



UNIVERSIDAD  
DE LA REPUBLICA  
URUGUAY



**farq** | uruguay  
facultad de arquitectura/universidad de la república

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA  
FACULTAD DE ARQUITECTURA**

**MAESTRÍA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y  
DESARROLLO URBANO**

**LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN ÁREAS RURALES  
CAMBIOS Y PERMANENCIAS  
EL CASO DEL DEPARTAMENTO DE MONTEVIDEO**

Ing. Agr. Manuel Chabalgoity

**TUTORES**

Prof. Arq. David Kullock  
Facultad de Arquitectura y Urbanismo  
Universidad de Buenos Aires

Prof. Arq. Hugo Gilmet  
Facultad de Arquitectura  
Universidad de la República

Montevideo, Uruguay  
2008

**A mis queridos amigos:**

**Ricardo Cayssials y Laura Mazzini**

**Quienes siempre me aportaron y apoyaron  
en el camino**

## ÍNDICE GENERAL

<b>INTRODUCCIÓN</b>	1
<b>HIPÓTESIS</b>	5
Del ámbito departamental – Montevideo	6
Del espacio nacional	7
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>EL MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL DE LA INVESTIGACIÓN</b>	9
I.1. La interrogación desde el campo teórico-epistemológico	9
I.2. La necesidad de una conceptualización	12
I.3. El marco conceptual sobre ‘ordenación del territorio’, de referencia para la investigación	13
Aproximación a un concepto de ordenación del territorio	16
Alcances o materias de la Ordenación del Territorio	17
Principales instrumentos de la ordenación del territorio	18
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>LOS PRINCIPALES ANTECEDENTES NACIONALES EN ORDENACIÓN DEL TERRITORIO</b>	22
II. 1. El período fundacional – las leyes de Centros Poblados	22
Los fundamentos de la ley	23
Los principales contenidos de la ley	25
Las reacciones inmediatas a la aprobación de la primera ley	32
La ley modificativa de octubre de 1946	34
Una síntesis del proceso	34
II.2. Un segundo momento: el impulso planificador de la década del sesenta (1960-1973)	36
El Plan de desarrollo agropecuario	38
Un particular diagnóstico del Uruguay Rural	41
Bases para el planeamiento territorial. Proyecto de ley de urbanismo CIDE-1965	45

La creación del Instituto Nacional para la Preservación del Medio Ambiente - 1971	50
Proyecto de Creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo Ley de Pueblos y Ciudades - 1973	51
II.3. El intenso período de la re-institucionalización democrática (1985-1990)	52
II.4. El período contemporáneo: la creación del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente	55
La dilatada elaboración del marco legal de ordenación del territorio	57
La Urbanización en Propiedad Horizontal	60
 <b>CAPÍTULO III</b>	
<b>MONTEVIDEO: EL CASO NACIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS ÁREAS RURALES</b>	63
III. 1. Un dilatado proceso de innovación y acumulación en la planificación y ordenación del territorio (1900-1990)	63
III.1.1. La primacía del pensamiento urbano en ausencia de visión territorial y departamental	63
Los inicios: la Planificación Administrativa	65
III.1.2. El surgimiento de la mirada territorial: la consideración del territorio departamental (1929 – 1939)	67
El Anteproyecto de Plan Regulador de 1930	68
Las primeras ordenanzas de amanzanamiento y fraccionamiento de tierras (1932 – 1933)	73
III.1.3.El proceso de planificación y ordenación del territorio con explícita consideración de las áreas rurales (1939 – 1990)	79
Período fundacional: un significativo impulso y desarrollo conceptual-metodológico (1939 – 1947)	79
La creación de la Oficina del Plan Regulador	79
La concepción de un Plan con larga y conflictiva gestación	82
Las ordenanzas de 1947: la respuesta del gobierno departamental a las leyes de Centros Poblados	87
Etapa de repliegue en la acción municipal: importante freno al avance planificador y ordenador; el desarrollo de	94

un largo conflicto (1948-1955)	
Las primeras modificaciones de las Ordenanzas de 1947	97
La reacción de la Oficina Técnica Municipal	99
La necesidad de un plan director	105
El primer Plan Director de Montevideo - 1956; una precisa definición del modelo territorial para las áreas rurales que no logra aprobación jurídica (1956–1989)	107
III. 2. La concreción del proceso planificador y ordenador del territorio departamental con consideración de las áreas rurales (1990 – 2005)	117
III.2.1. Algunos hechos relevantes en la década de los años ochenta	118
III.2.2. Elementos sustantivos del programa del nuevo gobierno departamental	119
III.2.3. Decisiones institucionales que anteceden al nuevo plan	122
Creación de un espacio institucional para el área rural	122
Definición de la política ambiental y sus instrumentos	122
La reforma administrativa municipal - El Plan Estratégico para el Desarrollo de Montevideo.	123
El decreto cautelar de protección del área rural y el inicio de un nuevo modelo de gestión	124
El decreto cautelar de protección del área rural y el inicio de un nuevo modelo de gestión	128
III.2.4. El Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo (1998–2005) Su elaboración, sanción e implementación	131
Las definiciones programáticas del Plan Montevideo sobre las áreas rurales	138
El nuevo marco de planificación y gestión del Plan Montevideo	141
La gestión de las áreas rurales durante la vigencia del Plan Montevideo	144
<b>CAPÍTULO IV</b>	
<b>HACIA LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LAS ÁREAS RURALES DE MONTEVIDEO Cambios y permanencias</b>	148
IV.1. El largo proceso de acumulación en ordenación del territorio	148
Síntesis del contexto nacional	148
Síntesis del ámbito departamental	149

IV.2. Discusión de la hipótesis sobre los cambios y permanencias en la ordenación del territorio rural de Montevideo.	155
Sobre las dificultades en la implementación y gestión del Plan Montevideo (1998-2005)	160
IV.3 Verificación de la dificultad de avanzar en la ordenación del territorio en ausencia de procesos de planificación del desarrollo	163
Un proceso nacional con gran rezago	163
Sobre la ordenación del territorio y el desarrollo económico y social	164
Trabas y obstáculos recurrentes para avanzar en la ordenación del territorio nacional	166
<b>EPÍLOGO - CONSTRUYENDO LA AGENDA DE DEBATE</b>	<b>170</b>
Algunas 'asignaturas pendientes' en el contexto nacional	170
Lo que 'falta y se puede hacer' en las áreas rurales de Montevideo	173
Una mirada metropolitana del territorio rural	174
Nuevos instrumentos de gestión para las áreas rurales	177

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico N° 1	Montevideo y su inserción regional. Año 1930	72
Gráfico N° 2	Ordenanza de Amanzanamiento y Fraccionamiento de Tierras. Año 1933	76
Gráfico N° 3	Primera aproximación al Modelo Territorial de Montevideo. Años: 1940-1942	86
Gráfico N° 4	Plano Síntesis del Plan Regulador. Años: 1940-1942	88
Gráfico N° 5	División de Montevideo en zonas. Año 1947	91
Gráfico N° 6	Zonas de uso industrial de Montevideo. Año 1947	95
Gráfico N° 7	Zonificación de Usos. Plan Director 1956	110
Gráfico N° 8	Zonificación Industrial del Plan Director. Año 1956	112
Gráfico N° 9	Protección Cautelar del Área Rural de Montevideo. Año 1996	129
Gráfico N° 10	Plano Síntesis Anteproyecto Plan Montevideo. Año 1997	134
Gráfico N° 11	Plan Montevideo. Año 1998	139
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>		<b>179</b>

## INTRODUCCIÓN

La consideración de la ordenación del territorio como actuación o política pública, con marco institucional y normativo explícitamente definido, constituye un hecho relativamente reciente de la historia del Uruguay, con bajo nivel de desarrollo. La reinstitucionalización democrática del país, a partir de 1985, generó condiciones políticas y socio-culturales que contextualizaron, promovieron y facilitaron procesos institucionales que se tradujeron en actuaciones de diversa naturaleza en materias ambientales y territoriales (normativa, planeamiento, académica, entre otras). La creación en mayo de 1990 del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (en adelante MVOTMA), constituyó la expresión más visible de los cambios institucionales recientes. Desde esa fecha, este Ministerio, a través de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (en adelante DINOT), ha venido trabajando en la elaboración de una ley de Ordenamiento Territorial, cuya última versión fue elevada a consideración parlamentaria en setiembre del año 2006. Con algunas modificaciones de significación obtuvo, en diciembre de 2007, media sanción en la Cámara de Senadores, previéndose su consideración y aprobación final para el correr del año 2008.<sup>1</sup>

Con anterioridad a la creación del MVOTMA, se registran muy pocos antecedentes institucionales que den cuenta de una consideración explícita de la ordenación del territorio como política pública. A modo de aceptación general, se considera que las leyes de Centros Poblados promulgadas en el año 1946<sup>2</sup> de dilatada y dificultosa tramitación legislativa, constituyen el primer antecedente legal de relevancia en lo que respecta a la ordenación del territorio. La misma otorgó competencias expresas a los gobiernos departamentales para intervenir en la ordenación del territorio, a través de la autorización de algunas actuaciones en áreas rurales, como la creación de centros poblados o aperturas de vías de circulación, así como otras intervenciones en áreas urbanas. Más allá de las motivaciones o intenciones de ordenamiento territorial de quien fuera el principal promotor de la versión de la ley sancionada<sup>3</sup>, en su redacción presenta una orientación básicamente de ordenación urbanística, procurando regular el crecimiento y la expansión ordenada de las ciudades y centros poblados. Sin embargo, como se verá en el capítulo II, en la citada ley subyace un modelo conceptual de organización territorial, urbano-rural que, salvo en el caso de Montevideo, no logró emerger en los procesos de gestión territorial-urbanística desarrollados por los gobiernos departamentales.

---

<sup>1</sup> Luego de culminada la presente investigación, el 22 de mayo de 2008 el Poder Legislativo aprobó la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, remitiéndola al Poder Ejecutivo para su correspondiente promulgación.

<sup>2</sup> Ley Nº 10.723 del 21 de abril de 1946 y la ley Nº 10.866 del 25 de octubre del mismo año, que modifica algunos artículos de la anterior, conforman las leyes de Centros Poblados, con vigencia a la fecha, más allá de modificaciones menores realizadas en forma posterior.

<sup>3</sup> El Arq. Horacio Terra, promotor de la Ley de Centros Poblados, había presentado a consideración parlamentaria, en marzo de 1943, un proyecto de ley sobre *"El mejoramiento de los ejidos y la regulación urbanística de las ciudades del interior"* que, por su importancia en la formación de la visión territorial, será abordado en capítulo II.



Posteriormente, durante la década de los años sesenta -en el marco del proceso institucional de impulso a la planificación indicativa, promovida desde el Estado a través de la labor de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (en adelante CIDE), se avanzó en el desarrollo conceptual del tema de la ordenación o acondicionamiento del territorio. Si bien tales desarrollos se originaron desde el sector vivienda y urbanismo, con una mirada integral del territorio nacional, se alcanzó a generar un proyecto de ley<sup>4</sup> que creaba institucionalidad e instrumentos de actuación en toda la geografía nacional. Finalmente, esta propuesta no llegó a tener consideración más allá de los ámbitos técnicos y por lo tanto no se elevó a la consideración legislativa. Ocho años más tarde, el autor de dicho proyecto de ley, el Arq. Juan Pablo Terra, para entonces Senador de la República, presentó a la consideración del Parlamento un nuevo proyecto de ley que, en gran parte, recoge aquel antecedente.<sup>5</sup>

En particular, con relación a las áreas rurales, en este mismo período y contexto ideológico-institucional, codirigido por el mismo profesional se realizó el primer estudio en profundidad del medio rural uruguayo<sup>6</sup>, de carácter integral e interdisciplinario y nítida visión territorial. Sus recomendaciones abordaron medidas concretas de acondicionamiento territorial, particularmente para las áreas rurales, que fueron recogidas en la formulación del Proyecto de Ley de Urbanismo del año 1965 referido en el párrafo anterior. Allí quedaba explicitada la necesaria consideración de todo el territorio nacional, urbano y rural, en los procesos de ordenación o acondicionamiento territorial.

Por otra parte, la ley Orgánica Municipal de 1935<sup>7</sup>, sin conformar una norma típica de ordenación del territorio, resulta de gran importancia al establecer las materias y cometidos de los gobiernos departamentales. En este sentido avanza y define temas de gran relevancia urbanística y territorial, aunque hasta el presente subyacen posiciones contradictorias en cuanto a cuáles son, efectivamente, las materias y competencias municipales en espacios departamentales no urbanos. En términos globales, esta ley no ha sido modificada luego de setenta años de vigencia, más allá de que existieron innumerables intentos y de que muchas otras leyes ordinarias hayan referido de modo directo o indirecto a temas municipales de planificación y ordenación

---

<sup>4</sup> Proyecto de Ley de Urbanismo. C.I.D.E. Sector Vivienda. Marzo, 1965.

<sup>5</sup> Proyecto de ley de "Pueblos y Ciudades. Creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo" Mayo de 1973

<sup>6</sup> "Situación económica y social del Uruguay Rural". Ministerio de Ganadería y Agricultura. Comisión Honoraria del Plan de Desarrollo Agropecuario. 1963. Elaborado por técnicos del Centro Latinoamericano de Economía Humana, bajo la supervisión del presidente del CINAM-Francia.

<sup>7</sup> La ley Nº 9.515 del 28/10/1935, última promulgada en estas materias, reconoce varios antecedentes legales, a partir del 13/08/1868 en que se decreta el primer "Reglamento y Atribuciones de las Juntas Económico-Administrativas". De allí en adelante se sucedieron varias normas legales que fueron ampliando, modificando y transformando, las competencias de los gobiernos departamentales, acorde a los cambios políticos institucionales del país. En particular vale destacar la ley Orgánica Departamental, Nº 7.042 del 23/12/1919, ya que es derivación de la reforma Constitucional de 1917, que consagra la efectiva autonomía de los gobiernos departamentales. Autonomía que fuera asumida y desarrollada, de modo muy desigual por los ámbitos municipales, generando asimetrías muy fuertes en la institucionalidad de la ordenación del territorio, particularmente entre Montevideo y los departamentos limítrofes.

urbanística y territorial. Por tanto, la revisión y eventual transformación de esta ley orgánica resultará determinante para avanzar en la clarificación de las materias y competencias municipales en la ordenación del territorio, particularmente en el área rural.

Sintéticamente, constituyen los antecedentes más relevantes, de escala nacional, que se vinculan a la consideración institucional con visión integral de los procesos de ordenación del territorio, que trasciendan lo urbano y consideren, en alguna medida, la singularidad de las áreas rurales.

En este contexto histórico nacional, la consideración explícita de las áreas rurales en los procesos institucionales de ordenación del territorio constituye un hecho relativamente reciente y novedoso en la historia de la planificación territorial en el Uruguay, con una singular expresión en el departamento de Montevideo, particularmente a partir de 1990. Distinto es el caso de la ordenación urbanística o planificación territorial de áreas urbanas que reconoce varios y muy anteriores antecedentes institucionales en nuestro país, desarrollados, principalmente, también en el mismo departamento.

Por tanto, en el conjunto de los gobiernos y territorios departamentales, Montevideo constituye el ámbito institucional donde se han generado los mayores desarrollos y acumulaciones en materia de planificación territorial y ordenación urbanística. Estos antecedentes posibilitaron y explican, en gran medida, los procesos institucionales de ordenación integral del territorio con consideración explícita de las áreas rurales desarrollados en el departamento de Montevideo, de modo incremental, en los últimos veinte años. Los importantes avances y acumulaciones, en términos conceptuales y metodológicos, muestran un momento de consolidación normativa y jurídica de significación, con la aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial del departamento de Montevideo (1998-2005), Plan Montevideo, con vigencia desde setiembre del año 1998.

Allí se cristaliza un proceso de cambios institucionales, e incluso culturales, que permite concretar una nueva modalidad de gestión de las áreas rurales desde la perspectiva de la ordenación del territorio. La misma se sustenta en definiciones de uso y ocupación del territorio, contenidos en el Plan Montevideo y en la identificación de un conjunto de instrumentos de ordenación y gestión expresamente definidos, más allá del importante retraso que se evidencia en su implementación y desarrollo, al culminar su período de vigencia en 2005.

La consideración de varios aspectos particulares y singulares del espacio geográfico montevidiano resultan imprescindibles para avanzar en el conocimiento y comprensión de la evolución y situación actual de los procesos de ordenación del territorio en las áreas rurales del departamento.

Un primer aspecto se refiere a la singularidad de su contexto de inserción, en tanto conforman parte del espacio geográfico denominado Área Metropolitana de Montevideo. Esta situación le otorga características históricas particulares, propias de contextos metropolitanos, donde las densidades de uso y ocupación del territorio son más elevadas y los conflictos y tensiones por usos alternativos

son más frecuentes. Los usos residenciales urbanos o de servicio a las ciudades, interactúan, compiten y presionan a los usos rurales de producción agropecuaria preexistentes. Por tanto, frente a un recurso limitado, como es la tierra de alta aptitud agropecuaria, y la proximidad a un importante mercado consumidor de alimentos, las respuestas productivas naturales han sido los modelos intensivos de uso agropecuario y las escalas medias y pequeñas de explotación.

Esta no es, sin embargo, la realidad en las áreas rurales localizadas en contextos no metropolitanos del país, donde las alternativas de uso y ocupación han respondido más a opciones de modelos y rubros productivos de desarrollo agropecuario, los que también compiten y se sustituyen, no exentos de conflictividad. La presión para la localización de nuevos y viejos usos urbanos en áreas rurales no metropolitanas, también existe y se expande, pero no ha afectado aún, de modo significativo, el carácter dominante de los usos agropecuarios preexistentes, si bien es reconocible el surgimiento de opciones de uso de suelo rural bajo modalidades residenciales de carácter turístico, recreativo, clubes de campo y otros, donde la actividad agropecuaria, cuando existe, es subsidiaria de aquellos usos. Este fenómeno tiene más presencia en los departamentos costeros con mayor grado de desarrollo relativo del turismo cultural y tradicional, como Colonia y Maldonado y, en menor medida, Canelones.

Un segundo aspecto de consideración es la multijurisdiccionalidad propia de los territorios metropolitanos, que adiciona complejidad a la ordenación y gestión del territorio rural desarrollada en Montevideo. Resulta en consecuencia determinante indagar y conocer cuáles han sido los modelos de organización territorial, explícitos o implícitos, que se han promovido a través de expresas definiciones institucionales o, de modo menos evidente, a través de la adopción de particulares instrumentos de planificación y gestión de alcance normativo o legal; también, a través de modificaciones en la organización administrativa institucional. Tales consideraciones se realizarán con relación tanto a los espacios específicos de cada departamento, como a los eventuales espacios institucionales de funcionamiento colectivo cuando los hubiere<sup>8</sup>; siempre en relación con la ordenación del territorio, particularmente rural, no en otros aspectos o políticas sectoriales de indudable repercusión territorial.

Particularmente, en este contexto se busca comprender las singularidades que han permitido al gobierno departamental de Montevideo desarrollar la capacidad de asumir, articular o disputar, competencias y materias, con otras instancias institucionales, nacionales y departamentales, en temas de planificación y ordenación del territorio, que han determinado la adopción de estilos de gestión del territorio rural claramente diferenciales, en relación a los

---

<sup>8</sup> La primera referencia de tratamiento institucional del territorio metropolitano por parte de los gobiernos departamentales que se logró registrar, se ubicó en 1958 en el contexto de la Reunión de Asesores Urbanistas de los Concejos Departamentales del País. Allí se creó una Subcomisión del Área Metropolitana de Montevideo, cuya finalidad fue evaluar la "Información sobre la aplicación de la Ley de Centros Poblados dentro de la región metropolitana de Montevideo". En este informe, las áreas rurales tuvieron una significativa consideración.

otros dos departamentos que integran el Área Metropolitana: Canelones y San José.

En tercer lugar, también interesa indagar acerca de la concepción sobre el papel del Estado en cada etapa histórica, de la experiencia de planificación y ordenación del territorio de Montevideo, ya que explicará una parte significativa de las acumulaciones y avances obtenidos en estas materias. Tal concepción sobre el rol del Estado *“se revela como instituyente y definitoria de los procesos de planificación en general y de planificación urbana en particular”* (Kullock y otros, 2001:1)

Con estos marcos referenciales, el estudio incursiona en el análisis de la evolución de las visiones y concepciones sobre el área rural en los procesos de planificación y ordenación territorial de Montevideo; con especial atención a la gestión realizada en el área rural, luego de la entrada en vigencia del Plan Montevideo, que promovió nuevas modalidades o estilos de gestión, sustentados en los nuevos instrumentos definidos por el propio Plan.

De esta forma, se podrán identificar y analizar las ‘permanencias y los cambios’, en los modelos conceptuales y en las respuestas institucionales, que configuran el proceso de planificación y ordenación del territorio desarrollado en las áreas rurales de Montevideo. Se aportará de este modo, información y análisis, para el desarrollo de nuevos procesos de ordenación del territorio rural en sus diversas escalas que aún no cuentan con promoción y estímulo institucional.

## **HIPÓTESIS**

Las hipótesis que orientan la investigación se estructuran con relación a dos escalas territoriales, la departamental, básicamente referida al caso de estudio –Montevideo- y la nacional. A su vez, en cada escala con menor nivel de generalidad se enuncian otras afirmaciones a modo de hipótesis secundarias de alcance territorial o temporal más acotado.

En primer lugar, se analiza la situación particular del departamento de Montevideo y sus áreas rurales, donde de manera diferente al ámbito nacional, se ha generado un largo proceso de acumulación en las materias de ordenación urbana y territorial. Se complementa con algunas afirmaciones más específicas sobre la implementación del Plan Montevideo, en las áreas rurales del departamento.

La segunda escala territorial refiere al ámbito nacional donde se generan afirmaciones provisionales, en relación con la posibilidad o condiciones institucionales para la implementación de una política pública de ordenación del territorio. Este nivel se complementa con la discusión sobre, cuáles han sido los problemas o trabas que de manera recurrente -en cada momento de empuje institucional en la materia (autonomía departamental, distribución de materias y competencias, capacidades y recursos, entre otros)- impiden o dificultan la concreción cabal de las propuestas en discusión.

En este contexto, el marco teórico-conceptual adoptado, la investigación bibliográfica, y las entrevistas realizadas a informantes calificados, apuntan a brindar los elementos de verificación de las hipótesis en tanto afirmaciones provisionales sobre un fenómeno en estudio.

### **Del ámbito departamental – Montevideo.**

La ordenación del territorio montevideano, particularmente en sus áreas rurales, concretada en el Plan Montevideo es la expresión tangible, la culminación concreta, de un largo y dilatado proceso iniciado con mucha anterioridad y que reconoce un hito fundacional cincuenta años atrás, al inicio de los años 40, con la formulación de un 'plan que no fue plan', por parte de la novel oficina de Plan Regulador creada en 1939. Por tanto, el Plan Montevideo no constituye un quiebre o cambio en el pensamiento ordenador municipal; es una actualización, profundización y concreción de aquel modelo inicial de organización territorial del departamento.

En aquel momento, quedaron fijadas las bases o grandes líneas de un plan que no logró, más allá de muchos intentos, emerger antes de los años noventa. El contenido o motivación ideológica principal de aquel entonces, fue la sencilla, pero a la vez compleja noción del 'Estado como garante o promotor del bien común', asumida con intermitencias, marchas y contramarchas, por la conducción municipal a lo largo del tiempo; soporte también del Plan Montevideo. Este sustento tiene fuerte arraigo social, pues también parece ser el mismo que impregnó a las leyes de Centros Poblados, las cuales, a su vez, encuentran en el Anteproyecto de Plan Regulador del año 1930 fuertes antecedentes y vinculaciones conceptuales.

Estas bases estaban tan cimentadas en el pensamiento social-colectivo, en los actores e instituciones que se mueven en torno a los temas del ordenamiento territorial, que logró no sólo perdurar, sino incluso concretarse jurídicamente, más allá de que en ese lapso de cincuenta años el país transitó desde una economía de Estado de bienestar y de protección de su industria, hacia un Estado de gran apertura y desregulación económica donde el ámbito público cedió posiciones a la iniciativa privada de manera decisiva.

En todo este pensamiento, subyace un fuerte rol del Estado -en este caso el gobierno departamental con sus márgenes de autonomía con relación al nacional- en asumir la gestión del conflicto social orientado por el interés común.

#### *En relación con la gestión reciente de las áreas rurales*

Luego de la entrada en vigencia del Plan Montevideo se evidenció la imposibilidad de desarrollar los instrumentos de planificación, gestión y seguimiento que el propio Plan preveía, para promover un estilo alternativo de gestión. A los efectos de explicar estas dificultades en la gestión, se enuncian las siguientes hipótesis:

- los instrumentos del Plan Montevideo fueron concebidos y definidos de forma inadecuada o en disonancia con la realidad social, institucional y territorial del departamento y, por lo tanto, resultaron de difícil implementación;
- existió una dificultad técnico–institucional para asumir un nuevo estilo de gestión, al no haber introducido modificaciones sustantivas en la organización administrativa que permitieran y acompañaran el desarrollo de los nuevos instrumentos, superando los niveles de fragmentación y descoordinación del estilo tradicional de gestión;
- cambió la referencia ideológica y conceptual de la conducción política municipal en relación con los antecedentes, políticos y programáticos, que dieron origen a la nueva visión sobre las áreas rurales instalada a partir del inicio del año 1990;
- las tres hipótesis anteriores, en forma conjunta, explicarían las dificultades recientes en la gestión de las áreas rurales

### **Del espacio nacional**

La ausencia de una sostenida actuación político-institucional del Estado, para promover e impulsar un modelo particular de organización del territorio nacional, facilitó y permitió que las decisiones e iniciativas sectoriales, tanto públicas como privadas, fueran conformando con decisivo peso, el actual ordenamiento del territorio nacional. En consecuencia, la actual distribución de población y actividades en el territorio, es la respuesta a un conjunto de actuaciones y decisiones sobre formas de uso, ocupación y transformación del territorio y sus recursos, adoptadas por actores e instituciones, públicos y privados, de manera sectorial y no necesariamente coordinadas.

Tal afirmación constituye una primera hipótesis en el sentido de que el proceso histórico de desarrollo social y económico del país, no incorporó de modo explícito la dimensión o la mirada territorial en tales procesos. Por otra parte, la ordenación del territorio como política o actuación pública, no encuentra campo propicio para su implementación y desenvolvimiento en situaciones con ausencia de explícitos procesos de planificación del desarrollo social y económico o, cuando estos procesos se insertan en contextos institucionales débiles. En tal sentido, el país no ha contado con instancias o ámbitos institucionales permanentes con cometido de concepción, elaboración y articulación integral e intersectorial de las políticas, planes y programas de desarrollo social y económico.

Por tanto, la ordenación del territorio, como producto de la contrastación y articulación de las orientaciones y actuaciones del desarrollo social y económico con la oferta ambiental -natural y cultural- del territorio, se constituye en una de las políticas públicas básicas para orientar la distribución espacial de población, actividades, equipamientos e infraestructuras, en procura de un modelo de organización territorial social y políticamente prefigurado.

Por último, la investigación se presenta articulada en los siguientes capítulos:

- El primero se orienta a esbozar un marco teórico–conceptual y una asunción de postura sobre la ordenación del territorio, su concepto, finalidad, alcances e instrumentos.
- En el segundo, se presenta y analiza, desde aquellas miradas o concepciones, los antecedentes nacionales más relevantes de ordenación del territorio, relacionados con la finalidad de la investigación. Se consideran dos grandes períodos: uno anterior al quiebre institucional de 1973 y otro posterior a la re-institucionalización democrática de 1985.
- El tercero considera las particularidades del caso de estudio -el departamento de Montevideo- indagando sobre los momentos e hitos más relevantes del proceso de ordenación territorial que pueden explicar la singularidad de la situación actual de ordenación de sus áreas rurales. Se genera una mirada particular a la experiencia de gestión de las áreas rurales luego de la vigencia del Plan Montevideo.
- El cuarto realiza una lectura de resultados sobre cambios y permanencias en el proceso de ordenación rural de Montevideo, a modo de verificación de las hipótesis de la investigación.
- A modo de epílogo, se avanza en la identificación de temas para una agenda de debate sobre la ordenación del territorio en las áreas rurales.

## **CAPÍTULO I.**

### **EL MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL DE LA INVESTIGACIÓN**

Como aproximación al marco teórico-conceptual de la investigación se plantea la adopción de un posicionamiento sobre el concepto, alcance e instrumentos de la ordenación del territorio, con la intención de explicitar 'desde dónde' se realizó la investigación, con la finalidad de que se comprendan sus alcances y resultados. Previo a ello, se presenta un muy sintético comentario sobre algunos asuntos del 'conocimiento'.

#### **I.1. La interrogación desde el campo teórico-epistemológico**

El siglo XX, particularmente su segunda mitad, fue escenario y testigo de profundas y veloces transformaciones en los modelos de desarrollo; cambios que se expresaron en todas sus dimensiones constitutivas: las económicas y sociales, las tecnológicas y productivas, las culturales y comunicacionales, las políticas e institucionales, las físicas y naturales.

La nueva fase de expansión y profundización del modelo mundial de desarrollo capitalista, en un mundo fuertemente bipolar en el inicio de la segunda posguerra, transformado con una presencia hegemónica consolidada durante la década de los ochenta<sup>9</sup>, fue origen desencadenante de fuertes transformaciones espaciales en todas sus escalas de manifestación, local, nacional, internacional y planetaria.

A lo largo de los últimos sesenta años -como resultado de las acumulaciones históricas, principalmente en información y conocimiento- la humanidad asistió a vertiginosos cambios, desarrollados a velocidades superiores a la capacidad social de 'metabolizarlos' y, en consecuencia, de elaborar nuevos contextos interpretativos, conceptuales y metodológicos. Ello fue generando un creciente 'debe' en términos de 'adecuación civilizatoria', a tales modificaciones y cambios, que hoy cuestionan e interrogan fuertemente a todos los niveles institucionales y sociales (desde las esferas políticas a las del conocimiento).

Por lo tanto, en estos multidimensionales, complejos y dinámicos procesos y contextos de desarrollo, de planificación y ordenación ambiental del territorio, a los cuales Uruguay no fue ajeno, se inscribe el análisis y la reflexión sobre la ordenación y gestión de las áreas rurales. Se enfatiza, en particular, en el nuevo proceso en el cual ingresó el territorio nacional, a partir de los años cincuenta y sesenta, al transitar desde el modelo sustitutivo de importaciones hacia el modelo de apertura y desregulación económica y de reestructuración productiva.

En este sentido se parte de compartir y asumir que *“El siglo XX ha producido progresos gigantescos en todos los campos del conocimiento científico, así*

---

<sup>9</sup> Durante esta década culminó un proceso que tuvo un punto de inflexión en la Perestroika y un anunciado final con la caída del muro de Berlín.



*como en todos los campos de la técnica; al mismo tiempo, ha producido una nueva ceguera hacia los problemas globales, fundamentales y complejos, y esta ceguera ha generado innumerables errores e ilusiones comenzando por los de los científicos, técnicos y especialistas” (Morin, 1999: 22).*

La gran paradoja del siglo pasado, expresada en la frase anterior, nos coloca ante el desafío de desarrollar un conocimiento pertinente, con la finalidad de superar la creciente inadecuación entre nuestros saberes disciplinares, sectoriales, fragmentados, y la necesidad, cada vez mayor, de conocer y entender realidades o problemas más complejos, transversales, multidimensionales y globales. En gran medida, la nueva ceguera científico-técnica a que alude Morin, es también señalada por Boisier quien al analizar las modalidades de gestión territorial del Estado, plantea que *“Cuando se dan respuestas públicas estereotipadas a problemas semejantes en apariencia, pero estructuralmente diferentes, se generan soluciones de una gran ineficiencia” (Boisier, 1996:107).*

Por tales razones, la problemática ambiental del territorio, en la era de la globalización financiera y de la planetarización de relaciones, en la que confluyen procesos naturales y sociales de diferentes órdenes de materialidad, no puede ser comprendida en su complejidad ni resuelta con eficacia, sin considerar la participación e integración de muy diversos campos del saber.

Por ello, multidisciplina, interdisciplina y transdisciplina han sido, en las últimas décadas, formas de denominar los diversos niveles e intentos de articulación e integración del conocimiento científico y disciplinar, ensayados como respuestas al carácter multidimensional de los procesos ambientales en el territorio y de la problemática derivada, evidenciados a partir de la irrupción de la llamada crisis ambiental en la década de los setenta. En consecuencia, la producción interdisciplinaria de conocimiento y su aplicación a la esfera de la planificación del desarrollo y a la ordenación del territorio -cualquiera sea su modalidad- plantea nuevos retos y desafíos en el terreno epistemológico y metodológico. Particularmente en el ámbito latinoamericano, ya desde fines de los años setenta, muchos autores de diferentes formaciones disciplinares y desde diferentes plataformas ideológicas, vienen asumiendo los retos y desafíos para la elaboración de un nuevo conocimiento pertinente<sup>10</sup>. Como denominador común, todos estos autores reconocen la incapacidad de encontrar respuestas valederas a los problemas emergentes apelando al arsenal epistemológico y metodológico del positivismo científico. De una u otra forma, reconociendo el carácter de la problemática, postulan avanzar en el tránsito epistemológico de la complejidad, ya en aquél momento reconocida como el paradigma ambiental del desarrollo.

Esta nueva y rica elaboración teórica a partir de reconocer y conocer los complejos procesos del desarrollo social y económico contemporáneo, más allá de los importantes avances, lejos está aún de ser asumida e incorporada a la

---

<sup>10</sup> Una interesante diversidad de enfoques sobre estos tópicos se encuentran desarrollados en el libro: “Los problemas del conocimiento y la perspectiva ambiental del desarrollo”. 1986. Editorial Siglo XXI. 475 pp. que compila artículos de Enrique Leff, Gilberto Gallopín, Oscar Marulanda, Mario Robirosa, Pablo Gutman, Rolando García, Jorge Morello y otros autores.

práctica académica e institucional de la ordenación ambiental del territorio. Asimismo, se debe considerar el carácter procesal e incierto de la generación y adopción de “conocimiento territorial pertinente”. De ahí se puede asumir que la creciente necesidad de respuestas para abordar la gestión de complejas realidades ha reclamado una integración de conocimientos y una retotalización del saber; *“sin embargo, los acercamientos sistémicos, holísticos e interdisciplinarios, limitados a la reorganización del saber disponible, son insuficientes para satisfacer esta demanda de conocimientos”* (Leff, 1994: 35) Por ello, el citado autor postula la necesidad de avanzar en la construcción de nuevos conocimientos teóricos y prácticos para comprender y resolver las cuestiones asociadas al desarrollo ambiental y territorial, señalando el sentido positivo de los procesos transdisciplinarios, como intercambios entre diversos campos y ramas del conocimiento que transfieren entre sí, métodos, conceptos, términos e incluso cuerpos teóricos que, al asimilarse o incorporarse en los otros, inducen los avances en el conocimiento (Leff, 1994).

Los anteriores planteos constituyen una ayuda sintética para ubicar y entender que los complejos cambios asociados al “nuevo estadio de desarrollo” están interrogando y cuestionando de manera muy firme a los cuerpos teóricos, conceptuales y metodológicos que han sustentado los estilos de planificación y ordenación ambiental del territorio, así como a los estudios y análisis territoriales desarrollados en las últimas décadas. Sin embargo, el desarrollo de “nuevo conocimiento pertinente” no se puede basar en un abandono simplista del conocimiento existente. La atención a la globalidad de los procesos y problemas territoriales no se puede abordar a expensas de la no consideración de lo específico y su contexto; no se trata de abandonar el conocimiento de las partes para avanzar en el conocimiento de las totalidades, ni sustituir el análisis por la síntesis, se trata de conjugarlos. Por lo tanto, *“El conocimiento del conocimiento debe aparecer como una necesidad primera que serviría de preparación para afrontar riesgos permanentes de error y de ilusión”,* asumiendo que, *“el mayor error sería subestimar el problema del error; la mayor ilusión sería subestimar el problema de la ilusión”* (Morin, 1999: 38).

En otras palabras, se plantea la incertidumbre asociada a todos los procesos humanos de toma de decisiones, incluidas la de validación del conocimiento científico. La historia de la humanidad, y en particular la del siglo XX, está llena de situaciones en las cuales la certeza y previsibilidad de los resultados asociados a las decisiones adoptadas en estos contextos, fueron fuertemente cuestionadas por las realidades emergentes. Tales posturas, en general, han partido de un optimismo excesivo sobre la capacidad de la ciencia y la tecnología para resolver los problemas del desarrollo. Los muy conocidos acontecimientos relacionados con la propuesta, implementación y resultados de la “revolución verde” a partir de los años sesenta, de forma más reciente la ‘revolución genética’ o biotecnología en los años noventa, reformulada por algunos autores como una segunda revolución verde, constituyen uno de los casos más representativos de inadecuada consideración o subestimación del problema del error y la ilusión en la validación del conocimiento y en la toma de decisiones con repercusiones planetarias.

Los apuntes para una interrogación teórico-epistemológica que cuestiona con solidez los avances del conocimiento científico y técnico, aplicado con “errores e ilusiones” al desarrollo social y económico en el siglo pasado, se podría complementar desde el campo literario, compartiendo que: *“Resultaría absurdo retroceder cinco siglos en las técnicas de producción; pero no menos absurdo es ignorar las catástrofes de un sistema que exprime a los hombres y arrasa los bosques y viola la tierra y envenena los ríos para arrancar la mayor ganancia en el plazo menor. ¿No es absurdo sacrificar a la naturaleza y a la gente en los altares del mercado internacional? En ese absurdo vivimos; y lo aceptamos como si fuera nuestro único destino posible.”* (Galeano, 1992:29)

En el contexto de las transformaciones operadas en el marco de los procesos de globalización, apertura económica y reforma del Estado, las nuevas relaciones sociales de producción y consumo van condicionando el surgimiento y desarrollo de fuertes reestructuraciones espaciales. Por tanto, en un cuadro o contexto de fragmentación territorial y funcional, *“[...] el control social sobre la economía local es casi enteramente una promesa vacía”* (Friedmann, 1992:81). Este concepto resulta de enorme importancia para casos como el de Montevideo rural, donde el impulso principal de los cambios fue siempre promovido desde el gobierno local.

## **I.2. La necesidad de una conceptualización**

La vertiginosidad de los cambios en el contexto internacional y nacional, llevó a que el concepto de ordenamiento u ordenación del territorio, al igual que otros conceptos de uso corriente como ambiente o medio ambiente, desarrollo sostenible o sustentable, calidad de vida, entre otros, adquirieran un carácter altamente polisémico. Más allá de la discutida novedad u originalidad que en diferentes momentos se pretendía asociar con la utilización de estos conceptos, que llegó incluso a su banalización (‘es todo y, por tanto, es nada’), es necesario indagar y aclarar, desde qué posicionamiento ideológico y conceptual se utilizan, so pena de tratar igual lo que es distinto.

Por tanto, constituye una exigencia, no sólo académica sino también ética, explicitar ‘de qué se está hablando y desde dónde se habla’, al referirse al concepto, finalidad, materias e instrumentos de la ordenación del territorio.

A partir de la segunda mitad del siglo XX, fundamentalmente, muchos trabajos académicos, documentos normativos e institucionales (leyes, convenciones, acuerdos, planes, entre otros) han dado diversas respuestas a tales interrogantes. En general, han sido respuestas desde el ámbito del Estado asociadas a la atención de emergencias sociales, económicas y políticas, a las cuales se adicionaron, de manera determinante, los emergentes de la crisis ambiental que se instaló explícitamente en la agenda internacional a partir de la histórica Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo (Suecia) en junio de 1972.

Por ello resulta necesario plantear de modo explícito, aunque sintético, desde qué ‘lugar’ teórico-conceptual se miran y analizan estos procesos y, por tanto,

cuáles serán las bases y el fundamento de la investigación y de las formas que su desarrollo y conclusiones adquieran.

En tanto no constituye una finalidad de esta investigación plantear una discusión crítica sobre estos temas, se remite a varios autores que, desde distintas miradas disciplinares y posicionamientos institucionales, aportan y discuten el concepto, finalidad y alcances de la ordenación del territorio. Entre ellos, Ministerio del Ambiente, Venezuela (1984), Méndez (1990), Gómez Orea (1994), Zoido (1998), Boisier (1998, 1999), Pujadas (1998); Sabaté (2004).

Su lectura permite plantear que no existe unidad de criterios sobre estos temas, ya que la ordenación del territorio es considerada, “[...] como una disciplina científica, como técnica administrativa, un estudio interdisciplinario, una política o conjunto de políticas, un proceso integral, una estrategia de desarrollo, un conjunto de acciones político-administrativas”, (Massiris, 2002:2), entre otras. También algunos documentos institucionales de frecuente consulta, como la Carta Europea de Ordenación del Territorio acordada en 1983, han agregado confusión y complejidad al plantear que la ordenación del territorio, “es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política”

### **I.3. El marco conceptual sobre ‘ordenación del territorio’ de referencia para la investigación <sup>11</sup>**

El posicionamiento conceptual que se adopta parte de considerar que la organización espacial de un territorio surge como una resultante natural del modo de desarrollo social y económico que históricamente se ha generado en el mismo, es decir, de la forma que se ha dado el hombre socialmente organizado, para el aprovechamiento de los recursos naturales y para la convivencia social. Sin embargo, la relación entre modo de desarrollo y organización espacio-territorial es biunívoca y por tanto, la estructura de ocupación de un territorio actúa a su vez como limitante o restricción para eventuales cambios que se quieran introducir, al definir e implementar nuevas políticas de desarrollo social y económico.

Si bien es posible encontrar en mucha literatura el señalamiento, más o menos explícito, de que la ocupación del territorio uruguayo, en los diferentes espacios que lo conforman, se ha dado en forma “espontánea”, cabría acotar la relatividad del término. Por el contrario, podría afirmarse que en todos los hechos y acciones que derivaron en la actual estructura territorial, tanto en espacios urbanos como rurales, es posible descubrir cierta “racionalidad” de los principales agentes promotores que, al menos, relativiza en gran medida la carga “aleatoria” del término “espontáneo”.

Sin embargo, lo que sí es posible señalar, es la ausencia de una sostenida acción política institucional del Estado para promover e impulsar un modelo

---

<sup>11</sup> El marco conceptual sobre ordenación del territorio en esta investigación constituye una acumulación en distintos momentos del desempeño académico y profesional, que se fueron presentando y corrigiendo en distintos documentos; (Chabalgoity, 1984, 1985, 1992, 1999, 2002, 2004).

particular de organización espacial del país, diferente a la actual. Es decir, la escasa acción del aparato institucional en su conjunto, a través de explícitas y coordinadas políticas de ordenación territorial sostenidas en el tiempo, fue lo que motivó que la iniciativa sectorial, privada o pública, tuviese un peso decisivo en la configuración de la actual organización del territorio nacional.

Cuando la ocupación del espacio se ha realizado en forma espontánea dentro de la tónica de “dejar hacer libremente”, la historia destaca abundantemente las situaciones de “anarquía” que se han generado y la tendencia siempre manifiesta a la explotación irracional de los recursos naturales, junto a un deterioro de la calidad de vida de los habitantes. Por estas mismas razones, datan desde la antigüedad las primeras normas para ordenar el uso del territorio. Es así como se fue configurando progresivamente una conciencia ordenadora que estimulada, principalmente, por la revolución industrial, la explosión demográfica y el concepto de finitud de los recursos naturales, especialmente aquellos usados para producir energía, ha dado lugar en los últimos cincuenta a sesenta años, al desarrollo explícito de la ordenación territorial. De modo general, concebida como una estrategia básica del Estado para armonizar las actividades del hombre con el aprovechamiento de los recursos naturales y sus potencialidades en la prosecución de su bienestar económico y social.

Para el caso de Uruguay, un rápido análisis de la actual forma de uso y ocupación del territorio, evidencia un conjunto de problemas de variado orden y magnitud, tanto en deterioros crecientes del hábitat social (urbano y rural), como en la no menos grave degradación del ecosistema nacional. Por ello, la estructura territorial en el marco de las condicionantes socio-económicas actuales (externas e internas) limitará, en buena medida, la posibilidad de encontrar adecuadas y sostenidas respuestas a los problemas señalados.

Esta situación determina la necesidad de impulsar una decidida y sostenida acción del aparato institucional en su conjunto, con el objeto de que las políticas de desarrollo económico y social, tanto en el corto como mediano y largo plazo, consideren en forma explícita la organización físico-espacial del territorio que su implementación promueve. Tal consideración debe realizarse con la finalidad de que, por una parte, las políticas de desarrollo no encuentren en la organización espacial una traba real a su implementación y, por la otra, para que dichas políticas no deriven en nuevas situaciones de orden espacial no deseables que tiendan a agravar aun más la problemática ya señalada.

En consecuencia, desde el sector institucional se debería propender a la definición, instrumentación y ejecución de una política nacional de ordenación del territorio que oriente los planes, programas y acciones de desarrollo social y económico, hacia el logro de una organización físico-espacial deseable en cada espacio a ordenar. Para ello resulta imprescindible generar las bases de una adhesión político-social, mediante claros mecanismos de participación y consulta a la población, que recojan los más variados intereses e ideas, tanto sectoriales como territoriales.

En síntesis, el proceso progresivo de urbanización y desruralización del Uruguay es un hecho evidente, y afecta desigualmente a los diversos ámbitos territoriales. Como corolario se manifiesta una tendencia al aumento de los desequilibrios territoriales en cuanto a distribución de población y actividades. Igualmente, se configura otra tendencia de progresivo deterioro de los recursos naturales (suelos, aguas, flora, etcétera) que en conjunto limitarán, sin dudas, el sostenimiento en el largo plazo de cualquier política de desarrollo social y económico que se promueva.

En dicho contexto, una actuación del Estado en la dirección de promover la adopción de una estrategia de ordenación territorial implica, entre otras consideraciones, asumir un marco ideológico-conceptual explícito, sustentado en las siguientes premisas:

- La conformación de una expresa voluntad política y social para impulsar y adoptar un estilo planificado y concertado del desarrollo socio-económico; junto a ello, la identificación y operación de los instrumentos básicos a tales propósitos, acordes a la diversidad de escalas territoriales de actuación.
- La construcción de una "imagen prospectiva de país deseable" junto al modelo de organización espacial objetivo, que se construya sobre la base de acuerdos políticos y sociales que incorpore las grandes definiciones de "políticas de Estado" a mediano y largo plazo. Todo ello en la búsqueda de la sustentabilidad ambiental, cuya conservación y uso prudente e inteligente, no sólo es indispensable para alcanzar niveles crecientes de calidad de vida social, sino para que constituya la base misma de generación sostenida de riquezas. Es en esta dirección que una estrategia de ordenación territorial cobra significado y valor como de política de Estado.
- La articulación de voluntad político-social para avanzar en un proceso de readecuación y redefinición de derechos, normas y conceptos muy arraigados que históricamente han privilegiado algunos valores y costumbres. En particular, la implementación de una estrategia de ordenación territorial, implica redefinir el derecho de propiedad, trascendiendo los criterios de disponer de las cosas y bienes, por el sólo hecho de ser titular de los mismos, sin consideración alguna de la función social que aquellos puedan y deban cumplir.
- La promoción de un explícito consenso, político y social, para que el Estado asuma un papel central de iniciativa en cuanto a dinamizar y animar los ámbitos de concertación y acuerdo, entre los diversos intereses y actores sociales; todo ello en procura de la necesaria equidad social y conservación de la naturaleza, fines éstos que "el mercado", actuando por sí solo, no podrá nunca resolver.

Sobre estas premisas, se avanza en la elaboración de una aproximación conceptual sobre la ordenación del territorio, sus alcances e instrumentos que, a modo de marco teórico-conceptual, tiñe y transversaliza la investigación, contribuyendo a explicar sus sesgos, posicionamientos, fortalezas y debilidades.

## **Aproximación a un concepto de ordenación del territorio.**

En el contexto de la investigación se asume a la “Ordenación del Territorio, como la actuación del Estado y la sociedad, orientada a la promoción y regulación de las actividades y procesos de uso, ocupación y transformación del territorio nacional, en la búsqueda tanto de una mejor calidad de vida y bienestar de la población, como de un aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y culturales. Todo ello con la finalidad de transitar hacia un “desarrollo duradero”, de acuerdo a una fundamentación jurídica y una organización administrativa-institucional que satisfaga esas consideraciones”. A tales efectos, se adopta lo establecido por la ley General de Protección del Ambiente, que en su primer artículo dispone: *“A los efectos de la presente ley se entiende por desarrollo sostenible aquel desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades”*.<sup>12</sup>

Por tanto, la ordenación del territorio se asume como una actuación intencional y continua de promoción y regulación de un conjunto de actividades, de todo orden, en procura de alcanzar una finalidad, donde el Estado asume un rol central y protagónico.

La anterior aproximación conceptual permite destacar cuatro aspectos, cuyo señalamiento se considera pertinente:

- a) La ordenación del territorio tiene un intérprete bien definido: **la población que habita en el territorio nacional**. Ésta, a través de sus actividades, incide sobre el entorno físico, natural y construido, al ocuparlo para aprovechar los recursos naturales y culturales. La ordenación tiene como escenario la extensión total del país y abarca todos sus ámbitos geográficos, terrestres y marinos.
- b) En segundo lugar, la ordenación del territorio tiene un objetivo fundamental: **facilitar el desarrollo del hombre en su concepto más integral**, de acuerdo con un aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y culturales. Esto implicará una superación sostenida desde el punto de vista económico y social, en armonía con su entorno, cuya conservación y uso racional no solo es indispensable para alcanzar niveles crecientes de calidad de vida, sino que constituye la base misma de la generación sostenida de riquezas. El desarrollo de los países en general, y muy particularmente el de Uruguay, seguirá estando sujeto al aprovechamiento racional de sus recursos naturales. Por lo tanto, se deberían fijar criterios de uso que garanticen su renovabilidad y perdurabilidad, si se quiere garantizar, a su vez, un desarrollo sostenible, sin que surjan trabas o frenos derivados precisamente de la explotación no adecuada de la base material del desarrollo.
- c) En tercer lugar, la ordenación del territorio **es un proceso tendiente a alcanzar una imagen objetivo**, que se debería establecer junto a las estrategias de desarrollo de largo plazo del país, en acuerdo con las estrategias de conservación, defensa y mejoramiento del ambiente,

---

<sup>12</sup> Ley General de Protección del Ambiente, N° 17.283, del 28 de noviembre de 2000.

aportando ambas sus marcos de referencia. Se plantea entonces una interacción de propósitos y posibilidades, limitándose las primeras a las normas de un aprovechamiento sustentable y las segundas a señalar las potencialidades físicas para satisfacer los objetivos económicos y sociales. Es importante destacar que el concepto asume una dimensión temporal básica en el proceso, ya que los resultados de la ordenación del territorio no se percibirán de inmediato.

- d) Por último, se destaca el hecho de que la ordenación territorial **es un proceso institucional que debe necesariamente establecerse por vías legales**. Requiere de una organización administrativa-institucional con capacidad de promover la realización de todas sus fases y de un marco normativo que otorgue validez jurídica a los procedimientos que se adelanten. Se destaca que la organización administrativa y el cuerpo jurídico deben ser funcionales al planteo conceptual. Es decir, la creación de la organización, procedimientos y normas jurídicas no son un fin en sí mismos, sino un medio para alcanzar los objetivos de la ordenación del territorio.

### **Alcances o materias de la Ordenación del Territorio**

Las mayores dificultades en la implementación de procesos de ordenación del territorio se relacionan, en general, con la posibilidad de lograr una acertada definición de las materias o alcances del proceso; también con relación a la distribución de las competencias de regulación y promoción; ¿qué se regula y promueve?, ¿quién lo regula y promueve? y ¿cómo se regula y promueve?; es decir, las respuestas a las materias, las competencias institucionales y los instrumentos a utilizar.

Desde el posicionamiento conceptual adoptado, se puede avanzar en algunas respuestas a las anteriores preguntas, a través de presentar cuáles serían las materias o alcances propios de la ordenación del territorio y cuáles sus instrumentos sustantivos, con la finalidad de contextualizar los análisis y contenidos de la investigación en los siguientes capítulos.

La respuesta a cuáles serían los procesos y actuaciones que se regulan y promueven facilita una aproximación importante a la identificación de los alcances o materias de la ordenación del territorio; entre otras se destacan:

- El establecimiento de orientaciones y criterios prospectivos para la mejor localización de las actividades económicas y sociales con relación al aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y culturales.
- La definición de estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo en función de objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ecológicos. (definición de áreas de preservación, de interés ecológico, paisajístico, patrimonial y cultural; definición de áreas de riesgo territorial).
- La definición y tratamiento del sistema de ciudades, acorde a un patrón de asentamientos humanos, determinado prospectivamente.
- La dotación de equipamiento e infraestructuras para contribuir a concretar de modo integral la imagen objetivo de organización del territorio. Los programas de equipamiento e infraestructura constituyen en general



factores estructurantes del territorio y, por ende, son altamente coadyuvantes a su ordenación y desarrollo.

- La provisión de suelo a los fines y usos previstos en los planes de ordenación.
- El diseño y adopción de instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que permitan ejecutar las acciones de ordenación sobre el territorio y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del mismo.
- La coordinación de todos los organismos del sector público que intervienen en los procesos de ordenación del territorio. Esta acción corresponde a los diferentes niveles jurisdiccionales-administrativos: nacional, regional, municipal, descentralizados.
- El fomento de la concertación entre los sectores público, privado y social y promoción de la participación ciudadana, de manera de propiciar la participación de actores y agentes en la ordenación del territorio.
- El diseño de estudios e investigaciones que permitan la promoción y estímulo al desarrollo de actividades económicas y sociales concordantes con los planes de ordenación.

El amplio y a veces poco preciso listado de materias, permite resaltar su carácter multidimensional y complejo, lo cual dificulta la distribución y asignación de competencias entre los organismos del Estado, a nivel nacional y departamental. También el carácter sectorial, disciplinar y fragmentado de su actual organización administrativa, adiciona dificultad para resolver la distribución de competencias sobre complejas materias de ordenación del territorio.

### **Principales instrumentos de la ordenación del territorio.**

La identificación y definición de los instrumentos de la ordenación del territorio se analiza con relación al marco conceptual que sustenta al citado proceso. De otro modo, se podría aceptar que el conjunto de instrumentos asociados a la concreción de los procesos de ordenación del territorio deberá guardar correspondencia conceptual con los objetivos y alcances que se definan.

En tal sentido, desde la aproximación conceptual antes planteada, se asume que: el marco normativo-jurídico, el proceso de planificación-gestión y la organización administrativa-institucional, constituyen los tres instrumentos indispensables para lograr el cumplimiento de los objetivos de un proceso de ordenación territorial, los cuales van indisolublemente ligados a la implementación de dicho proceso.

#### *Marco normativo- jurídico*

Los planes, programas, acciones y funciones de la ordenación del territorio no pueden ser desarrolladas en forma disociada o contrapuesta a 'la legalidad' vigente. El estado de derecho exige que los planes y programas de ordenación del territorio estén sujetos a las normas jurídicas. Es decir, sólo la norma jurídica está en condiciones de conferir a las acciones de ordenación territorial el carácter rector que las mismas deben tener y la obligatoriedad de su

concreción. Por lo tanto todo el proceso de ordenación territorial deberá ser adelantado con sujeción a un cuerpo normativo-jurídico que otorgue legalidad institucional a la organización y demás instrumentos necesarios al cumplimiento de los objetivos.

En tal sentido la norma jurídica deberá fijar con claridad las competencias, las formas de elaboración, aprobación, ejecución y seguimiento de los planes y acciones, las formas de consultas, concurrencias y participación social permanente y demás aspectos que hacen al proceso. También, debería enunciar el conjunto de acciones y medidas que directamente contribuyan a concretar la ordenación del territorio. Esto incluye, entre otras, un abanico de medidas de orden administrativo, de regularizaciones de carácter ecológico y de acciones de equipamiento.

### *El proceso de planificación*

Con el objetivo de dar coherencia al conjunto de políticas de diverso orden, resulta imprescindible contar con un 'plan de ordenación territorial' que recoja y articule un conjunto de planes sectoriales (temáticos y espaciales) que lo complementan y desarrollan. Todo ello debe ser concebido, elaborado y desarrollado en el contexto de un proceso de planificación integral y participativo, que reconozca los diferentes ámbitos y escalas territoriales de actuación.

Es decir, el plan constituye un medio para dar forma al proceso ordenando los elementos físicos del territorio y orientando las intervenciones sobre el mismo, a través de un conjunto orgánico de medidas administrativas, reguladoras, de equipamiento, entre otras. El plan (en sus diferentes ámbitos y escalas), además de cubrir la totalidad del territorio, debería contener las estrategias, directrices y las acciones que induzcan al cumplimiento de la ordenación propuesta. Asimismo, debería definir los mecanismos de participación social y comunitaria durante todo el proceso de planificación y ordenación del territorio.

En particular, el plan, por medio de sus directrices, debería orientar las inversiones de capital en ciertas actividades y localizaciones, evitando la duplicación de inversiones en obras, la anarquía y despilfarro en el uso de la tierra y otros recursos naturales o culturales. Asimismo, como en todo proceso de planificación, se requiere de un sistema permanente de seguimiento y control a fin de asegurar la validez de los medios de acción seleccionados para cumplir con los objetivos propuestos. El plan deberá prever un conjunto de mecanismos para el cumplimiento de tales funciones, más allá de las reformulaciones que siempre es necesario introducir.

### *La organización administrativa-institucional*

La organización administrativa-institucional en el proceso de ordenación del territorio está conformada por todo el sistema de organismos con responsabilidad en las funciones de investigación, planificación y gestión del territorio. Por lo tanto, y atendiendo a los alcances del proceso, no se trata necesariamente de una estructura jerarquizada sino, más bien, de un sistema

conformado por diferentes niveles de actuación administrativa que contribuyen directa o indirectamente a la concreción de la ordenación del territorio.

En el país, la actual distribución de materias y competencias de ordenación del territorio entre los distintos organismos del sector público, nacional y departamental, conforma un sistema administrativo-institucional, con enorme complejidad de relaciones entre sus componentes. La superposición y concurrencia de competencias en unos casos, la indefinición o no asignación de competencias en otros, plantea una importante dificultad para avanzar en los procesos de ordenación del territorio.

En síntesis, la creación del marco normativo-jurídico, del proceso planificador y de la organización administrativa-institucional, no constituyen fines en sí mismos; por el contrario, conforman la tríada de instrumentos indispensables que van indisolublemente ligados al cumplimiento de los objetivos del proceso de ordenación del territorio.

A modo de conclusión, sobre el posicionamiento teórico-conceptual que contextualiza la investigación, se plantean dos cuestiones claves que deberían ser consideradas en los procesos de elaboración de nuevos marcos conceptuales, políticos e instrumentales para la planificación y ordenación ambiental del territorio; en particular, cuando se concibe desde el ámbito institucional público:

- La primera cuestión refiere a la historicidad o carácter procesual de las transformaciones territoriales, donde cada situación puntual puede ser comprendida como producto histórico y como antecedente de una gama de alternativas futuras. De otra manera, supone asumir que la estructura y organización de cualquier ámbito territorial es resultado de un proceso histórico donde sus habitantes y actores (locales y extralocales, reales y virtuales) *“nunca dejan de borrar y de volver a escribir en el viejo libro de los suelos”* (Corboz, 1983:10)
- La segunda cuestión, en estrecha relación con la primera, refiere a la conceptualización misma del territorio, ya no como mero soporte físico sino como espacio donde se expresan particulares formas de relación entre sociedad y naturaleza. Conocer y entender la complejidad, la multidimensionalidad y la dinámica de cualquier territorio, implica conocer y entender las relaciones que los habitantes y los actores (locales y extralocales, reales y virtuales, físicos e institucionales) establecen entre sí, en el proceso social de transformación de la naturaleza atendiendo a un modo de producción y consumo particular a cada momento histórico<sup>13</sup>.

Es en este contexto donde cobra sentido y validez el debate contemporáneo sobre el papel de los territorios en los temas del desarrollo, de la competitividad, de la cultura e identidad, de la segmentación y fragmentación,

---

<sup>13</sup> En este momento, a un modo capitalista de producción y consumo, en la era de la globalización financiera, la reestructuración económica y la revolución científico-técnica, particularmente de la información y comunicación, que condicionan el carácter y tipo de las relaciones sociales de producción así como la definición de los sistemas de aprovechamiento de la naturaleza.

de la descentralización y participación en la gestión. En definitiva, en lo que son los objetivos nacionales propios de todo sistema económico actual: “[...] i) *el crecimiento económico*; ii) *la competitividad*; iii) *el empleo*; iv) *la equidad*; v) *la sustentabilidad*; vi) *la superación de la pobreza*.” (Boisier, 1997:98).

Finalmente, si se entiende la planificación como proceso de mediación entre el conocimiento y la acción, una pregunta pertinente ante los desafíos que propone el estudio de los nuevos procesos territoriales, sería: “¿*qué tipo de conocimientos y las acciones de quién?*” (Friedmann, 1992: 82). Y es justamente, la comprensión de la articulación entre espacio local y espacio global un desafío de conocimiento, lo cual es destacado por diferentes autores, como base sustancial para la redefinición de una planificación territorial en el escenario globalizado. “*Los puntos de contacto de la contradictoria relación entre la lógica funcional y de acumulación del “espacio económico” (que tiende a la escala planetaria) y la lógica de sobrevivencia y de mejoramiento de la calidad de vida del “espacio vital” (que es, en gran medida, inevitablemente local), deberían ser investigados empíricamente. Este es creo el desafío de conocimiento que enfrenta la disciplina de la planificación territorial en América Latina* (Sabatini, 1990:65). Desafío presente en el país, en el marco de la instrumentación de procesos de planificación y ordenación del territorio, particularmente en sus áreas rurales.

## CAPÍTULO II.

### LOS PRINCIPALES ANTECEDENTES NACIONALES EN ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

La primera parte de la investigación se orienta a la identificación y análisis de los principales antecedentes nacionales en materia de ordenación del territorio. A tales efectos los resultados de la indagación se presentan articulados en cuatro grandes apartados que se corresponden con respectivos períodos del desarrollo institucional del país en estas materias.

#### II. 1 El período fundacional – las Leyes de Centros Poblados

Las Leyes de Centros Poblados, N° 10.723 del 21 de abril y N° 10.866 del 25 de octubre del año 1946, constituyen el antecedente legal de mayor relevancia nacional en la conformación del pensamiento sobre ordenación del territorio. Más allá del definido perfil de ordenación urbanística que caracteriza a la mayor parte de sus contenidos sintetiza en expresión legal, un dilatado período muy rico en argumentaciones y discusiones, tanto en el ámbito parlamentario, como social y académico. Constituye *“el jalón, la fecha más significativa del siglo XX en materia de gestión de las áreas rurales desde la perspectiva de la ordenación del territorio, al definir como potestad de los gobiernos departamentales la zonificación del territorio en tres zonas, más allá de que la ley no defina sus contenidos exactos”*.<sup>14</sup>

La promulgación de la primera ley en abril de 1946, fue precedida de un extenso período de más de ocho años de discusión y debate parlamentario y social que, al intentar su implementación, rápidamente se demostró insuficiente. Así, en forma inmediata a su promulgación se desencadena un nuevo y más intenso debate parlamentario, social y periodístico, llegándose a proponer iniciativas legales de suspensión y derogación de la ley. En muy corto período surgen múltiples propuestas alternativas que culminaron a los seis meses, en octubre del mismo año, con la sanción de la segunda ley, cuyo texto se conforma con las modificaciones a la original. La vigencia a sesenta años de su promulgación, sin que en forma posterior se introdujeran modificaciones sustantivas<sup>15</sup>, muestra la importancia y carácter fundacional de estas leyes en las materias que regulan. Pese a la existencia de posteriores iniciativas para su transformación, no se lograron los acuerdos políticos y sociales necesarios para concretarlas.

Hasta el presente, constituyen las leyes más referidas en todos los ámbitos que abordan materias de ordenación y gestión urbana y territorial, las que cuentan con mayor número de interpretaciones sobre sus alcances, y que han tenido la implementación más disímil y contradictoria entre los gobiernos

---

<sup>14</sup> Arq. Hugo Gilmet, Asesor del Departamento de Planificación (ex UCPM), en entrevista con el autor, realizada en mayo de 2007

<sup>15</sup> Sólo hubo reglamentaciones para favorecer su implementación, dada la multiplicidad de interpretaciones que se hacían del texto original y que era desconocido en forma reiterada.

departamentales, siendo también las más señaladas como causa de las dificultades para la ordenación urbanística<sup>16</sup>.

Acorde con la finalidad de la investigación, resulta de importancia presentar un análisis sintético del proceso de consideración y aprobación de estas leyes, en tanto involucran un conjunto de temas y situaciones con vigencia al día de hoy. La mayoría de ellos han formado parte del debate central en torno a los proyectos de ley de ordenación del territorio, que se vienen tramitando desde comienzo de los años noventa en el país y, particularmente, desde el año 2000 en el Parlamento Nacional. El análisis aportará a la identificación de los cambios y permanencias conceptuales, políticos y sociales que restringen o facilitan el avance en los procesos institucionales de ordenación del territorio, particularmente en áreas rurales.

### **Los fundamentos de la ley**

*“Nuestro país carece de una legislación nacional que rija la formación de los centros poblados. [...] La autoridad municipal no puede hoy impedir la subdivisión de la tierra que se realiza por la vía de la venta privada de predios aunque ella signifique la creación de un centro poblado en condiciones inaceptables”.* Así se iniciaba la exposición de motivos del proyecto de ley presentado a la Cámara de Diputados, por la respectiva Comisión en agosto de 1945, que recogía en lo sustantivo la iniciativa presentada con anterioridad por el Arq. Horacio Terra Arocena. Más adelante señalaba: *“Actúa, además, un verdadero interés de carácter nacional a favor de la existencia de normas fundamentales comunes a todo el territorio de la República, que protejan el derecho de los habitantes, la salud de la población y el conveniente desenvolvimiento económico del país, en cuanto estos valores pueden ser comprometidos seriamente por la arbitrariedad en la subdivisión de la tierra, en el trazado de las vías destinadas a uso público y en la situación geográfica de los centros poblados”* (ITU, 1957:9)<sup>17</sup>. La escasa o nula regulación para la subdivisión de la tierra, o el otorgamiento de autorizaciones sin reglas preestablecidas, habían llevado a la proliferación de caseríos y pueblos carentes de servicios básicos y con escasa articulación a las vías de comunicación y ciudades principales, planteando al Estado un reto para su adecuada provisión y atención. *“[...] los problemas más graves creados al país en materia de vivienda y servicios públicos, han sido originados por no haberse prohibido la formación de pueblos y de barrios por iniciativas particulares”* (ITU, 1957:11), señalaba el diagnóstico de la Comisión Nacional pro Vivienda Popular del año 1943. *“No pueden dejarse intereses tan fundamentales a merced de particulares, determinados, naturalmente, por propósitos de lucro”*, agregando que resulta *“impostergable la fijación de reglas al respecto, que racionalicen un hecho social de tal importancia”* (ITU, 1957:11), se señalaba en

---

<sup>16</sup> MVOTMA-DINOT, junio 1995: “Revisión de la Ley de Centros Poblados. Resultados de la consulta efectuada a once técnicos con amplia experiencia en la aplicación de las leyes 10.723, 10.866. Decreto 16/11/61 y ley 13.493”. Este documento avanza en el relevamiento de los problemas de implementación de estas leyes, mostrando el amplio abanico interpretativo sobre su aplicación.

<sup>17</sup> ITU, es la sigla del Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo de la Facultad de Arquitectura, de la Universidad de la República, Uruguay. Todas las citas de este apartado se recogen en la publicación del citado instituto.

la exposición de motivos, transcribiendo expresiones del Senador Echegoyen formuladas en 1938 al discutir la primera versión de proyecto de ley presentado sobre esta temática.

De esta manera se expresaban con claridad cuáles tendrían que ser las materias centrales que la ley debería atender, los problemas fundamentales y su origen, el alcance nacional de los mismos, planteando la necesidad de intervenir rápidamente sobre esta realidad<sup>18</sup>. También se establecía el papel que el Estado debería asumir, de iniciativa y conducción de estos procesos, interpretando y representando el interés general, toda vez que *“La fundación de pueblos no es un asunto privado. Aún atendiendo nada más que a los servicios públicos es un asunto de carácter público”* (ITU, 1957:41), argumentaba el Arq. Horacio Terra en la exposición parlamentaria.

También se asumía que la ley no podría resolver todos los problemas, sólo podrá controlar aquellos casos donde sea *“expresa y ostensible”* la fundación de centros poblados por medio de la subdivisión regular de tierras. Pero no podrá impedir la formación gradual e irregular de poblados, fundamentalmente cuando ocupan tierras fiscales o tierras de propiedad indivisa<sup>19</sup>. Por eso se agrega la propuesta de que *“En la misma esfera municipal esta ley puede y debe, por otra parte, ser complementada”*, reconociendo que no entrega todos los instrumentos necesarios, pero que es competencia y obligación municipal definirlos y ejecutarlos, acorde a cada realidad departamental. De manera específica se señalaba que *“Tal vez una reglamentación de carácter municipal sobre emplazamiento de construcciones en los distritos rurales, pudiera impedir por lo menos esa proximidad de unas viviendas con otras que llega a constituir poblado andando el tiempo [...]”*(ITU, 1957:13).

Este planteamiento muestra que en ese momento, se asumía que los gobiernos departamentales tenían competencias para intervenir en áreas rurales, controlando, al menos, la edificación y su localización. También reconoce que una ley no puede resolver todos los temas, concibiendo implícitamente la necesidad de posteriores normas que la desarrollen y complementen, señalando la responsabilidad expresa de los gobiernos departamentales para legislar en sus respectivos ámbitos territoriales. Constituyen temas y discusión recurrentes, sin solución definitiva hasta el presente.

En relación con las causas de estos problemas urbano-territoriales, se asumía que a la ley, *“No se le puede pedir que ella cambie la situación económica y social de los habitantes, ni que supla los remedios de otra índole exigidos por esta situación”*, avanzando en la identificación de una carencia fundamental del proyecto, al plantear que *“Esta ley no podrá ni siquiera lograr que surjan*

---

<sup>18</sup> Sólo el departamento de Montevideo contaba con algunas normativas anteriores para la regulación de estos fenómenos, las cuales son rápidamente ajustadas a la nueva ley a comienzos de 1947.

<sup>19</sup> Es la referencia al fenómeno de los entonces llamados “pueblos de ratas” que se formaban en torno o dentro de los grandes latifundios, promovidos muchas veces con afán especulativo por los mismos propietarios de las tierras. Con el tiempo este fenómeno se trasladó a las áreas urbanas dando origen a los asentamientos irregulares o informales, que hoy ocupan la periferia urbana de las ciudades. o las áreas rurales aledañas.

*pueblos allí donde hagan falta, donde la cultura y las posibilidades económicas de los habitantes no alcancen a crearlos*" (ITU, 1957:13). Clara aceptación de que la ley no genera ni promueve, de forma expresa, los instrumentos de la planificación, ordenación y gestión territorial, más allá de que los promotores del proyecto de ley sí entendían necesarios para abordar gran parte de los problemas diagnosticados<sup>20</sup>.

Al fundamentar la competencia de los gobiernos departamentales en estas materias, en la exposición de motivos se planteaba que, si bien la Ley Orgánica Municipal del año 1935 no refería en forma expresa a *"la facultad de resolver en general lo relativo a planes urbanísticos y a fundación de poblados y ensanches de ciudades"* (ITU, 1957:15), se asumía que el conjunto de atribuciones que expresamente se otorgaban en dicha ley al ejecutivo y legislativo departamental son la materia propia del urbanismo y no podrían separarse ni considerarse fuera de un estudio global de carácter urbanístico. Por eso, el Proyecto de Ley de Centros Poblados atribuía a los municipios la competencia, entendiendo que no hacerlo significaría la necesidad de cambiar la Ley Orgánica Municipal.

Otro aspecto sustantivo de la fundamentación de este proyecto de ley fue la consideración y acuerdo sobre la necesidad de crear un organismo nacional con fines de articulación y coordinación del conjunto de actuaciones departamentales en estas materias. A tales efectos, se señala la conveniencia de crear una Comisión Nacional de Urbanismo, que ya estaba a estudio del Parlamento en otro proyecto de ley, nunca sancionado. Constituye un expreso reconocimiento de la necesidad de contar con una política nacional de desarrollo urbano que otorgue directrices para la ejecución descentralizada, a través de los gobiernos departamentales.

La dificultad política y social para acordar las definiciones en cuanto a distribución de competencias, que se extiende hasta el presente, explicaría en gran parte la no aprobación de la ley que creaba aquella Comisión Nacional de Urbanismo y también su no consideración dentro de la Ley de Centros Poblados. Explicaría también las razones que hicieron esperar casi cincuenta años para que se creara el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, que constituyó la primera respuesta institucional de rango nacional en la materia.

### **Los principales contenidos de la ley**

Una breve cronología del tratamiento parlamentario resulta de interés para ubicar la dimensión del proceso y las dificultades para adoptar resolución sobre los temas de ordenación territorial y urbanística.

- En 1938, al inicio de la legislatura anterior, un proyecto para regular la creación de centros poblados obtuvo sanción de la Cámara de Senadores sin ser aprobado por la Cámara de Diputados.

---

<sup>20</sup> Una radical diferencia con el proyecto anteriormente presentado en 1943 por el Arq. Horacio Terra, estriba en que este proyecto no prevé la elaboración de un plan urbanístico ni ningún estudio previo global de la ciudad, que defina y decida cómo y para dónde crecer y expandirse.



- El 7 de noviembre de 1944, un nuevo proyecto de ley es presentado en la Comisión de Vivienda Económica de la Cámara de Diputados que lo aprueba y hace suyo. Esta Comisión Especial fue instalada en la legislatura anterior para tratar otro texto de proyecto de ley.
- El 8 de agosto de 1945 el informe de la Comisión es elevado a la Cámara de Diputados para su consideración.
- El 21 abril de 1946 el Proyecto es aprobado por el Parlamento
- El 25 de octubre del mismo año la ley de Centros Poblados es modificada por el Parlamento en un texto que complementa el anterior.

Se analizarán sólo los contenidos de la ley con mayor interés para la investigación, dejando otros que resultarían ineludibles para un trabajo más orientado a los aspectos específicos de la ordenación urbanística.

### *Sobre materias y competencias*

*"ARTÍCULO 1º (Sustitutivo).- Queda exclusivamente reservada a los Gobiernos de los Departamentos respectivos, la autorización para subdividir predios rurales con destino directo o indirecto a la formación de Centros Poblados, así como aprobar el trazado y la apertura de calles, caminos o sendas, o cualquier clase de vías de tránsito, que impliquen o no amanzanamiento o formación de estos Centros Poblados. Exceptúense de esta disposición las sendas o servidumbres que sean de prescripción legal". (Ley Nº 10.866; en internet: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/>).*

La clara y expresa asignación de competencia a los gobiernos departamentales para intervenir en suelo rural en las materias indicadas, dirime, al menos en el texto legal, un largo debate parlamentario, también de larga data, entre los principales actores e instituciones sociales. Vale recordar que el primer proyecto de ley presentado en el año 1938, con media sanción parlamentaria, otorgaba esta competencia al Poder Legislativo<sup>21</sup>. Un segundo proyecto, sin resultado parlamentario, otorgaba la competencia en estas materias al Poder Ejecutivo<sup>22</sup>, quien decidiría sobre las propuestas que elevaran los gobiernos departamentales.

La distribución de materias y competencias entre el gobierno central y los gobiernos departamentales, fue uno de los temas más debatidos en el Parlamento durante la consideración del proyecto de ley. De las muy diversas posturas respecto a las competencias, se rescatan tres de ellas por considerarlas las de mayor relevancia, en tanto continúan como puntos de la agenda pública institucional sobre estos temas.

<sup>21</sup> En el proyecto se señalaba: *"La autorización para la subdivisión de predios rurales destinados a la formación de núcleos poblados, debía ser otorgada por el Poder Legislativo, a solicitud del Intendente, con acuerdo de la Junta Departamental y mediante el trámite para la sanción de leyes"* (ITU, 1957:63)

<sup>22</sup> Presentado al Parlamento en el mes de mayo del año 1943, por la Comisión Nacional pro Vivienda Popular. Para su consideración y tratamiento se creó una Comisión Especial de la Cámara de Diputados con veinticinco miembros representantes de todos los sectores, constituyendo un indicador de la relevancia del tema. Es la misma Comisión que, continuando en funciones en la nueva legislatura, trata el proyecto de ley presentado por el Arq. Horacio Terra, lo aprueba y eleva al plenario de Diputados.

El primero, corresponde a la intervención del diputado Bacigalupi que, si bien comparte la asignación de competencias establecida por el proyecto, plantea que *“es necesario dictar normas complementarias que faciliten a dichos Gobiernos Departamentales el estudio de la aplicación de estas normas legales”* (ITU, 1957:51). Pone en evidencia la dificultad o debilidad real de los gobiernos departamentales, principalmente en recursos técnicos y materiales, para lograr la aplicación cabal de los alcances de la ley. Otorgar tan importantes competencias sin los recursos para ejercerlas, puede tornar ineficiente la aplicación y desvirtuar el espíritu y objetivo de la norma legal. Seguidamente, reivindica la inmediata sanción de otra ley en consideración parlamentaria, por la cual se crea la Dirección Nacional de Urbanismo y refiere a lo propuesto en su primer artículo: *“Corresponde al Gobierno de la República, el estudio parcial o integral sobre materias de planificación o zonización del territorio nacional, incluyendo en toda su extensión las regiones naturales, las ciudades, pueblos, villas y demás núcleos urbanos, cualquiera sea su naturaleza, existentes o por crear, con el objeto de dar carácter y uniformidad a las obras de planificación nacional y permitir a las autoridades departamentales aprovechar los recursos, las experiencias y los conocimientos técnicos nacionales.”* (ITU, 1957:51)

El planteo, directamente relacionado con la distribución de competencias en materia de planificación y ordenación del territorio, está indicando que el tema no quedaba dirimido en toda la complejidad y multidimensionalidad de sus componentes, en el texto de la ley en discusión.

La segunda consideración refiere a lo tratado en la Cámara de Senadores, donde la exposición de motivos aborda, de manera central y casi única, el tema de las competencias y materias. Se reitera el contenido del proyecto aprobado ocho años atrás por esa Cámara, que otorgaba la competencia para crear poblados al Poder Legislativo. *“Se entendía que el tema no era de jurisdicción puramente local, por referirse al ordenamiento de la población en el país, que, si se relaciona con el interés municipal es innegable que está vinculado también, directamente, con el nacional, y más aún, si se piensa que es el gobierno central quien debe proveer luego a las poblaciones de agua, energía eléctrica, servicios de salud pública, comunicaciones, justicia, educación, policía, etc.”* Constituye una expresa aceptación de la dificultad de adoptar definiciones, ya que si bien el criterio local tiene que ser considerado, el tema excede sus límites y deber ser examinado por órganos de orden nacional. Esta diferencia de visiones se resolvió aceptando el Senado la propuesta aprobada en Diputados, ya que compartía la necesidad de dar respuestas a graves problemas cuyo diagnóstico era ampliamente aceptado. *“La experiencia debe realizar, en esta materia, necesariamente su función ilustrativa, y esta misma discrepancia, puede ser un factor que estimule el control de los resultados de la aplicación de ese régimen”* (ITU, 1957:63). En cierta manera apuesta a que en el proceso de aplicación de la ley se iba a definir si la decisión fue la acertada.

La anterior frase de la exposición de motivos reflejaba, en gran medida, el estado de voluntad política en el Senado para aprobar la ley, a pesar de que no se desconocía tampoco, las calificadas razones que *“[...] se le oponen por parte de los señores agrimensores y de la Facultad de Ingeniería”*. (ITU,

1957:65). También en los ámbitos profesionales y académicos se discutía el proyecto de ley en consideración parlamentaria.

La tercera de las consideraciones del debate sobre materias y competencias, se basa en la intervención en sala del autor del texto original, Arq. Horacio Terra, que fundamenta su postura, finalmente aprobada, en que la misma, “[...] *está en conformidad con el espíritu de nuestra Constitución y de la ley Orgánica de los Gobiernos Departamentales*” (ITU, 1957:47). Con anterioridad el Informe de la Comisión ya había expresado que, “*Si los Municipios no han actuado hasta hoy como hubiera podido desearse técnicamente, en la materia, ha sido por haberles faltado el respaldo de la ley frente a los intereses privados y por haber carecido de un criterio fijo sobre las condiciones mínimas que debían ser llenadas en estos casos en defensa de los derechos comprometidos*” (ITU, 1957:18). Este enfoque refiere a un tema siempre presente cuando desde el Estado se pretende regular la actuación de particulares sobre el territorio<sup>23</sup>. “*Los hechos han demostrado que la autoridad municipal, cuando tropieza con derechos que están garantidos por la Constitución, tales como el derecho de propiedad, tiene necesidad del amparo de una ley nacional que fije los límites de aquellos derechos para poder proceder con libertad*” (ITU, 1957:47).

Por tanto, también la ley era necesaria para disuadir eventuales recursos y demandas desde sectores privados cuyos intereses eventualmente podrían sentirse afectados por la intervención reguladora de los gobiernos departamentales en las materias que la ley establece. En consecuencia, las decisiones de los gobiernos departamentales que regulen la ocupación del territorio en áreas rurales, al menos para los usos expresamente señalados por la ley, deberían interpretarse como una limitación legal al ejercicio del derecho de propiedad.

Los tres abordajes antes considerados reafirman el hecho de que, a pesar de las definiciones que la ley sanciona, la distribución de materias y competencias entre los ámbitos departamentales y el nacional, constituye una decisión difícil. El sistema institucional, político y social, para entonces, compartiendo la gravedad de los problemas, no logró ubicar los términos de un acuerdo definitivo y duradero sobre estos temas. Sin embargo, del rico debate parlamentario se rescata el reconocimiento mayoritario de que ante la multiplicidad de ámbitos institucionales con competencia en las materias de la ordenación del territorio, más allá de procedimientos de consulta y aprobación de diversos organismos que la ley establece en varios artículos, la coordinación interinstitucional aparece como un elemento central de la planificación y gestión del territorio en todas sus escalas. “*Las autoridades departamentales podrán disponer de la colaboración de todas las oficinas públicas, sean nacionales o municipales, para la resolución de los graves problemas y para los estudios previos que se refieren a esta autorización de fundación de pueblos; y es razonable suponer que ello ha de concurrir a obtener la coordinación deseable*”

---

<sup>23</sup> Como lo muestra en particular la experiencia del gobierno departamental de Montevideo. Los recursos y debates ante la promulgación de las primeras ordenanzas de fraccionamiento de 1932, luego se repitieron ante nuevas modificaciones o simples intentos de hacerlo.

(ITU, 1957:64). No obstante, la ley no estableció de modo expreso, procedimientos ni ámbitos para efectivizar la deseada coordinación.

### *Los usos del área rural: un modelo de organización territorial*

El texto de varios artículos de la ley sancionada y su correspondiente fundamentación, permiten destacar la importancia que se asignó a los usos sociales y productivos de las áreas rurales. El análisis de los textos ayuda también a rescatar un modelo implícito de organización del territorio y a identificar algunos instrumentos que la propia ley puso en manos de los gobiernos departamentales para su promoción y desarrollo. No obstante, los ámbitos municipales tuvieron diferentes capacidades para interpretar e implementar la ley, por lo que sólo en el Departamento de Montevideo se alcanzó una gestión del suelo rural en concordancia con el espíritu de las leyes de Centros Poblados.

Sin embargo, luego de transcurridos sesenta años de vigencia de la ley, el pensamiento mayoritario dentro de los ámbitos técnicos responsables de su implementación, se la considera e interpreta con mirada reducida, destacando su contenido de ordenación urbanística, sin reconocer el modelo de organización territorial del país que la ley promovía. Para avanzar en su comprensión se transcriben y analizan distintos artículos que contribuyen a explicitar el modelo antes señalado de organización territorial. El segundo artículo de la ley establece: *Artículo 2.- Constituye subdivisión de predios con destino a la formación de centros poblados, toda subdivisión de la tierra, fuera de las zonas urbanas o suburbanas, que cree uno o más predios independientes menores de cinco hectáreas cada uno. Para los Departamentos de Montevideo y Canelones, este límite queda reducido a tres hectáreas. Si dichos predios son menores de una hectárea cada uno, el centro poblado se entenderá pueblo, villa o zona urbana o suburbana.*

*Si los predios independientes creados son mayores de una hectárea de superficie cada uno y menores de los límites fijados en el inciso primero, el centro poblado a cuya formación se tiende, se entenderá como centro poblado de "Huertos".*(Ley N° 10.723; en Internet: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/>)

En el primer inciso se establece con nitidez que en las áreas rurales no se admitirán fraccionamientos de tierras que resulten en tamaño inferior a cinco hectáreas, salvo que la subdivisión tenga los destinos previstos en dicho artículo, para lo cual será necesario cumplir con un conjunto de requisitos y tramitaciones. De otro modo en áreas rurales de producción no podrían existir predios menores a dichos valores, salvo que hayan sido creados con anterioridad a la vigencia de la ley. El valor particular para Montevideo y Canelones surge de la necesidad de reconocer situaciones de hecho según surge de la exposición de motivos del texto.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Para Montevideo la razón de hecho se encuentra en que la Ordenanza de Fraccionamiento y Amanzamiento vigente, desde 1932 fijaba en tres hectáreas el predio mínimo en zona rural de quintas. Para Canelones, no se logró encontrar ninguna norma similar u otro antecedente que avale la excepción que hace la ley. Se asume que la similitud de modelos y escalas productivas con las desarrolladas en Montevideo, constituye la razón básica.

El tamaño mínimo responde a una concepción social y productiva de las áreas rurales. Su destino principal es la producción agropecuaria, y por tanto, las tierras no pueden dividirse en predios de tamaños que no permitan un funcionamiento productivo del predio asegurando los ingresos para que los productores y sus familias puedan vivir con decoro. Se asumía que con los modelos tecnológicos corrientes para la época, no sería posible obtener los resultados señalados en predios de menor tamaño, admitiendo que el valor puede ser discutible, pero que fijar un límite es imprescindible. Tamaños menores de predio, no sólo condenarían a la miseria a los pobladores rurales sino que, además, se estarían perdiendo tierras valiosas para la actividad productiva. *“Donde las familias rurales disponen de predios demasiado pequeños viven en la miseria y terminan por abandonar el cultivo de la tierra, constituyéndose la agrupación de predios de este tipo, en verdaderos poblados y no en zonas rurales, poblados extendidos en exceso y a los que es difícil llevar las obras y servicios públicos propias de un lugar urbano”* (ITU, 1957:20). El final del párrafo indica que para la gestión y ordenación urbanística, tampoco resultaría beneficioso autorizar el fraccionamiento de predios rurales de menor tamaño al fijado.

El segundo inciso establece que si la subdivisión realizada generaba predios menores a una hectárea, el centro poblado cuya creación se tramitaba se entenderá como, pueblo, villa, zona urbana o suburbana.

El contenido del tercer inciso constituye otro componente importante del modelo de organización territorial concebido por el legislador. Se establece la posibilidad de crear “centros poblados de huertos”, conformados por predios mayores a una hectárea y menores a los valores mínimos (5 y 3 hectáreas), establecidos en el primer artículo. Su justificación planteaba que era conveniente para nuestro país establecer este tipo de unidad productiva, *“[...] donde la vida se vuelve económica por la participación de todos los miembros de la familia, al abastecimiento de la misma, mediante el cultivo directo de un pequeño huerto contiguo a la vivienda. No se trata de huertos para producir con fines de venta, sino con fines de consumo familiar inmediato”* (ITU, 1957:20).

Esto implica toda una conceptualización sobre formas de uso del suelo, al permitir la conformación de centros poblados con predios de habitación, donde la tierra próxima ayuda al presupuesto y bienestar familiar complementando los ingresos obtenidos por otras actividades de sus integrantes. Entre éstas se incluyen actividades de servicio para el centro de huertos y zonas circundantes, como la instalación de talabarteros, herreros, mecánicos, comercio en general, depósitos de granos, pequeñas industrias. La localización de todas estas actividades, en poblados de huerto en torno a los centros urbanos o suburbanos, tiene en consideración las dificultades y conflictos que muchas veces genera su localización en áreas con mayor densidad de población. Conformaría una verdadera gradualidad en el cambio de intensidad en el uso del suelo, entre lo urbano y lo rural. Planteaba una respuesta, aunque no necesariamente válida hoy día, para resolver la ordenación territorial en las áreas de fricción y conflicto urbano-rural. En definitiva se establecen allí familias que *“no viven de la producción agrícola pero la producción de la huerta les permite vivir de muy distinto modo que si todas ellas viviesen hacinadas en*

*un caserío, sin contacto con la tierra” (ITU, 1957:21). Se reconoce la pertinencia de propiciar una cultura de vida propia de lo rural donde las distancias que resultan de separación entre vecinos, más que impedir, favorecerían el establecimiento de los lazos sociales de esas comunidades.*

Artículos posteriores de ley contribuyen a complementar el modelo territorial; en particular el Artículo 7º, al establecer los requisitos para otorgar la autorización, establece la conformación de una suerte de expediente que debe contener información sobre la “[...] naturaleza del suelo agrícola circundante a distancia no mayor de cinco kilómetros, y su aptitud para determinados cultivos”, cuya existencia en cantidades que se proponen, se establece como requisito para el establecimiento de centros poblados.

*Artículo 13.- Toda formación de centro poblado, estará sujeta a los siguientes requisitos mínimos: [...]*

*2º) A menos de cinco kilómetros de distancia del centro poblado a formarse, existirán tierras aptas para la agricultura intensiva, en una extensión superficial no menor de cinco veces el área total, comprendida dentro del perímetro del centro poblado. De estas tierras, una extensión superficial no menor de dos veces el área del centro poblado, estará dividida en predios independientes mayores de cinco hectáreas y menores de veinticinco, cada uno, y estos predios serán accesibles por vía pública desde el centro poblado” (Ley N° 10.723; en Internet: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/>).*

De este modo se completa la explicitación del modelo de organización territorial. El mismo parte de un principio básico que según los promotores de la ley supone que: “[...] toda población ha de disponer en sus proximidades, de tierras cultivables en proporción suficiente a las necesidades de su abastecimiento interno y, si es posible, suficientes para crear en ella un mercado de productos de la tierra con vistas al comercio exterior de la población misma” (ITU, 1957:26). Se regula de este modo que todo centro poblado debe tener en su entorno próximo tierras agrícolas en cantidad y calidad suficiente para cumplir con el citado principio. La exigencia de que dentro del área agrícola próxima al centro poblado haya por lo menos una cantidad igual al doble de su superficie en predios de tamaño entre 5 y 25 hectáreas, encuentra una clara justificación en tanto “Esta disposición tiende a impedir el latifundio absorbente y asfixiante en la proximidad de los centros poblados” (ITU, 1957:27).

Tales consideraciones permiten afirmar que, a través de la implementación de la ley de Centros Poblados, se promovía un particular modelo de organización del territorio nacional. La ley es tan fundacional por su contenido normativo como, y principalmente, por tener un modelo conceptual para la organización del territorio y en particular de sus áreas rurales. La aplicación cabal de los preceptos de estas leyes no hubiera permitido que algunas ciudades del país, quedasen literalmente rodeadas de masas de monocultivos forestales, como es el caso hoy en día de Tranqueras y Piedras Coloradas, entre otras.

## Las reacciones inmediatas a la aprobación de la primera ley

El amplio apoyo parlamentario que permitió la aprobación de la primera ley no constituyó un motivo de peso, capaz de evitar que en forma inmediata se generara un proceso de discusión y cuestionamiento al nuevo marco legal. La diversidad de criterios sobre asuntos centrales de la ley como la distribución de materias y competencias, la discutida afectación del derecho de propiedad y otros intereses particulares que atravesaron el anterior debate parlamentario, emergió con nueva fuerza al momento de intentar la reglamentación y aplicación de la norma. La situación de ‘caos urbano’ y territorial de la mayoría de los centros poblados existentes y las situaciones de hecho generadas con anterioridad, constituyeron motivos reales que adicionaron dificultad al complejo proceso de implementación de la norma.

Los ocho años de debate parlamentario, social y académico, no fueron suficientes para alcanzar los acuerdos mínimos necesarios para su rápida aplicación. Entre mayo y agosto de 1946 se presentan en el Parlamento varios proyectos de ley, unos destinados a diferir la entrada en vigencia de la ley aprobada en abril, en forma parcial o total; otros constituían nuevos proyectos sustitutivos o modificativos del texto vigente. El debate parlamentario muy intenso, en un corto período de tiempo, fue acompañado por la discusión a través de la prensa que destinó mucho espacio al respecto. La diversidad de intereses y visiones de los actores sociales que participaron del debate a través de la prensa acompañó, apoyando, cuestionando y presionando la posición de los parlamentarios.

El contenido de pasajes de la exposición de motivos de dos proyectos de ley presentados en ese corto período con la finalidad de postergar la vigencia de la ley, permite reflejar el estado de la cuestión en el pensamiento de legisladores y en parte de la opinión pública por ellos representada. La primera, un proyecto que planteaba suspender por un año la vigencia de los Artículos 11,15 y 16. *“En virtud de la disparidad de opiniones emitidas en relación a la aplicación de la ley de abril 21 de 1946 y la trascendencia de dichas observaciones, formuladas por la prensa, profesionales, propietarios y adquirientes de inmuebles, es que someto a la ilustrada consideración de los señores Representantes, el referido proyecto de ley tendiente a dejar en suspenso la aplicación de estos artículos, principales motivos de la controversia suscitada alrededor de la ley”* (ITU, 1957:66).

La segunda, un proyecto para suspender por dos años la entrada en vigencia de toda la ley, presentada por el Diputado Eofelio Dovitiis, en su exposición de motivos planteaba: *“Las absurdas, injustas y antieconómicas trabas impuestas, pronto ofrecerán el lamentable espectáculo de la multiplicación de los innobles, sucios y antihigiénicos rancheríos, focos de miseria física y moral que ahora proliferan sin tasa ni medida, gracias a la decidida protección que a tales rancheríos acuerda la increíble “Ley Difusora de Pueblos de Ratas”* (ITU, 1957:67).

Ambos proyectos de suspensión de la vigencia de la ley, provenían de legisladores del propio partido de gobierno que contaba con amplias mayorías

parlamentarias. Con estilos y énfasis diferentes, asumen una expresa defensa de los intereses privados de la propiedad, que no acepta regulaciones sobre los fraccionamientos mínimos, principalmente los contenidos de los Artículos 15 y 16, que eran considerados como limitaciones inconstitucionales al derecho de propiedad. Similares expresiones fueron corrientes en los medios de prensa de aquel momento y evidencian conflictos de intereses y contradicciones sociales básicas sin resolución, que se dirimen acorde a la correlación de fuerzas, en cada momento histórico.

De varios proyectos presentados al Parlamento para sustituir la ley, se analizará el presentado por legisladores de la oposición, que para entonces era el más representativo del pensamiento de los grandes productores rurales. Con una exposición de motivos y fundamentación de muy cuidada elaboración técnica y política, la propuesta de los diputados J. Gallinal y J. Pou (ITU, 1957:68-78), planteaban la derogación total de la ley y la aprobación de un nuevo texto. El argumento central era que la ley debería contener sólo elementos sustanciales, dejando elasticidad para que otras normas reglamentarias de *“carácter general y de conveniencia local, puedan desarrollarse en forma adecuada, ajustándose a los intereses colectivos”* (ITU, 1957:72). De este modo se asumía una clara defensa de los intereses particulares de sectores sociales urbanos y rurales en el ejercicio del derecho de la propiedad privada, en franca oposición a los preceptos de la ley vigente para ese momento.

El nuevo texto pretendía eliminar, por un lado, todas las regulaciones e instrumentos de ordenación urbanística de la nueva ley, confirmando *“las facultades ya conferidas a las autoridades municipales”*<sup>25</sup>. Sin embargo, en ese momento era de público conocimiento y acuerdo que, salvo en el caso de Montevideo, ningún departamento tenía instrumentos normativos ni capacidad técnica para resolver los enormes problemas urbanos. Incluso, este proyecto reconoce esta situación al plantear que *“la colaboración de las entidades técnicas y administrativas, nacionales y departamentales, no debe estar guiada con el propósito de supeditar o restringir facultades de poderes, sino con el ánimo de mantener unidad de criterio en lo fundamental, estando determinado además, por una razón económica, dado que la casi totalidad de los Gobiernos Departamentales, no podrían mantener los organismos de asesoramiento técnico que son indispensables”* (ITU, 1957:73). Constituye además un claro reconocimiento de que la autonomía de los gobiernos departamentales, promovida y demandada por estos mismos sectores legislativos era ciertamente una ilusión, ya que los municipios no podrían ejercerlas por falta de recursos.

En este proyecto sustitutivo se otorgaba competencia a los gobiernos departamentales para autorizar la subdivisión de tierras destinadas a crear centros poblados, limitada a predios ubicados fuera de la zona urbana, planteando que es en ese territorio donde *“se debe establecer netamente la injerencia de las autoridades municipales, sin producir desconexión absoluta en cuanto a la colaboración central, técnica, administrativa y financiera, en razón*

---

<sup>25</sup> A título expreso se refiere a lo establecido en la ley Orgánica de los Gobiernos Departamentales de 1935 y a la ley de Expropiaciones de 1912.



de que este problema encierra simultáneamente un interés nacional y un interés local” (ITU, 1957:74). No se avanza tampoco en resolver la distribución de competencias, manteniéndose niveles de indefinición que siempre terminan por obstaculizar la aplicación de las leyes. Presenta similares niveles de ambigüedad, al plantear que, *“el procedimiento nuevo que la ley estatuya, debe ser definido y claro, en primer término, y debe propender a que no pueda eludirse el contralor oficial pero tratando al mismo tiempo, de no obstaculizar la subdivisión de tierra que implique aprovechar mejor la productividad del suelo, ni de afectar el derecho de propiedad más allá de lo requerido por la finalidad de la ley”* (ITU, 1957:73). La frase es elocuente, cambiando radicalmente el concepto social y productivo del área rural sostenido por la ley vigente.

Finalmente, sin ninguna fundamentación se proponía bajar los tamaños mínimos de predios en zonas rurales, de cinco a tres y de tres a una hectáreas en Montevideo y Canelones respectivamente; así como quitar el requisito de que los centros poblados deben tener área agrícola suficiente en su proximidad, eliminando toda posibilidad de promover desde el Estado, un modelo de organización territorial distinto; éste resultará de la suma de iniciativas particulares, con autorización pública flexible.

### **La ley modificativa de octubre de 1946**

Este intenso período de debates culmina cuando, en el seno de la misma Comisión Parlamentaria que estudió el tema desde el año 1943, se alcanza un acuerdo para introducir algunas modificaciones al texto aprobado en el mes de abril. Se buscaba facilitar la implementación de la ley, reconociendo que las trabas principales derivan de la dificultad para atender situaciones de hecho que se generaron con anterioridad, ante la falta de normas. Aplicar la ley con algunas modificaciones de precisión era necesario *“para evitar soluciones que podrían ser injustas o poco practicables”*. (ITU, 1957:80). Los cambios buscaban dar claridad a las competencias municipales en materia de vías de tránsito, a eliminar multas para situaciones que pudieran ser claramente anteriores y sin fácil modificación y a dar más flexibilidad a la intervención municipal en zonas urbanas o suburbanas.

Las modificaciones aprobadas por la ley N° 10.866 en octubre de 1946, si bien introdujeron niveles de flexibilidad a la interpretación y aplicación, mantuvieron en conjunto los conceptos principales y el modelo de organización territorial original; en particular, en las áreas rurales. La forma de redacción que se dio a la segunda ley, complementando o modificando el texto de la anterior, determinó que en los hechos la formación de centros poblados quedara en adelante regulada por dos leyes, la N° 10.723 y la N° 10.866

### **Una síntesis del proceso**

El largo proceso de debate que ocupó dos períodos legislativos completos, puso en evidencia la multiplicidad de concepciones y opiniones dispares sobre cuáles son las materias que la ley debía considerar y cómo se distribuían las competencias de regulación entre los ámbitos de gobierno, nacional y departamental. Se discutió el rol que el Estado debería asumir en dirimir el

conflicto entre el interés general y el particular, a través de la regulación del uso y ocupación del territorio.

Se puede afirmar que al momento de la aprobación de las leyes de Centros Poblados prevaleció la posición que asumía una decidida actuación reguladora del Estado en defensa del bien común. Sin embargo, las posiciones contrarias se expresaron de manera permanente en el debate, logrando introducir niveles de flexibilidad en las regulaciones y generar ambigüedad en la interpretación, trasladando la resolución de los conflictos de intereses al momento de instrumentar y aplicar la ley en cada departamento.

A partir de reconocer las competencias que la Ley Orgánica Municipal otorgaba a los gobiernos departamentales, la ley definió nuevos instrumentos de ordenación urbanística, adicionando la facultad expresa para actuar en las áreas rurales, mediante la autorización del fraccionamiento para la creación de centros poblados y la construcción de vías de tránsito. Quedó claramente expresada la duda y preocupación de otorgar nuevas facultades a gobiernos departamentales, institucionalmente débiles, sin recursos técnicos y escasa capacidad de coordinar con otros ámbitos de gobierno. Hubo acuerdo en general sobre la necesidad de crear un ámbito institucional nacional que permitiera coordinar y articular la planificación y ordenación del territorio, dejando sin embargo este asunto a consideración de otra ley que nunca alcanzó sanción parlamentaria.

Las leyes constituyeron un significativo aporte conceptual a la ordenación del territorio, al plantear un modelo de organización espacial y definir un conjunto de instrumentos para su desarrollo. Los nuevos centros poblados, las nuevas expansiones y ensanches urbanos, no se podrían ubicar en cualquier lugar, ni de cualquier manera. En las nuevas y actuales plantas urbanas, se deberían considerar criterios explícitos de ordenación urbanística. Complementaba el modelo, la concepción de las áreas rurales y su función productiva; la exigencia de que los centros poblados tuvieran en su proximidad tierras aptas para la agricultura intensiva en cantidades mínimas, con producción de escala familiar o pequeña.

Un mero ejercicio de prefiguración del modelo de organización del territorio, basado en tales definiciones, conformaría una imagen espacial de centros poblados distribuidos en la geografía nacional, con sus entornos ocupados por desarrollos agrícolas intensivos, de pequeña y mediana escala. La aplicación de este modelo no permitiría la conformación de ciudades rodeadas de monocultivos forestales o de campos ganaderos de producción extensiva, ni otros actuales monocultivos de gran escala (arroz, soja). Estos usos y formas de ocupación, se localizarían en las interfases y restantes extensiones territoriales que conformarían la red de centros poblados del país.

La vida y los hechos cuestionaron fuertemente este modelo territorial, que fue desconocido por decisiones del gobierno nacional y de los gobiernos departamentales pero, principalmente, porque el modelo de desarrollo social y económico que el país fue transitando, propone y construye un modelo de

organización del territorio claramente diferente al promovido por las leyes de Centros Poblados.

Sin embargo, el debate durante el largo período de tramitación y la implementación muy desigual de las leyes tuvieron gran incidencia en la conformación del pensamiento nacional en materia de ordenación territorial. Fueron determinantes para el caso que nos ocupa –Montevideo– en tanto ofrecieron un marco legal nacional que facilitó el avance en los procesos de ordenación territorial del departamento que presentó gran coincidencia conceptual con el modelo de organización espacial de la ley.

Luego de diez años de vigencia de las leyes de Centros Poblados, el Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo, realiza una evaluación de su aplicación que sintetiza en pocos puntos. Entre ellos se destaca: *“La función de contralor sobrepasa las posibilidades reales de la autoridad Departamental, en lo que respecta a la aplicación de la ley”*. Más adelante, hace mención al tema central de la coordinación interinstitucional que no encuentra clara resolución, planteando que: *“La falta de conexión entre los gobiernos departamentales y entre éstos y la autoridad nacional, no permite entonces formar un criterio claro para la aplicación de la ley y una forma de reglamentar la misma sobre bases sólidas”*. La citada evaluación concluye planteando la necesidad de revisar la ley, de manera inmediata, promoviendo la reglamentación sobre requisitos y procedimientos mínimos, debiendo ajustar conceptualmente su contenido, *“A la materia de orientación que corresponde impartirse en el plano estrictamente nacional”* y *“A la materia de aplicación que es del dominio exclusivamente municipal”* (ITU, 1957:160). Constituye una propuesta clara de distribución de roles y competencias en el marco de la autonomía de los gobiernos departamentales.

## **II.2. Un segundo momento: el impulso planificador de la década del sesenta (1960-1973)**

Los procesos planificadores impulsados y desarrollados desde el Estado como política pública explícitamente adoptada, reconocen en Uruguay pocos antecedentes. El más significativo y sostenido, fue el proceso planificador promovido por el Estado durante la década de los sesenta que, con diferente impulso y resultados se extendió hasta el primer tercio de los años setenta. A pesar del cambio ideológico y conceptual en la conducción política del gobierno, la inercia institucional permitió la elaboración y aprobación, en este último tramo, del segundo plan de desarrollo económico y social del país (1973-1977). Este impulso planificador del Estado fue resultado, entre otros factores, de la convergencia de dos grandes procesos externos, que confluyeron en nuestro país, permeando el pensamiento y decisión nacional en estas materias.

En primer lugar, las ideas y el discurso de la Comisión Económica para América Latina (en adelante CEPAL), con fuerte sustento en el Manifiesto de Prebisch, sobre la teoría la dependencia y el deterioro de las relaciones de intercambio, encuentra un campo fértil para su estudio y desarrollo en el país, principalmente, en la Facultad de Ciencias Económicas. En este ámbito

académico, con creciente relación y vínculo con la CEPAL, se promovieron durante la década de los cincuenta las primeras investigaciones con enfoque estructuralista sobre los problemas del desarrollo del Uruguay. Allí se formaron generaciones de profesionales con el enfoque desarrollista, que luego integraron los equipos técnicos que elaboraron el primer Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (en adelante PNDES), durante los primeros años de la década de los sesenta (Garcé, 2002:37-39).

En segundo término, citamos la decisión del gobierno de Estados Unidos de promover la creación de la Alianza para el Progreso, cuyo lanzamiento oficial se da con la firma de la Carta de Punta del Este en agosto de 1961, aprobada por todos los países con excepción de Cuba, cuyo proceso político y social se buscaba enfrentar y aislar, evitando su expansión a otros países. En esa Carta se acordó de modo expreso, la necesidad de que los países impulsaran: “[...] programas nacionales de desarrollo económico y social, amplios y bien concebidos, encaminados a lograr un crecimiento autosuficiente”, como requisito básico para recibir ayuda financiera para su implementación (Garcé, 2002:42-45)

En la confluencia de estos procesos externos, sobre un proceso endógeno de cambios políticos -entre ellos el cambio luego de noventa años, en el partido político de gobierno- se ubica la creación de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (en adelante CIDE). En consecuencia, a menos de un año de iniciado un nuevo período de gobierno, ahora por primera vez dirigido por el Partido Nacional, el 27 de enero de 1960, se crea la CIDE con la finalidad de: “[...] formular planes orgánicos de desarrollo económico, proyectar y buscar su financiación interna y externa, coordinar toda labor tendiente a aumentar la productividad, nacional y vigilar la puesta en práctica de los planes que se apruebe” (Garcé: 2002: 48).

La institucionalización de la planificación de definido perfil indicativo, motivó un decidido impulso a la elaboración de múltiples estudios e investigaciones que permitieron avanzar de modo significativo en el conocimiento de la realidad del país en sus distintas dimensiones económicas, sociales, culturales y recursos naturales. Este nuevo conocimiento se generó en el marco del trabajo de los distintos sectores en que se estructuró la CIDE. La articulación y compatibilización de los distintos planes sectoriales permitió, hacia 1965, la elaboración y aprobación del primer Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social para el período 1965-1974. El PNDES incluyó un conjunto ambicioso de propuestas de cambios estructurales en los distintos sectores analizados - industria, agropecuario, comercio, salud, educación, vivienda, seguridad social, tributos, administración pública, entre otros- muy alineados con las ideas y el marco conceptual e ideológico promovido de manera sostenida desde la CEPAL y, de modo menos claro, por los acuerdos alcanzados en el contexto de la Alianza para el Progreso.

De la extensa producción realizada en el marco de la CIDE, se analizarán con algún detalle los documentos referidos al Plan Agropecuario y a las Bases para el Planeamiento Territorial, elaborados en dicho contexto.

## El Plan de desarrollo agropecuario

Dentro del trabajo de la CIDE, el plan de desarrollo agropecuario fue uno de los planes sectoriales que alcanzó los mayores niveles de profundización y desarrollo, siendo a su vez uno de los que presentaba el mayor potencial de impacto transformador sobre el territorio rural. Sin embargo, una rápida lectura de sus objetivos, estrategias, políticas y propuestas generales, permite concluir que la visión territorial no estuvo muy presente en su formulación. Las propuestas productivas que guiaron el plan tenían como único marco de referencia territorial el mapa de capacidad de uso de los suelos, lo que podría presuponer la intención de un modelo de organización del territorio, asociado al uso del recurso suelo acorde a su capacidad y, por tanto, el territorio se ocuparía con intensidad diferencial según el potencial o aptitud dominante de cada sector. Los avances tecnológicos pronto harían ver que esos presupuestos no lo eran tanto, ya que la propia aptitud e intensidad de uso del suelo podría variar según las tecnologías utilizadas.

En su preámbulo el Plan se orientó a evaluar las tendencias históricas y a proponer una interpretación del desarrollo agropecuario que contribuyera a entender las causas de su estancamiento. Luego de asumir que la frontera agrícola ya se encontraba ocupada desde el inicio del siglo XX, y señalando un conjunto de aspectos negativos del modelo vigente, como los grandes estímulos del Estado aplicados a su mejoramiento, termina por plantear que las causas del estancamientos se encuentran en tres grandes razones: a) atraso tecnológico; b) estructura agraria con desigual distribución de tierras por tamaño y régimen de tenencia, y c) política tributaria más fiscalista que finalista que no estimula la modificación de estructuras e incorporación de tecnologías, consolidando, por tanto el modelo histórico de producción. (CIDE-PNDES Tomo I, 1966:237-239)

En este contexto, el Plan asumía que la reactivación del país en su conjunto dependía fundamentalmente de la capacidad del sector agropecuario para transformarse y aportar al dinamismo de sectores de la economía. El plan agropecuario estructuró sus propósitos y objetivos, resumidos en ocho ítems: 1) el buen uso y conservación de los recursos renovables; 2) la reactivación del medio rural en todo el territorio nacional; 3) aumentar los saldos exportables agropecuarios y sustitución de rubros importados; 4) asegurar el abastecimiento interno articulado a la reactivación agroindustrial; 5) ampliar el mercado de trabajo en campo y ciudad; 6) redistribución de ingresos entre sectores empresariales y entre éstos y los trabajadores; 7) contribuir al incremento de la demanda por mejoramiento de los ingresos de la población rural; 8) acelerar el desarrollo social rural con mejora sustancial de la vivienda. (CIDE-PNDES Tomo I, 1966:240-241).

Dichos objetivos serían alcanzados en la medida que se cumplieran las metas expresadas en términos cuantitativos de aumento de producción, productividad e ingresos, con el solo señalamiento de que también se contribuiría a detener los procesos erosivos y de deterioro del ecosistema.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Este fue el período de mayor impulso, político y académico, para la adopción de los postulados y orientaciones de la conocida “revolución verde”, cuyos efectos y resultados son,

A tales efectos el Plan definió: *“Un vigoroso programa de tecnificación y modernización del agro”, “el diseño de una política agraria que cree castigos y estímulos, para el mejor uso de los recursos del país”, “ la reforma de las actuales estructuras agrarias [...]”; “detallados programas de acción y producción”; “[...]reordenamiento y reestructuración de las instituciones relacionadas al plan[...]* y *[...] legislación agraria para viabilizar las propuestas y objetivos del plan”*. (CIDE-PNDES Tomo I, 1966:240)

No se identificó ninguna medida que hiciera pensar que la dimensión territorial - al menos en lo que significaría la eventual localización de las nuevas acciones y programas- estuviera presente en la reflexión y elaboración técnico-política. Llama la atención, pues poco tiempo atrás el estudio realizado por el Centro Latinoamericano de Economía Humana (en adelante CLAEH), con la contribución del CINAM- Francia (se analizará en el siguiente apartado), había desarrollado en profundidad y con acierto un conjunto de propuestas de acondicionamiento territorial del medio rural a partir de un diagnóstico compartido en sus grandes líneas entre ambos trabajos.

Tal vez, las propuestas de reforma de las estructuras agrarias podrían prefigurar un nuevo escenario o modelo de organización del territorio, ya que el concepto manejado de resolver las desigualdades en la distribución de tierras y régimen de tenencia entre los productores del país, llevaría necesariamente a cambios en las formas de uso y ocupación, presumiblemente de mayores niveles de intensidad. Las restantes propuestas productivas tendrían un incierto impacto territorial en ausencia del cambio de estructuras.

También, vale señalar la política agraria a largo plazo cuyo diseño apoyó la implementación y concreción del Plan. Dos componentes principales de la misma son enunciados por el mismo; *“Una política en cuanto al régimen de la tierra, inspirada en la función social de la propiedad rural”*; evitando la subdivisión antieconómica de la tierra, así como, en el otro extremo su concentración y subutilización; *“Una política tributaria, orientada a estimular a los productores eficientes, sancionar a los ineficientes, logrando una redistribución más justa [...]”*. Complementariamente y sobre la base de aquellas definiciones altamente programáticas se enunciaban otros componentes de la política agraria, *“una política de precios y subsidios que oriente la asignación prioritaria de recursos [...]”, “una política de crédito agrario que estimule la inversión y la productividad”, “una política de comercialización orientada a reducir los efectos negativos de la intermediación y estacionalidad de la producción”,* y finalmente, *“Una política laboral tendiente a asegurar una mejor condición socio-económica del trabajador rural”* (CIDE-PNDES Tomo I, 1966:271)

El modelo de desarrollo agropecuario promovido por el Plan, se apoyaba en la propuesta de un conjunto de leyes de diverso tipo y con variada suerte en cuanto a su aprobación. El más importante de estos proyectos de ley apuntaba al cambio de las estructuras agrarias, pues otras medidas y políticas no alcanzarían el éxito deseado si no se avanzaba en un proceso de reforma

---

hasta el presente, motivo de debate y controversia por las repercusiones ambientales que generó.

agraria. Se promovían medidas para la expropiación del latifundio, la fijación de un límite máximo de tenencia de tierra, la prohibición de su titularidad por sociedades anónimas, la creación de una nueva tributación finalista en el sector agropecuario. Si bien nunca se aprobó una ley de reforma agraria, algunas de las medidas señaladas sí tuvieron su implementación legal. En particular, se adoptaron decisiones legales iniciales<sup>27</sup>, para restringir la propiedad en mano de sociedades anónimas, que a través de sucesivas decisiones en el correr del tiempo fueron eliminadas, determinando que en el presente este tema forme parte de la agenda pública como un tema de debate recurrente, aún no resuelto.

Otra de las medidas que alcanzó un nivel importante de implementación fue la tributaria, con la aprobación del conocido Impuesto a la Productividad Mínima Exigible (en adelante IMPROME). La tributación se fijaba, no por la renta real de la explotación agropecuaria, sino en función de una productividad mínima posible, que se podría alcanzar en función de la aptitud productiva de los suelos. A mayor potencial productivo, mayor imposición. Sin duda un impuesto finalista con fuerte capacidad de transformación, pues estimulaba el incremento de la productividad agropecuaria, castigando, como contrapartida, la propiedad de tierras sin producir. La creación del IMPROME<sup>28</sup>, más allá de su posterior eliminación, tuvo algunos efectos colaterales de importancia. En particular, su aplicación demandó la realización de importantes estudios sobre la capacidad de producción de los suelos del Uruguay, que llevó a la clasificación de los mismos según un indicador de productividad, el conocido Índice de Productividad Coneat, que se aplicó a cada unidad de suelo delimitada con estos fines. Para realizar estos estudios se creó la Comisión Nacional para el Estudio Agro-económico de la Tierra; cuyos resultados permitieron un salto cualitativo en el conocimiento sobre la aptitud de los suelos, que fue utilizado no sólo como base para la imposición tributaria, sino también para otros fines de programación agropecuaria y tributaria. El IMPROME y los importantes conocimientos generados para su implementación, constituyen instrumentos e insumos fundamentales para la ordenación del territorio rural del país, más allá de que esa no fuera la finalidad de su creación y desarrollo.

Otros proyectos de ley elaborados y promovidos por el PNDES, fueron aprobados pocos años más tarde. En 1968 se aprobaron la ley de semillas y la de fertilizantes, con marcado énfasis de mejoramiento tecnológico; la ley de Conservación de Suelos y Aguas, que puso en evidencia el problema del uso y manejo inadecuado de recursos naturales; la ley forestal que sentó las bases legales iniciales para un nuevo modelo productivo de fuerte controversia en la actualidad.

---

<sup>27</sup> En la ley presupuestal de 1964, Nº 13.318, “se declara de interés general que el derecho de propiedad sobre inmuebles rurales y la explotación agropecuaria sean ejercidas por personas físicas o sociedades personales, [...] las sociedades anónimas y las comanditarias por acciones y las de responsabilidad limitada no podrán, a ningún título, poseer, adquirir ni explotar inmuebles rurales” (Citada por Garcé, 2002:109)

<sup>28</sup> La reforma tributaria de 1979, lo modificó y transformó en otro impuesto, perdiendo capacidad de incidir con la finalidad original.

La aplicación de las medidas y políticas del plan de desarrollo agropecuario tuvo una decisiva influencia en el conjunto de importantes transformaciones que, en forma posterior, se operaron en las formas de uso y ocupación de las áreas rurales del país. Sin embargo, se destaca el hecho de que ninguna de las políticas de desarrollo agropecuario adoptadas en ese período, tuvo como orientación o finalidad explícita la promoción de un modelo particular de organización territorial del país. Ésta se fue conformando como resultado de la aplicación desigual de las políticas o leyes sectoriales que se fueron aprobando. El caso más evidente lo constituye las grandes transformaciones territoriales en las áreas rurales del país, asociadas al desarrollo de la política forestal, iniciada con la ley de 1968, y luego reforzada con las modificaciones introducidas en la ley forestal de 1987.

Un contraste entre las políticas agrarias sectoriales promovidas por el Plan, y la oferta físico natural del territorio (potencialidades y restricciones para su uso y conservación), hubiera permitido orientar los usos y ocupación del espacio nacional por la población, de forma tal de contribuir y estimular la prosecución de los objetivos del plan, sus políticas y programas. Hubiese resultado un hecho de enorme trascendencia para dar contexto y basamento a una política pública cuya finalidad fuera la concreción de un modelo particular e intencionado de organización del territorio rural nacional.

En los hechos, lo que aconteció fue la concreción de una forma de ocupación del territorio, -cuya sustentabilidad es muy discutida-, orientada al cumplimiento de objetivos tecnológicos (productividad física) y económicos (rentabilidad). No se consideró la prosecución de un modelo de organización del territorio que contemplara además de esos fines, otros de carácter social, de conservación de recursos, de optimización del sistema de ciudades, de uso y aprovechamiento de equipamientos, entre tantos otros.

El quiebre que significó el abandono de un proceso de planificación indicativa del desarrollo social y económico, con un Estado que cambió su concepción y métodos de decisión, alejó y pareció que aún mantiene alejada, la posibilidad de que se concrete una política de ordenación territorial, explícitamente formulada desde el Estado, que incluya el espacio rural, con la finalidad de construir un modelo de organización territorial prefigurado.

A pesar del enorme potencial de transformación del territorio que tenían las acciones del plan del sector agropecuario, la incorporación de la visión de ordenación del territorio en el Plan Nacional de Desarrollo provino del Sector Vivienda y Urbanismo, como se verá un poco más adelante.

### **Un particular diagnóstico del Uruguay Rural**

La publicación en 1963, del estudio "Situación económica y social del Uruguay Rural", realizado por el CLAEH, con la contribución del CINAM- Francia, constituyó el primer estudio integral sobre la realidad de la mayor parte del territorio nacional. Se realizó a solicitud de la Comisión Honoraria del Plan de Desarrollo Agropecuario, quien contrató al CLAEH. La dirección general del



estudio a cargo del Arq. Juan Pablo Terra, explica en gran parte el peso del enfoque territorial de la investigación y sus recomendaciones, las cuales constituyen el motivo del interés de su análisis, de relevancia para nuestra investigación.

Constituyó el primer estudio integral del territorio rural uruguayo, con un fuerte peso de inventario y diagnóstico de una realidad social y económica que nunca antes se había abordado. También tuvo un fuerte contenido ético – didáctico, ya que enseñó que las posturas técnicas puras no son reales, que cada vez que se analiza una realidad se lo hace desde una postura de partida que bien vale explicitar, *“por más esfuerzos que se realicen por tecnificar la formulación de un programa, no puede ocultarse la definición de posición inicial. Es mejor formularla claramente”* (CLAEH-CINAM, 1963:459).

Esta investigación también se propuso elaborar un conjunto de recomendaciones que aportarían a la preparación y formulación de un plan nacional de desarrollo en el cual el sector rural pueda ser seriamente considerado. Constituyó por tanto, un aporte relevante al trabajo del sector agropecuario de la CIDE, que sin embargo poco incorporó del modelo de organización territorial que promovía el informe de Uruguay Rural.

Un muy detallado inventario analítico integral que abarcó las distintas dimensiones del desarrollo rural (productivas, sociales, culturales, institucionales, entre otras), ocupó la primera y mayor parte de la publicación. En su segunda parte, la investigación avanzó en la interpretación de la situación del Uruguay Rural poniendo de relieve tres problemas-ejes interpretativos que resultan decisivos para las formas de uso y ocupación del territorio: a) la miseria rural; b) el estancamiento productivo y c) la existencia de zonas particularmente retrasadas. La rigurosidad y profundidad de los análisis interpretativos que llevan a sintetizar en estos tres ejes los problemas del Uruguay Rural, lo transforman en lectura y estudio obligado para cualquier iniciativa seria de promover un proceso de planificación y ordenación integral del territorio nacional, donde la consideración del Uruguay rural será ineludible.

En consecuencia, las recomendaciones finales, marcan una mirada territorial del área rural con planteos específicos para subsanar los problemas diagnosticados. Por constituir un estudio no superado por otros con similares alcances, vale detenerse en algunas de sus recomendaciones; principalmente, aquellas más directamente vinculadas a la mirada territorial, pues jalonan un nuevo hito de relevancia en el proceso de acumulación y construcción del pensamiento sobre la organización del territorio rural nacional. Por ello, importa resaltar las recomendaciones generales, que prologan el conjunto de recomendaciones más específicas que se orientan a los temas de la investigación. Ellas expresan una postura conceptual e ideológica, que debería ser de obligada consideración en cualquier proceso de ordenación del territorio.

En primer lugar, luego de poner de relieve los graves problemas que existían en el medio rural, como los asociados a la distribución y tenencia de la tierra, las condiciones del mercado y la organización del territorio, entre otros, se plantea que no se podrán obtener resultados sustanciales si sólo se atacan los

efectos de estos problemas. Por ello, se hace una fuerte apuesta conceptual a enfrentar las causas de los problemas, actitud que será mucho menos compleja y más eficaz y económica que enfrentar sólo los efectos. *“Antes que esforzarse por corregir los efectos sociales y económicos de estructuras defectuosas, conviene pensar estructuras sanas, que proporcionen una base adecuada para el desarrollo económico y el bienestar social”* (CLAEH-CINAM, 1963:491).

En segundo término, asumiendo la multidimensionalidad y multicausalidad de los problemas diagnosticados, plantea la necesidad de una respuesta de intervención integral. *“La modificación de estructuras rurales, si ha de tener éxito, debe realizarse atacando coordinadamente un cierto número de aspectos”*. Al señalar la necesidad de abordar temas como, la investigación, la organización de productores, tenencia, créditos, comercialización, seguidamente, se adiciona la necesidad de encarar el *“[...] acondicionamiento del territorio racionalizando la localización de los servicios, los transportes y las comunicaciones, y estructurando las unidades sociales de base local”* (CLAEH-CINAM, 1963:491). Hay en consecuencia una propuesta de abordar no sólo el conjunto de temas sectoriales, sino realizarlo sobre la ordenación y organización del territorio rural para enfrentar los problemas de su desarrollo social y económico.

Un tercer aspecto a resaltar, por las mismas repercusiones, es el reconocimiento de la diversidad de escalas de actuación en las respuestas para enfrentar los problemas. *“No toda la acción puede desarrollarse en el mismo plano”*. Se asume que es necesario planificar tanto a escala nacional como local, reconociendo el papel determinante de los gobiernos departamentales y de modo expreso la necesidad de que los entes nacionales coordinen su actuación a nivel local con estos ámbitos de gobierno. Se resalta el recurrente tema de la coordinación inter e intrainstitucional. (CLAEH-CINAM, 1963:491).

Estas recomendaciones permitirían la conformación de un modelo conceptual de gestión institucional de las áreas rurales. El mismo se expresa en el acertado acondicionamiento del territorio, que se concretaría a través de un conjunto de intervenciones integrales que deben reconocer escalas de actuación diversa, según los distintos problemas a resolver; finalmente, orientando las acciones, tendientes a eliminar las restricciones causales de los problemas y no sólo a superar los efectos o consecuencias de los mismos.

Al igual que con los demás antecedentes, sólo se analizarán las recomendaciones específicas sobre acondicionamiento territorial, como en aquel momento se denominaba lo que hoy se llama ordenamiento territorial. Sin embargo, vale señalar que previo a estas recomendaciones, el estudio destinaba el punto inmediato anterior a presentar un conjunto de *“Recomendaciones sobre la política de tierras”* en tanto sus definiciones y orientaciones eran determinantes para la concreción del modelo de organización territorial rural. Se planteaba que el tema de la tierra, su distribución, concentración y tenencia está indisolublemente ligado a la conformación de las modalidades de uso y ocupación del territorio rural, constituyendo un elemento básico para la ordenación del territorio. Por lo tanto

la política de ordenación territorial, sus planes y programas derivados, deberían asumir el tema de la tierra y de las estructuras agrarias como central, ya que de la posición que sobre éstas se adopte, se promueva y regule, dependerán las formas de uso, ocupación y transformación del territorio rural. Las recomendaciones sobre estos temas prefiguran un modelo de pequeña y media escala de tamaño de predio, la propiedad de la tierra para quien la trabaje, la no acumulación de tierras en propiedad, la proscripción de las sociedades anónimas en tierra rural, entre otras medidas.

Las recomendaciones sobre acondicionamiento del territorio se estructuran a partir de plantear en primer término de manera clara e inequívoca un modelo de organización del territorio rural nacional; *“Es necesario estructurar al país en unidades territoriales definidas, equipadas cada una con su sistema de servicios racionalmente ubicados”* (CLAEH-CINAM, 1963:497). La realidad de un país con bajas densidades de población, con problemas de prestación y acceso a servicios, torna imprescindible la programación de tales unidades territoriales, que faciliten el poblamiento de la campaña, si bien, esta afirmación no es expresa.

Complementa la visión de organización del territorio con nuevas unidades vecinales dentro de las locales, proponiendo en cada caso los niveles de equipamiento y prestación de servicios. Incluso se señalaba que las unidades locales identificadas en el estudio -que se asimilarían a lo que en otros países son las unidades político-administrativas básicas, los municipios- serían entre doscientas cincuenta y trescientas en todo el país, con tamaño o extensión variable acorde a las realidades de densidades de población y a la inclusión de centros poblados de mayor volumen.

De manera directa este modelo de organización territorial del país, con estrecha relación conceptual - funcionalista, con el promovido por la ley de Centros Poblados y con el propuesto por el Plan Director de Montevideo del año 1956<sup>29</sup>, pone en evidencia otro tema recurrente como lo es la división política administrativa del país en departamentos. Al respecto señala que *“[...] a veces, unidades territoriales y sociales bien definidas, están cortadas por límites departamentales mal trazados”*, llegando a sugerir que son una traba real para la implementación de adecuadas políticas de desarrollo local. Si bien se asume la dificultad de modificar la división territorial departamental del país, plantea que *“conviene que los límites departamentales concuerden con las áreas de influencia reales de las capitales o, al menos, no la disloquen”* (CLAEH-CINAM, 1963:498).

El modelo territorial asume además otros aspectos relevantes para la ordenación del territorio: la definición de una estructura regional supradepartamental, fundamental para organizar territorialmente los servicios de entes nacionales y los equipamientos e infraestructuras de transporte y comunicaciones; la urgencia de dinamizar polos de desarrollo en regiones donde la baja densidad, los problemas de comunicación, las estructuras agrarias, entre otros aspectos, determinan niveles de gran subutilización de las

---

<sup>29</sup> El Plan Director organizaba el territorio departamental de Montevideo en tres niveles: distritos, sectores y unidades vecinales, en escala descendente.

potencialidades y recursos productivos; el estudio exhaustivo sobre las posibilidades reales de descentralización industrial y la definición y ajuste de modelos de desarrollo local ajustados a las particularidades y diversidades de áreas reconocidas.

En el marco de las recomendaciones de acondicionamiento territorial, se aborda también el tema de la institucionalidad para la gestión de dicho proceso. La propuesta, -sin discutir la distribución actual de competencias entre los ámbitos territoriales de gobierno- plantea la creación de nuevos espacios institucionales tanto a nivel nacional como departamental, con la finalidad acompañar estos procesos. *“Todos los gobiernos departamentales deben estar dotados de oficinas de planeación capacitadas para estudiar el acondicionamiento del territorio con un enfoque integral y coordinadas con un organismo central de programación territorial”*. Complementariamente se propone que, *“Debe crearse un órgano de programación o acondicionamiento territorial a escala nacional, dentro del organismo nacional de programación”* (CLAEH-CINAM, 1963:499-500).

Se reconoce, de este modo, la necesidad de contar con una organización institucional adecuada para desarrollar la ordenación del territorio. Planteos y propuestas similares han surgido en cada momento del desarrollo nacional en que se ha intentado abordar los temas de ordenación el territorio como actuación pública. Continúa siendo un tema pendiente de resolución integral.<sup>30</sup>

En síntesis, el estudio sobre la situación social y económica del Uruguay rural generó una información relevante para el componente del sector agropecuario del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de la CIDE y, por tanto, para las propuestas legislativas que del mismo emanaron. Constituyó el primer estudio con mirada territorial sobre las condiciones del desarrollo rural del país. El modelo de organización del territorio rural del Uruguay que subyace y se explicita en el correr de todo el estudio-investigación, y que se refuerza con claridad en las recomendaciones, no ha sido superado por propuestas de modelos alternativos de organización territorial.

### **Bases para el planeamiento territorial - Proyecto de ley de urbanismo – CIDE - 1965**

Las Bases para el Planeamiento Territorial, constituyeron un importante aporte del PNDES para avanzar institucionalmente en un proceso explícito de acondicionamiento territorial, aprovechando un contexto socio-cultural proclive a la planificación indicativa promovida y desarrollada desde el Estado, que asumía un papel de articulación de intereses públicos y privados. Los

---

<sup>30</sup> Similares propuestas asomaron en el proceso de discusión de la ley de Centros Poblados. En el presente, aún muchas Intendencias no tienen oficinas de planificación territorial y la mayoría de las que las tienen, son de gran debilidad operativa. A nivel nacional la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial aún no cuenta con instrumentos legales que le habiliten un rol de iniciativa en el planeamiento territorial nacional.

problemas de las ciudades y áreas urbanizadas<sup>31</sup>, la distribución de población, infraestructuras, equipamientos y servicios públicos, centraron y orientaron el alcance del diagnóstico y propuestas para el planeamiento territorial, primando por tanto una visión urbano-territorial con escasa consideración de los espacios no urbanizados y rurales.

Dentro de las propuestas para el planeamiento territorial se destacan las reformas institucionales contenidas en el *“Proyecto de Ley de Acondicionamiento Territorial”* (CIDE-PNDES Tomo II, 1966:241), que constituyó el primer intento institucional por avanzar en estas materias, con posterioridad a las Leyes de Centros Poblados de 1946. En consecuencia, se analizará la exposición de motivos y el articulado del proyecto de ley, con relación a los temas de orden general con mayor relación al ordenamiento del territorio rural.

Si bien el proyecto de ley surge del diagnóstico de la situación de la vivienda y urbanización elaborado por la CIDE, responde expresamente *“a la necesidad imperiosa de introducir en el país el planeamiento físico, desde la escala nacional hasta la escala local”*. (CIDE, 1965:1). Dado que este sector de estudio de la CIDE fue coordinado también por el Arq. Juan Pablo Terra, este proyecto de ley tiene estrechas vinculaciones conceptuales e ideológicas con las propuestas de acondicionamiento territorial contenidas en el estudio de CLAEH-CINAM, dirigidas al Uruguay Rural, que había culminado dos años atrás.

El proyecto en su exposición de motivo, contiene algunas consideraciones que son útiles a la comprensión global del tema en análisis. En particular, plantea una concepción donde claramente se diferencian y relacionan la planificación física y la planificación global del desarrollo social y económico. Parte de asumir que *“El planeamiento físico, en sentido estricto, es un planeamiento de las localizaciones físicas, de la conformación física de las obras (carreteras, puentes, puertos, etc.), y de los espacios resultantes. Cuando se habla de localizaciones, se habla, por una parte, del lugar donde se fija residencia humana y áreas de trabajo, pero también de los lugares desde los cuales se han de prestar servicios a la población”* (CIDE, 1965:3).

Por lo tanto, el planeamiento físico no es una actividad independiente de la planificación general; *“un plan global de desarrollo al modo del que elabora la CIDE, comporta ciertas decisiones globales sobre la conformación física y una colección de proyectos particulares, que juegan un papel clave en el Plan, y que tiene, generalmente, localizaciones precisas y efectos bien definidos sobre la estructura física del país. Las decisiones que implica un plan de desarrollo deben ser coherentes en varios sentidos, no sólo desde el punto de vista de los recursos de población, o de las magnitudes económicas de la inversión, sino*

---

<sup>31</sup> Vale señalar algunos datos que justificaban la mirada urbanística. Para ese momento, el 83% de la población del país se localizaba en áreas urbanizadas, donde el 39% del territorio amanzanado del país era baldío. En las ciudades del interior este guarismo alcanzaba al 55%; más de la mitad de su población no tenía servicio de agua corriente, sólo el 28% tenía servicio de alcantarillado (PNDES, 1966: Tomo II, 237-248).

*también en cuanto a la estructura física que resulta de ese plan". (CIDE., 1965:3).*

Se establece con gran precisión, la necesidad de una mirada territorial de las implicancias, no sólo por la posibilidad de derivar efectos no deseados, sino también por la posibilidad de desaprovechar oportunidades por una inadecuada consideración de las potencialidades del territorio. Por ello, *"Las primeras decisiones sobre el planeamiento físico son, pues, inseparables del plan nacional de desarrollo y deben estar determinadas dentro de él. Por tanto, se considera que su elaboración está radicada naturalmente en la CIDE."* (CIDE, 1965:3).

Se plantea la clara diferenciación, a la vez que se expresa la estrecha relación y dependencia entre ambos espacios de planificación, la del desarrollo social y económico y la físico-territorial. Las políticas y actuaciones de planificación física -en términos más actuales, de ordenación del territorio-, más allá del alcance que se les otorgue, cobran sentido y significado si se definen en el marco de un proceso de planeamiento del desarrollo social y económico. Por tanto, avanzar en un proceso de ordenación del territorio rural presupondría la existencia de un plan de desarrollo agropecuario o, al menos, un contexto de expresas políticas y claros instrumentos para su desarrollo en la materia.

El proyecto de ley también asume la estrecha relación entre los tipos de planeamiento señalados y la necesidad de tener un expreso correlato en la organización institucional que los promueva. Las primeras decisiones y definiciones en materia de planeamiento físico corresponden al organismo con responsabilidad y competencia en planeamiento global del desarrollo social y económico. Sin embargo, se considera que el planeamiento físico debe ser abordado también en varias escalas territoriales, la departamental y la local, generando una multiplicidad de planes que excederían la capacidad del órgano nacional competente en el plan nacional global.

Por eso, en el proyecto de ley se opta por la creación de una Dirección Nacional de Acondicionamiento Territorial en la cual delegar la planificación territorial en todas sus escalas y alcances, a partir de los lineamientos que aporte en esta materia el Plan Nacional de Desarrollo. Se asume también que la implementación del proceso planificador demandará una fuerte y profunda labor de coordinación y articulación entre los niveles de planeamiento, nacional, departamental y local, que también se asigna a esta Dirección Nacional.

En el nivel nacional, dada la existencia de un plan de desarrollo global, se plantea establecer como instrumento central un plan físico nacional, limitado estrictamente a los aspectos físicos de localización y conformación, ya que los demás aspectos están contenido en el Plan Nacional de Desarrollo. El alcance estrictamente físico es menos claro y preciso al bajar de escala de planeamiento a la regional, departamento o local, en situaciones donde por lo general no existe un planeamiento integral. Por eso, se plantea que los planes directores, concebidos como instrumento sustantivo para el acondicionamiento territorial, en sus distintas escalas deberían considerar ciertos temas no estrictamente físicos; esta situación no se debería interpretar *"como un intento*

*de establecer una planificación paralela o competitiva con la planificación general del desarrollo nacional o local, sino que responde a la necesidad de establecer las referencias al plan de desarrollo cuando este no existe, o de complementar cierto estudio de características no físicas cuando localmente no hay establecido un plan integral” (CIDE, 1965:5).*

Al caracterizar la situación existente en el planeamiento físico se señalaba que si bien los gobiernos departamentales cuentan con facultades para el planeamiento, *“Los instrumentos jurídicos insuficientes para operar, las carencias financieras, políticas y técnicas, la falta de obligación definida de establecer planes reguladores, su propia autonomía, la ausencia de un organismo nacional capaz de elaborar un marco nacional al planeamiento físico y brindar el asesoramiento y el control, han determinado que sólo en Montevideo opere efectivamente un plan director” (CIDE-PNDES Tomo II, 1966:240).*<sup>32</sup>

El proyecto de ley de urbanismo avanza con bastante detalle en los contenidos del Plan Físico Nacional cuya elaboración y actualización asigna a una Dirección Nacional de Acondicionamiento Territorial que se crea, y se adscribe a un Ministerio que debería atender la Vivienda y el Urbanismo<sup>33</sup>. Por otra parte, comete a los gobiernos departamentales la elaboración de la política de acondicionamiento territorial en el ámbito de su jurisdicción, coordinada con la que en esta materia se desarrolle a nivel nacional. Para ello, define de modo expreso los objetivos particulares que deben orientar dicha política en el ámbito departamental. Asimismo, define como instrumento de planificación el Plan Director Departamental, precisando sus contenidos mínimos, con la finalidad de lograr la necesaria coherencia en la escala nacional. Similares niveles de definición se planteaban para el plan de escala local.

Por tanto, el proyecto de ley abordaba muchas definiciones importantes relacionadas con los históricos debates sobre estos temas, planteando una expresa distribución de materias y competencias entre los ámbitos nacionales y departamentales, estableciendo claros procedimientos para la coordinación y compatibilización de intereses ante eventuales conflictos de competencias. Creaba la figura de los Comités Interdepartamentales para la formulación de planes directores que fueran necesarios y que abarcaran más de una jurisdicción, refiriendo con particular atención el caso del Área Metropolitana.

También este proyecto de ley introducía propuestas que modificaban las leyes de Centros Poblados en aspectos que impedían su adecuada aplicación, que atendían a la propia definición de centro poblado, cuya creación a futuro debería realizarse en el contexto de un Plan Director. Introduce como novedad la creación de la figura del “ejido”, como *“el conjunto de inmuebles rurales*

---

<sup>32</sup> Se destacan algunas importantes carencias de las formas de planeamiento vigente que guardan estrecha relación con las dificultades reconocidas, veinte años atrás, en el período de elaboración de la ley de Centros Poblados y también más de veinte años después, con las que fundamentan las propuestas de los proyectos de ley de ordenación del territorio. Similar consideración se puede realizar en cuanto a la singularidad del gobierno departamental de Montevideo.

<sup>33</sup> No se pudo relevar antecedentes escritos con la propuesta para la creación de tal Ministerio.

*dedicados a la explotación intensiva orientada al abastecimiento de centros poblados próximos*” (CIDE, 1965:13), con la clara intención de una mejor aplicación del modelo territorial que sustentaba la Ley de Centros Poblados. La aprobación de la zona de ejidos de las ciudades queda sujeta a *“la coordinación necesaria entre el Ministerio de Ganadería y Agricultura y los Gobiernos Departamentales”* (CIDE-PNDES-Tomo II, 1966:242).

Otra precisión conceptual que cobra vigencia en el debate contemporáneo en relación a la ley de Ordenamiento Territorial, refiere a la utilización en aquel proyecto de los términos acondicionamiento territorial y urbanismo, términos que diferencia expresamente al plantear que *“El urbanismo es el caso particular en que el acondicionamiento territorial se realiza sobre un área urbana. Por tanto se entiende, que el término acondicionamiento territorial es de un alcance más amplio que el urbanismo y que resultan sinónimos en el caso de los centros poblados”* (CIDE, 1965:5). Este aspecto resulta de sumo interés en tanto queda establecido de modo expreso que el acondicionamiento (ordenamiento) territorial incluye todo el territorio y por tanto a las áreas rurales. Asimismo, estaría indicando que los instrumentos de éste y los del urbanismo son distintos coincidiendo sólo en las áreas urbanas. Clara precisión que hoy poco se tiene en cuenta, en tanto es común observar una tendencia a extrapolar en forma lineal instrumentos del urbanismo al ordenamiento territorial.<sup>34</sup>

Por razones, que no se pudieron determinar de modo expreso, el antedicho proyecto de ley nunca llegó a ser elevado a consideración parlamentaria, y tampoco se encontró documentación sobre su eventual aprobación a nivel del Poder Ejecutivo, como sucedió con otros proyectos de ley, como el de vivienda, elaborados en el marco de la CIDE. Quizás hayan sido los mismos factores que introdujeron dificultad y distorsión en el proceso de tratamiento y aprobación de las Leyes de Centros Poblados, que en esta ocasión tuvieron más peso en el nivel de decisión que no tramitó el proyecto de ley. Vale señalar que en un único acto legislativo se pretendía aprobar la creación de la organización institucional para la ordenación del territorio, definir los instrumentos de planificación en todas las escalas y establecer los procedimientos de coordinación; todo ello en el marco de la distribución de materias y competencias entre los niveles de gobierno del país, no contradiciendo, sino más bien reafirmando el modelo de organización territorial de las Leyes de Centros Poblados.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Desde la perspectiva jurídica, otros autores también han diferenciado estas temáticas, planteando que, *“En efecto, la ordenación urbanística tiene un objetivo propio y específico, distinto al objeto de la ordenación del territorio: el conjunto de acciones y regulaciones tendientes a la planificación, desarrollo, conservación y renovación de los centros poblados”*; mientras que la ordenación del territorio, *“[...] considera como un todo lo urbano y lo rural”* (Garrido, 1988:31).

<sup>35</sup> Como se verá más adelante, los distintos proyectos de ley de Ordenamiento Territorial, elaborados luego de 1990, no promueven ningún modelo de organización del territorio. Su definición estaría dada en el futuro desarrollo de los instrumentos de planificación.



## La creación del Instituto Nacional para la Preservación del Medio Ambiente - 1971

La creación del Instituto Nacional para la Preservación del Medio Ambiente (en adelante INPMA)<sup>36</sup> en el año 1971, se puede reconocer como otro antecedente en la conformación de la institucionalidad nacional en Ordenación del Territorio, de relación menos directa. El objeto de su creación, “[...] es el de atender todo lo que se refiere a la conservación del medio ambiente humano, a la preservación de los recursos naturales y a la promoción del aumento de los mismos” (R.O.U., Cámara de Representantes, 1970:1). Dicho Instituto creado por iniciativa legislativa, con “carácter consultivo y honorario, como órgano de opinión técnica”, tuvo en su fundamentación una mirada significativa del territorio rural nacional, pudiendo ser interpretado como una respuesta a los problemas de deterioro de los recursos naturales, derivados de las formas de producción promovida en aquellos años.<sup>37</sup>

El período de tramitación de la ley<sup>38</sup>, se ubicó en los tiempos de impulso desarrollista del agro nacional, con la aprobación de un grupo de normativas y leyes asociadas al Plan de Desarrollo Agropecuario, en el contexto o espíritu, aún con cierta vigencia, de la CIDE. También se ubicaba en un contexto internacional que comenzaba a manifestar las primeras señales sobre la expansión y profundización de la crisis ambiental, en el marco de la cual los problemas asociados al deterioro de recursos naturales ocupaban un lugar de significación. Estos aspectos constituyen la fundamentación para que el proyecto de ley presentado planteara que el nuevo Instituto quedara adscrito al Ministerio de Ganadería y Agricultura. Por ello, el debate se realizó en la correspondiente Comisión parlamentaria. “Hemos puesto este Instituto dentro de la jurisdicción del Ministerio de Ganadería y Agricultura, por considerar que por su naturaleza el tema primordial uruguayo es el del cuidado de la tierra, de su suelo y el uso adecuado de técnicas agrícolas” (R.O.U., Cámara de Representantes, 1970:4-35).

Sin embargo, en la discusión a nivel de la Comisión parlamentaria, se modifica la ubicación del nuevo Instituto, adscribiéndolo al Ministerio de Educación y Cultura. Esta definición significó una modificación en alcances y objetivos del planteo inicial, al menos en la importancia otorgada a los procesos de transformación del territorio rural, más directamente relacionado con el uso de los recursos naturales.<sup>39</sup> Ya no formará parte del ámbito institucional donde se ubican las competencias para definir las políticas productivas que utilizan y transforman los recursos naturales del país. Por tanto, la modificación en la

---

<sup>36</sup> Ley N° 14053 del 30 de diciembre de 1971.

<sup>37</sup> El Repartido N° 841 de mayo de 1970 de la Comisión de Ganadería y Agricultura de la Cámara de Representantes, contiene el proyecto de ley presentado por el Diputado Salvador García Pintos, así como una extensa exposición de motivos, de donde se tomaron las citas.

<sup>38</sup> La promulgación de la ley que crea el INPMA precedió en seis meses la histórica Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano realizada en Estocolmo en junio de 1972.

<sup>39</sup> Resulta interesante observar cómo esta ley tiene un perfil más rural, frente al otro proyecto de creación de institucionalidad generado explícitamente en el marco de la CIDE que tenía un perfil y una mirada más desde lo urbanístico. Marca la dificultad de construir un proyecto con mirada integral.

inserción institucional originalmente propuesta, constituyó uno de los factores importantes que disminuyó la potencia para que el INPMA pudiera desarrollar *“[...] la función orientadora y asesora en el ordenamiento nacional, en lo referente a los programas que tienen conexiones con la naturaleza [...]”* (R.O.U., Cámara de Representantes, 1970:36).

### **Proyecto de Creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Ley de Pueblos y Ciudades - 1973**

Ya en el final del período en consideración, recogiendo todos los antecedentes desarrollados en el marco de la CIDE y la experiencia generada con la aprobación y aplicación del Plan de Vivienda de 1968, en mayo de 1973 el Arq. Juan P. Terra presenta a consideración del Senado un proyecto de ley para la “Creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Ley de Pueblos y Ciudades”. El proyecto establecía la planificación urbanística como una obligación, creándose los mecanismos y las competencias para que ésta fuera una realidad, en todas las escalas espaciales. Se procuraba, *“[...] organizar una acción planificada del Estado y de los organismos públicos [...] se establece la obligación de formular los planes departamentales y locales a cargo de los gobiernos municipales y el Plan Urbanístico Nacional, a cargo de una autoridad nacional [...] obliga a la creación de oficinas técnicas en cada gobierno departamental [...] obliga a que los gobiernos municipales ordenen su propia acción ubicando sus actos concretos dentro de decisiones planeadas globales”* (ROU, Cámara de Senadores, 1973:49). El proyecto reitera la concepción del proyecto original de 1965 en el sentido de que el Plan Urbanístico Nacional no sustituye la planificación nacional global; por el contrario, debe articularse a ella, ajustando los lineamientos del Plan Urbanístico al Plan Nacional de Desarrollo.

Sin embargo, introduce un fuerte cambio en relación con la consideración explícita de las áreas rurales en el proceso de planeamiento territorial. Plantea que, teóricamente, es indiscutible la necesidad de un abordaje del acondicionamiento territorial del conjunto del país, ya que todo recorte que separe o aisle las áreas urbanas de su contexto rural y del territorio nacional es artificial, impidiendo incluso abordar con eficacia un conjunto de problemas territoriales. Sin embargo, opta por su no inclusión en el proceso de planificación que se determina.

Admitiendo la vacilación en incorporar las áreas rurales en la planeación física del territorio nacional, termina aceptando que *“Una propuesta de este tipo sería, en Uruguay, prematura, aunque es lógico indicarla como una etapa ulterior. El día en que estén en vigencia planes de reforma y desarrollo agropecuario, suficientemente completos como para dar lugar a una verdadera labor de acondicionamiento de las áreas rurales, será necesario, de algún modo, integrar en un solo sistema de planificación física el urbanismo y el acondicionamiento rural”* (ROU, Cámara de Senadores, 1973:51).

Este cambio con relación a la propuesta de 1965, podría estar señalando la pérdida de vigencia del pensamiento dominante al comienzo de los años

sesenta en relación a la integralidad de estos procesos, marcando un avance del pensamiento sectorial y fragmentado, afín al empuje de la ideología asociada a los procesos en expansión de la globalización y el neoliberalismo. Se reconoce también la pérdida de vigencia o fracaso en la implementación de las propuestas del plan de desarrollo agropecuario aprobado en la década anterior, cuya existencia es reivindicada como condición previa para la implementación del ordenamiento del territorio rural.

En este contexto, el autor del proyecto de ley, reconoce que la organización institucional y los cometidos propuestos constituyen “[...] un salto muy importante, que obligará a cambiar formas de operar tradicionales “. Por tanto en ese momento de creciente impulso del pensamiento desregulador, “[...] integrar en un solo sistema de planificación física el urbanismo y el acondicionamiento rural [...] no se vería recompensado con resultados efectivos” (ROU, Cámara de Senadores, 1973:51-52).

Importa resaltar, por la vigencia que implica en la discusión contemporánea, la nitidez con que para entonces se consideraba como diferentes, aunque con íntima relación, las materias de la ordenación urbanística con las del acondicionamiento territorial rural. También vale considerar que en ambos proyectos de ley, (el de 1965 y el de 1973), se otorga el cometido de desarrollar la planificación territorial a los gobiernos departamentales.

De todas formas este proyecto de ley nunca llega a ser considerado, ya que a pocos días de su presentación se genera el quiebre institucional de junio de 1973 con la instalación de la dictadura cívico-militar que se prolonga hasta febrero de 1985 cuando que se instala un nuevo parlamento nacional electo.

### **II.3. El intenso período de re institucionalización democrática (1985–1990)**

El fin de la dictadura y la re-institucionalización del país abrió un período fermentativo y proclive al debate de los temas emergentes asociados a la irrupción de la crisis ambiental y a las transformaciones urbanas y territoriales que se venían sucediendo en el marco del proceso de globalización, que en gran medida estaban excluidos del debate público en nuestro país. Comienzan por tanto a aflorar y permear el pensamiento nacional, las nuevas corrientes de planificación y gestión ambiental, de ordenación del territorio y todo el debate conexo que se desarrolló en el marco del trabajo de la conocida Comisión Brthuland<sup>40</sup>, que precedió a la preparación de la Cumbre de la Tierra de Naciones Unidas, realizada en Río de Janeiro en 1992.

En este contexto cobró especial relevancia la actuación de las organizaciones no gubernamentales, por el rol de iniciativa y propuesta, mereciendo particular destaque, la labor del Centro de Investigación y Promoción Franciscano y Ecológico – CIPFE, que desde los comienzos de esa década venía trabajando en estos temas.

---

<sup>40</sup> La Comisión responsable de la elaboración de la publicación de Naciones Unidas “Nuestro futuro común” 1987. Dicho trabajo fue presentado en Uruguay en 1988 en el Palacio Taranco.

Todo ello contribuyó para que el INPMA, en esta nueva etapa, adquiriera una visibilidad y protagonismo que lo transformó en un ámbito importante del debate, análisis y generación de opinión en estas materias, conformándose a su vez en un espacio de encuentro y de difusión del conjunto de cambios institucionales que se operaron en ese quinquenio. Su conformación multisectorial, pública y privada, junto a su carácter asesor, facilitó sin dudas que asumiera con protagonismo un rol dinamizador y de referencia.

En ambas cámaras del Poder Legislativo se creó una Comisión de Medio Ambiente y nuestro parlamento se incorporó a la Comisión de Medio Ambiente del Grupo Parlamentario de América Latina y el Caribe. La Universidad de la República también creó una Comisión Asesora del Consejo Directivo Central para los temas de Medio Ambiente. Se generó una explosiva creación de nuevas organizaciones no gubernamentales, cuya finalidad fue la consideración de los temas ambientales y territoriales. También en la mayoría de las ONG's de anterior fundación, se comienza a incorporar espacios para el tratamiento de estas temáticas.

A partir de ser convocadas a integrarse en el Consejo Directivo del INPMA, también la Central de Trabajadores, PIT-CNT, la Cámara de Industrias y la Federación Rural comienzan a colocar o a profundizar estos temas en sus respectivas agendas, en tanto debían opinar sobre asuntos en consideración del Instituto. Similar situación se presentó en el ámbito de ministerios y entes del Estado con participación en el Instituto. Particular mención, por el peso que tuvo en la propuesta de temas para el análisis colectivo, merece la participación del Ministerio de Ganadería y Agricultura, cuya representación se ejercía a través de las autoridades de la Dirección de Suelos y Aguas, con participación relevante también en el período anterior del Instituto.

En este período, el país adquirió presencia en el contexto internacional al ser la sede de la "V Reunión Regional Intergubernamental sobre el Medio Ambiente para América Latina y el Caribe". Dicha reunión, realizada en abril de 1987 y organizada por el INPMA junto al Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, permitió articular mejor al país con el contexto internacional y tuvo un fuerte impacto interno al dinamizar y profundizar los procesos de concientización social e institucional sobre los problemas ambientales y territoriales del país, sus causas y sus consecuencias.

Por su relación con el interés de la investigación, se destacan tres actuaciones de este período en materia ambiental y territorial, promovidos por distintos espacios institucionales o sociales, en última instancia relacionados entre sí.

El primero se refiere a las obras y actuaciones de sistematización hídrica de la cuenca de la Laguna Merín, que venía realizando el Ministerio Transporte y Obras Públicas con la finalidad de facilitar la producción arrocerá en expansión. Ante la eventualidad de que las obras provocaran enormes perjuicios ambientales y territoriales para esa zona del país, la organización no gubernamental IELSUR interpone una acción de Amparo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo con la finalidad de que las obras se detengan y se

realice previamente una evaluación del impacto ambiental que las mismas podrían generar. A pesar del fallo del Tribunal que no hizo lugar al recurso, las repercusiones sociales y políticas del mismo fueron evidentes y constituyó un hito en esta materia, ya que incluso fue anterior a la entrada en vigencia del Código General del Proceso en el marco del cual se introdujeron otros recursos de amparo, ya en forma reglada. Un resultado tangible asociado a la situación ambiental en la cuenca arrocera y al citado recurso de amparo fue la creación y funcionamiento regular en el Consejo del INPMA de un grupo de trabajo interinstitucional, con participación de ministerios, academia y productores, entre otros, para el tratamiento de la situación y promover los estudios necesarios para adoptar las correcciones y mitigaciones necesarias. Este proceso fue una clara evidencia de la importancia que comenzaba a tener la adecuada consideración ambiental y territorial de los procesos de uso y transformación del territorio rural y la necesidad de que el Estado asumiera un rol preponderante en su planificación y ordenamiento.

El segundo hecho a considerar, en tanto continuidad histórica de un proceso iniciado a comienzos de los años sesenta, es la presentación en 1987 de un proyecto de ley en la Cámara de Diputados, tendiente a la creación de un Ministerio de Vivienda, Acondicionamiento Territorial y Medio Ambiente. La propuesta realizada por la bancada del Frente Amplio indicaba que *“en la materia de acondicionamiento territorial, recoge las ideas y soluciones contenidas en el Proyecto de Ley [...]”*, presentado por el Arq. Terra en 1973, antes comentado. Por tanto, *“se declara obligatoria, a su vez, la planificación nacional, regional, departamental y local aplicada a la organización del espacio urbano y rural mediante un plan quinquenal nacional, que comprende acciones muy variadas y cuya responsabilidad compete parcialmente a varios ministerios”* (ROU, Cámara de Representantes, 1987:2).<sup>41</sup>

Si bien, al igual que su proyecto predecesor de 1973, nunca alcanzó tratamiento legislativo, vale señalar que a diferencia de aquél, propone el acondicionamiento de todo el territorio, urbano y rural. Asimismo asume en forma clara y explícita que esta materia presenta la concurrencia de competencias entre varios organismos nacionales y departamentales, señalando, una vez más, la necesaria coordinación interinstitucional para su adecuado abordaje. El pensamiento dominante que se venía construyendo o más precisamente reconstruyendo, no iba en la dirección reguladora y planificadora y en el papel preponderante del Estado en estas materias, que el proyecto asignaba y expresaba en su articulado y exposición de motivos. Éstos serían, entre otros, los motivos por los cuales nunca fue considerado.

El tercer hecho a señalar fue la realización, un mes antes de las elecciones nacionales de 1989, de un FORO “Los desafíos ambientales de Uruguay hacia el 2000. Propuestas de los partidos políticos para encarar la gestión ambiental del desarrollo social y económico”. Su preparación y promoción conjugó el esfuerzo conjunto de la academia a través del ITU, y la sociedad civil a través de las organizaciones no gubernamentales, CIPFE y CIEDUR, contando con el respaldo y auspicio del Estado a través del INPMA, que apoyó en forma

---

<sup>41</sup> Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración. Carpeta N° 2259. Repartido N° 488. Octubre de 1987.

decidida la iniciativa. La importancia del evento radica en la respuesta dada por los representantes de siete de los nueve candidatos a la presidencia, entre los cuales estaba el delegado del candidato que resultó electo. Casualmente, la propuesta del electo presidente Dr. Luis A. Lacalle era la única que incluía la creación de un ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. *“En relación al ordenamiento territorial proponemos: [...] Ordenar las actividades productivas y sociales sobre el espacio nacional y orientar el proceso de poblamiento incentivando las micro economías rurales”*.<sup>42</sup> En esta breve transcripción se evidencia la orientación conceptual que sustentaba la propuesta de creación institucional en materia territorial.

#### **II.4. El período contemporáneo: la creación del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente**

El 13 de marzo de 1990, a escasos días de iniciado un nuevo período de gobierno, el Poder Ejecutivo con la firma de todos sus integrantes, envía al Parlamento un proyecto de ley para la creación del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Su creación, *“propende al mejoramiento de la calidad de vida de nuestra población, permitiéndole gozar de un medio ambiente sano, y de una vivienda decorosa, así como a defender y preservar el territorio nacional de la contaminación”*, señalando que la iniciativa *“[...] apunta también a armonizar la política de desarrollo con la preservación ambiental”* (ROU, Cámara de Representantes, 1990:1).<sup>43</sup> Luego de un breve e intenso debate parlamentario -con modificaciones y con el apoyo de todos los sectores políticos-, en el mes de mayo se aprueba la ley N° 16.112 que crea dicho Ministerio, asignándole en materia de ordenamiento territorial los cometidos de *“[...] formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes nacionales de desarrollo urbano y territorial y la instrumentación de la política nacional en la materia”*.<sup>44</sup>

El proyecto de ley presentado preveía también que *“los proyectos públicos o privados susceptibles de ejercer impacto sobre el medio ambiente requerirán para su realización la autorización del Ministerio”*, remitiendo a la reglamentación la definición de las condiciones de operación. La ley sancionada no incluyó este instrumento que hubiera permitido una temprana regulación de proyectos. Recién en 1994 a través de otra ley se estableció un instrumento de autorización ambiental previa para algunos tipos de proyectos por parte del Ministerio.

El carácter transversal de las materias asignadas al Ministerio, principalmente medio ambiente y ordenamiento territorial, desafiaban a la creación de una organización institucional de alta complejidad, en tanto preexistían en el aparato administrativo del Estado muchos ámbitos con competencia, total o

---

<sup>42</sup> Documento Final del Foro, 1989:81.

<sup>43</sup> Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración. Carpeta N° 78. Repartido N° 67. Marzo de 1990.

<sup>44</sup> Ley N° 16.112 del 12 de mayo de 1990, Artículo 3 inciso 6. (Véase en internet <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=16112&Anchor=>)

parcial, en aquellas materias.<sup>45</sup> Si bien la ley no avanza en definiciones sobre la nueva organización administrativa, otorga al Poder Ejecutivo la facultad de transferir, *“los programas de funcionamiento y los proyectos de inversión, con sus créditos correspondientes y unidades ejecutoras respectivas, pertenecientes a los diversos incisos de la Administración Central, cuyos cometidos y atribuciones se correspondan con los que la presente Ley asigna a dicho Ministerio.”* Por tanto, la organización del nuevo Ministerio se entendió como un proceso conducido por el Poder Ejecutivo, orientado a la modificación o reforma, al menos en parte, de la organización administrativa de la Administración Central. El escenario político-institucional resultó poco favorable para avanzar en esta dirección<sup>46</sup>, lo cual contribuye a explicar la debilidad institucional que caracteriza al Ministerio, principalmente en materia territorial.

En tal sentido, la creación de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial se realizó recién en setiembre del mismo año 1990, a través de la ley de Rendición de Cuentas.<sup>47</sup> Su desarrollo institucional fue mucho más lento que otras direcciones de la misma repartición, como la Dirección Nacional de Medio Ambiente (en adelante DINAMA), a la cual se fue dotando, desde ese mismo período de gobierno, de sucesivos instrumentos de gestión. Más allá de la debilidad institucional que el Ministerio aún mantiene en el conjunto de sus materias, es particularmente relevante la situación de debilidad institucional de la DINOT.

En consecuencia, al no contar con ningún instrumento concreto de gestión, la DINOT fue quedando relegada e imposibilitada de cumplir sus principales cometidos. Su mayor actividad ha estado relacionada, a la elaboración de estudios técnicos de diverso alcance y escala, y al asesoramiento a gobiernos departamentales; sin alcanzar ninguna participación vinculante en la gestión del territorio nacional. En ningún momento utilizó las posibilidades de participar e incidir de modo directo en los procesos de Autorización Ambiental Previa de proyectos con impactos territoriales evidentes<sup>48</sup>, acto administrativo definido por la ley que estableció el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, bajo responsabilidad del MVOTMA a través de la DINAMA. La participación de la DINOT en estos procesos de EIA le hubiera permitido hacer más visible su

---

<sup>45</sup> Dentro del Estado, más allá de las autonomías, se incluyen los Gobiernos Departamentales.

<sup>46</sup> Los casi diez años de tramitación que implicó la sanción de la ley de áreas protegidas, así como los cinco años adicionales que insumió su reglamentación, se explican en una proporción sustantiva, por la disputa de competencias en estas materias, entre el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca y el MVOTMA. Durante la década de los años noventa se sancionaron varias normas, decretos y leyes, que modificaban y distribuían competencias entre tales instituciones.

<sup>47</sup> Artículo Nº 39 y 40 de Ley Nº 16.134 del 24 de setiembre de 1990.

<sup>48</sup> En el marco del proceso de Reforma del Estado, a través del Decreto Nº 256 del año 1997, se estableció la Reformulación de la Estructura Organizativa de la Unidad Ejecutora 003 DINOT, del MVOTMA. Entre otros aspectos, al describir las funciones asignadas a la Dirección y a las unidades directamente dependientes, entre otras establece: *“Coordinar con la Dirección Nacional de Medio Ambiente los aspectos de análisis y evaluación de impacto ambiental relativos al Ordenamiento Territorial”*.

accionar, acumulando una experiencia de gestión territorial, no capitalizable ni acumulable en otros ámbitos del ministerio.<sup>49</sup>

Con directa relación a las materias de la ordenación del territorio, particularmente en las áreas rurales, la ley que crea el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas<sup>50</sup> (en adelante SNAP), define algunos instrumentos de planificación y gestión territorial. En su primer artículo la ley conceptualiza el sistema como el conjunto de: *“áreas naturales del territorio nacional, continentales, insulares o marinas, representativas de los ecosistemas del país, que por sus valores ambientales, históricos, culturales o paisajísticos singulares, merezcan ser preservados como patrimonio de la nación, aun cuando las mismas hubieran sido transformadas parcialmente por el hombre”*, con la finalidad de: *“armonizar los criterios de planificación y manejo de las áreas a proteger, bajo categorías determinadas, con una regulación única que fije las pautas de ordenamiento”*.

El concepto y el objeto de crear el SNAP, no dejan dudas sobre su relación estrecha con los procesos de ordenación del territorio rural, ya que es en estas áreas donde se localizan, principalmente, los valores ecosistémicos y culturales, que la ley pretende proteger. Sin embargo, al asignar las competencias y definir instrumentos de gestión como los planes de manejo de las áreas protegidas, la ley sólo los asigna a la DINAMA<sup>51</sup>, sin atribuir ningún cometido a la DINOT. Constituye otra muestra de la dificultad de resolver la distribución de competencias ambientales y territoriales, que contribuye a fragmentar la gestión dentro del mismo ministerio, a pesar de que el discurso y los documentos remarcan el carácter transversal de las materias consideradas.

### **La dilatada elaboración del marco legal de ordenación del territorio**

Desde su creación, la DINOT ha dedicado un tiempo sustantivo a la elaboración de proyectos de ley de ordenación del territorio, con la finalidad de establecer legalmente los instrumentos que le permitieran una gestión acorde a los cometidos que la ley de creación le asignó al Ministerio. Si bien se avanzó en esta elaboración, hasta el presente no se ha logrado la sanción legislativa de ninguno de los varios proyectos de ley presentados. El que está actualmente en la fase final de la consideración parlamentaria ya cuenta con media sanción legislativa y seguramente alcanzará su sanción en el presente año 2008.

Durante los tres períodos de gobierno que transcurren desde la creación del MVOTMA hasta el año 2005, se trabajó en la elaboración de diversos proyectos de ley. Sin embargo, fue recién iniciado el tercer período, en el año

---

<sup>49</sup> La Ley Nº 16.466 del 19 de enero de 1994, declaró de interés general la protección del medio ambiente, contra cualquier tipo de depredación, destrucción o contaminación. En Internet: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=16466&Anchor=>

<sup>50</sup> Ley Nº 17.234 del 22 de febrero del 2000

<sup>51</sup> Artículo 12. (Planes de manejo).- El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, a propuesta de la Dirección Nacional de Medio Ambiente, establecerá las pautas y planes generales correspondientes para cada categoría de áreas naturales protegidas y para la región adyacente.



2000, que se elevó el primer proyecto de ley a consideración del Parlamento. Hasta ese momento, las versiones elaboradas no habían logrado el acuerdo del Poder Ejecutivo para su correspondiente tramitación.

La primera versión de ante-proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial, recibió un fuerte rechazo de parte de los Intendentes Municipales, quienes entendían que varias de sus disposiciones eran violatorias de la autonomía de los Gobiernos Departamentales; *“Sin entrar en un análisis jurídico acabado del texto, quiero decir que aquí hay un fuerte traspaso de competencias que son de los gobiernos departamentales al Poder Ejecutivo nacional”*.<sup>52</sup> Este hecho constituyó un primer freno a un proceso que, con poca amplitud y participación, se venía promoviendo desde la DINOS. En general, no se habían promovido instancias de apertura y debate sobre una temática nueva en la agenda social y política, de fuerte alcance y contenido regulador y donde se asignaba al Estado un papel muy preponderante. Un informe elaborado por el ITU ante la consulta de DINOT, planteaba que *“...generar el texto y articulado de un proyecto de ley, debería ser un punto de llegada del proceso de participación, y no el punto de partida del mismo”*. A la vez de proponer un proceso de elaboración, consulta y debate con amplia participación, aquel informe concluía expresando lo difícil que era discutir un tema tan complejo con el condicionamiento de un texto de ley ya elaborado. Vale recordar que, durante ese período, desde el gobierno se promovía un pensamiento y acción desreguladora con transferencia de funciones del Estado al sector privado, siendo el momento de mayor auge del pensamiento neoliberal en el país.<sup>53</sup>

Durante el segundo período de gobierno 1995-2000, se retoma la elaboración y modificación de la versión inicial, sobre la base de un equipo de trabajo similar al anterior, sin mayores aperturas y diálogo y sin que el tema haya llegado a estar colocado en la agenda política. Las nuevas versiones se debaten en espacios más acotados, con más bajo perfil, no logrando la aprobación en el Ejecutivo y en los demás ministerios. Recién en el inicio del tercer período de gobierno<sup>54</sup> se logra que el Ministerio apruebe y, sin mayor discusión, el Poder Ejecutivo eleve, a la consideración del Parlamento el primer Proyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.

El proyecto de ley desencadenó un interesante e inédito proceso de discusión y análisis en el contexto de la Comisión del Senado que abordó su consideración. Este consistió en la conformación, durante el año 2001, de un equipo técnico para asesorar a la Comisión de Vivienda y Ordenamiento Territorial del Senado en la consideración de una temática nueva sobre la cual no se registraban antecedentes cercanos. Dicho equipo se integró con un técnico designado por cada Senador integrante de la Comisión, además de un

---

<sup>52</sup> El proyecto de ley fue presentado y debatido en el marco de un Seminario, “Territorio: apuesta al futuro”, organizado en 1994 por el MVOTMA. La cita corresponde a lo expresado por el Intendente de Paysandú, Dr. Jorge Larrañaga, compartida por los restantes cinco Intendentes participantes, todos del interior del país (MVOTMA, 1994:75).

<sup>53</sup> Fue el período donde se aprobó la ley conocida como de privatización de las Empresas Públicas, derogada a través de un plebiscito.

<sup>54</sup> El 9 de mayo del 2000, el Poder Ejecutivo remite a la consideración del Parlamento un Proyecto de Ley, en la coyuntura de que el principal redactor de los distintos proyectos asumió como Director Nacional de la DINOT.

representante del MVOTMA y otro del Congreso de Intendentes. Se completó dicho equipo técnico con un representante de la Facultad de Arquitectura, ante solicitud formal de un Senador, que dejó su lugar a la academia<sup>55</sup>. La conformación de un Grupo Técnico Asesor pone de manifiesto la necesidad de intercambios y análisis que no se habían generado, previamente a la consideración parlamentaria. Este Grupo trabajó de manera regular durante dos años, generando varias propuestas alternativas -no alcanzando un texto de consenso- las que fueron elevadas a la consideración de la Comisión de Senadores.

Los temas que originaron mayores diferencias de enfoques son los relacionados con la definición de las materias de la ordenación del territorio, con la distribución de competencias entre organismos nacionales y con los gobiernos departamentales, y la forma de gestionar y resolver la concurrencia de cometidos y fines entre ámbitos institucionales. Las distintas versiones de los proyectos avanzaban, principalmente, en la definición de los fundamentos programáticos y de los instrumentos para la ordenación del territorio. Sin embargo, ocupó poco espacio de debate el modelo de organización del territorio nacional que eventualmente se promovía desde las distintas posiciones.

Luego de iniciada la consideración por parte de la Comisión del Senado de las propuestas del Grupo Técnico Asesor en el año 2003, se genera un cambio en la persona del Director Nacional de la DINOT. El nuevo director, en discordancia con el texto a consideración parlamentaria, elabora otro proyecto de ley alternativo que somete a consideración y debate en el marco de la Comisión Técnica Asesora de Ordenamiento Territorial (en adelante COTAOT).<sup>56</sup> El nuevo texto no alcanza el aval político necesario para que el Poder Ejecutivo retire el texto enviado a comienzos del 2000 y lo sustituya por la nueva redacción.

La paradójica situación de cambio de visión en el Ministerio responsable de la gestión territorial, en un mismo período de gobierno, adicionó elementos de confusión en el ámbito legislativo, donde termina el período sin que la Comisión del Senado haya generado un pronunciamiento sobre el proyecto en consideración. Adicionalmente, a poco de ingresado el proyecto a la consideración parlamentaria, el mismo Legislativo sanciona en enero de 2001 una ley que, en su Sección VII, incluye el tema de las Urbanizaciones en Propiedad Horizontal, cuyo contenido es de relevancia para la ordenación del territorio, con un texto que avanza en temas que el proyecto de ley de ordenamiento en consideración aún no había definido. Constituye, una nueva manifestación de las históricas dificultades de los ámbitos políticos e

---

<sup>55</sup> El Senador José Mujica solicitó al ITU la designación de un representante, para integrar el grupo técnico asesor, con total independencia académica.

<sup>56</sup> La Comisión Técnica Asesora en Ordenamiento Territorial fue creada por el Decreto N° 310 del 1 de julio de 1994. Son sus cometidos entre otros, *“Colaborar con el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, en la definición de las políticas nacionales de ordenamiento territorial”; “Asesorar al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente o, a través de dicha Secretaría de Estado, al Poder Ejecutivo y a las Intendencias Municipales, en aquellas materias que se le soliciten”*. A tales efectos se le da una integración interinstitucional e intersectorial, pública y privada.

institucionales para abordar de manera integral la consideración de los temas de la ordenación y gestión del territorio.

Culmina así un tercer período de gobierno<sup>57</sup> que, si bien logró incorporar el tema en el debate parlamentario, no alcanzó a sancionar una ley en la materia, aunque contribuyó a provocar un avance en el tratamiento y debate, político e institucional del tema, con varias versiones de proyectos de ley que son tomados como antecedentes válidos por la siguiente administración de gobierno. Si bien excede al período de esta investigación corresponde señalar que en setiembre del año 2006, el nuevo gobierno elevó otro proyecto de ley al Parlamento, que a la fecha alcanzó media sanción con la introducción de importantes modificaciones al proyecto original.

En general, los distintos proyectos de ley, tuvieron escaso apoyo y promoción de figuras directivas del elenco ministerial; nunca se manifestó un apoyo explícito de la DINAMA a tales proyectos. Tampoco se han generado los necesarios apoyos institucionales explícitos del conjunto de integrantes del Poder Ejecutivo en funciones. En ningún caso parecen haber sido elaboraciones compartidas y asumidas por los distintos miembros del Poder Ejecutivo.<sup>58</sup>

A modo de síntesis, en relación con el interés de la investigación cabe señalar que todos los proyectos de ley presentados al Parlamento han sido muy criticados por la ausencia de consideración adecuada de las áreas rurales, presentando siempre un sesgo de pensamiento urbanístico, sin innovación alguna de instrumentos de ordenación específicos para el área rural.

### **La Urbanización en Propiedad Horizontal**

Durante la década de los noventa, en varios departamentos de la costa sur del país -Colonia, Canelones y Maldonado principalmente- a partir de actitudes permisivas de sus respectivos gobiernos se tramitó la incorporación de territorios rurales a suelo urbano o suburbano. La finalidad fue la construcción de clubes de campo o *countries*, bajo la forma de fraccionamientos en régimen de Propiedad Horizontal al amparo de la vigente Ley N° 10.751. Sin embargo, dicho instrumento legal no resultaba idóneo para satisfacer este tipo de demandas. La principal dificultad para la concreción de estos emprendimientos por el régimen de propiedad horizontal, radicaba en el hecho de que para poder formalizar las enajenaciones definitivas de las unidades, era necesario tener la aprobación municipal de las obras. Dado que cada promitente comprador, al comenzar las obras de su 'unidad', introducía una modificación al permiso de construcción original, y como la aprobación de éste requiere que estén todas las unidades terminadas, la escrituración definitiva de las unidades está

---

<sup>57</sup> La crisis en que entró el país a partir del 2002 también contribuyó a que otros temas de mayor urgencia ocuparan lugares de privilegio en la agenda política del país, alejando toda posibilidad de aprobación del proyecto de ley.

<sup>58</sup> A modo de ejemplo, el último proyecto de ley presentado en 2006, lleva como única firma ministerial la del titular del ministerio promotor. Otros proyectos, en el mismo período de gobierno, como el de Descentralización, de similar importancia en el discurso, fue elevado al Parlamento con la firma de todos los ministros del Poder Ejecutivo.

destinada a dilatarse extremadamente en el tiempo con la consiguiente falta de garantías para los compradores.

La respuesta a estas demandas de sectores inmobiliarios vino incluida en la segunda ley con declaración de urgencia de ese período de gobierno<sup>59</sup>, cuyo contenido refería a otras temáticas: *“Administración Pública y Empleo, Fomento y Mejoras”*. Esta ley N° 17.292 sancionada el 25 de enero de 2001, destina sus artículos 48 al 55 a las Urbanizaciones en Propiedad Horizontal (en adelante UPH), mecanismo por el cual se introducen importantes modificaciones al régimen anterior de la Propiedad Horizontal.

La principal modificación radica en que introduce un nuevo significado al concepto de la propiedad individual, la que ahora pasa a estar constituida por la parcela como ‘unidad de propiedad individual’. La circulación, la caminería, los espacios libres y los destinados a alojar infraestructuras de servicios y equipamientos colectivos, son bienes comunes de algunas o de todas las unidades individuales. Los permisos de construcción se tramitan individualmente por cada propietario y su aprobación no condiciona la constitución del régimen de propiedad horizontal. Habilita la posibilidad de contratación de préstamos hipotecarios, tanto sea de la banca pública como de la privada, para la realización de las infraestructuras como de las construcciones en las parcelas individuales.

Si bien en la legislación anterior de propiedad horizontal no se prohibía expresamente la aplicación de este régimen en el suelo rural, la nueva norma habilitaba explícitamente dicha aplicación, quedando sujeta a la reglamentación municipal. La oferta inmobiliaria de venta de solares en cuotas, asociada a ofertas de equipamientos exclusivos, dirigidas a sectores de ingresos medio altos y altos, generó una tendencia a actuar en zonas rurales, especulando con la notoria diferencia de rentabilidad existente entre el valor de mercado de la tierra rural y la urbanizada. Además se difundía, entre aquellos sectores sociales, la valoración de la ‘vida en el verde’, y la seguridad en entornos exclusivos integrados por grupos sociales homogéneos.

La aplicación de los nuevos mecanismos habilitados para las UPH, tiene indudables repercusiones territoriales, más allá de que no parece haber sido el ordenamiento del territorio un fundamento de la promoción de esta norma. En el mismo momento se encontraba a consideración parlamentaria la primera iniciativa en esta materia. Entre los principales efectos, se puede señalar que contribuye a la difusión de un modelo territorial que tiende a expandir las áreas urbanizadas; la segregación urbano-residencial, ya sea en programas de vivienda permanente o en emprendimientos de tipo turístico; admite el uso exclusivo del espacio calle, induciendo un corrimiento de la frontera de lo privado. Los emprendimientos de UPH en zona rural podrían generar también conflictos con el suelo productivo del entorno, colocándolos en situación de alta

---

<sup>59</sup> El artículo 168 de la Constitución (numeral 7), habilita al Poder Ejecutivo a enviar al Parlamento leyes con *“declaratoria de urgente consideración”* lo cual obliga a su tratamiento en plazos perentorios, y agrega que *“se tendrán por sancionados si dentro de tales plazos no han sido expresamente desechados, ni se ha sancionado un proyecto sustitutivo”*.

vulnerabilidad ambiental por la presión al abandono productivo o cambio de uso.

Por otra parte, la creación de UPH en zonas rurales se podría asimilar en todos sus términos a la creación de centros poblados. Por ello, las competencias de los gobiernos departamentales en la autorización de las UPH se sustenta en la competencia ya otorgada a los mismos en la ley de Centros Poblados. Las UPH en zonas rurales, podrán generar suelo urbano o suburbano o también continuar como suelo rural, quedando la autorización y permiso de construcción sujetos a los gobiernos departamentales, con lo cual se estaría reconociendo, de modo indirecto, la competencia de éstos en la regulación de los usos del suelo en toda la extensión territorial de los departamentos.

La Ley de Centros Poblados definía reglas de juego y procedimiento con carácter nacional, dejando su aplicación bajo la competencia de los gobiernos departamentales. La ley de UPH lo hace con menores niveles de definiciones generales, transfiriendo por lo tanto, mayores niveles de exigencias de planificación y gestión a los municipios, lo cual favorece la diversidad de respuestas por parte de los gobiernos departamentales, en tanto deberán desarrollar las capacidades de control y monitoreo de nuevas realidades urbanas para las cuales las modalidades de gestión pública no reconocen antecedentes. En consecuencia, la gestión territorial en estos nuevos escenarios requiere de nuevas fortalezas institucionales en las administraciones municipales para tramitar de modo adecuado la presión de los agentes inmobiliarios. Sin embargo, vale señalar que el proyecto de ley de Ordenamiento Territorial actualmente a consideración parlamentaria, deroga la aplicación del régimen de UPH en áreas rurales. Por lo cual es previsible que una vez aprobada la ley, se inicie un período de ajustes en estas materias, que atienda a las situaciones ya generadas.

Finalmente, se señalan como antecedentes de reciente definición, las reformas constitucionales aprobadas en 1996 y en 2004 que introducen en nuestra Carta Magna, definiciones y conceptos sustantivos en materia ambiental y territorial. Dado que hasta este momento, dichas reformas no han sido legalmente reglamentadas en su totalidad, no se entrará en su análisis.

## **CAPÍTULO III**

### **MONTEVIDEO: EL CASO NACIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS ÁREAS RURALES**

Luego de presentados en el Capítulo II, los principales hitos o acontecimientos institucionales que contextualizan en el ámbito nacional a los procesos de ordenación del territorio y sus áreas rurales, se indaga en lo acontecido en el departamento de Montevideo. En este espacio territorial de gobierno, como fuera dicho, existen los mayores antecedentes en estas materias, que explican lo acontecido en los últimos veinte años.

Los resultados de los análisis realizados en la investigación se presentan en dos grandes apartados. El primero que abarca el período del siglo XX hasta 1990, y el segundo, desde esa fecha hasta el año 2005. A su vez, dentro de la extensión del primero se reconocen nítidos sub-períodos que, en una lectura integrada, nos aproximan una situación que, considerando lo principal y sustantivo de cada momento, podemos catalogar de “evolución disputada”, con resultados diversos, más que de “cambio de rumbo” o de “quiebre conceptual”.

#### **III. 1. Un dilatado proceso de innovación y acumulación en la planificación y ordenación del territorio (1900-1990)**

Tres grandes momentos se pueden considerar en esta larga y dilatada etapa, caracterizada por una importante evolución conceptual y metodológica, en la ordenación del territorio, desarrollada en un contexto de fuertes disputas y confrontación de intereses políticos y sociales.

##### **III.1.1. La primacía del pensamiento urbano en ausencia de visión territorial y departamental**

La indagación sobre los cambios y permanencias en la ordenación del territorio de las áreas rurales del departamento de Montevideo, analizada desde la actuación del gobierno departamental, nos remite al período final del siglo XIX e inicial del siglo XX, momento en el cual se ubican los primeros indicios de una actuación más estructurada y en clave planificadora, por parte de la autoridad pública departamental.

Las ideas, actuaciones y normas generales de uso y ocupación del territorio, reconocen un conjunto de definiciones desde el mismo momento fundacional de Montevideo. En el modelo territorial fundacional sustentado en las Leyes de Indias, la ciudad se concebía integrada por el casco urbano y el territorio rural circundante; dentro de éste se reconocía la zona de Ejido de defensa y la zona de Propios, donde se desarrollaban los cultivos y cría de ganado para el abastecimiento de la población.

Ir hacia atrás en el tiempo, tiene por finalidad, explorar la posibilidad de encontrar una base conceptual de partida, acerca de un pensamiento dominante o de una línea de pensamiento en desarrollo de los temas de planificación, de urbanismo, de ordenación del territorio, sobre las formas de construir y ocupar el territorio rural, sobre los actores y sus marcos referenciales de actuación, las lógicas rectoras. En definitiva, la finalidad es indagar sobre el papel del Estado, particularmente del gobierno departamental, en la construcción del territorio.

Indagar si existe algún hilo conductor, si los temas de análisis están presentes en todas las etapas del debate y de la concreción de actuaciones de diverso orden -normativas, administrativas, organizativas- sobre estos tópicos, permitirá contextualizar los procesos más recientes y quizás explicar las actuales realidades de ordenación territorial y modalidades de gestionar el territorio en las áreas rurales de Montevideo. De alguna manera, identificar los principales cambios y permanencias.

En cada momento histórico se deberían reconocer las especificidades y particularidades del estadio de desarrollo, del modo dominante de producir y consumir que contextualizan los procesos y contribuyen a explicar las actuaciones. Asimismo, fueron determinantes los crecimientos demográficos explosivos que signaron a Montevideo en la última mitad del siglo XIX y primera mitad del XX (34.000 habitantes en Montevideo en 1850, 220.000 en 1900 y más de un millón en 1950), aunque con crecimiento decreciente desde el primer tercio del siglo XX. También otros acontecimientos influyeron en la forma de la ciudad, en la forma de ocupar y ordenar el territorio, a partir de lógica colonial fundacional, como fueron los acontecimientos socio-políticos asociados a la Guerra Grande y al sitio de Montevideo, en la mitad del siglo XIX.

En síntesis, se trata de indagar cuáles son las lógicas que orientan el proceso de expansión territorial de Montevideo, su urbanización y, principalmente, como fueron incidiendo en la definición de los procesos institucionales de planificación y ordenación del territorio. Al respecto resulta altamente reveladora, por sus repercusiones claras en aquel tiempo, y aún presentes en la actualidad, la afirmación en relación a que: *“La ley de la oferta y la demanda aplicada, a la división del territorio en su versión más típicamente liberal: el remate público, unido al concepto económico liberal por excelencia, de la especulación con tierra urbana, conforman el panorama bajo el cual se va a producir, a lo largo de la segunda mitad del siglo pasado (XIX), el fenómeno urbanístico que hasta hoy día caracteriza nuestra ciudad y que denominamos proceso de creación de una ciudad extendida, de baja densidad habitacional”*.(Altezor y Barracchini,1971:129)

Montevideo explota demográficamente, como fuera dicho, a fines del siglo XIX y comienzos del XX, pero, a partir de los años treinta, hace un punto de inflexión en la curva de crecimiento, el cual llega casi a nivel de incrementos vegetativos negativos desde los años setenta, situación que se mantiene hasta hoy, con los conocidos fenómenos de expulsión de población y expansión de periferias en clave metropolitana.

Por tanto, en ese contexto de construcción de 'ciudad liberal', no fue fácil desde el gobierno municipal la definición de una legislación adecuada para controlar el fenómeno del loteamiento, del fraccionamiento con extensión de la mancha, al libre juego de la oferta y la demanda. Por ello, la especulación inmobiliaria condujo al desorden, o más bien a un ordenamiento funcional a dicha lógica dominante.

Asimismo, resulta funcional analizar el nivel de desarrollo de la organización administrativa del gobierno municipal y de la correspondiente capacidad de regulación, que no logra controlar el crecimiento y expansión y, por el contrario, contribuye a generar el caos urbano que comenzará a ser denunciado, en forma creciente desde diversos espacios académicos e institucionales a partir de los inicios del siglo XX. La denuncia se acompañó de reclamos y demandas del 'orden', que debería ser asumido y conducido por los espacios institucionales públicos con competencia en la materia.

En el Capítulo II, donde se analizaron los principales antecedentes nacionales en estas materias, se ubicó en la década del cuarenta las primeras definiciones más formales, como las leyes de Centros Poblados. Sin embargo, el caso particular de Montevideo reconoce antecedentes anteriores a esa fecha que, incluso, fueron fuente de conocimiento y consideración para las definiciones nacionales referidas.

### **Los inicios: la Planificación Administrativa**

El llamado período de la Planificación Administrativa, ubicado hacia el último tercio del siglo XIX (Ricaldoni, 1943), parece ser un primer paso de respuesta, desde las autoridades competentes, al desorden urbano (que como contrapartida afecta las áreas rurales del departamento). Esta modalidad de planificación hacia comienzos de 1900<sup>60</sup> se centra en directrices expresas, algunas transformadas en normas concretas que, con evidente debilidad institucional, intentan regular u ordenar, cuatro aspectos entendidos como centrales a la convivencia urbana: *“LA VIALIDAD, LA SEGURIDAD, LA HIGIENE, y EL ORNATO PÚBLICO”* (Ricaldoni, 1943:79).

En este contexto, signado por la percepción de que los recursos naturales no plantean problemas de escasez, las áreas rurales no constituyeron motivo de reflexión y mucho menos de preocupación. Por tanto, se podría entender que, para esa época, se asumía que los usos de las zonas rurales quedaban regidos por la misma ley general de oferta y demanda.

En otro orden, y con relevancia para nuestro enfoque, cabe señalar que la Organización Administrativa del Estado, en lo nacional y lo departamental comparten y confunden ámbitos, espacios de competencias, materias de planificación y ordenación urbanística y territorial, cuya dilucidación comenzará

---

<sup>60</sup> En 1877 se adoptan normas nacionales tendientes a regular el crecimiento urbano, *“Prescripciones para el trazado de nuevos pueblos y colonias en el territorio de la República”*, que se asemejan en su contenido a las Leyes de Indias; en 1885 una nueva versión de la anterior norma es conocida como ley de Construcciones, cuya aplicación remite específicamente a Montevideo, pudiendo el Poder Ejecutivo extenderla a otros ámbitos.



a tramitarse luego de aprobada la Constitución de 1917 que estableció la “*consagración efectiva de una autonomía departamental en relación al poder central (Poder Ejecutivo)*” (González Albistur, 1985:37)<sup>61</sup> y de la sanción de la Ley Orgánica Departamental del año 1919.<sup>62</sup> Sin embargo, la discusión y debate sobre estos asuntos se extiende, con renovada vigencia, hasta el presente.

De esta forma, a comienzos del siglo XX, se inicia una fase de profundización y desarrollo de la planificación administrativa, planteando la necesidad de enfrentar la actuación liberal y caótica del mercado de tierras. A tales efectos, se identifican actuaciones de carácter estratégico en materia de planificación y ordenación, inicialmente urbanística, que unos años más tarde serán expandidas al conjunto del territorio del departamento. Tales actuaciones tenían carácter administrativo, normativo, jurídico y legal. En su conjunto prefiguran un escenario, en la intención al menos, orientado a comenzar la regulación sobre las actuaciones de iniciativa particular; es decir, colocando un primer freno a la libre disponibilidad de la propiedad raíz por el mero hecho de detentar su titularidad, consagrada desde la primer Constitución de 1830. Este derecho marcará significativamente el debate en relación con el papel del Estado y sus posibilidades reguladoras en materia de uso y ocupación del territorio. Las medidas fundacionales en estas materias fueron: a) Servidumbre de no edificar (1909|1916); b) Expropiación de tierras particulares (1889|1912); c) Restricciones al fraccionamiento de tierras (1877|1932); d) Limitación a los volúmenes edificados (1885|1907) (Ricaldoni, 1943:80-85). Las fechas corresponden, respectivamente, a la primera versión y a la modificación posterior de estas normas.

El avance en el desarrollo de los instrumentos para la regulación del uso y ocupación del territorio fue combinando y complementando las decisiones nacionales con algunas departamentales, pero tuvo su base territorial de aplicación, fundamentalmente en el departamento de Montevideo. Dentro de las medidas nacionales destaca en el año 1911 que el Poder Ejecutivo con la anuencia del Parlamento hace un llamado a concurso internacional, para aportar ideas para el trazado de avenidas en Montevideo. Como el fallo del jurado no se ejecutó, se encarga por parte del Poder Ejecutivo a los mismos ganadores, la elaboración del primer Plan Regulador de la Ciudad, que se realiza entre junio y setiembre de 1912, cuando se promulga el decreto de aprobación. Si bien es un plan regulador estrictamente urbano -restringido incluso a los límites de planta urbana ubicada entre Bulevar Artigas y Ciudadela- tiene como gran mérito haber sido el primer intento de planificación integral que reflexiona sobre el desarrollo de la ciudad y plantea la necesidad

---

<sup>61</sup> El texto constitucional fue modificado luego de 1917 en varias oportunidades sin que se introdujeran cambios sustantivos en lo relativo a la autonomía de los gobiernos departamentales que aquella norma consagró.

<sup>62</sup> La ley Orgánica Municipal Nº 7.042 del año 1919 y la Ley Orgánica Municipal Nº 9.515 del año 1935, derivadas de sendas reformas constitucionales, así como las leyes de Centros Poblados del año 1946, ayudaron a resolver en gran medida la distribución de materias y competencias, al menos en los espacios urbanos. Para los espacios rurales aún sigue en disputa, existiendo dos opiniones contrastantes en la materia: la de aquellos que otorgan competencia a los Gobiernos Departamentales para intervenir en áreas rurales y los que la niegan de plano.

de regular su crecimiento y funcionamiento. Constituye por tanto la primera señal pública orientada a que el Estado debe asumir un rol planificador y regulador con iniciativa en la ciudad; de alguna manera enfrenta a la concepción privatizadora de la gestión territorial.

Durante la segunda década del siglo XX se generaron nuevos hechos que constituyeron avances en la creación de una conciencia ciudadana, que promueven la necesidad de comenzar a dar respuestas válidas para enfrentar el “caos urbano”. Las primeras señales de presión surgieron, básicamente, desde el ámbito académico y profesional, constituyendo el preámbulo para la aparición de un conjunto de medidas parciales en el ámbito institucional departamental, que dieron marco a la realización del Anteproyecto del Plan Regulador en el año 1930, así como a otros desarrollos y avances en materia de planeamiento territorial y ordenación urbanística.

Se destaca en forma particular, la creación y funcionamiento desde 1922 del curso de “Trazado de Ciudades y Arquitectura Paisajista” en la Facultad de Arquitectura y a la creación, un poco antes, en 1916, de la Sección Embellecimientos de Pueblos y Ciudades, dependiente de la Dirección de Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas. Esta Sección, de gran trascendencia, incorporó en su filosofía urbanística varias vertientes europeas, como la ciudad jardín, el carácter determinante e importancia de los viarios y la higiene pública. Ahí se pueden encontrar las primeras ideas y señales de regulación hacia una ciudad con límite territorial (Ricaldoni, 1943).

De modo particular, el mismo Arq. Ricaldoni señala la relevancia que tuvo, al inicio de los años veinte, la realización en Montevideo del 1º Congreso Panamericano de Arquitectos, dentro de la tónica que tuvieron los Congresos de Arquitectura desde 1900 al considerar los problemas de la planificación urbana. En las decisiones de dicho Congreso se señalaba y promovía, de modo explícito, la necesidad de estudiar y adoptar Planes Reguladores en los centros urbanos de cierto tamaño, indicando incluso los principales elementos constitutivos que dichos planes deberían considerar. (Ricaldoni, 1943:94-95). En el caso particular de Montevideo, se aconsejaba además, la inclusión del urbanismo en los estudios de la Facultad de Arquitectura.

De modo sintético, en los párrafos anteriores se presentaron los conceptos, ideas, pensamiento, instrumentos, lugares e instituciones que constituyen el cimiento académico e institucional del planeamiento territorial, desde donde surgirán los futuros desarrollos e ideas sobre planificación y ordenación urbanística y territorial, en el departamento de Montevideo.

### **III.1.2. El surgimiento de la mirada territorial: la consideración del territorio departamental (1929 – 1939)**

Esta segunda etapa se caracteriza por el surgimiento de la visión territorial y departamental, trascendiendo la restringida mirada urbana que había dominado las actuaciones municipales y el desarrollo y alcance de los correspondientes instrumentos de gestión del territorio. Constituye un período corto de intensa

reflexión, de transición entre el período de planificación administrativa-urbanística y el inicio de la formalización de la visión territorial del departamento. Surgen los primeros instrumentos de gestión y se avanza en la generación de las bases de adhesión político-social, para transitar hacia el proceso de planificación y ordenación del territorio.

### **El Anteproyecto de Plan Regulador de 1930**

En el marco de la celebración del Centenario de la Nación, la iniciativa privada asume la promoción y elaboración de un anteproyecto de plan regulador que es entregado al Concejo de Administración Departamental, entendiéndose que comprende un conjunto de soluciones y planes *“[...] que armonizando con las realizaciones actuales y los proyectos en vías de ejecución del Concejo, pueden representar lo conquistado desde el punto de vista edilicio hasta 1930 y lo que podría ser nuestro Montevideo en un futuro próximo”* (Cravotto et al, 1930:1).

El Anteproyecto de Plan Regulador de Montevideo, se inicia reconociendo el proceso de acumulación de experiencias que significaba el planeamiento y la gestión urbana realizada por el gobierno departamental. La Memoria descriptiva asume que a las ideas propias de los proponentes se adicionan otras ideas que: *“[...] coinciden con las formuladas en otras épocas por otras personas, y algunas son las que ya están incorporadas al plan de la ciudad y han sido ideadas por distinguidos técnicos o por personas vinculadas al municipio”* (Cravotto et al, 1930:13)

Es interesante resaltar la singularidad de que la iniciativa del encargo de formulación del Anteproyecto de Plan surge desde el sector privado; obviamente, el sector dirigente o con prestigio social y político acorde a los valores de época. Asimismo, el encargo se hace a un equipo técnico académico coordinado por el Profesor de la Facultad de Arquitectura, Arq. Mauricio Cravotto. Se inicia así un reconocimiento al papel de la academia en su capacidad de formular y acompañar las decisiones públicas en materia de planeamiento y urbanismo que, con diversos énfasis, continúa hasta el presente.

Si bien, no se completaron los pasos necesarios para que el anteproyecto se transformara en Plan Regulador, su elaboración y discusión tuvo significativa incidencia en los futuros desarrollos de los procesos urbano – territoriales, constituyendo el primer pensamiento integral e integrador del territorio departamental, dejando un importante número de aportes a las materias y disciplinas del planeamiento. Muchos de ellos fueron resultado de la capacidad de sintetizar y relevar lo existente, pero otros fueron de sorprendente consideración para la época, como el reconocimiento de la necesidad de que varias disciplinas concurren al planeamiento territorial, las previsiones sobre la futura expansión de la ciudad y los fuertes valores éticos con que fuera formulado.

Desde lo conceptual, un primer aspecto a resaltar es la clara definición del plan, no como actuación acotada a su formulación, sino como proceso planificador con etapas bien definidas que incluyen su implementación y gestión con la necesaria flexibilidad, considerando la ciudad como un organismo vivo, con la consecuente complejidad que de ello resulta.

El plan como proceso asume una mirada integral del territorio, *“Ver grande implica ver armónicamente de conjunto”*; reconociendo cuatro grandes etapas en la elaboración de un plan general *“para Montevideo actual y futuro”* (Cravotto et al, 1930:3). Por su influencia en el pensamiento municipal y vigencia conceptual, vale transcribir la concepción sobre las etapas del plan:

*“1º Bosquejo o ante-proyecto de lo que se podría hacer, de lo que se necesita hacer, de lo que se imagina en grandes líneas. En dicho anteproyecto, con la mayor precisión posible, se fijan las ideas directrices ya para lo que se relaciona con lo existente, ya para lo que se supone previsión para el futuro.”* Evidencia una gran apuesta a la creatividad, sobre bases de algunos datos reales y otros aproximados o estimados. *“2º. Formación del Expediente urbano, base del estudio analítico, sobre las directivas de un bosquejo o ante-proyecto en lo que se refiere a posibilidades y procedimientos. Sirviendo ese bosquejo para orientarse sobre lo que se PIENSA HACER, se metodiza la recopilación de datos”*. Se trata de un diagnóstico intencionado dirigido, no un inventario sin límite, sin orientación. Esto es, en definitiva, el diagnóstico de situación orientado en la selección de variables relevantes, apoyado en las hipótesis de partida sobre el presente y futuro, es decir por el llamado ‘bosquejo o anteproyecto’. Ese diagnóstico incluye la prefiguración de escenarios futuros, prospectivos; siendo realmente sorprendente la similitud con las metodologías y procedimientos contemporáneos de planificación. *“3º Formulación de un proyecto general del plan de urbanización, con la base del expediente urbano”*. *“4º Estudio definitivo integral y parcial del plan regulador y de extensión para Montevideo con todos los detalles técnico-artísticos necesarios para programar su ejecución.”* (Cravotto et al, 1930:4-8). Se cuidaba la necesidad de implementación del plan, a través de definir las formas de hacerlo. Se trata del plan para la implementación de propuestas. La primera de estas etapas es lo que entregaron en 1930 el Arq. M. Cravotto y su equipo.

Se muestra una gran madurez y actualización de pensamiento en cuanto a encarar el proceso planificador urbano y territorial de Montevideo. A ese marco conceptual se agrega la concepción misma de la ciudad y, por extensión, del territorio departamental, como resultado de una construcción social, *“La ciudad es obra del hombre. Hay en general, espontaneidad en lo que se refiere a posición de la agrupación o preferencia geográfica, pero poco a poco la vida colectiva disciplina ciertas funciones”* (Cravotto et al, 1930:17).

Asimismo se reafirma con nítida precisión la flexibilidad intrínseca que deben tener los planes en tanto se afirma que *“Prever la evolución está fuera del alcance de los hombres de hoy, en lo que se relaciona con la exactitud de la vida del mañana, por eso nos hemos propuesto de acuerdo con los hechos urbanos presentes, plantear DIRECTIVAS AMPLIAS, SIMPLES, que no produzcan modificación demasiado exagerada, pero lo suficientemente relacionadas entre sí, PARA PERMITIR LA EXPANSIÓN ESPONTÁNEA O*

*MEDITADA DE LAS GENTES DEL MAÑANA. VER GRANDE, PUES, Y ARMÓNICAMENTE*<sup>63</sup> (Cravotto et al, 1930:17).

Introduce luego, de manera clara y expresa, el contexto regional (área metropolitana) y el nacional (país), que condicionan e interactúan con el territorio de Montevideo. Esta visión da marco y justifica luego una serie de miradas territoriales que trascienden anteriores experiencias de planeamiento estrictamente urbano y arquitectónico.

También destaca, junto a la expresa diferenciación de escalas en la mirada territorial, departamental, regional y nacional, la conformación de la prospectiva, con la prefiguración de escenarios que permitieran aproximar una visión sobre la ciudad futura y su rol para, a partir de allí, identificar las mejores propuestas en procura de concretar esos escenarios. Las afirmaciones tales como, *“Construir el porvenir, perfeccionando el presente [...] ORGANIZAR EL PRESENTE QUE PALPAMOS, ES FÁCILMENTE PRACTICABLE, ORGANIZAR EL FUTURO ANTE UN HECHO PRESENTE, CONCRETO Y EN EVOLUCIÓN, ES DIFÍCIL”* (Cravotto et al, 1930:15).<sup>64</sup>

La capacidad de pensar, crear, imaginar, que tenían los autores los llevó a indagar y a responder sobre un aspecto central del proceso de planificación, la imagen objetivo: qué ocurrirá cuando Montevideo alcance un estadio de desarrollo que la asemeje o iguale a otras ciudades grandes, *“[...]¿qué es lo que habrá en ella para que se mantenga vigorosa y no decaiga ante la potencia de ciudades vecinas?”*, y seguidamente se respondía de manera directa y contundente: *“El BIENESTAR que ella pueda brindar a los habitantes, a los transeúntes, y nada más”* (Cravotto et al, 1930:15).

Seguidamente planteaban una frase que se constituye en una idea fuerza que transversaliza el conjunto del documento: *“Fomentar el BIENESTAR, organizar el BIENESTAR, construir el BIENESTAR, componer, coordinar, los elementos que repercuten en la vida agradable, noble y honesta;arquitectar el BIENESTAR, eso es Urbanizar.”* (Cravotto et al, 1930:15).

Al diseñar las propuestas de ciudad futura, a nivel de anteproyecto, concretaron las medidas específicas, atendiendo de manera determinante, casi obsesiva, los dos grandes problemas que estas grandes ciudades deben atender y resolver, según su ideología: *“EL ACERCAMIENTO DEL HOMBRE A LA NATURALEZA y la SOLUCIÓN DEL BIENESTAR ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA COLECTIVIDAD”* (Cravotto et al, 1930:22).

---

<sup>63</sup> Una inadecuada consideración de los alcances del Anteproyecto de Plan Regulador, lleva de modo reiterado y con aspiraciones de originalidad, a plantear en la actualidad estos conceptos de flexibilidad, de plan proceso, etc. como novedades. Incluso, se señala que los planes anteriores eran rígidos y dogmáticos. Sin discutir dichos planteos, en este caso, las lecturas de los textos originales no confirman tales apreciaciones.

<sup>64</sup> A pesar de lo dificultoso que resulta, el escenario prospectivo nacional queda totalmente prefigurado con gran imaginación y realismo, incluido el hoy conocido eje vial del MERCOSUR; *“LA RED DE CARRETERAS ÍNTER-DEPARTAMENTALES VINCULADAS A LA RED INTERNACIONAL (no es utópico pensar en Montevideo, ciudad de la ruta Chile-Río de Janeiro)”* (Cravotto et al, 1930:14)

Las propuestas que prefigura el anteproyecto se sustentan en un diagnóstico que expresa en términos de profundo contenido ético-humanístico que: *“LA GENTE VIVE MAL: escasez de parques, escasez de sitios de esparcimiento, imposibilidad de resolver buenas viviendas. LA GENTE SE COMUNICA MAL, a pesar del excesivo, pero antieconómico espacio viario, falta de especialización de funciones. LA GENTE TRABAJA MAL: la industria, el comercio, el aprovisionamiento, caprichosos”* (Cravotto et al, 1930:18).

Esta sencilla y profunda manera de presentar el problema de la ciudad, no obvia la mención de una de las principales causas de los males: la influencia del fenómeno especulativo inmobiliario, al generar un agrupamiento inarmónico de células sin equilibrio con los problemas sociales, higiénicos, mecánicos y estético–arquitectónico que los autores reconocen.

Para el control de la extensión proponen fuertes intervenciones, como la construcción de park-way para limitar el crecimiento o expansión descontrolada, con acciones de fuerte densificación a través de la construcción de rascacielos, ubicados en esta línea-parque. Complementan la zonificación con una serie de estudios específicos, con lo cual se introduce la especialización de distintas porciones del territorio para diversas funciones (Cravotto et al, 1930:26-27).

Por lo tanto, en la ciudad futura que se propone, *“LA GENTE VIVE BIEN, abundan los espacios libres, los deportes cerca o al pie de la vivienda. LA GENTE SE COMUNICA BIEN. Vías especializadas, perfiles transversales, características para cada función, pocas interferencias. LA GENTE TRABAJA BIEN; zonas especializadas; Aprovisionamiento y alejamiento rápido y eficiente (metabolismo perfecto).”* (Cravotto et al, 1930:19)

En lo que hace a nuestro tema de indagación, la gestión territorial de las áreas rurales, vale señalar que si bien el texto del Anteproyecto de Plan no le presta una atención específica, su consideración territorial asoma en varios aspectos y constituye parte del pensamiento que el mismo Arq. M. Cravotto desarrolla en textos posteriores de su larga producción. La manera más directa de la consideración territorial del departamento es su visión integral, claramente expresada en el plano Regional N° 1 de ciudad futura (ver Gráfico N° 1), donde se limita el crecimiento de la ciudad y se localizan en áreas rurales algunos centros o ciudades-jardín distribuidas con cierto equilibrio espacial, rodeadas de áreas rurales de producción de alimentos. Esta misma idea es retomada y desarrollada por la Oficina del Plan Regulador en futuros estudios territoriales que más adelante se tratarán. El aprovisionamiento de alimentos en condiciones de higiene y economía requiere de zonas de producción cercanas a la ciudad.

Finalmente, el Anteproyecto, por esa misma condición, no se concreta en medidas administrativas o normativas específicas. Para ello, tal como lo prevé el propio documento, habría que desarrollar las restantes etapas del proceso planificador, hasta la propia implementación de las propuestas. Sin embargo, las ideas y propuestas de este Anteproyecto, tuvieron directos efectos y

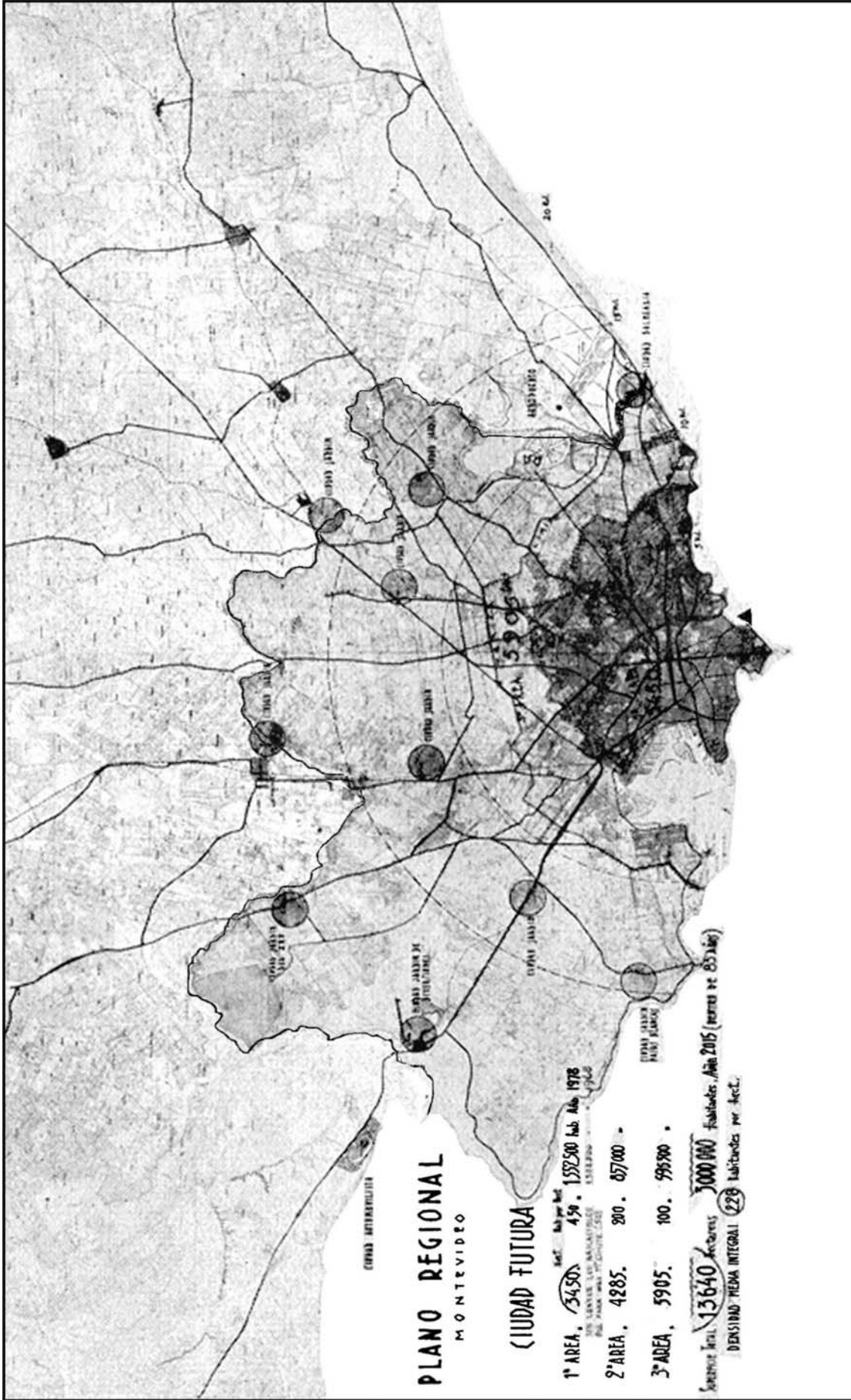


Gráfico N°1 Montevideo y su inserción regional

Fuente: Anteproyecto de Plan Regulador año 1930.

repercusiones en elaboraciones posteriores de la misma Municipalidad; en la elaboración de normas que evolucionan y mejoran, como las de amanzanamiento y fraccionamiento que seguidamente se presentan; también por motivar avances en materia de organización administrativa que desencadenaron, años después procesos de planeamiento orientados por los mismos objetivos y lineamientos estratégicos del Anteproyecto de Plan Regulador de 1930.

### **Las primeras ordenanzas de amanzanamiento y fraccionamiento de tierras (1932 – 1933)**

A casi dos años de la elaboración del Anteproyecto de Plan Regulador para Montevideo, en febrero del año 1932, el Concejo de Administración, sanciona la primera Ordenanza Departamental de Amanzanamiento y Fraccionamiento de Tierras. Constituye el primer instrumento departamental de relevancia, orientado a controlar la actividad de fraccionamiento promovida por los sectores privados que, con escasos criterios urbanísticos, expandían la ciudad y por ende el caos urbano. Esta forma de fraccionar demandaba la posterior intervención municipal para solucionar problemas de higiene y otros servicios a la población, en condiciones generalmente muy complejas de resolver. En este contexto, también las áreas rurales productivas iban perdiendo su carácter, ante la forma liberal de manejar los fraccionamientos de tierras a través de las normativas anteriores, que básicamente eran de carácter nacional y general.<sup>65</sup>

Los dos primeros artículos de la Ordenanza fijaban la intención de la norma, estableciendo la obligatoriedad de aprobación municipal para que los fraccionamientos de tierras que se realizasen dentro del departamento tuvieran validez. Dicha autorización sería otorgada sólo cuando, *“a juicio del Consejo, razones de interés general así lo justifiquen”* (Boletín Municipal, 1932:4789-4793).<sup>66</sup> Para su aplicación, se dividía el territorio departamental en tres zonas en las que se establecían el tamaño mínimo de manzana, el frente y el tamaño mínimo del lote, el área edificable y otros parámetros urbanísticos. Las tres zonas concéntricas se diferenciaban en las densidades de ocupación resultante, que disminuían desde la zona “uno”, la central, a la “dos” y “tres”, externas. No se establecía una expresa limitación a la expansión de la ciudad ni tampoco se delimitaba un área destinada a las actividades productivas agropecuarias; de hecho era posible fraccionar con destino a urbanizar en todo el departamento; sólo variaban los valores de los parámetros considerados.

Más allá de la generalidad y la poca claridad en varias de sus definiciones, esta Ordenanza constituyó la primera vez que el gobierno departamental adoptó decisiones en clave de ordenación urbanística y territorial, con clara intención de regular y controlar la actuación de privados, promoviendo un fuerte cambio en las formas institucionales de gestión del territorio. Por tanto, no era extraño esperar fuertes resistencias de quienes verían afectados sus intereses. Tal posibilidad fue planteada por varios ediles en reiteradas oportunidades, durante

---

<sup>65</sup> Básicamente la normativa vigente para ese momento, era el Decreto de marzo de 1877 sobre: “Prescripciones para el Trazado de nuevos pueblos y colonias en el territorio de la República” y la Ley de Construcciones” de julio de 1885.

<sup>66</sup> Artículos 1 y 2 de la Ordenanza sobre Amanzanamiento y Fraccionamiento de Tierras.



el debate desarrollado en el Concejo de Administración. También, estas posturas y opiniones fueron expresadas en la prensa de la época, realizadas, en este caso, por representantes de los grupos cuyos intereses podrían verse afectados.

Algunos artículos de la Ordenanza, que referían a situaciones anteriores fueron rápidamente recusados, como el caso de la anulación de los fraccionamientos aprobados con más de dos años sin ejecutarse, aludiendo el desconocimiento de derechos adquiridos. El traspaso de dominio de tierras fraccionadas con destino a uso público también generó controversias, alegando los afectados, que existía poca definición en los procedimientos a utilizar. La previsión de sanciones a técnicos, rematadores y propietarios por infracciones a la norma, adicionó más cuestionamientos.

Estas y otras debilidades de la Ordenanza motivaron amplios debates, políticos y sociales que se expresaron en los medios de comunicación que diariamente referían al tema, así como en asambleas que convocaban a la población. Varios recursos fueron interpuestos ante los órganos correspondientes con la participación y firma de las más diversas agrupaciones: bancos de créditos, liga de propietarios, constructores, rematadores, escribanos, agrimensores, y otros grupos de intereses.

El conglomerado de actores e intereses era de tal potencia que, a tan solo quince días de aprobada la Ordenanza<sup>67</sup>, estaban en condiciones de acordar no sólo, los términos del recurso, sino un texto alternativo de ordenanza con una detallada exposición de motivos. El debate generado sobre la Ordenanza, fue de tal magnitud e impacto político-social, que motivó la publicación en mayo de 1932 de una revista llamada Cuestiones Municipales, que contenía todos los documentos de apelación y solicitudes presentadas, así como la opinión de los diversos sectores de intereses. La misma se basó en la transcripción ordenada de las publicaciones aparecidas en los periódicos y diarios durante ese período, demostrando el nivel de atención y seguimiento que la prensa prestó al debate, así como el rol preponderante de la misma en la sociedad de entonces.

El eje argumental de las apelaciones era la falta de competencias de los Concejos para adoptar medidas que limitaran el derecho a la propiedad privada. Este argumento quedaba mediatizado y desdibujado como central, al estar acompañado de otras razones, incluso de orden teórico-conceptual, que apuntaban a imprecisiones de la Ordenanza. En este contexto vale transcribir un argumento que muestra con claridad el estado de opinión, cuando los apelantes planteaban que *“La ordenanza de amanzanamiento y fraccionamiento de tierras que debería ser un complemento del plano regulador, se adelanta a él y pretende imponer amanzanamientos que no responden a un plan racional”* (Junta Departamental de Montevideo, 1932:10).

---

<sup>67</sup> La Ordenanza se aprobó en la sesión del Concejo de Administración del 3 de febrero de 1933. La asamblea pública donde se presentó a consideración el recurso a interponer ante la Asamblea Representativa y el texto alternativo de Ordenanza, se realizó en la Asociación Cristiana de Jóvenes el 19 de febrero del mismo año.

La Revista Arquitectura, órgano oficial de la Sociedad de Arquitectos del Uruguay (en adelante SAU), de febrero del mismo año 1932, abordaba también el tema de la Ordenanza, complementando el análisis sobre el impacto que la misma tuvo en la sociedad. Desde otro ángulo de opinión, aceptando algunas debilidades objetivas de la norma, planteaba que el derecho de propiedad no es ilimitado y debe ser supeditado al interés general como lo indica la legislación vigente. La publicación asumía posición sobre las causas del fuerte impacto que generó la ordenanza, planteando que *“Es una consecuencia natural del sistema irracional adoptado desde hace más de cuarenta años en la Municipalidad, para estudiar los planes de urbanización parcial a medida que los intereses particulares imponen una solución”* (S.A.U. 1932:25). En otro artículo de la misma publicación, se proponían algunas modificaciones al texto aprobado señalando que *“Esta ordenanza debe aceptarse como un correctivo inmediato para muchos de los males actuales pero no como una solución definitiva. El progreso de Montevideo reclama una reglamentación de “zoning” que comprenda además, [...] la localización de la industria, del comercio de la habitación [...]”* (Lerena, 1932-29). Constituye una clara demanda de contar con otros instrumentos, como un propio plan, para que la municipalidad pueda desarrollar la gestión territorial del departamento.

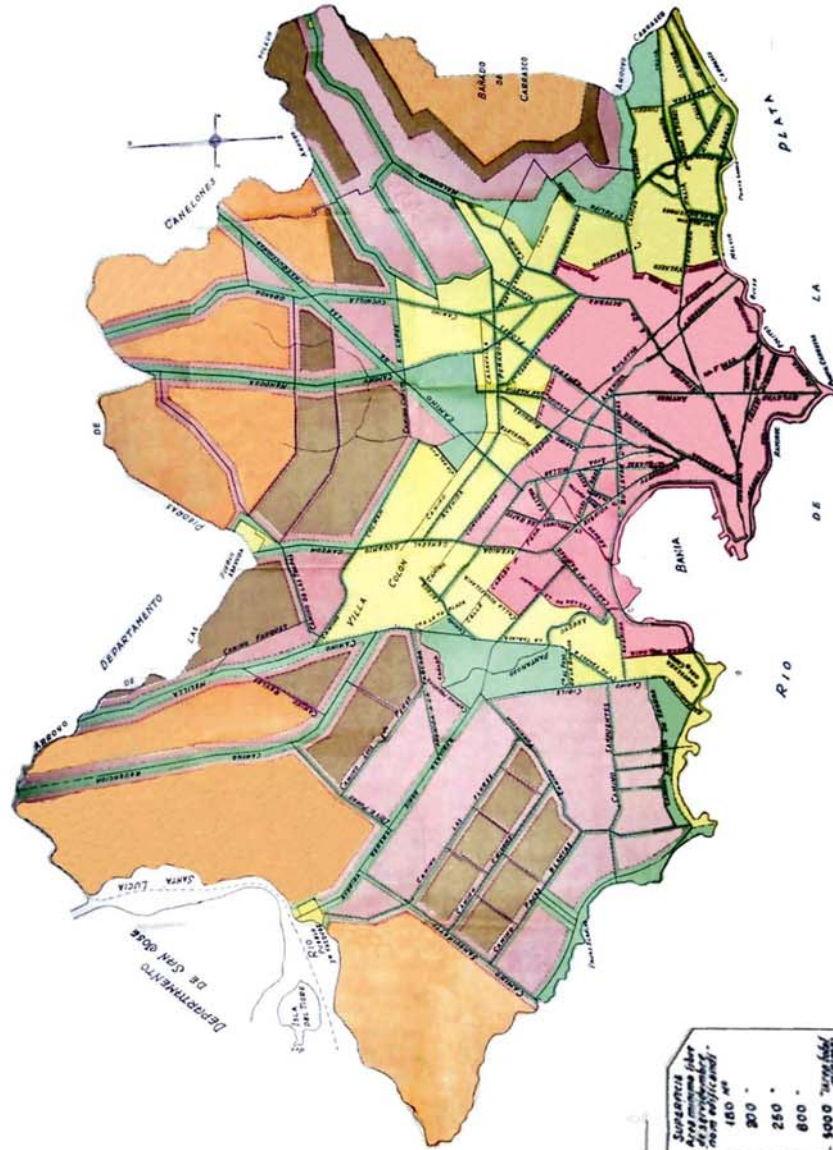
Los fuertes cuestionamientos que continuaron en el tiempo y las dificultades reales que se encontraron en la implementación de la norma, determinaron su modificación al año siguiente por otra Ordenanza -que tenía la clara finalidad de controlar la extensión de la ciudad- la cual se mantiene vigente hasta el año siguiente a la sanción de las leyes de Centros Poblados.

Esta Ordenanza, técnicamente concebida, establecía en su primer artículo: *“Los amezanamientos y fraccionamientos de tierras destinadas a ser vendidas, ya sea pública o privadamente, serán válidos cuando tengan la correspondiente aprobación municipal”*, manteniendo en este aspecto una formulación similar a la derogada. Como resultado de mayores niveles de estudio y análisis que le permitieron generar una visión de todo el territorio departamental, establece una zonificación indirecta de usos del suelo. La misma se genera al delimitar seis zonas en el departamento que, partiendo de fijar dimensiones menores para manzanas y lotes en la zona urbana central (rojo, amarillo, violeta), avanza en una escala progresiva hacia la periferia, hasta llegar a definir la zona de quintas (marrón), con área mínima de lote de 5.000 m<sup>2</sup> y luego una zona de granjas (anaranjado) con lote mínimo de tres hectáreas destinadas a la producción agropecuaria. (Ver Gráfico N° 2)

Cabe señalar que, más allá de la intención de poner freno al libre fraccionamiento en todo el departamento, en los hechos no logra un control eficiente de la expansión de la mancha urbana, ya que en los frentes de los caminos principales y los que comunican al departamento con el resto del país, se puede fraccionar en lotes con parámetros similares a las zonas de mayor densidad de ocupación, que en los casos más restrictivos tienen 15 m de frente y 250 m<sup>2</sup> de área (color verde). Esto determina que, si bien la zona de granjas quedaría fuera del proceso urbanizador, al estar atravesada por caminos donde se habilita fraccionamiento de tipo urbano, seguirán soportando las presiones de usos alternativos de mayor rentabilidad económica.

# INTENDENCIA MUNICIPAL MONTEVIDEO

**PLANO INDICATIVO DE LAS ZONAS ESTABLECIDAS EN LA ORDENANZA SOBRE AMANZANAMIENTO Y FRACCIONAMIENTO DE TIERRAS; PROMULGADA CON FECHA SETIEMBRE 27 DE 1933.**



ESCALA = 1: 50.000

Zonas	MANZANAS Superficie m <sup>2</sup>	Ancho promedio variable de	SOLARES profundidad m <sup>2</sup>	SUPERFICIA Area minima para una manzana m <sup>2</sup>
1 Regi	10 000	70 a 80	10 metros	180 m <sup>2</sup>
2 Amer/lo	15 000	70 - 85	12	300
3 Vnt	50 000	100 - 120	15	250
4 Vnt	50 000	150 - 160	20	800
5 Merc	10 000			5000
6 Merc	10 000			3 000

**Gráfico N°2**

Fuente: Biblioteca de la Junta Departamental de Montevideo.

Ordenanza de Amanzamiento y Fraccionamiento de Tierra Año 1933.

Dos anotaciones claves sobre esta Ordenanza, relacionadas con el objetivo de la investigación son, por un lado, la visión territorial ya que alude a todo el departamento, urbano y rural; por el otro, la intención expresa de restricción a la expansión urbana, a pesar de la definición de instrumentos poco eficientes, junto a la valoración de zonas de producción que quedan excluidas del proceso de urbanización. Esto se podría interpretar como una manera de proteger la unidad de producción agropecuaria, con un mínimo de tres hectáreas, tamaño que fue luego adoptado por las leyes de Centros Poblados y se mantiene hasta el presente.

La promulgación de esta ordenanza en setiembre de 1933, estuvo contextualizada y en gran medida es corolario de la decisión de la Intendencia Municipal de mayo del mismo año, por la cual se designó una Comisión integrada por distinguidos profesionales y técnicos municipales<sup>68</sup>, con la finalidad de “[...] aconsejar las medidas que, a su juicio, serían más conducentes para lograr la formulación de un plan regulador de la ciudad, con todos los recursos anexos que requiere su aplicación”. Tal finalidad se sustenta, según la resolución aludida en: “[...] la necesidad cada vez más urgente de coordinar las normas que regulen el desenvolvimiento urbano de la capital, sobre la base de un estudio orgánico de conjunto, que en sus grandes líneas contemple las exigencias del presente y prevea prudencialmente las del futuro” (Boletín Municipal, 1933:79).<sup>69</sup>

El informe de la llamada ‘Comisión de Plan Regulador’, reflejaba las ideas de urbanismo y de ordenación territorial en elaboración y maduración desde hacía algún tiempo, rescatando varios antecedentes de la propia ciudad, a modo de sustento conceptual.<sup>70</sup> A partir de los antecedentes, el Informe planteaba algunas definiciones conceptuales-ideológicas para orientar la eventual elaboración de un plan para Montevideo. Por constituir en alguna medida expresiones fundacionales en estos procesos de planificación, se destaca en primer lugar, que se asumía que *“La mejor resolución de estos problemas tan complejos requiere la colaboración amplia e inteligente de la población y de sus entidades representativas [...]”* (IMM, 1933:11), marcando ya la necesidad de establecer formas de participación social en los procesos de planificación territorial y en la adopción de las correspondientes decisiones. El sustento para definir una política de participación social en estos procesos, partía del reconocimiento de la existencia de intereses contrapuestos, *“Entendamos también, que dada la afectación de intereses de toda índole que significa la implantación de un plan regulador, hay positiva conveniencia en instruir y*

---

<sup>68</sup> Comisión creada el 19 de mayo de 1933 por el Intendente Municipal, Sr. Alberto Dagnino. La coordinó el Arq. Mauricio Cravotto, y la integraron, los Ings. Carlos Maggiolo, Mario Pierrot y Juan Stella; los Arqs. Eugenio Baroffio, Alfredo Campos, Horacio Acosta y Lara y Juan Scasso. En agosto entregó un informe de 32 páginas con los resultados de su trabajo: *“Informe sobre procedimiento a seguirse para formular un Plan Regulador para Montevideo”*.

<sup>69</sup> Resolución Municipal N° 653 del 19 de mayo de 1933.

<sup>70</sup> El Informe comenzó con la transcripción de parte de varios antecedentes; entre ellos: a) la exposición de motivos del llamado a concurso para el Trazado de las Avenidas y para el Palacio de Gobierno de Montevideo (1911-12); resoluciones del Primer Congreso Panamericano de Arquitectos realizado en Montevideo en mayo de 1920; el Anteproyecto de Plan Regulador de Montevideo de 1930; y otros antecedentes de Francia, España, Italia y Argentina (Informe Comisión de Plan Regulador, 1933:5-11)

*educar a la población y especializar la preparación de los técnicos [...]* (IMM, 1933:12). Se promovía también una decidida actuación municipal de corte educativo e informativo, destinada a la población en general y a la instrucción urbanística de los funcionarios técnicos. En los aspectos técnicos aconsejaba la elaboración de un “Expediente Urbano” científicamente concebido, avanzando con bastante detalle en su posible contenido.

La publicación del Informe “Sobre procedimiento a seguirse para formular un plan regulador de Montevideo” (agosto de 1933), concluye aconsejando la creación de una Oficina de Plan Regulador para avanzar en la realización de las tareas propuestas, indicando que en su desarrollo podría contar con la contribución de especialistas externos y con ideas provenientes de concursos de ante-proyecto. Muestra la clara visión de la necesidad de interdisciplinariedad y de la cooperación entre el municipio y las capacidades externas, académicas o profesionales.

Con tal propuesta se pone de relieve la importancia de que el gobierno departamental cuente con una organización administrativa idónea para desarrollar las nuevas tareas de planeamiento que se promovían, señalando algunos procedimientos para potenciar su funcionamiento, planteando nutrirlo del saber de la comunidad, más allá de los funcionarios de la administración. Se asume que los procesos de ordenación urbanística y territorial demanda adecuadas oficinas para implementarlos, so pena de que éstos no logren superar sus etapas de elaboración o, sí lo logran, no alcancen fuerza de implementación sostenida.

El fortalecimiento de los espacios técnicos será una ventaja y estímulo para trascender en un dilatado proceso, desde los conceptos urbanos a los territoriales, y la pronta incorporación de las áreas rurales como sujeto explícito del proceso de planificación a pesar de las dificultades para la concreción de las formas de protección. Esto se verá reflejado en derecho positivo, en un primer escalón, recién en el férreo control a la expansión urbana, con las nuevas ordenanzas que más de una década después, en 1947, sustituirán las deficiencias de la norma que se promulgó en 1933.

Cabe señalar que, durante esta primera parte del siglo XX, se producen modificaciones de orden constitucional y legal en relación con las formas de gobierno de los departamentos, que contextualizan y explican el desarrollo de nuevas ordenanzas municipales en estas materias, hasta ese momento reguladas por normas fundamentalmente nacionales. En particular, la Constitución aprobada en 1917, que entró en vigencia a partir del 1º de marzo de 1919, cambió las formas de gobierno en los departamentos, estableciendo “*la consagración efectiva de una autonomía departamental en relación al poder central (Poder Ejecutivo)*” (González Albistur, 1985:37). La nueva Carta Magna establecía que los gobiernos de los departamentos, “*serán ejercidos por (una) Asamblea Representativa y por (uno o más) Consejos de Administración (autónomos) elegidos popularmente, [...]*”.<sup>71</sup> Esta reforma habilitó a que, en noviembre de 1919 se promulgara la Ley Orgánica Departamental N° 7.042,

---

<sup>71</sup> Constitución de 1917, Sección XI - Del gobierno y administración local. - Artículo 130.

que en el nuevo contexto de autonomía, define aquellos órganos de gobierno, asignando y distribuyendo las competencias en diversas materias.

En síntesis, las ordenanzas sobre amanzanamiento y fraccionamiento de tierras de 1932 y 1933, que en su elaboración y aplicación promovieron significativos debates y controversias políticas, sociales y académicas, constituyen hitos normativos fundacionales, en la de ordenación urbanística y territorial departamental.

### **III.1.3. El proceso de planificación y ordenación del territorio con explícita consideración de las áreas rurales (1939 – 1990)**

Este período se inicia con la creación, en el año 1939, de la Oficina del Plan Regulador que tuvo gran significación en el largo proceso de construcción del marco institucional de planificación y ordenación del territorio departamental, con expresa consideración de las áreas rurales. Fue este un dilatado y conflictivo proceso, con claros períodos de fuerte avance conceptual e ideológico y desarrollo de instrumentos de gestión, seguidos de otros que significaron importantes retrocesos, siempre asociados a conflictos sociales y políticos, manifiestos u ocultos. En su desarrollo se reconocen tres etapas de diferente extensión que se analizan seguidamente.

#### **Período fundacional: un significativo impulso y desarrollo conceptual-metodológico (1939 – 1947)**

##### **La creación de la Oficina del Plan Regulador**

Los nuevos cambios de orden constitucional y legal generados con posterioridad a los referidos en el apartado anterior, no introdujeron modificaciones de relevancia en relación con los temas de esta investigación. La nueva Constitución de 1934 y la nueva ley Orgánica Municipal N° 9.515 del año 1935, aún vigente, no modificaron las competencias departamentales en las materias de ordenación urbanística y territorial establecidas en las normas anteriores. El cambio más notorio fue en los órganos de gobierno departamental<sup>72</sup>, al sustituir los Consejos de Administración por el Intendente y a las Asambleas Representativas por las Juntas Departamentales.<sup>73</sup>

---

<sup>72</sup> Artículo 236 de la Constitución de 1934.

<sup>73</sup> Si bien su análisis escapa al alcance de este trabajo, corresponde señalar que en este período se ubica la crisis económica mundial de 1929, con claras repercusiones nacionales; la crisis institucional del golpe de estado de Gabriel Terra en marzo de 1933, que con fuerte perfil presidencialista promovió la reforma constitucional de 1934; el impulso al desarrollo industrial sustitutivo de importaciones y otros cambios en la base material del desarrollo; todos hechos de incidencia significativa en las decisiones que se adoptaron en las materias de nuestro interés.

En el orden académico, destaca la creación en el año 1936 del Instituto de Urbanismo de la Facultad de Arquitectura, dirigido por el Arq. Mauricio Cravotto, el mismo profesional que dirigió la elaboración del Anteproyecto de Plan Regulador en 1930 y coordinó la Comisión que en el año 1933 sentó las bases técnicas y conceptuales para dotar a Montevideo de un plan regulador.

En el año 1939, siendo Intendente Municipal el Arq. Horacio Acosta y Lara<sup>74</sup>, se crea la Oficina del Plan Regulador de Montevideo, como organismo técnico especializado en estas materias, *“Sin duda el hecho más importante, desde el punto de vista técnico administrativo, en la historia de la ciudad de Montevideo”* (Altezor y Barracchini, 1971:237). Por la trascendencia que su actuación tendrá en el desarrollo futuro de la ordenación territorial del departamento, vale transcribir las motivaciones que se esgrimían para abordar en forma eficiente la planificación territorial:

*“1º. El conocimiento preciso de los elementos urbanos en el presente, tanto desde el punto de vista material como humano y funcional*

*2º. La previsión de una futura organización urbana que corrigiese los inconvenientes de la actualidad y los derivados, en lo porvenir, de la extensión y evolución de la ciudad y*

*3º. El funcionamiento de un organismo técnico que centralizaría e interpretaría la información previas; que controlaría y coordinaría las diversa soluciones urbanísticas; que realizaría los estudios conducentes a la remodelación y extensión de la ciudad y de la región circundante.”* (Ricaldoni, 1943:98-99)

La creación del espacio técnico de planificación en el ámbito de la Intendencia de Montevideo, tendrá una enorme influencia en los procesos institucionales posteriores, en materia de ordenación urbana y territorial que no es del caso profundizar, pues excede los alcances de la investigación. De hecho, funcionó por casi cincuenta años y fue referencia en estas materias hasta que se genera, a comienzos de la década de los noventa, un cambio en la organización administrativa municipal.

La Oficina de Plan Regulador tenía por funciones básicas: *“El relevamiento topográfico del Departamento; la compilación del “Expediente Urbano”; la planificación reguladora general, las urbanizaciones de detalle; el control de las alineaciones y los fraccionamientos de tierra; la tramitación de expropiaciones, la tasación de inmuebles y el registro del valor del suelo.”* (Ricaldoni, 1943:99). Se conformó con un equipo técnico multidisciplinario, integrado por arquitectos, agrimensores e ingenieros, lo cual constituye un hecho novedoso para el pensamiento de la época, aunque ya el Anteproyecto de Plan Regulador de 1930 planteaba la necesidad de la interdisciplinariedad para abordar los temas de planificación urbana y territorial.

Al analizar el funcionamiento de la nueva Oficina a tres años de iniciada la labor, su primer Director el Arq. Américo Ricaldoni, ponía de manifiesto uno de los problemas centrales que caracterizaba el funcionamiento de la administración pública: la determinante influencia de la lógica del “expedienteo” que continúa hasta el presente. Si bien esta lógica facilitaba un conocimiento *“íntimo de la realidad viviente y del pensamiento público, directamente y sin ambigüedades”* (Ricaldoni, 1943:99), contribuía también a que se priorizase la atención de lo urgente a frente lo importante. Detalle nada menor para entender

---

<sup>74</sup> En 1905, en el cargo de Director de Obras Municipales proponía ante la Junta Económico Administrativa la creación de la División de Amanzanamiento y Saneamiento, para dedicarse en modo exclusivo a la formulación de los planos definitivos y fijación de trazados urbanos.

las distancias que separaban las intenciones de las posibilidades; las razones de por qué no se implementaban algunas propuestas; en definitiva, para conocer el conflicto y lógica de los actores que deciden dónde se ubica y cómo se ejerce la facultad de decisión, en relación con cómo se usa y ocupa la ciudad y el territorio; todo ello en el contexto de un contradictorio y tenso conflicto entre el bien general, cuya representación asumiría el Estado, y el interés privado que demandaba de éste mayor atención a sus reclamos.

Es interesante constatar como se va descubriendo que detrás de autorizaciones en el contexto del “expedienteo”, *“aparentemente banales para el fraccionamiento de terrenos”* se pueden encontrar los orígenes de muchos hechos urbanos de relevancia. Como ejemplo paradigmático de ese momento, indicaba el caso de la “urbanización lineal” a lo largo de los caminos regionales que expanden de manera exagerada la ciudad sin que se tenga capacidad de responder a las demandas de servicios que eso implica. Además, bajo ese impulso del negocio inmobiliario especulativo, se han *“esterilizado tantas reservas agrarias y forestales, [...] destruido para siempre las bellezas del paisaje”*<sup>75</sup> (Ricaldoni, 1943:100); agregando que todo eso ha sucedido sin que se afectase la conciencia sobre la responsabilidad social de estas transformaciones negativas del territorio departamental.

Al señalar la lógica dominante en el proceso urbano - territorial de Montevideo, marcaba también el pensamiento socio-urbanístico y territorial que promovía la nueva Oficina del Plan Regulador; una referencia conceptual e ideológica que sustentará su desarrollo, al menos, en los primeros años de actuación. En este período se generan importantes avances en el desarrollo de estudios urbanos y territoriales para Montevideo. Asumiendo los antecedentes del Anteproyecto de Plan Regulador de 1930 y los avances de la academia y otras vertientes, en la primera parte de la década del cuarenta se llegó a la formulación de un plan regulador departamental que, si bien nunca fue presentado para su aprobación, sentó las bases y criterios centrales de ordenación del territorio que permanecieron en el tiempo (en el siguiente apartado se realiza un breve análisis de este plan).

El pensamiento fundacional de esta Oficina, reconoce también tres pilares básicos para que la planificación urbanística y territorial se pueda ejecutar con acierto: *“LA CAPACIDAD TÉCNICA, LAS FACULTADES LEGALES Y LOS RECURSOS ECONÓMICO - FINANCIEROS”* (Ricaldoni, 1943:104), todos instrumentos cuya aplicación conjunta e interrelacionada, continúa siendo una de las permanencias que forman parte de las demandas del proceso planificador vigente. El marco conceptual de la Oficina también incorporó la valorización de las acciones de educación y difusión cultural, orientadas a la generación de la base de adhesión social y política para la promoción del conocimiento y apoyo a los procesos de planificación y ordenación del territorio. Tales acciones, dirigidas a profesionales, propietarios y población en general, procuraban la adopción de una nueva “ética urbano-lógica”, necesaria como sustento y complemento de la acción edilicia; una apuesta a que una visión concertada y común de la ciudad y su territorio, constituirá el imperativo socio-

---

<sup>75</sup> Gran parte del origen de estos problemas los ubica en las formas de urbanizaciones lineales sobre caminos principales que autorizaba la ordenanza vigente del año 1933.



cultural que, “[...] sacrificará vanidades e individualismos en homenaje al decoro, al orden y a la armonía de la ciudad” (Ricaldoni, 1943:104).

El párrafo final del Informe de la Intendencia de Montevideo, ante el II Congreso Interamericano de Municipios, permite completar el marco conceptual-ideológico que orientaba la actuación de la Oficina al definir la finalidad del Plan Regulador; *“Para que pueda alcanzarse en las ciudades de América una equitativa distribución de la obra municipal entre todas las clases sociales. Para que los conglomerados aseguren el bienestar físico y espiritual de los habitantes en un ambiente funcionalmente eficiente, saludable y seguro.”* (Ricaldoni, 1943:104). En términos más contemporáneos, la finalidad del plan sería alcanzar, ‘una ciudad sustentable, democrática e inclusiva’.

### **La concepción de un Plan con larga y conflictiva gestación**

El plan regulador elaborado a comienzos de los años cuarenta por la Oficina municipal creada a tales efectos, estuvo *“destinado al uso exclusivamente interno [...] no es más que un primer esbozo coordinador de estudios parciales y de directivas de orden general; contiene una zonificación “primaria”; una red de comunicaciones; un sistema de “espacios verdes”; y una limitación franca de la planta urbana con el aditamento de “núcleos satélites regionales”, de carácter residencial, agrícola, industrial y balneario”* (Ricaldoni, 1943:103).

Esta sintética y precisa expresión sobre el alcance y contenidos iniciales del plan regulador departamental encuentra un importante desarrollo conceptual y propositivo en el estudio publicado en el Boletín Municipal extraordinario de 1945: “El Problema del Fraccionamiento de la Tierra. Su influencia en el desarrollo y la expresión de la Ciudad”. Desde la perspectiva de las áreas rurales del departamento, esta publicación, podría considerarse el primer esbozo o anteproyecto del Plan Montevideo escrito sobre el mismo “palimpsesto”.

El estudio se inicia con la explicitación de un cuerpo conceptual e ideológico, que orientó su realización, marcando la necesidad de un fuerte cambio en el modelo de gestión urbano-territorial, que para entonces venía implementando el gobierno departamental. El modelo preexistente se caracterizaba, *“[...] por la gestión oficial que no previó las proyecciones que pudo tener el progreso en la ciudad y que ajena por lo tanto a esa visión de acierto resolvía con espíritu sólo particular los distintos problemas que se iban presentando”* (IMM, 1945:32).

El nuevo estilo se debería apoyar en la gestión planificada del territorio, que incorporase la visión prospectiva y modalidades de intervención integral, superando las deficiencias del estilo anterior, del caso a caso; *“una acción administrativa que al amparo de eficaces normas suplantará el azar, el capricho o las meras conveniencias de los particulares”* (IMM, 1945:32). Se planteaba una expresa adscripción a un pensamiento surgido en la segunda presidencia de José Batlle y Ordóñez cuando *“[...] comienza a tomar cuerpo la idea de no dejar librado sólo a iniciativa de los particulares lo que debía gravitar en la estructuración de la ciudad”*(IMM, 1945:32).

Se plantea que el Estado, a través del gobierno departamental, intervenga en la regulación de los procesos de transformación urbana y territorial; que, en definitiva, comience a ordenar el territorio dando inicio de alguna forma al proceso urbanístico que *“conviene a los intereses de la ciudad”*. De este modo, se procura controlar, no sólo la actuación de particulares, sino también la iniciativa pública de los distintos ámbitos de gobierno: *“Digamos también que la ubicación de edificios públicos, la construcción de barrios de vivienda económica, el tratamiento de los caminos nacionales, la organización de servicios públicos de sanidad, etc. obras todas del Ejecutivo Nacional tampoco se coordinan con la obra municipal”* (IMM, 1945:34).

Concluye la fundamentación conceptual señalando que en la gestión municipal del territorio, *“falta la apreciación del problema general urbano (territorial), en sus vastos y complejos términos, y con ello la captación cabal de las necesidades, base fundamental para solucionar eficazmente los diferentes problemas parciales”* (IMM, 1945:32).

En síntesis, el marco conceptual que adoptó la formulación del plan regulador departamental elaborado por la Oficina municipal a comienzos de los años cuarenta, fue fundacional en el conjunto de ideas rectoras que promovía:

- a) definición del papel del Estado<sup>76</sup> a través del gobierno departamental en la iniciativa y promoción de un proceso de planificación y gestión de territorio, como contexto para encausar la resolución del conflicto social de intereses;
- b) la incorporación de todo el territorio departamental, urbano y rural al proceso;
- c) la adopción de una metodología de análisis e intervención, de alcance integral y prospectivo;
- d) el reconocimiento de la actuación en el territorio de distintos ámbitos de gobierno, cuyas competencias deberían ser coordinadas y concurrentes a los fines del plan territorial.

Sobre estos marcos de pensamiento, el plan planteaba y fundamentaba, un conjunto de lineamientos de ordenación urbana y territorial, que modificaron de manera sustantiva las visiones municipales preexistentes.

### *Diagnóstico*

Se parte de reconocer que el acelerado crecimiento demográfico de la ciudad y su intensa evolución, no pudieron ser acompañados con respuestas institucionales acordes a las que se hubieran necesitado; por tanto, la iniciativa individual y privada fue determinante en la transformación urbana y territorial. El análisis del conjunto de factores que intervienen en la estructuración y desarrollo de las ciudades realizado en este contexto por parte de los niveles técnico-directivos municipales, generó la conclusión de que el sistema imperante de división y uso del suelo ha sido determinante y de mayor

---

<sup>76</sup> Momento de auge del pensamiento del Estado nación, de consolidación de las relaciones sociales de producción capitalistas y de lo que fue la mayor expresión del estado keynesiano del bienestar o benefactor.

gravitación. Si bien se reconoce el carácter determinante, también se observa que una buena reglamentación de fraccionamiento por sí sola no puede resolver todos los problemas; constituye sólo un punto de partida necesario para el desarrollo de nuevos instrumentos de planeamiento territorial que lo complementan (IMM, 1945:34-36)

Por lo tanto la ordenanza de fraccionamiento vigente desde 1933 fue fuertemente criticada pues permitía el crecimiento lineal de la ciudad sobre las vías principales que podían ser fraccionadas en sus frentes con parámetros urbanos, que no sólo tornan inviable la prestación de servicios sino que presionan sobre los usos agrícolas en las áreas rurales que, en varios sectores, pueden llegar a estar, literalmente rodeadas por fraccionamientos con lotes no mayores a 250 m<sup>2</sup> de superficie.

El diagnóstico concluye con un listado de veintinueve resultados negativos de la aplicación de la ordenanza, clasificados en cuatro grupos, según aspectos o dimensiones: urbanística, económica, social y legal-administrativa, lo cual constituye otro indicador de la integralidad de los análisis realizados. Sólo se hará referencia a las conclusiones de mayor interés para la investigación.

En los aspectos ‘urbanísticos’ se señalaba la pérdida de tierras de uso agrícola por la expansión urbana innecesaria y la pérdida de valores patrimoniales y de identidad de diferentes zonas. En lo ‘económico’, la falta de planeamiento y previsión de desarrollo del territorio, no permitía una distribución eficiente del presupuesto; (relacionando con claridad la planificación con el presupuesto) y adicionalmente, la generación de baldío (urbano y rural), en clave especulativa. En lo ‘social’, se planteaba que la especulación y el beneficio privado que guían la acción, genera fragmentación socio-territorial, con exclusión y desigualdad de acceso a servicios por parte de la población. En lo ‘legal y administrativo’, se cuestionaba la gestión municipal sectorial no coordinada y contradictoria con otros ámbitos de gobierno; la normativa obsoleta e insuficiente principalmente, *“para acondicionar el uso de la propiedad particular en forma tal que en ningún momento ese derecho pueda resultar lesivo para el bienestar público”* (IMM, 1945:38).

#### *Una propuesta o nueva visión de ciudad – departamento*

Toda la revisión que configuró el anterior diagnóstico sobre el estado de situación, culminó con una propuesta de nueva Ordenanza sustentada en algunos principios que vale la pena resaltar (Ver Gráfico N°3).

- Un criterio de ciudad con expresa limitación de crecimiento en su planta física. Se delimita un ‘área metropolitana’, a modo de una corona secundaria de expansión, con calidades urbanas adecuadas para la habitación.
- El fraccionamiento de la ‘zona metropolitana’ de acuerdo a sus características de uso y respondiendo a una distribución racional de población.
- Un fraccionamiento del área rural que atendiera a las necesidades de alimentación y facilitara el contacto del habitante con la naturaleza.

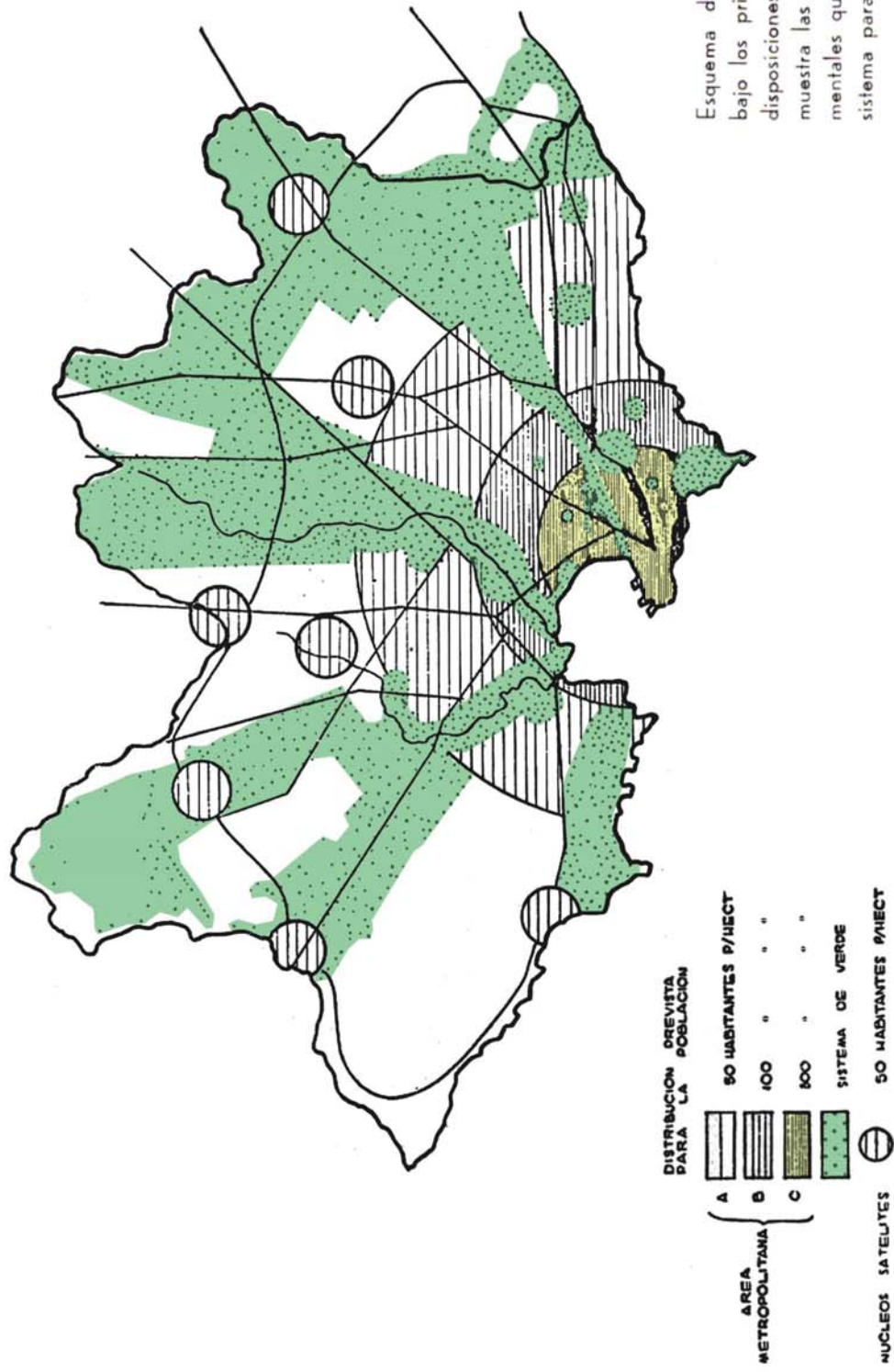
Claras medidas de previsión para la formación de núcleos satélites y núcleos rurales que absorbieran, en parte, el crecimiento y brindaran las condiciones deseadas o reclamadas por los habitantes.

El establecimiento de un claro límite facilitaría orientar el crecimiento urbano en dos sentidos; por un lado, hacia la densificación de la zona urbana o interior y, por otro, hacia la formación de núcleos satélites. Esta forma de organización territorial considera que la teoría de la descentralización de población y actividades en el territorio de manera generalizada, podría llevar a perder lo que para entonces se entendían como ventajas sociales, económicas y culturales derivadas de las agrupaciones humanas. Por ello se adscribe al concepto de “*sub-centralización para ciertos propósitos alrededor de una concentración reducida*” (IMM, 1945:40), que se concreta a través de la conformación de núcleos satélites y núcleos rurales destinados a atender el crecimiento de población.

Con relación a la visión territorial, cabe indicar que siempre aparece la totalidad de la extensión departamental por lo cual, al menos desde esa época, el área rural fue parte del territorio sujeto a las ordenanzas. Desde los ámbitos o espacios técnico-políticos de planeamiento, lo rural existía y con algunas definiciones específicas, aún cuando ese pensamiento tuviera que esperar más de cincuenta años para llegar a ser derecho positivo.

Sobre la concepción que se manejaba sobre las áreas rurales, se pueden derivar las siguientes consideraciones.

- Una consecuencia indirecta consiste en que al fijarse un límite claro para la zona urbana, el área rural quedaría ‘protegida’ de la invasión por parte de una ciudad que se expandía sin control, deteriorando de modo irreversible la capacidad de producción del suelo. Tampoco se localizaban industrias en áreas rurales, por similares razones.
- Una segunda, más directa, radica en que las zonas rurales más aledañas o las de interfase, debían ser sujetas a defensa de la invasión urbana descontrolada que les quitaría su vocación natural de destino para la ampliación de espacios libres, parques, bosques, campos de juego; incluso, propiamente como reserva urbana. A su vez, las llamadas zonas de quintas funcionarían como amortiguación o buffer para la zona de chacras de producción y abastecimiento, pero no delimitadas de cualquier modo, sino atendiendo en todos los casos a las características agrológicas de los suelos y las vinculaciones con los caminos regionales (Ricaldoni, 1943:97).
- Directamente referida a la necesidad de mejorar las condiciones de vida en el área rural, se planteaba la formación de “[...] *núcleos distribuidos convenientemente, que dispongan de los servicios “primordiales de salud y seguridad pública, de enseñanza y esparcimiento.”*” (IMM, 1945:42)



Esquema de la ciudad organizada bajo los principios que orientan las disposiciones proyectadas y que muestra las características fundamentales que se persiguen con este sistema para la ciudad.

Gráfico N°3 Primera Aproximación al Modelo Territorial (1940-1942).

Fuente: Boletín Municipal Extraordinario Año 1945.

- Complementariamente, se planteaba y dibujaba en el plano una estratégica distribución de núcleos rurales articulados por ‘vías parques’ que sugerían la idea de un proyecto territorial para el área rural con impronta paisajística y diseño incipiente. El dibujo de la zona rural queda libre de áreas industriales y sobre los límites departamentales se ubicaban una serie de núcleos urbanos satélites, con distintas modalidades de uso “[...] combinando la vivienda con la industria o con la agricultura o con las actividades deportivas, con el turismo, etc.[...]” (IMM, 1945:42). (Ver Gráfico N° 4)

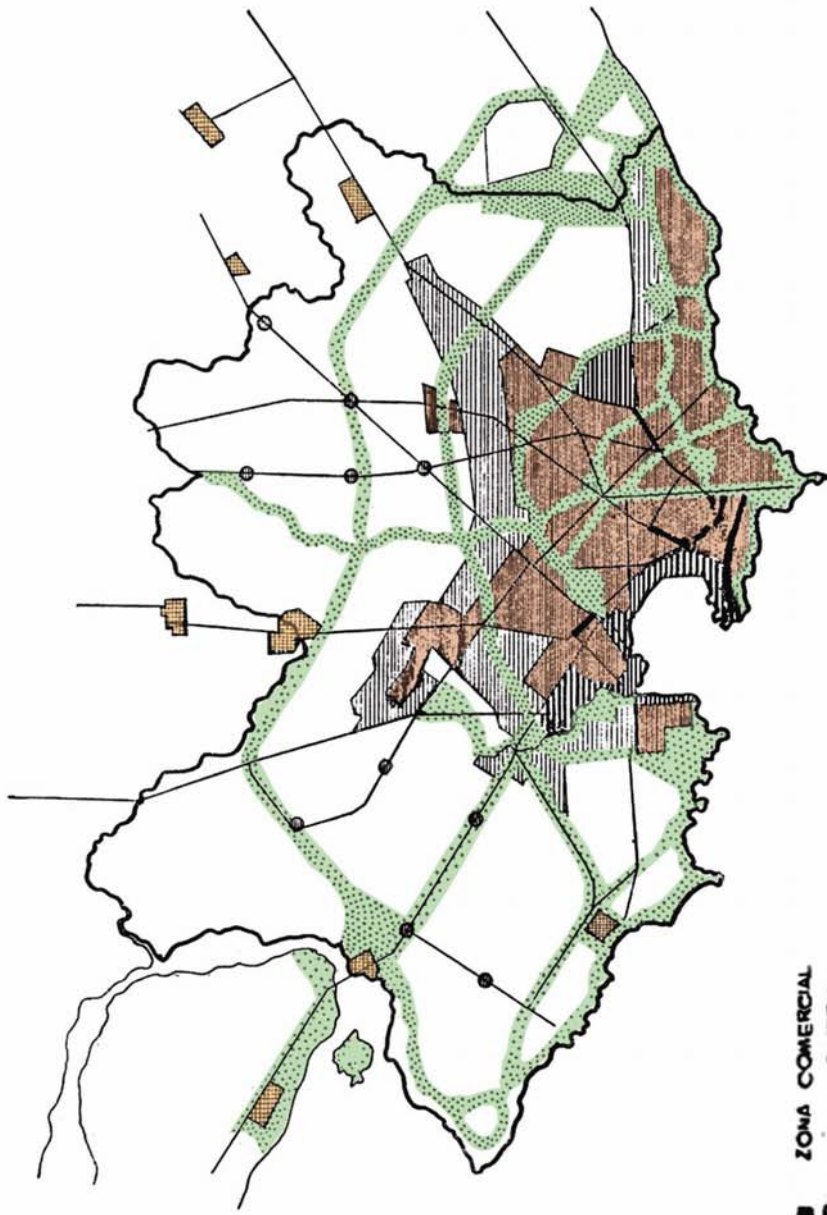
Estos avances de la Oficina del Plan Regulador, proponían un modelo de ocupación territorial del departamento con fuerte sustento conceptual, que no adquirió la fuerza y adhesión necesarias para su implementación. Tal cual se señaló al comienzo de este apartado, la concepción de este plan territorial realizada desde el Estado a través del gobierno departamental, demandó un largo período de cincuenta años de gestación, hasta concretarse en términos sociales, políticos y jurídicos en el Plan Montevideo, en el año 1998.

### **Las ordenanzas territoriales de 1947: la respuesta del gobierno departamental a las leyes de Centros Poblados**

Las orientaciones conceptuales y las propuestas de nuevas normativas para regular la organización del territorio departamental, el funcionamiento y crecimiento de la ciudad, principalmente elaboradas y desarrolladas en el contexto de la Oficina del Plan Regulador de la Intendencia Municipal, tuvieron un fuerte impulso y una clara oportunidad de concreción a partir de la promulgación de las Leyes de Centros Poblados en abril y octubre de 1946. La oportunidad de que se asignaran competencias expresas a los gobiernos departamentales, fue aprovechada por el ejecutivo comunal, para elevar a la consideración de la Junta Departamental, una tríada de ordenanzas básicas y fundamentales que permitirían avanzar en la ordenación del territorio departamental.

Una respuesta tan rápida, que significó la sanción de las ordenanzas y su vigencia, a tan sólo tres meses de la vigencia de las leyes de Centros Poblados, sólo se pudo generar por la existencia de una acumulación previa en el pensamiento, justificación y concreción de una propuesta que venía madurando desde hacía algunos años en el marco de la Oficina del Plan Regulador. Dichos avances, con un interesante nivel de prefiguración normativa, fueron rápidamente adecuados a la nueva ley nacional, aprovechando sus mandamientos en cuanto a la creación de nuevos centros poblados, así como a la regularización de las situaciones existentes. Se implementaba ahora, con una facultad expresa y legalmente otorgada para intervenir sin discusión en el fraccionamiento de tierras rurales.

Vale señalar que la buena utilización del nuevo marco legal para la actuación municipal en estas materias, pudo ser desarrollado y gestionado en Montevideo, ya que permitió avanzar en creación de la tríada de instrumentos necesarios para la ordenación del territorio: la organización administrativa, que



- ZONA COMERCIAL
- INDUSTRIAL
- VIVIENDAS
- QUINTAS
- PARQUES Y AVENIDAS PARQUES
- NUCLEOS SATELITES
- NUCLEOS RURALES
- (Symbol for a specific point or node)

### LA EXTENSION CONTROLADA POR LA ORDENANZA DE FRACCIONAMIENTO PROYECTADA

- 1) Se tenderá en general, con esta ordenanza, a un parcelamiento racional y estético para hacer un uso mejor de la tierra.
- 2) El fraccionamiento se regula según el carácter actual de muchas zonas tratando que lo que fue espontáneo dirija las proyecciones futuras.
- 3) La extensión superficial se detiene y la ciudad se establece entonces dentro de los límites que los servicios y una mayor economía.
- 4) Termina con ella la anarquía del fraccionamiento y permite una realización más racional de los servicios públicos.
- 5) Las zonas de quintas seguirían con ese uso desde que no se favorece la multiplicación de los barrios que al par que representarían buenos y cercanos placeres para el espíritu de los habitantes, serían una zona de reserva para el espacio libre público de la ciudad futura.
- 6) Esa zona de quintas establecería siempre la transición entre la ciudad y las chacras de abastecimiento que se mantendrían cerca de los consumidores.
- 7) Las vías principales permanecerían libres fuera del límite de la ciudad, facilitando la velocidad y seguridad del tránsito interurbano.
- 8) Se proporcionará además con esta ordenanza, la formación de núcleos satélites con la base de los ya establecidos y que Unidos entre sí y con el centro de la ciudad permitirán el exodo diario de buena parte de las gentes de trabajo del núcleo principal con el beneficio que para su salud y tranquilidad significaría, y con la facilidad que reportaría para el descongestionamiento urbano.

Gráfico N°4  
Fuente: Boletín Municipal Extraordinario Año 1945.

se expresaba en la Oficina del Plan, el plan regulador y sus orientaciones, más allá de su falta de aprobación; y ahora el nuevo marco normativo que ofrecían las leyes de Centros Poblados, que complementaban las competencias, atribuciones y definición de materias comprendidas en la ley Orgánica Municipal. Esta tríada de instrumentos, constituye la condición necesaria, al menos en el plano conceptual, para avanzar en los procesos de ordenación del territorio.

El paquete de Ordenanzas sancionadas al inicio del año 1947 que combinó las orientaciones municipales largamente elaboradas con las nuevas orientaciones y facultades del marco legal nacional, permitió concretar en términos jurídicos la definición de un límite físico a la expansión no regulada de la ciudad, proceso que venía sucediendo desde los orígenes y que no había sido posible regular salvo en condiciones de gran flexibilidad y ambigüedad, como lo planteado por la ordenanza vigente desde el año 1933. Por ello, *“El establecimiento de un límite a la ciudad a partir del cual cambia radicalmente el carácter del fraccionamiento, convirtiéndose de urbano en rural, sería la primera aplicación de esta ordenanza”* (IMM, 1945:40); aspiración formulada algunos años antes en el plan regulador de inicios de la década del cuarenta.

Lo interesante del establecimiento del límite es indagar sobre cuál era la concepción que del mismo se tenía, si era como comúnmente se plantea, fruto de un pensamiento rígido y dogmático o si, por el contrario, respondía a criterios de ordenación mínimos y necesarios para que el interés general prevalezca sobre el particular; con niveles de flexibilidad y exigencia, necesarios para poner freno a un proceso caótico y contrario al interés común que caracterizó el funcionamiento y crecimiento de la ciudad anterior. Al respecto vale transcribir lo referido al establecimiento de un límite: *“Su estudio y determinación debe responder inevitablemente a los hechos reales y existentes tales como la distribución de población, el amanzanamiento, el fraccionamiento realizado, los servicios públicos, el valor de la tierra, etc., que obligarán indudablemente a fijar un límite previo que deberá admitir pequeñas modificaciones que han de mejorarlo y simplificarlo a medida que la ciudad se desarrolle.”* (IMM, 1945:40).

Por lo tanto, expresadas las razones de la existencia de límites que separen áreas de uso y ocupación diferentes en el territorio y asumiendo las competencias que el marco legal le otorga a los gobiernos departamentales, en enero de 1947 se promulgan las siguientes ordenanzas:

- Decreto Nº 5.330. Sobre amanzanamientos y fraccionamientos de tierras y servidumbres “Non edificandi”. Promulgado el 15/01/1947.
- Decreto Nº 5.331. Sobre división del departamento de Montevideo en Zonas”. Promulgado el 15/01/1947.
- Decreto Nº 5.332. Sobre reglamentación de la ubicación de los establecimientos industriales dentro del departamento de Montevideo”. Promulgado el 15/01/1947.

Dado el carácter fundacional del nuevo estilo de planeamiento y ordenación, con directa incidencia en las formas de gestión del territorio, que estas



ordenanzas promueven de manera directa e indirecta, resulta necesario analizarlas con algún detalle, particularmente en relación a su aplicación en las áreas rurales.

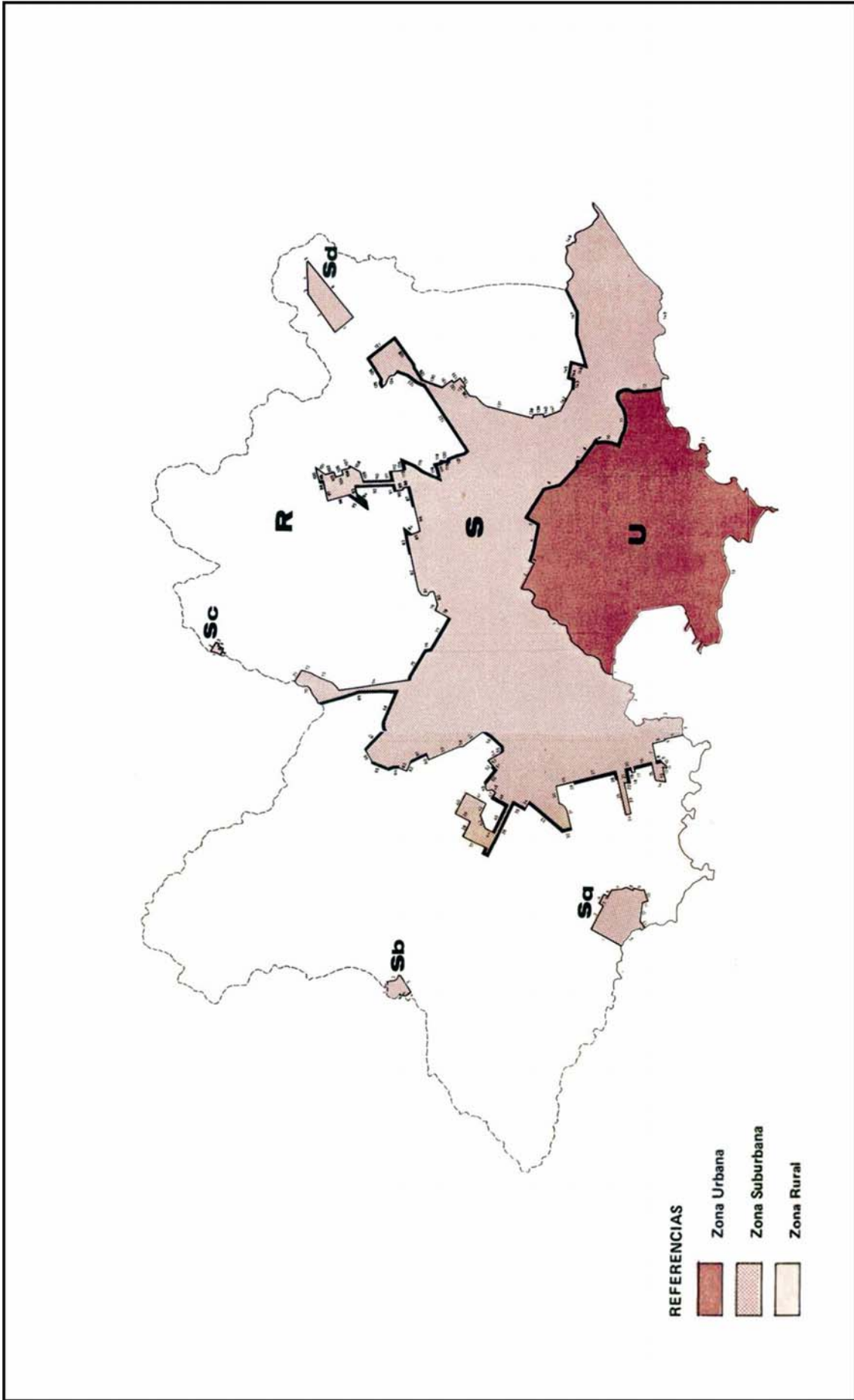
El Decreto N° 5.331, dividió el departamento mediante una zonificación primaria, en zonas urbana, suburbana y rural, haciéndolo de una manera muy elemental y simplificada, como es nombrarlas y referirlas en sus límites a un plano y color. Incluso, en el caso rural en una definición por la negativa: *“la extensión superficial del mismo, no afectada por las declaraciones establecidas por los artículos 1° y 2°[...]”* (Artículo 3). Por tanto sólo delimita, sin señalar intenciones, usos, destinos u otras características; también sin evidenciar potencialidades o restricciones. Más allá de que los nombres de las zonas sugieran, la norma jurídica no los precisa ni considera los usos permitidos para ninguna de las tres zonas delimitadas. (Ver Gráfico N° 5)

Sobre estas divisiones o zonificación primaria del departamento, los dos restantes decretos avanzan en definiciones y regulaciones que terminan prefigurando un modelo de ordenación; es decir, un modelo de uso y ocupación del territorio montevideano. Lo hacen a través de un conjunto de instrumentos que, si bien son más propios de la ordenación urbanística, atienden de manera diferencial y en parte residual al área rural del departamento. Resulta importante señalar que mientras en el discurso siempre se considera y valora las áreas rurales, al menos, en relación con la función de alimentar a la población y de ofrecer otros servicios de disfrute de la naturaleza y el paisaje, no se logra avanzar en la identificación de nuevos y específicos instrumentos de ordenación y gestión para el área rural, recurriendo en general a aquellas herramientas más propias del urbanismo casi edilicio.

La norma con mayores repercusiones en materia de ordenación del territorio fue el Decreto N° 5.330, al establecer las reglas para el fraccionamiento, amanzanamiento y servidumbre de no edificación, para el territorio departamental. Atendiendo al recorte planteado para nuestro análisis, sobre su contenido corresponde señalar que en su primer artículo, se otorga a la Intendencia Municipal el cometido de autorizar la subdivisión de tierras en todo el departamento, sin importar el destino o finalidad de tales fraccionamientos.

Este cometido significa una clara diferencia y avance con relación a la norma vigente en la materia, la ordenanza de 1933, donde se establecía la necesidad de autorización municipal previa, para amanzanamiento o fraccionamiento de tierras con destino a venta pública o privada. Es decir, no todo fraccionamiento necesitaba de autorización previa.

Asume por tanto la competencia que de modo expreso le otorgaba la ley de Centros Poblados para autorizar los fraccionamientos en áreas rurales con destino a la formación de centros poblados y también para la apertura de vías. La ordenanza desarrolla la competencia en materia de fraccionamiento y amanzanamiento sin limitación alguna, para cualquier finalidad, y rige además en todo el departamento de manera expresa. Se constituye, por tanto, en un fuerte instrumento de contralor territorial del uso del suelo y de las formas de ocupación del territorio departamental.



**Gráfico N°5**  
 Fuente: Intendencia Municipal de Montevideo Decreto N° 5331.

**División de Montevideo en Zonas Año 1947.**

Por tanto la Ordenanza establece: *“Artículo 1º Todos los amezanamientos y fraccionamientos de tierras a realizarse en el departamento, a partir de la promulgación de la presente Ordenanza, deberán ajustarse a las condiciones que ella establece. Será obligatoria la autorización municipal en todos los casos de subdivisión de tierras en cualquier zona del departamento”.* (Decreto N° 5.330)

Un segundo aspecto a considerar es lo establecido en el Artículo 14 que divide las zonas primarias, en subzonas de uso y ocupación diferenciada, utilizando para ello parámetros como los tamaños mínimos de las fracciones o predios, complementados también por valores mínimos de frente, áreas mínimas de manzanas y valores máximos de área edificable por predio. No se refiere en ningún caso a usos admitidos, promovidos o prohibidos en las diversas divisiones del territorio.

En particular, interesa analizar las divisiones de subzonas en el área rural que son de dos tipos, definidos por el tamaño mínimo de predios, complementado con un mínimo frente del lote, en procura de que las posibles formas resultantes de la fracciones permitan un aprovechamiento racional para la producción agrícola. Se reconocen las subzonas de huertas con valores de superficie de una hectárea y frente mínimo de 50 metros lineales y la subzona de chacras, donde los predios tendrán extensiones superiores a las tres hectáreas con un frente mínimo de 80 metros. Asimismo, agrega que estos fraccionamientos se regirán, *“[...] según las condiciones y características del lugar, teniéndose en cuenta a los efectos de la determinación de las áreas de los lotes, la proximidad con las zonas sub urbanas, los caminos y los sistemas de transporte existentes, la valorización del suelo, la calidad y tipo de explotación del mismo, etc.”* (Decreto N° 5.330, Artículo 14)

Más allá de lo poco precisos que resultan varios de estos criterios, sin duda tras ellos subyace una imagen de zona rural que presenta diversidad de características, físicas, sociales, de localización, que no puede ser gestionada de manera homogénea en toda su extensión; en definitiva, afirma que no se puede usar de cualquier manera las distintas porciones del territorio rural; por el contrario, hay un modelo de organización del territorio que subyace, que por razones obvias la norma no pudo explicitar con más precisión que la alcanzada en la transcripción anterior.

Los Artículos 16º y 17º, regulan los usos no agropecuarios en zona rural, contribuyendo a la prefiguración de un modelo de ocupación territorial que responde, en gran parte, al modelo que venía elaborando la Oficina del Plan Regulador desde sus inicios. Se sustentaba en los conceptos ya planteados con anterioridad, sobre la creación de los llamados núcleos satélites y núcleos rurales, concebidos con múltiples propósitos, pero atendiendo a la necesidad de reforzar el carácter rural y productivo de la zona. En tal sentido, en el Artículo 16º se considera la posibilidad de que en áreas suburbanas o rurales, se ubiquen predios con dimensiones menores a las fijadas para usos rurales con la finalidad de facilitar el planeamiento simultáneo de conjuntos organizados de vivienda. Para cada caso, la Intendencia Municipal debería fijar las garantías y condiciones necesarias para su aprobación.

En parte, el siguiente Artículo 17<sup>o</sup>, complementa estas medidas al definir las condiciones que se exigirían para la autorización de nuevos núcleos poblados en zona rural. Plantea que se podrían generar nuevos núcleos poblados o nuevos núcleos de huerto acorde a lo establecido por la ley de Centros Poblados; pero se adicionan dos condiciones que tienden a la conformación del modelo territorial ya planteado, donde la zona rural productiva admite la inserción controlada de pequeños núcleos satélites y rurales. La condición para crear núcleos satélites dentro de la zona rural es que tengan una extensión mayor a treinta hectáreas; en el caso de núcleos rurales de huertos su extensión debería ser mayor a cien hectáreas. Para ambos casos, se debería guardar una distancia mínima de 5 km a los límites de otros núcleos o de las zonas urbanas o suburbanas que fija la ordenanza. Sin duda subyace un modelo de organización territorial.

Con estas exigencias se restringe la posibilidad de generar núcleos de pequeñas dimensiones sin justificación y que, por lo general, encierran fines especulativos; ni tampoco podría generarse una expansión continua de la ciudad a modo de mancha de aceite. Se reafirma, en gran medida, la concepción ya expresada desde la oficina técnica municipal, de generar un proceso de subcentralización, con núcleos rurales insertos estratégicamente en la zona rural, opción más deseable, frente a la otra opción de vieja data de descentralización-expansión territorial, que tornaría inmanejable en términos razonables la vida y funcionamiento mínimo de los nuevos núcleos.

Finalmente esta ordenanza marca dos aspectos adicionales que constituyen instrumentos de gestión que podrían ayudar a concretar el modelo territorial que se promovía. Por una parte, en el Artículo 22<sup>o</sup> se otorga la facultad al ejecutivo municipal para intimar al responsable al cierre de las vías construidas sin la debida autorización. Debería hacerlo en los plazos que establezca la Intendencia Municipal. Es decir, se prevé, al menos para estas actuaciones ilegales, la reversión del daño causado o su no amplificación. Otro instrumento coadyuvante a la gestión territorial, aplicable también en las zonas rurales, fue el requisito de que las ventas de tierras de cualquier tipo deberían sujetarse a los planos aprobados por el municipio. En los planos, además de constar la autorización municipal, se deberían indicar los parámetros urbanísticos que correspondan para la zona, según lo establecido en el Artículo 14<sup>o</sup>. De este modo, quién compra sabe claramente las opciones de aprovechamiento autorizado para el predio que quiere adquirir.

Constituían instrumentos novedosos para la época, que sin duda apuntaban a transparentar los procesos territoriales en procura de construir el modelo territorial que se prefiguraba. Otro conjunto de medidas e instrumentos novedosos no se analizan por su clara aplicación en zonas urbanas, pero transitan por las mismas referencias conceptuales.

Para culminar el análisis de la tríada de ordenanzas con fuerte implicancia en la ordenación del territorio departamental, se hace referencia al Decreto N° 5.332 que reglamenta la ubicación de industrias en el departamento. Dicha ordenanza establecía la obligatoriedad de que los interesados solicitaran las condiciones de viabilidad de localización y otras condiciones del

establecimiento, previo a la tramitación del correspondiente permiso de construcción, introduciendo de este modo el criterio de que no pueden instalarse en cualquier lugar. A esos efectos el decreto divide al departamento en zonas de localización fijando el tipo de actividad que se puede autorizar en cada una.

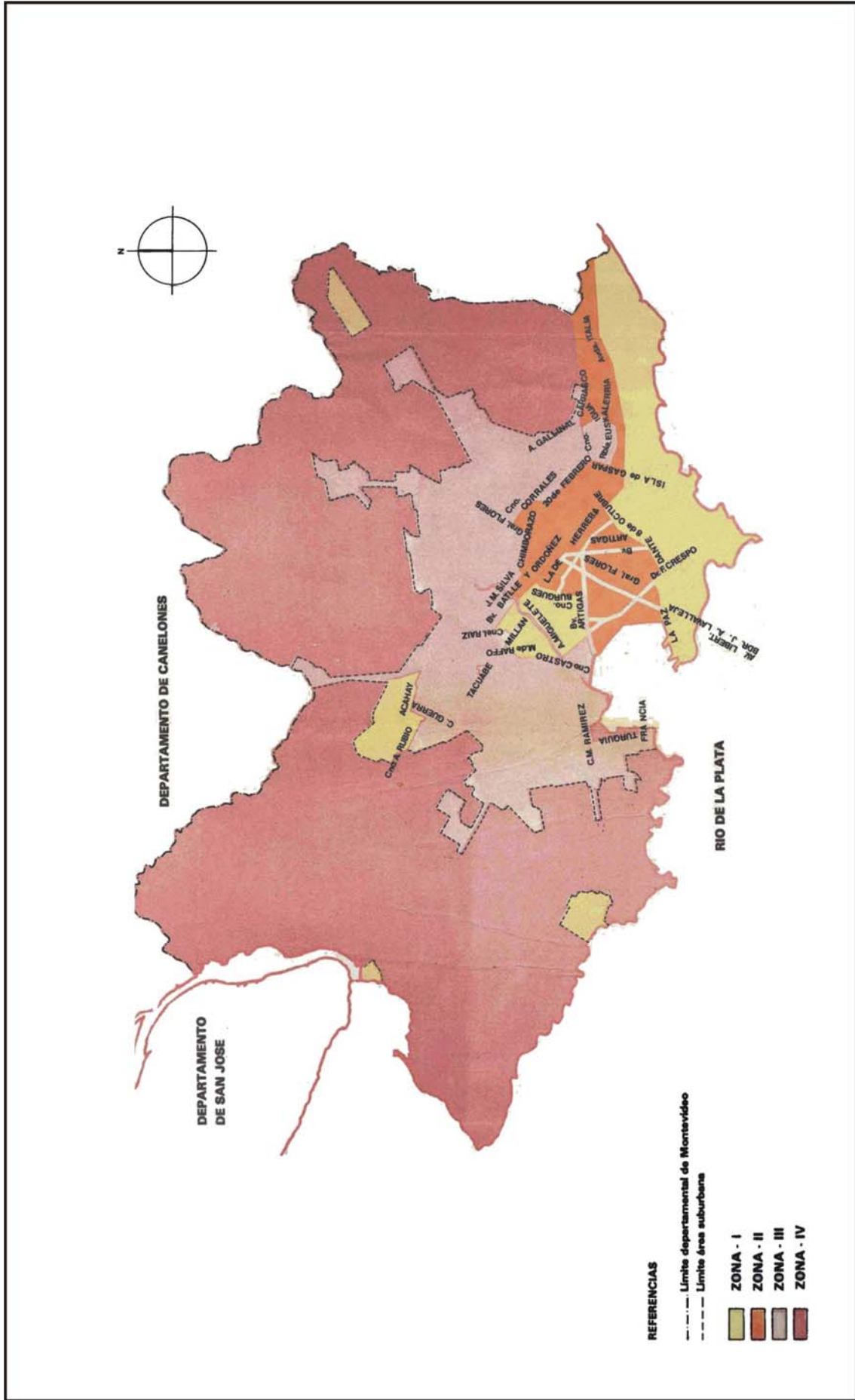
Dado el interés de la investigación, se señala que el Decreto define la zona IV de ubicación de industrias, en una extensión territorial prácticamente superpuesta al área rural, admitiendo los siguientes usos: *“ZONA IV Dentro de las IV (blancas) serán admitidos todos los establecimientos industriales indicados para la zona I, II y III, más aquellos clasificados como inadaptables, insalubres o peligrosos. Todo establecimiento a instalarse en esta zona, que configure un peligro o una insalubridad para las zonas circundantes, deberá cumplir con las medidas que establezcan en cada caso las Oficinas competentes, para proteger a las viviendas y construcciones existentes, así como para dotar a la industria de la suficiente aislación con relación a las futuras edificaciones circundantes”* (Ver Gráfico N° 6).

Como puede observarse, no se consideran las áreas rurales en este caso por una evaluación de las potencialidades que puedan ofrecer. En dicho espacio puede localizarse cualquier tipo de industrias, incluidas lógicamente las insalubres. Se definía en este caso, lo rural por la negativa, es decir, allí podían instalarse todas aquellas industrias que no tenían cabida dentro del límite urbano. Cabe resaltar que no se cuestiona la instalación industrial claramente incompatible con la funcionalidad urbana (higiene, salubridad, transporte, etc.); sí se intenta remarcar la no consideración de lo rural como un espacio con usos y funciones preestablecidas dentro de una regulación territorial del departamento en su conjunto, tal cual se prefiguraba en otros instrumentos normativos o documentos ya comentados.

Por último, corresponde señalar que la conjunción de la promulgación a nivel nacional de las leyes de Centros Poblados y la promulgación de la citada tríada de “leyes municipales”, constituye un hito en el desarrollo institucional y normativo de los procesos de planificación y ordenación del territorio nacional. De ahí en adelante, esta normativa nacional y las aprobadas en Montevideo, serán motivo y referentes permanentes en el análisis y debate, institucional, jurídico, académico y social, en relación con las materias de ordenación urbanística y territorial y con el campo de las competencias para la actuación. También actuarán presionando, provocando y estimulando conflictos que permitieron avances y nuevos desarrollos en estas materias.

### **Etapa de repliegue en la acción municipal: importante freno al avance planificador y ordenador; el desarrollo de un largo conflicto (1948-1955)**

Los primeros años de la aplicación de las Ordenanzas Municipales de enero de 1947 y de las leyes de Centros Poblados, del año 1946, permitieron, por un lado, evaluar resultados e identificar limitaciones y potencialidades de las nuevas normativas y, por el otro, colocar en la agenda social y política un



**Gráfico N°6**  
 Fuente: Intendencia Municipal de Montevideo Decreto N°5332 .

Zonas de Uso Industrial Año 1947.

conjunto de debates y conflictos emergentes de su aplicación; entre el interés general que estaría expresado por las señaladas normas y el particular, expresado por los sectores vinculados al negocio inmobiliario y de la tierra. Fue la primera vez que en la historia del departamento de Montevideo se promovía una actuación ordenadora del territorio, contando el gobierno municipal con el respaldo, conjunto y simultáneo de normas nacionales y departamentales que tenían un sustento teórico y conceptual similar. La necesidad de contar con un plan de ordenación del territorio, como instrumento complementario de los significativos avances normativos, se puso rápidamente de manifiesto. Sin embargo hubo de transcurrir casi una década para que, recién en el año 1956 se adoptara la decisión municipal de elaborar un nuevo plan director para el departamento.

Los hechos demostrarían, rápidamente, las dificultades de aplicar a cabalidad las ordenanzas de 1947, ya que al promover nuevas regulaciones en el uso y ocupación del territorio, se generaron resistencias desde los sectores afectados por las mismas y surgieron dificultades propias de poner bajo ordenanza situaciones particulares de larga data, en muchos casos de difícil reversión. Las mayores oposiciones venían, sin embargo, desde la esfera de los propietarios de tierras, que veían recortadas las posibilidades de obtener las mayores rentas de sus propiedades inmuebles, ya que no era posible o resultaba más difícil “hacer cualquier cosa en cualquier lugar”.

El conflicto de intereses que se profundizó con la aplicación de las nuevas ordenanzas se fue resolviendo o, más bien, fue encontrando salidas para su tramitación, a través de una serie de modificaciones que se fueron introduciendo en las citadas normativas. Tales modificaciones fueron socavando la capacidad de influencia del pensamiento planificador de la Oficina del Plan Regulador en la orientación de las decisiones que adoptaba el gobierno departamental. Ante cada modificación de las ordenanzas se fueron generando nuevos y extensos estudios en un interesante contexto de alianza entre los profesionales municipales de la Oficina del Plan y los académicos de la Universidad de la República que participaron de manera directa en estos estudios. A pesar de ello, no existió la fuerza necesaria para lograr la aprobación de un nuevo plan director o plan de ordenación, el cual debió seguir esperando varias décadas para su concreción. Sin embargo, un saldo muy positivo de este período fue la capacidad de generar y seguir acumulando desarrollos conceptuales de gran profundidad y valor teórico, que matizaron el pensamiento y funcionamiento futuro de las oficinas de planificación y ordenación municipal.

De la tríada de Ordenanzas sancionadas en 1947, la N° 5.330, relativa a los fraccionamientos de tierras, y la N° 5.331 que establecía la zonificación primaria, fueron las que experimentaron mayores modificaciones. En la primera, se introdujeron modificaciones en los criterios y parámetros de fraccionabilidad de las distintas zonas; en la segunda, las modificaciones operaron a través de sucesivos ajustes de límites de las zonas, que habilitaban nuevos criterios de fraccionamiento, constituyendo en los hechos un

mecanismo para expandir la ciudad a través de mínimas modificaciones que en el tiempo acumulan superficies significativas.<sup>77</sup>

### **Las primeras modificaciones de las Ordenanzas de 1947**

Las modificaciones a las Ordenanzas de fraccionamiento y amezanamientos se concretaron, básicamente, a través de dos nuevas normas departamentales, el Decreto N° 6.919 del 10 de diciembre de 1947 y el Decreto N° 8.998 del 22 de diciembre de 1953, que realizó algunos ajustes sobre el anterior<sup>78</sup>. A través de estas modificaciones se intentaba dar respuesta y resolver alguno de los cuestionamientos y conflictos que acompañaron la aplicación de las normas originales a partir del año 1947. Como fue señalado, la ausencia de un plan director facilitó esta modalidad de adopción de respuestas parciales, en desmedro de la visión integral original de ordenación del territorio que se venía construyendo desde las oficinas técnicas municipales.

La forma legislativa adoptada por los decretos modificativos, cuyo contenido refiere a modificaciones o sustituciones de la norma anterior, es una clara muestra del proceso de negociación subyacente, que no implicó una transformación radical del contenido. Se comentarán sólo aquellas modificaciones que son de interés para la ordenación de las áreas rurales.

Entre los cambios generados se destaca la ampliación del segundo artículo de la ordenanza original, que establecía las razones en las que las oficinas técnicas se podrían basar para negar o condicionar la autorización de un fraccionamiento. Las razones referían a situaciones de relativamente fácil objetivación como inundabilidad de la zona, carencia de servicios básicos, altos costos de implantación de infraestructuras, preexistencia de áreas fraccionadas sin edificación. En el nuevo decreto se agrega una razón para negar o condicionar la autorización para fraccionar: “[...] cuando los fraccionamientos no se ajusten al planeamiento para el desarrollo de la Ciudad, proyectado por la Dirección del Plan Regulador de Montevideo y aprobado por la Intendencia Municipal” (Decreto N° 6.919, Artículo 1°).

El texto resulta altamente revelador pues es la primera vez que una ordenanza departamental, expresa con nitidez el alcance y fuerza del planeamiento. En tanto éste exista y se encuentre respaldado por resolución de la Intendencia Municipal, podrá ser utilizado para fundamentar decisiones sobre fraccionamientos. Es decir, si para una zona el plan estableciera algún tipo particular de uso u ocupación del suelo, estos tipos de uso podrán ser invocados para negar autorización a solicitudes de fraccionamiento, que no las consideren. Se podría interpretar que por mandato legal de la Ordenanza, de ahora en más, las definiciones de planeamiento puedan condicionar el ejercicio

---

<sup>77</sup> Una investigación detallada de los resultados cuantitativos de la aplicación de este criterio de micro expansiones sucesivas o de ajustes de límites, sería de interés para la ordenación futura del departamento.

<sup>78</sup> Ambos Decretos, con leves modificaciones tuvieron vigencia, en términos generales, hasta la aprobación del Plan Montevideo en 1998.



irrestringido del derecho de propiedad privada. Ya no serán razones materiales y objetivables, como las antes señaladas, las que limiten el libre uso del derecho de propiedad. También el planeamiento, es decir aquellas definiciones que expresarían el interés común, pueden limitar el derecho de propiedad en lo que atañe al fraccionamiento del suelo (con todas las connotaciones que de ello se derivan), sin que se deba generar ningún proceso expropiatorio ni indemnizatorio.

La aplicación de esta facultad, de relevante significación conceptual y jurídica, encontró fuertes resistencias, siendo los más conocidos, los recursos elaborados por la Cámara del Bien Raíz, conformada en 1953 para defender los intereses de los propietarios. Si bien, desde el espacio jurídico de la Intendencia Municipal siempre se argumentó sobre la legalidad de la competencia para regular las formas de uso y ocupación del territorio a través de los instrumentos de planeamiento aprobados, esta controversia continúa vigente y ha constituido una permanencia en estos procesos de ordenación territorial.<sup>79</sup>

Las principales modificaciones en relación con las áreas rurales, se introducen en la nueva formulación del Artículo 15º, en el Decreto N° 8.998. Con la aparente intención de ordenar y delimitar con mayor precisión los usos del suelo, en el 2º inciso del citado artículo se otorgaba un plazo perentorio a la Intendencia Municipal para que en ocho meses fijara los límites de áreas suburbanas contiguas a la zona rural y el de los de núcleos poblados satélites que enumera<sup>80</sup> y están insertos en dicha zona. También, obligaba a delimitar zonas de huertos en torno a todos los núcleos satélites definidos, de acuerdo a los parámetros establecidos en la Ordenanza. Se agrega además un inciso 3º donde, luego de declarar que en la zona rural el fraccionamiento se hará acorde a lo establecido por las leyes de Centros Poblados, se autoriza a crear centros poblados de huertos en toda la área linderas de caminos y avenidas que se enumeran<sup>81</sup> y, *“además todos aquellos que sean propuestos por la Intendencia Municipal que por sus características, puedan acogerse a esa excepción, [...]”* (Decreto N° 8.998).

Estas modificaciones, en apariencia de razonable racionalidad ordenadora, introducen un fuerte y radical cambio en el modelo de organización territorial de las áreas rurales que se promovía desde las oficinas técnicas municipales y que tuvieron un primer nivel de concreción en las ordenanzas de 1947. La delimitación taxativa de tantas áreas para la posible creación de centros

---

<sup>79</sup> El proyecto de ley de Ordenamiento Territorial en consideración parlamentaria, establece: *“Artículo 35. (Interés general y adecuación a los planes). Las limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad que vengan dadas en las determinaciones de los planes de ordenación, se consideran comprendidas en el concepto de interés general declarado en la presente ley. Los planes de ordenación delimitan el contenido del derecho de propiedad sobre el suelo, quedando éste vinculado a los usos y destinos fijados en los mismos”*.

<sup>80</sup> Para mayor comprensión, se refiere a: Santiago Vázquez, Melilla, Pajas Blancas, Abayubá, Villa García, Instrucciones y Cuchilla Grande, Instrucciones Mendoza, y los contiguos a La Paz, Las Piedras y Toledo.

<sup>81</sup> Para comprender la magnitud de los cambios que se habilitan en el área rural, se nombran los caminos: Tomkinson, Melilla, Mendoza, Cuchilla Grande, Maldonado y las avenidas Simón Martínez y De las Instrucciones.

poblados de huertos, aunado a la posibilidad de que la Intendencia las pueda expandir por simple decisión de la jerarquía de turno, significaba abrir un camino de transformación de suelo rural en urbano, previo pasaje por la categoría de centro de huerto. En cierta forma, se habilitaban condiciones para una expansión lineal de la ciudad, similares a las que permitía la Ordenanza de 1933, tan cuestionada por los técnicos y académicos. Sin duda, con la nueva redacción de la ordenanza, se habilitaba una transformación muy significativa con relación al modelo territorial que promovían las ordenanzas de 1947.

La hipótesis más probable para explicar estos cambios tan radicales en la regulación de uso del suelo rural, no deberían buscarse en razones de planeamiento u ordenación del territorio, sino en fórmulas elaboradas y articuladas desde el ámbito de decisión política, para dar respuestas a las presiones de los propietarios y fraccionadores de tierra que verían muy regulada y restringida su actividad si se mantenían los parámetros originales de la Ordenanza de 1947. El conjunto de reacciones de oposición al Decreto N° 8.998, entre otras las surgidas con mucha fuerza desde el propio ámbito técnico municipal, podría constituir un elemento de verificación de las afirmaciones anteriores.

### **La reacción de la oficina técnica municipal**

Las críticas acumuladas durante el primer año de aplicación de las nuevas normativas tuvieron una rápida respuesta desde el ejecutivo departamental, para entonces colegiado, a través de una Resolución Municipal que en febrero de 1954 creó un equipo técnico para la realización de los estudios pertinentes y necesarios para alcanzar una situación de mayor estabilidad en relación con los límites de las zonas de mayor tensión, ubicadas en las zonas suburbana y rural de huertos y chacras.

Vale recordar que las zonas de interfases urbano-rural son áreas de fricción entre distintos usos y constituyen un espacio privilegiado para el negocio inmobiliario; es la frontera donde se procesa el cambio entre formas de usar y ocupar, de planificar y gestionar, que también venía siendo un territorio de mucha atención por parte de las oficinas municipales desde comienzos del siglo XX. Tuvo un primer intento de regulación a través de la Ordenanza de 1932, que veinte años después se plantea estabilizar en base a toda una acumulación de múltiples experiencias (gubernamental, técnica, política, normativa, de recursos, entre otras). Por ello se encomendó al referido equipo técnico la realización de los estudios necesarios para desarrollar una adecuada revisión de las normativas de ordenamiento territorial de 1947 y sus modificaciones, solicitándole la propuesta de las nuevas redacciones que correspondieran.

Resulta interesante resaltar que, si bien es la implementación del Decreto N° 8.998 el que motiva la realización de los estudios, éstos se elaboraron con mayor amplitud de objetivos y conceptos, y constituyen una verdadera revisión y evaluación de las Ordenanzas fundadoras del ordenamiento territorial del departamento de 1947. También constituyó una oportunidad de revisión del

plan que no fue plan, pero que subyace, aflora y sustenta conceptualmente las opiniones y decisiones, al menos de la Oficina del Plan Regulador.<sup>82</sup>

Los estudios realizados por el equipo técnico fueron de alcance integral, abarcando el conocimiento del medio físico, sus potencialidades y restricciones para usos productivos agropecuarios, así como el diagnóstico de las formas de uso actual del territorio rural. Asimismo, se analizaron los aspectos demográficos y habitacionales, los usos urbanos, la distribución y prestación de los servicios públicos, sus carencias, equipamientos sociales y culturales, los aspectos económicos, valor de la tierra, costos de urbanización, la legislación vigente, entre otros temas. *“Informe sobre los estudios realizados para establecer nuevos límites de las zonas: sub-urbana, de huertos y rural en el Departamento de Montevideo”* (ITU, 1956:27-58).

El análisis detallado del informe y propuestas del equipo de trabajo reviste un gran interés académico, por los avances que para entonces significaron las definiciones de carácter conceptual, en lo jurídico y normativo, en lo productivo y su gestión, en el planeamiento y su instrumentación, especialmente si tenemos en cuenta que los mismos tuvieron larga vigencia temporal. Con motivo de las nuevas elaboraciones municipales desde 1990, se reiteraron y repitieron similares consideraciones, demostrando una fuerte continuidad en el pensamiento planificador del departamento.

Dado el alcance de esta investigación, se plantea una síntesis del citado Informe, en aquellos aspectos más relacionados con las áreas rurales, agrupándolos en cuatro ítems:

1.- Clara y expresa limitación a la expansión territorial de la ciudad, consolidando en la normativa una vieja y reiterada aspiración expresada de modo formal desde el mismo Anteproyecto de Plan Regulador de 1930. La constatación de que dentro de los límites de zona suburbana y urbana existen grandes vacíos sin urbanizar, muy baja densidad de población, con potencial para expandir y densificar ciudad (zonas que incluso en proporciones significativas están siendo usadas en actividades agropecuarias), determina que no existe justificación alguna para continuar expandiendo los límites territoriales de la ciudad. Más bien, lo que habría que encarar son las políticas y medidas necesarias para lograr la urbanización de zonas vacías o sin fraccionar, propendiendo a una densificación racional de la ciudad que facilite la implementación de los servicios necesarios a costos razonables para lo cual se proyectan y definen propuestas concretas.

*“La fijación de un límite para el área urbana o sub-urbana de la ciudad obedece a una necesidad de orden público: la exigencia de proporcionar áreas de vivienda a la población creciente de la ciudad. La atención al beneficio que*

---

<sup>82</sup> En Resolución del 23 de febrero de 1954, el Intendente Municipal decidió la creación de *“un Equipo Técnico de Planificación, destinado a estudiar los nuevos límites para la zona Suburbana y Rural, a que se refiere el Decreto Nº 8.998, efectuar las investigaciones necesarias para estructurar la Zonificación General del Departamento, establecer bases para llegar a una mejor coordinación con los Organismos del Estado y Municipios limítrofes, [...] y abordar cualquier otro sector de problemas urbanísticos de carácter general que interese a esta comuna”* (Boletín Municipal, 1954:16.097)

*puede reportar a los propietarios o comercializadores de la tierra, la autorización para fraccionarla, no puede pesar más que los graves inconvenientes de una extensión excesiva que se han señalado.” (ITU, 1956:46)“.*

La frase resume de manera precisa los aspectos considerados y constituye una expresión de la visión que tenía el equipo técnico, con relación al papel que debería asumir el Estado a través del planeamiento y la ordenación territorial, para la gestión del conflicto de intereses que había pautado las dos últimas modificaciones de las ordenanzas.

2.- Clara y expresa valorización de la zona rural del departamento, de gran singularidad e importante contribución a la producción nacional de rubros intensivos agrícolas. Se realizó, por primera vez desde el ámbito municipal, un detallado estudio de las potencialidades edáfico-productivas de la zona rural. Este estudio fue solicitado a los órganos competentes del Estado<sup>83</sup>. El análisis de los usos actuales y sus aportes de producción se realizaron con sustento de información censal reciente, adoptando un marco territorial de análisis metropolitano que incluyó los departamentos de Montevideo y Canelones, demostrando una clara comprensión de que el fenómeno productivo agrícola no respetaba los límites administrativos y requería una mirada más amplia. Constituyeron verdaderos antecedentes, con vigencia total en todo proceso de planificación y ordenación territorial que se quisiera promover. Estos estudios, pioneros en los ámbitos municipales de planificación territorial para la época, incluso a nivel internacional, tienen y expresan un claro sustento conceptual-ideológico que mantiene total vigencia. Fueron, sin duda, un aporte a la definición de un marco conceptual para el ordenamiento de las zonas rurales que no debería ser la simple extrapolación de los conceptos e instrumentos de la ordenación urbanística. La valorización del área rural del departamento en el contexto incluso metropolitano, que genera una decidida postura de defensa y protección, queda expresada cuando se plantea que: *“Estas áreas de producción difícilmente podrán ser trasladadas al departamento más próximo, es decir al de Canelones, en razón de una calidad de tierras presumiblemente inferior en conjunto, (dado su menor rendimiento) y atendiendo también a la naturaleza de cultivo de ese departamento, esencialmente agrícola (granos y cereales) y lechero”* (ITU, 1956:31).

Resulta paradójico que similares argumentos en cuanto a que la pérdida del área rural de Montevideo no resultaría de sencilla sustitución, fueron y son uno de los argumentos centrales para continuar con la protección del área a pesar de que en cincuenta años muchos cambios se operaron en términos tecnológicos y de organización general de la producción.

3.- Expresa formulación y definición de que los procesos e instrumentos de planificación y ordenación urbanística no se pueden extrapolar linealmente al territorio rural, sin nueva elaboración. En el debate de los últimos quince años sobre los distintos proyectos de ley de ordenamiento territorial, se ha esgrimido

---

<sup>83</sup> Los estudios de suelos y las recomendaciones sobre tamaños mínimos de unidades productivas fueron realizados por las dependencias especializadas del Ministerio de Ganadería y Agricultura.

con insistencia que las propuestas, en general, no consideraban las particularidades de las áreas rurales. Los distintos proyectos sometidos a discusión, avanzan en la definición de instrumentos propios de la ordenación urbanística que en el mejor de los casos se les pretende aplicar a las áreas rurales. En medio siglo poco se ha avanzado conceptual y metodológicamente en esta materia. A modo de síntesis del pensamiento desarrollado en la década de los cincuenta, se rescata: *“El planteamiento del problema del fraccionamiento de la zona rural, debe enfocarse desde un punto de vista diferente al del área suburbana. Aún cuando la finalidad es en último término la misma; propender al bienestar de sus habitantes y al de los de la ciudad de que forma parte; atendiendo a su carácter de fuente de producción de alimentos imprescindibles a la vida de ella, los medios para alcanzar ese bienestar y esa productividad le son propios”.*

*“En el área rural o más precisamente la campiña urbana, área rural pero integrada en lo económico, social, cultural y administrativo con la ciudad, que le brinda sus facilidades de vida y le ofrece el mercado de colocación de su producción, las determinantes son necesariamente otras.”*

*“En ninguna parte del departamento es más clara la necesidad de encarar la solución a proponer, con un concepto de “urbanismo esencial” como antítesis del “urbanismo formal” que nos podría conducir a limitar el alcance de nuestro trabajo a un trazado de límites o a una conformación de fraccionamientos puramente geométricos.”* (ITU, 1956: 41-42).

En concordancia con estos conceptos, en la propuesta de modificación de Ordenanza que acompañó el Informe se eliminaba toda posibilidad de localizar Conjuntos Organizados de Vivienda en áreas rurales y se condicionaba -a estudios y avales técnicos de organismos competentes en materia de desarrollo agropecuario (Dirección de Agronomía del Ministerio de Ganadería y Agricultura)- la posibilidad de autorizar el fraccionamiento de suelo rural en superficie menor a tres hectáreas con destino a zonas de huertos. Esta posibilidad, con carácter excepcional, se condicionaba a: *“Los siguientes factores por lo menos: a) aptitud de la tierra, b) características de explotación de la zona, c) regadío, d) empleo de abono y método de conservación del suelo, e) proximidad al mercado y accesibilidad, f) disponibilidad de mano de obra agrícola, g) mecanización, h) capacidad del productor”* (ITU, 1956: 43). La propuesta no habilitaba la creación de nuevos centros poblados en el departamento, fuera de los límites suburbanos, lo cual estaba habilitado desde las ordenanzas de 1947; también eliminaba la posibilidad de la creación de centros de huertos en los predios frentistas de caminos y avenidas, que habilitaba el entonces vigente Decreto N° 8.998. Se podría interpretar que en el pensamiento del equipo técnico municipal, estaba presente la necesidad de la expresa protección de las áreas rurales, al eliminar toda la posibilidad de urbanizar a través de mecanismos indirectos, como el diferencial uso del suelo en los frentes de avenidas y ramblas, criterios propios de la ordenación urbanística.

4.- La rectificación en los criterios y límites para las zonas de instalación industrial que se regían por el Decreto N° 5.332. Constituye otra expresión de defensa y protección de las áreas rurales, no admitiendo la localización de todo tipo de industrias como estaba previsto en la norma vigente. La nueva

redacción plantea que dentro de la zona IV *“de uso exclusivamente rural la Administración Municipal podrá admitir previo informe de las oficinas competentes, la implantación de establecimientos industriales, de uso doméstico, es decir, aquellos cuyo funcionamiento constituye una necesidad para el servicio de aprovisionamiento o consumo de la zona y los que por su naturaleza resulten necesarios al uso rural de la misma”* (ITU, 1956:55). La propuesta de modificación incluía la creación de zonas de uso exclusivo industrial, estratégicamente localizadas acorde a las posibilidades de servicios, que contaban, además, con medidas de aislación para no afectar usos circundantes. A pesar de ello, se preveía también la posibilidad de localizar industrias en zona rural que por su naturaleza no tuvieran cabida en otras zonas, como las extractivas. En todos los casos de excepción en zona rural, se establecía que *“Serán elemento fundamental para la admisión o el rechazo, la consideración de todo efecto derivado de la implantación que atente contra las características, el paisaje o la productividad de la zona en que se pretende implantar la industria, tales como, el desequilibrio económico que pueda originar en la zona, la disponibilidad de mano de obra local, la absorción de mano de obra agrícola o el perjuicio de la tierra arable”* (ITU, 1956: 55). También estos cambios debieron esperar más de cuarenta años para ser concretados en sucesivos instrumentos normativos<sup>84</sup> de la década del noventa.

El Informe Técnico y sus recomendaciones de cambios de Ordenanzas obtiene la aprobación por parte del Concejo Departamental, quien lo remite a consideración y aprobación de la Junta Departamental. Ante la próxima culminación del período de gobierno en curso y dada la trascendencia que el ejecutivo comunal otorgaba a la aprobación de las nuevas modificaciones a las Ordenanzas de ordenación territorial, a través de una Resolución adoptada el 24 de enero de 1955, el Concejo Departamental, *“propició ante la Junta Departamental la aprobación de nuevas soluciones urbanísticas en la materia referida [...]”*<sup>85</sup>. No considerarlo rápidamente significaba su postergación por un tiempo no previsible, dado el cambio de gobierno que se iniciaría en pocas semanas. Se traslada al legislativo departamental el escenario de un nuevo conflicto entre opiniones e intereses dispares, los mismos que han venido pautando el proceso de avances y retrocesos en materia de planeamiento territorial departamental, expresando una vez más el determinante carácter político de la ordenación del territorio.

La rápida consideración por parte de la Junta Departamental, quien lo trata en la sesión del 1º de febrero de 1955, siete días luego de la solicitud del Intendente, permitió poner de manifiesto el estado de controversia política y social que contextualizaba el tratamiento y resolución de los temas de ordenación territorial. En la misma sesión la Junta Departamental adopta la decisión de volver el proyecto a estudio de la Comisión respectiva, sellando la posibilidad de su aprobación en ese período legislativo. El análisis de la

---

<sup>84</sup> El decreto cautelar de protección de las áreas rurales, sancionado en 1996, eliminó la zona IV de localización industrial en las zonas rurales protegidas. Luego el Plan Montevideo (1998) definió parques de actividades para la localización de industrias y otras actividades; las normas complementarias del Plan (2000), introdujeron los estudios de Impacto Territorial para fines similares a los descritos en los estudios que se indicaba para aquella época.

<sup>85</sup> Boletín Municipal 1954. Resolución N° 547 de Enero de 1955. Páginas: 17.395-17.402

discusión dada en el plenario del legislativo comunal sobre el proyecto elaborado por la Dirección del Plan Regulador, permitió evidenciar algunos de los temas que transversalizan y están siempre presentes en la discusión sobre las materias y competencias del ordenamiento territorial. La competencia municipal para regular los usos del suelo que lleva a limitar el ejercicio del derecho de propiedad, fue el argumento central de las observaciones que interpuso la Cámara del Bien Raíz, quien promovía la no regulación en suelo rural asumiendo que *“Facilitándose la formación de fracciones chicas, dejando las tierras sometidas al libre juego de la oferta y la demanda, se producen en forma inmediata, las mejoras y el progreso, obteniéndose así, beneficios comunes de inestimable valor.”* (ITU, 1956: 62). Similares consideraciones con relación a las competencias municipales para definir zonas de uso industrial, fueron hechas por la citada Cámara de propietarios y por varios ediles en la discusión legislativa. Si bien desde todos los sectores se reconocía la existencia de problemas de uso y ocupación del territorio y la necesidad de que fueran corregidos; el desacuerdo sobre sus orígenes y consecuencias no permitió, tampoco en esa oportunidad, avanzar en las soluciones para enfrentar lo que un edil, para entonces, caracterizaba como: *“la situación endemoniada en que se encontraba la ciudad”* (ITU, 1956: 69).

### **La necesidad de un plan director**

A sólo quince días de haber asumido el nuevo Concejo Departamental, el 15 de marzo de 1955, resuelve la creación de una Comisión Especial con el cometido de *“[...] dar su opinión y asesorar a este Concejo, respecto a la modificación de las Ordenanzas sobre Amanzanamientos y Fraccionamientos de Tierras, Zonas Industriales y división en zonas del Departamento de Montevideo.”* (ITU, 1956:9). Refiere a lo establecido en el proyecto modificativo que había sido, recientemente, devuelto por la Junta Departamental al Ejecutivo Comunal, al no haber alcanzado los acuerdos para su aprobación. La rápida respuesta del Concejo Departamental al adoptar tal decisión, denota la prioridad que el tema tenía en la agenda municipal. Una vez más se recurría a la creación de equipos técnicos para intentar resolver las controversias de origen fundamentalmente político e ideológico, reconociendo que los argumentos técnicos podrían contribuir a superar algunas diferencias.

Lo novedoso de esta Comisión Especial radica en su integración, ya que en esta oportunidad, además de los técnicos y directivos municipales se incorporan profesionales, *“[...] representativos de Institutos de reconocida versación en los temas urbanísticos, que replanteen y desarrollen los problemas en estudio, enfocándolos desde distintos ángulos a que pueden verse confrontados, por los intereses en juego”* (ITU, 1956:9). Por tanto, se incorpora la directa participación de la academia a través del Director del Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo de la Facultad de Arquitectura y del Catedrático de Planificación Urbana, Regional y Estatal, de la Facultad de Ingeniería, Arq. Carlos Gómez e Ing. Julio Roig respectivamente.

La Comisión Especial trabajó sobre el proyecto de modificación de las ordenanzas de 1947 y los estudios que lo sustentaban, realizados el año

anterior por parte de la Oficina Municipal de Plan Regulador, considerado en el anterior apartado. Además se incorporan a su consideración sendos informes, elaborados por los citados académicos, que adicionan información y opinión técnica calificada a la elaboración municipal previa.

El Informe de la Comisión Asesora entregado en junio de 1955, a tres meses de su creación, establece con claridad cinco grandes ideas directrices destinadas a orientar las decisiones del Concejo Departamental, que resulta de interés señalar.

- I) Limitar el crecimiento de la ciudad a expensas del área rural;
- II) La necesidad de contar con áreas de uso exclusivamente industrial;
- III) La necesidad de concretar un plan integral para la ordenación departamental;
- IV) La definición de una política habitacional acorde a las necesidades sociales y criterios solidarios;
- V) Adoptar transitoriamente el proyecto de normas a estudio como referencia para la planificación, hasta lograr su recopilación y posterior sistematización en un Código de Planificación Departamental. (IMM, 1956:119-124)

Tal pronunciamiento constituyó un respaldo técnico-académico a las ideas rectoras sobre la organización y ordenación del territorio departamental elaboradas por la Oficina del Plan Regulador, planteándose de forma expresa la necesidad de comenzar la elaboración de un plan integral que complementa y sustenta las ordenanzas de ordenación territorial.

Es importante consignar que el informe avanza en la definición de algunos temas específicos a los cuales el futuro plan debería prestar atención que hasta el presente resultan de significación y que fueron retomados en el Plan Montevideo y, en gran medida, han venido presionando el muy dilatado debate sobre la ley de ordenamiento territorial, iniciado a comienzos de los años noventa.

- La necesidad de un plan integral con una visión que trascienda lo urbano e incorpore la visión departamental y regional.
- La convicción de que la planificación va atada indisolublemente al presupuesto que viabiliza la ejecución de obras y las actuaciones que concretan las orientaciones del plan.
- La necesidad de conformar una nueva organización administrativa para poder avanzar en un nuevo estilo de gestión bajo plan, que considere la participación de otros ámbitos nacionales y departamentales limítrofes.
- La clarificación de competencias municipales en el territorio y la expresa clarificación de las zonas de concurrencia con otros órganos.
- Reafirmación del papel del Estado en el proceso planificador, demandando la definición de nuevos instrumentos de gestión.
- El reconocimiento del área rural y sus funciones alimentarias, con fuerte destaque de su importancia en rubros agrícolas que, aún hoy, mantienen similares niveles de participación en el contexto nacional.



- La necesidad de propiciar la participación de los gobiernos departamentales en los organismos de planificación nacional.

Las controversias y aprendizajes institucionales acumulados durante casi una década de aplicación de las Ordenanzas territoriales de 1947, sus sucesivas modificaciones y evaluaciones, constituyeron motivación y fundamento para que se decidiera la elaboración del primer Plan Director Departamental que recogió las ideas más avanzadas del contexto internacional en la materia, manteniendo las imágenes rectoras fundacionales de la Oficina del Plan Regulador. En la Resolución Municipal Nº 13.214 del 6 de abril de 1956 donde se dispone la elaboración del Plan Director<sup>86</sup>, en su último Resultando, se recoge a título expreso, *“Que el IX Congreso Panamericano de Arquitectos recomienda la elaboración de un plan director que regule el desarrollo de la ciudad estableciendo para ello una doctrina y un método de trabajo, el que se puede resumir como sigue [...]”*<sup>87</sup>. Continúa exponiendo una síntesis de la doctrina y el método que se asume, para guiar la acción planificadora que se promueve.<sup>88</sup>

### **El primer Plan Director de Montevideo - 1956; una precisa definición del modelo territorial para las áreas rurales, que no logra aprobación jurídica (1956–1989)**

Su inicio formal se puede ubicar en la Resolución del año 1956, señalada en el párrafo anterior, cuando el Concejo Departamental adopta la decisión de:

*“1º Disponer que el Equipo Técnico de la Dirección del Plan Regulador integrado con un Ingeniero de la Dirección de Vialidad y un Ingeniero de la División de Saneamiento, bajo la supervisión de Asesores especializados que designe el Concejo Departamental, se aboque a la formulación del Plan Director de Montevideo.*

*2º Crear una Comisión Asesora del Plan Director de Montevideo integrada en la siguiente forma:*

*Dos Asesores especializados en Urbanismo que serán contratados*

*El Director General del Departamento de Arquitectura*

*El Director General del Departamento de Obras Municipales*

*El Director de la Dirección del Plan Regulador*

*3º. Contratar al Director del Instituto de Teoría y Urbanismo de la Facultad de Arquitectura, Arquitecto Carlos Gómez Gavazzo y al Profesor de la Cátedra de Planificación Urbana, Regional y Estatal de la Facultad de Ingeniería y*

<sup>86</sup> Publicada en Boletín Municipal de mayo de 1960. Páginas 105-107.

<sup>87</sup> Congreso realizado en Caracas, al cual asistió una importante delegación del Concejo Municipal que generó un interesante documento, algunos de cuyos contenidos son resumidos en los resultandos de la Resolución considerada. En particular, por lo poco frecuente, se destaca la inclusión en el texto mismo de la resolución, de los fundamentos doctrinarios y metodológicos, que recomendaba el citado Congreso de Arquitectos para la elaboración de planes directores.

<sup>88</sup> Si bien en varios trabajos se hace expresa una diferencia conceptual entre el tipo de plan regulador anterior y la nueva generación de planes directores, se puede señalar, en este caso, una gran similitud con la doctrina y el método, considerados por el Anteproyecto de Plan Regulador de 1930.

*Agrimensura, Ingeniero Julio C. Roig, como miembros de la mencionada Comisión”*

Dos comentarios sobre dicha resolución: el primero, la clara valoración de la interdisciplinariedad e intersectorialidad de los procesos de planificación; el segundo, la valoración del rol de la academia cuya incorporación al proceso, se realiza de forma directa, con los directores de los Institutos universitarios de mayor relación y nivel académico de la época.

La Comisión Asesora definió el Plan en los siguientes términos: *“El conjunto de normas técnicas puestas a disposición de la autoridad, que permita orientar la acción ejecutiva del Concejo Departamental en los aspectos de planeamiento del desarrollo futuro de la ciudad, en forma continua, previsora y flexible, y permitan también planear aquellas obras que estimadas en Prioridad deban ser ejecutadas en plazos inmediato, y con arreglo a las posibilidades financieras del Gobierno Departamental.”* (Concejo Departamental de Montevideo, 1959:24)

A partir de distintos documentos relevados, se procurará identificar lo que fue marco conceptual programático del Plan; es decir, el pensamiento urbanístico y territorial que lo sustentaba, particularmente en relación con la consideración de las áreas rurales. Las pocas publicaciones que lo analizan y a las cuales se accedió, permiten destacar la existencia de un pensamiento consistente y de enorme proyección, en tanto se relacionaría de modo significativo con el sustento conceptual que orientó las elaboraciones municipales posteriores, incluso la del propio Plan Montevideo de 1998.

También, ha resultado bastante dificultoso el análisis documental del Plan, en tanto no se produjo un documento final con la correspondiente sanción normativa, como resulta común para los planes más contemporáneos. En todo caso, parece constituir un documento general con una visión integral del desarrollo de la ciudad y el departamento, que en su primera etapa concluye identificando un conjunto de estudios a realizar, cuya efectiva concreción se fue dando de manera parcial y discontinuada en el tiempo. Similar desarrollo temporal ocurrió con las normas jurídicas que lo concretaron, que también en tiempos diferentes fueron sancionando aspectos parciales del Plan Director. Estos procedimientos marcan una clara diferencia con el Plan Montevideo que conforma un conjunto argumental y normativo elaborado y aprobado en conjunto. El Plan 56 parece haber asumido una estrategia de avance y desarrollo progresivo, por etapas.

Fue un plan cuya vigencia se previó en diez años, más allá de que algunas definiciones estratégicas fueron adoptadas con mayor horizonte temporal; alcanzó a concretar, *“[...] una Estructura General de la ciudad que permite relacionar, ya los procesos directos o procesos inductivos, según los casos, las formas nacionales con las municipales existentes, proyectadas o previstas, así como plantear soluciones para importantes problemas que aún se hallan en estudio.”* (Concejo Departamental de Montevideo, 1959:24).

A partir de la estructura territorial que prefiguró el Plan Director del 56, se derivaron un conjunto de estudios urbanísticos y territoriales específicos relacionados con: la división del departamento en zonas; un proyecto de ordenación de las zonas residenciales en Unidades Vecinales, Distritos y Sectores así como estudios de movilidad y planes de urbanización tendientes a revitalizar zonas específicas de la ciudad. Los resultados de varios de estos estudios fueron la base para la elaboración de proyectos de reglamentos, de normativas u obras, que se fueron elevando a la consideración y aprobación de la Junta Departamental, como proyectos de ordenanza y planes de obras durante distintos ejercicios administrativos.

Es interesante señalar el pensamiento que sobre estos estudios se tenía en esa época, en particular sobre la necesidad de su gradualidad, evitando un posible efecto negativo derivado de su implementación, ya que *"[...] para un logro de sus fines, se necesita el paulatino acomodamiento de la población a la nueva estructura urbana, que surgirá a través de la concertación real de dichos planes"*. En gran medida, se destaca el componente de educación y participación que debería acompañar la implementación de estos procesos de planificación. Esto se logrará, a través de la *"realización de obras municipales que atraigan y orienten la iniciativa privada, reglamentos que ordenen y garanticen las inversiones particulares, y servicios municipales que eduquen y faciliten el desarrollo de la conciencia colectiva de la población, en este proceso de renovación de la ciudad"* (Concejo Departamental de Montevideo, 1959:25). Constituye una clara expresión del papel del Estado y de los particulares en los procesos de ordenación, que tendrían un contenido proactivo explícito, de promoción e inversión pública, que trasciende el clásico carácter regulador de los planes urbanísticos.

Si bien el Plan fue muy rico en aspectos de ordenación urbanística, sólo referiremos a los aspectos que refieren al ordenamiento de zonas rurales. La decisión y criterios de uso se basan en los anteriores proyectos de ordenanzas y estudios de la Oficina Municipal que, en términos generales, se reafirman y complementan de manera expresa. Se adiciona una conceptualización necesaria para precisar los alcances y finalidad de cada ámbito de la zonificación primaria de uso. Se trasciende la simple delimitación y definición de parámetros urbanísticos de uso para las zonas, ya que ahora se incluye una definición conceptual sobre el destino y uso de cada zona, en particular de la rural, adicionando un carácter programático explícito.

Por su claridad y precisión corresponde transcribir la definición que realiza de las áreas rurales, que además son visualizadas en términos supra departamentales. *"Es el área del departamento, y la región, destinada a la producción de recursos renovables particularmente explotaciones agropecuarias. El área rural circundante a las áreas urbanas y suburbanas, constituye una cintura de tierras destinadas al abastecimiento de víveres frescos a la ciudad, considerada como una usina de transformación de la riqueza del suelo, en productos de alimentación. El uso de la tierra debe pues, imponer el fraccionamiento, las implantaciones de vivienda, el género de explotación, la implantación de servicios públicos y asistenciales, de modo de asegurar, en función de ese uso, el basamento económico de las explotaciones"*

*hortícola, y la estabilidad de las estructuras sociales*” (Concejo Departamental de Montevideo, 1959:27). Se apoya en similares conceptos que sustentaron los anteriores proyectos de modificación de las ordenanzas de regulación territorial.

Lamentablemente, los proyectos de ordenanzas que sustentaban la zonificación primaria del Plan Director del año 1956 nunca fueron aprobados en forma conjunta, sucediéndose una serie de modificaciones más puntuales, en muy posteriores momentos que no permitieron la concreción de la riqueza conceptual que contenía la propuesta del plan.

El Plan Director adoptó para la zona rural prácticamente los mismos criterios generales contenidos en los proyectos de ordenanzas presentados a la Junta Departamental en enero de 1955 (Ver Gráfico N° 7). Sólo se adicionaron algunos ajustes menores atendiendo a las recomendaciones de la Comisión Asesora que los analizó. Aunque finalmente nunca fueron aprobadas, estas ordenanzas sustentaban un concepto de uso y ocupación de las áreas rurales muy similares a los del Plan Montevideo. La nueva versión de modificación de la Ordenanza N° 5.330, elaborada en el marco de elaboración del Plan 56, en la redacción dada al Artículo 19º, eliminaba la posibilidad de crear núcleos o conjuntos organizados de vivienda en la zona rural, admitiéndolos sólo en la zona suburbana, “[...] *consecuente con el criterio surgido del estudio, en lo relativo a la necesidad de preservar la productividad de la zona rural.*”<sup>89</sup> Se eliminaba también la posibilidad de la creación de centros de huertos en predios frentistas de caminos, hecho que fue el más cuestionado por unanimidad en la Comisión Asesora. La propuesta deja sólo la posibilidad de que se generasen centros de huertos sujetos a condiciones claras de capacidad de producción con opinión expedida por la Dirección de Agronomía, condicionada al cumplimiento estricto de lo previsto por las leyes de Centros Poblados, en muy precisas localizaciones<sup>90</sup> y a distancias no mayores de 600 metros de zonas suburbanas.

Como se observa, hay una coincidencia casi total en los criterios sobre la regulación de las áreas rurales que se expresaron en sucesivos textos de proyectos modificativos del Decreto N° 8.998 de 1953. Las elaboraciones de la Oficina del plan Regulador de 1954 son mantenidas en las recomendaciones de la Comisión Especial creada en enero de 1955 y por las propuestas elaboradas por la Comisión Asesora del Plan creada en abril de 1956.

Sin embargo, en el texto del documento de Plan se mantiene la posibilidad de que en el área rural, “[...] *podrán instalarse núcleos de vivienda para albergar a la mano de obra complementaria de esas explotaciones, los que a su vez*

---

<sup>89</sup> La fuente utilizada fueron los documentos mecanografiados del Informe de la Comisión Asesora del Plan, que dejó el Arq. Gómez Gavazzo en el Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo. Tales documentos forman parte del archivo sistematizado, que sobre la obra de aquel profesional realizó el Arq. Francisco Nogueira. La cita particular se recoge en la página 74 del citado Informe.

<sup>90</sup> Entorno a Rincón del Cerro, Pajas Blancas, Camino Sanguinetti y O'Higgins, Melilla, Camino Cuchilla Grande e Instrucciones, Villa García y zona norte de Camino Carrasco.

D I V I S I O N   D E L   D E P A R T A M E N T O   E N   Z O N A S

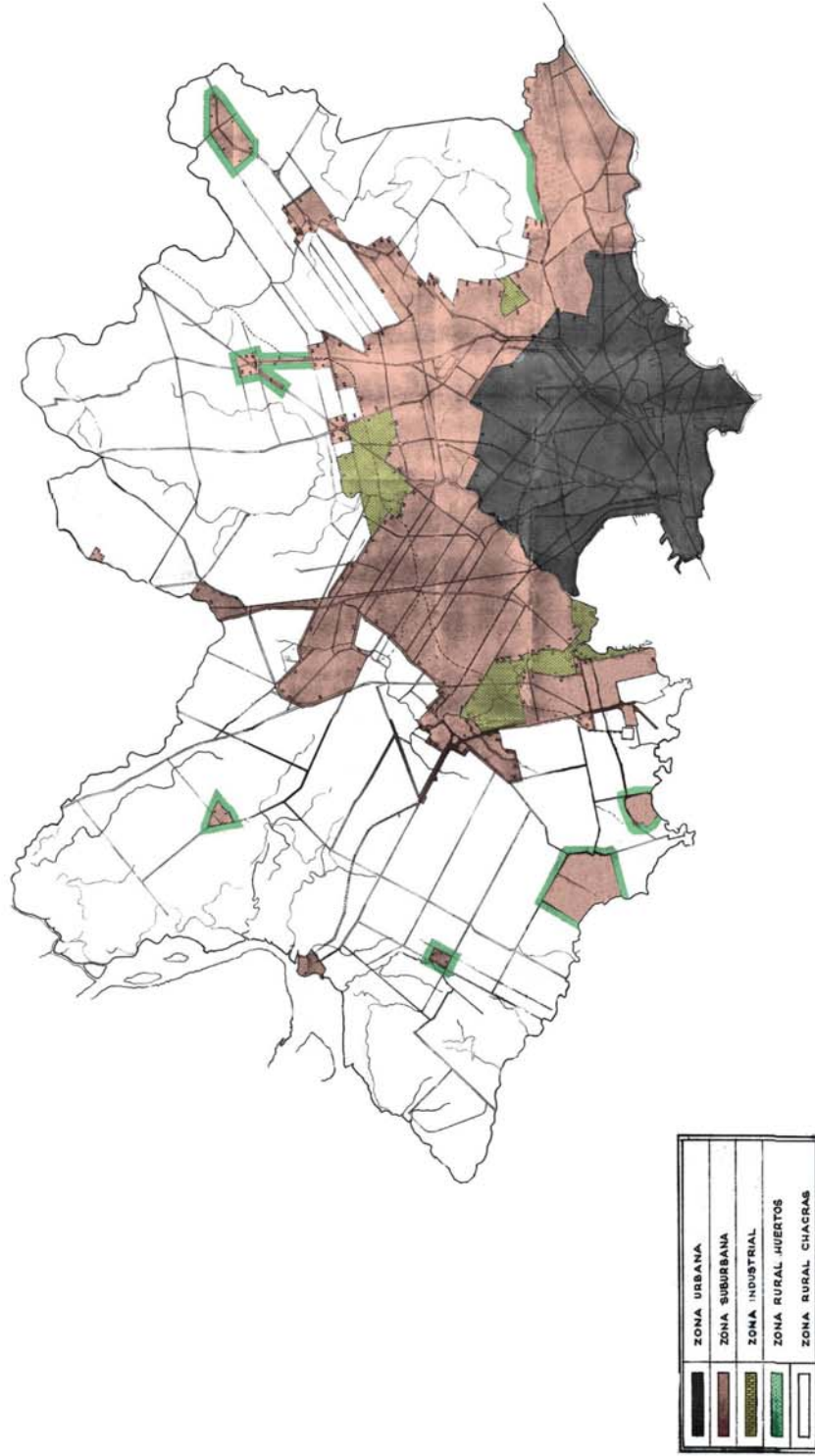


Gráfico N°7

Fuente: Archivo Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo - Facultad de Arquitectura.

Zonificación Plan Director Año 1956.

*contarán con centros comerciales, asistenciales y culturales, que extenderán su influencia a las áreas circundantes”* (Concejo Departamental de Montevideo, 1959:28). Se evidenciaba una aparente contradicción con los proyectos de ordenanza señalados en el párrafo anterior. Sin embargo, dado lo escueto de los documentos a que se accedió, puede que la transcripción anterior refiera a los núcleos de centros de huertos cuya ubicación fue prevista en sitios claramente definidos.

Vale señalar que completaba esta concepción de protección y defensa de la zona rural, la propuesta de modificación del Decreto N° 5.332 de 1947 sobre localización industrial. En tal sentido, en el nuevo proyecto, la ‘zona IV industrial’ se refiere a la creación de zonas de exclusiva localización industrial, con equipamientos y servicios acordes y medidas de protección con barreras vegetales sobre el entorno. A su vez creaba una nueva ‘zona V’ cuya localización correspondía a las áreas rurales, donde sólo se admitirán las industrias domésticas (inocuas para las actividades de producción agropecuaria) y previo informe de los órganos competentes del Concejo Departamental, “[...] *aquellas que por su naturaleza resulten necesarias al uso rural de la zona*” (Ver Gráfico N° 8). Industrias que por su nivel de insalubridad no puedan ser localizadas en otra parte del departamento, así como las extractivas, sólo serán admitidas en área rural, por autorización de la Junta Departamental, si previamente hubiere informe favorable del Ejecutivo Comunal. Es decir, este tipo de eventual localización industrial en área rurales demandaría sanción del legislativo comunal, que incluso debe observar lo establecido en el artículo anterior del mismo proyecto de decreto, *“Además de atender la clasificación anterior<sup>91</sup> la Administración Departamental negará o condicionará con la aprobación del Concejo Departamental, la ubicación de nuevas industrias o el desarrollo de las existentes, cuando por sus características y su relación a las zonas de implantación, resulten en mayor o menor grado inadaptables, particularmente las extractivas. Será elemento fundamental para la admisión o rechazo la consideración de todo efecto derivado de su implantación, que no se avenga con las características del paisaje o las productivas de la zona, el desequilibrio económico, la disponibilidad de mano de obra local, la absorción de mano de obra agrícola, y el perjuicio a la tierra arable”* En el mismo inciso se agrega que, en caso de autorizarse la localización industrial se debería condicionar a un conjunto de medidas de protección de los recursos naturales y culturales (paisaje, cursos de agua, vías de circulación, aeródromos, otros), en procura de *“dotar a la industria de la suficiente aislación con relación a los edificios y predios circundantes”*.<sup>92</sup>

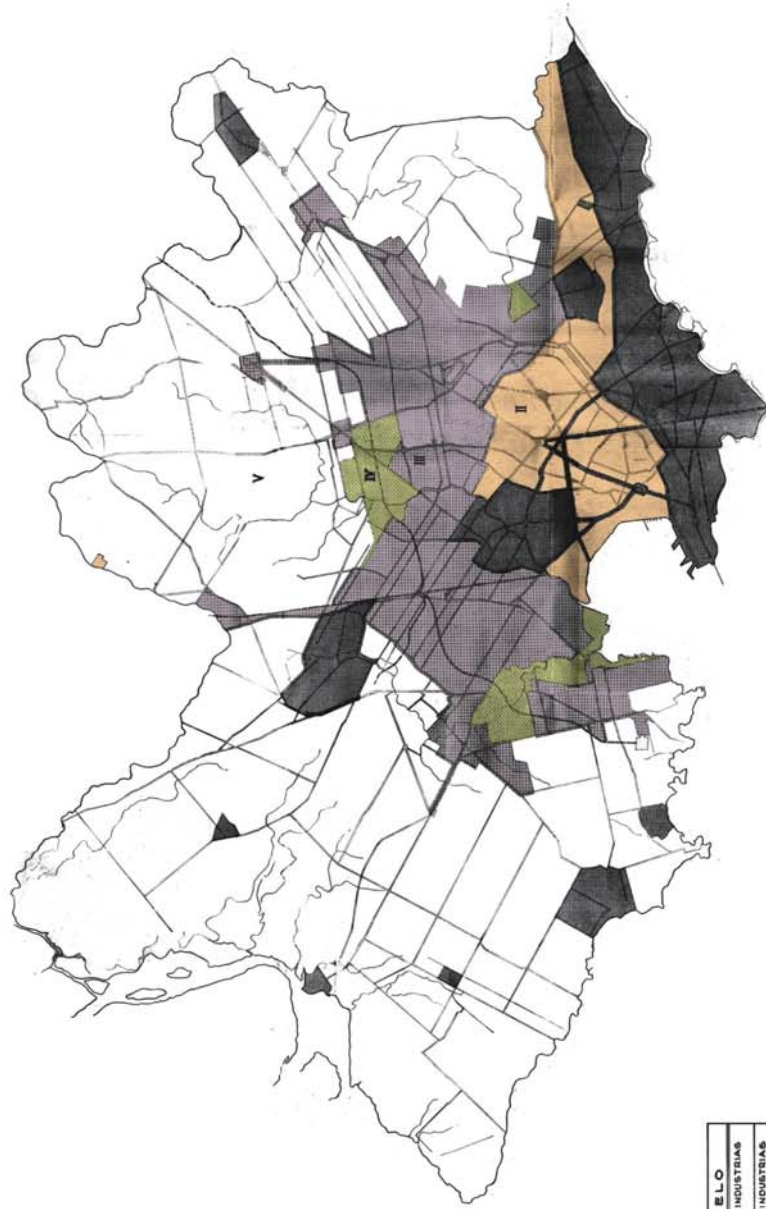
Por tanto, los requerimientos para autorizar localizaciones fuera de las zonas industriales específicamente, establecían la necesidad de realizar detallados estudios que garantizaran la no generación o minimización de impactos. Plantea exigencias muy similares a las que se incluyen en los actuales estudios establecidos por la Ley N° 16.466 de Prevención y Evaluación de Impacto Ambiental y a los exigidos por los estudios de Impacto Territorial establecidos

---

<sup>91</sup> Refiere a la clasificación por niveles de molestias e insalubridad

<sup>92</sup> Todas las citas del párrafo corresponden a los textos del Informe de la Comisión Asesora del Plan 56.

UBI CACION DE ESTABLECIMIENTOS INDUSTRIALES



ZONAS	USO DEL SUELO
I	HABITACION COMERCIO E INDUSTRIAS DOMESTICAS
II	HABITACION COMERCIO E INDUSTRIAS DOMESTICAS E INOCUALS...
III	HABITACION COMERCIO E IND. DOMESTICAS E INOCUALS A TITULO PRECARIO...
IV	INDUSTRIAS MOLESTAS
V	RURAL INDUSTRIAS DOMESTICAS Y COMPLEM. MENSAJES DEL USO RURAL...

Zonificación Industrial Plan Director Año 1956.

Gráfico N°8 Fuente: Archivo Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo - Facultad de Arquitectura.

para el departamento de Montevideo en el Decreto N° 29.118 de la Junta Departamental que aprueba las Normas Complementarias del Plan Montevideo.

En síntesis, los proyectos de normas elaborados en el contexto del Plan Director del año 1956 respondieron a claros conceptos que no dejan dudas sobre cuál era la intención o mirada que, hace medio siglo, se tenía sobre la necesaria protección de las áreas rurales; sin duda fue uno de los pocos casos existentes al menos a nivel regional, donde se promovía la protección de áreas de producción agropecuaria insertas en zonas metropolitanas. En cierta medida, situación similar a la experiencia “[...] del régimen del “Green belt” de Londres o del “Cinturón verde de San Pablo” (ITU, 1956:43) como para entonces se reconocía en el ámbito técnico municipal.

A pesar de que no se lograra la sanción legislativa de estos proyectos de ordenanzas y, por tanto, que las orientaciones del plan no tuvieran posibilidad de concreción, la influencia de éstas permaneció en el tiempo. Tal es así que en el marco de Resoluciones Municipales<sup>93</sup> que referían a modificaciones de la Comisión Asesora del Plan, adoptadas en los años 1960 y 1963, se planteaba la decisión de continuar con el proceso de elaboración del Plan Director, generando nuevos instrumentos que lo posibilitaran. A más de diez años de iniciada la elaboración del Plan, se vuelve a modificar la Comisión Asesora, “*CONSIDERANDO: necesario asegurar la continuidad de los trabajos tendiente a la definición del Plan Director de Montevideo*” (IMM, 1976:11)<sup>94</sup>. Interesante reafirmación de que el Plan Director es un proceso en permanente desarrollo y que no es un simple documento acabado.

Un elemento común en todas las resoluciones municipales que referían a la Comisión Asesora del Plan Director, fue la integración de la misma. En todos los momentos a lo largo de más de una década, estuvo integrada por los directores generales de varios departamentos municipales, marcando así el carácter intersectorial e interdisciplinario del plan. A partir del año 1963 y hasta fines de los años ochenta, además de la Comisión Asesora del Plan Director, funcionó un Cuerpo Consultivo<sup>95</sup> en rol asesor integrado por representantes de las direcciones municipales, de la academia y de los organismos públicos y privados relacionados con las actuaciones del Plan. Constituye un ámbito de análisis, debate y concertación público-privado sobre los temas de planificación y ordenación del territorio departamental. Como se verá más adelante, el Plan Montevideo generó una estructura de gestión del plan muy similar creando sendos ámbitos, con integraciones y funciones muy similares.

Con relación al instrumento central en estos procesos, como es la división en zonas, al menos para lo rural, cabe señalar algunos nuevos intentos de modificación relacionados con los temas de debate permanente; es decir, las actividades y usos permitidos. En 1963 se generó una nueva formulación de proyecto de ordenanzas que tampoco logró su tramitación ante la Junta

---

<sup>93</sup> Resoluciones Municipales, N° 15.521 del 31 de mayo de 1960 y N° 1.570 del 18 de abril de 1963.

<sup>94</sup> Resolución Municipal N° 19.791 del 24 de octubre de 1968.

<sup>95</sup> El Cuerpo Consultivo se creó por Resolución Municipal N° 1.570 del 18 de abril de 1963.



Departamental. La misma reiteraba la propuesta de creación de zonas industriales, tal cual el proyecto de 1956, por lo cual se podría interpretar que el pensamiento técnico mayoritario seguía interpretando que las industrias deberían agruparse en zonas específicas, desechando la posibilidad de que el área rural tuviera que aceptar cualquier tipo de implantación industrial.

Recién en el año 1978, en un contexto político-institucional que no lo explica suficientemente, se logra la aprobación del Decreto N° 18.591, cuya expresa finalidad fue, *“A los efectos de la aplicación de las normas municipales referentes al ordenamiento territorial y urbanístico del Departamento de Montevideo, el mismo se divide en tres zonas: urbana, sub urbana y rural [...]”*, (Artículo 1º). Asimismo en su último artículo deroga en forma expresa el Decreto madre en la materia -el N° 5.331 de 1947- y todos los complementarios que sólo referían a modificaciones puntuales de límites de las zonas delimitadas originalmente.

Lo primero a señalar es la explicación de una finalidad en la división en zonas del departamento que conformará la referencia para los procesos de ordenación territorial y urbanística. Se aprecia también la diferenciación de dos escalas de ordenación: la territorial y la urbana. Adicionalmente se podría asumir que en la escala de ordenación territorial se incluyen sectores no urbanos donde no serían aplicables, en forma estricta, las normas urbanísticas. Por tanto, tales sectores sólo pueden ser las áreas rurales.

Por ello, la relevancia de este decreto desde la perspectiva de las áreas rurales y su ordenación, fue que fijaba algunos aspectos que es válido resaltar porque constituyen concepciones y porque contribuyeron a dilucidar el debate y las posturas sobre temas que fueron objeto de tratamiento reiterado desde comienzos de los años cuarenta.

Un segundo aspecto de interés fue la reafirmación de la vigencia y visión del Decreto N° 5.332 de 1947 que permitía la localización en suelo rural de todo tipo de emprendimiento industrial con las implicancias negativas ya comentadas. De este modo se descartaban todos los proyectos de ordenanzas modificativos que proponían la creación de zonas de uso industrial exclusivo, elaborados a partir del año 1954.

Un tercer aspecto de relevancia fue que concretó jurídicamente, por primera vez, la definición de los principales usos de las áreas rurales, asunto sobre el cual se habían elaborado varios proyectos que sometidos a la Junta departamental nunca fueron aprobados. Relacionada con la base conceptual del Plan Director de 1956, sin considerarla en toda su amplitud teórica, desconociendo incluso algunos de sus claros postulados, en el Artículo 4º del nuevo decreto, se plantea que: *“El uso preferencial de la zona rural será para actividades del agro y forestales, con los servicios y equipamientos complementarios [...]”*. Pero, seguidamente agregaba en franca contraposición a lo establecido en los anteriores proyectos de ordenanza que: *“Se admitirá además la formación de núcleos suburbanos que permitan albergar las viviendas de los trabajadores rurales y los servicios [...]”*.

Por tanto, se generó un fuerte apartamiento del modelo territorial del área rural que se venía promoviendo desde el espacio técnico municipal. Se prefiguraba el modelo donde, si bien se definen usos preferentes para la zona rural, se deja abierta la posibilidad jurídica de que, por intereses distintos a los asignados al área rural, se pudiera subdividir tierra con destino a continuar la expansión urbana de la ciudad, satisfaciendo demandas que, en general, se mostraron guiadas por la especulación inmobiliaria privada.

A diferencia de las anteriores oportunidades, en este caso y en la década del setenta, no existieron o no se encontraron estudios técnicos que justificaran este decreto. Parece poco lógico que existan razones valederas, en el marco teórico en que se venía moviendo la Intendencia para estos fuertes cambios. Sólo el estado de dictadura prevaleciente y el empuje ideológico en expansión del neoliberalismo, podrían explicar estos retrocesos en las definiciones normativas. Primó, una vez más, el interés particular sobre el general.

Admitir la posibilidad de nuevos núcleos suburbanos sin criterios de localización precisa, por tanto insertos en cualquier lugar del área rural, no parece responder a la finalidad de producción que se planteaba; máxime cuando el mismo decreto fija un total de cinco núcleos suburbanos distribuidos dentro de la zona rural, más allá de toda la zona suburbana de periferia que linda con la zona rural. Por tanto, se deja margen para que intereses privados o particulares tengan la posibilidad de realizar nuevos fraccionamientos en el área rural aumentando la rentabilidad del suelo. En este espíritu, podría encontrarse el origen, no como única causa pero sí relevante, de muchos baldíos rurales que comienzan a surgir, hecho vinculado incluso al fenómeno de ocupación de tierras y surgimiento de asentamientos irregulares en áreas rurales, pocos años después.<sup>96</sup>

Un cuarto aspecto de relevancia para el área rural refiere a la parte final del Artículo 4º, donde se plantea que en el área rural se podrá admitir: *“la instalación de conjuntos y establecimientos para el servicio general de la ciudad, que no contravengan las características de la zona y en especial aquellos que por sus dimensiones superficiales no tengan cabida dentro de las áreas pobladas”*. Si bien se podría interpretar un intento de protección de los usos preferentes antes fijados, no se definen instrumentos que permitan ejercer de manera adecuada esa protección. De hecho, al no haberse logrado la aprobación de zonas para uso industrial exclusivo, que se venía promoviendo desde hacía más de veinte años, continuaba vigente el decreto del año 1947 que definía la ‘zona IV’ de localización en el área rural, admitiendo en ésta todos los tipos de industrias. Estas indefiniciones facilitaron que en el área rural se instalaran muchas industrias incompatibles con los usos agropecuarios preexistentes, generándose múltiples conflictos, fundamentalmente luego de la re-institucionalización democrática del país, sin marco claro de resolución y gestión.

---

<sup>96</sup> La propuesta del Proyecto de Ordenanzas 1955 eliminaba de forma explícita esta posibilidad ya que no sólo no lo admitía, sino que definía con precisión los núcleos sub urbanos insertos en área rural. Establecía con precisión los procedimientos para delimitar entorno a estos núcleos los eventuales centros poblados de huertos, dificultando su utilización para fines especulativos.

### III. 2. La concreción del proceso planificador y ordenador del territorio departamental con consideración de las áreas rurales (1990 – 2005)

Las condiciones contextuales del período de consolidación institucional del proceso planificador territorial de Montevideo durante la década de los años noventa fueron muy distintas a las que pautaron la concepción inicial-fundacional de dicho proceso, al inicio de la década de los años cuarenta del siglo pasado. Las diferencias se constataban tanto en las condiciones políticas del ámbito nacional e internacional, como a nivel del desarrollo del conocimiento e instrumentos de planificación y gestión territorial. Desde un país que en los años cuarenta se desenvolvía en el marco de un Estado benefactor de corte keynesiano, con fuerte peso en el conjunto de las decisiones del desarrollo social y económico, se transitó hacia un Estado con fuerte influencia del neoliberalismo promovido por el Consenso de Washington desde fines de los años ochenta. Durante estos años, *“la mayoría de los países del mundo se embarcaron en programas de reformas más o menos ambiciosos, cuyo rasgo principal fue la reducción del aparato estatal a través de políticas de desregulación, privatización, tercerización y achicamiento de las dotaciones de personal”* (Oszlak, 2001:4). Uruguay no fue ajeno a estos procesos de reforma, si bien es importante señalar que los mismos tuvieron expresiones diferenciales en relación con los procesos de reforma de otros países de la región. En particular, los procesos de participación social vía el recurso constitucional del plebiscito<sup>97</sup>, condicionó en el país la plena utilización de una de las principales herramientas a las que recurrieron los gobiernos nacionales para su inserción en los procesos de globalización: la privatización de las principales empresas públicas no se logró concretar como en la mayoría de los países de la región.

Luego de transcurridos más de cincuenta años de la concepción de los postulados fundacionales ya referidos en puntos anteriores, resulta muy significativo que se mantuvieran, al menos con relación a las áreas rurales, las principales ideas rectoras del *plan para uso interno*, más allá de los profundos cambios operados a escala nacional, regional y mundial. Por tanto, esta consolidación, preliminar al menos, de las formas de gestión planificada del territorio con explícita consideración de las áreas rurales, concretada durante el período en consideración, encuentra claro sustento y respaldo en el pensamiento programático que promovían los sectores políticos que acceden al gobierno departamental en 1990<sup>98</sup>; los cuales presentaban en estas materias,

---

<sup>97</sup> En 1992, a través de un Plebiscito Nacional, aproximadamente el 80 % de la población derogó la ley conocida como de Privatización de las Empresas Públicas. Luego, en el período 2001–2002 se dieron los pasos legales para obtener la adhesión del 25 % de la ciudadanía con la finalidad de someter a plebiscito la ley que habilita al Poder Ejecutivo para privatizar algunos segmentos de la Empresa Pública de Telecomunicación, ANTEL. Esta contundente manifestación determinó que el propio Ejecutivo promoviera la derogación de dicha ley sin llegar a concretar el acto plebiscitario. También, se recorrieron caminos para plebiscitar la derogación de la ley que habilitaba procesos de privatización en ANCAP, empresa pública de refinación y distribución de combustibles. La aprobación de la reforma constitucional en 2004, determinó el cese de la única concesión de relevancia, de servicio público existente, que refiere al agua potable y saneamiento acotada al departamento de Maldonado.

<sup>98</sup> El documento N° 6 del Frente Amplio, publicado en 1989, contiene con gran detalle la propuesta programática de dicha fuerza política.

importantes similitudes con los postulados y orientaciones que sustentaron aquella concepción original del plan, cincuenta años atrás.

### **III.2.1. Algunos hechos relevantes en la década de los ochenta**

Dentro de los hechos relevantes que en las últimas décadas han impactado de manera decisiva el área rural del departamento, cabe destacar la construcción de los nuevos accesos viales a Montevideo, principalmente los corredores de las rutas nacionales N° 1 y N° 5. El particular trazado de estas grandes infraestructuras -realizadas sin consideración de las lógicas y valores propios de territorios con una histórica y singular actividad agrícola, de trascendente valor económico y social, así como de preservación de significativos patrimonios naturales, paisajísticos y culturales- estimuló la localización y desarrollo, en suelo rural, de múltiples actividades con niveles importantes de incompatibilidad con los usos productivos preexistentes. Se partieron unidades productivas que finalmente fueron invalidadas para tal uso, dejando un cúmulo de predios sobrantes de expropiación que fueron invadidos por actividades de alta incompatibilidad con el uso dominante.

De este modo se indujo una pronta expansión de la localización de actividades que se justifican al estar frente a vías nacionales con rápido acceso como estaciones de servicios, industrias, depósitos y otras actividades logísticas. También, la facilidad de acceso permitió la exposición de un paisaje cuya rápida valoración fue un gran llamador para localizar otras actividades, como locales de fiestas, clubes deportivos y sociales, entre otros. Se abrió al conocimiento y se colocó en vidriera pública un potencial paisajístico que era poco conocido y valorado, quizás por esa característica de paisaje oculto hasta entonces, aunado a la dificultad de acceso franco y seguro. También se facilitó el uso de predios como chacras de fin de semana y descanso, con abandono de la producción agrícola.

Estas nuevas actividades en el área rural no lograron ocupar y transformar más territorio productivo rural debido a las trabas que anteponeía la normativa vigente y la cultura asumida por los montevideanos, en cuanto no era fácil transformar los usos del territorio sin mínimas autorizaciones municipales, más allá de que la mayoría de las que lograron instalarse lo hicieron de modo irregular, a pesar de ser acciones socialmente cuestionadas por amplios sectores de población.

Entre estos sectores, en primer lugar los productores rurales con mayor tradición y niveles de organización, defendieron el área rural sobre todo la más demandada para negocios alternativos, que se ubicaba en los entornos de los accesos a las rutas N° 1 y N° 5, con expansión sobre la costa oeste del departamento y la zona de Melilla, que correspondía a las áreas con mayor potencial de producción agrícola y de valor turístico-paisajístico. La misma presión por cambio de uso, no existió en las áreas rurales localizadas al norte y este del departamento, con menores valores para otros usos, con una actividad productiva con mayores problemas de desarrollo y también con menores facilidades relativas de acceso.

En estas áreas la ocupación por otros usos se ubicó más en bordes y periferias urbanas, asociada básicamente, para entonces, con el incipiente fenómeno de los asentamientos irregulares. En el sector de la cuenca del arroyo Carrasco, se sumaron situaciones de degradación de las áreas rurales asociadas a las obras de desecación de los bañados a fines de la década de los setenta, durante el período de gobierno militar, y a la localización del vertedero municipal de residuos sólidos de la ciudad. Este vertedero, desde sus inicios a comienzos de los años ochenta, fue ocupando superficie sobre el área rural, siendo un factor de fuerte contaminación del ecosistema.

Las transformaciones y cambios de uso en las áreas rurales tensionan la modalidad institucional de su gestión, entre visiones sobre el territorio rural del departamento no necesariamente compatibles en cuanto a fines y objetivos, pero sí coincidentes en la necesidad de atender y valorar dicho espacio departamental. Por un lado, existían visiones inscritas en los procesos de globalización y desregulación económica, asociados a una valoración del rol del mercado como asignador de recursos, que enfatizaban en las múltiples y diversas “oportunidades de negocio” existentes en el área rural para la localización de nuevas actividades; por el otro, visiones más cercanas al nuevo paradigma de la sustentabilidad que apuntaban a una creciente valoración de la oferta de recursos ambientales del área rural (naturales, económicos, culturales, entre otros), promoviendo, en consecuencia, el desenvolvimiento y mejoramiento de las actividades agrícolas preexistentes, más compatibles con la perspectiva del desarrollo sustentable.

Esta tensión entre visiones, en gran medida contrapuestas, sobre el futuro de las áreas rurales encuentra un primer momento de resolución cuando en 1990 asume el gobierno departamental la fuerza política cuyo pensamiento y planteos programáticos eran más afines al paradigma de la sustentabilidad, que para entonces adquiría visibilidad y espesor en los ámbitos sociales, académicos y políticos, tanto nacionales como internacionales.

### **III.2.2. Elementos sustantivos del programa del nuevo gobierno departamental**

La aparición de una propuesta política programática que aborda de manera explícita los temas territoriales del departamento y fija posición particularmente sobre sus áreas rurales, resultó un hecho novedoso. Esta elaboración programática, que implica una toma de posición, en tanto fue planteada por la coalición política que accede al gobierno en 1990 y se mantiene desde entonces, resulta sumamente ilustrativa dado su contenido preciso y su alta concordancia con viejos postulados programáticos de ámbitos municipales en estas materias. Estos postulados asomaron e incidieron con fuerza y resultado diferencial en este largo período, como fuera abordado en el presente capítulo.

Del extenso y detallado programa de gobierno se aborda la consideración de aquellos aspectos de mayor relevancia, referidos a la promoción de un nuevo estilo de planificación y descentralización política municipal.

### *Acerca de la planificación.*

La nueva fuerza política, en su propuesta programática establecía con claridad que la *“política urbana y territorial, atenderá las peculiares características de una ciudad y un departamento en grave situación de crisis”*, resultado de la aplicación de *“una política neoliberal en el tratamiento del territorio, librando su manejo a las leyes del mercado y a la acción voraz de intereses creados”*. En lo referente al proceso de planificación, las bases programáticas del gobierno municipal definen la política urbana y territorial a partir de la visualización de los problemas centrales de Montevideo: *“el deterioro ambiental y la progresiva segregación social y espacial de la comunidad”* donde las acciones a encarar se apoyan en un *“urbanismo concebido como actuación sobre la ciudad construida”*. (Frente Amplio, 1989:18)

Asimismo, se establece que el ordenamiento territorial del departamento se apoyará en dos elementos: *“a) la reivindicación de que el planeamiento y control del territorio es de estricta competencia municipal, b) la aspiración de un sistema de planeamiento que abarque todas las escalas del territorio, institucionalizando un sistema de toma de decisiones en el que cumplan un rol protagónico los vecinos organizados.”* (Frente Amplio, 1989:15)

En este mismo enfoque con relación a las áreas rurales, se establece la importancia del desarrollo productivo del departamento, proponiendo que *“Se jerarquizará en el marco institucional de la Intendencia, el tratamiento de los problemas del área rural y en particular de su desarrollo productivo.”* Además, *“se protegerán los entornos naturales no contaminados, desarrollando nuevas áreas recreativas para el conjunto de la población, en zonas que así lo permitan y se encuentran vinculadas con las zonas productivas”* (Frente Amplio, 1989:20)

Desde esta perspectiva, el planeamiento pasará a tener un rol articulador de los procesos de las distintas áreas o sectores que integran el territorio, atendiendo a sus particularidades, articulándolo de manera explícita con el proceso de descentralización y participación, garantizando la mayor transparencia en el proceso de toma de decisiones, al fijar con claridad las reglas de juego. De otro modo, se podría interpretar que en la formulación política – programática del gobierno municipal, el estilo de planificación y gestión que se impulsa sólo se podría desarrollar en el contexto de un definido proceso de descentralización político – territorial y de participación ciudadana.

### *Sobre la descentralización*

El proyecto de descentralización municipal del departamento de Montevideo constituye desde 1990 uno de los pilares fundamentales del programa del gobierno municipal. Esta política concreta una nueva relación entre la sociedad civil y la gestión de la ciudad, desde una concepción del papel de los municipios como espacios *“[...] adecuados para la práctica de acciones destinadas a restituir a la democracia su contenido sustancial [...]”*, donde los movimientos sociales adquieren una especial relevancia en la *“[...] gestación y aplicación de las políticas públicas.”* (Frente Amplio, 1989:9)

Por otro lado, dicho programa establece que la participación ciudadana es un componente ineludible para dar un contenido democrático a la descentralización. A su vez, ésta es el camino privilegiado para instrumentar la participación. A partir de esta propuesta, se puede establecer que la descentralización, como parte de la reforma del Estado, tiene un doble objetivo: por un lado, lograr una gestión pública más eficiente y transparente en tanto pretende optimizar recursos e involucrar al usuario; por el otro, democratizar la gestión disminuyendo la distancia entre el gobierno local y la ciudadanía, apostando a un cambio en la cultura política de la sociedad montevideana.

Este proceso de descentralización de las políticas públicas implica pasar de una lógica “piramidal” y sectorial, como la impulsada desde el aparato central del Estado, a una de “red” de base territorial, donde los nuevos órganos locales se constituyen en actores privilegiados de las transformaciones y nuevas políticas a implementar<sup>99</sup>. Por ello, en lo referente a las reformas institucionales, el primer paso fue iniciar la construcción de los órganos locales: el Centro Comunal Zonal, la Junta Local y el Concejo Vecinal. El primero, como instancia administrativa integrante del aparato burocrático municipal y los dos restantes como los ámbitos de gobierno local de carácter político y social. Estos ámbitos de gobierno local resultaron de especial importancia en los procesos de planificación y ordenación del territorio, particularmente en las áreas rurales, jugando un rol decisivo en la dilucidación de importantes conflictos de uso generados durante este período, incluso luego de la vigencia del Plan Montevideo.

La apretada síntesis del programa del nuevo gobierno, permite observar un posicionamiento sobre la planificación y ordenación de las áreas rurales del departamento, con fuertes relaciones conceptuales con las que sustentaban las propuestas del espacio técnico-político del equipo municipal de 1940, que concibió de modo fundacional las formas de actuación que este nuevo gobierno aspira impulsar en las áreas rurales del departamento.

Aquella gestación del proceso, que resistió tantos embates adversos durante cincuenta años y no cayó, no abortó, permite señalar una permanencia, asociada a que durante ese período -como señala Oszlak, cuando discute la existencia de eventuales nuevas reglas de juego entre el Estado y la sociedad-, *“Las reglas fundantes en que se basan los vínculos entre el estado y la sociedad no han variado, porque son las mismas en que se funda el sistema capitalista como modo de organización social; lo que probablemente ha cambiado son algunos de los actores, sus estrategias y los resultados del juego mismo.”*(Oszlak, 1997:1).

---

<sup>99</sup> Según Boisier, la descentralización implica pasar de un funcionamiento piramidal del Estado a un funcionamiento en red, no así la desconcentración donde el funcionamiento continúa en forma piramidal. (Boisier, Sergio (1996) Modernidad y Territorio. Cuaderno del Ilpes N° 42). Desde esa perspectiva, varios autores discuten el llamado “proceso de descentralización” de Montevideo.

### III.2.3. Decisiones institucionales que anteceden el nuevo plan

En febrero de 1990 asume el nuevo gobierno departamental y se inicia un largo proceso de implementación del programa, no exento de conflictos y contradicciones. En un contexto programático del gobierno nacional que promovía la desregulación de los procesos territoriales, se adoptó un conjunto de definiciones que acumularon y contextualizaron el proceso de consolidación de la planificación y ordenación del territorio departamental. Los más significativos en relación al área rural se exponen a continuación.

#### Creación de un espacio institucional para el área rural

Al inicio del nuevo gobierno, por resolución del Intendente Municipal se creó el Grupo de Trabajo sobre Montevideo Rural, con la finalidad de asesorar en la instrumentación de las políticas municipales para el área rural. Aplicando la orientación político-programática, en 1991 se da lugar a la creación de la Unidad de Promoción y Desarrollo Rural. En particular, se le asignan dos objetivos relevantes: *“a) la sistematización y análisis de información, elaborando (o contribuyendo a elaborar) las políticas de ordenamiento del territorio y promoción productiva; b) la promoción económica y social con énfasis en el apoyo a los grupos sociales menos favorecidos: pequeños productores familiares y trabajadores rurales”*.

Dicha Unidad, adscrita inicialmente al Departamento de Actividades Descentralizadas, pasó en el año 1995 a depender de la Unidad Central de Planificación<sup>100</sup> y finalmente en el año 2000, se la adscribe a la División Promoción Económica del Departamento de Desarrollo Económico e Integración Regional<sup>101</sup>. A partir de esta Resolución, la Unidad pasa a denominarse Montevideo Rural, sin que exista justificación explícita que explique el cambio de denominación.

La actuación de la Unidad cobró en un primer momento gran relevancia a través de la elaboración de estudios que aportaron al conocimiento del área rural y constituyeron insumos relevantes para distintos momentos del proceso planificador, particularmente para la adopción de las primeras medidas de protección del área rural y luego para la elaboración del Plan de Ordenamiento.

Asimismo fueron relevantes las actuaciones de promoción para afianzar el uso productivo agropecuario del área rural, para lo cual definieron varios programas que contaban con fuerte apoyo municipal, orientados principalmente a los productores de menos recursos. Entre ellos destaca el montaje de un servicio de maquinaria para labores agrícolas que daba servicio a unidades de explotación que por su tamaño no generaban condiciones para adquirir las propias. Se promovió y facilitó la plantación de cultivos forrajeros con la finalidad de mantener los campos utilizados, que más allá de generar ingresos al productor, evitaba el deterioro de campos sin usos y la ocupación de los mismos. Como medida de orden general se exoneró de pago de impuesto municipal a los predios rurales en producción.

---

<sup>100</sup> Resolución Municipal del 15 de febrero de 1995

<sup>101</sup> Resolución Municipal del 13 de julio de 2000



Se destaca que es la primera vez en la historia de Montevideo que se genera un espacio dentro de la estructura orgánico-administrativa del Municipio para promover y atender aspectos sustantivos del área rural, además del papel que cumple en el proceso de ordenación territorial a través de la fase reguladora.

### **Definición de la política ambiental y sus instrumentos**

Las definiciones programáticas que orientaron la actuación municipal durante los primeros años de la década de los noventa en las materias de ordenación del territorio, adquirieron un primer nivel general de definición y concreción en los contenidos del Decreto N° 25.657 que establece la política ambiental del departamento. En la medida que da respaldo doctrinario y normativo a las acciones de ordenamiento adoptadas con posterioridad, resulta oportuno transcribir algunos contenidos del citado decreto que fuera aprobado por unanimidad en la Junta Departamental, en julio de 1992.

*“Artículo 2º. (Principios), Inciso 1º El ambiente, los recursos naturales y culturales del departamento, constituyen parte esencial del patrimonio de éste y cumplen una función social, por lo que es de interés departamental su defensa, conservación y mejoramiento*

*Artículo 3º (Objetivos). Los objetivos básicos de la política ambiental departamental serán los siguientes:*

*1) El uso y aprovechamiento sustentable del suelo, aire, agua, flora, fauna, paisaje, fuentes energéticas y demás recursos naturales y culturales.*

*2) El ordenamiento territorial y la planificación de los procesos de urbanización, poblamiento, industrialización, actividades agrícolas, mineras u otras.*

*[...]*

*5) La creación, defensa y mantenimiento de áreas y monumentos naturales y culturales, sujetos a un régimen especial de gestión, para su protección, conservación o mejoramiento, en aquellos casos que lo requieran.*

*[...]*

*9) La promoción y estímulo al desarrollo de actividades económicas y sociales en consonancia con las necesidades de defensa, conservación y mejoramiento del ambiente”*

Tales principios y objetivos de la política ambiental muestran un alto nivel de correspondencia con las materias de la ordenación territorial de las áreas rurales, por lo cual fueron orientadoras en los futuros procesos de desarrollo territorial. Además, se estableció el carácter obligatorio del planeamiento ambiental del territorio departamental, señalando con precisión en su Artículo 7º los alcances de dicho proceso.<sup>102</sup> Complementariamente, en el siguiente se dispone: *“Artículo 8º: (Contenido). El Plan Ambiental departamental deberá contener: 1) Las orientaciones y criterios para el uso y aprovechamiento*

---

<sup>102</sup> De la planificación ambiental: *“Artículo 7º: (Definición). La planificación ambiental comprende el proceso de elaboración, ejecución y control del Plan Ambiental Departamental, el cual recogerá y articulará los planes sectoriales, zonales y temáticos, contendrá las directrices para los mismos propendiendo a su compatibilización con la política ambiental del departamento.”*

*sustentable de los recursos naturales y culturales en función de la política ambiental departamental. 2) Los criterios para el ordenamiento del territorio, según los mejores usos de los espacios de acuerdo a sus capacidades, condiciones específicas y limitaciones ambientales. 3) El establecimiento de criterios prospectivos y principios que orienten los procesos de urbanización, poblamiento, circulación del tránsito, industrialización, actividad agrícola, energética, minera y otras en función de la Política Ambiental Departamental.”* En los primeros dos ítems define contenidos que de alguna manera asignan el carácter orientador-rector de la política ambiental departamental con relación a la ordenación del territorio.

Las disposiciones específicas de planeamiento que establece el decreto -que incluso obligaba a la presentación ante la Junta Departamental de una primera versión del Plan Ambiental al año de sancionado- nunca fueron implementadas, si bien el marco conceptual y programático de la política ambiental incide en varias definiciones posteriores, siendo retomado de modo expreso en la Memoria de Información del Plan Montevideo.

Se constata por tanto que en tiempos recientes, al igual que en las décadas iniciales del planeamiento municipal, se verifica la sanción legal de importantes reglas para el impulso de los procesos de planeamiento territorial que, al momento de su implementación, no encuentran en la administración los respaldos y voluntades políticas necesarias; tampoco se generan desde los ámbitos legislativos o sociales las demandas que obliguen al cumplimiento de los referidos mandatos legales.

### **La reforma administrativa municipal - El Plan Estratégico para el Desarrollo de Montevideo**

En el contexto del proceso de reforma de la estructura orgánico-administrativa de la Intendencia Municipal, orientada a la consolidación de 'áreas programáticas de acción', en el año 1992, se crea la Unidad Central de Planificación Municipal, (en adelante UCPM) como una de dichas áreas. Esta Unidad, se crea *“directamente dependiente del Intendente Municipal en línea asesora y de planificación y contralor, con los cometidos de incorporar y sistematizar iniciativas y requerimientos provenientes de las áreas de actuación centralizada y descentralizada de la Intendencia, diseñar diversas políticas de mediano y largo plazo según pautas orientadoras previamente acordadas con el Intendente, y asumir la coordinación y ejecución de tareas que, por su trascendencia, exijan especial tratamiento por parte de la Administración[...]*<sup>103</sup>, entre otros.

Destaca claramente que la UCPM constituye un ámbito jerarquizado del nuevo organigrama municipal, lo cual es un indicador de jerarquización que se otorga a las funciones del planeamiento, toda vez que en la misma resolución municipal se establece que *“esta Unidad asumirá las tareas del Plan Director*

---

<sup>103</sup> Resolución Municipal N° 852, del 9 de marzo de 1992, complementada por Resolución Municipal N° 1.288, del 6 de abril de 1992, donde se definen los Servicios y Unidades que integran cada una de las nuevas reparticiones municipales.

*Territorial, la Planificación Ambiental [...]”*. De este modo se reconoce en forma explícita en el ámbito institucional, dos pilares básicos del proceso de planificación municipal, la dimensión territorial y la ambiental.

A un año de su funcionamiento se crea en la órbita de la UCPM, la Comisión Especial de Apoyo al Plan Estratégico de Montevideo<sup>104</sup> que coordina su Director General, con la finalidad de poner en marcha el proceso de elaboración del Plan Estratégico para el Desarrollo, que culmina y publica su Fase 1 en el mes de abril de 1994 (IMM, 1994).

El Plan Estratégico se orienta a: *“mejorar la equidad social, dinamizar el crecimiento económico y elevar la calidad física y ambiental, potenciando la competitividad y el posicionamiento regional de Montevideo”*; estableciendo como una de las diez directrices estratégicas: *“proteger el área productiva rural mediante medidas normativas y actuaciones selectivas de fomento”*. Vinculada a la gestión se establece otra directriz estratégica, tendiente a *“mejorar la eficacia y eficiencia de la gestión, profundizando la reestructura iniciada, a la vez que se consolida el proceso de descentralización dotando a los órganos locales de los recursos y las reglamentaciones necesarias para su actuación”* y, de ese modo, *“asegurar la coordinación entre los órganos locales y centrales, para afirmar la democracia en las decisiones operativas.”* (IMM, 1994:9,19,27).

De esta manera, el Plan Estratégico para el Desarrollo asume y reafirma la importancia de la producción agropecuaria en las áreas rurales del departamento; definiendo los instrumentos a utilizar, la regulación normativa de usos y actividades y la intervención a través de actuaciones selectivas de promoción productiva. De esta forma se conjugan los aspectos reguladores con los promotores, para concretar la imagen objetivo o modelo de organización territorial de las áreas rurales. Asimismo, se explicita el carácter estratégico de resolver la readecuación o adopción de nuevos modelos de gestión reafirmando el modelo de descentralización política y participación social que se promovía.

El inicio de un proceso institucional de planeamiento estratégico de desarrollo, a nivel de un gobierno departamental, definido y asumido desde un espacio jerarquizado de la organización administrativa, constituyó una novedad en el contexto nacional. Se posibilitaba la generación de un importante marco de políticas, estrategias y lineamientos para el desarrollo del departamento que, por primera vez en la historia del planeamiento municipal, dan contexto, articulación y posibilidades a los procesos de planeamiento ambiental y territorial, cuya promoción y desarrollo se ubica en el mismo ámbito institucional: la Unidad Central de Planificación Municipal. Se conforma así una conjunción inédita de definiciones programáticas, organización institucional e instrumentos de actuación, para avanzar en el planeamiento del desarrollo, con articulado y apoyado en procesos de ordenación ambiental del territorio.<sup>105</sup>

---

<sup>104</sup> Resolución Municipal N° 909 de 22 de marzo de 1993.

<sup>105</sup> Nos referimos a: 1) el programa de gobierno, 2) los nuevos órganos y ámbitos derivados de la reestructura municipal, 3) el plan estratégico, el plan territorial y el plan ambiental cuya elaboración era obligatoria por el Decreto N° 25.657.

Igual que con otros procesos de planeamiento, en este contexto de planificación estratégica se avanzó sólo en la parte de relevamiento de la fase 2 que apuntaba *“a la profundización del análisis de los puntos críticos a nivel departamental y zonal, con determinación de prioridades específicas y definición de objetivos y metas a corto y mediano plazo.”* (IMM, 1994:3). Se cubrió por tanto la primera etapa de trabajo en los planes estratégicos zonales, sin avanzar más, quedando por tanto un proceso trunco que, entre otras cosas, dificultó la posterior implementación del Plan Montevideo.

En febrero de 1995, el mismo día de la asunción, el nuevo gobierno departamental –perteneciente a la misma coalición política que dio inicio al nuevo proceso institucional en 1990 y por tanto, con similares fundamentos programáticos-, se aprueba una nueva estructura de la organización administrativa municipal.<sup>106</sup> Esta reforma orgánica, en los aspectos del planeamiento estratégico, ambiental y territorial significó una vuelta a la situación anterior a 1992 y, por tanto, un retroceso en términos de la valorización y jerarquización de la función de planificación. La Unidad Central de Planificación, pasa de haber conformado una de las cinco ‘áreas programáticas de acción’, a estar en el organigrama municipal en un mismo nivel que los restantes departamentos. Adicionalmente, a la Unidad se le sustrae la Comisión Técnica Ambiental con sus cometidos<sup>107</sup> y la Dirección General de Planificación Ambiental, que entre otros cometidos tenía bajo su responsabilidad la elaboración del Plan Ambiental.<sup>108</sup> De hecho, en la aludida reforma orgánica de febrero de 1995, se crea el Departamento de Desarrollo Ambiental asignándole cometidos en las áreas de saneamiento y limpieza fundamentalmente, por lo cual no se le adjudicó de modo expreso, ninguna función de planificación ni de coordinación ambiental, que cumplieran los ámbitos eliminados de la estructura orgánica municipal.

Los cometidos de aquella Comisión Técnica Ambiental, que tenía una integración intersectorial con representación de departamentos y servicios municipales, así como los de la citada Dirección General, con cometido en la planificación ambiental, no son asignados de manera explícita a ningún otro espacio o ámbito municipal, por lo cual se puede presumir que existía una menor valoración de estos temas en la nueva gestión municipal.

Con relación a la continuidad del proceso de elaboración del Plan Estratégico para el Desarrollo, durante este período de gobierno (1995-2000) si bien

---

<sup>106</sup> Resolución Municipal N° 566 del 15 de febrero de 1995.

<sup>107</sup> La Resolución Municipal N° 1.974 del 15 de junio de 1990, al señalar que: *“en la actual estructura de esta Intendencia Municipal es posible reconocer un conjunto de servicios que abordan aspectos sectoriales del ambiente, no existe un ámbito específico, con capacidad de previsión, elaboración de políticas y de atención a las necesidades propias de un proceso de gestión ambiental”*, culmina creando la Comisión Técnica Ambiental *“cuya competencia será el seguimiento, análisis, y asesoramiento de todo lo referido a la protección del ambiente en Montevideo, en acuerdo con los departamentos que corresponda”*, asignándole seguidamente un conjunto de cometidos específicos.

<sup>108</sup> La Resolución Municipal N° 13.240 del 9 de diciembre de 1993, reglamenta el Decreto N° 25.657 sobre Política Ambiental del Departamento. En su primer artículo establecía: *“1º) Elaboración. El Plan Ambiental será elaborado en el ámbito de la Unidad Central de Planificación Municipal, por la Dirección General de Planificación Ambiental, de acuerdo con los lineamientos que se establecen en el Decreto que se reglamenta y en la presente resolución”*.

continuó en funciones la Comisión Especial encargada de su elaboración, como fuera dicho, sólo se avanzó en la Fase 2.<sup>109</sup> No haber logrado las condiciones para culminar las dos Fases restantes del Plan, orientadas a: *“la determinación del programa de acciones y formas de implementación, [...] identificación de los actores responsables, [...] la evaluación y ajuste de las líneas críticas, objetivos y acciones”* (IMM, 1994:3), determinaron que, en adelante, todas las actividades de planificación, incluido el Plan de Ordenamiento Territorial, se desarrollaran en ausencia de este instrumento político programático, si bien contaron y fueron utilizados los insumos de las fases ejecutadas del Plan Estratégico.

Por las repercusiones que implica vale señalar que, de acuerdo a la documentación e información relevada a partir del año 2000, -inicio del tercer período de gobierno de la misma fuerza política, ya con el Plan de Ordenamiento Territorial aprobado- se introduce un fuerte cambio conceptual en la ‘planificación estratégica’ promovida por la UCPM, que termina por eliminar toda posibilidad de continuar con el proceso iniciado en 1993, cuyos objetivos y fines fueran antes señalados.

Sintéticamente, el principal cambio se expresó de manera directa a través de las funciones y tareas que se asignaron a la Unidad de Planificación Estratégica<sup>110</sup>, creada en el marco de una nueva modificación en la estructura orgánico-administrativa de la Intendencia Municipal.<sup>111</sup> Estas nuevas funciones y tareas se definieron con estrecha relación al proyecto que se venía realizando con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo para la mejora de la gestión municipal. A partir de ese momento, la actividad de la Unidad de Planificación Estratégica se tensionó entre dos orientaciones de difícil conjugación: una, dirigida a la aplicación del marco de planificación estratégica a la gestión municipal; la otra, muy diferente, enfatizaba en la orientación inicial dirigida a la elaboración e implementación de un Plan Estratégico para el Desarrollo de Montevideo.<sup>112</sup>

Si bien este cambio conceptual operó con nitidez a partir del citado momento, parecería que este debate-confusión sobre cuál era el objeto de planeamiento estratégico, -el desarrollo de Montevideo o la gestión de la Intendencia Municipal-, atravesó y tensionó todo el segundo período de gobierno. Ya en el tercer Considerando de la Resolución que modificó la estructura municipal en 1995, se establecía: *“3º.) que asimismo, se pretende: fortalecer la planificación estratégica de la acción municipal; acentuar la eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos humanos, materiales y financieros [...]”*

En la década de expansión mundial de la planificación estratégica, muchas

---

<sup>109</sup> Durante este período de gobierno departamental, fue Director de la Unidad Central de Planificación Municipal, el Dr. Patricio Rodé, quien a su vez fue un integrante calificado de la Comisión Especial de Apoyo al Plan Estratégico de Montevideo, desde el momento de su creación.

<sup>110</sup> Esta Unidad sustituyó a la anterior Comisión de Apoyo al Plan Estratégico creada en el año 1993.

<sup>111</sup> Resolución Municipal N° 2.450 del 13 de julio de 2000.

<sup>112</sup> Estas apreciaciones fueron plenamente confirmadas en la entrevista con la Ec. Silvia Altmark, quien para aquel momento coordinaba las tareas del Plan Estratégico de Desarrollo.

fueron las confusiones que se generaron; sin embargo, vale plantear que no es lo mismo aplicar el instrumental de la planificación estratégica a la gestión municipal tal como se deriva de la citada resolución, que promover y jerarquizar la función de planificación a través del Plan Estratégico de Desarrollo, el Plan Ambiental y el Plan Director Territorial, como se derivaba de la Resolución que cambió la estructura municipal en marzo de 1992.<sup>113</sup>

Al igual que en el período 1940 – 1956, en los tres primeros períodos de gobierno de la nueva fuerza política, 1990-2005, el planeamiento municipal de Montevideo parece haber transitado por ciclos similares de avances, frenos y retrocesos. Un primer momento de fuerte impulso y creación, 1990-1997, que al concretarse comienza a generar situaciones de cuestionamiento, freno y modificación, no logrando el sostenimiento y consolidación cabal en el tiempo de los avances y cambios institucionales. En cada momento resultó fundamental el pensamiento y el papel jugado por los directores políticos, con relación a la interpretación que hacían de los fundamentos programáticos del gobierno que integraban, así como de las normas legales que siempre dejan espacios de interpretación.

### **El decreto cautelar de protección del área rural y el inicio de un nuevo modelo de gestión**

Continuando y desarrollando la línea de pensamiento del Programa de Gobierno departamental de 1989, con los objetivos y orientaciones de la política ambiental sancionada por el Decreto N° 25.657 en 1992 y con las directrices adoptadas en la fase inicial del Plan Estratégico para el Desarrollo en 1994, hacia el final del año 1996 se aprueba en la Junta Departamental un decreto cuya finalidad era dar una protección jurídica explícita al área rural del departamento, a la vez de promover un modelo distinto para su gestión.

El llamado decreto cautelar de protección a las áreas rurales del departamento, Decreto Municipal N° 26.986 del 21 de diciembre de 1995, establece en su primer artículo, que es *“de Interés Municipal preservar, valorizar y promover las áreas rurales de producción agrícola y las áreas de paisaje natural de la Zona Rural del Departamento de Montevideo”*. De modo más específico en el Artículo 2° se expresa que en el *“Área de Prioridad Agrícola, [...], se protegerá y promoverá un desarrollo social y productivo de carácter agrícola sostenible, [...] evitando los usos del suelo y las construcciones que contravengan esa finalidad”*. Complementariamente, en el Artículo 3°, se expresa que las *“Áreas de Paisaje Natural Protegido, [...], caracterizadas como reserva natural con valores destacables, [...] del ambiente en general, [...], se protegerá y promoverá su uso con fines de investigación, de divulgación, culturales y turísticos”* (IMM, 1996:7) (Ver Gráfico N° 9).

---

<sup>113</sup> A la fecha, por haber fallecido los dos Directores Generales de la UCPM en el segundo y tercer período de gobierno del Frente Amplio, dos importantes protagonistas de este proceso, no pudieron ser entrevistados. Sin duda su conocimiento directo de los procesos hubiera permitido una mayor profundización en estos aspectos.

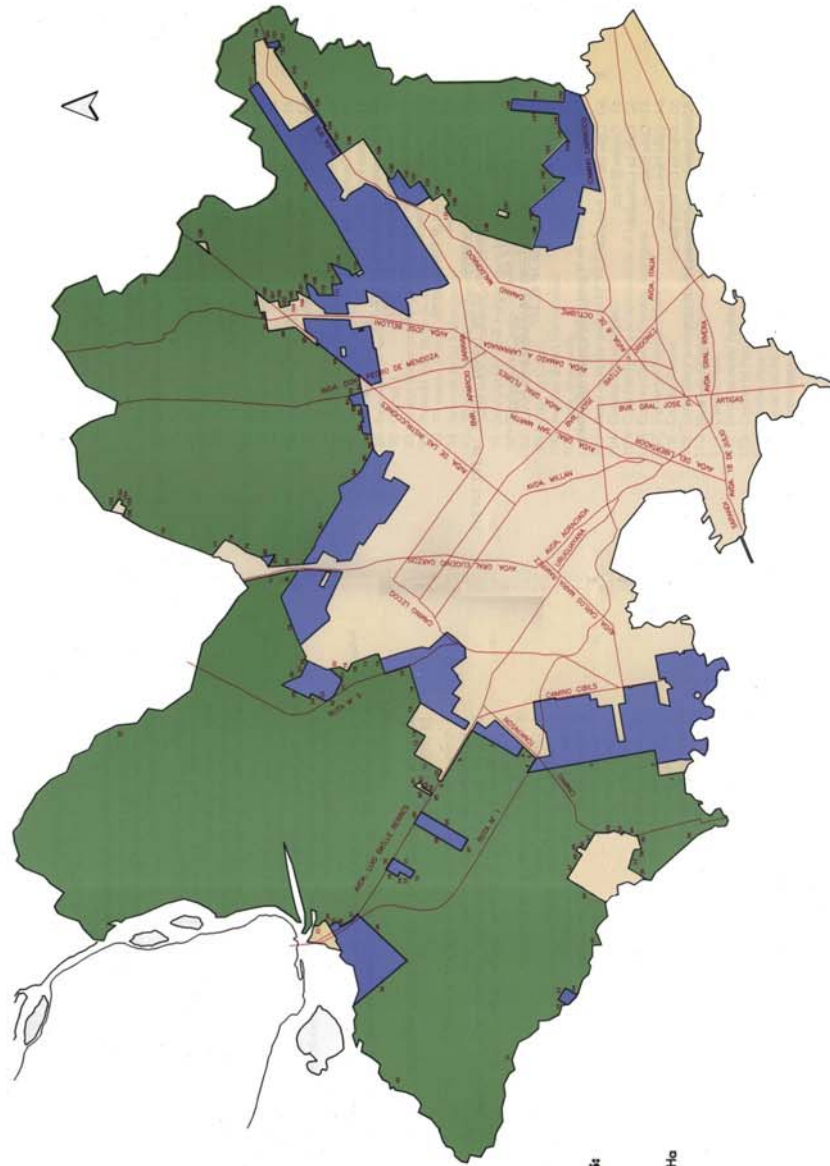
Constituye una concreción histórica y singular, en términos normativos y jurídicos, sobre los valores centrales y el papel socio-productivo de las áreas rurales de Montevideo, cuya protección, promoción y gestión diferencial se venía procurando desde medio siglo atrás. Como expresión de esa concreción, se señala lo establecido por el Artículo 13º del decreto cautelar, en el cual se excluye de manera expresa los usos industriales en las Áreas de Prioridad Agrícola y de Paisaje Natural Protegido modificando, por tanto, los límites de aplicación de la Zona IV de localización industrial, establecida en el vigente Decreto N° 5.332 del año 1947. En apartados anteriores de este capítulo se señalaron los múltiples intentos, desde 1949, para modificar los límites de la Zona IV de localización industrial, en términos conceptualmente muy similares a los que se lograron en este decreto cautelar de 1995.

El decreto también define y delimita un sector de área rural, fundamentalmente localizado en zona de interfase o contacto con el área urbana y suburbana, con una función de amortiguación o 'buffer', donde si bien el carácter dominante es el uso productivo agropecuario, se admiten otras localizaciones como las industriales. Constituye un pragmático reconocimiento de la necesidad de estas zonas de transición entre los usos urbanos dominantes y el área rural de producción y protección.

El decreto también avanza en la definición de un nuevo instrumento para la gestión del área rural, creando en el Artículo 9º la Comisión Especial Permanente de Montevideo Rural (en adelante CEPMR), *"con el cometido de promover y coordinar las intervenciones sobre las Áreas de Paisaje Natural Protegido y las Áreas de Prioridad Agrícola de la Zona Rural de Montevideo, a fin de preservarlas con sus valores de producción agrícola, ecológicos, paisajísticos, de patrimonio edilicio y urbanístico, sociales, culturales y turísticos"* (IMM, 1996:13). En el Artículo 11º le asigna el cometido indicando que *"asesorará a la Intendencia Municipal, en vía de trámite en consulta, acerca de las solicitudes y de las ordenanzas y reglamentaciones"* (IMM, 1996:14). Por tanto, a partir de la vigencia del decreto, preceptivamente toda actuación sobre el área rural protegida, deberá pasar en consulta y opinión a la CEPMR, previo a la adopción de cualquier decisión por los ámbitos competentes.

El decreto establece también la conformación de la Comisión Especial, que estará integrada por un presidente designado por el Intendente y por delegados de: varios departamentos de la Intendencia Municipal, la Junta Departamental, tres ministerios del Gobierno Nacional, la Universidad de la República, complementada con fuerte representación de productores y vecinos de los Centros Comunes Zonales con área rural. De esta forma, el gobierno departamental fortaleció su estrategia de actuación en el Área Rural promoviendo la amplia participación social e institucional en la gestión de un desarrollo productivo sustentable del suelo agrícola del departamento. Esta estrategia se vio reforzada, incluso, a través de la primera conformación de la Comisión, cuya presidencia, ocupó un conocido productor y dirigente

LIMITES DE AREAS DE PRIORIDAD AGRICOLA Y PAISAJE NATURAL PROTEGIDO DE LA ZONA RURAL



**DISTRIBUCION PORCENTUAL DE AREAS:**

ZONA RURAL AFECTADA	53 %
ZONA RURAL NO AFECTADA	10 %
ZONA URBANA Y SUBURBANA	37 %
Area del Departamento	52.730 Ha

**REFERENCIAS:**

- ZONA RURAL AFECTADA
- ZONA RURAL SIN AFECTAR
- ZONA URBANA Y SUB-URBANA

**Gráfico N°9**

Fuente: Intendencia Municipal de Montevideo Decreto N° 26986 Año 1996.



político<sup>114</sup> perteneciente a un partido político distinto al del gobierno municipal de la época.

En síntesis, durante el año 1996 comenzó la implementación de un nuevo modelo de gestión de las áreas rurales, sustentado en las definiciones y orientaciones conceptuales ya mencionadas<sup>115</sup> y en dos instrumentos específicos: la Unidad de Montevideo Rural, órgano municipal creado en 1991 y la Comisión Especial Permanente<sup>116</sup> con las características ya planteadas. Complementariamente, desde la Unidad de Montevideo Rural se comenzaron a aplicar algunas medidas de estímulo y promoción para el desarrollo productivo del área rural<sup>117</sup>, dentro de las escasas posibilidades y competencias municipales en esta materia. En todo caso fue la primera vez en la historia departamental que se implementó este tipo de medidas en áreas rurales.

Las amenazas, tensiones y conflictos para cambios de uso en las áreas rurales, que se venían incrementando desde mediados de la década anterior, explican en gran medida esta importante y decidida actuación municipal de alcance cautelar, y las medidas adicionales de promoción, previo incluso al inicio formal de elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial, y casi tres años antes de su entrada en vigencia.

#### **III.2.4. El Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo (1998–2005). Su elaboración, sanción e implementación**

Por Resolución Municipal del 13 de junio de 1996, se da inicio formal a un proceso de planificación y ordenación del territorio, el cual se venía gestando desde la creación en 1992, de la División de Planificación Territorial, adscrita a la UCPM. En la misma se definieron, *“los objetivos generales y particulares orientadores de la elaboración del -en ese momento- Anteproyecto del Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo, que siguieran orientando la elaboración posterior del Plan Montevideo”* (IMM, 1998: 13). Dicha resolución contiene un conjunto muy importante de consideraciones que contextualizan y, en gran medida, definen las orientaciones principales del proceso de ordenamiento del territorio que impulsa el gobierno departamental.

Entre éstas, destaca que el gobierno departamental asume competencia en la materia, a la vez que precisa su alcance, planteando, *“la reafirmación de la competencia y responsabilidad del Municipio en la generación de las*

---

<sup>114</sup> Se refiere al Dr. Alberto Zumarán, ex candidato a la Presidencia de la República en 1984 y Senador por el Partido Nacional de 1985 a 1995.

<sup>115</sup> Bases Programáticas (1989), Política Ambiental (1992), Plan Estratégico para el Desarrollo (1994) y Decreto cautelar de protección (1995).

<sup>116</sup> El modelo de Comisión Especial Permanente como ámbito de conformación intersectorial e interinstitucional para la actuación preceptiva en la gestión municipal, es el mismo que se venía utilizando desde la década del ochenta, aplicado a la gestión particular de áreas urbanas patrimoniales de la ciudad.

<sup>117</sup> Algunas de estas medidas fueron el Programa de Promoción del cultivo de Alfalfa, el servicio municipal de maquinarias para pequeños productores, la exoneración del 50 % de la contribución inmobiliaria a los predios con uso agropecuario, entre las más extendidas.

*condiciones físicas que mejor provean el desarrollo armónico de las condiciones de vida y bienestar de los montevideanos*". Asimismo, luego de enunciar elementos de diagnóstico del marco nacional y regional, hace un expreso reconocimiento e inscribe el proceso de ordenación, en la política municipal que ha llevado a cabo, *"profundos procesos de descentralización política y social"*, lo que ha permitido avanzar en procesos de *"[...] concertación con el sector privado y actores sociales [...]"* A partir de esas consideraciones, se identifica a modo de demanda de la sociedad, *"la necesidad de contar con un instrumento de acción que condense el conjunto de intereses e ideas del cuerpo social sobre la construcción y la evolución de la ciudad y su territorio"* (IMM, 1998: 13).

Con estas definiciones, el proceso de ordenación del territorio con su instrumento central, el Plan, atiende y da respuesta a una demanda social, procurando condensar intereses de distintos grupos sociales; en última instancia, arbitrando sobre los alcances y límites del 'interés general y el bien común'. Por tanto, se asumen orientaciones sobre el papel del Estado en conducir y dirimir el conflicto social en procura del bien común, que con similares palabras también se asumía en las consideraciones del Anteproyecto del Plan Regulador de 1930, en las bases de planificación de inicios de los años cuarenta y en las del Plan Director del año 1956.

Una última consideración refiere a que el Plan deberá constituir *"un referente idóneo para la elaboración de los futuros presupuestos quinquenales municipales en relación a la programación de inversiones en obras físicas y en su territorialización, así como de los gastos asignados a la prestación de los servicios municipales"* (IMM, 1998: 13). Así se concibe la relación y articulación entre las materias de la ordenación del territorio y la del desarrollo económico y social. De ahí se podría asumir que las finalidades del proceso de ordenación del territorio se habrán alcanzado en plenitud, si las inversiones y prestación de servicios municipales se han localizado en forma tal que contribuyan a la concreción del modelo de organización territorial que promueve el Plan.

La citada Resolución avanza en el conjunto de objetivos generales y particulares que contextualizaron la elaboración del Plan, los cuales guardan relación y correspondencia con los planteos programáticos iniciales y definiciones institucionales adoptadas desde febrero de 1990, anteriormente señaladas. Dentro de los objetivos generales destaca, *"Formular una propuesta orientadora del proceso urbano y territorial del departamento de Montevideo, que tienda hacia un desarrollo armónico y sostenible, recalificando los recursos naturales, las infraestructuras y las construcciones existentes y ordenando las actividades de impacto físico como medida para mejorar las condiciones de vida y bienestar de sus habitantes"*. Seguidamente, del conjunto de objetivos particulares se destacan: *"Proveer y ordenar el suelo necesario para el desarrollo sostenible de las actividades productivas agropecuarias así como industriales y del sector servicios. Preservar las condiciones naturales de los suelos productivos agropecuarios y proteger las unidades territoriales de paisaje y ecosistemas con significado paisajístico, cultural, científico y turístico"*. (IMM, 1998: 13)

En esta formulación quedan explicitados, por un lado, la finalidad última del proceso de ordenación, mejorar la calidad de vida y bienestar de los habitantes, y por el otro, las materias a considerar en el proceso: recursos naturales, infraestructuras, actividades de impacto físico, entre otros. La formulación de los objetivos particulares no deja dudas sobre el modelo territorial prefigurado para las áreas rurales, que es en un todo concordante con las orientaciones del decreto cautelar, sancionado tres años atrás.

También en los objetivos se expresa la voluntad de coordinación con el Plan Estratégico para el Desarrollo, indicando la necesidad de identificar proyectos estratégicos de intervención, *“Coordinar y concertar con otros planes coetáneos, en especial con el Plan Estratégico de Montevideo [...]. Impulsar y proponer la ejecución de proyectos que se consideran estratégicos estableciendo prioridades de intervención por los mayores beneficios que logren [...].”* (IMM, 1998: 4). Los alcances y logros de esta coordinación, en el proceso de elaboración y luego en los inicios de implementación del Plan Montevideo, seguramente se vieron dificultados por el debilitamiento en que entró la elaboración de la Fase 2 del Plan Estratégico y luego por la interrupción en la elaboración de las fases restantes. A pesar de ello, en el propio Plan Montevideo se expresó con claridad la necesidad de la planificación estratégica del desarrollo, *“el Plan Estratégico seguirá siendo una guía en las etapas de seguimiento del Plan Montevideo. Al mismo tiempo, el Plan Estratégico mantendrá su ámbito de planificación muy específico, que no debe confundirse con el ordenamiento territorial, atendiendo el desarrollo de la ciudad y el departamento en el sentido más amplio”* (IMM, 1998:17).

El Plan Montevideo tuvo un período de elaboración formal que, incluyendo la discusión y aprobación legislativa, alcanzó poco más de dos años, durante el cual hubo una importante participación de la academia, ámbito en el cual se elaboró la primera versión del anteproyecto. Sobre esta base, el equipo municipal generó un documento de avance que constituyó el instrumento central en el amplio proceso de consulta, participación y negociación que se desarrolló en adelante, el que involucró a una gran cantidad de actores e instituciones públicas y privadas, así como a la población en general. (agrupaciones sociales, de trabajadores, de empresarios, de inversores, de propietarios, ministerios, entes públicos, entre otros).

El período de anteproyecto y consulta del Plan Montevideo coincidió con el proceso de elaboración de la Fase 2 del Plan Estratégico para el Desarrollo. Este proceso, que contó con fuerte inserción y apoyo de la institucionalidad y organización administrativa del proceso de descentralización municipal, generó productos de inventario y de relevamiento de las demandas principales a nivel de cada Centro Comunal Zonal, que constituyeron insumos importantes para el plan de ordenamiento. La elaboración de estos inventarios zonales, permitió recrear y generar un particular tejido socio-institucional, que conformó un escenario social muy propicio para generar la presentación y discusión de las propuestas de los avances del Plan Montevideo, cuyo proceso tenía un nivel de

conocimiento y compromiso previo por parte de los espacios descentralizados zonales.<sup>118</sup> (Ver Gráfico N° 10)

En este mismo sentido, otro aporte desde el espacio de planeamiento estratégico al plan de ordenamiento, se dio a través del espacio del Grupo Promotor para el Desarrollo de Montevideo, creado en el contexto de elaboración y discusión del Plan Estratégico, como instancia de articulación, debate y promoción público-privada. Allí participan y se vinculan la Asociación de Promotores Privados de la Construcción, la Cámara del Bien Raíz, la Cámara de Industrias, la Convención Nacional de Trabajadores, varios Ministerios y la academia. Por lo tanto, también constituyó un espacio privilegiado para la presentación y discusión de los avances del Plan y sus propuestas, con importante contribución incluso al proceso general de negociación.

También como Grupo Promotor, y de manera individual sus integrantes, participaron en la Comisión de la Junta departamental que discutió durante un plazo acotado el proyecto de Plan. Al igual que sucedió en otros momentos de la planificación territorial del departamento, particularmente en la elaboración del Plan Director de 1956, los intereses de los propietarios y promotores privados, posibles afectados por las decisiones del Plan, presionaron en la dirección de cambios que favorecieran más sus intereses. El caso de la Cámara del Bien Raíz resulta emblemático en tanto, casi medio siglo después, usan los mismos argumentos para oponerse a toda regulación que limite el uso irrestricto de su propiedad.<sup>119</sup> Fue la institución que más cuestionamientos presentó al proyecto de Plan; “ellos *“cuestionaban todo”*.”<sup>120</sup>

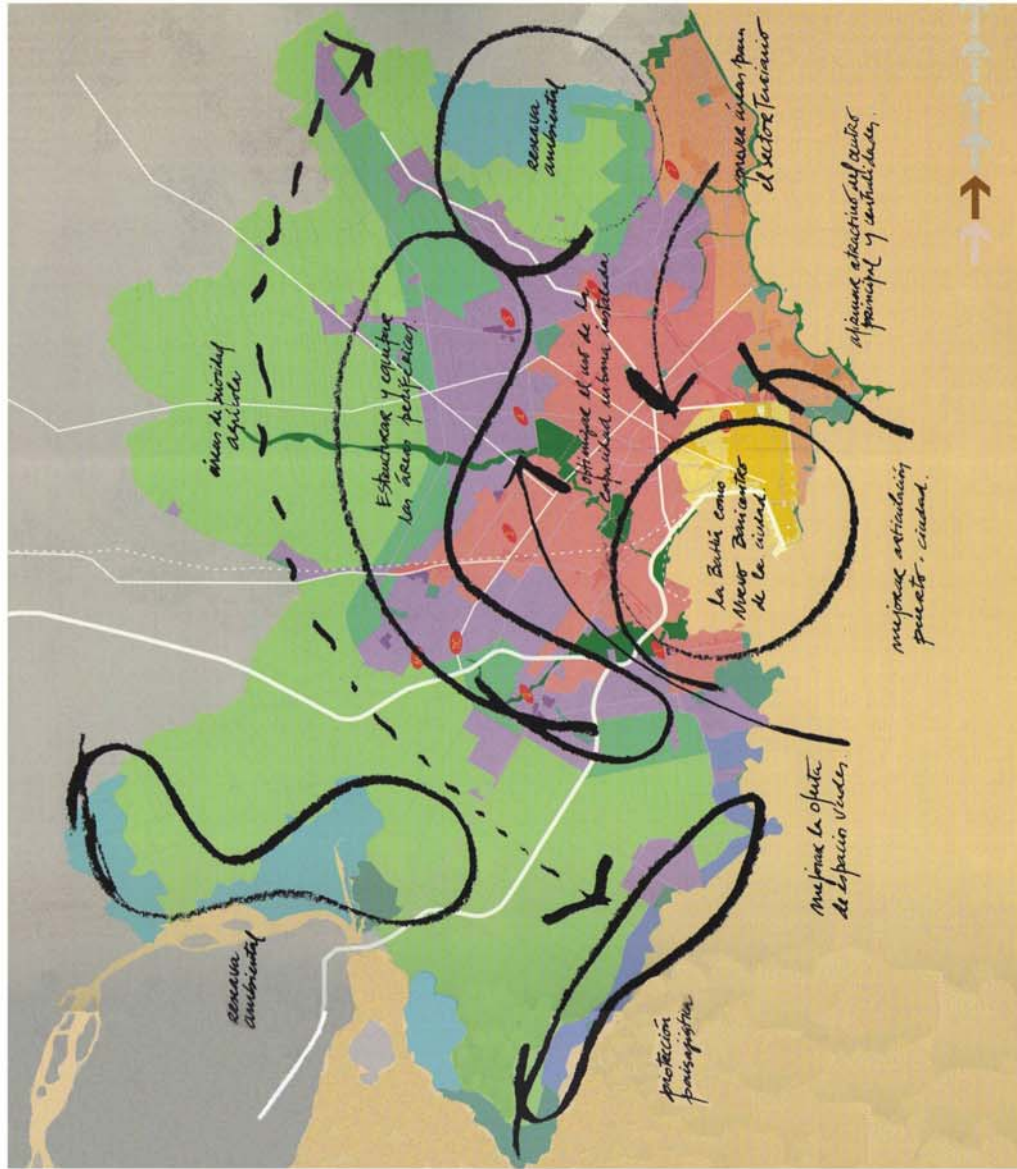
En este debate quedaron de manifiesto las dificultades para consensuar algunos puntos importantes, vinculados fundamentalmente a restricciones al mayor uso y aprovechamiento en áreas urbanas, como el tema de alturas, el rol de las Comisiones Especiales en la futura gestión de áreas patrimoniales y los grados de protección, la actuación sobre fincas ruinosas y baldíos, entre

---

<sup>118</sup> La entrevista realizada a la Ec. Silvia Altmark aportó información relevante sobre este período; señaló que en su opinión, no había existido coordinación formal desde el inicio, entre el equipo de elaboración del Plan Montevideo y la Comisión de Apoyo al Plan Estratégico para el Desarrollo, que trabajaba en la Fase 2 de este plan. Dicha coordinación mejoró durante el período de consulta del anteproyecto del Plan Montevideo. A su vez señaló que el mayor apoyo a la elaboración de los Planes Estratégicos de Desarrollo Zonal provino del Departamento de Descentralización, perdiendo peso y apoyo dentro de la UCPM. Según la entrevistada, los plazos muy ajustados que tenía establecido el Plan Montevideo para su elaboración y sanción, concentraron la atención y apoyo de la UCPM, en detrimento del Plan Estratégico para el Desarrollo.

<sup>119</sup> En el acta de la Comisión de Planeamiento Urbano de la sesión del 1º de julio de 1998, se recoge la posición de la Cámara del Bien Raíz, en particular se transcribe la siguiente frase que expresa su pensamiento central: “Cada vez que hay un propietario nuevo, aunque sea de única vivienda, estamos fortaleciendo el régimen democrático republicano” (Acta op cit, página 35).

<sup>120</sup> Así lo expresó en entrevista con el autor, la edila Teresita Ayestarian, que presidía la Comisión de Planeamiento Urbano de la Junta Departamental durante el proceso de discusión del proyecto de Plan.



Plano Síntesis Anteproyecto Plan Montevideo.

Gráfico N°10  
Fuente: Intendencia Municipal de Montevideo Año 1997.

otros.<sup>121</sup> Con directa relación a las áreas rurales, quedó explicitado el conflicto en al menos dos sectores del territorio rural con relación a los usos propuestos. En estos territorios, sectores inmobiliarios y empresarios, no acordaban con las propuestas de uso agrícola dominante que el Plan Montevideo les asignaba. Incluso, en algún caso ya habían iniciado tramitaciones ante el municipio, que no las consideró, en ese momento, pertinentes.<sup>122</sup>

En términos generales, el resultado de la negociación que confrontó las propuestas del Plan con las expectativas de actores e instituciones, públicas y privadas, se expresó de varias maneras. Por un lado, a través del retiro de varios artículos del proyecto original<sup>123</sup>, por el otro, introduciendo agregados o nuevos artículos, cuya finalidad fue establecer de modo jurídico algunos niveles de flexibilidad o de precisión, en los plazos para evaluar y modificar aspectos del Plan y, particularmente en área rural, compromisos municipales de generar nuevos estudios y propuestas para eventuales cambios de uso en los sectores aludidos. Sin dudas, el natural proceso de negociación se dio básicamente cuando el proyecto ya estaba entrado en la Junta. *“El plan es un instrumento de gobierno de carácter técnico y político, y por tanto con aspiración de sanción legislativa, donde obtuvo validez con el apoyo de otras fuerzas políticas más allá del Frente Amplio, de otros partidos en la Junta Departamental y en el parlamento nacional, donde no hubo mayoría para declararlo inconstitucional”.*<sup>124</sup>

Como un elemento característico del proceso de elaboración y discusión del proyecto de Plan, se señala una estrecha y sostenida coordinación e intercambio entre el ejecutivo comunal y el legislativo departamental. Por tanto, la Junta Departamental constituyó un ámbito privilegiado para la negociación con actores políticos y sociales. En este ámbito se dio una particular forma de trabajo que no reconoce muchos antecedentes, y que se expresó en la labor de la Comisión de Planeamiento Urbano que funcionó durante cinco meses con veinte reuniones dedicadas en forma exclusiva al tratamiento del proyecto de Plan. Esta modalidad generó un fuerte involucramiento de los ediles de todos los partidos y allí se recibió a todas las instituciones, actores e instituciones que lo demandaron para expresar su posición.<sup>125</sup>

---

<sup>121</sup> El denominador común en estos casos fue la defensa del derecho de propiedad privada, cuyo ejercicio se vería afectado por las regulaciones previstas, incluso algunos particulares, agrupados en la Cámara del Bien Raíz, marcaban una inconstitucionalidad flagrante si eran aprobados algunos artículos en la versión original del proyecto.

<sup>122</sup> Este fue el caso de la empresa Cargas y Servicios que antes de la sanción del Plan Montevideo ya había iniciado un trámite para localizar una central de logística en suelo que el proyecto de Plan definía como rural agrícola, cuando ya se habían definido lugares específicos para ese tipo de usos.

<sup>123</sup> Para una rápida lectura, y de modo no taxativo, de la versión de proyecto de Plan introducida en la Junta Departamental, fueron eliminados o modificados, con adicionales, los Artículos N<sup>os</sup> 6, 22, 80, 204, 205, 237, 240, 241, y 242.

<sup>124</sup> Entrevista con el Arq. Hugo Gilmet, Asesor del Departamento de Planificación (ex UCPM) realizada en mayo de 2007.

<sup>125</sup> La lectura de las actas de las veinte reuniones de esta Comisión permiten reconstruir todo el proceso, conocer con detalle el pensamiento del Ejecutivo e identificar los principales asuntos de controversia entre los participantes.

Dentro de las modificaciones que se introdujeron en términos de flexibilización de plazos, vale señalar lo agregado a la redacción original del Artículo D6, “*En un plazo que no exceda los tres años de su vigencia, el Plan, será sometido a una exhaustiva evaluación tanto en su contenido como en la experiencia de su gestión. Dicha evaluación incluirá una consultoría técnica independiente. El informe que resulte de ello será sometido a la Junta Departamental de Montevideo con las propuestas legislativas que se entiendan pertinentes*” (IMM, 1998:245). Tal redacción obliga a una exhaustiva evaluación, cuya realización puede ser realizada en cualquier momento, antes de los tres años, habilitando procedimientos como la consultoría externa. En los siguientes artículos D7 y D8, ya estaban previstos en el mensaje original, los procedimientos para la revisión y modificación, simple o cualificada, del Plan en el momento que se entendiera necesario.

Con relación al área rural vale señalar la incorporación de un nuevo Artículo D.22.1 que llama la atención hasta por la numeración asignada que lo transforma en singular. En el último ítem del artículo se plantea que, en un plazo no mayor a tres años, el Área "Costa Oeste", -un vasto sector zonificado como rural con dominante uso agrícola, rural, “[...] será analizada, a los efectos de determinar su viabilidad como desarrollo urbano y las características del mismo [...]”. Cabe preguntarse, cuáles son los motivos para que un área definida sin ambigüedad como rural con dominante vocación agrícola, durante el período de debate legislativo adquiera la posibilidad potencial de ser urbanizada a través de estudios cuya realización queda habilitada de inmediato con la sola acotación de que no sea más allá de los tres años. Sin duda estos cambios que responden a las negociaciones naturales entre actores e instituciones, son también una expresión de las formas en como se dilucida y gestiona el conflicto de intereses por parte del Estado. De este modo se traslada hacia otro escenario temporal -donde seguramente otros contextos y actores entrarán en juego- los conflictos que no se pudieron dirimir en esta etapa del proceso.<sup>126</sup>

A pesar del intenso proceso de negociación, igualmente sectores políticos minoritarios de la Junta Departamental, pero potencialmente mayoritarios en el ámbito parlamentario, promovieron un recurso de inconstitucionalidad ante la Cámara de Diputados que no logró prosperar, al no contar con el quórum el día de su tratamiento en el Parlamento. Este hecho significó que “*indirectamente el Plan Montevideo tuvo una sanción legislativa*”.<sup>127</sup>

De todos modos, en este período, el debate sobre el Plan en ningún momento alcanzó los niveles de visibilidad pública que se lograron en otras etapas del dilatado proceso planificador de Montevideo, tal como sucedió al sancionarse las primeras ordenanzas de amanzanamiento y fraccionamientos de 1932; cuando se discutieron las modificaciones que se pretendía introducir a las

---

<sup>126</sup> Similar consideración vale para el ítem anterior del artículo 22.1 que plantea, “*El desarrollo urbano-territorial en las inmediaciones de la ruta Nacional Nº 8 entre Punta de Rieles y el límite departamental será objeto de un análisis pormenorizado por las oficinas técnicas de la Intendencia y podrá dar lugar a las correspondientes modificaciones simples o cualificadas del presente Plan*” (IMM, 1998:247)

<sup>127</sup> Esta expresión - interpretación, corresponde en forma no literal al Dr. Patricio Rodé, según lo comentado por el Arq. Hugo Gilmet en entrevista con el autor.

Ordenanzas de 1947; en los años previos a la elaboración del Plan Director del año 1956. Esta parece haber sido una negociación con menos confrontación mediática y menor involucramiento de actores e instituciones. Lejos se estuvo de que las propuestas del Plan Montevideo lograran vías de canalización de los conflictos más importantes; sólo se alcanzó una postergación de su expresión pública, hasta poco después de iniciada la etapa de implementación del Plan. Seguramente no es casual la localización de los principales conflictos que se ubicaron en los sectores rurales señalados en el agregado Artículo D.22.1.

Por lo tanto, al igual que en oportunidad de aprobarse las Leyes de Centros Poblados medio siglo atrás, la sanción legal constituye una etapa más en la gestión del conflicto, no implica que ha quedado dirimido en alguna dirección. Algunos sectores aceptan su sanción a la espera de contar con mejores condiciones para volver a plantear los cambios no logrados en el período de elaboración. Asimismo, todo proceso de gobierno y la propia elaboración y aprobación de Planes genera también niveles de contradicción y conflicto entre los integrantes de la propia esfera de gobierno departamental; siendo la mayoría de sus integrantes proclives a la modificación sustantiva en las áreas rurales, contenidas en los agregados del Artículo D.22.1.

Parecería que cuando se llega a la sanción legislativa del Plan, se lo hace con tal nivel de desgaste en la negociación, que junto con la aprobación normativa se sanciona la debilidad y el inicio de los procesos de cambio aunque no queda claro el rumbo por el cual transitarán. Ese parece ser el juego de las negociaciones permanentes en estos temas territoriales. Lo interesante es que por primera vez encuentra a las áreas rurales con protecciones normativas y claros instrumentos de actuación en un marco de descentralización y participación social. Tales instrumentos, junto a la creciente conciencia ambiental sobre la necesidad de conservar los recursos naturales, son las herramientas que han contribuido a resolver, al menos por ahora, la mayoría de los conflictos que significaban las mayores pérdidas, irreversibles, del suelo rural.

### **Las definiciones programáticas del Plan Montevideo sobre las áreas rurales**

El Plan de Ordenamiento Territorial (1998-2005) sancionado en 1998, profundiza, desarrolla y concreta las orientaciones que se venían generando sobre las áreas rurales, asumiendo como estrategia la valorización de la gran oferta ambiental del área, promoviendo un uso prudente e inteligente de los recursos naturales y culturales y modalidades sustentables de ocupación del territorio. Asume que el suelo rural [...] *“es el área del departamento que, en forma preponderante, está destinada a la producción de recursos renovables, particularmente explotaciones agropecuarias. Dicho uso será el predominante y condicionará las localizaciones de otros usos del suelo, a efectos de asegurar su normal desarrollo”* (Plan Montevideo, 1998: 141)

La fuerte valorización ambiental del territorio rural del departamento encuentra sustento *“en la existencia de un conjunto importante de potencialidades físico-*



*naturales, socioeconómicas, histórico-culturales y tecnológico-productivas*”, (Plan Montevideo, 1998: 141) singulares en el ámbito nacional y de un alto valor estratégico en términos de seguridad alimentaria de la población del país y, en particular, del Área Metropolitana. Entre ellas interesa destacar la importante oferta de recursos naturales de gran valor para una producción agropecuaria bajo modalidades de uso intensivo, que históricamente han tenido una significativa importancia, económica y social, en el contexto metropolitano y nacional<sup>128</sup>. Esto es consecuencia de una prolongada tradición agrícola de sus productores en actividades de pequeña y media escala, con niveles de producción de significación nacional, bajo modalidades tecnológicas con valores culturales casi únicos a nivel nacional (en tamaño, localización, tradición, etc.), asociada a una capacidad histórica para sustentar una muy importante proporción de la demanda de rubros hortifrutícolas del mayor mercado de consumo del país (más del 50% de su población total).

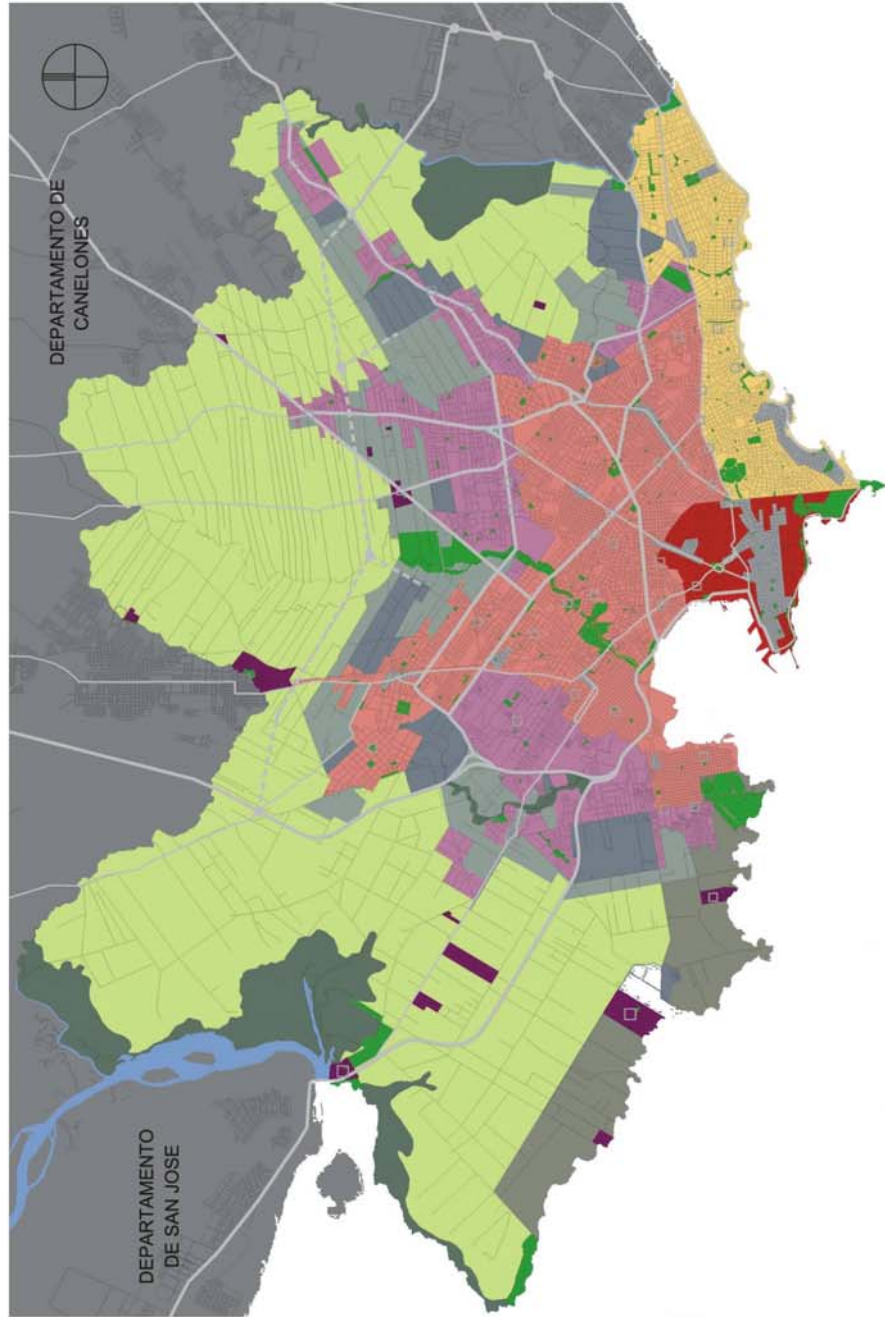
Asimismo, el área rural presenta privilegiados recursos escénicos y paisajísticos en su costa oeste, de características poco frecuentes en el litoral no-atlántico del país, junto a un importante potencial turístico y recreativo en toda su extensión, derivados de una particular modalidad de antropización productiva del suelo y la existencia de sitios particularmente valorizados (cuchilla Pereira, Melilla, costa del Río de la Plata, etc.). Asimismo, existen importantes recursos genéticos y valores de biodiversidad no cuantificados en su totalidad, en particular, en las áreas de las planicies de inundación del río Santa Lucía y de los Bañados de Carrasco.

En consecuencia, en las propuestas de ordenación del Plan Montevideo, tanto en la zonificación primaria como secundaria, así como en aspectos de preservación patrimonial referidos a la zona rural, se concretan las orientaciones y objetivos estratégicos de valorización y ordenación ambiental del territorio antes señalados. Los mismos se expresan tanto en las propuestas de uso como en las figuras de preservación patrimonial establecidas.

Cabe agregar que las orientaciones y estrategias de ordenación para el área rural se inscriben en el contexto de procesos territoriales de escala departamental y metropolitana señalados en el Plan, que se relacionan con la evidencia de situaciones de involución urbana, constatándose en importantes zonas de la ciudad vaciamiento de población y actividades y, en consecuencia, derivando en fuerte subutilización del patrimonio construido. Como contracara, se observa la extensión territorial de la ciudad, tanto informal como formal, sobre suelos en muchos casos de significativo potencial agrícola, que deriva en situaciones de sobreutilización o destrucción de recursos naturales con creciente niveles de deterioro ambiental.

---

<sup>128</sup> Siendo sólo el 0.1% del área agropecuaria nacional, concentra el 2.5% de los productores del país, genera más del 3 % del empleo agrícola nacional y produce volúmenes muy significativos de varios rubros hortifrutícolas a nivel nacional, (casi el 30% de los frutales de hoja caduca, el 14 % del área de viñedos y más del 50% de la producción de hortalizas de hoja del país, más del 80% del área de floricultura). (Censos Agropecuarios: 1990 y 2000).



- PLANO No 11** PLANO SINTESIS
- REFERENCIAS
  - AREA CENTRAL
  - AREA INTERNA
  - AREA PERIFERICA
  - AREA COSTERA
  - OTRAS AREAS URBANIZADAS
  - SUELO SUBSANO O POTENCIALMENTE URBANIZABLE
  - AREA NOROCCIDENTAL
  - AREA ECOLOGICA BIOPROTECTIVA
  - AREA DE LA COSTA OESTE
  - AREAS DE USOS MIXTOS
  - CENTRALIZACIONES
  - PARKES Y PLAZAS
  - RED VIAL



**Gráfico N°11**

Fuente: Intendencia Municipal de Montevideo Año 1998.

**Plan Montevideo Año 1998.**

## El nuevo marco de planificación y gestión del Plan Montevideo

Según expresa la Memoria Normativa, de Gestión y Seguimiento, el Plan Montevideo - Plan de Ordenamiento Territorial (1998-2005), fue concebido como uno de los instrumentos del Gobierno Departamental de Montevideo, puesto en vigencia a fines del año 1998, a partir de la aprobación del decreto N° 28.242 por la Junta Departamental. Con anterioridad, en 1994, el Plan Estratégico para el Desarrollo, otro de los instrumentos del Gobierno Departamental, ya había definido entre sus directrices principales el carácter sustantivo de la planificación urbana y territorial que el Plan de Ordenamiento contribuye a materializar.

Una de las innovaciones de este Plan -con relación a los anteriores planes municipales- es la definición de un cuerpo significativo de instrumentos de planificación, gestión y seguimiento, con aplicación en el área rural, de manera específica o de alcance general, como parte del territorio departamental.

### *Instrumentos de Planificación*

Las previsiones, directrices y normas que contiene el referido plan de ordenamiento rigen para todo el territorio departamental. El Plan se enmarca en un conjunto de escenarios realistas y de progreso, buscando reforzar y definir un papel propio para Montevideo en el contexto nacional y regional. Se reconoce en el Plan *“[...] el grado de maduración alcanzado por el proceso de descentralización político administrativa y de participación social, previendo la iniciativa de los órganos de gobierno local en diferentes aspectos en materia de gestión territorial.”* (IMM, 1998:237).

Para su desarrollo, establece distintas figuras de ordenación y planificación, a través de las cuales se procurará desarrollar el Plan enfocando en forma pormenorizada, con información y en las escalas adecuadas según los casos, los diversos niveles territoriales y los contenidos sectoriales específicos.

De los instrumentos generales de aplicación en el área rural, se destacan los siguientes:

- a) el Plan Zonal, definido en el Artículo D. 53 para cada Centro Comunal Zonal (CCZ), los cuales *“[...] desarrollarán y precisarán las determinaciones estructurales del presente Plan de Ordenamiento Territorial a escala zonal”*. (I.M.M, 1998:254);
- b) los Planes Especiales de Ordenación, *“[...] referidos a estudios parciales del territorio departamental, y tienen por finalidad desarrollar propuestas de planificación en una escala más reducida, ya sea en suelo zonificado como urbano o como rural”*. (I.M.M, 1998:239). Importa señalar que estos planes, definidos en el Artículo D. 50, *“[...] deberán ser presentados en un plazo de doscientos setenta (270) días a partir de la vigencia del presente Decreto”* (I.M.M, 1998:254). Estos planes se regulan básicamente a través de órganos técnicos con participación de actores involucrados con el quehacer urbanístico y territorial; estos

- ámbitos se materializan en las Comisiones Especiales Permanentes como la que actúa en el Área Rural de Montevideo;
- c) las Normas Complementarias, previstas en el Artículo D. 56 “[...] *con objeto de regular aspectos no previstos o insuficientemente desarrollados [...]*. Sus determinaciones guardarán la debida coherencia con las propias de este Plan, y en ningún caso podrán modificarlas” (I.M.M, 1998:239). En el área rural, donde el Plan sólo avanza hasta la zonificación secundaria, este instrumento adquiere relevante significación para la gestión de las mismas.

Como previsión específica para el área rural, definidos fuera del capítulo de instrumentos, que sólo aparece indicada en el Artículo D.22.1 incisos “E”, se plantea desarrollar, en un plazo no mayor a tres años bajo la forma de Plan Especial, nuevos análisis y estudios en el sector de área rural definida como ‘Costa Oeste’ en la zonificación secundaria. Aunque no se especifica bajo qué instrumento se realizará, en el inciso “D” del mismo artículo se plantea realizar en el mismo plazo un estudio del entorno urbano – rural de ruta Nacional N° 8 entre Punta Rieles y el límite departamental. En dicha zona se ubicaba un importante emprendimiento de servicios, inicialmente previsto para industria que ya estaba promoviendo actividades urbano-residenciales sobre el área rural agrícola. Adicionalmente en ese sector se localizaban importantes asentamientos irregulares.<sup>129</sup>

### *Lineamientos Centrales de Gestión*

A través de todos los documentos del Plan, documentos preparatorios, memorias, normas, etcétera, se expresa la voluntad de orientar y ordenar las actuaciones de los agentes públicos y privados en el territorio departamental. Entre los criterios generales que se consideraron para la elaboración del Plan se precisan las intenciones respecto de la actuación de los agentes privados. Se señala que las actuaciones de éstos sobre el territorio departamental se llevarán a cabo conforme al Plan, compatibilizando el interés público con el privado.<sup>130</sup> De manera complementaria, en el Artículo D.60 se plantea que *“En la formulación, tramitación, gestión y ejecución del Planeamiento Urbanístico y Territorial, la Intendencia Municipal asegurará la participación de los*

<sup>129</sup> Allí se localizó a comienzos de los noventa, en suelo rural y antes de la vigencia del Plan, la Zona Franca de Montevideo. Estando ya en funcionamiento, el área ocupada se incorporó a suelo sub urbano, previo a la vigencia del Plan Montevideo. Posteriormente, dicho emprendimiento se transformó en Zonamérica y presentó nuevas propuestas de ampliación, así como proyectos urbano residenciales y servicios, con una superficie en torno a las 500 ha, conocidos como Jackson–Ville, totalmente ubicado en terrenos de producción agrícola que fueron adquiriendo en ese período. Los varios expedientes iniciados ante la Intendencia Municipal de Montevideo contienen una rica información para un análisis de más detalle que escapa a este trabajo.

<sup>130</sup> *“Las actuaciones privadas sobre todo el departamento de Montevideo se llevarán a cabo conforme al Plan, esto es, compatibilizando el interés público con el privado según dos dimensiones fundamentales, la primera relacionada con la conformación de la utilización del suelo, su fraccionamiento y la construcción a la normativa del Plan, la segunda referida a la participación de los propietarios privados y de las empresas relacionadas con la gestión territorial, en la realización de actividades según las figuras de gestión y ejecución que prevé el Plan y sus desarrollos y también según los procesos comunes de contratación municipal”* (I.M.M, 1998:238).

*interesados y, en particular, los derechos de iniciativa e información por parte de las organizaciones representativas de los intereses que resulten afectados y de los particulares” (I.M.M, 1998:255).*

### *Instrumentos y Órganos de Gestión, Ejecución y Seguimiento*

En el Plan Montevideo se asume que el proceso de planificación se constituye en una actividad continua y abierta, con un proceso de seguimiento que lo mantenga apegado a la realidad, y con un mecanismo de retroalimentación que permita reformularlo en función de los avances que se vayan logrando en su ejecución. A tales fines, *el Programa de Acción Territorial y el Informe de Avance y Seguimiento* son los instrumentos previstos.

El Programa de Acción Territorial es un instrumento central y determinante para concretar y gestionar el Plan. Su objetivo principal es *“el establecimiento de las directrices y estrategias del Plan, a mediano y largo plazo, para todo el territorio departamental”*. En otros aspectos, abordará las determinaciones del Plan con relación al presupuesto municipal, concretará las orientaciones necesarias para la coordinación y cogestión de la acción territorial de otros entes públicos e instituciones privadas. De este modo, *“La programación está íntimamente ligada a la idea de planificación. De tal forma que el programa se derive del Plan y el medio de ejecutar el Plan es el Programa.”* (IMM, 1998:241).

Este novedoso y singular instrumento es de enorme relevancia en la medida que la implementación efectiva del Plan se sustenta en su desarrollo. Así lo establecía la delegación municipal, ante la Comisión de la Junta Departamental que trataba el tema. *“[...] el Plan no estará en funcionamiento hasta que no tengamos dicho Programa. Es decir, tenemos una imagen final –ya sabemos cuál es la que se propone para el territorio de Montevideo-, se proponen los instrumentos para conseguirla, pero falta definir el camino que vamos a recorrer para alcanzar esa meta. Ese es el Programa de Acción Territorial”* (Junta Departamental de Montevideo, 1998, Acta N° 5: 21-22)

El Informe de Avance y Seguimiento, es el instrumento que da cuenta anualmente de la ejecución del Plan y sus figuras complementarias, encuadrándola en la evolución de los temas relevantes para el ordenamiento territorial que se recogen en la Memoria Informativa. Se preparará coordinadamente con los documentos presupuestales correspondientes, y será presentado por la Unidad Central de Planificación Municipal al Consejo Consultivo y, con su informe, a la Comisión Permanente del Plan. (IMM, 1998:240-41).

Se crean en el marco del Plan dos órganos encargados de su gestión y seguimiento: *la Comisión Permanente y el Consejo Consultivo* (Artículos D.86 al D.89). La Comisión Permanente es el órgano máximo de concertación y coordinación en la toma de decisiones referentes al Plan y al Programa de Acción Territorial. Se integra con los responsables de las distintas áreas temáticas (departamentos) de la gestión municipal y está presidida por el Intendente. Se busca la más estrecha coordinación entre las dependencias municipales responsables de la gestión en sus variados aspectos, de modo que

su actuación concreta se realice de conformidad con el Plan y a su vez lo retroalimente. En particular, interesa destacar los cometidos asignados por el Artículo D.87 incisos C y D, en tanto, *“Iniciar y evaluar la elaboración, [...] de Planes Especiales de Ordenación, [...] y de los Planes Zonales, coordinando el asesoramiento técnico necesario para su realización local”*. (I.M.M, 1998:258).

El Consejo Consultivo es el órgano asesor y el espacio de concertación y participación pública y privada en el proceso de gestión del Plan. También lo preside el Intendente Municipal y tiene una integración plural y representativa de los distintos actores públicos y de la sociedad civil involucrada con el quehacer urbanístico y territorial.<sup>131</sup>

A los efectos de procesar mediante el aparato burocrático municipal las actuaciones territoriales a partir de la aplicación de los instrumentos antes descritos, se fijaban los criterios básicos que se deben seguir en la reorganización funcional de la estructura administrativa municipal. A tales fines se establece un conjunto sustantivo de orientaciones para introducir cambios en la estructura y funcionamiento de la organización administrativa municipal. Sin embargo, ninguna medida concreta de reorganización es definida y desarrollada por el Plan. Vale señalar que en el funcionamiento de los órganos de gestión creados por este Plan, la Unidad Central de Planificación Municipal, tiene un rol técnico – político de relevancia en relación con los restantes ámbitos municipales, ejerciendo la Secretaría Técnica de la Comisión Permanente y la Vice Presidencia del Consejo Consultivo. En consecuencia, la UCPM resulta una instancia organizativa clave para definir el estilo o modalidad del proceso global de planificación y gestión territorial. Por ello, en el Plan Montevideo se establecía de modo expreso que, *“La Unidad Central de Planificación deberá reformular su organización y funcionamiento para cumplir adecuadamente con el conjunto de tareas que el Plan le demande”*. (I.M.M, 1998:242).

### **La gestión de las áreas rurales durante la vigencia del Plan Montevideo**

A pesar del gran avance que significó la promulgación del Plan Montevideo, los niveles de desarrollo y detalle alcanzados en las propuestas de ordenación así como en la identificación y definición de instrumentos de planificación, gestión y seguimiento, éstos no han sido suficientes tanto en amplitud como en profundidad, para desarrollar una gestión ambiental del territorio rural que permita la concreción de los objetivos enunciados.

Es por tales razones que desde la entrada en vigencia del Plan Montevideo, durante su desarrollo y gestión se han venido presentando y acumulando una serie de situaciones que generan tensiones y conflictos en cuanto a la

---

<sup>131</sup> Lo integran: Directores de Departamento o División, representantes de los órganos de gobierno Local, de Ministerios, de Intendencias del Área Metropolitana, Universidad de la República, Sociedades de Profesionales, Grupo Promotor para el Desarrollo de Montevideo, Asociación de los Promotores Privados de la Construcción, Plenario Intersindical de Trabajadores (PIT-CNT), Asociación Nacional de Organizaciones no-Gubernamentales (ANONG), Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda de Ayuda Mutua (FUCVAM), Federación de Cooperativas de Vivienda (FECovi) y Cámara de la Construcción. Deberá ser convocado al menos dos veces por año.

ordenación y las propuestas de uso del suelo rural. Tal los casos muy conocidos de localización en áreas rurales productivas de asentamientos irregulares<sup>132</sup>, de industrias y depósitos, entre otros, que no sólo provocan cambios en el uso del suelo, sino que estimulan el abandono productivo y la aparición del fenómeno del “baldío rural”. En muchos casos, los mismos promotores de grandes emprendimientos han sido los que, a través de la compra y abandono productivo de tierras agrícolas, han promovido este proceso de baldío el cual, a su vez, es el argumento para solicitar los cambios de usos.<sup>133</sup>

La expansión de asentamientos irregulares fue particularmente muy visible en las zonas 9, 10 y 17.<sup>134</sup> También las iniciativas y propuestas de grandes proyectos han alcanzado niveles diferenciales de tramitación dentro de la comuna y su eventual ejecución implicaría modificaciones sustantivas del Plan en áreas rurales. Dentro de éstas, las asociadas a actividades logísticas, industriales, portuarias y de infraestructura vial, así como algunos desarrollos urbanísticos de gran porte.

Varias de estas iniciativas han prosperado en su tramitación dentro de la órbita del ejecutivo municipal, donde han encontrado modalidades de gestión particular y peculiar. No siempre han respondido a los lineamientos y orientaciones generales del Plan Montevideo, ni tampoco han sido aprovechadas para promover el desarrollo de los instrumentos de ordenación, gestión o seguimiento previstos y propuestos por el propio Plan.<sup>135</sup> Un caso emblemático en este sentido lo constituye la tramitación para instalar una central logística en suelo agrícola en el oeste del departamento. Más allá de la opinión negativa fundada de la CEPMR, el ejecutivo comunal, accediendo a la solicitud de los promotores, adoptó la resolución de modificar de manera sustantiva la zonificación del Plan, para ese sector, y tramitó su aprobación ante la Junta Departamental. Esta decisión, desencadenó un largo conflicto, de gran impacto y visibilidad pública, que involucró a fuerzas políticas y sociales, así como a otras instituciones del Estado, donde resultó relevante el papel de la Junta Departamental. Finalmente, luego de que el Ejecutivo asume reiterar en más de una oportunidad proyectos de modificación cualificada del Plan, la Junta Departamental no dio trámite a estas solicitudes, manteniéndose la zonificación original del Plan Montevideo.<sup>136</sup>

---

<sup>132</sup> En el año 2005, el Instituto Nacional de Estadística realizó un relevamiento de asentamientos irregulares, determinando que en el área rural, -agrícola, costa oeste y ecológica significativa-, de Montevideo, se registraban 38 asentamientos sobre un total de 160 ha donde residían 11.600 personas. Su localización correspondía, mayoritariamente, a los alrededores de rutas nacionales y periferias rurales.

<sup>133</sup> En las publicaciones del Proyecto “Gestión participativa del Area Rural de Montevideo” realizado por CIEDUR – IMM/CEPMR/UMR, se encuentra una detallada relación de tales situaciones.

<sup>134</sup> Las zonas refieren a las divisiones territoriales de Montevideo en dieciocho Centros Comunes Zonales, realizada en el contexto programático de la descentralización política y la participación social.

<sup>135</sup> Por ejemplo, para convocar al Consejo Consultivo del Plan, ámbito muy idóneo para actuar en casos de esta complejidad.

<sup>136</sup> Un detallado análisis de este particular conflicto se puede consultar en un trabajo monográfico, “La Gestión de Grandes Proyectos: Un caso particular en Montevideo Oeste” (Chabalgoity y otros; 2002).

También corresponde señalar que una importante cantidad de solicitudes para desarrollar actividades en suelo rural, no necesariamente compatibles con las previsiones del Plan (tales como sitios para fiestas y reuniones, actividades deportivas, e incluso industrias menores), vienen siendo tramitadas y resueltas en el seno de la Comisión Especial Permanente de Montevideo Rural.<sup>137</sup> Sin embargo, vale señalar que en el contexto de la actuación preceptiva y asesora de dicha Comisión, se generan crecientes dificultades para la tramitación y dilucidación de las solicitudes, dado los bajos niveles de desarrollo de los instrumentos de gestión y ordenación del Plan Montevideo. A modo ilustrativo, la elaboración de “normas complementarias de usos y actividades en suelo rural” facilitarán la delimitación de zonas y definición de criterios más adecuados, evitando la tramitación y resolución “caso a caso” que introduce niveles de incertidumbre y de ineficiencia, tanto para los usuarios como para los administradores.

En síntesis, los antecedentes presentados en este apartado, consolidan una clara orientación programática municipal para la ordenación y gestión ambiental del territorio rural, así como identifican los principales puntos de tensión y conflicto con otras lógicas o visiones “de mercado”, sea mediante agentes y modalidades formales como informales.

En definitiva, luego de siete años de vigencia del Plan y de más de quince años de la instalación de una nueva visión sobre las áreas rurales, aún subsisten escollos o dificultades para avanzar en un estilo de gestión ambiental del territorio rural que conlleve al logro de los objetivos y orientaciones de la política municipal y del Plan. De modo general, el problema a superar es el retroceso y deterioro de la actividad agrícola que se acompaña del proceso de artificialización irreversible de ecosistemas productivos.

Vale señalar que nos estamos refiriendo a las situaciones y variables que el plan municipal de ordenación puede controlar o sobre las que puede incidir, en el marco de sus competencias, y no a aquellas que escapan o están fuera de su alcance o jurisdicción. Por tanto, básicamente nos referiremos a los aspectos de ordenación, promoción y regulación de usos y formas de ocupación del territorio y no a los que se vinculan más a los rumbos de la política económica nacional, la inserción del país o a los efectos del modelo de globalización.

Un rápido repaso de lo acontecido nos permite señalar el estado actual de desarrollo del Plan para las áreas rurales. En este sentido, a la fecha, ninguno de los instrumentos de planificación, ordenación y gestión definidos por el Plan fue desarrollado durante este período, más allá de que los plazos establecidos para su realización están todos vencidos, ya que en el año 2005 vencía el período de vigencia del Plan en su conjunto. En consecuencia, se constata que no se ha elaborado ningún Plan Zonal para los CCZ rurales, no hay Plan Especial para el área rural sujeta a la Comisión Especial Permanente<sup>138</sup>, ni para

---

<sup>137</sup> Actas de la Comisión Especial Permanente de Montevideo Rural y otras publicaciones.

<sup>138</sup> El Plan Especial del Arroyo Miguelote de gran trascendencia e impacto en el área urbana, incorporó en su consideración suelo rural.



Costa Oeste, ni para la zona urbano rural en torno a ruta Nacional N° 8, todos instrumentos previstos explícitamente en el Plan Montevideo. Para elaborar las imprescindibles Normas Complementarias, se creó una Comisión Técnica en el año 2000, que a fines de 2005 no había concretado ningún producto para su tramitación ante la Junta Departamental.<sup>139</sup>

Por otro lado, el Programa de Actuación Territorial, que es el instrumento capaz de concretar y desarrollar las propuestas del Plan Montevideo nunca se elaboró, ni elevó a conocimiento de la Junta Departamental. Tampoco, se constató la elaboración de algún Informe de Avance y Seguimiento ni de su presentación ante el Consejo Consultivo del Plan. Las instancias de coordinación y concertación interinstitucional y social, no se desarrollaron por las vías previstas. En tal sentido, el Consejo Consultivo jamás funcionó. Sólo se convocó el día de su incompleta instalación y luego durante el año 2004, cuando se instaló un proceso de evaluación del Plan, de fuerte impronta interna municipal. *“Es una carencia clarísima de la gestión, señalada a la hora de la evaluación del Plan, y en la revisión es uno de los aspectos planteados a rever, un instrumento fundamental de participación, que no funcionó”*.<sup>140</sup> Sin embargo, puesto este hecho en el contexto, se relativiza ya que hubo otros espacios de participación, dentro de los ámbitos de la descentralización municipal, que trataban temas de gran repercusión territorial, si bien no se trataban asuntos de escala departamental como las que debería considerar el Consejo Consultivo.

Para las áreas rurales estaba la CEPMR, que por su composición se podría considerar como un pequeño Consejo Consultivo, pero con menor peso político. De hecho, luego de la vigencia del Plan la CEPMR, fue perdiendo peso y consideración en la interna municipal, básicamente porque entró en creciente contradicción con la opinión de la administración en la tramitación de varios casos donde se solicitaba cambios de uso de suelo rural. Luego de varios conflictos, al inicio del segundo período de gobierno con vigencia del Plan, se le baja fuertemente el perfil a esta Comisión, designando en la presidencia a una persona muy poco conocida en el medio productivo y en el medio político; a su vez varias dependencias del propio municipio no nombran más delegados a la CEPMR.

La situación de conflicto casi permanente que ha caracterizado la gestión de las áreas rurales, en particular relacionada con los intentos de modificación sustantiva del Plan Montevideo por parte de los promotores de grandes infraestructuras, logísticas y portuarias (Costa Oeste) y urbanísticas y de servicios (en torno a la ruta Nacional N° 8), son consecuencia directa de la actitud municipal al no apelar al desarrollo de los instrumentos del Plan expresamente previstos para estos casos. Su efectiva utilización hubiera permitido una gestión más transparente y democrática dando contexto y cauce a los conflictos emergentes.

---

<sup>139</sup> Recién en el mes de diciembre del año 2007 se eleva a la consideración de la Junta Departamental un proyecto de Normas Complementarias para el suelo rural, que a la fecha no ha sido considerado por el legislativo comunal.

<sup>140</sup> Arq. Hugo Gilmet, Asesor del Departamento de Planificación (ex UCPM), en entrevista con el autor, realizada en mayo de 2007.

## CAPÍTULO IV

### HACIA LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LAS ÁREAS RURALES DE MONTEVIDEO. Cambios y permanencias

#### IV.I. El largo proceso de acumulación en ordenación del territorio

Los capítulos anteriores mostraron un recorrido sobre los principales momentos del proceso de planificación y ordenación del territorio con relación, principalmente, a las áreas rurales, analizando el contexto institucional y normativo nacional de modo general, y el caso particular del departamento de Montevideo, con mayor grado de detalle.

La complejidad de tales procesos institucionales, junto al extendido período de análisis en el caso de Montevideo, que recorre prácticamente un siglo con momentos de particular profundización, exige la elaboración de una síntesis, que permita una lectura más fácil de los cambios y permanencias, facilitando la verificación o rechazo de las hipótesis centrales de la investigación.

#### Síntesis del contexto nacional

La Constitución de la República de 1917, que estableció la “*consagración efectiva de una autonomía departamental en relación al poder central (Poder Ejecutivo)*” (González Albistur, 1985:37)<sup>141</sup>, junto a las disposiciones de la Ley Orgánica Departamental de 1919, y su modificación de 1935, que asignaron materias y competencias a los gobiernos departamentales, conformaron el contexto institucional relevante, sobre el cual se generaron las escasas actuaciones nacionales de ordenamiento territorial.

- Las Leyes de Centros Poblados de 1946 y sus reglamentaciones posteriores, constituyen el único marco legal, explícito y directo, para la ordenación del territorio. Promovían un modelo particular de organización del territorio nacional, con fuerte sustento en los requerimientos y procedimientos que establece para la creación o ampliación de los centros poblados del país. Para su implementación otorga la competencia exclusiva a los gobiernos departamentales, los cuales deberán ejercerla conforme a las disposiciones y mecanismos que la ley establece de manera común para todo el país. Sólo en Montevideo, hubo una aplicación muy ajustada de sus disposiciones. En el resto de los departamentos tuvo niveles diversos y contradictorios de interpretación e implementación que desvirtuaron su finalidad. Esta situación fue particularmente relevante en los casos de los departamentos limítrofes de Montevideo, con efectos muy negativos sobre los usos y ocupación de las áreas rurales del Área Metropolitana.

---

<sup>141</sup> El texto constitucional fue modificado luego de 1919 en varias oportunidades, sin cambiar lo relativo a la autonomía de los gobiernos departamentales.

- El impulso desde el Estado a los procesos de planificación indicativa, desarrollados fundamentalmente en la década de los años sesenta, no logró concretar ninguna definición institucional (política, legal, administrativa, entre otras) para avanzar en la planificación y ordenación del territorio. En particular, los avances y definiciones políticas e institucionales de enorme relevancia nacional sobre el sector agropecuario, tampoco lograron plasmar una consideración y mirada sobre las enormes implicancias en la organización del territorio nacional que las mismas promovían.  
Los dos intentos de aprobación de proyectos de ley, en 1965 y 1973, relacionados con la planificación y ordenación del territorio, mejorando y profundizando los contenidos de las leyes de Centros Poblados, no lograron, por diversas razones, ni siquiera la consideración y debate parlamentario.
- Luego de 1985, en el marco de la re-institucionalización democrática del país, nuevos intentos de promover marcos institucionales para la ordenación territorial, similares a los planteados en la década de los años sesenta, también fracasaron.
- Finalmente en 1990, paradójicamente cuando el contexto político e ideológico dominante en el país aparecía como menos favorable, se crea el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, primera institución de escala nacional a la cual se le asignan cometidos en materia de planificación y ordenación del territorio, aunque no se la dota de instrumentos específicos para su actuación. A más de diecisiete años de su creación y a pesar de múltiples intentos, aún el país no cuenta con una Ley de Ordenación del Territorio que sustituya y mejore el marco actual, que cuenta con más de sesenta años de vigencia.

En conclusión, salvo las leyes de Centros Poblados y sus derivaciones reglamentarias, no existe ningún otro marco nacional normativo o de política explícita en materia de ordenamiento territorial que pudiera haber acompañado, condicionado o contextualizado los procesos desarrollados en el caso particular de Montevideo. Por el contrario, la histórica experiencia que en la materia acumuló el departamento de Montevideo, ha sido y es actualmente referencia para las escasas actuaciones en el ámbito nacional.

### **Síntesis del ámbito departamental**

A diferencia del ámbito nacional, el departamento de Montevideo registra múltiples antecedentes en materia de planificación urbana y de ordenamiento territorial, que se remontan casi al origen mismo de la ciudad, construida con importante sujeción a las conocidas Leyes de Indias, al menos en sus trazas más antiguas.

A los efectos de lograr una síntesis que permita aproximarse a la verificación de las hipótesis, se presentarán cinco momentos del rico proceso de

acumulación realizado por el gobierno departamental en materia de planificación y ordenación del territorio, con el énfasis en la consideración de sus áreas rurales.

### **a) Un punto de partida: los conceptos fundacionales del llamado ‘Plan para uso interno’ de las Oficinas Municipales (1939-1942)**

A modo de síntesis, se plantea el fundamento ideológico que sustenta la concepción del plan, visión urbano-territorial y los elementos que concretan un particular modelo territorial departamental.

#### El fundamento conceptual-ideológico

- Expresa la necesidad de un nuevo papel del Estado, para *“no dejar librado sólo a iniciativa de los particulares lo que debía gravitar en la estructuración de la ciudad”*. Para ello se planteaba avanzar en *“una acción administrativa que al amparo de eficaces normas suplantaran el azar, el capricho o las meras conveniencias de los particulares”*.
- Por tanto, el gobierno departamental debe promover aquello que *“conviene a los intereses de la ciudad”*, controlando a particulares y a otros ámbitos del Estado que no deberían intervenir en el territorio departamental sin coordinación con el ámbito municipal.

#### Fundamento urbano-territorial

- Superar la gestión del caso a caso, incorporando una visión de planificación integral, con visión de largo plazo del territorio departamental.
- Un criterio de concentración de la ocupación urbana, opuesto a la extensión en clave de sub-urbanización, expresado a través de la introducción del concepto de sub-centralización, como expresión de una descentralización ubicada en núcleos satélites y rurales.
- Primera consideración de los núcleos de Canelones y San José como satélites, expresando que son partes del sistema metropolitano aunque este aún no es reconocido de modo expreso.

#### Modelo territorial, claro y expreso

- Limitación rigurosa de la expansión urbana.
- Red de comunicación, particularmente las vías parques atando los núcleos satélites (que corresponde al conector perimetral norte, actualmente en construcción) definida e integrada al modelo.
- Sistema de espacios verdes.
- Zonificación primaria.
- Núcleos satélites y núcleos rurales, distribuidos en la zona rural, localizados en función de su mejor aprovechamiento productivo.

Un conjunto de lineamientos y conceptos que facilitaron la explícita consideración y definición de las áreas rurales, sus potencialidades, funciones

y usos, dentro de un proceso de ordenación integral del territorio departamental. Al no conformar un formato y voluntad de Plan no se avanzó en la definición de modalidades e instrumentos de gestión.

### **b) Las ‘Ordenanzas del 47’: primer avance normativo del Plan. Una rápida respuesta a las leyes de Centros Poblados**

La promulgación de las Leyes de Centros Poblados en el año 1946 generó un escenario muy favorable para avanzar en el desarrollo de los postulados y orientaciones del modelo de organización del territorio departamental. En este contexto se aprobaron los primeros instrumentos de regulación territorial, las Ordenanzas del año 1947, marcando un momento sustantivo en el proceso de implementación del Plan.

- Primera zonificación primaria del departamento que, mediante la definición de sus límites, concreta conceptos básicos del plan.
- Ordenanza de amanzanamiento y fraccionamiento que logra superar los defectos de la entonces vigente desde 1933; a través de la definición de instrumentos básicos, tamaño de lotes, frentes, tipos de vialidad y otros, afianzando el modelo territorial del plan.
- Zonificación para la localización industrial, de alcance muy general que si bien expresa una voluntad ordenadora, no acompaña con claridad el modelo territorial del plan, principalmente en la zona rural.

Tal paquete de instrumentos jurídicos constituyó una reafirmación de la función de los gobiernos departamentales en la planificación y ordenación territorial, urbana y rural, y de las consecuentes competencias para regular el uso del territorio departamental.

Las tres ordenanzas apuntalan, con alguna debilidad, una concepción de las áreas rurales como espacios no urbanizables, principalmente de producción de alimentos, introduciendo un fuerte freno normativo a la expansión urbana. Su implementación motivó prolongadas controversias que derivaron en modificaciones y ajustes a las normas, no logrando prosperar aquellas iniciativas más próximas a la concepción y orientaciones del Plan original.

### **c) Plan Director del año 1956: reafirmación y profundización del modelo territorial**

Luego de casi una década de vigencia de las Leyes de Centros Poblados y de las Ordenanzas territoriales de Montevideo, la elaboración del Plan Director de 1956 se desarrolló a partir de las siguientes realidades:

- Muy desigual interpretación y aplicación de las leyes de Centros Poblados por parte de los departamentos limítrofes de Montevideo. La actitud permisiva de estos gobiernos departamentales respecto al fraccionamiento urbano irregular del suelo rural limítrofe, trasladó hacia

esos territorios el proceso de especulación inmobiliaria, que se veía obstaculizado por la normativa capitalina.<sup>142</sup>

- Como contrapartida, en Montevideo, desde los sectores de los intereses propietarios e inmobiliarios se genera un fuerte cuestionamiento a las competencias municipales de regulación territorial, con el argumento principal de que afectaba el derecho de propiedad.
- Las Ordenanzas reguladoras de 1947, sin un contexto de Plan formalizado de ordenación del territorio, presentaban enorme debilidad para afrontar los argumentos de los sectores de propietarios e inmobiliarios, que pujaban por continuar con las prácticas de fraccionar en contravención con normas nacionales y municipales.
- La heterogénea posición que asumían los ámbitos técnicos municipales y los espacios políticos, tanto del ejecutivo como los mayoritarios del legislativo comunal, independientemente de la pertenencia político-partidaria, agregaba dificultad para la implementación de las ordenanzas municipales, debilitando su capacidad de negociación y articulación con los intereses sectoriales y particulares.

La elaboración del Plan Director del 56 constituye una respuesta al freno y repliegue en el avance planificador y ordenador del territorio que se introdujo a partir de la sanción de las 'Ordenanzas del 47', conformando una reafirmación de la competencia de los gobiernos departamentales en estas materias. El Plan desarrolla una clara faceta de promoción identificando un conjunto de intervenciones territoriales, muchas de las cuales logran su aprobación y ejecución en tiempos diferenciales. Ninguna de ellas presentó relevancia directa para el afianzamiento del modelo territorial en las áreas rurales. En los aspectos normativos se elaboró un conjunto de ordenanzas que superan y mejoran las del año 1947, reafirmando el modelo territorial original, pero no llegan a ser sancionadas por la Junta Departamental.

Para las áreas rurales, el Plan significó un gran avance conceptual sustentado en nuevos estudios que reafirman y desarrollan el modelo de organización territorial del plan de los inicios de la década del cuarenta, incorporando una explícita mirada y análisis de escala rural metropolitana. Sin embargo, más allá de reiteradas formulaciones, durante dos décadas, no se alcanzan las voluntades necesarias para la aprobación jurídica de estos avances.

En 1978, en un contexto político-institucional que no lo explica suficientemente, se alcanza la tardía aprobación de un Decreto departamental que establece una nueva zonificación primaria del departamento “[...] a los efectos de la aplicación de las normas municipales referentes al ordenamiento territorial y urbanístico del Departamento de Montevideo”. Se establece, por primera vez,

---

<sup>142</sup> Quién ocupara por más de cuatro períodos el cargo de Intendente del departamento de San José, Juan Chiruchi, planteaba: *“Rincón de la Bolsa, nace por el año 1947, en la misma época que se da la Ley de Centros Poblados. El gobierno departamental de Montevideo de aquella época prohíbe el fraccionamiento de predios rurales, y empresarios que tenían la sola intención de la renta, en vista de esta prohibición expresan ubican terrenos en el límite de Montevideo dentro del territorio de San José. Logran la voluntad del gobierno departamental de la época y allí nace una región, un complejo que actualmente está comprometiendo la calidad de vida de los habitantes de Rincón de la Bolsa”*. (MVOTMA, 1994:54).

que “*El uso preferencial de la zona rural será para actividades del agro y forestales, con los servicios y equipamientos complementarios [...]*”. A pesar de ello, la norma deja márgenes para que el conflicto permanente de intereses encuentre una salida, al disponer que en las áreas rurales: “*se admitirá además la formación de núcleos suburbanos que permitan albergar la viviendas de los trabajadores rurales y los servicios*” (Decreto N° 18.591 de enero de 1978).

En síntesis, el Plan Director de 1956, significó un nuevo intento de concretar una ordenación integral del territorio departamental que nuevamente queda postergada.

#### **d) Aprobación normativa del modelo territorial para el área rural del departamento, Decreto departamental del año 1996**

Las definiciones programáticas del gobierno departamental que asume en el año 1990, promueven un nuevo estilo de planificación y ordenación del territorio departamental, dando contexto a la aprobación en enero de 1996 de un marco jurídico que declaraba de interés la preservación y valorización de las áreas rurales del departamento atendiendo a sus potencialidades para la producción agrícola y a sus valores paisajísticos; promovía su protección para generar un desarrollo agrícola sustentable evitando otros usos no compatibles con dicha finalidad.

A la vez, crea la Comisión Especial Permanente de Montevideo Rural, (CEPMR), dotando al gobierno departamental, por primera vez en su historia, de un significativo instrumento de gestión. Su integración, intersectorial e interinstitucional, pública y privada, junto al carácter preceptivo de actuación asesora frente a toda intervención en áreas rurales, la transforma en un ámbito privilegiado para la gestión y dilucidación democrática del conflicto de intereses que hasta ese momento se tramitaba por otras vías menos explícitas y transparentes.

Constituyó el primer freno jurídico explícito a la expansión urbana establecido desde la protección al área rural, que define sus usos y formas de ocupación, concretando en versión actualizada, la concepción que sobre tal área desarrolló el llamado Plan original, cincuenta años atrás. Al decreto se le asignó una condición cautelar de defensa del área rural, en tanto se ubicó en los inicios del proceso de elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial departamental.

#### **e) Plan Montevideo - Plan de Ordenamiento Territorial (1998-2005)**

A más de medio siglo de los estudios que permitieron la prefiguración de un modelo de organización territorial del departamento, la aprobación en 1998 del Plan Montevideo - Plan de Ordenamiento Territorial (1998-2005) determinó en un acto del legislativo comunal la concreción, con las actualizaciones del caso, de los lineamientos conceptuales que guiaron las definiciones al inicio de la década de los años cuarenta, relacionadas con la ordenación del territorio departamental, particularmente de su área rural.

Por primera vez en la historia de Montevideo y en la del propio país, un gobierno departamental logró conformar la tríada de instrumentos básicos para avanzar en los procesos de ordenación del territorio: 'el plan, la norma y la organización administrativa'. Complementariamente, se identificó y definió jurídicamente otro conjunto sustantivo de instrumentos para la concreción de los procesos de planificación, ordenación, gestión y administración del territorio departamental, todo ello en el contexto del proceso de descentralización y participación social que se venía promoviendo desde febrero de 1990.

El Plan Montevideo asume un marco conceptual e ideológico con marcadas coincidencias con las adoptadas por el Plan "inicial" de los años cuarenta; partiendo de reivindicar la necesidad de una política urbana y territorial que atienda, *" las peculiares características de una ciudad y un departamento en grave situación de crisis"*, resultado de la aplicación de *"una política neoliberal en el tratamiento del territorio, librando su manejo a las leyes del mercado y a la acción voraz de intereses creados"*, asume *" la necesidad de contar con un instrumento de acción que condense el conjunto de intereses e ideas del cuerpo social sobre la construcción y la evolución de la ciudad y su territorio"* (IMM, 1998: 13).

Sobre estos conceptos, que apuestan a que la construcción y gestión del territorio no esté exclusivamente en manos del interés privado o del mercado, el gobierno departamental promovió *"Un modelo de planificación donde se reconoce como un dato de la realidad la existencia de una pluralidad de actores y de una diversidad de escenarios. Un modelo de actuación, en fin, donde la planificación contempla la incertidumbre como un espacio de variabilidad predecible e incorpora la concertación de actores como herramienta esencial."*<sup>143</sup>

También los principales fundamentos urbano-territoriales se ubican en clara sintonía con aquellos de los años cuarenta. Una clara y expresa gestión de la totalidad del territorio departamental, señalando *"a) la reivindicación de que el planeamiento y control del territorio es de estricta competencia municipal; b) la aspiración de un sistema de planeamiento que abarque todas las escalas del territorio, institucionalizando un sistema de toma de decisiones en el que cumplan un rol protagónico los vecinos organizados [...]."*

Quizás el expreso énfasis en la participación de los vecinos signifique, no una diferencia, sino un avance claro y definitorio con relación al escenario político y social de los años cuarenta. El Plan asume también como entonces, *"[...] la reafirmación de la competencia y responsabilidad del Municipio en la generación de las condiciones físicas que mejor provean el desarrollo armónico de las condiciones de vida y bienestar de los montevideanos"*. Introduce también una visión metropolitana en su concepción aunque no en su formulación, atendiendo al espacio de jurisdicción departamental, siendo este un elemento, también planteado en muchos momentos de la historia planificadora, pero aún no resuelto.

---

<sup>143</sup> Intendente Arq. Mariano Arana. Intervención en la Junta Departamental al presentar el Plan Montevideo, el 18 de diciembre de 1997.



Asimismo, el Plan Montevideo propone un modelo territorial construido sobre los mismos elementos y expresa similares consideraciones: limitación de la expansión urbana, defensa del carácter productivo del área rural, zonificación de usos (primaria, secundaria y terciaria), centralidades, sistema vial y espacios verdes estructurantes correspondiendo a los mismos de aquella época, los cursos de agua y los grandes parques principalmente urbanos; además, por supuesto, otros múltiples instrumentos de gestión que para entonces, al no constituir un Plan, no se planteaban aunque se podían vislumbrar.

## **IV.2. Discusión de la hipótesis sobre los cambios y permanencias en la ordenación del territorio rural de Montevideo**

En 1998, culmina una etapa significativa de un largo proceso cuyo inicio se ubica no en un momento particular, sino en un dilatado período que ocupa parte de las décadas de los años treinta y cuarenta, durante el cual se logra iniciar la construcción de los tres instrumentos básicos de la ordenación del territorio. El primer instrumento fue la creación de la Oficina del Plan Regulador en 1939; el segundo, las elaboraciones y definiciones programáticas sobre el modelo territorial del departamento, en 1940-1942; el tercero, el paquete de Ordenanzas con normas de regulación territorial aprobadas en el año 1947. Tales instrumentos, con las actualizaciones y adecuaciones propias del tiempo transcurrido, recién logran el reconocimiento jurídico conjunto con la aprobación del Plan Montevideo en la fecha señalada. Cabe indicar que el citado período de elaboración en el gobierno departamental de Montevideo, se ubicó en un contexto nacional donde aún mantenía vitalidad y vigencia, dentro del Partido gobernante, la tradición racionalista que había motorizado, “[...] *el proceso de convergencia entre intelectuales y poder político y de racionalización de la política*[...]”, cuya mayor auge se había alcanzado durante las primeras décadas del siglo XX, época en que la historia uruguaya tuvo la gran influencia de José Batlle y Ordóñez (Garcé, 2002:26-33).<sup>144</sup>

Por lo tanto, el Plan Montevideo no podría ser explicado sólo a partir de las definiciones y actuaciones programáticas del nuevo gobierno departamental de 1990. Resultaría imposible generar tantos avances y desarrollos conceptuales, instrumentos y actuaciones, en tan solo ocho años, sin que hubiera existido un escenario favorable para que los mismos prosperasen. Sin duda, fue la larga acumulación, con las contradicciones, avances y retrocesos durante más de medio siglo, la que permitió que las nuevas orientaciones del gobierno departamental, con altas coincidencias con las ideas dominantes en el inicio del proceso, se pudieran concretar incluso en un momento en que el contexto nacional e internacional, era de claro sesgo contrario en lo ideológico, principalmente, en el papel que el Estado debía asumir en los procesos de promoción y regulación de las formas de uso, ocupación y transformación del territorio departamental. Aunque no sea motivo de esta investigación, también

---

<sup>144</sup> La elaboración del Anteproyecto de Plan Regulador de 1930, por parte de un equipo reconocido de técnicos y profesionales, a iniciativa del sector privado, y su ofrecimiento al Gobierno Departamental de la época, se inscribió dentro de este discurso racionalista mayoritario en los sectores dirigentes del país.

se debe reconocer la influencia del contexto y pensamiento internacional en el Plan Montevideo; entre otros, los alcances del paradigma de la sustentabilidad matizaron una parte importante de las definiciones del Plan.

El largo periodo de acumulación desde 1939 a 1990 fue acompañado de un escenario de conflicto con los actores privados inmobiliarios que, en general, se opusieron y resistieron a las normas de regulación territorial que fue adoptando el Estado a través del gobierno departamental, casi siempre con el argumento de que se afectaba el libre ejercicio de la propiedad privada, conflicto que se fue expresando y localizando particularmente, en territorios de periferia urbana e interfase y en zona rural, donde estaban las tierras con potencialidad de fraccionar. Años de aplicación de normas de regulación territorial en áreas urbanas, fueron decantando posicionamientos socio-culturales que terminaron aceptando que tales regulaciones eran parte de las normas de convivencia social, más allá de que la excepción en las autorizaciones siempre fue una herramienta utilizada por los gobiernos departamentales de turno. Sin embargo, el panorama no resultó el mismo con relación a las regulaciones territoriales en zonas rurales, siempre cuestionadas con el argumento de que los gobiernos departamentales no eran competentes; también por una especie de aceptación socio-cultural de que en zona rural resultaba menos problemático usar el suelo con otro destino y luego, si fuere necesario, con la fuerza de los hechos consumados iniciar la regularización de las transformaciones introducidas, que mayoritariamente terminaban por ser aceptadas.

Luego de las definiciones programáticas e ideológicas del 'Plan no Plan' y de la sanción de las Ordenanzas de 1947, los temas referidos a las modalidades de regulación territorial urbana y rural, la consecuente competencia municipal para adoptarlas, así como la propia capacidad de gestión y contralor del gobierno departamental fueron ingresando a la agenda municipal, ocupando lugares de prioridad variable en los distintos momentos del proceso. También, la posición diferente y contraria que fueron adoptando en estas materias los gobiernos departamentales limítrofes de San José y Canelones, adicionaron dificultad al rol y posicionamiento que fue asumiendo el gobierno capitalino en cuanto a la dilucidación del conflicto entre intereses de los particulares y el general. La correlación de fuerzas expresada en los distintos espacios de opinión y decisión, técnica y política, que mostró diferencias importantes entre el ejecutivo y el legislativo comunal en varias ocasiones, fue determinante para el rumbo de las decisiones, que a su vez guardaban relación con el contexto ideológico y político dominante.

*"La agenda estatal representa el "espacio problemático" de una sociedad, el conjunto de cuestiones no resueltas que afectan a uno o más de sus sectores - o a la totalidad de los mismos- y que, por lo tanto, constituyen el objeto de la acción del estado, su dominio funcional. Las políticas que éste adopta son, en el fondo, tomas de posición de sus representantes e instituciones frente a las diversas opciones de resolución que esas cuestiones vigentes admiten teórica, política o materialmente. La vigencia de esas cuestiones, es decir, su continuada presencia en la agenda, revela la existencia de tensiones sociales, de conflictos no resueltos y de actores movilizados en torno a la búsqueda de soluciones que expresen sus particulares intereses y valores. De aquí se*

*desprende la inherente conflictividad del proceso de resolución de cuestiones sociales y de la agenda que las contiene”* (Oszlak, 1997: 4). Si bien la agenda del gobierno departamental abarcaba muchos más temas que los relacionados a la planificación y ordenación del territorio, cuando éstos emergen y se ubican con visibilidad pública, los caminos por los que transitan los conflictos y problemas derivados, son muy similares a los que expresa el autor antes citado.

Una vez que el proceso planificador del territorio departamental montevideano, había logrado avanzar en una concreción incompleta de sus instrumentos básicos, la Oficina del Plan y las Ordenanzas reguladoras, y ante el creciente conflicto de su aplicación, que ya había generado algunas modificaciones en las normativas, se explicita con fuerza la necesidad de avanzar en la definición del tercer instrumento, el Plan, cuya elaboración se concretó en 1956, sin alcanzar aprobación jurídica y, por tanto, sin modificación de las Ordenanzas vigentes. Desde el ejecutivo comunal se asumió que una acertada y consensuada elaboración del mismo actuaría como respuesta y contención a la creciente conflictividad de los intereses contrapuestos en la gestión territorial. *“El asesoramiento previo de una Comisión de funcionarios técnicos de este Municipio, integrada con elementos representativos de Institutos de reconocida versación en los temas urbanísticos, que replanteen y desarrollen los problemas en estudio, enfocándolos desde distintos ángulos a que pueden verse confrontados, por los intereses en juego”* (ITU, 1956:9).<sup>145</sup> Se recurría, desde el gobierno departamental, a las opiniones profesionales especializadas para ampliar los puntos de vista sobre tan complejas y conflictivas materias. Esta actitud se correspondía menos con la asumida por el pensamiento y actuación dominante del gobierno nacional, dado que durante los años cincuenta, *“Uruguay se rezagó claramente respecto al resto del mundo en materia de organización estatal y de la incorporación de conocimiento especializado a las políticas públicas”* (Garcé, 2002:30).

Vale señalar que, durante la década de los cincuenta, en el país ya estaban presentes los síntomas de la crisis del modelo histórico de sustitución de importaciones y comenzaba la emergencia de un nuevo pensamiento político hacia la apertura y liberalización económica, con impulsos para que el Estado cambiara su papel en la gestión del conflicto, todo lo cual no constituyó un escenario favorable para avanzar de forma decidida en los procesos de ordenación del territorio; otros temas fueron ocupando lugares relevantes en la agenda del Estado.

*“El rol del estado en cada momento histórico podría concebirse como una expresión político-ideológica de la agenda vigente. Sería, en cierto modo, una decantación de las políticas o tomas de posición predominantes y de su consecuencia: la conformación de un aparato institucional orientado a resolver las cuestiones en el sentido elegido, poniendo en juego para ello los diversos recursos de poder que en cada momento está en condiciones de movilizar. Colocados en este plano de análisis, ese rol estatal congénito y trascendente,*

---

<sup>145</sup> Resolución del Concejo Departamental de Montevideo, del 15 de marzo de 1955. A través de ella se creaba una Comisión Especial para asesorar al Concejo en relación con la modificación de las Ordenanzas del año 1947.

*puede expresarse en términos de unas pocas cuestiones constitutivas de la agenda que aluden, básicamente, a los problemas de reproducción de un orden social en el cual puedan desarrollarse las fuerzas productivas".* (Oszlak, 1997:5). Durante este período, las agendas del gobierno nacional y del gobierno departamental de Montevideo no siempre marcaron coincidencias de temas y prioridades; sin duda, las orientaciones de las políticas nacionales tuvieron mayor fuerza que las que promovía el municipio en materia de planificación y ordenación del territorio.

En 1959, el Partido Nacional, en alianza con sectores del ruralismo, asume el gobierno del país, luego de casi un siglo de permanencia del Partido Colorado, significando un cambio de enorme relevancia (Garcé, 2002:33-37). En ese mismo año se aprueba un fuerte cambio en la línea de conducción económica del país, cuya expresión más visible fue la conocida Reforma Cambiaria y Monetaria promovida por el ministro Cr. J. E. Azzini. A partir de allí y en un contexto internacional donde las relaciones de las principales potencias se insertaban en la conocida 'guerra fría' se comenzaba a instalar en el país un escenario de creciente conflicto ideológico y confrontación político-social, que acompañó la introducción y lento afianzamiento del modelo neoliberal en el marco de la globalización económica, que recién en la década de los ochenta y noventa alcanza niveles de estabilización institucional. Estos contextos de cambios políticos en el escenario nacional e internacional, también explicarían la imposibilidad de avanzar en los procesos de planificación y ordenación del territorio nacional, incluso en momentos en que el país acompañó con fuerza, no exenta de contradicción, los procesos de planificación del desarrollo social y económico, que abarcó con empuje diferencial toda la década de los sesenta, generando varias reformas en el Estado que aún tienen expresión y vigencia. (Garcé, 2002).

Como era esperable, todos estos contextos tuvieron su marcada influencia en la acumulación que en materia de ordenación del territorio se venía generando en el gobierno departamental de Montevideo, donde por poco más de dos décadas no se generaron cambios de trascendencia, marcando de hecho un estancamiento e incluso retroceso, al menos en los aspectos que son de interés central de la investigación. La expansión de la mancha urbana y la localización industrial sobre áreas rurales productivas se incrementó en este período, si bien lo hizo a un ritmo lento acompañando el dinamismo económico general del país.

Luego de la finalización del período de dictadura (1973-1984) -que facilitó la inserción del modelo de liberalización y apertura económica, así como el cambio de valores socio-culturales que acompañaron al mismo- a partir de la reinstiucionalización democrática del país, ante la evidencia de la crisis social y creciente deterioro ambiental, se generaron condiciones favorables para el surgimiento y expresión pública de nuevas y viejas posiciones político-sociales que comenzaron nuevamente a confrontarse. Retoman lugar visible en la agenda pública temas que habían quedado relegados en el período dictatorial; entre estos, los relacionados con la ordenación del territorio, la preservación ambiental y de áreas patrimoniales, así como las definiciones sobre el papel

que el Estado debía asumir en su gestión. Dicha situación fue particularmente visible en el ámbito del gobierno departamental de Montevideo.<sup>146</sup>

En el nuevo contexto político y social de fines de los ochenta, emerge la propuesta del Frente Amplio, para reorientar la gestión del gobierno departamental sobre la base de procesos de planificación y ordenación del territorio, sustentados en los pilares de la descentralización política y la participación social, con expresa revalorización del rol sustantivo del Estado en estos procesos y asunción de las competencias del municipio para su desarrollo. La propuesta política del gobierno departamental que asume a partir de febrero de 1990, brinda un nuevo escenario y contexto favorable para que el proceso iniciado en los años cuarenta de planificación y ordenación del territorio con expresa consideración de las áreas rurales del departamento, pudiera arribar a una primera concreción integral en 1998 con la aprobación del Plan Montevideo.

Quizás la gran diferencia con relación a las condiciones contextuales presentes en los años cuarenta, que permitieron tan dilatada concreción, fueron las definiciones y actuaciones del nuevo gobierno departamental en concebir la descentralización y participación ciudadana como herramientas sustantivas para transparentar y democratizar la gestión del histórico conflicto social de intereses.

El conjunto de argumentaciones presentadas en el desarrollo del presente capítulo, avalan la hipótesis planteada en la introducción de la investigación, donde se afirmaba que la ordenación del territorio montevideano, particularmente en sus áreas rurales, concretada en el Plan Montevideo, era la culminación de un largo y dilatado proceso, que reconoce un hito fundacional cincuenta años atrás. Por tanto el Plan Montevideo no constituyó un quiebre en el pensamiento ordenador municipal; fue una actualización, profundización y concreción de aquel modelo inicial de organización territorial del departamento, prefigurado a inicios de los años cuarenta. Un modelo de organización territorial que también incorporó el pensamiento y experiencia internacional de la época; en particular el concepto de *green belt* desarrollado tanto en el Plan del Condado de Londres, en 1943, como en el Plan del Gran Londres, en 1944 (Gilmet, 2001:161-163).

Sin duda, en más de medio siglo muchos fueron los cambios, principalmente en el modelo económico dominante, en el campo tecnológico y en el papel asumido por el Estado, que hubieran promovido y facilitado fuertes cambios en el modelo territorial del departamento, en las formas de uso y ocupación del suelo, principalmente el rural. Sólo el ejemplo de los promocionados procesos de expansión residencial en clave de sub-urbanización, por sectores de medio y alto poder adquisitivo (como los conocidos clubes de campos o *countries*) que

---

<sup>146</sup> Hacia mediados y fines de los años ochenta, el proceso de revisión del Plan Director del 56; la promoción de estudios sobre las Áreas Caracterizadas de la ciudad en convenio de la Intendencia Municipal con la Sociedad de Arquitectos del Uruguay; la actuación de Comisiones Especiales para la gestión de algunos sectores como la Ciudad Vieja y la elaboración y remisión a la Junta Departamental de un proyecto de Ordenanza Ambiental, son sólo algunos ejemplos de temas que se retoman y relanzan en la agenda municipal.

se verificaron en la mayoría de las ciudades grandes y capitales de la región con variados argumentos, como la seguridad y el contacto con la naturaleza, afectaron de manera irreversible importantes extensiones productivas de área rural. Sin embargo, en el departamento de Montevideo, la adopción temprana y sostenida de una visión que valoraba las áreas rurales por sus potenciales paisajísticos y de producción de alimentos, permitió evitar y disminuir la magnitud de procesos de deterioro irreversibles. Las enormes presiones para urbanizar áreas rurales, presentes en todos los momentos, encontraron puntos de fuga y drenaje hacia los territorios rurales de los departamentos limítrofes del área metropolitana, cuya gestión institucional transitó por otras visiones contrapuestas, favoreciendo a intereses inmobiliarios y especuladores.<sup>147</sup>

En síntesis, más allá de los cambios circunstanciales, que más que cambios en el rumbo, significaron fuertes y a veces largos frenos, la elaborada y siempre fundamentada concepción particular sobre las áreas rurales y sus valores productivos, paisajísticos y recreativos que se correspondía con la firme definición de limitar la innecesaria expansión urbana, el decidido papel asignado al sistema de espacios verdes, parques y cursos de agua en la estructuración del territorio, así como el expreso papel del Estado como garante del bien común, constituyeron las principales ‘permanencias’ en un largo proceso que se sustentó en similares fundamentos ideológico-conceptuales.

Los principales cambios en este proceso de ordenación del área rural, estuvieron asociados fundamentalmente a la definición y desarrollo de nuevos instrumentos de planificación y gestión<sup>148</sup>, cuya definición estuvo particularmente relacionada con los avances y cambios técnicos. Sin embargo, el cambio sustantivo parece relacionarse de manera directa con la firme promoción de la descentralización política y participación social iniciada en 1990, que permitió y garantizó, no sin contradicciones y conflictos, que el gobierno departamental asumiera en el proceso de planificación y ordenación integral del territorio, un expreso papel como ‘garante del bien común’, tal como se pretendió asumir en los años cuarenta.

### **Sobre las dificultades en la implementación y gestión del Plan Montevideo (1998-2005)**

El período posterior a 1998, de implementación y gestión del propio Plan Montevideo, fue escenario del resurgir de las contradicciones y visiones conflictivas entre actores, muy vinculadas con aquellos temas que no habían encontrado solución consensuada en el período previo a la aprobación, y que el propio Plan propuso trasladar hacia delante en procura de nuevas

---

<sup>147</sup> La investigación de la Arq. Cristina Andreasen, “*Aspectos Económicos de los Fraccionamientos de las Villas de Canelones*”, entrega elementos sustantivos que explican el carácter especulativo del fraccionamiento y la permisividad de los distintos gobiernos departamentales de Canelones.

<sup>148</sup> La Unidad de Promoción y Desarrollo Rural y la Comisión Especial Permanente de Montevideo Rural, cuyos fines y objetivos fueron explicados en el capítulo III, fueron los principales instrumentos que contribuyeron a la nueva gestión del área, posibilitando la concreción del modelo territorial de antigua concepción.

condiciones socio-políticas, o porque requerían plazos de estudio más prolongados. En gran medida, se trataba de los temas que siempre enfrentaron a los intereses socio-políticos en cada momento que el gobierno departamental avanzaba con medidas de regulación y ordenación territorial.

Así, la implementación y gestión del Plan tensó y presionó al conjunto de la estructura orgánica del gobierno departamental, tanto en la Intendencia Municipal como en la Junta Departamental, ya que un funcionamiento coordinado en clave de plan no era parte de la cultura y memoria institucional de la organización. Todo ello retardó e impidió el desarrollo de instrumentos sustantivos de actuación que el propio Plan generó, justamente, como forma de articular al conjunto de la administración, posibilitando los recursos necesarios para la ejecución de actuaciones hacia la concreción de los objetivos. Tal es el caso del Programa de Actuación Territorial, citado en el capítulo anterior, instrumento central de la ingeniería institucional prevista para desarrollar el Plan.

Avanzar en un nuevo estilo de planificación, ordenación y gestión del territorio departamental, de carácter flexible y abierto, multidimensional y complejo, descentralizado y participativo, como el que el propio Plan diseñó, requería de importantes cambios en la organización institucional preexistente, algunos de los cuales fueron identificados también por el propio Plan. Resulta claro que sin importantes transformaciones en la organización administrativa, la inercia institucional de las viejas estructuras tenderá a reproducir un funcionamiento acorde a las lógicas del estilo de administración y gestión anterior, conformando un nuevo obstáculo y freno a los avances transformadores que el Plan había identificado y diseñado. Sin embargo, los cambios posteriores a la vigencia del Plan en la estructura orgánico-administrativa de la Intendencia Municipal de Montevideo, no consideraron ni dieron respuesta a las propuestas de cambios que de forma expresa o de modo implícito el Plan consideraba ineludibles, para lograr su propia implementación y desarrollo.<sup>149</sup> Sólo a nivel de la Unidad Central de Planificación se verificaron algunos cambios en la dirección propuesta por el Plan.

El contexto político-social, nacional e internacional, también fue condicionando el proceso de implementación y gestión del Plan; desde la crisis económica y social que eclosionó en el año 2002 en el país, afectando las capacidades de gestión de las instituciones nacionales y departamentales, hasta hechos más particulares como la aprobación de una ley nacional que habilitó la conformación de Urbanizaciones en Propiedad Horizontal, cuya aplicación en el caso de Montevideo, dividió la opinión en el Ejecutivo departamental, con la

---

<sup>149</sup> Las Resoluciones Municipales N° 2.450 del 1° de julio del 2000, N° 3.207 del 7 de julio de 2005 y N° 3.463 del 1° de agosto de 2005, todas posteriores al Plan Montevideo y ubicadas en dos períodos de gobierno sucesivos, contienen los cambios en la estructura orgánica municipal. Su contenido avala lo expresado en cuanto a que las mismas no consideraron las orientaciones del Plan. La primera de tales resoluciones quitó del ámbito de la Unidad Central de Planificación, a la Unidad de Promoción y Desarrollo de Montevideo Rural, de relevante actuación en el ordenamiento de las áreas rurales. No sólo la transfirió hacia otro ámbito ajeno a la ordenación del territorio sino incluso le modificó el nombre pasando a partir de ese momento a denominarse Unidad de Montevideo Rural sin que mediase argumentación explícita alguna, que justificase la quita del carácter de promoción y desarrollo.

consecuencia de que no se pudieran aprobar normas complementarias de uso y actividades del suelo rural, tal cual lo preveía el propio Plan.

Caso como el nombrado, y otros como la Ley General de Inversiones, los Tratados de Inversión firmados con algunos países y otras medidas administrativas y normativas del gobierno central como las propias actuaciones de reforma del Estado<sup>150</sup>, fueron la expresión del avance del pensamiento desregulador, de apertura y liberalización económica que orientaba las decisiones políticas en el país. Estas corrientes ideológicas dominantes a nivel del país, también presionaron la actuación del gobierno departamental de Montevideo, permeando el pensamiento de integrantes del equipo dirigente, lo cual resultó claramente evidenciado en varios de los principales conflictos que se generaron en áreas rurales relacionados con intentos de cambiar el modelo del Plan.<sup>151</sup> Se amplió y cambió en parte el contexto conceptual e ideológico del equipo de dirección política del gobierno departamental, comenzando a marcarse un menor grado de correspondencia con los postulados ideológicos programáticos propuestos en 1990 que tan fuertemente matizaron la elaboración y formulación del Plan Montevideo.

El conjunto de conceptos e información referida sintéticamente en este apartado, desarrollada con más profundidad en el capítulo III, permitirían corroborar las afirmaciones vertidas en la formulación de la hipótesis, en el sentido de que las dificultades, retrasos y cambios de orientación generados durante el período de implementación y gestión del Plan Montevideo, encuentran importante justificación, por una parte en la imposibilidad de avanzar en los cambios necesarios de la estructura orgánico-administrativa; por otra en las dificultades para desarrollar instrumentos novedosos e innovadores pero con pocos antecedentes de utilización nacional y también en las presiones conceptuales e ideológicas del pensamiento político-social dominante en el país, que lograron penetrar y conflictuar en el equipo dirigente los postulados programático-ideológicos que sustentaron el Plan Montevideo.

---

<sup>150</sup> La actuación del Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE), creado en la década de los noventa, que funcionó en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República, promovió la mejora de gestión en los organismos públicos. Lo hizo, desde un posicionamiento que asociaba eficiencia en la gestión, con la reducción del tamaño del Estado y transferencia de funciones al sector privado.

<sup>151</sup> El conflicto generado en torno a la aprobación municipal de la instalación de una Central de Logística en suelo agrícola protegido, constituye un ejemplo paradigmático, de cómo visiones distintas y contrapuestas se insertaron dentro del gobierno departamental. A tal grado que la decisión del Intendente Municipal, más allá de reiterados intentos durante casi cuatro años, no logró la necesaria aprobación del legislativo comunal para que la Central se instalara. Estas diferencias se verificaron a pesar de que el partido de gobierno departamental contaba con amplias y suficientes mayorías en la Junta Departamental para acompañar la posición del Ejecutivo.



### IV.3 Verificación de la dificultad de avanzar en la ordenación del territorio en ausencia de procesos de planificación del desarrollo

#### Un proceso nacional con gran rezago

El principal instrumento legal nacional de ordenación del territorio, las Leyes de Centros Poblados, que establecen los criterios y procedimientos para la regularización, creación y ampliación de centros poblados en todo el territorio nacional, tienen ya más de sesenta años de vigencia. La principal institución del Estado con competencia nacional en la instrumentación de la política pública de ordenación del territorio así como en la formulación e implementación de los correspondientes planes, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, fue creado recién en 1990 sin que hasta el presente se lo haya dotado de nuevos instrumentos para la planificación y ordenación del territorio. El nuevo marco legal, más allá de los años de elaboración y debate, aún no ha sido sancionado.<sup>152</sup> El principal marco legal que asigna y distribuye materias y competencias a los Gobiernos Departamentales, la ley Orgánica Municipal, tiene ya más de setenta años de vigencia sin que haya sido revisada en sus componentes principales, más allá de muchos frustrados intentos. La Reforma Constitucional de 1996 que modificó su Artículo 262<sup>153</sup>, estableció la posibilidad de crear un tercer ámbito territorial de gobierno, el municipal o local, que aún no ha sido legalmente desarrollado.<sup>154</sup>

Los contenidos del párrafo anterior definen un escenario institucional del país que se caracteriza por un desarrollo extremadamente lento de las funciones de planificación y ordenación territorial y, por tanto, la existencia de un enorme retraso en contar con nuevos y actualizados instrumentos para que el Estado pueda actuar en la contextualización y orientación de los complejos procesos de uso, ocupación y transformación del territorio nacional. En síntesis, para que el país pueda contar con una política pública explícitamente definida, y los instrumentos adecuados de organización administrativa, de orden legal y de planificación-gestión, para poder implementarla y desarrollarla hacia la construcción del modelo de organización del territorio nacional, que aquella política prefigure e impulse.

---

<sup>152</sup> En abril de 2008 el proyecto ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, contaba con la sanción de la Cámara de Senadores, estando para la consideración del Plenario de la Cámara de Diputados.

<sup>153</sup> *“Podrá haber una autoridad local en toda población que tenga las condiciones mínimas que fijará la ley. También podrá haberla, una o más, en la planta urbana de las capitales departamentales, si así lo dispone la Junta Departamental a iniciativa del Intendente. La ley establecerá la materia departamental y la municipal, de modo de delimitar los cometidos respectivos de las autoridades departamentales y locales, así como los poderes jurídicos de sus órganos”* (Art. 262º de la Constitución).

<sup>154</sup> El 11 de marzo de 2008, el Poder Ejecutivo actuando en Consejo de Ministros aprobó el Proyecto de Ley de Descentralización Política y Participación Social, remitiéndolo a la consideración del Poder Legislativo.

(En Internet <http://www.presidencia.gub.uy/web/proyectos/2008/03/>). El proyecto de ley establece entre otras las definiciones de la materia municipal y departamental.

## **Sobre la ordenación del territorio y el desarrollo económico y social**

Una importante constatación al analizar el proceso de organización del territorio nacional, refiere a que la ordenación del territorio como política pública desarrollada a través de actuaciones de regulación y promoción, transita una difícil y errática instrumentación en contextos institucionales en que las orientaciones y objetivos del desarrollo social y económico no se encuentran explícitamente definidos. Sin la definición de orientaciones y objetivos de desarrollo, los procesos de promoción y regulación de usos y formas de ocupación del territorio, difícilmente puedan contribuir a un modelo de organización territorial que satisfaga y sustente aquellas definiciones.

La construcción del modelo de organización del territorio que se procuraba alcanzar con la implementación de las leyes de Centros Poblados -prefigurado más como una aspiración técnico-política que como una definición de política pública- no logró incorporar la consideración de las orientaciones del desarrollo social y económico que para entonces promovía el Estado ni tampoco incidir en sus definiciones. En consecuencia, no se alcanzó correspondencia con tales orientaciones y por tanto la ley transitó por una errática y contradictoria implementación en el espacio nacional, muy alejado del modelo territorial que promovía, salvo el caso muy particular de Montevideo.

Por otra parte, cuando el país contó con la definición de orientaciones de desarrollo social y económico -expresadas en el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (PNDES) de 1965, con claros objetivos y estrategias, globales y sectoriales- no logró alcanzar los acuerdos necesarios para la definición de una política nacional de ordenación del territorio, cuya implementación hubiera contribuido a la construcción de un modelo de organización del territorio nacional concordante con los objetivos del PNDES.

Ambos ejemplos nacionales estarían avalando la afirmación de que es muy difícil la instrumentación de procesos de ordenación del territorio, sin que éstos se inscriban y articulen con procesos de gestión planificada del desarrollo social y económico. No resulta muy factible la promoción y regulación de los procesos de uso, ocupación y transformación del territorio sin tener clara la orientación u objetivos a los cuales deben contribuir, expresándose éstos en general, en términos de mejoramiento ambiental de las condiciones de vida de la población, en sus múltiples dimensiones (sociales, económicas, ecológicas, culturales, entre otras). Por otra parte, las actuaciones del desarrollo económico y social no resultarán duraderas sin procesos de ordenación del territorio que las sustenten en la dirección de construir un modelo de organización territorial que permita y favorezca las condiciones de durabilidad del modelo de desarrollo.

Si no están definidos los principales rumbos del desarrollo, si no existe la prefiguración de una imagen objetivo, resultaría aceptable y pertinente interrogar en función de qué criterios, de cuáles objetivos se promueven y regulan los usos y actuaciones que transforman y ocupan el territorio. También resultaría aceptable plantear que toda regulación o promoción de usos y actuaciones en el territorio son, en última instancia, decisiones altamente

cargadas de valoraciones político-sociales, no adoptadas exclusivamente por razones técnicas o científicas.

En ausencia de estrategias explícitas de desarrollo social y económico, los antecedentes del país muestran que desde los procesos institucionales de ordenación del territorio, básicamente departamentales y urbanos, se tiende a considerar y prefigurar, generalmente de manera implícita, grandes orientaciones de desarrollo económico y social. Esto se ha traducido en dificultosos intentos para incidir en la distribución de los rubros presupuestales de inversión departamental y en los modelos de organización territorial deseables, que se expresan en zonificación de usos y localización de actividades, que se regulan por las normativas u ordenanzas que los concretan y contextualizan. Tales antecedentes ponen de relieve una faceta marcadamente reguladora, exenta de actuaciones de promoción que concreten el modelo prefigurado, que por lo general siempre termina siendo desvirtuado por la realidad, ya que no se acompaña con actuaciones definidas en la dirección de su concreción.<sup>155</sup> Una excepción fue el intento, aún no culminado cabalmente para inscribir y articular la ordenación del territorio al proceso de planificación estratégica para el desarrollo de Montevideo, analizado en el capítulo anterior.

De los párrafos anteriores se puede desprender que la ordenación del territorio es un proceso tendiente a alcanzar una imagen objetivo que se establece en el proceso de planificación y definición de las estrategias del desarrollo económico y social. Por tanto ambos procesos aportan sus marcos de referencia, planteando una interacción de propósitos y posibilidades; los primeros orientados hacia un aprovechamiento racional y las segundas señalando las potencialidades físicas para satisfacer los objetivos económicos y sociales.

Los debates generados en el país a partir de la creación del MVOTMA, sobre los procesos de ordenación del territorio, siempre han puesto de relieve su relación estrecha con los temas del desarrollo económico y social y la necesaria articulación entre dichos procesos. Más allá de que estos temas se plantean y se ponen en debate, su tratamiento y dilucidación explícita generalmente se posterga. *“Una amplia discusión sobre el desarrollo, sus objetivos y sus instrumentos, es necesaria para definir con precisión el enfoque apropiado del ordenamiento territorial”*. (Bervejillo, 1994:8). Es decir, las orientaciones y estrategias del desarrollo económico y social, condicionarán el enfoque del proceso de ordenación del territorio. Por lo cual, surge la interrogante de cómo avanzar sin el encuentro y diálogo de estos dos procesos o más bien de estas dos dimensiones de un mismo proceso. En ocasión de un seminario sobre estos temas un Intendente Municipal del interior del país señalaba:<sup>156</sup> *“Aquí hay que plantearse la otra gran paradoja: ¿cómo hacemos*

---

<sup>155</sup> Experiencias de ordenación urbana y de mayor alcance territorial, generadas en los departamentos de Colonia, Canelones, Rocha, Paysandú y Río Negro, en los últimos veinte años avalan tales constataciones.

<sup>156</sup> Estas expresiones corresponden a Rodolfo Nin Novoa, para entonces Intendente del departamento de Cerro Largo, en el marco del Seminario: “Territorio: apuesta al futuro”, organizado en 1994 por el MVOTMA.

*para planificar en un país que tiende a desplanificar, a desregular, a liberalizar todas las áreas de la actividad nacional?” (MVOTMA, 1994:51). Se plantea que no será posible la planificación territorial si la política nacional del desarrollo no es asumida desde el Estado como un proceso planificado de su gestión.*

Una cuestión clave en esta interrelación entre la política de ordenación del territorio y la/s política/s de desarrollo, refiere a los ámbitos institucionales donde se analizan y promueven las definiciones y decisiones sobre tales procesos. La experiencia nacional del gobierno central y también en los gobiernos departamentales indicaría que tales decisiones se promueven en espacios institucionales distintos, con diferentes antecedentes y fortalezas en el conjunto del aparato del Estado, con diversa influencia desde los espacios de *lobbys* de actores públicos y privados. Las capacidades y recursos asignados y desarrollados por los espacios institucionales del país con responsabilidad en la ordenación del territorio son de muy reciente creación y extrema debilidad en comparación con aquellos desde los cuales se adoptan las actuaciones del desarrollo, tanto los más integradores como los sectoriales.

En consecuencia, para avanzar es necesario resolver las asimetrías entre tales esferas de decisión y planeamiento, retomando lo que ya planteaba el Arq. Juan P. Terra en 1965, al afirmar: *“Las decisiones que implica un plan de desarrollo deben ser coherentes en varios sentidos, [...] también en cuanto a la estructura física que resulta de ese plan. Las primeras decisiones sobre el planeamiento físico son, pues, inseparables del plan nacional de desarrollo y deben estar determinadas dentro de él.”* (CIDE, 1965:3)

### **Trabas y obstáculos recurrentes para avanzar en la ordenación del territorio nacional**

Como culminación de este apartado correspondería presentar algunas constataciones con relación a cuáles han sido las posibles trabas y obstáculos que determinan que el país presente un rezago tan importante en la definición de una política pública explícita de ordenación del territorio y en el desarrollo de los instrumentos para su implementación. Tantos intentos frustrados de modificar los marcos jurídico-institucionales en la materia han de tener algunas razones fuertes que lo expliquen.

Sin duda múltiples causas y razones contribuyen a explicar esta situación de rezago; su identificación y análisis escapa al alcance de esta investigación y ciertamente justificaría una particular indagación. Por tanto, a partir de los desarrollos de los capítulos anteriores sólo es posible avanzar en algunas constataciones en cuanto a que hay temas que siempre han estado presentes en los debates sobre los marcos institucionales y jurídicos en estas materias. Desde los debates sobre las leyes de Centros Poblados, pasando por los momentos de auge de la planificación indicativa en los años sesenta, hasta los debates más contemporáneos sobre la ordenación del territorio, a partir de 1990.

Por tanto resulta oportuno señalar algunos aspectos que se deberían considerar para avanzar en un proceso de desarrollo social y económico sustentado en una

ordenación del territorio nacional y una gestión descentralizada y participativa del mismo.

### *Materias y competencias*

Este tema remite al largo proceso de debate parlamentario de las leyes de Centros Poblados, casi diez años registrados en el parlamento, donde se consideraron soluciones muy dispares en la distribución de las competencias y se evidenció enorme dificultad en precisar las materias de la ley. Estas variaban desde otorgar las competencias para la creación de centros poblados al Poder Legislativo, que contó con media sanción parlamentaria, hasta otorgárselas al Poder Ejecutivo, para finalmente otorgarlas en forma exclusiva a los Gobiernos Departamentales, pero con grandes dudas y reservas; casi como apuesta a que se haga experiencia y ver qué sucede, *“La experiencia debe realizar, en esta materia, necesariamente su función ilustrativa, y esta misma discrepancia, puede ser un factor que estimule el control de los resultados de la aplicación de ese régimen”* (ITU, 1957:63).<sup>157</sup>

Sobre la materia que la ley debía regular, hasta hoy, luego de sesenta años, existen interpretaciones muy variadas y dispares. La dificultad y diversidad de interpretaciones en su aplicación, ha demandado y demanda espacios y voluntad de coordinación entre los distintos ámbitos de gobierno, que se dificultan por los problemas que imponen las actuales delimitaciones territoriales de los departamentos. Se argumentaba en 1946: *“las autoridades departamentales podrán disponer de la colaboración de todas las oficinas públicas, sean nacionales o municipales, para la resolución de los graves problemas y para los estudios previos que se refieren a esta autorización de fundación de pueblos; y es razonable suponer que ello ha de concurrir a obtener la coordinación deseable”*. Luego de diez años de aplicación, el ITU en 1957 planteaba: *“La falta de conexión entre los gobiernos departamentales y entre éstos y la autoridad nacional, no permite entonces formar un criterio claro para la aplicación de la ley y una forma de reglamentar la misma sobre bases sólidas”* (ITU, 1957:160). De manera más reciente en 1994 un Intendente Municipal, hoy Senador, al analizar el primer proyecto de ley de ordenamiento territorial elaborado por el MVOTMA, señalaba, *“Sin entrar en un análisis jurídico acabado del texto, quiero decir que aquí hay un fuerte traspaso de competencias que son de los gobiernos departamentales al Poder Ejecutivo nacional”*.<sup>158</sup>

La clara definición de las materias de la ordenación del territorio y la precisa distribución y asignación de sus competencias entre los ámbitos de gobierno, nacional y departamental, se muestra como temas duros de consideración permanente y necesaria dilucidación para avanzar en estos procesos.

---

<sup>157</sup> Esta cita pertenece a la exposición de motivos presentada cuando se discutió el proyecto de ley en la Cámara de Senadores; el miembro informante fue el Senador Martín Echegoyen

<sup>158</sup> El proyecto de ley fue presentado y debatido en el marco de un Seminario, “Territorio: apuesta al futuro”, organizado en 1994 por el MVOTMA. La cita corresponde a lo expresado por el Intendente de Paysandú, Dr. Jorge Larrañaga, compartida por los restantes cinco Intendentes Municipales participantes, todos del interior del país.

## Capacidades y recursos

Un segundo aspecto refiere a la capacidad de los gobiernos departamentales para acometer el ejercicio pleno y responsable de las competencias que le han sido establecidas. Fue y es un tema muy debatido y sin acuerdos. Ya en 1957 al analizar la aplicación de las leyes de Centros Poblados el ITU expresaba *“La función de contralor sobrepasa las posibilidades reales de la autoridad Departamental, en lo que respecta a la aplicación de la ley”* (ITU, 1957:160). Como una de las conclusiones de un estudio sobre la situación del Uruguay Rural, en 1963, se planteaba *“Todos los gobiernos departamentales deben estar dotados de oficinas de planeación capacitadas para estudiar el acondicionamiento del territorio con un enfoque integral y coordinadas con un organismo central de programación territorial”* (CLAEH-CINAM, 1963:499). Constituye un expreso reconocimiento de que su ausencia significaba una debilidad para la gestión del territorio.

Más recientemente, en el marco de la presentación y debate sobre el primer anteproyecto de ley de Ordenamiento Territorial, organizada por el MVOTMA, en 1994, Intendentes Municipales del interior del país expresaban: *“El proyecto de ley supone un proceso de ordenamiento, pero precisamos recursos, porque sin éstos es impensable el ordenamiento del territorio”*<sup>159</sup>, *“Lo primero que hay que descentralizar es la ‘caja fuerte’, los recursos. Si no hacemos esto, todo se vuelve una utopía imposible de alcanzar”*.<sup>160</sup>

El proyecto de ley que se encuentra actualmente en consideración parlamentaria, asigna mayores competencias a los Gobiernos Departamentales en el Ordenamiento Territorial definiendo un conjunto de instrumentos cuya elaboración es competencia de estos ámbitos institucionales. Tal situación exigirá de éstos respuestas y actuaciones que demandarán más recursos para poder realizarlas. En consecuencia, las capacidades y recursos para desarrollar la planificación, ordenación y gestión del territorio constituye un segundo tema “duro” que debe ser resuelto con claridad so pena de que estas u otras normas encuentren dificultad en su aplicación.

## División político - territorial del país

Un tercer aspecto a resaltar es el relativo a la división política territorial del país, en tanto su actual delimitación es señalada en reiteradas oportunidades y documentos como una traba insoslayable para avanzar en políticas de ordenación territorial y descentralización en el contexto de una gestión participativa del territorio; *“[...] a veces, unidades territoriales y sociales bien definidas, están cortadas por límites departamentales mal trazados [...] conviene que los límites departamentales concuerden con las áreas de influencia reales de las capitales o, al menos, no la disloquen”* (CLAEH-CINAM, 1963: 498).

---

<sup>159</sup> Expresión del Dr. Jorge Larrañaga, Intendente Municipal de Paysandú (MVOTMA, 1994:76).

<sup>160</sup> Expresión del Sr. Rodolfo Nin Novoa, Intendente Municipal de Cerro Largo (MVOTMA, 1994:76).

El proceso histórico de la división política administrativa del territorio nacional en diecinueve departamentos de carácter institucional y político, no consideró en su delimitación la pertinencia, el acuerdo o relación de armonía, con la distribución de recursos naturales, población, actividades y equipamientos en el territorio nacional. La delimitación departamental muestra divisiones territoriales con enormes asimetrías espaciales, en las formas y densidades de ocupación productiva y demográfica; también en los niveles de deterioro de los recursos naturales y culturales, así como en los grados de sub-utilización de los mismos. De ahí entonces la demanda urgente de resolver el necesario e imprescindible, acercamiento y diálogo entre el territorio, sus identidades y permanencias estructurales y el conjunto de las principales políticas públicas que lo construyen, de-construyen y re-construyen en forma permanente. Estas políticas públicas tienen mayores grados de libertad para ser modificadas y adaptarse, frente a una más inamovible y permanente localización de los recursos naturales, infraestructuras y equipamientos en el territorio. De ahí el dilema entre adaptar el territorio a las políticas, o las políticas se definen desde la mirada territorial, atendiendo a sus potencialidades y restricciones.

Parece claro que el ajuste hacia una relación armoniosa entre territorio y políticas, tiene que venir, al menos en el corto y mediano plazo, de cambios en éstas, es decir las políticas y sus instrumentos, los legales incluidos, ya que el territorio, sus cuencas hidrográficas, sus suelos productivos, los puertos, las carreteras, los centros poblados y grandes equipamientos existentes, entre otros, difícilmente puedan ser modificados en corto plazo.

En síntesis, tres temas “duros” -distribución de materias y competencias; asignación de capacidades y recursos; división político-territorial del país- están siempre presentes en los momentos de adoptar las definiciones institucionales sobre las políticas e instrumentos de ordenación del territorio. Temas aún sin propuestas de solución duradera.

## EPÍLOGO - CONSTRUYENDO LA AGENDA DE DEBATE

El epílogo de la investigación se orienta a identificar, de modo muy general, algunos temas para integrar una eventual 'agenda de debate' sobre acciones necesarias para avanzar en la ordenación del territorio en las áreas rurales, de modo particular, en el departamento de Montevideo. A los efectos de comenzar a conformar tal 'agenda', en primer lugar se discuten posibles 'asignaturas pendientes' necesarias de transitar, que coadyuvarán al proceso de ordenación territorial, nacional y departamental. En segundo lugar, para complementar la agenda, se exploran algunos temas dentro de 'lo que falta por hacer' en el departamento de Montevideo, cuyas áreas rurales ya se encuentran en procesos institucionales de ordenación.

### Algunas 'asignaturas pendientes' en el contexto nacional

La ordenación del territorio nacional, de modo particular en sus áreas rurales, muestra un significativo rezago en su desarrollo institucional salvo, como fuera dicho, el caso particular de Montevideo, donde se ha generado una muy interesante acumulación de antecedentes y experiencia. Las áreas rurales de Montevideo, a partir de sus importantes valores paisajísticos y de producción agrícola, y por estar sometidas a fuertes presiones por usos urbanos residenciales y no residenciales, adquieren junto a las ubicadas dentro del Área Metropolitana, un singular carácter que las diferencia de las zonas rurales del resto del país. Por ello, las 'asignaturas pendientes' necesarias de abordar y resolver para avanzar en los procesos de ordenación del territorio como política pública, son diferentes para uno y otro espacio, más allá de la relación e interdependencia de los procesos.

La rica experiencia y conocimiento sobre el Uruguay rural y sobre su sector agropecuario, generada en el contexto de la elaboración de estudios y de formulación de planes y programas de desarrollo durante la década de los años sesenta, mostró que la existencia de conocimiento organizado y pertinente constituye un requisito necesario, pero no suficiente para orientar los procesos de uso, ocupación y transformación del territorio. Sin embargo, no han sido realizados hasta el presente nuevos estudios, diagnósticos y elaboraciones programáticas, integrales en sus contenidos y alcances, e intersectoriales en su forma de elaboración, sobre el Uruguay rural.

Por tanto, la realización de estudios en profundidad sobre las diversas dimensiones del proceso histórico de uso, ocupación y transformación del territorio rural, permitirán avanzar en su conocimiento. De esta manera se podrán identificar las claves o líneas de fuerza del proceso histórico de construcción y re-construcción permanente de la identidad del territorio y compartir la convicción de que, *"en la identidad del territorio, está y debe fundamentarse su propia alternativa de ordenación"* (Sabaté, 1998:233). Sin duda, el concepto de "identidad del territorio" es tan complejo y multidimensional como el concepto mismo de territorio. Múltiples dimensiones,



sociales, económicas, ecológicas, políticas, históricas y culturales interactúan entre sí en el proceso histórico de construcción social del territorio.

Por tanto las 'formas del territorio' siempre resultan de procesos históricos de uso, ocupación y transformación del espacio por parte de una sociedad, atendiendo a particulares modos de producción y consumo.<sup>161</sup> Indagar en la génesis de la 'forma del territorio' en procura de reconocer la permanente construcción de su propia identidad, implica abordar el conocimiento de las históricas relaciones sociedad-naturaleza desarrolladas en el espacio nacional. Desde esta perspectiva se acompaña el pensamiento del Arq. Sabaté, al enfatizar en el concepto de *"forma del territorio, y no del suelo, ni siquiera paisaje, por hacer patente que se rehuye una interpretación reduccionista del mismo, que supondría una preocupación exclusiva del suelo como soporte o del paisaje en su acepción meramente perceptiva"* (Sabaté, 1995:151).

En consecuencia, para avanzar en la ordenación del territorio rural nacional, considerando las varias escalas y ámbitos de actuación, así como los correspondientes instrumentos que se definen en el proyecto de ley actualmente en consideración del Parlamento, se puede señalar una primera 'asignatura pendiente' para incorporar en la 'agenda de debate'. La necesidad de elaborar un conocimiento organizado y estructurado, integral en sus contenidos, interdisciplinario e intersectorial en sus formas de elaboración, orientado al reconocimiento del proceso de construcción y re-construcción de la 'identidad del territorio y sus formas' en los distintos sectores o porciones del espacio nacional. El acertado conocimiento de dicho proceso permitirá, como planteaba el Arq. Sabaté, reconocer las líneas de fuerza fundamentales para su ordenación.<sup>162</sup>

Uno de los principales productos de cursar tal 'asignatura pendiente' será la definición institucional sobre el modelo objetivo de organización del territorio nacional, que dará contexto al desarrollo de los instrumentos de planificación y ordenación que establece el proyecto de ley. Sin estos estudios y definiciones actualizadas, la implementación del nuevo marco jurídico-institucional recorrerá seguramente, caminos de incertidumbres, de disímiles interpretaciones, corriendo el riesgo de perder como sociedad, una nueva oportunidad de avanzar en procesos de ordenación del territorio que contribuyan a viabilizar la durabilidad de las actuaciones del desarrollo social y económico del país.

---

<sup>161</sup> En los últimos treinta a cuarenta años, a un modo capitalista de producción y consumo, en la era de la globalización, la reestructuración económica y la revolución científico-técnica, particularmente de la información y comunicación, que condicionan el carácter y tipo de las relaciones sociales de producción así como la definición de los sistemas de aprovechamiento de la naturaleza.

<sup>162</sup> El escaso tamaño territorial y la relativa homogeneidad de su geografía, son elementos que han posibilitado que el país, cuente con muy rica información con importante detalle y actualización, sobre su patrimonio de recursos naturales, en situación destacada en comparación con los países de la región. También cuenta con información estadística regular sobre su población y actividades; con múltiples estudios, planes y programas sectoriales; con un sistema de generación de conocimiento y desarrollo tecnológico en franco incremento de su capacidades. En síntesis, el país cuenta con las condiciones de información y conocimiento previo, para tramitar esta 'asignatura pendiente' contribuyendo a generar de este modo condiciones contextuales necesarias para la implementación, una vez aprobado, del nuevo marco institucional de ordenación del territorio.

El gran desafío que implica ‘cursar y aprobar’ esta ‘asignatura pendiente’ está estrechamente ligado a la forma en como se dirima la disputa político-ideológica que hoy resulta dominante en el escenario nacional. La misma se expresará en decisiones con importantes impactos territoriales, asociadas a la localización de grandes inversiones, generalmente extranjeras; de proyectos productivos, principalmente del sector primario (forestal, agrícola, minero); de proyectos de grandes equipamientos e infraestructuras (puertos, centrales logísticas, vialidad y transporte, entre otros). Todas ellas, trascendentes decisiones fuertemente condicionadas por los procesos de globalización y sus resultantes sociales y económicas, que contextualizan el debate-conflicto sobre el modelo de desarrollo nacional que construirá las nuevas formas de organización territorial del país.

Un segunda ‘asignatura pendiente’ para incorporar en la ‘agenda de debate’, refiere a la necesidad de promover desde el Estado un proceso sostenido y amplio de información, participación y debate sobre los alcances e instrumentos de la ordenación del territorio, que el país viene desarrollando a través de los nuevos marcos jurídico-institucionales, así como sobre las implicancias territoriales de las grandes decisiones del desarrollo, sean éstas de orden legal, de proyectos e inversiones, u otras. Un amplio proceso de información y debate político-social, debería ser previo o en paralelo a cualquier promoción de procesos de ordenación del territorio; de lo contrario se corre el riesgo de agudizar la banalización de dichos procesos, en tanto, luego, se esperan resultados que no son posibles o se obtienen otros que no eran los previstos ni los deseados. Un claro ejemplo de decisiones adoptadas sin información y debate político-social previo es la Ley de Promoción Forestal del año 1987 votada por todos los sectores políticos del Parlamento. Dicha ley promueve un modelo particular de organización territorial, respondiendo a los intereses de sectores de empresas multinacionales. A poco de iniciada su implementación, los resultados e impactos territoriales y ambientales que iba generando sorprendieron a muchos de quienes la votaron, que no habían logrado una lectura acertada. Como consecuencia de trasladó el debate político-social a luego de aprobada la ley, momento en el cual poco se podía modificar dada la lógica de los hechos consumados.

Estas dos grandes ‘asignaturas pendientes’ en una eventual agenda, implicaría colocar nuevamente en el debate político-social grandes preguntas que se habían quitado de la agenda pública que, de modo sintético, refieren a quiénes, cómo y dónde se adoptan las decisiones sobre las formas de uso, ocupación y transformación del territorio nacional, complementariamente, interrogar con relación a quiénes correspondería tomar tales decisiones en el marco de un proceso de desarrollo democrático. Si el modelo dominante de desarrollo vigente no es sustentable, -tal como se expresó en la Cumbre de Naciones Unidas de Río’ 92 al promover la necesidad de que los países transiten hacia un desarrollo sostenible- cabe preguntar si pueden ser ‘ordenables’ los territorios de dichos países. Al respecto, podría entonces plantearse la pregunta acerca de *“Cuáles actores son los actores sociales promotores del desarrollo sustentable? No es de esperar que sean los mismos que constituyen la base social del estilo actual, los cuales tienen, por supuesto, todo que perder y muy poco que ganar con el cambio”* (Guimaraes, 1997:18).

En síntesis, el desarrollo así como la ordenación del territorio, son claramente procesos políticos y como tales se deben considerar y conducir desde el Estado, promoviendo los acuerdos que generen instrumentos jurídicos, sociales y culturales, entre otros, para contextualizar y dilucidar democráticamente el conflicto social.

### **Lo que ‘falta y se puede hacer’ en las áreas rurales de Montevideo**

Las áreas rurales del departamento de Montevideo, constituyen una singularidad nacional en tanto fueron consideradas, desde varias décadas atrás, dentro de los procesos municipales de ordenación territorial. La concreción de un modelo de organización del territorio rural en el Plan Montevideo significó un gran avance conformando sus disposiciones y regulaciones de uso, instrumentos sustantivos para su gestión. La utilización de tales instrumentos en el contexto de la actuación de la Comisión Especial Permanente de Montevideo Rural (CEPMR), facilitó la conducción y gestión de múltiples situaciones de conflictos que han caracterizado los años de implementación del Plan en las áreas rurales. Sin duda el Plan como instrumento con vigencia jurídica -a pesar de las múltiples interpretaciones sobre sus disposiciones- junto a la actuación de la CEPMR, como ámbito de participación y actuación preceptiva, han sido de inestimable valor para la protección y gestión de los recursos patrimoniales del área rural.

La historia municipal de actuación sobre las áreas rurales, ha estado pautada por períodos de grandes avances seguidos por otros períodos con fuertes frenos e incluso retrocesos. Por ello, luego de casi una década de implementación y gestión del Plan Montevideo, que en las áreas rurales ha presentado un claro perfil defensivo y regulador, resulta imprescindible avanzar en la faceta promotora de los procesos de ordenación territorial, so pena de entrar en un -ya insinuado- nuevo período de retroceso, cuyo resultado evidente sería la pérdida irreversible de más tierra rural de alta aptitud para la producción agrícola y para la protección de valores de paisaje y biodiversidad.

Por tanto, en el ámbito departamental, en la dirección de incorporar temas a la ‘agenda de debate’ y reflexionando sobre ‘lo que falta por hacer’ para avanzar en procesos sostenibles de ordenación del territorio rural, se identifica la necesidad de dar respuesta y contenido de actuación a la pregunta: ¿cómo transitar desde una acción reguladora a una intervención promotora de las formas de uso y ocupación del territorio rural? Analizar sobre cómo lograrlo desde las esferas de cometidos y competencias de los gobiernos departamentales, en tanto las definiciones de políticas y programas de estímulo al desarrollo productivo se ubican en las competencias de otros ámbitos del Estado, como el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca.

Si bien los resultados de un eventual debate sobre las ‘asignaturas pendientes’ del ámbito nacional podrán significar una gran contribución a los temas departamentales pendientes, en este ámbito existiría aún margen para transitar hacia la fase promotora de la ordenación territorial. En particular, como contribución a las posibles respuestas a la pregunta del párrafo anterior y como

contribución al debate, a continuación se generan algunas reflexiones en clave propositiva; por una lado, en términos de ampliar la mirada sobre los territorios rurales, y por el otro, procurando la identificación de nuevos instrumentos de gestión.

### **Una mirada metropolitana del territorio rural**

Una lectura de los paisajes rurales del Área Metropolitana sugiere, casi a modo de demanda, la consideración de dicho ámbito territorial como el más adecuado para pensar y formular actuaciones de promoción en la ordenación del territorio rural. Las zonas rurales metropolitanas principalmente, en los departamentos de Canelones y Montevideo, comparten similares modelos históricos de uso y ocupación del suelo rural. Se caracterizan por la primacía de producciones agrícolas intensivas, desarrolladas en unidades de producción de pequeña y mediana escala, sobre suelos de alta y muy alta aptitud para dichos usos, consolidando una cultura y formas de antropización de zonas rurales con alta singularidad en el contexto nacional.

En consecuencia, la consideración de las áreas rurales del espacio metropolitano, más allá de Montevideo, como territorio para la planificación y ordenación, en el marco de un modelo integrado de organización territorial, permitiría contar con mayores posibilidades para la instrumentación de actuaciones en la promoción del modelo territorial. Esto demandaría resolver las coordinaciones interinstitucionales en el marco de los mecanismos que establece el proyecto de ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, transitando hacia la elaboración de un único plan metropolitano de ordenación del territorio rural, que articule e interactúe con los planes de ordenación urbana. Asimismo, atendiendo a la rica y positiva experiencia generada en Montevideo, se podría promover la creación de una Comisión Especial Permanente como ámbito de actuación preceptiva sobre todas las intervenciones en suelo rural metropolitano, dándole una integración similar en cuanto a las instituciones y actores representados.

Así se generaría un territorio rural de ordenación y gestión, que si bien es poco significativo en extensión territorial, adquiere muy relevante significación nacional en términos de los volúmenes de producción y generación de empleos directos, en los principales rubros intensivos agrícolas del país. De esta manera, se obtendría un mejor posicionamiento en términos de representatividad, ya que abarcaría a una mayor cantidad de productores y volúmenes de producción, facilitando que los gobiernos departamentales y las organizaciones de productores metropolitanos, puedan incidir en las definiciones de políticas y programas de promoción productiva, que se toman en otros ámbitos de gobierno nacional.

En las áreas urbanas metropolitanas aún resulta posible la gestión dentro de las jurisdicciones departamentales, con instrumentos propios y en cierto modo, autónomos aunque necesariamente coordinados. Pero en las zonas rurales metropolitanas, dadas sus históricas características, sólo resultaría posible una actuación bajo un único plan de ordenación del territorio metropolitano que, en

alguna medida, 'obligue' a los usos urbanos (residenciales, servicios, industriales, logísticos, recreativos, entre otros), a pensarse y localizarse fuera de los espacios 'rurales protegidos' que el mismo delimite. Esta protección de suelos rurales, refiere no sólo a valores de producción agrícola, sino también de paisaje, recreación, biodiversidad y otros.

La delimitación de estas zonas rurales metropolitanas protegidas, debería ser realizada en primer lugar, ya que los recursos naturales y culturales cuyo aprovechamiento la sustentan, presentan localizaciones concretas y difícilmente puedan ser reubicadas. Sin embargo, más allá de la existencia de factores de localización que favorezcan esta delimitación, las actividades 'urbanas' por lo general, cuentan con más de una alternativa de localización posible.

Una mirada como la planteada, invierte la forma tradicional de delimitación de zonas de uso en el territorio. En los antecedentes de ordenación urbano-territorial del país, lo común fue la delimitación de las zonas rurales por la negativa, es decir aquella no urbana, resultando siempre como el 'territorio residual' una vez fijado los límites urbanos. Por tanto, esta eventual nueva forma de delimitación del territorio rural metropolitano instalaría un tema fuerte en la 'agenda de debate', en relación con la valoración político-social, sobre la oferta ambiental de recursos naturales y culturales y sus formas de aprovechamiento, en contextos de la escasez y singularidad de los usos rurales en el Área Metropolitana; temas también asociados al debate sobre los conceptos y políticas de seguridad y soberanía alimentaria.

La construcción de un marco jurídico-institucional para avanzar en la ordenación del territorio rural metropolitano encuentra sustento y respaldo en varios antecedentes históricos que constituyeron explícitos intentos de actuación coordinada de los tres Gobiernos Departamentales del Área Metropolitana, que en algunos casos incorporó a otros ámbitos institucionales del Gobierno Nacional.<sup>163</sup>

---

<sup>163</sup> Medio siglo atrás ya se planteaba la necesidad de identificar "*Medidas a aconsejar en función de las finalidades de la planificación del área*", reconociendo la exigencia de actuar en todo el territorio a través de "[...] *el contralor del uso de la tierra para usos urbanos, suburbanos y rurales*". En las áreas rurales, los usos se deberían orientar a: "[...] b) *Preservar las áreas necesarias para el abastecimiento en víveres frescos (hortícola y lechería) de la población general de la región y, en particular, de las ciudades; c) impedir la destrucción de riqueza, resultante de sustraer a fines productivos, tierras fértiles particularmente bien ubicadas por su proximidad a los grandes mercados de consumo; d) proteger y desarrollar las áreas de interés turístico, paisajístico y reservas forestales*". A tales efectos se proponía la creación de un organismo coordinador metropolitano con participación de los actores nacionales, departamentales y locales, "[...] *con intervención obligada en cuanto afecte al planeamiento territorial de la región*". Dentro de las medidas concretas con relación a las áreas rurales se planteaba de manera expresa, medidas llamadas de "*Cooperación*", destinadas al equipamiento de las zonas de residencia agrícola con la finalidad de contribuir a la radicación permanente de población, evitando la tendencia de migración; las de "*Desgravación impositiva*" de tierras tendientes al fomento del uso agrícola intensivo dentro de la región, de "*Gravación Impositiva, al uso inadecuado a la aptitud de las tierras o del subsuelo, en áreas rurales, dentro de los límites de la región metropolitana*". Estas últimas medidas han sido de permanente consideración y aún hoy no se han podido implementar de manera efectiva y sostenida. Las citas corresponden a transcripciones del documento: "*REUNIÓN DE ASESORES URBANISTAS*"

En la actualidad, en plena vigencia del Plan Montevideo, dos procesos institucionales en desarrollo podrían brindar el contexto y aporte necesarios para avanzar en la promoción de un modelo territorial sustentable para el área rural metropolitana. Desde el ámbito político-institucional, la creación y funcionamiento del espacio Agenda Metropolitana, conformado por acuerdo de los tres Gobiernos Departamentales, -San José, Canelones y Montevideo-<sup>164</sup> constituye una posibilidad que nunca antes existió, dados los niveles alcanzados de formalización y funcionamiento institucional. En consecuencia, Agenda Metropolitana conformaría un ámbito con capacidad para dar contexto institucional a un proceso de planificación y ordenación del territorio rural metropolitano, así como al funcionamiento de una Comisión Especial Permanente para la actuación preceptiva en las áreas rurales. Por otra parte, desde el ámbito técnico-político, el actual proceso de revisión del Plan Montevideo que realiza la Intendencia de Montevideo en convenio con la Universidad de la República, podría ser aprovechado para que, con las incorporaciones y acuerdos institucionales necesarios, se constituya en aporte sustantivo para el proceso de elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial de las zonas rurales del Área Metropolitana.

Si adicionalmente se considera su eventual elaboración en el marco de las disposiciones e instrumentos previstos en el proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, se podría adicionar el apoyo y participación del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, poniendo en funcionamiento y a prueba los instrumentos de coordinación y decisión interinstitucional previstos en dicho marco jurídico para el espacio regional.

En síntesis, la incorporación de las zonas rurales del Área Metropolitana como ámbito de planificación y ordenación del territorio, facilitaría desarrollar la faceta de promoción en la concreción del histórico modelo de organización del territorio rural de Montevideo y su región metropolitana.

---

*DE LOS CONCEJOS DEPARTAMENTALES DEL PAÍS. Sub-Comisión del Área Metropolitana de Montevideo. 1958”*

Posteriormente, el 27 de setiembre de 1984, se firmó un convenio entre los Intendentes Municipales de Canelones, San José y Montevideo, con la finalidad de coordinar el ejercicio de las respectivas competencias en temas de interés común. A tales efectos crearon la Comisión Técnica Asesora Intermunicipal como el espacio de actuación para la identificación, análisis y propuestas sobre temas comunes. La coyuntura política de entonces, contribuyó entre otras razones, a que su actuación fuera muy limitada y a los tres años ya dejara de funcionar.

Luego, en el año 1993, desde la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT) del MVOTMA se asume la iniciativa de convocar a los gobiernos de los tres departamentos para conformar una Comisión de Área Metropolitana de Montevideo, con la finalidad de coordinar las actuaciones en el territorio. Más allá de varias reuniones y jornadas de trabajo, en esa oportunidad tampoco se logró crear una institucionalidad para la actuación permanente y la Comisión dejó de funcionar a los tres años.

<sup>164</sup> El día 29 de julio de 2005, los Intendentes Municipales de Canelones, Montevideo y San José acordaron implementar un Programa interinstitucional para avanzar en el desarrollo local sustentable, en forma articuladora e integral. Dentro de los objetivos definidos en dicho programa destaca: *“Gestionar de manera integrada y sustentable los recursos de Área Metropolitana, a través de la investigación, el diagnóstico, la coordinación y la realización de acciones”*. En la Agenda de temas se incluye: *“Desarrollo de planes generales y parciales de estrategia y gestión territorial integrada y planes de ordenamiento a otras escalas, incluyendo la escala urbana”*. (Véase en Internet: <http://www.presidencia.gub.uy/metropolitana>).

## Nuevos instrumentos de gestión para las áreas rurales

Los instrumentos de planificación, ordenación y gestión definidos por el Plan Montevideo no permitieron avanzar en actuaciones de promoción dentro del área rural. Los escasos niveles de desarrollo e implementación alcanzados por tales instrumentos, si bien encuentran un conjunto de explicaciones en las hipótesis discutidas al final del segundo apartado del Capítulo IV, ponen en evidencia la necesidad de avanzar en nuevas exploraciones en estas materias, en particular, identificando nuevos instrumentos que además contribuyan a crear una nueva cultura que acepte que en territorio rural 'no se puede hacer cualquier cosa en cualquier lugar'. Se pretende llegar a una situación similar a la culturalmente aceptada en áreas urbanas, más allá de que siempre haya actores que intenten no cumplir o revertir normas urbanísticas que limitan 'qué se puede y qué no' en los diferentes sectores de la ciudad.

En esta dirección resulta de interés explorar algunas experiencias desarrolladas en otros contextos territoriales, pero de eventual pertinencia para el caso de Montevideo y su área metropolitana. En particular, se asume la necesidad de que las áreas rurales adquieran personalidad propia, reconocimiento y aceptación pública, a partir de una valoración social positiva de sus potencialidades, usos y actividades, y por tanto, evitando que sean abordadas como territorios o espacios diferentes, competitivos o con necesidades contrapuestas. Por el contrario, se deben buscar las complementariedades y sinergias, descubriendo y profundizando las relaciones y los *"vínculos entre el territorio del turismo y el paisaje agrícola, entre aquél y los desarrollos residenciales, entre servicios y actividades productivas, y entre el conjunto de transformaciones y los recursos naturales o artificiales que pueden ser puestos en juego en cada caso"* (Sabaté, 1998:233).

A tales efectos resulta determinante, suscribiendo la concepción del mismo autor, acompañar la delimitación territorial de zonas rurales con la elaboración de un proyecto territorial particular para cada sector de área rural. A través del proyecto, en cada sector se procuraría diseñar aquellas actuaciones que contribuyan a rescatar los valores e identidades de cada lugar, las historias, las narraciones comunitarias, el conjunto de elementos de diseño incluso físico, que den cuenta de que se está ahí y no en otro lugar del territorio metropolitano. En este contexto la figura de los Parques Patrimoniales debería ser analizada y evaluada como instrumento para la ordenación y gestión de las áreas rurales de Montevideo y su área metropolitana.

Los Parques Patrimoniales, como instrumento para la ordenación y gestión de territorios con fuerte presencia de valores patrimoniales, naturales, culturales, productivos, ecológicos, entre otros, podrían resultar una figura muy idónea para la protección de tales valores. En este contexto, la figura particular de Parque Patrimonial Agrario puede conformar un instrumento para la protección de las áreas rurales metropolitanas con presencia dominante de actividad agrícola. Esta figura de gestión patrimonial de zonas rurales con producción agropecuaria, viene siendo utilizada desde hace más de una década en

Europa, siendo referencia a considerar algunos casos de Italia y España.<sup>165</sup> Al respecto la definición más utilizada en los casos de parques patrimoniales agrarios de España corresponde a la adoptada por el Consejo de Protección de la Naturaleza en un informe sobre el Plan Director de Coordinación del Delta del Ebro (Montsià, Baix Ebre), en el año 1993, que los considera: "[...] un espacio abierto y delimitado, cuyo propósito es facilitar y garantizar la continuidad del uso agrario, preservándolo de su incorporación al proceso urbano, impulsando programas específicos que permitan desarrollar su potencial económico, medioambiental y socio-cultural, protegiendo el patrimonio natural de su entorno."

Según esta definición, el Parque Patrimonial Agrario tiene como objetivo principal preservar espacios de interés agrícola en zonas presionadas por el crecimiento urbano y convertirse en un instrumento de promoción de programas que consoliden y desarrollen ese carácter productivo o potencial económico. Asimismo, destaca un intencional reconocimiento de otros valores o patrimonios propios de los territorios rurales, que también deben ser preservados y potenciados. El Parque Patrimonial Agrario sería entonces una figura para proteger el patrimonio ambiental y productivo de un territorio con la intencionalidad de que los usos agrícolas permanezcan y se profundicen en el tiempo. Por tanto, podría asumirse que otros valores y usos de estos territorios quedarán supeditados a no contrariar el carácter productivo agrario del territorio. Así, otros usos como el ocio, la recreación, el turismo, la educación se consideran y promueven en cuanto no afecten o contradigan la actividad productiva agraria. Pero la actividad productiva agropecuaria no puede ser desarrollada bajo cualquier modalidad tecnológica o con el único criterio de rentabilidad económica. La actividad debe incorporar modelos productivos que no deterioren y protejan el patrimonio ambiental del territorio en todas sus dimensiones constitutivas (ecológicas, sociales, culturales, etcétera).

Otros sectores de las áreas rurales metropolitanas con mayor presencia de 'valores o patrimonios naturales'<sup>166</sup>, donde los usos agrícolas son subsidiarios, también caben dentro de la figura marco de Parques Patrimoniales. Los humedales del Río Santa Lucía, la Costa Oeste de Montevideo, son algunos sectores de áreas rurales metropolitanas cuya gestión patrimonial del territorio también encuentra en esta figura un instrumento idóneo.

La diversidad de realidades y valores patrimoniales, naturales y culturales en las zonas rurales del Área Metropolitana, prefigura un escenario donde la construcción de un Sistema Metropolitano de Parques Patrimoniales puede constituir un instrumento técnico-jurídico para la planificación, ordenación y

---

<sup>165</sup> En un trabajo monográfico del Curso del Diploma de "Paisajes Culturales, Patrimonio y Proyecto Territorial" en la Universidad Politécnica de Cataluña, Barcelona, se analizaron varios casos europeos de gestión de áreas rurales en contextos metropolitanos; "Los Parques agrarios: similitud de contextos, diversidad tipológica y coincidencias metodológicas" (Chabalgoity, 2005)

<sup>166</sup> "Naturales serían aquellos lugares que por su interés geomorfológico, ecológico y paisajístico, por su valor estratégico, por sus características naturales o de conservación de la biodiversidad, de la calidad de vida, deben ser excluidos de los procesos de urbanización o edificación y sujetos a intervenciones de conservación y mejora"(Sabaté, 1998: 246).



gestión de las áreas rurales, hacia la concreción de un particular modelo de organización del territorio.

De este modo, más allá de la prefiguración general del sistema metropolitano de parques patrimoniales, cada elemento o espacio que lo integre deberá ser tratado específicamente, asumiendo que el diseño de un parque patrimonial implica siempre la realización de un proyecto territorial que no sólo garantiza la preservación de los recursos y valores, sino que los pone al servicio de la actividad socio-económica local. El proyecto territorial deberá contribuir a reconocer las formas del territorio como criterio básico de la intervención<sup>167</sup>, permitiendo identificar los principales elementos constituyentes de su estructura territorial (carreteras, vía férreas, asentamientos, cursos de agua, entre otros).

Finalmente, en los Parques Patrimoniales resulta crucial definir una clara estructura física, para lo cual la experiencia acumulada, indica la pertinencia de resolverla, como propone el Arq. Sabaté, con relación a los cinco elementos constitutivos de la sintaxis propuesta por Kevin Lynch en su libro "La imagen de la ciudad": "a) *El ámbito global y los sub-ámbitos del parque - Áreas (regions); b) Sus recursos patrimoniales y servicios - Hitos (landmarks). c) Las puertas y accesos, los centros de interpretación y museos - Nodos (nodes), d) Los caminos que vinculan todo lo anterior - Itinerarios (paths), e) Los límites visuales (y administrativos) de la intervención - Bordas (edges)*". (Sabaté, 2004:25).

---

<sup>167</sup> Para poner de manifiesto los principales valores e identidades del área, los naturales: relieve, escorrentías, vegetación, entre otros y los culturales: caminos, construcciones, formas de producción y otros usos. Esto demandará la realización de un inventario detallado de recursos en cada área.

## BIBLIOGRAFÍA

AA.VV. (1989) **Los desafíos ambientales de Uruguay hacia el 2000**. Foro: Propuestas de los partidos políticos para encarar la gestión ambiental del desarrollo social y económico. Edición: Ciedur – ITU. Montevideo.

ALTEZOR, Carlos y BARRACCHINI, Hugo (1971) **“Historia Urbanística y Edilicia de la Ciudad de Montevideo”**. Junta Departamental de Montevideo.

ANDREASEN, Cristina (1961) **Aspectos económicos de los Fraccionamientos de las Villas de Canelones** Revista de la Facultad de Arquitectura N° 3. (Pág. 33) Montevideo.

BOISIER, Sergio (1996) **Modernidad y territorio**. Cuadernos del ILPES, No. 42, Santiago de Chile.

CARMONA, Liliana y GÓMEZ, María (1999) **Montevideo: proceso planificador y crecimientos**. Facultad de Arquitectura, Universidad de la República. Montevideo.

CENTRO LATINOAMERICANO DE ECONOMÍA HUMANA (CLAEH)– CINAM (1963) **Situación Económica y Social del Uruguay Rural**. Edición de la Comisión Honoraria del Plan Agropecuario. Ministerio de Ganadería y Agricultura. Montevideo.

CHABALGOITY, Manuel (1995). **“Áreas Caracterizadas de Uso Agrícola”** en “Montevideo Región Metropolitana” Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República. Montevideo.

COMISIÓN DE INVERSIONES Y DESARROLLO ECONÓMICO (1965) **Proyecto de Ley de Urbanismo**. CIDE- Sector Vivienda. Documento en mimeógrafo. Montevideo.

COMISIÓN DE INVERSIONES Y DESARROLLO ECONÓMICO (1966) **Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social PNDES** Compendio en dos Tomos realizado por el CECEA, FCE, Montevideo.

CONCEJO DEPARTAMENTAL DE MONTEVIDEO (1959) **Planificación del Concejo Departamental. Aspectos en su faz edilicia y urbanística**. En Memoria del Concejo Departamental 1955-1959. Montevideo.

CORBOZ, André (1983) **El territorio como palimpsesto**. Revista Diógenes N° 121. Edición de Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México. México

CRAVOTTO, Mauricio y otros (1930) **Anteproyecto de Plan Regulador de Montevideo**. Estudio de urbanización Central y regional. Biblioteca Junta Departamental de Montevideo. Impresora Uruguaya SA. Montevideo.

FRENTE AMPLIO (1989) **Bases programáticas para el Gobierno Departamental de Montevideo**. Documento N°6. Montevideo.

FRIEDMANN, John (1992) **Planificación para el siglo XXI: El desafío del posmodernismo**. Revista EURE No. 55. Santiago de Chile.

GALEANO, Eduardo (1992) **Ser como ellos y otros artículos**. Ediciones del Chanchito. Montevideo.

GARCÉ, Adolfo (2002) **Ideas y competencia política en Uruguay (1960-1973)** Ediciones Trilce. Montevideo.

GARRIDO, Juan (1988) **Ordenación Urbanística**. Estudio, Texto, Glosario e Índice Temático del articulado de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística. Editorial Arte, Caracas.

GILMET, Hugo (2001). *Arquitectura al eje. La construcción teórica de los territorios de la arquitectura*. Ediciones Trilce. Montevideo.

GONZÁLEZ ALBISTUR, Jorge (1985) **Evolución histórica de los gobiernos departamentales: Una propuesta de cambios**. Serie: Cuadernos Históricos N° 1. Instituto de Formación Integral para el Ejercicio de la Democracia. Montevideo.

GUIMARAES, Roberto (1997) **Modernidad, medio ambiente y ética: un nuevo paradigma de desarrollo**. Revista de la S.I.A.P. (117/ 97).

INSTITUTO DE HISTORIA DE LA ARQUITECTURA (1963) **Ordenamiento y estructuración territorial**. Fascículo de Información N° 3. Facultad de Arquitectura, Universidad de la República. Montevideo.

INSTITUTO DE TEORÍA DE LA ARQUITECTURA Y URBANISMO (1956) **Limitación Territorial de la ciudad de Montevideo** Facultad de Arquitectura, Universidad de la República. Montevideo.

INSTITUTO DE TEORÍA DE LA ARQUITECTURA Y URBANISMO (1957) **La Ley de Formación de Centros Poblados** Facultad de Arquitectura, Universidad de la República. Montevideo.

INTENDENCIA MUNICIPAL DE MONTEVIDEO (1933) **Informe Sobre procedimiento a seguirse para formular un plan regulador de Montevideo**. Comisión de Plan Regulador. Montevideo.

INTENDENCIA MUNICIPAL DE MONTEVIDEO (1945) **“El Problema del Fraccionamiento de la Tierra. Su influencia en el desarrollo y la expresión de la Ciudad”** Publicado en Boletín Municipal Número Extraordinario Mayo de 1945. Montevideo.

INTENDENCIA MUNICIPAL DE MONTEVIDEO (1956) **Boletín Municipal Tomo VI**. Montevideo.

INTENDENCIA MUNICIPAL DE MONTEVIDEO (1976) **Estudios del Plan Director**. Edición Montevideo 250 Aniversario de su Proceso fundacional. Montevideo.

INTENDENCIA MUNICIPAL DE MONTEVIDEO (1994) **Plan Estratégico para el Desarrollo Fase 1**. Edición abril 1994. Montevideo.

INTENDENCIA MUNICIPAL DE MONTEVIDEO (1996) **Áreas de prioridad agrícola y de paisaje natural protegido en la zona rural de Montevideo**.

INTENDENCIA MUNICIPAL DE MONTEVIDEO (1997) **Avance del Plan de Ordenamiento Territorial (1998-2005)** Documento de discusión. Montevideo.

INTENDENCIA MUNICIPAL DE MONTEVIDEO (1998 a). **PLAN MONTEVIDEO (Plan de Ordenamiento Territorial 1998 – 2005)**. (Resolución N° 4.943/97). Mayo de 1998. Montevideo.

INTENDENCIA MUNICIPAL DE MONTEVIDEO (1998 b). **PLAN MONTEVIDEO (Plan de Ordenamiento Territorial 1998 – 2005)**. Decreto N° 28.242. Montevideo.

JUNTA DEPARTAMENTAL DE MONTEVIDEO (1932) **Cuestiones Municipales**. Publicación con Apelaciones y Solicitudes presentadas a los Poderes Públicos con motivo de la Ordenanza del Concejo Departamental de Montevideo sobre Amanzanamiento y Fraccionamiento. Montevideo.

JUNTA DEPARTAMENTAL DE MONTEVIDEO (1933) **Ordenanza de Amanzanamiento y Fraccionamiento de Tierras**. Edición Junta Departamental. Montevideo.

JUNTA DEPARTAMENTAL DE MONTEVIDEO (1998) **Actas de la Comisión de Planeamiento Urbano**. Repartido de las Sesiones, del 11/03/98 al 12/08/98 (veinte sesiones). Montevideo.

KULLOCK, D., CATENAZZI, A., PIERRO, N.(2001) **Nuevas corrientes de pensamiento en planificación urbana**. Facultad de Arquitectura y Diseño Urbano, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.

LEFF, Enrique (1994) **Ecología y capital**. UNAM Siglo XXI. México.

LEFF, Enrique (1986) Compilador. **Los problemas del conocimiento y la perspectiva ambiental del desarrollo**. Siglo XXI. México.

LERENA, Raúl (1932). **Amanzanamiento y fraccionamiento de Tierras**. Comentarios a la ordenanza sancionada. En Revista Arquitectura Año XVIII N° 171 (27-29) Montevideo.

MARTORELLI, Horacio (1978) **Urbanización y desruralización en el Uruguay**. FCU, CLAEH.

MASSIRIS, Ángel (2002) **Ordenación del Territorio en América Latina** Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona. Vol. VI, Núm. 125. Barcelona.

MINISTERIO DE GANADERÍA Y AGRICULTURA (1966) **Plan de Desarrollo Agropecuario**. Tomo I. CIDE, Sector Agropecuario. Montevideo.

MINISTERIO DE GANADERÍA Y AGRICULTURA (1967) **Proyectos de leyes de promoción agropecuaria**. CIDE, Sector Agropecuario. Montevideo.

MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE (1995) **Revisión de la ley de Centros Poblados** Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial. Montevideo.

MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE (1994) **Territorio: apuesta al futuro**. Publicación de Seminario de mayo de 1994. Montevideo.

MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE (2004) **Proyecto de ley de Ordenamiento Territorial. Aporte al debate parlamentario** Publicación DINOT mayo 2004. Montevideo.

MORIN, Edgar (1999) **Los siete saberes necesarios para la educación del futuro**. UNESCO. París.

REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY, Cámara de Representantes (1970) **Instituto Nacional para la Preservación del Medio Ambiente – Creación**. Comisión de Ganadería y Agricultura. Carpeta N° 1.923. Repartido N° 841. Mayo de 1970. Montevideo.

REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY, Cámara de Senadores (1973) **Creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ley de Pueblos y Ciudades**. Proyecto de ley con Exposición de Motivos del Senador Arq. Juan P. Terra. Mayo de 1973 Repartido s/n.. Montevideo.

REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY, Cámara de Representantes (1987) **Ministerio de Vivienda, Acondicionamiento Territorial y Medio Ambiente – Creación**. Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración. Carpeta N° 2.259. Repartido N° 488. Octubre de 1987. Montevideo.

REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY, Cámara de Representantes (1990) **Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente – Creación**. Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración. Carpeta N° 78. Repartido N° 67. Marzo de 1990. Montevideo.

RICALDONI, Américo (1943) **La planificación urbanística en la evolución de Montevideo**. En Revista del Instituto de Urbanismo N° 8, Facultad de Arquitectura (pp 65-104). Montevideo.

SABATE, Joaquín, (1995) **“Plan Insular de Tenerife”**, en Los Planes Insulares de Ordenación en Canarias, Reflexiones metodológicas, Universidad de la Laguna. Tenerife.

SABATE, Joaquín, (1998), **“El patrimonio de la forma del territorio como criterio de ordenación”**, en Ciudades 4, Territorio y Patrimonio, Valladolid.

SABATE, Joaquín (2004) **Paisajes culturales. El patrimonio como recurso básico para un nuevo modelo de desarrollo**. En Revista Urban N° 9 (8-29). Barcelona.

SABATINI, Francisco (1990) **Planificación del desarrollo regional: desde los sistemas espaciales a los procesos sociales territoriales**. Revista Interamericana de Planificación, N° 89, Enero Marzo 1990, pp. 42-75.

SOCIEDAD DE ARQUITECTOS DEL URUGUAY (1932). **La Ordenanza sobre Amanzanamiento y fraccionamiento de tierras**. Revista Arquitectura Año XVIII N° 171. Montevideo.

ZOIDO, Florencio (1998) **Geografía y Ordenación del Territorio**. Revista Didáctica de las Ciencias Sociales, Geografía e Historia, N° 16, Barcelona.