

Dimensiones institucionales de la sustentabilidad: la dinámica sector-territorio

Rafael Tejera

Trabajo presentado en el VI Congreso Uruguayo de Ciencia Política

Montevideo, 10-12 de julio de 2019

La ponencia propone un marco para el análisis institucional de los procesos de incorporación de pautas de sustentabilidad en la gestión de políticas y lo aplica al caso del ordenamiento territorial en Uruguay.

La primera sección plantea una tipología de escenarios en función de dos dimensiones: si el proceso es gestionado por la propia institución sectorial a cargo o si resulta de una relación intersectorial, y qué dinámica implica en la relación entre niveles de gobierno.

La segunda sección aplica estos escenarios al caso del ordenamiento territorial en Uruguay en función de dos momentos de agenda: una agenda tradicional, centrada en la gestión de la expansión urbana, y una nueva agenda (desplegada con énfasis desde la década pasada) que responde a la intensificación de usos de suelo rural.

La tercera sección presenta una tipología de modelos de diseño institucional del ordenamiento territorial en base a casos nacionales de Europa y América, en función de los roles de cada nivel de gobierno y el modo en que esos niveles se articulan. En función de esos modelos se analiza la situación de Uruguay en cuanto a distribución de competencias y generación de ámbitos de gobernanza, identificando limitaciones previas en esa construcción.

En la sección final se presentan tres ejes de agenda potencial en la articulación institucional del ordenamiento, registrados actualmente entre los organismos nacionales que han sido parte del proceso. Y se plantea cómo esas agendas responden a los diversos escenarios sectoriales planteados en la primera y segunda sección, y a los distintos modos de abordar el ordenamiento, implícitos en la tipología de casos internacionales presentada en la tercera sección.¹

1. Escenarios institucionales de gestión de la sustentabilidad

En esta sección se propone un marco de análisis para los procesos de incorporación de criterios de sustentabilidad por parte de las instituciones.

¹ Las secciones segunda a cuarta tienen como antecedente inmediato el informe de consultoría (Tejera 2019) realizado para la Dirección de Ordenamiento Territorial (DINOT) del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), que tuvo por objetivos situar las alternativas de diseño institucional del ordenamiento (en base a bibliografía sobre casos nacionales de Europa y América) y la perspectiva de las instituciones nacionales sobre el proceso previo de ordenamiento en Uruguay y sus desafíos en cuanto a agenda y construcción de gobernanza (en base a entrevistas realizadas en 2018 a referentes de las instituciones nacionales participantes en el período 2010-15).

Esa incorporación puede estudiarse en función de dos ejes: sectorialidad y territorio.

La dimensión sectorial refiere a si los procesos son impulsados y aplicados por una institución sectorial en base a sus propios instrumentos de política, o si derivan de la interacción entre múltiples instituciones, sectoriales o transversales (como las de ambiente u ordenamiento territorial).

La dimensión territorial refiere al nivel de gobierno (nacional/subnacional) que impulsa el ajuste de políticas y qué relación pauta respecto al otro nivel.

En base a esas dimensiones, se propone la siguiente tipología de impulsos de agenda en la gestión de sustentabilidad:

1) Sectoriales. Procesos endógenos impulsados y gestionados por la institución sectorial a cargo del área productiva o del tipo de uso.

Estos procesos ocurren de modo proactivo e interno al sector, cuando la sustentabilidad del recurso en cuestión es clave para el propio sector productivo del que provienen sus principales presiones. Esto configura procesos relativamente sencillos en su construcción y en su diseño final: los temas tienen un ingreso más temprano en la agenda del sector, son asumidos por la institución rectora y quedan completamente a cargo de esta.

A su vez, de modo reactivo, el fortalecimiento de procesos de integración sectorial de la sustentabilidad, puede ocurrir como reacción a tensiones hacia la multisectorialidad, impulsadas desde otras instituciones y niveles de gobierno.

2) Multisectoriales horizontales. Articulaciones entre la institución sectorial a cargo y otras instituciones sectoriales o transversales.

Resultan más complejos que los anteriores y tienden a ocurrir cuando las afectaciones principales de un uso recaen como externalidades sobre otros usos y actores. De ahí que el impulso de intervención provenga de otras instituciones. La gestión debe entonces ajustarse como un proceso de negociación entre la sectorial titular y las que promueven la modificación de políticas. Por tanto, depende de andamiajes de gobernanza o bien se diversifica en acciones paralelas tomadas por las distintas instituciones. Para que ocurra un proceso de tales características a nivel nacional, debe percibirse que está claramente afectado el interés general en algún campo. Es decir, que la afectación es masiva y trasciende a un sector de actividad marginal o a un departamento específico.

La estabilidad de este modo de gestión a largo plazo depende del grado de éxito alcanzado en la construcción de gobernanza. Pero también (en sentido inverso) del grado en que la institucionalidad sectorial reaccione buscando endogeneizar el tema a

largo plazo. La reacción de la sectorial puede re-endogeneizar temas que hayan derivado en principio a esquemas de gobernanza.

A nivel más específico, un aspecto relevante de estos procesos es que los instrumentos transversales para incorporar pautas de sustentabilidad (ej: regulación ambiental u ordenamiento territorial), no solo son vías alternativas a la gestión sectorial directa, sino también caminos alternativos (y complementarios) entre sí. Por tanto, en cada proceso puede estar en juego:

- a) en qué medida la institución sectorial maneja la incorporación de forma autónoma,
- b) en qué medida su área de gestión pasa a estar incidida por regulación ambiental desde otra institución, y
- c) en qué medida esos mismos fines buscan ser cubiertos a través de normativa de ordenamiento territorial.

En el caso de la articulación y tensión entre los instrumentos de política ambiental clásicos y los de ordenamiento territorial, la forma de combinarlos y el grado de desarrollo que cada uno logre depende en parte de la vocación reguladora del estado (variable según períodos).

Tanto desde visiones transversales como desde las políticas sectoriales que se procura intervenir, se percibe con frecuencia a los instrumentos de ordenamiento como un tipo de regulación más fuerte y más propia de un estado planificador que la ambiental clásica.

Esto se basa en que en ordenamiento territorial se supone que el estado organizará regiones por perfil productivo generando exclusiones absolutas o relativas para ciertos sectores. Mientras que el instrumental clásico de política ambiental, basado en la evaluación ambiental y otras medidas de ajuste exigidas individualmente a cada emprendimiento, permitiría trabajar de manera desagregada con cada empresa, en un marco más flexible y menos drástico que las exclusiones por territorio. Más allá de este contraste, la práctica admite diversos matices y combinaciones, que hacen más relativas las diferencias. Pero en definitiva, aún de modo relativo, esta dimensión incide, y la tendencia a incorporar o no instrumentos de ordenamiento territorial en el instrumental de intervención sobre las sectoriales dependerá en parte de la medida en que los actores tengan visiones de más o menos sintonía con un rol planificador importante del estado en materia de producción y desarrollo.

3) Multisectoriales descendentes. Impulsados desde el gobierno nacional hacia los subnacionales, para regular su accionar o estimular la transferencia de políticas.

Tienden a ocurrir cuando el gobierno nacional impulsa la incorporación de nuevas políticas, prácticas u estándares en temas cuya gestión tradicional ha estado en los gobiernos subnacionales.

A su vez, pueden ser la reacción a procesos ascendentes, buscando afirmar cánones nacionales por sobre el desarrollo normativo subnacional, o buscando integrar en estándares más generales la diferenciación local generada en los procesos ascendentes.

En función de lo anterior, puede verse que un impulso descendente puede corresponder al empuje unilateral del gobierno nacional para alinear a los subnacionales en políticas regulativas o bien tender a derivar en procesos más complejos de interacción, en clave de gobernanza multinivel. Tanto los procesos de transmisión de políticas como los de búsqueda de convergencia a partir de regulación subnacional diversa, requieren de esa construcción para ser exitosos, y pueden ver comprometida su concreción o resultados si ese andamiaje de interacción falta o resulta débil.

4) Multisectoriales ascendentes. Impulsados desde gobiernos subnacionales, interviniendo de forma más restrictiva y reguladora en áreas tradicionalmente a cargo del gobierno nacional.

Tienden a ocurrir cuando un uso o sector con fuerte respaldo desde el gobierno nacional, genera efectos negativos sobre otros usos claves para un territorio concreto (y por tanto para un gobierno subnacional). Estos procesos pueden, según el rubro, ser muy difundidos (involucrando a gran parte de los gobiernos subnacionales) o bien muy acotados (movilizados hasta por un único gobierno subnacional). Esto depende de si el despliegue territorial del sector afectado es más amplio o concentrado. En cualquier caso el efecto es similar: aún en fenómenos extendidos en el territorio, el resultado tiende a dejar marcos distintos en cada administración subnacional (en Uruguay, un marco distinto en cada departamento), en tanto cada una opera sobre el tema de modo independiente.

En función de estos impulsos y de las reacciones generadas, los escenarios de gestión de la sustentabilidad resultan en un perfil más sectorial, de gobernanza horizontal, de gobernanza multinivel o bien de fragmentación (por fragmentación entre instituciones nacionales o entre niveles de gobierno).

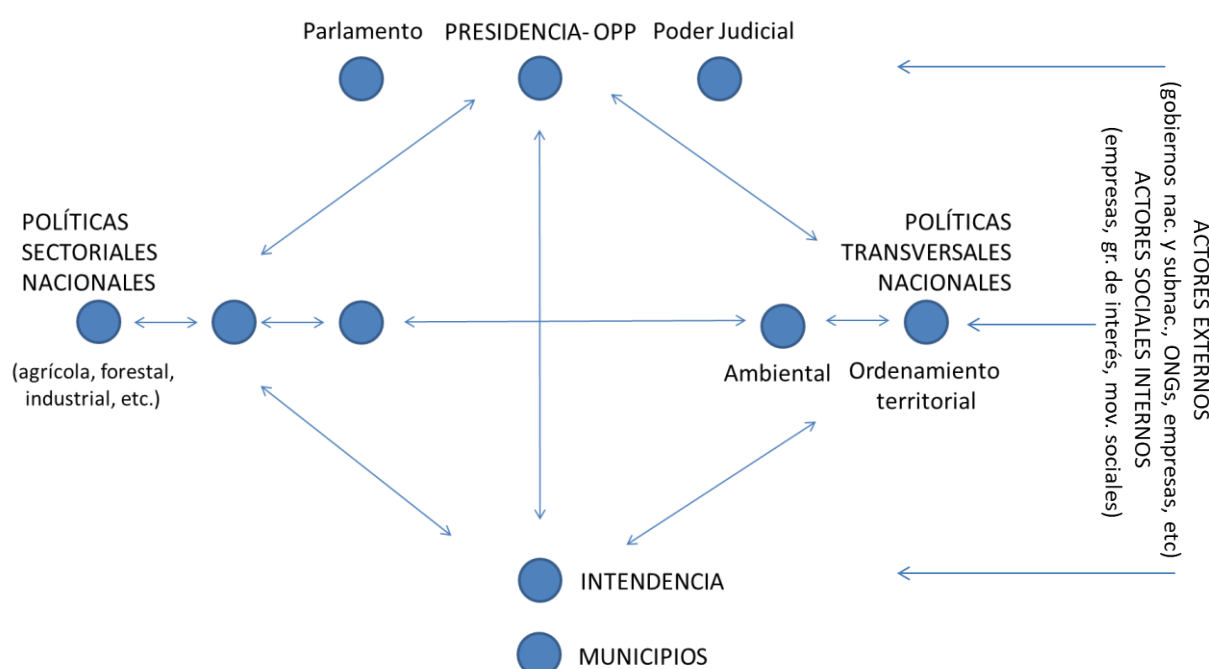
Tabla 1: Tipos de impulso en la adopción de criterios de sustentabilidad

<p>Sectoriales</p> <p>Descripción: Gestionados por la institución sectorial a cargo del área productiva o del tipo de uso.</p> <p>Origen: Las presiones generadas por el uso no sustentable en un sector, recaen principalmente sobre el propio sector que las causa.</p>	<p>Multisectoriales horizontales</p> <p>Descripción: Articulaciones entre la institución sectorial a cargo y otras instituciones sectoriales o transversales.</p> <p>Origen: Las presiones generadas por el uso no sustentable en un sector, impactan como externalidades sobre otros usos y actores clave a nivel nacional.</p>
<p>Multisectoriales ascendentes</p> <p>Descripción: Impulsados desde gobiernos subnacionales, interviniendo de forma más restrictiva y reguladora en áreas tradicionalmente a cargo del gobierno nacional.</p> <p>Origen: Un sector con fuerte respaldo desde el gobierno nacional, genera efectos negativos sobre usos y sectores menos influyentes, pero claves para un territorio concreto.</p>	<p>Multisectoriales descendentes</p> <p>Descripción: Impulsados desde el gobierno nacional hacia los subnacionales, para regular su accionar o estimular la transferencia de políticas.</p> <p>Origen: El gobierno nacional adopta e impulsa nuevas políticas, prácticas u estándares en temas cuya gestión tradicional ha estado en los gobiernos subnacionales.</p>

Figura 1: Sistema de interacciones más relevantes

Dimensión sectorial: relación entre las instituciones sectoriales, entre estas y las instituciones transversales, y rol de otras instancias nacionales (centro de gobierno, parlamento, poder judicial).

Dimensión territorial: relación entre las instituciones nacionales y los gobiernos subnacionales. Sobre la dinámica de cambios en ambos ejes inciden los actores sociales internos, así como actores externos (sociales e institucionales).



Un institucionalismo del cambio: estabilidad y fluidez de los escenarios de construcción de sustentabilidad

Es de destacar que, como resulta de las definiciones anteriores, la dinámica de flujo entre estos cuatro tipos de impulso tiene una variabilidad importante a mediano plazo. En particular porque ocurren en buena medida como respuesta alternativa unos frente a otros. De modo que la gestión de cada sector evoluciona en base a las tensiones y articulaciones de los organismos en función de sus preferencias y del tipo de proceso al que esas preferencias los impulsan.

Por tanto, incluso la imposición de un cierto escenario coyuntural, puede no estabilizar la situación a largo plazo sino estimular procesos reactivos que contribuyan a modificar el balance institucional previo (procesos de re-sectorialización en reacción a andamiajes multisectoriales, ciclos reactivos de regulación ascendente y descendente, etc.).

La teoría institucionalista se ha caracterizado en general por apuntar a explicar procesos de continuidad, de inercias y legados de largo plazo, más que el cambio frecuente. En ese sentido, el plano de análisis de dinámica institucional que se propone está altamente sujeto a reacciones y cambios.

En la incorporación de pautas de sustentabilidad, la estructura general del proceso a nivel mundial ha tendido a ser (en particular hasta la década de 2000) estable y creciente. Así, Knill (2006) expone los diversos fundamentos teóricos que podrían llevar a un proceso creciente de regulación ambiental o a procesos de reducción de las pautas regulatorias, concluyendo que a nivel internacional se constata solo el primer movimiento, y describiendo el espectro de factores que pueden incidir para ello.

El proceso de incorporación de pautas de sustentabilidad en el marco institucional uruguayo se ha inscrito sin duda en el marco de la corriente dominante de Knill, hacia regulaciones de exigencia ambiental creciente.

Pero a un nivel de mayor detalle en esa dinámica, los caminos alternativos seguidos para ello, a través de procesos sectoriales o multisectoriales, de impulsos descendentes o ascendentes entre niveles de gobierno, de regulación ambiental sobre emprendimientos o regulación territorial sobre zonas y regiones, ha sido y es una dinámica sujeta a tensiones y replanteos.

Por tanto este proceso altamente fluido tiene dos niveles de lectura. Por una parte, el de la sucesión de impulsos hacia una u otra estrategia. Pero al mismo tiempo, como legado institucional de largo plazo, los productos asentados en la estructura a raíz de cada uno de esos impulsos: generación de áreas institucionales y competencias, regulación de estándares o diferenciación entre territorios. Aún bajo las dinámicas

menos estables, la sucesión de ciclos decanta influencias de largo plazo sobre la política nacional y subnacional.

2. Los procesos de impulso institucional a través del ordenamiento territorial en Uruguay

Para ejemplificar estas categorías y las tendencias de mediano plazo en Uruguay en relación a ellas, se aplica a continuación el modelo de análisis a la regulación de usos de suelo en Uruguay a partir de la aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS), N°18.308, de 2008.

Desde entonces a la actualidad, la regulación territorial de usos siguió el siguiente esquema.

1) Agenda tradicional de usos urbanos: impulsos descendentes

La “agenda tradicional” de ordenamiento estuvo marcada principalmente por tendencias multisectoriales descendentes: la necesidad de regular con mayor énfasis los procesos de urbanización, gestionados por los gobiernos departamentales. De ahí las resistencias iniciales de estos a la aprobación de una ley nacional de ordenamiento territorial, pese a que esa ley les asignaba finalmente competencias potenciales crecientes sobre un abanico más amplio de rubros.

Esta agenda involucró (e involucra aún) temas en que el escenario clásico ha sido de competencia interdepartamental por captación de recursos. Sobre estos temas el énfasis en dar un marco regulador con mayores constricciones (es decir, pautas más precisas para implementar la política) partió del nivel nacional, buscando limitar la discrecionalidad de las intendencias o subsanar su falta de controles.

Uso urbano residencial

El rubro más típico de este perfil en el ordenamiento territorial es el uso residencial urbano. La captación de población ha sido un campo histórico de competencia entre departamentos, particularmente en los del área metropolitana, buscando atraer población de Montevideo. Por eso las intendencias, que detentan la autoridad sectorial sobre los procesos de urbanización, tendieron a manejar criterios muy flexibles para el fraccionamiento de áreas con ese destino. Un primer intento de poner marco a estos procesos relativamente desregulados fue la Ley de Centros Poblados (10.723, de 1946). La creación del MVOTMA y la DINOT en 1990, y la propia LOTDS en 2008, son mojones de creciente énfasis en pautar desde el nivel nacional el desempeño de las intendencias al crear áreas con destino urbano.

Actualmente el proceso mantiene el mismo perfil. Con frecuencia las intendencias han buscado maximizar en sus estrategias departamentales el suelo de uso urbano potencial y suburbano, para dejar camino libre a las urbanizaciones donde fuere que

puedan ocurrir.² Y desde el nivel nacional, a través de la DINOT, se ha buscado contener esta práctica (principalmente asesorando los procesos de planificación, aunque también se ha planteado que esto requeriría regulación complementaria a la actual).

Otro aspecto en que el impulso vertical de regulación se mantiene activo (aunque con relativo efecto) en relación a los procesos de urbanización, es la prevención respecto a la "captura" de las rutas nacionales por el crecimiento urbano gestionado a nivel subnacional. En este caso la tendencia a una contradicción de política se da entre el interés de la sectorial nacional de transporte y obras públicas y el de los gobiernos departamentales. Para el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO), las rutas nacionales tienen como función principal asegurar un tránsito eficiente entre puntos alejados. Y serán tanto más eficientes cuanto más despejadas estén de urbanizaciones. Por lo que el escenario óptimo es disponer las urbanizaciones sobre las rutas transversales departamentales; o bien, como paliativo, disponer franjas de protección de la ruta donde la urbanización está excluida si se fracciona sobre la ruta nacional.

El interés departamental (y el del mercado y la población local) es contrario: se tiende naturalmente a disponer las nuevas urbanizaciones, y a poblarse con más intensidad, precisamente sobre los ejes de ruta nacional, debido a que ofrecen mayor conectividad y posibilidades de un movimiento comercial más activo.

El poblamiento (formal o informal) sobre los ejes de rutas nacionales tiende a generar siniestralidad y reclamos de la población local, cuya necesaria respuesta es la sumatoria de acciones de ingeniería vial para enlentecer el tránsito.

El resultado es que las rutas nacionales pierden parcialmente funcionalidad. Cuando esa pérdida de funcionalidad es máxima, el tránsito se desplaza a una nueva ruta que aunque alarga el trayecto permite una velocidad mayor. Y una vez que el tráfico fluye hacia la nueva ruta, se extienden hacia allí las urbanizaciones, repitiendo el proceso. Esta dinámica se ha reiterado en la zona metropolitana de Montevideo. Por ej., es el caso actualmente de la ruta Interbalnearia, repitiendo el proceso previo de Av. Giannattasio; y a nivel de poblamiento informal, el de los accesos a Montevideo por el oeste.³

De este modo, los asuntos ligados a la regulación de las urbanizaciones han tenido y mantienen aún ejes de agenda territorial centrados en dinámicas descendentes, donde las principales inquietudes desde las sectoriales nacionales han estado en lograr mayor incidencia sobre la gestión departamental a cargo del tema.

² Ver por ej. Ligrone (2016).

³ Tejera (2019).

Industria

El abordaje de la industria desde los ámbitos nacionales de ambiente y ordenamiento territorial ha presentado matices entre una y otra faceta. En el plano ambiental hubo desde los años '90 una creciente intervención vertical en la faz ambiental, desde el gobierno nacional sobre déficit en la gestión departamental en el interior del país. En el ordenamiento territorial ese vector ha tenido menos fuerza, y se mantiene pendiente, como paso previo, la convergencia de abordaje entre la sectorial nacional de industria y la de ordenamiento territorial a fin de delinear principios de acción compartidos.

En la faz ambiental, respecto a la industria se han planteado los mismos procesos de competencia interdepartamental histórica que por la captación de población. Como resultado de esto, las intendencias del interior mantuvieron una estructura de control industrial menor que la de Montevideo (o incluso nula). Y también el área metropolitana fue un escenario especialmente marcado de competencia por captar empresas hacia fuera de los lindes de Montevideo. Exponente de esto fue el departamento de San José, que siguió una política de atracción a emprendimientos industriales sin disponer ningún esquema de control ambiental propio. Esto llevó a que (particularmente a principios de la década de 2000) la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA), tomara como objetivo central incrementar los controles efectivos en industrias altamente contaminantes instaladas en el departamento.

Aún en la actualidad, con un mayor despliegue de controles, se mantiene el mismo tipo de escenario general. Así, mientras Montevideo ha planteado interés en que Canelones y San José establezcan regulaciones y controles efectivos más restrictivos, estos procuraron mantener su proceso propio (y por tanto ciertas diferencias respecto a Montevideo).

En lo ambiental entonces, ha sido el nivel nacional el que buscó intervenir sobre los departamentos del interior para resolver en parte las brechas de regulación y control industrial respecto a la capital.

Este proceso ha sumado luego un correlato de política territorial, al promoverse la figura de parques industriales como forma complementaria de gestión de efectos industriales: concentrando industrias con potencial de afectación ambiental a áreas determinadas, evitando una convivencia dispersa en zonas urbanas residenciales.

En este caso el impulso nacional hacia una regulación más fuerte ha sido ambiguo. Desde el MVOTMA se ha promovido esta fórmula, mientras desde la industria (y el Ministerio de Industria, Energía y Minería, MIEM) se ha advertido que una política territorial muy restrictiva puede resultar excesivamente onerosa para las empresas (al

implicar el traslado de las existentes), y se ha procurado mantener la posibilidad alternativa de un mayor control ambiental in situ.⁴

En resumen, si para el control ambiental de la industria resulta claro que predominó un impulso multisectorial descendente, la aplicación más estricta de instrumentos territoriales para los mismos fines ha merecido más reservas desde la sectorial nacional a cargo, y por tanto mantiene aún pendientes procesos de articulación horizontal nacional.

2) Agenda emergente de intensificación de usos rurales: endogeneidad, impulsos horizontales y regulación ascendente

Los procesos de intensificación productiva pautados desde los '90 (forestación) y los 2000 (ej: soja, ganadería a corral) motivaron la eclosión de una “agenda emergente” de ordenamiento, con énfasis en la regulación de usos de suelo rural.⁵

Los tres temas tienen un perfil institucional común: todos están a cargo del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) como sectorial nacional responsable. En base a esto, el MGAP procuró mantener bajo gestión propia, según sus principios e instrumentos la incorporación de pautas de sustentabilidad en cada tema. Es decir, para todos sus aspectos se procuró mantener un escenario endógeno.

No obstante, el resultado efectivo fue muy diverso en cada faceta. En algunos casos la gestión endógena efectivamente predominó, mientras que en otros los problemas de gestión derivaron hacia impulsos horizontales, de gobernanza nacional interinstitucional, e incluso a procesos ascendentes, donde fueron los gobiernos departamentales quienes pasaron a generar regulaciones más estrictas.

Los motivos de estas distintas trayectorias a partir de una matriz común están en el tipo de afectación generada. Como se describió en la primera sección, cuando los potenciales perjuicios por la intensificación productiva recaían sobre el propio sector productor, la gestión de sustentabilidad fue sectorial y endógena. En los casos en que se percibió una afectación potencial masiva, trascendiendo el sector, la gestión endógena no fue suficiente y derramó hacia formatos de gobernanza horizontal nacional. Y finalmente, cuando la percepción de afectaciones se centró particularmente en sectores clave en ciertos departamentos, el vehículo de las regulaciones más estrictas no fue el nivel nacional, sino la eclosión de normativa específica en cada departamento.

⁴ Tejera (2019). Este mismo aspecto ha sido señalado desde el MGAP en relación a la regulación de sectores primarios intensivos, como los tambos.

⁵ Sobre procesos de intensificación productiva rural y sus impactos: Achkar e.a. (2006), Beder y Cánepa (2015), Tejera (2015 a b c).

Procesos sectoriales endógenos: erosión

Un ejemplo típico de proceso institucional endógeno es el nuevo encuadre de gestión de riesgos erosivos, pautado a través de los planes de uso y manejo de suelos, liderado por la Dirección de Recursos Naturales Renovables, del MGAP. La erosión generada por un emprendimiento agrícola es un factor colateral de impacto sobre otros actores y usos (por ejemplo, al acentuar la contaminación de recursos acuáticos por agroquímicos), pero es principalmente una amenaza que el propio sector agrícola genera sobre sí mismo, al comprometer la productividad del suelo a largo plazo.

La agricultura en Uruguay generó presiones erosivas intensas desde el crecimiento del cultivo de cereales, a partir de principios del siglo XX. Y ya desde mediados de la década del '60 el sector generó pautas endógenas para lidiar con esas presiones que el propio sector generaba, aplicando prácticas de rotación cultivo-pastura, para moderar los efectos erosivos y conservar la fertilidad y productividad del suelo.

Desde los '90 se desarrolla una segunda generación de prácticas, al adoptarse la siembra directa, sin laboreo previo del suelo. Al evitar la roturación, la siembra directa pudo promoverse como una forma de mínima intervención sobre el suelo y por tanto óptima desde el punto de vista del riesgo erosivo (PNUMA-DINAMA-CLAES 2008).

Al mismo tiempo, esa nueva práctica abrió un nuevo frente de discusión en la faz de contaminación, ya que la ausencia de roturación debía ir acompañada de una alta carga de herbicidas. No obstante, desde la institucionalidad asociada al sector, esto tendió a verse en los '90 como un mal menor y discutible, frente a los resultados netamente positivos en el problema clásico y sustantivo de la erosión.⁶

Con la revolución de la soja operada desde 2002, en un cultivo hasta entonces de muy escasa implantación en Uruguay y mediante un giro acelerado hacia variedades transgénicas, el complejo de presiones relacionadas a la agricultura de secano tuvo un incremento cualitativo, tanto en el debate público como en la agenda institucional.

La súbita expansión de la soja se acompaña de un cambio de prácticas, sustituyendo la tradicional rotación estacional entre cultivo y ganadería con un esquema de dos siembras anuales (soja como cultivo de verano, acompañada de un cultivo tradicional - ej. trigo-, en el invierno).

Al mismo tiempo, la expansión territorial de un cultivo transgénico asociado a siembra directa, multiplicó el uso de agroquímicos.

⁶ Daniel Martino (1994) es un ejemplo de esta etapa: se recomienda el uso regional de la siembra directa como respuesta a los problemas de erosión. Se advierte también que el modelo presenta como contrapartida mayores riesgos de contaminación por herbicidas. Pero se apunta que el grado de afectación (por ejemplo, sobre los acuíferos) no está comprobado. Y que en todo caso, la disponibilidad de nuevos herbicidas como el glifosato (al que en la época se presenta como totalmente inocuo en seres humanos) quita entidad al riesgo.

El fenómeno combinó entonces tres tipos desafíos para una gestión sustentable:

- el clásico riesgo erosivo, aumentado ahora por un uso agrícola continuado respecto al modelo tradicional,
- los riesgos asociados al uso de agroquímicos, que si bien ya estaban presentes pasaron rápidamente a un nivel mucho más intenso, y
- los eventuales riesgos de un fenómeno nuevo como la expansión de los transgénicos, respecto a los que el estado uruguayo tenía poca experiencia y grandes incertidumbres.

Estos tres aspectos de un mismo tema derivaron hacia escenarios distintos en función del grado en que la institución sectorial a cargo pudo endogeneizar una gestión sustentable y garantizar a otros actores (institucionales y sociales) que podía mediante instrumentos propios responder adecuadamente a los desafíos.

La gestión de riesgos erosivos frente a la intensificación agrícola fue abordada a partir del decreto 405/2008 de “Uso responsable y sostenible de los suelos”, que define una serie de usos inadecuados, ligados principalmente a la pérdida de suelo por erosión y a la contaminación por deriva de herbicidas. El decreto encomienda al MGAP actuar en la prevención de estos usos inadecuados.

Este marco formal dio lugar a la exigencia de un “plan de uso y manejo de suelos”, para los productores agrícolas con predios de 50 ha o mayores. Mediante el plan de uso de suelos presentado por cada unidad productiva, el ministerio controla que las pautas de explotación, la intensidad y rotación de usos se adecúe al potencial de riesgo erosivo en cada lugar.

El desarrollo de este instrumento tuvo una fase piloto en 2010-12 y se convirtió en obligatorio desde 2013 (Hill, 2014).

El caso cumplió todas las características de un proceso endógeno de respuestas en sustentabilidad.⁷

Impulsos horizontales: transgénicos y afectación del agua potable

En otros aspectos de la regulación de usos rurales, relacionados a una intensificación de la agricultura y la ganadería, la percepción de intereses afectados se extendió más

⁷ Un proceso similar de integración de información entre sector privado y público (esta vez como reacción defensiva frente a problemas sanitarios) es descrito por Zurbriggen y Sierra (2017), con la creación del Sistema Nacional de Información Ganadera, a raíz de la crisis generada en el sector por la epidemia de fiebre aftosa en vacunos, sufrida en 2002. El caso destaca por la integración lograda entre instituciones, academia y productores para generar el sistema. Esta integración se logra de todos modos en el marco de un proceso plenamente endógeno en términos sectoriales, y por tanto con mayor facilidad para la integración de actores diversos del que en ocasiones puede representar la integración horizontal de organismos estatales de perfil diverso.

allá del sector y se masificó. En estos casos, la gestión derivó a articulaciones de gobernanza horizontal entre instituciones nacionales.

Casos claros de este cambio fueron los operados en la habilitación de variedades transgénicas, o en la gestión de recursos hídricos con destino a agua potable.

En transgénicos, tras una última habilitación a una nueva variedad transgénica por el sistema tradicional (autorización a cargo exclusivamente del MGAP) en 2004, se estableció en 2007 una moratoria temporal de habilitación de nuevas variedades de vegetales transgénicos, esperando al rediseño de la política. En 2008 esta competencia se asignó a un Gabinete Ministerial de Bioseguridad, presidido por el MGAP con participación de otros ministerios, así como una Comisión para la Gestión del Riesgo, derivada del gabinete. El cambio de sistema llevó a un proceso de evaluación más extenso y debatido en cada habilitación, que hizo que no se produjeran nuevas autorizaciones hasta 2011. Este proceso muestra la cautela del estado uruguayo al enfrentarse a un tipo de cambio cualitativo en la matriz productiva, sobre cuyos efectos no tenía total certeza (Presidencia de la República-Archivo: "Fin de moratoria al transgénico", 14/7/2008, Ríos e.a. 2012).

Del mismo modo, la afectación del agua potable en Montevideo en el evento de contaminación de 2013 disparó una política de gestión ambiental específica para la cuenca del río Santa Lucía, que implicó sumar con mayor fuerza al MVOTMA, principalmente a través de DINAMA y DINAGUA (Dirección Nacional de Aguas), a temas de gestión habitual del MGAP, como la protección del monte nativo, o la gestión de sectores como tambos y ganadería a corral (Ríos e.a. 2012, Kruk e.a. 2013, Universidad de la República 2013).

La política de ordenamiento territorial nacional pudo ser un eje más en esta construcción de articulaciones horizontales entre MGAP y MVOTMA. Y de hecho así estuvo planteado, por ejemplo en el proceso de formulación de directrices nacionales de ordenamiento territorial, para el cual se propuso en agenda la regulación territorial de las interacciones entre la expansión sojera y la agropecuaria de granja, buscando delimitar áreas de incidencia preferente para minimizar las externalidades negativas asociadas al uso intensivo de agroquímicos. Del mismo modo, se propuso también regular la expansión forestal.

Sin embargo, estos procesos de articulación horizontal no generaron hasta el momento un desplazamiento efectivo hacia medidas de regulación más restrictivas. Principalmente porque las sectoriales evitaron adquirir compromisos generales de regulación territorial, buscando en cambio mantener la gestión dentro de los códigos de la sectorial.

La consecuencia fue que mientras en puntos neurálgicos como la habilitación de transgénicos (en la década pasada), o la protección de recursos hídricos en la cuenca

del Santa Lucía (en la década actual) se pasó efectivamente de la gestión sectorial a una gestión compartida por gobernanza horizontal nacional, la regulación territorial de la expansión de la soja o la forestación, con sus externalidades asociadas sobre otros sectores y usos, evitaron este cauce y se mantuvieron bajo una clave predominantemente sectorial. A su vez, esto favoreció la deriva de esta agenda hacia la regulación ascendente, al tomar la iniciativa los gobiernos departamentales de los territorios más afectados en cada caso.

Impulsos ascendentes: regulación de la expansión sojera y forestal

Tanto la externalidades negativas generadas por la intensificación asociada a la soja como la expansión forestal habían procurado ser gestionadas por el MGAP con pautas endógenas de sustentabilidad.

Como se señaló, el decreto 405/2008, que pautaba el camino hacia los planes de uso y manejo de suelos, se proponía como un eje de intervención dirigido no solo a garantizar la sustentabilidad en la gestión de erosión sino también en materia de agroquímicos.

Por su parte, el sector forestal había incorporado desde su planteo original, a partir de la Ley Forestal de 1987 (15.939) el concepto de tierras de "prioridad forestal" en función de su productividad. Este concepto se tradujo en una política de incentivos fiscales a la forestación en esas áreas, correspondientes a suelos con baja aptitud en rubros agrícolas o ganaderos. Este criterio supuso un modo endógeno de regulación territorial en el intento de encausar y gobernar la expansión forestal.

Pero este criterio, que buscaba actuar por incentivos más que por prohibiciones, resultó débil en la práctica, ya que la forestación se expandió ampliamente fuera de los suelos de prioridad forestal, incluso sobre zonas con buen potencial agrícola. Esto se debió a que la proximidad de los centros de acopio y procesamiento influyó más sobre la rentabilidad de las plantaciones que los incentivos que inicialmente contuvo la política forestal de zonas prioritarias.

Ambas expansiones generaron tensiones con otros sectores y usos. En el caso de la soja, asociadas principalmente al uso intensivo de agroquímicos. En el de la forestación, asociados a la disponibilidad de suelo para fines agrícolas y ganaderos, así como a múltiples variables de corte ambiental (uso de agroquímicos, efectos sobre recursos hídricos, etc.).

Y en ambos casos esas tensiones generaron la reacción de los gobiernos departamentales (a impulso de la población y productores locales) generando regulación territorial que diera un marco más restrictivo a esa expansión.

En el caso de la forestación, las interacciones problemáticas con otros sectores se extendían de manera muy diversa en el territorio, al variar según la ubicación de las plantaciones y de las plantas de procesamiento. Las afectaciones involucraron entonces a múltiples departamentos de manera muy diversa, y el resultado fue una gran variedad de marcos regulatorios distintos de un departamento a otro. No solo por la peculiaridad de cada contexto sino porque las respuestas, al ser departamentales, se encararon como procesos independientes en cada caso.

Entre los que pautaron normas más restrictivas estuvieron departamentos potencialmente afectados por nuevas plantas de celulosa, que al convertirse en focos de atracción a la forestación podían dificultar el stock de tierras disponible para usos tradicionales, como los agrícolas o los ganaderos. En este caso se inscribieron por ej. las restricciones a la forestación impuestas por Colonia, como parte del conjunto de medidas preventivas de impactos no deseados de la planta de celulosa de Conchillas (Montes del Plata); y las de Cerro Largo, como prevención a un posible proyecto de planta de celulosa en la zona noreste (confirmado luego en la cuenca media del río Negro). Por lo general esta normativa busca evitar que se generen nuevas plantaciones fuera de las zonas identificadas como óptimas para este uso (los “suelos de prioridad forestal” catalogados MGAP). Es decir, tiende a buscar concretar en la práctica lo que la normativa nacional definió aconsejable, pero no se ocupó en asegurar: que la forestación no derramara sobre zonas de suelos fértiles, por razones de cercanía a los puertos y los centros de procesamiento industrial. A su vez, cada departamento planteó reglas complementarias distintas para avanzar hacia esa lógica.⁸

En el de la soja (y de manera general en la agricultura de grandes extensiones), la reacción hacia una regulación más estricta que combatiera su expansión en zonas problemáticas se concentró en Canelones. En este departamento la agropecuaria de granja tenía una posición clave en el desarrollo local. A su vez, asociada a la misma estructura económica y demográfica, el área metropolitana de Montevideo pauta una densidad poblacional mayor, incluso en las zonas rurales.

Por tanto, en Canelones se invertía la ecuación presente en el resto del país. La pauta general nacional tenía en la soja un sector dominante y en los sectores afectados expresiones económicamente menores. Ejemplo de ello es la apicultura, cuya distribución original era máxima en los mismos departamentos que protagonizaron el giro hacia la soja, y no generaron marcos de protección departamentales específicos. En Canelones la agricultura de grandes extensiones y con alto uso de agroquímicos fue un sector incipiente y problemático en el contexto de un perfil consolidado en agropecuaria de pequeños predios, asociada a una red densa de pequeños centros urbanos y alta densidad poblacional rural.

⁸ Tejera (2014, 2015 a b c, 2019).

De ahí que fuera Canelones el departamento que incursionara en utilizar el ordenamiento territorial para generar restricciones en la expansión de la soja y la agricultura de grandes extensiones.

Una primera reacción de comunidades locales generó la prohibición de la fumigación aérea en el departamento, por el MGAP, en 2011. En ese contexto el ministerio mostró disposición a interiorizar medidas en relación a la agenda mínima planteada por la población local. La agenda de máxima de esas mismas movilizaciones reclamaba que, más allá de la prohibición de la fumigación aérea, se procediera a prohibir la agricultura de transgénicos en el departamento, como incompatible con una fuerte densidad poblacional y un posicionamiento en sectores de granja. Este reclamo fue rechazado por el MGAP pero captado por la Intendencia de Canelones, que respondió a ellos con un proyecto de ordenamiento rural que prevé establecer zonas de exclusión a los cultivos de grandes superficies (y a los corrales de engorde de ganado), correspondiendo a las zonas con predios de menor tamaño y mayor densidad de población. Estas medidas (entre otras) constituyen una aplicación más sistemática de regulaciones nacionales generadas por vía de excepción, ya que en parte de la cuenca del río Santa Lucía (como medida para moderar el impacto sobre el agua bruta a potabilizar) estas medidas de exclusión ya regían. El plan proyectado toma entonces como base medidas de la política ambiental nacional territorialmente focalizadas, y las aplica a todo el departamento con niveles de restricción que varían de acuerdo a perfil de cada zona.⁹

De este modo, la eclosión de regulación departamental suplió por otra vía el escaso efecto de los impulsos horizontales de articulación una política nacional de ordenamiento territorial que abordara estos temas, y el déficit de los desarrollos endógenos del MGAP para lidiar con las tensiones generadas.

3. El andamiaje institucional uruguayo de ordenamiento en perspectiva comparada

En esta sección se plantea la situación del andamiaje institucional de gobernanza del ordenamiento territorial en Uruguay para afrontar los procesos de integración institucional de la sustentabilidad antes señalados. Y en particular los de regulación ascendente por parte de los gobiernos subnacionales, que han pautado la agenda emergente de intensificación de usos rurales en el ordenamiento territorial uruguayo.

Para eso se parte de un análisis comparado del marco institucional de ordenamiento en una serie de países como ejemplos característicos de modelos diversos: Francia, Holanda, Alemania, España y Brasil.

En base a estos casos (estudiados mediante una revisión bibliográfica sobre cada país) se describen cuatro modelos básicos:

⁹ Magri e.a. (2010), Tejera (2014, 2019).

- Modelo jerárquico supraministerial (Francia). Comandado desde el centro de gobierno.
- Modelo de gobernanza horizontal (Holanda). Basado en la articulación horizontal de los organismos nacionales de nivel ministerial.
- Modelo de gobernanza multinivel (Alemania). Con fuerte autonomía de los gobiernos subnacionales como responsables directos de la política de ordenamiento y ámbitos de gobernanza multinivel como encuadre a la política nacional sectorial de ordenamiento.
- Modelo de gestión subnacional (España: regional; Brasil: local). Gestionado de forma independiente por los gobiernos subnacionales.

Tabla 2: Sistemas por ámbito de coordinación principal

Modelo jerárquico supraministerial (ej: Francia)
Modelo de gobernanza horizontal (ej: Holanda)
Modelo de gobernanza multinivel (ej: Alemania)
Modelo de gestión subnacional (ej: España: regional; Brasil: local)

Modelo jerárquico supraministerial

El exponente típico de este modelo es Francia, donde el ordenamiento territorial se inserta en una tradición de estado de planificación centralizada y jerárquica.¹⁰ En ese contexto, el ordenamiento territorial es entendido desde su inicio como una herramienta de la planificación centralizada del desarrollo económico y social. Ya desde su propuesta en agenda, la política tuvo como objetivo principal gestionar la distribución territorial de la inversión pública, a fin de contrarrestar la centralización del desarrollo en el área de París.¹¹

En ese contexto, un mismo ámbito institucional gestiona la política de ordenamiento como dos facetas conectadas: la regulación de usos y los proyectos de inversión pública. Un ejemplo de las líneas de desarrollo de esta segunda faceta es la incorporación de los contratos entre estado nacional y gobierno subnacional como uno de los instrumentos de la política. Estos contratos estipulan a qué acciones se compromete cada nivel de gobierno como parte del plan en cada región.

Este perfil ha hecho incluso que el modelo fuera cuestionado por centrarse excesivamente en el desarrollo económico en detrimento de otras dimensiones; por ejemplo, aspectos ambientales, cuya incorporación es tardía.

¹⁰ Por ejemplo, Jordan y Richardson (1982), al hacer su clásica tipología de “estilos de política” en Europa, ubicaban a Francia como modelo típico del estilo planificador verticalista (un estado de vocación planificadora y praxis centralizada, con escasa apertura al diálogo). A diferencia de países con estilos planificadores por vía de gobernanza (ej. Holanda) y de países reacios al protagonismo planificador estatal (como el Reino Unido).

¹¹ Expresivo de este móvil de origen es que la obra en que Paul Gravier (alma mater de la política territorial francesa) proponía su creación, llevara por título “París y el desierto francés”.

En función de este planteo de política, la gestión del ordenamiento se sitúa en el centro de gobierno. El ámbito rector, la Delegación para el Manejo del Territorio y la Acción Regional (DATAR por su sigla en francés), depende directamente del primer ministro. Y su director es miembro de la Comisión Nacional de Planificación, encargada de formular el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social para cada período.

Este esquema se complementa con un ámbito de coordinación interministerial cuya función no es decisora sino de apoyo: el Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo del Territorio asesora a la DATAR y participa de la evaluación de los planes.¹²

Fig.2: Modelo jerárquico supraministerial francés

La conducción es del centro de gobierno. El órgano interministerial tiene función asesora.



Modelo de gobernanza horizontal

La tradición de ordenamiento territorial con un fuerte pilar en la planificación del desarrollo económico regional es minoritaria en el contexto general de países que aplican políticas de ordenamiento en sentido moderno (es decir, referidas al conjunto del suelo urbano y rural y a todo el espectro de usos).

¹² La descripción del modelo francés se hace en base a Faludi (2004, 2005), European Commission (1997) y la versión en inglés del sitio web del Ministerio de Territorio, Infraestructura, Transporte y Turismo de Japón (en adelante MLITT, por sus siglas en inglés).

La tradición más extendida remite en cambio al ordenamiento como coordinación de políticas sectoriales. Bajo esta concepción, la tarea fundamental del ordenamiento es favorecer que las políticas sectoriales se articulen en su aplicación al territorio.

De esto se derivan una serie de diferencias respecto al modelo anterior. Respecto al instrumental, distintos países pueden combinar de forma diferente regulación de usos y proyectos de inversión pública como parte de la política de ordenamiento, pero la gestión de proyectos de inversión tiende a ser un componente secundario e incluso puede no formar parte de la política en absoluto. Ejemplo de este extremo es el caso de Holanda, donde se entiende que si la gestión de ordenamiento implica dinamizar la coordinación entre diversas instituciones sectoriales, no debe entonces gestionar proyectos de inversión que impliquen actividad sectorial. Hacerlo supondría dejar formalmente la neutralidad de la función de coordinar un espacio de diálogo. Por tanto el ordenamiento territorial holandés se ocupa exclusivamente de la regulación de usos.

Una segunda característica derivada del libreto de coordinación es que, si existe un nivel nacional como centro de comando de la política, tiende a estructurarse en clave de gobernanza. El caso de Holanda refleja también este diseño: la conducción nacional recae en un ámbito de coordinación horizontal entre instituciones de rango ministerial (la Comisión Nacional de Planificación Espacial, coordinada por el ministerio de vivienda, planificación espacial y ambiente).

Mientras en Francia este tipo de ámbito es solo un foro asesor de la política pautada por el centro de gobierno, en Holanda es el espacio clave de negociación y formulación del ordenamiento. Al punto que una de las críticas al sistema holandés clásico ha sido centrarse en una discusión relativamente cerrada entre ministerios, con escasa participación de otros niveles de gobierno y de actores sociales, y por tanto con reducido margen de flexibilidad y adaptación a los aportes y reacciones del resto del sistema una vez alcanzado el acuerdo entre ministerios.

En sintonía con esto el esquema holandés pautó una estructura en cascada, donde cada nivel de gobierno tenía autonomía para el ordenamiento solo dentro del encuadre que le pautaban los niveles superiores. En un contexto donde el nivel nacional mantuvo una fuerte vocación de abordar el planteo de la política en detalle, y por tanto con un condicionamiento efectivo sobre los gobiernos subnacionales.

Finalmente, otra dimensión asociada al modelo de coordinación interministerial es el tipo de articulación entre actores. Un modelo de ordenamiento territorial basado en la negociación entre instituciones nacionales puede construirse:

a) por una trama de equilibrios múltiples, que distribuya de manera relativamente homogénea los beneficios y costos de la política para cada sector, o bien

b) por una coalición promotora, centrada en actores específicos, que son los beneficiarios netos de la política y los socios para proyectarla en la agenda (probablemente esta es además una vía más simple de construir, aunque la anterior pueda ser más deseable en términos de representatividad institucional).¹³

El caso de Holanda ejemplifica este último escenario. La política de ordenamiento estuvo basada en una plataforma acotada de actores e intereses, cuya estrategia se traducían directamente en las pautas de ordenamiento. El tipo de intereses expresados cambió en el largo plazo, pero el acuerdo estratégico que la política expresaba tuvo en cada época el sesgo de la coalición de base que consiguió imponerse.¹⁴

En 2008 el modelo clásico de Holanda se modificó, añadiendo la posibilidad de instancias de gobernanza multinivel. Estos ajustes se describen en la siguiente sección.

Fig.3: Modelo de gobernanza horizontal holandés clásico (antes de la reforma de 2008)

La conducción es del ámbito interministerial y el sistema opera en cascada.



¹³ Kickert e.a. (1997) proponen una clasificación de modalidades de gobernanza de redes en la que distinguen gobernanza instrumental e interactiva. La gobernanza instrumental es la red de apoyo de un actor a cargo, para alcanzar de mejor manera sus objetivos. La interactiva en cambio presenta objetivos menos definidos y más abiertos al diálogo entre todos los partícipes, cuyo rol en la construcción es más paritario. Con esos puntos de referencia, puede pensarse que un ordenamiento territorial muy basado en una coalición promotora concreta es, no un andamiaje de gobernanza instrumental, pero sí una fórmula intermedia entre instrumental e interactiva. Una construcción más equilibrada en función de costos y beneficios distribuidos en un espectro amplio de actores puede tener mayor sintonía con el modelo interactivo de Kickert e.a.

¹⁴ La descripción del caso holandés se hace en base a Hajer y Zonneveld (2000), en particular para la evolución del debate sobre el sistema, más allá de su descripción formal, y en Alpkokin et al. (2003) para su evolución histórica institucional. Referencias comparativas más generales pueden verse en European Commission (1997) y Massiris (1998).

Modelo de gobernanza multinivel

Mientras Francia, con un modelo basado en la planificación del desarrollo, situó desde su inicio la conducción de la política de ordenamiento en el nivel nacional, los modelos de coordinación han tendido a surgir como formas de coordinación en territorio. En este modelo la política de ordenamiento territorial tiende a aparecer en la etapa fundacional como una herramienta exclusivamente subnacional. En ese marco, el nivel nacional operaría mediante instituciones sectoriales y el ordenamiento territorial (protagonizado por el nivel provincial o local según los casos) articularía en territorio esas intervenciones.

Esta conducción exclusivamente subnacional generó a largo plazo efectos no deseados: fragmentación de los esquemas de ordenamiento (al desarrollar cada provincia o municipio lógicas e instrumentos distintos) y falta de coherencia en las orientaciones generales. Incluso, en algunos casos, debilidad de la propia política frente a las sectoriales nacionales, al quedar librada a las posibilidades de proyección de cada gobierno subnacional.

En función de esto buena parte de los países que iniciaron su política de ordenamiento territorial como sistemas exclusivamente subnacionales construyeron más tarde un nivel nacional, que pautara un encuadre coherente para la actividad subnacional. Holanda es un ejemplo extremo de esa transición, pasando de un sistema puramente subnacional a una coordinación interministerial, centrada en el nivel nacional y fuertemente vertical. Alemania expresa un caso más acotado de esa transición, pasando de un esquema subnacional a uno de gobernanza multinivel. En este modelo se generó un nivel nacional como necesario constructor del encuadre global, pero manteniendo el rol clave en los gobiernos subnacionales (los "lander", o estados).

Si en Holanda el nivel nacional pasó a dictar de manera detallada las pautas a seguir, construyendo esa estrategia por negociación entre instituciones de rango ministerial, en Alemania la clave de la institución nacional de ordenamiento ha sido coordinar a los gobiernos subnacionales. El proceso en Alemania fue también más paulatino. En principio la institución nacional de ordenamiento cumplía exclusivamente funciones de asesoría y apoyo. Recién en 1998 suma a estas competencias las de generar lineamientos estratégicos globales y promover "casos demostrativos" (instrumento típico de un abordaje de gobernanza), buscando que el conjunto de los gobiernos subnacionales integre, emule o adapte, experiencias innovadoras o exitosas de ciertos estados y municipios.

Esta vocación por un nivel nacional que coordine la política más que dictarla, se refleja en el diseño institucional. El ámbito clave encargado del comando de la política es multinivel: reúne a la institución nacional de ordenamiento con las áreas de

ordenamiento de los gobiernos subnacionales. El complemento de este ámbito es el que reúne a la institución nacional de ordenamiento con los demás ministerios federales.

El sistema funciona entonces con dos ámbitos de gobernanza, entre los que opera como bisagra el ministerio a cargo. En el nacional, define junto a los demás ministerios federales la traducción de cada política sectorial en lineamientos que pauten su aplicación en territorio. Y en el multinivel, que es propiamente el ámbito de formulación de la política de ordenamiento, coordina a los gobiernos subnacionales y trabaja con ellos la aplicación de las directivas territoriales de cada sectorial.

Este diseño buscó la convergencia de abordajes a partir de la fragmentación subnacional previa, y una mayor articulación efectiva de los criterios territoriales de las sectoriales con los del nivel subnacional.¹⁵

En 2008, el modelo de Holanda, basado en coordinación nacional horizontal y regulación en cascada sobre los niveles subnacionales, incorporó modalidades complementarias de gobernanza multinivel. Estas crean una segunda vía de entrada a la planificación, reuniendo al nivel local, al provincial y al nacional en ámbitos específicos para la discusión de propuestas que (impulsadas desde un nivel, afecten la planificación prevista en otros). El objetivo sustantivo de estos ajustes es evitar dos extremos no deseados: que la planificación previa inhabilite cambios puntuales de interés, o que las acciones unilaterales desde un nivel dejen perimida la planificación más general. Abriendo espacios de gobernanza multinivel como lupa dentro de la planificación existente, se abre una ventana de reformulación que concilie mutuamente los proyectos no previstos de alto impacto y la planificación global.

En términos institucionales esto genera posibles ventanas de gobernanza multinivel dentro de la estructura más rígida de planificación en cascada, que continúa rigiendo como modalidad general. En comparación internacional, si Alemania encarna un modelo basado de por sí en la gobernanza multinivel, en Holanda, bajo una tradición más verticalista, la gobernanza multinivel es un recurso complementario para vehiculizar y adaptar proyectos no previstos y de gran escala.¹⁶

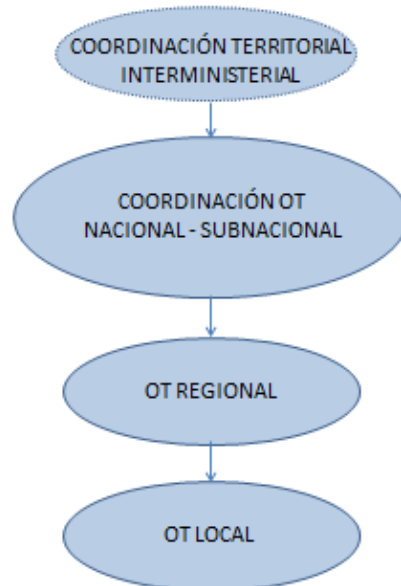
¹⁵ La descripción del caso alemán se hace en base a Federal Office for Building and Regional Planning (2001), Mertins y Paal (2006), Schmidt y Buehler (2007), Pahl-Weber y Henckel (2008) y sitio web del MLITT. En complemento, European Commission (1997) y Massiris (1998) describen el sistema tal como estaba planteado antes de la mencionada reforma de 1998.

Mertins y Paal (2006), que se enfocan específicamente en el nivel subnacional de planificación, destacan las características únicas del caso alemán respecto al contexto europeo, por su énfasis en la construcción de ámbitos de diálogo y toma de decisiones reuniendo al nivel federal con el subnacional.

¹⁶ El sistema actual, tras la reforma de 2008, se describe en el sitio web del MLITT. Hajer y Zonneveld (2000) dan un panorama del tipo de discusión que llevó a la reforma, inscrita en el contexto de

Fig.4: Modelo de gobernanza multinivel alemán

La conducción es del ámbito que nuclea las áreas de ordenamiento nacional y subnacionales. En complemento el área de ordenamiento nacional coordina un ámbito interministerial que determina los lineamientos sectoriales a incorporar.



Modelo de gestión subnacional

El modelo de coordinación subnacional es el de origen para el ordenamiento territorial en casi todos los países y un formato aún muy extendido en casos donde la política presenta menor desarrollo.

En estos casos no hay un nivel nacional de ordenamiento. El gobierno nacional opera por vía sectorial, y cada gobierno subnacional plantea su propia política de ordenamiento en territorio, su forma y grado de relacionamiento con las instituciones sectoriales y su instrumental propio. Esto da por resultado una multiplicidad de sistemas en paralelo, con diversa lógica y con grados de desarrollo muy distintos de acuerdo a la capacidad institucional, recursos de poder y voluntad política de cada gobierno subnacional.

Bajo estas claves, generales, el modelo presenta variantes según el nivel de gobierno protagonista. La más habitual en Europa occidental ha ubicado como principal autoridad a los gobiernos regionales (regiones en Italia, comunidades autónomas en España). Como se señaló, Holanda y Alemania tenían en origen ese mismo modelo.

tensiones entre planificación territorial y adaptación a un contexto de desarrollo con más incidencia de grandes inversiones privadas de actores trasnacionales.

Una variante aún más atomizada y con menor potencial de proyección de la política sitúa el protagonismo del ordenamiento en los gobiernos locales. Esta es la tradición histórica liberal, en la que se inscriben Estados Unidos y Reino Unido. Esa matriz ideológica ha continuado marcando el debate hasta la actualidad. Así, Reino Unido tendió a un fortalecimiento de la conducción nacional de la política y a una estructura regional de ordenamiento que intermedie entre ambos y coordine la acción de los gobiernos locales bajo influjo laborista, en el período 1997-2010. Para luego volver a una estructura de conducción local, eliminar las competencias regionales y minimizar en la práctica la conducción nacional bajo impronta conservadora en la presente década.

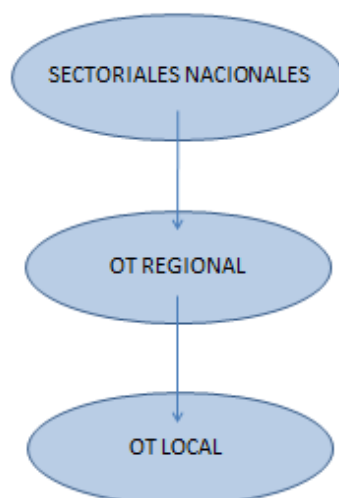
Modelos de base local aún menos desarrollados pueden verse en Sudamérica. Brasil asigna el ordenamiento a los municipios, sin ningún marco de política estadual ni nacional. En esto operó una traslación directa de las competencias tradicionales del gobierno municipal en regulación de la construcción y desarrollo urbano hacia la esfera rural, encomendándole el ordenamiento de todo el territorio del municipio. Se ha señalado que esto genera fuertes limitaciones, ya que en su mayoría los municipios no están en condiciones técnicas de asumir el ordenamiento del medio rural, en medio de los procesos de intensificación de usos ya descritos. De hecho el proceso no fue siquiera abordado en gran parte de los casos.

A su vez, Colombia expresa un estadio en transición entre el modelo español regional y el brasileño local. En Colombia el modelo histórico es también municipal, aunque desde la década de los '90 ha buscado darle cierto encuadre desde niveles superiores. Por entonces dispuso que los gobiernos departamentales generaran estrategias para coordinar los planes locales municipales (impulso aún en construcción y discutido por los municipios, desde su tradicional autonomía y mayor trayectoria en el ordenamiento urbano), y debate actualmente la posibilidad de un nivel nacional de ordenamiento (propuesta que ha estado sostenidamente en agenda durante esta década pero se ha mantenido sin concreción).¹⁷

¹⁷ Este subgrupo se define a partir de descripciones de casos nacionales diversos en European Commission (1997), Massiris (1998) y sitio web del MLITT. Además de Benabent (2005) y Hildebrand (2006, 2014) para España; Schmidt y Buehler (2007) y Jaraíz e.a. (2013) para Estados Unidos; Dias (2012) y Lage e Lage (2017) para Brasil; y Dirección de Espacio Urbano y Territorial (2012), y Dirección de Desarrollo Sostenible (2014) para Colombia.

Fig.5: Modelo subnacional

El ordenamiento territorial es la articulación en territorio (a cargo de gobiernos subnacionales) de las políticas nacionales sectoriales.



La situación de Uruguay en perspectiva comparada

Los modelos descritos permiten ver que Uruguay ha presentado una disyunción entre su planteo de competencias por nivel de gobierno y su estructura de gobernanza.

La LOTDS da el protagonismo de la política a los gobiernos departamentales, encargados de los instrumentos más directos y usuales de ordenamiento (directrices departamentales y planes locales). En función de esto el sistema es claramente un modelo subnacional (“a la española”), y como tal se ha comportado hasta el momento.

A su vez, la ley deja esbozado un nivel nacional de política, que se expresaría en estrategias nacionales (el instrumento general de encuadre de la planificación departamental) y eventualmente en estrategias por región (donde el nivel nacional coordinaría a una serie de departamentos). Puede verse respectivamente en ambos un germen del estilo de política holandesa, en tanto una fuerte coordinación interministerial dictara estrategias con un grado importante de constricción sobre los departamentos (y las sectoriales), y del estilo alemán, basado en ámbitos de gobernanza multinivel donde se dialoga la coordinación nacional con los gobiernos subnacionales.

Sin embargo estas experiencias han sido solo incipientes. Partiendo de posiciones encontradas, los organismos nacionales no han generado acuerdos detallados que

conviertan al nivel nacional en un factor de fuerte restricción sobre departamentos y sectoriales. Y la coordinación regional por gobernanza multinivel fue ya ensayada en dos casos (estrategias de la región metropolitana y de la región este), pero tienen aún un rol escaso. No se han extendido al conjunto del país, no tuvieron una implementación y seguimiento efectivos tras su aprobación, y son acuerdos de aplicación voluntaria por los departamentos, de modo que no cuestionan su plena autonomía. En sustancia, el sistema uruguayo continúa siendo entonces fuertemente subnacional.

En cambio, la LOTDS centró sus preocupaciones a la inversa al momento de plantear las estructuras de gobernanza del sistema. Solo queda dispuesta la conformación del ámbito de nivel nacional (el Comité Nacional), cuyo cometido es en esencia la coordinación de organismos del nivel nacional mediante gobernanza horizontal. Lo integran los ministerios involucrados y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), coordinados por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA). También lo integra el Congreso de Intendentes, pero esto no ha generado que haya un contacto e integración efectiva de los departamentos en el ámbito, a lo que se agrega que la propia integración del Consejo ha sido débil: el Comité ha trabajado principalmente a través de comisiones específicas; en estas comisiones no se integró el Congreso, por lo que fueron exclusivamente del nacionales.

Para los restantes niveles de acción la LOTDS no plantea ningún ámbito de coordinación estable, por lo que tampoco surgieron en su implementación. En el plano de gobernanza multinivel expresado en las estrategias regionales no se dispone un ámbito de coordinación estable. Por tanto, se redactaron a partir de encuentros ad hoc. Una vez formuladas, no tuvieron un ámbito de seguimiento, lo cual debilitó su efectividad.

Respecto al nivel departamental, que sí constituye el corazón de la práctica de ordenamiento, a través de la normativa de cada departamento, la LOTDS tampoco pauta un ámbito de coordinación con el nivel nacional. Esto ha hecho que el modo en que cada departamento pauta el proceso pueda ser muy distinto (por ejemplo, respecto a qué actores nacionales convoca al comenzar a discutir un instrumento) y el nivel de diálogo con otras instituciones también lo es.

En conclusión, el sistema uruguayo planteó un modelo subnacional, de estilo español, al formular las competencias por nivel de gobierno; pero al atender el diseño de la coordinación interinstitucional, se marcó como única prioridad construir un ámbito rector a la holandesa, basado en la coordinación centralizada entre ministerios.

Este desacople entre competencias prácticas y estructura de gobernanza dejó abierta una brecha importante entre el nivel nacional (con una interinstitucionalidad organizada, pero carente de lazos con los departamentos) y el subnacional (efectivo titular de la política).

Tabla 3: Esquema planteado por la LOTDS (se omiten algunos instrumentos complementarios):

POLÍTICA	INSTRUMENTOS	ELABORACIÓN	ÁMBITO DE DIÁLOGO
NACIONAL	Directriz nacional	Comité Nacional: MVOTMA (preside) Dinot (secretaría) MTO MGAP MIEM MINTUR MDN MEF OPP Congreso de Intendentes	Definido Predominantemente nacional
	Programas	Comité Nacional	
MIXTA (nacional-departamental)	Estrategias regionales	MVOTMA y departamentos específicos	No definido
DEPARTAMENTAL	Directrices departamentales Ordenanzas departamentales Planes especiales	Gobierno departamental	
	Planes locales	Gobierno departamental (con participación local)	
	Planes interdepartamentales	Gobiernos departamentales específicos	

4. Conclusiones: tres agendas en el ordenamiento territorial nacional

En la sección 2 se destacó cómo la nueva agenda de temas de ordenamiento rural, marcada por el desarrollo de la forestación y la soja desde los años '90 y 2000, derivó en la presente década, a través de la LOTDS de 2008, en una creciente interinstitucionalización de temas tradicionales del MGAP. Y que este movimiento, en el marco del ordenamiento territorial, derivó en impulsos de articulación horizontal nacional (con resultados relativamente débiles hasta el momento), y con mayor fuerza hacia escenarios de regulación ascendente, desde los gobiernos departamentales sobre temas de competencia sectorial nacional.

En la sección 3 se señaló que el andamiaje de gobernanza enfatizado por la LOTDS e implementado hasta el momento, no es el más eficaz para dar cuenta de esta última tendencia: al estar centrado en la articulación horizontal nacional, y no implementar ámbitos de articulación con los gobiernos departamentales en su conjunto, falta un ámbito de gobernanza multinivel institucionalizado y permanente que pueda abordar la conexión entre las regulaciones departamentales y el nivel nacional.

Este pendiente se traduce en la visión de las instituciones sobre la agenda potencial de ordenamiento. Entre estas visiones, la más extendida es la necesidad de abordar el enlace entre el ámbito de diálogo nacional sobre el tema y la tarea directa de los departamentos al plantear medidas de regulación y planificación. Este primer eje de agenda potencial es particularmente marcado en el caso de instituciones cuyo sector de competencia ha estado fuertemente incidido por la regulación departamental ascendente, como los temas relativos a agropecuaria y forestación.

Dentro de este énfasis, común a distintas áreas del MGAP, situando como asunto principal de la agenda lograr establecer una conexión entre diálogo nacional e implementación departamental, destaca el rubro de la forestación. En esta área la sectorial a cargo (Dir. Forestal del MGAP) ha señalado que la atomización de regulaciones departamentales complejiza la captación de inversiones. En función de esto, ha situado en agenda la conveniencia de avanzar hacia una convergencia relativa en los marcos regulatorios, definiendo estándares, por ejemplo, adecuados a cada región, en lugar de esquemas independientes por departamento.

La expansión de la soja y la gestión de agroquímicos plantea un escenario algo distinto, porque la regulación departamental no se generalizó, sino que el debate sobre el tema se concentró en Canelones. Y porque (en sintonía con esto) la visión predominante en el MGAP ha sido que esta tendencia es errada, y que la gestión puede mantenerse y fortalecerse mediante instrumentos sectoriales. En esta lectura, la agenda de ordenamiento territorial a atender en agroquímicos sería una de mínima: desafectar del uso agrícola las zonas directamente contiguas a zonas urbanas, previniendo los conflictos entre ciudad y usos rurales. En cambio, no debería abordarse por instrumentos territoriales la gestión del área propiamente rural.

Pero el hecho de que se hayan desarrollado esquemas departamentales específicos, amerita una revisión global del tema en función de estos nuevos instrumentos. Así, la regulación específica sobre agricultura de grandes extensiones o ganadería a corral en Canelones, deja pendientes de enlace para el nivel nacional, revisando en qué medida estos nuevos esquemas pueden ser pertinentes para zonas de similar perfil en otros departamentos, e incluso revisando estándares nacionales en función de los departamentales.

Un ejemplo destacado de esta última situación es lo relativo al derecho a la salud. En este plano, la normativa impulsada en Canelones marca distancias mínimas a respetar en las aplicaciones de agroquímicos respecto a viviendas, incluyendo el medio rural. Esto supone una innovación importante respecto al estándar nacional, que a través de la normativa de regulación del MGAP fija distancias respecto al área urbana, a lo que posteriormente añadió zonas de exclusión en áreas rurales solo en el caso de escuelas. Esto implica una discriminación explícita en el derecho a la salud, al identificar un riesgo (en tanto se fijan distancias mínimas) pero se responde a él solo para la población urbana y no para la rural. Esta discriminación se amplía al plantear zonas de exclusión a escuelas rurales, con lo cual los mismos niños están protegidos por la normativa cuando están a cargo de una institución estatal y funcionarios estatales pero fuera de esa protección cuando están en sus casas. En definitiva la normativa nacional parece haberse centrado en proteger a las instituciones más que a las personas. De ahí que sea importante el giro planteado en Canelones, al formular estándares de protección tanto respecto a población urbana como rural.

En muy diversos aspectos, la regulación departamental lleva entonces implícita la necesidad de reprocesar las regulaciones territoriales desde una plataforma de gobernanza multinivel, que evite la fragmentación excesiva pero también genere y adecúe estándares regionales y nacionales a partir de las experiencias por departamento.

Este eje configuraría (en función de los casos internacionales descritos en la sección 3) una agenda “a la alemana”, donde el eje institucional principal del ordenamiento sea el enlace entre nivel nacional y departamental en clave de gobernanza multinivel.

Finalmente, pueden señalarse dos dimensiones de agenda complementarias a esta demanda de enlace entre nivel nacional y departamental. Estas dos dimensiones se registran en la perspectiva de las instituciones de nivel nacional, de forma independiente o en articulación a la primera agenda.

Una de ellas es la de convergencia entre los instrumentos de ordenamiento territorial y los instrumentos de desarrollo local gestionados por la OPP. Esta agenda contiene dos énfasis diferentes. En uno de ellos (como complemento directo de la agenda anterior) se advierte que la capacidad del nivel nacional para interactuar con los gobiernos departamentales en materia de ordenamiento puede verse fortalecida si se conjugan los distintos instrumentos por los cuales esa relación opera, incluyendo los de financiamiento y apoyo al desarrollo local.

Un énfasis distinto está presente en los actores más estrechamente vinculados a miradas transversales y de planificación, para quienes esta agenda es central, no solo como instrumento para incrementar el poder efectivo del nivel nacional en el diálogo,

sino en un plano más conceptual, para dar sentido al ordenamiento territorial como instrumento de una planificación del desarrollo. Al concebir el ordenamiento como instrumento de esa planificación económica y social del desarrollo, la tarea transversal de DINOT no puede ser vista como distinta o separada del rol planificador central de OPP. A su vez, ese rol planificador no está completo en tanto no se articule a los restantes instrumentos estatales del mismo signo, entre ellos el ordenamiento territorial.

La demanda de enlace entre planificación central y ordenamiento territorial como expresión de una planificación global del desarrollo, puede verse como una expresión de agenda potencial “a la francesa”, según los modelos internacionales presentados. Con un mayor rol del centro de gobierno y una mayor conexión entre regulación territorial e inversión para el desarrollo regional y local.

Finalmente, un tercer nivel de agenda prioriza la articulación horizontal de las instituciones nacionales como pendiente principal. En estas visiones, aún más que las discrepancias puntuales con los departamentos, la preocupación central es la de generar un acuerdo general común sobre cómo el sector debería y no debería estar incidido por el abordaje transversal de ordenamiento territorial. En estos casos, lo que está aún por construirse es la base común a partir de la cual la sectorial pueda asumir compromisos sin percibir que en ello afecta de manera sustantiva algunas prioridades sectoriales claves.

Si la primera agenda potencial, de enlace hacia los departamentos, es particularmente marcada en sectoriales con gran incidencia de regulación ascendente, y si la segunda corresponde a miradas netamente transversales o de planificación central, esta tercera agenda potencial corresponde a sectoriales donde los procesos de regulación ascendente no han sido de gran difusión, y por tanto los pendientes de acuerdo en materia de ordenamiento se sitúan a la interna del nivel nacional.

Los casos de industria y transporte pueden asociarse a esta situación. En el de la industria, desde el punto de vista sectorial, incorporando el desarrollo industrial como parte de los ejes del ordenamiento, y su sesgo natural-ruralista (defensa de usos no productivos o productivos rurales, frente a rubros industriales vistos más como amenaza que como oportunidad). Desde una mirada transversal, el aspecto pendiente es en qué medida la sectorial acuerda pasar a estar regulada de manera más incisiva por instrumentos de ordenamiento frente a la alternativa de operar por control ambiental.

En el caso de vialidad y transporte la agenda principal desde la óptica sectorial sería la de articulación horizontal en un abordaje de mínima, cuya clave sería determinar el alcance y límites de la política de ordenamiento en su potencial de cambio a las reglas

de juego de la sectorial (por ej. si se priorizan -en acuerdo con el criterio sectorial- los ejes viales que ya son altamente utilizados o se apuesta a invertir con prioridad en ejes alternativos, que propicien dinámicas de mercado potenciales -política que ha sido sugerida desde otros actores-). En sustancia, esta articulación de mínima, sería desde la perspectiva sectorial garantizar que la política no se vea afectada en sus principios fundamentales, y en función de ellos determinar los compromisos puntuales que sí resulten accesibles. Desde perspectivas transversales, el mismo impulso de articulación horizontal se ha planteado en pos de una agenda con ambiciones de transformación mayores.¹⁸

A su vez, la agenda propia de la DINOT puede situarse en este eje de articulación horizontal. Ya que uno de los productos clave de la política nacional de ordenamiento, la delimitación de “áreas de uso preferente” (mapear para todo el país qué usos son preferentes sobre otros con los que tengan potencial conflicto, según la vocación de uso dominante en cada zona), permanece como un objetivo pendiente, al no haber habido acuerdo previo a nivel de las sectoriales nacionales.

En esta tercera agenda potencial puede verse una expresión de agenda “a la holandesa”, centrada en la articulación horizontal de los organismos nacionales. No obstante (y esto marca la distancia entre el modelo uruguayo y el holandés), esta dimensión, que en Holanda es la principal clave de la política, en las instituciones uruguayas aparece como vector de agenda principal no en los sectores que han tenido más avance en regulación por ordenamiento territorial, sino como señal de un menor avance relativo, en áreas donde la articulación entre institucionalidad nacional sectorial y ordenamiento se percibe aún como incipiente y compleja (Tejera 2019).

¹⁸ A su vez, en el caso de vialidad, la agenda de articulación con los departamentos es un pendiente clave en forma indirecta. No por la regulación departamental del sistema vial sino a raíz de las consecuencias de la planificación urbanística sobre el sistema vial, por el fenómeno de captura urbana de rutas ya mencionado.

Tabla 4: Agendas potenciales destacadas por las instituciones de nivel nacional según perfil (sectorial/transversal) y dinámica previa de ordenamiento en el sector.

Tipo de dinámica previa o perspectiva de partida	Tipo de agenda potencial destacada	Sectores relacionados
Sectoriales fuertemente incididas por regulación subnacional emergente	Énfasis en articulación nacional-departamental. Complemento en articulación entre ordenamiento territorial y centro de gobierno como herramienta de apoyo.	Agropecuaria, forestación y cadena derivada
Sectoriales en que la articulación al ordenamiento es incipiente y mantiene pendientes acuerdos básicos en el nivel nacional. Sin fuerte incidencia de regulación subnacional emergente.	Énfasis en articulación nacional horizontal	Industria. Vialidad.
Perspectivas basadas en planificación general o transversal.	Énfasis en articulación entre ordenamiento territorial y centro de gobierno como parte de una planificación global del desarrollo	

BIBLIOGRAFÍA

Achkar, Marcel; Ana Domínguez y Fernando Pesce (2006): Principales transformaciones territoriales en el Uruguay rural contemporáneo. *Pampa 3* (2): 219-242.

Alpkokin, Pelin; Yoshitsugu Hayashi y Kazuyuki Kuriyama (2003): Dutch spatial planning. Model for sustainable urban development. Japan Society of Civil Engineers: 土木計画学研究発表会 (*Presentación de Investigaciones en Ingeniería Civil*) 2003 – n°28.

Beder, Florencia y Gustavo Cánepa (2014): Dinámicas productivas e impacto territorial. En Altair Magri, Manuela Abraham y Leticia Ogues, coords.: *Nuevos desafíos y respuestas de los actores sobre el desarrollo local*. Montevideo, UdelaR-Espacio Interdisciplinario: 69-84.

Benabent, Manuel (2005): Una visione panoramica dell'ordinamento del territorio in Spagna. *Complessita e Sostenibilita*, n°6. Versión en español en:

http://www.upo.es/ghf/giest/GIEST/publicaciones/592_Vision_panoramica.pdf

Dias, Daniella (2012): Planejamento e ordenamento territorial no sistema jurídico brasileiro. En *Brasília*, 49 (194): 107-115.

Dirección de Desarrollo Sostenible, Comité Especial Interinstitucional, Comisión de Ordenamiento Territorial (2014): Bases para la formulación de la Política General de Ordenamiento Territorial. Insumos para el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (Colombia).

Dirección de Espacio Urbano y Territorial (2012): Ordenamiento Territorial en Colombia. Bogotá, DEUT.

European Commission (1997): The EU compendium of spatial planning systems and policies. Luxemburgo, Office of the Official Publications of the European Communities.

Faludi, Andreas (2004): Territorial cohesion. Old (French) wine in new bottles? *Urban Studies*, 41 (7): 1349-1365.

Faludi, Andreas (2005): La política de cohesión territorial de la Unión Europea. *Boletín de la AGE*, 39: 11-30.

Federal Office for Building and Regional Planning (2001): Spatial development and spatial planning in Germany. Bonn, FOBRP.

Hajer, Maarten y Wil Zonneveld (2000): Spatial planning in the network society. Rethinking the principles of the planning in Netherlands. *European Planning Studies* 8 (3): 337-355.

Hildebrand, Andreas (2006): La política de ordenación del territorio de las comunidades autónomas. Balance crítico y propuestas para la mejora de su eficiencia. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 230: 79-139.

Hildebrand, Andreas (2014): La experiencia del ordenamiento territorial en Europa en contextos de descentralización y autonomías. Doc. presentado al IX Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial, Cuenca, Ecuador, 28 oct.

Hill, Mariana (2014): Planes de uso y manejo responsable del suelo. Presentado en el Congreso Uruguayo de Suelos, Colonia, 6-8 agosto.

Jaraíz, Francisco; Julián Mora, José Gutiérrez y Jin Su Jeong (2013): Comparison of regional planning strategies. Countrywide general plans in USA and territorial plans in Spain. *Land Use Policy* 30: 758-773.

Jordan, Grant y Jeremy Richardson (1982). The British policy style or the logic of negotiation? En J. Richardson (ed.): *Policy styles in Western Europe*. Londres, Allen & Unwin: 80-110.

Kickert, Walter; Erik-Hans Klijn y Johannes Koppenjan (1997). Managing networks in public sector: findings and reflections. En: W. Kickert y J. Koppenjan: *Managing complex networks. Strategies for the public sector*. Londres, Sage: 166-191.

Knill, Cristoph (2006). Environmental policy. En Guy Peters y Jon Pierre: *Handbook of public policy*. Londres, Sage: 249-263.

Kruk, Carla; Cecilia Suárez, Mariana Ríos, Natalia Zaldúa y Diego Martino (2012). Análisis de la calidad de agua en Uruguay. Montevideo, Asesoramiento Ambiental Estratégico-Vida Silvestre Uruguay.

Lage e Lage, Selena (2017): O planejamento urbano para além da oposição urbano-rural: Perspectivas e desafios para a consolidação no Brasil de sistemas e práticas integrados de planejamento territorial. En *Oculum Ensaio* 14 (1): 155-167.

Ligrone, Pablo (2016): Manejo de bordes de crecimiento urbano en Uruguay. Herramientas y paradojas de la planificación. *Bitácora* 26 (1): 73-82.

Magri, Altair; Martín Freigedo y Rafael Tejera (2010): Principios en movimiento. La participación ciudadana en las políticas de descentralización y ambiente. En Rosana Abella y Javier Taks (comp.): *Participación, territorio y ambiente*. Montevideo, Casa Bertolt Brecht: 11-46.

Martino, Daniel (1994): Siembra directa en los sistemas agrícola-ganaderos del litoral. Montevideo, INIA.

Massiris, Ángel (1999): Ordenamiento territorial. Experiencias internacionales y desarrollos conceptuales y legales realizados en Colombia. *Perspectiva Geográfica*, 4 (2).

Mertins, Günter y Michaela Paal (2006): Regional planning in Germany. Institutional framework, instruments and effectiveness. En José Luis Luzón y Marcia Cardim: *Estudio de casos sobre planificación espacial*. Barcelona, Universitat de Barcelona: 31-49.

Pahl-Weber, Elke y Dietrich Henckel (2008): The planning system and the planning terms in Germany. Hannover, ARL.

PNUMA-DINAMA-CLAES (2008). GEO Uruguay 2008. Informe del estado del ambiente. Montevideo, PNUMA-DINAMA-CLAES.

Ríos, Mariana; Natalia Zaldúa, Gabriel Oyhançabal, Alessandra Tiribochi y Cecilia Suárez (2012). GEO Uruguay: actualización. Inédito.

Schmidt, Stephan y Ralph Buehler (2007): The planning process in the US and Germany: a comparative analysis. *International Planning Studies* 12 (1): 1-39.

Tejera, Rafael (2014): Conflicto local en procesos de desarrollo productivo (2003-2013). Ponencia presentada a las XIII Jornadas de Investigación Científica de FCS. Montevideo, 15-17 set.

Tejera, Rafael (2015 a): Regiones de concentración de tensiones desde la recuperación económica (2003-2013). En Altair Magri, Manuela Abrahan y Leticia Ogues (coord.): *Nuevos desafíos y respuestas de los actores sobre el desarrollo local*. Montevideo, UdelaR-Espacio Interdisciplinario: 85-100.

Tejera, Rafael (2015 b): Las regiones sudoeste y sudeste durante el gobierno de Jorge Batlle. En Altair Magri, Manuela Abrahan y Leticia Ogues (op.cit.): 169-192.

Tejera, Rafael (2015 c). Las regiones sudoeste y sudeste durante los gobiernos frentistas. En Altair Magri, Manuela Abrahan y Leticia Ogues (op. cit.): 193-217.

Tejera, Rafael (2019): Ordenamiento territorial nacional. Modelos de diseño institucional y dinámica de regulación en Uruguay. Informe de consultoría MVOTMA - Asociación Pro-Fundación para las Ciencias Sociales. Inédito.

Universidad de la República (2013): Informe sobre la calidad del agua en la cuenca del río Santa Lucía. Montevideo, UdelaR.

Zurbriggen, Cristina y Miguel Sierra (2017): Innovación colaborativa: el caso del Sistema Nacional de Información Ganadera. *Agrociencia Uruguay* 21 (1): 140-152.

Sitios web:

Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism [Japón]: An overview of spatial policy in Asian and European countries.

http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/international/spw/index_e.html

Presidencia de la República-Archivo [Uruguay]: “Fin de moratoria al transgénico”, 14/7/2008.

http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/noticias/2008/07/2008071410.htm