



**Autor**

Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial

**Fecha de creación**

01/02/2020

**Tipo de publicación**

Libros

## **Resumen**

En esta edición de Nuestro Territorio repasamos hitos en la consolidación del Ordenamiento Territorial a escala nacional. Además abordamos políticas públicas vinculadas a la Región Centro de nuestro país y repasamos la experiencia de trabajo entre ASSE y Dinot.

# Un repaso al Ordenamiento Territorial reciente: la Dinot avanzó en la consolidación de la planificación a escala nacional

El cierre de una gestión es momento propicio para realizar una evaluación de lo realizado en el período de gobierno. Identificar logros, reconocer fallas y desafíos a futuro. Sano ejercicio para dar continuidad a los procesos y corregir y aprender de los otros. En definitiva nutrir la necesaria memoria institucional que nos permita que las políticas públicas, sobre todo las de más largo aliento y carácter estructural, mantengan la coherencia necesaria para que las acciones puntuales y de tipo sectorial se alineen con los principios y objetivos generales establecidos en los Instrumentos vigentes.

El conjunto normativo nacional se fue fortaleciendo en estos años, trascendiendo las limitaciones coyunturales y las administraciones de gobierno y sus circunstanciales titulares. Los instrumentos de Planificación Nacional fueron plasmados principalmente en la Ley 19.525 Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial, aprobada en 2017 y reglamentada a fines de 2019, y en la Ley 17.992 Directriz Nacional de Ordenamiento Territorial para el Espacio Costero; ambos fueron resultado de un largo proceso de trabajo que culminó con una aprobación parlamentaria con amplias mayorías.

La aprobación de las Directrices por el Parlamento marcó un hecho significativo para la planificación territorial. Por primera vez nuestro país cuenta con instrumentos de alcance nacional, que establecen las principales definiciones del modelo de desarrollo territorial y enumera los lineamientos para su desarrollo futuro en clave de sostenibilidad ambiental, económica y social, que es más que la lineal sumatoria de las partes.

A partir de una mirada integral y de conjunto del país las Directrices fijan criterios de acción con el propósito de consolidar por medio de la planificación y la gestión territorial multinivel y coordinada una orientación para las políticas y las acciones en el territorio.

A nivel departamental y local, la Ley cuenta con lineamientos claros para el desarrollo urbano, busca promover la densificación y mejor aprovechamiento de las áreas urbanas con servicios, con criterios de integración y heterogeneidad social, así como desestimular la expansión urbana. También se expresa en relación a los usos no urbanos y los usos rurales para articular los incentivos de localización con las definiciones de los planes protegiendo la compatibilidad de las actividades y del suelo rural productivo y natural.

A nivel regional y nacional, avanza hacia una visión integral del desarrollo territorial para hacer frente a los desafíos del crecimiento social y económico sin perder de vista los desafíos ambientales; en este sentido, define áreas buffer a los cursos de agua, criterio de localización para actividades de riesgo y propone la definición de áreas preferentes para ciertos usos del suelo rural. Ordenar las distintas actividades en el territorio y orientar las actuaciones territoriales estratégicas en el aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales.

Por otro lado, incentiva el desarrollo de la infraestructura en todo el país con criterios de complementariedad, de cobertura y acceso universal de la población, promoviendo el aprovechamiento de las infraestructuras y favoreciendo la conformación de subsistemas de ciudades.

La profundización de un modelo de desarrollo con vocación descentralizadora territorial y funcional que termine de superar las inequidades y desequilibrios territoriales.

Por otra parte, la Directriz Nacional Costera pone la atención en esta condición geográfica clave para nuestro país con tantas tensiones entre lo económico, lo ambiental y lo social. Dentro de los lineamientos que contiene esta Ley se encuentran: la protección de una franja de protección costera dinámica que atienda las necesidades de los componentes naturales vulnerables, el control de la expansión urbana evitando el continuo urbanizado sobre la costa y la protección de visuales relevantes. Define el acceso y uso público de las playas así como promueve la gestión integrada de este espacio costero.

Considerando que la variabilidad y el cambio climático impactan especialmente en el sector costero y sus infraestructuras se avanzó en el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático en la zona costera de Uruguay. La vulnerabilidad del territorio, los bienes y las personas ante eventos extremos y al aumento del nivel medio del mar está priorizado por el Gobierno Nacional y se identificó los alcances de estos impactos para dar paso al conjunto de medidas de adaptación.

Con una mirada similar se avanzó fuertemente en la preparación del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático en Ciudades e Infraestructuras de Uruguay. En este Plan se valoró las problemáticas urbanas que el cambio climático y la variabilidad podrán agudizar a futuro.

Seguido a esto, fortalecer las principales estrategias e iniciativas de adaptación que se están implementando, que involucran a diversas áreas del Estado en articulación con los gobiernos departamentales de todo el país, así como al sector privado, la academia y la sociedad civil organizada. Por ejemplo, las medidas implementadas exitosamente en todo el país para hacer frente a las inundaciones pueden profundizarse para abordar dicho fenómeno considerando los nuevos escenarios de cambio climático, pero también pueden adecuarse para hacer

frente a otras amenazas climáticas.

En un plano más operativo, se abordaron dos políticas nacionales relevantes para nuestras ciudades. Por un lado, la Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano que busca orientar el desarrollo urbano, combinando la políticas de ordenamiento territorial con la políticas habitacionales y por otro, la Estrategia Nacional Ciudades Sostenibles, que ponderó la dimensión ambiental del desarrollo urbano.

Los objetivos cumplidos en el avance de la Encis 2019 se ven reflejados en la construcción del Observatorio Territorial y la construcción de una actualización de guía para la construcción de instrumentos de OT. En este sentido se impulsa proyectos que avancen en esta dirección y se creó un sistema de indicadores de sustentabilidad urbana, como son, la cantidad de área verde por habitante y por área, cantidad de área impermeabilizada, es decir la relación entre el hormigón y el área verde; y a su vez su comparación con estándares mundiales. Todo esto cobra mucho valor en un escenario de cambios en el clima.

La Enasu, que implicó un largo proceso participativo, es una Estrategia que generó importantes herramientas e instrumentos para que la acción pública habitacional y las definiciones urbanísticas fueran más eficaces y potentes. A partir de una evaluación de la política de vivienda que determinó que, sí bien se contaba con los recursos económicos para su instrumentación, existía una dificultad en el acceso por parte del Estado a suelo bien localizado y servido; y que esa situación dificultaba una implementación de la política para consolidar la ciudad y, lo más importantes, para aumentar la calidad de vida de las familias beneficiarias, es que se desarrolló esta Estrategia que contiene 17 líneas de trabajo y 6 acciones para mejorar la políticas del suelo.

Como resultado, la Enasu generó varias herramientas para acceder a más suelo urbano, crear una cartera de inmuebles más eficaz e implementar los instrumentos existentes en las leyes para una gestión del suelo adecuada. Hoy 9 intendencias en convenio con el Mvotma para elaborar sus Ordenanzas de Ordenamiento Territorio y crear sus carteras de suelo.

La Ley de Inmuebles Vacíos y Degradados permitirá a los gobiernos departamentales en acuerdo con el Mvotma hacer valer la función social de los inmuebles en áreas consolidadas recuperando lotes de gran valor y oportunidad para el desarrollo habitacional.

## **Una visión de conjunto**

Sin dudas, desde el 2008 con la aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial, se inició un camino que paso a paso fue cobrando madurez y generando un terreno fértil para que en estos últimos años se consolide la Planificación Nacional.

Además de las Directrices Nacionales, que cumple una función muy importante como norma marco para toda la Planificación y el Ordenamiento Territorial del país, no se puede dejar de subrayar la concreción de dos programas nacionales muy relevantes.

El Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo sostenible Región Centro abarca amplias zonas de Cerro Largo, Durazno y Tacuarembó que históricamente presentan indicadores de desarrollo más rezagados donde el Poder Ejecutivo decidió promover acciones dirigidas a incidir en forma relevante en la mejora de las condiciones económicas y sociales del territorio y que motivaron direccionar la oportunidad de la inversión de UPMII hacia esta zona del país, frente a otras alternativas existentes. El Programa estableció 7 líneas estratégicas, a partir de las cuales se agrupan las 130 acciones e intervenciones.

El Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la Cuenca del río Santa Lucía estableció las bases estratégicas y recomendaciones de acción para la coordinación y cooperación entre las instituciones públicas en la Cuenca, así como medidas que redunden en la mejora de la calidad ambiental y la mejoría de la vida e integración social de sus habitantes, en particular en lo referente a la calidad del agua, la disponibilidad de agua y los usos del suelo como soporte de actividades productivas.

Se buscó contribuir a enfrentar los problemas de contaminación de los recursos hídricos en la interfase de las ciudades con los principales ríos y arroyos de la Cuenca y a definir áreas de uso preferente y orientar los usos y las actividades que se desarrollan en el ámbito rural. Es así que propone lineamientos y normativa específica para el área de uso preferente orientada a la protección de los recursos naturales y el mantenimiento de su funcionalidad ecológica teniendo en cuenta la conservación del agua, el abastecimiento a la población y la fuente de servicios ecosistémicos.

El programa logra una base de coordinación y cooperación interinstitucional que contribuirá con el ordenamiento ambiental del territorio en todo el ámbito de la Cuenca, fortaleciendo las tareas de control y policía territorial para una mejor prevención y fiscalización de las actuaciones.

## **Cooperación y articulación para el desarrollo departamental y local**

En la escala departamental, el Mvotma amplió el apoyo y acompañamiento a los procesos de los gobiernos departamentales que dieron como resultado la concreción de variados instrumentos a escala local y departamental. Hoy, 17 de los 19 departamentos cuentan con directrices departamentales de Ordenamiento Territorial. Además, 18 de 27 ciudades, con más de 20.000 habitantes, tienen su plan local de ordenamiento territorial y otra variedad de instrumentos que se distribuyen en todo el territorio nacional. Se capacitó a los técnicos de varias intendencias para la generación de sus Sistemas de Información Territorial en coordinación con el SIT nacional.

Dinot apoya a los 19 gobiernos departamentales acompañando los desafíos locales y nacionales con cooperación técnica y financiera. Se realizaron 60 convenios para apoyar la realización de 31 planes y 70 proyectos y otras herramientas de gestión territorial determinando una inversión ejecutada de \$U 63.700.000 en el quinquenio.

Complementariamente a esto, en el marco de los 10 años de la Ley de OT, se elaboraron las Guías metodológicas de los Planes de Ordenamiento de “nueva generación”. Estas Guías integran los avances Legislativos, el cambio climático, los objetivos de sostenibilidad urbana del ODS 11, la accesibilidad universal, la dimensión de género, la gestión del suelo y la prioridad de las carteras de inmuebles y la participación e involucramiento social en los procesos de planificación.

El Ordenamiento Territorial es una herramienta capaz de aunar interés hacia una visión de desarrollo sostenible en las diferentes escalas pero también es una herramienta muy eficaz a la hora de orientar las políticas públicas en la búsqueda de soluciones que impacten positivamente en la calidad de vida de toda la población de nuestro territorio.

# De la economía de enclave al desarrollo territorial: la Región Centro como laboratorio de nuevas prácticas

Lecciones recientes y desafíos futuros para la región centro del país a partir de UPM II.

El presente artículo pretende poner sobre relieve algunos aspectos de las políticas públicas en relación a la región centro del país que suelen quedar solapadas en el tratamiento habitual del tema.

Al final de su lectura será evidente que el mismo no pretende agotar la totalidad del tema, sino tan solo exponer algunos aspectos que sumen al análisis y al aprendizaje colectivo en estas múltiples y complejas temáticas vinculadas a la planificación y el desarrollo territorial en clave de sostenibilidad.

En este sentido quizás dos de los más importantes desafíos que afronta nuestro país son, por un lado lograr un desarrollo equilibrado socio-territorialmente. Todos sabemos que la región centro del país presenta un considerable rezago respecto a la regiones más dinámicas del país. El otro gran desafío es el que deriva de los impactos no deseados de las respuestas implementadas para generar ese desarrollo.

Es decir ¿Cómo hacer para que nuestras débiles, primarizadas y dependientes economías logren no solo atraer inversiones, sino que lo hagan hacia esos lugares. ¿Cómo hacer además para que esas inversiones superen el tradicional esquema de las economías de enclave que en la actual etapa de la globalización no han hecho más que exacerbarse respecto a su versiones anteriores?

¿Cómo superar las históricas y conocidas restricciones derivadas de estas lógicas neoextractivistas, generando escasos beneficios a las poblaciones locales. ¿Cómo hacer para que no solo derramen a su entorno sino que sean motores que induzcan las generaciones de más y mejores capacidades y oportunidades en sus entornos?

Se denomina economía de enclave a un modelo económico donde, en un mercado globalizado, se localizan actividades productivas en países subdesarrollados destinadas a la exportación y sin integrarse en el mercado local.

Este es un debate abierto, sin unanimidades, permeado por fuertes intereses, y con gran impacto político y mediático.

Sabido es que la instalación de la pastera generó un amplio e intenso debate sobre las oportunidades y los riesgos que proyectos de esta envergadura, en este caso hablamos de la más grande inversión en la historia del país, puede traer para el futuro económico social y ambiental de esta zona del país y sus habitantes.

Este escenario, si bien tiene la ventaja de sumar voces y puntos de vista que favorecen el intercambio democrático, tiene la desventaja de generar visiones y posiciones demasiadas convencidas de sus argumentos, que a veces obturan el sano y necesario intercambio de posiciones y el logro de síntesis constructivas.

Lo cierto es que tanto los problemas como las oportunidades tienen a la región centro del país como escenario y como protagonista y ámbito de aplicación de medidas que innoven en relación a las históricamente aplicadas partir de la instalación de la segunda planta de UPM y la traza del ferrocarril que permitirá el traslado de su producción hacia el puerto de Montevideo.

Zona que como dijimos más arriba sufre el histórico y estructural resabio en sus indicadores de desarrollo humano. Una estructura social productiva y territorial de base agroganadera, poco diversificada, con crónica falta de trabajo y de perspectivas que propiciaron su tradicional vaciamiento poblacional y la falta de oportunidades para sus habitantes.

Al mismo tiempo la intensificación productiva de la última revolución agrícola, sumado a los factores climáticos pusieron al río Negro en el límite de la sostenibilidad ambiental y varias voces alertan sobre si dicha instalación no llevará al definitivo colapso de dicha estratégica cuenca que parte y une el país en dos.

La entendible y hasta cierto punto necesaria alarma que este proyecto (planta + tren) generó que en diversos ámbitos de la sociedad no permitiera sin embargo visibilizar una serie de importantes y estratégicas medidas, planes y programas que se están implementando en directa sintonía con él.

Es decir que para romper la lógica de enclave, del emprendimiento que solo conecta con la metrópolis, es necesario desplegar una estrategia país de varios frentes, niveles y plazos.

En el caso del Mvotma y específicamente en lo concerniente a la Dinot, en conjunto con OPP y otras instituciones del Gobierno Nacional, los gobiernos departamentales y los locales, realizó desde antes incluso de confirmada su instalación, el desarrollo de un amplio abanico de acciones integradas dentro de un Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y desarrollo sostenible para la región centro del país.

## El programa nacional

Este Programa con sus 7 líneas estratégicas de trabajo coordina y ordena territorialmente más de 170 líneas de acción, que potencian el desarrollo de la región Centro y sus pequeñas localidades, comprendida por Durazno, Tacuarembó y el oeste de Cerro Largo.

Movilidad, transporte y conectividad; Vivienda, Desarrollo productivo, Hábitat y condición de vida; Ocio y esparcimiento; Salud y Educación son las 7 líneas en las que focaliza este programa de desarrollo.

### **10 proyectos urbanos**

Como parte de este nuevo enfoque de desarrollo y con el propósito de mejorar las experiencias pasadas en relación a la instalación de estos grandes emprendimientos, el Gobierno Nacional trabajó en una intensa coordinación y negociación con la empresa UPM para aprovechar las oportunidades y generar las mejores posibilidades para la región.

Dentro de esas acciones, la Dinot trabajó durante estos últimos tres años en línea directa con la pastera en la negociación de la ubicación de los 10 proyectos urbanos, que alojarán a los trabajadores temporales y que finalmente se destinarán a políticas habitacionales. Además de colaborar en la definición para la implementación de importantes infraestructuras generadas para que la empresa aterrice en la región.

Esta planificación que logró la implementación de proyectos urbanos integrados a las ciudades y con todos los servicios (saneamiento, cableado eléctrico, internet, entre otros). También permitió generar trabajo local, nuevas capacitaciones a trabajadores, emprendedores y empresarios para satisfacer las nuevas demanda y la contratación de empresas de la región para el desarrollo de todas las obras.

El cronograma de obras pautado entre UPM y el Gobierno viene cumpliéndose con éxito. La Dinot realiza su seguimiento.

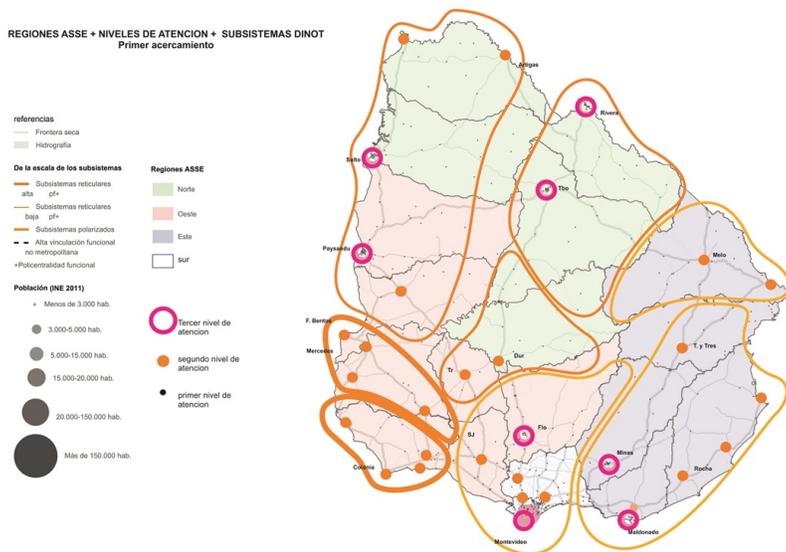
# ASSE y Dinot: Territorio y políticas sectoriales. Una experiencia necesaria

El convenio de cooperación firmado en diciembre de 2018 entre ASSE, Dinot- Mvotma, OPP y OMS/OPS con el objetivo general de aportar al fortalecimiento del proceso de regionalización de ASSE sentó un precedente relevante: un organismo sectorial trabajó con la Dinot en la construcción conjunta de su despliegue territorial en múltiples escalas.

Las lecciones aprendidas superaron los contenidos documentos técnicos de síntesis del trabajo realizado, ofreciendo una experiencia de trasvase conceptual y metodológico absolutamente necesario para la integración de la dimensión espacial y territorial en políticas sectoriales, que relanzó el papel de la Dinot en la formulación de políticas públicas. Al tiempo que da una señal sobre posibles implementaciones de disposiciones que encontramos en la Ley de Directrices Nacionales (19.525) sobre favorecer la conformación de subsistemas urbanos para la provisión de servicios o el propio artículo 77 de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOT) sobre la coordinación de las políticas públicas y los instrumentos de ordenamiento territorial.

El trabajo implicó una revisión de la regionalización de ASSE, emprendida en 2010 a partir de un análisis crítico de la base territorial de las Redes Integradas de Servicios de Salud. Este tomó en consideración los procesos de planificación y ordenamiento del territorio y avanzó hacia una mayor coordinación asistencial entre los niveles de atención y los servicios, detectando oportunidades de mejora a partir de la movilidad de los usuarios, las particularidades de los niveles de atención y las implicancias territoriales.

En la primer etapa (diciembre 2018 - mayo 2019) la puesta en diálogo de las regiones, concebidas como agrupamientos de departamentos, el sistema urbano nacional (a partir del estudio realizado por el ITU a solicitud de la Dinot en 2016), a través de las relaciones funcionales entre centros urbanos y la revisión de las capacidades construidas y las brechas existentes en el territorio (estudio publicado por Mvotma, OPP y CSP, Sistemas de Ciudades y Equipamientos -2019) lo cual permitió comprobar el potencialidad de dicho sistema para la planificación de servicios logrando plasmar una propuesta inicial que fundamentó un cambio en la organización regional de ASSE.



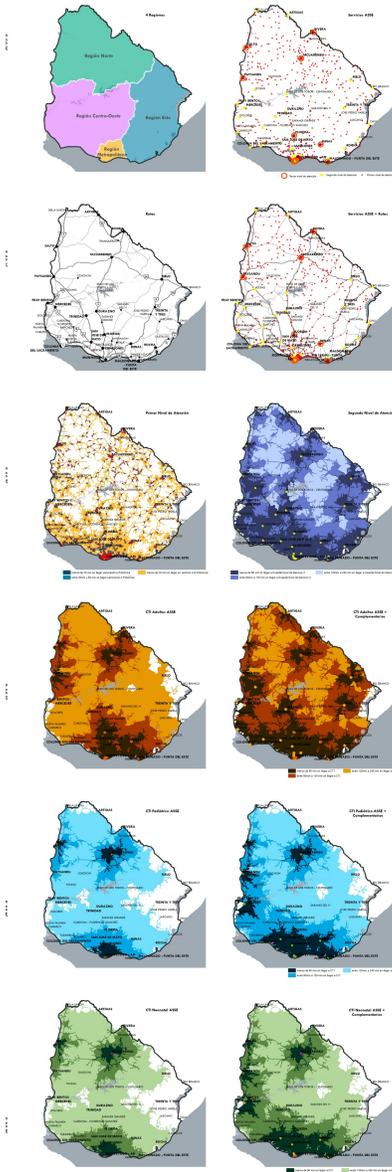
Una herramienta clave para el desarrollo de este trabajo fue el conjunto de mapas temáticos (<https://sit.mvotma.gub.uy/js/SUN/>) construido por el departamento de información y documentación territorial desde la aplicación central del SIT, que permitió analizar simultáneamente distintos fenómenos territoriales vinculados a la movilidad de las personas en superposición con la lectura de los diversos niveles de atención y tipos de centros de salud de ASSE dispuestos en el territorio.

En esta primera etapa se trabajó a escala nacional, considerando la definición de las regiones y la cobertura de los diferentes niveles asistenciales, particularmente el tercer nivel (CTI) y dentro de este la presencia de centros públicos y privados.

Mediante el trazado de mapas isócronos se verificó la cobertura del territorio cubierto por los diversos niveles de atención de ASSE, simulando todas las rutas posibles por las que puede ir un vehículo en el tiempo transcurrido hasta llegar a la instalación. Para ello se consideraron los centros asistenciales como el punto de llegada, distintos medios de traslado (vehículo o a pie), y los valores límites de los tiempos de asistencia necesarios en

minutos.

Los tiempos seleccionados responden a variables internacionales que permitían verificar la capacidad de acceso a los servicios de ASSE en el territorio nacional.



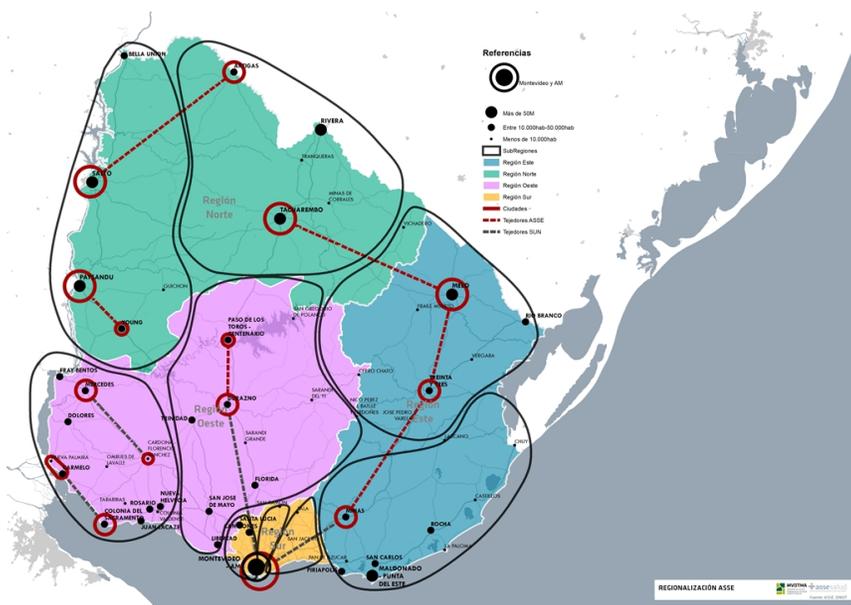
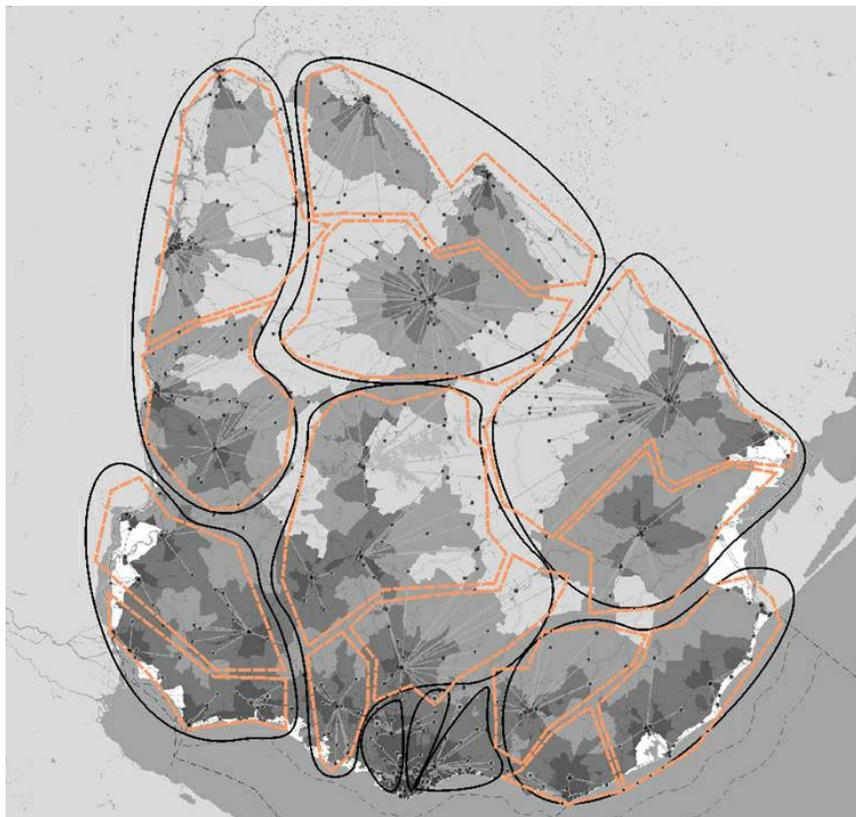
La segunda etapa (junio-noviembre 2019), avanzó en el estudio de las características territoriales y servicios de las cuatro regiones, con énfasis en la organización de las redes de atención primaria. La mirada que privilegió la escala local y de proximidad involucró otra complejidad, al integrar la construcción participativa, en talleres y encuentros regionales de los funcionarios de ASSE en que participaron técnicos de la Dinot. De esta manera, ASSE, al trabajar en clave de red integrada de servicios de salud, incorporó la dimensión espacial y territorial en la discusión de base y el trabajo de gabinete de los equipos técnicos con respaldo institucional.

La modelización en términos de distancia y tiempo de acceso a servicios ASSE fue aportada por la Dinot y constituyó un insumo relevante para la discusión sobre las estrategias para asignar población y territorio a los diferentes centros de salud. Esto permitió proponer un modelo escalar de organización de la Red Asistencial a partir del primer nivel de atención e identificar nudos críticos a resolver para su implementación.

El trabajo finaliza con la construcción de un nuevo escenario de regionalización aplicando el modelo multiescalar de organización de servicios. Este se construyó como un espacio de oportunidad que proyecta la red de servicios en base a las necesidades de la población y las características del territorio y a la vez evidencia y valida las decisiones que los propios equipos territoriales ya estaban tomando para su mejor funcionamiento.

El modelo organizativo general fue aprobado por el directorio de ASSE en febrero de 2020.

De la aplicación del sistema multiescalar surge un grupo de apreciaciones que implica un nuevo trazado de las subregiones. La nueva propuesta responde a la conformación inicialmente planteada por el SUN reconociéndose en el cierre del presente año una clara confluencia entre los subsistemas de ciudades propuestos en los trabajos de referencia y los trazados de las zonas integradas de gestión sanitaria propuestas por ASSE (ZIGS - figuras que actúan como nexo entre los servicios de cercanías y los servicios especializados-).



## Consideraciones finales

El cambio de modelo de atención transitado por ASSE tiene como principales desafíos la transformación cultural y la superación de una lógica mercantil en el campo de la salud. En este sentido la mirada aportada por la Dinot en relación al Sistema de Ciudades, fue clave a la hora de problematizar y construir un modelo organizativo general centrado en la población y el territorio.

La consideración de las ciudades como conjuntos de localidades interconectadas que conforman sistemas, la

sumatoria de población de estas y su área de influencia permitirían reconocer áreas funcionales para proveer servicios de calidad, acercándose a la cantidad de población necesaria para la dotación de servicios. Se transforma así en insumo para el desarrollo de políticas públicas tendientes a resolver las brechas en la localización y dimensión de los equipamientos públicos, a la vez que potencia a equipamientos subutilizados, procurando la sostenibilidad en el largo plazo.

Este abordaje, permite además reconocer aquellos estructuradores territoriales mediante los que la población puede o podría acceder a un servicio determinado a través de un medio de transporte apropiado, evitando así la instalación de un equipamiento especializado en cada centro poblado y promoviendo la construcción de redes de complementariedad.

Aplicar este concepto para la dotación de servicios a localidades de desarrollo desigual promueve la integración social entre sus habitantes. En este sentido el sistema de transporte -vías de comunicación, modos de transporte y vehículos- adquiere mayor relevancia como generador de integración social, para lograr la complementariedad entre centros urbanos y el acceso universal a los servicios.

En resumen, el trabajo deja una revisión crítica de la regionalización de ASSE, una propuesta para la organización multiescalar de los servicios en el territorio y valida el rol de la Dinot y los análisis territoriales como insumos para la orientación de las políticas públicas, que aportan y problematizan la cuestión espacial y territorial de acuerdo a los propios fines y principios rectores que la Ley 18.308 define. Es decir, la creación de condiciones para el acceso igualitario de todos los habitantes a una calidad de vida digna, garantizando la accesibilidad a equipamientos y a los servicios públicos necesarios, así como el acceso equitativo a un hábitat adecuado, a través de la planificación ambientalmente sustentable, con equidad social y cohesión territorial.