

El Ordenamiento Territorial deliberativo en la formación de grado y como eje de participación ciudadana en localidades costeras de la Región Este

Reflexiones sobre el curso Metodologías del Ordenamiento Territorial del Centro Universitario Regional del Este, Uruguay

DELIBERATIVE TERRITORIAL PLANNING IN UNDERGRADUATE TRAINING AND AS A KEY ELEMENT OF CITIZEN PARTICIPATION IN COASTAL TOWNS IN THE EASTERN REGION

REFLECTIONS ON THE TERRITORIAL PLANNING METHODOLOGIES COURSE AT THE EASTERN REGIONAL UNIVERSITY CENTER, URUGUAY

PLANEJAMENTO TERRITORIAL DELIBERATIVO NA FORMAÇÃO DE GRADUAÇÃO E COMO ELEMENTO-CHAVE DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ EM CIDADES COSTEIRAS DA REGIÃO LESTE

REFLEXÕES SOBRE O CURSO DE METODOLOGIAS DE PLANEJAMENTO TERRITORIAL DO CENTRO UNIVERSITÁRIO REGIONAL DO LESTE, URUGUAI

Isabel Gadino, Adriana Goñi, Gabriel Giordano, Anaclara Lopardo

gabrielgiordano5@gmail.com

Resumen

El artículo reflexiona sobre la experiencia del curso Metodología del Ordenamiento Territorial (MOT) de la Licenciatura en Gestión Ambiental, en el Centro Universitario Regional Este de la Universidad de la República. Este curso busca atender en simultáneo a cuatro objetivos: la formación terciaria en ordenamiento territorial, la participación de poblaciones locales costeras en las definiciones del espacio que habitan, el análisis de situaciones ambientales específicas y la búsqueda de propuestas consensuadas en la elaboración de instrumentos de ordenamiento territorial.

Desde 2018 MOT se desarrolla en formato de taller teórico-práctico, buscando que los y las estudiantes se formen en metodologías para la implementación de un proceso participativo de ordenamiento territorial. En cada edición se ha trabajado en una localidad diferente de la región, principalmente en conjunto con actores y colectivos de la sociedad civil local, con los que se ha buscado generar un diagnóstico territorial, una visión de futuro del mismo y propuestas de ordenamiento. En algunos casos a partir del curso se han establecido vínculos que perduran y posibilitan el desarrollo de acciones posteriores. Además se sientan las bases para

el desarrollo de otro curso (Marco jurídico para el ordenamiento territorial) que continúa el trabajo realizado desde su dimensión normativa y genera nuevos productos pasibles de ser tomados por las comunidades. MOT ha logrado cumplir dos propósitos principales: formar estudiantes en metodologías de ordenamiento territorial con enfoque participativo y ambiental, y generar información útil con y para las comunidades locales sobre el ordenamiento territorial local.

En este sentido, el artículo aborda las siguientes preguntas: ¿cuáles han sido nuestras principales fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas en/para el desarrollo del curso? ¿Cómo mejorar nuestras prácticas para una mejor docencia, extensión e investigación? ¿Cómo fortalecer el vínculo universidad-sociedad civil local, sostenido en el tiempo a través de propuestas de ordenamiento territorial elaboradas en conjunto?

Palabras clave: ordenamiento territorial deliberativo, Región Este Uruguay, participación ciudadana, extensión, democracia

Abstract

This article reflects on the experience of the Territorial Planning Methodology (TPM) course of the Environmental Management Degree at the Eastern Regional University Centre of the University of the Republic. This course seeks to simultaneously meet four objectives: tertiary training in land use planning, the participation of local coastal populations in the definitions of the space they inhabit, the analysis of specific environmental situations and the search for consensual proposals in the development of land-use planning instruments.

Since 2018, MOT has been developed as a theoretical-practical workshop format, seeking to train students in methodologies for the implementation of a participatory process of territorial planning. In each edition, work has been carried out in a different locality in the region, mainly in conjunction with local civil society actors and groups, with whom the aim has been to generate a territorial diagnosis, a vision for the future and proposals for land-use planning. In some cases, links have been established as a result of the course, which are lasting and make possible the development of subsequent actions. In addition, the foundations have been laid for the development of another course (Legal framework for territorial planning) which continues the work carried out from its normative dimension and generates new products that can be taken up by the communities. MOT has managed to fulfil two main purposes: to train students in participatory and environmental land-use planning methodologies, and to generate useful information with and for local communities on local land-use planning.

In this sense, the article addresses the following questions: what have been our main strengths, opportunities, weaknesses and threats in/for the development of the course? How to improve our practices for better teaching, extension and research? How to strengthen the university-local civil society link, sustained over time through jointly developed land-use planning proposals?

Keywords: deliberative land-use planning, Eastern Uruguay, citizen participation, extension, democracy

Resumo

Este artigo reflecte sobre a experiência da disciplina de Metodologia do Ordenamento do Território (MOT) do curso de Licenciatura em Gestão Ambiental do Centro Universitário Regional do Leste da Universidade da República. Esta disciplina procura responder simultaneamente a quatro objetivos: a formação superior em ordenamento do território, a participação das populações locais costeiras na definição do espaço que habitam, a análise de situações ambientais específicas e a procura de propostas consensuais na elaboração de instrumentos de ordenamento do território.

Desde 2018, o MOT tem sido desenvolvido como um formato de oficina teórico-prática, procurando formar os alunos em metodologias para a implementação de um processo participativo de planeamento territorial. Em cada edição, o trabalho foi realizado em uma localidade diferente da região, principalmente em conjunto com atores e grupos locais da sociedade civil, com os quais o objetivo foi gerar um diagnóstico territorial, uma visão de futuro e propostas de ordenamento do território. Em alguns casos, o curso permitiu estabelecer laços duradouros que possibilitam o desenvolvimento de ações posteriores. Além disso, foram lançadas as bases para o desenvolvimento de um outro curso (Enquadramento jurídico do ordenamento do território) que dá continuidade ao trabalho realizado a partir da sua dimensão normativa e gera novos produtos que podem ser retomados pelas comunidades. A MOT conseguiu cumprir dois objetivos principais: formar os estudantes em metodologias de ordenamento do território com uma abordagem participativa e ambiental e gerar informação útil com e para as comunidades locais sobre o ordenamento do território local.

Nesse sentido, o artigo aborda as seguintes questões: quais foram nossos principais pontos fortes, oportunidades, fraquezas e ameaças no/para o desenvolvimento do curso? Como aprimorar nossas práticas para melhorar o ensino, a extensão e a pesquisa? Como fortalecer o vínculo entre a universidade e a sociedade civil local, sustentado ao longo do tempo por meio de propostas de ordenamento territorial desenvolvidas em conjunto?

Palavras-chave: *planeamento deliberativo do uso do solo, Uruguai Oriental, participação dos cidadãos, extensão, democracia*

1. El Ordenamiento territorial y el marco normativo en Uruguay

Terminando el SXX el rol de los estados modernos va cambiando con el retraimiento de su liderazgo sobre economías centradas en la escala nacional y la amortiguación de los conflictos de clase, hacia procesos de apertura, desregulación y ajuste estructural. Los proyectos estatales se ubicaban dentro de dinámicas de reterritorialización y reescalamiento en diálogo con los paisajes operativos globales del capital. Como señala Neil Brenner “ya no es el capital el que se va a moldear en la (territorialmente integrada) geografía del espacio estatal, sino el espacio estatal el que debe ser moldeado en la geografía (territorialmente diferenciada) del capital”

(Brenner, 2004, p. 16). Es así que la nueva gobernanza urbana en América Latina implica traccionar la competitividad territorial y acuerdos público-privados, en el marco de procesos de descentralización administrativa o promoción del desarrollo local. La planificación urbana se ha tornado “estratégica” y la ciudad, en particular las grandes metrópolis, ha sido abordada desde figuras fragmentarias de planificación y proyecto que encadenan el sector público con el privado (Novick, 2006, 2009).

Frente a ello, el urbanismo crítico en el SXXI, plantea transformar esta lógica con una nueva alianza de la esfera pública con la social, a través de la construcción de ecosistemas de actores que definan y acompañen la elaboración de nuevos modelos urbano - territoriales en clave de bienes comunes y sostenibilidad ambiental (Ostrom, 1999; Goñi Mazzitelli et al., 2013; Sobral, 2022).

En Uruguay, si bien existen antecedentes desde la década de 1940, el ordenamiento territorial (OT) comienza a institucionalizarse en la década de 1980, se crea en 1990 el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA; desde 2020 MVOT y MA) y se realizan los primeros planes de OT de nivel departamental en los años siguientes (Chabalgoity, 2016). Como hito destacado, en el 2008 se aprueba la Ley N° 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS), instaurando el marco legal nacional para la instrumentación en la materia.

Esta ley define al OT como 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”, así como que el OT es una “función pública que se ejerce a través de un sistema integrado de directrices, programas, planes y actuaciones de las instituciones del Estado con competencia a fin de organizar el uso del territorio” (Artículo 3).

En su artículo 1 establece las competencias e instrumentos de planificación, participación y actuación en la materia. También define como uno de sus principios rectores (Art. 5) la importancia de la participación ciudadana durante todo el proceso de planificación y gestión de un territorio, y de la cooperación y coordinación del Estado con el sector privado y público. Para esto, establece dos instancias participativas en la elaboración de los instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible (IOTDS) de carácter consultivo no vinculante: la Puesta de manifiesto y la Audiencia pública, obligatorias para los planes locales e instrumentos especiales, pero discrecionales para los restantes instrumentos.

Los decretos reglamentarios no han profundizado ni instrumentado sobre cómo garantizar esta participación. Es así que los procesos de OT llevados adelante por los diferentes niveles de gobierno, han tenido diferentes grados de participación, preponderantemente entre una mera información y un involucramiento (ver Figura 1).

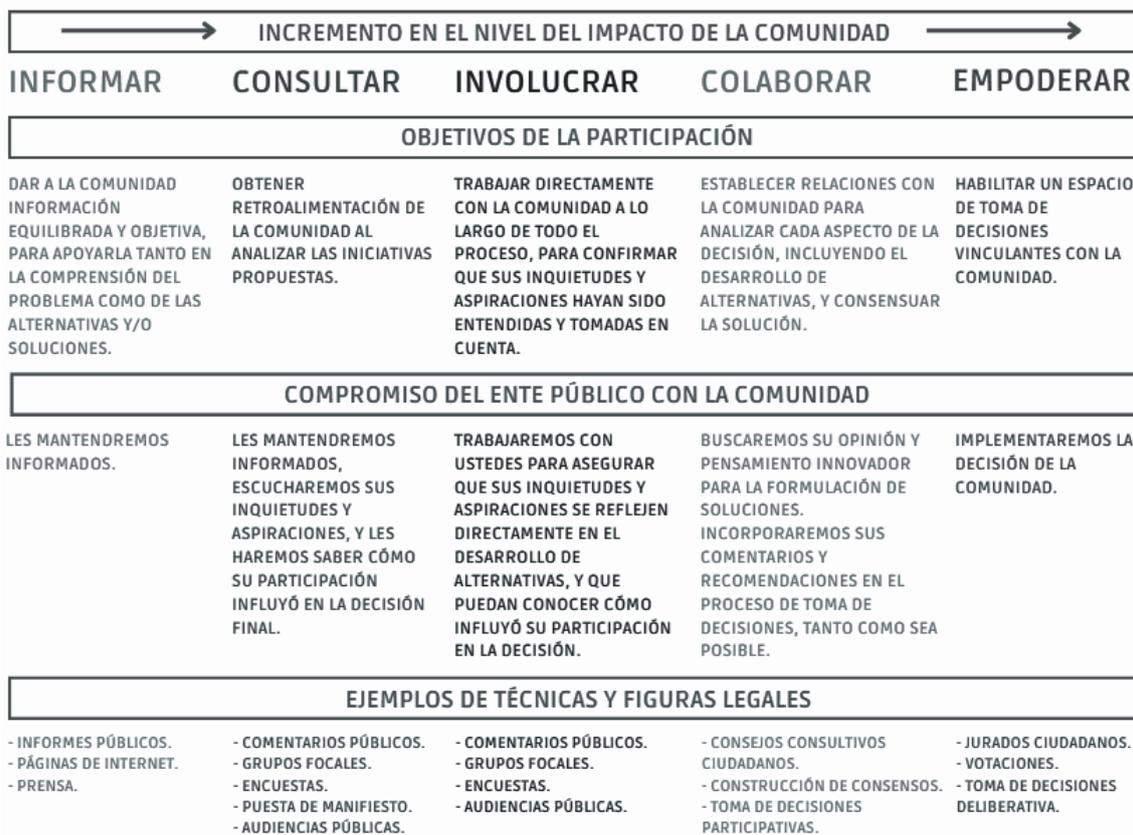


Figura 1. Espectro de la participación. Fuente: Goñi Mazzitelli et al. (s/f), realizada en base a IAP2 (2007, en Taveira, 2016) y a IAP2 (2018).

En años posteriores la LOTDS se reglamenta a través de diferentes decretos y comienza la realización y aprobación de los instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible (IOTDS), contando actualmente con más de cien de ellos, de diferente tipo y escalas. Ejemplo de esto son las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Ley N° 19.525 del 2017), la Directriz Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del Espacio Costero del Océano Atlántico y del Río de la Plata (Ley N° 19.772 del 2019) y las directrices de cada departamento, lo que implica una categorización del suelo para la totalidad del área terrestre del país, que es complementada o modificada con la categorización de suelo realizada por IOTDS de menor escala como los planes locales o instrumentos especiales.

A la LOTDS se suma en 2009 la Ley N° 18.567 de Descentralización y Participación Ciudadana (LDPC, actualmente Ley N° 19.272 del año 2014), y puede afirmarse que ambas modificaron el relacionamiento entre los niveles de gobierno y con la ciudadanía, y que sentaron las bases para el surgimiento de un nuevo ciclo planificador y una gobernanza descentralizada en Uruguay (Villamarzo, 2018). Sin embargo, como se ha visto, estos marcos jurídicos y el protagonismo que asignan a

la participación ciudadana son insuficientes y existe consenso entre los expertos en que la implementación de procesos de participación ciudadana en la planificación y gestión de las ciudades uruguayas es aún incipiente (Schelotto, 2018, Sciandro, 2024). En la actualidad los procesos participativos son en general superficiales y se realizan cuando la planificación y visión ya están definidas, implementándose, en la mayoría de los casos, solamente las instancias legalmente obligatorias de puesta de manifiesto y audiencia pública (Villamarzo, 2018; Cousillas, 2018).

A nivel país el déficit democrático y el vacío en figuras de planificación abiertas, transparentes y deliberativas, ha habilitado la discrecionalidad político-técnica frente a intereses económicos que mayormente reproducen fórmulas especulativas en el uso y apropiación del suelo, de los recursos naturales y culturales (Ligrone, 2018; Rodríguez Bonnacarrere, 2018). Por un lado la ciudad informal y la pobreza extrema aumentan y quedan completamente a cargo de los recursos públicos que no logran reducir las desigualdades y la degradación ambiental (Cecilio, Couriel, Spallanzani, 1999; Lombardo, 2005; Álvarez Pedrosian 2012; Trillo 2023), y por otro lado se urbanizan o se utilizan en iniciativas productivas de alto impacto ecosistemas valiosos, sin IOTDS específicos para planificar su equilibrio territorial necesario.

En suma: la LOTDS conforma el marco para el OT de Uruguay, estableciendo los principios rectores para la ocupación y desarrollo del territorio, y como han señalado varios expertos en la temática, concibe el territorio como una construcción social y establece el marco jurídico, así como un sistema de IOTDS para encauzar los conflictos de intereses inherentes a las diversas visiones en el uso de los recursos naturales y culturales. Junto a la citada LDPC, además, definen la participación ciudadana como un elemento central de la política pública, estableciendo ámbitos y subámbitos específicos en su implementación (Magri, 2011).

Es en este encauzamiento donde la acción social, a través de la participación (de los distintos niveles de gobierno, la comunidad y el sector privado), toma protagonismo y es tutelada para asegurar canales adecuados que equilibren los poderes en juego (Chabalgoity, 2018; Freitas, 2018; Musso, 2018).

En la actualidad, tanto para Uruguay como para el resto de América Latina, se puede evaluar este modelo como ineficaz, pues no redujo las desigualdades sociales ni contuvo la degradación ambiental. Mientras que el capital sólo contribuye a un aislamiento voluntario de las clases medias y altas en proyectos que reproducen enclaves privados (Rolnik, 2015; Perez Sanchez, 2024), la ciudad informal de la pobreza extrema queda completamente a cargo del Estado. La teoría de la redistribución genera políticas públicas que toman sus recursos de la liberalización del mercado, para luego invertir en infraestructuras en las periferias, sin facilitar el acceso universal a la ciudad consolidada, evitar la expulsión de poblaciones y del crecimiento disfuncional de la mancha urbana (Cecilio, Couriel y Spallanzani, 1999; Lombardo, 2005; Couriel, 2010; Álvarez Pedrosian 2012).

Es por esto que desde el urbanismo crítico del siglo XXI se plantea una nueva alianza, la de la esfera pública con la social, como camino de experimentación en la salvaguarda de los bienes comunes (Ostrom, 1999; Dardot y Laval, 2014; Sobral 2022). La participación ciudadana y la apertura de los sistemas de planificación

territorial a procesos deliberativos, son reivindicados como aspectos centrales de esta nueva alianza, permitiendo reforzar el poder contractual del Estado, contra los intereses meramente especulativos de algunos privados, a través del fortalecimiento de ecosistemas de actores que tienen como objetivo la construcción de modelos de desarrollo territorial con un claro interés cívico y social (Baibarac y Petrescou, 2017; Patti y Polyak, 2017).

2. Contexto teórico disciplinar

El curso Metodología del Ordenamiento Territorial (MOT) basa sus contenidos en antecedentes disciplinares del urbanismo y el OT, así como en una mirada crítica que surge de necesarias actualizaciones vinculadas a la incorporación de evidencias, nuevos marcos teórico-metodológicos y nuevos actores.

El urbanismo

La disciplina del Urbanismo, que más tarde incluye, se amplía o deriva en el OT, se consolida durante el surgimiento de la industrialización, con la aceleración de la extracción de materias primas necesarias para el desarrollo a gran escala del sistema económico capitalista. Su campo disciplinar se definió por la necesidad de organizar las actividades productivas en nuevos aglomerados urbanos que implicaron un crecimiento en complejidad y cantidad de habitantes. Desde los albores del urbanismo, teóricos de la disciplina evidenciaron la importancia de limitar el crecimiento de las ciudades, así como pensar en el cuidado del ambiente natural y las necesidades cotidianas de las personas, para conformar comunidades solidarias y activas (Geddes, 1915).

Sin embargo, como nos expone Giorgio Piccinato (1993), estas voces han sido siempre secundarias, consideradas como críticas utópicas en un panorama de pujante prosperidad y confianza en las capacidades humanas de invención de tecnologías adecuadas para superar los escollos de hacinamiento, pobreza, enfermedades y contaminación de las urbes.

La planificación territorial/urbana

Las diferentes etapas y modelos que ha recorrido la planificación territorial, desde el rol estricto del Estado, la completa liberalización en la construcción del territorio o a las colaboraciones público - privadas, no puede leerse sin ubicarnos en el contexto que Europa transitaba en el SXVIII y XIX. La definitiva consolidación de los Estados modernos, luego de años de luchas para derrocar a las monarquías y el sistema feudal, encontraba una burguesía bien dispuesta a llevar adelante la planificación urbana. La acumulación de capital fue exaltada por un liberalismo inicial que parecía descubrir un actor capaz de duplicar la capacidad estatal, permitía generar grandes emprendimientos industriales que brindaban trabajo y vivienda privada, mientras que el Estado debía organizar la vivienda social y pensar a los servicios, fundamentalmente para la clase obrera (Piccinato, 1993).

En la actualidad el debate tiene relación con el surgimiento del Antropoceno como era geológica en la cual la humanidad ha logrado alterar el funcionamiento de

los ecosistemas al punto de generar consecuencias catastróficas. Como crítica a esta idea se encuentra el concepto de Capitaloceno, impulsado por Jason Moore, coordinador de la World Ecology Research Network. Moore sostiene que la Revolución industrial es una consecuencia de la mutación socioeconómica que gestó el capitalismo a lo largo del SXVI, y que por lo tanto el origen de la crisis reside, en última instancia en las relaciones de producción antes que en (y antes de) el nacimiento de nuevas fuerzas productivas (Danowki y Vivieriros de Castro, 2019).

No nos detendremos aquí en las varias crisis de este modelo, pero sí es notorio que el surgimiento de otras potencias mundiales que se sumaron a este ritmo de producción y consumo, el agotamiento de los recursos y la competencia por los mercados, derivaron en el SXX en la explosión de guerras en Europa por la supremacía en su apropiación, que solo podía resolverse diezmado a sus adversarios (De Landa, 2010). Las consecuencias fueron trágicas, y la historia nos demuestra que son crisis cíclicas y que poco se aprende de ellas: el capitalismo fue exportado e impuesto al resto del mundo, en donde las guerras por la colonización para mantener ese modelo iniciaron mucho antes de las guerras europeas.

Nuestro continente y nuestro país heredaron el modelo de la extracción de materias primas al inicio de la colonia, y luego el modelo industrializador con las mismas esperanzas de bienestar y progreso. Así se desarrolló la planificación del territorio a nivel nacional, con el interés central en alimentar un modelo de desarrollo sin límites y una acumulación creciente de capitales en desmedro de la sostenibilidad ambiental y social de nuestro territorio. Claramente hubo voces críticas a estas tendencias, en particular de quienes estudiando y construyendo la disciplina en nuestro país, comprendían la complejidad de la planificación territorial y asistían a las crecientes crisis económicas y contradicciones internas del crecimiento ilimitado (Alvarez Lenzi 1986; Rodríguez Miranda, 2014; Alonso Reigia, 2024).

La globalización, impactos en las personas y los ecosistemas

Con la globalización, esta situación se agudizó, la concentración de capitales sobrepasó ampliamente los límites nacionales hacia economías globales, y la necesidad de mayores recursos y reinversión de los mismos en nuevos negocios generó una economía con impactos graves en las personas y los ecosistemas, en lo que David Harvey llama “acumulación por desposesión” (Harvey, 2012). La capacidad del sistema capitalista de mercantilizar todo, es decir de transformar en mercancía desde los recursos naturales hasta los paisajes en los que vivimos, ha llevado a lo que el geógrafo Neil Brenner denomina hoy en día “paisajes operativos mundiales”, es decir una mezcla de áreas catalogadas según su uso económico, no solo en la producción de alimentos o extracción de materia prima, sino también en otros usos, por ejemplo, lo que constituye los corredores del comercio, vías fluviales, marítimas, terrestres y aéreas, así como las áreas para el esparcimiento y el turismo, o las grandes aglomeraciones urbanas con una concentración de capital inmobiliario y de población nunca antes vista (Brenner, 2004).

Crisis socioecológica

Estas alertas no han sido incorporadas en la planificación de los territorios con la rapidez que se necesita, siendo aún discutidas incluso conceptualmente. En la actualidad asistimos a una crisis interna de las disciplinas relativas al urbanismo y OT pues la diversificación de los ámbitos y tareas que les competen se ha incrementado, pero la planificación territorial no ha dejado su objetivo principal de organizar y sostener las formas clásicas de desarrollo económico, siendo aún secundarios el cuidado del ambiente y la equidad e igualdad de oportunidades para las personas.

Podríamos agregar que, de frente a las críticas que plantean la necesidad de salir de este sistema hacia otras economías y formas de concebir lo común, en particular en la situación de crisis ecológica actual, el sistema logra reconfigurar sus respuestas y nacen nuevos conceptos como el de crecimiento verde, sostenibilidad, resiliencia, mitigación, entre otros, que siguen sin poner el foco en los cambios de enfoque fundamentales.

3. El curso Metodología del Ordenamiento Territorial

Territorios de práctica / casos de estudio

Ser parte de la currícula de grado del Centro Universitario Regional del Este (CURE) es una de las razones del formato de educación integral con énfasis en la participación ciudadana, así como de la selección de los territorios de práctica / casos de estudio del curso MOT. El CURE es resultado del proceso de descentralización de la Universidad de la República (Udelar) iniciado en la década del 2000, el cual busca garantizar el acceso a la educación terciaria pública en el país y estrechar vínculos de colaboración entre la academia y los diferentes territorios, en base a la creación de nuevos servicios universitarios, una nueva oferta educativa acorde a los requerimientos de las regiones y la radicación de docentes en el territorio (Udelar, s/f).

En este marco, en 2011 se crea la Licenciatura en Gestión Ambiental (LGA) con el objetivo de formar profesionales capaces de comprender, analizar, investigar y gestionar problemáticas ambientales, con un enfoque inter y transdisciplinar. Como opción de egreso se propone el Perfil de Ordenamiento Territorial, fundado en los estudios territoriales y las humanidades ambientales y centrado en la identificación e interpretación de los recursos naturales y culturales, tanto materiales como intangibles. El perfil también enfatiza en el estudio y planificación del territorio a través de la interacción de diferentes disciplinas y pone particular énfasis en la participación ciudadana. Este perfil se estructura con los cursos de grado obligatorios Teoría Crítica del Ordenamiento Territorial, Metodología del Ordenamiento Territorial (MOT) y Marco Jurídico para el Ordenamiento Territorial. El curso MOT puede ser cursado como optativa por estudiantes de otros perfiles y carreras que incorporen estudios territoriales, por ejemplo, en el CURE estudiantes de la Licenciatura en Diseño de Paisaje y de la Licenciatura en Turismo.

Es así que MOT está pensado de forma de conjugar las tres funciones de la Udelar (enseñanza, investigación y extensión) y los casos de estudio tienen relación

directa con lo que sucede en la región, en particular en la zona de Maldonado, ciudad donde se dictan las clases. Uno de los espacios que más interesa y urge trabajar por su transformación permanente y por momentos acelerada, así como por los impactos asociados, es la costa. En ella se vinculan la complejidad de las dinámicas naturales con los usos antrópicos y se agrega desde hace varias décadas la incertidumbre planteada por los escenarios asociados al cambio climático, caracterizados por la subida del nivel medio del mar y el incremento de eventos extremos.

Un dato relevante en esta tensión es el crecimiento de población y viviendas, siendo Maldonado el departamento de Uruguay con mayor dinamismo poblacional desde la segunda mitad del siglo XX. Entre 1963 y 2011 aumentó 168% sus habitantes, en tanto el país apenas crecía 26%, y entre 2011 y 2023 creció 24%, frente a sólo un 1% que creció la población total a nivel nacional (INE 2024). Este proceso de desarrollo socio-espacial no solo implica transformaciones del entorno construido, expansión urbana, o infraestructuras, también indica la tendencia a la urbanización litoral, deviniendo en una presión urbanizadora hacia ambientes costeros, en diferentes variantes, muchas de ellas vinculadas al turismo residencial con históricas y nuevas corrientes, como el llamado turismo neoexclusivo.

El desarrollo inmobiliario acompaña al turismo pero lo trasciende, en una actividad que estructura la economía regional y que también ha comprometido servicios ecosistémicos al ocupar grandes cantidades de áreas de importancia social y fragilidad ambiental (Gadino et al., 2022). En el departamento de Maldonado está vigente una política de excepciones a la normativa, como un incentivo para fomentar la industria de la construcción y de esa forma obtener puestos de trabajo para la población local. Se otorgan excepciones al OT vigente y se renuncia al cobro de la retribución por el mayor valor inmobiliario generado. Sin embargo, al entregar los mayores valores inmobiliarios - autogenerados por la excepción - para subvencionar a los emprendedores privados, la ciudad se queda sin recursos para satisfacer sus necesidades de crecimiento: en especial, crear suelo formal (con infraestructura urbana) para quienes se asientan en busca de las oportunidades de trabajo consecuencia de la subvención (Sciandro y Zeballos, 2019)

En este contexto se hace evidente la urgencia de una planificación territorial con participación social que asegure decisiones integradas, consensuadas y sostenidas en el tiempo por las poblaciones locales de cada lugar (ver Figura 2)



Figura 2. Problemas en el OT local. Izquierda: obras para un nuevo barrio privado en desembocadura de A° El Potrero. Fuente: N. Ayala, la diaria. Derecha: obras viales detenidas en La Capuera. Fuente: FM Gente.

Vocación integral

Es así que el curso MOT busca atender en simultáneo a cuatro objetivos: la formación terciaria en OT, la participación de poblaciones locales costeras en las definiciones del espacio que habitan, el análisis de situaciones ambientales específicas y la búsqueda de propuestas consensuadas. Es por ello que aborda las metodologías en el marco del OT en Uruguay, eligiendo focalizar en los aspectos ambientales y las formas de organización social y de participación en la construcción del territorio, buscando cambiar el enfoque tradicional de la planificación, centrada a nivel formativo en disciplinas poco cercanas a los procesos naturales que se encuentran en el territorio (MacHarg, 1969) y a nivel de gestión en el desarrollo económico como principal eje de preocupación desde las distintas escalas de gobierno.

El objetivo formativo del curso para los estudiantes es introducirse en el conocimiento y la práctica del proceso de planificación territorial participativa y la elaboración de instrumentos de OT. Desde 2018 el curso se desarrolla en formato de taller teórico-práctico, buscando que los y las estudiantes se formen en metodologías para la implementación de un proceso participativo de OT. Cada año el curso cambia de caso de estudio / territorio de práctica, abordando una escala pequeña o intermedia. En las últimas cuatro ediciones se ha desarrollado en localidades de la costa Oeste del departamento: Las Grutas, Punta Negra, Sauce de Portezuelo, Ocean Park y La Capuera (ver Figura 3).

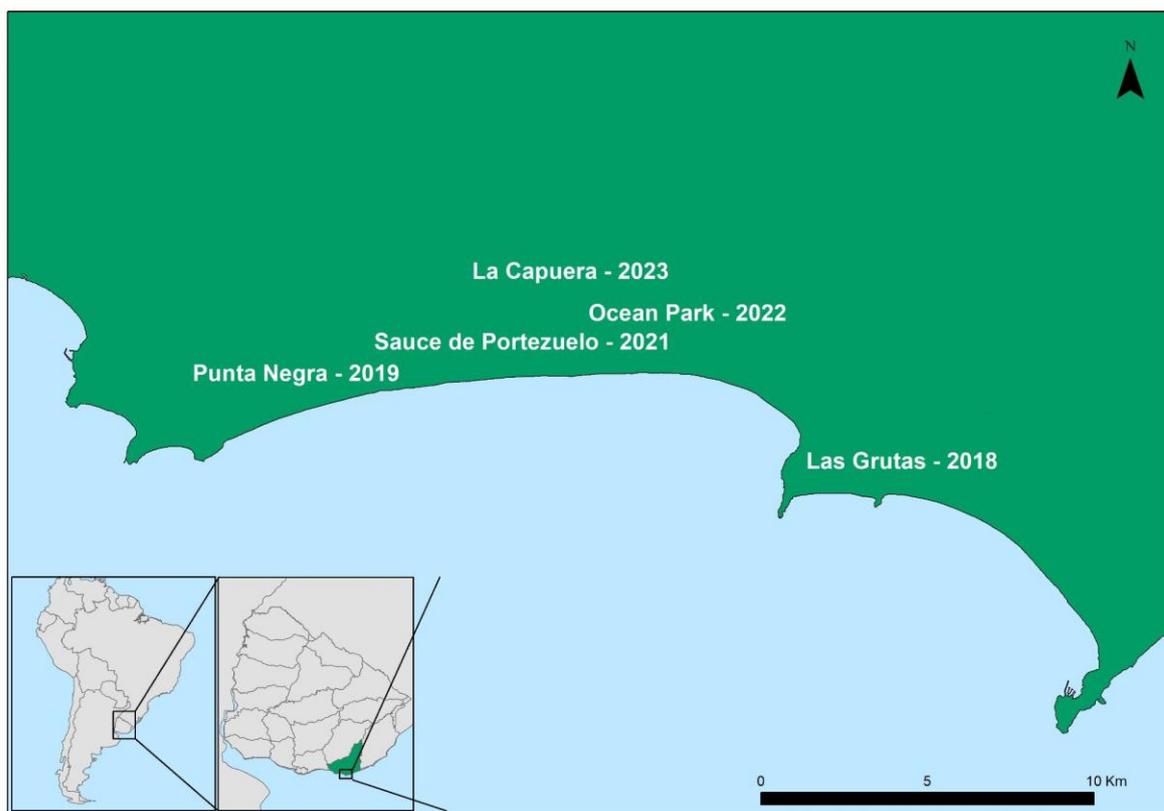


Figura 3. Ubicación de las localidades de las últimas cuatro ediciones de MOT. Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, el curso busca fomentar la participación de poblaciones locales costeras en las definiciones del espacio que habitan, la generación de conocimiento y el análisis o identificación de situaciones territoriales específicas y la búsqueda de propuestas de OT consensuadas entre participantes del curso, abordando complejidades ambientales y sociales, así como conflictos de poder y urgencias de la planificación costera de Uruguay. En este sentido, utiliza una estrategia de formación integral en tanto es aprendizaje y extensión, a la vez que aporta a diversas investigaciones aplicadas sobre metodologías participativas en el OT y en la Región Este.

A lo largo de un semestre se combinan clases teórico-prácticas con salidas a campo, en un caso concreto de escala pequeña o intermedia. Se busca una lectura en clave de pieza territorial más amplia, que analice fenómenos de transformación territorial local, así como la complementariedad o singularidad estratégica a la interna de un sistema regional, nacional e internacional. En cada edición del curso se ha trabajado en una localidad diferente de la región, principalmente en conjunto con actores y colectivos de la sociedad civil local, con los que se ha buscado generar un diagnóstico territorial, una visión de futuro del mismo y propuestas de OT (ver Figura 4). En algunos casos a partir del curso se han establecido vínculos que perduran y posibilitan el desarrollo de acciones posteriores.



Figura 4: Imágenes del material de difusión y de la jornada de intercambio entre estudiantes y docentes del curso MOT 2019 y los vecinos de la localidad de Punta Negra (Maldonado, Uruguay). Fuente: Foto tomada por las autoras, 2019.

En cada edición se busca atender complejidades socio-ambientales y urgencias de la planificación costera de Uruguay, en paralelo a un acercamiento y apoyo a las asociaciones de vecinos y organizaciones ambientales locales. Los contenidos por edición tratan de conceptos, fuentes y técnicas de análisis y planificación territorial como: diagnóstico integrado del medio físico y el medio social; identificación de unidades ambientales; construcción de escenarios y búsqueda de imagen objetivo; representación narrativa del escenario; y generación de propuestas para la implementación de un posible plan local (ver Figura 5).

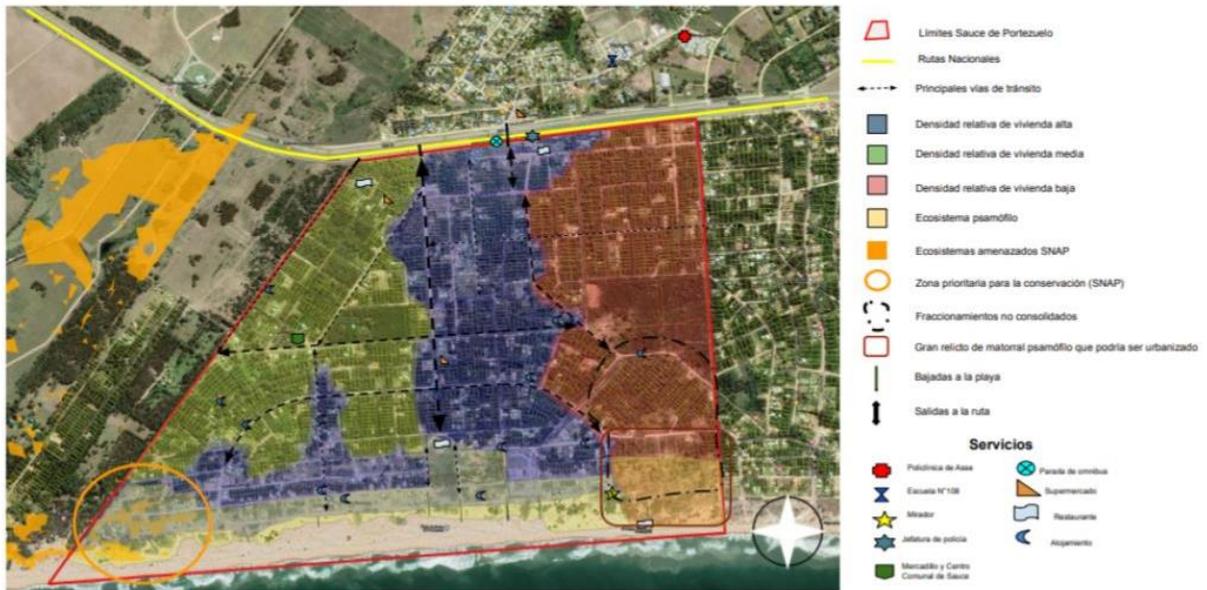


Figura 5: Representación gráfica del modelo territorial existente de Sauce de Portezuelo, Maldonado. Fuente: Elaborado por los estudiantes del curso MOT 2021.

Además, el curso sienta las bases para el desarrollo de otro curso (Marco Jurídico para el Ordenamiento Territorial) que continúa el trabajo realizado desde su dimensión normativa y genera nuevos productos pasibles de ser tomados por las comunidades. La finalidad del módulo es entonces, introducir a los estudiantes en el conocimiento y aprendizaje de aspectos prácticos y estratégicos de la planificación urbana y territorial, para el análisis y construcción de los métodos e instrumentos de planificación y OT en la actualidad (ver Figura 6).



Figura 6: Mapa de unidades ambientales reconocidas en Boca del Cufre, y estrategias de OT asociadas. Fuente: Elaborado por los estudiantes del curso MOT 2020.

Nuestra elección del énfasis en los procesos de OT y ambientales y en las formas de organización social para la equidad, se debe al reconocimiento que desde la ciencia y las comunidades se hace de la creciente crisis ambiental que vivimos a nivel local y global, y de las condiciones desiguales de quienes generan y quienes están pagando sus efectos más graves. A nivel global (y nuestro país lo refleja) esto habla de los habitantes damnificados por inundaciones o contaminación de aire y suelos, los pequeños y medianos agricultores perjudicados por el acaparamiento de tierras en manos de grandes inversores o incendios vinculados a monocultivos, los pescadores artesanales y las comunidades originarias que aún viven en función de los ciclos naturales y son reducidos en espacio y número por formas masivas de extracción de recursos, entre tantos otros (Laterra y Paruelo, 2019).

Pero nuestra elección también responde a la necesidad de revertir (nuevamente con casos globales tanto como locales) las consecuencias negativas del modelo productivo de urbanización basada en la especulación inmobiliaria y el desarrollo industrial, con enormes problemas ambientales por mal uso o

eliminación de ecosistemas, y sobre todo, con altos porcentajes de población viviendo en asentamientos precarios en casi todas las grandes ciudades del mundo, cuyas segundas y terceras generaciones no logran salir de la pobreza, la violencia y las condiciones de contaminación de sus recursos hídricos o de los márgenes urbanos.

No hay dudas de que estamos poniendo en el centro de nuestro programa una cuestión política. Estamos reconociendo una inequidad en las relaciones de poder que inhabilita roles activos de las comunidades para defender sus derechos, frente a una diversidad de actores nacionales y transnacionales que siguen priorizando el desarrollo económico territorial extractivista con alto impacto ambiental (Cruz, 2020). Estos actores en paralelo exigen a los estados mejores condiciones para instalarse en sus territorios, evitando controles estrictos y reclamando un casi libre albedrío en el uso de los recursos naturales, amparados en las normativas que defienden la propiedad privada. Un ejemplo de esto son los grandes incendios que ha sufrido nuestro país en el 2021, con una escasa o nula preparación para su prevención y/o extinción, así como una falta de ámbitos multiactorales en los que negociar las reparaciones, en particular para pequeños colonos que exigían la aprobación de una planificación específica, y de una evaluación de impactos ambientales y sociales de estos eventos (Melgarejo, 2022). Otro ejemplo son las cada vez más frecuentes y severas crisis del agua en diferentes localidades del país.

En estos años, gracias a la instalación de la Udelar en distintas regiones del país, hemos recibido una gran demanda de apoyo de las comunidades locales preocupadas por temáticas territoriales, que llegan a diferentes grupos académicos (Centros Universitarios Regionales Regionales, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Instituto de Técnica Forense de la Facultad de Derecho, Programa Integral Metropolitano, entre otros). Por un lado, de aquellas que dependen históricamente de formas de vida en contacto directo con la naturaleza (pequeños productores, pescadores, artesanos, entre otros). Por otro, de sectores de la población urbana que optaron por vivir fuera de las ciudades y, conscientes del cuidado que deben tener para no extender o repetir la situación que dejan atrás, se autoorganizan para el cuidado de un nuevo hábitat, probando generar espacios de vida alternativos a los modelos que abandonan (el de las ciudades) pero también conscientes de que las opciones que mayoritariamente les propone el mercado - básicamente barrios cerrados- no hacen más que aumentar las dinámicas de segregación socio espacial y la privatización de la naturaleza.

Reconocemos los avances de la normativa nacional en el OT, pues concibe al territorio de forma integral y transversal a las diferentes estructuras del Estado y a su población. Sin embargo, el sentir común de estos grupos es en general el de desamparo e impotencia por la fragilidad, lentitud o inexistencia de instrumentos capaces de crear formas de gobernanza y participación reales y efectivas en el ordenamiento del propio territorio. En la mayor parte de los casos, como señala Mariastella Svampa, los negocios del neodesarrollismo llegan antes que el Estado y condicionan enormemente la capacidad de incidir de actores más débiles a través de compromisos políticos directos (Svampa, 2005). Esto nos da un panorama de fuerte fragmentación y/o desencuentro entre las aspiraciones e iniciativas locales

autogestionadas y las decisiones en los distintos niveles y oficinas de gobierno.

Señalamos entonces un atraso en la aplicación de potenciales modalidades innovadoras habilitadas por la normativa, como por ejemplo incentivos y programas públicos que apuesten a la necesaria construcción de una gobernanza participativa, multinivel, que abra los canales adecuados para permitir a las poblaciones dialogar y contrarrestar la fuerte presión económica que ejerce en la determinación de usos territoriales el mercado nacional e internacional. En paralelo entendemos pertinente una revisión de los objetivos y las metodologías del OT en Uruguay, para manejar con solvencia los desafíos socioambientales contemporáneos a partir de comprender hacia dónde nos lleva la falta de alternativas reales a los modelos de desarrollo actual.

4. Discusión y reflexiones

Somos conscientes que necesitamos habilitar un tiempo de transición, y por ello hemos decidido emprender este aprendizaje de manera inter y transdisciplinaria, junto a grupos interesados en ser parte de la planificación de sus entornos, sus paisajes y del legado cultural y ambiental que cada territorio significa.

La LOTDS habilitó el desarrollo de una nueva generación de IOTDS en todo el país, surgiendo el nuevo desafío de ejecutar y gestionar dichos Instrumentos, para transformar el OT en una realidad. Es decir promover el liderazgo de la administración pública en el desarrollo sostenible (Bervejillo y Sciandro, 2017). Esta ley establece un escenario mínimo posible para la participación ciudadana y a él se suman innovaciones como la transversalidad sistémica del OT y las garantías ambientales. Esta triada fue pasada por alto en múltiples ocasiones, ya sea por modificaciones legislativas implementadas o por prácticas parciales que no afrontan los conflictos de poder y las miradas divergentes en la elaboración e implementación de los IOTDS (Gorosito et al., 2018). En este panorama la participación ciudadana así como el tercer nivel de gobierno pueden tener un papel importante, situando la planificación en las necesidades de cada territorio, así como en la búsqueda de tutelar los recursos naturales y culturales, observando los principios de justicia social.

Por otra parte, la LDPC modificó la organización del Estado, al crear los gobiernos municipales y la figura del Alcalde, definiendo sus atributos, cometidos y fuentes de financiamiento. Además puso el protagonismo en el tercer nivel de gobierno como promotor de la participación activa de la sociedad en las cuestiones del ámbito local, si bien queda abierta la definición de los ámbitos y mecanismos en cada caso. Sin embargo, existen figuras como los Consejos vecinales¹, los

¹ Los concejos vecinales son organizaciones sociales autónomas, integradas por vecinos y vecinas. Están regulados por la Junta Departamental de Montevideo y reconocidos por el gobierno departamental y municipal. Cada Concejo Vecinal tiene entre 15 y 40 miembros. Pueden participar organizaciones vecinales, sociales, culturales, deportivas, vecinos y vecinas que contribuyan al fomento barrial. Los concejales y las concejales vecinales trabajan honorariamente. Los Consejos Vecinales fueron creados en 1993, funcionan como portavoces de las necesidades, demandas y propuestas del barrio ante las autoridades departamentales y municipales. Tienen funciones consultivas y asesoras. <https://www.gub.uy/catalogo->

Interconsejos se citan en momentos en que las decisiones deben tomarse en temáticas que afectan a más de un Municipio y los Consejos abiertos son aquellas instancias en que se invita a la ciudadanía participar como oyentes de los Consejos, son instancias deliberativas y podrían enriquecer el operar del gobierno. La LDPC también habilita la participación en el diseño del Plan de Desarrollo Municipal, e instituye los Cabildos Abiertos² como momentos de debate, discusión y revisión del gasto público (Veneziano, 2012).

En este marco, las propuestas del curso MOT nos hablan de cómo construir esos procesos participativos y deliberativos en el OT y explorar estrategias para empoderarse de los estudios científicos, cómo generar momentos de diálogo y construcción colectiva, y cómo a partir de éstos habilitar la construcción de alternativas que utilicen la planificación territorial como instrumento eficaz para contrarrestar estas presiones económicas devastantes.

En estos años de trabajo junto a grupos de vecinas y vecinos de localidades de la costa, asociaciones civiles dedicadas al cuidado y fomento local (en general ambientalistas), emprendimientos sostenibles, centros de investigación e incluso grupos internacionales interesados en la preservación ambiental, hemos corroborado la importancia de construir estrategias locales para estar preparados para las transformaciones futuras.

Las etapas transcurridas y los objetivos académicos que guardamos a futuro nos habilitan y hacen necesaria la reflexión acerca de varios componentes de este espacio académico. Sobre ellas se plantea la discusión.

La primera reflexión trata de identificar (siguiendo el esquema FODA) las principales fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas en/para el desarrollo del curso, en el marco de las políticas de planificación territorial y avances disciplinares del que formamos parte.

Entendemos que entre las fortalezas se encuentra la coproducción de conocimiento, la generación de conocimiento ambiental local, la aprehensión de herramientas legales y acceso a la información por parte de las y los habitantes locales (desmitificar lo complicado del OT y temas asociados, conocer los contenidos

[participacion-ciudadana/ambitos/concejos-vecinales-cv-montevideo](#) consultado 10 de julio 2025.

² De acuerdo a la normativa vigente nacional y departamental se establece la obligación de realizar por lo menos una audiencia pública anual. Para el caso de Montevideo el conjunto de los 8 Municipios los denominaron Cabildos. El primer Cabildo de cada administración gubernamental se presenta ante la Ciudadanía un esbozo de plan quinquenal municipal de desarrollo, y sirve a su vez para recoger insumos presentados por los/as asistentes al mismo que permitan delinear dicho plan. Las siguientes instancias de Cabildo servirán para realizar una rendición de cuentas públicas y posibles correcciones a incluir en el plan operativo anual. El Cabildo es convocado y presidido por el Alcalde. Se invita al Concejo Vecinal (órgano social electo por Vecinos/as) formar parte de la convocatoria y del armado de esta actividad. Para esto se cuenta con el apoyo y respaldo de los/as Funcionarios/as del Municipio y su servicio de los centros comunales. <https://www.gub.uy/catalogo-participacion-ciudadana/ambitos/cabildos-abiertos-audiencias-publicas-municipio-f> consultado 10 de julio 2025.

de un plan local, saber de qué forma puede iniciarse un IOTDS), el contar con docentes con diferentes formaciones y experiencias, que el curso está integrado a una trayectoria curricular, antecedido particularmente por un contenido de teorías (Teoría Crítica del Ordenamiento Territorial) y precedido por uno de marco normativo y sus posibles aplicaciones (Marco Jurídico para el Ordenamiento Territorial). También encontramos como fortaleza la generación de redes (articulación con grupos de diferentes territorios y con otros grupos docentes), la existencia en territorio de pobladores costeros con alta sensibilidad a temáticas ambientales, así como las diferentes publicaciones digitales y en papel que hemos realizado para los distintos territorios trabajados y un manual del curso que se encuentra en edición (Ver Figura 7 y Figura 8). En la sumatoria de ediciones de este curso hemos comprobado que si aumenta y mejora el nivel de deliberación e involucramiento activo de una diversidad de actores públicos, sociales y privados en los procesos de OT, los procesos comenzados para generar IOTDS amplían sus herramientas para dirimir conflictos y buscan incorporar modelos territoriales innovadores situados en las realidades específicas y con objetivos de sostenibilidad ambiental y justicia social.



Figura 7: Boletines informativos elaborados en el marco del curso MOT 2021, Sauce de Portezuelo, Maldonado. Los boletines fueron impresos y distribuidos por los vecinos organizados. Fuente: foto tomada por las autoras, 2022.



Figura 8. Material de difusión y fotografías de las charlas abiertas realizadas en la localidad de Sauce de Portezuelo (Maldonado, Uruguay) en el marco del curso MOT 2021. Se realizaron charlas sobre las características del lugar, la flora y la fauna (junto con ONG ECOBIO) y un laboratorio de deseos para el futuro, con niños y niñas a través de la ilustración (guiado por un vecino ilustrador profesional). Fuente: Elaborado por los estudiantes del curso MOT 2021.

En cuanto a las debilidades encontradas, podemos incluir las limitaciones del OT al ámbito institucional. También que la participación de actores del territorio se da en forma reducida o fragmentada, con representaciones desequilibradas por grupos (etéreos, nacionalidades de origen, socioeconómicos, culturales, etc) y que la toma de conciencia de los grupos locales va muchas veces acompañada de frustración, pues las expectativas pueden ser demasiado altas y esto va acompañado de una posterior decepción.

Como hemos visto, a pesar de los nuevos marcos jurídicos y del protagonismo que asignan a la participación ciudadana y habiendo transcurrido más de 15 años desde su aprobación, la implementación de procesos de participación ciudadana en la planificación y gestión del territorio uruguayo es una deuda. Los procesos participativos han sido superficiales, se realizan cuando la planificación y visión ya están definidas, y en la mayoría de los casos se implementan solamente las instancias legalmente obligatorias y con una mínima convocatoria. Es necesario cuestionarnos en qué momento y de qué forma se incentiva la participación de la ciudadanía en el desarrollo de su territorio (Villamarzo, 2018; Cousillas, 2018). Vinculado a esto, es asimismo necesario atender a la multiplicación de espacios de participación política para analizar las dificultades reales del sistema político uruguayo para compartir el poder con instancias de democracia directa. Uruguay es un estado unitario que está dividido en 19 departamentos (Art 85 Neal.9 de la Constitución), en gobiernos que incluyen la función legislativa, con autoridades autónomas que son votadas directamente por el cuerpo electoral (Sciandro, 2024).

La necesidad de abarcar en forma capilar el vasto territorio nacional instituye el proceso de descentralización y participación ciudadana (Ley N° 19.272) que crea el tercer nivel de gobierno, y confiere a los Municipios un rol central en la promoción de los procesos de participación ciudadana.

Ejemplo de ello es la normativa municipal de Montevideo, en donde se dispone como un principio general la necesidad de: “I) Profundización de la democracia: la descentralización deberá [...] acercar la gestión municipal a las necesidades de los vecinos; [...] a sus prioridades y a su control. El Gobierno Municipal deberá respetar todas las formas de participación social como genuinas expresiones de los intereses de la ciudadanía y de la diversidad que la conforma” (Digesto Departamental Vol. 1, en Sciandro, 2018). En el mismo sentido la Junta Departamental de Montevideo (Dto. No. 28119 de 1998) habilita al Gobierno Departamental a crear el marco jurídico para el funcionamiento de los Concejos Vecinales, así como las figuras de “Interconsejo” y “Consejo Abierto”, figuras deliberativas y consultivas. El Municipio suma los Planes de Desarrollo Municipal y los “Cabildos Abiertos”. Es importante señalar que si bien estas figuras tienen como cometido el análisis, seguimiento y toma de decisiones sobre las propuestas, el presupuesto y la gestión municipal, en la práctica son generalmente instancias informativas, no existiendo un diseño de proceso deliberativo, lo cual en algunos casos ha llevado a que se instalen “mesas barriales” de frente a las urgencias y a la necesidad de coordinar las políticas en territorio. Los ámbitos y normativas para una democracia urbana de abajo hacia arriba (“bottom up”) están dispuestos, y bien podrían acercarse a una democracia directa en este nivel de gobierno. Es necesario entender cuáles son los motivos por los que no logran en muchas ocasiones generar ámbitos deliberativos, tener procedimientos reconocidos y eficientes en la toma de decisiones y seguimiento de las acciones propuestas.

Según los especialistas y las comunidades implicadas, la falta de efectividad y poder real de estos ámbitos lleva a una frustración que genera una escasa participación vinculada al no reconocimiento del rol de los espacios participativos. El no sistematizar e incorporar al discurso una mirada que invierta la pirámide de poder, genera desmotivación en la ciudadanía. Se percibe una falta de logros, que se suma a la dificultad de los vecinos y vecinas para asumir su rol como concejales en los Consejos de vecinos, a la falta de capacitación y a las limitadas herramientas de participación de técnicos, políticos y ciudadanos, así como a los costos económicos, familiares y sociales de la participación, entre otros. También se evidencian desafíos en la gestión por la presencia de vacíos y superposiciones en los roles y competencias de los órganos descentralizados, y entre ellos y el gobierno central. Adquiere el mismo peso negativo la falta de una definición clara de los roles, de formación adecuada en procesos de planificación participativa, en la dotación de recursos financieros específicos. La escasa autonomía de gestión dificulta la elaboración de políticas zonales, lo que conduce a una falta de operatividad en las gestiones cotidianas (Trillo, 2009).

Asimismo, encontramos dificultades a la interna del curso, puesto que no podemos asegurar la continuidad en el tiempo y sostén de lo generado debido a no tener predefinido un cupo suficiente de estudiantes cada año (el promedio a la actualidad es de 8 estudiantes).

Dentro de las oportunidades se encuentra, por supuesto, la posible implementación de procesos participativos reales, difundidos de manera amplia, que permitan integrar la realidad de la comunidad al proceso de planificación de su territorio, desde las primeras fases, hasta la implementación y gestión, con el objetivo de desarrollar una nueva cultura de ciudadanía activa (Cousillas, 2018; Rodríguez Bonnacarrere, 2018). Siguiendo a Lefebvre, (1968) y Harvey (2012) entendemos que el derecho a la ciudad se basa también en la posibilidad de la ciudadanía de incidir y modificar su territorio, y que para esto es necesaria su incidencia en la toma de decisiones sobre el mismo, así como también la implementación de una efectiva descentralización política (Villamarzo, 2018).

En particular desde la experiencia de MOT, señalamos la participación de estudiantes avanzados de diferentes formaciones (gestión ambiental, diseño del paisaje, turismo), la existencia de grupos en territorios que demandan y/o aceptan trabajar colaborativamente con el curso, los equipos académicos del CURE que aumentan su demanda a trabajar en temáticas de OT, los fondos concursables de la Udelar u otros organismos que aportan a cuestiones territoriales y de participación como las trabajadas en el curso.

En la cuarta dimensión, como amenazas identificamos la instalación y aceleración de lógicas extractivistas que cambian de forma dramática a la costa y sus recursos, que en general se encuentran enmarcadas en procesos de OT, pero los gobiernos departamentales en la última década facilitan excepciones a la normativa del OT y existe poca apertura institucional para la colaboración (ver Figura 9).



Figura 9. Recortes de prensa local y nacional sobre conflictos por obras en la costa de Maldonado. Fuente: Elaboración propia en base a: A - FmGente (2024); B - ámbito (2022); C - la diaria (2021); D - Maldonado Noticias (2019); E - Maldonado Noticias (2022); F - Cadena del Mar (2024).

A esto se suman el escaso número de estudiantes que todavía existe en el interior, la clásica discordancia entre los tiempos de los territorios y los del curso, y que la legislación no asegura una toma de decisiones vinculantes a los procesos de planificación participativa.

A esta primera reflexión, acerca de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, le sigue otra sobre cómo mejorar nuestras prácticas para alcanzar mayores logros en docencia, extensión e investigación. Entendemos que una opción es ofrecer formación y actualización permanente sobre la temática y metodologías aplicadas a gobiernos locales. También resulta vital el intercambio con otras experiencias docentes y territoriales, así como los procesos continuos de evaluación docente, estudiantil y de actores territoriales participantes o vinculados al OT en la región.

En el mismo sentido resulta de interés pensar en cómo fortalecer el vínculo universidad-sociedad civil local que se genera a partir de la identificación de un conflicto socioambiental y permite elaborar en forma conjunta propuestas de OT. Sobre el tema destacamos la necesidad de robustecer organizaciones de segundo nivel (por ejemplo la Red Unión de la Costa o la Red Ambiental Canaria); de proponer figuras deliberativas de toma de decisiones en la planificación y gestión en la legislación de OT; la postulación a fondos para financiar procesos más largos; la elaboración de materiales; intercambiar con otras experiencias a nivel nacional; y llevar adelante planes locales participativos con programas y proyectos.

Conclusiones

Este artículo tiene como hilo conductor reflexionar acerca del rol que tiene la Universidad en formar y proponer una gobernanza del OT no dirigido exclusivamente por el Estado, y en dar apoyo a las demandas que sobre el tema surgen desde la sociedad civil organizada. La avalancha de demandas de asesoría y apoyo técnico que llegan cotidianamente a los institutos de investigación en estudios territoriales, urbanos o legales de la Udelar, son un indicador de cuánto la ley o su marco de aplicación son percibidos como defectuosos en aspectos deliberativos.

Los conflictos territoriales abiertos responden a una insatisfacción y debilitamiento de la democracia. Esto surge de la falta de instrumentos destinados a la ciudadanía para elaborar informes técnicos para las puestas de manifiesto y las audiencias públicas, y a que las personas no se sienten amparadas por la legislación y no reconocen los espacios que se destinan para el intercambio como válidos y/o adecuados, puesto que no brindan garantías de equilibrio de poderes (estado, sociedad, privados) para asegurar la tutela de los intereses más débiles y/o fragmentados.

Esta no es una problemática exclusiva de Uruguay. La normativa argentina establece que “la opinión u objeción de los participantes no será vinculante para las autoridades convocantes; pero en caso de que estas presenten opinión contraria a los resultados alcanzados en la audiencia o consulta pública deberán fundamentar y hacerla pública” (Ley general del Ambiente Argentina, Ley N° 25.675 de 2002, Art 2,

2o párrafo). Es decir que se le debe dar una respuesta a quienes realizan observaciones; los privados como promotores o el mismo gobierno si fuera el impulsor del IOTDS pueden modificar los proyectos, o de no hacerlo se debe responder técnicamente por qué esas observaciones no son pertinentes y tenidas en consideración. Existe un debate profundo sobre los modelos de desarrollo territorial, con un alto nivel de conflictividad y una producción académica que busca alternativas (Rebola, 2022). Mientras, en Uruguay, el Estado no tiene la obligación ni de responder las observaciones ni la necesidad de tomarlas en cuenta (Gorosito, 1999).

En Brasil, el Estatuto da Cidade (Ley n° 10.257, 2001) agrega a la Evaluación Ambiental Estratégica, la Estudio previo de Impacto de Vizinhança (EIV), es decir el impacto en la calidad de vida de las poblaciones, equipamientos urbanos y comunitarios, densidad poblacional, uso y ocupación del suelo, valorización inmobiliaria, transporte público, paisaje urbano, patrimonio natural y cultural (Sciandro, 2018). Esto implica una apertura y exposición pública con argumentos sobre los desarrollos territoriales planteados, que abre la posibilidad también a trabajar todas las dimensiones de la planificación (la económica, la social y la ambiental) más allá de las intervenciones físicas. Los procesos deben ser situados, apuntar a un cambio cultural, trabajar al desarrollo urbano local con justicia social, combatiendo las estigmatizaciones y sobre todo trabajando a mediano y largo plazo como necesidad para abordar los temas complejos. Asimismo, el momento de la planificación urbana es una oportunidad para abordar las dificultades de una determinada zona y concentrar la atención en la articulación de recursos interinstitucionales. Es necesario generar alianzas con una variedad de actores locales, y no solo, para un desarrollo territorial endógeno, que de oportunidades según se trate de una zona central, intermedia o de interfase urbana rural.

En países como Francia e Italia, existen figuras como el Debat Public (debate público) que también practican el principio de obligatoriedad pero a través de la creación de un proceso deliberativo en el que una autoridad independiente, la autoridad del Debat Public (similar al ombudsman - o defensoría del vecino) genera un proceso entre las partes que habilita la discusión informada y la deliberación sobre las grandes obras, públicas o privadas, financiando estudios técnicos independientes. En algunas regiones italianas, como la Región Toscana, se han generado inclusive fondos públicos puestos a disposición de asociaciones de habitantes para que puedan solicitar que se abran procesos participativos frente a determinadas propuestas que impactan negativamente en sus territorios. Las auditorías cívicas o los observatorios que garantizan un seguimiento del gasto público en cada ciclo político, son organismos intermedios que se multiplican en el mundo para colaborar en la fase de *policy making* o diseño de políticas, así como en la posterior implementación y gestión, de frente a una democracia representativa de una gran fragilidad (Micciarelli, 2022).

En Uruguay, la Universidad ha sido históricamente garantía de objetividad, y posee los conocimientos necesarios para participar en este tipo de procesos, gracias a la investigación que lleva adelante combinada con aspectos de extensión, relacionamiento con el medio y enseñanza. En tanto la sociedad civil considera central sus vivencias cotidianas. El escenario actual permite pensar que la

Universidad puede y debe tener un rol activo con los diversos actores de la construcción del territorio, que permitan apoyar las demandas emergentes al tiempo que avanzar y profundizar en el conocimiento que ayude a la mejora de la gestión en la democratización del OT.

Bibliografía

- Alonso Reigia, D. (2024). Monocultivo de casas: Urbanizaciones privadas y su impacto sobre entornos naturales y paisajes relevantes en territorios costeros de Uruguay. *Entrópico Arquitectura Y Urbanismo*, 2(2). <https://doi.org/10.33413/eau.2024.374>.
- Álvarez Lenzi, R. (1986). *Fundación de poblados en el Uruguay. Serie Historia de los problemas de la arquitectura Nacional*. Cátedra de Historia de la Arquitectura Nacional. Instituto de Historia de la Arquitectura, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República.
- Álvarez Pedrosian, E. (2012). *Casavalle bajo el sol. Investigación etnográfica sobre territorialidad, identidad y memoria en la periferia urbana de principios de milenio*. Ediciones Universitarias, UCUR.
- ámbito (27 de diciembre de 2022). Punta del Este: juntan firmas contra el proyecto de la torre más alta de América Latina. <https://www.ambito.com/uruguay/punta-del-este-juntan-firmas-contr-el-proyecto-la-torre-mas-alta-america-latina-n5616225>
- Goñi Mazzitelli, A., Gadino, I., Lopardo, A. y Giordano, G. (s/f). *Manual didáctico para Metodología del Ordenamiento Territorial*. Comisión Sectorial de Enseñanza, Universidad de la República.
- Goñi Mazzitelli, A., Festa, D., Giangrande, A., Angeloni, L. y Troisi, R. (2013). *Democrazia Emergente*. Gangemi.
- Gadino, I., Sciandro, J., Taveira, G., y Goldberg, N. (2022). Tendencias y efectos socioambientales del desarrollo inmobiliario turístico en zonas costeras de Sudamérica. El caso de Región Este, Uruguay. *Revista EURE - Revista de Estudios Urbano Regionales*, 48(145), 1-23. <https://doi.org/10.7764/EURE.48.145.05>
- Baibarac, C. y Petrescu, D. (2017). Co-design and urban resilience: visioning tools for commoning resilience practices. *CoDesign*, 15(2), 91-109. <https://doi.org/10.1080/15710882.2017.1399145>.
- Bervejillo F. y Sciandro, J. (2017). *Guía metodológica de las herramientas de gestión territorial*. Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Oficina de Planeamiento y Presupuesto.
- Brenner, N. (2004). *State/Space: A Reader*. Blackwell Publishing.
- Cadena del Mar (22 de marzo de 2024). Conflicto ambiental en Maldonado: La lucha contra la construcción del Hotel de Campo en La Juanita. <https://cadenadelmar.uy/local/conflicto-ambiental-en-maldonado-la->

[lucha-contra-la-construccion-del-hotel-de-campo-en-la-juanita-3560](#)

- Cecilio, M., Couriel, J. y Spallanzani, M. (1999). *La gestión urbana en la generación de los tejidos residenciales de la periferia de Montevideo: áreas ocupadas por los sectores de población de bajos y medios ingresos*. Facultad de Arquitectura, Universidad de la República.
- Chabalgoity, M. (2016). *La ordenación del territorio como política pública. Las áreas rurales de Montevideo en el contexto nacional*. Universidad de la República. https://www.csic.edu.uy/sites/csic/files/chabalgoity_la_ordenacion_del_territorio_como_politica_publica_fadu.pdf.
- Chabalgoity, M. (2018). A diez años de la ley. Cambios y permanencias. Impulsos y Frenos. *Ateneos del Instituto de Estudios Territoriales y Urbanos*, 4, 20- 27.
- Cousillas, M. (2018). A 10 años de la Ley de Ordenamiento Territorial. *Ateneos del Instituto de Estudios Territoriales y Urbanos*, 4, 49-54.
- Cruz, V. do C. (2020). De la producción del espacio a la gubernamentalidad del espacio: cambios metodológicos para un enfoque territorial de la geograficidad. *Cardinalis*, 15, 551-579.
- Danowski, D., y Viveiros de Castro, E. (2019). *¿Hay mundo por venir? Ensayo sobre los miedos y los fines*. Caja Negra
- De Landa, M. (2010). *Mil años de historia no lineal*. Gedisa.
- FmGente (6 de mayo de 2024). Realizaron una movida náutica en el Arroyo El Potrero en defensa de su acceso público. <https://www.fmgente.com.uy/noticias/realizaron-movida-nautica-arroyo-potrero-70922.html>
- Freitas, J. (2018). A diez años de la LOTDS: Avances en la implementación. *Ateneos del Instituto de Estudios Territoriales y Urbanos*, 4, 20-27.
- Gorosito, R. (1999). Audiencia pública durante el trámite de autorización ambiental previa : artículo 14 - Ley No. 16.466 del 19 de enero de 1994. *La Justicia Uruguaya*, 120, 61-72.
- Gorosito, R., Ligrone, P. y Sánchez, A. (2018). Proceso planificador de la ley fundante versus proceso en curso. Ley 18.308 de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible. *Ateneos del Instituto de Estudios Territoriales y Urbanos*, 4, 121-139.
- Harvey, D. (2012). *Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution*. Editorial Verso.
- IAP2 (International Association for Public Participation) (2018). *Espectro de relacionamiento comunitario de la IAP2*. International Association for Public Participation. <https://drive.google.com/file/d/16GBM7iLZZET9Dpr7vJxnIBJ-hYBMvDZZ/view>.
- la diaria (6 de octubre de 2021). Vecinos de Balneario Buenos Aires se movilizaron contra la concesión de tierras públicas a privados por parte de la intendencia

- de Maldonado.
<https://ladiaria.com.uy/maldonado/articulo/2021/10/vecinos-de-balneario-buenos-aires-se-movizaron-contra-la-concesion-de-tierras-publicas-a-privados-por-parte-de-la-intendencia-de-maldonado/>
- Lattera, P. y Paruelo, J.M. (2019). *El lugar de la naturaleza en la toma de decisiones. Servicios ecosistémicos y Ordenamiento Territorial Rural*. Ciccus.
- Lefebvre, H. (1968). *El derecho a la ciudad*. Editorial Capitán Swing Libros
- Ligrone, P. (2018). 10 reflexiones - 10 años. Relatoría sobre las ponencias realizadas en el marco de los diez años de la LOTDS. *Ateneos del Instituto de Estudios Territoriales y Urbanos*, 4, 241-253.
- Lombardo, C. (2005). *Hacia la resignificación de Casavalle, Montevideo, Uruguay: Lineamientos físico-territoriales*. CEPAL-ONU.
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3632/S2005055_es.pdf?sequence=1.
- McHarg, I. L. (1969). *Design with nature*. Natural History Press
- Magri, A. (2011). Un quinquenio cargado de futuro: la descentralización y el ordenamiento territorial en Uruguay. *Revista de Ciencias Sociales*, 24(28), 77-104.
- Maldonado Noticias (18 de noviembre de 2019). Vecinos de La Barra y El Tesoro no descartan nuevas acciones contra edificio lindero al Delamar.
<https://www.maldonadonoticias.com/beta/actualidad/15981-vecinos-de-la-barra-y-el-tesoro-no-descartan-nuevas-acciones-contra-edificio-sobre-el-arroyo.html>
- Maldonado Noticias (26 de Julio de 2022). La Facultad de Ciencias respalda a Omar Defeo y Daniel Panario ante denuncia penal de la IDM.
<https://www.maldonadonoticias.com/beta/medio-ambiente/23110-la-facultad-de-ciencias-respalda-a-omar-defeo-y-daniel-panario-ante-denuncia-penal-de-la-idm.html>
- Melgarejo, A. (11 de enero de 2022). Productores convocan “mesa de diálogo” para determinar responsabilidades en incendios forestales. *La Mañana*.
<https://www.lamañana.uy/agro/productores-convocan-mesa-de-dialogo-para-determinar-responsabilidades-en-incendios-forestales/>
- Micciarelli, G (2022). “Hacking the legal. The commons between the governance paradigm and inspirations drawn from the ‘living history’ of collective land use”, en A. Ferreira, F. Savini, & K. von schonfeld K. (Eds.), *Post-growth planning: towards an urbanisation beyond the market economy*. Routledge (112-125). DOI: 10.4324/9781003160984-12
- Musso, C. (2018). En el décimo aniversario de la aprobación de la LOTDS. Una ley que promueve el ordenamiento territorial en todas sus escalas de gestión. *Ateneos del Instituto de Estudios Territoriales y Urbanos*, 4, 229-239.
- Novick, A. (2006). “City planning and urban history”, en Stiftel, B., Watson, V., & Acelrad, H. (Eds.), *Dialogues in Urban and Regional Planning* (Vol. 2, 268–

- 295). Routledge.
- Novick, A. (2009) Las dimensiones de la ciudad desde los planes y los proyectos. Historias, palabras y libros. Registros. *Revista de Investigación Histórica*, 6, 56-69. <https://revistasfaud.mdp.edu.ar/registros/article/view/251>.
- Ostrom, E. (1999). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. Fondo de Cultura Económica.
- Patti, D. y Polyak, L. (2017). Funding the Cooperative City Community Finance and the Economy of Civic Spaces. <https://cooperativecity.org/product/funding-the-cooperative-city/>.
- Pérez Sánchez, M. (2024). *Urbanismo Neoliberal. Barrios privados en Uruguay*. Ediciones del Berretín.
- Piccinato, G. (1993). *La construcción de la Urbanística*. Oikos-Tau.
- Rébola, R. C. (2022). Una mirada sobre los diálogos locales como procesos de construcción de capacidades y de transformación territorial.: A la luz de las experiencias de acompañamiento con las comunidades de San Vicente y Ramona. *Desarrollo Y Territorio*, (8), 27–39. Recuperado a partir de <https://desarrolloyterritorio.unvm.edu.ar/ojs/index.php/desarrolloyterritorio/article/view/527>
- Rodríguez Bonnacarrere, M. (2018). Nuestra ley en su espejo. Ordenación, gestión y control territorial local en Uruguay y España. *Ateneos del Instituto de Estudios Territoriales y Urbanos*, 4, 179-195.
- Rodríguez Miranda, A. 2014. Desarrollo económico y disparidades territoriales en Uruguay. Serie El futuro en Foco. Cuadernos sobre Desarrollo Humano. PNUD Uruguay. ISBN: 978-92-990070-7-5
- Rolnik, R. (2015). *Guerra dos Lugares a colonização da terra e da moradia na era das Finanças*. Editora Boitempo.
- Schelotto, S. (2018). Diez años de planificación: aciertos / inconsecuencias / tentaciones / esperanzas. *Ateneos del Instituto de Estudios Territoriales y Urbanos*, 4, 28-39
- Sciandro, J. (2018). *Tercer Taller sobre excepciones a la planificación del territorio. Avances en la discusión pública. Antecedentes para panel interdisciplinario de expertos*. S/p. Liga de Fomento de Punta del Este, Uruguay.
- Sciandro, J. (2024). *Las instancias de participación social en la Evaluación de Impacto Ambiental del proyecto de un puente sobre la Laguna Garzón en Uruguay*. Trabajo final del Seminario: Metodologías de estudio de impacto ambiental. Docente/s a cargo: Ricardo Apaolaza. Maestría en Políticas Territoriales y Ambientales. Universidad de Buenos Aires – Facultad de Filosofía y Letras.
- Sciandro, J. y Zeballos, L. (2019). Excepciones como instrumento de planificación en Maldonado. *Tekoporá, Revista Latinoamericana de Humanidades Ambientales y Estudios Territoriales*, 1(1), 171-180. <https://revistatekopora.cure.edu.uy/index.php/rete/article/view/23>

- Sobral, L. (2022). *Haciendo juntos: Instrumentos de cooperación para ciudades creadas en São Paulo*. Instituto A Cidade Precisa de Você.
- Svampa, M. (2005). *Los que ganaron. La vida en los countries y barrios privados*. Biblos.
- Taveira, G. (2016). *Planificación Participativa: aspectos conceptuales y metodológicos claves para la gestión ambiental*. Monografía de la Licenciatura en Gestión Ambiental, Centro Universitario Regional del Este, Universidad de la República, Maldonado.
- Trillo, A. (2009). *Elementos para la gestión del desarrollo local en Montevideo: estudio de caso en la zona rural oeste*. [Tesis de maestría, Universidad de la República. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo]. Repositorio institucional Colibrí.
- Trillo, A. (2023). *Herramientas alternativas para la construcción de ciudad. El trayecto del Consejo Casavalle y del "Plan Cuenca" en Montevideo*. Doctorado en Arquitectura. Proyecto de Tesis, Fadu - Udelar.
- Udelar (s/f). *La Universidad para todo el país*. <https://udelar.edu.uy/portal/la-universidad-para-todo-el-pais/>
- Veneziano, A. (2012). *El diseño institucional de los Gobiernos Municipales: una mirada desde las Relaciones Intergubernamentales y Socio-gubernamentales que rigen la relación de los actores*. XI Jornadas de Investigación Científica 10, 11 y 12 de setiembre de 2012 Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República
- Villamarzo R. (2018). Reflexiones académicas sobre los avances en el proceso planificador a diez años de la entrada en vigencia de la ley de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible (LOTDS). *Ateneos del Instituto de Estudios Territoriales y Urbanos*, 4, 14-19.
- Leyes , decretos y documentos oficiales:
- Constitución de la República. Art. 85. 2 de febrero de 1967. Uruguay.
- Decreto departamental n° 28119 de 1998 [Junta Departamental de Montevideo]. Por el cual se establece la creación, integración y funcionamiento de los Concejos Vecinales. 2 de julio de 1998.
- Ley N° 10.257 de 2001. Regula os Arts. 182 E 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. 10 de julio de 2001. D.O.U de 11/07/2001, pág. no 1. Brasil.
- Ley N° 18.308 de 2008. Ley de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible. 18 de junio de 2008. D.O. No. 27.515. Uruguay.
- Ley N° 18.567 de 2009. Ley de descentralización y participación ciudadana. 13 de septiembre de 2009. D.O. No 27.838. Uruguay.
- Ley N° 19.272 de 2014. Ley de descentralización y participación ciudadana. 18 de setiembre de 2014. D.O. No. 29.054. Uruguay.
- Ley N° 19.525 del 2017. Ley Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y

Desarrollo Sostenible. 18 de setiembre de 2017. D.O. No. 29.786. Uruguay.

Ley N° 19.772 del 2019. Ley de Regulación del Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del Espacio Costero del Océano Atlántico y del Río de la Plata. 20 de Agosto de 2019. D.O. No. 30.255. Uruguay.

Ley N° 25.675 de 2002. Ley general del ambiente. 27 de noviembre de 2002. B.O. 26/11/2002.