

LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY

RED – REGULACION DE LA TIERRA URBANA

**PLANES DE ORDENAMIENTO
TERRITORIAL Y
REGULACIÓN DE LA TIERRA
URBANA**

ISABEL VIANA, Uruguay

Montevideo, Agosto de 2001

INDICE

URUGUAY: EL ORDEN DEL TERRITORIO Y SUS LÓGICAS

<u>INDICE</u>	1
<u>ABSTRACT</u>	3
<u>1 – RESUMEN</u>	4
<u>URUGUAY, UN PAÍS A-TERRITORIAL</u>	8
<u>ARTICULO I – REGULACIÓN Y ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO EN URUGUAY</u>	13
<u>1 - EL ORDEN TERRITORIAL URUGUAYO</u>	13
<u>1 – LA REGULACIÓN DEL SISTEMA TERRITORIAL Y URBANO URUGUAYO</u>	13
<u>2 - NORMATIVA Y ORDENAMIENTO – PROCESO HISTÓRICO</u>	15
<u>3 - EL CASO MONTEVIDEO</u>	20
<u>4 - LOS OTROS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES</u>	25
<u>2 . SITUACIÓN ACTUAL Y PROSPECTIVA INMEDIATA</u>	27
<u>1 – LAS NORMAS VIGENTES Y SUS ÁMBITOS DE COMPETENCIA</u>	27
<u>2 –LOS ÁMBITOS EN LOS QUE LA LEY NO SE APLICA</u>	29
<u>3 – LA LEY MARCO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL A ESTUDIO</u>	31
<u>4 – LA SEGUNDA LEY DE URGENCIA</u>	34
<u>ARTICULO II</u>	37
<u>1 - MARCO DE REFLEXION</u>	37
<u>1 - EL ORDEN DEL TERRITORIO AMERICANO</u>	37
<u>2 - EL TERRITORIO SEGREGADO, EXPRESIÓN ESPACIAL DEL ORDEN SOCIO-CULTURAL</u>	39
<u>3 - LOS PROCESOS TERRITORIALES CONTEMPORÁNEOS</u>	42
<u>4 - LOS DESAFÍOS DE LA GESTION TERRITORIAL</u>	49
<u>2 - GLOSARIO</u>	51
<u>BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA</u>	55

TEMA PROPUESTO

PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y
REGULACIÓN DE LA TIERRA URBANA

TITULO DEL ARTICULO

URUGUAY: EL ORDEN DEL TERRITORIO Y SUS LÓGICAS

AUTOR

ISABEL VIANA, Arq.
URUGUAY

“Cuando las categorías legales no tienen la capacidad de abarcar las representaciones que la gente se hace acerca de la tierra, la ley ha perdido su significado” Antonio Azuela, (cit.)1998

ABSTRACT

El trabajo se compone con dos artículos: el primero analiza los procesos e instrumentos del ordenamiento del territorio en el Uruguay y el segundo refiere a conceptos teóricos acerca de la territorialidad y la regulación.

El primer artículo se analizan las restricciones emergentes de la forma de ejercicio del poder y de la actual adhesión al neoliberalismo globalizado a las que se enfrentan la aplicación de la normativa y de instrumentos de gestión. Esos instrumentos, como la planificación cuya necesidad preconizan la Academia y el discurso, ofrecen propuestas socialmente consensuadas.

El trabajo establece que el orden aparentemente caótico de los procesos en el territorio nacional responde a claras lógicas de explotación de sus recursos.

En ese contexto, establece que las múltiples manifestaciones de informalidad que se constan en el contexto contemporáneo, son respuestas de necesidad a la toma de decisiones formales. Se analiza también la falta de flexibilidad de las estructuras sociales consolidadas (instituciones, normativa, planes) para atender las urgentes demandas generadas por las dinámicas de la sociedad.

Se concluye que los asentamientos son la manifestación espacial de la informalidad que permea todos los planos de la vida de la sociedad en un espacio político y que sólo analizándolos en ese contexto pueden encontrarse procedimientos válidos de remediación de su realidad éticamente inaceptable.

Un último punto de análisis estudia cómo las últimas leyes aprobadas y las propuestas legales a estudio parlamentario en Uruguay no proveen de instrumentos aptos para generar cambios reales en el orden territorial segregado que se constata en el país y consolidan o agravan la situación presente.

En el segundo artículo analiza en el plano teórico las materias a estudio y se completa con una propuesta de glosario.

1 – RESUMEN

Ni la actividad legislativa, ni el conjunto de prácticas de gestión a las que se llama Ordenamiento del Territorio son, de por sí, instrumentos hábiles para modificar la realidad.

El mejor texto de Ley o el Plan más ajustado y equitativo en la atribución de los recursos comunes, pueden volverse sólo declarativos si no están respaldados por la voluntad de ejecutarlos de las fuentes reales de poder.

Estos instrumentos pueden, incluso, convertirse en dispositivos de acción en contra de sus fines explícitos por el sólo hecho de su existencia.

Es probable que ante leyes y planes, los esfuerzos de quienes desean cambios en la realidad (no sólo cambios en el discurso acerca de la realidad) se desvíen de la búsqueda de factores efectivos de cambio.

Un ejemplo claro de lo expuesto resulta del análisis de los efectos en la realidad de la reunión de Río '92, Ambiente y Desarrollo, de la redacción de la Agenda 21, del consenso obtenido de más de 150 Jefes de Estado y de Gobierno respecto a su texto.

Los cambios inocultables, en un período que ya se aproxima a la década, han sido en el sentido del incremento global de la pobreza y del deterioro de los ecosistemas de base, en las escalas planetaria, nacional y local.

El poderoso movimiento de base de ONGs ambientalistas, clave en la organización de aquella exitosa conferencia, se vio desarmado frente a la adopción de sus banderas por las instituciones dueñas y orientadoras del poder: organismos y banca internacionales, gobiernos nacionales, aún empresas trasnacionales.

El movimiento ambientalista pasó a tratar de empujar las maquinarias de poder político y burocrático desde adentro del propio sistema. El resultado fue sólo “*más de lo mismo*”. (Watzlawsky).

En efecto, para “ayudar” que se aplicaran los principios comprometidos, y frente al discurso “ambientalista” de los centros de poder, se cayó en aceptar cargos – frecuentemente bien remunerados – aparentemente creados para dar cumplimiento a los acuerdos. Se multiplicaron las “direcciones de medio ambiente, de calidad ambiental, planeamiento, de protección a los patrimonios histórico y natural, de fortalecimiento de la infraestructura social, de lucha contra la pobreza”, organismos y puestos vacíos de poder real, pero que fueron percibidos como pasos positivos de avance hacia nuevos equilibrios.

La acción oficial al respecto ha sido “gatopardiana”: es preciso que todo cambie, para que todo quede como está. Y todo ha quedado igual o peor de cómo estaba.

Pero por el deterioro de la vida (pérdida de diversidad y calidad) en el planeta y la pérdida brutal de recursos no son la única consecuencia de esa acción política que no puede pensarse como distraída.

Otra consecuencia importante han sido diez años más de tiempo de expoliación sin barreras mayores; de afirmación de las economías globales y concentración de capitales, con el consecuente desmantelamiento de las capacidades productivas nacionales; de desmantelamiento de los ámbitos de acción y análisis creados espontáneamente por la sociedad: las ONGs.

Éstas también fueron fagocitadas por el sistema: se les transfirieron tareas asistenciales puntuales, alejándolas de las instancias de estrategias de reflexión; se instrumentó su burocratización y que pasaran a aceptar la integración en su membresía de instituciones gubernamentales; así como a recibir fondos sustanciales desde el gobierno y desde las instituciones internacionales de crédito. Se garantizó así su supervivencia inocua y su estabilidad institucional, al precio de su acción sinérgica con las macro-políticas y de su permeabilidad a las consignas que les son dictadas desde los centros de poder, usando a la Agenda 21 como justificación.

Sólo en los años 2000 se ha recobrado a nivel global cierta capacidad de identificar las fuerzas que conducen a desastres socio-ambientales y se han abierto nuevos frentes de resistencia a la economía globalizada y a la impune concentración y volatilidad de capitales sin patria, sin territorio o estado al que servir en la construcción de su futuro. Y es notable el hecho de que esos movimientos no son los mismos que alertaron al mundo acerca de las afectaciones al ambiente emergentes del sistema, a partir de 1972. Éstos fueron notoriamente desmantelados o banalizados sin violencia, sólo con palabras, dichas o escritas, en las que el discurso oficial se apropió de las metas consensuadas, sin proponerse en absoluto llegar a la acción generadora de “*cambios más*” (Watzlawsky, ob. cit).

La longitud del análisis de éste ejemplo se justifica por que nos ha afectado a todos y en que es un ejemplo que nos es posible evaluar con una perspectiva distante.

Del análisis de la experiencia uruguaya, que sigue a éste texto, puede afirmarse que esos mecanismos de inclusión en la normativa y en los escasos planes producidos de metas y objetivos más o menos consensuados como deseables y su permanente olvido, negación en los hechos – cuando no violación, son una constante de la gestión territorial y urbana.

En conclusión **los cambios gestados, instrumentados y gerenciados desde adentro del sistema son meros maquillajes para asegurar la supervivencia de la estructura de poder, que se refleja en el orden espacial.**

Los ámbitos de pensamiento con capacidad potencial de abrir nuevas líneas de acción, como la Academia, están enclavados respecto al entorno, ser dependientes de factores de poder y, particularmente en Uruguay, brutalmente sectorializados. La visión global del bosque se oculta en el análisis minucioso y en caja negra de cada árbol. No se estudian las interacciones sistémicas ni se aprende a actuar sobre la realidad más que sectorialmente.

La crisis económica sostenida y la evolución de las estructuras de poder en la sociedad han agregado a ese panorama nuevas vulnerabilidades: no deben arriesgarse las posiciones de poder (de empleo) con innovaciones, aperturas y cambios francos: tanto en la administración como en la academia y en los organismos sindicales se visualiza el pasado como situación ideal y se pretenden retener y/o copiar sus formas, obviamente obsoletas, para construir el futuro.

Ésta situación se agrava cuando el país evoluciona desde una situación de reconocida calidad de vida hacia un deterioro generalizado de todos sus indicadores. (Uruguay fue llamado la Suiza de América en el primer cuarto del siglo XX, por las condiciones de calidad de vida que el estado benefactor generó para su población).

La posición corporativa es resistir a los cambios, retener los privilegios que se obtuvieron y establecer nuevos que fortalezcan los intereses de cada grupo de presión. Los objetivos de bien público se proclaman desde todos los grupos de poder en la sociedad. Sin embargo, en los hechos, la estructura de relaciones interpersonales se sobrepone a las que responden a la relación individuo – Estado, alimentadas por la importancia creciente de las redes de apoyo recíproco como expresión de las estructuras de poder.

Como ejemplo, y referente a la materia que se analiza, en Setiembre del 2001 se iniciará en la Facultad de Arquitectura de la prestigiosa Universidad de la República una Maestría en Ordenamiento del Territorio que será dictada por docentes arquitectos (más de 80% de la cátedra), sin geógrafos, biólogos, hidrólogos, con mínima participación prevista de un economista y dos sociólogos. La explicación recibida fue que el Consejo de la Facultad ha decidido que los cargos docentes deben reservarse a quienes ya enseñan en la casa de estudios, como una nueva oportunidad laboral y de mejora salarial, visto lo magro de sus remuneraciones. No cabe duda que quienes tomaron éstas decisiones saben que la materia territorial requiere transdisciplinariedad, pero se antepuso la lógica de la necesidad a la de la calidad en la prestación del servicio público.

El profesional Arquitecto es promovido así a la omnipotencia del super profesional capaz de predecir el futuro de la sociedad y de graficarlo en planos de colores.

Obviamente, el conocimiento de éstas situaciones cimienta la desconfianza de los tomadores de decisiones respecto a las propuestas emergentes y fortalecen la idea de que se obtiene la mayor eficiencia en la gestión actuando discrecionalmente.

En el campo del Ordenamiento Territorial se asiste hoy además, a un sistemático ataque desde el Estado hacia los “consultores y técnicos”, a los que se responsabiliza de las ineficiencias en el uso de los dineros públicos. Se ha señalado desde la misma Presidencia de la República en la persona del Presidente, Dr. Jorge Batlle y del Ministro de Transporte y obras Públicas, Ing. Lucio Cáceres (Mayo y Julio, 2001) que los trabajos de los técnicos se agotan en diagnósticos y estudios y que éstos insumen hasta el 80% de los fondos disponibles para la realización de tareas tan urgentes y relevantes como la Regularización de Asentamientos Irregulares. Se culpó a los técnicos – e indirectamente a los instrumentos y metodología que éstos aplican - de las ineficiencias de la gestión.

Los medios de comunicación se han hecho amplio eco de éstas aseveraciones generales, y el apremio de las situaciones a resolver (así como lo limitado de los tiempos políticos) permite que se salteen fácilmente los requerimientos de conocimiento necesario, de estudio y planificación.

No sólo se desprestigia a los técnicos sino a los procedimientos de gestión que éstos recomiendan: **se concluye que no es necesario planificar, sólo hace falta actuar, y tan rápido como sea posible.**

Esa situación no es sólo característica del momento actual: la revisión de las acciones determinantes de órdenes territoriales anteriores en el país permite ver cómo las normas y los escasos planes han sido vistos como limitantes a la discrecionalidad del poder y cómo se han encontrado procedimientos – a veces por vía legal, otras por vía del desacato tolerado de la ley – para obviar el cumplimiento de lo preceptuado.

Éste papel plantea la necesidad de **reconocer el funcionamiento de los procesos de gestión del territorio, para actuar, con instrumentos adecuados, respecto a los actores y procesos generadores de la realidad.**

El conocimiento de ésta realidad exige una **renovación de los instrumentos** empleados para encarar la tarea del ordenamiento del territorio, priorizando especialidades como **la comunicación y la negociación, que pasan a ser claves para lograr tomas de decisión adecuadas.**

URUGUAY, UN PAÍS A-TERRITORIAL

Hace algunos años, un sociólogo e investigador uruguayo de gran experiencia, ante nuestra consternación al ver el desmanejo territorial del país, describió al Uruguay como... *“un país a-territorial”*

Recordó que en la década entre 1840 y 1850 Montevideo vivió diez años sitiada por las fuerzas provenientes del medio rural. La supervivencia de la ciudad sitiada fue posibilitada por el apoyo que le suministraron las escuadras francesa e inglesa.

En esa misma época, Domingo Faustino Sarmiento escribió en la Argentina su libro *“Civilización y Barbarie”* en la que, siguiendo la clásica oposición romana, enfrentaba lo urbano (de tradición cultural europea), paradigma de la civilización, a lo rural, cultura a la que aplicó el calificativo de barbarie. Esa oposición maniquea generó una visión compartida respecto a los significados inmanentes de lo urbano y lo rural.

La imagen de la no dependencia entre la ciudad y el territorio ha quedado muy fuertemente registrada en el imaginario colectivo. Dos percepciones convergentes modelaron la visión de los habitantes de la ciudad capital: la convicción de la autonomía de supervivencia de la ciudad y el rechazo por lo *“bárbaro”*, ajeno, no culto.

Hoy residen en la ciudad de Montevideo más de la mitad de los habitantes del país. Cómo en la época en que existían las murallas, se habla de *“salir para afuera”* para referirse al acto de ir desde la ciudad hacia el interior del país. No se ve la función de gobierno cómo la administración de los recursos territoriales. La feracidad de las campañas ha sostenido la vida económica del país desde su creación, sin requerir mayor atención. El gobierno ha atendido a la territorialidad como factor de poder, y ha descuidado la imprescindible administración de la tierra y sus productos.

En ese contexto, se gobierna con falta de información básica y de criterios adecuados de manejo de los recursos naturales y culturales.

La acción de gobierno en materia territorial se caracteriza por la disociación entre:

- la imagen socializada del territorio urbano y rural
- el conocimiento científico del mismo, distorsionado por la sectorialidad de los enfoques
- la comunicación poco inteligible acerca de los recursos y los entornos a gestionar

- escasa transparencia de la comunicación a los ciudadanos acerca de las medidas de gestión decididas. El ciudadano es un pasivo receptor de información mediatizada y actor de procesos en cuya formulación no es llamado a participar.

El discurso usual sobre la realidad, la describe sectorialmente, ignorando el gran encuadre sistémico. La información objetiva se oculta, se sectorializa o se parcializa: se pueden conocer fragmentos no componibles del rompecabezas (puzzle). Se pierde, como consecuencia, la noción de las relaciones causales.

Se describen separadamente el ambiente natural y sus conflictos, el ambiente social – en general disociando las realidades de cada uno de los distintos sectores de ingresos, la vida económica – por medio de parámetros abstractos que refieren la actividad de intangibles como “los mercados” y “los indicadores” y así sucesivamente. **La esquizofrenia de la visión disociada esconde las racionalidades que explican y alimentan el funcionamiento del sistema.**

El discurso político reitera la necesidad de cambio hacia una sociedad más equitativa y actúa aumentando la concentración del poder, la exclusión social y el aprovechamiento segmentado de los recursos.

Postula también la adhesión al neoliberalismo y a la economía abierta y globalizada, sin percibir (o explicitar) que existe una vinculación causal inexcusable entre el sistema económico y las situaciones socio-espaciales de fractura creciente.

El discurso político reconoce la importancia de la generación de nuevos órdenes territoriales, sin atender a que **el orden territorial no es un producto de la voluntad de las personas, sino la expresión espacial de la vida de la sociedad en el territorio.**

El gobierno formula propuestas de normativa que define como instrumentos para la construcción de un orden más equitativo. Se deposita explícitamente en esos proyectos la expectativa de que de por sí, no sólo generen orden territorial, sino que sean instrumentos generadores de cambios económicos y sociales.

En ese marco, la acción política generó, en Uruguay, casi simultáneamente en el curso del año 2000, dos normas aparentemente contradictorias referentes a la gestión del territorio (un proyecto a estudio, una Ley aprobada):

- el Proyecto de Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, a que aparentemente generaría una espacialidad más ordenada por la vía de la planificación y
- el texto que figura en el Capítulo de la II ley de Urgencia, que elimina las trabas y limitaciones vigentes para limitar la acción de los mercados de tierras y abre todo el territorio a la especulación inmobiliaria.

Ambas normas son, en realidad, complementarias y representan un futuro no equitativo ni democrático.

La adopción de la planificación como instrumento de gestión resulta en aumento del prestigio del gobierno que lo lleva a cabo. **Lo importante parece ser tener un Plan**, porque así lo requiere la cultura de gestión contemporánea. **No es prioritario aplicarlo, o asegurar que sea aplicable. El objetivo se transforma en formular planes, no gestionar planificada y equitativamente la vida de la sociedad y, en ese marco, el territorio.**

Las nuevas normas no resultan en un incremento de la democracia y de la equidad, sino en un refuerzo de los factores de poder, por cuanto generan concentración de poder en órganos políticos del gobierno, tutoría de los gobiernos departamentales por parte del gobierno central y alienación total de la comunidad de los procesos de toma de decisión sobre la sociedad y su espacialidad.

La Academia tiene alta responsabilidad en la sectorialización del conocimiento. Su estructura de Facultades es especializada, sin conexiones horizontales. (Arquitectura, Ingeniería, Abogacía, Sociología, Economía, Agronomía, etc.) y sin que la realimentación recíproca sea un requisito implícito. Forma profesionales que perciben la realidad y actúan sobre ella desde su sector del conocimiento, sin lograr producir y brindar a la sociedad una imagen holística de sí misma, ni propuestas que habiliten cambios. Se piensa desde adentro de un sistema y usando sus lógicas con carácter de leyes.

Los medios de comunicación de masas habilitan la comunicación unidireccional y suelen ser medios de difusión desde las estructuras de poder hacia la gente. Los mensajes que se difunden proponen paradigmas de consumo y de prestigio que incrementan la segmentación social: **se es si se tiene, los que no tienen, no son valorizados en el contexto de la sociedad.** Los medios vuelven a los individuos pasivos receptores de mensajes que descalifican su cotidaneidad y sus medios de vida... o los muestran cómo objetos de curiosidad. El espectáculo de la marginación es sólo una más de las rarezas que se exhiben.

La normativa no es objeto de difusión. No existe la consulta previa ni conocimiento por parte de la sociedad profunda de los extremos que las nuevas leyes implican para su vida. La sociedad no percibe el impacto que pueden tener sobre su futuro las normas que se proponen y aprueban, ni es masivamente consciente del gran número de normas que son cotidianamente violadas, o respecto a la aplicación de las cuales el gobierno es omiso.

Los aspectos críticos generales de los instrumentos institucionales, normativos y de planificación en el país son:

EN LO QUE REFIERE AL ESTADO

- Ineficiencia y costos crecientes del aparato estatal
- Incongruencia entre el funcionamiento real del territorio (componentes naturales y antrópicos) y las circunscripciones administrativas.
- Alejamiento entre la administración y los administrados: paternalismo o autoritarismo en insertos en el régimen democrático
- Discrecionalidad, cortoplacismo y concentración de poder

EN LO QUE REFIERE AL TERRITORIO

- Falta de adecuación entre las circunscripciones administrativas (tanto urbanas como territoriales) las estructuras geográficas y los requerimientos de gestión.
- Falta de tierra urbana accesible para los sectores de bajos ingresos. Exclusión y segmentación territorial y urbana. Crecimiento de los asentamientos irregulares (cantegriles).
- Gestión sectorial no coordinada
- Deseconomías y uso ineficaz de los recursos

EN LO QUE REFIERE A LAS CIUDADES

- Crecimiento de las ciudades primadas y de las ciudades intermedias, despoblación rural, estancamiento de los pequeños centros poblados.
- Obsolescencia funcional y edificatoria de las antiguas áreas centrales
- Aparición de nuevas centralidades, generalmente ligadas al consumo;
- Pobreza y segregación espacial crecientes;
- Aumento del desempleo
- Crecimiento del sector informal de la economía y de su expresión espacial, los asentamientos;
- Crecimiento de la ciudad no servida por infraestructuras y servicios urbanos y no regulada ni controlada;
- Aumento de la violencia y la inseguridad urbanas;
- Privatización acelerada de actividades del anterior estado benefactor, liberalización de la prestación de servicios sociales (educación, salud jubilación);
- Incorporación a la condición de tierras vacantes o subusadas de las áreas que ocupaban en el tejido urbano la actividad agro-exportadora y la industria de sustitución de importaciones
- Degradación de la calidad ambiental y pérdida del capital ambiental;
- Uniformización cultural, predominio de la comunicación unidireccional por los medios masivos, simplificación de los mensajes;
- Carencia de información para la gestión,
- Falta de transparencia de los procesos de gestión;
- Aumento de la pasividad respecto a la vida comunitaria, aumento de las barreras a la participación efectiva;
- Incremento de la vulnerabilidad de los tejidos urbanos ante catástrofes naturales.

EN LO QUE RESPECTA A LA NORMATIVA VIGENTE

- Obsolescencia de los textos legales vigentes
- Falta de acatamiento, no reprimido, a textos legales explícitos
- Inadecuación del cuerpo normativo referente a la gestión territorial a la realidad espacial y política, económica y social contemporáneas
- Vacíos legales
- Aprobación de normativa contradictoria con el discurso y conducente a mayor segregación e inequidad

EN LO QUE REFIERE A LOS CIUDADANOS

- Pauperización creciente e incapacidad de pago de los costos inherentes a la construcción de tierra urbana y al funcionamiento de la ciudad
- Vulnerabilidad de los sectores de bajos ingresos respecto a prácticas políticas corruptas

EN LO QUE RESPECTA A LOS ACTORES POLÍTICOS

- Rigidez del sistema de circunscripciones territoriales ligada a las fuentes de poder
- Capitalización de las acciones de apoyo a los sectores de bajos ingresos, como fuente de poder político (partidaria)
- Discrecionalidad de las acciones de gestión

ARTICULO I – REGULACIÓN Y ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO EN URUGUAY

1 - EL ORDEN TERRITORIAL URUGUAYO

1 – LA REGULACIÓN DEL SISTEMA TERRITORIAL Y URBANO URUGUAYO

El territorio uruguayo tiene una extensión de 177.879 kms². Se encuentra dividido políticamente en 19 departamentos de desigual extensión. En el más pequeño territorialmente se encuentra la ciudad capital, Montevideo.

La población total del país es de 3:163.763 habitantes (Censo de Población y Vivienda - 1996), de los cuales 2: 872.077 viven en áreas que la Oficina de Censo categoriza como urbanas. La tasa de urbanización según esos datos es del 90.78%. Éste índice es creciente (Censo anterior 1985 – 87,6%). Si se atiende a que no se incluye la población de los centros poblados menores – incorporando su población a la población rural, puede estimarse que la tasa de urbanización es aún más alta.

El Índice Toponímico de Entidades de Población (1999), publicado por el Instituto Nacional de Estadística, reconoce la existencia en el país de más de 600 centros poblados de diferente tamaño.

El más importante es la ciudad capital, Montevideo. Cuenta con una población total de 1.303.182 personas (1996), el 41% de la población total.

Ésta cifra no ofrece una visión real de la primacía de la ciudad en el sistema urbano. En efecto, la ciudad real de Montevideo, trasciende largamente el perímetro urbano legal de la ciudad en el Departamento de Montevideo y el Departamento mismo.

En efecto, a esa cifra es necesario sumar la de otros centros poblados del Departamento, censalmente reconocidos como centros poblados diferentes, pero que constituyen una unidad funcional con la capital. El total de la población urbana dentro del Departamento es de 1.344.839 personas.

A ellos debe agregarse la población del área metropolitana de Montevideo, que se extiende sobre los departamentos linderos de San José y Canelones. Allí se encuentran antiguos centros urbanos independientes, hoy convertidos en ciudades – dormitorio; una importante cantidad de fraccionamientos legales, dispersos en la inmediata proximidad de los límites departamentales y un número mal definido y creciente de asentamientos ilegales, construidos sobre tierras públicas y privadas.

Desde allí viajan cotidianamente hacia el centro de la ciudad miles de personas que trabajan en ella, atienden allí su salud, se educan, consumen, etc. Los transportes colectivos urbanos tienen altas frecuencias hacia esas zonas, asegurando el vínculo funcional entre tejidos urbanos no continuos.

La medida de la primacía de Montevideo en materia poblacional respecto al país, sólo se obtiene integrando la población metropolitana. Estimando que la misma se define por una faja de 25 a 30 kms. en torno al territorio urbano de la ciudad de Montevideo, la población que vive en ella asciende a 340.685 habitantes (20.712 en cuatro localidades censales del departamento de San José y 320.513 en 39 localidades censales en el Departamento de Canelones). A ésta cifra hay que agregar también población dispersa (de alto, medio, bajo y muy bajo poder adquisitivo) que se ha radicado en tierras peri-urbanas y que trabaja cotidianamente en la ciudad. Esa cifra no es desagregable del recuento de la población del área rural de los departamentos limítrofes de Montevideo.

Sin agregar éste número, puede afirmarse que **la población del área metropolitana de Montevideo supera las 1.685.520 personas, o sea el 53,28% de la población total del país.**

La ciudad siguiente en número de habitantes es la ciudad de Salto, en el Norte del país. Cuenta con 93.117 habitantes (1996), equivalentes al 2,94% de la población total del país.

De los residentes en la ciudad legal de Montevideo, 315.588 personas han inmigrado desde el resto del país (23.47% de la población). De los habitantes que residen en el departamento de Canelones, el 40% proviene de otras partes del país. De ese grupo de inmigrantes, un 55% se mudaron hacia allí desde Montevideo, en un movimiento muy fuerte desde el centro hacia la periferia metropolitana.

La conclusión general es que **más de la mitad de la población del país reside en el área Metropolitana de Montevideo y que se han producido fuertes corrientes migratorias desde todo el país hacia la ciudad primada y desde la ciudad consolidada hacia sus periferias.**

Entre la población que se movilizó hacia la periferia urbana se encuentran grupos de todos los niveles económicos, desde muy alto nivel de renta hasta los estratos de ingresos más bajos. Los tejidos urbanos de la periferia son discontinuos y expresan fuertes niveles de inequidad y segregación social.

2 - NORMATIVA Y ORDENAMIENTO – PROCESO HISTÓRICO

La Constitución Política de la República Oriental del Uruguay vigente fue aprobada en 1967.

Estructura el gobierno del país en dos niveles: el Gobierno Nacional, conformado según el modelo clásico por tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial y el Gobierno Departamental, constituido por un Intendente y una Junta Departamental, con funciones de legislativo local y de control. Existe una descentralización política de importancia, reducida en la práctica por el hecho de que el 85% de la inversión pública se define en Montevideo. (Melo, 1997)

El territorio del país se divide, a los efectos de su gestión, en dos tipos de circunscripciones: la nacional y los departamentos. En uno de esos departamentos, Montevideo, se encuentra la capital del país.

No existe el nivel municipal de gobierno. El Intendente cumple las funciones de alcalde de todas las ciudades de su departamento. En algunas de esas ciudades la Constitución crea Juntas Locales. En las capitales departamentales reside el Intendente que en ellas actúa como ejecutivo local. Sólo en tres ciudades secundarias, en todo el país, existen Juntas Locales Electivas. En otras (no en todas) se han creado Juntas Locales cuyos integrantes son designados directamente por el Intendente, eligiendo entre vecinos del centro poblado y respetando la proporción relativa de los votos obtenidos en la circunscripción departamental. En las Juntas Locales no electivas, el que se nombre o no al organismo depende de la voluntad del Intendente. A la fecha hay Departamentos en los que hace más de quince años que no se nombran las Juntas Locales, por decisión de los sucesivos intendentes.

El siglo XIX y comienzos del siglo XX fueron períodos de importante actividad de fundación de ciudades y de expansión de los tejidos de las ciudades existentes.

El novel Estado no definió patrones para esa actividad (emprendida mayormente desde el sector privado). Se adoptó espontáneamente el modelo de ciudad en cuadrícula propuesto por las Leyes de Indias, que se mantuvo a lo largo de gran parte del siglo XX como paradigma aceptado para la forma urbana. Ésto es claramente visible aún en la actividad urbanizadora espontánea contemporánea, en la que se percibe una clara predominancia del modelo en cuadrícula.

Al final del período el modelo se alimentó con las corrientes higienistas que postulaban la necesidad de ciudades “sanas”, que posibilitaran contacto directo de sus habitantes con espacios verdes. Se incorporó también progresivamente a la práctica el concepto de ornato público, que implicó esfuerzos por el diseño de la red vial y los espacios de uso público. Como resultado se introdujeron algunas variantes al modelo,

entre otras, retiros frontales obligatoriamente enjardinados, procedimiento que incorporó los espacios verdes privados al paisaje urbano.

En 1877 el Gobierno Nacional intentó regular la actividad del sector privado aprobando las “Prescripciones para el Trazado de Pueblos y Colonias” que elaborara la Dirección General de Obras Públicas, en actitud opuesta al liberalismo que caracterizó al período. Esa condición y la falta de estructuras administrativas adecuadas para controlar acciones territoriales en un contexto de *laissez faire*, hicieron imposible su aplicación.

Se detectan en el período acciones no sistemáticas de generación de tierras destinadas a futuros usos públicos, como los parques urbanos, tanto en Montevideo como en los capitales departamentales.

En 1907 se creó en la Intendencia de Montevideo la División Amanzamientos y Saneamiento. El urbanismo de generación de grandes vías conectoras jerarquizadas, se hizo presente en el país en 1911, con un concurso para Avenidas en la ciudad de Montevideo. Se creó también una Sección Embellecimiento de Pueblos y Ciudades en el Ministerio de Obras Públicas, consolidando un modelo de ciudad que incorporó los barrios-jardín y la necesidad de conectividad interna.

En 1912 se aprobó la Ley de Expropiaciones, instrumento cuyo uso tuvo siempre un trámite judicial complejo. Se utilizó sobre todo a efectos de la apertura de tramos de la red vial.

En 1935 se aprobó la Ley Orgánica Municipal, que otorgó a los gobiernos departamentales competencia en materia urbanística (dictar reglas para la edificación en los centros urbanos; adquirir terrenos para edificios públicos; organizar, cuidar y ejecutar la vialidad pública; reglamentar el tránsito; limpieza urbana, recolección de residuos sólidos, y otras competencias similares. Esta disposición se encuentra hoy vigente.

El período de la post-guerra 1945 – 50 fue de auge económico para el país y la región, proveedora de alimentos a una Europa devastada. Una de las opciones de inversión más prestigiosas fue la transformación de tierra rústica en urbana, a través de una real fiebre fraccionadora, tolerada por el Estado y luego amparada por el mismo. Los lotes a fraccionar fueron elegidos en sitios de alto valor de paisaje, generalmente costeros.

Intentando controlar el proceso, el Estado aprobó en Abril de 1946 la **Ley de Centros Poblados** (10.723 /46). La Ley se basó en las concepciones del urbanismo modernista. Reconoció **la competencia exclusiva de los Gobiernos Departamentales** para autorizar la subdivisión de los predios rurales y aprobar la apertura de calles. Incluyó disposiciones de zoneamiento y estableció como tipos de suelo las categorías de suelo urbano, suburbano, de huertos y rural.

Requirió la definición de los bordes urbanos para todos los centros poblados existentes o a crear. Estableció requisitos mínimos para viabilizar el proyecto urbano: la existencia de disponibilidad de agua, la proximidad de tierras próximas aptas para la agricultura intensiva (antiguas tierras de pan llevar), la obligatoriedad de implantar el centro poblado medio metro por encima de la máxima cota de inundación – a la vez que creaba una faja non edificandi de protección de costas, la obligatoriedad de saneamiento de los títulos de propiedad y la previsión de tierras para parques.

Estableció además dimensiones mínimas de las parcelas urbanas (300 m² y doce metros de frente) y de los predios rurales (prohibición de subdividir predios rurales en áreas menores a 5 há) y la prohibición de toda división de tierras en lugares donde *“... no se hayan establecido servicios públicos de saneamiento y agua potable, o servicios privados de la misma índole que excluyan técnicamente la posibilidad de contaminación del suelo y de las aguas para el consumo.”*

Exigió también la formación de un Expediente Urbano para cada centro, en el que incluyó estudios de suelo natural y subsuelo, vías existentes y proyectadas, taqui-altimetría de la zona urbana, aforos de la tierra, roles y funciones del centro a crear, cotas máximas de inundación de los cuerpos líquidos próximos y, recogiendo la idea de los “Propios” de las Leyes de Indias, delimitación de terrenos previstos para la expansión futura del poblado. El requerimiento de firma de un técnico notoriamente especializado en urbanismo y un agrimensor para elaborar el proyecto urbano constituyó también un avance destacable respecto a la acción de los fraccionadores y rematadores, que subdividían la tierra basados en dibujos de delineadores.

Citamos el mes de aprobación de ésta Ley, porque la misma se modificó en Octubre del mismo año en que fuera aprobada, por la Ley 10.866 / 46. La modificación implicó abrir una puerta inmensa a la violación de la norma. El texto sustitutivo estableció que *“Cuando se trate de lugar de veraneo o de habitación no permanente, o cuando se trate de situaciones creadas con anterioridad a la presente Ley, en las zonas urbanas o suburbanas existentes, o cuando mediare interés nacional o municipal a favor de la existencia de un centro poblado determinado, la autoridad departamental podrá reducir prudencialmente, por mayoría absoluta de los componentes de la respectiva Junta, las exigencias ... La exigencia de ejecución previa del saneamiento podrá ser suplida por la existencia de reglamentaciones municipales que impidan la edificación en los predios respectivos sin la previa ejecución de las obras de saneamiento requeridas.”*

El texto citado es ejemplar acerca de cómo desarticular la efectividad real de una Ley. Cabe señalar:

a/ la mayor parte de las tierras que se estaban loteando en el momento en que se aprobó la Ley eran destinadas a balnearios costeros, o sea para habitación no permanente.

b/ las Juntas Departamentales se integran con la mitad más uno de sus miembros pertenecientes al partido político del Intendente. Todas las iniciativas que a ellas envíe el Poder Ejecutivo Departamental pueden ser aprobadas por los integrantes de su fuerza política. El texto anterior (Abril de 1946), en vez de requerir mayoría

absoluta de componentes de la Junta, exigía dos tercios de votos conformes de los componentes de la Junta para aprobar las exoneraciones al cumplimiento de la Ley.

c/ El texto inicial requería la construcción de las infraestructuras de agua y saneamiento por los promotores del centro poblado. El habilitar la venta de solares previa a la construcción de las infraestructuras transfirió ese costo a la sociedad, ya que es impensable que los compradores de los terrenos puedan hacerse responsables de construirlas.

Una nueva modificación al texto de la Ley se produjo en 1966. Por ella se prohibió la autorización de fraccionamientos y la venta de solares sin en que se hubieran previsto las instalaciones para el suministro de energía eléctrica y de agua. Para los casos de centros poblados carentes de esos servicios se cometió al Gobierno Municipal la construcción de esas infraestructuras y se lo habilitó para instrumentar retenciones sobre saldos de precio impagos al fraccionador, con destino al financiamiento de las obras necesarias – acción de difícil cumplimiento efectivo.

También en éste caso la modificación impuesta al texto legal por el legislador tendió a disminuir las exigencias referentes a la construcción de tierra urbanizada.

En los hechos la **Ley de Centros Poblados de 1946 y sus modificaciones fueron las normas vigentes en materia de fraccionamiento de tierras con destino urbano hasta el año 2001.**

Si se analiza el período se constata que **se las respetó en contadísimos casos.** Los fraccionamientos se aprobaron en todo el país sin la formación del Expediente Urbano y fundamentalmente sin que se construyeran las infraestructuras requeridas. En muchos casos, la actividad se limitó a acciones sobre el papel: se preparó un proyecto de fraccionamiento, se obtuvo aprobación e inscripción en Catastro Nacional y se procedió a la venta de los solares, sin ni siquiera haber demarcado y abierto calles, ni amojonado los solares.

La dispersión de la titularidad de tierras, vendidas sobre proyectos y aún hoy rústicas, dificulta enormemente la recuperación de su unidad catastral: la realización de juicios de expropiación a cada uno de los propietarios implica un gran costo e insuperables dificultades administrativas.

El resultado más visible de las excepciones a la Ley aprobada por los gobiernos municipales es la producción de más de 200.000 solares en una faja de más de 20 kms. de profundidad a lo largo de la costa platense y atlántica del país.

De éstos fraccionamientos, algunos se han convertido en ciudad por completamiento de infraestructuras y equipamientos por inversión pública (los menos); en otros se ha abierto una red vial precaria, sin pavimentos firmes ni infraestructuras y con cunetas laterales para evacuación de pluviales.

En el otro extremo, hay “fraccionamientos” que siguen siendo campos de pastoreo intactos. Su titularidad encuentra en manos de innumerables propietarios o

promitentes compradores y resulta muy difícil que se regularice la situación: hay demasiados titulares de pequeños lotes, a los que la ocupación efectiva no les es posible por no estar resueltos la demarcación de los solares ni su accesibilidad. Muchos jamás pagaron impuestos sobre tierras, aún aquellos que perfeccionaron la titulación.

Algunas de las parcelas han sido comercializados en el mercado informal y en otros casos, ocupados por edificaciones ilegales. Las municipalidades carecen de medios para establecer la titularidad cierta de la tierra. Es frecuente que se constate la desaparición como persona jurídica de la sociedad de derecho privado que gestionó el fraccionamiento y con ellas, los datos de venta.

Otra modalidad de extensión de la trama urbana fue la aprobación de la subdivisión de padrones en las proximidades del borde de la ciudad real, que dieron lugar a nuevos grupos de manzanas progresivamente incorporadas al tejido. En las mismas, se admitió con frecuencia la conexión imperfecta de la tierra fraccionada a infraestructuras y servicios preexistentes. En muchos casos, la construcción de las conexiones a la infraestructura preexistente quedó en manos de pequeños promotores, sin que sobre ellos se ejercieran los debidos controles de calidad sobre su proyecto o ejecución.. Uno de los resultados de esas extensiones de redes es que hay ciudades en que Obras Sanitarias del Estado factura hoy menos del 70% del agua tratada y elevada, entre otras causas, por pérdidas en las redes.

Los tenentes de la tierra, a cualquier título han obtenido conexión a los servicios públicos de aducción de agua potable y de energía eléctrica, lo que sin duda consolida su posición.

La siguiente acción legislativa referida a la gestión territorial, es la aprobación de la Ley 16.112 de 23 de Mayo de 1990, que crea el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Al establecer sus competencias, se le encomienda (art.3º, inc.1) *“La formulación , ejecución, supervisión y evaluación de los planes de vivienda y la instrumentación de la política nacional en la materia”*. El inc. 6 del mismo artículo establece: *“La formulación, ejecución y supervisión y evaluación de los planes nacionales de desarrollo urbano y territorial y la instrumentación de la política nacional en la materia.”*. El inciso 7 establece similares obligaciones referentes a la protección del medio ambiente.

El Ministerio fue estructurado en tres direcciones nacionales. Sólo la Dirección Nacional de Vivienda tuvo peso político y presupuestal. Las otras dos direcciones se limitaron a tareas de control y minimización de impactos ambientales y a financiar planes directores urbanos en algunos departamentos, sin participar efectivamente en su elaboración. Esta tarea fue hecha sin intervención técnica ni directivas ministeriales, sin debate acerca de la materia y sin elaboración de directrices nacionales que instrumentaran la necesaria coherencia de manejo territorial. La mayor parte de los gobiernos departamentales, por su parte, carentes de cuerpos técnicos consolidados, no pudieron asumir la actuación como contrapartes efectivas de los expertos externos.

Puede afirmarse que ésta situación refleja claramente la forma de aproximación política al tema: la construcción de vivienda tiene rédito político y los planes de vivienda son ejecutables dentro de los tiempos políticos. No tienen el mismo interés político la protección del medio ambiente ni el ordenamiento territorial. Ambas materias ni siquiera son vistas como actuaciones sinérgicas sobre una misma materia territorial. La debilidad política de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial fue notoria desde su creación hasta la fecha. Éste hecho implicó carencias en su dotación de personal técnico y en su capacidad operativa.

Diez años después de creado el Ministerio, los planes Nacionales de Desarrollo Territorial y Urbano no han sido formulados.

En el período 1995 – 1999 se elaboraron planes de desarrollo territorial y urbano para algunas de las capitales departamentales, gracias a subsidios ministeriales. Sus aproximaciones teóricas y metodologías fueron diversas.

La falta de participación efectiva en la elaboración y aplicación de esos planes de los distintos actores y agentes institucionales y privados y la falta de compromiso político y cultura de gestión planificada en los gobiernos departamentales, invalidó los esfuerzos de sistematización de la información de base y planificadora realizados. Acabados los tiempos políticos los documentos fueron desechados y, a la fecha, se están comenzando nuevamente algunas tareas desde cero.

3 - EL CASO MONTEVIDEO

La ciudad de Montevideo se distinguió en el conjunto del sistema urbano uruguayo. Dado su peso poblacional relativo y el hecho de alojar las instituciones del gobierno central, su gobierno departamental accedió a tener una gestión más tecnificada. Los hechos demuestran que esa mayor dotación de técnicos habilitó el seguimiento y registro parcial de las dinámicas urbanas. Los planes fueron generalmente sólo físicos, ignorados por los actores políticos y el sistema de toma de decisiones siguió funcionando en base a decisiones puntuales y basadas en argumentos basados mucho más políticas (partidarias) que técnicas.

Pueden detectarse una serie de pasos tendientes a modernizar la gestión urbana en la ciudad capital. Entre éstos se destacan varios momentos importantes.

En 1921 una resolución de la Intendencia de Montevideo estableció la obligatoriedad de obtener aprobación municipal previos a la realización de fraccionamientos y la exigencia de que las calles fueran pavimentadas por el fraccionador.

En 1930 se presentó un anteproyecto de Plan Regulador para Montevideo, realizado por un equipo coordinado por el Arq. Mauricio Cravotto, realizado en base a un expediente urbano complejo. Con esa experiencia se introdujo formalmente en el país la práctica de **la planificación**. Desde ese momento **fue preconizada por los técnicos como actividad imprescindible para la gestión, enseñada como tal en la Academia, aunque no incorporada en absoluto como herramienta de la gestión real por los cuerpos políticos.**

En 1939 se crea en la Intendencia Departamental de Montevideo la Dirección de Plan Regulador, que formuló en 1941 un anteproyecto de Plan Regulador para Montevideo. Esa instancia burocrática se limitó a constatar los cambios de la ciudad, sin mayor capacidad de prognosis y sin que los planes elaborados o reformulados fueran aplicados por los electos. Resultó trascendente la generación y mantenimiento de bancos de información acerca de la ciudad de Montevideo.

En el resto del país, las Intendencias Departamentales, carentes de la masa crítica de técnicos que les permitieran adoptar procedimientos planificados de gobierno, imitaron a la ciudad capital creando divisiones administrativas en cuyo nombre se incorporó la palabra “planificación” o “plan”. Es constatable que, salvo excepciones, ni siquiera pudieron mantener actualizada la información sistematizada acerca de los fenómenos urbanos o territoriales.

En 1956 se formuló un Plan Director de Montevideo, que se actualizó en 1976. Ambos documentos son más que planes, registros de las actuaciones no planificadas ni coordinadas de los sectores privado y público, actuando aquel respondiendo a las demandas del mercado y éste procediendo a la constatación y regularización de los hechos consumados.

Esta actividad “planificadora” se complementó en Montevideo con una intensa actividad legislativa departamental, que se tradujo en un alto número de Decretos y Resoluciones que normaron la actividad edificatoria y, en algunos casos, definieron las tipologías urbanas. **El ámbito físico de esas normas de alcance departamental fue el solar y en pocos casos la vía pública.** Desde la regulación de la edificabilidad del solar, se actuó sobre la materia urbana, pero sin encarar sistemáticamente los desafíos e impactos que esos cambios creaban en la ciudad, tanto funcional como espacialmente. Como ejemplos pueden citarse la autorización de altura en amplias zonas de la ciudad, sin prever cambios en sus infraestructuras, o las modificaciones en los retiros de fachadas, que alteraron sustantivamente las alineaciones preexistentes.

La actividad oficial de planificación se refirió sólo a la ciudad capital. **El pensamiento político y académico confundieron y confunden frecuentemente a la ciudad con el país** y es usual que los textos de historia del urbanismo o del ordenamiento territorial disponibles pasen insensiblemente de hablar de leyes a referirse a decretos departamentales. También refieren a los planes formulados para Montevideo como si éstos fueran representativos de una actividad planificadora nacional.

La falta de visión anticipatoria en la gestión urbana y el consenso tácito que vio a Montevideo sentirse como ajeno a la situación general del país, generaron una serie de disposiciones municipales que **viabilizaron la expansión irregular y espontánea de la mancha urbana y la aparición de asentamientos legales e ilegales en territorio de los departamentos limítrofes, en zonas accesibles desde la ciudad y en áreas de carácter intersticial en la ciudad.**

En efecto, como resultado de la prestigiosa visión de ciudad – jardín, de la aplicación de la Ley de Centros Poblados, el gobierno local congeló la posibilidad de fraccionar tierras en el Departamento de Montevideo, estableciendo un rígido límite a la expansión de ciudad formal, sin prever ninguna medida capaz de asegurar disponibilidad de tierras baratas en la ciudad para los crecientes contingentes de personas que migraban hacia Montevideo o disposiciones que aseguraran la densificación de las áreas ya servidas.

La ciudad creció entonces de manera ilegal, ocupando áreas vacantes e intersticiales, márgenes de cursos de agua, predios públicos y privados no usados o subusados, en el Departamento, y fuera de éste, en los departamentos limítrofes, en los que promotores privados fraccionaron tierras legal e ilegalmente, pero sin dotarlas de infraestructuras ni servicios.

La ciudad segregada estaba instalada ya en la década de los años sesenta. Simultáneamente el período 1973 – 85 (que comprende el tiempo de gobierno militar) el gobierno local perdió importancia relativa como polo de poder, subsumido bajo el poder central, de igual signo político. Junto con ese rasgo, se percibe que **la actividad urbanística se esfuma, tanto en la academia como en la gestión.**

Se produjo entonces el cambio de la política de sustitución de importaciones hacia la apertura creciente de la economía hacia pautas neoliberales. “*Montevideo se vio duramente golpeada por la desindustrialización*” (Becker, ob. cit). Las huellas de ese proceso se ven todavía hoy en más de 40 hectáreas urbanas servidas vacantes, ocupadas por las antiguas instalaciones industriales, hoy abandonadas.

Las zonas Oeste y Norte albergaron tradicionalmente actividades industriales. La ciudad desarrollada en torno a las radicaciones industriales del siglo XX también adoptó la tipología de barrio jardín. La masa edificada allí construida, que albergó básicamente a obreros, fue de baja calidad.

En la zona costera Este crecieron los barrios jardín (manzana abierta, con retiro frontal, que permite incorporar el verde privado al paisaje urbano). Hasta hace muy pocos años se seguía llamando “zona suburbana” a ese territorio urbano consolidado. Esa designación cambió pragmáticamente de significado: pasó de referirse a una situación de transición, para designar una tipología de uso del suelo. En ambos casos, la traza urbana mayoritariamente adoptada fue la cuadrícula.

Ambas tipologías pasaron los límites departamentales conservando el modelo: las expansiones al Este, originalmente segundas viviendas de fin de semana, hoy

viviendas permanentes, mantuvieron patrones de calidad media y alta. Las expansiones hacia el Oeste mantuvieron la radicación industrial y la baja calidad edificatoria.

El arco periférico Norte se pobló dentro y fuera del Departamento de Montevideo en fraccionamientos, “villas” y “cantegriles” (asentamientos) con edificación de baja calidad, destinadas a población de baja renta. Con nodos de centralidad ubicados en las intersecciones de la red vial principal con los límites departamentales, se produjo el afincamiento de la población inmigrante a la ciudad y la que ésta expulsaba como resultado, ente otras cosas, de modificaciones liberalizadoras en la normativa regulatoria de los arrendamientos de viviendas.

Montevideo retomó enfoques de construcción de infraestructura equitativa con el Plan de Saneamiento (década de lo '90), que intentó llevar servicios de alcantarillado a las periferias de la ciudad legal y recuperar la calidad ambiental de los cursos de agua internos al tejido urbano y del cuerpo receptor, el Río de la Plata. Es un Plan de largo alcance que se encuentra actualmente en la fase III de ejecución. Ha significado una muy importante inversión (2/3 de los cuales fueron financiados por el BID) y ha tenido resultados objetivos notorios, cómo la recuperación de las condiciones de balneabilidad de las playas de la ciudad.

En el período 1990 – 1995 Montevideo inició el proceso de descentralización administrativa del gobierno departamental, creando el nivel local de gestión. Fueron creados 18 Centros Comunales Zonales (CCZ), hacia los cuales se desconcentaron parcialmente funciones de gobierno. A a se llamó a elecciones locales para designar Juntas Locales y Consejos Vecinales en cada una de esas áreas.

Ese proceso ha abierto puertas a procesos de participación, que se evalúa como todavía incipiente por resistencia de las anteriores estructuras de poder político y técnico.

“... se aprecian ciertas dudas, si no resistencias, sobre la posterior profundización de la capacidad local de democracia participativa.”

...”también podría reflejar el concepto limitado de democracia inherente a la ideología neoliberal, que considera que la descentralización administrativa es útil en tanto procure un aumento de la eficiencia democrática, pero rechaza la democracia participativa como forma política en sí misma.”

“... el dispositivo de regulación todavía contiene tendencias contradictorias. Éstas se centran especialmente en la mala articulación de la territorialidad de regulación y en la inadecuación de las políticas urbanas para abordar en forma efectiva la dinámica socioespacial de la ciudad. Aquí resulta claro que el enfoque tecnocrático todavía prevalente en la IMM (Intendencia Municipal de Montevideo) ha llegado a sus límites” (Becker ed alter, 2000)

En 1997 - 1998 Montevideo aprobó su Plan de Ordenamiento Territorial (POT). Para su elaboración fue convocada en primer término la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República, que preparó un primer avance, sobre el

que trabajaron luego técnicos municipales con el apoyo de expertos enviados por la Junta de Andalucía. Es visible el peso del modelo de planificación español.

En el Plan Montevideo se introdujeron una serie de criterios tendentes a:

- Ordenar el crecimiento de la ciudad;
- Detener el deterioro del centro histórico y lograr el reconocimiento de una centralidad multipolar;
- Identificar, jerarquizar y ordenar las estructuras y sistemas territoriales: red vial, infraestructuras básicas, sistema de espacios verdes, centralidades y equipamientos;
- Sobre la base de una clasificación del territorio departamental en suelo urbano, suelo suburbano o potencialmente urbanizable y suelo rural, definir de zonas como áreas de tratamiento diferenciado;
- Definir un conjunto de instrumentos de planificación (planes especiales, proyectos de detalle, inventarios), instrumentos de gestión (áreas de promoción, unidades de actuación, sistema de cautelas y expropiación, patrimonio municipal) e instrumentos de ejecución del plan (plan de acción territorial, estudio económico financiero, informe de avance y seguimiento y los órganos del Plan).

El Plan establece la función social de la propiedad urbana y el principio de equidad, estableciendo entre las finalidades y principios rectores del Plan : “... *el regular la utilización del suelo el suelo y su aprovechamiento asegurando el interés general y armonizando con éste los legítimos intereses particulares.*” De igual forma establece que deberá “*propiciar la vigencia del principio de solidaridad en el reparto de los beneficios y las cargas derivados del planeamiento y de la acción urbanística de la comunidad*”.

El Plan Montevideo rige sólo en el Departamento de Montevideo y prescinde de toda la corona metropolitana, que ni siquiera figura en su cartografía. Si bien esta condición no lo invalida, relativiza muchas de sus conclusiones ya que, cómo se ha dicho, la ciudad tiene un funcionamiento metropolitano y comprende áreas urbanas ubicadas en los vecinos departamentos de Canelones y San José.

Cómo segunda observación de importancia, la zonificación no identifica los asentamientos como áreas homogéneas con discontinuidad espacial, y como tales, merecedoras de disposiciones especiales uniformes, aptas para que instrumentar su manejo y gestión diferenciada respecto al resto del tejidos urbanos.

O sea, la ciudad oficial se ve a sí misma como un desarrollo de la ciudad histórica, constituido en los marcos de la legalidad. Si bien en el POT aparece una carta con la implantación de los asentamientos que están en el Departamento, **la visión de la ciudad de los pobres aparece totalmente desfigurada por cuanto se le amputan las partes que se implantan fuera de él.** Niega – por ausencia – las partes ilegales que se han instalado en su borde, o las partes de la ciudad que la propia normativa expulsó del territorio departamental hacia una periferia más lejana, hacia territorio de departamentos linderos.

La falta de una categoría de zonificación específica para los asentamientos, que divide el tratamiento del tema en tantas unidades como asentamientos hay, que deben manejarse desde los 18 centros que determina la zonificación secundaria de la ciudad en el proceso de descentralización administrativa.

El Plan Montevideo constituye un instrumento de avanzada en el panorama de la regulación urbana en el país, por su visión moderna y su propuesta prospectiva, que da una medida de la complejidad necesaria del ordenamiento territorial, frente a la acumulación de Leyes y Decretos no coordinados con los que se regía la ciudad antes y las propuestas y normas recientemente aprobadas a nivel nacional.

4 - LOS OTROS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES

En lo que respecta a la normativa territorial y urbana vigente en los restantes 18 departamentos del país, se distinguen dos situaciones básicas: las de los departamentos de Maldonado y Colonia (de alto dinamismo económico y poblacional) y la de los restantes.

Maldonado y Colonia incorporaron diferentes herramientas de gestión territorial moderna.

Maldonado tiene su área capital planificada desde principios de la década de los años noventa y ha elaborado planes de Ordenamiento Territorial para la mayor parte del territorio departamental. Los planes no han tomado estado de normas, han sido usados como instrumentos orientadoras de la gestión. Su amplia difusión hizo de los mismos bases importantes para la negociación entre actores públicos y privados, así como para la participación ciudadana.

En la misma década la Intendencia de Maldonado co-organizó con el Lincoln Institute of Land Policy un importante Seminario Latinoamericano sobre Captura del Valor Social Agregado a la Tierra Urbana. Su normativa ha incorporado impuestos finalistas como el Impuesto al Baldío y ha realizado importantes avances en materia de gestión ambiental.

En Colonia la introducción de la gestión territorial y urbana planificada fue a través de la aprobación legislativa del Plan Director de Colonia. El mismo se estudió con apoyo de Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y trabajo de los técnicos de la Administración Departamental.

Su aprobación por la Junta Departamental y la culminación de las gestiones para que se incluyera a la capital del Departamento – Ciudad de Colonia del Sacramento – en la lista de ciudades declaradas por UNESCO como “Patrimonio Histórico de la Humanidad” han consolidado un marco de gestión moderna. Entre las herramientas

nuevas que se introdujeron allí cabe citar el Contrato-Plan, aplicable a zonas en que el ordenamiento resulta de una negociación entre instituciones públicas y actores públicos y privados.

En lo que refiere a los restantes departamentos, la mayoría, carentes de una gestión tecnificada, se limitaron a la ejecución de medidas de carácter territorial y urbano caracterizadas por ser respuesta a iniciativas privadas o reacciones ante circunstancias de origen natural o generadas como resultancia de intervenciones públicas que las requerían. Ha regido en ellos la discrecionalidad, acotada en algunos casos por el uso como referencia de la normativa vigente en Montevideo antes del POT.

Algunos departamentos utilizaron un subsidio del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente para elaborar planes territoriales y urbanos. Esa elaboración se hizo de formas diversas: en algunos casos se contrató la elaboración de planes con la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República, en otros se contrató a consultoras especializadas o a equipos formados ad hoc.

Se concluye que el objetivo de la formulación de planes fue adquirir el prestigio de poseer de una herramienta de gestión moderna. No se constata que se usaran para cambiar la modalidad de gestión usual, en la que el Intendente electo es totalmente libre de fijar prioridades de gestión y carece de restricciones o pre-determinaciones que limiten su libertad de acción.

2. SITUACIÓN ACTUAL Y PROSPECTIVA INMEDIATA

1 – LAS NORMAS VIGENTES Y SUS ÁMBITOS DE COMPETENCIA

“En materia urbanística, Uruguay cuenta básicamente con instrumentos jurídicos pobres, escasos, inadecuados a la realidad nacional y francamente obsoletos”. Con ésta frase iniciaba su informe del 2 de Junio de 1999, acerca del Proyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial el hoy Director Nacional de Ordenamiento Territorial del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Dr. Hermann R. Leis Gravina.

Las leyes básicas vigentes son las Leyes de Construcciones, de 1885, de Expropiaciones de 1912, la Ley Orgánica Municipal de 1935, la Ley de Centros Poblados de 1946 y sus modificativas que *“... por la válvula de excepción se vació de contenido.”* (Informe Leis citado).

La Ley 16.112 (1990) crea el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) – e introduce el concepto de Ordenamiento Territorial como materia diferente del Urbanismo. En el texto aparece como *“...totalmente vacío de contenido”* (Informe Leis citado)

El sistema jurídico vigente atribuye competencias de Ordenamiento Territorial al Gobierno Nacional y a los Gobiernos Departamentales. La planificación física como actividad aparece citada recién en la Ley 16.112.

Dice el Dr. Leis (informe citado) *“... el derecho positivo uruguayo ha estado caracterizado, en todo el siglo XX por reaccionar aislada y descoordinadamente, siempre atendiendo a los problemas puntuales que se suscitaban, con un marcado acento de inmediatez y sectorialidad.”*

Cita después dicho informe acciones de los sectores público y privado – trabajando a veces conjuntamente – para atender problemas específicos y sectoriales: despoblación rural, existencia de vivienda rural insalubre, carencias en materia de vivienda urbana, expansión urbana y de fraccionamientos balnearios, de infraestructuras básicas de aducción de agua y de saneamiento, de asentamientos ilegales, de descentralización administrativa, de uso del suelo urbano, etc.

Tanto en el nivel de gobierno central como en los gobiernos departamentales se elaboran “planes de obras”, respuestas de corto plazo a las urgencias de gestión. Los planes de obras están acotados a los tiempos políticos y las autoridades de turno recogen los créditos que a las obras correspondan. Las tareas - y los organismos creados para atenderlas – frecuentemente son abandonadas al cambiar los equipos de gobierno.

Otra forma de actuación en materia urbana y territorial han sido programas con financiación externa y participación de fondos del Gobierno Central. Así programas

cómo el PRIS, el FISE, el POM, el FAS, el PIAI y otros – ejecutados en los últimos dos tiempos políticos y alguno comenzado en el actual período de gobierno - han montado estructuras técnica y burocráticas bien equipadas, bajo control directo de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia de la República. Han ejecutado obras de saneamiento, aducción de agua potable, construcción de locales para enseñanza pública, guarderías, centros de barrio, evacuación de pluviales, con o sin solicitud previa o consenso de los gobiernos municipales, usando recursos del gobierno central y externos de la banca internacional o provenientes de acuerdos bilaterales.

Cada uno de esos programas evaluó por sí mismo la situación del sector o región a fortalecer. En función de sus diagnósticos y sus términos de referencia – no transparentes ni consensuados, estableció sus prioridades de actuación y aplicación de los fondos. Es notoria la sectorialidad de éstas acciones, como resultado de las cuales se ha visto, por ejemplo, erigir lujosos edificios para la prestación de servicios públicos (educación, salud, esparcimiento, etc.) en medio de paupérrimos asentamientos irregulares.

Las demás carencias visibles en los sitios de intervención no fueron atendidas. Tampoco se analizó la factibilidad de que los pobladores puedan hacerse responsables del repago de los servicios prestados o el funcionamiento y mantenimiento de los edificios construidos.

Se concluye que **la falta de coherencia temporal y de coordinación espacial ha caracterizado la acción de gobierno en materia territorial y urbana.**

Un caso por demás notorio de esa modalidad de actuación es la gestión del área metropolitana de Montevideo, en la que coexisten diversas fuentes de poder y de competencias de gestión: el gobierno central y sus dependencias sectoriales (cuya sede física está en Montevideo); del gobierno del Departamento de Montevideo (sede de la capital del país y ciudad primada) y los poderes y competencias de los gobiernos departamentales de los departamentos de Canelones y San José.

Además en el área del Montevideo metropolitano se han sobrepuesto acciones de cada uno de los ministerios y organismos especializados del gobierno nacional y las acciones propias de cada uno de los tres gobiernos departamentales involucrados, sin que exista ningún mecanismo establecido con competencias efectivas de coordinación espacial (existe una inoperante comisión Asesora interinstitucional), ni políticas de Estado expresadas en planes de medio o largo plazo que aseguren mínimos de continuidad temporal en la ejecución y seguimiento de programas acciones.

En el plano legislativo, cada Departamento, a través de los Decretos emanados de sus Juntas Departamentales, ha elaborado el conjunto de normas de acuerdo a las cuales se gestiona su realidad urbana. **Montevideo**, dotado de una mayor capacidad técnica ha tentado soluciones a sus problemas de tierras y de vivienda, sin coordinarlas con los restantes departamentos. El resultado es que **ha externalizado parte de los problemas emergentes de la pobreza urbana**, que se traducen espacialmente en la

vasta corona exterior de ciudad carenciada, formal e informal, que enmarca al territorio departamental.

2 –LOS ÁMBITOS EN LOS QUE LA LEY NO SE APLICA

La normativa vigente rige, teóricamente en todo el territorio nacional. Sin embargo hay zonas en las que la misma no se aplica, tanto en la ciudad cuyas tierras tienen situaciones regulares de tenencia, cómo en aquellas cuya tenencia es ilegal.

En la ciudad legal, existen zonas en las que no se exige ni controla la legalidad de las acciones de uso del suelo y edificatorias. En general, en las zonas ocupadas por los sectores de alto poder adquisitivo, se aplica la normativa vigente y las acciones encaradas tienen los debidos permisos (de fraccionamiento, edificatorios, de uso del suelo), y los necesarios respaldos técnicos.

Desde la década de los años sesenta, en las zonas en las que se radicó población de poder adquisitivo medio y bajo, se fueron disminuyendo progresivamente las exigencias y controles por parte de la administración, en el entendido, nunca explicitado, de que **los extremos requeridos por la normativa** elaborada en la primera mitad del Siglo XX para el Estado benefactor de un Uruguay que era llamado “la Suiza de América”, **no resultaban aplicables en el país de las crisis económica, política y social del último cuarto del siglo.**

En esas zonas se fue dando incluso una evolución no prevista ni relevada sistemáticamente de subdivisión de hecho de terrenos (para uso de distintos miembros de la misma familia, para implantar pequeñas actividades productivas y comerciales informales, para construir viviendas de renta, etc). De todo ese proceso, como con las áreas de ocupación ilegal, hay escasos registros catastrales. Hay centros poblados, como la ciudad de Minas, capital del Departamento de Lavalleja, donde se permitieron formalmente subdivisiones de lotes con frentes menores de cinco metros, situación ilegal, si se atiende a lo prescripto por la Ley de Centros Poblados vigente.

Éstas acciones ilegales son posibles debido a la dificultad para generar, acumular e instrumentar el acceso a la información acerca de los cambios en la realidad urbana, a lo que se suma la lentitud y poca transparencia del accionar público, la inexistencia de planes conocidos que acoten la capacidad de decidir de políticos y burócratas, el peso y lentitud del Poder Judicial para discernir en querellas y la sensación generalizada de que el ciudadano no tiene fuerzas suficientes para enfrentar las decisiones del aparato burocrático.

En general los ciudadanos ignoran las decisiones de gestión y si llegan a su conocimiento es transcurridos los plazos legales para impugnarlas. No existe en el país la figura del ombudsman.

Puede considerarse que **la falta aplicación de la normativa constituye un antecedente de la generación y expansión de áreas urbanas en que toda la actividad es irregular – ilegal.**

En efecto, hemos analizado ya que en las áreas ocupadas por los asentamientos, no rigen leyes y decretos, no se obtienen permisos ni se pagan tarifas – aún en las zonas en que se prestan ciertos servicios urbanos (aducción de agua y energía, construcción de accesos).

Hay partes de la ciudad, como la red vial, en que **las actividades formales** (reguladas) **y las informales** (con regulaciones auto impuestas, no escritas y sólo reconocidas dentro de los grupos sociales “marginales”) **comparten el mismo espacio.** Un automovilista circulando por la vía pública debe obedecer las normas de tránsito y haber pago ciertos impuestos que lo habilitan al vehículo a circular. El carro tirado por un caballo de un recolector informal de residuos sólidos transita por la misma vía, no ha pagado impuestos ni tasas y circula sin respetar las normas de tránsito (a contramano, sin luces reglamentarias, sin frenos, sin que se le requiera atender a las normas de tránsito y respetando sólo las lógicas inherentes al recorrido más eficaz para su tarea, que ha sido previamente acordado con otros recolectores).

Puede afirmarse que **los asentamientos son áreas en los que el pacto social expresado en las leyes no se cumple.** No se aplican allí el conjunto de derechos de la persona, entre los que en el contexto de éste trabajo se destacan el derecho a la vivienda y a la ciudad. Tampoco se aplican las normas referidas a la calidad de territorio apto para la construcción de ciudad, las que rigen la subdivisión de la tierra y la construcción necesaria de infraestructura urbana, las normas edificatorias, bromatológicas, educativas, etc.

La desinformación sistemática acerca de esa situación de informalidad se manifiesta en la cartografía oficial urbana: pese a que sin duda se dispone de medios para registrar cartográficamente el proceso, las áreas ocupadas por asentamientos continúan apareciendo como tierra vacante o de uso rural.

La falta de información respecto a esas áreas urbanas dificulta la posibilidad de exigir las contrapartes que contribuyan a financiar el cumplimiento de las funciones urbanas, ni en lo que respecta a pagar tasas y precios por servicios públicos urbanos y de infraestructura. En Uruguay la mayor parte de los asentamientos dispone de agua potable domiciliaria o en canillas de uso público y de energía eléctrica. Esos servicios se dan gratuitamente, y la gratuidad es una ventaja comparativa muy importante que actúa realimentando la corriente de población de bajos recursos que se radica en las áreas irregulares.

Por último, las actuales políticas expresas de regularización de asentamientos irregulares, que cuentan con apoyo técnico y financiero del BID, implican que se otorguen títulos de propiedad gratuitos a los ocupantes de asentamientos. La entrega de títulos de propiedad que fue llevada a cabo por el formalmente por Presidente de la República en ceremonia difundida en directo por todos los medios de comunicación

masiva. **Ésta acción validó la ocupación como una forma socialmente aceptada de acceder a la posesión de tierra urbana y se constituyó en un importante motor de ocupaciones de tierras.**

Ente las características destacables del fenómeno asentamientos se encuentra la existencia de un **mercado informal de tierras** perfectamente consolidado y conocido. Las transacciones llegan al extremo de ofrecer en venta “tierra municipal” en avisos de diario, (Villamide, 2001)

3 – LA LEY MARCO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL A ESTUDIO

Desde su constitución en 1990 (Ley 16.112) el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente tiene cómo competencias explícitas “... *la formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes nacionales de desarrollo urbano y territorial y la instrumentación de la política nacional en la materia.*”

Se estableció desde el comienzo de su gestión la necesidad de actualizar el marco normativo referente a su área de competencia. Desde hace una década el Ministerio, en los diversos tiempos políticos ha generado proyectos de Ley Marco de Ordenamiento Territorial, sin que hasta el año 2000 esos proyectos hayan obtenido aprobación legislativa ni generado consensos.

En el año 2000 el Poder Ejecutivo elevó al Poder Legislativo un Proyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Ese proyecto de Ley se encuentra hoy a estudio del Senado de la República.

El Proyecto propone el ingreso del Estado uruguayo en una modalidad de gestión planificada, a partir de una realidad institucional en la que no existe la planificación explícita, más allá de los Planes de Obras de cada Gobierno, referidos a lapsos de cinco años.

Se constatan en su texto y la circunstancia una serie de contradicciones.

La propuesta implica la instalación de un sistema nacional de planificación nacional vertical, centralizada y poco flexible (los planes se revisan cada siete años, lapso distinto al de los tiempos políticos), **en circunstancias en que el país se afilia a la postura económica neoliberal**, que tiende a privatizar y desregular funciones públicas y a liberar al mercado la provisión de servicios básicos que fueran cumplidos por el Estado.

Se concede la competencia básica de la planificación en sus circunscripciones a los departamentos, lo que no garantiza la resolución adecuada de las interfases en áreas limítrofes ni del funcionamiento sistémico del territorio.

La estructura de planificación aparentemente descentralizada a nivel departamental, hace a éste, contradictoriamente, muy dependiente. El gobierno central suministrará a los Departamentos capacitación técnica, una “Guía de Planificación y Gestión Territorial” y un “Plan de Ordenamiento Tipo” para usar como modelo para la ejecución de los planes departamentales. El Plan aparece como una receta y no como un proceso participativo, adecuado a las realidades diversas y sostenido por consensos.

El texto reconoce muy escasa participación en la tarea de ordenar el territorio a las autoridades locales. Señala: “*Compete a las autoridades locales cooperar con el gobierno Departamental en el planeamiento urbanístico y territorial de su circunscripción*”.

No reconoce a las autoridades locales participación otra que la “cooperación” en la tarea de ordenar el territorio, **en las localidades en que se han constituido Juntas Locales** – debe tenerse en cuenta que la integración y funcionamiento de éstos organismos depende de la voluntad del Intendente, quien puede designar a sus miembros o, simplemente, decidir de por ante sí, no integrar esa instancia de gobierno y asumir la gestión en el nivel local. El texto señala: “*Compete a las autoridades locales cooperar con el gobierno Departamental en el planeamiento urbanístico y territorial de su circunscripción*” y “*...ejercer la competencia que expresamente les delegue el Intendente...*”.

Los mecanismos de participación en la elaboración de los Planes se limitan a requerir que “*...deberá recabarse y tenerse en cuenta las opiniones de los habitantes que serán afectados por los mismos*”, la puesta de manifiesto de los Planes por parte del Intendente antes de su envío a la Junta Departamental, “*... a efectos de su consulta por los interesados y la recepción de todas las observaciones que los vecinos deseen realizar*” y la publicación de los Planes, una vez aprobados por las Juntas.

No reconoce tampoco la necesidad de integrar los actores y agentes de la sociedad civil que están actuando en la conformación de la realidad territorial.

Otras características que el proyecto de sistema de planificación nacional que crea son:

Radica la capacidad de toma de decisiones, designación de los equipos técnicos y elaboración de las propuestas en dos niveles jerárquicos políticos: los Intendentes Departamentales y el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Atribuye expresamente a los **gobiernos departamentales** en la figura del ejecutivo comunal ejercido por el Intendente Departamental las competencias en materia de planificación del territorio y la materia urbanística. Los planes deberán ser aprobados por los legislativos departamentales.

Reconoce como figuras de planeamiento a nivel departamental:

- un Plan Departamental de Ordenamiento y Desarrollo Territorial,
- Planes Directores para todas las ciudades mayores de 10.000 habitantes,

- Planes de Uso del Suelo para centros poblados menores, y
- Planes especiales para encarar propuestas a ser ejecutadas en áreas rurales que no sean específicamente orientadas a la producción agropecuaria.
- Se agregan los Planes regionales, instancia creada a partir de contratos-plan a firmar por las instituciones involucradas.

Otorga al **Gobierno Central** competencia en materia de la elaboración de la Política de Ordenamiento Territorial y del Programa General de Ordenamiento Territorial, y establece que el Programa General de Ordenamiento será “inspirador” (no parece una expresión vinculante) de los Planes de Ordenamiento y Desarrollo Departamentales.

Atribuye también al Gobierno Central funciones de coordinación ex post entre los 19 Planes Departamentales, entre éstos y los planes sectoriales de organismos del Gobierno Central y funciones de policía.

Cómo resultado de las circunstancias político – económicas y de su propia estructura, el texto propuesto es más una expresión de deseo que un instrumento que habilite cambios reales y acordes con la urgencia de los problemas que deben ser enfrentados en la gestión territorial

Cabe señalar también que:

- El proyecto de ley tutoriza a los gobiernos departamentales para elaborar sus planes. Sin embargo, el propio Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente carece de masa crítica de técnicos y de experiencia como para llevar a cabo la tarea. El problema es aún mayor si se reconoce que el único sector con peso político de ese Ministerio es la Dirección Nacional de Vivienda. La Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial no ha ejercido competencias de gestión territorial desde su creación.
- El Proyecto establece instancias de coordinación que atribuye al Ministerio y a la Comisión Técnica Asesora de Ordenamiento Territorial, órgano integrado por representantes de instituciones públicas de distintos niveles que carece de competencias de gestión y de funcionamiento regular. No parece viable lograr coherencia ex-post de los planes departamentales, ni factible involucrar en ellos ex - post a actores y agentes públicos y privados.
- La subdivisión territorial del país tiene fundamentos políticos y no sistémicos o funcionales. Su trazado no ha atendido a la geografía, ni a las realidades definidas por el proceso de urbanización, el tendido de infraestructuras ni al funcionamiento productivo. Se ignoran las cuencas y las áreas territorialmente homogéneas en materia de instalación de la sociedad. La opción que habilita el encare en áreas mayores aparece bajo la forma del contrato-plan entre varios gobiernos departamentales o entre éstos y organismos centrales. El funcionamiento natural y de la sociedad humana en el territorio prescinde de los límites de las circunscripciones políticas. Tanto en el área metropolitana de

Montevideo, que trasciende largamente el departamento del mismo nombre, cómo en el funcionamiento económico – social y productivo del resto del país, las áreas territoriales homogéneas son muy diferentes de las circunscripciones administrativas, situación que no recoge el proyecto en análisis.

- El proyecto **no incorpora nuevos instrumentos de gestión urbano-territorial** y deja librado a la reglamentación de la Ley la revisión de los instrumentos a emplear. Es así que se cita solamente como instrumentos de gestión la policía territorial, la expropiación, la formación de carteras de tierras y la posibilidad de crear sociedades de economía mixta. No se consideran instrumentos de gestión impositivos, los incentivos y beneficios fiscales, los condicionamientos de los permisos de urbanizar o de edificar, las concesiones de derechos, etc.
- La ley marco establece que los planes deberán instituir un zoneamiento intraurbano que separe áreas de actividad homogénea (“... *zona industrial, zona comercial, zona verde, zonas caracterizadas a preservar, ...*” etc), técnica que el pensamiento urbanístico ha descartado.
- Se propone la “denegatoria ficta” como procedimiento para laudar solicitudes ante la administración, lo que mantiene márgenes de discrecionalidad y no asegura el estudio adecuado de las propuestas que se deniegan por ese procedimiento. Éste criterio aumenta las trabas a la actividad de construcción de ciudad y la irresponsabilidad de la administración.

Podría abundarse respecto a otros aspectos no compartibles del texto de Ley propuesto. Cabe señalar que la misma ha sido cuestionada por las gremiales profesionales y desde la Academia, cuerpos que sólo fueron consultados a texto terminado, sin que se les hubiera dado la posibilidad de participar en la redacción.

4 – LA SEGUNDA LEY DE URGENCIA

En el curso del año 2000, el gobierno envió al Parlamento dos proyectos de ley usando el procedimiento constitucional que lo habilita a reclamar su urgente consideración. Las mismas incluyeron textos sobre materias diversas, unidos sólo porque el Poder Ejecutivo los categorizó como instrumentos inmediatamente necesarios para su gestión.

Entre esos textos se incluyeron, en la segunda Ley de Urgencia, 8 artículos (del 48 al 55) bajo el Título “Urbanizaciones de Propiedad Horizontal”.

El artículo 48 establece: “*Las urbanizaciones desarrolladas en zonas urbanas, suburbanas o rurales que encuadren dentro de las previsiones de la presente ley, podrán regirse por el régimen de propiedad horizontal.*”

Se entiende por “urbanización de Propiedad Horizontal” todo conjunto inmobiliario dividido en múltiples bienes inmuebles objeto de propiedad individual, complementados por una infraestructura de bienes inmuebles o servicios comunes, objeto de copropiedad y coadministración por parte de los propietarios de bienes individuales.”

El artículo 51 establece:

“Para los conjuntos inmobiliarios objeto de ésta ley, el estado de Propiedad Horizontal se perfecciona con:

a/ el permiso municipal que aprueba el proyecto y la habilitación municipal.

b/ el plano de mensura y fraccionamiento horizontal, cotejado por la Intendencia respectiva, inscripto en la Dirección Nacional de Catastro y

C/ la escritura del reglamento de copropiedad, conteniendo la hipoteca recíproca en garantía de las expensas comunes.”

Cabe aclarar que el país tiene una Ley de Propiedad Horizontal, formulada para habilitar la venta de unidades en edificios verticalizados.

Esa Ley se ha usado en los últimos años, por extensión, para burlar las exigencias de la Ley de Centros Poblados: al no haber subdivisión del padrón madre se considera que no ha habido fraccionamiento de tierras y por lo tanto no son aplicables los requerimientos de la Ley en materia de dimensiones de predios, de dotación de infraestructuras, etc.

La Ley de Urgencia II consagra la Ley de Propiedad Horizontal (y sus extremos en materia de subdivisión de unidades) como instrumento válido para fraccionar tierras en áreas urbanas, suburbanas o rurales, con la sola aprobación del Ejecutivo Departamental (el Intendente), sin siquiera pasar por el control legislativo departamental (las Juntas Departamentales).

Si se reconoce como un dato de la realidad la debilidad política, económica y técnica generalizada de la mayoría de los gobiernos departamentales, se evidencia que **se atribuye sólo a la voluntad política de cada uno de los intendentes, actuando en su circunscripción departamental y sin ningún requisito de coordinación, la decisión de habilitar formas urbanas insertas en el territorio sin ningún tipo de orden.**

El hecho de que se haya aprobado ésta norma mientras se estudia formalmente una propuesta de planificación rígida y centralizada es sólo un indicador de que **no hay voluntad política de instrumentar realmente nuevos órdenes territoriales por la vía de la planificación o de la normativa.**

Ésta acción legislativa consagra el desorden territorial y define pesadas glebas para la comunidad, desde el momento en que una vez establecida población se vuelve necesaria la instrumentación de accesibilidad, servicios, y la imprescindible conectividad de todo tipo con la vida social.

Las dos últimas actuaciones descritas fundamentan la conclusión de que el territorio del país es “ordenado” para el cumplimiento de objetivos que no son los del bienestar de su población en el contexto de la supervivencia de los ecosistemas naturales. Las lógicas de la obtención de máximos beneficios para los capitales en el corto plazo imperan y se manifiestan en los territorios urbanos y no urbanos.

ARTICULO II

1 - MARCO DE REFLEXION

1 - EL ORDEN DEL TERRITORIO AMERICANO

El territorio americano conoció formas de ordenación, criterios globales acerca de cómo estructurar la vida de la sociedad en él. No se lo llamaba, por cierto ordenamiento del territorio, pero eran, cómo es ésta actividad ahora, formas de organizar la vida y actividades de la sociedad en el espacio. De todas formas, resulta evidente que **las diferentes modalidades de ocupación del territorio sirvieron a finalidades distintas e impusieron lógicas y estructuras espaciales muy diferentes.**

En la América prehispánica de los Incas, algunos caminos estructurantes vinculaban un enorme territorio, en el que los usos del suelo estaban predeterminados de manera de suministrar los insumos necesarios a la sociedad. La organización del estado aseguraba el intercambio y la complementación productiva regional.

Completadas las etapas de descubrimiento y conquista de América, España se vio abocada a la colonización, dominación y explotación del territorio colonial. Allí el orden buscado fue para cumplir con esas tres funciones, no para proveer calidad de vida a las poblaciones.

El modelo de estructura territorial aplicado entonces fue el llamado **régimen municipal**. España fundó ciudades en todos los vastísimos territorios cuya gestión debió instrumentar. Hizo de las administraciones municipales instrumentos de gestión urbana y territorial, sometidas a la normativa y jerarquía de organismos superiores de gobierno. A los municipios correspondió la gestión local (apropiación y defensa, dominio cultural, explotación de recursos materiales y humanos, exclusividad para el comercio español del mercado americano).

El nuevo orden, con sus objetivos dominadores y extractivos también marcó durablemente la organización del territorio americano, de acuerdo a la concepción económica del **mercantilismo**, que reservaba para las metrópolis el comercio con los territorios de ultramar.

El mapa se armó en base a una multiplicidad de pequeños focos de poder, ligados por vías navegables y vías terrestres de transporte y comunicación, que instrumentaron la transferencia de los recursos hacia la metrópoli.

El ordenamiento del territorio urbano estuvo también detalladamente predefinido. El modelo de ciudad propuesto por las Leyes de Indias se aplicó en todo el territorio conquistado. La plaza central se constituyó en el ámbito del poder, reflejado en la presencia simultánea de la iglesia, del cabildo y de ámbitos militares (cuarteles, prisiones y otras sedes).

Las deformaciones del modelo hablan de la capacidad de adaptación del modelo a realidades muy diferentes y, por lo tanto, de su propia validez como propuesta abstracta. En esas Leyes se estipulaban la mayor parte de los requerimientos que hoy establecen los planes: elección de tierras aptas, tamaño y dimensión de parcelas, accesibilidad, usos del suelo, implantación de equipamientos urbanos, etc.

La etapa siguiente refiere al fin del predominio de la economía mercantilista y a la **apertura del territorio americano a la economía capitalista industrial liberal**. Toda América será entonces ámbito de producción de materias primas (maderas, algodón, café, cacao, caucho, carnes, cueros, guano, salitre, cobre, petróleo, etc.) y mercado para colocación de productos industrializados.

A los efectos de la extracción de productos primarios, se construyeron redes de transporte, basadas inicialmente en el uso de tracción a sangre, máquinas de vapor y posteriormente en transportes movidos con motores basados en combustibles fósiles. Los nodos de la red - las estaciones de ferrocarril o de transporte vial - actuaron como sitios de acopio de productos primarios, de transformación y generaron en su entorno centros poblados de diferente escala.

Las ciudades-puerto y/o ciudades-centro de área de explotación crecieron por encima de la tasa de crecimiento del resto de los centros poblados del continente. La expansión fue sostenida por las rentas provenientes del comercio y por importantes flujos de inmigrantes, atraídos por la intensa actividad económica. Se conformaron rápidamente periferias, en las que se radicaron viviendas para distintos sectores sociales, formal e informalmente construidas.

Como consecuencia de éstos procesos, se consolidaron redes de transporte y comunicaciones no equitativas territorialmente, se multiplicaron los centros poblados a lo largo de las vías de comunicación y algunas ciudades crecieron muy por encima de la media, por su vinculación con los procesos productivos o con los de comercialización.

El orden territorial y los equipamientos correspondientes a las sucesivas modalidades de explotación conforman hoy el territorio de americano. Cualquier intento de re-ordenación de territorios o ciudades, debe partir de preexistencias construidas de gran peso, que definen grandes desequilibrios territoriales y urbanos.

El agotamiento del modelo agro-exportador y la incorporación de nuevas tecnologías implicaron importantes cambios en las formas de uso del territorio por parte de las sociedades del continente.

El proceso se caracterizó por fuertes migraciones internas de la población, desde las campañas a los centros poblados de diversa escala y desde ésta a las capitales políticas o económicas, en busca de mejores oportunidades de vida.

El proceso resultó en la **urbanización creciente de la sociedad y la concentración de la población ciertas ciudades**

Esa expansión se hizo mayormente sin procesos formales de urbanización previa a nivel macro. Las mega-ciudades crecieron por agregación de formas urbanas diversas, que no siempre aseguraron la continuidad y la conectividad de los tejidos. En las zonas destinadas a grupos de baja renta, generalmente no se construyeron infraestructuras ni servicios urbanos.

Como forma más reciente, aparecieron en las periferias de las grandes ciudades estructuras urbanas cerradas, con tejidos urbanos no conexos, destinadas a población de clases medias y altas. Se las suele adjetivar como “exclusivas”, lo que ya es un índice de la condición de segregación social que implican.

2 - EL TERRITORIO SEGREGADO, EXPRESIÓN ESPACIAL DEL ORDEN SOCIO-CULTURAL

Después de la segunda guerra mundial en América Latina convocó a un grupo de pensadores (economistas, sociólogos, espacialistas) de primera línea en la CEPAL - Comisión Económica para América Latina. Se analizaron en ese ámbito los principios y medidas aptos para estimular el crecimiento en la región y mejorar la condición de parte importante de la sociedad civil ya empobrecida.

En ese marco se elaboró una nueva **teoría de la dependencia**, que explicó por la intervención extranjera en industrias extractivas, plantaciones y otras actividades primarias y la baja de precios de las materias primas (commodities) en los mercados mundiales, la dificultad de los países para mejorar sus condiciones internas y, particularmente, combatir la pobreza.

Para enfrentar esa situación se propuso la **doctrina del desarrollo nacional por sustitución de importaciones**, que estimuló el desarrollo industrial en algunas ciudades y regiones. La industria creció en algunos centros de América Latina al amparo de regulaciones de carácter proteccionista. Las áreas urbanas donde se radicó prosperaron y atrajeron contingentes crecientes de población. La planificación del desarrollo fue uno de los objetivos explicitados de los gobiernos y tema de análisis y debate de expertos.

No obstante, a pesar de los recursos aplicados al proceso, la región padeció sucesivas crisis que minaron la factibilidad de éxito de los planes aprobados: dictaduras, conflictos políticos internos, corrupción, apropiación de recursos por elites oportunistas, superpuestos con conflictos externos como la crisis energética de los años setenta. Los

problemas financieros emergentes del servicio de la enorme deuda externa agregaron dificultades a los procesos.

Entre las consecuencias más notables de los procesos reseñados aparece la despoblación de las áreas rurales y la migración de millones de campesinos hacia áreas urbanas que no estaban preparadas para recibirlos.

El paradigma neoliberal del mercado como adjudicador de recursos y de la apertura indiscriminada a la economía global, fueron adoptados como sustento teórico de las políticas y acciones de gobierno. Se tendió a reducir el rol del Estado por medio de privatizaciones y a abrir sectores clave de la economía a la actividad privada, particularmente a los capitales internacionales. A esto se agregaron los programas estructurales de ajuste, que generaron pérdidas reales de poder adquisitivo y de oportunidades de empleo en la región.

Como consecuencia se generó una nueva dinámica poblacional que condujo a crecientes sectores de la sociedad urbaniza hacia los cinturones externos de las grandes ciudades a los migrantes rurales a los que se sumaron aquellos que, no pudiendo sostener los costos de la vida urbana formal, debían pasar al ámbito informal.

El espacio de las ciudades concentradoras de población aparece como continente de dos sociedades diferentes: la formal, que vive en el marco económico y social regulado por el Estado y la informal, que vive fuera de él.

El espacio urbano fragmentado es una manifestación más de la fragmentación de la sociedad.

Los sistemas formal e informal comparten algunos espacios sociales, económicos, culturales y físicos

Entre ellos es de la mayor importancia **el ámbito político**: las personas que salieron del mundo formal siguen siendo ciudadanos y conseguir sus votos es un objetivo político. La vulnerabilidad que implica la vida en el ámbito informal convierte a los ciudadanos en presa fácil de acciones demagógicas, generalmente de corto plazo, provenientes del Estado y de fracciones políticas, tendientes a consolidar su fuente de poder. Las donaciones de tierras en áreas no servidas, que crean graves e inmediatos problemas a la gestión urbana suelen ser manifestaciones de éste fenómeno.

Otro ámbito compartido por la sociedad formal y la informal es el **espacio urbano**, especialmente algunos **espacios centrales** con alta calificación y potencial de interacción social.

Los sin techo; recolectores informales de residuos sólidos (y los vehículos, carentes de seguridad, no matriculados y frecuentemente a tracción a sangre con que transportan papeles, cartones y recipientes de diversa especie); hurgadores; personas sin trabajo que encaran actividades artesanales y/o comerciales callejeras (muy frecuentemente vendiendo mercaderías de contrabando), músicos; mimos y

malabaristas; artistas diversos, mendigos de toda edad (entre los que se encuentra una alta proporción de niños y jóvenes), ocupan progresivamente los espacios centrales, los umbrales de las puertas de viviendas y comercios y sus actividades se constituyen en parte del paisaje urbano.

Junto a ellos aparecen factores diversos de inseguridad: la calle se convierte en espacio de violencia contenida o explícita, las fachadas de los edificios y monumentos se dotan de cortinas metálicas, se cubren de graffittis, las viviendas se enrejan, la inseguridad se vuelve una constante.

Como respuesta del mercado aparecen nuevos espacios comerciales excéntricos y destinados a satisfacer las demandas de consumo de las clases media-alta y alta: los centros de compras (shopping centers), ámbitos de exclusión y de predominio de patrones de consumo suntuario.

Los centros de compras no sustituyen a los espacios centrales urbanos. Su gran diferencia con los espacios abiertos de uso público, es que éstos admiten a todos los usuarios potenciales y a todas las actividades: en ellos se circula y se descansa, se discute y se recrea, se manifiesta políticamente, se negocia y se pasea. La pseudo centralidad que ofrecen los centros de compras permea toda actividad que se realiza en sus espacios con la presión al consumo, gran marco condicionante de la conformación y uso del espacio. Son, además, un espacio del dominio privado: las actividades no dependen entonces de la voluntad de los usuarios: hay algunas permitidas y otras, obviamente, prohibidas.

La mudanza de la actividad comercial calificada a los centros de compras implica en general que la misma disminuya en las áreas centrales. La calidad y mantenimiento de las edificaciones se resiente. Los centros se ven, en casi todas las grandes ciudades de América Latina ocupados por comercios decadentes, por ferias de mercaderías baratas. Éste se constituye en otro importante factor de decadencia de las áreas centrales.

En **el tejido urbano residencial** la fragmentación es notoria. Las áreas de ciudad formal y de ciudad informal son claramente diferenciables por su inserción territorial y sus tipologías urbana y edificatoria.

En cuanto a su ubicación espacial, la ciudad informal se extiende progresivamente sobre dos tipos de suelo: el peri-urbano y los intersticios no urbanizados ni edificados o con edificación abandonada de la ciudad formal (áreas no aptas para la urbanización, antiguas áreas industriales – “brownfields”, barrios abandonados por razones diversas -frecuentemente violencia urbana, ejecución de grandes obras, tierras vacantes, etc.).

En la parte informal de la ciudad la tierra ha sido ilegalmente ocupada y la tenencia carece de cualquier tipo de legitimación legal. La denominación “informal” responde no sólo a los aspectos jurídicos sino también a su morfología.

La red vial de traza intrincada y de dimensiones mínimas, aparece condicionada a la naturaleza del suelo (tipo de suelo, pendiente) y a sus usos (delimitaciones físicas de “parcelas” de uso privado). Hay carencia de espacios de uso público equipados. La prestación de algunos servicios públicos (aducción de agua potable, energía, etc.) aparece condicionada por razones de accesibilidad física y de seguridad.

En las **áreas vacantes**, las trazas de la ciudad se mantienen y, con frecuencia infraestructuras y servicios. El paisaje urbano se identifica por la obsolescencia y/o carácter ruinoso de la masa edificada, así como por testimonios del uso de las edificaciones en condiciones no adecuadas a su diseño original, por sobre uso o destino diferente. Frecuentemente el carácter ruinoso es tal que inhibe a los habitantes el uso de las infraestructuras disponibles: las tuberías y/o los servicios higiénicos de las fincas están destrozados y no habilitan la conexión a las infraestructuras de aducción y alejamiento de agua, los cableados no permiten el uso de la energía eléctrica suministrada por redes.

En cuanto a las **tipologías edificatorias**, en las periferias y en los espacios intersticiales no urbanizados formalmente, las construcciones aparecen signadas por el hacinamiento y por la precariedad, tanto en lo que refiere dimensiones de los espacios habitables, a los materiales empleados y a los procedimientos constructivos y acondicionamientos. Las viviendas carecen de condiciones de privacidad, aún mínima y no tienen aducción de agua en su interior. En general tienen un excusado, o físicamente una letrina en la que las aguas negras se vierten directamente al terreno.

Debe agregarse que una de las más recientes manifestaciones del fenómeno de la segregación urbana es la aparición, en áreas de periferia, de **urbanizaciones cerradas** destinadas a población de niveles altos y medio-alto. Allí la segregación socio-espacial llega a niveles muy altos. El sistema habilita a separar sub-grupos de población en función de su poder adquisitivo y genera enclaves supuestamente urbanos (tienen forma urbana pero carecen de los atributos de diversidad de la vida urbana).

Se implantan generalmente en el medio rural, pero pueden aparecer en situación de contigüidad respecto a tejidos urbanos conectivos. No resultan unidades funcionalmente autosuficientes (como se pretende afirmar con frecuencia), ya que dependen para su funcionamiento de infraestructuras básicas construidas por la sociedad: producción / aducción de energía, de agua potable, red vial conectiva, servicios de transporte colectivo, etc.

3 - LOS PROCESOS TERRITORIALES

El territorio, recurso imprescindible y sustento de las actividades humanas, es el conjunto de la superficie del planeta, tierras emergidas, superficies marítimas, navegables o fluviales y casquetes polares, subsuelo y atmósfera en contacto.

El territorio cómo se lo describe no es un bien producible.

El territorio de un Estado es aquel sobre el que ejerce soberanía.

Becker ed alter (Economía Política de Montevideo - 2000) establecen que *“Consideramos el espacio como una de las formas de regulación estructurales”* y que *“El espacio político de regulación es un territorio sólo en tanto y en la medida en que es así definido en las reglas legales.”*

Así mismo hace notar que *“...las normas sociales informales pueden pertenecer a áreas que no estén políticamente definidas”*

Estas citas nos introducen en la materia de éste artículo, esto es **la relación entre la regulación y las disposiciones espaciales que las sociedades imponen a su territorio**. Se introduce también el hecho de que **existen normas no formalizadas**, pero socialmente válidas y que éstas rigen en territorios no estrictamente definidos. Hay distintas formas de “pacto social” – formal y no formal – y en nuestros países, ambas conviven en el mismo territorio, regulado la convivencia por normas no siempre comunes. Señala también Becker (ob. cit.) que *“... la participación / exclusión de los actores sociales está íntimamente vinculada con las configuraciones espaciales de la regulación,”*.

El territorio ha sido un bien libre para las sociedades humanas, como lo son el aire, las aves o los peces. La apropiación de los bienes libres por cualquier individuo o sociedad es factible, si está en sus capacidades hacerlo.

Los recolectores nómades recorrieron la superficie entera del planeta y dejaron en ellas trazas de sus actividades (particularmente restos de sus herramientas). La civilización llamada paleolítica se expandió lentamente sobre todo el planeta (y subsiste aún en ciertos ámbitos, cada vez más escasos). El territorio fue espacio ilimitado de vida, sostén físico y proveedor de los recursos imprescindibles.

Sin embargo, cada grupo adquirió habilidades para la supervivencia en regiones definidas, generando culturas adaptativas y vínculos de pertenencia con territorios específicos.

La adquisición de la capacidad para producir alimentos y almacenarlos (en vez de recolectarlos) habilitó la sedentarización de grupos sociales y, con ella, la vinculación biunívoca de su cultura a un territorio definido.

El paso siguiente fue la concentración de población en espacios relativamente reducidos. Ésta situación se dio en pueblos con estructura de supervivencia agrícola (producción con requerimientos de alta intensidad de mano de obra, como la agricultura con riego en el Egipto faraónico o la agricultura intensiva de las laderas de los Andes por los diferentes pueblos pobladores prehispánicos del sitio). Algo similar ocurrió en sitios en los que se estructuró la supervivencia a partir de intercambios materiales. Surgieron allí las primeras instalaciones de tipo urbano.

La vida en altas densidades de población habilitó la posibilidad y estableció la necesidad de crear procedimientos regulatorios referentes a la apropiación y los usos social e individual del territorio y autoridades dotadas de poder para hacer cumplir esas reglas.

Apareció, entonces, el Estado, que se define, precisamente por la existencia de territorio, población asociada a éste y formas de poder capaces de organizar la vida del cuerpo social en ese ámbito preciso.

Ese poder recayó en personas (reyes, emperadores) y/o grupos (sacerdotes, militares), generando diversos tipos de Estado. Aparecieron también distintos niveles de apropiación privada del territorio (desde la titularidad asociada a responsabilidades de gestión, como la defensa, hasta la propiedad individual).

La apropiación del ámbito sustentante se constituyó en de factor sustantivo de poder. De igual manera, la herencia de la titularidad de la tierra se asoció a las modalidades de transmisión temporal del poder (no siempre hereditarias).

En ese contexto se definieron las formas tradicionales de propiedad del suelo, la normativa y estructuras de poder.

La propiedad individual se concibió como prácticamente irrestricta en la legislación de cuño liberal. En los hechos, la sociedad, a través de la regulación y del poder conferido a electos y funcionarios, conserva la capacidad de establecer límites al uso, al usufructo y a la libre disposición de un bien territorial del dominio privado.

Tanto el poder de gobierno como los derechos a la tierra estuvieron sometidos a jerarquía. Se instituyeron así cadenas jerarquizadas de personas con capacidades de decisión sobre un territorio. La creación de diversos centros de poder (jerarquizados o no) generó la necesidad de definir los entornos territoriales vinculados al ejercicio sus las cuotas de soberanía.

Se sobreimpusieron así a los ámbitos naturales de gestión otros límites, generados en función de lógicas de poder. Los nuevos límites difícilmente coincidieron con los de las unidades naturales de funcionamiento territorial.

La estructura de poder jerarquizada horizontal y verticalmente estableció circunscripciones de competencia. Se definieron ámbitos **nacionales** de poder; ámbitos **regionales** (o provinciales, o departamentales), y ámbitos **locales** (con competencia en el entorno inmediato de radicación).

Para cada uno de esos niveles se definieron, además, competencias sectoriales. Las actuaciones de cada uno de los niveles y sectores pueden o no estar coordinadas. Si no lo están, el producto de sus intervenciones genera notorias disfunciones territoriales, ya que las propuestas no se evalúan por su eficacia respecto a la realidad unitaria que se

quiere modificar, sino en función de metas y objetivos sectoriales, que no siempre conducen a la satisfacción de requerimientos globales.

La **normativa** de uso del suelo y edificatoria expresa, de forma no explícita, una visión prospectiva el espacio antropizado, no siempre respaldada por proyectos. Implica un marco, generalmente poco flexible, para la gestión. Su formulación es generalmente sectorial y no suele constituir una base de coordinación que asegure la compatibilidad de las actuaciones de los distintos actores.

Un primer nivel de gestión es aquel que se define en función del marco de las leyes constitucionales, legislación nacional y de grandes principios de gestión, expresados a nivel nacional: es el de las **políticas de Estado**, que definen la filosofía de gestión y posibilitan la coherencia temporal de las actuaciones en las distintas circunscripciones administrativas. Éstas definiciones son de largo plazo y constituyen la expresión de consensos de la sociedad acerca del futuro deseable.

En cada tiempo político esas definiciones se materializan en **políticas de gobierno**. Por su naturaleza, reflejan propuestas de medio y corto plazo. En los países con gestión planificada, esas propuestas se expresan por medio de planes de actuación.

En los países que adoptan procedimientos de gestión orientados hacia el neo-liberalismo, se entiende que el mercado debe actuar como decisor de las actuaciones que satisfagan las demandas sociales. Una de las demandas de mayor importancia es la de acceso a la tierra.

Los planes de ordenamiento territorial, son herramientas de gestión espacial. Pueden elaborarse para diversas escalas territoriales, Implican la aplicación de la planificación (previsión de acciones temporalmente seriadas para obtener una meta) a la disposición de actividades en el espacio. Su uso y aplicación a los efectos de la gestión territorial es la práctica aconsejada y poco frecuente en América del Sur.

Los planes de ordenamiento territorial se aplican por medio de normas y de acciones. La normativa incluye, por ejemplo, tipo e intensidad de usos del suelo, tipologías edificatorias, deberes y derechos de los distintos actores y agentes, etc. Las acciones implican actuaciones de la administración y del sector privado (obras, programas de desarrollo local, entrenamiento de cuadros, sistemas de información permanente, etc.).

En los países en los que no se elaboran planes de ordenamiento, las actuaciones territoriales aparecen enmarcadas por la normativa vigente (actuaciones formales); definidas por el funcionamiento espontáneo de los mercados de tierras e inmobiliario (formales e informales) – prestaciones respondiendo a demandas – y/o a acciones voluntaristas de los gobiernos de turno, no necesariamente compatibles con la regulación vigente (a menudo obsoleta).

En éstos casos, la iniciativa del sector privado (formal e informal) y sus dinámicas son fuerte determinante de las modalidades de uso del suelo y de las características de la urbanización y la edificación.

La tierra urbana no existe en la naturaleza: es un constructo del hombre. En las ciudades contemporáneas hoy se construye tierra urbana formal e informalmente.

La **construcción formal de tierra urbana** se lleva a cabo siguiendo procedimientos establecidos a nivel de cada Estado. Intervienen en ella actores públicos y privados. El proceso culmina con una tierra apta para la vida urbana, en la que se han definido los límites de la propiedad pública y la privada, definido el aprovechamiento o edificabilidad, los tipos e intensidad de usos y están provistos infraestructuras (accesibilidad, energía, aducción de agua, tratamiento y disposición final de aguas servidas) y servicios. La titularidad de los bienes queda adecuadamente registrada.

La **construcción informal de tierra urbana** y la edificación en ella implican acciones directas por parte de actores privados, sin que intervengan en el proceso actores públicos (y por consiguiente sin que hayan autorizaciones emitidas por órganos competentes). La acción de construir así la ciudad o de edificar es ilegal porque no fueron atendidas las prescripciones de las leyes vigentes. El proceso de construcción de ciudad informal no responde a normas en materia de dimensión de parcelas, de vías de circulación ni de espacios públicos, no se produce el registro de los cambios en la titularidad de los bienes y no se proveen (o se proveen parcialmente y después de la ocupación de tierras y edificaciones) las infraestructuras básicas y servicios urbanos y la propiedad o tenencia no se registran.

Los procesos contemporáneos implican que en las grandes ciudades se den procesos de marginación social y fragmentación espacial, que segregan las partes del tejido urbano habitados por sectores de bajos ingresos de aquellas reservadas a las clases más pudientes. Las inversiones urbanas del sector privado se concentran en los sectores ricos, acompañadas por inversiones públicas.

La aparición de cinturones de ciudad construida informalmente, en periferias no servidas y frecuentemente en tierras no aptas para la urbanización, es hoy una constante en las ciudades de los países que no pertenecen al primer mundo. La ciudad informal ocupa hoy más de dos a tres veces la superficie de la ciudad formal (Rolnik).

Se da también en la gran mayoría de los casos la existencia de tierras vacantes y “brownfields” (tierras con diversos tipos de contaminación) en zonas de ciudad formal, totalmente servidas, frecuentemente con edificación de espacios privados y públicos obsoleta.

La lectura del **paisaje urbano** de nuestras ciudades habilita la percepción inmediata de las dos modalidades de ciudad: **en la ciudad formal**, se perciben las macro estructuras ordenadas de las ciudades fundacionales y sobre ellas el desorden

edificatorio generado por el crecimiento sin planes del siglo XX. **En la ciudad informal** el crecimiento espontáneo y la escasez de recursos han generado un paisaje caótico, cuyos patrones edificatorios no fueron normados y cuyos patrones formales aparecen definidos por el uso de materiales de descarte para la construcción de espacios residenciales mínimos.

La normativa urbana rige sólo en las partes formales de las ciudades. La informalidad no se reduce a la construcción y gestión de las ciudades, sino que define toda la vida en las periferias. Las modalidades de vida económica – que a menudo traspasan la frontera de lo ilegal, de los sistemas de comunicaciones y transporte, de usos de la tecnología, de usos del espacio abierto urbano crean nuevas formas fuera de los marcos legales, de responder a situaciones de necesidad e insatisfacción de necesidades básicas.

Los estados, apoyados por organismos internacionales de crédito han encarado programas para obtener la “legalización” de la ciudad informal, por la vía de aceptar e integrar su realidad espacial (a veces mejorando algo accesibilidad e infraestructuras) y otorgar títulos de propiedad de la tierra a los ocupantes de hecho.

Éstas medidas se han considerado perversas, pues actúan como un incentivo al crecimiento informal de las ciudades: “... *asiéntese adonde pueda y no se preocupe, porque algún día el Estado va a regularizar su lote...*” (Smolka). Debe agregarse a esto que cuánto más altas sean las perspectivas de que la regularización efectivamente se produzca, más alto será el precio que pagarán los aspirantes a adquirir sitios en el mercado informal, por tierra no servida o parcialmente servida. Puede afirmarse que “...*las acciones públicas para regularizar la tierra informalmente ocupada no han resuelto el problema del acceso a la tierra de los pobres urbanos. Más aún, las prácticas de regularización son parte del problema, al alimentar la el funcionamiento del mercado informal*” (Smolka).

La gestión territorial y urbana obtiene sus recursos de bases imponibles definidas en los cuerpos normativos, entre las que los impuestos a la posesión de tierra (Impuesto Predial, Contribución Inmobiliaria, etc.) son un componente muy importante.

Algunos estados han comenzado a revisar su política fiscal, separando la propiedad de la tierra como materia imponible de otros valores que se originan en derechos la sociedad otorga a los propietarios de tierras, a saber el **derecho a urbanizar** (transformar tierra rústica en solares urbanos (con o sin planificación espacial), el **derecho al aprovechamiento** (edificabilidad) del solar urbano, el **derecho de edificación** y el **derecho a incorporar lo edificado al patrimonio** del titular de la tierra.

La consideración de que esos incrementos del valor (plusvalías) de las propiedades emergen de decisiones sociales, fundamenta que por diversas vías la sociedad retenga por lo menos parte de los valores que ella misma genera, aumentando así la dotación de recursos disponibles para la gestión.

Cuando se produce tierra urbana informalmente, la sociedad debe hacerse cargo de satisfacer las necesidades primarias de la población que allí habita.

Si se intenta la incorporación de la tierra informal a los mercados y procedimientos formales por la vía de la regularización, esto actúa en el mercado de tierras, aumentando el valor de la tierra ocupable no servida y dificulta, una vez más el acceso a la tierra de los pobres.

4 - LOS DESAFÍOS DE LA GESTION TERRITORIAL

Ante esa situación, es imperioso actuar coherentemente en una serie de campos para modificar las tendencias dominantes y generar nuevos paradigmas territoriales y urbanos más equitativos. Entre otros campos de acción se han identificado los siguientes:

- definición de nuevas políticas urbanas y territoriales, con creación de nuevas políticas de uso del suelo urbano servido, de gestión de la capacidad instalada en materia de vivienda, regularización efectiva de los asentamientos (con creación de condiciones de calidad de vida aceptables) y creación de políticas que permitan gestionar el crecimiento de las megaciudades, evitando la turgurización intraurbana y periurbana;
- creación de políticas de protección del ambiente urbano, en sus componentes naturales, construidos e intangibles
- revisión del estado del arte en materia de acciones en los ámbitos territorial y urbano
- revisión de los conocimientos requeridos para actuar profesionalmente con eficacia en esos campos
- instrumentar la transferencia de poder hacia las comunidades locales, descentralizando las competencias de gobierno, particularmente en la formulación de planes de medio plazo, sin descuidar la imprescindible necesidad de coordinación entre comunas, con definición de nuevas formas de cooperación horizontal entre ciudades y de éstas con los niveles superiores de gobierno;
- revisión de la normativa urbana, reconociendo la función social de la propiedad urbana;
- revisión de las normativas de uso del suelo y edificatoria;
- democratización y modernización de la gestión urbana, lucha contra la corrupción;
- creación de ámbitos de participación efectiva;

Los objetivos que se fija hoy el ordenamiento del territorio no implican sólo una distribución de actividades en el espacio, asimilable a un mapa estático de un futuro deseable. Hoy el concepto de ordenamiento implica el concepto de **proceso complejo que busca, además de una racionalización de la distribución de actividades, la mejora de la calidad de vida de las personas, con incremento de la equidad (contemporánea y a futuro), en el marco de la conservación de los sistemas vivos e inertes en los que se sustenta la vida y de su equilibrio.**

La normativa de cada país generó y consolida criterios que responden a la ideología e instrumentan las modalidades de uso del territorio emergentes del modelo, no siempre explicitado. Su falta de flexibilidad, obsolescencia y perduración dificultan los cambios necesarios.

El logro los objetivos de sustentabilidad implica cambios radicales en las estructuras territoriales vigentes en América Latina, construidas por la superposición a través de los tiempos de la estructura mercantil colonial, el liberalismo extractivo, la corta etapa de sustitución de importaciones y el neo-liberalismo. Todos esos sucesivos sistemas han consagrado la inequidad territorial, definiendo áreas privilegiadas donde se concentran las inversiones y áreas postergadas.

2 - GLOSARIO

- Áreas Urbanas (Ciudad) – Se definen a partir de la existencia de una población estable suficiente para posibilitar interacciones en los diversos ámbitos de la cultura – en el más abarcativo de los sentidos – en un entorno equipado y servido adecuadamente para ello, en función de los requerimientos definidos por la cultura local y las tecnologías disponibles y accesibles.
- Áreas Naturales – Son aquellas con menor grado de intervención humana (generalmente sólo intervención indirecta) y que alojan mayor proporción de actividad biótica no directamente intervenida o modificada
- Áreas Rurales – Son aquellas dedicadas a procesos productivos primarios, con diversos niveles de intervención humana directa en los procesos de producción.
- Brownfields – Tierras vacantes con construcciones abandonadas y/o diversos tipos de contaminación procedente de antiguos usos
- Derechos urbanísticos – Derecho a urbanizar; derecho al aprovechamiento (edificabilidad); derecho a edificar; derecho a incorporar lo edificado al patrimonio
- Derecho a urbanizar – Facultad de modificar físicamente un terreno, dotándolo de condiciones físicas, infraestructuras y servicios definidos por la normativa vigente, necesarios para que los lotes adquieran la condición de solares. Se adquiere por medio de la calificación de las tierras como urbanizables y por la aprobación por parte de las autoridades competentes de las correspondientes propuestas
- Derecho al aprovechamiento urbanístico – Atribución a un solar de los usos del suelo admitidos y las intensidades en que los mismos pueden cumplirse en función de la normativa vigente. Se adquiere por aplicación de la normativa urbana vigente.
- Derecho a edificar – Facultad de materializar el aprovechamiento urbanístico construyendo. Se adquiere obteniendo un permiso o licencia de construcción, otorgado en función de la normativa vigente.
- Estado – Institución que articula, mediante el uso de mecanismos de poder establecidos (que no reconocen ningún poder superior), la vida de una población en un territorio

- Impuesto Predial, Contribución Inmobiliaria – Impuesto que debe aportar al Estado el propietario de tierra
- Ocupación ilegal de tierras – Ocupación de tierras realizada de manera que contradice expresamente las normas existentes, los códigos y prescinde de las autorizaciones requeridas. Puede ser con o sin conocimiento del titular del bien.
- Ocupación informal de tierras – Tipo de ocupación ilegal de tierras, realizada de manera que no adhiere y no está protegida por las normas institucionales, (aunque eventualmente adopte los patrones de ocupación legalmente establecidos). Aparece como opuesta a la actividad formal, que opera con regulaciones y procedimientos establecidos que garantizan las condiciones de tenencia y uso de la tierra. Puede ser con o sin conocimiento del titular del bien.
- Ocupación irregular de tierras – Tipo de ocupación de tierras, en la que las subdivisiones territoriales no han sido ejecutadas de acuerdo con la normativa vigente, no obstante lo cual han sido oficialmente aprobadas
- Ocupación clandestina de tierras – Tipo de ocupación ilegal de tierras realizada ocultamente y sin ningún reconocimiento oficial ni conocimiento de los titulares del bien
- Ordenamiento del Territorio – Regulación del uso y tenencia del suelo y disposición de equipamientos en un territorio a fin de cumplir con un objetivo establecido (económico, poblacional, militar, etc.)
- Ordenamiento del Territorio (de un Estado) – Actividad cuya materia es disponer espacialmente las actividades humanas sobre el territorio de manera de optimizar el uso de los recursos (naturales y culturales) y los procesos (definidos por la cultura y la tecnología vigentes) con generar la mejor calidad de vida para los habitantes, usando de tecnologías adecuadas y en el marco de la conservación sustentable de los recursos.
Su ejercicio requiere la participación de múltiples disciplinas del conocimiento y de actores y agentes diversos.
- Propiedad (Derecho de) – Derecho al uso, al usufructo y a la libre disposición de la cosa poseída
- Plan – Instrumento de gestión que identifica modelos alternativos de futuro, aplicable en distintas escalas territoriales y sectores de actuación. Permite identificar las acciones y recursos necesarios para alcanzarlos.

Debe incluir mecanismos de seguimiento, evaluación y ajuste permanente de objetivos, metas y acciones.

- Plan de Ordenamiento Territorial – Plan que refiere al proceso de adecuación de la estructura territorial para obtener objetivos y metas definidos. Las herramientas de aplicación de un plan de ordenamiento territorial incluyen normas (tipo e intensidad de usos del suelo, tipologías edificatorias, deberes y derechos de los distintos actores y agentes) y diversos tipos de intervención de la administración (obras, programas de desarrollo local, entrenamiento de cuadros, sistemas de información permanente, etc.)
Su formulación requiere la participación de múltiples disciplinas del conocimiento y de actores y agentes diversos.
Constituye una base para la coordinación de la actuación de los distintos actores y agentes de los procesos planificados.
- Planeamiento – Conjunto de actividades que permiten la elaboración, aprobación, implementación, seguimiento, evaluación y reformulación de planes. Su ejercicio requiere la participación de múltiples disciplinas del conocimiento y de actores y agentes diversos.
- Plusvalía (referente al valor de una tierra) – Incremento del valor generado por modificaciones no inherentes a la naturaleza del bien, ocurridas en los parámetros utilizados para evaluarlo (escasez, aprovechamiento, accesibilidad, calidad, condición de titulación, tenencia, infraestructuras y servicios que mejoren sus prestaciones, etc.)
- Solar – Superficie de suelo urbano, con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica, con alineaciones y rasantes señaladas
- Suelo Público – Suelo de propiedad estatal destinado a uso público (ver espacios abiertos urbanos)
- Suelo Privado – Suelo de propiedad estatal o privada destinado a usos privados (ver espacios cerrados o privados o de uso privativo).
- Regulación del suelo (del uso del suelo) – Conjunto de leyes, normas, decretos y resoluciones administrativas, emitidas por organismos competentes, que definen las categorías de los suelos, los derechos y deberes de sus titulares, los usos admitidos del suelo, las condiciones para llevarlos a cabo y los procedimientos para la administración del suelo.

- Regularización (de áreas urbanas informales) – Incorporación de tierra informalmente producida a la condición de tierra “formal”. Implica el otorgarle títulos de propiedad a los ocupantes y la provisión de mínimos de infraestructura y servicios.
- Territorio (de un Estado) – Es el conjunto de las zonas de tierras emergidas, marítimas, fluviales, atmósfera y subsuelo, consideradas como partes de un todo, dinámicamente interactuantes y complementarias entre sí. La normativa vigente (nacional y acuerdos y tratados internacionales) define el alcance de soberanía territorial en los territorios marítimos, subsuelo y atmósfera.
- Tierra vacante – Tierra intraurbana baldía o subusada con respecto al potencialidad que define su naturaleza, ubicación, dotación de infraestructuras y servicios
- Valor de la tierra – Se reconoce a toda propiedad inmueble, como inherente a ella el que refleje su rendimiento (real o potencial) en uso rural (rústico), sin consideración alguna de su posible utilización urbanística. Se consideran incrementos a ese valor los emergentes de la normativa vigente, de las inversiones públicas en la ciudad y de actuaciones en general que modifiquen las condiciones del mercado de tierras.
- Valor agregado (a la tierra urbana) – Incremento de valor (plusvalía) generado a través de medidas de gestión de todo tipo llevadas a cabo por organismos o individuos competentes (nueva normativa modificativa de la edificabilidad del suelo, o referida a la calidad del paisaje urbano, cambios en roles urbanos de una cierta zona, decisiones de implantación de infraestructuras o servicios, etc.)
- Urbanismo – Proceso complejo cuyo producto son propuestas y actuaciones referidas al funcionamiento y la forma de las ciudades. Su ejercicio requiere la participación de múltiples disciplinas del conocimiento y de actores y agentes diversos.
- Zonificación – Instrumento de gestión territorial y urbana, recogido en la normativa y/o en la planificación física, que define relaciones entre partes del territorio y sus usos y modos de ocupación.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Anales del Seminario Internacional “Gestión de la Tierra urbana y la Habitación de Interés Social” – CD-Rom, 2001
FAU – PUC Campinas, Maestrado en Urbanismo; Laboratorio de Habitat; Instituto Polis; Lincoln Institute of Land Policy
Trabajos de:
Herminia Maricato, Raquel Rolnik, Evangelina Pinho, Helena Mena Barreto Bueno, Laura Machado de Mello, Iván Poduje, José Salazar, Angela M. G. Sousa, Vincent Renard, Eugenio Quiroga, Eulalia Portela Negrelos, José Marinho Nery Junior, Pedro Abramo, Isabel Viana
- Asentamientos Irregulares – Programa para la regularización jurídica, social y urbanística - Ministerio de Vivienda, ordenamiento Territorial y Medio Ambiente – Uruguay, 1997
- Azuela, Antonio – The Landscape of Ideas on Property Rights
Land Lines, Volumen 10, Número 6 – 1998
- Becker, Jäger, Raza – Economía Política de Montevideo – Desarrollo urbano y Políticas Locales - Ed. Coscoroba – Montevideo, 2001
- BID Extra – Nuevo futuro para favelas de Río
David Mangurian en Suplemento de El BID - 1997
- Brown, James – Land Use and Taxation – Applying insights of Henry George
Lincoln Institute of Land Policy – 1997
- Bruce, John W. – Conceptos sobre tenencia de la tierra (versión traducida al español)
Tenure Brief – Land Tenure Center
University of Wisconsin, Madison, USA
- Cecilio, Couriel, Spallanzani – La Gestión Urbana
Universidad de la república – Facultad de Arquitectura, 1999
- Clichevsky, Nora – Vacant Land in Latin América Cities
Land Lines Volumen 11, Número 1 – 1999
- Censo General de Población Hogares y Viviendas (Mayo de 1966)
Instituto Nacional de Estadísticas, República Oriental del Uruguay
- Favela Bairro – Integraçao de favelas no Río de Janeiro
Secretaria Municipal de Habitação – INPLANRIO
Empresa Municipal de Informática e Planejamento S.A.

Prefeitura da Cidade de Río de Janeiro, Brasil

Fernández Edésio – Law and Urban Productivity of Urban Illegality
Land Lines – May 2001 – Volume 13, Number 3

Fernández Edésio – Redefining Property Rights in the Age of Liberalization and
Privatization
Land Lines – November 1999

Figueroa Salas, Jonás – Conflicto Social, Territorio y Planeamiento
Ciudad y Territorio – España, 1991

Housing – An Informative Report on the Housing Policy in the City of Rio de Janeiro –
Brasil, 1999

Land Tenure Center – Survey on Economic Land Use Policy Tools

Leis Gravina, Hermann – Informe sobre el Proyecto de Ley de Ordenamiento y
Desarrollo Territorial – Montevideo, 1999

Ley de Desarrollo Urbano – Estado de Jalisco, México – 1999

Lungo, Mario – Urban Sprawl and Land Regulation in Latin América
Land Lines, Volumen 14, Número 2 – 2001

Martínez, Edgardo – El Montevideo de la prosperidad – Papel – 1999

Martínez, Edgardo – El Montevideo de los 90 - Papel – 1999

Melo, Pedro – Sistema de Gestión de los Asentamientos Humanos en Uruguay
Paper preliminar
Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente,
1993

Merlín, Choay – Dictionnaire de l'Urbanisme et de l'Amenagement
Presses Universitaires de France – París - 1988

Normativa Urbanística Estatal sobre Régimen de Suelo
Texto Refundido de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación
Urbana y sus Reglamentos Vigentes
Ministerio de Obras Públicas y Ambiente – España – 1994

Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano – Ministerio de
Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente – Versión
digital - Montevideo - 2000

- Salazar, José – Comentarios – Reunión de la Red de Regulación del Suelo Lincoln
Institute of Land Policy
Sao Paulo, 2000 – Resumen de trabajo
- Sciandro, José – Legislación sobre Medio Ambiente en Uruguay –
Fundación de Cultura Universitaria – Montevideo, 2000
- Smolka, Martim and Iracheta, Alfonso – Mobilizing Land Value Increments to Provide
Serviced Land for the Poor
Land Lines – July 1999 – Volume 11, Number 4
- The Homeless – Perspectives
FIABCI - Francia
- Viana, Sienra, López – Lineamiento Generales del Plan Director –
Intendencia Municipal de Maldonado
Maldonado – Punta del Este, 1992
- Viana, Isabel y otros – Propuestas de Normativa Local
La Normativa como Instrumento del Proyecto de Ordenamiento
Territorial
Maldonado, 1994
- Villamide, Julio César – Revista Propiedades
Números 159 a 167, años 2000 y 2001
Otros artículos
Montevideo, 2001
- Watzlawsky, Weakland, Fisch – Cambio
Formación y solución de los problemas humanos
Nueva York, 1974
- Watzlawsky, Paul – El lenguaje del cambio
Suiza, 1977