

# 04 Municipios y ordenación territorial en Uruguay

Salvador Schelotto y Patricia Abreu

**RESUMEN** Los municipios constituyen una construcción institucional reciente en Uruguay, país que no tenía experiencia en materia de gobierno local. En 2010 se instaló una primera generación de 89 municipios con realidades muy diversas. En el presente artículo se exponen los principales trazos de esa nueva institucionalidad y se discute su relación con el proyecto de territorio y la ordenación territorial, estudiando en particular la aplicación a esos espacios de los instrumentos previstos en la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.

## Municipalities and land planning in Uruguay

**SUMMARY** Municipalities (Local Governments) are a recent institution–building in Uruguay, a country that had no experience in local government. In 2010 it installed a first generation of 89 municipalities with many forms. This article presents the main outlines of this new institutions and discuss its relation to the territory project and land planning, studying in particular the application to those areas of the instruments provided by the Law on Land Planning and Sustainable Development.

**Palabras clave** municipios | ordenación territorial | proyecto de territorio

**Key words** local authorities | land planning | territory project

**Fecha de recepción:** 15 | 04 | 2012

**Fecha de aceptación final:** 07 | 11 | 2012

**Salvador Schelotto**

**Patricia Abreu**

Facultad de Arquitectura,  
Universidad de la República, Uruguay.

E–mail: [sschelotto@farq.edu.uy](mailto:sschelotto@farq.edu.uy)

E–mail: [abreu@farq.edu.uy](mailto:abreu@farq.edu.uy)

## 1. Introducción

El presente texto resulta de un Proyecto de Investigación realizado en 2011 con el objetivo de abordar el conocimiento de una realidad nueva: la creación e instalación de los municipios en el Uruguay. Ella era reciente y no existía información sistematizada en relación con los mismos.

En Latinoamérica y en Europa la existencia de las entidades municipales es de antigua data y existe tradición consolidada de gobierno local. No es el caso de Uruguay, que ha generado una institucionalidad *ex novo*. La Constitución Nacional de 1996 instituyó el nivel local de gobierno, pero éste sólo se viabilizó cuando el Parlamento aprobó en 2009 la Ley 18567, de Descentralización y Participación Ciudadana, luego de un proceso con fuertes vaivenes políticos que culminó al determinarse un conjunto inicial de 89 municipios electos en mayo de 2010 que se instalaron el julio de ese mismo año.

Sin embargo, en el período reciente se registró una importante preocupación por la cuestión territorial en el país. El campo de las políticas públicas en Uruguay ha ido consolidando espacios para el Proyecto de Territorio, en términos de políticas territoriales y de desarrollo, si bien esto ocurre con una dinámica no del todo ordenada.

Tales tendencias se expresan en escalas de análisis, propuesta e instrumentación de acciones, siendo algunas de ellas de escala supradepartamental (*regionales*), otras de escala departamental y otras subdepartamentales y locales (entre ellas las que corresponden a microrregiones, áreas territoriales locales y territorios de municipios). Todo lo anterior muestra el fuerte interés y la vigencia de algunas cuestiones vinculadas con la realidad territorial y sus posibilidades de transformación.

Desde esa mirada de Proyecto de Territorio se ha estudiado la realidad de los nuevos municipios.

El resultado es un primer acercamiento sistemático a una temática en eclosión en el escenario nacional. De ello resulta un acercamiento generado desde un quehacer específico, que caracterizamos como el Proyecto de Territorio.

Los principales temas y preocupaciones que convergen sobre el espacio de lo local–municipal son:

1. Cuestiones teórico–conceptuales relacionadas con la gobernabilidad de los territorios, vinculadas con los paradigmas de la descentralización y el desarrollo local y que guardan una directa relación con la participación ciudadana (González Posse, 2002, Oroño 2010).
2. Preocupaciones vinculadas con el municipalismo y la institucionalidad municipal y su aplicación a los nuevos municipios creados en el país.
3. Temas relacionados con las miradas, los modos y las escalas de intervención en el territorio y con los instrumentos adecuados para cada una de ellas, así como la aplicación, en particular, de la Ley de Ordenamiento Territorial y

Desarrollo Sostenible, 18308 (LOTDS) y su relación con la planificación y la gestión de los territorios de los municipios.

4. Consideraciones sobre el Proyecto del Territorio en términos de su delimitación conceptual y su aplicación a la situación específica de los municipios de Uruguay. La instalación de los municipios ha establecido el tercer nivel de gobierno y administración, y ha abierto una nueva escala y un espacio nuevo para el Proyecto Territorial. En función de ello, se aportan algunos elementos valorativos y criterios de utilidad para encuadrar el nivel municipal del Proyecto Territorial. La estrategia de investigación consistió en el abordaje del tema en sus aspectos generales y en aquellos aspectos específicamente vinculados con el Proyecto Territorial, para profundizar en los mismos estudiando seis casos. A partir de esa profundización se logró extraer conclusiones y formular nuevas hipótesis y recomendaciones.

Se plantearon dos objetivos generales:

1. Contribuir y el Proyecto del Territorio en diferentes escalas, abordando la cuestión territorial desde una mirada proyectual.
2. Indagar en la materia municipal en tanto espacio nuevo de desarrollo para el proyecto territorial.

Adicionalmente, se contemplaron objetivos específicos:

1. Generar conocimiento nuevo y verificable en relación con la instalación de los municipios en el Uruguay y algunos de sus principales desafíos y potencialidades, así como identificar aspectos críticos y riesgos del proceso.
2. Establecer un nexo entre este espacio abierto en lo institucional y el proyecto del territorio.
3. Transferir el conocimiento generado a los actores.
4. Sentar las bases para generar un programa de investigación que continúe profundizando en la materia.

La estrategia de la investigación implicó:

- estudiar, definir y caracterizar la puesta en marcha de un tercer nivel de gobierno y administración implementado a través de los gobiernos municipales, tomando en cuenta sus antecedentes, el proceso cumplido a partir de 2009 y la realidad actual;
- discutir el concepto de «Proyecto de Territorio, en relación con las diversas escalas de actuación e instrumentos que confluyen en las mismas;
- situar la temática en el espacio institucional de los municipios uruguayos, procurando establecer correlaciones e interferencias de esta forma de división y gobierno del territorio y las preexistentes, valorando la potencialidad de instrumentos y formas de actuación.

## 2. Contexto

La implantación de un tercer nivel de gobierno, el nivel *local*, constituye una novedad en términos de construcción institucional, en fase de implementación y aún incompleta.

El proceso histórico del Uruguay no da cuenta de antecedentes significativos en materia de gobiernos locales o municipales, con excepción, durante el período colonial, de los cabildos. A lo largo de todo el período republicano y en forma paralela a conflictos, rupturas institucionales y guerras civiles en el siglo XIX y a comienzos del siglo XX, se construyó una institucionalidad que sin embargo no atendió el nivel local (Arocena, 2011).

El proceso de definición y desarrollo de los gobiernos del territorio en el país es bien curioso y es el resultado de una particular peripecia institucional registrada a lo largo del período republicano, que determinó la implantación de un modelo de gobierno subnacional híbrido entre el tipo provincial y el local. Esto ocurrió en la medida que las divisiones jurisdiccionales resultantes del diseño departamental respondieron a algunos factores: entre ellos, las preexistencias hispánicas, iniciativas locales, objetivos de nacionalización de territorios fronterizos y especulaciones de tipo electoral. Esto se reflejó en una división del territorio en 19 departamentos, que ha condicionado fuertemente la gestión del territorio a lo largo de todo el siglo XX y hasta el presente. La creación de las Intendencias Municipales en 1908 significó un avance en materia de descentralización del Estado y democratización política a nivel local, en este caso departamental.

La Constitución de 1918 conformó los Gobiernos Departamentales, integrados por un Ejecutivo encabezado por el Intendente y un Legislativo compuesto por la Junta Departamental. De esta manera, culminó un ciclo de institucionalización de gobiernos subnacionales, instalando un sistema de gobierno del territorio que habría de. La división territorial sobre la base departamental se culminó de montar hacia fines del siglo XIX, combinando un modelo de gobierno «cuasi municipal», de matriz hispánica, con el esquema de «departamentos» francés, tributario de un modelo estatal centralista. Tal originalidad, sobrepuesta a una estructura territorial macrocefálica, condujo a la consolidación de una estructuración del territorio sobre la base de la iniciativa del gobierno central, lo cual ha influido en la caracterización de las capitales departamentales en tanto red de centros predominantemente institucionales y administrativos.

Esa estructura de gobierno y administración, urbana y territorial, , atravesó todo el siglo XX, incluyendo el último episodio de las guerras civiles, la modernización del Estado, dictaduras, la crisis estructural y la redemocratización del país incluyendo fases de reestructuración económica y productiva, crisis económicas y tiempos de auge y crecimiento.

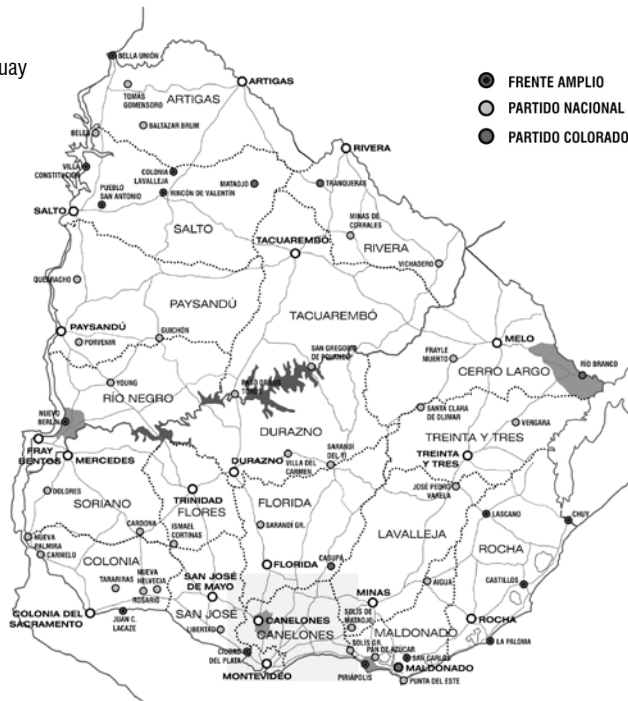
Sólo muy posteriormente, la Constitución Nacional aprobada en 1996, creó el «tercer nivel de gobierno», pero su implementación habría de esperar. La Ley 18567, al crear los gobiernos municipales, lo instituyeron más de una década después de la reforma de 1996, pero en el marco de un contexto político confuso y una inocultable apatía popular que no generaron el mejor punto de partida para estas instituciones.

La LOTDS, aprobada un año y medio antes, innovó fuertemente en materia de intervención en el territorio, modernizó la legislación en materia de ciudades y territorio, estableció derechos y obligaciones territoriales y creó instrumentos de ordenamiento y gestión territorial, entre los cuales se encuentran los «planes locales» y los «planes parciales», así como los «programas de actuación integrada», que plantean a escala local la intervención planificadora y ordenadora.

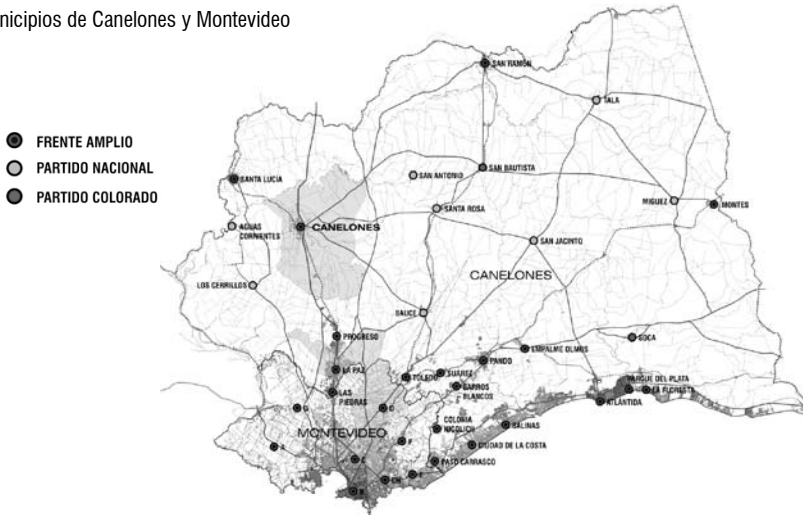
La institución de los «nuevos» municipios genera un espacio diferenciado en el territorio, gobernado por una autoridad local. Si bien la Ley estableció que en todas las poblaciones de más de 5000 habitantes se instalarán municipios a partir del año 2010, las restantes lo harán a partir del año 2015.

A estos efectos, la Ley establece que «los Gobiernos Departamentales deberán dar cumplimiento al procedimiento previsto en el artículo 2º de la presente ley, antes del 15 de febrero de 2010 a los efectos de la determinación de los Municipios a elegirse en el año 2010, y antes del 31 de marzo de 2013 para los electos en el año 2015.» (art 25º).

**Figura 1.**  
Municipios del Uruguay



**Figura 2.**  
Municipios de Canelones y Montevideo



### 3. La cuestión territorial en el Uruguay contemporáneo

El Uruguay contemporáneo está viviendo un proceso de innovación y cambio institucional que evidencia el protagonismo que ha adquirido la *cuestión territorial* en el país. Dentro de un amplio repertorio de temas y problemas que son comprendidos estos procesos, claramente se destaca la consideración de aspectos que hacen a la *cuestión territorial*, una postergada parte de la agenda nacional.

En los últimos veinte años, el Uruguay viene construyendo, un complejo marco normativo, incluyendo disposiciones jurídicas y nuevos diseños institucionales, en temas del desarrollo y de la gestión del territorio. Este camino de jerarquización de la cuestión territorial está jalonado por hitos como la Constitución de 1996 y un conjunto de normas legales que avanzan desde lo ambiental, y lo territorial, y las formas de gobierno y administración en un complejo sistema de criterios, regulaciones y dispositivos institucionales que implicará cambios significativos en el contexto institucional.

Si bien en muchos aspectos los años 90 fueron para el Uruguay —como para otros países de la región— una «década perdida» por cuanto en ese período se articularon los efectos del impacto de los procesos de globalización con una reestructuración de los aparatos productivos, desmantelamiento de las estructuras estatales, desregulación del mercado de trabajo, caída del

empleo y empobrecimiento de importantes sectores de la población, despliegue de las políticas sociales «focalizadas» en desmedro de las universalistas y abandono del paradigma del desarrollo, paradójicamente se registran algunas iniciativas que incursionan en una orientación diferente.

Las iniciativas y medidas implementadas en las últimas dos décadas se han enfocado a reorientar la estructura institucional del Estado y redirigir a las políticas públicas para el desarrollo territorial con aspiraciones de inclusión social y conservación del ambiente.

Entre las principales innovaciones se cuentan:

- 1990. Creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA).
- 1996. Reforma de la Constitución.
- 1994. Ley 16466 de Evaluación del Impacto Ambiental.
- 2000. Ley 17234 de creación del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas.
- 2000. Ley 17283 General de Protección del Medio Ambiente.
- 2004. Reforma de la Constitución («del agua») (art. 47).
- 2005. Creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).
- 2005. Creación del Programa Agenda Metropolitana.
- 2007. Ley 18093 que autoriza a los gobiernos departamentales para acordar entre sí, o con el Poder Ejecutivo, entes autónomos y servicios descentralizados la organización y prestación de servicios.
- 2008. Ley 18308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.
- 2009. Ley 18565 de creación del Fondo de Inversión Departamental.
- 2009. Ley 18567 de Descentralización política y participación ciudadana.
- 2009. Ley 18610 de Política Nacional de Aguas.
- 2009. Ley 18621 de Creación del Sistema Nacional de Emergencias.
- 2010. Ley presupuestal 18719:
  - Creación del Área de Políticas Territoriales de OPP (APT).
  - Dotación Presupuestal para el Programa Agenda Metropolitana.
- 2011. Ley 18786 de contratos de participación público–privada para la realización de obras de infraestructura y prestación de servicios.

En el contexto de estas innovaciones, la creación de un tercer nivel de gobierno constituye una transformación que puede contribuir a modificar significativamente la relación entre Estado, gobierno y sociedad al implantar un esquema complejo de gobernanza multinivel.

### 3.1. El proceso de implementación del tercer nivel de gobierno

En el texto de la Reforma Constitucional de 1996, se postuló por primera vez la existencia de un nivel de gobierno local, generalizable al territorio en su conjunto. Como antecedentes del mismo se pueden contar las Juntas Locales, en sus diferentes formatos, que estuvieron libradas a experiencias aisladas o acotadas (Juntas Locales Autónomas y Electivas, de creación por norma legal, que se restringieron a tres casos, Bella Unión, Río Branco y San Carlos, y Juntas Locales comunes, cuya creación e instalación estaban sujetas a iniciativa del Intendente con anuencia de la Junta Departamental).

Estas innovaciones con premura determinada por el calendario electoral, no dejaron de traslucir cierta improvisación, y requirieron, a nivel de los gobiernos departamentales, modalidades reglamentarias complementarias. Esto ha sido asumido de forma desigual por los diferentes departamentos. Algunos Gobiernos Departamentales dictaron normas que regulan el funcionamiento y competencias de los municipios y establecen algunas condiciones básicas para el mismo. Estas regulaciones primarias se vinculan con un conjunto variado de asuntos que componen la «materia» municipal: gestión de servicios públicos, administración, dotación de recursos humanos y materiales, equipos, infraestructura, aspectos presupuestales, de participación, etc. No obstante ello, sigue siendo una deuda la vinculación entre este nivel inicial y el Proyecto del Territorio a nivel local y municipal.

Una adecuada asunción de la responsabilidad de la gestión es inseparable del desarrollo de lineamientos de acción más amplios que la encuadren, ya sean éstos de carácter nacional, departamental o local. Una *buena gestión local* no puede ignorar ni prescindir de la mirada estratégica ni de la visión proyectual.

Esto aún no ha sido evidenciado como necesidad, pero se debe reconocer que existen excepciones: se ha avanzado en algunos departamentos en una reflexión estratégica, vinculando las competencias municipales con el desarrollo territorial.

El documento de Avance de las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial de la Intendencia de Montevideo, de septiembre de 2011, contiene referencias a la materia municipal y a la cuestión municipal.

En ese texto se señala que

«a partir de la aprobación en el 2009 de la Ley 18567, de Descentralización Política y Participación Ciudadana, por la cual se crea el tercer nivel de gobierno a nivel nacional, se procesaron avances en esta materia a través de diferentes normas nacionales y departamentales, los que concluyeron con la aprobación de la Resolución 3643/10, donde se establecen competencias y atribuciones



de los gobiernos municipales y por otro lado con la instalación en Montevideo de ocho municipios. El citado proceso debería interpretarse como evolución del que tiene como resultado más relevante, la reforma constitucional de 1996, dando nueva interpretación al concepto de gobierno local.

De los conceptos rectores que orientan en Montevideo la descentralización y en particular el papel de los Municipios, deben destacarse la profundización de la Democracia, la cooperación entre niveles de gobierno y el reconocimiento de identidades locales».

En cuanto a la planificación y ordenamiento territorial, el documento recuerda los antecedentes que encuadran lo municipal y establece: «Las Directrices Departamentales registran estos cambios, estableciendo niveles e instrumentos de planificación de escala municipal que deberán articularse con las escalas departamental, metropolitana y nacional».

Y agrega más adelante:

«El Presupuesto Participativo, en sus diferentes modalidades de implementación, significó un avance en la profundización de prácticas democráticas. La definición de la asignación parcial de recursos reflejó la maduración de los actores locales para transitar hacia un nuevo contexto político–institucional. La aprobación de la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana y la decisión de instalar ocho municipios en Montevideo, aprobada por la Junta Departamental en el mes de diciembre de 2009, representa un cambio sustancial del escenario político–institucional. Este tercer nivel de gobierno, iniciado su período de actuación en julio de 2010, ha comenzado un camino de planificación con la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal, el Plan Operativo Anual y el Presupuesto Municipal Quinquenal».

#### **4. Los municipios actuales y sus circunscripciones**

La definición de cuántos y cuáles municipios habrían de instalarse en cada departamento fue tributaria de posicionamientos de los gobiernos departamentales salientes en relación a la nueva institucionalidad. Ello determinó, por un proceso no planificado, la definición de una *primera generación* de municipios constituida por 89 unidades de administración y gobierno local.

Esto determinó la implantación de una subdivisión en unidades territoriales híbrida y heterogénea, con situaciones bien diferenciadas, agrupables en dos grandes grupos. La primera de ellas implicó un sistema de división completo del territorio, abarcando inclusive la propia capital departamental e instituyéndola, en el caso de las ciudades de Canelones y de Maldonado, a

ella misma como municipio, y en el caso de Montevideo a una división de la ciudad–territorio en ocho municipios–distritos, que alberga una población que oscila entre 150 000 y 200 000 habitantes.

Las dos últimas alternativas suponen recortes incompletos de los territorios, generando situaciones que denominamos de «piel de leopardo», a modo de manchas incluidas en extensiones territoriales amplias con circunscripciones municipales —escasas— establecidas a partir de criterios disímiles y con alcances más o menos restringidos.

La definición de territorios se ajustó al diseño preexistente de circunscripciones electorales, buena parte de las cuales es obsoleta. Esta forma de definición de límites, producto de la lógica electoral, ha determinado condicionamientos ajenos a consideraciones de tipo social, demográfico o territorial y arrastra inconsistencias. Las divisiones resultantes expresan posicionamientos políticos y estrategias electorales de los actores políticos departamentales.

Un repaso de las realidades departamentales arroja este panorama:

**Tabla 1.**

<i>Departamento</i>	<b>Cantidad de municipios</b>	<b>Municipios en la capital</b>	<b>Cobertura territorial total</b>	<b>«Piel de leopardo»</b>
<i>Artigas</i>	3			X
<i>Canelones</i>	29	X	X	
<i>Cerro Largo</i>	2			X
<i>Colonia</i>	6			X
<i>Durazno</i>	3			X
<i>Flores</i>	1			X
<i>Florida</i>	3			X
<i>Lavalleja</i>	2			X
<i>Maldonado</i>	8	X	X	
<i>Montevideo</i>	8	X	X	
<i>Paysandú</i>	3			X
<i>Río Negro</i>	2			X
<i>Rivera</i>	3			X
<i>Rocha</i>	4			X
<i>San José</i>	2			X
<i>Salto</i>	6			X
<i>Soriano</i>	2			X
<i>Tacuarembó</i>	2			X
<i>Treinta y Tres</i>	2			X

Fuente: elaboración propia.

Como se observa, la cantidad de municipios, así como el tipo de división territorial inicialmente practicada, difiere entre departamentos.

El modelo de estructura territorial de «cobertura territorial total» aporta una división del territorio completa, asignando a cada municipio una parte de la superficie departamental, incluyendo áreas urbanas y áreas rurales.

El modelo predominante (16 en 19 casos), de «piel de leopardo», salpica los territorios con «manchas» rodeadas por territorios amplios (urbanos y rurales) no asignados a municipios, con una estructura discontinua.

La definición del término municipal refiere a cuestiones políticas, en la medida en que hace a la cuestión de las relaciones de poder y la gobernabilidad en el segundo y en el tercer nivel de gobierno y a la relación entre ambos. Por otro lado, establece pautas de gestión y prestación de servicios públicos. Complementariamente, hace a la identidad local y la participación de la comunidad. Finalmente, establece condicionamientos en relación con el proyecto de Territorio en los municipios en tanto unidades de proyecto.

Estas cuestiones deberán ser atendidas en la etapa próxima de creación de los nuevos municipios hacia 2013–2015, momento en el que se va a replantear este problema.

#### **4.1. El proceso de implementación de los municipios y sus soportes**

La implantación de los municipios, ha resultado en una casuística variada. Cada Intendencia ha implementado dispositivos de apoyo a los municipios de su departamento y generó modos de relacionamiento institucional más o menos formales entre el segundo y el tercer nivel de gobierno.

La ley ha dejado esta materia en manos de las Intendencias, que lo han asumido en forma más o menos abierta y en algunos casos en vinculación con las Juntas Departamentales, y ello se refleja en un panorama dispar.

Además de los apoyos departamentales en infraestructura, recursos humanos, materiales y financieros, desde diversos ámbitos del sector público se suman otras formas de apoyo y complementación de esfuerzos. Los intentos de respuesta, no siempre coordinados, contemplan aproximaciones a lo municipal–local en forma de financiamientos, sistemas de información y de apoyo, generación de conocimiento y montaje de programas, dispositivos institucionales y de gestión.

Si bien esas líneas de apoyo aún no han adquirido consistencia, confirman en los hechos la emergencia de un *protosistema* de políticas nacionales de desarrollo municipal, con diversas modalidades:

#### 4.1.1. Desde OPP–Área de Políticas Territoriales (APT)

- El Área de Políticas Territoriales ha realizado a través de la Unidad de Desarrollo Municipal una encuesta–censo a los 89 municipios, para relevar datos, recoger y sistematizar la información.
- El Programa Uruguay Integra, a través del Proyecto «FORTE» (Formación en Territorio), ha implementado acciones de capacitación dirigidas a este nivel de gobierno y ha desarrollado estudios e investigación en materia de descentralización; el Proyecto «+Local» financia iniciativas a nivel de los gobiernos municipales en localidades menores a 8000 habitantes.
- Desde OPP–APT se financian los recursos provenientes del Presupuesto Nacional destinados al funcionamiento de los municipios previstos en la ley (art. 19).
- El Fondo de Desarrollo del Interior (FDI), ha aplicado recursos al territorio y apoya algunas iniciativas de nivel local.

#### 4.1.2. Desde el Congreso de Intendentes

El Congreso de Intendentes, institucionalizado en 1996, es un foro político que negocia y articula con el gobierno nacional y gestiona proyectos, algunos de ellos con fondos de cooperación, entre los cuales se destacan en la actualidad aquellos dirigidos al fortalecimiento del tercer nivel de gobierno. Ha generado una Coordinación Municipal que promueve diversas iniciativas y acciones de apoyo a los municipios y cuenta con el apoyo de proyectos de cooperación internacional. Se han promovido instancias de capacitación, se han propiciado encuentros regionales de Alcaldes e intercambios entre municipios.

#### 4.1.3. Desde el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO)

El MTO ha encauzado recursos para apoyar la gestión de los municipios. Se ha implementado en 2011 el Programa «Realizar» dirigido a todos los municipios, que implica la apoyatura a la realización de obras mediante la transferencia de recursos. La determinación de la intervención surge de un proceso participativo a nivel local, con apoyo técnico y de gestión desde el MTO.

## 4.2. La información en la escala municipal

Se ha señalado la acotada posibilidad de acceder a información confiable referida a ámbitos subdepartamentales. El acceso a información cuantitativa en relación a las unidades territoriales—municipios ha sido y seguirá siendo un problema. La información cualitativa, es más accesible pero muchas de las fuentes a que se ha recurrido (Congreso de Intendentes, Intendencias, OPP), poseen información no sistematizada. En relación a la información cuantitativa, el país cuenta con la del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) proveniente de los censos y de las Encuestas Continuas de Hogares (ECH). Ninguno de los dos instrumentos da cuenta de unidades subdepartamentales coincidentes con los municipios. Las localidades INE no tienen que ver con las circunscripciones electorales que dieron origen a los municipios, motivo por el cual los datos censales referidos a dichas localidades sólo pueden ser tenidos en cuenta como aproximaciones. El diseño de las ECHs no incluye un número representativo de casos a nivel de cada departamento como para considerar unidades menores al interior de los mismos coincidentes con los municipios.

Adicionalmente, es necesario decir que la información económica tampoco es confiable; la relacionada con el PBI departamental que se elaboraba en el marco de OPP ha sido discontinuada desde 2006 y ya para ese momento su base de cálculo estaba desactualizada, por lo cual y hasta que este procedimiento no sea sustituido por otro, toda referencia a la economía departamental es meramente cualitativa.

Es de resaltar algunos esfuerzos significativos en cuanto a procesar información y determinar la ocurrencia de procesos asociados a unidades territoriales menores a los departamentos; entre ellos se destaca el trabajo del Dr. Adrián Rodríguez, en el que incursionó en la posibilidad de discriminar al interior de éstos territorios con características similares (Rodríguez Miranda, 2011), en que se realiza un análisis de las posibilidades de conformar unidades subdepartamentales, pese a las restricciones encontradas. En esa laboriosa búsqueda, construyó «unidades» subdepartamentales *ad-hoc* sobre la base de considerar un número razonable de casos. En algunos casos —pocos— esas «unidades territoriales» pueden asumirse como equivalentes a los territorios de municipios. Si bien se espera contar con información actualizada y fiable de los Censos 2011, ésta padecerá de los mismos desajustes en relación a los municipios que la ya disponible. Los datos manejados en el presente trabajo corresponden a 2004.

**Tabla 2.**

Listado de Municipios y tipos de términos municipales (TTM) y población estimada 2004.

<b>Departamento</b>	<b>Municipio</b>	<b>Población(e) (2004)</b>	<b>Tipo</b>	<b>Observaciones</b>
<i>Artigas</i>	Tomás Gomensoro	2.800	PL	INE
	Bella Unión	13.200	CIM	INE
	Baltasar Brum	2.500	PL	INE
<i>Canelones</i>	Canelones	24.800	CD1	IC
	Santa Lucía	18.400	CIM 1	IC
	Los Cerrillos	7.400	PL	IC (*)
	Aguas Corrientes	2.200	PL	IC
	Las Piedras	71.200	CI 1-CM	IC
	Progreso	20.400	CIM 2-CM	IC
	La Paz	23.500	CIM 2-CM	IC
	Sauce	12.100	LIM	IC (*)
	Santa Rosa	7.700	PL	IC
	San Jacinto	7.100	PL	IC
	San Ramón	8.100	LI	IC
	Tala	9.500	PL	IC (*)
	Migues	3.700	PL	IC
	Montes	2.000	PL	IC
	Soca	3.800	PL	IC
	La Floresta	6.600	PL	IC – incluye varios centros poblados balnearios (*)
	Pando	31.400	CIM 2	IC
	Empalme Olmos	5.700	PL	IC (*)
	Atlántida	10.400		IC – incluye varios centros poblados balnearios
	Paso Carrasco	19.800	CIM 2-CM	IC
	Barros Blancos	28.600	CIM 2-CM	IC
	Ciudad de la Costa	79.000	CIM 1-CM	IC
	Salinas	16.600	CI 2-CB	IC
	Parque del Plata	8.100	LIM-CB	IC – incluye varios centros poblados balnearios
	Colonia Nicolich	14.100	LIM-C	incluye varios centros poblados
	San Antonio	3.600	PL	IC
	San Bautista	4.000	PL	IC
	Suárez	16.700	LIM	IC – incluye varios centros poblados (*)
	Toledo	18.400	CIM 2-C	IC – incluye varios centros poblados
	<i>Cerro Largo</i>	Fraile Muerto	3.200	PL
Río Branco		14.300	CIM 2	INE/EP – incluye varios centros poblados
<i>Colonia</i>	Nueva Palmira	9.200	LIM	INE
	Carmelo	16.900	CIM 2	INE
	Tarariras	6.100	LIM	INE
	Juan Lacaze	13.200	CIM 2	INE
	Rosario	9.300	LIM	INE
	Nueva Helvecia	10.000	CIM 2	INE

*(Continúa en la página siguiente.)*

<i>Durazno</i>	Villa del Carmen	2.700	PL	INE
	Sarandí del Yí	7.300	LIM	INE
<i>Flores</i>	Villa Ismael Cortinas	1.100	PL	INE
<i>Florida</i>	Sarandí Grande	6.400	LIM	INE
	Casupá	2.700	PL	INE INE
<i>Lavalleja</i>	Solís de Matajojo	2.700	PL	INE
	José Pedro Varela	5.300	LIM	INE INE INE
<i>Maldonado</i>	Maldonado	86.200	CD-2	INE/EP
	Punta del Este	9.300	LIM-CB	INE/EP
	San Carlos	24.800	CIM 2 -C	INE/EP
	Pan de Azúcar	7.100	LIM	INE/EP
	Piriápolis	10.000	LIM-CB	INE/EP – incluye varios centros poblados (*)
	Aiguá	2.700	PL	INE
	Garzón	900	PL-CB	INE/EP – incluye varios centros poblados
<i>Montevideo</i>	Solís Grande	2.800	PL-CB	INE/EP – incluye varios centros poblados
<i>Montevideo</i>	A	206.500	DUR	IM
	B	146.100	DU	IM
	C	151.400	DU	IM
	D	180.600	DUR	IM
	E	157.800	DU	IM
	F	167.000	DUR	IM
	G	152.800	DUR	IM
	CH	163.700	DU	IM
<i>Paysandú</i>	Quebracho	2.800	PL	INE
	Guichón	5.000	LI	INE
	Porvenir	1.400	PL	INE/EP – incluye varios centros poblados
<i>Río Negro</i>	Nuevo Berlín	2.500	PL	INE
	Young	15.800	CIM 1	INE
<i>Rivera</i>	Vichadero	4.100	PL	INE
	Minas de Corrales	3.400	PL	INE
	Tranqueras	7.300	LIM	INE
<i>Rocha</i>	La Paloma	4.900	PL-CB	INE/EP – incluye varios centros poblados balnearios
	Chuy	10.400	CIM 1	INE
	Castillos	7.700	LIM	INE
	Lascano	7.000	LIM	INE
<i>San José</i>	Ciudad del Plata	17.500	CIM 1-CM	INE/EP – incluye varios centros poblados
	Libertad	9.200	LIM	INE
<i>Salto</i>	San Antonio	900	PL	INE
	Villa Constitución	2.800	PL	INE
	Belén	2.000	PL	INE
	Colonia Lavalleja	1.000	PL	INE

(Continúa en la página siguiente.)

	Rincón de Valentines Mataojo	900	PL PL	INE INE
<i>Soriano</i>	Dolores Cardona	15.800 4.700	CIM 1 LIM –CBD	INE INE – conurbado con F. Sánchez (Colonia)
<i>Tacuarembó</i>	Paso de los Toros S. Gregorio de Polanco	13.200 3.700	CIM 1 PL	INE INE
<i>Treinta y Tres</i>	Vergara Santa Clara de Olimar	4.000 2.300	PL PL	INE INE

Fuente: elaboración propia sobre datos del INE e información de la Corte Electoral, Intendencias de Canelones y Montevideo y OPP. Población: los datos de Canelones y Montevideo incluyen población urbana y rural. Los demás departamentos sólo la población urbana de la o las localidades del municipio. Datos de Maldonado: estimación de los autores sobre INE 2004. Restantes: localidades INE. (\*) Se mantiene la caracterización según rango de población en función de la población urbana de la localidad principal del municipio.

*TTM:*

*DU:* distrito urbano

*DUR:* distrito urbano–rural

*CCD:* ciudad capital departamental

*CIM 1:* ciudad intermedia 1

*CIM2:* ciudad intermedia 2

*LIM:* localidad intermedia

*PL:* pequeña localidad

*C:* conurbación

*CB:* conurbación litoral o balnearia

*CM:* conurbación metropolitana

*CBD:* conurbación bidepartamental

## 5. Antecedentes en relación con la cuestión local

La cuestión municipal posee una larga tradición, fundamentalmente en el campo internacional, en el que se ha desarrollado el «municipalismo» como área de conocimiento y de acción. En el medio nacional, no obstante, su abordaje ha sido parcial. La organización institucional del país y de sus niveles de gobierno condicionó la posibilidad de un desarrollo en la materia.

La inexistencia de un nivel de gobierno local determinó confusión de roles y competencias en el ámbito de los gobiernos departamentales, lo que solamente ha sido abordado a partir de las reformas recientes.

En el medio académico nacional, en particular en la Facultad de Arquitectura existen antecedentes de investigación en cuanto a la creación del tercer nivel de gobierno, su conveniencia y características deseables. Se destacan en este campo contribuciones producidas en el marco de la Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (MOT) que se encuadran en un nivel de desarrollo del conocimiento en materia de territorio, descentralización y desarrollo local que ha sido marcado un «espíritu» particular desde mediados de la década de los 80, cuando esa temática comenzó a implantarse en la región y en el país y registró desarrollos importantes en la reflexión académica y política. En efecto, toda una corriente de pensamiento en materia social, económica y política ha sido desarrollada a partir del paradigma del desarrollo local y de la cuestión de «lo local» vinculada a los procesos de gobernanza y de participación social, incluyendo la articulación público–privada (Boisier, 2007).



Ello redundó en desarrollos de políticas públicas en la materia. En el Uruguay, estas iniciativas se gestaron, dentro del ámbito de los gobiernos departamentales a partir de 1985, registrándose en su seno ciertas innovaciones en materia de descentralización política y territorial y desconcentración de servicios, participación ciudadana, articulación público–privada y promoción del desarrollo local y territorial.

### 5.1. El antecedente de Montevideo

El Proyecto Territorial hace referencia a una categoría disciplinar y al mismo tiempo fuertemente política, asociada con la gestión de gobierno y con la cuestión de los liderazgos departamentales y locales, con complejas relaciones de articulación y negociación con actores locales, «fuerzas vivas» y grupos de presión en cada ámbito, así como empresas o desarrolladores externos a lo local.

La cuestión de la descentralización se situó en el centro del debate político y motivó un conjunto de iniciativas y propuestas a lo largo de los años 90. Algunas de ellas se centraron en la cuestión de los balances políticos globales a escala nacional y a las relaciones Montevideo–interior; otras se enfocaron hacia una descentralización intradepartamental (Schelotto, 2004).

Al respecto, es insoslayable la referencia al proceso de descentralización municipal con participación social iniciado por la Intendencia de Montevideo a partir de 1990 y que en cierto modo reflejó un *mainstream* del pensamiento político, la movilización social y la reflexión académica del momento.

Este antecedente es fundamental para el proceso posterior en la medida en que la descentralización en Montevideo determinó innovaciones y construcciones teóricas y un enriquecimiento de la agenda política que alcanzó el nivel nacional. Eso implicó estructurar el territorio departamental en distritos (zonas) e instalar instancias de gobierno local no electivas (Juntas Locales), de desconcentración (Centros Comunales Zonales) y espacios de participación social (Concejos Vecinales).

La experiencia de descentralización en Montevideo es relevante en cuanto a la conexión entre espacio local y Proyecto de Territorio: se definieron 18 «zonas» (distritos subdepartamentales) y sus espacios de participación tuvieron responsabilidad en la definición de instrumentos de alcance departamental con especificidad local: el Plan Estratégico de Desarrollo de Montevideo (1993–1994) y los Planes estratégicos zonales, y el Plan de Ordenamiento Territorial 1998–2005 (Plan Montevideo), resultando en aprendizajes sociales relevantes (Schelotto 2010) .

## 6. Los municipios y el Proyecto de Territorio

Cabe preguntarse entonces cuál es el lugar del Proyecto de Territorio en el quehacer de los gobiernos municipales y cuál será el papel de éstos en la definición de los proyectos territoriales. Tales interrogantes son fundamentales, por cuanto en la experiencia comparada, los municipios son actores fundamentales en implementación de sus proyectos territoriales. Y en particular adquieren una especial importancia en lo que hace a canalizar la participación ciudadana por su cercanía con la comunidad local.

La posibilidad de asociar los «nuevos» municipios del Uruguay con la idea de Proyecto de Territorio está fundamentada en la indeterminación con que nacieron estas entidades, que debilita su posibilidad de afirmación institucional y legitimación, pero que a la vez constituye una oportunidad para la innovación, en lo institucional, en la gestión y en la vida local.

Queda pues establecida una apertura a procesos innovadores, entre los cuales se incluye obviamente la gestión cotidiana y la prestación de servicios —consagrada como materia municipal por la Ley— pero también la visión estratégica, la mirada de largo plazo, las propuestas de transformación y su expresión en el territorio.

El concepto de Proyecto del Territorio, en su sentido amplio, incluye aquellas actuaciones e intervenciones (las planteadas en diferentes escalas y en intervenciones multiescalares) en planificación y proyecto de paisaje, planificación y ordenamiento del territorio, urbanismo y proyecto urbano, dotándolas de una común vertebración conceptual.

Esta forma de ver y asumir los problemas del territorio desde el conocimiento y el diagnóstico pero también desde la planificación y el ordenamiento, reconoce algunos antecedentes.

Corresponde destacar, entre otros, los aportes de Carlos Musso, en su tesis de Maestría «Escalas óptimas de gestión para el territorio uruguayo», en la que realiza consideraciones específicas para cada una de las escalas que define y estudia, mostrando un conocimiento detallado y preciso de la estructura territorial del país, de sus localidades y sus territorios locales, proponiendo una sistemática para su gestión, y de Mabel Olivera, también en su Tesis de Maestría, donde plantea la cuestión de la gestión multinivel.

En el primer caso, a partir de un conocimiento documentado del territorio y del sistema urbano nacional, se plantea una visión armónica y totalizadora de las diversas escalas (posibles, óptimas), de gestión del territorio nacional, discutiendo sus vínculos e interrelaciones, apuntando a un modelo de gestión que refleje las diversas situaciones en términos de sistema (Musso, 2007). De esta forma construye una propuesta sistémica, compleja y global de la realidad territorial, acorde con una visión del territorio que integra las

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

Mabel Olivera se sitúa en la consideración de la cuestión de «lo interescalar» como categoría vincular y de potencialidad conectiva a nivel de proyecto, partiendo de reconocer las singularidades de los diferentes territorios, encarando con esta óptica un abordaje que cuestiona y pone en crisis los diversos instrumentos disponibles para la intervención en el territorio.

Olivera entiende que

«la construcción de una nueva mirada sobre el territorio, se centra en la conformación de éste como unidad, tanto en la búsqueda de propósitos comunes como en la construcción de utopías a alcanzar. Su gobernabilidad, territorialidad y vivencialidad pueden asumir lineamientos comunes, contenidos en una estrategia política transescalar —subnacional, nacional y supranacional— que acepte la diversidad en la especificidad y reconozca las singularidades que contiene». (Olivera, 2009:16)

La autora vincula esta concepción con la inminente instalación de los gobiernos municipales, señalando que

«el proyecto de descentralización propuesto, implica a su vez una propuesta de descentralización territorial. Nuevas figuras de coordinación e integración deben acompañar esta propuesta ya que este proyecto debe estar integrado a una propuesta de organización transescalar del territorio, en el cual las competencias de los gobiernos departamentales, que juegan un papel preponderante por su carácter vinculantes con ámbitos territoriales menores, asuman sus potestades construyendo espacios de gestión flexibles e integrados con otras realidades comunes a su ámbito de gestión. Éste se transforma en el desafío a nivel nacional de mayor trascendencia debido a su impacto territorial». (Olivera, 2009:40)

Esto es uno de los primeros señalamientos de la problemática.

El campo del «Proyecto del Territorio», si bien en forma inicial es propio de la Arquitectura y el Urbanismo, posee la potencialidad de extenderse a otras disciplinas y prácticas. Conformar una materia compleja que plantea cuestiones abiertas. La vastedad de la problemática del territorio y su gestión, el énfasis en los aspectos proyectuales conlleva un recorte que refuerza la relevancia de las prácticas y disciplinas que se cultivan en nuestra Facultad de Arquitectura.

Por ese motivo se requiere un aterrizaje y aplicación a los municipios uruguayos en tanto espacio institucional y espacio territorial. Aplicación que deberá tener un perfil de participación ciudadana y vinculación de la institución municipio con la comunidad local.

En ese marco, se destaca una situación particular de Montevideo, en tanto a sus

implicaciones en término de proyecto de territorio: la determinación de que cada municipio cuente con un «Plan de Desarrollo Municipal», lo cual abre una oportunidad de convergencia entre ese Plan y el proyecto de territorio.

Pero también es posible encuadrar el concepto de «Proyecto de Territorio» en visiones más transversales e integradoras de dimensiones diversas. En ese sentido, y relacionando la noción de Proyecto de Territorio con un concepto integral de desarrollo, es posible establecer algunas pautas:

I) La fuerza de la noción de Proyecto de Territorio tiene que ver con la capacidad de integrar las diferencias en una visión compartida. Y desde ahí movilizar y trabajar por construir una identidad integradora de futuro o imaginario colectivo, que deberá superar la mera visión de identidad en base a la arqueología y las apuestas nostálgicas. Es posible construir esa identidad en base a raíces pero sólo privilegiando ese enfoque no es posible recoger y apuntar a resolver los problemas como los de exclusión, de fracturas sociales y culturales, migraciones políticas o económicas, entre otros.

II) Si bien el Proyecto puede ser multiescalar, y eso es esperable, será posible en tanto existan proyectos locales que permitan negociar y articular intereses parciales para construir un proyecto departamental, regional o nacional. En experiencias anteriores, la existencia de proyectos nacionales como precondition supuso el desconocimiento de las particularidades locales.

III) Se debe valorizar el carácter de Proyecto como *sistema de aprendizaje* que permite retroalimentarse permanentemente, esto es valorizar el carácter pedagógico del proyecto. El proyecto en general y en especial el proyecto de territorio funcionan como visión y como norte orientador de las acciones; pero es tan importante la visión como el sistema de planeación y gestión participativa, que habla de la calidad de la ejecución de lo planificado, que legitima una y otra vez los acuerdos realizados al momento de formular el proyecto (De Barbieri y Zurbriggen, 2010).

## 7. Municipios Proyecto de Territorio, y LOTDS

El Proyecto Territorial puede expresarse y ser encauzado a través de diversidad de arreglos institucionales y de acuerdo con diferentes instrumentos y formatos. Ya se hizo referencia a la LOTDS en tanto es el cuerpo orgánico más completo y reciente de disposiciones legales relacionadas con el Proyecto de Territorio a nivel nacional.

Corresponde pues considerar en detalle las previsiones de ese texto legal en lo relacionado con los nuevos municipios. Esta consideración necesariamente incursionará en algunas hipótesis primarias, por cuanto ambas piezas

legales —la LOTDS y la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana— fueron construidas desde lógicas diferentes y la primera precede a la otra (Barbery, 2010).

A continuación se reseñan algunas de esas disposiciones que, en mayor o menor medida, comprenden a la escala espacial y de gobierno municipal.

En el Capítulo II de la LOTDS se establecen las características de los Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de los ámbitos departamental e interdepartamental. Allí se definen en los arts. 14 a 18 los criterios generales y criterios específicos. En el art. 17 se definen los Planes Locales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. En el Capítulo IV (arts. 19 a 22) se definen los «Instrumentos especiales», entre los que se cuentan los Planes Parciales, Planes Sectoriales, Programas de Actuación Integrada y los Inventarios, Catálogos y otros instrumentos de protección de bienes y espacios.

### 7.1. Planes Locales

Los Planes Locales, concebidos para ámbitos que incluyen una o más poblaciones —suelo urbano— y suelo rural, se adecuan a ciertos tipos de municipios en Uruguay, en particular aquellos centros poblados o grupos de centros poblados aislados con un núcleo jerárquicamente superior —cabecera de municipio— y área local.

La ley los define como los instrumentos para el ordenamiento de ámbitos geográficos locales dentro de un departamento. Se ha aplicado este instrumento también en el pasado reciente, a otros tipos de casos, forzando a nuestro juicio la figura de «Plan Local».

En algunos de los actuales municipios, el instrumento del Plan Local es el dispositivo que se adecua a la realidad territorial local. No es así en algunos de los tipos de territorios municipales en los que por tratarse de distritos de una unidad mayor o por encontrarse conurbados, sería otro el instrumento adecuado.

### 7.2. Planes Parciales y Planes Sectoriales

Los Planes Parciales son definidos como

«instrumentos para el ordenamiento detallado de áreas identificadas por el Plan Local o por otro instrumento, con el objeto de ejecutar actuaciones territoriales específicas de: protección o fomento productivo rural; renovación, rehabilitación, revitalización, consolidación, mejoramiento o expansión urbana; conservación ambiental y de los recursos naturales o el paisaje; entre otras».

### Mientras que los Planes Sectoriales

«constituyen instrumentos para la regulación detallada de temas específicos en el marco del Plan Local o de otro instrumento y en particular para el ordenamiento de los aspectos territoriales de las políticas y proyectos sectoriales con impacto estructurante».

En algunos de los casos estudiados, la figura del Plan Parcial se ajustaría al territorio municipal. Existe un antecedente, anterior a la LOTDS —no concretado— previsto en el Plan Montevideo como parte de su «planificación derivada», que estableció Planes Especiales y Planes Parciales —que podrían referirse a las 18 zonas—; los primeros fueron desarrollados en varios casos, pero los segundos no.

Por el momento no existe experiencia desarrollada de Planes Parciales tal como los prevé la ley. Recientemente la Intendencia de Canelones convocó a un concurso para elaborar los Planes Parciales de Paso Carrasco y Colonia Nicolich, en el marco del *Costaplan* (Plan Local, aprobado). Es inminente, al momento de presentar este artículo, el comienzo de los trabajos.

### 7.3. PAIs

Los Programas de Actuación Integrada (PAIs) reconocen un antecedente en los Programación de Actuación Urbanística (PAUs) del Plan Montevideo 1998, consisten en el instrumento para

«la transformación de sectores de suelo categoría urbana, suelo categoría suburbana y con el atributo de potencialmente transformable e incluirán, al menos:

- La delimitación del ámbito de actuación en una parte de suelo con capacidad de constituir una unidad territorial a efectos de su ordenamiento y actuación.
- La programación de la efectiva transformación y ejecución.
- Las determinaciones estructurantes, la planificación pormenorizada y las normas de regulación y protección detalladas aplicables al ámbito».

Son instrumentos de potente efecto local que requieren de una atención preferente por parte de los municipios.

### 7.4. Catálogos y otros instrumentos de protección de bienes y espacios

Finalmente, se postula a los Catálogos y otros instrumentos que tienen por objeto la protección de bienes y espacios, lo cual guarda una directa vincula-

ción con lo local, en tanto esta posible protección o tutela, si bien posee posibilidades de ser ejercida a nivel nacional (Ley de Patrimonio) y departamental (las normas de OT requieren aprobación de Intendente y Junta), procuran identificar, valorar, documentar y preservar valores identitarios y referenciales —materiales e inmateriales— que adquieren significación para comunidades concretas.

En consecuencia, se considera importante profundizar en el análisis de la posible complementación e instrumentación de estos instrumentos en la escala local–municipal.

La LOTDS, en su Título IV, hace referencia a la «participación social en el ordenamiento territorial», y establece en el art. 72 criterios generales y en el 73 la integración de una Comisión Asesora en la órbita del MVOTMA, en la cual se prevé la participación de diversos organismos y entidades públicas y privadas, con participación de los gobiernos departamentales pero sin mención al nivel local. A su vez, se indica que los gobiernos departamentales «podrán» crear a su vez comisiones asesoras para realizar «aportes» en el proceso de elaboración, ejecución y seguimiento de los instrumentos departamentales.

En el Capítulo II, art. 68, se hace referencia al control territorial, específicamente a la policía territorial y en el 69 a la facultad de policía territorial que tendrán el Poder Ejecutivo y los gobiernos Departamentales.

Nuevamente, el nivel de gobierno local no figura explícitamente en la descripción de estas competencias, por lo que también se entiende necesario profundizar en esta línea de indagación.

En relación con los instrumentos de ordenamiento comentados y otros de alcance departamental o subdepartamental que puedan imaginarse —en la medida en que la LOTDS no pretende agotar el repertorio posible— se debe recordar la existencia de competencias compartidas entre intendente y Junta, el gobierno departamental.

En caso de plantearse niveles o posibilidades de incidencia de los gobiernos municipales respecto de esas modalidades e instrumentos de planificación, ordenación y gestión que involucran a sus territorios, es necesario incursionar en la competencia del intendente y la Junta Departamental.

Esto plantea una articulación multinivel en la que el intendente juega un papel de gobierno territorial similar al provincial y la Junta desempeña un rol legislativo sobre el conjunto del territorio del departamento, garantizando la coherencia de la legislación departamental.

## **8. Conclusiones y posibles líneas de indagación a futuro**

- l) La definición de la circunscripción territorial de los municipios constituye una cuestión relevante, mal resuelta en la norma de que los crea. Es previsible que para las elecciones de 2015 se genere un proceso que incluya la definición de los nuevos municipios a crear y la delimitación territorial de los

mismos. Si esta etapa próxima no fuera abordada de una forma sistemática, con un seguimiento y evaluación de las experiencias, hacia 2013 podría desatarse un proceso similar al de 2009–2010.

II) Más allá de particularidades y diferencias entre ellos, los municipios han generado importante dinamismo en el espacio local y se han posicionado como actores institucionales. La cuestión de los dispositivos de participación y rendición de cuentas a nivel de cada uno de los municipios constituye un tema de real interés para la comunidad y dinamizador de la vida local, de creciente visibilidad, que refiere al involucramiento de la población en los asuntos públicos, la transparencia y la calidad de la democracia.

III) La riqueza y diversidad de las iniciativas vinculadas con lo municipal en curso de desarrollo podrá formar una base de una posterior política orgánica, siendo las experiencias actuales una suerte de «bancos de prueba» de diferentes formas de articulación entre los tres niveles de gobierno. Lejos se está aún, sin embargo, de apuntar a conformar una política pública sistemática y coherente en la materia, incluyendo aspectos de Proyecto de Territorio.

IV) Se considera necesario avanzar en definir una tipología de municipios. Esto permitiría sistematizar estándares y criterios operativos y recomendar la asignación de algunas competencias exclusivas (contemplando y atendiendo las particularidades locales) y competencias genéricas comunes a todos, así como instrumentos de ordenación y gestión de los territorios.

V) En lo atinente al Proyecto de Territorio, si bien se reconocen antecedentes importantes, aún se está en un estadio de indefinición en cuanto a los municipios. Las diferentes naturaleza, escala y complejidad de los territorios correspondientes a los mismos no contribuyen a clarificar esa situación, si bien algunas figuras de la LOTDS (Planes Locales, Planes Parciales, PAIs) parecen adecuarse a ellos.

VI) La creación de los municipios no está coherentemente relacionada con la LOTDS. El proceso de institucionalización del ordenamiento territorial en el país, a través de la aplicación de la LOTDS, podría alcanzar prontamente el plano local, para lo cual será necesario profundizar en el alcance e implementación de los instrumentos y las propuestas de rango local y su potencialidad en términos de Proyecto de Territorio.



## **Anexo.**

### Tipos de términos municipales

El análisis de las diferentes realidades municipales en cuanto a tipos de territorios requiere contar con herramientas de clasificación a los efectos de incursionar en el análisis de los territorios y las comunidades de los municipios y de la relaciones de éstos con la institucionalidad.

En esa dirección se efectuó una aproximación a la estructura poblacional y dimensión de esos territorios, para plantear una caracterización y clasificación tentativa de los tipos de términos municipales o territorios. Al incursionar en el estudio de los 89 municipios ya creados, se concluye que ese universo es fuertemente heterogéneo en su determinación física y también en lo social, dado que se corresponde con comunidades de diversa escala, complejidad y tipo de ámbito territorial.

Para aproximarse al mismo de una manera más rigurosa es necesario establecer —al menos en forma provisoria— algunas categorías a los efectos de una clasificación de esos tipos de municipios, asociados con los tipos de territorios que les corresponden. Estas categorías serían aplicables a una ampliación futura del universo de los municipios.

A continuación se formula una caracterización básica y una caracterización complementaria.

#### **• Caracterización básica**

Se plantea una primera caracterización, básica. La misma combina el *tipo de estructura territorial* con el *rango de tamaño de población*, ajustado a las características de la estructura territorial y el sistema urbano nacional. Se logra así una tipología de estructuras territoriales asociada con el universo actual de 89 municipios y aplicable a su ampliación futura.

Esta tipología constituye una primera aproximación a un catálogo de situaciones, funcional al análisis territorial del presente trabajo. Se trata de una sistematización que evolucionará junto con el proceso de instalación plena de los municipios en el Uruguay.

#### **• Distrito Urbano**

Es una parte de ciudad. Comprende áreas urbanas y en algunos casos suburbanas. En el listado actual corresponde solamente a algunos municipios (cuatro) del departamento de Montevideo.

#### **• Distrito Urbano–Rural**

Es una parte de ciudad y territorio rural contiguo o adyacente. Comprende áreas urbanas, suburbanas y rurales. En el listado actual corresponde solamente a algunos municipios (cuatro) del departamento de Montevideo.

### • **Ciudad Capital Departamental**

Es un municipio instalado en la ciudad capital de un departamento. Hasta el momento sólo existen dos casos con configuraciones de términos municipales muy diferentes.

Ciudad Capital Departamental 1: ciudad de Canelones.

Ciudad Capital Departamental 2: ciudad de Maldonado, conurbado con Punta del Este y otras localidades menores y formando parte de la llamada «aglomeración central» de ese departamento.

### • **Ciudad Intermedia**

Asumiendo la variabilidad del concepto de «ciudad intermedia», para el país se aplica este criterio: se trata de un municipio que cuenta con al menos un núcleo urbanizado, aislado o conurbado; con una población urbana mínima de 10 000 habitantes

CIM 1. Municipio de ciudad intermedia con población urbana mayor a 50.000 habitantes.

CIM 2 Municipio correspondiente a ciudad Intermedia con un rango de población urbana de entre 10 000 y 50 000 habitantes.

### • **Localidad Intermedia**

Se trata de un municipio que cuenta con al menos un núcleo urbanizado, aislado o conurbado; con una población urbana de entre 5000 y 10 000 habitantes. Incluye áreas urbanas y eventualmente suburbanas. De acuerdo a la definición de los límites de su término municipal puede o no involucrar áreas rurales.

### • **Pequeña Localidad**

Se trata de un municipio que cuenta con un núcleo urbanizado, aislado, y con una población urbana menor a 5000 habitantes. Incluye áreas urbanas y eventualmente suburbanas. De acuerdo a la definición de los límites de su término municipal puede o no involucrar áreas rurales.

### • **Caracterización complementaria:**

- C– Conurbación – municipio conurbado: Atributo de los términos municipales que incluyen áreas urbanas y/o suburbanas contiguas o conurbadas con las de otros municipios o territorios exteriores al término municipal.

- CB– Conurbación balnearia o litoral: Atributo de los términos municipales que incluyen áreas urbanas y/o suburbanas contiguas o conurbadas con las de otros municipios o territorios exteriores al término municipal, de origen balneario y/o dispuestas sobre un borde litoral.

- CM– Conurbación metropolitana: Atributo de los términos municipales que incluyen áreas urbanas y/o suburbanas contiguas o conurbadas con las de otros municipios o territorios exteriores al término municipal insertos en el territorio metropolitano.

- CBD– Conurbación bidepartamental: Atributo de los términos municipales que incluyen áreas urbanas y/o suburbanas contiguas o conurbadas con las de otros municipios o territorios exteriores al término municipal en dos o más departamentos.

### Registro bibliográfico

S. Schelotto y P. Abreu  
«Municipios y ordenación territorial en Uruguay».  
*Pampa. Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*, año 9, n° 9, Santa Fe, Argentina, UNL (pp. 93–120).

### Bibliografía

- AA VV** (2009). “A 100 años de la Ley de creación de la figura del intendente municipal”. *OPP–Uruguay Integra*. Montevideo, 2 tomos.
- (2011). “Aportes y reflexiones para la Agenda Nacional de Descentralización”. *OPP–Uruguay Integra*. Montevideo.
- **De Barbieri, María y Zurbriggen, Cristina (coords.)** (2010). “Acción colectiva gobierno y territorio. Experiencias Cono Sur”. Montevideo: FLACSO.
- **Magri, Altair y Cardarello, Antonio (comps.)** (2011). “Cambios, certezas e incertidumbres”. *Las elecciones departamentales y municipales 2010*. Montevideo: FCS–ICP.
- Aguiar, César, et al.** (1998). *Reforma Constitucional y Estructura Política*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental – Centro de Estudios Estratégicos “1815”.
- Arocena, Felipe (coord.) et. al.** (2011). *Regionalización cultural del Uruguay*. Montevideo: Udelar–MEC.
- Barbery, Roberto** (2010). “Ley de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible: ¿un planteamiento sistemático para una realidad inabarcable?”. Documento de trabajo interno. Montevideo: Asesoría Técnica Internacional del Programa Uruguay Integra. Disponible en <http://www.uruguayintegra.gub.uy>
- Boisier, Sergio** (2007). “Desarrollo (local): ¿De qué estamos hablando?”. Agosto de 1999. Material Curso MOT. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, septiembre de 2007.
- De Mattos, Carlos** (2007). “Globalización, Territorios y Ciudades”. Material Curso MOT. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, octubre.
- Ferla, Paula; Silva, Leticia y Zuasnábar, Ignacio** (2011). “Evaluación de los gobiernos locales. La visión de los Alcaldes e Intendentes”. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay (UCUDAL) – Fundación Konrad Adenauer.
- González Posse, Ernesto** (2002). “El Desarrollo Local en Uruguay. Análisis y potencialidades”. Documento de trabajo del Rectorado n° 17. Montevideo: Universidad de la República.
- Intendencia de Canelones**. “Documentos, Decretos y Resoluciones relacionadas con los gobiernos municipales”. En [www.canelones.gub.uy](http://www.canelones.gub.uy)
- Intendencia de Montevideo**. “Documentos, Decretos y Resoluciones relacionadas con los gobiernos municipales”. En [www.montevideo.gub.uy](http://www.montevideo.gub.uy)
- Musso, Carlos** (2004). *Las ciudades del Uruguay*. Montevideo: FARq–Udelar.
- (2007). “Las escalas óptimas de gestión para el territorio uruguayo y definición de criterios para su articulación e instrumentación” (Tesis MOT). *Cuadernos del Territorio*. Montevideo: MVOTMA–FARq.
- Olivera, Mabel** (2009). “Hacia una gestión integral del territorio nacional – transcalaridad y singularidad” (Tesis MOT Facultad de Arquitectura).

**Oroño, Abel** (2010). *Los municipios en marcha. La descentralización local y los desafíos de su implementación*. Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung.

**Peters, B. Guy** (2003). “La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro?”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, nº 27, octubre. Caracas.

**Schelotto, Salvador** (2004). “Por el ojo de una cerradura. Una mirada sobre la experiencia de gobierno municipal de la izquierda en Montevideo (1990–2004)”. *La izquierda uruguaya. Entre la oposición y el gobierno*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, UdelAR – FESUR.

——— (2008). “La ciudad de Montevideo: ¿una metrópoli policéntrica?”. *Centro-h*, nº 2, diciembre. Quito, pp. 37–46.

——— (2010). “Luces y sombras de un debate pendiente: la planificación estratégica urbana en un camino de veinte años”. *Bases del Plan Estratégico de Montevideo*. Montevideo: Intendencia de Montevideo – Junta de Andalucía.

**Rodríguez Miranda, Adrián** (2011). “Diagnóstico de cohesión territorial para Uruguay” *Informe final de Consultoría*. Programa Uruguay Integra, OPP, julio.