbos para la actividad estatal al tiempo que trazan caminos para el relacionamiento de las instituciones con la sociedad y el mercado, renovando los tradicionales vínculos de la gobernanza socio-institucional. En adelante trataremos conceptos, reglas de juego y sistemas de vínculos que se dibujan con buenas perspectivas en la reconsideración del territorio nación, en sus diferentes expresiones.

La significación del ordenamiento y el desarrollo territorial en la perspectiva del Estado

Tanto el ordenamiento territorial (OT) como el desarrollo territorial (DT) son conceptos que generalmente van juntos, aunque suelen ser usados (erróneamente) como términos comprendidos en una relación causal. No necesariamente el ordenamiento conduce al desarrollo, ni el desarrollo presiona para que se ordene el territorio. No sólo son conceptualmente diferentes sino que su naturaleza como acción institucional significa procedimientos diferentes.

El OT es un cuerpo normativo que establece las reglas de juego para el uso que la sociedad-individuos, mercado y el mismo Estado hacen del territorio. El OT regula con políticas y procedimientos y se genera a través de la institucionalidad (cuerpos legales), formando parte de las responsabilidades y cometidos de los gobiernos. Puede ser definido como el conjunto de reglas e instituciones que dan forma y delimitan un territorio, constituyéndolo políticamente.¹⁰ Incorpora reglas de juego, derechos y obligaciones políticas y sociales, competencias gubernamentales, participación y actuación institucional en la materia; orienta el

10 La conferencia de responsables de la UE lo define como “la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad. Es a la vez 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 un concepto rector” (Consejo de Europa, 1993).

proceso de OT hacia objetivos de interés nacional y general y diseña instrumentos de actuación territorial bajo la forma de planes y programas¹¹. “*Su eficacia en consecuencia no reside tanto en la concreción de acciones territoriales independientes, como en la activa coordinación o integración de las acciones sectoriales en función de visiones y estrategias territoriales. De la misma forma, su eficacia está fuertemente vinculada a su capacidad de regular y orientar las acciones privadas en términos de su significado territorial.*” (Bervejillo: 2005).

A su vez, el desarrollo territorial (DT), se concibe fundamentalmente por dos cosas:

- a. dice de un proceso intencional basado en las preferencias políticas que los gobiernos tienen acerca del tema desarrollo y el rol estatal en el mismo para iniciar, imponer y desarrollar a través de políticas públicas; y
- b. genera estrategias y acciones para la incorporación de actores no estatales (mercado y sociedad) destinadas a la mejora sostenida de la sociedad en su conjunto.

Es fundamental comprender el significado de la conjunción conceptual de territorio y desarrollo, que ocupan gran espacio en la discusión académica y en las agendas de los gobiernos y organizaciones internacionales de cooperación y organizaciones sociales. Por estas cualidades que los definen, tienen además definiciones polivalentes, según el enfoque con el cual se analice, constituyendo un glosario de significados que complejiza su análisis, siendo definidos conjuntamente en varias legislaciones analizadas.

Tanto el OT como el DT implican necesariamente la pertinencia de dimensiones sociales, económicas y políticas para poder ser analizados. La responsabilidad sobre estas incumbe a actividades de diferentes niveles del Estado, cuestión que generalmente y trascendiendo a las particularidades que aportan las diferentes formas de régimen político estatal (unitario o federal, centralizado o descentralizado) no ha estado presente, porque estas tres dimensiones constituyentes del territorio, cuando se trata de ubicarlas dentro de las escalas políticas tradicionales (nación, región, local, sectorial) presentan las características distintivas que anunció Marshall (1949) de escasa coherencia institucional sustentada en la estricta autoreferenciación de las instituciones y el desconocimiento de las mismas de los fines y funcionamiento general del Estado en el territorio nación.

La descentralización política del territorio: la creación del tercer nivel

Sobre este tema mucho se ha escrito, definiendo sustantivamente las orientaciones de esta política. La descentralización es por naturaleza un hecho político, porque reorganiza las fuentes del poder, significando una reforma política profunda en el diseño y competencias estatales, crea instituciones y organiza actores en su entorno con capacidad de decisión, implementación y control.

11 Objeto de la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial aprobada en Uruguay, en mayo de 2008.

No obstante, en la mayoría de los casos se produce, al decir de Coraggio (1994: 95 y 96) un discurso sobre la descentralización que abre las puertas a nuevas re-concentraciones de poder político, económico y de sectores de la sociedad. En gran parte de los casos de estudio que se realizan en el ámbito académico, se identifica la contradicción entre la cuota de poder que se otorga al tercer nivel de gobierno (municipios, mancomunidades) y los recursos otorgados para procesar los nuevos espacios de decisiones públicas, cuestión que no concluye en el uso de los principios clásicos del gobierno (Stuart Mills: 1865)¹²: autoridad, autonomía y legitimidad que la descentralización político gubernamental supone. La descentralización, al generar una nueva institucionalidad, abre el campo de políticas (productos del gobierno) hacia la integración ciudadana a través de la demanda y formas de participación en la cosa pública, generando legitimidad política y legitimación social de los órganos descentralizados.

Ordenamiento y descentralización del territorio uruguayo

Ambas normas se aprobaron en el Parlamento uruguayo entre el año 2008 y 2010, constituyendo un hito en materia de innovación legal sobre el territorio y nacen luego de azarosos debates y negociaciones entre los partidos con representación parlamentaria y otros actores políticos y civiles¹³ que aún sin voto tuvieron un rol importante en la formulación de metas y objetivos de los marcos jurídicos para dos temas inexistentes en el Derecho nacional. El Uruguay es un Estado unitario¹⁴ y centralizado¹⁵ y estas características han moldeado actitudes en actores y procedimientos institucionales, por lo que, temas que hacen a la distribución del poder se han asumido dificultosamente y forman 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.

Innovación en las normas e interacción de actores

La construcción de normas que innovan en algún sentido la regulación pública, genera institucionalidad política (complejidad, división y especialización de funciones, recursos de poder, etcétera), porque dispone de reglas de juego que conforman nuevos mecanismos de acción, organizaciones y sistemas de vínculos. Si las reglas transforman el rol y la presencia de autoridad y autonomía del Estado, convierten el campo estatal y el contexto donde se desenvuelven. En los dos casos a estudio, se incorporan campos nuevos en la ordenación jurídica del territorio y en la regulación, fiscalización y distribución de recursos que los actores

12 Stuart Mills “[...] las tres condiciones fundamentales mediante las cuales las formas de gobierno se adaptan a un pueblo” en *Del Gobierno Representativo*, 1865. Ed. Tecnos, Madrid, 1994.

13 Intendentes, Juntas Departamentales y actores corporativos empresariales de la ciudad y el campo.

14 Poderes con única jurisdicción nacional

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

despliegan en la acción política. Ambas leyes muestran la vocación del legislador de proveer de campos de coordinación de políticas a todos los niveles de gobierno (central sectorial, departamental y local), rompiendo con una vieja tradición de escasez de vínculos intergubernamentales. Estas incorporaciones tienen una significación que aún no es posible evaluar por su novedad, sin embargo, abren un campo muy grande de configuraciones territoriales y de articulaciones entre actores que darán distintos procesos y resultados, reconfigurando distintos tipos de territorios subnacionales.

Pero además, se incorpora con mucha fuerza un elemento nuevo¹⁶: los conceptos social y ciudadano entran en los cuerpos legales en diferentes combinaciones que pueden, de realizarse, transformar radicalmente la interacción Estado-sociedad y mercado: la ley de Descentralización Municipal (DM) y Participación Ciudadana (PC) permite incluir el mecanismo de participación ciudadana en dos niveles: electoral e incorporación a mecanismos de gestión local¹⁷.

La ley OT y DS crea, en la materia territorial, el instrumento de la participación ciudadana y corporativa en la categorización y condiciones de propiedad del suelo y su uso, permitiendo que esté controlada por diferentes instrumentos de *accountability* social directa e indirecta, generando nuevos sistemas de vínculos a través de la ampliación de cometidos y creación de nuevos espacios de decisión articulada de actores.

Diseño estatal en la ley de OT y DS

a. Cambios de diseño estatal

Se introducen cambios en la naturaleza de la ley que reorientan el cometido estatal. Un primer aspecto es el viraje hacia la primacía del interés colectivo sobre el particular cambiando la tendencia jurídica anterior en especial la Ley de Centros Poblados (1946, N° 10.723, Art. 2 y 3) que contemplaba la expansión urbana y suburbana sobre el territorio sin previa planificación político-técnica. El análisis de Gorosito (2009: 62) declara que “[...] *presenta un enfoque contrario [...], partimos desde el sistema global –un plan que asegure el desarrollo sostenible- hacia lo particular, el derecho de propiedad*”.

Un segundo aspecto es que se trata de una ley directriz que traza los principios generales para la orientación de la reglamentación e implementación, disponiendo lineamientos básicos del diseño del territorio, a través de mecanismos de actuación pública y privada, bajo los cuales cada territorio jurídico político (gobierno departamental) elabora sus propias normativas (ordenanzas) de categorización y usos del territorio, dejando en libertad de opción -dentro de las directrices nacionales- la elaboración de modelos de ordenamiento y desarrollo

16 También se observa la introducción de nuevas potestades sociales en las leyes de aguas y ambiente anteriores a estas normas.

17 Si bien la ley no prevé mecanismos concretos, faculta y prescribe su instauración, quedando la decisión y la implementación en manos del municipio.

adaptados a las diferentes realidades locales, revirtiendo décadas de planificación centralista. El rol del gobierno central se acota a la orientación de principios y objetivos generales sobre el manejo del territorio. Los gobiernos departamentales (GD) son ahora los decisores en la caracterización política y funcional del territorio y en las formas de participación de los actores estatales y no estatales. En este sentido, los GD deberán cometer sus funciones en base a “*estrategias de desarrollo sostenible en función de objetivos sociales, económicos, urbanísticos y ecológicos a través de la planificación*” (Art. 4).

Es importante destacar que el OT y DS son objetos multipropósito para la elaboración de políticas públicas, donde esta prescripción legal de fuerte impronta planificadora innova la tradición sectorial y segmentada del Estado porque, si bien otorga capacidad de decisión sobre el dominio del territorio subnacional a los gobiernos departamentales y parcialmente a los municipios, siendo el OT y DS un cometido esencial del Estado (Art. 2) que pasa jurídicamente a la categoría de función pública (Art.3, inc. 2), también tienen incumbencia diferentes niveles estatales de prestación de servicios (ministerios, empresas y entes). El reconocimiento del territorio como sujeto legal y objeto de políticas necesariamente congruentes pone de cabeza viejas prácticas institucionales, a través del enunciado de principios como la coordinación, la cooperación, la descentralización, la participación ciudadana, la distribución equitativa de cargas y beneficios y la conciliación del desarrollo económico con la equidad social y el desarrollo sostenible del ambiente, entre otros (Art. 5).

b. Formas relacionamiento estatal: el territorio como objeto de ordenamiento

En el propósito de hacer del territorio un objeto de intervención estatal integrada y coherente a través del OT, la Ley incorpora un mecanismo de coordinación intergubernamental que paradójicamente no tiene un canal formal en el accionar del Estado. El concepto de gestión transversal, reciente en la práctica gestonaria y con escaso nivel de análisis de resultados¹⁸, es en sí un mecanismo informal que funciona en tanto exista voluntad política e institucional para articular objetivos y procedimientos. En el texto se procede a determinar que “[...] *el OT es el conjunto de acciones transversales del Estado que tienen por finalidad mantener y mejorar la vida de la población, la integración social en el territorio [...]*” (Art. 3°), comprometiéndolo un itinerario institucional que tiene escasos y puntuales referentes¹⁹ suponiendo aprendizajes institucionales y que debe competir con el esquema vertical y jerárquico del Estado y las prácticas de los cuerpos burocráticos de las instituciones.

18 Un análisis de GT en documentos del CLAD entre 2004 y 2007, o en Magri y Oroño (2007): Concurso CLAD. “La gestión transversal en la implementación de políticas públicas en el ámbito territorial: los casos de la Agenda Metropolitana y las Mesas Territoriales del MIDES.”

19 Los casos más conocidos de gestión transversal se desarrollan en las Mesas de Emergencia Nacional y Departamentales, Plan Frío Polar, la Agenda Metropolitana y las Mesas Territoriales del MIDES.

En cuanto a mecanismos concretos, la ley establece seis tipos de articulación que comprenden, a rasgos generales, un amplio campo de Relaciones Inter-gubernamentales (RIG) entre niveles de gobierno para establecer bajo la forma de convenios: planes, programas y proyectos de gestión integrada e integral. En esta tipología de articulación se propende a generar institucionalidad porque introduce de hecho conceptos como región, término inexistente en la normativa uruguaya, dando paso a la elaboración de “*objetivos regionales [...] lineamientos de estrategia territorial [...] planificación de servicios e infraestructura territoriales [...] y propuestas de desarrollo regional y fortalecimiento institucional*” (Art. 12). Los seis niveles de elaboración institucional del territorio son: directrices y programas nacionales; estrategias regionales; planes interdepartamentales; directrices departamentales; planes locales de OT; e instrumentos especiales para la elaboración de planes parciales, sectoriales, de actuación integrada.

c. Identificación de nuevos actores: la construcción social del sujeto territorio

c.1. institucionales: La Ley potencia las competencias territoriales de los gobiernos departamentales como órgano legítimo de autoridad, al conferirles decisión absoluta en la regulación (categorización del suelo y sus usos), en la distribución (capacidad de atención a demanda social sobre objetivos de equidad y actividades económicas) y fiscal (capacidad de expropiar y multar por no cumplimiento de las ordenanzas departamentales). Reconoce el tercer nivel de gobierno y el sistema de vínculos está consecuentemente adaptado al dominio político y funcionalidad que establece la Ley de Descentralización.

c.2. mercado: Es notoria la intención del legislador de incorporar competencias participativas a instituciones y actores no públicos como son sociedad y mercado a través de actividades de iniciativa y control. Respecto al sector productivo privado, este es incorporado como sujeto de intervención en la elaboración de estrategias de desarrollo regional: “*contemplando la acción coordinada del gobierno nacional, de los gobiernos departamentales y de los actores privados*” (Art. 12-b) para la “*conurrencia de competencias e intereses [...] y procesos de ocupación, transformación y uso del territorio.*” (Art. 3-3). Asimismo, en todo el texto se encuentran disposiciones que refuerzan la institucionalidad departamental frente al mercado, legislando para contrarrestar el avance del mismo ante la falta de reglas en sectores como el inmobiliario y forestal, entre otros (Caps. II y III).

c.2 sociedad: Un actor relevante que se incorpora por primera vez en materia legal es la sociedad local, la cual es referenciada en la ley como un actor colectivo que participa en la gestión del desarrollo territorial (Título VI) a través de los instrumentos habilitados de control y cogestión, y como actor individual sujeto de responsabilidades y derechos en el uso y emprendimientos privados en el territorio (Cap. III) y en la distribución de bienes sociales como la vivienda e infraestructura de servicios (Arts. 65, 66 y 67).

d. Forma y dinámica de la interacción

La ley no establece formas específicas de organización para la relación entre actores, limitándose a establecer los niveles de interacción y los mecanismos resultantes de la misma (convenios). No obstante, es clara la intención de generar un amplio sistema de vínculos entre individuos y organizaciones de distinta condición e intereses. La vehiculización de la relación es a través de la convocatoria de los gobiernos departamentales y sociedad local alrededor de un determinado objetivo (Art. 54), el cual *“fomentará el desarrollo de la actividad de ejecución por iniciativa privada para el cumplimiento de los objetivos [...] El cual proveerá sistemas de gestión por iniciativa privada directa o cooperación público privada”* (Art. 57), suponiéndose una tendencia a la organización de redes en áreas de políticas (*policy networks*) económicas o sociales, que incidan en la disposición de usos del territorio.

Tampoco con la ciudadanía la ley establece formas concretas de organización, aunque si introduce un mecanismo de *accountability*, a través del control ciudadano en el nivel de articulación de Planes locales e Instrumentos especiales al cual otorga poder de revocación (Arts. 25 y 26). El instituto de rendición de cuentas y de consulta y veto es la Audiencia Pública (AP) que, bajo la forma de “audiencia pública”, debe ser informada de la construcción legal del OT en los departamentos así como, de iniciativas públicas o privadas que transformen el paisaje urbano, suburbano o rural. Las resoluciones devenidas de las AP tienen carácter suspensivo de los emprendimientos, siendo garantía responsable de las futuras decisiones del gobierno departamental y del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA).

El carácter innovador que se encuentra en la Ley de Ordenamiento Territorial es sustantivo porque a través de ella el Estado reformula, con transformaciones profundas, su orientación normativa y su relacionamiento con la sociedad y el mercado, otorgando seguridad jurídica en dos temas conflictivos: por un lado, los de carácter social y económico²⁰, donde la presencia pública, aunque presente, es débil debido a la informalidad existente en el manejo de un bien público como es el territorio. Por otro lado, los que hacen al ejercicio de la autonomía de decisión donde se potencia al gobierno subnacional, revirtiendo tendencias tradicionales de centralidad político institucional, promoviendo la autonomía y la autoridad en el plano subnacional.

Se pretende que, dentro del concepto de ordenamiento y desarrollo sustentable territorial, se encierren temas sociales, económicos y políticos, ambientales, urbanísticos y geográficos, cuya resolución excede las funciones sectoriales clásicas del Estado, organizado jerárquicamente, porque 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

20 El uso del suelo productivo, el uso de suelo para inversión inmobiliaria, la ocupación de tierras con destino de vivienda social, son temas de necesaria resolución en la categorización del territorio y el control político y social.

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).

Diseño estatal en la ley de Desarrollo y Participación Ciudadana

a. Cambios diseño estatal:

Al introducir un nuevo escalón de gobierno, el diseño institucional estatal reorienta la territorialidad del poder a través de asignación de cometidos y competencias usuales y nuevas. La descentralización política genera nueva institucionalidad porque desagrega y amplía los sistemas de vínculos interinstitucionales y socio-institucionales. Al crearse la materia municipal con un nivel de gobierno legítimo a través de la elección directa de autoridades locales, los municipios, se genera un nuevo territorio político para la mediación de intereses y competencia por los recursos estatales y de otros orígenes.

También esta ley muestra la determinación del legislador de obrar sobre el interés colectivo al expresar que deberán conformar *“una unidad, con personalidad social y cultural, con intereses comunes que justifiquen la existencia de estructuras políticas representativas y que faciliten la participación ciudadana”* (Art. 1), uniendo conceptos de sociedad y territorio. Sabido es que la descentralización territorial potencia efectos de desagregación social y atomización del territorio y la reproducción en el mismo de los mecanismos de dominación no racional (liderazgos personalizados, según clasificación weberiana), por lo que prescribe los mecanismos de constitución en materia municipal, presentando dos recursos que son garantía de representación del interés colectivo: la iniciativa política a través de la Junta Departamental, que es hasta ahora el espacio de representación plural de los intereses, y la opción del recurso participativo, a través de la iniciativa de constituirse en municipio con el 15% de las voluntades ciudadanas locales (Art. 16). Aquí confluyen dos mecanismos que potencian la democracia local: la indirecta, de tipo representativo a través de los partidos políticos en el gobierno (Junta Departamental) y la directa a través de la convocatoria a la iniciativa ciudadana.

b. Formas relacionamiento estatal:

Mondragón (2001: 317) analiza el relacionamiento en contextos con tres o más niveles de gobierno, como *“una dimensión [...] que nos proporciona una visión de la participación de los diferentes niveles de gobierno”*. El autor, basándose en el análisis de Scharpf (1978) concibe interacción en un ambiente donde *“[...] la formulación y la implementación de políticas públicas, cada vez más, envuelven diferentes actores, públicos y privados, en ámbitos territoriales distintos y con intereses, objetivos y estrategias diferenciadas”*. Citando a Pressman y Wildansky (1978), define el relacionamiento estatal como la *“complejidad de la acción conjunta”* en *“una gestión signada por la interdependencia* (Wallace: 1973), siendo la descentralización política territorial *“el gobierno de la fragmentación”* (Dente: 1985) y de las asimetrías

estructurales. En este ambiente, se genera un sistema de vínculos múltiples entre los tres niveles de gobierno, donde el acento problemático está puesto en la obtención de recursos, en especial los recursos financieros (locales y de transferencia) disponibles para la efectivización del instrumento descentralización.

En este sentido, la ley dispone una relación multinivel entre los tres planos de gobierno (central, departamental y local), donde habilita como principal proveedor al gobierno departamental (Art. 19), pero la innovación que aporta la ley, es la apertura de un canal central-local en las disposiciones de recursos de transferencias no condicionadas derivadas del Fondo de Incentivo para la gestión de los Municipios (Arts. 19, 20 y 21), y de las facultades que habilitan los Art. 214 y 298 de la Constitución donde, sin estar claramente expresado, se pueden habilitar subvenciones en áreas de políticas y en planes específicos de desarrollo local, a través de ministerios, empresas y entes públicos.

Otro aspecto de la relación que se incorpora con la descentralización es el control político de las acciones del gobierno municipal. En este aspecto, la norma prevé la responsabilización política del gobierno local frente al gobierno departamental y al Parlamento (Art. 296 de la Constitución) en la figura del juicio político. Otros controles de gestión involucran la participación de la Junta Departamental y el Tribunal de Cuentas, colocando al gobierno local en línea con las responsabilidades propias del cargo.

c. identificación de nuevos actores:

c.1 institucionales La principal es la figura del territorio municipal, contexto con identidad sociocultural que justifica una nueva disposición política territorial (Art. 1), donde se crea la autoridad política local (alcalde y cuatro concejales) elegidos por el régimen electoral vigente con representación proporcional. Los cometidos del municipio como espacio de relacionamiento constituyen la materia municipal (Art. 12) principalmente administrativa y, en menor grado y dependiente de otros niveles, fiscal y distributiva. Los actores gubernamentales, tienen capacidad de proposición en materia administrativa, de ejecución de planes locales y nacionales y de ordenamiento del gasto e inversión local (Art. 14), aunque sujetos al recurso de reposición, impugnación y apelación ante autoridades superiores (Art. 17).

c.2. ciudadanía y sociedad

Estas dos caras de la participación tienen mecanismos precisos en la ley. La primera, ciudadanía, integra una nueva dimensión, la ciudadanía local, sujeto de representación formal a través del sistema político partidario. La segunda, sociedad como grupos e individuos, tiene un lugar específico en dos mecanismos: uno la Audiencia Pública que al igual que la ley de OT y DS prevé un espacio de participación activa, donde el gobierno dé cuenta de su actividad en políticas locales en forma anual (Art. 13, inc. 9). Otra es la prescripción de dotar a la sociedad de formas participativas en la gestión local aunque sin especificar los mecanismos (Art. 5 y 13, inc. 7).

d. formas y dinámica de la interacción

En este sentido, se recrean nuevas formas de relacionamiento intergubernamental, rompiendo la tradición del vínculo jerárquico escalonado en forma ascendente. Los Municipios tienen un canal directo de relación con el gobierno nacional (Arts. 4, 7 y 13) a través del cual pueden convertirse en principales agentes para la ejecución de planes, programas y proyectos de este último, replanteando el vínculo directo y jerárquico entre las actuales juntas locales y el gobierno departamental, otorgando de hecho márgenes de autonomía sustantiva a los municipios para asociarse en materia de políticas públicas. Así mismo, el derecho de iniciativa (Art. 1) y de revocación (Arts. 16 y 17) que se concede a los municipios tiene como objetivo reforzar lo anunciado en el Art. 1 de conformación de unidades con personalidad social e intereses comunes. Este concepto adiciona la preservación de la unidad ante los efectos desintegradores que presentan la descentralización territorial y la profundización de las asimetrías entre espacios políticos institucionales.

La interacción entre gobierno municipal y sociedad supone una formulación de gobernanza en redes a través de una participación adecuada a los contextos particulares (Art. 5) que complementa la participación para la elección de representantes, aunque desplegando diferentes lógicas de agregación y representación de intereses.

Buscando respuestas a la pregunta inicial²¹

Estas leyes generan nueva institucionalidad, orientada a proveer de herramientas para el control y gestión del territorio por parte de la esfera pública, ampliando efectivamente sus competencias en materia de distribución política del poder, control de los usos del suelo y las actividades económicas y recreando el actor “sociedad política local”, concepto antes inexistente en nuestro cuerpo jurídico y en el plano real.

Son reglas de juego que responden a un proceso de reforma del Estado, una reforma orientada en este último quinquenio a generar mayor bienestar (efectividad de la gestión) con mayor capacidad de gobierno (eficacia gubernativa). Para esto se apela a remodelar las formas de relacionamiento estatal con la sociedad y el mercado ampliando los espacios de participación privada y social, esperando que estas últimas dejen emerger todo su potencial participativo en la formulación, implementación y control de las políticas públicas. Son dos leyes complementarias, con las cuales el territorio subnacional está organizado ahora en dos niveles de gobierno y múltiples articulaciones territoriales, con aptitud para ejercer potestades de organización y reproducción social y productiva en el lugar que gobiernan. Se puede hablar de una consistente batería de herramientas

21 ¿El marco legal vigente otorga las capacidades suficientes para poder concebir a los territorios como sujetos de política y políticas?, o ¿sigue vigente la tendencia de actuar sobre objetos de políticas? (página 2).

para organizar y gestionar las actividades propias de los órganos gubernamentales y reproducir las iniciativas civiles.

Varios son los desafíos que esta arquitectura institucional a instaurarse pone sobre la mesa porque supone nuevas capacidades a adquirir por parte de las instituciones subnacionales y de las sociedades locales.

a. el desafío de construir la sociedad local en tanto sociedad política, aquella se moviliza y participa en la conformación de las agendas y en su itinerario. Una vía, la electoral, es determinada mediante una normativa específica y vinculante con el sistema político partidario y tiene un problema constitutivo: la inexistencia de partidos políticos locales contra una fuerte estructura partidaria nacional en el territorio. Puede suponerse que la existencia de un gobierno local fomente nuevas corrientes dentro de los partidos recolocando el rol y la influencia de los caudillos locales, tentándolos a vincularse más con su entorno que con el partido central. La otra vía, la de una ciudadanía social, deberá emerger de las tramas locales existentes (organización, cultura cívica, capacidad de ejercicio del poder que se les otorga) y la voluntad de institucionalización de los vínculos sociales por parte del Municipio. Visto desde la capacidad de ciudadanía social, Dahrendorf (1983) habla de “*las oportunidades vitales*” de la ciudadanía, aquellas instancias que permiten tomar las coyunturas dadas y potenciar las orientaciones y los comportamientos sociales hacia su acción en el espacio público, con fuerza tal como para incidir en la voluntad política para instaurar mecanismos efectivos de participación.

b. el desafío de la especialización política e institucional para asumir responsablemente la distribución de cometidos de gobierno, compartiendo un territorio jurídico con competencias de tres niveles de gobierno, donde queda definitivamente instaurado el juego de lógicas intergubernamentales. Asumir un nuevo mapa político crea nuevos actores en régimen de competencia (centro-medio-local), donde estos no tienen los mismos recursos ni la misma significación en el mapa institucional así como tienen distintos intereses y preferencias. Las dos leyes habilitan una interdependencia nueva, basada fundamentalmente en la mediación, para lo cual generan una abundante caja de herramientas. La modernización de los aparatos gubernamentales (burocracia, técnicos, recursos) a través de la especialización funcional (administrativa y técnica) es fundamental para sostener los diferentes estilos de relación e interacción institucional y socio-institucional.

Se abre un nuevo panorama en el que cabe esperar modificaciones sustantivas en los comportamientos de los actores a partir de una institucionalidad que promueve y alienta el relacionamiento sociopolítico, que orienta al fortalecimiento de la esfera pública con nuevas capacidades en la territorialidad del Estado y que fundamentalmente incorpora simultáneamente al territorio como sujeto de acción recreando sus propias dinámicas de desarrollo social, político y económico. Y como objeto de políticas, recibiendo recursos del entorno (nacional, global).

Existen tensiones ineludibles que zanjar entre viejas capacidades y nuevos instrumentos. Brechas en recursos humanos, entre voluntades políticas y confianza social. La descentralización y el ordenamiento territorial con desarrollo traen beneficios a largo plazo. El período de aprendizaje suele ser costoso porque se deben combinar funciones autónomas con funciones concentradas en el Estado que pondrán a prueba si estas reglas de juego innovadoras pueden ser procesadas por las instituciones, sorteando acendrados marcos de funcionamiento. No obstante las dificultades propias que apareja el desconocimiento y la incertidumbre de nuevas prácticas, se abre para el panorama subnacional uruguayo una oportunidad de desarrollo en múltiples dimensiones, la cual es imprescindible aprehender.

Bibliografía

- ALBURQUERQUE, F.** (1999). Desarrollo Económico Local en Europa y América Latina. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid.
- ALBURQUERQUE, F.** (1999). Cambio estructural, desarrollo económico local y reforma de la gestión pública. En: Desarrollo local en la globalización, págs. 38 a 88, CLAEH, Montevideo.
- BADIE** (2001). Etat, Nation, Territoire, Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques, Guy Hermet, Bertrand Badie, Pierre Birnbaum, Philippe Braud, Rième édition, Paris, Armand Colin.
- BERVEJILLO, F.** (1999). Reinención del territorio. Los agentes del desarrollo entre el conocimiento y el proyecto colectivo. En Desarrollo local en la globalización, CLAEH, Montevideo.
- BERVEJILLO, F.** (2005). VI Encuentro de Postgrados Iberoamericanos sobre Desarrollo y Políticas Territoriales: "Construyendo espacios para la colaboración regional". Toluca, México.
- BOBBIO, N.** (1998). "Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política". México. FCE.
- BOBBIO, N.** (1984). La crisis de la democracia y la lección de los clásicos. En www.geocities.com
- BOISIER, S.** (1998). "Post Modernismo Territorial y Globalización: regiones pivotaes y regiones virtuales" Serie Ensayos, doc. 93/19, Institut Latino-Americain et des Caribes de Planification Economique et Sociale, UN/CEPAL/ILPES, Conseil Regional de Planification.
- BOISIER, S.** (1998). Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial. Revista Austral de Ciencias Sociales, N° 2. Buenos Aires.
- BOISIER, S.** (2002). El vuelo de una cometa. Metáfora para una teoría del desarrollo territorial. Doc. 97/37, Serie Conferencias sobre Globalización y Desarrollo. ILPES/CEPAL.
- BOISIER, S.** (2002). Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. Revista EURE (Vol. XXX, N° 90), pp. 27-40, Santiago de Chile, septiembre 2004.
- BÖRZEL, T.** (1997): How the European Union Interacts with its Member States. IHS Political Science Series: N° 93

- CORAGGIO J.L.** (1994). La propuesta descentralizadora. El día después. En: Descentralizar: bajar y dar de nuevo. Ed. FLACSO, Quito.
- COSTAMAGNA, P.** (2000). Las organizaciones del territorio. Cambios para fortalecer el desarrollo territorial. Acceso a internet: [HTTP://WWW.EUMED.NET/REV/OIDLES/03/COSTAMAGNA.HTM](http://www.eumed.net/rev/oidles/03/COSTAMAGNA.HTM)
- DAHRENDORF, R.** (1983). Oportunidades vitales. Ed. Espasa. Calpe, Madrid.
- DENTE** (1985). Governare la frammentazione Ed. Il Mulino, Bolonia.
- FINOT, I.** (2003). Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local. ILPES, Santiago de Chile.
- GOROSITO, R.** (2009). El nuevo marco jurídico para la gestión territorial. En Desafíos y oportunidades de la LOT para los Gobiernos Departamentales. Presidencia República, MVOTMA, AECI, CI. 2009, Montevideo.
- HANF y SCHARPF** (1978). Interorganizational Policy Making. Londres. En Mondragón ob. cit.
- JOLLY** (2002). Lo público y lo local: gobernanza y políticas públicas. Seminario internacional sobre el fenómeno administrativo público organizado por la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP, Bogotá.
- HERMET G. et al.** (2001). Etat, Nation, Territoire”, Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques 5e édition, Paris.
- HUNTINGTON S., M. CROIZIER y J. WATANUKI.** (1975). The crisis of democracy: Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission. En <http://www.getcited.org/pub/101592180>
- KELSEN, H.** (1975). “Teoría general del derecho y del Estado”, UNAM, México.
- KOOIMAN, J.** (2004). Revista Instituciones y Desarrollo N° 16 (2004), págs. 171-194. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Comte d’Urgell, 240 3-B 08036 Barcelona, España. www.iigov.org
- KOOIMAN, J.** (2005). Gobernar en gobernanza. En: La gobernanza hoy: Diez textos de referencia. Pp. 57-82. Instituto de Administración Pública, Madrid.
- MADOERY, O.** (2001). El valor de la Política de Desarrollo Local. Texto de Maestría de Desarrollo Local CEDET.
- MAGRI, A y A. OROÑO** (2007). “La gestión transversal en la implementación de políticas públicas en el ámbito territorial: los casos de la Agenda Metropolitana y las Mesas Territoriales del MIDES.” Concurso CLAD, Premio Mención de Honor.
- MAGRI, A.** (2009). La Ley de OT y DS: gobierno del territorio en una propuesta que involucra a todos” en “Encrucijada 2010. Informe de Coyuntura 2009”, 198-202. CLACSO, Fin de Siglo, ICP, Montevideo, 2009.
- MAINTZ, R.** (1999). “Nuevos desafíos para la governance” Instituciones y Desarrollo, www.iigov.org
- MARCH J. G y J. OLSEN** (1989). Rediscovering institutions, The Free Press, NY.
- MARSHALL, T.** (1949). Ciudadanía y clase social, Cambridge.
- MONCAYO JIMÉNEZ** (2001). Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial. Serie Gestión Pública CEPAL, n° 13. www.eclac.cl
- MONDRAGÓN, J.** (2001). La gestión intergubernamental: las relaciones intergubernamentales en España. En La nueva gestión pública, B. Olías de Lima coord. Prentice Hall, Madrid.

- MORIN, E. (1999). Introducción al pensamiento complejo. En: http://www.pensamiento-complejo.com.ar/docs/files/MorinEdgar_Introduccion-al-Pensamiento-complejo_Partel.pdf
- MUSSO, C. (2005). Las escalas óptimas de gestión para el territorio uruguayo y definición de criterios para su articulación e instrumentación. Cuadernos del Territorio, MVOTMA-ITU-FARQ. Montevideo.
- MVOTMA. (2008). Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible N°18.308.
- MVOTMA. (2009). En Desafíos y oportunidades de la LOT para los Gobiernos Departamentales. Presidencia de la República, MVOTMA, AEI, CI., Montevideo.
- NAVARRO, C. (2002). La sociedad política como agenda de investigación: delimitación conceptual y marcos analíticos. Congreso VII CLAD, Lisboa.
- NORTH, D (1990). Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. FCE, México.
- PETERS, G. (2001). "Las instituciones políticas: lo viejo y lo nuevo" En Goodin, R- Klingemann, H (edit). *Nuevo Manual de Ciencia Política*. Ediciones Istmo. Pp. 304-328.
- PETERS, G. (2003). El nuevo institucionalismo; Ed. GEDISA, Barcelona.
- PETERS, G. (2003). La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro? Revista del CLAD. Reforma y Democracia. No. 27, Caracas.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2007). Libro Blanco del AMM.
- PRESSMAN y WILDANSKY (1978). *Implentation*. Berkeley University Press, Berkeley.
- PUTNAM, R., LEONARDI, R. y NANETTI, R. (1993). *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton, Princeton University Press.
- RAMÍREZ, V. (2003). Estrategias de desarrollo y transformación estatal. Buscando al Estado bajo el capitalismo global. Universidad del Litoral, Santa Fe.
- REBORATTI, C. (1999). Escalas, gestión y territorio. A propósito de la gestión territorial. En *Desarrollo Local en la Globalización- CLAEH*, Montevideo.
- RHODES, W. (1997). El institucionalismo, cap.3, págs.53 a 67. En David Marsh y Gerry Stoker, eds. *Teoría y métodos de la ciencia política*. Madrid: Alianza Editorial.
- SÁNCHEZ (1992). *Geografía Política*. Madrid. En: *Biblio 3W, Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, Vol. VII, n° 358, 23 de marzo de 2002. <http://www.ub.es/geocrit/b3w-358.htm>
- SANGUIN, A. (1981). *Geografía Política*. Ed. Oikos-Tau, Barcelona.
- SCHARPF, F. (1997). *Games real actors play: Actor Centered Intitucionalism in Policy Research*. Wetsview Press, Oxford.
- SOBRINO, J. (2001). Competitividad y ventajas competitivas: revisión teórica y aplicación a 30 ciudades de México. En: http://revistas.colmex.mx/revistas/11/art_11_256_734.pdf
- STORPER, Michael (1989). "The Transition to flexible specialisation in the US film industry: External economies, the division of labour, and the crossing of industrial divides", *Cambridge Journal of Economics*, 13, 2: 273-305.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (2000). *Desarrollo endógeno y globalización*. Universidad Autónoma de Madrid.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (2001). *Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual*. Cepal/GTZ, Madrid.

- VEIGA, D. y A. RIVOIR (2003). Sociedad y territorio, DS-FCS-CSIC-MVOTMA, Montevideo (a)
- VEIGA, D. y A. RIVOIR (2005). Sociedad y Territorio- Montevideo y el Área Metropolitana. MVOTMA, Montevideo (b)
- VEIGA, D. y A. RIVOIR (2007). "Vértice social" en Libro Blanco del AMM, OPP-PNUD, Montevideo (c)
- WALLACE (1973). Policy Making in European Community. John Wiley & Sons. Chichester
- WEBER, M. (1981). Economía y Sociedad, México, pág. 44, 45 y 177)
- ZURBRIGGEN, C. (2006). El institucionalismo centrado en los actores. Revista de CP, SCIELO, Santiago de Chile. En www.scielo.cl

Resumen

La concepción de territorio en Uruguay se ha redimensionado en la esfera estatal y su tratamiento integra los debates y las agendas de políticas en el último quinquenio. El objeto de este artículo es examinar su evolución político-institucional, analizando dos incorporaciones en la normativa uruguaya que tienen como objetivo redistribuir el poder político creando el tercer nivel de gobierno [Ley de Descentralización y Participación Ciudadana] y regular el ordenamiento y el desarrollo territorial [Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible] en el plano subnacional. Ambas leyes dan significado al territorio porque potencian su institucionalización, otorgando nuevos instrumentos de relacionamiento entre actores públicos y privados, creando formas de comunicación y control ciudadano sobre la gestión pública y el accionar del mercado.

Palabras clave: Territorio / Descentralización / Ordenamiento/ Desarrollo local

Abstract

The territorial conception in Uruguay has been revising at the State and its treatment integrates the debates and policy agendas in the last five years. The purpose of this paper is to examine the political and institutional developments, analyzing two uruguayan legislation, aimed to redistribute political power by creating the third tier of government [Law of Decentralization and Citizen Participation] and regulate the management and territorial development [Law on Territorial Management and Sustainable Development] at the subnational level. Both laws give meaning to the territory because it will boost its institutionalization, providing new tools of relationship between public and private, creating forms of communication and citizen control over public policy and market power.

Keywords: Territorial / Decentralization / Management / Local Development

Recibido: 21 de abril de 2011.

Aprobado: 29 de junio de 2011.