

PROYECTO DE LEY DE DIRECTRICES NACIONALES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley de Directrices Nacionales, se elabora en cumplimiento de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible N° 18.308 de 18 de junio de 2008 (artículo 9).

La Ley 18.308 de 18 de junio de 2008, Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, ha introducido interesantes transformaciones en el marco jurídico nacional en la materia o bien reafirmado conceptos y determinaciones ya existentes en relación al ordenamiento territorial, de las cuales se pueden destacar:

- que es el conjunto de acciones transversales del Estado que ejercen las instituciones con competencia en organizar el uso del territorio a través de un sistema integrado de directrices, programas, planes y actuaciones, es un cometido esencial del Estado, y como tal se compadece con el interés general;
- que el ordenamiento territorial tiene como objetivo el mejoramiento de la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio, y el uso sustentable de los recursos naturales y culturales;
- que se reconoce la concurrencia de competencias e intereses y se crean instrumentos de promoción y regulación del Ordenamiento Territorial;
- que incorpora el conjunto del territorio -urbano, rural y marítimo- en los procesos de planificación territorial.

La Ley citada, por tanto, fomenta un cambio en la manera de concebir el territorio y su ordenamiento, proponiendo una visión a la vez integral y democrática de su sentido (definición), descartando las habituales concepciones urbano-centristas del mismo (ámbito) y estableciendo una escala proyectual nacional imprescindible para hacer viable su transformación mediante las **Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial**.

En definitiva, se introduce un nuevo instrumento de planificación territorial a escala nacional, capaz de potenciar una lógica proyectual desconocida en nuestra cultura territorial tradicional, adquiriendo el gobierno nacional, en forma más directa, competencias en materia de planificación y ordenación territorial.

Estas Directrices constituyen el instrumento general de la política pública en la materia, que implica desarrollar una reflexión y elaboración transversal que alcanza al conjunto del poder ejecutivo, asumiendo la concurrencia de competencias e intereses.

Proceso de elaboración

El Comité Nacional de Ordenamiento Territorial (CNAOT), en sesión de fecha 29 de junio de 2010, resuelve dar inicio al proceso de elaboración de las Directrices Nacionales, previstas en el artículo 9 de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible N° 18.308 de 18 de junio de 2008, cometiéndole el mismo a la Comisión de Coordinación y Seguimiento, (artículo 13 Decreto 400/2009 de 26 de agosto de 2009), tomando como base conceptual y metodológica el documento *“Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible: Aproximación Básica”*, elaborado por la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial en abril de 2010.

A tales efectos el citado Comité consideró necesario que cada ministerio formulará una exposición sobre sus políticas y planes sectoriales y sus implicancias territoriales, para alimentar el proceso de elaboración colectiva de las Directrices Nacionales.

Durante el año 2010 se realizaron las presentaciones de las políticas, planes y programas de los Ministerios integrantes de la Comisión: Ministerios de Ganadería Agricultura y Pesca, Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Turismo y Deportes, Industria, Energía y Minería, Economía y Finanzas, Transporte y Obras Públicas, Defensa Nacional y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. En febrero de 2011, con las líneas de acción fijadas por el Comité, se incorporaron las presentaciones del Ministerio de Desarrollo Social y de Educación y Cultura. Por último, se mantuvieron instancias de análisis con los titulares de las Direcciones Nacionales de Desarrollo Rural y Forestal, con los Presidentes del Instituto Nacional de la Leche y de Colonización, así como con Ancap y Antel, con la finalidad de considerar aspectos que fueron entendidos como necesarios por la Comisión de Coordinación y Seguimiento.

El 7 de abril de 2011 se presenta el documento, remitido con anterioridad, en el Congreso de Intendentes. Posteriormente, durante una jornada de trabajo realizada el 12 de abril, se analizó y discutió el avance con Directores de las Intendencias de todo el país, incorporándose nuevos aportes al documento.

En el mes de mayo de 2011 se convocó, a la Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial creada por el artículo 73 de la ley N° 18.308 de 18 de junio de 2008, integrada por delegados de instituciones públicas y privadas y representantes de la sociedad civil, de la que resultaron nuevos aportes.

Finalmente, en diciembre de 2011 el Comité Nacional de Ordenamiento Territorial aprueba el documento y se acuerda que en la próxima reunión se discutirá el articulado. En este marco la Comisión de Coordinación y Seguimiento, realiza la convocatoria a delegados de las áreas jurídicas de los Ministerios integrantes de la misma, para realizar la redacción del “Anteproyecto de Ley de las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial”.

Las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.

En el documento *“Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible: Aproximación Básica”*, se define como concepto de territorio, al resultado de la vinculación de tres ingredientes decisivos: el soporte material, sus habitantes y las relaciones que los une y los legitima en un lugar preciso de la superficie terrestre. Estas relaciones son políticas, de dominio y control territorial, y son también relaciones sociales y económicas, que hacen al usufructo del territorio.

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, su característica genética fundamental radica su potencialidad para ser lo que aún no es. O, dicho de otra manera, para ser transformado. Para ser, por tanto, proyecto.

El análisis del territorio nacional realizado en este documento, 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 elementos 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.

Paralelamente 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 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.

De modo que el modelo territorial heredado se caracteriza estructuralmente por la crítica relación centro – periferia, donde se verifican procesos preocupantes de uso y ocupación que tienen importantes consecuencias e impactos territoriales:

- acelerada fragmentación social de los territorios urbanos y crisis sostenida de sus espacios públicos (calidades, privatización, deterioro),

- 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
- asimetrías pronunciadas entre distintas áreas del territorio (en población, recursos, accesos a servicios, dotación de actividades, movilidad, 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.
- organización político-administrativa indiferente al territorio real y su funcionamiento (el mejor ejemplo es el área metropolitana de Montevideo)

Considerando los conceptos y el análisis territorial anteriormente expuesto, las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible pretenden dar respuesta, grandes orientaciones para la construcción de un proyecto territorial de largo aliento, basado en la transformación crítica del modelo territorial presente.

Estructura del proyecto de ley

El presente proyecto de ley, se compone de siete capítulos que contemplan lo dispuesto por el artículo 9 de la Ley N° 18.308 de 18 de junio de 2008.

Es así que se establecen los siguientes capítulos: **I)** Disposiciones Generales, **II)** Bases y objetivos estratégicos nacionales, **III)** Estructura y actuaciones territoriales estratégicas, **IV)** Criterios, lineamientos y orientaciones generales para instrumentos de ordenamiento territorial, políticas sectoriales y proyectos de inversión pública con incidencia territorial, **V)** Espacios sujetos a régimen especial de protección ambiental, **VI)** Propuesta de Incentivos y sanciones y **VII)** Fortalecimiento institucional.

Asimismo, el capítulo IV) contiene cuatro Secciones: **i)** Disposiciones generales; **ii)** De los criterios, lineamientos y orientaciones generales para el ámbito urbano; **iii)** De los criterios, lineamientos y orientaciones generales para el ámbito rural; **iv)** Otros criterios, lineamientos y orientaciones generales

El capítulo I, contiene **disposiciones generales**, como la descripción, alcance y obligatoriedad de las mismas para las instituciones públicas, entes y servicios del Estado que ejerzan competencias con incidencia territorial, a los efectos que éstos en cumplimiento de las presentes directrices establezcan las medidas necesarias para su concreción las que serán a su vez vinculantes para las personas públicas y privadas involucradas.

El capítulo II, define las **bases y objetivos estratégicos nacionales** para el Ordenamiento del Territorio Nacional, elaborados a partir de considerar su materia, la integración de las mismas con los objetivos y lineamientos sectoriales planteados por las políticas públicas de desarrollo, analizados desde la perspectiva del artículo 3° de la ley: *“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.”

De modo que, el principal objetivo de las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial es el de promover el desarrollo social y económico del país, de manera tal que se conserven los recursos naturales atendiendo a su carácter social, que garanticen el acceso de la población a los servicios sociales y orientando la localización de las actividades. En otras palabras, se trata de ordenar el territorio para lograr el desarrollo sostenible.

Para ello se asume que las principales definiciones de localización en el territorio de las políticas públicas sectoriales de desarrollo social y económico, se adoptan en el mismo ámbito institucional de aquellas. De esta manera se cumple con la responsabilidad del Estado, que le confiere la Ley, en el ordenamiento del uso y transformación del territorio nacional.

Desde esta perspectiva se establecieron objetivos integrales y sectoriales. Los integrales se refieren a aquellos aspectos generales que involucran diferentes componentes del ordenamiento del territorio, entre otras las actividades, las infraestructuras, los servicios. Los sectoriales se definen como aquellos que se orientan a abordar temáticas específicas.

El capítulo III contiene la **estructura y actuaciones territoriales estratégicas** abordadas a partir de concebir la estructura territorial como la expresión física y espacial de los vínculos y relaciones sociales, económicas y productivas de una sociedad. Este concepto se complementa con la definición e identificación de actuaciones estratégicas, siendo un componente fundamental, ya que a través de ellas se tratará de obtener un logro más eficaz de las potencialidades del territorio, un acceso más justo a sus bienes y servicios y una administración más adecuada de sus dinámicas de cambios y permanencias.

El abordaje de los aspectos estructurantes y la promoción de procesos de desarrollo social y económico transformadores del territorio, que plantean las Directrices Nacionales, configuran el marco para su organización espacial, ya que inciden en los otros instrumentos, políticas y actuaciones que impactan en dichas transformaciones.

La elaboración de estos componentes se basa en la transformación crítica del modelo territorial existente, al impulsar estrategias que mitigan el centralismo estructural de nuestro territorio, fomentando la integración social y geográfica, tanto norte / sur como este / oeste, que se traduce en el desarrollo de alternativas a la red carretera existente con el objetivo de mejorar la sustentabilidad social del conjunto.

El Capítulo IV) contiene **Criterios, lineamientos y orientaciones generales para instrumentos de ordenamiento territorial, políticas sectoriales y proyectos de inversión pública con incidencia territorial**, que deberán tener en cuenta los instrumentos de ordenamiento territorial, y demás planes, programas y actuaciones públicas con incidencia territorial, para una mayor

racionalización de los usos, la ocupación y la transformación de los ámbitos urbanos y rurales.

Es así que se incorpora como criterio general de ordenamiento, tanto en los ámbitos urbanos como rurales, las áreas de uso preferente, que son aquellas que poseen aptitudes, capacidades y valor estratégico para localizar preferentemente una actividad, no excluyendo otras complementarias y/o compatibles. En otras palabras, se constituye como una estrategia sustantiva del ordenamiento territorial el aprovechamiento de la capacidad instalada, de todo tipo, y la aptitud y la capacidad de uso de los recursos naturales.

En los proyectos de inversión pública, los criterios establecidos refieren a que deben ser consistentes con los lineamientos estratégicos del gobierno nacional y deben estar vinculados a nivel departamental, priorizando aquellos con mayores niveles de articulación y complementación interdepartamental, regional y nacional.

En lo referente al ámbito urbano, se establecen criterios precisos de desarrollo urbano, donde el eje de las propuestas en los distintos artículos atiende a potenciar la capacidad de servicios e infraestructura instalados. Estos criterios se complementan con los de movilidad urbana y particularmente con los problemas de evacuación de aguas pluviales que involucran a la mayoría de las ciudades del país. Se abordan, como casos especiales, las áreas contaminadas e inundables.

En lo referente al ámbito rural, es donde se hace más énfasis en las áreas de uso preferente buscando un uso productivo sustentable, tanto para las producciones agropecuarias como para las no agropecuarias. En el uso productivo agropecuario se hace hincapié en el uso eficiente del agua, en el cuidado del suelo, la promoción de la producción familiar y la coexistencia de cultivos. En el uso no agropecuario se promueven la localización de los emprendimientos de energías autóctonas, especialmente las renovables, los distritos mineros, y el turismo. En otro orden se le confiere una especial atención al hábitat rural, estableciendo criterios precisos sobre la localización de los conjuntos habitacionales, el acceso a los servicios básicos, la integración física a través del transporte y la mejora de los aspectos productivos. En otras palabras la problemática de la población rural se aborda desde una perspectiva integral.

Por último, se establecen disposiciones sobre aspectos que involucran tanto a los ámbitos urbanos como rurales. Se centran básicamente en las áreas de interfase urbano – rural, ya que se tratan de espacios tensionados por usos urbanos, que pueden impactar negativamente en la actividad rural. De modo que el eje de las propuestas es el de proteger los usos rurales y definir con claridad las actividades urbanas que pueden ser localizada en estas áreas.

El capítulo V) contiene los **espacios sujetos a régimen especial de protección ambiental**, procurando reforzar los sistemas de protección existentes, incorporando una visión ecosistémica y la conectividad entre los mismos, lo que resulta esencial para su conservación. Es así que se deberán

consideran en los instrumentos de ordenamiento territorial previstos en la ley 18.308, las áreas sujetas a regímenes especiales de protección ambiental o patrimonial dispuestos en la normativa correspondiente, sin perjuicio de la posibilidad de determinar otras áreas que por sus características ameriten ser protegidas.

Asimismo, refiere al uso y gestión de los recursos naturales en su conjunto el que deberán realizarse en forma integrada, planificada, regulada y monitoreada, a los efectos de asegurar la sustentabilidad de los mismos.

El capítulo VI refiere a las **propuestas de Incentivos y sanciones**. Pretende viabilizar el concepto de áreas de uso preferente definidas en los instrumentos de ordenamiento territorial, en el entendido de que es a través de mecanismos económicos y de gestión que se podrá orientar la localización de las actuaciones proyectadas ajustadas a la normativa de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible vigente. De esta forma se establece la posibilidad de otorgar incentivos a las actividades productivas que se localicen en dichas áreas. Asimismo se establece en las sanciones la revocación de dichos incentivos ante el incumplimiento de las obligaciones asumidas en el marco de la normativa de ordenamiento territorial, por parte del beneficiario al momento de su otorgamiento.

Finalmente el Capítulo VII contiene medidas **de fortalecimiento institucional**, que pretende no crear nueva institucionalidad, sino potenciar y articular los espacios institucionales existentes, particularmente los descentralizados (Consejo Agropecuario Nacional, Consejos Agropecuarios Departamentales, Comisión Sectorial de Descentralización), estableciendo la debida coordinación entre los mismos a través de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, para impulsar una gestión planificada de las políticas sociales y productivas en el territorio.

Asimismo, se promueve la instalación de sistemas de información territorial a los efectos de posibilitar un mejor conocimiento de las dinámicas territoriales, para su planificación, garantizando la interoperabilidad en el marco del sistema nacional de infraestructura de datos espaciales e información geográfica y literal asociada, según lo dispuesto en el artículo 79 de la ley 18.308 de 18 de junio de 2008.

Por otra parte, se establece la obligatoriedad de comunicar a los Municipios involucrados del avance de los instrumentos de ordenamiento territorial departamentales y regionales que se estuvieren elaborando desde el comienzo del procedimiento, a los efectos de posibilitar su participación en dicho proceso.