

# **La Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible en Uruguay: gobierno del territorio en una propuesta que nos involucra a todos.**

Magri Díaz Altañer Jesica.

Cita:

Magri Díaz Altañer Jesica (2010). *La Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible en Uruguay: gobierno del territorio en una propuesta que nos involucra a todos*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/226>

**V Congreso ALACIP**  
**Integración, Diversidad y Democracia en tiempos del Bicentenario**  
**Buenos Aires julio de 2010**

Mesa temática

**Gobierno y sociedad en el plano local en Uruguay: nuevas reglas de juego que potencian instituciones y actores.**

Ponencia

**La Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible en Uruguay: gobierno del territorio en una propuesta que involucra a todos.**

Mgter. Altaïr Jesica Magri<sup>1</sup>

**Resumen**

Esta ponencia analiza el contenido de la Ley de OT y DS en Uruguay como un resultado del proceso de reforma del Estado. Estudia los alcances y límites que prescribe su orientación a través de dimensiones de estructura y manifestación de los cambios, en especial el campo de la regulación-desregulación de normas o reglas de juego que pautan el comportamiento institucional; de las propuestas de gerenciamiento de la gestión pública y de los actores que intervienen, el grado de participación de actores estatales y no estatales en la decisión-elaboración de las políticas; así como la dirección de las políticas públicas que se habilitan y como se expresan estas en cuanto a coherencia, coordinación y responsabilidad por la calidad de las mismas y la dirección, fundamento y grado de la reforma hacia el interés público

**Abstract**

This paper analyzes the content of the OT and DS Law in Uruguay as a result of the process of reform. Studied the scope and limits prescribed by their orientation dimensions of structure and expression of the changes, especially the field of regulation-deregulation rules or rules of the game, Brazil is the conduct institutional management of the proposed management and public actors involved, the degree of participation and non-state actors in decision-making policies, as well as the direction of public policies that are enabled and how they express these in terms of coherence, coordination and responsibility for their quality and leadership, foundation and degree of reform to the public interest

**1- La reforma del Estado en la territorialidad del Estado**

La reforma estatal es un proceso de naturaleza política porque reconfigura el rol del Estado en cuanto a su diseño, a la orientación que consecuentemente tendrán las políticas públicas de sus instituciones definiendo nuevas modalidades de como este se inserta en el sistema de vínculos con la sociedad y el mercado. El proceso de reforma

---

<sup>1</sup> Docente e investigadora del Instituto de Ciencia Política -FCS-UdelaR. Candidata a doctora en CC.SS.

del Estado se fundamentó principalmente en las críticas sobre la capacidad pública para responder a los cambios que emergen en la sociedad, cuestionando el tipo de Estado que se ofrece. En este sentido, mucho se ha escrito sobre la incapacidad de la esfera estatal para desarrollar sus funciones básicas de regulación, fiscalización y distribución y se han recorrido distintas instancias de reforma con distintos enfoques sobre el rol del Estado generando de nuevas reglas de juego en el diseño y la orientación estatal. Entre las críticas expuestas resaltan dos que pueden interpretarse como denominador común en los distintos enfoques reformistas: el primero, apunta a la estructura jerárquica y sectorial del Estado que inhibe de coherencia y eficacia la consecución de las metas estatales orientadas al interés general, apuntando en especial a los déficits de relacionamiento intergubernamental (Tobelem: 1992, Oszlak: 1999) y Repetto: 2003). El segundo, interpreta el aislamiento que el Estado tradicional se impone ante una sociedad y un mercado que tienen capacidad demostrada de participación política. Ambas críticas fundamentaron un tópico especial de la reforma del Estado: los (distintos) modelos de la gobernanza, los cuales en mayor o menor grado y con distintos énfasis entendieron que el Estado no es el único actor político, que ha perdido el monopolio en la conducción de asuntos relacionados con el interés público (Rhodes: 1999); que el Estado se depreció en su capacidad real de guiar a la sociedad (Peters: 2003). Entonces, la gobernanza se propuso como modelo de referencia de un conjunto de instituciones y agentes procedentes del gobierno y de fuera de este (Stoker: 2000).

Un aspecto poco tratado de esta fundamentación política de una reforma apoyada en mecanismos de gobernanza es que reconfigura la *territorialidad del Estado*, ese espacio donde las funciones públicas se despliegan sobre el territorio nación a través de la malla de instituciones, competencias, capacidades y actores que el Estado despliega. Las reformas afectan de algún modo a las propias instituciones ya conformadas, a los actores que en ella se desempeñan y a aquellos que fuera de estas, deben accionar de acuerdo a sus intereses.

Una reforma como la que se transita en Uruguay y en América Latina, necesariamente transfigura la territorialidad del Estado porque introduce cambios institucionales (reglas de juego) que reformulan el sistema de vínculos en el espacio del territorio nación, mudando la configuración de su “territorialidad” a través de mecanismos dados en sus funciones de relacionamiento con la sociedad (regulación, distribución y fiscalización), las que se manifestarán a través de la arquitectura estatal específica sectorial o gubernamental subnacional. En el caso uruguayo en especial la ley de OT y DS que analizamos en esta ponencia introduce cambios sustanciales en el concepto de territorialidad del Estado porque configuran nuevos espacios institucionales y también incorporan reglas que reconfiguran el monopolio legítimo de coerción del Estado a través mecanismos de participación y veto de actores no estatales.

## *2- La reforma del Estado en el territorio: ¿política o técnica de ordenamiento territorial?*

Desde el punto de vista de políticas que modifican de alguna forma las relaciones en el territorio, en América Latina la expresión más contundente de la reforma estatal es el

mecanismo de la descentralización que habilita nuevas institucionalidades en el nivel local (los Municipios), pero también han acaecido cambios en el intermedio (regional) y en el nivel sectorial empoderando actores políticos y sociales a través de mecanismos de participación de diferente tipo.

En sentido contrario, parece haber mucho menos campo de elaboración política en lo referente a la regulación misma del territorio en cuanto su ordenamiento: las reglas de juego que determinan los usos del espacio, territorio urbano, suburbano, rural, y menor aún si se observa la legislación tendiente al desarrollo sustentable de los mismos: que recursos se priorizan y que actores intervienen en procesos de este tipo. Este punto no es menor porque como expresamos antes la reforma estatal es un proceso de naturaleza política porque reconfigura en el rol del Estado su diseño y la orientación que consecuentemente tendrán las políticas públicas de sus instituciones y el rol de los actores públicos y privados en las mismas. En general es apreciable observar que este tema se desarrolla a partir de planes y programas basados en el instrumento de la planificación estratégica sin tener rango legal formal y son pocos los casos en que una norma tiene carácter nacional.

## *2.2. Redefiniendo el OT como instrumento de una reforma de Estado*

El Ordenamiento territorial (OT) es en sí mismo generación de institucionalidad política, que forma parte de las responsabilidades y cometidos de los gobiernos. Puede ser definido como el conjunto de reglas e instituciones que dan forma y delimitan un territorio, constituyendo políticamente sus reglas de uso. El OT, define las reglas de juego, derechos y obligaciones políticas y sociales, competencias gubernamentales, participación y actuación institucional en la materia; *“orienta el proceso de OT hacia objetivos de interés nacional y general y diseña instrumentos de actuación territorial bajo la forma de planes y programas”*<sup>2</sup>

El OT es diseño institucional, en tanto es expresión de la forma que el Estado adopta para controlar las relaciones en la sociedad y para administrarse a sí mismo. El OT admite una relación estrecha con:

- i- la geometría del régimen político donde se constituye como espacio de regulación de uso
- ii- las reglas de juego que adoptará para relacionarse entre sí y con la sociedad
- iii- la administración de las políticas públicas con instrumentos de centralización o descentralización, de sectorialidad y territorialidad de las instituciones que llevan adelante acciones destinadas al control público sobre el mismo.

Por su parte, el Desarrollo sustentable (DS) es también un concepto fundamentalmente político porque expresa un proceso intencional que las instituciones gubernamentales se proponen iniciar, imponer y desarrollar a través de políticas públicas que involucran la participación de actores no estatales (mercado y sociedad). Lo fundamental es comprender el significado de la conjunción conceptual de territorio y desarrollo, que ocupa hoy gran espacio en la discusión académica y en las agendas de los gobiernos y organizaciones internacionales de cooperación y

---

<sup>2</sup> Objeto de la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial aprobada en Uruguay en mayo de 2008.

organizaciones sociales. Por esto, tiene además definiciones polivalentes según el enfoque con el cual se analice, constituyendo un glosario de significados que complejiza su análisis.<sup>3</sup> Pero, ¿qué atributos y categorías de análisis implica el DS con el OT en especial para la Ciencia Política para observarlo como objeto de reforma política?

Se puede comenzar definiéndolo como un proceso que implica por lo menos tres dimensiones que apuntan a el desarrollo social, el desarrollo económico y el desarrollo político del y en el territorio. Tres dimensiones que tienen su propia especificidad en cuanto a temas, marcos legales e intereses y expectativas de actores políticos y sociales que se movilizan de diferentes maneras para conseguirlas por dentro o por fuera de los marcos de relacionamiento legal.

La responsabilidad sobre estas dimensiones incumbe a actividades de diferentes niveles del Estado, cuestión que generalmente y trascendiendo a las particularidades que aportan las diferentes formas de régimen político estatal (unitario o federal, centralizado o descentralizado) no ha estado presente, porque estas tres dimensiones constituyentes del territorio, cuando se trata de ubicarlas dentro de las escalas políticas tradicionales (nación, región, local, sectorial) presentan dos características distintivas ya observadas por Marshall (Marshall 1949: 323-325):

❑ No están relacionadas entre sí por la forma de una estructura estatal jerárquica, donde cada institución persiguió sus objetivos con reglas y procedimientos propios y en forma aislada, lo que se denomina sectorialización estatal. Esto también configuró una sociedad y un mercado adecuado a las circunstancias que dirimió sus intereses con prescindencia de las pertenencias territoriales, referenciadas generalmente a los centros de poder central. Así, el territorio es un receptáculo de acciones donde su propia especificidad (usos del espacio) tiene un bajo interés para la política pública y sus actores.

❑ tampoco las instituciones tienen incentivos para relacionarse entre sí porque no comparten campos comunes de acción (al no existir definiciones comunes del concepto territorio y sus atributos) que pudieran operar coherentemente en el marco estatal, inhibiendo la concurrencia de objetivos en marcos coherentes de acción.

### **3. El caso uruguayo: orientación, estructura, modos de gestión y campo de políticas en la Ley 18.038**

El tratamiento del ordenamiento territorial en Uruguay tuvo avances y retrocesos con diferentes propuestas normativas durante una década de discusión parlamentaria que finalmente (y sorpresivamente) se concreta a comienzos de 2008 con la presente ley.

---

<sup>3</sup> El DS es uno de los claros ejemplos en que se basa el cambio epistemológico que atraviesa el pensamiento social. En este escenario, casi todas las disciplinas sociales han avanzado en su estudio sobre el desarrollo territorial, tomando como objeto de análisis factores económicos, sociales y políticos que se suceden en el marco de las relaciones sociales dentro de un espacio que con características dadas impulsan ese tipo de relaciones. La sociología, el urbanismo, la economía y la geografía abundan en la interpretación de la relación entre el Estado, el mercado y la sociedad enmarcados en la dimensión del desarrollo territorial. Sin embargo, la Ciencia Política ha quedado bastante atrás en este emprendimiento.

De acuerdo a las líneas de análisis propuestas por (Peters: 2003-b, pp18 a 30), para el estudio de las distintas expresiones que asume una reforma, desagregamos el análisis de la ley en los siguientes apartados:

- a. estructura y manifestación de los cambios, en especial el campo de la regulación-desregulación de normas o reglas de juego que pautan el comportamiento institucional
- b. propuestas de gerenciamiento de la gestión pública y de los actores que intervienen, el grado de participación de actores estatales y no estatales en la decisión-elaboración de las políticas.
- c. dirección de las políticas públicas que se habilitan y como se expresan estas en cuanto a coherencia, coordinación y responsabilidad por la calidad de las mismas
- d. dirección, fundamento y grado de la reforma hacia el interés público

### **3.1. El análisis de los alcances de la Ley**

*a. estructura y manifestación de los cambios, en especial el campo de la regulación-desregulación de normas o reglas de juego que pautan el comportamiento institucional*

a.1. La Ley reconoce que el OT y DS son una función pública del Estado y por lo tanto son objeto de política pública. La ley se asume como institución de ordenamiento de carácter nacional en calidad de marco regulador general, definiendo las competencias e instrumentos de planificación, participación y actuación en la materia (art.1º) de todos los niveles que deben de participar en el ordenamiento del territorio, donde una especificación importante es que incorpora tanto el plano territorial del gobierno como el sectorial del Estado. A la vez, define la materia del OT y DS en un articulado (nº4) donde especifica los objetivos en materia social, económica, urbanística y ecológica, marcando criterios excluyentes para el establecimiento de actividades productivas y sociales, norma sobre la obligatoriedad de identificar áreas según su importancia patrimonial, ambiental o natural y cultural; define legalmente el concepto de previsión sobre el uso del territorio, e insta a la sistematización de estudios para la identificación y análisis de los procesos políticos, económicos y sociales que se suceden en el territorio. En este sentido, el marco legal no solo prescribe los alcances y límites de las instituciones sino que permite avanzar en la planificación prospectiva del territorio incorporando actores públicos y privados que no están en el gobierno (instituciones académicas y técnicas)

a.2. Unifica criterios nacionales sobre la naturaleza y el alcance del OT y DS en el territorio nacional, que se transforman en “directrices” sin restar campos de autonomía a las múltiples instituciones existentes en su capacidad de regulación en el territorio subnacional, reconociendo de hecho la autoridad departamental y municipal para entender y decidir en temas de su interés. Esto para el país no es un hecho menor dada la ya mencionada centralidad de la actividad de políticas públicas. En este sentido, especifica “la coordinación y cooperación entre sí, sin perjuicio de las

*competencias atribuidas a cada una de las entidades públicas que intervienen en los procesos de ordenamiento del territorio y el fomento de la concertación entre el sector público, el privado y el social.” (art.5, inc.b)*

a.3. Incorpora definiciones conceptuales con contenido y orientación de preferencias políticas al lenguaje normativo, atribuyendo al desarrollo condiciones como distribución equitativa de las cargas y beneficios del proceso de ordenamiento entre actores públicos y privados, conciliación del desarrollo económico, sustentabilidad integral, cohesión y sustentabilidad del territorio, descentralización de actividades (art.5, inc. e,f,g), las cuales son cometido de *“la descentralización de la actividad de ordenamiento y la promoción del desarrollo local y regional poniendo en valor los recursos naturales, construidos y sociales presentes en el territorio”* (art.5, inc.c)

*b. propuestas de gerenciamiento de la gestión pública y de los actores que intervienen, el grado de participación de actores estatales y no estatales en la decisión-elaboración de las políticas.*

b.1. Anuncia una innovación en materia de modalidad de gestión pública, reconociendo que el territorio como objeto de política pública contiene un amplio espectro temático y de una gran complejidad, el cual es necesario tratarlo bajo un tipo de gestión integral de integrada que define como *“gestión transversal”* (art. 3) entre diferentes organismos públicos, en un intento de sustraerla de lógicas de apropiación política e institucional clásica en la Administración sectorial del Estado. Es la primera vez que en el marco legal se asume el campo de la responsabilidad político institucional sobre los efectos del estado de segmentación estatal. En este plano resalta la intención de la Ley de amortiguar lo expresado anteriormente (pág. 5) sobre los efectos sobre el territorio de una organización estatal donde estaba ausente en la relación entre instituciones los objetivos de políticas y de incentivos para asumir definiciones comunes sobre organización del Estado y sus políticas sobre las sociedades, sus demandas y el territorio que conforman.

b.2. Elabora instrumentos y mecanismos que abarcan la gestión de todos los niveles de gobierno territorial (nacional, departamental, local) y sectorial. Se construirán a partir de la vigencia de la Ley cinco niveles de articulación política: *a.* directrices y programas nacionales; *b.* estrategias regionales, *c.* planes departamentales, *d.* planes interdepartamentales y locales (entre gobiernos locales de diferentes Departamentos), *e.* planes sectoriales e instrumentos especiales. En este sentido, la Ley expande el poco marco de relacionamiento intergubernamental que rige los vínculos institucionales. Si bien es un viejo reclamo de los gobiernos subnacionales la generación de mecanismos legales para operar entre sí, y de hecho estos han implementado a lo largo del tiempo mecanismos *ad hoc* para la realización de acciones comunes, el Estado nacional ha tendido a operar en base a un modelo de gestión bilateral, donde los convenios se realizaron entre el centro y los Departamentos en una dinámica “mano a mano”, inhibiendo articulaciones que necesariamente no sólo beneficiaban a los aludidos sino que probablemente bajaban los costes de transferencias fiscales y de obra del gobierno nacional a los Departamentos. Es importante destacar que estos mecanismos

podrán operar entre diferentes ámbitos de políticas públicas así como de articulaciones publico-privadas. Es un paso de gigantes si se observa que la integración de los conceptos ordenamiento y desarrollo involucran de hecho todas las actividades en materia pública y civil.

b.3. Reconoce nuevos actores con capacidad de iniciativa y decisión (Gobiernos Departamentales, locales mercado y sociedad), a los cuales confiere herramientas de autonomía través de los planes regionales, interdepartamentales y sectoriales. En Uruguay desde 1935 rige la Ley Orgánica Municipal (LOM), compendio legal que en su momento reguló los cometidos y atribuciones de un mapa subnacional diferente política, social y económicamente, donde las capacidades previstas para los gobiernos subnacionales eran facultativas para un mandato acotado en recursos materiales y legales. Coexistiendo con esta, la recientemente puesta marcha Ley de Descentralización Municipal y Participación Ciudadana (nº 18.567) implemento por primera vez el gobierno municipal constituyéndose 89 Municipios en todo el país.

b.4. Reconoce la competencia de los Gobiernos Departamentales para elaborar políticas públicas en la materia: *“La Ordenanza Departamental de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible constituye el instrumento con las determinaciones generales respecto a la gestión, planificación y actuación territorial en toda la jurisdicción del departamento”* (art. 15). Así mismo otorga que: *“Las directrices departamentales de OT y DS constituyen el instrumento que establece el ordenamiento estructural del territorio departamental, determinando las principales decisiones sobre el proceso de ocupación, desarrollo y uso del mismo”* (art. 16), *“siendo competencia exclusiva de los gobiernos departamentales la elaboración y aprobación de los presentes instrumentos, así como la definición del ámbito”* (art. 17); anunciando a continuación que este atributo tiene como cometido el desarrollo integrado y ambientalmente sostenible en base al ordenamiento y la previsión de la transformación del mismo.

b.5. Contempla la acción pública como proceso de gestión y no sólo administración como se rige actualmente por la Ley Orgánica Municipal, habilitando la competencia departamental para el diseño estratégico del territorio. Esto supone que la ley prevé el aumento de capacidades de gestión a través de los mecanismos procesados en la reforma del Estado en curso que desde el gobierno central tiende a fortalecer el ámbito de los recursos humanos y de infraestructura subnacionales.

b.6. Introduce conceptos no tratados en la terminología legal clásica, habilitando principios conceptuales y operativos para la elaboración e implementación de políticas: coordinación, cooperación, descentralización, participación, equidad, conciliación de intereses sociales, económicos y naturales que forman parte de una nueva concepción del rol del Estado y el gobierno. Introduce sin nombrarla nuevas formas de gobernanza<sup>4</sup>, porque estas formas de articulación de intereses

---

<sup>4</sup> Definimos como gobernanza la conceptualización de que el Estado no es el único actor y garante de los procesos y decisiones políticas, sino que en el proceso de gobernar intervienen actores y organizaciones internacionales, estatales y subnacionales, mercado y actores privados con o sin ánimo de lucro y ciudadanos en general que obligan al Estado a interactuar con diversos intereses. En contrario, pero no

necesariamente conducen a organización horizontal entre actores e instituciones (que en el art. 3 define como gestión transversal multinivel), desafiando la organización jerárquica y vertical tradicional del Estado. Para esto crea el Comité Nacional de Ordenamiento Territorial integrado por todos los Ministerios, Entes y Empresas Públicas y Gobiernos Departamentales (art. 75 a 78). Genera por primera vez:

- a. un sistema nacional de información territorial destinado a servicio público,
- b. un sistema solución de divergencias entre instituciones que en primera instancia recorrerá instancias de negociación y en situación de última instancia actuará con capacidad laudatoria el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la Nación.

b.6. Distingue los diferentes niveles de articulación a partir de una nueva estructura del régimen político subnacional que determinará la todavía no aprobada Ley de Descentralización: Estrategias nacionales, regionales, departamentales, locales, interdepartamentales, locales, especiales, siguiendo un criterio de autonomía institucional en el marco de criterios nacionales compartidos.

*c. dirección de las políticas públicas que se habilitan y como se expresan estas en cuanto a coherencia, coordinación y responsabilidad por la calidad de las mismas*

c.1. Privilegia el rol y los derechos del Gobierno Departamental ante otros intereses públicos (sectores del Estado y Ministerios) y privados a partir de la atribución de consentimiento o prohibición departamental para actuar (art. 24) en la otorgación de permisos de usos del suelo.

c.3. Crea capacidades de autonomía para decidir en políticas de definición de uso del suelo en sus diferentes categorías (urbano-suburbano-rural): *“Los gobiernos departamentales podrán categorizar con carácter cautelar [...] como suburbano o rural áreas de territorio que entiendan necesario proteger hasta tanto elaboren instrumentos que lo categoricen en forma definitiva y dictarán las disposiciones de protección necesarias”* (art. 30).

c.4. Otorga instrumentos para regular, fiscalizar y distribuir bienes públicos así como el control de los mismos por la ciudadanía en el territorio (art.28), generando mecanismos de *accountability* regulares en cuanto a metas, objetivos y resultados. Esto significa en buen romance, un giro sustancial en la publicitación de la actividad política de los gobiernos ante la ciudadanía, donde los primeros no tuvieron obligación formal de rendir cuentas de sus acciones.

c.6. Habilita la calidad compensatoria al GD frente a iniciativas privadas que afecten al territorio en el marco de la Ley y consolida el rol de policía territorial de los GD con capacidad punitiva retroactiva a la aprobación de la Ley (art. 69). Si bien esta norma existe en el rol del gobierno subnacional, las explicitaciones acerca del desempeño innovan porque incorporan una visión nacional común y prescriptiva de protección al

---

excluyente con el anterior definimos Gobernabilidad como la capacidad de ejercicio del gobierno para ejercer sus competencias sobre principios de autonomía, legitimidad y autoridad.

ambiente y uso del suelo: “[...] *deberán impedir la ocupación, la construcción, el loteo, fraccionamiento y toda operación destinada a consagrar soluciones habitacionales que implique la violación de la legislación vigente...*”, intentando generar el control del territorio sobre criterios comunes y sin injerencia de la política y el mercado en las decisiones de los actores de gobierno, desestimulando la tendencia a la urbanización y suburbanización del suelo productivo categorizado como rural.<sup>5</sup>

#### *d. dirección, fundamento y grado de la reforma hacia el interés público*

d.1. Habilita a la sociedad un importante rol participativo de: control, monitoreo, acceso a la información y en especial de decisión a través del mecanismo de las audiencias públicas donde se informa y recaba opinión de la sociedad local sobre la política (art. 25), aunque esta instancia no tiene carácter vinculante con la decisión por el resultado obtenido en la misma, si la tiene por su omisión: *“La audiencia pública será obligatoria para los planes locales y para los instrumentos especiales, siendo su realización facultativa para los restantes instrumentos”*. La importancia que se concede a la participación ciudadana se expresa en: *“La omisión de las instancias obligatorias de participación social acarreará la nulidad del instrumento de ordenamiento territorial pertinente”* (art.26). Esta es otra de las formas en que se manifiesta la gobernanza porque el Estado deja de ser el único actor con capacidad de decisión en iniciativa y veto.

d.3. los actores privados adquieren responsabilidades sobre el uso del territorio con cargo de costos asociados a la transformación de la categoría definida para uso del suelo (art.42 y 46): *“ejecutar a su costo las obras de urbanización”, “ceder los derechos a las Intendencias donde se concrete el derecho de participación de esta en la distribución de los mayores beneficios”, distribuir en forma equitativa o compensar entre todos los interesados [...] los beneficios y las cargas que se deriven de la ejecución del instrumento de OT”*, cuestión que hasta la fecha estaba signada por arreglos no formales entre los interesados, donde generalmente los costos de urbanización corrían a cargo de las instituciones públicas, en definitiva, en las espaldas de los contribuyentes.

d.4. los actores privados son pasibles de expropiación si contradicen la norma departamental explícita (ordenanzas) y el espíritu de la Ley (art.63), declarando esta iniciativa de “utilidad pública”

Cuadro nº2: Niveles de decisión, actores e instrumentos de la Ley nº 18.308

| Estrategias | Nivel          | actor  | decisor | instrumento   | Instr. legal |
|-------------|----------------|--------|---------|---------------|--------------|
| Nacionales  | Nacional       | DINOT  | MVOTMA  | estratégico   | Ley          |
| Regionales  | Supradepartam. | GN-GD* | GN-GD*  | Estrat-planif | Ordenanzas   |

<sup>5</sup> En el Uruguay el 90% de la población es urbana. Las ciudades cabeceras han expandido sus límites avanzando y desarmando enclaves productivos como es el caso especial del Área Metropolitana de Montevideo, aunque este fenómeno se registra en todos los Departamentos del país.

|                   |                  |                 |      |                                  |                                   |
|-------------------|------------------|-----------------|------|----------------------------------|-----------------------------------|
|                   |                  | Privados        |      |                                  | Convenio CI                       |
| Departamentales   | Departamental    | GD-Privados     | GD   | Planes programas                 | - OrdenanzasConvenios Púb/priv.   |
| Locales           | Depart.-Municip  | GD-GL-Privado   | GD   | Planes programas                 | - ordenanzas                      |
| Interdepartam.    | nivel microlocal | GD-GL-privado   | GD's | Planes programas                 | - Ordenanzas Convenios regionales |
| Sectoriales       | nivel microlocal | GD-GL-privado   | GD's | Planes programas                 | - Ordenanzas Convenios regionales |
| Planes especiales | departamental    | GD- GL-privados | GD   | Regulación y fiscalización suelo | Ordenanzas                        |

☐Existe cierta imprecisión en el texto

☐Definimos GD como Intendencia y Junta Departamental

#### 4- Una reforma política con aires de gobernanza

Esta reforma ha entrado por la puerta de atrás en las agendas políticas a pesar de su importancia. Resulta sorprendente encontrar que en la esfera política y en particular en los agentes públicos que más beneficios obtienen de su implementación no es un tema particularmente importante y el OT a nivel subnacional avanza lentamente a pesar de las ventajas que otorga.

En resumen esta ley significa un avance muy considerable en materia de:

- Definición de la naturaleza del concepto, reconocimiento de sus atributos y diferenciación funcional del mismo (categorización para uso del suelo)
- Definición del OT como objeto de responsabilidad estatal y de política pública, donde por primera vez instaura bases jurídicas y elabora mecanismos e instrumentos de gestión pública en la materia sobre la base de una definición de naturaleza conceptual, de metas y objetivos de la esfera pública, de derechos y obligaciones de las personas, del mercado y las instituciones del Estado
- definiciones de la cuestión social en el territorio y su relación con el Estado y el mercado
- otorga autonomía y capacidades de ejercicio de la autoridad para el plano subnacional departamental, distribuyendo recursos políticos entre los diferentes órganos de gobierno territorial
- avanza sustantivamente en cuanto a la gestión del relacionamiento intergubernamental introduciendo modalidades de gestión que apuntan a la coherencia, eficiencia y eficacia pública
- introduce la visión del desarrollo sustentable en la integración de las dimensiones social, económica y política.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> El concepto desarrollo es nombrado en la Constitución en sentido general

Esta nueva conceptualización sobre la territorialidad del Estado para ordenar y sustentar el desarrollo no es menor cuando se trata de avanzar sobre tradiciones acendradas de poder estatal centralizado y dominio de la política partidaria en las relaciones con la sociedad observada como actores que operan sobre el espacio territorial.

Otro aspecto muy importante de la Ley de OT y DS es que incorpora una tendencia que puede interpretarse como amortiguación de los efectos de la descentralización territorial a nivel municipal, proponiendo mecanismos legales de articulación, coordinación y cooperación entre todos los niveles en los que desagregará la ley de descentralización al territorio nacional.

Esta ley, opera con su estructura reforzando o cambiando las reglas de juego existentes en cuanto al uso del territorio pero también en cuanto a la responsabilidad de los actores, incorporando el plano estatal subnacional en forma consistente para disponer el ordenamiento de las relaciones con la sociedad, en modo tal que se puede observar una intención dispuesta a generar sistemas de gobernanza y mecanismos de gobiernos multinivel en sistemas de gobernanza porque habilita nuevos sistemas de interacción que permitirán observar la orientación de las transformaciones. Si se aumenta la intervención estatal o se reduce, como se incorporan o eliminan actores en la hechura de los cursos de acción gubernamental. También como la interacción entre instituciones y actores puede generar nuevas tendencias para moldear las preferencias, usar los recursos y las capacidades de los individuos y grupos. Un aspecto que nos interesa destacar en estas incorporaciones legales es la transformación en el alcance prescriptivo de las mismas. En la construcción jurídica no es habitual que leyes de alcance nacional establezcan las modalidades que deberán adoptar los organismos de la administración pública para gestionarlas. Tradicionalmente, la norma faculta al campo institucional ordenando la consecución del tema en cuestión a los organismos estatales que los integran a sus funciones en el marco de sus propias reglas de ordenamiento institucional y organizacional, generando formas propias de implementación.

## **Bibliografía**

- Alburquerque, F** (1999) Desarrollo Económico Local en Europa y América Latina. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid.
- Alburquerque, F** (1999) Cambio estructural, desarrollo económico local y reforma de la gestión pública. n: Desarrollo local en la globalización, págs. 38 a 88, CLAEH, Montevideo.
- Badie:** (2001) Etat, Nation, Territoire, Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques, Guy HERMET, Bertrand BADIE, Pierre BIRNBAUM, Philippe BRAUD, 5ième édition, Paris, Armand Colin. 2001
- Berbejillo, F.** (1999) Reinención del territorio. Los agentes del desarrollo entre el conocimiento y el proyecto colectivo. En Desarrollo local en la globalización, CLAEH, Montevideo.
- Berbejillo, F** (2005) VI Encuentro de Postgrados Iberoamericanos sobre Desarrollo y Políticas Territoriales: "Construyendo espacios para la colaboración regional" Toluca, México.

**Bobbio, N.:** (1998) "Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política" México. FCE.

**Bobbio, N.:** La crisis de la democracia y la lección de los clásicos. En [www.geocities.com](http://www.geocities.com)

**Borzelt T.** (2003): How the European Union Interacts with its Member States. IHS Political Science Series: No. 93

**Dahrendorf, R.** (1983) Oportunidades vitales. Ed. Espasa Calpe, Madrid

**Dente,** (1985) Governare la frammentazione Ed. Il Mulino, Bolonia

**Gorosito, R.** El nuevo marco jurídico para la gestión territorial. En Desafíos y oportunidades de la LOT para los Gobiernos Departamentales. Presidencia República, MVOTMA, AEI, CI. 2009, Montevideo

**Hanf y Scharpf** (1978) Interorganizational Policy Making. Londres. En Mondragón ob.cit.

**Jolly** (Jolly: 2002) Lo público y lo local: gobernanza y políticas públicas. Seminario internacional Sobre el fenómeno administrativo público organizado por la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP, Bogotá

**Kelsen H.:** "Teoría general del derecho y del Estado", UNAM, 1975, México

**Huntington S.,**

**M. Crozier y**

**J Watanuki:** (1975) The crisis of democracy: Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission. En <http://www.getcited.org/pub/101592180>

**Easton, D.** (1973) Esquema para el análisis político. Ed. Amorrortu, Buenos Aires.

**Magri, A**

**y A. Oroño** (2007) "La gestión transversal en la implementación de políticas públicas en el ámbito territorial: los casos de la Agenda Metropolitana y las Mesas Territoriales del MIDES." Concurso CLAD, Premio Mención de Honor

**Magri, A.** (2009) La Ley de OT y DS: gobierno del territorio en una propuesta que involucra a todos" en Encrucijada 2010 Informe de Coyuntura 2009", 198-202. CLACSO, Fin de Siglo, ICP, Montevideo, 2009.

**March J.G y J. Olsen** (1989) Rediscovering institutions, The Free Press, NY.

**Marshall, T.** (1949) Ciudadanía y clase social, Cambridge en

**Moncayo Gimenez** (2001) Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo Territorial. Serie Gestión Pública CEPAL, n°13. [www.edac.cl](http://www.edac.cl)

**Mondragón, J.** (2001) La gestión intergubernamental: las relaciones intergubernamentales en España. En La nueva gestión pública, B. Olías de Lima coord. Prentice Hall, Madrid

**Musso, C.** (2005) Las escalas óptimas de gestión para el territorio uruguayo y definición de criterios para su articulación e instrumentación. Cuadernos del Territorio, MVOTMA-ITU-FARQ. Montevideo

**MVOTMA:** Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible n°18.308.

**MVOTMA:** En Desafíos y oportunidades de la LOT para los Gobiernos Departamentales. Presidencia República, MVOTMA, AEI, CI. 2009, Montevideo

**Navarro, C.** (2002) La sociedad política como agenda de investigación: delimitación conceptual Y marcos analíticos. Congreso VII CLAD, Lisboa

**North, D** (1990) Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. FCE, México.

**Peters, G.** (2001) "Las instituciones políticas: lo viejo y lo nuevo" En Goodin, R- Klingemann, H (edit) *Nuevo Manual de Ciencia Política*. Ediciones Istmo. Pp. 304-328

**Peters, G.** (2003) El nuevo institucionalismo; Ed. GEDISA, Barcelona.

**Peters, G.** (2003) La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro? Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 27, Caracas

**Presidencia de la República** (2007): Libro Blanco del AMM

**Pressman y Wildansky** (1978) Implementation. Berkeley University Press, Berkeley.

- Reboratti, C.** 1999 Escalas, gestión y territorio. A propósito de la gestión territorial. En Desarrollo Local en la Globalización- CLAEH, Montevideo
- Rhodes, W** (1997) El institucionalismo, cap.3, págs.53 a 67. En David Marsh y Gerry Stoker, eds. Teoría y métodos de la ciencia política. Madrid: Alianza Editorial
- Scharpf, F.** (1997): Games real actors play: Actor Centered Institutionalism in Policy Research. Wetsview Press, Oxford.
- Veiga, D. y A. Rivoir** (2003). Sociedad y territorio, DS-FCS-CSIC-MVOTMA, Montevideo (a)
- Veiga y A. Rivoir** (2005) Sociedad y Territorio- Montevideo y el Área Metropolitana. MVOTMA, Montevideo (b)
- Veiga, D. y**
- A Rivoir:** (2007) "Vértice social" en Libro Blanco del AMM, OPP-PNUD, Montevideo (c)
- Sanguin, A.** (1981) Geografía Política. Ed. Oikos-Tau, Barcelona
- Sanchez** (1992) Geografía Política. Madrid. En: Biblio 3W, *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, Vol. VII, nº 358, 23 marzo de 2002.  
<http://www.ub.es/geocrit/b3w-358.htm>
- Sobрино, J. (2001 )** Competitividad y ventajas competitivas: revisión teórica y aplicación a 30 ciudades de Méjico. En: [http://revistas.colmex.mx/revistas/11/art\\_11\\_256\\_734.pdf](http://revistas.colmex.mx/revistas/11/art_11_256_734.pdf)
- Wallace,** (1973) Policy Making in European Community. John Wiley & Sons. Chichester
- Weber, M** (1981) Economía y Sociedad, Méjico, pág. 44, 45 y 177)
- Zurbriggen, C** (2006) El institucionalismo centrado en los actores. Revista de CP, SCIELO, Santiago de Chile. En [www.scielo.cl](http://www.scielo.cl)

|                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Resumen biográfico: Docente e investigadora del Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales-UdelaR. Magister en CP. Candidata a doctora en CC.SS. Investigadora en el Área de Estado y Área de Estudios Municipales. E.mail:altair@fcs.edu.uy</p> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|