



**HAL**  
open science

## Ordenamiento Territorial en clave de Inteligencia Territorial: El caso de Lavalleja, Uruguay

Lucía Escudero, Carlos Oggero, Marcelo Moreira, José Fornaro

### ► To cite this version:

Lucía Escudero, Carlos Oggero, Marcelo Moreira, José Fornaro. Ordenamiento Territorial en clave de Inteligencia Territorial: El caso de Lavalleja, Uruguay. 11th Annual International Conference of Territorial intelligence of INTI, "Territorial intelligence and globalization tensions, transition and transformation", Oct 2012, La Plata, Argentina. pp.8. halshs-00968522

**HAL Id: halshs-00968522**

**<https://shs.hal.science/halshs-00968522>**

Submitted on 1 Apr 2014

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## **ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN CLAVE DE INTELIGENCIA TERRITORIAL: EL CASO DE LAVALLEJA, URUGUAY**

Lucía Escudero, Carlos Oggero, Marcelo Moreira y José Fornaro<sup>[1]</sup>

### **RESUMEN**

Como bien señalan Bozzano y Karol (2010) entender el territorio supone describirlo, conocerlo y explicarlo en los aspectos básicos y determinantes de lo que se pretende investigar y donde se pretende intervenir. Por lo que el entendimiento del territorio se propone un proceso cuyo producto final es la comprensión de la multicausalidad en la lógica de funcionamiento del objeto. En esta línea de conocimiento el Gobierno Departamental de Lavalleja en el marco de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible n° 18.308 elabora una serie de instrumentos que le permiten impulsar el desarrollo integral y sostenible de su territorio instrumentando políticas y acciones acorde a las diferentes realidades del territorio. Para lograr esto, como se expresara en este texto, es ineludible enmarcarse en clave de Inteligencia Territorial

PALABRAS CLAVE: Ordenamiento Territorial, Inteligencia Territorial

### **INTRODUCCIÓN**

Lavalleja es uno de los 19 Departamentos del Uruguay, con 58.843 habitantes y 10.016 km<sup>2</sup>, siendo su capital Minas, en la cual viven 38.446 personas según datos del Censo 2011. Cuenta además con 12 localidades, las cuales presentan realidades sociales, territoriales y ambientales muy diferenciadas que permiten hacer una primera categorización en: micro-región capital –Minas y alrededores, centro de servicios y desarrollo turístico- y otras micro-regiones, una preferentemente arrocera (al norte), otra más forestal y ganadera (al centro) y otra más ganadera y lechera (al sur). A ellas, superpuestas, cabe agregar la existencia de siete micro-regiones funcionales de muy diverso rango –relacionadas con su heterogénea conectividad y accesibilidad-

con centro en las localidades de Minas, José Pedro Varela, Solís de Mataojo, Batlle y Ordóñez, Mariscal, Villa del Rosario y Polanco.

La elaboración de las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial en Lavalleja en el marco de la Ley Nacional de Ordenamiento Territorial n°18.308 tiene como principal objetivo la articulación territorial y la distribución geográfica de las distintas actividades y usos del suelo. Concertando con el desarrollo económico, potencialidades existentes en el territorio y la protección de la naturaleza y del patrimonio histórico. Promoviendo así la plena cohesión e integración del departamento de Lavalleja mediante el desarrollo equilibrado y la mejora de las condiciones de bienestar y calidad de vida de sus habitantes. Siendo estos los principales protagonistas de la transformación directa de su territorio.

### 1- LA INTELIGENCIA TERRITORIAL EN EL PROYECTO

En la medida que el territorio se concibe como un espacio de acción para su comunidad y a la vez utiliza un conjunto de conocimientos pluridisciplinares, se reconoce un notable parentesco con dos de las definiciones de Inteligencia Territorial de Girardot (2002, 2009): la Inteligencia Territorial contribuye a la comprensión de estructuras y de dinámicas territoriales, a la vez que pretende ser un instrumento al servicio de los actores del desarrollo sostenible de los territorios (2002); mientras que también tiene por objeto el desarrollo sustentable del territorio y por sujeto a las comunidades territoriales (2009). En las directrices y en la categorización preliminar de usos del suelo ambas definiciones están presentes. Por lo anteriormente expresado entonces se escogió trabajar con los cuatro ejes del GDRI-INTI: territorio, observación, inteligencia y gobernanza. El primero puesto en marcha para hacer las Directrices de Ordenamiento Territorial fue el **territorio** (1): se recorrió todo el Departamento realizando **observación** (2) participante y no participante, y se incorporaron asimismo los resultados de los 74 talleres realizados por el *OIDTe Lavalleja*. Vale decir que sendos ejes comenzaron a ponerse en marcha simultáneamente. También los ejes del territorio y la observación, ésta preferentemente indirecta, fueron reforzados con antecedentes previos, principalmente Diagnósticos y Planes realizados para Lavalleja entre 1994 y 2001; asimismo fueron significativos los aportes producidos en el marco del Plan Estratégico de Desarrollo de la Región Este (PDR) impulsado por el Gobierno del Uruguay (Oficina de Planeamiento y Presupuesto a través de su oficina-Uruguay Integra) con los cuatro Gobiernos

Departamentales del este Uruguayo: Maldonado, Rocha, Lavalleja y Treinta y Tres.[2] Así como también la elaboración de las Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible para la Región Este elaboradas en conjunto con los anteriormente mencionados departamentos, a los que se incorpora el Gobierno Departamental de Cerro Largo y los Ministerios de: Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Ganadería, Agricultura y Pesca, de Industria, Energía y Minería, Transporte y Obras Públicas, Relaciones Exteriores, Turismo y Deporte, Economía y Finanzas y Oficina de Planeamiento y Presupuesto[3].

Así, el proyecto de Ordenamiento Territorial se fue construyendo mediante la escucha, interacción, análisis, interpretación, sistematización y regulación de los rasgos identitarios, el cuidado del ambiente y la promoción de los desarrollos sociales y económicos más sentidos, queridos y pensados por los ciudadanos; ello, estamos convencidos, será mayor garantía de cumplimiento de la Ley n° 18308 y particularmente, de un mejor futuro para Lavalleja.

El tercer eje puesto en juego fue el relativo a la **inteligencia** (3); ello comenzó luego de abrir un espacio de interacción –tal como lo contempla la Ley 18308- el cual se puso en marcha a través de una serie de entrevistas realizadas a referentes locales, vecinos/as de todo el departamento, así como también una reunión con el Consejo Social, representado por todas las instituciones sociales del departamento; asimismo se trabajó con la Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial, un espacio de intercambio integrado por representantes de cuatro ministerios,[4] Ediles Departamentales, Alcaldes y directores de la IDL. El cuarto eje –**gobernanza**- se atraviesa actualmente con la denominada “puesta de manifiesto” y funcionará a pleno cuando se implementen las Directrices.

Si bien la elaboración de las directrices constituyeron un trabajo más técnico que científico propiamente dicho, fue posible aplicar parcialmente cinco métodos y herramientas empleadas en la IT latinoamericana: **Perspectiva EIDT, Territorii, OIDe, Stlocus y Portulano**. En el caso de la primera, la *Perspectiva Metodológica de Entendimiento, Inteligencia y Desarrollo Territorial* actualmente ha tenido lugar con los dos primeros momentos: el *Entendimiento Territorial* en el diagnóstico territorial participativo realizado en los primeros meses del trabajo, mientras que la fase de *Inteligencia Territorial* correspondió a la instancia de construcción de acuerdos relatada precedentemente; mientras que la última fase de *Desarrollo Territorial* se trabaja para que tenga

lugar una vez que se pongan en marcha las Directrices Departamentales dentro de aproximadamente un año.

El método *Territorii* (Bozzano, 2009) fue empleado a lo largo de todo el proceso de elaboración de las Directrices Departamentales y continúa aún aplicándose. *Territorii* contribuyó a discernir en una primera fase *territorios reales*, de lectura preferentemente descriptiva y naturaleza analítica: los usos reales del suelo, las vías de comunicación, los medios de transporte, las infraestructuras y equipamientos, la aptitud del suelo, los cursos de agua, las formas de relieve, los biomas y otros aspectos de la realidad socio-territorial de Lavalleja; en una segunda fase, los *territorios vividos* -de fuerte base perceptiva y fenomenológica- comprendieron análisis e interpretaciones realizados mediante observación participante y con los talleres del OI DT e; en una tercera fase, los *territorios legales* de orden prescriptivo, incorporaron la cartografía correspondiente a la normativa precedente<sup>[5]</sup> a estas Directrices hoy en elaboración según lo establece la Ley 18308; en un cuarto momento, los *territorios pensados* de naturaleza explicativa y sintética constituyeron la definición y explicación de las cuatro micro-regiones formales y las siete micro-regiones funcionales de Lavalleja, así como de diferentes lugares tanto al interior de la Ciudad de Minas, como de sus lugares periurbanos; se atraviesa actualmente la quinta fase, de los *territorios posibles*, de carácter propositivo, orientados a la consecución de territorios más equitativos, menos excluyentes: ellos constituyen la territorialización de las Directrices en todo el Departamento; en los próximos meses se trabajará en la sexta fase, de los *territorios proyectados* (Cirio, 2011): ellos referidos a la categorización y espacialización en la micro-escala de los usos del suelo para la totalidad del territorio; mientras que finalmente una vez que las Directrices se pongan en marcha se trabajará para construir *territorios inteligentes*, aquellos en los cuales los escenarios potenciales surgidos del proceso de investigación se concreten con la motorización de algunos de los objetos de intervención, a la vez que factibles, sustentables, presentes en el territorio investigado mediante la aplicación de los criterios científicos de la Inteligencia Territorial: por ejemplo, casos referentes a las áreas de protección ambiental funcionando como se trabajó, las áreas periurbanas de Minas sujetas a procesos transmutación rentística, o las áreas de localización industrial en la mayoría de las localidades, evitando conflictos futuros con las áreas de desarrollo turístico y protección ambiental.

El Observatorio *OI DT e Lavalleja*, como macro-herramienta participativa y horizontal, entre el 31 de Julio de 2010 y el presente, contribuyó a producir información útil de la escucha de identidades,

necesidades materiales, expectativas, anhelos y sueños de las diferentes comunidades de todo el territorio del Departamento.

La valiosa producción cartográfica de todo el proyecto, en la mayoría de los casos inédita, es de notable calidad y respeta los criterios establecidos en el Método *Portulano* (Bozzano, 1991, 2009), así como los tres momentos de la gráfica de Jacques Bertin (1988): conceptual, de procesamiento y de comunicación.<sup>[6]</sup>

El Método *Stlocus* (Bozzano y Resa, 2007, 2009) se utilizó parcialmente, aunque se aplicaron sus principios y criterios al definir los límites de la categorización de usos del suelo. Se prevé en lo sucesivo aplicar *Stlocus* en la micro-escala a la Ciudad de Minas y a su espacio periurbano, denominado suburbano según la legislación uruguaya.

Estos métodos están orientados a lograr micro-transformaciones en sujetos y territorios mediante proyectos con Inteligencia Territorial y se complementan con otras técnicas de investigación social y espacial: entrevistas, encuestas, *focus group*, coras o áreas de influencia precisas, isocronas, isotimos, observación participante, sondeos, historias de vida y análisis de discurso, entre otras, para lograr alcanzar los resultados esperados.

Se proyecta un Ordenamiento Territorial con Inteligencia Territorial a través de la implementación y ejecución de proyectos colectivos concretos elaborados conjuntamente con actores locales, que refieran a los objetivos estratégicos planteados para el territorio, como lo son:

- Promover un mayor desarrollo económico en el Departamento sin comprometer la vulnerabilidad para las generaciones futuras: Lavalleja tiene la gran fortaleza de ser un territorio con baja densidad demográfica, todavía se está a tiempo de poner en marcha la Inteligencia Territorial.
- Promover y fortalecer la actividad turística en el Departamento: la Inteligencia territorial garantiza que esta actividad no colisione en el territorio con otras como la radicación de industrias, actividades logísticas, plantas de energía, etc
- Mejorar la cohesión social y territorial del departamento, con focalización en las zonas más deprimidas, de allí la importancia de considerar las regiones funcionales más postergadas, como la de Polanco, por ejemplo.

- Promover la sustentabilidad ambiental a través de la preservación de los valores ambientales, en el uso responsable de los recursos naturales y en la gestión integral del riesgo: ya hay proyectos concretos en marcha en la OPyD-OIDTe Lavalleja, promovidos por la comunidad: las “Brigadas Ecológicas” y “Deporte, Turismo, Ambiente y Educación en clave de Inteligencia Territorial, con participación de ONGs, alumnos liceales, niños y jóvenes en condición de vulnerabilidad y ciudadanos con iniciativa.
- Ordenar el crecimiento interno y la distribución en ciudades y centros poblados: la Inteligencia Territorial lo promueve mediante la inclusión en la normativa de restricciones a ciertos usos del suelo en determinados micro-lugares, y promoción a otros.
- Promover el desarrollo rural sustentable: aquí la Inteligencia Territorial, supone capitalizar otros programas y legislaciones existentes a nivel del Uruguay, relacionadas con los fondos de desarrollo y recursos que las áreas rurales uruguayas tienen disponibles y que en general las familias rurales desconocen.

## 2- RESULTADOS Y LOGROS ALCANZADOS[7]

El proyecto comenzó en el año 2010 y se encuentra en fase de finalización, mediante su puesta de manifiesto siempre en clave de Inteligencia Territorial, mediante la escucha, interacción, análisis, interpretación, sistematización y regulación de los rasgos identitarios, el cuidado del ambiente y la promoción de los desarrollos sociales y económicos más sentidos, queridos y pensados por los ciudadanos. Como principales resultados y logros alcanzados cabe mencionar:

**Diagnóstico para la Elaboración de Directrices de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible**, documento que sistematiza principales características del departamento en materia económica, social, cultural, turística, territorial, ambiental, servicios, funcionalidades, etc.

**Informe Estratégico Ambiental**, el cual corresponde con lo dispuesto por el Art. 4º del Decreto Nº 3322 /2009 del Poder Ejecutivo, que se establece que la dimensión ambiental integrará desde su inicio todo proceso de elaboración de instrumentos de ordenamiento territorial. La forma en que se gestione el medio ambiente jugará un rol igualmente significativo al de los temas sociales y económicos, que afectarán el logro y el éxito a largo plazo del desarrollo deseado.

**Conformación de la Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial**, primera experiencia en el país de este tipo a partir del 13 de Diciembre de 2011, la Exposición a la Comisión Asesora de la Sociedad de Geólogos del Uruguay, de técnicos referentes del MGAP Ley de Usos del Suelo y la presentación del trabajo al Consejo Social del Departamento, recogiendo en todos los casos los aportes de las instituciones allí participantes.

**Categorización Preliminar del Suelo**, representando el primer nivel de división operativa del territorio, destinada a establecer las orientaciones más generales de ordenación, uso y gestión territorial en el departamento.

### 3- CONSIDERACIONES FINALES

El equipo que realizó el Proyecto es consciente que trabajando en clave de Inteligencia Territorial se puede proyectar mayor participación siendo los propios actores principales protagonistas de la transformación directa de su territorio; quienes trabajando conjuntamente procuran la mejora de sus condiciones de bienestar y calidad de vida promoviendo un mayor desarrollo económico y desarrollos rurales y urbanos acorde a cada realidad. Así como también el fortalecimiento la actividad turística, mejorando la cohesión social y territorial del departamento, la sustentabilidad ambiental y el crecimiento interno ordenando en ciudades y centros poblados. Por lo que creemos fundamental y necesaria la Inteligencia Territorial como un soporte teórico aplicado y como una caja de herramienta para la planificación de intervenciones territoriales orientadas a lograr acciones territoriales inteligentes y consensuadas, con el objeto de co-construir escenarios territoriales más equitativos y sostenibles, afines al desarrollo de nuestros territorios.

### REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

DINOT, Ley Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible n° 18308, Montevideo

Lavalleja, Plan Estratégico Microregión de Minas, Director Arq. Pablo Ligrone, 2001

Bertin, Jacques (1977) La graphique et le traitement graphique de Information. Flammarion, Paris.  
(Traducción al castellano: 1988. Taurus, Madrid)

Girardot, Jean Jacques (2009) Inteligencia territorial y transición socio ecológica MSHE-CNRS-



## XI INTI International Conference La Plata 2012

Equipo TAG Territorios Posibles UNLP-CONICET y Universidades asociadas del GDRI  
Groupe de Recherche CNRS INTI International Network of Territorial Intelligence  
Instituto IdhICS, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata - CONICET

UFC, Besancon

Bozzano, Horacio (1991) Introducción al Proceso Cartográfico. Elementos metodológicos. En: VIII Congreso Nac. Cartografía. Instituto Geog. Militar. Santa Fé

Bozzano, Horacio (2009) Territorios posibles. Procesos, lugares y actores. Editorial Lumiere, Buenos Aires (2° edición 2012).

Bozzano, Horacio. y Resa, S. (2009). Places: The Stlocus method. Its usefulness in diverse intervention projects. En Acts ENTI International Conference Salerno 2009.

Bozzano, Horacio y Jorge Karol (2010) "EIDT Entendimiento, Inteligencia y Desarrollo Territoriales. Una perspectiva metodológica de investigación e intervención." Capítulo del Libro "Territorialidades", Red RIPPET, Universidad de Veracruz, México

---

[1] L. Escudero: Licenciada en Socióloga, C. Oggero: Licenciado en Trabajo Social, M. Moreira: Doctor en Abogacía y J. Fornaro: Arquitecto. [arqidl@gmail.com](mailto:arqidl@gmail.com) [opydidl@gmail.com](mailto:opydidl@gmail.com) [www.lavalleja.gub.uy](http://www.lavalleja.gub.uy) +598 44422752 Internos 142 y 115. Queremos agradecer a la Dra Adriana Peña, Intendenta Departamental de Lavalleja, Arq. Carlos Fabini, coordinador del proyecto por la IDL, Dr. Horacio Bozzano, coordinador honorario del proyecto, Arq. Iliana Pío y Téc. Ricardo Averó, principales promotores de este trabajo; también a nuestra contraparte de DINOT Gobierno de Uruguay: Arq. Elba Fernández, Lic. Marcela Lale, Arq. Ignacio Rodríguez y Arq. Paula Venturini.

[2] Se puede acceder al mismo, siguiendo la siguiente dirección:  
[www.uruguayintegra.gub.uy/.../Plan+de+Desarrollo+de+Región+Este](http://www.uruguayintegra.gub.uy/.../Plan+de+Desarrollo+de+Región+Este)

[3] Los documentos de consulta están disponibles en *el sitio Web del MVOTMA*

[4] MTOP, MVOTMA, MGAP y MIDES: los Ministerios de Transporte y Obras Públicas, de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, de Ganadería, Agricultura y Pesca y de Desarrollo Social, respectivamente.

[5] Se trata del Proyecto Plan Estratégico Microregión de Minas (Director Arq. Pablo Ligrone). Base de la Ordenanza de Ordenamiento Territorial aprobada en el 2004 por Decreto 2398/2004 de la Junta Departamental de Lavalleja.

[6] Un gran agradecimiento de todo el equipo a Ricardo Averó por su brillante trabajo y su calidad humana.

[7] Pueden consultarse los documentos aquí mencionados en su totalidad en la página web de la Intendencia Departamental de Lavalleja. [www.lavalleja.gub.uy](http://www.lavalleja.gub.uy)