

# **DIRECTRICES NACIONALES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE**

## **APROXIMACIÓN BÁSICA**

**Documento de trabajo**

**DINOT abril de 2010**

## **PRIMERA PARTE**

- 1.- El territorio y su ordenamiento: una manera de pensarlos**
  - 2.- Antecedentes legales en la materia**
    - 3.- La Ley 18.308**
- 4.- Las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial**

## **SEGUNDA PARTE**

- 1.- El territorio heredado: estructura física y población**
- 2.- El territorio heredado y su proceso de conformación**
  - 3.- El actual modelo territorial**
  - 4.- Procesos territoriales preocupantes**

## **TERCERA PARTE**

- 1.- Orientaciones iniciales para la construcción de directrices nacionales**

## **Bibliografía citada**

## Primera parte

### 1.- El territorio y su ordenamiento: una manera de pensarlos

La nueva Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable define con precisión la naturaleza del ordenamiento territorial, aunque no define el concepto mismo de territorio. Dicha definición, sin embargo, es fundamental para comenzar a visualizar los grandes desafíos que promueve la ley.

En su primer artículo la Constitución uruguaya define a la República como "*la asociación política de todos los habitantes comprendidos dentro de su territorio*". Según esta definición, entonces, nuestro habitar en el mundo se fundamenta en el grupo humano que somos, en la asociación que conformamos y en el territorio que nos comprende. El territorio, por lo tanto, comprende a los habitantes. Es decir que, según el diccionario,<sup>1</sup> los "*abrazan, los contiene, los incluye en sí*". Y éstos, los habitantes, conforman una *asociación política* que, por naturaleza, los hace existir como colectivo en ese ámbito geográfico. Tal lo que llamamos Uruguay.

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

\*

El territorio, resultado de esa relación única y necesaria que se establece entre un colectivo social y un área determinada de la superficie terrestre, es por naturaleza una conformación dinámica: se desarrolla y se transforma permanentemente, tanto en el tiempo como en el espacio. No existen territorios *terminados*. Tampoco territorios *iguales*. El territorio siempre se materializa en términos dinámicos, singulares e irrepetibles.

Su condición material evidencia su naturaleza histórica, ya que el territorio también es el resultado de la acumulación del trabajo social a lo largo del tiempo. Más que representarla puede decirse que *materializa* la historia social. La naturaleza espacial del territorio lo hace el lugar de dicha materialización. Por ello tiene una forma. Y esa forma, inevitablemente, debe pensarse como el resultado provisorio de los equilibrios cambiantes de su relación fundadora. Sobre esa forma, justamente, se propone actuar el ordenamiento del territorio.

\*

---

<sup>1</sup> En todos los casos mencionados se hace referencia al Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española en su vigésima segunda edición (2001).

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

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

Las acciones emprendidas en el territorio conducen a resultados algunas veces esperados y otras veces no. Nada indica, sin embargo, que el territorio tenga que ser una eterna copia de sí mismo. Y menos aún que no sea *mejorable*. La "*necesidad de una relación colectiva que se establece entre una superficie topográfica y la población establecida entre sus pliegues permite concluir que no existe territorio sin la imaginación del territorio*" (Corboz, 214).

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

En cualquier caso, si lo que el territorio *aún no* es no parece suficiente para definirlo, ya que el territorio aún no es *infinitas cosas*, la realidad indica con toda claridad que el territorio aún no es *algo mejor*. Hacerlo es el *imperativo categórico* del ordenamiento territorial.

\*

De acuerdo a la Ley el proyecto del territorio, es decir su ordenamiento, debe fundarse en dos orientaciones básicas. En el plano político, la democracia establece un norte decisivo, pues su ordenamiento debe contemplarla como fundamento explícito de sus lógicas de organización. El sentido del proyecto territorial, en este caso, consistirá en la búsqueda de los cambios capaces de asegurar sucesivos incrementos de un dominio (en dos de las variantes

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

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

## **2.- Antecedentes legales en la materia**

En Uruguay las Leyes de Indias mantuvieron su vigencia, al menos teórica, hasta 1877.<sup>2</sup> Entonces se adoptó el decreto que estableció el reglamento "*para el trazado de nuevos pueblos y colonias en el territorio de la República*". Del punto de vista conceptual este nuevo reglamento representó un claro retroceso en relación a las primeras, particularmente por su restringida visión del ordenamiento territorial. Se perdió la riqueza del concepto de ciudad-territorio, así como los distintos estatutos sobre el uso y la propiedad que lo caracterizaron. En efecto, la organicidad del concepto *indiano*, donde el clima, la salubridad, la producción o la forma son aspectos de un mismo problema, desapareció en favor de una idea del territorio que se focaliza exclusivamente en la ciudad. La colonización del territorio dejó de ser un proyecto de naturaleza socio-cultural, vinculado a un saber que provenía de la experiencia y de la dimensión concreta de sus desafíos, fueran estos políticos o físico-territoriales, para convertirse en una serie de prescripciones geométricas que pretendían habilitar el crecimiento infinito de las ciudades.

*"El Reglamento de 1877 fracasó en el intento de imponer un trazado único geométrico abstracto, sustitutivo del tradicional, y también en la pretensión de establecer un método de conducción del crecimiento orgánico de los pueblos. En efecto, muy pocos núcleos urbanos se ciñeron a su trazado y ninguno desarrolló su crecimiento por los mecanismos que preceptuaba"* (Álvarez Lenzi, 36). Probablemente la poca fortuna del nuevo reglamento haya sido la mejor

---

<sup>2</sup> En 1859 el presidente G. Pereira atribuía funciones urbanísticas a las Juntas Económicas Administrativas, apoyándose en "las disposiciones legales que rigen la materia y son las consignadas en las leyes llamadas de Indias" (Baracchini y Altezor, 82).

expresión del espíritu liberal que lo animaba. En este sentido, *“el no cumplimiento de las prescripciones se debe fundamentalmente a la inadecuación del modelo a los intereses de los especuladores de tierra, a causa de las dimensiones otorgadas al espacio público (plaza y calles), que disminuye la rentabilidad del fraccionamiento. El incumplimiento es avalado por la aprobación por parte de los organismos competentes, de nuevos pueblos transgresores del modelo”* (Carmona, 28). El decreto de 1877 dio inicio a una tradición nacional muy consolidada que afirmó en la inobservabilidad de las leyes territoriales el mecanismo básico de su ordenamiento real. Esta tradición, con mecanismos y argumentos similares, ha sobrevivido ininterrumpidamente hasta nuestro días.

\*

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

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

Sin embargo, ya en su proceso de concreción legislativa se generaron los mecanismos para su inobservancia real, evidenciando de manera temprana las dificultades para hacer del territorio algo más que un mero negocio especulativo. Su ignorancia en los departamentos vecinos a la capital produjo efectos territoriales decisivos, y a la vez inesperados, que aun hoy determinan uno de los problemas más trascendentes del ordenamiento del territorio en nuestro país, como es el desarrollo y la expansión descontrolada del área metropolitana montevideana.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> *“La Intendencia Municipal de Montevideo en 1947 ajusta sus reglamentaciones y procedimientos administrativos para encuadrarlos dentro de los preceptos de la Ley de Centros Poblados, siendo el único gobierno departamental que procede en ese sentido. Ese hecho provocó un desplazamiento de los negocios de fraccionamiento urbano a los departamentos del interior y en manera especial a los límites de Montevideo, en los cuales las autoridades municipales, en defensa de ilusorios intereses locales, admiten divisiones de tierra con destino a Centros Poblados sin que se cumplan con todo rigor las prescripciones de la ley. Así nacieron las extensiones tentaculares popularmente conocidas como **las villas**, en torno a la ruta 1 en el departamento de San José y a las rutas 5, 7 y 8, en el departamento de Canelones. Estos fraccionamientos,... se hicieron en desconocimiento de las normas y principios de la planificación urbana y con transgresión de muchas de las normas de la Ley de Centros Poblados”* (Álvarez Lenzi, 42).

Nuevamente se trató de una ley no respetada, que además sumó las consecuencias imprevistas y terriblemente reales de su propia inobservancia. Su experiencia, sin duda, debe evaluarse a la luz de las difíciles aunque ineludibles relaciones entre política y ordenamiento territorial. Aunque no sólo. Porque también proyectó una visión del territorio como objeto novedoso, no acumulativo, y a la vez capaz de regenerarse a través de su mera pertinencia técnica, que se demostró inoperante. Su *voluntarismo* técnico, en realidad, no estaba muy alejado de cierto optimismo *moderno* asociado a la supuesta inevitabilidad del progreso y a la idea de la *távola rasa*.

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

\*

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

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

Los impactos socio-territoriales de esta ley en el largo plazo fueron decisivos. Sintéticamente pueden visualizarse, claramente en el caso montevideano, a través de un proceso que tiene dos caras, a la vez distintas y complementarias. Por un lado el vaciamiento sostenido de las áreas urbanas consolidadas y servidas, que desde entonces o se ha mantenido o se ha profundizado. Por el otro, la consolidación estructural de una expansión periférica creciente que extiende la mancha urbana de manera irracional y a la vez imparable. Sin mayores crecimientos poblacionales, el área metropolitana tuvo una expansión

que además no fue respaldada por inversiones en infraestructuras, servicios, equipamientos sociales, etc.

El déficit de vivienda se profundizó notablemente y las estrategias informales se convirtieron en regla de la expansión metropolitana.<sup>4</sup> La fragmentación social asociada a tal proceso terminó por consolidar una territorialización de la sociedad según sus posibilidades de consumo. Comenzó la sustitución del barrio por el gueto y el territorio se convirtió en el mejor aliado de una sociedad cada vez más fragmentada y distante. El *país de las cercanías* se alejó considerablemente...

### 3.- La Ley 18.308

La reciente aprobación parlamentaria de la Ley 18.308, de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable, llenó un vacío que la creación del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, en 1990, hacía aun más evidente.

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

Las novedades que presenta la nueva ley en relación al marco jurídico nacional son trascendentes. Interesa señalar cuatro aspectos básicos:

- la definición del ordenamiento territorial como una función pública, que se materializa en un conjunto de acciones transversales cuya finalidad es la mejora de la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso sustentable de los recursos naturales y culturales
- la incorporación del conjunto del territorio -urbano, rural y marítimo- en los procesos de planificación territorial
- la regulación del ejercicio de los derechos de propiedad sobre el suelo en función del interés general que se desprende de los objetivos perseguidos por la propia Ley
- la introducción de un nuevo instrumento de planificación territorial a escala nacional, capaz de potenciar una lógica proyectual desconocida en nuestra cultura territorial tradicional.

---

<sup>4</sup> En 1995 el 31% de la población de los asentamientos irregulares de Montevideo residían en ellos producto de un desalojo (Cecilio, 32).



La nueva ley, por lo tanto, fomenta un cambio radical en la manera de concebir el territorio y su ordenamiento: propone una visión a la vez integral y profundamente democrática de su sentido (definición), descarta las habituales concepciones urbano-centristas del mismo (ámbito), neutraliza el chaleco de fuerza que lo desnaturalizaba (institucionalidad) y establece una escala proyectual imprescindible para hacer viable su transformación (directrices nacionales).

En esta perspectiva legal, tanto el suelo como el agua, el aire y los valores culturales que conforman el territorio nacional, constituyen bienes sociales esenciales. En consecuencia promover, recuperar, mantener y proteger sus calidades serán objetivos centrales de las políticas públicas en la materia.

Los desafíos que plantea la aplicación de la nueva ley no son pocos. Estos refieren a los más variados ámbitos del qué hacer social, a sus recurrentes certezas y comportamientos y, en particular, a una cultura que tradicionalmente a ignorado la dimensión específica del territorio como atributo determinante de la existencia social.

#### **4.- Las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial**

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

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

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

---

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

\*

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

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

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

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

Para establecer ese *“conjunto de acciones transversales”*, sin embargo, será necesario partir de un conocimiento preciso y sistémico del territorio. Y para generar dicho conocimiento será fundamental saber a qué nos referimos cuando hablamos del mismo.

Interrogándose sobre las distintas definiciones que puede tener el concepto de territorio, A. Corboz señala que hay tantas como disciplinas relacionadas con él. Sin embargo, indica que la definición de los *ordenadores del territorio* es particularmente compleja pues *“toma en cuenta factores tan diversos como la geología, la topografía, la hidrografía, el clima, la cobertura forestal y los cultivos, las poblaciones, las infraestructuras técnicas, la capacidad productiva, el orden jurídico, la división administrativa, la contabilidad nacional, las redes de servicios, los desafíos políticos y aún más, no solamente en la totalidad de*

---

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

*sus interferencias sino dinámicamente, en virtud de un proyecto de intervención"* (Corboz, 210).

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

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

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

- una conceptualización de su geografía: su materialidad, su morfología, su bio-diversidad, sus potencialidades y sus limitaciones <sup>7</sup>
- una conceptualización de su ocupación: la población, su distribución, sus características, su asentamiento, la división y apropiación del suelo, lo urbano y lo rural como sistemas <sup>8</sup>
- una conceptualización de la integración de dicha geografía y dicha ocupación que permita establecer el funcionamiento y los usos de dicho territorio <sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Geología, topografía, suelo, hidrología, clima, biodiversidad, etc.

<sup>8</sup> Demografía, localizaciones, conformación social de los ámbitos urbanos y rurales, interacciones, roles funcionales, etc.

<sup>9</sup> Sistemas infraestructurales terrestres, acuáticos, aéreos, energéticos, de comunicación; lógicas productivas, tanto urbanas como rurales; división y propiedad del suelo, etc.

- una visualización de la distribución de la riqueza producida y de la calidad de la vida material de la sociedad en dicho territorio <sup>10</sup>
- una evaluación de los procesos de gestión y administración del territorio y sus ordenamientos <sup>11</sup>

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

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

\*

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

La trascendencia de la innovación planteada queda claramente refrendada, en el marco de la propia Ley, por la creación del Comité Nacional de Ordenamiento Territorial (artículo setenta y cinco). Este nuevo organismo, conformado al más alto nivel político, tiene como rol central *“la debida coordinación de las estrategias nacionales con incidencia en el territorio”*. Para ello tiene la potestad, según el artículo setenta y seis, de *“contribuir a la formulación de las Directrices Nacionales”*, de *“pronunciarse sobre la correspondencia de los demás instrumentos de ordenamiento territorial a las Directrices Nacionales y dictaminar sobre la incidencia de ellos en los intereses nacionales”* y de *“efectuar la declaración de interés nacional y urgente ejecución de las obras promovidas por los órganos del Gobierno nacional cuando éstas resulten incompatibles con cualquiera de los instrumentos de*

---

<sup>10</sup> Educación, salud, cultura, transporte, accesibilidad, etc.

<sup>11</sup> Institucionalidad, autonomías, integraciones, participación ciudadana, etc.

*ordenamiento territorial, promoviendo su revisión” .*

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

## **Segunda parte**

### **1.- El territorio heredado: estructura física y población**

La superficie continental uruguaya tiene un área de 176.215 km<sup>2</sup> y se ubica en un sector de la *placa sudamericana* particularmente estable y sólido.<sup>12</sup> En su estructura geológica predominan rocas muy antiguas, como el basamento cristalino en las regiones este y sur, los basaltos en el norte y el noroeste y las formaciones sedimentarias en el noreste. En los litorales oeste, sur y este (cuenca del Cebollatí) también aparecen materiales sedimentarios, aunque más recientes (terciario y cuaternario).

Uruguay tiene un relieve predominantemente bajo, con una altitud media de aproximadamente 140 metros. Se distinguen básicamente dos sistemas orográficos mayores, situados respectivamente al norte (sucesión de cuchillas cuyo eje principal, norte/sur, es la Cuchilla de Haedo) y al sur del Río Negro ( la Cuchilla Grande y sus distintas derivaciones).

El protagonismo de las cuchillas en el relieve nacional las transforma en las grandes divisoras de las aguas superficiales. El caudal de la red hidrográfica, alimentado básicamente por las precipitaciones pluviales, es tan irregular como nuestras lluvias anuales. La escasa profundidad de los lechos fluviales, por su parte, favorece las crecidas extremas.

En términos muy generales en Uruguay se distinguen los siguientes ecosistemas: praderas, bosques, humedales, ecosistemas costeros y ecosistemas marinos.

Las praderas naturales de Uruguay cubren 11.7 millones de hectáreas (casi las tres cuartas partes de la superficie terrestre del país) y ofrecen variados “servicios”. Además de la provisión de innumerables productos agropecuarios, debe considerarse la contribución de los pastizales al equilibrio atmosférico mediante el secuestro de CO<sub>2</sub>, su papel en el control de la erosión de los suelos y su importancia como fuente de material genético para gran cantidad de especies vegetales y animales que constituyen la base de la alimentación mundial.

---

<sup>12</sup> En esta primera aproximación no se considera el territorio marítimo.

\*

El cuadro que se presenta a continuación muestra algunos rasgos relevantes en la evolución de la localización de la población nacional. Tres de ellos son particularmente significativos en términos territoriales:

- entre 1908 y 1963 se produce el mayor crecimiento relativo de Montevideo, superando el 46% de la población total
- entre 1963 y 2004 se visualiza claramente la expansión de los territorios metropolitanos de la capital
- la distribución de la población entre el norte y el sur del Río Negro mantiene una relación particularmente desequilibrada y constante desde 1860

### La población nacional y su distribución geográfica entre 1860 y 2004

	1860	%	1908	%	1963	%	2004	%
Población Total	229.480	100	1.042.686	100	2.595.510	100	3.241.003	100
Montevideo <sup>1</sup>	57.913	25.2	309.231	29.6	1.202.757	46.3	1.325.968	40.9
Sur Río Negro	189.913	82.7	829.131	79.5	2.161.544	83.3	2.677.221	82.6
Sin Montevideo <sup>2</sup>	131.952	57.5	519.900	49.9	958.787	37	1.351.253	41.7
Norte Río Negro	39.615	17.3	213.555	20.5	433.966	16.7	563.782	17.4
Población urbana <sup>3</sup>	89.401	39	507.333	48.6	2.064.014	79.5	2.974.714	92

Fuente: INE y C.Musso, 2004.

(<sup>1</sup>) Incluye todo el departamento

(<sup>2</sup>) Sur del Río Negro sin el departamento de Montevideo

(<sup>3</sup>) Población urbana en localidades de más de 500 habitantes

\*

Actualmente, según los datos obtenidos por el Censo 2004 Fase I, la población total del país asciende a 3.241.003 habitantes. De ellos 2.974.714 (92%) residen en áreas urbanas y 266.289 (8%) lo hacen en áreas rurales.

En el departamento de Montevideo residen 1.325.968 habitantes (41%) y en el resto del país 1.915.035 (59%). La población de los departamentos de Montevideo, Canelones y San José se eleva a 1.914.312 habitantes (59%), mientras que el área de los tres departamentos suma 10.058 km<sup>2</sup> (6%).

Al sur del Río Negro, en un área de 102.112 km<sup>2</sup> (58%), residen 2.677.221 habitantes (83%). Esto implica una densidad de 26.2 habitantes por km<sup>2</sup>. Al norte del mismo río, en un área de 74.103 km<sup>2</sup> (42%), residen 563.782 habitantes (17%). En este caso la densidad es de 7.6 habitantes por km<sup>2</sup>.

Los 11 departamentos del litoral y la costa sur tienen un área total de 89.811 km<sup>2</sup> (51%) y en ella residen 2.696.606 habitantes (83%). En los otros 8 departamentos, que suman un área total de 86.404 km<sup>2</sup> (49%), residen 544.397 habitantes (17%).

\*

*“A nivel país, la densidad no muestra cambios significativos, dado que el número de habitantes por kilómetro cuadrado (18 hab./ Km<sup>2</sup>) se mantiene prácticamente igual al Censo de 1996.*

*Los datos del Censo Fase I permiten la identificación de dos comportamientos poblacionales que se revelan como una generalidad: el crecimiento de la periferia de las ciudades capitales por departamento, y el decrecimiento en algunas áreas costeras del país, principalmente sureste y suroeste” (INE, 16).*

*“La población urbana del país registró una tasa de crecimiento de 4.3 por mil, verificándose un cambio significativo respecto al período intercensal anterior (para 1985-1996 el registro mostraba un aumento del 9.8 por mil anual).*

*Por su parte, la población rural continúa decreciendo a un ritmo importante, aunque con una intensidad menor a la registrada en el período intercensal anterior. La tasa anual media de crecimiento intercensal de 1996-2004 de la población rural, se redujo prácticamente a la mitad con respecto al período intercensal anterior (entre 1985-1996 había sido del -21.2 por mil)” ( INE, 23).*

## **2.- El territorio heredado y su proceso de conformación**

### **- Pradera, frontera, puerto**

El ámbito platense tuvo escaso interés durante el primer siglo de la colonización americana. Con la segunda fundación de Buenos Aires (Garay, 1580), el centro siempre buscado de la América “metálica” (los actuales Paraguay, Bolivia y Perú) encontró su primera puerta (puerto) de salida a la navegación transatlántica. La desconocida banda oriental del Río de la Plata no era entonces más que una tierra extraña, hostil y ajena.

A principios del siglo XVII fue introducido el ganado bovino en la banda, primero al sur del Río Negro (Hernandarias, 1611 y 1617) y unos años más tarde al norte (misioneros jesuitas, 1634).<sup>13</sup> En poco tiempo aquella tierra desconocida se transformó en una *banda-vaquería* que concitó la atención de

---

<sup>13</sup> Informando al Rey de su primera misión, Hernandarias señala las cualidades de las tierras de la banda oriental para ser pobladas, ya *“que con haberlas muy buenas en esta Gobernación ninguna como aquellas, porque se da todo con gran abundancia y fertilidad y buena para todo género de ganado y de muchos arroyos y quebradas y riachuelos cercanos unos de otros y de mucha leña y madera de gran comodidad para edificios y estancias en que se criarán gran suma de ganados y para hacer molinos que es lo que aquí hace falta, y todo con tan gran comodidad que se puede embarcar desde las propias estancias a bordo de los navíos gran suma de corambre...”* (Reyes Abadie, Bruschera, Melogno, 15)

faeneros, bucaneros y bandeirantes. También comenzó por entonces el desarrollo de las primeras misiones jesuíticas, cuya consolidación en la segunda mitad del siglo tuvo importante significación económica, en particular al norte del Río Negro. La **pradera** inició así su historia económica, que con la fundación de Colonia del Sacramento (1680) se potenció considerablemente. La extracción creciente de cueros tuvo en la importante demanda del mercado mundial un imparable aliciente.

La fundación de Colonia del Sacramento explicitó materialmente un aspecto central de la identidad profunda de la banda en cuestión, como fue y es su condición de **frontera**. El conflicto geo-político entre los dos imperios fue llevado por los portugueses, territorialmente hablando, a las puertas de Buenos Aires. Colonia representó una jugada sumamente atrevida y de fuerte impacto geo-estratégico: la frontera no sólo no estaba trazada de manera definitiva (más allá de los tratados) sino que estaba en disputa.

La fundación de Montevideo, en este sentido, fue clave: los españoles intentaron llevar la disputa de la frontera al este de la banda. Para ello iniciaron una operación de colonización territorial pautada por una estrategia que intentaba asegurar, en primer lugar, su control militar. A Montevideo (1724) siguieron Maldonado (1755), el fuerte del Real de San Carlos (1756), San Carlos (1763), Minas (1783), Melo (1795) y Batoví (1800). Portugal, por su parte, respondió con los fuertes de San Miguel (1737) y Santa Teresa (1761), en el actual territorio uruguayo, además de la colonización acelerada del actual Río Grande del Sur con la fundación de no menos de una docena de poblados. Si bien Colonia fue recuperada definitivamente por los españoles en 1777, el conflicto fronterizo se mantuvo vigente, aun con otros protagonistas, hasta bien avanzada la segunda mitad del siglo XIX.

Esta política trajo consecuencias decisivas. El desarrollo de Montevideo como **puerto**, casi forzado por sus condiciones naturales, y la paulatina expansión de su área de influencia, bastante más allá de su primitiva jurisdicción, consolidaron un rol político y económico de creciente centralidad e importancia, que potenció la articulación de la ciudad murada con el territorio de la banda y la inevitable competencia con Buenos Aires.

De manera muy esquemática llegamos así a esa interesante conceptualización propuesta por Reyes Abadie, Bruschera y Melogno (119) en su trabajo de 1965: *“Al comenzar el siglo XIX, pues, estaban dadas ya las tres constantes de la ecuación histórica de la tierra oriental: la pradera, la frontera y el puerto. Dos de ellas, de naturaleza espacial geográfica: la pradera y el puerto; y una –la frontera– hija del tiempo y del propio drama de los hombres; <sup>14</sup> pero las tres, inexorablemente imbricadas en la textura de los hechos”*.

Y las tres, además, decididamente imbricadas con *“la reproducción de la vida material”*:

---

<sup>14</sup> La frontera también constituye un hecho geográfico, aunque de naturaleza política. Como la pradera y el puerto, también la frontera implica un proceso social; en los tres casos, por lo tanto, se trata de conceptos con profundos espesores históricos.



- la pradera como riqueza básica de dicho territorio (espacio de producción)
- la frontera como conflicto territorial signado, en particular, por la apropiación de tal riqueza (*“el mundo del contrabando, del intercambio y del negocio, de la verdad geográfica en contradicción con la norma legal”* y el mundo de *“la ciudad... (con) su preocupación fundamental, para sujetar el territorio de la banda a su puerto y aduanas únicos, imponiéndole la ley del mercado”*)
- el puerto como *“ciudad murada”* (centro del poder territorial) y *“emporio mercantil”* (centro de apropiación de la riqueza) indisociable del comercio trasatlántico y regional

### - Modernizaciones (I)

Durante el último tercio del siglo XIX y los primeros años del siglo XX se introdujeron novedades sustantivas en la conformación del territorio nacional. Según los autores que se consulten, el período analizado será de mayor o menor amplitud (desde el fin de la guerra grande al inicio o fin de la segunda guerra mundial), pero básicamente todos coinciden en que su característica fundamental radica en la consolidación del sistema de producción capitalista en el Uruguay y su definitiva integración al mercado mundial. En este sentido es evidente que se trata de un proceso global, que incluye la totalidad de la República y sus distintas esferas (sectorialidades). Naturalmente también al conjunto de su territorio, tanto urbano como rural.

\*

La población nacional según el Censo de 1908 era de 1.042.686 habitantes. De ellos 309.231 residían en Montevideo. Del total nacional 39.8% residía en ciudades de más de 5.000 habitantes, 8.8% entre 500 y 5.000 habitantes y 51.3% es población dispersa o residente en poblados de menos de 500 habitantes. Según el Censo de 1860 el único centro urbano con más de 5.000 era Montevideo, mientras que en 1908 estos ya eran 14 (en todos los casos capitales departamentales).

Es interesante detenerse un instante en los procesos demográficos del período en cuestión. Si bien la macrocefalia capitalina tuvo su mayor impulso más tarde (particularmente en los dos primeros tercios del siglo XX), no es menos cierto que la misma ya estaba en pleno desarrollo en el período estudiado. Los cuadros que presentamos son claros y evidencian, en este período, un crecimiento capitalino muy superior a los nacionales. Entre 1852 y 1908 la población de Montevideo pasó de representar el 15% del total nacional a prácticamente el 30%. Si bien llegó a representar el 45% de ese total varias décadas más adelante (Censo del '63), en el lapso considerado sufrió una modificación relativa (duplicación de su cuota parte) de enorme importancia.

Estas cifras ponen en evidencia, en particular, que modernización y transformaciones urbanas fueron de la mano.

### La población montevideana y su participación en el total nacional (1852 / 1963)

	1852	%	1860	%	1908	%	1963	%
Pob.Nacional	131.969	100	229.480	100	1.042.886	100	2.595.510	100
Pob.Montevideo	20.483	15.52	49.543	21.59	291.465	27.95	1.159.579	44.68

Fuente: C. Musso

### Porcentaje de crecimiento intercensal de la población nacional y montevideana

	1852	1860	1908	1963
Pob.Nacional	1	74	354	149
Pob.Montevideo	1	142	488	298

Fuente: C. Musso

\*

En este período se producen transformaciones considerables en varias escalas y distintos ámbitos del territorio nacional. Derivan de las mismas características relevantes del nuevo estado nacional que llegan hasta nuestros días. Mencionemos las *insoslayables*:

- alambramiento de la tierra y apropiación de los ganados (estructuración final de la pradera manteniendo aspectos básicos, como el latifundio, de la herencia colonial)
- construcción de la red ferrocarrilera primaria, que se transformará en columna vertebral (aunque no innovadora en el trazado) de la estructuración territorial radio-céntrica del Uruguay
- construcción del nuevo puerto de Montevideo, nodo material fundamental de la producción nacional canalizada por la nueva estructura ferroviaria hacia el mercado mundial
- primer reglamento para el trazado y construcción de pueblos y colonias en la República, sustitutivo de las Leyes de Indias
- gran expansión urbana y crecimiento poblacional de Montevideo e inicio de sucesivos proyectos que intentan *anticiparlos*, por un lado, y *embellecerla*, por otro
- aumento contundente de la cantidad de centros poblados y clara localización de los mismos (70%) en el norte (colonización) y en el

suroeste (región de suelos agrícolas más ricos). Se fundan en el período 69 poblados (veintinueve en la región centro-sur y veinte en la noroeste y norte)

- consolidación de una red de ciudades que da cuenta del conjunto del territorio nacional, íntimamente asociada al tendido del ferrocarril y a su rol jurisdiccional y administrativo centralizador de escala departamental

\*

El alambramiento de los campos permitió la consolidación definitiva de un sistema de tenencia de la tierra (la propiedad privada bajo la forma del latifundio) hasta entonces bastante incierto: puso fin a los litigios, precisó límites definitivos, permitió la apropiación del grueso de las tierras fiscales y modeló una matriz social del territorio. Materializó una división del territorio que también le asignó nuevos atributos formales: cortó quebradas o montes, cruzó arroyos y caminos, estableció nuevas cercanías y lejanías. Con la aplicación del derecho “*sagrado e inviolable*” de propiedad definido por la Constitución de 1830, facilitó las condiciones que permitieron introducir innovaciones técnicas trascendentes y, con ellas, importantes aumentos de las productividades. Finalmente implicó transformaciones brutales en el tejido social tradicional de la campaña, expulsando hacia las ciudades o los pueblos de ratas (aparecidos entonces) una parte más que importante de su población.<sup>15</sup>

El alambramiento de los campos implicó la definición de una matriz de apropiación, división y ocupación del suelo rural que fue, a la vez, fundamento y resultado de un modelo de desarrollo y un proceso territorial ya en curso en épocas coloniales. Esta matriz encontró aliados de peso en la nueva red ferroviaria y el nuevo sistema de ciudades que se fueron consolidando de manera paralela.

\*

La movilidad *fija* introducida por el FFCC fue decisiva tanto para la aparición de nuevos asentamientos urbanos como para la consolidación de muchos de los existentes. De los catorce centros urbanos con población superior a 5.000 y que eran capitales departamentales según el Censo de 1908, sólo Rocha no estaba conectada a la red ferrocarrilera en 1918. Sí lo estaban Maldonado, que aun tenía menos de 5.000 habitantes, Piriápolis y Juan Lacaze en el sur; Paso de los Toros como cabeza de puente en el Río Negro y las seis capitales del norte, además de Bella Unión y Cuareim.

Más allá del “*Reglamento para el trazado de pueblos y colonias*” aprobado en 1877, la red ferroviaria fue la gran urbanizadora de nuestro territorio. El tendido de los FFCC demuestra ser, en perspectiva histórica, un estructurador

---

<sup>15</sup> Según cita que R. Jacob (47) realiza de un artículo de la Revista de la A.R.U. de 1879 “*cada estancia que se cerca representa 10, 15 o 20 individuos o familias que quedan a la miseria ...*”. Por su parte, de acuerdo a los cálculos realizados por Barrán y Nahum (tomo I, 560) en base a otro testimonio aparecido en la misma revista en 1880, habrían sido 40.000 personas las afectadas, algo así como el 10% de la población rural de entonces.

fundamental del sistema de ciudades que colonizó entonces al territorio nacional. Su matriz consolidó procesos en curso, desechó otros, estableció novedades y potenció desarrollos futuros.<sup>16</sup>

El nuevo puerto, obra fundamental sin la cual el tendido ferroviario no hubiera tenido mucho sentido en el largo plazo, fue inaugurado en el año 1909. Financiado por el Estado, probablemente haya constituido una de las inversiones infraestructurales públicas más importantes de la historia montevideana.

La Estación José Artigas y el nuevo puerto conformaron una adecuada cabeza articuladora del comercio nacional y regional, facilitando llegadas y partidas de importaciones y exportaciones. Naturalmente, la misma también permitió potenciar uno de los desafíos básicos de la red ferrocarrilera construida por los ingleses, es decir su rentabilidad.

### **- Modernizaciones (II)**

El desarrollo del nuevo modelo modernizador tuvo dos hitos insoslayables con la crisis financiera de 1890 y con el definitivo fin de las guerras civiles a principios del nuevo siglo. En el primer caso, la debilidad manifiesta de nuestra economía dependiente se mostró en todo su esplendor y obligó a negociar en Londres nuevas condiciones que permitieran al país superar el tan temido *default*. En el segundo caso, se sintetiza el fin de un modelo político con la simbólica muerte del caudillo A. Saravia, que *“en 1904, justo cuando se fundaba el primer frigorífico que insinuaba tiempos nuevos, fue muerto mientras cabalgaba las cuchillas norteñas, cercado por un Ejército moderno, por el ferrocarril y el telégrafo, a manos de un presidente – Batlle y Ordóñez- que hacía la guerra desde su oficina en la capital...”* (Caetano y Rilla, 111).

\*

El triunfo del batllismo representó la clara consolidación de un estado fuerte e interventor que realizó transformaciones sociales y económicas profundas. Su proyecto promovió cambios radicales en las relaciones del estado con la economía (estatización de servicios básicos, activo protagonismo financiero del estado, políticas de fomento y protección a la industria nacional, desarrollo de la infraestructura vial y energética en todo el territorio, etc.) y en el desarrollo de políticas sociales sorprendentemente avanzadas para la época y para el contexto regional (previsión social, salud pública, educación, protección de la mujer, derechos laborales, etc.).

*“El Uruguay batllista –laico, liberal, progresista, imbuido de las doctrinas materialistas del positivismo de Comte y del evolucionismo de Spencer-*

---

<sup>16</sup> La red de postas en postillones primero (aprobada por decreto en 1828), las sucesivas concesiones posteriores (para diligencias, ferrocarriles, etc) y finalmente la red de carreteras nacionales desarrollada en la primera mitad del siglo XX, consolidaron sucesiva y recurrentemente una organización radial del territorio cuyo centro siempre fue Montevideo y su “extremo” la red de ciudades construidas en los bordes del territorio nacional, mayoritariamente capitales departamentales. La colonización urbana del territorio nacional se afirmó en dichas redes y nunca dejó de ser su consecuencia secundaria.

*empieza a desplegarse en la paz que subsiste. Y Montevideo es el ámbito natural, la sede, el centro, la Atenas de ese país civilista y crédulo”* (Martínez Moreno, 22). En un país donde la inmigración significaba aun altas tasas porcentuales de la población real, el batllismo supo integrar y democratizar una sociedad abierta y dinámica. Fue obrero, artesano, urbano y popular: su acceso al poder político representó plenamente la crisis definitiva del patriciado uruguayo y su tradicional y monopólico manejo de la *cosa pública*.

El panorama general del Uruguay rural, sin embargo, no sufrió mayores alteraciones; el triunfo de la ciudad no significó, lejos de ello, ninguna transformación agraria. *“Las estructuras en el campo quedaron intactas, tal como se daban a principios de siglo, aunque Batlle orientó la transferencia de buena parte del excedente económico agropecuario en beneficio de una amplia clase media (artesanos, pequeños comerciantes, chacareros, profesionales, funcionarios) y del proletariado urbano emergente. La sorda oposición de los ganaderos a esta política se hizo menos intensa en la medida en que el volumen de riqueza a disfrutar seguía creciendo”* (Instituto de Economía, 7).

\*

El triunfo de la ciudad, curiosamente, representó la consolidación definitiva del modelo territorial tradicional. La nueva realidad confirmó el rol protagónico y centralista de las ciudades-capitales en cada departamento y de Montevideo a escala nacional. Entre 1908 y 1963 la capital pasó de representar el 28% de la población nacional a representar el 45% de la misma (Musso, 57). Las capitales departamentales primero y la capital nacional después se convirtieron en receptoras constantes de la población rural *sobrante*. Entre 1908 y 1963 la población dispersa y/o residente en localidades de menos de 500 habitantes pasó de representar poco más del 51% del total nacional al 20.5%.

El considerable desarrollo de la obra pública en la construcción de un sistema carretero nacional apropiado a los nuevos medios de transporte fue proyectado como una alternativa competitiva y no complementaria de la red de ferrocarriles. Evidentemente, en tal perspectiva sólo pudo haberle un rol consolidador de la estructura territorial existente.

Más allá de ciertos desarrollos industriales descentralizados, impulsados desde el estado central pero también desde ámbitos locales, como en Paysandú o Colonia, y de la consolidación de la red vial carretera y su rol integrador a nivel nacional (rutas 3 y 5), la estructura territorial que permite visualizar el Censo Nacional de 1963 implica una profundización considerable de la macrocefalia capitalina y la consolidación extrema de una conformación estructural del territorio nacional siempre al servicio de la misma.

En este contexto se produjeron importantes intentos por enfrentar las persistentes y críticas realidades territoriales existentes (Plan Regulador de 1930, Ley de Centros Poblados de 1946, Plan Director de Montevideo de 1956, Ley de Vivienda de 1968). Quizás pueda decirse que la idea de planificación tuvo, en el período considerado, un desarrollo tan importante como la expansión espontánea y descontrolada de los territorios urbanos. La

esquizofrenia entre realidad y pensamiento territorial se convirtió en norma: se construyó por la vía de los hechos un territorio que se negaba en leyes, proyectos y convicciones que se erigían, lamentablemente, en intenciones y deseos meramente retóricos. En el entorno de los '70 ya estaban sentadas las bases estructurales del desarrollo metropolitano de Montevideo, que se convertiría, poco más tarde, en uno de los capítulos sociales, económicos y territoriales más preocupantes de nuestro presente. Según analizaban entonces Altezor y Baracchini *"la tendencia de crecimiento incontrolado, radial y conurbante de la ciudad de Montevideo, la carencia de servicios y equipamientos esenciales en importantes sectores de su territorio urbano, la existencia de un área metropolitana extendida que tiende a abarcar núcleos urbanos de vida comunal independiente, la presencia de un vergonzante cinturón insalubre de localización infrahumana, la permanencia de las causas estructurales,... generan este cuadro de una ciudad capital desordenada y sin contralor efectivo de su crecimiento..."* (1, 294).

### **- Estado de situación**

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

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

Por su parte, los territorios rurales nacionales han procesado transformaciones no menos importantes. Mientras la población agrícola ha descendido más del 40% desde 1970, la concentración de la propiedad de la tierra aumentó de manera considerable.<sup>17</sup> La irrupción de la forestación, que ha tenido un crecimiento sostenido en los últimos veinte años,<sup>18</sup> y la reciente expansión del

---

<sup>17</sup> Según el Censo Rural entre 1970 y 2000 la cantidad total de explotaciones se redujo en 26% y la cantidad de hectáreas por explotación aumentó 34%. Por otra parte, entre 1990 y 2000 las explotaciones rurales de más de 10.000 hás. crecieron 133% mientras su área total creció 156%. En el otro extremo, las explotaciones rurales de menos de 4 hás. crecieron 41% mientras su área total de explotación creció apenas 29%.

<sup>18</sup> Según estimaciones del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca el valor de la tierra aumentó 300% desde el año 2000. Por otra parte, de acuerdo al Censo Rural, entre 1990 y

agronegocio marcan una tendencia preocupante. Los procesos de degradación del suelo, que no les son ajenos, no se quedan atrás (erosión, contaminación, etc.).

### 3.- El actual modelo territorial

El análisis del territorio nacional evidencia que su conformación, a partir de la “*herencia colonial*”, se caracterizó por la consolidación de una matriz o modelo territorial fuertemente centralista, que aun hoy mantiene sus aspectos básicos. Los aspectos más relevantes de dicho modelo, además de su centralismo, son los profundos desequilibrios entre el norte y el sur del Río Negro, la ocupación perimetral del territorio, el vaciamiento sostenido de sus áreas centrales y una expansión irracional, hasta hoy “imparable”, de su área metropolitana.

\*

El centralismo ha sido la característica esencial de la construcción histórica de nuestro territorio. El proceso de integración de nuestra economía al mercado capitalista mundial, apoyado en el binomio pradera/puerto, fue decisivo para su consolidación. El desarrollo de la ciudad capital y su crecimiento macrocefálico, sobre todo en la primera parte del siglo XX, lo profundizó considerablemente. La expansión metropolitana, en los últimos cincuenta años, materializó su desarrollo más reciente.

El centralismo que estructura al territorio nacional, pese a algunas excepciones, también es característico de los territorios departamentales.<sup>19</sup>

\*

La caminería “informal” generada en épocas coloniales, los itinerarios de postas y diligencias en los inicios de la República, la infraestructura ferroviaria construida entre las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del XX y finalmente la red carretera desarrollada a lo largo del siglo XX, conformaron y confirmaron, sucesivamente, una estructura de comunicaciones radial cuyo centro es la ciudad de Montevideo. Se trata de una estructura totalmente coherente con la lógica centro/periferia que ordena el territorio nacional en sus distintas escalas.

\*

Las diversas localidades urbanas de nuestro territorio pueden clasificarse en tres categorías claramente diferenciadas y afines al modelo territorial centralista: el conglomerado metropolitano (centro de escala nacional), las

---

2000 las áreas de cultivos forestales se multiplicaron por tres y medio. Ver también en Achkar, Domínguez y Pesce.

<sup>19</sup> En algunos casos, como en los departamentos de Flores o Salto, la capital reúne más del 80% de la población.

ciudades intermedias y el amplio universo de los pequeños y dispersos poblados.

Las ciudades intermedias más pobladas, generalmente capitales departamentales, se ubican sobre todo en la periferia del territorio nacional y establecen así una colonización básica de sus bordes. El grueso de la población nacional reside en las ciudades que se ubican en dicho territorio, particularmente en sus bordes fluviales. El “vacío” interior (rural) es y ha sido siempre su contrapunto histórico.

\*

La organización político-administrativa del estado uruguayo ha sido la traducción cuasi literal del territorio existente. Por un lado, su capital siempre centralizó los más diversos ámbitos de decisión política, económica, social, etc., y en ella se localizan las mejores ofertas educativas, sanitarias y culturales. Por el otro, su tradicional indiferencia territorial ha generado y sigue generando notorios desequilibrios y conflictos.

\*

Esta matriz profundamente centralista, que caracteriza nuestra estructura y nuestro funcionamiento territorial actual, no parece conformar el mejor soporte para un usufructo democrático y sustentable del mismo. En cualquier caso, hasta ahora no lo ha sido. Parece necesario, en este sentido, dar respuesta a algunas interrogantes a la vez inevitables y pertinentes.

*“¿No habrá sido nuestra “organización” espacial, estructurada históricamente, la más adecuada a nuestras posibilidades?... ¿No habrá sido el diseño de nuestra red urbana y de las vías de comunicación, que aun pervive, la solución menos mala para cubrir todo el territorio con una mínima radicación de población?... ¿No habrá sido nuestro funcionamiento centralizado –en lo político, industrial, financiero y universitario- la condición necesaria para alcanzar el alto nivel sociocultural que Uruguay tuvo hasta mediados del siglo XX? ¿No debería ser valorada Montevideo como la metrópolis indispensable?”*  
20

#### **4.- Procesos territoriales preocupantes**

El territorio nacional verifica distintos procesos de uso que tienen importantes consecuencias e impactos territoriales. Constituyen desafíos relevantes, de protagónica actualidad, que es necesario pensar desde la nueva Ley:

- nuevas formas y tecnologías en la producción agropecuaria (generalmente asociadas al monocultivo y los agro-negocios)

---

<sup>20</sup> Germán Wettstein, “Uruguay en el contexto de América Latina” en “Uruguay tierra de encuentros” DINAMA, 2008



- nuevas formas y tecnologías en la producción energética que generan novedosos impactos territoriales (energía eólica, bio-masa, etc.)
- procesos de sobre y sub utilización de los recursos disponibles, a menudo asociados a un mal manejo de los mismos (suelos productivos, agua, áreas turísticas, áreas protegidas, etc)
- procesos de concentración en la propiedad de la tierra que profundizan el vaciamiento de las áreas rurales y su transformación productiva
- expansión irracional de las áreas urbanas periféricas, carentes en servicios y equipamientos básicos, y vaciamiento de las áreas urbanas consolidadas, generalmente equipadas y adecuadamente servidas
- acelerada fragmentación social de los territorios urbanos y crisis sostenida de sus espacios públicos (calidades, privatización, deterioro, etc.)
- asimetrías pronunciadas entre distintas áreas del territorio (en población, recursos, accesos a servicios, dotación de actividades, movilidad, etc.)
- organización político-administrativa indiferente al territorio real y su funcionamiento (el mejor ejemplo es el área metropolitana de Montevideo)

## Tercera Parte

### 1.- Orientaciones iniciales para la construcción de directrices nacionales

Las Directrices Nacionales deben definir las grandes líneas para una construcción socialmente inteligente de nuestro territorio. Por tanto, partiendo del reconocimiento de nuestra realidad territorial, de sus déficits y sus potencialidades, deberán pautar las grandes líneas de una paulatina y profunda transformación que neutralice los déficits y desarrolle las potencialidades.

Las respuestas que se propongan a las preguntas y a los procesos señalados anteriormente, entre otras, definirán en gran medida las grandes orientaciones proyectuales para el territorio nacional. Estas, teniendo en cuenta que las Directrices Nacionales son el "*instrumento general de la política pública en la materia*", deben dar cuenta en particular de los tres grandes objetivos propuestos por la Ley: *mantenimiento y desarrollo de la calidad de vida, integración social en el territorio y uso sustentable y democrático de los recursos disponibles*.

A continuación se proponen un conjunto de orientaciones generales. Se estructuran en cinco "grandes paquetes" que dan cuenta de una primera aproximación al *objeto* territorial (ámbitos rural y urbano), a su *funcionamiento* básico (infraestructuras), a la *calidad de vida* de sus habitantes (equipamientos) y a la *gestión* del conjunto (institucionalidad).

Estas orientaciones proponen algunos conceptos básicos para la transformación del modelo territorial actual según los principios definidos por la LOT. De ellos derivarán propuestas particulares, referidas a ciertas áreas concretas (como la costa, la frontera o la región metropolitana), a ciertos fenómenos de interés relevante (como el turismo o la caótica expansión de las ciudades) o a diversas temáticas sectoriales que necesitan visualizarse desde una mirada integral (como la cobertura educativa, la movilidad territorial o la producción de energía).

#### - orientaciones de las políticas territoriales para el ámbito rural

Se promoverá un manejo integrado y sostenible de los recursos naturales involucrados, atendiendo a su carácter de patrimonio social. En particular, y a los efectos de asegurar un uso socialmente sustentable de nuestros recursos naturales que permita a las futuras generaciones continuar generando riqueza mediante su utilización, la capacidad y característica de nuestros diferentes tipos de suelos serán factores definitorios del tipo de producción agropecuaria y de la forma de uso que se desarrollará sobre los mismos.

Los usufructuarios del suelo rural estarán obligados a mantenerlo en su máximo potencial y mejorarlo en caso de que los mismos hayan sido afectados en algún grado de su potencialidad en cualquiera de sus dimensiones (físicas, sociales, económicas, otras). Se dará especial relevancia a los problemas de erosión de los suelos, la contaminación de los recursos hídricos y la pérdida de

la bio-diversidad; así como al deterioro de las condiciones de vida de la población y de los productores relacionados a tales procesos.

El uso agropecuario del agua con fines de abrevadero y de riego deberá gestionarse en forma eficiente aplicando medidas de prevención en relación a la variabilidad y al cambio climático (sequías prolongadas, inundaciones severas...). Se planificará su uso en función de las características agro-ecosistémicas y socio-culturales de las cuencas hidrográficas.

Se dará singular importancia a la protección y desarrollo de los entornos rurales de las ciudades (agropecuarios, recreativos, biodiversidad), fomentando en particular la producción agrícola familiar considerando su importancia para el desarrollo de la soberanía alimentaria nacional. En este sentido se dará particular relevancia a los ámbitos rurales de la región metropolitana, de la ciudad de Salto y otros que se determinen.

#### **- orientaciones de las políticas territoriales para el ámbito urbano**

Se desestimulará la expansión irracional de las áreas urbanas, evitando el encarecimiento innecesario de los costos sociales del territorio urbano y la conformación de periferias homogéneamente pobres y carenciadas.

Se fomentará un uso racional de las capacidades urbanas instaladas, desarrollando políticas de recuperación y ocupación de las áreas urbanas consolidadas que se encuentran en proceso de vaciamiento.

Se promoverá la conformación de tejidos residenciales socialmente heterogéneos. Se impulsarán políticas de calificación y mejora constante de los espacios públicos urbanos, tanto centrales como periféricos, en el entendido que son ámbitos estratégicos para una fecunda integración democrática y social.

Se fomentará una precisa y adecuada definición de las áreas urbanas destinadas a las actividades industriales, logísticas, de servicios y otros usos de radicación urbana. En este sentido, se prestará particular atención a la localización espacial de las inversiones de capital en dichas áreas.

#### **- orientaciones de las políticas territoriales para las infraestructuras**

Se impulsarán estrategias que mitiguen el centralismo estructural de nuestro territorio, fomentando la integración social y geográfica, tanto norte / sur como este / oeste.

Los sistemas de transporte de personas, bienes y mercancías buscarán una integración democrática en el territorio que tienda a neutralizar, en el largo plazo, los desequilibrios que lo caracterizan. Se fomentará el desarrollo de alternativas a la red carretera existente con el objetivo de mejorar la sustentabilidad social del conjunto.

Se prestará particular atención a los impactos territoriales producidos por el desarrollo de energías renovables (eólica, bío-masa, etc.), procurando un temprano control de los mismos.

#### **- orientaciones de las políticas territoriales para los equipamientos**

Los equipamientos y servicios que brinda un territorio definen, en buena medida, la calidad de vida de sus habitantes. Es tarea necesaria concebirlos en términos sistémicos, abandonando los divorcios sectoriales tradicionales.

Un hábitat digno implica una vivienda con servicios básicos (agua, energía, comunicaciones) integrada a un territorio calificado con una red de equipamientos sociales accesibles (educativos, culturales, sanitarios, deportivos, comerciales).

La dotación y distribución de equipamientos y servicios en el territorio debe propender a la superación de las diferencias entre sus distintos ámbitos. En particular aquellas que tradicionalmente plantean las lógicas centro/periferia o urbano/rural.

#### **- orientaciones de las políticas territoriales para una nueva institucionalidad**

Los distintos procesos que han hecho y hacen el territorio cuentan con estructuras de gestión, planificación, realización o pensamiento diversas (nacionales, departamentales, sectoriales). Estas estructuras han sido respuesta, no siempre adecuada, a procesos en curso. La nueva LOT, que intenta anticiparse al futuro y construirlo en presente, implica una modificación radical de la ingeniería institucional en la materia. Es imprescindible desarrollar y profundizar dichas transformaciones.

Es necesario fomentar la educación y el involucramiento ciudadano en las temáticas territoriales, impidiendo que la participación impuesta por la ley devenga en pura formalidad.

La reforma del estado, su descentralización o los distintos niveles de gobierno, deben abordar explícitamente la inevitable perspectiva territorial que plantean. Es esencial reconsiderar la división político-administrativa actual del territorio nacional, sus profundas asimetrías y sus formas de gestión.

## Bibliografía citada

Achkar, M., Domínguez, A. y Pesce, F.; *Principales transformaciones territoriales en el Uruguay rural contemporáneo*, Revista Pampa Nº 2, Santa Fe, 2006

Alvarez Lenzi, R.; *Fundación de poblados en Uruguay*, Farq-UdelaR, Montevideo, 1986.

Baracchini, H. y Altezor, C.; *Historia del Ordenamiento Territorial en el Uruguay*. Editorial Trilce, Montevideo, 2008.

Baracchini, H. y Altezor, C.; 1; *Historia urbanística y edilicia de la ciudad de Montevideo*, IMM, Montevideo, 1972.

Barrán, J. P. y Nahum, B.; *Historia rural del Uruguay Moderno*. Tomos I, II y VII, Banda Oriental, Montevideo, 1967, 1971 y 1978.

Caetano, G y Rilla, J.; *Historia contemporánea del Uruguay*, Fin de Siglo, Montevideo, 2005.

Carmona, L. Y Gómez, M. L.; *Montevideo, proceso planificador y crecimientos*, Farq-UdelaR, Montevideo, 1999.

Cecilio, M., Couriel, J. y Spallanzani, M.; *La gestión urbana*, Farq-UdelaR, Montevideo, 1999.

Corboz, A.; *Le territoire comme palimpseste et autres essais*, Les éditions de l'imprimeur, Paris, 2001.

DINOT, *El modelo territorial y su lógica de conformación*, Documento de Trabajo, 2009.

INE, *Censo 2004-Fase I Síntesis de resultados*, ver página web INE

Jacob, R.; *Consecuencias sociales del alumbramiento (1872 – 1880)*, Banda Oriental, Montevideo, 1969.

Martínez Moreno, C; *Montevideo en la literatura y el arte*, Nuestra Tierra Nº 6, Montevideo, 1971.

MGAP (2001); *Censo General Agropecuario*, MGAP, Montevideo.

Musso, C.; *Las Ciudades del Uruguay. Su origen, evolución histórica y urbanística en el contexto nacional y macro regional y sus perspectivas de futuro*,\_Facultad de Arquitectura, Universidad de la República, 2004.

Reyes Abadie, W., Bruscherá O. y Melogno T.; *La banda oriental: pradera, frontera, puerto*, Banda Oriental, Montevideo, 1965.

La LEY 18.308 y la CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA pueden ser consultadas en el sitio [www.parlamento.gub.uy](http://www.parlamento.gub.uy)