

05 A propósito de la nueva Ley de Ordenamiento Territorial y sus directrices nacionales

Juan Pedro Urruzola

RESUMEN La reciente aprobación en el parlamento uruguayo de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable llena un vacío manifiesto que la creación del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, en 1990, hacía aún más evidente. Este artículo propone un punto de vista concreto sobre la construcción de las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial, el *instrumento proyectual* más novedoso introducido por la ley. La reflexión se desarrolla en cuatro partes. En la primera se presentan sintéticamente los antecedentes históricos de la ley. En la segunda se profundizan algunos puntos de vista sobre el ordenamiento territorial. En la tercera se exponen ciertos aspectos medulares de las Directrices Nacionales según las definiciones de la propia ley y una interpretación básica de sus alcances, contenidos e ingredientes fundamentales. En la cuarta parte, finalmente, se considera el sentido de la elaboración de las Directrices Nacionales desde una perspectiva de pensamiento específicamente proyectual.

SUMMARY The recent approval in the Uruguayan parliament of the Territorial Regulation and Sustainable Development Law fills a manifested void that the creation of the Ministry of Housing Regulation and Environment, in 1990, had made even more apparent. This article proposes a concrete point of view on the construction of the National Guidelines of the Territorial Regulation, the most innovative projecting tool introduced by the law. The reflection on this law will be developed in four parts. In the first part historical antecedents to the law will be presented synthetically. In the second part different points of view on territorial regulation will be discussed. In the third part some of the main aspects of the Law will be exposed accompanied by a basic interpretation of their implications, content and fundamental ingredients. In the fourth part, finally, the meaning of the National Guidelines will be considered from a specifically projective perspective of thought.

Palabras clave ley | ordenamiento territorial | directrices | proyecto

Key words law | territorial regulation | guidelines | project

Juan Pedro Urruzola

Facultad de Arquitectura

Maestría de Ordenamiento Territorial

Universidad de la República

E-mail: jpurruzo@adinet.com.uy

Fecha de recepción: 03 | 03 | 2009

Fecha de aceptación: 09 | 06 | 2009

1. Introducción

En 2008 el Poder Legislativo uruguayo aprobó, a iniciativa del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), la Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Con ella se llenó un vacío manifiesto que la propia creación del MVOTMA, en 1990, había hecho aún más evidente.

La ley aprobada no es una ley marco que simplemente propone grandes orientaciones en la materia. Por el contrario, se trata de una ley exhaustiva y sumamente precisa en sus disposiciones. Consta de 83 artículos ordenados en 8 títulos que definen, entre otros, los fines y la naturaleza del ordenamiento territorial, los derechos y deberes territoriales de las personas y de la propiedad inmueble, los instrumentos de la planificación en sus diversas escalas, los criterios generales que ordenan los usos de suelo y controlan su sostenibilidad y los mecanismos de participación social y de coordinación institucional.

Las novedades que presenta la nueva ley con relación al marco jurídico nacional son considerables. Algunas, en mi opinión, tienen enorme trascendencia. En primer lugar la definición del ordenamiento territorial como una función pública, que se materializa en un conjunto de acciones transversales cuya finalidad es la mejora de la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso sustentable de los recursos naturales y culturales. En segundo lugar, la incorporación del conjunto del territorio, urbano y rural, en los procesos de planificación territorial. En tercer lugar, la regulación del ejercicio de los derechos de propiedad sobre el suelo en función del interés general que se desprende de los objetivos perseguidos por la propia ley. Y, en cuarto lugar, la introducción de un nuevo instrumento de conocimiento, pensamiento y planificación territorial a escala nacional, capaz de potenciar una lógica proyectual desconocida en nuestra cultura territorial tradicional.

En este sentido, la nueva ley fomenta un cambio radical en la manera de concebir el territorio: propone una visión a la vez integral y profundamente democrática de su sentido (definición), descarta las habituales concepciones urbano-centristas del mismo (ámbito), neutraliza el chaleco de fuerza que lo desnaturalizaba (institucionalidad) y establece una escala proyectual imprescindible para hacer viable su transformación (instrumento). Es evidente que los desafíos que plantea la aplicación de la nueva ley no son pocos. Éstos refieren a los más variados ámbitos del quehacer social, a sus recurrentes certezas y comportamientos y a una cultura que tradicionalmente ha ignorado la dimensión específica del territorio como desafío colectivo determinante de la existencia social. Por ello, la nueva ley abre múltiples interrogantes.

Las notas que se presentan a continuación proponen una interpretación

concreta de las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial. La misma se basa en la idea de que el nuevo instrumento planificador implica la construcción de un proyecto de largo aliento y de escala nacional, cuyo objetivo fundamental es concretar los grandes objetivos del ordenamiento territorial definidos por la Ley.

La reflexión está estructurada en cuatro partes. En la primera se consignan sintéticamente los antecedentes históricos fundamentales de la ley considerada. En la segunda se profundizan algunos puntos de vista básicos sobre el ordenamiento territorial, su sentido y su proyecto. En la tercera se exponen los aspectos medulares de las Directrices Nacionales según las definiciones de la propia ley y una interpretación básica de sus alcances, contenidos e ingredientes fundamentales. En la cuarta parte, finalmente, se considera el sentido de la elaboración de las Directrices Nacionales desde una perspectiva de pensamiento específicamente territorial y proyectual.

2. Haciendo un poco de historia

Las Leyes de Indias mantuvieron su vigencia, al menos teórica, hasta 1877¹. Entonces se adoptó el decreto que estableció el reglamento “para el trazado de nuevos pueblos y colonias en el territorio de la República”. Desde el punto de vista conceptual, este nuevo reglamento representó un claro retroceso con relación a las primeras, particularmente por su restringida visión del ordenamiento territorial. Se perdió la riqueza del concepto de ciudad-territorio, así como los distintos estatutos sobre el uso y la propiedad que lo caracterizaron. En efecto, la organicidad del concepto indiano, donde el clima, la salubridad, la producción o la forma son aspectos de un mismo problema, desapareció en favor de una idea del territorio que se focaliza exclusivamente en la ciudad. La colonización del territorio dejó de ser un proyecto de naturaleza socio-cultural, vinculado a un saber que provenía de la experiencia y de la dimensión concreta de sus desafíos, fueran éstos políticos o físico-territoriales, para convertirse en una serie de prescripciones geométricas que pretendían habilitar el crecimiento infinito de las ciudades.

“El Reglamento de 1877 fracasó en el intento de imponer un trazado único geométrico abstracto, sustitutivo del tradicional, y también en la pretensión de establecer un método de conducción del crecimiento orgánico de los pueblos. En efecto, muy pocos núcleos urbanos se ciñeron a su trazado y ninguno desarrolló su crecimiento por los mecanismos que preceptuaba” (Álvarez Lenzi 1986: 36).

¹ En 1859 el presidente Pereira atribuía funciones urbanísticas a las Juntas Económicas Administrativas, apoyándose en “las disposiciones legales que rigen la materia y son las consignadas en las leyes llamadas de Indias” (Baracchini y Altegor, 2008:2, 82).

Probablemente la poca fortuna del nuevo reglamento haya sido la mejor expresión del espíritu liberal que lo animaba. En este sentido,

“el no cumplimiento de las prescripciones se debe fundamentalmente a la inadecuación del modelo a los intereses de los especuladores de tierra, a causa de las dimensiones otorgadas al espacio público (plaza y calles), que disminuye la rentabilidad del fraccionamiento. El incumplimiento es avalado por la aprobación por parte de los organismos competentes, de nuevos pueblos transgresores del modelo” (Gómez y Carmona 1999: 28).

El decreto de 1877 dio inicio a una tradición nacional muy consolidada que afirmó en la inobservabilidad de las leyes territoriales el mecanismo básico de su ordenamiento real. Esta tradición, con mecanismos y argumentos similares, ha sobrevivido ininterrumpidamente hasta nuestros días.

La Ley de Centros Poblados, aprobada en 1946, sustituyó al Reglamento de 1877. Puede considerarse la conclusión de un largo proceso donde la formación y transformación del territorio, tradicionalmente asociados a la iniciativa privada y al mercado, se convirtieron en una preocupación de interés general necesariamente vinculada a una activa participación reguladora del Estado.

Se trató de una ley *moderna* en términos técnicos, sin dudas progresista en su afán de transformar la construcción real de los territorios, particularmente los urbanos. Fomentaba la formación de centros urbanos apoyados en estudios profundos del territorio (desde la topografía o la naturaleza geológica del suelo considerado hasta las necesidades infraestructurales o de equipos sociales requeridos para su adecuado ordenamiento), no imponía modelos formales preconcebidos y se proyectaba tanto a los territorios existentes como a su transformación futura.

Sin embargo, ya en su proceso de concreción legislativa se generaron los mecanismos para su inobservancia real, evidenciando de manera temprana las dificultades para hacer del territorio algo más que un mero negocio especulativo. Su ignorancia en los departamentos vecinos a la capital produjo efectos territoriales decisivos, y a la vez inesperados, que aún hoy determinan uno de los problemas más trascendentes del ordenamiento del territorio en nuestro país, como son el desarrollo y la expansión descontrolada del área metropolitana montevideana².

² “La Intendencia Municipal de Montevideo en 1947 ajusta sus reglamentaciones y procedimientos administrativos para encuadrarlos dentro de los preceptos de la Ley de Centros Poblados, siendo el único gobierno departamental que procede en ese sentido. Ese hecho provocó un desplazamiento de los negocios de fraccionamiento urbano a los departamentos del interior y en manera especial a los límites de Montevideo, en los cuales las autoridades municipales, en defensa de ilusorios intereses locales, admiten divisiones de tierra con destino a Centros Poblados sin que se cumplan con todo rigor las prescripciones de la ley. Así nacieron las extensiones tentaculares popularmente conocidas como las villas, en torno a la ruta 1 en el departamento de San José y a las rutas 5, 7 y 8, en el departamento de Canelones. Estos fraccionamientos, se hicieron en desconocimiento de las normas y principios de la planificación urbana y con transgresión de muchas de las normas de la Ley de Centros Poblados” (Álvarez Lenzi, 1986:42).

Nuevamente se trató de una ley no respetada que sumó las consecuencias imprevisas y terriblemente reales de su propia inobservancia. Su experiencia, sin duda, debe evaluarse a la luz de las difíciles si bien ineludibles relaciones entre política y ordenamiento territorial. Aunque no sólo eso. Porque también proyectó una visión del territorio como objeto novedoso, no acumulativo, y a la vez capaz de regenerarse a través de su mera pertinencia técnica, que se demostró inoperante. Su *voluntarismo* técnico, en realidad, no estaba muy alejado del optimismo *moderno* que nutrió buena parte de la producción de las vanguardias arquitectónicas históricas y la idea de la *távola rasa*.

“Debe reconocerse que no se lograron los resultados que con su sanción se perseguían. El proceso fundacional, con posterioridad al año 1946 en la generalidad de los casos, no acusa diferencias respecto a las características que presentaba con anterioridad a la puesta en vigencia de la ley. La iniciativa fundacional continuó a cargo del sector privado que se condujo como antes tras el exclusivo objetivo de la obtención de lucro... Se continúa loteando tierras que muchas veces no son aptas para el establecimiento de un pueblo, y también otras que estando en explotación agrícola, su desafectación a ese uso para darle destino urbano, apareja un grave perjuicio para la economía general del país. Además se sigue procediendo por retaceo de dotación de instalaciones y servicios públicos, los más indispensables, a los núcleos urbanos creados” (Álvarez Lenzi, 1986:41).

La década de los '70 marcó una inflexión que dio inicio a profundas transformaciones en la sociedad uruguaya. Estos procesos de cambio no fueron indiferentes, en particular, para los territorios urbanos. Por el contrario, tuvieron consecuencias trascendentes y desencadenaron trayectorias que caracterizan con fuerza nuestra realidad socio-territorial presente.

Probablemente en julio de 1974, con la aprobación de la nueva Ley de Alquileres (en realidad llamada de Arrendamientos Urbanos), pueda ubicarse el corte simbólico entre un antes y un después en nuestra problemática territorial. En primera instancia esta ley introdujo *apenas* la libre contratación en materia de alquileres, desmantelando cualquier atisbo de protección social con relación a los inquilinos. Con ello, sin embargo, desencadenó un proceso que tuvo diversas y profundas consecuencias en múltiples problemáticas que de una manera u otra conciernen al territorio y sus formas (transformaciones urbanas, políticas de inversión pública en la materia, valores del suelo, déficit de vivienda, fragmentación socio-urbana, etcétera).

Los impactos socio-territoriales de esta ley en el largo plazo fueron decisivos. Sintéticamente pueden visualizarse, claramente en el caso montevideano, a través de un proceso que tiene dos caras, a la vez distintas y complementarias. Por un lado, el vaciamiento sostenido de las áreas urbanas consolidadas y servidas, que desde entonces o se ha mantenido o se ha profundizado. Por el otro, la consolidación

estructural de una expansión periférica creciente que extiende la mancha urbana de manera irracional y a la vez imparable. Sin mayores crecimientos poblacionales, el área metropolitana tuvo una expansión que además no fue respaldada por inversiones en infraestructuras, servicios, equipamientos sociales, etcétera.

El déficit de vivienda se profundizó notablemente y las estrategias informales se convirtieron en regla de la expansión metropolitana³. La fragmentación social asociada a tal proceso terminó por consolidar una territorialización de la sociedad según sus posibilidades de consumo. La sustitución del barrio por el gueto se hizo norma y convirtió al territorio en el mejor socio de una sociedad cada vez más fragmentada y distante. *El país de las cercanías se alejó considerablemente...*

3. Manera de pensar el territorio y su ordenamiento

En su primer artículo, la Constitución uruguaya define a la República como “la asociación política de todos los habitantes comprendidos dentro de su territorio”. Según esta definición, entonces, nuestro habitar en el mundo se fundamenta en el grupo humano que somos, en la asociación que conformamos y en el territorio que nos comprende. El territorio, por lo tanto, comprende a los habitantes. Es decir que, según el diccionario,⁴ los “abraza, los contiene, los incluye en sí”. Y éstos, los habitantes, conforman una asociación política que, por naturaleza, los hace existir como colectivo en ese territorio (tal lo que llamamos Uruguay).

El concepto de territorio, por lo tanto, resulta de la vinculación de tres ingredientes decisivos: el soporte material, sus habitantes y las relaciones que los unen y los legitiman en ese lugar preciso de la superficie terrestre. Estas son relaciones políticas, de dominio y control territorial, y son también relaciones sociales, que hacen al usufructo del territorio. Con ambas se define la condición humana necesaria para la existencia del *habitante*. Y las características concretas, históricas, de dicha existencia.

En el primer caso, en tanto principio de ordenamiento político, la democracia establece un norte decisivo para el ordenamiento del territorio, pues éste debe contemplarla como fundamento explícito de sus lógicas de organización. El sentido del proyecto territorial, en este caso, consistirá en la búsqueda de los cambios capaces de asegurar sucesivos incrementos de

³ En 1995 el 31% de la población de los asentamientos irregulares de Montevideo residían en ellos a causa de un desalojo (Cecilio Couriel Spellanzoni, 1999:32).

⁴ En todos los casos mencionados se hace referencia al *Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española* en su vigésima segunda edición (2001).

un dominio (en dos de las variantes semánticas que propone el diccionario, tanto como “facultad que uno tiene de usar y disponer de lo suyo” y como “conocimiento profundo de alguna materia”) que quiere ser, siempre, más democrático. Por lo tanto más participativo (involucrando al conjunto del cuerpo social) y por ello cada vez más descentralizado (generando los ámbitos pertinentes para su gestión).

En el segundo caso, el usufructo del territorio establece las condiciones finita y biológica del mismo como fundamentos imperativos de cualquier política de ordenamiento que lo concierna. Siendo recurso y proveedor de recursos él mismo, bajo la forma de la propiedad privada el territorio se convierte en una mercancía más cuyo valor de cambio es definido por el mercado y no por su eventual valor de uso. Aun con esa cualidad básica que lo diferencia de la mayoría de las mercancías (la de ser finito) el territorio ha sido traducido a un lenguaje (el dinero) que lo abstrae totalmente de su valor social. En este sentido, el mercado del territorio debe estar regulado con el objetivo de protegerlo, en primer lugar, de su propia destrucción. Particularmente con relación al suelo, tanto urbano como rural, cuya propiedad privada fomenta lógicas de uso especialmente insustentables. Afirmar el interés general y colectivo sobre el territorio, frente a su insistente privatización conceptual y material, debe ser un imperativo ético en cualquier transformación planteada.

De la relación entre ambos principios de ordenamiento resultarán políticas tendientes a la conformación de un territorio cada vez más democrático y más sustentable. Porque el ordenamiento territorial sólo puede comprenderse desde una perspectiva colectiva que aspire a producir siempre un territorio mejorado, tanto en su calidad ambiental como en su desempeño democrático.

En la definición misma de su materialidad, y más allá de la variedad de factores que intervienen en ella, el territorio es a la vez un producto terminado y una construcción sin fin. En esta dialéctica pautada por la herencia y la novedad, por la permanencia y el cambio, la característica genética fundamental del territorio radica en su potencialidad para ser lo que aún no es. O, dicho de otra manera, para ser transformado. Para ser, por lo tanto, proyecto.

El ordenamiento del territorio define fines y persigue objetivos. No se trata de un conjunto de instrumentos técnicos neutrales. Como la sociedad que lo habita, el territorio es ámbito de proyectos contradictorios e incluso opuestos. No olvidarlo nos dotará del punto de vista crítico, o sea político, que nos permita sortear las trampas de una visión supuestamente *técnica* que en el mejor de los casos ha logrado especializarse en la extinción tardía de incendios.

Las acciones emprendidas en el territorio conducen a resultados algunas veces esperados y otras veces no. Nada indica, sin embargo, que el territorio tenga que ser una eterna copia de sí mismo. Y menos aún que no sea *mejorable*. La “necesidad de una relación colectiva que se establece entre una superficie topográfica y la población establecida entre sus pliegues permite concluir que no existe territorio sin la

imaginación del territorio” (Corboz, 2001:214). En todo caso, si lo que el territorio aún no es no parece suficiente para definirlo, ya que el territorio aún no es infinitas cosas, la realidad indica con toda claridad que el territorio aún no es algo mejor. Hacerlo es el imperativo categórico del ordenamiento territorial.

Según el diccionario, la imaginación es la “facultad del alma que representa las imágenes de las cosas reales o ideales”. Por lo tanto, si imaginar el territorio es una manera de anticiparse a su transformación, es imprescindible definir el punto de vista desde el cual es imaginado. Porque la imaginación, como el territorio, no es neutra. Y a menudo, detrás de su atractiva *novedad* aparente, puede ser tremendamente peligrosa, tanto por lo que se propone como por aquello que no se propone, tanto por sus fracasos potenciales como por sus miedos paralizantes. Proyectar el territorio, entonces, será utilizar esa capacidad del alma y trabajando con las imágenes de las cosas reales (el conocimiento del territorio) llegar a imaginar, con el pensamiento, aquellas cosas ideales que nos proponemos alcanzar. Proyectar el territorio, consistirá en anticiparse a los términos que *queremos* que asuma aquella relación colectiva; imaginarla en tales términos y comenzar a construirla desde su propia imaginación.

4. Las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial

La Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, en el segundo capítulo de su tercer título, determina los instrumentos previstos en los ámbitos nacional y regional para la planificación y ejecución de la misma. Las Directrices Nacionales, especialmente, “*constituyen el instrumento general de la política pública en la materia*”⁵. Se trata, de acuerdo con el artículo diez, del único instrumento de ordenación cuya elaboración corresponde al Poder Ejecutivo y cuya aprobación es potestad del Poder Legislativo. Tanto el concepto como los procedimientos propuestos para la definición de las Directrices Nacionales ponen en evidencia la trascendencia asignada por la Ley a dicho instrumento.

La escala de las Directrices les exige una visión integral y unitaria del territorio nacional que debe asociar estrechamente las múltiples aproximaciones parciales del mismo, tanto en términos regionales como en términos sectoriales y tanto en términos nacionales como internacionales. Su alcance, por ende, lo transforma en el instrumento privilegiado de una visión proyectual de largo plazo que, es bueno recordarlo, nunca existió de manera explícita en la historia de las políticas públicas nacionales.

⁵ En adelante todas las citas cuya fuente no es identificada refieren al texto de la propia Ley 18.308.

Los ámbitos de elaboración y aprobación propuestos para las Directrices evidencian que en la visión de la ley un proyecto de largo plazo para el territorio nacional no es meramente un desafío técnico. Su construcción política, en este sentido, parece una sólida perspectiva de trabajo para que el mismo trascienda su condición meramente teórica y se convierta en un instrumento de transformación real de nuestro territorio.

En su artículo noveno la ley define el objeto de las Directrices Nacionales. Considera seis aspectos básicos. De ellos los primeros tres son medulares:⁶

- el establecimiento de los principales objetivos en la materia;
- la definición de la estructura territorial y las actuaciones estratégicas pertinentes;
- la formulación de las orientaciones generales para las otras escalas del ordenamiento territorial y para las políticas sectoriales y los grandes proyectos nacionales con incidencia territorial.

Definidas de esta manera, parece claro que las Directrices Nacionales que propone la Ley son el instrumento privilegiado de las políticas *nacionales* referidas al territorio, su estructura y sus procesos de transformación. Como tales, naturalmente, están llamadas a incidir en los otros instrumentos, políticas y actuaciones que impactan en dichas transformaciones. Veamos cómo define la ley sus contenidos fundamentales.

El primer aspecto que plantea el artículo mencionado se refiere al establecimiento de las “bases y principales objetivos en la materia”. Según el artículo tercero de la ley, que define su concepto y finalidad, el ordenamiento territorial es “el conjunto de acciones transversales del Estado que tienen por finalidad mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales”. Por lo tanto, los principales objetivos en la materia promueven la conformación de un territorio cada vez más sustentable y más democrático impulsando un conjunto de actuaciones integrales que tienen como principal protagonista al Estado y sus políticas de planeamiento.

No obstante, para establecer ese “conjunto de acciones transversales”, será necesario partir de un conocimiento preciso y sistémico del territorio. Y para generar dicho conocimiento será fundamental saber a qué nos referimos cuando hablamos del mismo.

Interrogándose sobre las distintas definiciones que puede tener el concepto de territorio, A. Corboz señala que hay tantas como disciplinas relacionadas con él. Sin embargo, indica que la definición de los ordenadores del territorio es particularmente compleja, pues

⁶ Los otros tres aspectos referidos (las áreas con regímenes especiales, los incentivos y las sanciones y la adecuada gestión de la planificación) pueden considerarse *derivaciones* o *consecuencias* de las definiciones asociadas o implícitas en los tres primeros.

“toma en cuenta factores tan diversos como la geología, la topografía, la hidrografía, el clima, la cobertura forestal y los cultivos, las poblaciones, las infraestructuras técnicas, la capacidad productiva, el orden jurídico, la división administrativa, la contabilidad nacional, las redes de servicios, los desafíos políticos y aún más, no solamente en la totalidad de sus interferencias sino dinámicamente, en virtud de un proyecto de intervención” (Corboz, 2001:210).

En esta perspectiva de pensamiento, que rompe con tradiciones sectoriales muy ancladas en nuestra cultura, el territorio se define como una interacción dinámica (un proceso) entre cierta área de la superficie terrestre y el grupo humano que la habita. La “definición básica de la estructura territorial”, el segundo aspecto mencionado por el artículo nueve de la Ley de Ordenamiento, estará entonces definida por las características particulares de la morfología terrestre de dicha área, con sus tiempos largos y a menudo cíclicos, y el conjunto de transformaciones antrópicas realizadas por los habitantes en cuestión y sus característicos tiempos sociales. Conformará, por ello, una construcción histórica determinada por sus ingredientes materiales y por la voluntad, a veces explícita y a veces no, de ese colectivo. Porque el territorio no es una noción objetiva sino un proyecto en permanente construcción.

Identificar “las actuaciones territoriales estratégicas”, en este sentido, será un componente fundamental en la construcción de las Directrices Nacionales, ya que a través de ellas se tratará de obtener un logro más eficaz de las potencialidades del territorio, una repartición más justa de sus bienes y servicios y una administración más adecuada de su permanente devenir. Para identificar tales actuaciones, sin embargo, será menester partir de un conocimiento preciso del territorio, de su historia, sus procesos de conformación, sus inercias conservadoras y sus dinámicas de cambio. Porque así como no hay futuro sin memoria, no hay prospectiva posible del territorio sin una clara retrospectiva. Sólo un conocimiento profundo de los procesos territoriales permitirá intervenir en ellos de manera socialmente inteligente.

La “definición básica de la estructura territorial” implica un conocimiento de sus realidades presentes que debe proponer una interpretación, a la vez jerarquizada y ordenada, del territorio como proceso dinámico. ¿Qué debe obtenerse de la misma?

- una conceptualización de su geografía⁷: su materialidad, su morfología, su bio-diversidad, sus potencialidades y sus limitaciones;
- una conceptualización de su ocupación:⁸ la población, su distribución, sus características, su asentamiento, la división y apropiación del suelo, lo urbano y lo rural como sistemas;

⁷ Geología, topografía, suelo, hidrología, clima, bio-diversidad, etcétera.

⁸ Demografía, localizaciones urbanas y rurales, interacciones, roles funcionales, etcétera.

- una conceptualización de la integración de dicha geografía y dicha ocupación⁹ que permita saber en cuánto la misma hace factible, pertinente o no, el funcionamiento y los usos potenciales de dicho territorio;
- una visualización de los sistemas de producción de riquezas¹⁰ y de reproducción de la vida material de la sociedad en dicho territorio;
- una visualización de la distribución de la riqueza producida¹¹ y de la calidad de la vida material de la sociedad en dicho territorio;
- una evaluación de los procesos de gestión y administración¹² del territorio y sus ordenamientos.

Sintéticamente, puede decirse que se trata de definir un retrato o una imagen dinámica del territorio que, confrontada críticamente con “las bases y principales objetivos en la materia”, permita establecer los ejes centrales de un proyecto territorial nacional de largo aliento del cual derivarán “las actuaciones estratégicas” necesarias para llevarlo a cabo.

El tercer aspecto medular planteado por el artículo noveno de la ley establece lo que podríamos llamar un orden jerárquico en el relacionamiento entre los distintos instrumentos de ordenamiento y otras actuaciones que, por su importancia o impacto territorial, puedan afectar la estructura del territorio. En este sentido, el rol de la Directrices Nacionales consiste en establecer “criterios, lineamientos y orientaciones generales para los demás instrumentos de ordenamiento”. Por ende, y en particular, para aquellos que son de orden departamental y/o sectorial.

Es importante considerar la trascendencia de esta definición. Con ella se crea un instrumento de ordenamiento que tiene la potestad de establecer lineamientos generales, atinentes a la unidad territorial nacional, que pueden obligar a las políticas territoriales departamentales, tradicionalmente amparadas en su autonomía constitucional, tanto como a las políticas sectoriales, generalmente respaldadas en la inercia del Estado central y su vetusta estructura. De esta manera se introducen dos novedades que son fundamentales: el territorio comienza a transformarse en sujeto de políticas integrales y la organización del Estado en el plano territorial comienza a perder sus ribetes más anacrónicos.

La trascendencia de la innovación planteada, en el marco de la propia ley, queda claramente refrendada por la creación del Comité Nacional de Ordenamiento Territorial (artículo setenta y cinco). Este órgano central del Estado, conformado al más alto nivel político, tiene como rol central “la debida coordinación de las estrategias nacionales con

⁹ Sistemas infraestructurales terrestres, acuáticos, aéreos, energéticos, de comunicación, etcétera.

¹⁰ Producción, localización de la misma, pertinencia social, interacciones, etcétera.

¹¹ Educación, salud, cultura, transporte, accesibilidad, etcétera.

¹² Institucionalidad, autonomías, integraciones, participación ciudadana, etcétera.

incidencia en el territorio”. Para ello tiene la potestad, según el artículo setenta y seis, de “contribuir a la formulación de las Directrices Nacionales”, de “pronunciarse sobre la correspondencia de los demás instrumentos de ordenamiento territorial a las Directrices Nacionales y dictaminar sobre la incidencia de ellos en los intereses nacionales” y de “efectuar la declaración de interés nacional y urgente ejecución de las obras promovidas por los órganos del gobierno nacional cuando éstas resulten incompatibles con cualquiera de los instrumentos de ordenamiento territorial, promoviendo su revisión” .

Las Directrices Nacionales, en esta perspectiva institucional, pasan a contar con un sólido respaldo político que les da un claro principio de verosimilitud en sus potencialidades de desarrollo y aplicación. La construcción de un proyecto territorial de largo aliento, por lo tanto, adquiere un sentido profundamente innovador y totalmente solidario con una gestión pertinente de su permanente devenir.

4. Manera de pensar las Directrices Nacionales

La aproximación a la estructura físico-territorial propuesta no es un mero diagnóstico de la realidad. Implica una interpretación de la misma pautada por una mirada precisa. Esta mirada debe estar determinada, naturalmente, por la tríada que define los principios básicos de las políticas públicas en la materia y que la ley establece con precisión: un logro más eficaz de las potencialidades del territorio, una repartición más justa de sus bienes y servicios y una administración más adecuada de su permanente devenir.

De este modo nos aproximamos a una primera imagen-objetivo o idea proyectual de largo aliento que propone una transformación precisa de la estructura territorial existente. No se trata de un proyecto de desarrollo del territorio sino de uno de *transformación* del mismo. Este proyecto considera los seis cortes epistemológicos planteados más arriba en tanto construcciones materiales cuyos ordenamientos deben potenciar un usufructo del territorio adecuado a los objetivos buscados.

En este proceso de construcción proyectual será menester introducir los desafíos materiales y los impactos territoriales que supone el desarrollo permanente de la sociedad y el devenir histórico que el mismo implica. De él derivan desafíos que tienen claras consecuencias e impactos territoriales:

- problemas ambientales asociados al cambio climático, a los monocultivos, al uso del agua o al consumo desenfrenado del territorio (turismo, expansiones urbanas incontroladas, etcétera);
- desafíos sociales vinculados a la desintegración social, a la injusta distribución de la riqueza, a la marginación o a la “guetización” cultural;

- interrogantes asociados a los cambios en el “hacer político” y sus ciclos mediático-electorales, a la no participación ciudadana o a la centralización omnipresente de nuestra organización institucional;
- debates económicos irresueltos a propósito de los límites y sentidos del crecimiento económico, a la vinculación de éste con el concepto de desarrollo o a las lógicas del mercado libre y sus importantes consecuencias sociales;
- condicionamientos jurídicos-administrativos que establecen la sectorialidad del Estado y sus estructuras burocráticas, así como la arcaica y neurótica visión de la propiedad privada establecida por el artículo treinta y dos de la Constitución o aun la problemática división administrativa (departamental) de nuestro territorio.

Tales desafíos y otros tantos que se plantean permanentemente en el desarrollo de la vida social deberán ser considerados desde un punto de vista (podríamos decir desde un corte epistemológico) que se detiene específicamente en la estructura territorial y proyecta las actuaciones necesarias para transformarla según los principios básicos de la política pública en la materia.

¿En qué aspectos debe transformarla? En todos aquellos ordenamientos territoriales que favorezcan o permitan el desarrollo de políticas (sociales, económicas, ambientales, etc.) alternativas a las que han generado realidades que no verifican los objetivos básicos planteados (cómo se controla el territorio de una cuenca hidrográfica, dónde se impide cierto uso agrícola, dónde se limita la expansión urbana y dónde se la fomenta, dónde se conecta y dónde se consolida cierta infraestructura, dónde se construyen ciertos equipamientos sociales o se fomentan novedosas accesibilidades...).

La mirada específicamente territorial se desarrolla sobre los tres ejes imperativos de la política pública en la materia –definidos por la propia ley– y construye un proyecto de estructura territorial que debe direccionar claramente las actuaciones territoriales que se planteen. Este proyecto no se traduce estrictamente en una imagen finalística a lograr sino en la pauta de una política que se afirma constantemente en sus diversas derivaciones concretas. Dicho proyecto es un proceso de construcción y reflexión permanentemente alimentado por los desafíos y las consecuencias que plantean las propias actuaciones territoriales hechas en su nombre.

5. Consideraciones finales

El territorio contemporáneo nacional está pautado, en el ámbito urbano, por dos procesos a la vez paralelos y solidarios que fueron anticipados, aunque ignorados, de manera temprana: la metropolización estructural de Montevideo y su gran área de influencia y el desarrollo de una sociedad dual que reconfirma y paralelamente se amolda a la consolidación de un territorio fragmentado y ocupado según la desigual distribución del ingreso.

Desde la promulgación y sistémica inobservancia de la Ley de Centros Poblados, con el importante aliciente de la Ley de Alquileres (1974) en los albores del neo-liberalismo y de la dictadura cívico-militar, la realidad de una expansión y gestión irracional y aparentemente irresistible de nuestros territorios urbanos ha sido la característica estructural en la construcción social de los mismos. La ciudad privada y la ciudad informal, caras opuestas de la misma moneda, fueron la consecuencia material lógica de semejante proceso. El territorio que se construyó por la vía de los hechos nos enfrenta hoy a una realidad que es producto de la acumulación de décadas de un hacer profundamente irracional.

Por su parte, los territorios rurales nacionales han procesado transformaciones no menos importantes. Mientras la población agrícola ha descendido más del 40% desde 1970, la concentración de la propiedad de la tierra aumentó de manera considerable.¹³ La irrupción de la forestación, que ha tenido un crecimiento sostenido en los últimos veinte años,¹⁴ y la reciente expansión del agronegocio marcan una tendencia preocupante. Los procesos de degradación del suelo, que no les son ajenos, no se quedan atrás (erosión, contaminación, etcétera).

Las potencialidades de la nueva Ley de Ordenamiento en este marco socio-territorial se acompañan, naturalmente, de la lógica incertidumbre que nuestra tradicional (in)cultura del territorio genera. Más allá de voluntades y pertinencias técnicas, e incluso a veces –raras– más allá de lúcidas voluntades políticas, nuestros territorios heredan una pesada carga.

Es por demás evidente, en este sentido, que la elaboración de las Directrices Nacionales según las define la Ley de Ordenamiento Territorial no será un proceso lineal. No sólo implica resolver una intrincada ecuación cognitiva, a la vez técnica y política, totalmente novedosa en nuestra cultura, sino que necesitará contar con la participación, el debate y la consulta de una amplia diversidad de actores. Tanto en la faz interna de los distintos sectores que conforman la estructura del Estado (administración central, departamentos, entes autónomos, etc.) como con relación a la sociedad civil y sus variadas expresiones organizadas, las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial no pueden considerarse una mera construcción técnica realizada exclusivamente por especialistas en la materia. Sin embargo, y ello es fundamental, también deben ser una pertinente construcción técnica.

¹³ Según el Censo Rural, entre 1970 y 2000 la cantidad total de explotaciones se redujo en 26% y la cantidad de hectáreas por explotación aumentó 34%. Por otra parte, entre 1990 y 2000 las explotaciones rurales de más de 10.000 hectáreas crecieron 133% mientras su área total creció 156%. En el otro extremo, las explotaciones rurales de menos de 4 hectáreas crecieron 41% en tanto que su área total de explotación creció apenas 29%.

¹⁴ Según estimaciones del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, el valor de la tierra aumentó 300% desde el año 2000. Por otra parte, de acuerdo con el Censo Rural, entre 1990 y 2000 las áreas de cultivos forestales se multiplicaron por tres y medio. Ver también Achkar, Domínguez y Pesce.

Registro bibliográfico

Urruzola, J.P.
"A propósito de la nueva
Ley de Ordenamiento
Territorial y sus directrices
nacionales".
Pampa. Revista
Interuniversitaria de
Estudios Territoriales,
año 5, n° 5, Santa Fe,
Argentina, UNL
(pp. 107-121).

Bibliografía

- Achkar, M., Domínguez, A. y Pesce, F.** (2006): "Principales transformaciones territoriales en el Uruguay rural contemporáneo", en revista *Pampa* N° 2.
- Álvarez Lenzi, Ricardo** (1986): *Fundación de poblados en Uruguay*, Montevideo, Farq-UdelaR.
- Baracchini, H. y Altezor, C.** (2008): *Historia del ordenamiento territorial en el Uruguay*, Montevideo, Trilce.
- Carmona, L. y Gómez, M.L.** (1999): *Montevideo, proceso planificador y crecimientos*, Montevideo, Farq-UdelaR.
- MGAP** (2001): *Censo General Agropecuario*, Montevideo, MGAP.
- Cecilio, M., Couriel, J. y Spallanzani, M** (1999): *La gestión urbana*, Montevideo, Farq-UdelaR.
- Corboz, A.** (2001): *Le territoire comme palimpseste et autres essais*, Paris, Les éditions de l'imprimeur.
- Urruzola, J.P.** (2007): *Contribución a la crítica del territorio como materia ordenable*, Montevideo, MVOTMA - UdelaR.
- La **Ley 18.308** y la **Constitución de la República** pueden ser consultadas en el sitio www.parlamento.gub.uy