

# Manual didáctico de metodología del ordenamiento territorial

Aportes a la planificación  
ambiental participativa

---

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA  
COMISIÓN SECTORIAL DE ENSEÑANZA  
Y EDUCACIÓN PERMANENTE

---

Adriana Goñi Mazzitelli  
Isabel Gadino  
(coordinadoras)



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY

Prorectorado  
de Enseñanza





# Manual didáctico de metodología del ordenamiento territorial

Aportes a la planificación ambiental participativa

Grupo de Estudios Territoriales  
Departamento de Territorio, Ambiente y Paisaje  
Centro Universitario Regional del Este

Adriana Goñi Mazzitelli e Isabel Gadino  
(coordinadoras)

Equipo de redacción: Adriana Goñi Mazzitelli, Isabel Gadino,  
Anaclara Lopardo y Gabriel Giordano  
Contribuciones: Nathalie Goldberg y Ana Clara Bouzas  
Revisores: José Luis Sciandro y Leonardo Altmann

**Financiación:** Comisión Sectorial de Enseñanza, Universidad de la República

Manual didáctico de metodología del ordenamiento territorial: Aportes a la planificación ambiental participativa / Adriana Goñi Mazzitelli, Isabel Gadino, Anaclara Lopardo, Gabriel Giordano, Nathalie Goldberg, Ana Clara Bouzas – Montevideo: Universidad de la República. Comisión Sectorial de Enseñanza y Educación Permanente, 2026.

167 pp. -- (Manuales didácticos / Comisión Sectorial de Enseñanza y Educación Permanente).

ISBN: 978-9974-0-2361-1

1. ORDENAMIENTO TERRITORIAL
2. PLANIFICACIÓN AMBIENTAL
3. DESARROLLO DE ZONAS COSTERAS
3. ENSEÑANZA SUPERIOR
4. UNIVERSIDADES

I. Goñi Mazzitelli, Adriana II. Gadino, Isabel III. Lopardo, Anaclara IV. Giordano, Gabriel V. Goldberg, Nathalie VI. Bouzas, Ana Clara

CDD: 711.3

La publicación de este libro fue realizada con el apoyo de la Comisión Sectorial de Enseñanza y Educación Permanente (CSEEP) de la Universidad de la República (Udelar).

Este manual es el producto de la presentación de un proyecto en el llamado de la CSEEP de la Udelar «Elaboración de manuales didácticos para la enseñanza de grado», 2022, que fuera aprobado en el mismo año y financiado durante 2023.



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY

Comisión Sectorial  
de Enseñanza  
y Educación Permanente



Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0, Adriana Goñi Mazzitelli, Isabel Gadino, Anaclara Lopardo, Gabriel Giordano, Nathalie Goldberg, Ana Clara Bouzas. [2026].

Centro Universitario Regional del Este

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es>

Comunicación y Publicaciones, CSEEP, Udelar.

Alberto Lasplaces 1620, 11600 Montevideo

Tel.: (+598) 2400 8393

[www.cse.udelar.edu.uy](http://www.cse.udelar.edu.uy) comunicacion@cse.udelar.edu.uy

ISBN: 978-9974-0-2361-1

Coordinación editorial: Matías Núñez

Corrección de estilo y diseño editorial: Felipe Correa Buroni y Sofía Michelazzo

## TABLA DE CONTENIDOS

---

<b>Lista de abreviaturas</b>	<b>5</b>
<b>Resumen</b>	<b>7</b>
<b>Introducción</b>	<b>9</b>
Antecedentes y justificación . . . . .	9
Objetivos y destinatarios . . . . .	14
Características del manual. . . . .	15
Referencias . . . . .	17
<b>Capítulo 1</b>	
<b>Desafíos territoriales para el OT en el siglo XXI</b>	<b>19</b>
Índice del capítulo. . . . .	19
1.1 La urbanización planetaria y el urbanismo . . . . .	20
1.2 La globalización y el cambio climático: impactos en las personas y los ecosistemas. . . . .	23
1.3 ¿Cuáles son los retos para el urbanismo y la planificación territorial frente a la crisis socioecológica? . . . . .	26
Ejercicios y recursos . . . . .	29
Referencias . . . . .	31
<b>Capítulo 2</b>	
<b>El contexto nacional y la planificación de la costa</b>	<b>33</b>
Índice del capítulo. . . . .	33
2.1 Normativa y dominio territorial en Uruguay. . . . .	34
2.2 La costa como ámbito de planificación . . . . .	40
Ejercicios y recursos . . . . .	49
Referencias . . . . .	51
<b>Capítulo 3</b>	
<b>Procesos y metodologías de OT ambiental y participativo</b>	<b>57</b>
Índice del capítulo. . . . .	57
3.1 Abordaje teórico-práctico y etapas del OT . . . . .	59

3.2 Ámbitos e instrumentos de participación en los procesos de OT . . . . .	63
3.3 Etapa de preparación. . . . .	67
3.4 Etapa de diagnóstico . . . . .	76
Ejercicios y recursos . . . . .	110
3.5 Etapa de proposición y decisión. . . . .	114
3.6 Etapa de implementación . . . . .	132
Ejercicios. . . . .	134
Referencias . . . . .	135

**Anexos**

<b>Experiencias realizadas entre 2018 y 2022 en el curso MOT</b>	<b>141</b>
Anexo 1.1: Las Grutas, 2018 . . . . .	142
Anexo 1.2: Punta Negra, 2019. . . . .	146
Anexo 1.3: Boca del Cufre, 2020 . . . . .	150
Anexo 1.4: Sauce de Portezuelo, 2021 . . . . .	155
Anexo 1.5: Ocean Park, 2022 . . . . .	164

## LISTA DE ABREVIATURAS

---

BRICS+:	Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica, Egipto, Etiopía, Irán, Indonesia y los Emiratos Árabes Unidos
CONEMAT:	Comisión Nacional de Estudio Agroeconómico de la Tierra
CURE:	Centro Universitario Regional del Este
DINACEA:	Dirección Nacional de Calidad y Evaluación Ambiental
DINAGUA:	Dirección Nacional de Aguas
DINAMA:	Dirección Nacional de Medio Ambiente
DINOT:	Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial
EAE:	evaluación ambiental estratégica
EIA:	evaluación de impacto ambiental
FODA:	fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas
GA:	gestión ambiental
IOT:	instrumento de ordenamiento territorial
IOTDS:	instrumento de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible
LGA:	Licenciatura en Gestión Ambiental
LOTDS:	Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible
MA:	Ministerio de Ambiente
MJOT:	Marco Jurídico para el Ordenamiento Territorial

MOT:	metodología del ordenamiento territorial
MVOT:	Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial
MVOTMA:	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
OPP:	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
OSC:	organización de la sociedad civil
OT:	ordenamiento territorial
PAI:	programa de actuación integrada
PLOT:	plan local de ordenamiento territorial
SIG:	sistema de información geográfica
SNAP:	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
TCOT:	Teoría Crítica del Ordenamiento Territorial
UA:	unidad ambiental
Udelar:	Universidad de la República

## RESUMEN

---

Este manual tiene como finalidad producir un texto de referencia educativa en Uruguay sobre metodologías del ordenamiento territorial ambiental participativo. Se basa en el proceso de ordenamiento y gestión territorial planteado en la normativa nacional, a la par que presenta una discusión acerca de cambios que deberían incorporarse a fin de mejorar sus resultados sociales y ecosistémicos y las condiciones de participación ciudadana.

La metodología propuesta plantea, además, el desafío de trascender las fronteras académicas y disciplinares, dialogando con las poblaciones locales y otros actores involucrados en la tarea de planificar y ordenar el territorio. Entendemos que tanto la normativa como la sociedad demandan con urgencia la apertura de espacios que habiliten el debate sobre los usos y actividades en el territorio, así como se hace evidente la necesidad de nuevos acuerdos y modalidades en la toma de decisiones —informada y multiactoral— que aseguren la calidad democrática en la construcción y defensa de los derechos humanos, el interés común y la justicia.

Este texto busca mostrar la importancia del ordenamiento territorial en la creciente crisis ambiental que vivimos, así como la necesidad de una transición ecológica y social para superar las situaciones críticas de la actualidad y las presentadas por escenarios futuros. Es por ello que el manual escoge compilar aspectos metodológicos innovadores que vienen generándose desde una mirada transdisciplinaria en las nuevas carreras de la Universidad de la República (Udelar), en particular desde los centros universitarios regionales, producto de la descentralización territorial de esta casa de estudios.

Nuestra contribución se basa en la experiencia de enseñanza integral, que acompaña la docencia con la investigación y la extensión universitaria. Esperamos que sirva para ampliar los horizontes del ordenamiento

territorial (OT), entendido como una herramienta potente para las comunidades al propiciar oportunidades de debate y acción sobre cómo deseamos vivir, cómo afrontamos colectivamente los problemas actuales y cómo nos preparamos para anticipar los desafíos futuros. Se plantea aquí una renovada mirada territorial que nos sitúa en los paradigmas actuales de los derechos de la naturaleza y la gestión colectiva de los bienes comunes, indispensable para retomar un rumbo de cooperación y unidad entre seres humanos y naturaleza que se aleje de escenarios tendenciales críticos, como un potencial colapso ecológico a nivel global y posibles crisis sociales relacionadas.

### Antecedentes y justificación

Este trabajo surge a partir de las experiencias y reflexiones de la investigación, la docencia y la extensión que el equipo docente del perfil de Ordenamiento Territorial (OT) de la Licenciatura en Gestión Ambiental (LGA) del Centro Universitario Regional del Este (CURE) de la Universidad de la República (Udelar) ha realizado en los últimos siete años. Estas se han desarrollado principalmente a través de los cursos de grado Teoría Crítica del Ordenamiento Territorial (TCOT), Metodología del Ordenamiento Territorial (MOT) y Marco Jurídico para el Ordenamiento Territorial (MJOT), con participación de estudiantes de la LGA y de otras carreras —como la Licenciatura en Diseño de Paisaje, la Licenciatura en Turismo y el Tecnólogo en Administración y Contabilidad—, así como con actores no universitarios —principalmente comisiones vecinales, habitantes del territorio en el que el curso hizo foco, actores gubernamentales, entre otros—.

La LGA fue creada recientemente, en el año 2011, con el objetivo de formar profesionales capaces de comprender, analizar, investigar y gestionar problemáticas ambientales con un enfoque inter y transdisciplinar. El perfil de OT es una opción de profundización de la LGA que se enmarca en los estudios territoriales y las humanidades ambientales; se centra en la identificación e interpretación de los recursos culturales tanto materiales como intangibles y en el estudio y planificación del territorio a través de la interacción de diferentes disciplinas, con particular énfasis en la participación ciudadana.

El curso MOT tiene como finalidad acercar a los estudiantes, desde un marco crítico, a los métodos e instrumentos de los procesos de construcción del territorio, combinando clases teórico-prácticas con una práctica que se realiza en una localidad concreta de escala pequeña o intermedia. Estas

instancias buscan atender complejidades socioambientales y urgencias de la planificación costera de Uruguay, además de propiciar el acercamiento el acercamiento y apoyo a las asociaciones de vecinos y organizaciones ambientales locales. Junto a los participantes, se apunta a lograr una lectura en clave de pieza territorial más amplia, que analice fenómenos de transformación territorial local, así como la complementariedad o singularidad estratégica a la interna de un sistema regional, nacional e internacional. Con ese fin, junto a los estudiantes se abordan herramientas para la elaboración de un diagnóstico integrado del territorio y métodos para la elaboración de propuestas para su ordenamiento, planificación participativa y gestión sustentable.

El curso se focaliza en salvaguardar los aspectos ambientales y las formas de organización social y de gobernanza participativa en la construcción del territorio. Esta tarea no es sencilla: si bien desde la teoría es declarada como lo deseable, estamos aún en una transición desde el enfoque tradicional de la planificación, centrado en el crecimiento económico como principal eje de preocupación desde las distintas escalas de gobierno. Esto se traduce, en la formación, en que se priorizan disciplinas poco cercanas a los procesos naturales y culturales que se encuentran en el territorio, y sí más relacionadas con las transformaciones físico-espaciales, económicas y jurídicas de la gestión.

Nuestra elección del énfasis en estos dos temas en los procesos de OT —ambiente y formas de organización social para la equidad— se debe al reconocimiento que desde la ciencia y las comunidades se hace de la creciente crisis social y ecológica que vivimos local y globalmente. Asimismo, crece la preocupación por el aumento de poblaciones en condiciones desiguales que están pagando sus efectos más graves (Martínez-Alier, 2023). A nivel global —y nuestro país lo refleja—, esto habla de los habitantes damnificados por mayores y más recurrentes inundaciones o la contaminación de aire y suelos; de los pequeños y medianos agricultores perjudicados por el acaparamiento de tierras en manos de grandes inversores o incendios vinculados a monocultivos; de los pescadores artesanales o de las comunidades originarias que viven en vínculo directo con los bienes y ciclos naturales y son reducidos

en espacio y número por formas represivas de extracción de recursos, entre tantas otras problemáticas (Latterra & Paruelo, 2019). Pero también responde a la necesidad de revertir con otros abordajes, tanto globales como locales, las consecuencias negativas del modelo productivo de urbanización y uso del espacio basado en la competencia económica, el desarrollo industrial y la especulación inmobiliaria, con crecientes porcentajes de población viviendo en asentamientos precarios en casi todas las grandes ciudades del mundo y con enormes problemas ambientales por el mal uso o la eliminación de los ecosistemas, de sus funciones y de sus servicios.

Sumado a lo anterior, aparecen nuevos trabajos que denuncian que las lógicas de financiarización de la economía, la digitalización de varios aspectos de la vida y la nueva dependencia de inteligencias artificiales afectan en primer lugar a estos grupos de personas, pues dificultan aún más sus posibilidades de salir de la pobreza, la violencia y la contaminación de sus recursos (Dauvergne, 2020). Más grave aún es que, a mayor escala y más largo alcance, este conjunto de factores está empujando a toda la humanidad al camino del colapso civilizatorio y ambiental, y podrá desencadenar procesos que lleven al planeta a un estado de inhabitabilidad humana (Heingberg & Miller, 2023).

No hay dudas de que estamos poniendo en el centro de la formación una cuestión técnica y científica, pero también ética y política. Reconocemos una inequidad en las relaciones de poder, esta evita que las comunidades puedan asumir roles activos para defender sus derechos frente a una diversidad de actores nacionales y transnacionales que siguen priorizando el desarrollo económico extractivista con un alto impacto ambiental (Chomsky & Pollin, 2020). Estos últimos exigen a los Estados mejores condiciones para instalarse en sus territorios, evaden controles estrictos y reclaman un casi libre albedrío en el uso de los recursos naturales, amparados en las presiones político-económicas internacionales, en los imaginarios de desarrollo hegemónicos y en las normativas y contratos que defienden la propiedad privada o que se adscriben a la jurisprudencia internacional. Ejemplos de esto son los proyectos de extracción o producción intensiva de bienes naturales (hierro, petróleo, agua, madera y celulosa, soja, carne vacuna, hidrógeno,

entre otros), los proyectos de infraestructuras y emplazamientos logísticos de escala internacional (como la ampliación del puerto de Montevideo y la construcción de la vía del tren que lo une a Paso de los Toros, proyectos de puertos de aguas profundas en Rocha, la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana, entre otros) y los grandes incendios sufridos en el 2021. Esto sucede a la vez que existe una escasa o nula preparación para la prevención de los impactos, resultan presupuestalmente inviables los monitoreos robustos, y faltan ámbitos participativos en los que la población pueda tomar decisiones sobre el territorio habitado, anticiparse a los impactos y negociar su reparación (INDDHH, 2020).

En estos años, gracias a la instalación de la Udelar en distintas regiones del país, en el CURE hemos recibido una gran demanda de apoyo de grupos y de comunidades locales preocupadas por sus problemáticas y transformaciones territoriales, tanto aquellas que dependen de formas de vida en contacto directo con la naturaleza (pequeños productores, pescadores y artesanos, por ejemplo) como sectores de población urbana que optaron por o debieron vivir fuera de las ciudades consolidadas. Se constata que muchos grupos de habitantes han adquirido una fuerte conciencia del cuidado que deben tener en la antropización de nuevos territorios para no extender o repetir la situación que dejan atrás en las ciudades; es por eso que se autoorganizan para asumir un rol protagonista en la planificación y cuidado de un nuevo hábitat.

En 2008, Uruguay aprobó la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS), con la que se dio un marco regulador a la materia y se establecieron el interés general en la consecución de sus objetivos y el orden público y obligatorio, así como el carácter vinculante para instituciones públicas y privadas, de los instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible (IOTDS). Reconocemos los avances de la normativa nacional en OT, pues esta concibe el territorio de forma integral y transversal a las diferentes estructuras del Estado y su población. También celebramos los esfuerzos en difusión, preparación y apoyo a técnicos de distintas instituciones estatales realizados desde la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT), la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA) y la Oficina de

Planeamiento y Presupuesto (OPP), cuyos materiales retomamos en nuestro curso como indispensables (DINOT, 2013, 2014; MVOTMA & OPP, 2017, 2018; DINAMA, 2019; MVOTMA *et al.*, 2020).

Sin embargo, el sentir común de los grupos de vecinos que hemos encontrado es, en general, el de desamparo e impotencia ante la fragilidad, lentitud o inexistencia de instrumentos capaces de crear formas de gobernanza y participación reales y efectivas en el ordenamiento del propio territorio. En la mayoría de los casos, como señalan Svampa y Viale (2022), los negocios del neodesarrollismo llegan antes que el Estado y condicionan enormemente la capacidad de incidir de actores más débiles a través de compromisos políticos directos. Esto nos da un panorama de fuerte fragmentación y desencuentro entre las aspiraciones e iniciativas locales autogestionadas y las decisiones en los distintos niveles y oficinas de gobierno.

En este contexto, el manual busca presentar un compilado de metodologías que, alineadas con la legislación nacional, apuntan al tratamiento integrado del territorio —entendido como sistema ecosocial—, en el que histórica y actualmente se evidencia una forma de uso perjudicial para su sostenibilidad, con desigualdades entre actores e instrumentos que, si bien permiten mejoras, no significan un cambio de dirección del modelo que genera la crisis. Por lo tanto, este texto también promueve la reflexión individual y colectiva acerca de qué cuestiones pueden aplicarse y cuáles deben repensarse para la mejora de la coyuntura actual.

Señalamos, entonces, un atraso en la aplicación de posibles modalidades innovadoras habilitadas por la normativa, como por ejemplo incentivos y programas públicos que apuesten a la construcción de una gobernanza participativa, multinivel, que abra los canales adecuados para permitir a las poblaciones dialogar y contrarrestar la fuerte presión económica que el mercado nacional e internacional ejerce sobre la determinación de usos territoriales. En paralelo, entendemos pertinente una actualización de los objetivos y las metodologías del OT en Uruguay: con el fin de manejar con solvencia los desafíos socioambientales contemporáneos, es necesario comprender hacia dónde nos llevan los modelos de desarrollo actuales y crear y proponer alternativas viables.

Somos conscientes de que necesitamos habilitar urgentemente un tiempo de transición hacia otros modelos sociales, y por ello hemos decidido emprender este aprendizaje de manera inter y transdisciplinaria, junto a grupos interesados en ser parte de la planificación de sus entornos, de sus paisajes y del legado cultural y ambiental que cada territorio representa. En estos años de trabajo con grupos de vecinas y vecinos de localidades de la costa este, asociaciones civiles dedicadas al cuidado y fomento de su entorno, emprendimientos sostenibles, centros de investigación y grupos internacionales interesados en la preservación ambiental, hemos corroborado la importancia de construir estrategias locales para estar preparados para las transformaciones futuras. Las propuestas de este manual nos hablan de cómo poner en marcha esos procesos y estrategias a partir del conocimiento científico-técnico y de los saberes locales, cómo generar momentos de diálogo y producción colectiva y cómo, a partir de estos, construir alternativas que utilicen la planificación territorial como instrumento eficaz para intentar alcanzar futuros más sostenibles económica, social y ecológicamente.

## Objetivos y destinatarios

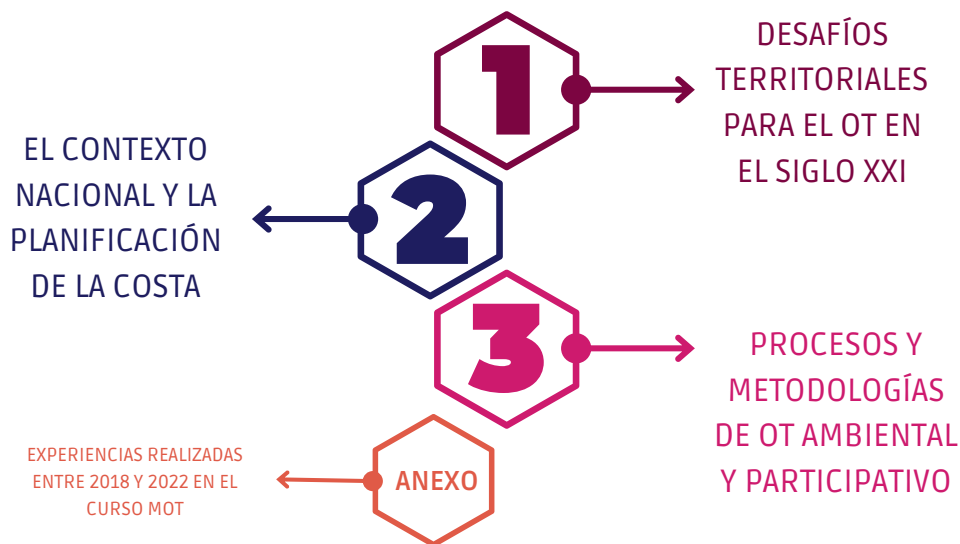
Este manual se dirige principalmente a los estudiantes de la Licenciatura en Gestión Ambiental y de cursos de educación permanente y posgrado, para quienes servirá de referencia bibliográfica central, y esperamos que también sea útil para estudiantes de otros perfiles de la LGA y de carreras que se vinculan al OT y a la gestión ambiental (GA). El objetivo es que los estudiantes puedan encontrar en este material los principales contenidos del curso del curso tanto para estudiar y aprender a hacer uso de estas metodologías como para entender mejor las dinámicas de cambios territoriales de nuestros entornos.

Asimismo, deseamos que el trabajo sirva a las poblaciones que buscan reforzar su organización y ejercer su derecho a participar en las decisiones territoriales de los sitios que habitan para exigir respeto y mejores condiciones para las diversas formas de vida en cada localidad. Para lograr, en fin, como lo marca la LOTDS en su artículo 3, «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» (Uruguay, 2008, junio 30).

## Características del manual

Los contenidos se organizan en tres capítulos.



El primer capítulo contiene una introducción teórico-conceptual y presenta las bases fundamentales para el abordaje propuesto, así como recomendaciones bibliográficas y ejercicios de lectura.

El segundo capítulo aborda el contexto nacional y los desafíos de las áreas costeras en torno a las que surge este manual. Si bien la metodología es general para procesos de planificación territorial en diversos contextos geográficos, pueden notarse especificidades en la aplicación de algunas técnicas para abordar problemáticas costeras.

El tercer capítulo presenta una forma de organizar el proceso de planificación, las técnicas y herramientas que pueden utilizarse y los instrumentos y formas de participación para el OT con enfoque ambiental. En este capítulo se hace una introducción sobre el abordaje teórico-práctico general y luego

se separa, según las etapas del OT, en cuatro apartados. Cada uno presenta consideraciones, técnicas y métodos, ejemplos de aplicación en MOT, recursos y ejercicios para cada etapa (preparación, diagnóstico, proposición e implementación).

En el anexo se presentan las experiencias realizadas entre 2018 y 2022 en el marco de las distintas ediciones del curso MOT (anexo 1.1 al 1.5). Para cada caso se presentan esquemáticamente los resultados del proceso de análisis del territorio.

En el manual se presentan recursos, ejercicios, ejemplos, mensajes clave y técnicas y herramientas, que se identifican con diferentes íconos:



RECURSOS



EJERCICIOS



EJEMPLOS



MENSAJES  
CLAVE



TÉCNICAS Y  
HERRAMIENTAS

## Referencias

- Chomsky, N., & Pollin, R. (2020). *Cambiar o morir: capitalismo, crisis climática y el Green New Deal*. Capital Intelectual.
- Dauvergne, P. (2020). *AI in the Wild: Sustainability in the Age of Artificial Intelligence*. The MIT Press.
- DINAMA (Dirección Nacional de Medio Ambiente). (2019). *Guía para el trámite de aprobación de la Evaluación Ambiental Estratégica de los Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible*. Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.
- DINOT (Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial). (2013). *Guías para la elaboración de instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible* (Vol. 1). Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.
- DINOT (Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial). (2014). *Guías para la elaboración de instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible* (Vol. 2). Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.
- Heingberg, R., & Miller, A. (2023). *Welcome to the Great Unraveling: Navigating the Polycrisis of Environmental and Social Breakdown*. Post Carbon Institute.
- INDDHH (Instituto Nacional de Derechos Humanos). (2020). *Informe final: derechos de acceso a la información, a la participación pública y a la justicia en asuntos ambientales*. Instituto Nacional de Derechos Humanos.
- Laterra, P., & Paruelo, J. M. (Eds.). (2019). *El lugar de la naturaleza en la toma de decisiones: servicios ecosistémicos y ordenamiento territorial rural*. Ciccus.
- Martínez-Alier, J. (2023). *Land, Water, Air and Freedom. The Making of World Movements for Environmental Justice*. Edward Elgar Publishing.
- MVOTMA (Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente) & OPP (Oficina de Planeamiento y Presupuesto). (2017). *Guía metodológica de las herramientas de gestión territorial*. Ministerio

de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente; Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

MVOTMA (Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente) & OPP (Oficina de Planeamiento y Presupuesto). (2018). *Guías metodológicas de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible: elaboración de la Ordenanza Departamental*. Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente; Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

MVOTMA (Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente), PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), FVC (Fondo Verde para el Clima) & AUCI (Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional). (2020). *Informe de consultoría para una guía conceptual metodológica y operativa para la elaboración de planes locales de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible*. Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Svampa, M. S., & Viale, E. (2022). *El colapso ecológico ya llegó: una brújula para salir del (mal)desarrollo*. Siglo XXI.

Uruguay. (2008, junio 30). Ley n.º 18.308: Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18308-2008>

## Desafíos territoriales para el OT en el siglo XXI



### Índice del capítulo

- 1.1 La urbanización planetaria y el urbanismo
- 1.2 La globalización y el cambio climático: impactos en las personas y los ecosistemas
- 1.3 ¿Cuáles son los retos para el urbanismo y la planificación territorial frente a la crisis socioecológica?

Ejercicios y recursos

Bibliografía

## 1.1 La urbanización planetaria y el urbanismo

La necesidad de planificar el territorio para las diferentes actividades y usos que el ser humano realiza en él existe desde tiempos inmemoriales. En el mundo occidental hay ejemplos desde la Antigua Grecia, se ven en la Edad Media y el Renacimiento, y en Latinoamérica se imponen mediante las Leyes de Indias (para los países conquistados por España) y las Cartas Regias (provenientes de Portugal) y se entrecruzan con formatos de ocupación precolombinos.

En este contexto, la disciplina del urbanismo —que más tarde incluye, se amplía o deriva en el OT— se consolida durante el surgimiento de la industrialización y la consiguiente aceleración de la extracción —ya iniciada con el colonialismo— de materias primas para el desarrollo a gran escala del sistema económico capitalista. El urbanismo nace con la misión de organizar el crecimiento de la industrialización en cuanto base del capitalismo como lo conocemos en la actualidad. Su objetivo era prefigurar las condiciones de vida para los nuevos complejos de fábricas, obreros y consumidores de productos manufacturados a gran escala. El optimismo de la época y las cuantiosas ganancias no dejaban entrever a la mayoría los riesgos de un crecimiento ilimitado y depredador de los ecosistemas (De Landa, 2011).

En paralelo, desde los albores del urbanismo, varios teóricos de la disciplina han evidenciado la importancia de controlar el crecimiento de las ciudades, así como de pensar en el cuidado del ambiente natural y en las necesidades cotidianas de las personas, para conformar comunidades solidarias y activas. Es el caso de Patrick Geddes, ecólogo y urbanista escocés que buscó un tipo de planificación que involucrara a las comunidades locales como forma de no perder la escala y el centro de la planificación: buscar el bienestar humano y de los ecosistemas en donde se realizan las intervenciones urbanas.

En 1915, Geddes predijo el crecimiento ilimitado de las ciudades y las consecuencias nefastas que traería si se continuaba con el modelo del consumo de combustibles fósiles —en particular, en esa época, el carbón— y

la minería en sus diversas formas. La industrialización «sucia» de Inglaterra, que acarrea la contaminación de recursos como el agua y el aire, así como grandes desigualdades sociales, pues obligaba a trabajos insalubres incluso a niños, fue denominada por él como «el paleolítico de la transformación urbana». Esta mirada crítica sostenía de todos modos la esperanza de que los seres humanos pudieran revertir la situación a través de la planificación territorial y la utilización de tecnologías limpias que la catapultarían a lo que él llamaba «el neolítico de la industrialización», es decir, una industrialización y crecimiento de las ciudades sostenible (Geddes, 2009).

«El neolítico de la industrialización» llega con el modelo alemán, que el urbanista italiano Giorgio Piccinato (1993) describió en su libro *La construcción de la urbanística*. Las ciudades industriales alemanas eran pequeñas y medianas, planificadas hasta el más mínimo detalle, eficientes, con viviendas para obreros, con las últimas tecnologías en los talleres y una organización del trabajo que incluía la innovación con ingenieros ocupados en mejorar las tecnologías existentes o en inventar nuevas. Con un Estado dirigido por una fuerza militar que aseguraba orden y eficiencia en la producción, este modelo se definía como de pujante prosperidad y superaba las fallas propias del crecimiento de las ciudades y las causadas por la industrialización; así, se vencía el hacinamiento, la pobreza, las enfermedades y la contaminación de los recursos naturales.

La completa liberalización en la construcción del territorio, desde una mirada occidental, no puede comprenderse si no nos ubicamos en el contexto que Europa transitaba entre los siglos XVIII y XIX. La definitiva consolidación de los Estados modernos, luego de años de luchas para derrocar monarquías y señores feudales, encontraba una burguesía bien dispuesta a llevar adelante el crecimiento urbano ilimitado. La acumulación de capital fue exaltada por un liberalismo inicial que parecía descubrir un actor capaz de duplicar la capacidad estatal. La propiedad privada de la tierra y de los medios de producción permitía generar grandes emprendimientos industriales que brindaban trabajo para las clases populares y solvencia económica para la creciente burguesía, lo que permitía la compra o arriendo de vivienda, alimentos, etc. Mientras, el Estado debía organizar la vivienda

social y pensar en los servicios públicos, en particular para la clase obrera y los barrios populares (Piccinato, 1993).

No nos detendremos aquí en las varias crisis de este modelo, pero sí es notorio que con el surgimiento de otras potencias, como los Estados Unidos, que pretendieron adoptar estas relaciones y este ritmo de producción y consumo comienza el proceso de agotamiento de los recursos naturales y la competición por los mercados. Esto llevó, en el siglo XX, a una nueva explosión de guerras por la supremacía en su apropiación que cada Estado solo podía resolver diezmado a sus adversarios. Las consecuencias fueron trágicas, pero la historia sugiere que estas crisis son cíclicas y que poco se aprende de ellas. El capitalismo fue exportado e impuesto al resto del mundo, y acercó las fronteras e inició el proceso de globalización que conocemos hoy en día.

El colonialismo ha sido la brecha fundamental entre el Sur y el Norte global: la intensificación de la agricultura en el Medioevo y la extracción de materias primas generó un sistema occidental de ocupación y explotación que debió imponerse por la fuerza en el Sur, en donde la planificación del territorio antes de la colonización tenía como objetivo la sostenibilidad de la vida y de los ecosistemas en armonía con los pueblos que los habitaban (De Landa, 2011).

Al inicio de la época de la colonia nuestro continente heredó este modelo de extracción de materias primas, y luego el modelo industrializador, con las mismas esperanzas de bienestar y progreso. Así se desarrolló la planificación del territorio a nivel nacional, con un interés central en alimentar un esquema de desarrollo sin límites y una acumulación creciente de capitales que debían ser transportados al norte, en desmedro de la sostenibilidad ambiental y social de nuestro territorio.

## 1.2 La globalización y el cambio climático: impactos en las personas y los ecosistemas

Con la globalización, esta situación se agudizó: la concentración de capitales sobrepasó ampliamente los límites nacionales hacia economías globales, y la necesidad de mayores recursos y su reinversión en nuevos negocios generó una economía con impactos graves en las personas y los ecosistemas. La capacidad del sistema capitalista para mercantilizar absolutamente todo, es decir, para transformar en mercancía desde los recursos naturales esenciales —agua, aire, tierra, etc.— hasta los paisajes en los que vivimos, ha llevado a lo que el geógrafo Neil Brenner (2013) denomina hoy en día «paisajes operativos mundiales», una mezcla de áreas catalogadas según su uso económico no solo para la producción de alimentos o extracción de materias primas, sino también para, por ejemplo, corredores de comercio —vías fluviales, marítimas, terrestres y aéreas—, esparcimiento y turismo, o grandes aglomeraciones urbanas con una concentración inmobiliaria y poblacional nunca antes vista. Esto significa también una crisis social, ya que el crecimiento no es distribuido equitativamente. Lo que David Harvey (2014) llama «acumulación por desposesión» implica que la riqueza se concentra en un número reducido de sujetos, mientras la mayoría restante se transforman en desposeídos, en particular de los recursos esenciales para la vida, como la tierra, la alimentación, el agua y todos aquellos cuya privatización vuelve dependientes a las personas.

A esto se le agregan los preocupantes datos de los científicos que estudian las consecuencias de la actividad antrópica en la salud de los ecosistemas del planeta (Richardson *et al.*, 2023). Hoy en día hay dos términos que compiten por conceptualizar la realidad global: por un lado, el *antropoceno* como era geológica en la cual la humanidad logró alterar el funcionamiento de los ciclos naturales y produjo daños irreversibles (Ulloa, 2017); por otro, el *capitaloceno* interpela la proclamada responsabilidad común de toda la humanidad y sostiene que la Revolución Industrial es una consecuencia de la mutación socioeconómica que generó el capitalismo a lo largo del siglo XVI y que, por lo tanto, el origen de la crisis reside en última instancia en

las relaciones de producción antes que en —y antes de— el nacimiento de nuevas fuerzas productivas (Danowski & Viveiros de Castro, 2019). En otras palabras, la industrialización por sí sola, así como los saltos tecnológicos que ha dado la humanidad a lo largo de la historia, no ha sido el problema: el problema radica en las bases conceptuales del capitalismo como sistema individualista que pone por delante la codicia y ambición de algunos para obtener y acumular riquezas sobre los impactos negativos ambientales y la desposesión de recursos de otros.

Uno de los indicadores más importante de la capacidad del capitalismo —entendido como sistema económico y no como acción genérica de la humanidad, sino de una parte de ella— es el cambio climático, que está llevando a que las condiciones de vida en la Tierra sean cada vez más difíciles y podría conducir a la extinción de la mayoría de las especies actuales. Noam Chomsky y Robert Pollin (2020) señalan que los esfuerzos de los organismos multilaterales y de la comunidad científica en demostrar las consecuencias negativas del sistema se han visto obstaculizados por los intereses de las grandes empresas que basan sus riquezas en la extracción de combustibles fósiles, la agricultura intensiva y el comercio internacional. No solo llevan adelante una campaña negacionista, sino que se resisten a una reconversión energética y sostenible real, como demuestran con datos científicos los autores en su libro *Cambiar o morir: capitalismo, crisis climática y el Green New Deal*.

Al ritmo de las tímidas inversiones en energías renovables de estas empresas —y con el pago de multas que les resultan insignificantes—, ninguna de las metas de disminución de emisiones de CO<sub>2</sub> podrá ser alcanzada. Simultáneamente, la gestión de la necesaria transición energética se dificulta debido a una crisis de escasez energética global, marcada por el cénit de la extracción de petróleo y por los diferentes impactos ecológicos y sociales que esta implica (Azamar Alonso, 2024). Chomsky y Pollin (2020) señalan que el rol del Estado en este siglo será clave para la alianza con movimientos ambientalistas y comunidades locales que sufren las consecuencias en sus cosechas agrícolas, en el costo excesivo de la vida, en la salud y en los

desplazamientos forzados, y creará un frente común que logre al menos detener las tendencias y poco a poco revertir el avance de los perjuicios.

El mencionado *Green New Deal* («Nuevo Pacto Verde»), propuesta de transición planteada en primer lugar en Estados Unidos, tiene repercusiones en la discusión de un nuevo orden mundial necesario para afrontar esta crisis socioecológica: se repetirán los debates del siglo XX (Lang *et al.*, 2023).<sup>1</sup> Diferentes posturas surgen alrededor de este debate: algunos postulan que a partir de energías limpias y de una fuerte innovación tecnológica el modelo podrá seguir su desarrollo actual; otros señalan que el problema, como hace más de cien años, no es la tecnología, sino la propiedad de los medios de producción; hay quienes plantean, en una línea trazada, entre otros, por Lewis Mumford (1997) e Iván Illich (1973), que es la concepción misma de la tecnología y la energía asociada la que desborda las capacidades de control humano de la *megamáquina tecnocapitalista* y que conlleva los problemas que hoy enfrentamos (Riechmann, 2023). Como señala Nancy Fraser (2022), es el crecimiento ilimitado y la mercantilización creciente de todos los aspectos de la vida lo que nos ha llevado a ser completamente dependientes del trabajo remunerado y lo que esclaviza a la humanidad.

La pandemia del covid-19 evidenció que, a pesar de que en el mundo se produjeran alimentos para toda la población, aquellos que no accedían a sus trabajos precarios por el confinamiento no podían comprarlos. En unos pocos meses quedó claro que los derechos esenciales a la alimentación y a los cuidados de la salud no están garantizados para la mayor parte de la humanidad. El Estado fue el gran protagonista de la pandemia: junto a la solidaridad y la autoorganización, demostró la importancia de tener un garante común de estos derechos (Fraser, 2022), pero aún no está saldado su rol en esta coyuntura mundial.

Chomsky y Pollin (2020) señalan la centralidad del Estado en forzar a los capitalistas a integrar los costos de la destrucción ecológica en sus cálculos, con lo que queda claro que ellos no nos sacarán de la crisis climática

---

<sup>1</sup> «En América Latina, por ejemplo, el Pacto Ecosocial e Intercultural del Sur es una iniciativa reciente que busca dar visibilidad a experiencias de transformación socioecológica en la región, y construir propuestas, nuevos imaginarios políticos y puentes con experiencias del Norte y de otras partes del Sur global» (Lang *et al.*, 2023, p. 381).

por su propia voluntad. Esto puede lograrse a través de impuestos, como el impuesto al carbono, y regulaciones sólidas, que han demostrado ser lentas pero necesarias, así como promoviendo y subsidiando inversiones hacia las transiciones necesarias. Aquí también las aguas están divididas en la teoría: los más pragmáticos sostienen que los subsidios estatales deben ir a inversiones ecológicas privadas para actuar en el hoy, mientras que los más radicales señalan que estas formas deben ser cooperativas, colectivas, sin propiedad privada y responder a los principios de uso y gestión colectiva de los bienes comunes (Ostrom, 2005).

En el Norte global es difícil aceptar una transformación radical como la de los bienes comunes y la gestión colectiva; esta implica, entre otras cosas, la renuncia a la propiedad privada, y es por eso que las discusiones y tratados internacionales se ven bloqueados continuamente. Por eso es importante mirar al sur, descolonizar la mirada, entender cuáles son las formas previas al colonialismo según las que se gestionaban los ecosistemas y las sociedades, sin romantizar y situándonos en el presente, e indagar sobre conexiones posibles desde otros puntos de vista culturales.

### 1.3 ¿Cuáles son los retos para el urbanismo y la planificación territorial frente a la crisis socioecológica?

Asistimos también, en la actualidad, a una crisis interna de la disciplina que ha incrementado la diversificación de los ámbitos y tareas que le competen, pero no ha dejado su objetivo principal de organizar y sostener las formas de desarrollo económico tradicionales aún ocupan un lugar secundario el cuidado del ambiente y la equidad e igualdad de oportunidades para las personas con las que se planifica el territorio. Podríamos agregar que, frente a las críticas que plantean la necesidad de salir de este sistema hacia otras economías y formas de concebir lo común, el sistema logra reconfigurar sus respuestas y nacen nuevos conceptos, como el de crecimiento verde, sostenibilidad, resiliencia y mitigación, que siguen sin poner el foco en los cambios estructurales que necesitamos.

El nivel de planificación global ya no puede ser una ilusión, como señalaba Elinor Ostrom (2000) ya en los años noventa: los Estados no pueden esperar una coordinación global para desarrollar políticas de responsabilidad ambiental y salvaguarda de los bienes comunes a la interna de las propias fronteras. Si bien los nuevos tratados ambientales internacionales han llevado en los últimos cuarenta años a promover en los gobiernos occidentales la atención hacia una transición energética que ha permitido a la economía desarrollar una nueva versión verde (la *green economy* o la *circular economy*), esta mantiene siempre como objetivo el crear *surplus* económico y opera en el ámbito de las ilusiones tecnológicas (Giampietro & Funtowicz, 2020). La situación se agrava cuando las nuevas economías emergentes tienden también a perseguir el desarrollo o crecimiento, y es cada vez más claro que los recursos naturales no son el legado de las futuras generaciones, sino las fuentes económicas que se explotarán y defenderán para garantizar la sobrevivencia próxima incluso con armas, como muestran los datos globales, y en especial los de las nuevas potencias del BRICS+ (Amorós *et al.*, 2021).

En el siglo XIX la consolidación de la planificación territorial y del urbanismo como parte de la conformación del Estado benefactor —que debía hacerse cargo de organizar la vida social y espacial de sus ciudadanos— elige la vía de los modelos racionales de planificación en sintonía con la delegación al Estado —y, en gran medida, al mercado— de la ideación y construcción de los territorios. En 1994 el urbanista italiano Marco Cremaschi anunciaba un momento de crisis extrema para la planificación racional de estos bienes comunes, que se había alejado de la realidad social y que no lograba escapar a la sectorialización en la que el Estado había dividido la vida cotidiana. Él indicó tres grandes desafíos para la planificación: 1) la necesidad de retornar a una escala reducida del diseño para la planificación urbana y territorial como canon antropológico de la planificación; 2) el desarrollo de la actividad del plan como semantización de lugares y problemas en la creación y comunicación de significados del espacio urbano y de las necesidades de quienes lo viven, y 3) la dificultad para comunicar los resultados, que generalmente vienen

realizados en formatos físicos (mapas, planos o dibujos técnicos), como narraciones producidas en forma colectiva, capaces de encontrar una colocación con respecto al sentido común y a las prácticas de quienes habitan estos lugares. Elena Mortola y Alessandro Giangrande (2004), expertos en planificación estratégica, agregan un cuarto desafío: la necesidad de contrarrestar la tendencia que en los procesos de planificación y proyección privilegia sistemáticamente el conocimiento científico-disciplinar y el interés particular, es decir, las representaciones del contexto y las normas sobre las cuales razonan y operan los técnicos y los portadores de intereses activos.

Por su parte, Hernández Aja y González García (2023) plantean cuatro retos principales para el planeamiento territorial en la actualidad: 1) la segregación socioespacial como expresión de la desigualdad urbana; 2) la vulnerabilidad urbana, un proceso multidimensional de riesgo de exclusión y desfavorecimiento; 3) la crisis de recursos, la emergencia climática y nuevas emergencias, y 4) la crisis de los modelos de gobernanza tradicional y del pacto establecido entre ciudadanía y poderes públicos.



### Lecturas recomendadas

Chomsky, N., & Pollin, R. (2020). *Cambiar o morir: capitalismo, crisis climática y el Green New Deal*. Capital Intelectual.

Svampa, M. S., & Viale, E. (2022). *El colapso ecológico ya llegó: una brújula para salir del (mal)desarrollo*. Siglo XXI.

De Landa, M. (2011). *Mil años de historia no lineal*. Gedisa.

Danowski, D., & Viveiros de Castro, E. (2019). *¿Hay mundo por venir? Ensayo sobre los miedos y los fines*. Caja Negra.

### Video sobre el urbanismo contemporáneo en Uruguay:

<https://www.youtube.com/watch?v=8GGjw3ob7NI&t=87s>

### Ejercicio 1: aproximación a los textos



Para cada texto presentado como lectura recomendada, identificar y registrar la siguiente información sobre el contexto y naturaleza del escrito:

- Nacionalidad y formación disciplinar de los autores.
  - Naturaleza del texto (¿es un artículo o un capítulo de libro?, ¿es un texto conceptual o un relato histórico?, ¿está referido a un entorno espacio-temporal específico?).
  - Discusión teórica en la que está situado el autor.
- **Objetivos:** adquirir el marco conceptual propuesto para el manual; comprensión y revisión de los conceptos clave y sus definiciones.

## Ejercicio 2: lectura guiada



Realizar una lectura del capítulo «Historia biológica» en De Landa, M. (2011), en las páginas 125-227. Registrar en un documento lo siguiente:

- Principales conceptos y ejemplos referidos por el autor vinculados a una escala temporal amplia.
  - Entre tres y cinco enunciados textuales que aporten análisis de procesos territoriales actuales (utilizar el sistema de referencias APA para citas textuales).
  - Fundamentar brevemente (en media carilla) la selección de citas.
- **Objetivos:** adquirir el marco conceptual propuesto para el manual; comprensión y revisión de los conceptos clave y sus definiciones.

## Referencias

- Amorós, G., Bohigas, X., De Fortuny, T., Montull, A., Orta Mascaró, A., Ortega, P., Ruiz Benedicto, A., & Sánchez Ochoa, Q. (2021). *Militarismo y crisis ambiental: una reflexión necesaria*. Centre Delàs d'Estudis per la Pau.
- Azamar Alonso, A. (2024). *El multicolor de la energía: desafíos y oportunidades para la transición energética*. Universidad Autónoma Metropolitana.
- Brenner, N. (2013). Tesis sobre la urbanización planetaria. *Nueva Sociedad*, (243), 38-66. <https://nuso.org/articulo/tesis-sobre-la-urbanizacion-planetaria/>
- Chomsky, N., & Pollin, R. (2020). *Cambiar o morir: capitalismo, crisis climática y el Green New Deal*. Capital Intelectual.
- Cremaschi, M. (1994). *Esperienza comune e progetto urbano*. Franco Angeli.
- Danowski, D., & Viveiros de Castro, E. (2019). *¿Hay mundo por venir? Ensayo sobre los miedos y los fines*. Caja Negra.
- De Landa, M. (2011). Historia biológica. En *Mil años de historia no lineal* (pp. 125-227). Gedisa.
- Fraser, N. (2022). *Capitalismo caníbal*. Siglo XXI.
- Geddes, P. (2009). *Ciudades en evolución*. Krk Ediciones.
- Giampietro, M., & Funtowicz, S. O. (2020). From Elite Folk Science to the Policy Legend of the Circular Economy. *Environmental Science & Policy*, 109, 64-72. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2020.04.012>
- Harvey, D. (2014). *Seventeen Contradictions and the End of Capitalism*. Profile Books.
- Hernández Aja, A., & González García, I. (2023). En defensa del planeamiento como proyecto colectivo frente a los retos actuales de transición eco-social. *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, 55(217), 635-648. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.4>
- Illich, I. (1973). *Tools for Conviviality*. Harper & Row.
- Lang, M., Bringel, B., & Manahan, M. A. (Eds.). (2023). *Más allá del colonialismo verde: justicia global y geopolítica de las transiciones ecosociales*. CLACSO.

- Mortola, E., & Giangrande, A. (2004). *La riqualificazione dei contesti «sensibili»: il caso di piazza della Libertá a Portofino*. Aracne.
- Mumford, L. (1997). *Técnica y civilización*. Alianza.
- Ostrom, E. (2000). *El gobierno de los bienes comunes: la evolución de las instituciones de acción colectiva*. Fondo de Cultura Económica.
- Ostrom, E. (2005). How Types of Good and Property Rights Jointly Affect Collective Action. *Journal of Theoretical Politics*, 15(3), 239-270.
- Piccinato, G. (1993). *La construcción de la urbanística*. Oikos-Tau.
- Richardson, K., Steffen, W., Lucht, W., Bendtsen, J., Cornell, S. E., Donges, J. F., Drüke, M., Fetzer, I., Bala, G., Von Bloh, W., Feulner, G., Fiedler, S., Gerten, D., Gleeson, T., Hofmann, M., Huiskamp, W., Kummu, M., Mohan, C., Nogués Bravo, D., [...] & Rockström, J. (2023). Earth Beyond Six of Nine Planetary Boundaries. *Science Advances*, 9(37). <https://doi.org/10.1126/sciadv.adh2458>
- Riechmann, J. (2023). *Bailar encadenados: pequeña filosofía de la libertad (y sobre los conflictos en el ejercicio de las libertades en tiempos de restricciones ecológicas)*. Icaria.
- Svampa, M. S., & Viale, E. (2022). *El colapso ecológico ya llegó: una brújula para salir del (mal)desarrollo*. Siglo XXI.
- Ulloa, A. (2017). Dinámicas ambientales y extractivas en el siglo XXI: ¿es la época del Antropoceno o del Capitaloceno en Latinoamérica? *Desacatos*, (54), 58-73.

# El contexto nacional y la planificación de la costa



## Índice del capítulo

2.1 Normativa y dominio territorial en Uruguay

2.1.1 Los comienzos

2.1.2 Mitad del siglo XX: la mirada sistémica

2.1.3 Procesos contemporáneos: la preocupación ambiental

2.2 La costa como ámbito de planificación

2.2.1 El estado actual de la costa este

Ejercicios y recursos

Bibliografía

## 2.1 Normativa y dominio territorial en Uruguay

### 2.1.1 Los comienzos

La historia del uso de la tierra en Uruguay está fuertemente marcada por decisiones que vienen de mucho tiempo atrás. Para empezar, recordemos que, siendo colonia española, la planificación —donde se implementaba— seguía los parámetros de las Leyes de Indias, que establecían dónde y cómo se disponían los centros poblados —con entrega de título de propiedad a los pobladores— y sus territorios circundantes para la cría de ganado, la agricultura, la recreación de la población local y la defensa del sitio. Algunos de estos espacios eran públicos, como los ejidos y los propios. Otro factor estructurante fue la entrega de grandes extensiones de campo, a modo de chacras o estancias, a colonizadores o allegados a la Corona (Piñeiro, 2014).

Este proceso de organización y privatización de tierras también tuvo su correlato en el desconocimiento de derechos de los pueblos originarios, que fueron desposeídos de sus lugares de vida con el objetivo estatal de extinguirlos. En este sentido, sus descendientes han sido históricamente relegados al silencio y la pérdida de identidad personal y colectiva (Gomez Gómez Corte, 2017).

La transición de colonia a país independiente significó la liberación con respecto a España y otros intentos de dominio extranjero, pero también el abandono del plan artiguista de ser parte de las provincias del Río de la Plata y de proyectos como el Reglamento de Tierras de 1815, uno de cuyos objetivos era el reparto más equitativo de la tierra. En este pasaje a la época independiente fueron reconocidas las propiedades originadas en la colonia (Yaffé, 2000). También sucedió que, aprovechando problemas de titularidad difusa entre la independencia y el período militarista de fines de 1800, se perdió, por reclamos ilícitos de privados, una enorme extensión de predios fiscales. Esto, sumado a la aprobación del Código Rural (1875) y la Ley de Medianería Forzosa (1879), afirmó la concentración de la tierra en manos de las familias más pudientes (Wettstein & Rudolf, 1969; Maubrigades, 2000) y su distribución profundamente desigual, que se ha

mantenido en el tiempo a pesar de varios intentos posteriores de mejorar la situación (Piñeiro, 2014). «Con el alambrado de los campos, con títulos de propiedad legalmente registrados y con la libertad de vender y comprar tierras sin importar los límites de la misma, la propiedad privada se hace ya incuestionable» (Maubrigades, 2000, p. 4).

La ideología que se impuso en el novel Estado uruguayo fue, tal como primaba en Europa, el liberalismo, lo que en la práctica territorial se manifestó como libre *empresismo*, libertad absoluta de iniciativa individual y el derecho irrestricto del uso de la propiedad de la tierra. A interés de propietarios y empresarios inmobiliarios, se habilitaron cientos de núcleos urbanos que no siguieron otra lógica que la del lucro privado (Álvarez Lenzi, 1986).

A partir de entonces ha habido avances en normativa territorial, de los cuales destacamos en este texto los que han generado mayores aportes al OT y la GA.

### 2.1.2 Mitad del siglo xx: la mirada sistémica

En 1946 se aprobó la ley n.º 10.723 (Uruguay, 1946, mayo 5), conocida como la Ley de Centros Poblados, y, más adelante, su modificativa, la ley n.º 10.866 (Uruguay, 1946, noviembre 11), en la que se declaraba de exclusividad de los gobiernos departamentales la autorización para subdividir predios rurales de su jurisdicción con destino directo o indirecto a la formación de centros poblados. Esta ley exigía que antes de la aprobación de nuevos centros —por mayorías especiales en una junta departamental— se contara con una extensa y diversificada lista de estudios detallados sobre la constitución geológica del suelo, la existencia de aguas superficiales y la probabilidad de existencia de aguas subterráneas y recursos minerales. También se debía analizar la naturaleza del suelo agrícola circundante a una distancia no mayor de 5 kilómetros y su aptitud para determinados cultivos, además de las vías existentes y proyectadas de comunicación —carreteras, caminos, vías fluviales o marítimas, vías férreas y sus estaciones, aeródromos, etc.— y sus distancias y posiciones en relación con el centro poblado proyectado.

El relevamiento del terreno destinado a centro poblado debía tener curvas de nivel cada 2 metros como mínimo y expresión de los principales accidentes geográficos, altura media de la marea o creciente más alta si existían cuerpos de agua —se establece una faja de defensa costera de 150 metros a partir del promedio de las máximas alturas de aguas anuales—, así como extensión y ubicación de los terrenos destinados a fomento y desarrollo futuro del centro poblado (artículo 7). Más adelante, entre otras condicionantes, prohibía la formación de centros en donde previamente no se hubieran establecido servicios públicos —o privados— de saneamiento y agua potable que impidieran la posibilidad de contaminación del suelo y de las aguas para el consumo (artículo 15).

Lamentablemente, en zonas balnearias la modificación normativa permitió la autorización de fraccionamientos por mayorías simples y no especiales de las juntas departamentales. Esto decantó en el loteo y transformación masiva de extensos campos de dunas móviles de hasta 40 metros de altura (Freplata, 2005). Solamente los primeros 150 metros a partir de la línea de ribera se destinaron a espacio público y prácticamente no sufrieron modificaciones *in situ*.

### 2.1.3 Procesos contemporáneos: la preocupación ambiental

Décadas después, a partir de los acuerdos globales sobre desarrollo sustentable de 1987, se aprobaron normas específicas de cuidado ambiental respondiendo, en general, a cuestiones técnicas de gestión y gerenciamiento, sin alcanzar la fase de creación de políticas nacionales sobre el tema (Gudynas, 2003). También a partir de entonces el orden jurídico uruguayo comenzó un proceso de descubrimiento del OT y dejó atrás una situación con múltiples normas dispersas (Castro, 2018). Varios autores consideran como hito en este transcurso la aprobación de la LOTDS en el año 2008, pues estructura lo que llaman el «Sistema de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible» (Gorosito *et al.*, 2009) y proporciona normas de fondo sobre la materia y el derecho de propiedad sobre el suelo a la vez que abre la posibilidad a diversos instrumentos de ordenamiento (Castro, 2018).

La LOTDS pretende la conciliación del desarrollo económico, la sustentabilidad ambiental y la equidad social con objetivos de desarrollo integral, sostenible y de cohesión territorial, compatibilizando una equilibrada distribución espacial de los usos y actividades y el máximo aprovechamiento de las infraestructuras y servicios existentes.

Debemos señalar que la incorporación de la variable ambiental en la LOTDS se hizo bajo la conceptualización holística del ambiente, lo que genera interrelación entre las competencias de la administración pública en materia de OT y medio ambiente. En particular, ocurre una mayor concurrencia de competencias entre el Poder Ejecutivo y los gobiernos departamentales.

Históricamente, la calificación y la determinación de los usos del suelo ocurría a través de los planes aprobados por los gobiernos departamentales. A estos gobiernos subnacionales les estaba atribuido, con carácter exclusivo, el diseño del modelo territorial.

Con la aprobación de la LOTDS —en particular, de los artículos 1, 14 y 39— se confirmó la potestad departamental tanto sobre el suelo urbano como sobre el rural y suburbano, pero, al mismo tiempo, se establecieron ciertas limitaciones en cuanto a la autonomía departamental para ordenar el territorio. Los instrumentos de ordenamiento territorial (IOT) que elaboren los gobiernos departamentales deben contar con la Evaluación Ambiental Estratégica, informe obligatorio, vinculante y previo del Ministerio de Ambiente (MA, ex Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente [MVOTMA]). También se necesita que la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT), ahora bajo la dependencia del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT, ex MVOTMA), otorgue un informe sobre la correspondencia del instrumento con los demás vigentes, y, finalmente, se requiere la inclusión del instrumento, una vez finalizado, en el Registro de Instrumentos del Inventario Nacional de Ordenamiento Territorial. A su vez, la Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA), que hoy depende del MA, tiene entre sus potestades la aprobación, evaluación y revisión de los planes de cobertura de saneamiento que, de acuerdo a la legislación nacional, deberán elaborar los gobiernos departamentales.

Parte de los resultados positivos de esta visión, integradora en lo conceptual, institucional y espacial, es la aprobación de estrategias regionales de OT y de varios instrumentos a cargo de los gobiernos departamentales, como las directrices propias de cada departamento, la nueva categorización de suelos y varios planes locales.

Pero, como hemos visto, la LOTDS también limitó la autonomía departamental por medio de instancias de coordinación obligatorias entre la autoridad central y los gobiernos departamentales; en efecto, los IOT que estos elaboran deben contar con autorizaciones e informes preceptivos y previos a su autorización que debe dictar el Poder Ejecutivo. El problema que genera ese mecanismo de coordinación obligatoria a través del procedimiento administrativo de aprobación de IOT es que no se previó, en forma expresa y en la legislación, cuál es la consecuencia jurídica que tiene el no cumplimiento de la normativa.

Por otro lado, a partir de la LOTDS, la normativa relativa al OT y la GA promueve la interdisciplina para estudios y decisiones e involucra procesos de gobernanza participativos con los usuarios y actores. Entre los principios rectores de la ley se encuentra la «promoción de la participación ciudadana en los procesos de elaboración, implementación, seguimiento, evaluación y revisión de los instrumentos de ordenamiento territorial» (Uruguay, 2008, junio 30). Si bien no establece la participación como vinculante, se habilita y exhorta a la realización de instancias que amplíen y profundicen aspectos de participación de distintos actores en los diferentes procesos territoriales. Ejemplo de esto es la aprobación en el año 2009 de la Política Nacional de Aguas (ley n.º 18.610) y de la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana (ley n.º 19.272).

En la actualidad, Uruguay cuenta con múltiples normas e instrumentos que aportan al buen uso y manejo de su territorio y sus recursos naturales y culturales, así como de los servicios ecosistémicos asociados. Se destacan en este conjunto el Plan Nacional Ambiental, la Política Nacional de Aguas, la ley n.º 18.564, que regula el uso y manejo de las aguas y el suelo, y la Directriz Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del espacio costero del océano Atlántico y del Río de la Plata.

Sin embargo, a pesar de todo este avance conceptual y normativo, en lo que refiere a aprobaciones, permisos y gestión sigue primando en el ámbito territorial-ambiental la base estructurante de la prioridad de derechos generados por la propiedad privada frente a intereses comunes y, junto a ello, la concepción de que el avance inmobiliario es sinónimo de desarrollo y de que es necesario regularizar e incorporar los espacios naturales al mercado como forma de cuidarlos (Gadino *et al.*, 2022).

### Mensaje clave



Un instrumento de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible (IOTDS) es un conjunto de propuestas que apuntan a un escenario superador del actual, en el que el nuevo modelo territorial sea capaz de incidir positivamente en la construcción de un proyecto de territorio con una visión integral, orientado hacia el acceso y uso democráticos de los recursos naturales y culturales.

Los planes locales de ordenamiento territorial (PLOT) son IOTDS previstos por la LOTDS en su artículo 17, e implican un conjunto de objetivos, directrices, programas y proyectos estratégicos, además de normas que determinan el uso del suelo, la localización de las diferentes actividades socioeconómicas, servicios, infraestructuras y viviendas, entre otros (DINOT, 2013).

### Mensaje clave



El modelo de construcción continua en espacio y tiempo tiene una explicación profunda y global que se encuentra relacionada con la fase del sistema capitalista que estamos transitando, en la cual la urbanización es empleada como motor para producir y acumular capital incluso por encima de las actividades industriales (Harvey, 2003). A esto se suman nuevas estrategias de acumulación, con procesos de mercantilización de la naturaleza y privatización de bienes y servicios ecosistémicos que, irónicamente, son difundidos como estrategias para

prevenir la degradación ambiental. En todo este proceso la riqueza no proviene del crecimiento económico real, el trabajo o las rentas de la producción industrial, sino de la apropiación de la riqueza siconatural de «fuera» del sistema capitalista industrial existente (McAfee, 1999; Fairhead *et al.*, 2012).

## 2.2 La costa como ámbito de planificación

La costa uruguaya es un espacio de planificación y gestión muy complejo, en particular por tres factores: 1) su riqueza natural y cultural, incluyendo su dinamismo geofísico; 2) el enorme interés turístico e inmobiliario que concita desde hace casi un siglo, y 3) las múltiples definiciones y superposiciones que se emplean en la normativa vinculada.

Hoy sabemos que nuestra costa, estructurada por dunas, playas con morfología diversa, puntas rocosas, arroyos, humedales y lagunas, se formó hace aproximadamente unos dos mil años, luego de grandes crecientes y bajantes del nivel medio del mar (Inda *et al.*, 2017), y que no hay en la actualidad una fuente de áridos que provea a sus playas nuevamente de esa magnitud de arena (Panario & Gutiérrez, 2006). Lo que existía hasta la gran transformación fraccionadora eran ciclos de movimiento con sedimentos que se desplazaban lentamente, en forma de campos dunares de varios kilómetros de ancho, y un retorno de esos sedimentos por el agua, impulsados por las corrientes de deriva (Panario & Gutiérrez, 2006). Asociados a estas formaciones arenosas había herbazales, espartillares, estepas psamófilas y, en su transición hacia la pradera, enormes extensiones de matorrales espinosos, de candela y de bosques psamófilos. En las zonas húmedas se ubicaban hunquillares o caraguatales (Fagúndez & Lezama, 2005).

Estudios recientes indican que la forestación en la costa uruguaya fijó el 50% de sus sedimentos (Álvez & Goso, 2014), lo que impidió su movimiento y le quitó su resiliencia, capacidad imprescindible para recuperarse luego de grandes tormentas. También los hábitats asociados a estos espacios fueron profundamente modificados, primero por la forestación y luego por la edificación.

Otro impacto no previsto fue el de la pérdida de recursos culturales vinculados a la destrucción de sitios arqueológicos. La costa es desde tiempos inmemoriales lugar de llegada y salida de barcos, pero también sitio de naufragios, y las investigaciones indican un número cercano al medio millar de casos en las zona sur y sureste de Uruguay (Lezama, 2000). Sumado a esto, estudios recientes dan cuenta de usos y formas de habitar esta zona de las poblaciones originarias (Brum, 2013; Caporale *et al.*, 2015; Gianotti *et al.*, 2017), datos necesarios para entender y hacer justicia a nuestra historia precolombina, que quedó oficialmente anulada en el discurso de conformación de Uruguay como nación independiente. Parte importante de esta información se perdió al quedar enterrada o ser removida en la consolidación de los balnearios aprobados.

El interés por la ocupación balnearia surge a mediados del siglo XX, acompañando el desarrollo de la actividad turística. Para ese entonces la playa había pasado de ser, en el imaginario popular, un lugar peligroso a un sitio buscado por salud y recreación (Gianotti *et al.*, 2017), pero el paisaje deseado no era exactamente el de los campos dunares y los matorrales espinosos, sino el de un sitio cómodo y despejado para el disfrute costero.

El turismo se vinculó muy pronto al negocio inmobiliario, y mediante el empuje de propietarios de estancias, agrimensores y rematadores, sumado al aval del Estado a través de algunas leyes como la ya mencionada Ley de Centros Poblados, se habilitaron cientos de fraccionamientos costeros en formato de ciudad jardín, lo que significa un gran consumo de suelo por habitante, en general para usos de corta estadía. La aplicación de esta ley también generó problemas por la falta de exigencia hacia los inversores en, por ejemplo, la instalación sistemas de saneamiento o escurrimiento de pluviales, faltas que van evidenciándose a medida que los balnearios asientan su ocupación.

Por otro lado, esta legislación consolidó cuestiones muy positivas, como que un alto porcentaje del espacio de las playas —150 metros paralelos a la línea de ribera— se considerara espacio público y no pudiera ser urbanizado ni pasar a propiedad privada. Asimismo, de igual manera que sucede actualmente, se exigió que un 10% del fraccionamiento funcionara como

espacio público, para lo cual los fraccionadores destinaban los espacios menos urbanizables, como las zonas inundables y de arenas más cercanas a la costa.

A pesar de que esta cesión se realizaba indicando en el plano del fraccionamiento el destino de esas zonas, no se hacía una transferencia notarial de enajenación de la propiedad. Esta falta de formalidad en el procedimiento da origen a múltiples conflictos judicializados, pues dejó un margen relativo para interpretar situaciones fácticas y pretender la reivindicación de estos espacios sobre la base de viejos títulos de propiedad (Gadino *et al.*, 2023). En el caso de Maldonado, en las últimas décadas se han presentado varios casos, principalmente a causa de grupos empresariales que reclaman terrenos sobre la playa para el desarrollo de barrios cerrados a la par que, adjudicándose la titularidad de predios al interior de los fraccionamientos, negocian con la intendencia para intercambiar lotes a conveniencia.

Existen otras normas que legislan sobre el espacio costero, como el Código de Aguas, de 1979, que prima hasta hoy (con modificativos) y es adoptado permanentemente por el marco legal nacional a medida que se renueva.

Desde 1969, nuestra legislación estableció una «faja de defensa en la ribera del océano Atlántico, del Río de la Plata y del río Uruguay para evitar modificaciones perjudiciales a su configuración y estructura» (Uruguay, 1969, enero 21). El ancho de esta zona de protección hoy es de 250 metros,<sup>2</sup> pero

---

<sup>2</sup> Ley n.º 15.903 (Uruguay, 1987, noviembre 18), cuyo artículo 193 sustituyó el artículo 153 de la ley n.º 14.859: Código de Aguas (Uruguay, 1979, noviembre 1): «Artículo 153: Establécese una faja de defensa en la ribera del océano Atlántico, el Río de la Plata, río Uruguay y de la laguna Merín para evitar modificaciones perjudiciales a su configuración y estructura. El ancho de esta faja será de doscientos cincuenta metros medidos hacia el interior del territorio a partir del límite superior de la ribera, establecido en los artículos 36 y 37 de este Código. Hacia el exterior, en las costas del Río de la Plata y el océano Atlántico, la faja se extenderá hasta la línea determinada por el Plano de Referencia Hidrométrico Provisorio (cero Wharton). En el río Uruguay, el límite exterior de dicha faja será determinado por el ministerio competente en función de las costas correspondientes a los ceros de las escalas hidrométricas, adoptadas como referencia para las diferentes zonas del río. Cuando existiesen rutas nacionales o ramblas costaneras abiertas y pavimentadas a una distancia menor de doscientos cincuenta metros del límite superior de la ribera, el ancho de la faja de defensa se extenderá solamente hasta dichas rutas o ramblas. Cualquier acción a promoverse en la faja de defensa de costas que modifique su configuración natural requerirá la autorización previa del

podrá verse alterado cuando existan «rutas nacionales o ramblas costaneras abiertas y pavimentadas» (Uruguay, 1969, enero 21) a una distancia menor a la referida; en tal caso, la faja de defensa se restringirá a la distancia que va desde el límite superior de la ribera hasta esas rutas o ramblas.

Un tema de discusión fue qué se entendía por «ruta pavimentada», si basta un simple afirmado de la base o si se requiere algún tipo de tratamiento específico. Hoy en día esa discusión se encuentra saldada por el legislador que estableció que las rutas «abiertas y pavimentadas» son

aquellas rutas nacionales o ramblas costaneras de uso público cuya construcción se ha efectivizado sobre el terreno mediante la colocación de carpetas viales o materiales fijos sin que pueda entenderse suficiente para ello la mera limpieza o la compactación del suelo o aun la implantación de afirmados de grava, balasto, pedregullo o similares (Uruguay, 2001, febrero 23).

Para ejercer el derecho de propiedad sobre un predio ubicado en la faja de defensa de la costa, el propietario deberá pedir autorización previa al MA siempre que implique «cualquier acción [...] que modifique su configuración natural» (Uruguay, 1987, noviembre 18). En suma, para que pueda realizarse la actividad u obra se requiere el estudio de impacto ambiental previo. En la actualidad, el literal *a* del artículo 26 de la ley n.º 17.283 (Uruguay, 2000, diciembre 12)<sup>3</sup> refiere a cualquier alteración exógena que afecte el equilibrio dinámico de la costa en su conjunto, de cualquiera de los elementos que la componen o de aquellos factores que determinan a dichos componentes del

---

ministerio competente, quien la denegará cuando dicha acción pueda causar efectos perjudiciales a la configuración o estructura de la costa. En los predios de propiedad fiscal o particular, las extracciones de arena, cantos rodados y rocas de yacimientos ubicados dentro de la faja de defensa solo podrán efectuarse hasta una cota no inferior al nivel situado cincuenta centímetros por encima del límite superior de la ribera».

<sup>3</sup> Ley n.º 17.283 (Uruguay, 2000, diciembre 12): «Artículo 26: (Costas).- Declárase por vía interpretativa que, a efectos de lo dispuesto por los artículos 153 y 154 del decreto-ley n.º 14.859, de 15 de diciembre de 1978, en la redacción dada por los artículos 192 y 193 de la ley n.º 15.903, de 10 de noviembre de 1987, se entiende:

- A) Por “modificación perjudicial a la configuración y estructura de la costa” toda alteración exógena del equilibrio dinámico del sistema costero o de alguno de sus componentes o factores determinantes.
- B) Por “expediente que se instruirá con audiencia de los interesados” la concesión de vista de las actuaciones a los interesados, en forma previa a la adopción de resolución, de conformidad con las normas generales de actuación administrativa y procedimiento en la Administración Central».

equilibrio dinámico. Resulta imposible un más amplio criterio de afectación, ya que alcanza con la alteración individual de uno de los componentes o factores del sistema costero para poder configurar una hipótesis impeditiva de la acción en la costa. La autorización se hace exigible a partir de cualquier acción que tenga magnitud suficiente para modificar en algo el estado natural del espacio: una construcción nueva, la modificación de una ya existente, abrir un camino o pavimentar, plantar árboles o arbustos, desplazar las dunas por medios mecánicos, entre otras.

La autorización referida ya había sido establecida por el decreto 59/992, que hoy en día está complementado por el decreto 349/005 —que reglamenta el procedimiento de evaluación de impacto ambiental— y sus modificativos.

Cuando aplicamos el concepto de *mínimo admisible* a la «modificación perjudicial a la configuración y estructura de la costa», entendida como «toda alteración exógena del equilibrio dinámico del sistema costero o de alguno de sus componentes o factores determinantes» (Uruguay, 2000, diciembre 12), tenemos que concluir que estamos ante algo muy opinable. Determinar cuándo existe ese perjuicio o esa modificación de la estructura de la costa es un tema técnico o científico que supone un alto grado de incertidumbre en cuanto a los límites de lo admisible: no existen indicadores legalmente objetivos que permitan una respuesta irrefutable; la definición legal remite a los criterios discrecionales del jerarca del sistema de evaluación. La aplicación del principio de participación, que caracteriza en el derecho comparado al procedimiento de evaluación de impacto ambiental (EIA), es un mecanismo eficaz para que los «mínimos admisibles» tengan una base más amplia de consenso científico, político y social. Hoy en día, las instancias de participación en Uruguay no sirven más que para exigir y obtener información y poder expresarse sobre el proyecto, pero no generan la obligación de dar ningún tipo de respuesta operativa a las demandas recibidas (Cousillas, 1994).

El Código de Aguas establece una faja de defensa de 250 metros a partir de la línea de ribera del océano Atlántico, del Río de la Plata, del río Uruguay y de la laguna Merín para evitar modificaciones perjudiciales a su

configuración y estructura. En él queda dispuesto que cualquier acción a promoverse en la faja de defensa de costas que modifique su configuración natural requerirá la autorización previa del MA, que la denegará cuando dicha acción pueda causar efectos perjudiciales a la configuración o estructura de la costa. Sin embargo, en esta sola norma ya existen cuestiones que generan preguntas, sean de concepción —¿cómo se considera la línea de ribera frente al potencial aumento del nivel del mar?, ¿por qué la información de su trazado no es pública?— o de aplicación, puesto que existen múltiples ejemplos en los que la protección contra efectos perjudiciales no se cumple.

### 2.2.1 El estado actual de la costa este

La situación actual del desarrollo balneario es muy diferente en cada uno de los tres departamentos costeros al este de Montevideo, pues a pesar de haber tenido un origen coincidente en tiempo e intención, se vieron afectados por su cercanía a Montevideo y Buenos Aires —ciudades de los potenciales compradores y turistas— y el nivel de seguridad o peligrosidad de sus playas.

Es así que, a grandes rasgos, los primeros balnearios de Canelones fueron ocupados por viviendas de temporada de la clase media uruguaya (Intendencia de Canelones, 2007), Maldonado fue el destino principal elegido por la élite argentina y Rocha no alcanzó nunca un nivel destacado de consolidación, salvo en pequeños centros urbanos como La Paloma o La Pedrera (Roche & Gadino, 2018).

A partir de allí, la costa oeste de Canelones devino en ciudad dormitorio para trabajadores montevideanos. A medida que la población asentada fue aumentando, aumentaron también los servicios y las fuentes de trabajo locales, al tiempo que la Intendencia de Canelones y otros organismos estatales tuvieron que hacer grandes inversiones para proveer pavimentación, saneamiento, agua potable, desagües de pluviales, paseos públicos y cruces de rutas, entre otros (Intendencia de Canelones, 2007). Los balnearios más al este del departamento son los que aún conservan un carácter de uso más estival y menor desarrollo urbano (Intendencia de Canelones, 2017b). Desde hace un par de décadas, el departamento ha hecho considerables esfuerzos

en planificar y gestionar su territorio de una forma que contemple desarrollo y propiedad privada junto a sustentabilidad e interés general.

Maldonado es el que sigue apostando al turismo de élite, consiguiendo inversiones millonarias internacionales y una dinámica constante de transformación territorial. Esto es principalmente porque los sectores de clase alta se asientan en sitios exclusivos que, una vez masificados, dejan de ser atractivos para esta población, la cual inicia una nueva búsqueda hacia sitios menos desarrollados. El mismo proceso se da a nivel urbano en Punta del Este, en donde lo que se ofrece son nuevos edificios, más exclusivos que los anteriores, ya «obsoletos» y masificados (Gadino & Taveira, 2020). Salvo puntuales avances en planificación territorial (por ejemplo, las directrices departamentales y el Plan Local Entre Lagunas José Ignacio y Garzón), es importante señalar que Maldonado se caracteriza por habilitar grandes excepciones a la normativa urbana, y desde 2015 existe formalmente una política de otorgamiento de excepciones y exoneraciones tributarias (renuncias municipales a las correspondientes tasas de construcción y cobros de retorno por mayor valor de la tierra) como estímulo para atraer inversiones.

Mientras tanto, Rocha emplea su condición actual de menor desarrollo urbano para convocar un turismo que busca mayor contacto con la naturaleza. En 2003 aprobó una de las leyes más importantes que existen en Uruguay referidas a lo costero, en la que se hace mucho énfasis en la protección de zonas sin consolidar, pero esto lo hizo en desmedro de la protección para las ya consolidadas (Roche & Gadino, 2018). Lamentablemente, estas han sido las que más desarrollo reciente han tenido, con grandes consecuencias negativas para los sitios. Otro proyecto muy polémico, que consistió en la continuación de la ruta 10 a través del puente construido hace casi diez años sobre el área de laguna Garzón, gestionada en adelante como protegida, no ha dado por el momento los resultados esperados de inversiones similares a las de Maldonado.

Más allá de las diferencias, los tres departamentos —como en muchos otros sitios del país y del mundo— apuestan al crecimiento urbano como modelo de desarrollo, pues, en tanto gran parte de la población relaciona los paisajes urbanos con el avance de la civilización, está asociado a la idea

de progreso. Además de ello, la urbanización genera muchas fuentes de trabajo en la etapa de construcción y otras otras muy dispares en las etapas de uso de las edificaciones (mantenimiento de jardines, porterías, gestión de alquileres, comercios, etc.), así como ingresos a los gobiernos locales.

Este modelo de construcción continua en espacio y tiempo tiene una explicación más profunda y global, relacionada con la fase del sistema capitalista que estamos transitando, en la que la urbanización es empleada como motor para producir y acumular capital incluso con mayor peso que las actividades industriales (Harvey, 2003). A esto se suman nuevas tácticas de acumulación, con procesos de mercantilización de la naturaleza y privatización de bienes y servicios ecosistémicos, que irónicamente son difundidas como estrategias para prevenir la degradación ambiental. En todo este proceso, la riqueza no proviene del crecimiento económico real, el trabajo o las rentas de la producción industrial, sino de la apropiación de la riqueza socionatural de «fuera» del sistema capitalista industrial existente (McAfee, 1999; Fairhead *et al.*, 2012).

Es así como encontramos grandes transformaciones de suelo privado rural a urbano o suburbano —o incluso de suelo público, empujadas por el crecimiento demográfico por migraciones—<sup>4</sup> o para el desarrollo de nuevos suburbios, principalmente bajo la modalidad de barrios cerrados. Estos se presentan generalmente en cercanías de zonas de fuerte interés ambiental (playas, lagos, humedales o lagos artificiales), ya sea para vivienda permanente (en Canelones y parte de Maldonado) o para turismo neoexclusivo (en Maldonado y Rocha). Ambas modalidades se definen por prácticas autosegregacionistas vinculadas al uso exclusivo de la naturaleza como valor de mercado (Hernández, 2010).

Como también sucede en otras partes de Latinoamérica, la transformación del suelo no necesariamente tiene que ver con la necesidad de vivienda para la población, sino con el aumento del valor de la tierra (especulación inmobiliaria) al ser cambiada de categoría (Jordán *et al.*, 2017).

En paralelo, la situación de pandemia del 2020, las posibilidades de trabajo y estudio a distancia, el aumento de familias con automóvil propio,

---

<sup>4</sup> Ver Instituto Nacional de Estadística (INE, 2024).

la inseguridad creciente en las grandes ciudades y las crisis económicas regionales han producido una migración sostenida de nuevos habitantes permanentes o de fin de semana.

En este contexto, es fundamental trabajar en la transformación de este modelo en el que el territorio se encuentra cada vez más presionado por un uso que consume espacio de forma interminable, homogeneiza paisajes y depreda todas las riquezas naturales y culturales que no pesen en los intereses económicos del sistema.

## Ejercicios y recursos

### Ejercicio 3: análisis de la LOTDS



Redactar un breve documento (de una a tres carillas) identificando los siguientes puntos en relación con la ley n.º 18.308: Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS):

- Principios rectores.
- Estructura de la ley (secciones principales).
- Tipos de instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible (IOTDS) que establece. Buscar en las páginas oficiales del MVOT e intendencias ejemplos que ilustren esos IOTDS.

**Objetivos:** conocer en profundidad la LOTDS.

### Recursos para el ejercicio 3



Texto de la LOTDS:

<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18308-2008>

Inventario Nacional de Ordenamiento Territorial:

- Página: <https://sit.mvotma.gub.uy/inot/>
- Visualizador: <https://sit.mvotma.gub.uy/js/inot/>

### Ejercicio 4: revisión de IOTDS de la costa uruguaya



Revisar dos planes locales de la costa este de Uruguay y registrar la siguiente información:

- Características generales de los territorios planificados (escalas de análisis, ambientes destacados, ámbitos de actuación).
- Objetivos principales y secundarios de los planes.
- Estudios consultados y bibliografía citada.

**Objetivos:** conocer planes existentes y analizarlos en su contexto territorial.

#### Recursos para el ejercicio 4



- Intendencia de Rocha. (2010). *Plan local Lagunas Costeras* [Ficha]. <https://sit.mvot.gub.uy/RegistroWeb/PDFs/FichaInstrumento1200.pdf>
- Intendencia de Canelones. (2017a). *Plan local Directrices para la Microrregión de Costa de Oro* [Ficha]. <https://sit.mvot.gub.uy/RegistroWeb/PDFs/FichaInstrumento5182.pdf>

#### Lectura recomendada sobre las costas uruguayas:

Trimble, M., Ríos, M., Nin, M., Laporta, P., Passadore, C., García Olaso, F., Szephegyi, M., & Fagúndez, C. (2010). *Ecosistemas costeros uruguayos: una guía para su conocimiento*. Averaves; Cetáceos Uruguay; Karumbé; Editorial Imprenta Monteverde.

#### Ejercicio 5: análisis comparativo de IOTDS



Realizar una tabla comparativa de los planes del ejercicio anterior considerando:

- Memorias que integran el plan (información, participación, ordenación).
- Documentos e información complementaria (evaluación ambiental estratégica [EAE], anexos).
- Procedencia y diversidad de disciplinas de los autores, cantidad de páginas, etc.

— **Objetivos:** conocer algunos planes existentes y analizarlos en su contexto territorial.

#### Recursos para el ejercicio 5



Páginas 27-38 de:

DINOT (Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial). (2013). *Guías para la elaboración de Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible* (Vol. 1). Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

## Referencias

- Álvarez Lenzi, R. (1986). *Fundación de los poblados en el Uruguay*. Facultad de Arquitectura, Universidad de la República.
- Álvez, C., & Goso, C. (2014). Sedimentación dunar y vulnerabilidad a la erosión en la costa atlántica uruguaya. En C. Goso (Comp.), *Nuevas miradas a la problemática de los ambientes costeros: sur de Brasil, Argentina y Uruguay* (pp. 101-130). División Relaciones y Actividades Culturales – Facultad de Ciencias, Universidad de la República.
- Brum, L. (2013). Gestión del patrimonio arqueológico en el litoral oeste del departamento de Maldonado (Uruguay): la investigación como práctica integral. *Revista del Museo de La Plata. Sección Antropología*, 13(87), 417-428.
- Caporale, M., Silvera, M., Lemos Zito, J., Baeza, J., & Rodríguez, O. (2015). Revalorización del patrimonio arqueológico del ecoparque del humedal del arroyo Maldonado (depto. Maldonado-Uruguay). *Cuadernos del Instituto Nacional de Antropología y Pensamiento Latinoamericano – Series Especiales*, 3(2), 163-176.
- Castro, C. (2018). La Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible: a 10 años del inicio del proceso de institucionalización del ordenamiento territorial. *Cuadernos del CLAEH*, 37(108), 189-206. <https://doi.org/10.29192/CLAEH.37.2.9>
- Cousillas, M. (1994). *Evaluación del impacto ambiental: análisis de la ley 16.466 del 19 de enero de 1994*. Instituto de Estudios Empresariales.
- DINOT (Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial). (2013). *Guías para la elaboración de instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible* (Vol. 1). Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.
- Fagúndez, C., & Lezama, F. (2005). *Distribución espacial de la vegetación costera del litoral platense y atlántico uruguayo. Informe Freplata*. Facultad de Ciencias, Universidad de la República.

- Fairhead, J., Leach, M., & Scoones, I. (2012). Green Grabbing: A New Appropriation of Nature? *The Journal of Peasant Studies*, 39(2), 237-261. <https://doi.org/10.1080/03066150.2012.671770>
- Freplata. (2005). *Análisis diagnóstico transfronterizo del Río de la Plata y su frente marítimo* [Documento técnico]. Fondo para el Medio Ambiente Mundial; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Montevideo. [https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/sites/ministerio-ambiente/files/2020-07/ADT\\_FREPLATA\\_0.pdf](https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/sites/ministerio-ambiente/files/2020-07/ADT_FREPLATA_0.pdf)
- Gadino, I., & Taveira, G. (2020). Ordenamiento y gestión del territorio en zonas costeras con turismo residencial: el caso de Región Este, Uruguay. *Revista De Geografía Norte Grande*, (77), 233-251. <https://doi.org/10.4067/S0718-34022020000300233>
- Gadino, I., Sciandro, J. L., Taveira, G., & Goldberg, N. (2022). Tendencias y efectos socioambientales del desarrollo inmobiliario turístico en zonas costeras de Sudamérica: el caso de Región Este, Uruguay. *Revista De Estudios Urbano Regionales (EURE)*, 48(145), 1-23. <http://dx.doi.org/10.7764/eure.48.145.05>
- Gadino, I., Sciandro, J. L., & Ciganda, A. (2023). La disputa entre empresas *off shore*, Estado y comunidad por la playa de Balneario Buenos Aires, Uruguay. En L. I. Alcalá & P. Pintos (Coords.), *Primer Encuentro de Territorios Hidrosociales en Disputa: modelos de desarrollo, formas de habitar y crisis socioambiental: libro de actas* (pp. 329-349). Instituto de Investigación para el Desarrollo Territorial y del Hábitat Humano – Universidad Nacional del Nordeste, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.
- Gianotti, C., Gascue, A., Del Puerto, L., Inda, H., & Villarmarzo, E. (2017). Archaeological Heritage on the Atlantic Coast of Uruguay: Heritage Policies and Challenges for its Management in Coastal Protected Areas. En T. Dawson, C. Nimura, E. López Romero & M. Y. Daire (Eds.), *Public Archaeology and Climate Change* (pp. 149-161). Oxbow Books.
- Gomez Gómez Corte, J. I. (2017). *Em busca da memória e da identidade: a resistência do povo Charrua no Uruguai* [Tesis de maestría, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro]. DSpace Repository. <http://www.>

[repositorio-bc.unirio.br:8080/xmlui/bitstream/handle/unirio/11450/Diss412.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio-bc.unirio.br:8080/xmlui/bitstream/handle/unirio/11450/Diss412.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

Gorosito, R., Ligrone, P., & Sánchez, A. (2009). *Leyes 18.308 y 18.367 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Instrumentos: ficha 3*. Bastides.

Gudynas, E. (2003). *Ecología, economía y ética del desarrollo sostenible*. Coscoroba.

Harvey, D. (2003). *Espacios de esperanza*. Akal.

Hernández, F. M. (2010). *La neoexclusividad turística en el litoral marítimo bonaerense: nuevas prácticas, nuevos escenarios, nuevos paisajes*. VI Jornadas de Sociología de la UNLP, La Plata, Argentina. [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.5777/ev.5777.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.5777/ev.5777.pdf)

Inda, H., Del Puerto, L., Capdepon, I., & Bracco, R. (2017). Formation Processes of Coastal Archaeological Sites: A Changing Prehistoric Scenario on the Atlantic Shore of Uruguay. *Geoarcheology*, 32(6), 633-645. <https://doi.org/10.1002/gea.21644>

INE (Instituto Nacional de Estadística). (2024). *Resultados finales del censo 2023*. <https://www.gub.uy/instituto-nacional-estadistica/comunicacion/noticias/resultados-finales>

Intendencia de Canelones. (2007). *Plan estratégico de Ciudad de la Costa* [Memoria de información]. [https://imcanelones.gub.uy/sites/default/files/2025-01/memoria\\_informativa.pdf](https://imcanelones.gub.uy/sites/default/files/2025-01/memoria_informativa.pdf)

Intendencia de Canelones. (2017a). *Plan local Directrices para la Microrregión de Costa de Oro* [Ficha]. <https://sit.mvot.gub.uy/RegistroWeb/PDFs/FichaInstrumento5182.pdf>

Intendencia de Canelones. (2017b). *Plan local para la microrregión de Costa de Oro* [Memoria de información]. <https://imcanelones.gub.uy/conozca/gobierno/normativa-departamental/direccion-de-planificacion/plan-costa-de-oro>

Intendencia de Rocha. (2010). *Plan local Lagunas Costeras* [Ficha]. <https://sit.mvot.gub.uy/RegistroWeb/PDFs/FichaInstrumento1200.pdf>

Jordán, R., Riffo, L., & Prado, A. (Coords.). (2017). *Desarrollo sostenible, urbanización y desigualdad en América Latina y el Caribe: dinámicas*

*y desafíos para el cambio estructural*. Coordinación Económica para América Latina y el Caribe; Cooperación Alemana. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42141-desarrollo-sostenible-urbanizacion-desigualdad-america-latina-caribe-dinamicas>

- Lezama, A. (2000). Historia debajo del mar (2.<sup>a</sup> y última parte): introducción a la arqueología subacuática en el Río de la Plata. *AnMurcia*, 16, 149-165.
- Maubrigades, S. (2000). *Intentos de Reforma Agraria, el latifundio como héroe o mártir. Uruguay entre 1870 y 1915*. I Jornadas de Historia Regional Comparada, Porto Alegre, Brasil.
- McAfee, K. (1999). Selling Nature to Save It? Biodiversity and Green Developmentalism. *Environment and Planning D: Society and Space*, 17(2), 133-154. <https://doi.org/10.1068/d170133>
- Panario, D., & Gutiérrez, O. (2006). Dinámica y fuentes de sedimentos de las playas uruguayas. En R. Menafra, L. Rodríguez-Gallego, F. Scarabino & D. Conde (Eds.), *Bases para la conservación y el manejo de la costa uruguaya* (pp. 21-34). Vida Silvestre Uruguay.
- Piñeiro, D. (2014). Asalto a la tierra: el capital financiero descubre el campo uruguayo. En G. Almeyra, L. Concheiro, J. Mendes Pereira & C. Porto-Gonçalves (Orgs.), *Capitalismo: tierra y poder en América Latina (1982-2012). Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay* (Vol. 1) (pp. 215-257). Universidad Autónoma Metropolitana; Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Roche, I., & Gadino, I. (2018). Los atractivos turísticos y el desarrollo territorial en la costa uruguaya. *Topofilia*, (17), 32-55. <https://topofilia.buap.mx/index.php/topofilia/article/view/28>
- Trimble, M., Ríos, M., Nin, M., Laporta, P., Passadore, C., García Olaso, F., Szephegyi, M., & Fagúndez, C. (2010). *Ecosistemas costeros uruguayos: una guía para su conocimiento*. Averaves; Cetáceos Uruguay; Karumbé; Imprenta Monteverde.
- Uruguay. (1946, mayo 5). Ley n.º 10.723: Ley de Centros Poblados. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/10723-1946>
- Uruguay. (1946, noviembre 11). Ley n.º 10.866. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/10866-1946>

- Uruguay. (1969, enero 21). Ley n.º 13.737. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/13737-1969>
- Uruguay. (1979, noviembre 1). Ley n.º 14.859: Código de Aguas. <https://www.impo.com.uy/bases/codigo-aguas/14859-1978>
- Uruguay. (1987, noviembre 18). Ley n.º 15.903. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/15903-1987>
- Uruguay. (2000, diciembre 12). Ley n.º 17.283: Ley de Protección del Medio Ambiente. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17283-2000>
- Uruguay. (2001, febrero 23). Ley n.º 17.296. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17296-2001>
- Uruguay. (2008, junio 30). Ley n.º 18.308: Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18308-2008>
- Wettstein, G., & Rudolf, J. (1969). La sociedad rural. En D. Aljanate, M. Benedetto & H. De Marsilio, *Cuadernos de Nuestra Tierra (n.º 16)*. Nuestra Tierra.
- Yaffé, J. (2000). *Política y economía en la modernización: Uruguay 1876-1933*. En: I Jornadas de Historia Regional Comparada, Porto Alegre, Brasil.



# Procesos y metodologías de OT ambiental y participativo



## Índice del capítulo

- 3.1 Abordaje teórico-práctico y etapas del OT
- 3.2 Ámbitos e instrumentos de participación en los procesos de OT
  - 3.2.1 Facilitación de la participación
- 3.3 Etapa de preparación
  - 3.3.1 Generar el grupo motor

- 3.3.2 Generar un prediagnóstico del territorio
- 3.3.3 Definir la delimitación y el enfoque conceptual
- 3.3.4 Identificar actores y activar la participación
- 3.3.5 Elaborar la estrategia general del proceso
- 3.3.6 Realizar un presupuesto, relevar fondos de financiamiento y recursos a disposición

### 3.4 Etapa de diagnóstico

- 3.4.1 Conformar mesas temáticas
- 3.4.2 Conformar un sistema de información geográfica
- 3.4.3 Dimensión físico-espacial
- 3.4.4 Dimensión biofísica
- 3.4.5 Dimensión social, histórica y cultural
- 3.4.6 Dimensión económico-productiva
- 3.4.7 Dimensión político-institucional y normativa
- 3.4.8 Determinar unidades ambientales
- 3.4.9 Modelo territorial existente
- 3.4.10 Diagnóstico integrado

### Ejercicios y recursos

### 3.5 Etapa de proposición y decisión

- 3.5.1 Definición de objetivos y metas
- 3.5.2 Modelo territorial deseado
- 3.5.3 Instrumentación
- 3.5.4 Sistema de monitoreo y de evaluación
- 3.5.5 Definición de la entidad gestora
- 3.5.6 Validación

### 3.6 Etapa de implementación

### Ejercicios y recursos

### Bibliografía

Este capítulo aborda las etapas, con sus cometidos y actividades, que conforman un proceso de OT, así como diferentes técnicas y métodos priorizados sobre la base de los objetivos y el abordaje teórico-práctico del curso MOT. Se identifican, ordenan y describen estos contenidos junto a recursos vinculados y ejercicios específicos. El proceso de OT presentado se adscribe a la normativa nacional, la cual no es taxativa, por lo que abre posibilidades de innovar, por ejemplo, en la elaboración de instrumentos específicos o en la creación de procedimientos y normativa para una planificación y gestión participativa vinculante.

El contenido incluido y las etapas y actividades presentadas sobrepasan el abordaje realizado dentro del curso al mismo tiempo que representan un conjunto acotado que siempre puede complementarse con otras actividades, técnicas y métodos. Asimismo, el manual no contempla en detalle todas las posibles especificidades, que siempre serán dependientes del contexto territorial y la coyuntura histórica, que necesitaría un caso de OT real.

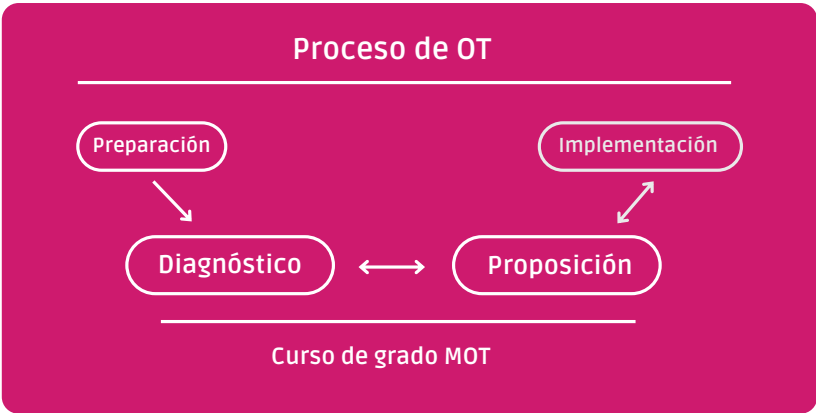
### 3.1 Abordaje teórico-práctico y etapas del OT

Es importante mencionar que existen numerosas definiciones de OT, las cuales coinciden en algunos aspectos y difieren en otros. Tomamos una definición general de Paruelo *et al.* (2014), quienes definen al OT como un proceso político, técnico y administrativo que debe desarrollarse de forma participativa, interactiva e iterativa entre diferentes actores, y que incluye el diagnóstico, la planificación, la gestión y el monitoreo de un territorio. Todo lo anterior debe realizarse en función de las características físico-espaciales, biofísicas, sociales, económico-productivas, político-institucionales y normativas de cada caso, y sobre la base de objetivos explícitos para su ordenación.

El proceso de OT es político, pues los diferentes actores interactúan con concepciones y proyecciones particulares acerca de un territorio en cuestión, en el que preexisten y se redefinen determinadas relaciones de poder (económicas, políticas, culturales, etc.). La dimensión técnica hace referencia a los aportes disciplinares e interdisciplinares requeridos, pero también a los imprescindibles abordajes transdisciplinares —que integran

información cuantitativa y cualitativa y saberes no técnicos—. La dimensión administrativa refiere a los procedimientos legales y administrativos del Estado que, dependiendo de cada jurisdicción y normativa, se deben llevar a cabo para la realización, aprobación y gestión de un plan de OT. Por otra parte, el carácter participativo se apoya en los abordajes transdisciplinarios y plantea que es imprescindible que los distintos actores y sectores involucrados contribuyan en todas las etapas del proceso. El carácter interactivo hace referencia al intercambio constante entre los actores involucrados y a las actividades realizadas. Por último, lo iterativo refiere a la revisión y repetición del proceso o de alguna de sus diferentes etapas tantas veces como sea necesario con el paso del tiempo (Paruelo *et al.*, 2014).

En este marco, y basándonos en la revisión de diferentes autores y guías,<sup>5</sup> consideramos las siguientes cuatro etapas principales de un proceso de OT: 1) preparación, 2) diagnóstico, 3) proposición y 4) implementación. Si bien abordamos las cuatro etapas con el objetivo de hacer explícita y coherente la totalidad del proceso, en este manual profundizamos en las tres primeras y en el curso se desarrolla únicamente una parte de estas: nos centramos en las etapas de diagnóstico y proposición.



**Figura 3.1.** Las etapas del proceso de OT y las etapas abordadas en el proceso de aprendizaje del curso de grado MOT.

<sup>5</sup> Ver IGAC y Proyecto Checua (1998); Pujadas y Font (1998); Achkar *et al.* (2005); DINOT (2013, 2014); Montiel Molina *et al.* (2013); Falú *et al.* (2014); Gómez Orea *et al.* (2014); Paruelo *et al.* (2014); Rodríguez Seeger y Reyes Päcké (2008); Hernández-Jiménez *et al.* (2016); Bervejillo y Sciandro (2017); MVOTMA y OPP (2018); DINAMA (2019); MVOTMA *et al.* (2020).

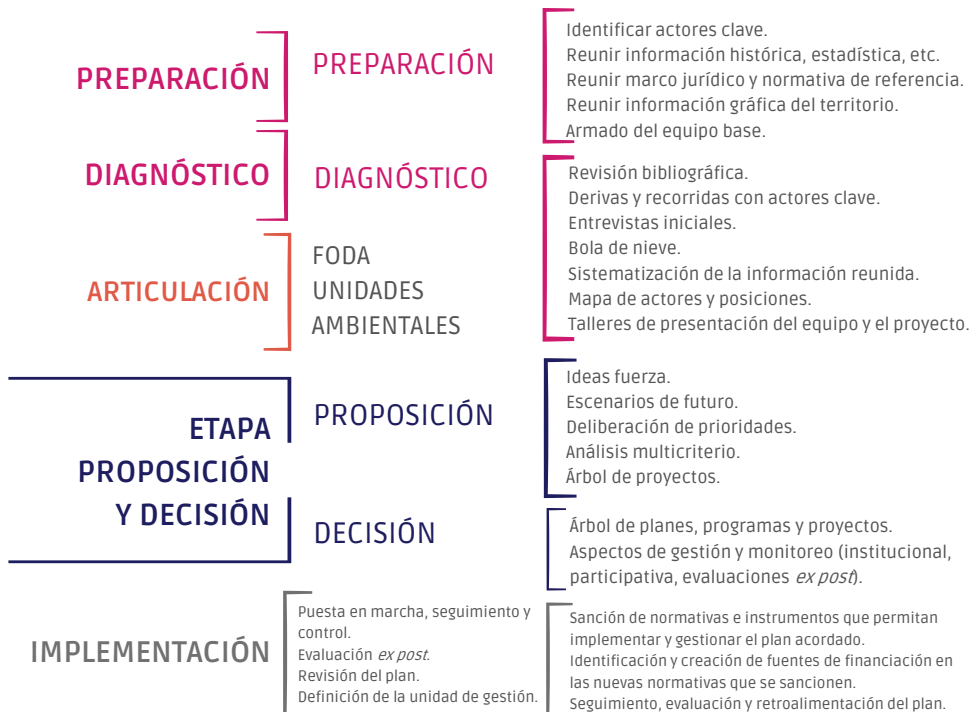
Aunque estas etapas se realizan de forma secuenciada, puede existir un avance y retroceso para que el proceso no sea cerrado y posibilite la adaptación a acontecimientos o información que surjan durante los intercambios en el territorio. En el mismo sentido, tanto las etapas como las actividades dentro de cada una de ellas deben tener un grado de superposición entre ellas. Lo fundamental aquí es que vayan construyéndose pactos o consensos y que cada fase sea compartida y comprendida por todas las personas. Asimismo, dependiendo desde qué actores surja la iniciativa de crear un IOTDS,<sup>6</sup> las tareas comprendidas en el proceso podrán darse en diferente orden y ser llevadas a cabo por unos u otros actores.

La normativa de referencia para el OT en Uruguay establece el procedimiento administrativo a realizarse<sup>7</sup> para la creación de un IOTDS —ver el anexo 1 de DINOT (2013) y las figuras 1 y 2 de DINAMA (2019)—. Lo establecido por la normativa obliga a ciertos procedimientos al tiempo que posibilita llevar a cabo el proceso de OT de diferentes formas. En este sentido, desde la teoría no existen mecanismos ideales, metodologías cerradas o caminos preestablecidos, por lo que resulta conveniente tener disponibles diferentes herramientas que puedan adecuarse a cada situación dependiendo de cómo avance el proceso de OT y de las estrategias que se vayan definiendo. La figura 3.2 muestra las diferentes etapas del OT y algunas de las técnicas posibles de ser utilizadas.

---

<sup>6</sup> La LOTDS establece que es competencia del gobierno nacional o del gobierno departamental correspondiente la elaboración de los diferentes tipos de IOTDS. Por otra parte, la LOTDS plantea que «toda persona interesada podrá realizar propuestas, con la debida fundamentación, a los efectos de su consideración por las instituciones públicas competentes en los instrumentos de ordenamiento territorial» (Uruguay, 2008, junio 30), es decir, que toda persona o grupo interesado podría avanzar en un proceso de OT con el objetivo de realizar una propuesta al gobierno nacional o departamental y que este lo considere y realice el procedimiento administrativo correspondiente.

<sup>7</sup> Ver Uruguay (2008, junio 30; 2009, mayo 20; 2009, setiembre 2; 2009, noviembre 24) y modificaciones a la LOTDS del año 2023 en la ley n.º 20.212 (Uruguay, 2023, noviembre 17).



**Figura 3.2.** Desglose de las etapas del proceso de OT y listado de posibles técnicas y herramientas a utilizarse en cada etapa. Una misma técnica o herramienta puede ser empleada en varias etapas del proceso, y la elección de estas es propia de cada caso.

Las especificidades de cada proceso de OT también dependerán de la escala del ámbito y del tipo de IOTDS a desarrollar. Las posibilidades para Uruguay son:

- En el ámbito nacional: directrices nacionales y programas nacionales.
- En el ámbito regional: estrategias regionales.
- En el ámbito departamental: directrices departamentales, ordenanzas departamentales, planes locales.
- En el ámbito interdepartamental: planes interdepartamentales.
- Instrumentos especiales: planes parciales, planes sectoriales, programas de actuación integrada, inventarios, catálogos y otros instrumentos de protección de bienes y espacios.

A continuación abordaremos los principales ámbitos e instrumentos en los procesos de OT. Luego trataremos las principales actividades de

cada etapa, incluyendo una breve descripción de algunas de las técnicas utilizadas. Nos enfocaremos en los elementos que incluiría un proceso de OT de escala intermedia a local (plan local o plan parcial), aunque varios elementos también son válidos para ámbitos de mayor o menor extensión. También mostraremos ejemplos de procesos de alianza entre la Universidad y los habitantes, realizados en ediciones pasadas del curso MOT, en los que se conformaron grupos de interés con posibilidades de avanzar en un proceso de OT y de conformar un grupo motor.

### 3.2 Ámbitos e instrumentos de participación en los procesos de OT

Como se mencionó, la participación es un componente transversal al proceso de OT, es decir, que debe estar presente en todas las etapas y ser fomentada desde su inicio. La LOTDS, aunque establece la participación como uno de sus principios rectores y aspectos estructurales,<sup>8</sup> define solamente dos ámbitos de intercambio con la población, con carácter consultivo y no vinculante: la puesta de manifiesto<sup>9</sup> y la audiencia pública.<sup>10</sup> En este sentido, si tomamos el espectro de la participación de la International Association for Public Participation (IAP2, 2018), podemos ver que el nivel de participación establecido como obligatorio en la LOTDS se corresponde con el de consultar (ver figura 3.3).

Por otra parte, la LOTDS también establece la posibilidad de que una comisión asesora, con participación de la sociedad civil, pueda realizar

---

<sup>8</sup> El literal *b* del artículo 6 de la LOTDS establece que «toda persona tiene derecho a la participación en los procedimientos de elaboración de los instrumentos de ordenamiento territorial», y el artículo 72, titulado *Promoción de la participación social*, expresa que «las instituciones públicas promoverán la participación social utilizando, como mínimo, los instrumentos específicos que se establecen por la presente ley. Toda persona interesada podrá realizar propuestas, con la debida fundamentación, a los efectos de su consideración por las instituciones públicas competentes en los instrumentos de ordenamiento territorial» (Uruguay, 2008, junio 30).

<sup>9</sup> Obligatoria para «los instrumentos de los ámbitos regional, departamental e interdepartamental» (Uruguay, 2008, junio 30).

<sup>10</sup> «La audiencia pública será obligatoria para los Planes Locales y para todos los Instrumentos Especiales, siendo su realización facultativa para los restantes instrumentos» (Uruguay, 2008, junio 30).

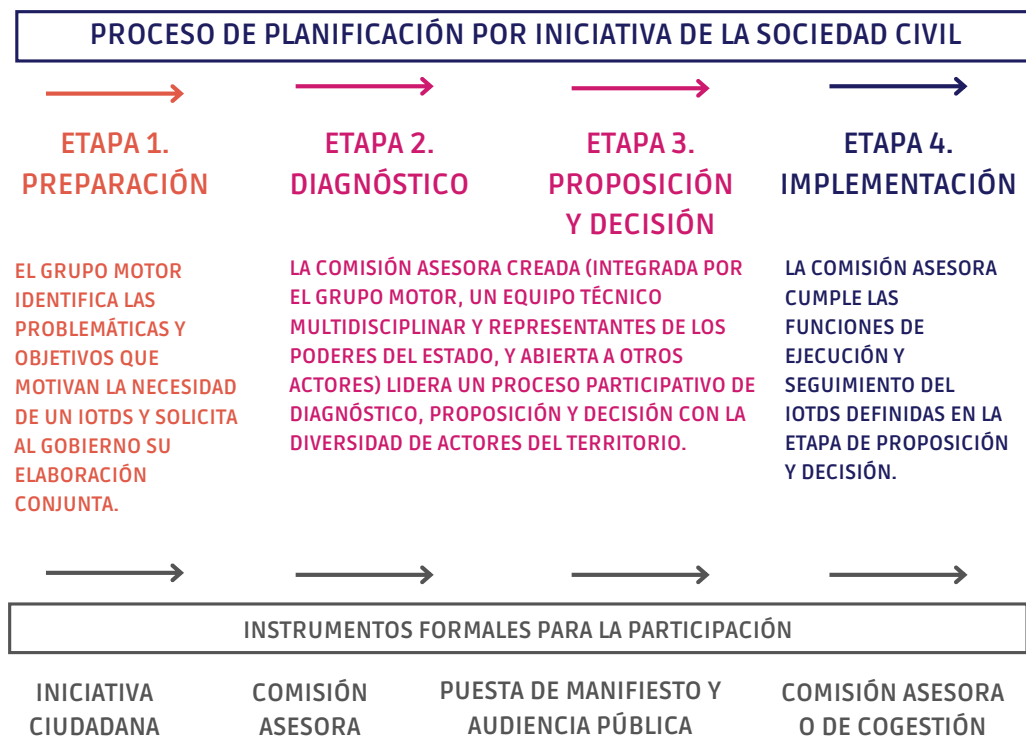
aportes en el proceso de elaboración, ejecución y seguimiento de los IOTDS.<sup>11</sup> A esto se suman otros instrumentos legales de diferente tipo que dan lugar a la iniciativa ciudadana (solicitud por expediente, petición nacional, iniciativa departamental, entre otros) y los que pudieran establecerse en el propio IOTDS (por ejemplo, comisiones de cogestión o gestión asociada).



**Figura 3.3.** Espectro de la participación. Elaboración propia realizada sobre la base de IAP2 (2007, como se cita en Taveira, 2016) y de IAP2 (2018).

<sup>11</sup> La Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial es el ámbito establecido por la LOTDS y el decreto n.º 400/009 para la colaboración en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de los planes, programas y proyectos de ordenamiento territorial principalmente para los IOTDS de nivel nacional, pero también para los de otros ámbitos. Para los IOTDS que corresponde que sean realizados por los gobiernos departamentales específicamente, el artículo 73 de la LOTDS establece: «Los Gobiernos Departamentales podrán crear comisiones asesoras con participación de instituciones públicas y privadas y representantes de la sociedad civil con el cometido de realizar aportes en el proceso de elaboración, ejecución y seguimiento de los instrumentos de ordenamiento territorial departamentales» (Uruguay, 2008, junio 30).

En un escenario en que se busca que la sociedad civil tenga un fuerte protagonismo y un poder de participación vinculante y contractual, se debería crear una comisión asesora multiactoral desde el inicio del proceso. Esta, aunque de creciente interés para diferentes comunidades y localidades en Uruguay, en general no ha sido la manera en que se ha llevado a cabo la elaboración y gestión de los IOTDS. En el próximo cuadro (figura 3.4) planteamos un posible proceso de OT por iniciativa ciudadana: en la parte superior se muestra cómo podría acompañar el proceso esta comisión, y en la inferior cuáles son las herramientas de participación ciudadana actuales y cómo se pueden combinar en el proceso para habilitar un espacio real de construcción colectiva.



**Figura 3.4.** Proceso de planificación por iniciativa de la sociedad civil y herramientas de participación formalizadas.

### 3.2.1 Facilitación de la participación

La participación es un proceso en el que la figura de los facilitadores o moderadores de grupos es central, ya que tendrán la tarea de, entre otras cosas, habilitar espacios para el encuentro entre diversos actores e introducir en tiempo y forma los conocimientos necesarios para dar espesor científico al debate y que todos salgan enriquecidos del proceso. Existen diferentes técnicas de facilitación que ayudan a los participantes e interlocutores a ponerse de acuerdo sobre determinados objetivos, además de aportar a la resolución de conflictos (Tapia Jopia, 2012; Ropers, 2018). Algunos de los principios que acompañan estas técnicas son: favorecer la comprensión a quienes no son especialistas (traducir y explicar las complejidades técnicas de los proyectos en un lenguaje comprensible para todos); estructurar el proceso según reglas compartidas que preparen con atención los tiempos justos, fases y espacios donde se desarrollará; dar el máximo espacio a la informalidad (en general, las relaciones de la administración con los ciudadanos se basan en actos burocráticos y formales en los que se pierde la posibilidad del diálogo y la negociación), y empeñarse en ser transparentes (dedicar el tiempo necesario a compartir las informaciones y construir una confianza en el proceso).

#### *Mensaje clave*



El objetivo principal del enfoque propuesto es integrar los distintos actores locales, políticos, técnicos y sociales en la construcción del modelo territorial departamental y del ámbito local. A estos efectos, es conveniente elaborar una metodología de participación que pueda estar presente desde el inicio de la elaboración del IOTDS para garantizar de este modo su legitimidad y gobernabilidad. En este aspecto es fundamental el relevamiento o mapa de actores a ser tenidos en cuenta en las instancias de participación.

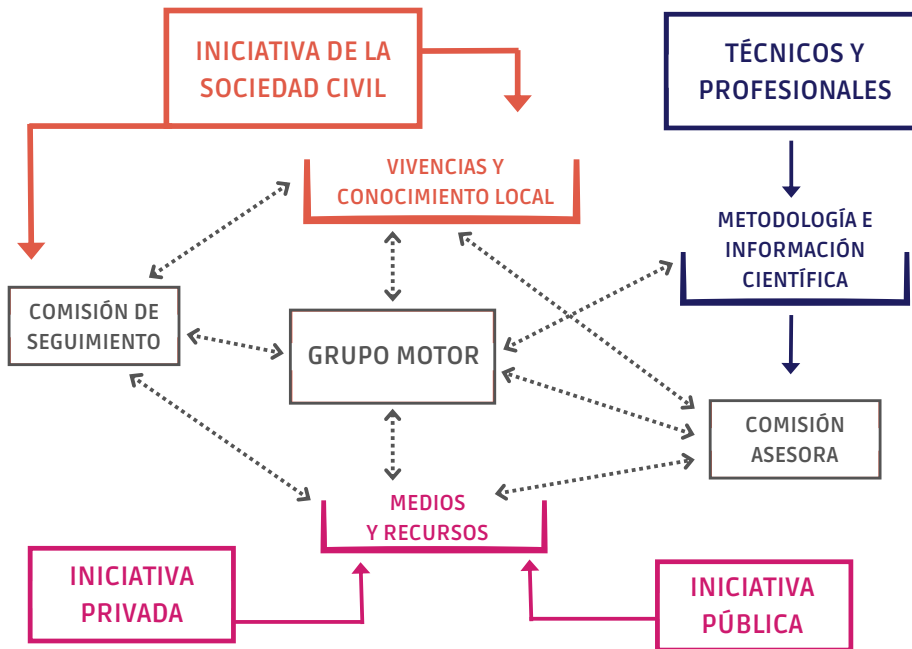
## 3.3 Etapa de preparación

La etapa de preparación, en la cual el proceso de OT se inicia, comprende varias tareas y elementos a considerar. A nivel legal-administrativo, la institución estatal con competencia deberá realizar una comunicación al MVOT sobre el inicio del proceso de elaboración del instrumento. A continuación, se describen las tareas que conforman esta fase.

### 3.3.1 Generar el grupo motor

El grupo motor será el encargado de impulsar y guiar el proceso. En el caso de Uruguay este podrá ser un equipo de la institución estatal correspondiente (sea del gobierno local o nacional), un equipo de personas interesadas (por ejemplo, un colectivo de habitantes de un territorio, OSC [organizaciones de la sociedad civil], técnicos, entre otros) o se podrá conformar oficialmente una comisión asesora. El proceso siempre va acompañado por un equipo técnico o por algunas personas del grupo motor que llevan la coordinación de las tareas.

Este grupo o comisión deberá estar compuesto, idealmente, por personas con formación y experiencia en diferentes disciplinas, personas provenientes de diferentes instituciones del ámbito estatal en todos sus niveles y poderes —nacional, departamental y municipal—, del ámbito social —representado por organizaciones de los sectores productivos, culturales, educativos, de la salud y por OSC, entre otros— y del sector científico-técnico —universidades, centros de formación e investigación—. Su conformación podrá irse modificando a lo largo del proceso, siempre buscando tener un sólido respaldo político, técnico y social (ver figura 3.5).



**Figura 3.5.** Esquema de conformación del grupo motor: origen y tipo de iniciativa, principales grupos de actores y sus posibles aportes.

Es recomendable utilizar la técnica de la bitácora desde el inicio del proceso, lo que permite llevar su registro cronológico. La bitácora puede estar a cargo de algunas personas o de todo el grupo motor. Es importante que se visualice la construcción gradual y que también se vaya simplificando con gráficos, infografías y otros recursos. Asimismo, resulta fundamental que siempre esté disponible para todos, con la finalidad de explicar e involucrar a nuevos actores y actualizarlos acerca de los contenidos del proceso.

### *La bitácora*

Es un portafolio o archivador (digital o material) que contiene el registro del proceso y ayuda a guiar el trabajo. Es una herramienta que se va enriqueciendo con los distintos momentos del proyecto. No hay un único modelo de bitácora; la cantidad y la clase de elementos que contenga dependerán del tipo de trabajo. Desde la metodología

del aprendizaje basado en proyectos (ABP), algunos elementos de la bitácora pueden ser:

- Preguntas para profundizar.
- Actividades para la cohesión del equipo.
- Preguntas que guíen la investigación y la creación.
- Cuadros, listas de tareas, responsables, duración de las actividades (carta Gantt).
- Pautas de autoevaluación.
- Instrumentos para evaluar los avances en las distintas fases (investigación, creación y comunicación).
- Cronograma con las fechas clave.
- Protocolos de acuerdos de equipo, normas, roles, etc.
- Pautas para guiar el análisis de textos informativos, audiovisuales u otras fuentes de información.

#### **Lectura recomendada:**

Sotomayor, C., Vaccar, C., & Téllez, A. (2021). *Aprendizaje Basado en Proyectos: un enfoque pedagógico para potenciar los procesos de aprendizaje hoy*. Fundación Chile.

### 3.3.2 Generar un prediagnóstico del territorio

El grupo motor generará una primera identificación y caracterización de las situaciones problemáticas presentes y futuras del territorio sobre la que se continuará trabajando en la etapa de diagnóstico. Esta identificación se basará en el conocimiento previo del grupo y en la revisión bibliográfica y la discusión de antecedentes del territorio (estudios preliminares, antecedentes normativos y marco jurídico, planes de OT y demandas históricas de planificación y proyectos para el territorio, por ejemplo). También deberá recopilarse la información geoespacial sobre cada zona y su región circundante —disponible generalmente en sistemas de información geográfica

institucionales o por parte de instituciones científico-técnicas— para acompañar y aportar a la información teórica desde esta perspectiva.

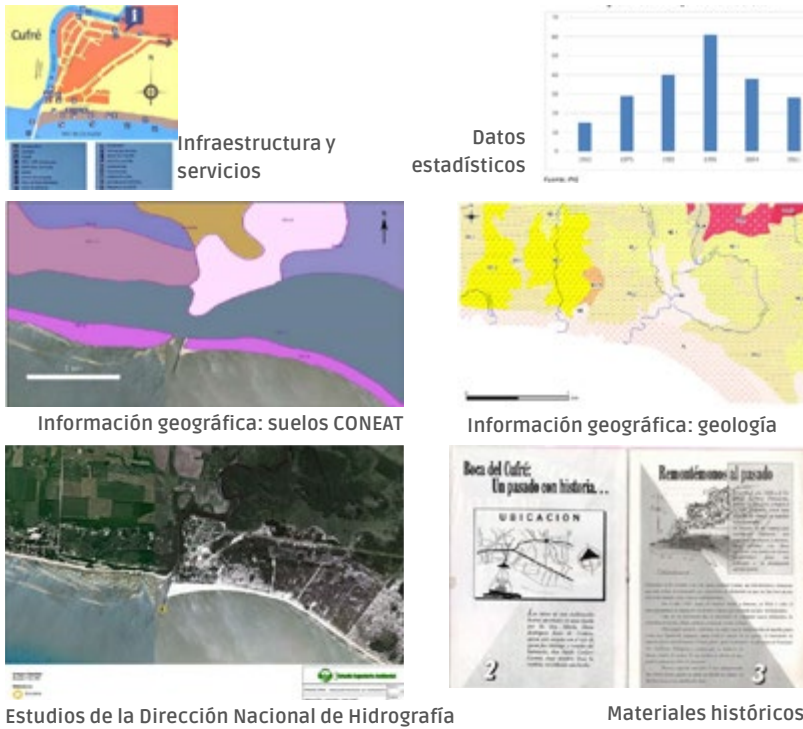
### *Revisión bibliográfica*

Todo proyecto implica el análisis de documentos. Este proceso de búsqueda de información es fundamental para establecer cuál es el estado del arte y sirve para enfocar el problema y definir los pasos a seguir sobre la base de un mayor conocimiento (Hernández-Jiménez *et al.*, 2016). Se le llama *investigación documental* al proceso de búsqueda y selección de fuentes de información sobre el problema o la pregunta de investigación. Existen diversos tipos de fuentes secundarias (artículos originales, tesis, catálogos, bases de datos, libros, etc.); cuando los datos son extraídos por el propio investigador, se les llama *fuentes primaria*. Se utilizan documentos actuales que suponen un aporte determinante y se evitan las referencias irrelevantes.

La revisión bibliográfica se utiliza generalmente en la fase de diagnóstico. Tiene el propósito de elaborar una síntesis de las lecturas realizadas durante la investigación documental. Para ello se elabora un texto de discusión en el que se exponen los distintos puntos de vista de los autores, seguido de conclusiones que presentan conocimientos con análisis crítico señalando similitudes, inconsistencias, las limitaciones de sus conclusiones y lagunas metodológicas (López Jordi *et al.*, 2016).

### **Lectura recomendada:**

Hernández-Jiménez, V., Encinas Escribano, M. A., Hewitt, R., Ocón Martín, B., Román Bermejo, L. P., & Zazo Moratalla, A. (2016). *¿Qué territorio queremos? Estrategias participativas para un futuro común*. Observatorio para una Cultura del Territorio.



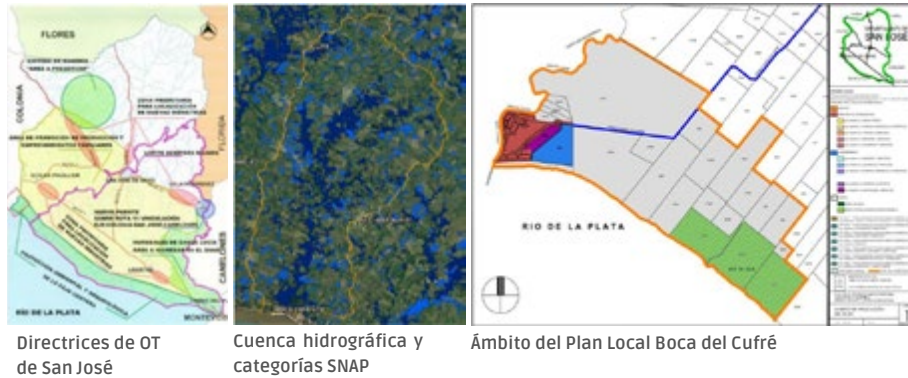
**Figura 3.6.** Imágenes de información analizada por los estudiantes del curso MOT 2020, realizado en la localidad costera de Boca del Cufre (San José, Uruguay). Para el prediagnóstico se relevó información de diversas fuentes y en distintos formatos: información gráfica, geográfica, materiales históricos, estudios científicos, etc.

### 3.3.3 Definir la delimitación y el enfoque conceptual

Junto al establecimiento de situaciones problemáticas, se deberá realizar una primera definición del territorio a ordenar, lo que incluye aspectos de la dimensión espacial (delimitación geográfica y jurisdiccional) y temporal (la duración del proceso de planificación y de su proyección). También se definirá el enfoque conceptual, es decir, qué cuestiones o factores implicará o enfatizará el proceso de OT (vivienda, movilidad, paisaje, biodiversidad, servicios ecosistémicos, etc.), los aspectos a considerar (tipo de actividades, tipo de problemáticas, etc.) y las principales variables de estado de estos aspectos, entre otros.

Es importante tener en cuenta que nuestra jurisprudencia establece varios principios rectores que deben considerarse a la hora de comenzar

un plan: el de jerarquía (las normas de mayor jerarquía no pueden inhabilitarse con normas de inferior jerarquía), el de complementariedad y el de subsidiariedad.



**Figura 3.7.** Imágenes de información territorial consultada en el curso MOT 2020 (Boca del Cufré) para definir el enfoque conceptual y la delimitación del territorio a ordenar. En este caso ya estaba definido espacialmente el ámbito para un plan local y se contaba con directrices departamentales. Al tratarse de una localidad costera ubicada en una cuenca hidrográfica compartida por dos departamentos, fue indispensable considerar aspectos ambientales del territorio más allá de las delimitaciones administrativas departamentales (cuenca hidrográfica y categorías del Sistema Nacional de Áreas Protegidas [SNAP]).

### 3.3.4 Identificar actores y activar la participación

El grupo motor deberá realizar una identificación de los actores (como instituciones públicas y privadas, OSC y comisiones vecinales) a convocar al proceso, ya sea para que se integren a instancias puntuales, para que se sumen a lo largo de este en su totalidad o para que se sumen al propio grupo motor o a la comisión asesora. Esta identificación podrá realizarse a través de diferentes técnicas complementarias, por ejemplo, el mapeo de actores basado en diferentes fuentes (conocimiento del grupo motor, revisión bibliográfica, conversaciones o entrevistas informales, bola de nieve, entre otras).

En paralelo, se deberán realizar un plan de comunicación del proceso y programas de educación ambiental<sup>12</sup> para diferentes públicos con actividades que contribuyan a que todas las personas comprendan el significado del proceso de OT y la importancia de su participación. Será necesario realizar un primer diagnóstico del sistema de comunicación del territorio que identifique las formas y los espacios de circulación de la información para poder desarrollar una estrategia acorde. Asimismo, la dimensión educativa podrá enfocarse, por un lado, en los ámbitos de educación formal y no formal del territorio para desarrollar programas de educación ambiental en relación con el proceso de OT; por otro lado, servirá de apoyo teórico y práctico tanto a la estrategia de comunicación como al proceso de participación.

Estas tareas serán la base para lograr una participación genuina de todos los actores durante las etapas posteriores del plan.

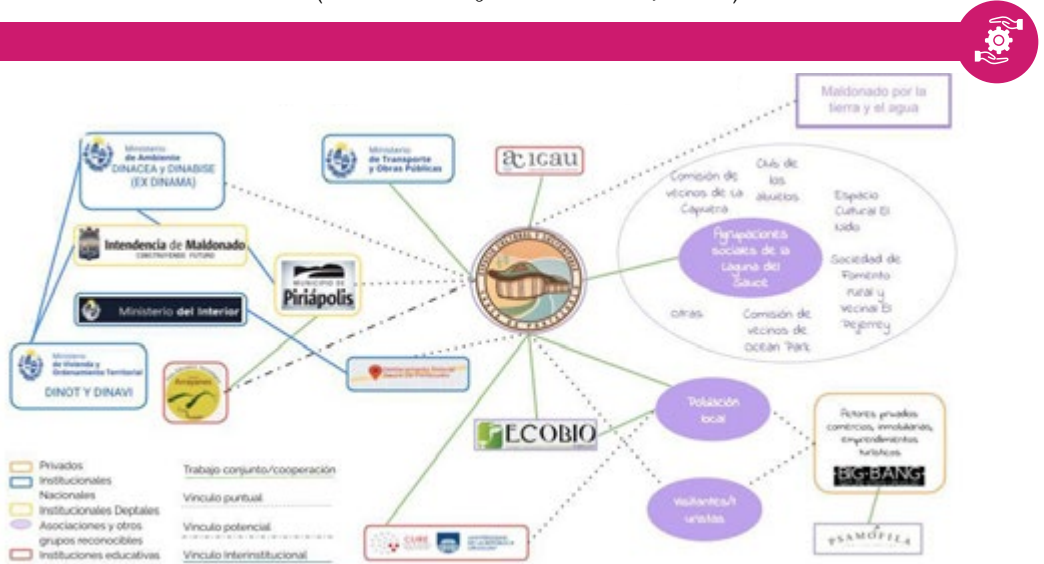
### *Identificación de actores*

El mapeo de actores nos permite identificar rápidamente a los actuales y potenciales involucrados en el proceso de OT. Todos los procesos de participación y concertación ciudadana deben definir desde su inicio qué instituciones, grupos organizados o personas individuales se constituyen en coejecutores; es por ello que la identificación de actores se hace necesaria para saber quiénes tienen influencia en el proceso de planificación del territorio. Se identificarán actores porque proporcionan información técnica sobre los temas que se tratan, porque tienen roles de competencia en la materia o zona definida o bien porque ayudan en la elección de posibles participantes en talleres o entrevistas necesarias para la comprensión de los procesos que tienen lugar en el territorio (Hernández-Jiménez *et al.*, 2016).

---

<sup>12</sup> La Red Nacional de Educación Ambiental para el Desarrollo Humano Sustentable (Renea) plantea que la educación ambiental «implica un compromiso ético, político y social en un tiempo y un espacio determinado con la formación de ciudadanos comprometidos y capacitados para participar democráticamente en la toma de decisiones y la ejecución de acciones tendientes a un desarrollo socialmente equitativo, solidario y equilibrado entre las necesidades humanas y el cuidado del ambiente» (Renea, 2014, p. 8).

El mapeo es un primer listado de los agentes que posteriormente se enriquecerá a través de la técnica del sociograma. La elección de estos primeros actores es fundamental, ya que a través de ellos obtenemos información relativa no solo al ámbito que ocupa al proyecto, sino también a otros actores sociales implicados y las relaciones que existen entre ellos (Hernández-Jiménez *et al.*, 2016).



**Figura 3.8.** Sociograma elaborado en el curso MOT 2021 en la localidad de Sauce de Portezuelo (Maldonado, Uruguay). Se identificaron actores, que se organizaron por ámbito (institucionales, privados, civiles, educativos), y se trazaron los vínculos entre ellos sobre la base de cuatro categorías: cooperación, vínculo puntual, vínculo potencial y vínculo interinstitucional.

### 3.3.5 Elaborar la estrategia general del proceso

Una vez llevados a cabo los pasos anteriores, el grupo motor deberá elaborar y acordar la estrategia general a desarrollar durante el proceso definiendo las tareas a realizar, quién será responsable de llevar a cabo cada una de ellas y un cronograma de ejecución. La estrategia incluirá los elementos y actividades de las etapas de diagnóstico y de proposición y decisión a efectuar, además de las estrategias e instancias de participación, comunicación y educación ambiental asociadas.

### 3.3.6 Realizar un presupuesto, relevar fondos de financiamiento y recursos a disposición

Si el grupo motor está muy vinculado a alguna institución pública (por ejemplo, intendencias), deberá realizar un presupuesto de las etapas de diagnóstico y planificación y relevar la oferta de fondos públicos utilizables o asignados para las siguientes etapas del proceso de OT. En cambio, si el trabajo se ha generado y continúa aún liderado por vecinos o una OSC, esta tarea quedará para más adelante, cuando una institución pública la haga propia.

Asimismo, para asegurar una correcta información sobre los impactos que nuestras decisiones tendrán sobre las generaciones futuras, es fundamental involucrar expertos en las materias de las cuales trata el proceso; en general, expertos independientes. Es por esto que los centros de investigación, como las universidades o las asociaciones que tienen financiamientos independientes de los proyectos tratados, deben estar involucrados como voces que aporten datos objetivos y enriquezcan la discusión. En algunas ocasiones, las universidades pueden ofrecerse a acompañar el proceso dando sugerencias y trabajando en conjunto con los técnicos institucionales.

#### *Resumen de la etapa de preparación*



- Revisión de declaraciones públicas sobre el tema o área en cuestión.
- Identificación de actores e informantes clave.
- Preparación de entrevistas semiestructuradas.
- Relevamiento de información sobre el territorio: su historia, características físico-ambientales, etc.
- Consolidación del grupo motor.
- Definición de la muestra significativa: ¿con quiénes?; ¿quiénes son los promotores?; ¿quiénes participan en el diseño?; ¿quiénes son facilitadores?; ¿cómo involucrar a los participantes?; ¿qué disciplinas involucrar?; ¿qué instrumentos utilizar?
- Realización de un mapeo inicial con el objetivo de identificar las problemáticas y conflictos principales y cómo se expresan en el territorio.

### *Algunas técnicas útiles para la etapa de preparación*

Un sociograma es un mapa de relaciones, conflictos y colaboraciones. Nos permite visualizar a los actores y grupos sociales presentes en el territorio y trazar las conexiones existentes entre ellos. También nos ayuda a darnos cuenta de lo aislados o no que podemos estar en las tareas que nos proponemos, de las alianzas que precisamos y debemos hacer y, en este sentido, a qué elementos o grupos puente debemos contactar para poder saber cómo colaborar en tareas comunes.

La línea de tiempo nos permite sintetizar la información previa del territorio tanto en una escala temporal mayor (evolución geomorfológica del territorio) como en una escala temporal menor (hitos históricos del sitio). Al organizar esta información en una misma pieza gráfica, podemos hacer una lectura rápida y comprensible del proceso que dio origen al modelo territorial existente.

## 3.4 Etapa de diagnóstico

La etapa de diagnóstico implica una serie de tareas a ser realizadas por el grupo motor o comisión asesora y, en caso de ser necesario (dependiendo de la conformación del grupo y del territorio a abordar), por otros equipos técnicos o especialistas. Asimismo, en esta etapa se deberán llevar a cabo diferentes instancias de participación pública abiertas a la población y a los actores vinculados. La estrategia de participación deberá tener su planificación específica (técnica, logística) con el fin de llegar a los diferentes públicos implicados y aplicar las técnicas y recolección de datos necesarios.

El diagnóstico debe tener una visión integral, amplia y realista de la situación interna y de los condicionantes externos del territorio. Una forma de alcanzar este objetivo es realizar un análisis interrelacionado de sus dimensiones que incluya las funcionalidades, disfuncionalidades, problemas, conflictos, fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas para el territorio. Como plantea la DINOT (2013), su «alcance y profundidad estarán determinados por la naturaleza y las características del territorio y

los asentamientos humanos, por una parte, y por la escala del trabajo y de las propuestas de ordenamiento, por otra» (p. 27).

A continuación, se describen algunas de las tareas y de los elementos a tener en cuenta en el análisis de cada dimensión.

### 3.4.1 Conformar mesas temáticas

Se podrán convocar diferentes mesas temáticas para ser integradas tanto en modo voluntario como a través de llamados técnicos y concursos de antecedentes y propuestas. Estas mesas serán las responsables de generar el diagnóstico de cada dimensión (ver siguientes apartados) y deberán trabajar con objetivos comunes a todo el proceso; deberá mantenerse un fluido intercambio de información entre ellas y el grupo motor. Este último estará encargado de sistematizar e interrelacionar la información, determinando unidades ambientales y dando cuenta del modelo territorial existente para generar así un diagnóstico integrado.



**Figura 3.9.** Imágenes del material de difusión y de la realización del taller inicial en territorio con la comunidad de Sauce de Portezuelo en el marco del curso MOT 2021.

En este taller se abordaron aspectos generales del OT de una forma accesible y se definieron colectivamente las principales temáticas a abordar en las próximas instancias.

### *Inteligencia colaborativa*

Conjunto de técnicas cualitativas que utilizan herramientas grupales sin perder de vista la individualidad de los participantes, así como las diferentes interpretaciones y puntos de vista que existen tanto en la identificación de problemas como en la jerarquización y resolución de estos. Estas técnicas favorecen la cooperación y crean un clima de confianza. Algunas técnicas de inteligencia colaborativa utilizadas en la fase de diagnóstico son:

- Lluvia o tormenta de ideas: a través de esta técnica se consigue generar un gran número de ideas creativas en torno a un problema y sus posibles soluciones. El grupo intenta encontrar soluciones a un problema determinado a través de las ideas que surgen de forma espontánea.
- Bola de nieve: este método consiste en incorporar al proceso agentes o actores que han sido indicados o referenciados por otros que ya participaban en él y que pueden ser interesantes para dicho proceso. De esta forma se van incluyendo agentes o actores que aportan información relevante a la investigación y que de otro modo quedarían excluidos.

#### **Lectura recomendada:**

CIMAS (Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible). (2009). *Metodologías participativas: manual*. Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible.

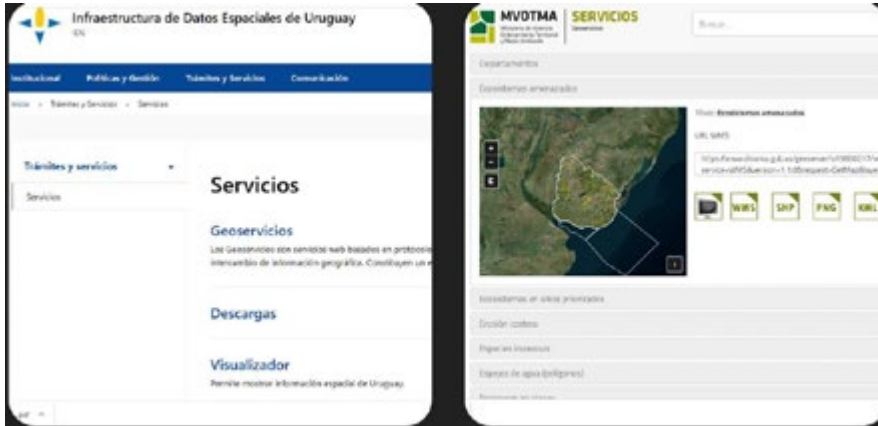
### 3.4.2 Conformar un sistema de información geográfica

El manejo de datos primarios y secundarios de cada dimensión del diagnóstico tendrá un soporte cartográfico digital —en un sistema de información geográfica— que servirá para el procesamiento, cruce y análisis de la información de cada dimensión; para la generación de las unidades ambientales, del modelo territorial existente y de algunos aspectos del diagnóstico integrado, y para su presentación y las siguientes etapas de proposición y decisión y de implementación. Los usos del suelo serán una de las primeras bases para identificar las actividades en el territorio, a las que se sumarán nuevas capas con información de las diferentes dimensiones.

En Uruguay, gran parte de la información espacial oficial georreferenciada se encuentra disponible en la página de internet de la Infraestructura de Datos Espaciales, donde se puede acceder al conjunto de datos georreferenciados por las diferentes oficinas del país (ministerios, intendencias y entes autónomos, entre otros), a metadatos y a servicios asociados, como descargar mapas y fotografías aéreas. También existen portales que permiten acceder a datos regionales y globales que podrán ser utilizados para esta u otra dimensión del diagnóstico (ver figuras 3.10, 3.11, 3.12 y 3.13).



**Infraestructura de Datos Espaciales de Uruguay (IDE):** sitio web que reúne información oficial vinculada al territorio, interoperable y disponible. Contiene conjuntos de datos georreferenciados, metadatos y geoservicios.



**Figura 3.10.** Infraestructura de Datos Espaciales. Ver [https://visualizador.ide.uy/ideuy/core/load\\_public\\_project/ideuy/](https://visualizador.ide.uy/ideuy/core/load_public_project/ideuy/).

**Visualizadores:** son temáticos. Pueden contener cartografía básica, imágenes satelitales, datos de otros servicios, *shapes* temáticos específicos, información georreferenciada relacionada y metadatos. Posibilitan la descarga de información.



**Figura 3.11.** Visualizadores: definición, contenidos y captura de pantalla de portales web. Ver <https://sit.mvot.gub.uy/js/sit/>.



**Observatorios:** sitios web temáticos donde se comparten datos a través de análisis estadísticos, visualizadores, la difusión de indicadores y estudios técnicos.



**Figura 3.12.** Observatorios territoriales: definición y ejemplos. Ver <https://otu.opp.gub.uy/>, <https://catalogodatos.gub.uy/> y <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/observatorio>.

**Plataformas de datos espaciales:** navegadores que utilizan diferentes satélites. Contienen imágenes satelitales para descargar y posibilitan la escala planetaria de datos y análisis. Algunos permiten la observación simultánea de eventos.



**Figura 3.13.** Plataformas de datos espaciales: definición y captura de pantalla del portal web de la NASA. Ver <https://science.nasa.gov/earth/earth-observatory/>.

### 3.4.3 Dimensión físico-espacial

El diagnóstico de la dimensión físico-espacial incluye la descripción y el análisis del sistema urbano, suburbano y rural con énfasis en la distribución espacial y la estructura de los centros poblados, los equipamientos, los usos del suelo, la movilidad y las infraestructuras. El análisis tendrá por objetivo comprender el rol de los centros urbanos y de los espacios suburbanos y rurales existentes en el ámbito, la funcionalidad de las áreas de grandes equipamientos (sociales y productivos) y la interconexión de los diferentes espacios a través de la estructura vial. Se buscará determinar la funcionalidad y capacidad del territorio para la satisfacción equitativa de las necesidades de acceso de la población a los diferentes bienes y servicios.

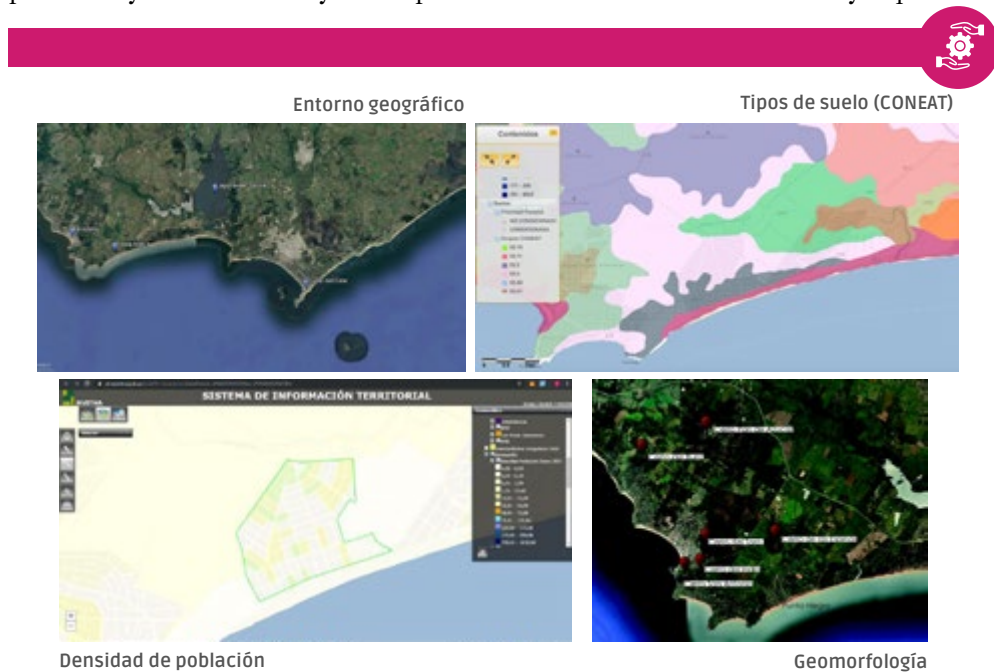


**Figura 3.14.** Análisis e integración de la información geográfica en mapas de cobertura y usos del suelo para la localidad de Las Grutas (Maldonado, Uruguay) realizados en el marco del curso MOT 2018.

De la estructura urbana deberán identificarse las centralidades y periferias, la estructura vial, la caracterización de padrones y manzanas (su forma, disposición, densidad, etc.), sus características y tipologías edificatorias (si la edificación es residencial, si en ella se desarrollan actividades del sector terciario o industrial, cuál es su densidad, si se encuentra aislada o se ubica entre medianeras, cuál es su altura, si se trata de un asentamiento informal precario, etc.), la cantidad y calidad de su patrimonio construido y elementos físicos de carácter histórico, artístico o cultural (como sitios arqueológicos, arquitectura significativa, edificios con protección patrimonial nacional y

departamental), plazas y parques urbanos, espacios públicos de calidad ambiental relevante, entre otros.

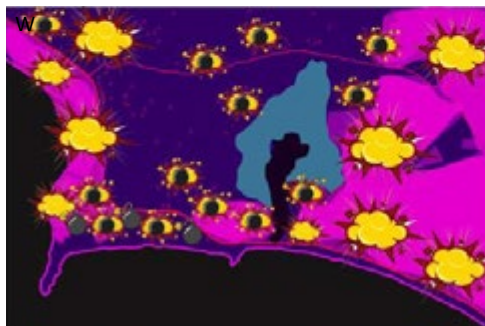
El análisis de los equipamientos del ámbito incluye la cobertura de servicios de salud, educación y recreación tanto públicos como privados. El análisis de la movilidad incluirá las infraestructuras de comunicación (vial, ferroviaria, aérea, por navegación marítima o fluvial), los medios y servicios de transporte público y privado y sus usos diferenciados por parte de la población. La infraestructura incluye las redes de abastecimiento de agua, energía y comunicaciones, así como los sistemas de evacuación de pluviales y saneamiento y los depósitos finales de residuos sólidos y líquidos.



**Figura 3.15.** Imágenes de información geográfica de diversas plataformas (Google Earth, visualizadores del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial y del Ministerio de Industria, Energía y Minería) para la localidad de Punta Negra (Maldonado, Uruguay), abordada en el curso MOT 2019.

### *Croquis, montajes, bocetos y otras formas de representación gráfica*

Los croquis, esquemas y bocetos son herramientas de observación analítica crítica del entorno que facilitan el registro y la reflexión. La experiencia del recorrido en territorio enriquece e influye en la manera de observar, entender y sintetizar. El dibujo actúa como agente para la exploración, para recopilar información, para generar y organizar ideas y para representar la realidad de manera abstracta.



**Figura 3.16.** Representaciones gráficas del territorio de forma abstracta: mancha urbana y áreas del territorio en tensión en la localidad de Las Grutas (curso MOT 2018).

### 3.4.4 Dimensión biofísica

El diagnóstico de la dimensión biofísica pretende dar cuenta de la base ecosistémica del territorio y conocer los elementos y procesos que operan en esta (agua superficial y subterránea, suelos, minerales, biodiversidad, áreas contaminadas, clima y microclima, atmósfera, actividades humanas, entre otros) con el objetivo de establecer en qué estado se encuentra, cuáles son sus principales presiones y en qué medida puede sostener la organización espacial de la actividad humana actual u otras alternativas.

Contendrá aspectos descriptivos e interpretativos con los siguientes objetivos:

- Conocer las características ecosistémicas estructurales y funcionales mediante un inventario de estas y una descripción de su funcionamiento.
- Mapear el territorio en términos de méritos de conservación de sus componentes biofísicos.
- Comprender la forma en que se utilizan el territorio y sus recursos naturales y las presiones y amenazas que actúan sobre estos.
- Identificar los riesgos naturales que existen y sus implicancias para las actividades humanas.
- Estimar la potencialidad del territorio en términos de las oportunidades que ofrece en cuanto recurso, soporte y receptor de desechos de las actividades humanas.
- Estimar la vulnerabilidad del territorio y determinar su capacidad de recepción o acogida para dichas actividades con el objetivo de especificar los usos compatibles e incompatibles con él.
- Conocer los problemas y conflictos que surgen entre las limitaciones que presenta y el uso y aprovechamiento que se hace —o se pretende hacer— del territorio.

Este análisis puede incluir otros elementos dependiendo del sitio, por ejemplo, la arborización de las calles, plazas y parques en las ciudades; la caracterización espacialmente explícita de aspectos funcionales y estructurales de los ecosistemas con el objetivo de realizar un mapeo de servicios

ecosistémicos; la ocurrencia y frecuencia de fenómenos extremos (vientos, inundaciones), y evaluación de riesgos, entre otros.



**Figura 3.17.** Mapa de dimensión biofísica elaborado en el curso MOT 2021 para la localidad de Sauce de Portezuelo. Integra información sobre densidad de vivienda, formaciones vegetales, puntos de registro o avistamiento de fauna, especies exóticas invasoras, trillos y senderos y pequeños cursos de agua.

Relevamiento de vegetación

Fichas de fauna (aves)			NOMBRE	CATEGORIA	FOLLAJE	INDIVIDUO	HOJAS	FLORES
Nombre común	Nombre Científico	Foto de identificación						
Toto	Totanus chloris		Familia: Miraficidae Nombre científico: Totanus chloris	Miraficidae: especie de gran porte	Parque de la zona de alta densidad			
Andalucía Bata	Phoenicurus phoenicurus		Familia: Miraficidae Nombre científico: Phoenicurus phoenicurus	Miraficidae: especie de gran porte	Parque de la zona de alta densidad			
Chimango	Spizella socialis		Familia: Miraficidae Nombre científico: Spizella socialis	Miraficidae: especie de gran porte	Parque de la zona de alta densidad			
Andalucía Bata	Spizella socialis		Familia: Miraficidae Nombre científico: Spizella socialis	Miraficidae: especie de gran porte	Parque de la zona de alta densidad			
Andalucía Bata	Spizella socialis		Familia: Miraficidae Nombre científico: Spizella socialis	Miraficidae: especie de gran porte	Parque de la zona de alta densidad			
Andalucía Bata	Spizella socialis		Familia: Miraficidae Nombre científico: Spizella socialis	Miraficidae: especie de gran porte	Parque de la zona de alta densidad			
Andalucía Bata	Spizella socialis		Familia: Miraficidae Nombre científico: Spizella socialis	Miraficidae: especie de gran porte	Parque de la zona de alta densidad			
Andalucía Bata	Spizella socialis		Familia: Miraficidae Nombre científico: Spizella socialis	Miraficidae: especie de gran porte	Parque de la zona de alta densidad			

**Figura 3.18.** Información sintetizada en el curso MOT 2022 sobre la dimensión biológica para la localidad de Ocean Park (Maldonado, Uruguay). Fichas de aves registradas en la localidad (nombre común, nombre científico y foto) y tabla de relevamiento de vegetación (nombre común, nombre científico, tipo, características del follaje y fotos a modo de ejemplo).

## *Deriva*

La deriva «consiste en explorar y recorrer el territorio retomando uno de los actos más primitivos del ser humano: el errar nómada. Deconstruyendo el sentido de los lugares prefigurados para caminar, tomando rutas alternativas, huyendo a barreras sociales e imaginarias entre porciones de la ciudad y del territorio, dejándose llevar por los consejos de quienes se va encontrando en el camino. [...] además de permitirnos conocer el lugar, nos puede ayudar a tomar contacto con sectores de la población no tan organizados, pero que pueden interesarse en el proceso participativo. Mientras se camina por una localidad o un barrio, la gente nos puede ir contando lo que vamos viendo y podemos intercambiar con ellos impresiones o preguntas. Para crear un buen ambiente de confianza, es importante no juzgar las opiniones que nos dan. Los recorridos urbanos pueden hacerse en clave de urbanismo afectivo, ya que hacen aflorar afectos vinculados al lugar que se recorre ya sea a través de la memoria, la alegría, la indignación o el miedo, generando nuevas capas de conocimiento del espacio público y descubriendo una coproducción de sentimientos colectiva. La deriva afectiva propone ver, escuchar y comprender cuáles son esos saberes informales y esa innovación que desarrollan las iniciativas ciudadanas» (Goñi Mazzitelli, 2011, p. 189).

Más allá de ser una actividad emocional o emotiva, el objetivo del uso de este dispositivo es ampliar las comunidades que quedarán afectadas o implicadas por nuestro relato del lugar. Podemos registrar la información que vamos obteniendo en cuadernos o fichas de recorrido, así como incorporar las tecnologías de la información y tener un GPS prendido que registre nuestro recorrido, sacar fotos, grabar con cámaras, indicar puntos clave, etc. Todos estos serán insumos que se podrán analizar, plasmar en mapeos o editar en videos. La deriva se convierte en una actividad experimental que nos permitirá también abrir nuestra propuesta al resto de la comunidad y ciudadanos (Lafuente & Horrillo, 2017).

### Lectura recomendada:

CIMAS (Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible). (2009). *Metodologías participativas. Manual*. Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible.



**Figura 3.19.** Fotografías de la deriva realizada por la localidad de Sauce de Portezuelo en el curso MOT 2021. La deriva se realizó en equipos conformados por estudiantes, docentes y al menos un vecino de la localidad, y se utilizaron distintos formatos de registro (fotos, dibujos, transectos en aplicaciones digitales, etc.). Posteriormente, todos los participantes se reunieron en el salón comunal y se realizó un mapeo colectivo de los hallazgos.



**Figura 3.20.** Cartografía síntesis de la deriva realizada en el curso MOT 2021 (Sauce de Portezuelo). Incluye elementos de observación y percepción registrados durante la deriva.

### 3.4.5 Dimensión social, histórica y cultural

El diagnóstico de la dimensión social aborda aspectos demográficos, sociales, socioeconómicos, culturales e históricos a través del análisis de las dinámicas recientes y las proyectadas a futuro y la identificación de los cambios y las permanencias socioculturales en la configuración del territorio. Esta dimensión es una de las que más instancias de intercambio y participación de la comunidad implicada puede conllevar para asegurar la calidad de la información y el involucramiento de la población, así como dependerá fuertemente de los datos ya disponibles y de los que se deberá generar. Para estos fines serán útiles diferentes técnicas cualitativas y cuantitativas (ver, por ejemplo, CIMAS, 2009 y Mazurek, 2012).

En cuanto a los aspectos demográficos, se buscará conocer las dinámicas de población tanto en su dimensión numérica como en su estructura atendiendo características de la composición de viviendas y hogares, de la composición por sexos y edades y movimientos migratorios. Con respecto a los aspectos sociales y socioeconómicos, se relevarán los niveles de equidad; de educación; de población activa, dependiente y de ocupación; de ingreso; de necesidades

básicas insatisfechas y otras problemáticas fundamentales, como la tenencia de derechos de propiedad sobre la vivienda, la tierra o los recursos; la relación con el territorio (residentes plenos, residentes temporales o turistas); la diversidad de oficios y profesiones; la cantidad de subsidios y planes; la capacidad de absorber créditos; la proporción de mano de obra local y externa; el número de delitos y problemas de criminalidad; el nivel de trabajo infantil, y la diversidad de organizaciones civiles, sociedades de fomento y OSC, entre otros.

Dentro de las características históricas se atiende a la secuencia de sucesos de conformación del lugar, se hace hincapié en líneas de tiempo para dar cuenta del proceso de ocupación territorial, de los roles y vínculos del territorio y las permanencias y cambios que se han dado. Por otra parte, también es necesario relevar cuestiones vinculadas al patrimonio inmaterial, como las subculturas locales, las tradiciones, formas productivas y paisajes culturales.

Se evaluarán además aspectos de la cultura local en todas sus formas y prácticas y aspectos de las políticas culturales recientes y actuales, así como estilos de vida o pautas de comportamiento que conforman la identidad local y que hacen parte de los valores sociales compartidos. También es importante analizar los niveles de participación de la sociedad en relación con decisiones públicas y la cohesión política y social. Se buscará abordar todos estos aspectos de manera que se incluya particularmente a los diferentes grupos discriminados o no comúnmente visibilizados en la planificación del territorio (por ejemplo, infancias y adolescencias, personas de la tercera edad, mujeres) y desde el enfoque de la interseccionalidad (ver Falú *et al.*, 2014).

### *Línea de tiempo*

Las líneas de tiempo son representaciones cronológicas de los acontecimientos históricos y culturales a lo largo del tiempo que hacen especial énfasis en elementos territoriales clave conectados con el objeto de estudio (Hernández-Jiménez *et al.*, 2016). Hacer una línea de tiempo permite ordenar una secuencia de eventos o de hitos relevantes de forma tal que se visualice con claridad la relación temporal entre ellos, el orden histórico en el que ocurrieron.

Su realización puede ser participativa, incorporando datos de revisión bibliográfica y contrastándolos con informantes clave (agentes sociales implicados en el territorio, historiadores y conocedores o expertos del objeto de estudio). Es una técnica que se utiliza con frecuencia en diagnósticos participativos con el objeto de recopilar los cambios significativos en la comunidad local que tienen influencia en los eventos y actitudes del presente (Hernández-Jiménez *et al.*, 2016). Ordenar de forma secuencial la información, reforzar aquellos acontecimientos más relevantes o los que el grupo considera más importantes, indicar con una flecha la dirección en la que transcurre el tiempo histórico, organizar en forma de diagrama y agregar imágenes para complementar la información ayuda a presentar mejor los resultados.

**Lectura recomendada:**

Hernández-Jiménez, V., Encinas Escribano, M. A., Hewitt, R., Ocón Martín, B., Román Bermejo, L. P., & Zazo Moratalla, A. (2016). *¿Qué territorio queremos? Estrategias participativas para un futuro común*. Observatorio para una Cultura del Territorio.

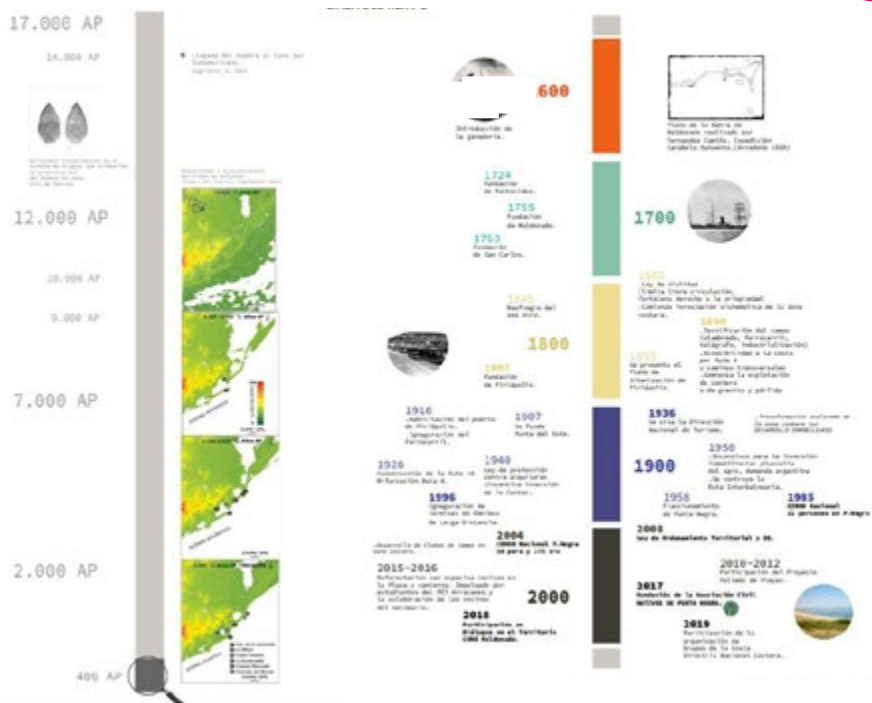


Figura 3.21. Línea de tiempo de la dimensión temporal paleoambiental y línea de tiempo de la dimensión histórica elaboradas en el curso MOT 2019 para la localidad de Punta Negra.

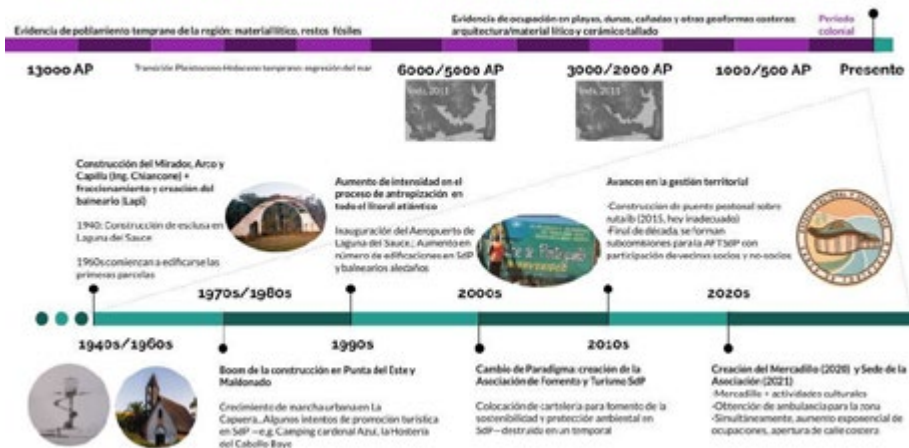


Figura 3.22. Línea de tiempo con información de la dimensión paleoambiental y línea de tiempo con información de las dimensiones arqueológica e histórica para la localidad de Sauce de Portezuelo elaboradas en el curso MOT 2021.

A partir de los aspectos sociales de nivel estructural, es clave ampliar el mapeo y la caracterización de los actores realizados en la etapa de preparación e identificar para cada uno sus visiones, intereses, aspiraciones, preocupaciones, necesidades, relaciones de poder y responsabilidad por lo que ocurre en el territorio, así como conflictos existentes o posibles. La clasificación de actores podrá ser a nivel individual y a nivel de grupos de actores (instituciones públicas y privadas, barrios, OSC, entre otras). Dependiendo del territorio, también se podrán identificar para cada actor o grupo de actores aspectos como los conocimientos y habilidades para la gestión de los recursos, las pérdidas o daños asociados a su manejo, la relación cultural e histórica y el grado de dependencia económica y social mantenido con estos, el impacto presente o potencial de las actividades propias sobre los recursos y la percepción socioambiental, entre otros. De ser el caso, también se caracterizarán los actores en términos de «afectores» o «beneficiarios» de servicios ecosistémicos específicos.

### *Sociograma*

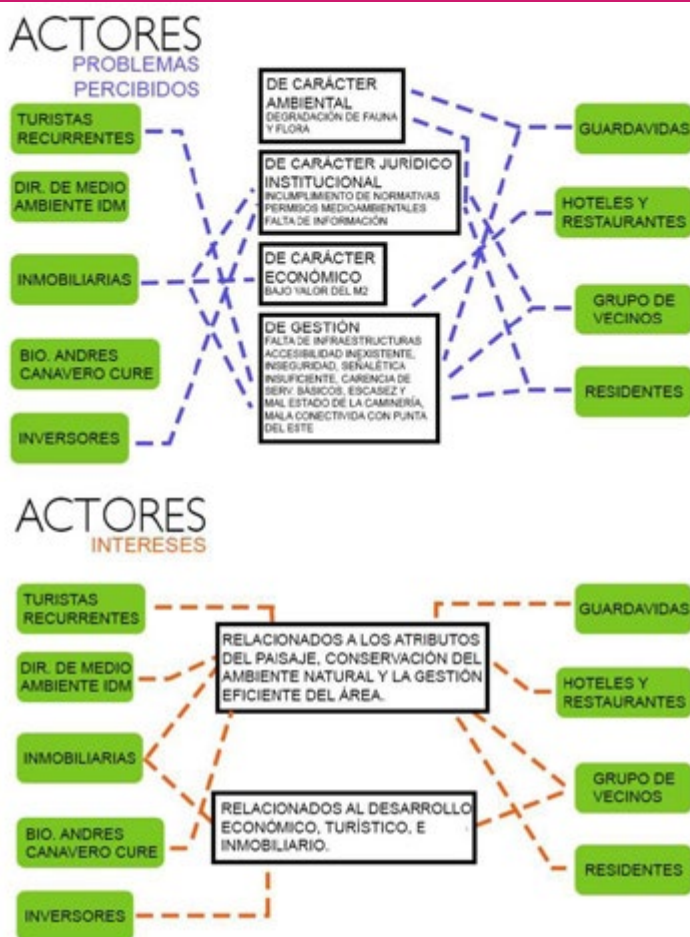
Consiste en determinar, mediante representaciones gráficas que nos indican qué tipo de conexiones se establecen entre ellos, las relaciones sociales existentes entre grupos, instituciones o personas identificadas, cuestión de base para la construcción o reconstrucción de nuevas relaciones. Los sociogramas participativos permiten la autocrítica y la reflexión del propio colectivo sobre el conocimiento que tiene sobre el territorio y sus vínculos (Hernández-Jiménez *et al.*, 2016).

En el llamado *sociograma de posicionamiento* se identifican, entre otros aspectos, las afinidades y los conflictos entre las distintas partes involucradas y sus redes sociales, que, en ocasiones, están contrapuestas por condicionantes socioeconómicos o culturales. Estas agrupaciones son denominadas por algunos autores como «conjuntos de acción» (Villasante, 2006). El esquema se completa de manera colectiva: se deja que sean las propias personas participantes quienes definan las relaciones entre los grupos implicados. De esta manera descubren por

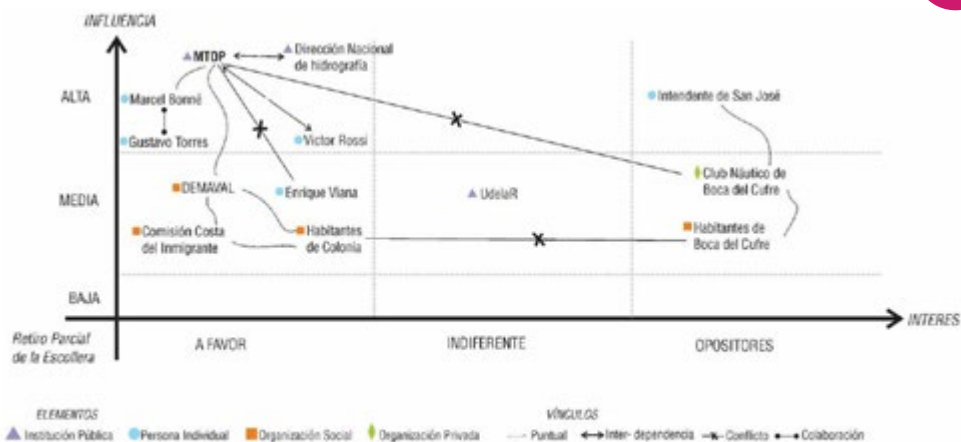
sí mismas los posibles antagonismos y los elementos intermediarios en conflictos o alianzas con otros grupos para conseguir un determinado propósito.

### Lectura recomendada:

Hernández-Jiménez, V., Encinas Escribano, M. A., Hewitt, R., Ocón Martín, B., Román Bermejo, L. P., & Zazo Moratalla, A. (2016). *¿Qué territorio queremos? Estrategias participativas para un futuro común*. Observatorio para una Cultura del Territorio.



**Figura 3.23.** Sociograma sobre la base de los problemas percibidos por los actores —organizados en categorías: problemas ambientales, jurídicos, económicos y de gestión— y sociograma sobre la base de los intereses de los actores —relacionados con el paisaje y relacionados con aspectos económicos— elaborados en el curso MOT 2018 para el territorio de Las Grutas.



**Figura 3.24.** Sociograma elaborado sobre la base de la problemática principal del caso de estudio en el curso MOT 2020 (Boca del Cufre). La problemática se relaciona con el proyecto de retiro parcial de la escollera existente en dicha localidad. Las variables utilizadas fueron el grado de influencia de los actores en el proyecto y los intereses de los actores en relación con el proyecto. Además, se graficaron los vínculos entre actores.

La identificación de los conflictos existentes y potenciales requiere especial atención. Sobre el tema se deberá recopilar información y testimonios y realizar entrevistas con referentes de los distintos grupos de actores. Los conflictos se podrán clasificar según su tipo (ambientales, sociales, económicos, políticos), su origen (tenencia de la tierra, avance de la frontera agropecuaria, etc.), jerarquía (superficie afectada, número de personas involucradas, grado de reversibilidad, relevancia del servicio ecosistémico afectado, etc.), localización (puntual o difusa, local o regional) y trayectoria (etapa del conflicto, cómo y quiénes tienen la responsabilidad o la competencia de gestionarlo y de resolverlo).

### Entrevista

La entrevista forma parte de las técnicas de investigación social cualitativas. Se trata de la conversación provocada por el investigador (entrevistador) con un número considerable de sujetos (entrevistados) seleccionados a partir de un plan de investigación. Tiene la finalidad

de obtener información relevante sobre un tema de estudio definido dentro del marco de una investigación. Las preguntas se relacionan con el problema propuesto.

Las entrevistas se pueden clasificar, de acuerdo con el grado de libertad o restricción que tienen el entrevistador y el entrevistado, en entrevistas estructuradas, semiestructuradas o no estructuradas (Díaz-Bravo *et al.*, 2013).

Un tipo particular de entrevista es la que se realiza a informantes calificados. Estas personas cumplen un rol fundamental en una investigación como conocedores expertos del tema que se pretende investigar. Se encuentran en un lugar privilegiado, por lo que poseen información que puede ser de utilidad para contextualizar el fenómeno a estudiar y nos pueden acercar al ámbito en el que se producen los hechos. «También hay que tener en cuenta que la información obtenida por estos [...] informantes clave puede estar condicionada por su experiencia, y por ello es interesante recoger todos los discursos existentes en el territorio en torno al objetivo del proyecto» (Hernández-Jiménez *et al.*, 2016, p. 17).

### **Lectura recomendada:**

Batthyány, K., & Cabrera, M. (2011). *Metodología de la investigación en ciencias sociales: apuntes para un curso inicial*. Universidad de la República.

### *Encuesta*

La encuesta es una técnica ampliamente utilizada en investigación que permite recoger y analizar datos de modo rápido y eficaz. Así, se obtiene gran número de resultados de una muestra que pretende ser representativa de una población más amplia sobre la que se pretende explorar (Hernández-Jiménez *et al.*, 2016).

El cuestionario es estandarizado y estructurado; las preguntas tienen un orden y son cerradas. La información que se recoge abarca una amplia cantidad de aspectos, que pueden ser objetivos (hechos) o subjetivos (opiniones, actitudes).

se formulan las mismas preguntas en el mismo orden a cada uno de los encuestados. Las preguntas son cerradas. Las respuestas de los individuos se agrupan y cuantifican para posteriormente ser analizadas a través del uso de herramientas estadísticas. Se analizan las relaciones existentes entre las variables. Los datos obtenidos son generalizables a la población a la que la muestra pertenece. Se pueden hacer encuestas personalmente, de forma telefónica y mediante el uso de tecnologías de información autoadministradas (Batthyány & Cabrera, 2011).

### **Lectura recomendada:**

Batthyány, K., & Cabrera, M. (2011). *Metodología de la investigación en ciencias sociales: apuntes para un curso inicial*. Universidad de la República.

### 3.4.6 Dimensión económico-productiva

El diagnóstico de la dimensión económico-productiva buscará conocer las actividades económicas y productivas en cuanto a su localización, su manifestación territorial (usos de espacio, equipamientos, flujos de materiales y energía, etc.) y su relación con las demás actividades (cooperaciones, competencias, cadenas productivas, etc.). Este diagnóstico posibilitará la identificación de los desequilibrios y problemas intersectoriales e intrasectoriales, así como las relaciones de exportación e importación y los flujos laborales con otros territorios, la oferta de servicios e infraestructuras de apoyo a las actividades económicas, las barreras que impiden el desarrollo de estas y de sectores específicos, entre otros.

Las actividades se podrán analizar, según la escala y el alcance del plan a elaborar, a diferentes niveles de agregación, por ejemplo, de conservación y restauración de la naturaleza, primarias, recreativas, de transformación, residenciales, comerciales y de servicios. También se abordarán características socioeconómicas de cada actividad, como la generación de empleo y las características de los mercados laborales, las tasas de ocupación, los niveles y la distribución del ingreso, la renta generada o los ingresos estatales por concepto de tributos.

Vinculada a los diagnósticos de las otras dimensiones, esta información permitirá determinar la capacidad de acogida del territorio para cada

actividad e identificar las que deberán ser potenciadas, reguladas (en cuanto a dónde pueden localizarse o qué procesos pueden desarrollar) o prohibidas.

Por último, con respecto a la actividad inmobiliaria, es fundamental la generación de un mapa de valor del suelo que permita a futuro calcular la variación del valor. Este mapa será la línea de base para dar aplicación a los artículos 44, 45 y 46 de la LOTDS.

### 3.4.7 Dimensión político-institucional y normativa

El diagnóstico de esta dimensión incluye la revisión y el análisis de la normativa; la organización y el entramado institucional, y los instrumentos y planes de gestión en marcha y disponibles para el territorio.

Se deberá relevar la normativa vigente de diferentes niveles y sus respectivos reglamentos y procedimientos administrativos (en cuestiones vinculadas al ambiente, régimen de propiedad del suelo, terrenos públicos, clasificación urbanística del suelo y descentralización administrativa, por ejemplo), así como los antecedentes de planificación territorial (aprobados o no) y los planes y proyectos nacionales a realizarse en el territorio de influencia (rutas internacionales y nacionales, redes de infraestructuras, industrias, etc.).

El análisis de la organización y el entramado institucional dará cuenta de la estructura de funcionamiento de los gobiernos y poderes estatales con incidencia en el ámbito; las competencias de cada entidad; las capacidades técnicas en función del personal con que cuentan y el grado de articulación existente entre estas; la capacidad financiera a partir de los presupuestos que manejan, y la tenencia de suelo, entre otras cuestiones.

Asimismo, se deberá relevar los instrumentos en marcha y otros disponibles que puedan facilitar la intervención en el territorio desde diferentes instituciones (como instrumentos normativos o legales, económicos, fiscales, financieros, de regulación del mercado, de participación social).

A partir de esto, se deberá atender a la existencia de normativas incompatibles entre sí —o con instrumentos o planes de gestión— y a conflictos de competencias jurisdiccionales.

### 3.4.8 Determinar unidades ambientales

Un paso fundamental para recoger y ordenar geográficamente la información obtenida hasta ahora, en particular la de las dimensiones físico-espacial y biofísica, es determinar las unidades ambientales que componen el territorio analizado. Estas refieren a sectores espaciales relativamente homogéneos definidos sobre la base de diferentes criterios (por ejemplo, ecológicos, científico-culturales, paisajísticos, de funcionalidad, de productividad primaria, de usos del suelo o de grado de ocupación humana). Se elegirá un o una combinación de criterios para lograr la determinación más clara, precisa y funcional al propósito del trabajo de OT.

Para cada unidad se valorarán la vocación natural y social del suelo, la capacidad de recepción o acogida para nuevas actividades y usos, las degradaciones e impactos existentes, las amenazas que tenga por actividades incompatibles con el mantenimiento de su calidad ambiental y los méritos de su conservación, entre otras cuestiones (ver, por ejemplo, GMU – Ayuntamiento de Córdoba & Universidad de Córdoba, 2001).

Una metodología muy similar, también empleada en OT, en particular en trabajos de ordenamiento a escala de paisaje, son las unidades de paisaje, que, a diferencia de las unidades ambientales, se enfocan en el análisis de las dimensiones perceptiva, visual y estética del territorio.

## Unidades ambientales

### ¿Qué son?

Porciones territoriales homogéneas cuyos rasgos determinantes sean los de sus cualidades naturales o ambientales.

### ¿Cómo se definen?

Buscando la homogeneidad de los elementos definitorios mediante la combinación de indicadores ambientales como la homogeneidad fisiográfica (topografía y pendientes), la vegetación, los usos del suelo o el paisaje. En la definición de las unidades ambientales homogéneas se busca también que reaccionen con comportamientos similares en lo relativo a aptitudes y limitaciones de uso.

### ¿Cuál es su utilidad?

- Visualizar el cúmulo de información temática que constituye el territorio, que hace imposible su consideración en la elaboración de un diagnóstico si no hay un proceso previo de síntesis. Estas unidades constituyen la expresión de los elementos y procesos del territorio en términos comprensibles y, sobre todo, en términos operativos.
- Valorar los méritos de conservación de cada zona, las amenazas por actividades expectantes incompatibles con el mantenimiento de la calidad ambiental, la vocación natural del suelo, las degradaciones e impactos existentes, la capacidad de acogida, etc.

### **Fuente y lectura recomendada:**

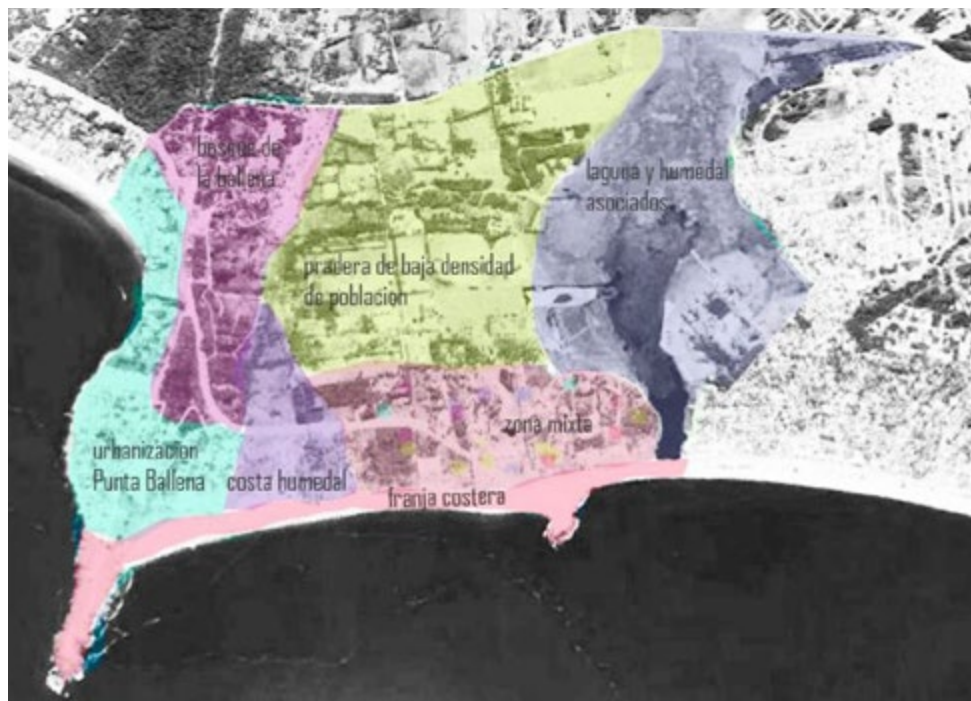
GMU (Gerencia Municipal de Urbanismo) – Ayuntamiento de Córdoba & Universidad de Córdoba. (2010). *Plan especial de protección y ordenación de la Sierra de Córdoba – Documento para aprobación inicial* [Memoria de información]. [https://www.gmucordoba.es/documentos/Gerencia\\_de\\_Urbanismo/Informacion\\_Urbanistica/Plan%20Especial%20de%20La%20Sierra/memoria\\_de\\_informacion\\_01\\_introduccion\\_y\\_planeamiento\\_supramunicipal.pdf](https://www.gmucordoba.es/documentos/Gerencia_de_Urbanismo/Informacion_Urbanistica/Plan%20Especial%20de%20La%20Sierra/memoria_de_informacion_01_introduccion_y_planeamiento_supramunicipal.pdf)



Figura 3.25. Mapa de unidades ambientales definidas sobre la base de los usos del suelo y la cobertura vegetal para la localidad de Ocean Park realizado en el curso MOT 2022.



Figura 3.26. Mapa de unidades ambientales definidas sobre la base de los usos del suelo, categorías del suelo y cobertura vegetal para el territorio de Sauce de Portezuelo realizado en el curso MOT 2021. Se definieron seis unidades, denominadas de la siguiente manera: *áreas verdes, bosques habitados, servicios y comercio, rural y ecoturismo, costa y área 51.*



**Figura 3.27.** Mapa de unidades ambientales definidas para la localidad de Las Grutas en el curso MOT 2018. Se definieron siete unidades, denominadas de la siguiente manera: *urbanización Punta Ballena*, *bosque de la Ballena*, *costa humedal*, *franja costera*, *zona mixta*, *pradera de baja densidad de población* y *laguna y humedal asociados*.

## Unidades de paisaje

### ¿Qué son?

Son porciones de paisaje percibidas cada una como un todo reconocible y descriptible.

### ¿Cómo se identifican?

Por la estructura y textura generales del territorio, por los procesos y agentes modeladores (incluido el humano), por los elementos complementarios de la percepción y otros aspectos culturales e intangibles.

El resultado de la combinación de dichos elementos y procesos constituye la síntesis de un paisaje particular con unas características y una dinámica propias claramente distinguibles, con una identidad diferenciada del resto del territorio.

¿Qué utilidad tienen?

- Evaluación espacial, compositiva y simbólica del paisaje.
- Planificación enfocada en las variables perceptiva, cultural y visual, puestas en relación con las variables tradicionalmente asimiladas al paisaje (biogeofísicas).
- Análisis perceptual realizado de acuerdo con las escalas de aproximación del observador o perceptor.

### Fuente y lectura recomendada:

Gómez Villarino, A. (2012). *El paisaje: diseño de una metodología para su análisis, diagnóstico, planificación e inclusión en los procesos de toma de decisiones* [Tesis de doctorado, Universidad Politécnica de Madrid]. Archivo Digital UPM.

## El paisaje y el medio perceptual



Existen distintos conceptos de paisaje según el campo temático desde el que se aborde. Arias Orozco y Ávila Ramírez (2013) describen tres enfoques principales del paisaje:

- El estético, que alude a la armoniosa combinación de las formas y colores del territorio. Implica la consideración del terreno en su aspecto artístico.
- El ecológico o geográfico, como estudio de los sistemas naturales que lo configuran.
- El paisaje como ámbito cultural, como escenario de la actividad humana.

Se considera al paisaje como la percepción plurisensorial de un sistema de relaciones ecológicas en un contexto que integre los aspectos escénicos y los de carácter espacial. Se asocia lo perceptible del medio, que es constituido por los procesos ecológicos y por todos aquellos componentes de la escena fácilmente visibles al observador, a la parte subyacente del paisaje, que se expresa en el territorio a través

su estructura espacial, su función y su dinámica. A la percepción del paisaje se le pueden añadir valores místicos o religiosos, sensoriales, etc. El medio perceptual servirá como herramienta para la valoración del paisaje según puntos de observación. Este medio perceptual se compone de dos aspectos principales: los aspectos estéticos y los aspectos sensoriales (Acevedo Quintanilla de López, 2013).

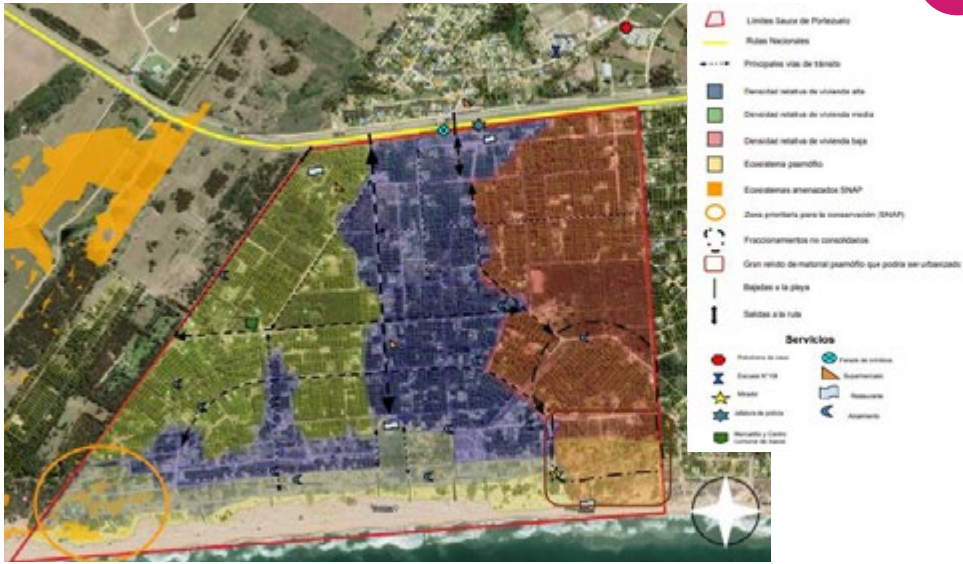
**Lectura recomendada:**

Morláns, M. C. (2005). *Introducción a la ecología del paisaje*. Editorial Científica Universitaria – Universidad Nacional de Catamarca.

### 3.4.9 Modelo territorial existente

El modelo territorial es «una representación sintética y simplificada de la estructura y el funcionamiento del sistema territorial y de la forma en que evoluciona» (Gómez Orea *et al.*, 2014, p.16). Los elementos mínimos que debe presentar cartográfica y descriptivamente el modelo territorial son las unidades ambientales, el sistema urbano-territorial, las principales vías de comunicación y las funcionalidades y disfuncionalidades del territorio. Se podrán agregar otros aspectos relevantes de cada dimensión.

Algunas de estas características también se deberán evaluar a una escala espacial mayor a la del IOTDS, relevando por ejemplo los principales flujos de personas y actividades con áreas adyacentes o incluyendo escalas temporales que permitan ver las transformaciones históricas y recientes del territorio.



**Figura 3.28.** Mapa síntesis del modelo territorial existente elaborado en el curso MOT 2021 para la localidad de Sauce de Portezuelo. Se grafican aspectos de movilidad y tránsito, densidad de vivienda, ecosistemas, zonas de prioridad de conservación y los servicios existentes.

### 3.4.10 Diagnóstico integrado

Sobre la base de los diagnósticos de las diferentes dimensiones, las unidades ambientales identificadas y el modelo territorial existente, se elaborará un documento de síntesis que será el diagnóstico integrado. Este abordará las interconexiones entre todas las dimensiones con una visión sistémica e identificará las funcionalidades, disfuncionalidades, problemas, conflictos, fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas para el territorio, así como los vacíos de conocimiento, y podrá incluir también un ajuste de la delimitación geográfica del ámbito de aplicación del plan. Esta síntesis deberá ser legitimada por la mayor cantidad de actores del proceso de OT.

El diagnóstico integrado deberá incluir al menos estos elementos:

- El modelo territorial.
- Una o más redes de relaciones causa-efecto de los problemas y conflictos del territorio.

- Uno o más árboles de problemas representando las relaciones verticales de causa-efecto.
- Un mapa con los problemas y conflictos que tengan una localización precisa.
- Fichas en las que se describan los problemas y conflictos en términos de su manifestación, causas, actores implicados, efectos, localización, cuantificación, gravedad, evolución, etc.
- Un listado y descripción de los recursos y potencialidades aprovechables del sistema (en términos de tipo, localización, forma de utilización, razones por las que permanecen ociosos, actividades a través de las cuales se podrían aprovechar, etc.).
- Un mapa de los recursos y potencialidades.
- Una matriz de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA).

#### FODA (DAFO)

Es una matriz con cuatro marcos de análisis que se pueden entender como aspectos negativos internos (debilidades) y negativos externos (amenazas) frente a aspectos positivos internos (fortalezas) y positivos externos (oportunidades) en relación con el ordenamiento territorial de la localidad. Aporta a la mejor definición y contextualización de los diversos aspectos a tener en cuenta para la planificación (CIMAS, 2009). Nos sirve para identificar y organizar tanto las fortalezas y oportunidades que tiene un territorio como las principales debilidades y amenazas sobre las que actuar (Hernández-Jiménez *et al.*, 2016).

La participación de las comunidades que habitan los territorios en la definición de sus problemas, pero también de los aspectos positivos para valorizar y reforzar, es posible y deseable en los procesos de OT. De otra manera, los planes quedarían como algo alejado y no se lograría reflejar la vida cotidiana del lugar, así como la riqueza de recursos e ideas de quienes allí viven y pueden ser protagonistas de

las transformaciones. Las conclusiones del trabajo grupal se resumen en tablas o matrices que permiten una fácil visualización del análisis y propuestas (Goñi Mazzitelli, 2011).

**Lectura recomendada:**

Menéndez Roldán, S., Torralbo Obrero, M., & Luque Lozano, S. (2021). *Guía práctica para la planificación y evaluación participativas de las políticas públicas: la participación transversal*. Instituto Andaluz de Administración Pública.



**Figura 3.29.** Fotografía del taller de análisis FODA en el que participaron estudiantes, docentes y vecinos de la localidad de Sauce de Portezuelo en el marco del curso MOT 2021. El taller se realizó en el salón comunal del territorio. Se conformaron equipos y se trabajó con papelógrafos y mapas que fueron intervenidos colectivamente.



**Figura 3.30.** Gráfico de síntesis del análisis FODA realizado en el curso MOT 2018 para la localidad de Las Grutas. Se representan los elementos más relevantes surgidos en el análisis mediante una infografía de fácil lectura.

### Árbol de problemas

Se emplea para identificar una situación problemática a través de la generación de un modelo gráfico de relaciones de tipo causa-efecto. Como técnica participativa, en una comunidad facilita la identificación y organización de los principales problemas a los que se enfrenta, las causas que los generan y los efectos que estos producen. Al modelo se le pueden añadir las instituciones o colectivos que podrían implicarse en la resolución de esas cuestiones (Hernández-Jiménez *et al.*, 2016).

Ayuda a debatir y jerarquizar los problemas: para ello, se emplea como base un esquema en forma de árbol, de manera que el problema central es el tronco, sus causas las raíces y sus consecuencias las ramas. En un árbol solamente se escoge un problema central, mientras que las causas y efectos serán varios y a varios niveles, es decir, una causa podrá ser a su vez causa de otra y así hasta llegar a las causas últimas del problema que se va a abordar en el plan (Menéndez Roldán *et al.*, 2021).

### Lectura recomendada:

Menéndez Roldán, S., Torralbo Obrero, M., & Luque Lozano, S. (2021). *Guía práctica para la planificación y evaluación participativas de las políticas públicas: la participación transversal*. Instituto Andaluz de Administración Pública.

### Resumen de la etapa de diagnóstico



- Caminatas, derivas, transectos, observación de las dinámicas locales.
- Interacción con grupos organizados que propongan encuentros sobre temas específicos.
- Consulta a cámaras empresariales, productores, comerciantes, privados.
- Sistematización de la información disponible.
- Recopilación de datos e información de campo.
- Realización de las entrevistas iniciales que posibilitarán la bola de nieve y entrevistas posteriores.
- Presentación del equipo motor y el proyecto.
- Elaboración de un informe de hallazgos.

### Algunas técnicas útiles para la etapa de diagnóstico

- **Convocatoria y taller de presentación:** servirá como introducción para la realización de un mapeo colectivo donde podrán identificarse, por ejemplo, recorridos habituales.
- **Mapeo colectivo:** puede ser intervenido con íconos para señalar sonidos, olores, sabores, vivencias, sentimientos y todo aquello que resulte significativo al momento de relevar puntos o áreas de placer o malestar, así como áreas dañadas, centros latentes, etc. (Risler & Ares, 2013).
- **Deriva:** esta práctica exploratoria transgrede los recorridos establecidos mediante rutas alternativas, atajos improvisados y la superación de barreras físicas y sociales, guiándose por encuentros casuales en el camino.

## Ejercicios y recursos

### Ejercicio 6: el proceso de elaboración de un IOTDS



Realiza un esquema genérico con los pasos para elaborar un instrumento de OT de forma participativa.

Sobre la base de las guías presentadas en los recursos para el ejercicio y de las consideraciones presentadas en este apartado del manual, organiza en un esquema secuencial las etapas y la información preliminar necesaria para cada una.

**Objetivos:** reflexionar sobre el proceso de elaboración de un IOT y las formas de participación.

### Recursos para el ejercicio 6



Páginas 9-13 de:

DINOT (Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial). (2013). *Guías para la elaboración de Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible* (Vol. 1). Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Páginas 27-38 de:

DINOT (Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial). (2014). *Guías para la elaboración de Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible* (Vol. 2). Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

## Ejercicio 7: deriva



- 1) Elegir una zona no transitada habitualmente donde se dé el encuentro de la ciudad con un espacio natural o naturalizado e imprimir un mapa lo más neutro posible del lugar.
- 2) Preparar en el mapa un trayecto por lugares significativos, dejando indeterminados los caminos que los conectan.
- 3) Contactar personas del lugar que puedan esperarnos en algunos de esos lugares y que quieran caminar con nosotros contándonos sobre el espacio.
- 4) Hacer un registro gráfico de forma libre. Es importante que el registro sea instantáneo, o sea, que sea realizado en el mismo momento en que se percibe lo que se registrará.
- 5) Estar dispuesto a encontrar otras personas en el camino con las cuales conversar e intercambiar sobre el lugar.
- 6) Al finalizar, recomponer en un mapa con íconos, dibujando y escribiendo, todas las percepciones e informaciones recogidas.

### *Materiales sugeridos:*

- Mapa neutro de la zona (sin información, solo trazado urbano).
- *Stickers* con iconografía.
- Materiales para escribir y dibujar.
- Otros medios digitales para registrar el recorrido.

**Objetivos:** ejercitar una forma de aproximación al territorio y aplicar distintas herramientas de registro de información recolectada.

### *Recursos para el ejercicio 7*



- Careri, F. (2006). *Walkscapes: el andar como práctica estética*. Editorial GG.
- Goñi Mazzitelli, A. (2011). La deriva: una práctica de artistas, antropólogos y arquitectos para entender la ciudad. En S. Romero Gorski (Ed.), *Antropología social y cultural en Uruguay: anuario (2010-2011)* (pp. 185-193). Nordan-Comunidad.

Recursos gráficos para la elaboración de un mapa síntesis de la deriva



Páginas 47-59 de:

Risler, J., & Ares, P. (2013). *Manual de mapeo colectivo: recursos cartográficos críticos para procesos territoriales de creación colaborativa*. Tinta Limón.

Ejercicio 8: identificación de actores y entrevistas iniciales



- 1) Buscar una noticia actual sobre alguna problemática territorial vinculada al ambiente.
- 2) Identificar un actor clave, clasificarlo y registrar sus intereses e injerencia respecto al problema.
- 3) Elaborar una pauta preliminar de entrevista semiestructurada para el actor identificado, incluyendo:
  - La explicación del propósito de la entrevista y del rol del entrevistador.
  - Algunas preguntas clave que permitan indagar en temas prioritarios, percepciones, intereses y preocupaciones.

**Objetivos:** ejercitar la identificación de actores clave sobre la base de temas de interés o problemáticas territoriales.

Recursos sobre la interacción con actores y la preparación de entrevistas



Selavi, M., & Buraschi, D. (2022). *Democracia participativa y arte de escuchar: del derecho de palabra al derecho a ser escuchado/a*. Ascolto Attivo.

Páginas 243-246 de:

Menéndez Roldán, S., Torralbo Obrero, M., & Luque Lozano, S. (2021). *Guía práctica para la planificación y evaluación participativas de las políticas públicas: la participación transversal*. Instituto Andaluz de Administración Pública.

## Ejercicio 9: unidades ambientales y unidades de paisaje



- 1) Definir un territorio para hacer el ejercicio. Puede ser el territorio en el que se realizó el ejercicio de deriva (7), el ejercicio de identificación de actores (8) u otro.
- 2) Reunir información geográfica del territorio seleccionado, como imágenes satelitales o aéreas, mapas e información geolocalizada recolectada a través de derivas, entrevistas y bibliografía.
- 3) Superponer —o bien integrar— la información en un único mapa utilizando algún sistema digital o de forma manual.
- 4) Discutir y conciliar criterios de delimitación de las unidades (según los propósitos del trabajo y el territorio en cuestión).
- 5) Definir las variables para la caracterización de las unidades (según la información generada).
- 6) Ensayar una propuesta de definición de las unidades (confrontación de variables, denominación y breve descripción de cada unidad).

**Objetivos:** ejercitar la síntesis y articulación de diagnóstico y propuestas.

## Recursos digitales para un mapeo colectivo



**Maptionnaire:** Aplicación para recopilar información local, comunicar el proceso del proyecto y divulgar decisiones respaldadas por SIG (sistemas de información geográfica).

Disponible en: <https://www.maptionnaire.com/product>

**Manual de mapeo colectivo:** Recursos cartográficos críticos para procesos territoriales de creación colaborativa.

Disponible en: <https://iconoclasistas.net/4322-2/>

**Cómo hacer un mapeo colectivo:** Ejemplos de iconografías que integran agentes impulsores, tipos de espacios y temáticas de usos.

Disponible en: [https://laaventuradeaprender.intef.es/proyectos\\_colab/como-hacer-un-mapeo-colectivo/](https://laaventuradeaprender.intef.es/proyectos_colab/como-hacer-un-mapeo-colectivo/)

### 3.5 Etapa de proposición y decisión

En esta etapa se buscará elaborar la propuesta de plan o del IOTDS en cuestión, atendiendo a trabajar en la escala abordada, así como en los procesos y problemáticas que emerjan del diagnóstico integrado. Implica al menos seis subetapas, sucesivas e iterativas, que también serán llevadas a cabo por el grupo motor o la comisión asesora y los otros actores sociales, técnicos y políticos participantes del proceso. Será también clave mantener o ampliar la participación de la población habitante mediante los mismos medios de la etapa de diagnóstico u otros.

Se deberá acordar un sistema de objetivos y metas a las que tender en un plazo determinado, del cual se desprenderá un modelo territorial deseado. A continuación, se deberá definir un plan de implementación, que implica la instrumentación de las medidas para avanzar hacia los objetivos, las metas y el modelo territorial deseado. Por último, se deberá establecer un sistema de monitoreo y evaluación de la implementación, definir una entidad gestora y realizar una validación del plan.

Tanto los objetivos principales del plan como los elementos más importantes del territorio deben estar abordados con precisión, mientras que la planificación referida a algunos objetivos específicos o algunas áreas específicas del ámbito de aplicación puede no estar resuelta con el mismo detalle y puede dejarse para planificaciones derivadas o de menor escala.

En Uruguay, la etapa de planificación de un IOTDS culmina una vez que ha cumplido los diferentes procedimientos administrativos (puesta de manifiesto, audiencia pública, aprobación de la Evaluación Ambiental Estratégica, entre otros) y ha sido aprobado por el ámbito legislativo correspondiente (nacional o departamental).



**Figura 3.31.** Imágenes del material de difusión y de la jornada de intercambio entre estudiantes y docentes del curso MOT 2019 y los vecinos de la localidad de Punta Negra, en la que se realizaron ejercicios de visión de futuro para la definición de objetivos y metas.

### 3.5.1 Definición de objetivos y metas

La definición de los objetivos y metas se realizará sobre la base de la construcción de una visión compartida entre los distintos actores involucrados y en función de los problemas, conflictos, fortalezas, oportunidades, debilidades, amenazas, necesidades y aspiraciones visualizadas y consensuadas en la etapa de diagnóstico. Los objetivos son la expresión formal de una voluntad, intención o propósito basados en los que se organizarán todas las actividades de la planificación. Las metas definen etapas más concretas y medibles, con horizontes temporales de cumplimiento explícitos, que de forma sucesiva llevan a la realización de los objetivos. Asimismo, los objetivos también deberán tener un horizonte temporal explícito.

Gómez Orea *et al.* (2014) plantean que la elaboración de los objetivos deberá pasar por las siguientes etapas:

- Identificación de los objetivos concretos a partir del diagnóstico realizado.
- Disposición de los objetivos en forma de árbol con varios niveles de desagregación, expresivo de las relaciones verticales, de medio a fin, entre ellos.
- Análisis de las relaciones horizontales entre objetivos del último nivel, el más concreto, expresándolas en términos de incompatibilidad, disfuncionalidad o competencia, neutralidad, complementariedad y sinergia.
- Orden de prioridad entre los objetivos de un mismo nivel en caso de incompatibilidad.
- Sistema compatibilizado de objetivos: versión depurada del primer árbol de objetivos (p. 21).

La elaboración de los objetivos también deberá tener en cuenta el contexto normativo-institucional para estar en concordancia con este, tanto con normativas sectoriales específicas como con la planificación de escala superior si es que existe.



**Figura 3.32.** Mapa de estrategias de OT por unidad ambiental elaborado en el curso MOT 2020 para la localidad de Boca del Cufre.

### Diagrama de afinidad

Esta herramienta se basa en la agrupación visual de ideas y conceptos. Mediante su utilización se identifican relaciones entre posturas, datos y visiones que hacen posible su asociación de forma rápida y visual, de manera que se sintetiza la información y se ayuda a su mejor comprensión. Se obtiene un esquema estructurado en columnas, cada una de las cuales se identificará con una idea principal sobre el tema tratado y será asignada un lema, título o nombre, de forma consensuada, que recopile la diversidad de aportaciones en relación con esa idea central. Contribuye a identificar puntos de encuentro y a conocer la esencia de un problema o conflicto, y puede facilitar las propuestas para abordarlo y el establecimiento de prioridades.

### **Lectura recomendada:**

Menéndez Roldán, S., Torralbo Obrero, M., & Luque Lozano, S. (2021). *Guía práctica para la planificación y evaluación participativas de las políticas públicas: la participación transversal*. Instituto Andaluz de Administración Pública.

### 3.5.2 Modelo territorial deseado

El modelo territorial deseado deberá ser el correlato espacial de los objetivos y metas del plan, al cual se llegará luego de la generación y consideración de varios escenarios posibles. Los escenarios territoriales alternativos deseados siempre deberán cumplir con los objetivos y se harán a partir del modelo territorial existente, la situación actual de uso y gestión del territorio y los potenciales desarrollo y capacidades de acogida del sistema socioecológico. Servirá también de referencia la realización de escenarios de comparación siguiendo diferentes enfoques principales, por ejemplo, un escenario tendencial, extrapolando las transformaciones y dinámicas recientes o pronosticadas para el territorio; uno productivista, basado en la maximización de las actividades productivas actuales; uno de equilibrio territorial, que asume mayores inversiones en infraestructura o equipamientos en áreas con escasez; uno conservacionista, donde el enfoque que prima es el de conservación y restauración de ecosistemas y uno de degradación, en el que los problemas y debilidades se profundizan y las amenazas se concretan, entre otros.

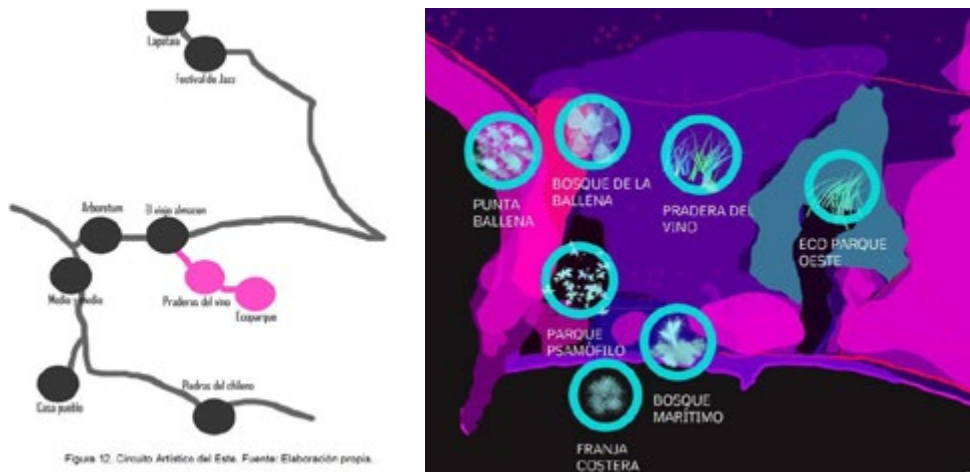
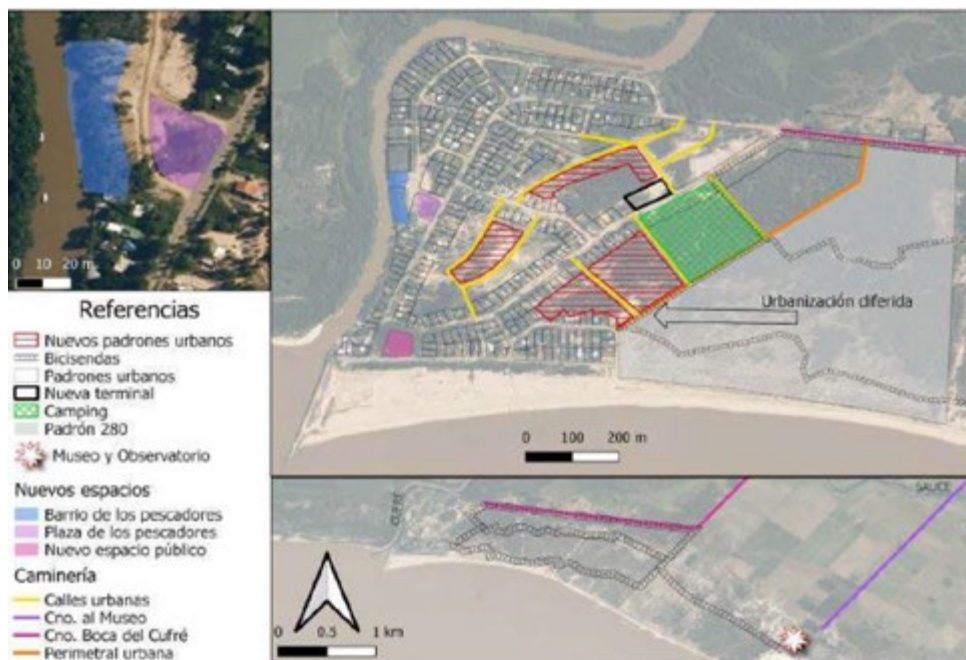


Figura 3.33. Esquemas representativos del modelo territorial deseado para la localidad Las Grutas elaborados en el curso MOT 2018. Fuente: Elaboración propia.

**Figura 3.33.** Esquemas representativos del modelo territorial deseado para la localidad Las Grutas elaborados en el curso MOT 2018. Se representan las ideas fuerza para cada unidad ambiental y la propuesta de articulación entre ellas a través de un circuito planificado.

Estos escenarios serán la base para la discusión y selección del modelo territorial a adoptar. La evaluación y selección del modelo territorial propuesto debe ser un proceso participativo y acordado entre los actores, apoyado por métodos cualitativos y cuantitativos de análisis y toma de decisiones (análisis multicriterio, mapas de conflictos, mapas de riesgos, mapas de compromiso entre servicios ecosistémicos y encuestas, entre otros).

Siguiendo a la DINOT (2013), el modelo territorial «trata de proponer una organización u ordenamiento del territorio que sea ambientalmente sostenible, que potencie y proteja los recursos naturales y culturales del área, buscando un usufructo más democrático de los mismos» (p. 31). Sus componentes o elementos mínimos serán las unidades ambientales, el sistema urbano-territorial, el sistema de movilidad y los usos del suelo, y en las áreas urbanas también deberán incluirse las centralidades urbanas y una categorización de áreas sobre la base de diferentes criterios.



**Figura 3.34.** Mapa de propuestas de OT para la localidad de Boca del Cufré elaborado en el curso MOT 2020. En la propuesta se trabaja principalmente sobre aspectos espaciales y de movilidad.

## Cartografía participativa

La cartografía participativa es un ejercicio de construcción conjunta de mapas con la población implicada, con los agentes que formen parte de un proceso más amplio, con técnicos e investigadores que pretendan incorporar distintas visualizaciones sobre una cartografía base (Hernández-Jiménez *et al.*, 2016).

Es un procedimiento o práctica por el cual se construye una narrativa o un relato colectivo que crea nuevas formas de conocimiento y que visibiliza otra manera de relacionarnos con el territorio. Todo mapa es una representación ideológica, y a través de un mapeo se construyen miradas críticas sobre lo que nos rodea. La construcción del relato o narrativa es debida a que todo mapeo está constituido por un conjunto de acontecimientos o acciones que se suceden y encadenan entre sí.

A estos se les suele añadir otros elementos, tales como descripciones, diálogos y reflexiones que terminan por conformar el mensaje. Todo mapeo es una acción crítica que debe tejer una red de interrelaciones para imaginar y poner en práctica nuevos modelos de producción y reproducción del día a día (Lafuente & Horrillo, 2017).

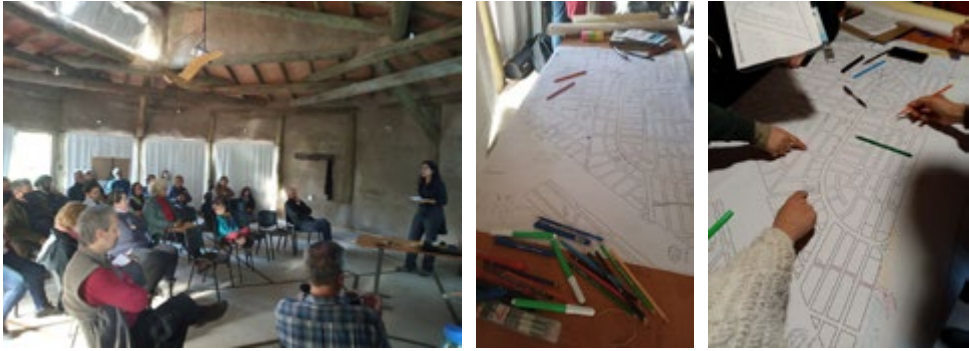
La elaboración de mapas colectivos transmite una determinada concepción sobre un territorio dinámico y en permanente cambio. Es una manera de elaborar relatos colectivos en torno a lo común, y monta una plataforma que visibiliza ciertos encuentros y consensos, así como las diversidades (Risler & Ares, 2013).

### Lectura recomendada, páginas 47-59 de:

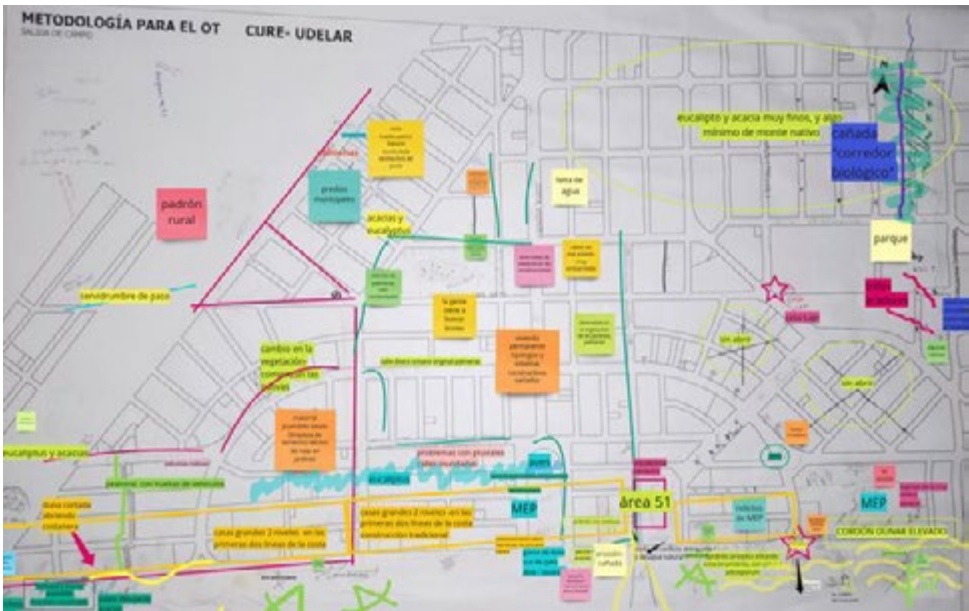
Risler, J., & Ares, P. (2013). *Manual de mapeo colectivo: recursos cartográficos críticos para procesos territoriales de creación colaborativa*. Tinta Limón.



**Figura 3.35.** Material de difusión y fotografías de las charlas abiertas realizadas en la localidad de Sauce de Portezuelo en el marco del curso MOT 2021. Se realizaron charlas sobre las características del lugar, la flora y la fauna —junto con la ONG Ecobio— y un laboratorio de deseos para el futuro con niños y niñas a través de la ilustración, guiado por un vecino ilustrador profesional.



**Figura 3.36.** Imágenes del taller y el ejercicio de mapeo colectivo realizado en la localidad de Sauce de Portezuelo en el marco del curso MOT 2021.



**Figura 3.37.** Mapa resultado del ejercicio de mapeo colectivo realizado en la localidad de Sauce de Portezuelo en el marco del curso MOT 2021.

## Mensaje clave



La cartografía participativa, como herramienta de planeamiento urbano que ayuda a discutir y reflexionar, facilita el abordaje y la problematización de territorios sociales, subjetivos, geográficos. A esta se le suma otra serie de recursos gráficos y visuales, así como talleres y dinámicas lúdicas, que se articulan para impulsar espacios de socialización y debate que son también disparadores que construyen conocimiento y potencian la organización social. Es por eso que el mapa es un medio para la reflexión, la socialización de saberes y prácticas, el impulso a la participación colectiva, el trabajo con personas desconocidas, la disputa de espacios hegemónicos, el impulso a la creación e imaginación, la problematización de nudos clave, la visualización de las resistencias, el señalamiento de las relaciones de poder, entre muchos otros. Sobre un soporte gráfico y visual se evidencian las problemáticas más acuciantes del territorio y se posibilita la identificación de los responsables, la reflexión sobre conexiones con otras temáticas y la señalización de las consecuencias (Risler & Ares, 2013).

## Mensaje clave



*Pensamiento gráfico* es una expresión para describir el pensamiento auxiliado por el dibujo, y se relaciona con las etapas de diseño conceptual de un proyecto en el que el pensamiento y el dibujo se encuentran íntimamente unidos como estimulantes del desarrollo de ideas. El potencial del pensamiento gráfico reside en el constante ciclo de información del papel al ojo, al cerebro, a la mano y otra vez al papel. Cuanto más frecuentemente circule la información a través de este circuito, mayores propuestas creativas habrá en el proceso de generación de ideas (Guzmán Ramírez & Ramírez Lozano, 2018).



Figura 14. Perfil esperado donde se aprecia en un primer plano el bosque pamplino y por detrás un dosel de pinos.  
Fuente: Elaboración propia.



Figura 10. Fotomontaje ECO PARQUE CESTE / Humedal Laguna del Diario. Fuente: Elaboración propia.



**Figura 3.38.** Representaciones gráficas de ideas fuerza elaboradas en el curso MOT 2018 para la localidad de Las Grutas. Croquis y fotomontajes como forma de visualizar las posibles propuestas de OT.



Figura 8. Fotomontaje de un sendero que usa de los trojes caídos desde las riberas actualizándose en zonas arqueológicas.



Figura 7. Fotomontaje del nuevo mirador de aves en la zona del arroyo y sendero cerrado.



**Figura 3.39.** Representaciones gráficas de ideas fuerza (fotomontajes) elaboradas en el curso MOT 2020 para la localidad de Boca del Cufre.

### 3.5.3 Instrumentación

Una vez definido el modelo territorial deseado, la siguiente tarea será generar y acordar los instrumentos o medidas para llegar a tal escenario, teniendo en cuenta los plazos establecidos para cada una de las metas. Esta será una tarea creativa y colaborativa, realizada en el entendido de que siempre existen múltiples maneras tanto de abordar las soluciones como de evitar los problemas (Paruelo *et al.*, 2014). Por otra parte, conviene tener en cuenta que «es tan importante lo que hay que hacer como lo que no hay que hacer» (Gómez Orea *et al.*, 2014, p. 23). Dependiendo del tipo de instancia de trabajo, podrán utilizarse técnicas creativas como la lluvia de ideas, escenarios comparados, juegos de simulación, el método Delphi o encuestas cerradas y abiertas. Continuando con la conexión entre los problemas y oportunidades y los objetivos, las medidas se pueden organizar por niveles y en relación con los objetivos, siguiendo el árbol con sus ramas (ver árbol de problemas, p. 108).

La instrumentación se diseñará sobre la base de tres tipos de medidas: de regulación (normas reguladoras de los usos y aprovechamientos del suelo y de su categorización), de gestión (normas que operan a través de un ente gestor y de un sistema de gestión) y de planificación derivada (que se hacen operativas a través de otros planes, programas, proyectos o instrumentos). Mediante el diseño de la instrumentación se deberá llegar a definir qué se hace, cuándo se hace, cómo se hace, quién lo hace, quién lo financia y quién lo controla. Asimismo, deberán establecerse un régimen de sanciones proporcional a las faltas y un mecanismo para la resolución de conflictos.

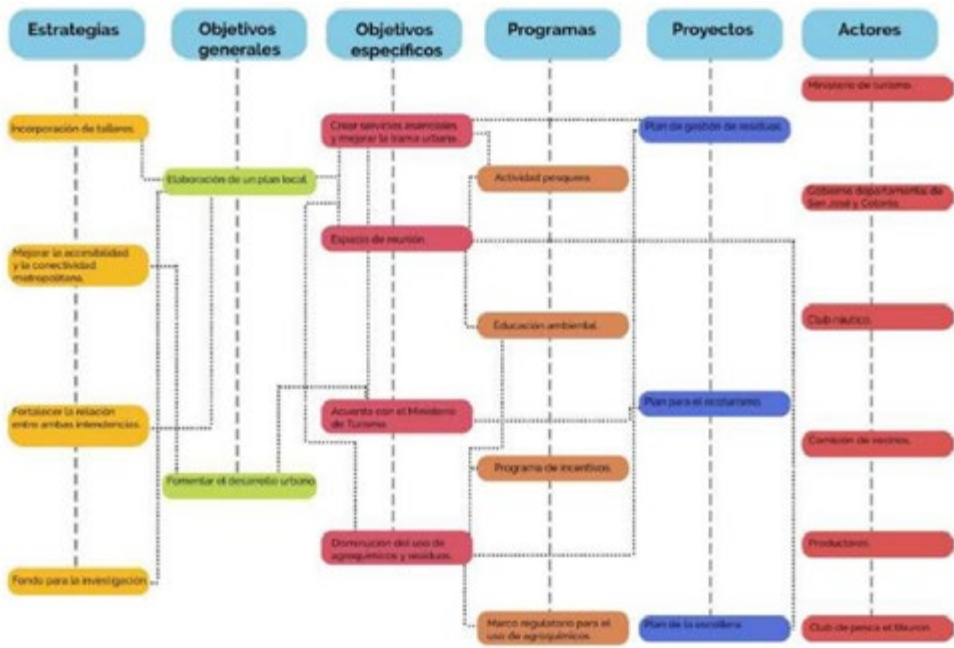


IDEA FUERZA	PROGRAMA	PROYECTO	ACTORES
Autoridad ambiental	Programa de gobernanza ambiental	- Proyecto mesa de coordinación ambiental - Proyecto figura guardaparque y control territorial	- UTU Arrayanes - Vecinos
Conservación de fauna y flora nativa	Programa de conservación y recuperación ambiental	- Proyecto recuperación del monte psamófilo - Programa corredor biológico	- Ecobio - CURE - UTU Arrayanes
Conservación de la costa	Programa de conservación de la costa	- Proyecto conservación del monte psamófilo - Proyecto de tipologías constructivas compatibles con el ecosistema - Inventario	- Guardavidas - Vecinos - CURE - UTU Arrayanes
Conexión fluida en y entre los barrios de Laguna del Sauce que priorice a peatones y bicicletas	Programa de conectividad multimodal	- Proyecto de detalle cruce a nivel con corredor biológico	- Vecinos - Intendencia Departamental de Maldonado - Municipio
Movilidad y accesibilidad sostenibles	Programa de movilidad	- Proyecto de infraestructura vial - Proyecto circuito de biciesendas y peatonales - Proyecto de delimitación de acceso vehicular y estacionamientos - Proyecto pasarelas accesibles	- Intendencia Departamental de Maldonado - Vecinos - Municipio
Población y turistas informados sobre patrimonio natural y cultural	Programa integral de educación ambiental y patrimonial	- Proyecto de cartelería informativa y educación sobre sustentabilidad - Proyecto centros de interpretación ambiental en conexión con la región (Pejerrey, Capuera, Ocean) - Circuitos regionales - Programa de valorización patrimonial y desarrollo de la identidad (Proyecto Nomenclamiento de Calles)	- Vecinos - Ilustradores - Ministerio de Educación y Cultura - UTU Arrayanes - CURE
Urbanización sostenible con criterios de conservación	Programa de acondicionamiento del espacio urbano	- Proyecto reforestación con especies nativas - Proyecto jardines nativos - Proyecto de drenaje pluvial - Proyecto de saneamiento alternativo - Proyecto de detalle acondicionamiento del mirador - Proyecto de detalle «área 51» - Proyecto de disminución de la contaminación lumínica - Proyecto restauración de iglesia - Proyecto mingas - Catálogo de buenas prácticas para la intervención a nivel predial	- UTU Arrayanes - Vecinos - OSE - UTE - CURE - IDM - Municipio



IDEA FUERZA	PROGRAMA	PROYECTO	ACTORES
Gestión integral de residuos	Programa de disminución y clasificación de residuos sólidos en origen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Clasificación en origen</li> <li>- Planes individuales de valorización de los distintos materiales</li> <li>- Articulación de los planes individuales</li> <li>- Trazabilidad de los residuos y seguimiento a partir de indicadores de gestión</li> <li>- Integración de los sectores informales de clasificación</li> <li>- Promoción de emprendimientos que trabajen localmente con los residuos</li> <li>- Compostaje de residuos orgánicos / distribución de compost o utilización en posible huerta comunitaria de la comisión de vecinos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Población de Sauce de Portezuelo</li> <li>- Clasificadores de residuos de la zona</li> <li>- Emprendimientos locales de valorización de los residuos</li> <li>- Intendencia de Maldonado</li> <li>- Municipio de Piriápolis (o de Laguna del Sauce en el futuro)</li> <li>- Comisión de Vecinos</li> </ul>
Desarrollo turístico con criterios de conservación	Programa de turismo sostenible	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proyecto de delimitación de acceso vehicular y estacionamientos</li> <li>- Proyecto pasarelas accesibles</li> <li>- Proyecto de peatonales</li> <li>- Proyecto de detalle acondicionamiento del mirador</li> <li>- Proyecto de parque lineal</li> <li>- Proyecto mapeo colaborativo</li> <li>- Proyecto fotogalería a cielo abierto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Asociación de Fomento y Turismo Sauce de Portezuelo</li> <li>- CURE</li> </ul>
Población integrada a actividades sociales	Programa cultural para Sauce de Portezuelo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proyecto de integración de la población adulta de Laguna del Sauce</li> <li>- Proyecto mingas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nido</li> <li>- Mides</li> <li>- Comisión Fomento</li> <li>- Comisión Laguna del Sauce</li> <li>- Vecinos</li> </ul>

**Figura 3.40.** Tabla de propuestas para cada idea fuerza elaborada en el curso MOT 2021 en la localidad de Sauce de Portezuelo.



**Figura 3.41.** Esquema de un árbol de proyectos elaborado en el curso MOT 2020 para la localidad de Boca del Cufré. Se incluyen objetivos, estrategias, programas, proyectos y actores involucrados.

### Mapeo colaborativo

Consiste en la utilización de medios digitales para realizar el mapeo, con personas que aportan desde lo local y lo internacional-global-interconectado. Se realiza por medio de *wikis*, redes sociales y otras plataformas para crear, recopilar y difundir datos geográficos abiertamente, a la vez que se recolectan datos proporcionados voluntaria y colaborativamente por ciudadanos. Además, los medios digitales facilitan compartir contenidos y problemas en el ámbito de la geoinformación y crear objetos especiales, que, en principio, no se muestran en mapas oficiales o cartografía censal clásica (Risler & Ares, 2013). La propia plataforma se desarrolla de forma corresponsable, con diferentes fines y aspiraciones, sobre la base de dinámicas *bottom up*, para definir su diseño, usabilidad y utilidades. Se crean mapas colaborativos y bases de datos que brindan información sobre el territorio mediante la recolección colectiva de datos,

en clave de enriquecimiento de los bienes comunes, del dominio público, utilizando software libre y operando bajo parámetros de *open data* que permitan otros desarrollos a partir del trabajo realizado. Se generan dinámicas de encuentro e intercambio en torno a temáticas territoriales, combinando e interrelacionando datos, creando nuevos desarrollos y fomentando el enriquecimiento mutuo.

**Lectura recomendada:**

Lafuente, A., & Horrillo, P. (Coords.). (2017). *Cómo hacer un mapeo colectivo: vivero de iniciativas ciudadanas*. Instituto Nacional de Tecnologías Educativas y de Formación del Profesorado; Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes.

### 3.5.4 Sistema de monitoreo y de evaluación

El sistema de monitoreo (permanente) y de evaluación (periódica) deberá incluir los indicadores para evaluar la ejecución y el cumplimiento de las medidas del plan, que permitirán identificar su eficacia y eficiencia. Los indicadores deberán poder captar los aciertos y errores del proceso de instrumentación del IOTDS, de manera que aumente el aprendizaje para la evaluación y las reformulaciones posteriores del plan, y deberán satisfacer criterios como la sensibilidad al proceso a evaluar, la detección de situaciones de alerta en relación con la trayectoria planificada y los costos de su aplicación. Algunos de los indicadores se derivarán directamente de la etapa de diagnóstico, en la que ya se habrán utilizado para evaluar ciertas características del territorio, y otros serán propuestos en esta etapa. Según la definición del sistema de indicadores, se generará una línea de base.

Deberá definirse una entidad a cargo del monitoreo y evaluación que cumpla requisitos de capacidad técnica, legitimidad social y falta de conflicto de interés, así como procedimientos claros de funcionamiento en referencia al manejo de la información. También deberán establecerse la continuidad del proceso de monitoreo y evaluación por fuera de los cambios en la gestión política (elecciones nacionales y departamentales, cambio de autoridades, etc.) y los mecanismos de participación ciudadana en este proceso.



**Figura 3.42.** Imágenes de las portadas de los boletines informativos realizados en el marco del curso MOT 2021 para la localidad de Sauce de Portezuelo. Se recopiló y sintetizó todo el trabajo de diagnóstico y proposición realizado durante el curso. El material fue distribuido públicamente en formato digital e impreso por los vecinos que participaron del proceso.

### 3.5.5 Definición de la entidad gestora

Se deberá definir una entidad responsable de la gestión del plan, que podrá diseñarse y crearse especialmente para el plan o ser preexistente. Las determinaciones sobre esta deberán ser coherentes con la instrumentación y el sistema de monitoreo y evaluación propuestos, así como con el marco legal e institucional vigente. Deberán estar explícitamente definidos los roles, responsabilidades y procedimientos para la administración y la toma de decisiones a lo largo de la gestión, monitoreo y evaluación del plan.

### 3.5.6 Validación

La validación del plan es un componente iterativo que se alterna con las distintas tareas del proceso de elaboración, por lo que se hará en simultáneo y también de forma posterior. Se realizará a través de diferentes métodos de evaluación relativos a determinados componentes o disciplinas (por ejemplo,

su viabilidad física, económica, técnica, tecnológica, legal, política, social y ecosistémica). Incluye una selección de los criterios de evaluación, un análisis de los efectos de cada medida alternativa sobre el territorio y una matriz de datos que dispone las medidas alternativas en una de las entradas; los criterios de evaluación, en otra, y el valor que adquiere cada medida para cada criterio, en las casillas de cruce. Por otra parte, también deberá atender a procedimientos administrativos específicos (por ejemplo, la Evaluación Ambiental Estratégica y la audiencia pública).

## Resumen de la etapa de proposición y decisión



- Definición de objetivos.
- Diseño de la imagen objetivo.
- Identificación de propuestas o medidas para avanzar hacia la imagen objetivo.
- Generación de alternativas.
- Definición de objetivos y metas.
- Identificación, evaluación y selección de propuestas alternativas y escenarios.

Fuente: Gómez Orea *et al.* (2014) y Paruelo *et al.* (2014).

## Algunas técnicas útiles para la etapa de proposición y decisión

- Talleres de proyección: ejercicios de escenarios de futuro, ideas fuerza, deliberación de prioridades, análisis multicriterio y propuestas de financiación.
- Representación del modelo territorial deseado: sistema productivo, unidades territoriales, sistema urbano, sistema de conectividad y de transporte, sistemas de comunicación, sistemas de espacios verdes, usos del suelo, sistema de protección patrimonial (natural y cultural).
- Elaboración de un árbol de proyectos, programas y planes: instrumentos especiales a utilizar, como planes parciales, planes sectoriales, programas de actuación integrada (PAI), inventarios y catálogos. Categorización del suelo (urbano, suburbano, rural y la asignación de

«potencialmente transformable»). Permite visualizar a nivel de todo el departamento la redistribución de actividades y usos del territorio (industrias, logísticas, servicios, etc.), así como la orientación del crecimiento urbano.

- Elaboración de las memorias. Información, ordenación y participación
- Talleres de difusión de la Puesta de Manifiesto, con el informe de correspondencia y la aprobación de la evaluación de impacto ambiental estratégica.
- Talleres de asesoramiento y escritura de observaciones para la audiencia pública (facultativa para directrices).
- Difusión y comunicación extendida de la aprobación final, promulgación, publicación y registro.

### 3.6 Etapa de implementación

En la etapa de implementación (o de gestión, monitoreo y evaluación) se llevarán a la práctica el plan aprobado y las actividades de monitoreo y evaluación de este. La entidad gestora y la entidad de monitoreo y evaluación tendrán una comunicación estable que asegurará el seguimiento y la retroalimentación de los procesos.

La gestión del plan podrá incluir la creación e implementación de diferentes programas y proyectos, así como generar los ámbitos de impulsión de planes pormenorizados de determinadas áreas o la sanción de nuevas normativas que complementen la aprobación del plan. En el plazo estipulado o de las razones previstas se hará la evaluación y actualización del plan.

## Resumen de la etapa de implementación



- Puesta en marcha, seguimiento y control del plan.
- Evaluación *ex post*.
- Revisión del plan.
- Instrumentación de la alternativa seleccionada.
- Definir indicadores para el plan de ordenamiento territorial.
- Sistema de monitoreo y seguimiento.
- Diseño de estrategia de evaluación y retroalimentación.
- Incorporación de elementos de gobernanza.
- Validación y aprobación del plan de ordenamiento territorial.

Fuente: Gómez Orea *et al.* (2014) y Paruelo *et al.* (2014).

### Algunas técnicas útiles para la etapa de implementación

- Creación de una comisión asesora de gestión, monitoreo y participación.
- Talleres abiertos cada dos o tres años de evaluaciones *ex post* de la implementación de planes, programas y proyectos del IOTDS.

## Ejercicios

### Ejercicio 10: repaso de las técnicas



Individualmente o en grupos, elaborar un glosario de técnicas, métodos y herramientas de la siguiente forma:

- 1) Hacer un listado de las técnicas, métodos y herramientas presentados a lo largo del capítulo 3.
- 2) Establecer un criterio de orden y ordenarlos (por etapa, alfabéticamente, por bloques temáticos, etc.).
- 3) Definir cada concepto brevemente.
- 4) Citar un ejemplo o referencia para cada uno y dos o tres palabras clave asociadas.

**Objetivos:** identificar técnicas, métodos y herramientas presentadas en todo el capítulo, analizar dichos elementos y comprender las relaciones entre ellos.

## Referencias

- Acevedo Quintanilla de López, D. A. (2013). *Estrategias de manejo y diseño paisajístico para la cuenca del riachuelo Santa Rosita*. Facultad de Arquitectura, Universidad de San Carlos de Guatemala.
- Achkar, M., Cantón, V., Cayssials, R., Domínguez, A., Fernández, G., & Pesce, F. (2005). *Ordenamiento ambiental del territorio*. División Relaciones y Actividades Culturales – Facultad de Ciencias.
- Arias Orozco, S., & Ávila Ramírez, D. C. (2013). La evaluación del paisaje en Bahía de Banderas, Puerto Vallarta. *Urbano*, 16(27), 58-66. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19836964009>
- Batthyány, K., & Cabrera, M. (2011). *Metodología de la investigación en ciencias sociales: apuntes para un curso inicial*. Universidad de la República.
- Bervejillo, F., & Sciandro, J. (2017). *Guía metodológica de las herramientas de gestión territorial*. Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente; Oficina de Planeamiento y Presupuesto.
- Careri, F. (2006). *Walkscapes: el andar como práctica estética*. GG.
- CIMAS (Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible). (2009). *Metodologías participativas: manual*. Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible.
- Díaz-Bravo, L., Torruco-García, U., Martínez-Hernández, M., & Varela-Ruiz, M. (2013). La entrevista, recurso flexible y dinámico. *Investigación en Educación Médica*, 2(7), 162-167. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2007-50572013000300009&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-50572013000300009&lng=es&tlng=es)
- DINAMA (Dirección Nacional de Medio Ambiente). (2019). *Guía para el trámite de aprobación de la Evaluación Ambiental Estratégica de los Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible*. Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.
- DINOT (Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial). (2013). *Guías para la elaboración de Instrumentos de Ordenamiento Territorial y*

*Desarrollo Sostenible* (Vol. 1). Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

DINOT (Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial). (2014). *Guías para la elaboración de Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible* (Vol. 2). Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Falú, A., Blanco, C., Giobellina, B., & Arias, M. (2014). *Manual de ordenamiento territorial con perspectiva de género*. Proyecto Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible en Centroamérica de la Secretaría de la Integración Social Centroamericana.

GMU (Gerencia Municipal de Urbanismo) – Ayuntamiento de Córdoba & Universidad de Córdoba. (2010). *Plan especial de protección y ordenación de la Sierra de Córdoba – Documento para aprobación inicial* [Memoria de información]. [https://www.gmucordoba.es/documentos/Gerencia de Urbanismo/Informacion Urbanistica/Plan%20Especial%20de%20La%20Sierra/memoria de informacion 01 introduccion y planeamiento supramunicipal.pdf](https://www.gmucordoba.es/documentos/Gerencia_de_Urbanismo/Informacion_Urbanistica/Plan%20Especial%20de%20La%20Sierra/memoria_de_informacion_01_introduccion_y_planeamiento_supramunicipal.pdf)

Gómez Orea, D., Gómez Villarino, A., & Gómez Villarino, M. T. (2014). *Clase 4. Metodología general para elaborar un plan de ordenación territorial* [Material de referencia para el I Curso Internacional de Posgrado de Ordenamiento Territorial]. Fundabaires, Buenos Aires.

Gómez Villarino, A. (2012). *El paisaje: diseño de una metodología para su análisis, diagnóstico, planificación e inclusión en los procesos de toma de decisiones* [Tesis de doctorado, Universidad Politécnica de Madrid]. Archivo Digital UPM. <https://doi.org/10.20868/UPM.thesis.13532>

Goñi Mazzitelli, A. (2011). *La deriva: una práctica de artistas, antropólogos y arquitectos para entender la ciudad*. En S. Romero Gorski (Ed.), *Antropología social y cultural en Uruguay: anuario (2010-2011)* (pp. 185-193). Nordan-Comunidad.

Guzmán Ramírez, A., & Ramírez Lozano, A. (2018). El desarrollo del «pensamiento gráfico» en el estudiante de arquitectura como parte de su proceso creativo. *Arquitectura y Urbanismo*, 39(3), 101-112.

- Hernández-Jiménez, V., Encinas Escribano, M. A., Hewitt, R., Ocón Martín, B., Román Bermejo, L. P., & Zazo Moratalla, A. (2016). *¿Qué territorio queremos? Estrategias participativas para un futuro común*. Observatorio para una Cultura del Territorio.
- IAP2 (International Association for Public Participation). (2018). *Espectro de relacionamiento comunitario de la IAP2*. <https://drive.google.com/file/d/16GBM7iLZZET9Dpr7vJxnIBJ-hYBMvDZZ/view>
- IGAC (Instituto Geográfico Agustín Codazzi) & Proyecto Checua. (1998). *Guía simplificada para la elaboración del plan de ordenamiento territorial municipal*. Duploloito.
- Lafuente, A., & Horrillo, P. (Coords.). (2017). *Cómo hacer un mapeo colectivo: vivero de iniciativas ciudadanas*. Instituto Nacional de Tecnologías Educativas y de Formación del Profesorado; Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes. [https://laaventuradeaprender.intef.es/proyectos\\_colab/como-hacer-un-mapeo-colectivo/](https://laaventuradeaprender.intef.es/proyectos_colab/como-hacer-un-mapeo-colectivo/)
- López Jordi, M. C., Piovesan, S., & Patrón, C. (2016). *Orientaciones para realizar una monografía*. Facultad de Odontología, Universidad de la República. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/8395>
- Mazurek, H. (2012). *Espacio y territorio: instrumentos metodológicos de investigación social*. IRD; Fundación PIEB.
- Menéndez Roldán, S., Torralbo Obrero, M., & Luque Lozano, S. (2021). *Guía práctica para la planificación y evaluación participativas de las políticas públicas: la participación transversal*. Instituto Andaluz de Administración Pública. [https://evalparticipativa.net/wp-content/uploads/2021/02/44.-guia\\_participatransversal\\_epp.pdf](https://evalparticipativa.net/wp-content/uploads/2021/02/44.-guia_participatransversal_epp.pdf)
- Montiel Molina, C., De Marcos García-Blanco, F. J., Galiana Martín, L., & Sánchez Moral, S. (2013). *Guía docente del Proyecto de Ordenación del Territorio: parte I: análisis y diagnóstico de los subsistemas territoriales*. Universidad Complutense de Madrid.
- Morlans, M. C. (2005). *Introducción a la ecología del paisaje*. Editorial Científica Universitaria – Universidad Nacional de Catamarca.
- MVOTMA (Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente) & OPP (Oficina de Planeamiento y Presupuesto). (2018).

*Guías metodológicas de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible: elaboración de la Ordenanza Departamental.* Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente; Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

MVOTMA (Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente), PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), FVC (Fondo Verde para el Clima), & AUCI (Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional). (2020). *Informe de consultoría para una guía conceptual metodológica y operativa para la elaboración de planes locales de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible.* Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Paruelo, J. M., Jobbágy, E. G., Laterra, P., Dieguez, H., García Collazo, M. A., & Panizza, A. (Eds.). (2014). *Ordenamiento territorial rural: conceptos, métodos y experiencias.* Universidad de Buenos Aires; Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca; Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

Pujadas, R., & Font, J. (1998). *Ordenación y planificación territorial.* Síntesis. Renea (Red Nacional de Educación Ambiental para el Desarrollo Humano Sustentable). (2014). *Plan Nacional de Educación Ambiental (PlaNEA). Documento marco.* Ministerio de Educación y Cultura.

Risler, J., & Ares, P. (2013). *Manual de mapeo colectivo: recursos cartográficos críticos para procesos territoriales de creación colaborativa.* Tinta Limón.

Rodríguez Seeger, C., & Reyes Päcké, S. (2008). Propuesta metodológica para la elaboración de un Plan de Ordenamiento Territorial Sustentable. *Proyección 4, I(4).*

Ropers, N. (2018). *Bases de la facilitación del diálogo.* Berghof Foundation.

Sclavi, M., & Buraschi, D. (2022). *Democracia participativa y arte de escuchar. Del derecho de palabra al derecho a ser escuchado/a.* Ascolto Attivo.

Sotomayor, C., Vaccaro, C., & Téllez, A. (2021). *Aprendizaje Basado en Proyectos: un enfoque pedagógico para potenciar los procesos de aprendizaje hoy.* Fundación Chile.

Tapia Jopia, C. (2012). *Manual del facilitador: base para la facilitación de procesos grupales.* Centro de Estudios de Sistemas Sociales.

- Taveira, G. (2016). *Planificación participativa: aspectos conceptuales y metodológicos claves para la gestión ambiental* [Monografía, Centro Universitario Regional del Este – Universidad de la República].
- Uruguay. (2008, junio 30). Ley n.º 18.308: Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18308-2008>
- Uruguay. (2009, mayo 20). Decreto n.º 221/009: Reglamentación ley sobre ordenamiento territorial y desarrollo sostenible. Urbanización. <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/221-2009>
- Uruguay. (2009, setiembre 2). Decreto n.º 400/009: Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial. Creación. Cometidos. <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/400-2009>
- Uruguay. (2009, noviembre 24). Decreto n.º 523/009: Reglamentación de la ley 18.308 sobre instrumentos y procedimientos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible. Urbanización. <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/523-2009>
- Uruguay. (2023, noviembre 17). Ley n.º 20.212: Aprobación de rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestas. Ejercicio 2022. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/20212-2023>
- Villasante, T. (2006). *Desbordes creativos: estilos y estrategias para la transformación social*. Catarata.



## Experiencias realizadas entre 2018 y 2022 en el curso MOT

A continuación, se presenta un resumen de cada informe final realizado por los estudiantes de las ediciones 2018 a 2022 del curso MOT, adaptado gráficamente a los efectos de este manual.

# Anexo 1.1

## Las Grutas, 2018

**Título:** Estrategias de ordenamiento territorial Punta Ballena – Laguna del Diario. Un lugar para disfrutar todo el año.

**Estudiantes:** A. Acosta, L. Alvira, M. Pereyra, M. Bergero, G. Caffarena, R. Piazzoli, V. Berniz, A. Cadepont, S. Caubarrere, D. Faggi, J. Fernández, D. García, M. Gil, J. Gordienko, V. Lichner, F. López, F. Presedo, L. Silva, J. Sivack y A. Uribe.

**Equipo docente:** I. Gadino, A. Goñi Mazzitelli y G. Taveira.

Principales aspectos abordados en el curso



# Ubicación y características del territorio abordado

## Ubicación

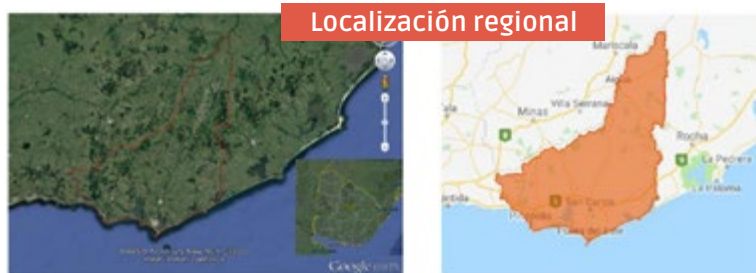


Figura 1. Ubicación geográfica del Departamento de Maldonado. 34°38'00"S 54°53'00"O. Fuente: Google Earth, Google Maps.



Figura 3 (izquierda). Microrregión 01. Fuente: Cuadernos Territoriales.



Figura 4 (derecha). Área de estudio (ubicada al sur este de la microrregión). Fuente: Google Earth, elab. propia.

## ¿Cómo es el territorio?



# Metodologías desarrolladas



## DIAGNÓSTICO INTEGRADO

- Línea de tiempo
- Relevamiento de normativa aplicable
- Análisis de datos estadísticos
- Análisis territorial por capas
- Sociogramas por tema
- Fotointerpretación

## UNIDADES DE ANÁLISIS

- Delimitación y caracterización inicial
- Análisis FODA por unidad

## PROPUESTAS DE OT

- Ideas fuerza
- Planteo de estrategias de OT
- Esquema de posibles instrumentos de OT
- Representación gráfica de ideas fuerza

# Productos generados en el curso

## SÍNTESIS GRÁFICA DEL ANÁLISIS FODA Y MAPA DE UNIDADES TERRITORIALES



## MODELO TERRITORIAL DESEADO

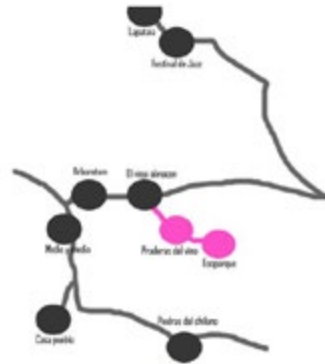


Figura 12. Circuito Artístico de Estuero Estación arena.

## REPRESENTACIÓN DE PROPUESTAS



Figura 14. Perfil esperado donde se aprecia en un primer plano el bosque psamófilo y por detrás un dosel de pinos.



Figura 13. Fomento a la producción agro-vitícola y con base agroecológica. Fuente: Elaboración propia.



Figura 10. Fotomontaje ECO PARQUE OESTE / Humedal Laguna del Diario. Fuente: Elaboración propia.

## Anexo 1.2

### Punta Negra, 2019

**Título:** Aportes a la planificación territorial de Punta Negra.

**Estudiantes:** M. Alfaro, L. Andreoli, M. Casalás, F. Estrada, A. Luissi, D. Daniela y A. Pereyra.

**Equipo docente:** I. Gadino, A. Goñi Mazzitelli y G. Taveira.

Principales aspectos abordados en el curso



# Ubicación y características del territorio abordado

Ubicación

## Localización regional



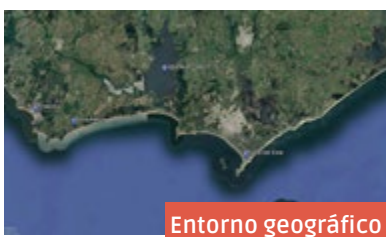
## Centros poblados - vías de tránsito - uso del suelo



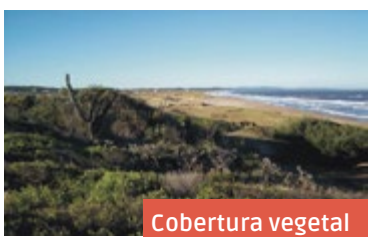
## Fotointerpretación: cambios en la mancha urbana



¿Cómo es el territorio?



Entorno geográfico



Cobertura vegetal



Fotointerpretación: delimitación



Tipos de suelos (CONEAT)



Densidad de población

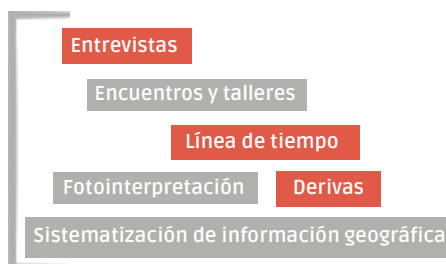


Geomorfología

# Metodologías desarrolladas



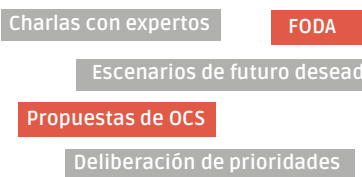
## DIAGNÓSTICO INTEGRADO



## UNIDADES AMBIENTALES



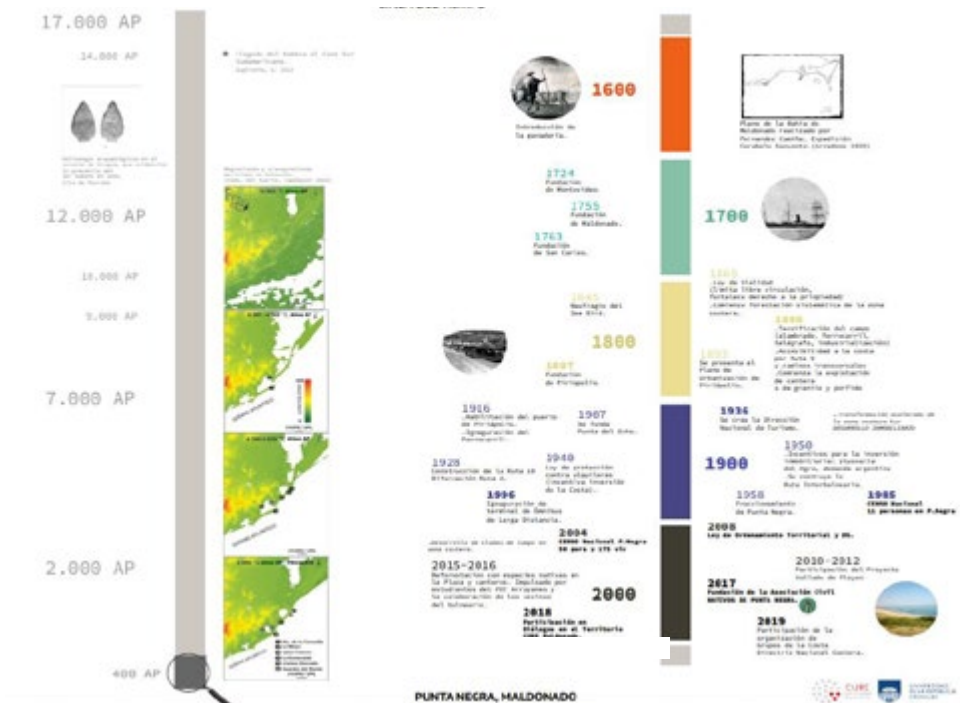
## Presentación de informe de hallazgos



## PROPUESTAS DE OT

# Productos generados en el curso

## LÍNEAS DE TIEMPO



## CONVOCATORIA Y TALLERES



### FUTUROS POSIBLES PARA PUNTA NEGRA

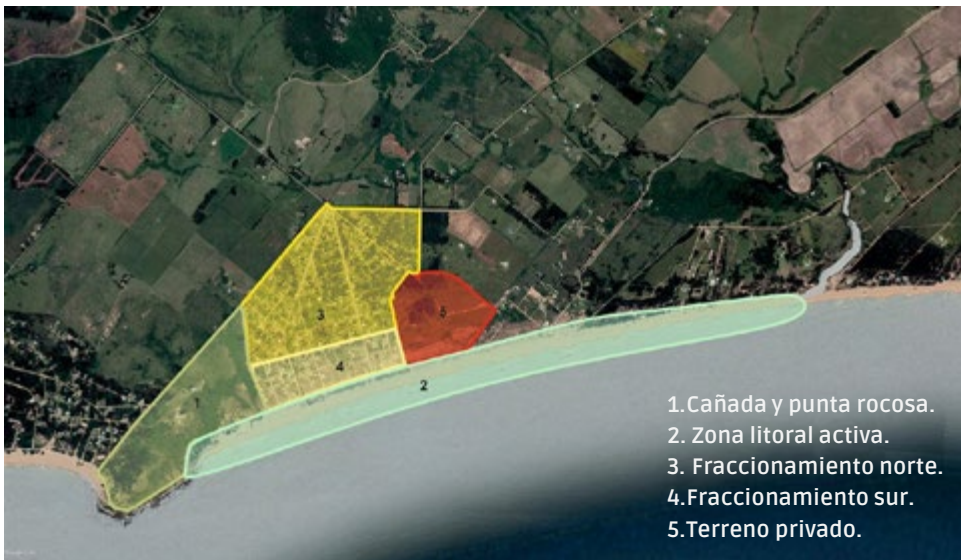
JORNADAS DE INTERCAMBIO ENTRE  
UEDELAR Y VECINOS

Sábado 2/11 y Sábado 16/11  
desde las 15:00 a 18:00 horas  
Salón Comunal de Punta Negra  
calles\_ Perú y Río de Janeiro

Organizan: cursos Metodología para el  
Ordenamiento Territorial y Marco jurídico  
para el Ordenamiento Territorial



## MAPA SÍNTESIS DE UNIDADES AMBIENTALES



Delimitación de unidades ambientales sobre la base de rasgos de cobertura vegetal, usos de suelo y características constructivas y sociales.

## Anexo 1.3

### Boca del Cufre, 2020

**Título:** Aportes a la planificación territorial de Boca del Cufre.

**Estudiantes:** J. Aldeta, E. Barbachán, G. Cano, F. Castellano, F. Gerbasi, A. Guarnieri, L. Ledesma, M. Méndez, E. Moreira, F. Olivera, P. Rodríguez, J. Roux y J. Sánchez.

**Equipo docente:** A. Goñi Mazzitelli, I. Gadino, A. C. Bouzas, N. Goldberg y A. Lopardo.

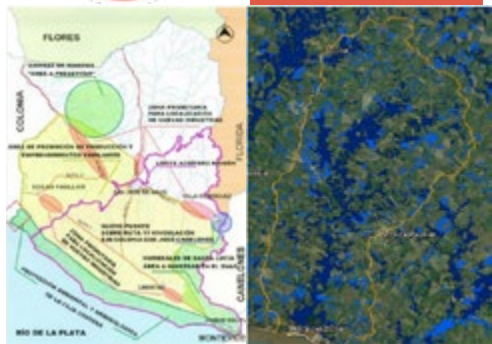
Principales aspectos abordados en el curso



# Ubicación y características del territorio abordado

## Ubicación

Cuenca hidrográfica y categorías SNAP



Ámbito del plan local Boca del Cufré



Directrices de OT San José

## ¿Cómo es el territorio?



Información geográfica: suelos (CONEAT)



Información geográfica: geología



Infraestructura y servicios

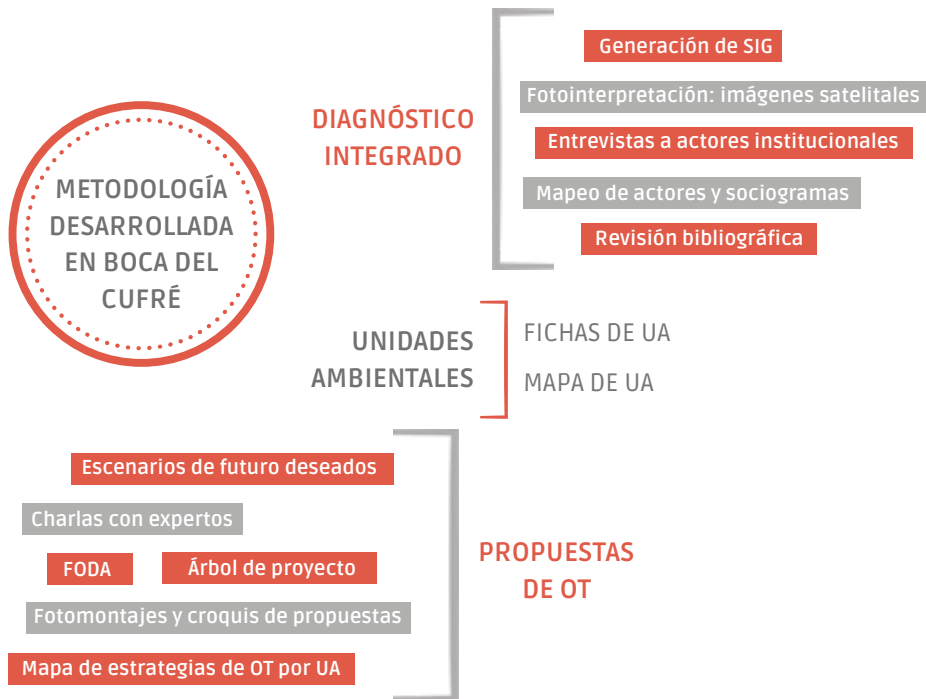


Estudios de la Dirección Nacional de Hidrografía



Relatos históricos de la localidad

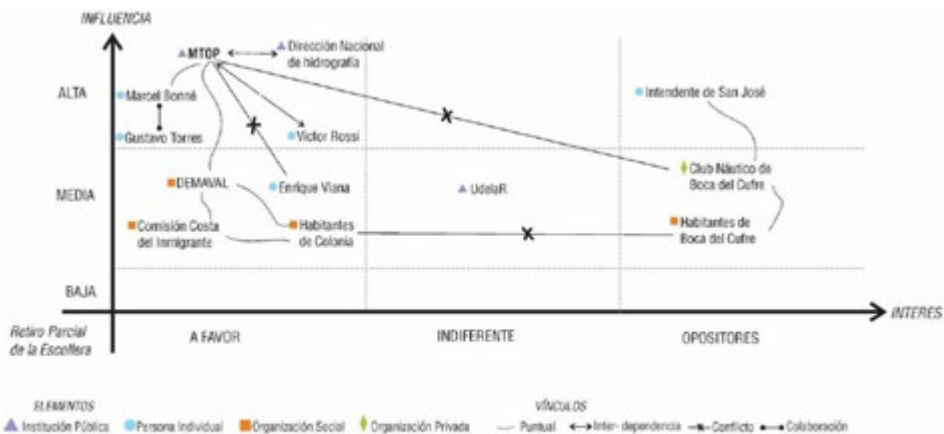
# Metodologías desarrolladas



# Productos generados en el curso



Sociograma planteado sobre la base de la problemática principal del caso



# Árbol de proyectos

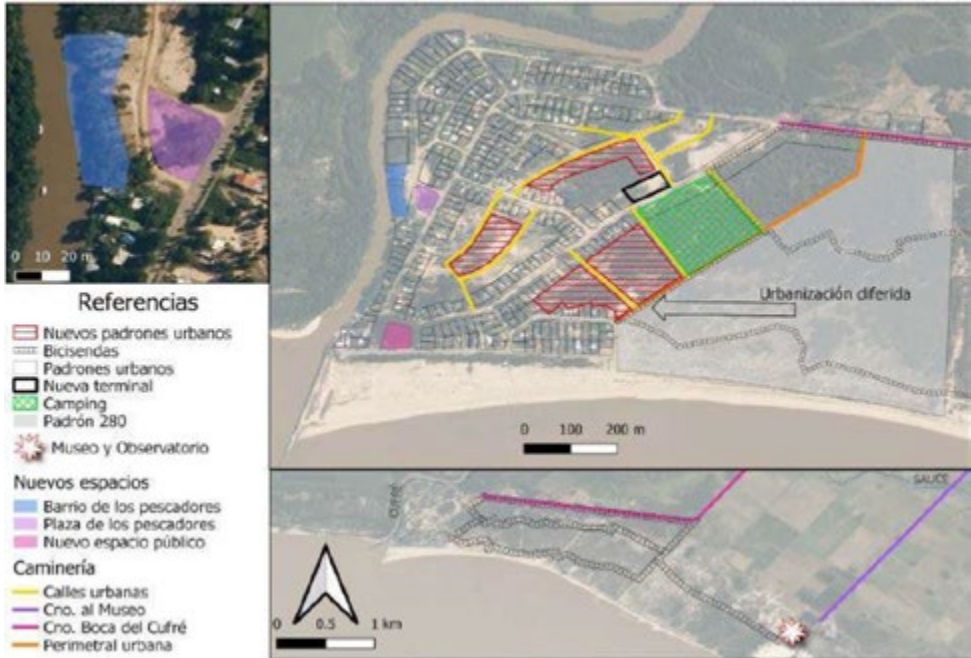


## Mapa de unidades ambientales y estrategias de OT por unidad



- CONSERVACIÓN DE ÁREA RURAL NATURAL
- MEJORAS DEL ENTORNO URBANO ACTUAL
- ESPACIO PÚBLICOS  
● PARQUES ● RECREATIVOS ● CULTURALES ● EDUCATIVOS ● RECREATIVOS
- PREVISIÓN PARA EL NUEVO DESARROLLO DE FRACCIONAMIENTOS
- PROTECCIÓN DE PAISAJE
- BUENAS PRÁCTICAS EN FORESTACIÓN
- PROMOCIÓN DE PRÁCTICAS AGROECOLÓGICAS
- DESARROLLO DE PRÁCTICAS TURÍSTICAS SOSTENIBLES
- CONSERVACIÓN FRANJA COSTERA
- RAMBLA
- SENDERO COSTERO
- - - - - SENDERO HUMEDAL DE TRANSICIÓN
- NUEVA VÍA DE ACCESO
- ➔ RUTA

# Mapa de propuesta de OT



## Representación de ideas fuerza



Figura 6: Promontorio de madera por uso de las cajas caídas desde la costa actualizan su nuevo arquitectónico.



Figura 7: Fotomontaje del nuevo edificio de arte en la zona del acrop y punto elevado.



## Anexo 1.4

### Sauce de Portezuelo, 2021

**Título:** Aportes a la planificación territorial de Sauce de Portezuelo.

**Estudiantes:** L. Courtoisie, C. de Soto, C. Doce, I. Fernández Muszwic, S. Guzzetti, P. Larralde, A. Robaina y E. Stagno.

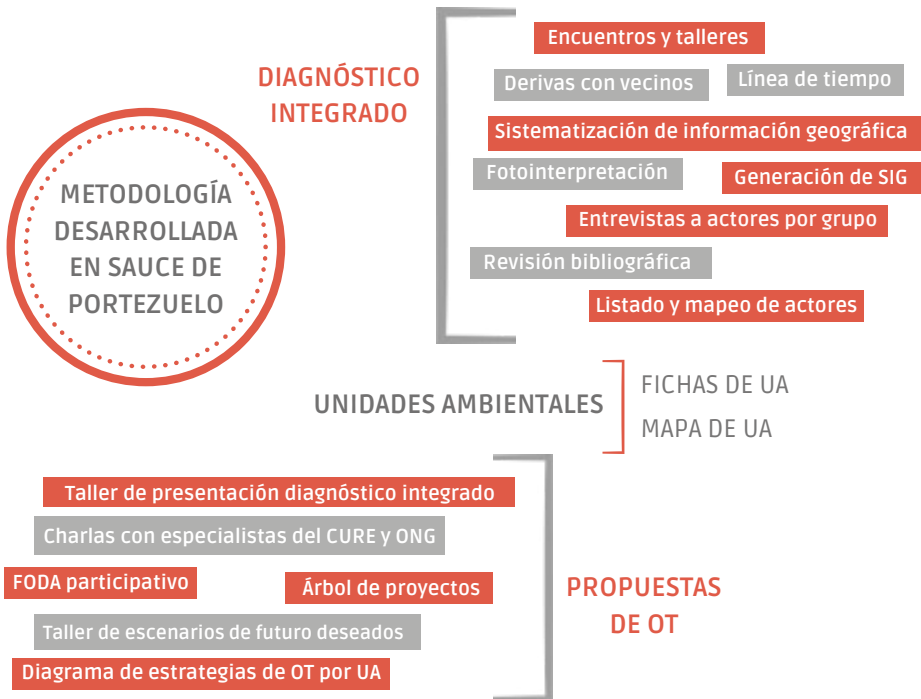
**Equipo docente:** A. Goñi Mazzitelli, I. Gadino, A. C. Bouzas, N. Goldberg y A. Lopardo.

Principales aspectos abordados en el curso





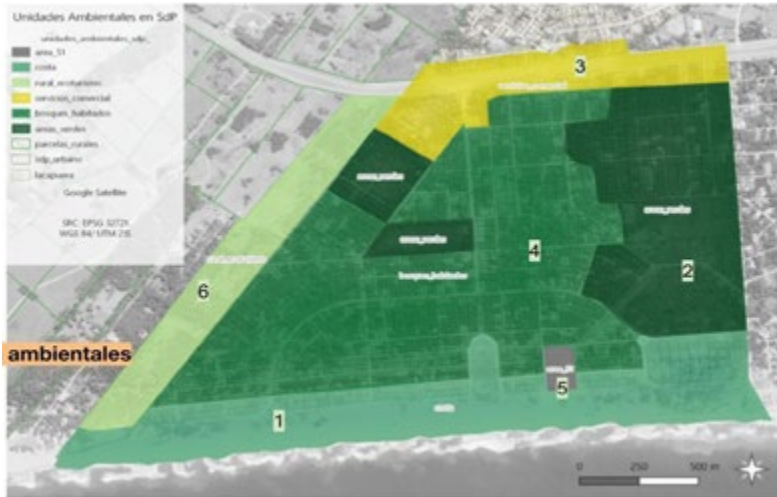
# Metodologías desarrolladas



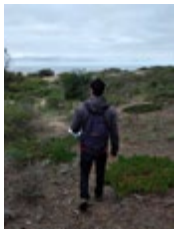
# Productos generados en el curso



## Mapa síntesis de unidades ambientales delimitadas sobre la base de usos, categorías de suelo y vegetación



## Deriva

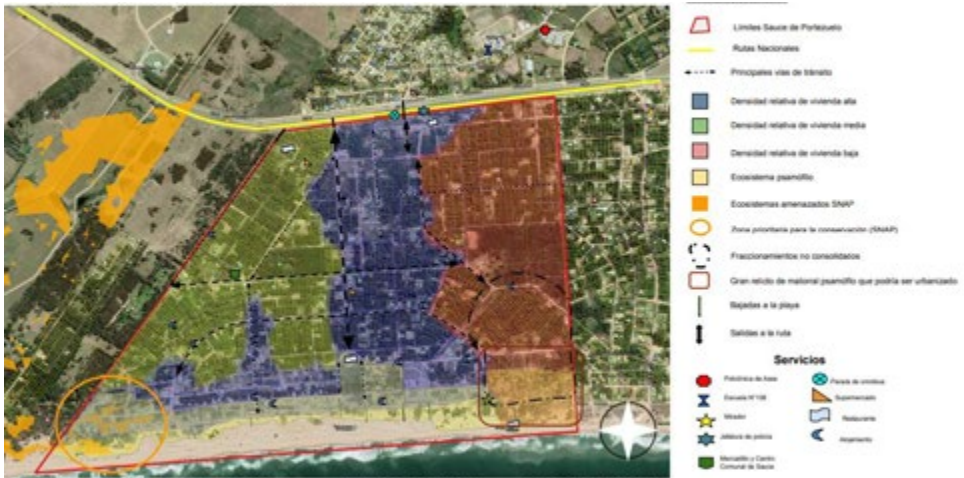




## Mapeo colectivo



## Mapa síntesis del modelo territorial existente



## Convocatoria y talleres



### IMAGINANDO EL FUTURO DE SAUCE DE PORTEZUELO

CICLO DE TALLERES PARTICIPATIVOS SOBRE  
ORDENAMIENTO TERRITORIAL LOCAL Y  
PLANIFICACIÓN TERRITORIAL  
ENTRE UDELAR - CURE Y VECINOS

Sábados: 11/9 - 2/10 - 16/10 - 6/11/2021  
de 15 a 17hs

Espacio Cultural de Sauce de Portezuelo

AFORTES A LA PLANIFICACIÓN DE  
**SAUCE DE PORTEZUELO**  
ORGANIZAN: CURSOS METODOLOGÍA PARA EL O.T. Y MARCO  
JURÍDICO PARA EL O.T. - LICENCIATURA EN GESTIÓN AMBIENTAL  
CURE - UDELAR  
información e inscripciones: 2020mtpa@gmail.com



## Talleres de visión de futuro y charlas informativas

sábado 2  
16-30 hs

imaginando  
el futuro de Sauce de Portezuelo

mapeo colectivo  
Taller de ilustración  
para niños de 5 a 99 años

ESPCIO  
SUSTENTABLE

CIRO POY  
FRANCISCO LIGUORI



## Taller de análisis FODA en grupos



Tabla de propuestas

IDEA FUERZA	PROGRAMA	PROYECTO	ACTORES
Autoridad ambiental	Programa de gobernanza ambiental	- Proyecto mesa de coordinación ambiental - Proyecto figura guardaparque y control territorial	- UTU Arrayanes - Vecinos
Conservación de fauna y flora nativa	Programa de conservación y recuperación ambiental	- Proyecto recuperación del monte psamófilo - Programa corredor biológico	- Ecobio - CURE - UTU Arrayanes
Conservación de la costa	Programa de conservación de la costa	- Proyecto conservación del monte psamófilo - Proyecto de tipologías constructivas compatibles con el ecosistema - Inventario	- Guardavidas - Vecinos - CURE - UTU Arrayanes
Conexión fluida en y entre los barrios de Laguna del Sauce que priorice a peatones y bicicletas	Programa de conectividad multimodal	- Proyecto de detalle cruce a nivel con corredor biológico	- Vecinos - Intendencia Departamental de Maldonado - Municipio
Movilidad y accesibilidad sostenibles	Programa de movilidad	- Proyecto de infraestructura vial - Proyecto circuito de bisisendas y peatonales - Proyecto de delimitación de acceso vehicular y estacionamientos - Proyecto pasarelas accesibles	- IDM - Vecinos - Municipio

IDEA FUERZA	PROGRAMA	PROYECTO	ACTORES
Población y turistas informados sobre patrimonio natural y cultural	Programa integral de educación ambiental y patrimonial	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proyectos de cartelera informativa y educación sobre sustentabilidad</li> <li>- Proyecto centros de interpretación ambiental en conexión con la región (Pejerrey, Capuera, Ocean)</li> <li>- Circuitos regionales</li> <li>- Programa de valorización patrimonial y desarrollo de la identidad (Proyecto Nombreamiento de Calles)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vecinos</li> <li>- Ilustradores</li> <li>- Ministerio de Educación y Cultura</li> <li>- UTU Arrayanes</li> <li>- CURE</li> </ul>
Urbanización sostenible con criterios de conservación	Programa de acondicionamiento del espacio urbano	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proyecto reforestación con especies nativas</li> <li>- Proyecto jardines nativos</li> <li>- Proyecto de drenaje pluvial</li> <li>- Proyecto de saneamiento alternativo</li> <li>- Proyecto de detalle acondicionamiento del mirador</li> <li>- Proyecto de detalle «área 51»</li> <li>- Proyecto de disminución de la contaminación lumínica</li> <li>- Proyecto restauración de iglesia</li> <li>- Proyecto mingas</li> <li>- Catálogo de buenas prácticas para la intervención a nivel predial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- UTU Arrayanes</li> <li>- Vecinos</li> <li>- OSE</li> <li>- UTE</li> <li>- CURE</li> <li>- Intendencia Departamental de Maldonado</li> <li>- Municipio</li> </ul>
Gestión integral de residuos	Programa de disminución y clasificación de residuos sólidos en origen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Clasificación en origen</li> <li>- Planes individuales de valorización de los distintos materiales</li> <li>- Articulación de los planes individuales</li> <li>- Trazabilidad de los residuos y seguimiento a partir de indicadores de gestión</li> <li>- Integración de los sectores informales de clasificación</li> <li>- Promoción de emprendimientos que trabajen localmente con los residuos</li> <li>- Compostaje de residuos orgánicos / distribución de compost o utilización en posible huerta comunitaria de la comisión de vecinos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Población de Sauce de Portezuelo</li> <li>- Clasificadores de residuos de la zona</li> <li>- Emprendimientos locales de valorización de los residuos</li> <li>- Intendencia de Maldonado</li> <li>- Municipio de Piriápolis (o de Laguna del Sauce en el futuro)</li> <li>- Comisión de Vecinos</li> </ul>
Desarrollo turístico con criterios de conservación	Programa de turismo sostenible	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proyecto de delimitación de acceso vehicular y estacionamientos</li> <li>- Proyecto pasarelas accesibles</li> <li>- Proyecto de peatonales</li> <li>- Proyecto de detalle acondicionamiento del mirador</li> <li>- Proyecto de parque lineal</li> <li>- Proyecto mapeo colaborativo</li> <li>- Proyecto fotogalería a cielo abierto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Asociación de Fomento y Turismo Sauce de Portezuelo</li> <li>- CURE</li> </ul>
Población integrada a actividades sociales	Programa cultural para Sauce de Portezuelo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proyecto de integración de la población adulta de Laguna del Sauce</li> <li>- Proyecto mingas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nido</li> <li>- Mides</li> <li>- Comisión Fomento</li> <li>- Comisión Laguna del Sauce</li> <li>- Vecinos</li> </ul>

# Boletines informativos impresos y distribuidos por los vecinos

**SAUCEDO DE PORTEZUELO**  
BOLETIN #1 NOVIEMBRE 2021

**APORTES A LA PLANIFICACION TERRITORIAL**  
CURSO MOT LGA, CURRÉ Y ASOCIACION DE VECINOS/AS

**CONTENIDOS**

- 1. SOBRE EL DESEMPEÑO TERRITORIAL (QVI)**  
¿Qué es el QVI que mide el cumplimiento territorial? ¿Cómo funciona? ¿Qué es el índice de desarrollo humano de Portezuelo?  
PÁGINA 8
- 2. BIENESTAR ACERCAMIENTO EXPLORACIONES + DESIVA**  
¿Cómo está hoy la gestión acortada por la zona? ¿Qué acciones se han realizado en la zona? ¿Cómo se relaciona con el desarrollo humano de Portezuelo?  
PÁGINA 9
- 3. MODELO TERRITORIAL - DIAGNOSTICO BIO FISICO + HISTORICO CULTURAL + SINÁRGICA COSTERA**  
¿Qué acciones se han realizado en la zona? ¿Cómo se relaciona con el desarrollo humano de Portezuelo?  
PÁGINA 10
- 4. PATRIMONIO ARQUEOLÓGICO Y NATURAL DE SAUCEDO - TALLERES SOCIALES**  
¿Qué acciones se han realizado en la zona? ¿Cómo se relaciona con el desarrollo humano de Portezuelo?  
PÁGINA 11
- 5. TALLERES PARTICIPATIVOS + FOCA**  
¿Qué acciones se han realizado en la zona? ¿Cómo se relaciona con el desarrollo humano de Portezuelo?  
PÁGINA 12
- 6. ESCENARIOS ECONÓMICOS Y PROYECTOS PARA MEJORAR EL TERRITORIO**  
¿Qué acciones se han realizado en la zona? ¿Cómo se relaciona con el desarrollo humano de Portezuelo?  
PÁGINA 13

LOGOS DE ENTIDADES PARTICIPANTES

PÁGINA 1

**SAUCEDO DE PORTEZUELO**  
BOLETIN #2 MAYO 2022

**APORTES A LA PLANIFICACION TERRITORIAL**  
CURSO MOT LGA, CURRÉ Y ASOCIACION DE VECINOS/AS

**CONTENIDOS**

- 1. AMBIENTES Y BIODIVERSIDAD DE SGP**  
¿Qué son los ambientes? ¿Cómo se relacionan con el desarrollo humano de Portezuelo? ¿Qué acciones se han realizado en la zona? ¿Cómo se relaciona con el desarrollo humano de Portezuelo?  
PÁGINA 14
- 2. ESCENARIOS DE FUTURO DESEADOS POR LOS/AS VECINOS/AS**  
¿Qué acciones se han realizado en la zona? ¿Cómo se relaciona con el desarrollo humano de Portezuelo? ¿Qué acciones se han realizado en la zona? ¿Cómo se relaciona con el desarrollo humano de Portezuelo?  
PÁGINA 15
- 3. PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES DESDE EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y LA GESTION AMBIENTAL**  
¿Qué acciones se han realizado en la zona? ¿Cómo se relaciona con el desarrollo humano de Portezuelo? ¿Qué acciones se han realizado en la zona? ¿Cómo se relaciona con el desarrollo humano de Portezuelo?  
PÁGINA 16
- 4. LA MIRADA DEL CUATUVIRA. UN TESORO EN NUESTRO BLENDEADO**  
¿Qué acciones se han realizado en la zona? ¿Cómo se relaciona con el desarrollo humano de Portezuelo? ¿Qué acciones se han realizado en la zona? ¿Cómo se relaciona con el desarrollo humano de Portezuelo?  
PÁGINA 17
- 5. CONOCÉ ALGUNAS EXPERIENCIAS Y PROYECTOS AMBIENTALES HOY EN LA ZONA**  
¿Qué acciones se han realizado en la zona? ¿Cómo se relaciona con el desarrollo humano de Portezuelo? ¿Qué acciones se han realizado en la zona? ¿Cómo se relaciona con el desarrollo humano de Portezuelo?  
PÁGINA 18
- 6. ¿COMO SEGUIMOS?**  
¿Qué acciones se han realizado en la zona? ¿Cómo se relaciona con el desarrollo humano de Portezuelo? ¿Qué acciones se han realizado en la zona? ¿Cómo se relaciona con el desarrollo humano de Portezuelo?  
PÁGINA 19

LOGOS DE ENTIDADES PARTICIPANTES

PÁGINA 1

# Anexo 1.5

## Ocean Park, 2022

**Título:** Diagnóstico territorial de Ocean Park (Maldonado).

**Estudiantes:** W. Fuentes, Y. González, F. Herrera y T. Vicente.

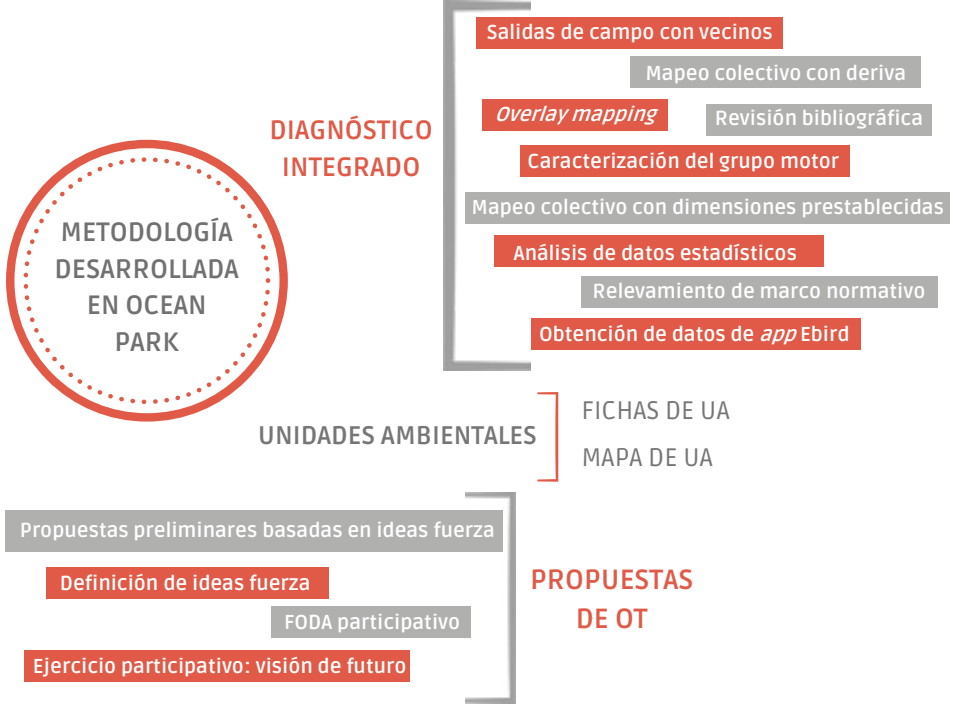
**Equipo docente:** A. Goñi Mazzitelli, I. Gadino y A. C. Bouzas.

Principales aspectos abordados en el curso





# Metodologías desarrolladas



Productos generados en el curso

## Mapa síntesis de unidades ambientales delimitadas sobre la base de usos del suelo y cobertura vegetal



Esta publicación cuenta con el apoyo de la Comisión Sectorial de Enseñanza y Educación Permanente de la Universidad de la República. Forma parte de la serie Manuales Didácticos, que tiene como objetivo mejorar las condiciones de aprendizaje de los estudiantes y, al mismo tiempo, propiciar la autoformación del docente mediante la reflexión sobre sus prácticas y sobre el estado del arte en su disciplina. Secundariamente, esta publicación pretende colaborar en la constitución de tradiciones disciplinares y culturas educativas nacionales.

