

Municipios del Uruguay: desarrollo y proyecto de territorio

Local governments of Uruguay: development and territorial project

MARÍA DE BARBIERI*

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –Uruguay

SALVADOR SCHELOTTO**

Facultad de Arquitectura. Universidad de la República.

sschelotto@farq.edu.uy

Resumen

En el presente artículo se propone un panorama de la primera generación de Municipios en Uruguay teniendo en cuenta la oportunidad que representa la escala municipal/local para impulsar procesos de desarrollo. Se describe el sistema de gobierno municipal implantado en 2010, observando sus variadas escalas y tipos de territorios y comunidades. En otros ámbitos, la existencia de las entidades municipales es de antigua data. No en Uruguay, que ha generado una institucionalidad *ex novo* en ese nivel de gobierno. Es recién en 2010 cuando el Uruguay comienza a implementar su tercer nivel de gobierno. Si bien el país transita hace décadas por reformas vinculadas a la organización territorial del Estado su denominador el binomio debilidad-dependencia.

En el texto se discuten los conceptos de desarrollo y de proyecto de territorio, analizando la relación de los municipios con sus territorios y los instrumentos previstos en la Ley de Ordenamiento Territorial. PALABRAS CLAVES: municipios en Uruguay; desarrollo; proyecto de territorio

Abstract

In this paper an overview of the first generation of Municipalities in Uruguay given the opportunity represented by the municipal/ local level to promote development processes is proposed. Local government system introduced in 2010 is described, noting its various scales and types of territories and communities. In other areas, the existence of municipalities is longstanding. Not in Uruguay, which has generated an *ex novo* institutions at that level of government. It is only in 2010 when the Uruguay begins to implement its third level of government. Meanwhile the country transits decades by reforms, linked to the territorial organization of the binomial denominator weak-dependence.

In the text the concepts of development and territorial project are discussed by analyzing the relationship between their territories and municipalities with the tools provided in the Law of Land Management.

KEY WORDS: local governments in Uruguay; development; territorial project.

FECHA DE ENVÍO: 29-12-2014 | FECHA DE ACEPTACIÓN: 01-10-2015 | FECHA DE PUBLICACIÓN: DICIEMBRE-2015

ESTA OBRA ESTÁ BAJO LICENCIA: LICENCIA CREATIVE COMMONS ATRIBUCIÓN-NO COMERCIAL-SIN DERIVAR 4.0 INTERNACIONAL



* Magister y Licenciada en Sociología, investigadora de FLACSO-Uruguay y Asesora en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República.

** Profesor Titular e investigador en urbanismo y ordenamiento territorial. Coordinador de Programa en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República.

Introducción

En el presente artículo se propone y presenta un panorama de la primera generación de Municipios en Uruguay, teniendo en cuenta la oportunidad que representa la escala municipal/local para impulsar procesos y dinamizar factores de desarrollo, se estudian las condiciones territoriales que los definen. Para ello se describe el sistema de gobiernos municipales implantado en Uruguay a partir de 2010, observando las condiciones de sus estructuras territoriales, que resultan ilustrativas de las variadas escalas y tipos de territorios y comunidades que representan.

En Latinoamérica, en Europa y en otros ámbitos, la existencia de las entidades municipales es de antigua data y existe una tradición consolidada de gobierno local. No es el caso de Uruguay, que si bien posee algunos antecedentes previos, ha generado una institucionalidad *ex novo* en ese nivel de gobierno. Es recién en el año 2010, con la creación de los primeros 89 municipios y la celebración de las primeras elecciones de alcaldes y concejales, que el Uruguay comienza a implementar su tercer nivel de gobierno. Si bien el país transita desde hace tres décadas una serie de reformas vinculadas con la organización territorial del Estado y en particular referido a la descentralización, el común denominador de las mismas en el contexto local es el binomio debilidad-dependencia.

En este contexto y luego de más de cuatro años de ejercicio y puesta en marcha, el espacio de “lo municipal” se presenta hoy como una yuxtaposición disonante de figuras administrativas, políticas y territoriales. Esto da cuenta de que la incesante tarea de construcción del rol y el ensanchamiento del espacio de implementación este tercer nivel de gobierno tienen varios eslabones problemáticos por resolver. Uno de ellos, quizás el más relevante pero no el único, refiere a la no consideración de la diversidad de estructuras territoriales, que no fueron contempladas en el diseño institucional inicial de los gobiernos municipales.

Estructuras territoriales y condiciones de partida desiguales, diversas y heterogéneas que sin lugar a dudas condicionan la gestión municipal y que, a la inversa, forman parte de las condiciones endógenas de los territorios que constituyen una de sus potencialidades más significativas.

Esta constatación demanda el estudio de la relación entre los municipios entendidos como entidades territoriales y los gobiernos municipales considerados como posibles agentes de proyectos territoriales, considerando la cuestión territorial desde una mirada de desarrollo y explorando los aportes específicos de la escala municipal en este proceso.

Sobre el proyecto de investigación

El presente texto es uno de los resultados del Proyecto de investigación sobre “Municipios, territorio, proyecto y gestión” que implementó un equipo interdisciplinario compuesto por docentes de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República e investigadores de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Uruguay, coordinado por María De Barbieri y Salvador Schelotto, que contó durante los años 2013 y 2014 con el apoyo de la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la Universidad de la República (CSIC).

El texto que se presenta a continuación se organiza en cinco partes que incluyen, en primer lugar, el encuadre teórico y metodológico de la investigación que sustenta el mismo. En segundo lugar, una breve reseña del contexto de organización territorial del Estado, descentralización y territorialización que se registra en el Uruguay de los últimos veinte años, proceso en el que se inscribe la creación de los municipios como una nueva escala y materia de gobierno; en tercer lugar, se describe brevemente la heterogénea situación territorial de los actuales municipios; en cuarto lugar, se analizan las condiciones institucionales que plantea la Ley de Ordenamiento Territorial y sus implicancias en la escala municipal. Finalmente, a modo de balance, se propone una lectura integrada del fenómeno en estudio mediante un conjunto de reflexiones vinculadas a la cuestión del proyecto territorial y la potencialidad de los gobiernos municipales como agentes dinamizadores del mismo.

Apuntes sobre la dimensión espacial del desarrollo: pistas para abordar la relación entre territorio y desarrollo

Desde un punto de vista normativo, las concepciones contemporáneas del desarrollo plan-

tean que el desarrollo territorial valora un enfoque integral (que contemple la vida en sus varias facetas), multiactoral (los actores tienden a resignificarse para trabajar juntos) y local, en tanto se revaloriza el territorio. En este sentido, el desarrollo local, entendido como ámbito de acción del desarrollo territorial, es un itinerario hacia el desarrollo que involucra varios componentes: el proceso económico y también los procesos de sustentabilidad ecológica, de calidad y equilibrio territorial, de equidad y cambio social. Un itinerario que define un colectivo social en diálogo con su entorno, una estrategia de acción que se asienta sobre el proyecto de territorio colectivo, en permanente construcción.

En la misma línea, “hablar de desarrollo es referirse a mejorar la vida de las personas (desarrollo humano), de todas las personas (desarrollo social e inclusivo) y de las que viven y las que vendrán (desarrollo sostenible). Entonces es humano, social e inclusivo y sostenible”¹.

Varios estudios plantean que en el Uruguay las estrategias productivas y de desarrollo seguidas en el país han tenido un enfoque de tipo nacional y sectorial, obteniendo resultados diferentes en los territorios sin considerar como parte integrante de la política a la dimensión territorial del desarrollo.²

En la última década, los niveles de crecimiento alcanzados han mejorado la situación vinculada al empleo, los ingresos y la pobreza en el país. Pese a ello, se han mantenido condiciones de inequidad territorial³.

Esta tendencia refleja que más allá del acuerdo teórico existente sobre las bondades de contar con políticas territoriales, con enfoque territorial y sensibilidad a las particularidades el diseño e implementación de estas acciones ha presentado dificultades.

Algunos de los supuestos que explican estas dificultades de implementación refieren a las débiles y/o discontinuas capacidades de agencia, de gestión activa e innovadora en la conducción de las políticas públicas y procesos de desarrollo locales y regionales en el país. Otro vector analítico refiere a las escalas del desarrollo y considera la necesaria masa crítica que supone la apropiación social de los espacios territoriales fundamentales para impulsar los procesos de desarrollo. De acuerdo a los acumulados analíticos sobre el territorio es posible identificar una diversidad de enfoques que desde el punto de vista pragmático coexisten y sustentan las variadas experiencias y modelos de desarrollo local/regional/territorial existentes.

Bárbara Altschuler plantea “reunir y sistematizar los diversos abordajes conceptuales del territorio en tres formas básicas: la política o jurídico-política, en que el territorio es considerado como espacio controlado por un determinado poder, mayormente relacionado al Estado y las instituciones; la cultural, donde el territorio es visto como un producto de la apropiación simbólica por una colectividad; y la económica, en que el territorio sirve como fuente de recursos, significando la dimensión espacial de las relaciones económicas”⁴. La noción de territorio, que supera la mirada geográfica espacial, y refiere a “entidades socio-económicas construidas”⁵ o al proceso de “construcción social del territorio” supone incorporar la dimensión social como un espacio en que los actores construyen procesos sociales y modifican la propia dinámica social, económica, política y cultural.

Por lo tanto, retomando aportes de la geografía, sociología, antropología y otras disciplinas, afirmamos que entendemos que el territorio es una construcción social e histórica, que resulta de las diversas formas que asumen las relaciones de poder. Este aporte pone como eje analítico central el tema de cómo se genera, apropia y regulan las relaciones de poder en el territorio, es decir cómo funcionan sistémicamente los sujetos de desarrollo en el territorio.

La dimensión espacial del desarrollo es una clave esencial para comprender la relación en-

¹ De Franco, A.: ¿Por qué precisamos de Desarrollo Local Integrado y Sostenible? Instituciones y Desarrollo Nº 6, Disponible en Instituto Internacional de Gobernabilidad. Recuperado de: http://www.fidamerica.org/admin/docdescargas/centrodoc/centrodoc_849.pdf

² En base a González Posse, E. (2002), “El desarrollo local en Uruguay. Análisis y potencialidades”, Documentos de trabajo del Rectorado Nº 17, Universidad de la República, Montevideo. Rodríguez Miranda (2011) Cohesión territorial en Uruguay: ¿Nuevo desafío del crecimiento?, Jornadas de Economía del BCU del Uruguay.

³ En base al Atlas Sociodemográfico y de la Desigualdad en el Uruguay, Juan José Calvo et. Al. Programa de Población Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (2013). En línea: <www.ine.gub.uy/biblioteca/Atlas_Sociodemografico/Atlas_fasciculo_1_NBI_version_revisada.pdf>.

⁴ Altschuler, B. “Territorio y desarrollo: aportes de la geografía y otras disciplinas para repensarlos”. Theomai. 27 y 28. Primer y segundo semestre de 2013, pág. 69

⁵ Martínez Valle, L. Apuntes para pensar el territorio desde una dimensión social, Ciências Sociais Unisinos, São Leopoldo, Vol. 48, N. 1, p. 12-18, jan/abr 2012.

tre las capacidades endógenas de los territorios, sus recursos y activos, las potencialidades de los mismos y las comunidades que los habitan. Teniendo en cuenta la revalorización del espacio como *espacio social*⁶ que supone esta visión, que las estrategias de acción y en particular, el conjunto de políticas públicas que se promueven resultarían ser más efectivas en la medida que tengan cierta sensibilidad con los territorios y comunidades involucradas.

Las heterogéneas estructuras territoriales

Las condiciones de acceso territorial y los diversos atributos que la constituyen permiten distinguir territorios con mayores o menores oportunidades para apalancar el desarrollo territorial. El análisis de la dimensión espacial es relevante para comprender la relación entre territorio y comunidad, considerando tanto los aspectos materiales, tangibles (la base geográfica, el soporte ecosistémico o ambiental, las infraestructuras, equipamientos y servicios, el hábitat, las centralidades, etc.), así como también aquellos aspectos inmateriales o intangibles: paisajes culturales, costumbres, patrimonios, aspectos identitarios, entre otros.

La aproximación a la estructura territorial de los municipios uruguayos tiene relación con los criterios aplicables para estudiar la forma del territorio, con un fundamento sistémico. Entre ellos, destacamos:

- El sistema de ciudades, las áreas urbanas y su relación con las áreas rurales
- Los equipamientos y las infraestructuras territoriales, la conectividad y la accesibilidad
- La geografía física y los recursos naturales, el sistema hídrico, los accidentes geográficos, las áreas naturales.
- La geografía económica, los modelos productivos y las vocaciones de desarrollo económico y social
- El patrimonio natural y cultural, los modos de habitar, la cultura del territorio, los paisajes culturales.

- El territorio como espacio identitario y simbólico, y como espacio institucional.

Estos factores y criterios, así como la consideración sistémica del territorio, reflejan los principales conceptos que se vienen aplicando al análisis de los territorios y a la redacción de instrumentos de ordenación territorial en el Uruguay a partir de mediados de la década de 1990. Se corresponden con temáticas y miradas inspiradas en la escuela urbanística española (y particularmente andaluza), que ha tenido una fuerte incidencia la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial 1998-2005 del departamento de Montevideo ("Plan Montevideo") y de la propia Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS)⁷.

Municipios de primera generación y proceso de descentralización en Uruguay

A partir de la Constitución de 1830⁸, Uruguay se construyó sobre la base de un Estado políticamente unitario e históricamente centralista. La consolidación de un modelo centralista, la construcción de una sociedad amortiguada por "redes político-estatales", y el logro de la satisfacción de los intereses de los ciudadanos a través de la estrecha relación entre el Estado y los partidos, resultó en que se consideraran fundamentalmente dos niveles de gobierno: los niveles Nacional y Departamental⁹. Si bien esta matriz ha permeado el diseño y el contenido de las instituciones clave del Estado, ejemplos como la gradual consolidación del nivel departamental en base a la ampliación de fuentes de recursos y competencias, la creación de juntas locales autónomas y electivas, y la desconcentración de algunas dimensiones de la gestión de las secretarías del Poder Ejecutivo nacional (Mi-

⁷ En línea. Disponible en: <www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18308&Anchor=>.

⁸ La primera Constitución rigió entre 1830-1917 y las sucesivas entre los años 1918-1933; 1934-1942; 1942-1952; 1952-1967 y 1967 a la fecha, con las modificaciones plebiscitadas en los años 1989, 1994, 1996 y 2004-

⁹ Actualmente existen 19 departamentos que cubren la totalidad del territorio nacional: Artigas, Canelones, Cerro Largo, Colonia, Durazno, Flores, Florida, Lavalleja, Maldonado, Montevideo, Paysandú, Río Negro, Rivera, Rocha, Salto, San José, Soriano, Tacuarembó, Treinta y Tres.

⁶ Lefebvre, Henri. "La producción del espacio". Recuperado de: <blogs.fad.unam.mx/asignatura/nadia_osornio/wp-content/uploads/2014/05/lefebvre-la-produccion-del-espacio.pdf>.

nisterios y otros entes) dan cuenta de algunos empujes descentralizadores¹⁰.

La Reforma Constitucional plebiscitada en 1996, constituyó un hito en materia de descentralización: obliga al Estado a descentralizarse (Art. 50), distingue entre la materia departamental y la municipal¹¹ (Art. 262), asigna a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) la planificación central en vínculo con las Intendencias y la enuncia como quién liderará la política de descentralización del país (Art. 230), además de crear la Comisión Sectorial de Descentralización¹².

El impulso que enmarcó esta Reforma sufrió una suerte de agotamiento en lo que refiere a la construcción de un tercer nivel de gobierno, puesto que las instancias previstas en la Carta no tuvieron una cristalización en otras acciones tanto en el plano jurídico-normativo, como en el empírico. Si bien las modificaciones introducidas son parte del aliento hacia la formulación de políticas de descentralización, su avance real quedó sujeto a iniciativas aisladas, pero no tuvo un enfático correlato a nivel nacional. En este sentido, a nivel departamental se registraron movimientos concretos en materia de descentralización; quizás el más emblemático sea el caso de Montevideo desde 1990.

El siguiente hito en este sinuoso y asistemático “proceso” de descentralización política y administrativa, tuvo lugar en 2009 que con la aprobación de la Ley N° 18.567 de “Descentralización política y participación ciudadana” y un conjunto de normas modificativas e interpretativas de la misma¹³. A partir de ella se instala-

ron ochenta y nueve municipios, que eligieron por primera vez autoridades en mayo de 2010, consagrando al sistema de gobierno uruguayo como el más joven de América Latina en inscribirse en el proceso de municipalización. Asistimos entonces a la instalación de una primera generación de municipios en el país.

La definición de cuántos y cuáles municipios habrían de instalarse inicialmente en cada departamento fue condicionada por las disposiciones legales pero también por las decisiones de los Gobiernos Departamentales que definieron entre las posibles modalidades para implementar la Ley. El resultado más paradójico de la combinatoria entre los lineamientos legales y las definiciones políticas fue que no todos los departamentos tienen completamente municipalizado su territorio y por consiguiente, no toda la población refiere a un municipio.

Según datos de 2011, aproximadamente el 71% de la población del país está *municipalizada* (es decir, reside dentro del territorio de un municipio), mientras que menos del 20% de la superficie del Uruguay pertenece a un municipio. Es decir que un 29% de la población no integra un municipio, ni sus electores pudieron elegir a un Concejo Municipal. Esta población reside en el 80% del territorio, y en particular en 16 capitales departamentales¹⁴. Esto sucede porque la ley se enfocó en considerar escenarios de mínima (al menos dos municipios) habilitando también escenarios de máxima (tantos municipios como el gobierno departamental disponga)¹⁵.

De acuerdo al datos del Observatorio Territorio Uruguay¹⁶ mientras tres departamentos tienen el 100% de su superficie municipalizada, los restantes oscilan desde un 52% (Salto) a un 0,02% (Flores). En cuanto a la población municipalizada, las realidades son las mismas en cuanto a los tres departamentos que incluyen al 100% de su población mientras que los 16 restantes varían desde un 60% (Colonia) y un 4% (nuevamente Flores). Esta aparente discordancia encuentra su explicación en las heterogéneas condiciones de los territorios: mientras que Colonia es un departamento con una distribución equilibrada de la población en el territorio, conformando un sistema muy desarrollado de ciudades y territorios

¹⁰ En base a: Ferla, P. y Marzuca, A. (2009) “La Descentralización en Uruguay: la articulación entre los gobiernos locales y la ciudadanía” C2D. Working Paper Series 32/2009. Centre for Research on Direct Democracy. Zentrum für Demokratie- Aarau University of Zurich; y Marzuca, A. (2008) “Políticas de descentralización en el segundo nivel de gobierno, la institucionalidad de la toma de decisiones: el caso de Maldonado” Memoria de Grado, Licenciatura en Ciencia Política, Universidad Católica del Uruguay, Facultad de Ciencias Humanas.

¹¹ Otro antecedente normativo a tener presente es la Ley Orgánica del Gobierno y Administración de los Departamentos N° 9.515, del año 1935, más conocida como “Ley Orgánica Municipal”, la cual atribuye responsabilidades, competencias y recursos al segundo nivel de gobierno -legislativo y ejecutivo- de los diecinueve departamentos.

¹² Creada por la ley N° 17.243 del año 2000. La preside el por el Director de OPP está integrada por cinco a seis integrantes del Congreso de Intendentes y delegados de los Ministerios de: Economía y Finanzas, Ganadería, Agricultura y Pesca, Transporte y Obras Públicas, Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Turismo y Deporte.

¹³ La ley inicial tiene modificaciones, interpretaciones y otras normas complementarias a saber: 18.644; 18.653; 18.659 y 18.665.

¹⁴ En base a datos del Observatorio Territorio Uruguay

¹⁵ Esta situación se modificó en 2015, al instalarse 23 nuevos municipios, lo que llevó su número a 112

¹⁶ Cancela, V; Canto, S y Fernández, M (2014) Ob. cit.

Departamento	Cantidad de Municipios	Municipios en capitales departamentales	Cobertura territorial total	Cobertura territorial discontinua/parcial
ARTIGAS	3	No	n/c	3
CANELONES	29	Si	29	n/c
CERRO LARGO	2	No	n/c	2
COLONIA	6	No	n/c	6
DURAZNO	3	No	n/c	3
FLORES	1	No	n/c	1
FLORIDA	3	No	n/c	3
LAVALLEJA	2	No	n/c	2
MALDONADO	8	Si	8	n/c
MONTEVIDEO	8	Si	8	n/c
PAYSANDÚ	3	No	n/c	3
RÍO NEGRO	2	No	n/c	2
RIVERA	3	No	n/c	3
ROCHA	4	No	n/c	4
SAN JOSÉ	2	No	n/c	2
SALTO	6	No	n/c	6
SORIANO	2	No	n/c	2
TACUAREMBO	2	No	n/c	2
TREINTA Y TRES	2	No	n/c	2
Totales	89	3	45	44

Fuente: elaboración propia en base a normativa vigente

Tabla 1: Cantidad y cobertura territorial de los Municipios de la primera generación, por Departamento

rurales de explotación intensiva, Flores es un departamento poco poblado con concentración de su población en la capital¹⁷.

A su vez, la definición del territorio municipal se ajustó a las circunscripciones electorales. Esta definición de límites, producto de la lógica electoral ha determinado condicionamientos ajenos a consideraciones de tipo social, demográfico o identitario-territorial, arrastra inconsistencias. Ello determinó un proceso no totalmente coherente ni planificado, que define a esta primera generación de municipios.

Particularmente, en lo que refiere a la subdivisión en unidades territoriales, las situaciones, podrán ser agrupadas en dos grandes conjuntos.

El primer conjunto, incluye un sistema de división completo del territorio, abarcando inclusive la propia capital departamental e instituyéndola, es cuantitativamente mayoritario en términos de población y afecta al mayor número

de Municipios totalizando 45 municipios, aunque solamente refiere a los departamentos de Montevideo, Canelones y Maldonado.

En el caso de Montevideo, la creación de ocho municipios respondió a un criterio que combinó la valoración de elementos geográficos, la existencia previa de 18 Juntas Locales y la búsqueda de una distribución equilibrada en términos poblacionales. En el departamento de Canelones se tomó en cuenta la preexistencia de Juntas Locales y la división del territorio departamental en “microrregiones” en el período 2005-2010, de lo que surgió la división en 29 municipios. Finalmente, en Maldonado, la división en ocho municipios tomó en cuenta las preexistencias institucionales (Juntas Locales) y estudios realizados en el período 2005-2010.

Esta opción expresa en una forma de “dividir” el territorio departamental en municipios que tomó en cuenta las condiciones físicas y productivas del territorio, el volumen poblacional, condiciones identitarias y preexistencias institucionales.

El segundo conjunto, supuso una operación de recorte que define como municipios a por-

¹⁷ La instalación de los 23 nuevos municipios puede modificar levemente estas cifras, dado que de los 23 creados, uno es resultado de la partición de otros y los restantes 22 responden a localidades muy pequeñas.



Figura 1: mmunicipios de la primera generación en todo el país

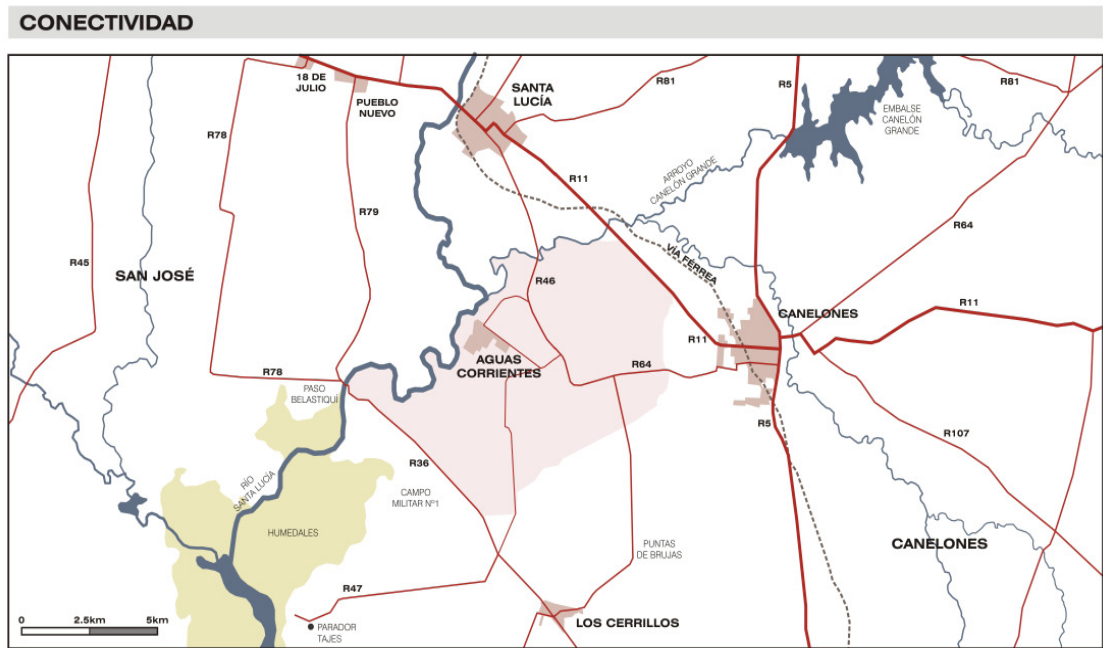
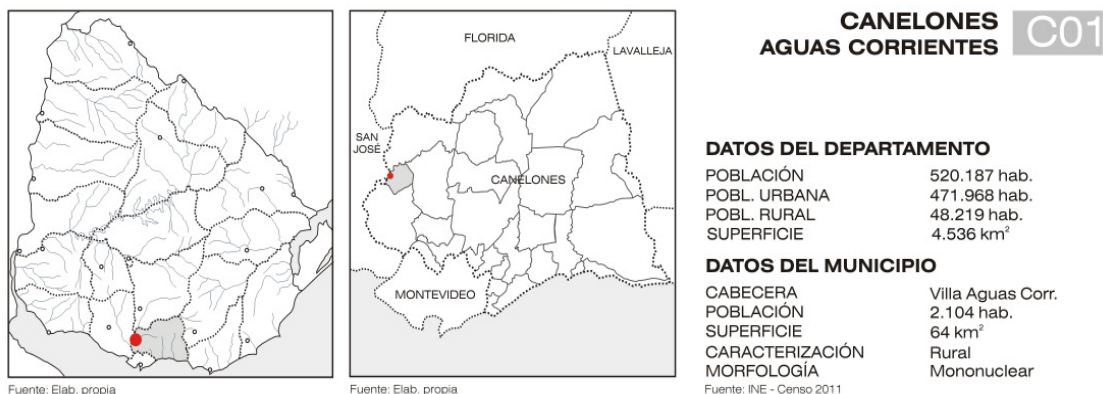
Fuente: elaboración propia sobre datos de DINOT

ciones de territorios departamentales, dejando como resultado situaciones de cobertura territorial discontinua al interior de los departamentos. Las manchas incluidas en extensiones territoriales amplias con circunscripciones municipales escasas, establecidas a partir de criterios disímiles y con alcances más o menos restringidos. Este segundo grupo incluye a 44 de los actuales Municipios, con una población total y por Municipio acotada, afecta a la gran mayoría de los departamentos (16 en 19).

Estas situaciones territoriales se expresan en una casuística aleatoria. La misma oscila entre

departamentos como Salto, Rocha, y Colonia, que decidieron crear seis, cinco y cuatro municipios en cada caso, con importantes extensiones territoriales, mientras que Rivera, Paysandú y Artigas crean tres, y los restantes departamentos dos, exceptuando Flores que instaura solamente uno (Ismael Cortinas). Estos últimos casos parecen mostrar apenas la voluntad de cumplir con un requerimiento legal mínimo.

Se evidencian situaciones que además muestran diversidades inter e intradepartamentales, algunas de ellas bastante curiosas, por ejemplo en cuanto a la utilización de criterios



Límite Norte: Río Santa Lucía, Arroyo Canelón Grande desde su Desembocadura en el Río Santa Lucía hasta la Barra del Arroyo Canelón Chico y este Arroyo hasta la Barra del Arroyo Echevarría. **Límite Sur:** Cañada de Montaña, Carretera a Aguas Corrientes Canelones, desde las Puntas de la Cañada de Montaña hasta el Puente de Echevarría. **Límite Oeste:** Arroyo Echevarría. **Límite Este:** Cañada de Montaña.

Fuente: Límites OPP 2011

Figura 2: Municipio de Aguas Corrientes – ficha de datos básicos del Municipio
Fuente: elaboración propia

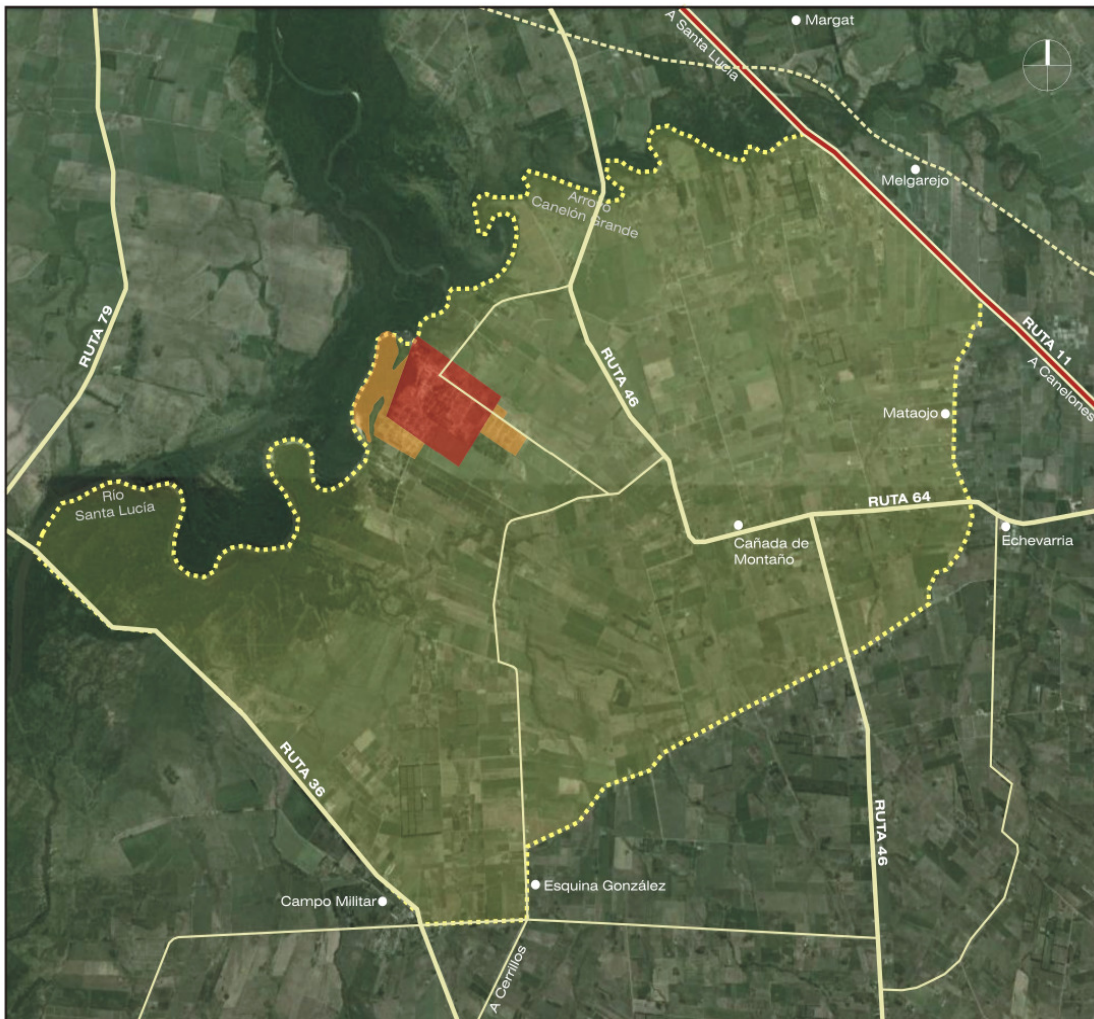
contrapuestos en materia de extensión superficial: mientras que el municipio de Guichón tiene más de 3.000 Km² (el mayor en superficie del país, casi seis veces la del departamento de Montevideo), el de Ismael Cortinas tiene menos de 1 Km² (el de menor superficie). Pero en un mismo departamento como el de Cerro Largo, el municipio de Río Branco asume el territorio de la antigua Junta Local Autónoma y Electiva, el de Fraile Muerto apenas supera la planta urbana de la localidad. Tales conformaciones excluyen expresamente en los 16 territorios parcialmente municipalizados, a sus ciudades

capitales, lo cual muestra una decisión de reservar el gobierno de dichas ciudades para las Intendencias.

Finalmente, cabe apuntar que la cuestión identitaria no parece haber sido considerada ni determinante en la definición territorial de los municipios, puesto que las áreas locales de influencia de muchos núcleos urbanos quedaron fuera de la jurisdicción municipal.

Como comentario a esta relación resultante cabe citar una definición clásica de “comunidad” por parte de Carlos Gómez Gavazzo, que parece haber estado ausente de la considera-

ESTRUCTURA TERRITORIAL



Fuente: Elab. Propia / Google Earth / SIG MVOTMA / Cartografía Servicio Geográfico Militar

Figura 3: Municipio de Aguas Corrientes – estructura territorial

Fuente: elaboración propia

ción: ‘...la relación hombre-suelo que se caracteriza por la posesión de los elementos básicos siguientes: 1. Grupo de personas directamente localizadas en un área geográfica, como resultado de una interacción social en el mismo grupo y entre éste y el medio físico. 2. Área geográfica continua. 3. Concentración de intereses funcionales comunes, de los cuales no es suficiente la vecindad. 4. Unidad funcional, como forma expresiva de la solidaridad entre sus componentes’.¹⁸

¹⁸ Gómez Gavazzo, C. (1959) Metodología del Planeamiento Territorial. Centro Regional de Estudios de Vivienda y Planeamiento. Rosario.

Los municipios en Uruguay y la ley de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible¹⁹

Un impulso sustantivo y concomitante en el tiempo a nivel normativo en clave descentralizador, se verifica a partir de la de la Ley Nº 18.308 de “Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible” (LOTDS) que implicó una

¹⁹ Este apartado fue elaborado sobre la base de los resultados del Proyecto de Investigación Schelotto S. y Abreu, P. “Municipios y Proyecto de Territorio en Uruguay” realizado entre 2011 y 2012 en la Facultad de Arquitectura de la UdelaR.



Fuente: Elab. Propia / Google Earth

Figura 4: Municipio de Aguas Corrientes – tipos de tejidos presentes

Fuente: elaboración propia

modernización de la legislación territorial y cambios en la planificación y gestión del territorio a nivel de los Gobiernos Departamentales, por cuanto se les transfieren responsabilidades principales sobre la planificación territorial y el control de sus territorios. Repasando los principales aspectos de este marco legal, resaltan una serie de disposiciones que comprenden, a la escala local y municipal (a) y luego se presentan algunas consideraciones que resultan de la aplicación del marco normativo, fundamentalmente teniendo en cuenta la conexión con la instalación de un nuevo nivel de gobierno en el país (b).

a) Disposiciones de la Ley Nº 18.308 en relación con la escala de gobierno municipal

En el capítulo II de la Ley se establecen las características de los Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de los ámbitos departamental e interdepartamental. Allí se definen en los arts. 14 a 18 los criterios generales y criterios específicos.

En el artículo 17 se definen los Planes Locales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Los Planes Locales, concebidos para ámbitos que incluyen una o más poblaciones –suelo urbano– y suelo rural, se adecúan a ciertos tipos de municipios en Uruguay, en particular aquellos centros poblados o grupos de centros poblados aislados con un núcleo jerárquicamente superior –cabecera de municipio– y área local.

La Ley los define como los instrumentos para el ordenamiento de ámbitos geográficos locales dentro de un departamento. Se ha aplicado este instrumento también en el pasado reciente, a otros tipos de casos, forzando a nuestro juicio la figura de “Plan Local”²⁰. En algunos de los actuales municipios, el instrumento del Plan Local es el dispositivo que mejor se adecúa a su realidad territorial. No es así en algunos de los tipos de territorios municipales en los que por tratarse de distritos de una unidad mayor o por encontrarse conurbados, sería otro el instrumento adecuado.

En el Capítulo IV (artículos 19 a 22) se definen los “Instrumentos especiales”, entre los que se cuentan los Planes Parciales, Planes Sectoriales, Programas de Actuación Integrada y los

Inventarios, Catálogos y otros instrumentos de protección de bienes y espacios.

Los Planes Parciales son definidos como “instrumentos para el ordenamiento detallado de áreas identificadas por el Plan Local o por otro instrumento, con el objeto de ejecutar actuaciones territoriales específicas de: protección o fomento productivo rural; renovación, rehabilitación, revitalización, consolidación, mejoramiento o expansión urbana; conservación ambiental y de los recursos naturales o el paisaje; entre otras”, mientras que los Planes Sectoriales “constituyen instrumentos para la regulación detallada de temas específicos en el marco del Plan Local o de otro instrumento y en particular para el ordenamiento de los aspectos territoriales de las políticas y proyectos”.

En algunos de los municipios actuales, la figura del Plan Parcial de la LOTDS se ajustaría al territorio municipal. Es el caso de los municipios conurbados que integran el área mayor de un Plan Local.

Los Programas de Actuación Integrada (PAIs), consisten en el instrumento para “la transformación de sectores de suelo categoría urbana, suelo categoría suburbana y con el atributo de potencialmente transformable e incluirán, al menos: a) La delimitación del ámbito de actuación en una parte de suelo con capacidad de constituir una unidad territorial a efectos de su ordenamiento y actuación. b) La programación de la efectiva transformación y ejecución. c) Las determinaciones estructurantes, la planificación pormenorizada y las normas de regulación y protección detalladas aplicables al ámbito.”²¹. Son instrumentos de potente efecto local que requieren de una atención preferente por parte de los municipios.

Finalmente, se postula a los Catálogos y otros instrumentos que tienen por objeto la protección de bienes y espacios, con una directa vinculación con lo local. La protección o tutela de bienes y espacios, si bien debe de ser ejercida a nivel nacional (teniendo en cuenta la legislación en materia de patrimonio) y departamental (dado que las normas de Ordenamiento Territorial requieren aprobación legislativa departamental), procura identificar, valorar, documentar y preservar valores identitarios y referen-

²⁰ Por ejemplo, en el caso del instrumento Plan Local en elaboración para el área de la Ruta 5 Sur en el departamento de Canelones.

²¹ Ley Nº 18.308, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Cap. IV, Art 21.

ciales –materiales e inmateriales– que adquieren significación para comunidades concretas.

El sistema de instrumentos presentado muestra que cada uno de ellos cuenta con un conjunto de características y objetivos definidos que les otorga una identidad específica a la hora de su aplicación. Visto que la LOTDS no contiene previsiones específicas para los nuevos municipios, se evidencia que la instrumentación de los mismos en la escala municipal no será una tarea sencilla.

b) Consideraciones sobre del marco normativo y el tercer nivel de gobierno.

La LOTDS precede a la creación del tercer nivel de gobierno. El estudio de ambas piezas legales –la LOTDS y la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana– muestra que fueron construidas desde lógicas diferentes.²²

Con respecto al sistema competencial vinculado a la planificación, ejecución de instrumentos y control territorial la LOTDS establece un conjunto de disposiciones que fundamentalmente comprometen al gobierno nacional y al gobierno departamental. En su Título IV hace referencia a la “Participación social en el ordenamiento territorial”, sin mención al nivel local.

En relación con los instrumentos de ordenamiento comentados y otros de alcance departamental o subdepartamental (local) que puedan plantearse –en la medida en que la LOTDS no pretende agotar el repertorio posible–, se debe abordar el sistema de competencias compartidas entre Intendente y Junta Departamental, quienes conforman el ejecutivo y legislativo del Gobierno Departamental. Las posibilidades de incidir de los gobiernos municipales en los instrumentos de LOTDS se ven acotadas por esta definición competencial, dado que el mismo recae sobre el segundo nivel de gobierno. No se prevé explícitamente espacios y mecanismos de articulación multinivel inclusivos de un tercer nivel de gobierno.

La escala y materia municipal como espacio para el proyecto de territorio

La idea de “proyecto territorial” se aproxima a un abanico de preocupaciones, instrumentos

²² Barbery, R. (2010). “Ley de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible: ¿un planteamiento sistemático para una realidad inabarcable?”

y prácticas relacionadas con el territorio, enfatizando y clarificando su común pertenencia a una visión prospectiva y de transformación: la visión proyectual. El concepto de “Proyecto del Territorio” constituye una categoría de análisis en construcción, inspirada en los procesos urbanos y territoriales contemporáneos. Se trata de una categoría inclusiva, que no descarta ni excluye a otras posibles referencias al quehacer proyectual referido al territorio. Posee la potencialidad y la capacidad de abarcar múltiples enfoques, tipos, niveles y escalas de intervención. La noción de Proyecto, como voluntad de ejecutar algo, expresa la capacidad de integrar un cúmulo de iniciativas. El concepto de Proyecto del Territorio puede incluir aquellas actuaciones e intervenciones (planteadas en diferentes escalas y en intervenciones multiescalares) en planificación y proyecto de paisaje, planificación y ordenamiento del territorio, urbanismo y proyecto urbano, dotándolas de una común vertebración.

Aplicando esta idea al territorio uruguayo, encontramos algunas pistas en autores que reflexionaron anteriormente sobre el tema en relación a las escalas de actuación. Corresponde destacar, entre otros, los aportes de Carlos Musso sobre las “Escalas óptimas de gestión para el territorio uruguayo”²³, en la que realiza consideraciones específicas para cada una de las escalas que define y estudia, mostrando un conocimiento detallado y preciso de la estructura territorial del país, de sus localidades y sus territorios locales, proponiendo una sistemática para su gestión. A su vez, los aportes de Mabel Olivera que incorpora a la cuestión, la gestión multinivel²⁴.

En el primer caso, a partir de un conocimiento documentado del territorio y del sistema urbano nacional, se plantea una visión armónica y totalizadora de las diversas escalas (posibles, óptimas), de gestión del territorio nacional, apuntando a un modelo de gestión que refleje las diversas situaciones en términos de sistema, acorde con una visión del territorio que integra

²³ Musso, Carlos. Tesis de Maestría “Las escalas óptimas de gestión para el territorio uruguayo y definición de criterios para su articulación e instrumentación” 2007.

²⁴ Olivera, Mabel. Tesis de Maestría, año 2009. Ambas Tesis pueden ser consultadas en la biblioteca de Facultad de Arquitectura. La tesis de Carlos Musso fue editada en la colección *Cuadernos del Territorio*.

las particularidades locales. Musso se anticipa a algunas de las cuestiones que habrían de plantearse años después en términos de escalas, unidades espaciales y formas de gestión, incurriendo en la cuestión municipal y formulando algunas propuestas para viabilizarla.

Mabel Olivera se sitúa en la consideración de la cuestión de “lo interescalar” como categoría vincular y de potencialidad conectiva a nivel de proyecto, partiendo de reconocer las singularidades de los diferentes territorios. Entiende que “la construcción de una nueva mirada sobre el territorio, se centra en la conformación de éste como unidad, tanto en la búsqueda de propósitos comunes como en la construcción de utopías a alcanzar. Su gobernabilidad, territorialidad y vivencialidad pueden asumir lineamientos comunes, contenidos en una estrategia política transescalar, –subnacional, nacional y supranacional– que acepte la diversidad en la especificidad y reconozca las singularidades que contiene.”²⁵.

El proyecto territorial alude también a la cuestión de los imaginarios sociales, en particular los imaginarios urbanos y territoriales, tomando en cuenta valores y condiciones tales como el pluralismo y la complejidad, propios de las sociedades y los territorios contemporáneos, por cuanto la idea de proyecto está indisolublemente vinculada con la de la voluntad de cambio y/o transformación. El campo del “Proyecto del Territorio” o proyecto territorial, si bien en forma inicial podría afirmarse que es propio de la Arquitectura y el Urbanismo, posee la potencialidad de extenderse a otras disciplinas y prácticas. Conforman una materia compleja que plantea cuestiones abiertas, que pueden abrir caminos a visiones y prácticas innovadoras.

Municipios, proyecto y desarrollo: un balance primario

La reseña crítica del proceso de descentralización y organización territorial del Estado en el Uruguay evidencia que los últimos años han sido fecundos en materia legislativa y ejecutiva sobre descentralización y ordenamiento territorial. Sin embargo, la coexistencia de las reformas en curso en el país, no han supuesto necesariamente complementariedad y sinergia en los procesos de transformación institucional y de ordenación territorial.

²⁵ Olivera, M. (2009). *Hacia una gestión integral del territorio nacional - transescalaridad y singularidad*, pp. 16.

Las iniciativas multinivel embrionarias que algunos gobiernos departamentales y gobiernos municipales han impulsado pueden resultar muy indicativas de los incentivos y también de las dificultades que se encuentran a la hora de la planificación, ordenación y control territorial como materia de gobierno municipal.

Relacionando la noción de proyecto territorial con un concepto integral de desarrollo, es posible identificar algunas pistas de trabajo que incorporen a la necesaria consolidación institucional de los gobiernos municipales el desafío de entender cabalmente al municipio como entidad territorial socialmente construida:

1. La fuerza de la noción de proyecto territorial tiene que ver con la capacidad de integrar las diferentes visiones presentes en el territorio en una visión compartida que resulte movilizadora del colectivo.

2. Si bien el proyecto territorial puede ser multiescalar, su sostenibilidad depende en buena medida de que existan capacidades endógenas traducidas en proyectos locales que permitan potenciar los ámbitos departamentales, regionales o nacionales en curso.

3. Enfatizamos el carácter de proyecto como sistema de aprendizaje que permite retroalimentarse permanentemente, le otorga cierto carácter pedagógico del proyecto, en tanto es orientador de las acciones y funciona como sistema de planeación y de gestión participativa.²⁶

Consecuentemente, concluimos que los municipios son actores fundamentales en implementación de sus proyectos territoriales. Y que en particular éstos adquieren una especial importancia en lo que hace a canalizar la participación ciudadana por su cercanía con la comunidad local.

La posibilidad de asociar los “nuevos” municipios del Uruguay con la idea de proyecto territorial constituye una oportunidad única para la innovación, en lo institucional, en la gestión y en la vida local. Queda pues establecida una apertura a procesos innovadores, entre los cuales se incluye obviamente la gestión cotidiana y la prestación de servicios –consagrada como materia municipal por la Ley– pero también la visión estratégica, la mirada de largo plazo, expresada en términos de planificación y gestión: el proyecto territorial.

²⁶ En base a De Barbieri, M.; Zurbriggen, C. (2010). *Acción colectiva Gobierno y Territorio. Experiencias Cono Sur*. Montevideo: FLACSO.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, L. (2007). "El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza". XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo, Rep. Dominicana. 30 oct. - 2 nov.
- Altschuler, B. (2006). "Municipios y Desarrollo Local. Un balance necesario". En Villar, A. y Rofman, A. (comp.). *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate*. Editorial Espacios, Buenos Aires.
- (2013). "Territorio y desarrollo: aportes de la geografía y otras disciplinas para repensarlos". En *Theo-mai*. (27-28),
- Arocena, F. (coord.) (2011). *Regionalización cultural del Uruguay*. Montevideo: Udelar-MEC.
- Barbery, R. (2010). Ley de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible: *¿un planteamiento sistemático para una realidad inabarcable?*. Documento de trabajo interno. Asesoría Técnica Internacional del Programa Uruguay Integra, Montevideo. Recuperado de: <www.uruguayintegra.gub.uy>.
- Cancela, V. (coord.) (2014). "Caracterización Sociodemográfica de los Municipios. Reporte 1". Observatorio Territorio Uruguay. Febrero. Recuperado en: <www.uruguayintegra.opp.gub.uy/wps/wcm/connect/ce32f2004414cac3914797ff4a4c4e7d/Reporte+1+Municipios+-+Observatorio+Territorio+Uruguay_web.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ce32f2004414cac3914797ff4a4c4e7d>.
- Calvo, J., et al. (2013). *Atlas Sociodemográfico y de la Desigualdad en el Uruguay Programa de Población Unidad Multidisciplinaria*. Facultad de Ciencias Sociales Universidad de la República, 2013.
- CLAD (1998). "Una nueva gestión pública para América Latina". Documento de Consejo Científico del CLAD, octubre de 1998.
- Cunill, N. (1991). *Participación Ciudadana*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- (1997). *Repensando lo Público a través de la Sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas: CLAD y Nueva Sociedad.
- De Barbieri, M.; Zurbriggen, C. (2010). *Acción colectiva Gobierno y Territorio. Experiencias Cono Sur*. Montevideo: FLACSO.
- Dematteis, G.; Governa, F. (2005). "Territorio y Territorialidad en el desarrollo local. La contribución del modelo SLOT". En *Boletín de la A.G.E.* (39) pp. 31-58.
- De Franco, A. (2000). "¿Por qué precisamos de Desarrollo Local Integrado y Sostenible?". En *Instituciones y Desarrollo* (6), pp. 133-168, Recuperado de: <www.fidamerica.org/admin/docdescargas/centrodoc/centrodoc_849.pdf>.
- Ferla, P.; Marzuca, A. (2009). "La Descentralización en Uruguay: la articulación entre los gobiernos locales y la ciudadanía". c2d Working Papers Series 32, Centre for Democracy Studies Aarau (ZDA) at the University of Zurich. Recuperado de: <www.zora.uzh.ch/95008/1/C2D_WP32.pdf>.
- Ferla, P.; Silva, L. y Zuasnábar, I. (2011). *Evaluación de los gobiernos locales. La visión de los Alcaldes e Intendentes*. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay (UCUDAL)- Fundación Konrad Adenauer.
- (2013). *Evaluación de los gobiernos locales. La visión de los alcaldes, concejales e intendentes*. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay - Fundación Konrad Adenauer.
- Ferla, P., Marzuca, A., Serdüt, U., & Welp, Y. (2014). "Corriendo de atrás. Análisis de los concejos vecinales de Montevideo". En *Conos - Revista De Ciencias Sociales*, 0 (48), 121-137. Recuperado de: <dx.doi.org/10.17141/iconos.48.2014.1213>.
- Flisfisch, A. (s/f). *Política como compromiso democrático*. Santiago: FLACSO.
- Gil de Vargas, B. (2013). "Descentralización política y participación ciudadana". Compilado de normas nacionales y departamentales. Montevideo.
- Gómez Gavazzo, C. (1959). *Metodología del Planeamiento Territorial*. Rosario: Centro Regional de Estudios de Vivienda y Planeamiento.
- González Posse, E. (2002). "El Desarrollo Local en Uruguay. Análisis y potencialidades". En *Documento de trabajo del Rectorado N°17*. Montevideo: Universidad de la República.
- González, A. (2011). "Nuevas percepciones del territorio, Espacio social y el Tiempo. Un estudio desde los conceptos tradicionales (o clásicos) hasta su concepción en el siglo XXI". Universidad Autóno-

- ma de Entre Ríos. Facultad de Humanidades, Artes y Ciencias Sociales. Argentina. VI Jornadas de Jóvenes Investigadores 10, 11 y 12 de noviembre de 2011.
- Lefebvre, H. (1974). La producción del espacio. Artículo publicado en revista de sociología *Papers*, (3), pp. 219-229. Recuperado de: blogs.fad.unam.mx/assignatura/nadia_osornio/wp-content/uploads/2014/05/lefebvre-la-produccion-del-espacio.pdf.
- Marzuca, A. (2008). "Políticas de descentralización en el segundo nivel de gobierno, la institucionalidad de la toma de decisiones: el caso de Maldonado". Memoria de Grado, Licenciatura en Ciencia Política. Universidad Católica del Uruguay. Facultad de Ciencias Humanas.
- Musso, C. (2007). "Las escalas óptimas de gestión para el territorio uruguayo y definición de criterios para su articulación e instrumentación". (Tesis MOT). Cuadernos del Territorio. Montevideo: MVOTMA-FARq.
- (2008). *Las ciudades del Uruguay*. FARq-UdelaR
- O'Donnell, G. (2004). "Notas sobre la Democracia en América Latina". En: *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. El debate conceptual sobre la democracia. Primera parte*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Olivera, M. (2009). "Hacia una gestión integral del territorio nacional - transescalaridad y singularidad". (Tesis MOTDU).
- Rodríguez Miranda, A. (2011a). "Diagnóstico de cohesión territorial para Uruguay VNG Internacional". Informe final de Consultoría, Programa Uruguay Integra, OPP.
- (2011b). "Cohesión territorial en Uruguay: ¿Nuevo desafío del crecimiento?". Jornadas de Economía del BCU del Uruguay. Recuperado de: www.agev.opp.gub.uy/observatorio_docs/publico/222.pdf.
- Ros Sempere, M. (2014). *Los instrumentos de Ordenación Territorial y Planeamiento Urbanístico en los Municipios de España*.
- Schelotto, S. (2004). "Por el ojo de una cerradura. Una mirada sobre la experiencia de gobierno municipal de la izquierda en Montevideo (1990-2004)". En *La izquierda uruguaya. Entre la oposición y el gobierno*. Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República – FESUR, Montevideo.
- (2010). "Luces y sombras de un debate pendiente: la planificación estratégica urbana en un camino de veinte años" En *Bases del Plan Estratégico de Montevideo*, Intendencia de Montevideo-Junta de Andalucía, Montevideo.
- Schelotto, S. y Abreu, P. (2012). "Territorio y municipios en el Uruguay". En *Arquisur*, (2), p.52-71.
- (2014). "Municipios y ordenación territorial en Uruguay". En *Pampa* (9), pp.93-120. Recuperado de: bibliotecavirtual.unl.edu.ar:8180/publicaciones/handle/11185/7600.
- Schelotto, S y De Barbieri, M. (2013). Apuntes sobre los municipios actuales y sus circunscripciones territoriales en Municipios, proyecto de territorio y acción pública territorial en Uruguay" Ponencia en Seminario ITU – Farq. UdelaR.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Barcelona: Editorial Planeta.
- Zoido Naranjo, F. (1989). "Paisaje y Ordenación del Territorio". Seminario Sobre El Paisaje. Debate Conceptual y Alternativas sobre su Ordenación y Gestión. Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Centro de Estudios Territoriales y Urbanos, Casa de Velázquez. Madrid 22-23 junio 1987. Sevilla,