

ORDENACION

II.1. Lineamientos estratégicos y fundamentos de la propuesta

Las líneas estratégicas para la conformación de un modelo territorial buscan identificar aquellos caminos posibles para lograr el ordenamiento y el desarrollo del territorio del departamento de Montevideo en el marco del área metropolitana, el país y la región, en función de las transformaciones que se avizoren en los escenarios posibles y acordes con los objetivos del Plan.

A su vez, las líneas estratégicas se agrupan en función de seis ideas fuerza que fundamentan la propuesta: el enfoque metropolitano y regional, el reequilibrio socio-urbano, el soporte e impulso territorial de las actividades, la preservación y la conformación urbano-territorial, el modelo del Plan y la gestión del Plan.

El enfoque metropolitano y regional

La interdependencia entre las diferentes escalas y espacios es uno de los fundamentos de la propuesta. El Plan tiene una visión asociada de ciudad y territorio, de complementariedad entre los espacios urbano y rural.

Una nueva relación de la ciudad y su territorio revaloriza el ámbito departamental y posiciona a Montevideo en el ámbito metropolitano, nacional y regional.

Los **procesos metropolitanos**, entendidos como aquellos que tienen vínculos con la ciudad central y que se extienden más allá de los límites departamentales, requieren de una acción ordenadora y planificada, instrumentada y coordinada por los municipios involucrados.

El Plan Montevideo expresa la voluntad de crear un marco institucional y jurídico mediante un convenio que instrumente la planificación del área metropolitana en su conjunto.

El desarrollo del área metropolitana, mediante la promoción de una mayor interconectividad y los equipamientos de proyección metropolitana, fortalece a todos los actores. El lineamiento estratégico correspondiente es, por tanto, la potenciación de los recursos departamentales para crear una identidad metropolitana de disfrute para toda la población, sin exclusiones.

Las Áreas de Promoción y Planes especiales de significado estratégico —bahía de Montevideo, bulevar José Batlle y Ordóñez—avenida Dr. Luis Alberto de Herrera, arroyo Miguelete y Proyecto Centro—, además de constituir operaciones inductoras de procesos de cambio urbano, deben interpretarse también como operaciones emblemáticas para crear espacialidades identificatorias a nivel metropolitano.

También es necesario considerar, en la **región litoral sur** del país, la relación de Montevideo con Maldonado—Punta del Este y su previsible relación con Colonia, teniendo en cuenta los objetivos territoriales elaborados por la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DI.N.O.T.).

A su vez, un posicionamiento relevante del departamento y del área metropolitana, en el **sistema de ciudades del Cono Sur**, como centro institucional y de intercambios, de oferta cultural, productiva y de servicios, de alta calidad ambiental, se puede lograr mediante un desarrollo integral y diversificado de sus ventajas comparativas, en una situación de competitividad y complementariedad internacional, sin desatender la solidaridad territorial necesaria al desarrollo de una sociedad más democrática.

Asimismo, el Plan Montevideo tiene una doble significación propia en el ámbito nacional. Inicialmente, como inductor y desencadenante de un proceso legislativo sobre el ordenamiento territorial y la planificación física generalizada al ámbito nacional. Por otra parte, como hecho real que promueva no la absorción de la población y los recursos nacionales, sino como oferta de una capital equilibrada al servicio de toda la república.

El reequilibrio sociourbano

El Plan Montevideo es un plan de reequilibrios, que procura difundir infraestructuras y equipamientos en el acceso a las calidades de vida urbana, como modelo alternativo al de la segregación socio-espacial.

Varios lineamientos estratégicos confluyen en la construcción de una ciudad equilibrada. En primer lugar, el **mejoramiento de la accesibilidad**, en una perspectiva departamental y metropolitana, mediante la reestructura del sistema de movilidad de personas y mercaderías, facilitando las conectividades viales y creando un sistema integrado de transporte colectivo de pasajeros.

Entre las **infraestructuras** —y como estrategia referida a los procesos de segregación—, se destaca la red de saneamiento, así como la estructuración y enriquecimiento del espacio público, que engloba tanto calles y caminos urbanos y rurales como zonas vinculadas a ellos.

Para el logro de un acceso equitativo a los servicios se plantea un conjunto de **centralidades** que incluye a las periferias, a la vez que afirma el poder de atracción a la centralidad principal, apoyándose en el significado estructurador de los equipamientos colectivos, desde la escala metropolitana hasta la escala barrial.

En función de la todavía legible estructura natural de la costa y de los diversos cursos de agua y de la necesidad de espacio para actividades recreativas, otro lineamiento estratégico es la implementación de un **sistema de espacios verdes** equipados, que cubra equitativamente todo el territorio mediante la recuperación de dichos cursos de agua y sus riberas y la mejora de la oferta de grandes y pequeños espacios verdes.

En las periferias y las áreas tugurizadas del centro de la ciudad se localiza un extremo de la ciudad segregada, con los niveles más altos de pobreza.

En la búsqueda del reequilibrio se propone además una amortiguación del proceso de crecimiento urbano de carácter informal. La intervención en el mercado de tierras mediante la Cartera Municipal de Tierras para Vivienda puede ordenar y contener la formación de nuevos asentamientos y combatir el mercado ilícito de tierras, con el consiguiente enlentecimiento del proceso de emigración hacia las periferias.

El soporte e impulso territorial de las actividades

El Plan Montevideo debe dar soporte territorial para todas las actividades, con un modelo racional de asentamiento de las actividades productivas.

El Puerto de Montevideo necesita de suelos para posibles futuras expansiones y la accesibilidad para el transporte de cargas carretero y ferroviario.

A su vez, en función de la renovación del puerto y del fortalecimiento de su papel nacional y regional, se deberá contribuir a la mejor articulación puerto-ciudad.

Otra línea estratégica surge de la localización de instalaciones del Mercosur, del desarrollo del turismo y del sector de servicios avanzados, por lo que es necesario prever las áreas y facilitar el probable desarrollo del sector terciario.

A su vez el Plan privilegia el desarrollo de algunos polos de crecimiento del terciario administrativo y un nuevo protagonismo en el desarrollo de las ventajas comparativas del departamento para el sector turístico.

Como consecuencia del significado económico y social de la producción hortifrutícola del departamento como recurso básico en el suministro de alimentos frescos, y de su carácter estratégico en la consolidación de la periferia como freno a la expansión urbana, se hace necesaria la reafirmación de la protección y promoción de un desarrollo duradero de las áreas de prioridad agrícola. La faja intermedia de áreas de usos mixtos puede ayudar también a proteger el área agrícola de posibles agresiones contaminadoras.

En función de la constatación, aunque parcial, de algunos procesos de reconversión hacia una industria exportadora, es necesaria la oferta de tierras bien localizadas, con buenas conectividades, infraestructuras adecuadas y servicios complementarios que podrían generar un marco atractivo para nuevas localizaciones industriales o su traslado hacia estas áreas.

De todas maneras, en las áreas urbanas se debe posibilitar la coexistencia de las actividades industriales compatibles con las residenciales.

La preservación y la conformación urbanoterritorial

La defensa del patrimonio edificado y natural, con carácter interdisciplinario, significa una defensa del conjunto de la ciudad y del territorio. Se trata de hacer frente al deterioro como un todo, mediante una concepción del derecho a la ciudad y al territorio, en tanto patrimonio para ser utilizado socialmente por los montevideanos —por las generaciones presentes y las futuras— y por cuantas personas visiten temporalmente el departamento.

La riqueza patrimonial del territorio es un legado natural e histórico, para apropiarlo en función de los intereses mayoritarios de la población, con contenidos éticos, estéticos, culturales y socio-culturales.

Con el objetivo de potenciar los valores geográfico-naturales, ambientales, urbanísticos y arquitectónicos del departamento de Montevideo, otra línea estratégica es la preservación del patrimonio natural y construido, creando áreas de paisaje natural protegido, de protección paisajística y nuevas áreas de protección en suelo urbano.

En general, se trata de rescatar los hechos territoriales que son objeto de apropiación y significación colectiva, con una particular cualidad simbólica e identitaria, que ofrezcan nuevos modelos para rescatar la cultura local, que tenía hace unas décadas expresión en el barrio tradicional.

Para la preservación y la conformación urbano-territorial, el Plan parte del reconocimiento de las singularidades del territorio más que de una homogeneización, o sea, se plantea la búsqueda de las diferencias mediante la selección de áreas con rasgos específicos.

A este propósito se suma el carácter exhaustivo del Plan, en que se ordena predio a predio el uso y la ocupación del suelo. Así, se responde también a una concepción del crecimiento mediante la conformación y mejor uso del espacio interior de la ciudad. En función de sus calidades, de la cobertura de las infraestructuras básicas de la mayor parte del suelo urbano del departamento y de su futura ampliación con los planes de saneamiento, otro lineamiento

estratégico consiste en potenciar las calidades residenciales, optimizar el uso de la capacidad instalada urbana y equipar los tejidos periféricos.

El modelo territorial del Plan

El modelo territorial del Plan está constituido por un conjunto integrado de propuestas de estructuración y ordenación que cubren toda la ciudad y el territorio, sumándose, además, un conjunto de Planes especiales de significado estratégico. Esta estructura del Plan corresponde con una interpretación de la realidad compuesta, por un lado, de estructuras y sistemas territoriales vinculantes que interrelacionan el conjunto y, por otro lado, de usos del suelo y localización de actividades bien adaptadas a las peculiaridades de cada parte del territorio, así como una interpretación dinámica en la que la actuación en determinadas áreas territoriales y sectores de actividad es capaz de producir transformaciones en la globalidad.

Las estructuras y sistemas territoriales se desarrollan según los siguientes capítulos: Redes de Infraestructura Básica, Red Vial y de Transporte, Centralidades y Equipamientos y Sistema de Espacios Verdes.

En relación a la ordenación territorial, luego de presentar los criterios generales de la ocupación residencial y la ocupación no residencial, se realiza una calificación del suelo o zonificación primaria, que configura la base del régimen más general de derechos y obligaciones de los propietarios del suelo, en aspectos de fraccionabilidad, edificabilidad y usos del suelo. En una zonificación secundaria se definen áreas homogéneas de actuación. En una zonificación terciaria se llega a la formulación normativa del Plan.

Un capítulo independiente se reserva para la preservación del acervo patrimonial del departamento de Montevideo.

Por último, se presentan los Planes especiales, que tienen un valor estratégico en la propuesta. Este enfoque sitúa, simultáneamente, al Plan Montevideo entre dos modalidades de la planificación física, la reguladora y la estratégica.

La gestión del Plan

Uno de los desafíos del Plan es la creación de una conciencia efectiva sobre la necesidad de la planificación territorial. En ese sentido han sido puntos de partida la jerarquización de la actividad planificadora mediante la introducción de nuevos enfoques como consecuencia de la descentralización político-administrativa y la participación popular, la elaboración del Plan Estratégico para el Desarrollo de Montevideo, la integración de diferentes disciplinas en la elaboración del Plan y las experiencias recientes de colaboración público-privada, con una mayor comprensión de la construcción de la ciudad. Sin embargo, para conformar una idea deseable de ciudad y territorio compatible y motivadora se deben crear las garantías de su ejecución. Para ello se requiere de nuevos instrumentos de gestión.

Estos nuevos instrumentos jurídicos, administrativos y técnicos forman parte intrínseca del Plan, posibilitando su ejecución y adaptando las propuestas a la mutante relación entre el Plan y el desarrollo real de la ciudad y el territorio. Pasado el momento de la formulación del Plan, los nuevos instrumentos de gestión y seguimiento abren las puertas a un proceso de planificación con figuras propias del planeamiento derivado: Planes Especiales de Ordenación, Planes Sectoriales, Planes Zonales, entre otras.

Algunos lineamientos pueden encontrar su viabilización dentro del sistema de normas hoy vigente, otros exigen de la dimensión de la gestión municipal descentralizada, de la vinculación con los recursos financieros necesarios, de una reestructura municipal que crea órganos de gestión, de instrumentos de evaluación y seguimiento y de nuevos instrumentos de ordenación que dan nueva vida a los existentes. Con la introducción de estos instrumentos de ordenación, además de un nuevo régimen de suelo y de instrumentos propiamente de ejecución es donde el Plan realiza un significativo aporte.

Un caso paradigmático de la interrelación entre Plan y gestión lo constituyen las Áreas de Promoción y los Planes Especiales de significado estratégico, inductores del desarrollo del conjunto del Plan para hacer ciudad, en los que, con flexibilidad, se concertará con los diferentes actores urbanos y territoriales, su propia concreción mediante diferentes formas de gestión debidamente articuladas.

GESTION

III.3.1 Los instrumentos de ordenación y planeamiento

El modelo de planeamiento asumido, de naturaleza abierta y flexible, requiere desarrollar las determinaciones y contenidos del Plan mediante distintos instrumentos, de carácter parcial o sectorial, hasta el grado necesario y suficiente para su ejecución o aplicación.

La ejecución del Plan, su cumplimiento, se materializará a través de una multiplicidad de actuaciones. Estas actuaciones requieren un doble instrumental: los instrumentos de ordenación y los instrumentos de gestión.

Son ambos los que desarrollan al Plan en esa doble cualidad.

La posibilidad de operar en el territorio queda sujeta a un proceso secuencial donde los distintos instrumentos profundizan y procesan el ordenamiento y se aproximan, en este mismo enlace, a las formas de ejecución posibles.

Durante ese proceso los instrumentos del Plan están sujetos por parte de sus contenidos a mantener coherencia y acuerdo con las determinaciones de aquél.

Mantendrán su carácter de documentos públicos, sometidos a consulta por cualquier interesado y debidamente publicitados.

El desarrollo del Plan prevé y habilita a los gobiernos locales a especificar, dentro de su ámbito de actuación, las condiciones particulares de ordenamiento del territorio que se requiere y las potencialidades de actuación que se identifiquen en coherencia con él y sus lineamientos estratégicos.

Los planes sectoriales que el propio Plan prevé y aquellos que se consideren convenientes, una vez evaluada la coherencia de la actividad planificada, constituirán también desarrollos del Plan.

Programas de actuación urbanística

Se aplicarán obligatoriamente a los efectos de transformar el Suelo Suburbano o Potencialmente Urbanizable en Urbano. Desarrollarán el Plan en aquellas determinaciones que atiendan a la adecuada dotación de servicios y equipamientos suficientes para la población o las actividades que se ubiquen en el ámbito considerado, así como las obras de infraestructura que garanticen la adecuación de la misma en la ordenación general.

Planes especiales de ordenación

Son los referidos a estudios parciales del territorio departamental, y tienen por finalidad desarrollar propuestas de planificación en una escala más reducida, ya sea en suelo zonificado como Urbano o como Rural, así como en Suelo Suburbano o Potencialmente Urbanizable en desarrollo de su correspondiente Programa de Actuación Urbanística.

Se referirán a renovación, protección, estructuración, reestructuración y consolidación, tanto en el área urbana como en la rural, así como al desarrollo de una propuesta integral en un área previamente delimitada. Podrán incluir definiciones específicas sobre componentes de los sistemas generales en cuanto a la zona de desarrollo del Plan Especial de Ordenación y deberán expresar en sus contenidos, en forma suficientemente explícita, los parámetros de ordenación a aplicar.

Dentro de los Planes Especiales de Ordenación que prevé el Plan se encuentran los siguientes:

- Plan Especial de Ordenación y Recuperación Urbana de la Vivienda de Interés Social.
- Plan Especial de Ordenación y Recuperación Urbana. Proyecto Centro.
- Plan Especial de Ordenación y Recuperación Urbana del entorno del Palacio Legislativo.
- Plan Especial de Ordenación y Recuperación Urbana de La Paz-Galicia.

Las áreas patrimoniales requieren desarrollar en su ámbito los siguientes:

- Plan Especial de Ordenación, Protección y Mejora de Ciudad Vieja.
- Plan Especial de Ordenación, Protección y Mejora del Prado y Capurro.
- Plan Especial de Ordenación, Protección y Mejora de Lezica, Colón y Pueblo Ferrocarril.
- Plan Especial de Ordenación, Protección y Mejora de Pocitos.
- Plan Especial de Ordenación, Protección y Mejora de Carrasco y Punta Gorda.

Otros planes especiales de ordenación atenderán al desarrollo de las siguientes áreas:

- Plan Especial «Fénix»/La Aguada.
- Plan Especial de Ordenación y Recuperación Urbana del barrio Goes.
- Plan Especial de Ordenación, Recuperación Urbana, Protección y Mejora del arroyo Miguelete.
- Plan Especial de Ordenación y Recuperación Urbana de Malvín Norte.
- Plan Especial de Ordenación. Protección y Mejora de los bañados del río Santa Lucía.

Planes zonales

Son los planes referidos a los ámbitos físicos completos de cada uno de los Centros Comunales Zonales.

Estos planes serán los marcos de referencia a escala zonal de las actuaciones urbanas y tienen como objetivos condensar y concretar las determinaciones estructurales generales en cada uno de los ámbitos territoriales de los Centros Comunales Zonales. Podrán establecer en su interior delimitaciones para Planes Especiales y Unidades de Actuación en coherencia con las disposiciones del Plan de Ordenamiento y la aplicación de los instrumentos de gestión.

Para la gestión de determinaciones propias de estos planes se generarán ámbitos de coordinación con el organismo competente a fin de apoyar en lo que corresponda a la actuación de los equipos técnicos, gobierno local y Centros Comunales Zonales en la actuación.

Planes sectoriales

Son los planes que desarrollan un tema o un aspecto específico dentro de los sistemas de la ciudad. En este sentido, el Plan prevé el desarrollo de un Plan Sectorial de Movilidad Urbana, que analice todos los aspectos relativos al transporte público, transporte de carga, peatonalización, ciclovías, etcétera.

El Plan prevé también la posibilidad de que se desarrollen otros planes sectoriales que por su temática se consideren necesarios o convenientes.

Los planes sectoriales, estén o no previstos en el Plan de Ordenamiento, deben someterse, con carácter previo a su iniciación y aprobación, a informes preceptivos del órgano competente, que evalúen la coherencia de la actividad planificada con el Plan de Ordenamiento Territorial.

Normas complementarias

Con objeto de regular aspectos no previstos o insuficientemente desarrollados, el Plan propone y prevé la redacción de normas complementarias.

Sus determinaciones guardarán la debida coherencia con las propias del Plan de Ordenamiento Territorial, y en ningún caso podrán modificarlas.

De igual forma, el Plan establece que los gobiernos locales descentralizados podrán proponer o formular al órgano competente de la Intendencia, normas complementarias del mismo, en su ámbito de actuación.

Proyecto urbano de detalle

Es el instrumento mediante el cual es posible completar el ordenamiento de un determinado ámbito del territorio urbano en sus aspectos urbanísticos más precisos: amanzanado, alineaciones, nivelaciones, edificabilidad, alturas, retiros, afectaciones, usos, etcétera.

Inventario de bienes de interés municipal

Son todos los bienes catalogados que gozan de protección nacional y departamental; incluyen bienes de carácter edilicio, natural y paisajístico.

III.3.2 Instrumentos de gestión

El Plan establece para todo el territorio departamental su adscripción a un determinado Régimen General de gestión del suelo y para determinadas partes del mismo, el Régimen Patrimonial. Estos dos regímenes básicos se complementan con otro de carácter temporal, el Régimen Específico.

Los regímenes de gestión del suelo que desde el Plan se diseñan, se definen como el conjunto de las modalidades operativas establecidas para regular y dirigir las intervenciones de todos los operadores sobre el territorio, de acuerdo con las determinaciones de la ordenación.

Es necesario precisar además que los instrumentos que se diseñan pretenden garantizar la eliminación de las desigualdades entre los propietarios que se verán afectados por los distintos proyectos que se desarrollen por la planificación urbana. Para ello, y como condición básica para la mayor justicia, estos instrumentos deben ser aplicados a ámbitos espaciales lo suficientemente amplios como para que puedan resolverse adecuadamente los mecanismos de equidistribución.

Régimen General

Se refiere al suelo para cuyo ordenamiento se aplica la normativa general de usos, edificabilidad y afectaciones. Se aplica tanto para Suelo Urbano como Suburbano o Potencialmente Urbanizable y Rural.

Es la modalidad más convencional dentro de las formas de gestión de la administración en relación al ordenamiento del territorio.

Régimen Patrimonial

Afecta al suelo cuyo ordenamiento responde a políticas de preservación o protección concretas y especiales y a una forma de gestión particularizada. Atiende a una forma de gestión de más reciente aplicación en el territorio, y que se regula básicamente a través de las Comisiones Especiales Permanentes. El Plan establece para el régimen patrimonial una regulación precisa, tanto en lo referido al Suelo Urbano como al Suelo Rural, y para cada una de las áreas identificadas por la ordenación.

Régimen Específico

Es un régimen temporal que sustituye, una vez que comienza a regir, a cualquiera de los regímenes antes descritos y que finaliza una vez cumplidos los plazos establecidos por la figura de planeamiento correspondiente sin que se hubiesen ejecutado sus previsiones, volviendo al régimen original.

Está ligado y limitado físicamente por una Unidad de Actuación y surge a partir de la aprobación de la misma. En su aplicación cancela disposiciones ligadas a las normativas generales y/o particulares de ordenación del sector. El desarrollo de la Unidad de Actuación debe disponer de la justa distribución de cargas y beneficios entre los propietarios como resultado de su aplicación.

Este régimen podrá aplicarse en Suelo Suburbano o Potencialmente Urbanizable cuando exista Programa de Actuación Urbanística aprobado, y en Suelo Urbano en aquellas áreas en que lo disponga un Plan Especial de Ordenación, o directamente en Áreas de Promoción.

En ambos casos los propietarios incluidos en este régimen deberán ceder a la Intendencia Municipal un 10% de la edificabilidad total que les correspondiere por la ejecución de la Unidad de Actuación.

Instrumentos de gestión y ejecución

El desarrollo de los contenidos expresados en el Plan y especificados en los distintos instrumentos de ordenación, será ejecutado a través de los instrumentos de gestión que se detallan a continuación y que podrán constituir sistemas integrados a esos fines.

Área de promoción

Son aquellas áreas designadas por el Plan, objeto de intervenciones urbanas y cuyo desarrollo tendrá repercusiones en todo el territorio.

La designación de estas áreas supone la posibilidad de asignar a todas o parte de ellas el Régimen Específico a efectos de la gestión del suelo.

Anticipa y orienta al sector privado y público sobre aquellos sectores de la ciudad en los cuales las iniciativas inmobiliarias, al adecuarse a las ideas fuerza del Plan, serán privilegiados por formas de gestión que las garanticen y que alienten la demanda.

Unidad de Actuación

Es un instrumento de gestión del Plan referido a un ámbito ordenado por un Proyecto Urbano de Detalle, y en el cual se vinculan los propietarios del suelo, los promotores de la actuación y la Intendencia con el objetivo de ejecutar dicho proyecto.

Los principios de la regulación de este mecanismo se apoyan en la equidistribución de cargas y beneficios entre los propietarios del suelo y el cumplimiento de las cesiones previstas. Se definirán los parámetros que caracterizan a la Unidad de Actuación, su desarrollo normativo, y formas de ejecución a las que recurrir en el proceso previsto para el control de la misma.

Sistema de cautelas y expropiación

Ambos instrumentos, existentes en las normas legales vigentes en la Intendencia Municipal aun cuando el Sistema de Cautelas no ha tenido aplicación, se rescatan ahora por el Plan para formar parte activa de los procesos de gestión y ejecución del planeamiento, y ambos apuntan a la disponibilidad del suelo.

El Sistema de Cautelas actúa como un crédito inmobiliario mediante el cual los propietarios del suelo o de las unidades inmuebles que intervengan en la actuación participarán de las ganancias finales.

La expropiación se aplicará de acuerdo en lo previsto en la legislación nacional y a las finalidades que establece el Plan, procediendo siempre a una instancia previa de negociación directa a fin de agotar las posibilidades de acuerdos con los propietarios.

Ejecución del planeamiento

A fin de culminar el proceso de desarrollo del Plan, los sistemas integrados de gestión y ejecución podrán optar por formas operativas de obra directa, concesiones de obra pública, contratos o convenios, que el Plan incorpora y regula normativamente bajo las denominaciones de:

- Concesión de obra pública municipal
- Contrato-programa
- Convenios de cogestión

En estos instrumentos de ejecución se ordenan normativamente estableciendo claramente las relaciones entre la Intendencia y los interesados, sean propietarios o promotores, instituciones públicas o privadas, a fin de intervenir en las instancias de ejecución de las previsiones del Plan y de los instrumentos que lo desarrollan.

Patrimonio inmueble municipal y patrimonio inmueble privado inadecuado

El patrimonio inmueble municipal podrá integrarse como tal y en las condiciones establecidas en el instrumento de aplicación de desarrollo del Plan a las distintas actuaciones que se prevean en razón de su cumplimiento.

El patrimonio privado cuya situación signifique una distorsión en las determinaciones del Plan y sobre el cual se aplique un gravamen específico, como es el caso de los terrenos baldíos o de edificación inadecuada en áreas centrales, podrá ser incorporado a los desarrollos del Plan.

III.4 Instrumentos de seguimiento

Se incluyen en el Plan, además de los instrumentos de gestión y ejecución, mecanismos que aseguren un adecuado seguimiento y retroalimentación.

El Programa de Acción Territorial, el Estudio Económico Financiero y el Informe de Avance y Seguimiento son esos mecanismos.

El Plan de Ordenamiento Territorial pretende ser algo más que la simple expresión de un deseo referido al futuro desarrollo, llamado a proporcionar una orientación previa capaz de ilustrar las decisiones de los agentes públicos y privados. Es, o debe ser, mucho más que eso.

Debe ser, en concreto, una norma jurídica que pretenda imponerse al azar y a la coyuntura, y dominarlos, conformando el futuro en el sentido que se considera más adecuado. Debe tener, pues, una decidida voluntad de cumplimiento, lo cual exige, lógicamente, la previsión de unos medios materiales y económicos, de unos cálculos realistas de costes y financiación de los mismos, una medida de las posibilidades de convertir en realidad lo planeado.

Si estas previsiones, instrumentos de gestión, medidas y cálculos no se incorporan como parte sustantiva del desarrollo del Plan o carecen del necesario realismo, toda la ordenación puede perder efectividad.

Ahora bien, el desarrollo de las determinaciones del Plan de Ordenamiento Territorial es un proceso continuo que se distribuye a lo largo del tiempo y cuya compartimentación y reducción a unos plazos formales no sería lógico ni posible. Pero, eso sí, el Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo, respondiendo a su naturaleza propiamente urbanística y territorial, asume como voluntad principal la de dirigir y gestionar la ejecución y la construcción de la ciudad, tratando de superar la aleatoriedad y descoordinación que todo proceso de esta índole conlleva.

III.4.1 Programa de acción territorial

Se define en las normas del Plan de Ordenamiento Territorial, Plan Montevideo, al Programa de Acción Territorial como el instrumento que tiene como objetivo principal el establecimiento de las directrices y estrategia del Plan, a medio y largo plazo, para todo el territorio departamental, mediante:

1. Las previsiones específicas concernientes a la realización de las estructuras y los sistemas territoriales.
2. El plan o los planes de etapas para el desarrollo de las determinaciones del Plan en relación a los presupuestos municipales.
3. Las orientaciones necesarias para la coordinación y cogestión de la acción territorial de otros entes públicos e instituciones privadas.

La programación está íntimamente ligada a la idea de planificación.

De tal forma que el programa se derive del Plan y el medio de ejecutar el Plan es el programa. Y ello porque el Plan de Ordenamiento Territorial no establece una ordenación urbanística atemporal en sus determinaciones básicas sino que, por el contrario, prevé un proceso de desarrollo, incorporando de esta forma la proyección temporal como uno de sus elementos novedosos.

Así, en el Plan se entrelazan las previsiones físicas fundamentales con su programación en el tiempo.

El Programa de Acción Territorial es un instrumento y un componente del Plan de Ordenamiento Territorial que tiene un doble carácter: guía de la intervención urbanística y orientador de los recursos públicos de inversión.

Es una guía de la intervención urbanística al anticipar la dimensión económica de la operación de que se trate, abordando en un plano permanente el desarrollo del Plan y las inversiones que sus determinaciones requieren.

Es un orientador de los recursos públicos de inversión evitando anteponer la asignación de los mismos a las decisiones concretas de ordenación territorial. Preserva así el carácter flexible del Plan al reconocer la libertad de la Intendencia para la toma de decisiones políticas coyunturales en la materia. Preserva también la lógica de la inversión pensada en términos territoriales.

Es un orientador de la inversión privada, ya que esta constituye una parte fundamental en la ejecución del Plan.

Las inversiones públicas en materia de energía, comunicaciones, agua potable, equipamientos sanitarios, educativos y sociales puede ser prevista en términos departamentales, así como aquellas previsiones del Plan que competan a dicho ámbito.

El Programa de Acción Territorial constituye la secuencia en que, desde el Plan, se propone alcanzar los objetivos adoptados como meta. Esta secuencia recoge la doble vertiente de las intervenciones integradas por las inversiones públicas y la actuación regulada de los particulares.

Para que el Programa constituya un eficaz instrumento de la política municipal debe alcanzarse, por lo menos en los primeros años de actuación, un importante grado de especificación.

También en función del Programa de Acción Territorial se debe identificar al agente que ha de ejecutar cada propuesta del Plan. Esta asignación del sujeto responsable no se produce gratuitamente.

El programa adoptará cada decisión tras reconocer la existencia de diversos agentes inversores y ponderar adecuadamente los siguientes aspectos:

- El interés público presente.
- El coste económico de la ejecución.
- La capacidad de gestión–ejecución de actuaciones urbanísticas.
- La capacidad financiera del ente público y relación competencial con el objeto de la actuación.
- La selección de actuaciones en función de las prioridades públicas.
- La capacidad financiera y de gestión de los agentes privados.

En función de la evaluación de todos estos elementos, el programa de acción territorial realizará la labor de atribución antes indicada.

La Administración Municipal, teniendo en cuenta su capacidad económica, priorizará su intervención en aquellas acciones con mayor incidencia en el interés público para la consecución del modelo propuesto.

Por otra parte, el Plan asigna un importante paquete de actuaciones a los propietarios afectados por la ordenación, de quienes se espera su incorporación al proceso de urbanización y edificación. De tal forma que del efectivo cumplimiento por parte de los propietarios de la acción urbanística va a depender en gran medida la construcción del modelo de ciudad propuesto.

La no realización por parte de los propietarios de las acciones urbanísticas tendrá efectos negativos. Así, se originará la interrupción del continuo urbano, no se optimizarán adecuadamente las normativas urbanas, no se conseguirán los suelos de espacios libres y equipamientos. Por ello, la programación de las actuaciones atribuidas a los propietarios debe hacerse estableciendo unos criterios y estrategias que garanticen su viabilidad como presupuesto de su real ejecución.

Y por último, en lo que se refiere a las determinaciones de la programación que afectan a los agentes públicos, hay que señalar que ésta no tiene un carácter vinculante, lo cual no significa que carezca de valor. Y ello porque el programa de acción territorial contiene los conocimientos técnicos que ordenan la inversión en el tiempo y en el espacio. Y, como tal estudio, puede servir de guía para racionalizar la inversión pública y dotarla de un marco que no es otro sino la ordenación del territorio establecida por el Plan.

III.4.2 Estudio económico–financiero

El Plan de Ordenamiento Territorial, Plan Montevideo, deberá desarrollar su viabilidad económico–financiera y orientar la toma de decisiones sobre la asignación de recursos en las obras, programas, servicios, convenios, sobre los que la autoridad municipal deba tomar decisiones.

La territorialización del presupuesto municipal llevada a cabo en los últimos años como consecuencia del proceso descentralizador y la visión espacial–económica lograda a través de esta formulación son los antecedentes directos de la voluntad de fortalecer las definiciones

del Plan con la expresión económica que lo sustente y lo ejecute.

Se realiza un análisis de tiempo–viabilidad del Plan para la Intendencia Municipal, determinando su capacidad de ahorro y endeudamiento, que le otorga al Plan su carácter realista, al menos en lo referente a financiación municipal. Para poder realizar el estudio de viabilidad del Plan a nivel de la hacienda municipal, deben computarse no sólo el coste de las actuaciones urbanas recogidas en el Programa de Acción Territorial, sino también aquellas actuaciones de competencia municipal, que comprometan recursos para inversión a largo plazo.

El enfoque metodológico que se propone en el Plan es el de descender al máximo detalle posible en la determinación del programa de acción territorial. Con este enfoque, el Plan de Ordenamiento Territorial se convierte de hecho en un instrumento de ordenación dinámica del espacio, y en un instrumento mediante el cual se realiza un esfuerzo completo y global de programar la actividad inversora municipal.

La dificultad de que los agentes públicos externos a la municipalidad asuman compromisos de actuación, ajustándose a una programación temporal específica, constituye sin duda un condicionante de la viabilidad del Plan. Pero estas limitaciones no deben pretender minimizar el contenido del Estudio Económico–Financiero y del Programa de Acción Territorial, sino por el contrario inducen a elaborar unos documentos realistas, realizados con reflexión, coherencia y asumiendo las posibilidades reales de financiación por parte de los agentes públicos.

Esta estimación fue realizada en precios constantes de diciembre 1997 (actualizados por el índice de precios al consumo elaborado por el Instituto Nacional de Estadística) y convertida a millones de dólares de diciembre de 1997.

Se realizó una primera proyección que, si bien es muy preliminar, es bastante confiable en grandes números. Esta primera proyección supone mantener el nivel actual de endeudamiento y en las mismas condiciones de duración.

Se proyectó una evolución del resultado con fondos propios que solamente en los años 2002 a 2004 alcanza a cubrir la amortización de deudas, por lo que en los otros años la inversión con fondos propios se verá reducida para asumir la amortización de deudas.

Cuadro 1. Estudio EconómicoFinanciero

Alternativa A. Estimación en millones de US\$ de diciembre de 1997.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Inversiones fondos propios	49	52	55	59	63	67	72	76
Inversiones financiamiento externo	9	9	5	9	8	10	10	10
Resultado fondos. propios	4	5	3	1	5	10	8	5
Amortización de deudas	9	9	9	5	9	8	10	
Monto total inversiones neto (*)	53	57	54	60	71	78	82	81

Alternativa B. Hipótesis de préstamo US\$ 20: en 1999 a cuatro años, amortización constante.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Inversiones fondos propios	49	52	55	59	63	67	72	76
Inversiones financiamiento externo	9	29	5	9	8	10	10	10
Resultado fondos propios	4	5	3	1	5	10	8	5
Amortización de deudas	9	9	14	14	10	14	8	10
Monto total inversiones neto (*)	53	77	49	55	66	73	82	81

Alternativa C. Hipótesis de préstamo US\$ 20: en 1999 a cuatro años amortización constante y préstamo US\$ 20: en 2003 a cuatro años, amortización constante.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Inversiones fondos propios	49	52	55	59	63	67	72	76
Inversiones financiamiento externo	9	29	5	9	8	30	10	10
Resultado fondos propios	4	5	3	1	5	10	8	5
Amortización de deudas	9	9	14	14	10	14	13	15
Monto total inversiones neto (*)	53	77	49	55	66	93	77	76

Fuente: I.M.M. Departamento de Recursos Financieros – Planificación y Ejecución Financiera.

Notas:

- Estimación muy preliminar y en grandes ítems.
 - Deberá proyectarse con una apertura mayor en Gastos de Funcionamiento, Inversiones e Ingresos.
 - No se consideró el Proyecto de Saneamiento Urbano de Montevideo en ninguna de sus etapas aunque sí se consideró el pago al B.I.D. en Amortización de Deudas.
- (*) Inversiones fondos propios + Inversiones financiamiento externo + Resultado fondos propios – Amortización de deudas.

La disponibilidad total de fondos para realizar inversiones resulta de considerar la inversión con financiamiento externo, las inversiones con fondos propios, menos la amortización de deudas.

En el cuadro 1 se presentan 3 alternativas A), B), y C). A saber:

Alternativa A) Es la que surge directamente de la proyección de ingresos y gastos realizada.

Alternativa B) Considera la hipótesis de un nuevo endeudamiento en el año 1999, por un monto de US\$ 20 millones a 4 años de plazo con una amortización constante anual.

Alternativa C) Considera la hipótesis de un nuevo endeudamiento en el año 1999, por un monto de US\$ 20 millones a 4 años de plazo con una amortización constante anual, y otro en el año 2003 en las mismas condiciones.

III.4.3 Informe de avance y seguimiento

El Informe de Avance y Seguimiento da cuenta anualmente de la ejecución del Plan y sus figuras complementarias, encuadrándola en la evolución de los temas relevantes para el ordenamiento territorial que se recogen en la Memoria Informativa.

Se preparará coordinadamente con los documentos presupuestales correspondientes, y será presentado por la Unidad Central de Planificación al Consejo Consultivo y, con su informe, a la Comisión Permanente del Plan.

III.4.4 Los órganos del Plan

Se proponen en el Plan dos órganos encargados de su gestión y seguimiento: la Comisión Permanente y el Consejo Consultivo.

La Comisión Permanente es un órgano situado al más alto nivel de la Intendencia, cuya integración y cometidos están diseñados de modo de asegurar la más estrecha coordinación entre los organismos municipales responsables de la gestión en sus variados aspectos, de modo que su actuación concreta se realice conforme al Plan y lo retroalimente.

El Consejo Consultivo es el órgano asesor y el espacio de concertación y participación en el Plan, situado a nivel de la Comisión Permanente. Su integración busca crear canales efectivos de información, consulta y asesoramiento, sea sobre temas específicos que por su importancia merezcan su consideración, sea anualmente, en el proceso de elaboración del informe de avance y seguimiento, que recapitula y propone el conjunto en la temática del Plan en cada período anual.

Las diversas dependencias municipales con responsabilidades temáticas o zonales, participarán a su iniciativa o a convocatoria de la Comisión Permanente o de su Secretaría, en las tareas que aseguren el ajuste del Plan a la realidad y la realización de la acción municipal con referencia a su propio ámbito de actuación y coherencia con las orientaciones del Plan.

La Unidad Central de Planificación deberá reformular su organización y funcionamiento para cumplir adecuadamente con el conjunto de tareas que el Plan le demande.

III.4.5 Principios y criterios básicos para la organización de la gestión urbanística y de ordenación del Plan

La actuación urbanística y de ordenación en todo el territorio departamental es una de las competencias fundamentales de la Intendencia Municipal; por ello es una de las grandes áreas en que se estructura la Intendencia, y en su configuración funcional se ha de prestar especial atención a las necesidades reales del municipio, tanto actuales como futuras. Esta atención debe venir fundamentada en el conocimiento de la experiencia del proceso urbano y de

preservación y utilización del territorio departamental en sus diferentes partes componentes.

La reflexión sobre los procesos de control o de impulso del crecimiento, del mantenimiento de los recursos básicos y de la transformación de la ciudad, ha sido convergente en sus conclusiones, al poner de manifiesto una cierta dicotomía entre planeamiento y gestión, es decir, entre proyectar el territorio y la ciudad, y su efectiva preservación y construcción.

La lógica del planeamiento, su voluntad integradora, no se ha visto consolidada, en muchos casos, con una aplicación de la inversión adecuada a las determinaciones y objetivos del propio planeamiento.

Por otra parte, el Plan de Ordenamiento Territorial, con su iniciativa de coordinar las distintas visiones de intervención en la ciudad y el territorio, plantea una primera necesidad: la de unificar los criterios de actuación y evitar las divergencias que pudieran plasmarse en la construcción de nuestro marco físico.

Este objetivo general, sólo puede llevarse a la práctica íntegramente mediante la reorganización de las direcciones municipales que tienen competencias con reflejo físico en el territorio departamental, y que actúan desde las lógicas diferencias de sus propias estructuras internas.

Las competencias de índole urbanística deben organizarse bajo la idea general de unificar y dirigir los procedimientos administrativos hacia objetivos claramente explicitados de intervención física en el territorio, en función de los siguientes principios:

- Adecuar los servicios urbanísticos, las infraestructuras y las necesidades de gestión que imponen las determinaciones del Plan de Ordenamiento Territorial.
- Potenciar la intervención física racionalizándola por su adscripción a un solo proceso sujeto a una misma lógica de funcionamiento, tanto el planeamiento, como la programación y la ejecución.
- Crear equipos técnicos multidisciplinarios, integrados en unidades administrativas diferenciadas funcionalmente.
- Unificar las pautas de actuación en el territorio y la ciudad desde el planeamiento hasta la conservación de lo ejecutado.

Se trata pues de una reorganización que se suscita no sólo respondiendo a la lógica administrativa —la consecución de una mayor eficacia en la solución de los problemas existentes—, sino que aparece articulada con los principios para poder afrontar nuevos problemas con nuevos métodos de trabajo. Y una reorganización que va a exigir también el enriquecimiento del Plan, concebido sólo como norma, por el Plan concebido también como proceso y proyecto, y vinculado al programa de acción territorial.

La complejidad de ordenación que tiene un departamento como Montevideo demanda de la Intendencia Municipal la superación del mero papel de aplicación de la normativa a las actividades privadas, con especial referencia a las urbanizadoras, para asumir un papel protagonista y dirigente. En tal sentido, el plan–norma, correspondiente a la etapa de arbitraje, se hace insuficiente para orientar la intervención directa. Es por lo tanto preciso completar las anteriores ideas planificadoras con los criterios procesales y proyectuales realizando un Plan detallado y preciso, aunque simultáneamente flexible, que adecue en el tiempo la ejecución de sus determinaciones a la capacidad de la intervención municipal, constituyéndose en un plan–programa.

La garantía de la mutua vinculación de las previsiones del proyecto e inversión se tiene a partir de la integración de ambos procesos en una única área de gestión.

Por otra parte, se plantea como imprescindible la concepción preventiva del mantenimiento urbano, entendiendo que la intervención municipal no concluye con la obra urbanizadora, sino que se extiende al concepto de desarrollo sustentable o sostenible, es decir a la preservación en óptimas condiciones de los recursos naturales y de lo construido y, por tanto, es igualmente necesario establecer una política integrada de mantenimiento que, mediante la unificación de las competencias dispersas, cambie el papel pasivo por un papel programado y activo.

Recogiendo estas reflexiones y recomendaciones, proponemos como ideal la reorganización de las competencias relativas a la planificación integradora sobre el territorio departamental incluyendo:

- Aspectos naturales y ambientales.
- Protección y potenciación productiva del Suelo Rural.
- Integración funcional y articulación de las estructuras y sistemas territoriales.
- Actuación urbanística.
- Mantenimiento urbano y gestión de los espacios públicos.

La diferencia esencial es que, en la primera, se coordinan todas las actuaciones dirigidas a la construcción de la ciudad siguiendo las previsiones del Plan y, en la segunda, se incluyen todas las acciones encaminadas a mantener lo construido.

Los criterios básicos que se deben seguir en la reorganización funcional, responderán a estos parámetros:

- Una adecuada distribución de responsabilidades de diferente naturaleza entre los órganos políticos y técnicos, dotando a cada nivel de la suficiente capacidad para asumir con eficacia su propia responsabilidad.
- Una reordenación de las funciones de los actuales servicios y direcciones, en razón de sus objetivos, y a partir de una clara urbanístico, planeamiento, ejecución de obras y conservación de ciudad.
- Un compromiso más decidido de los diferentes profesionales que son necesarios en el organismo responsable del urbanismo.
- Una optimización de los recursos humanos y técnicos ya existentes, sobre la base de la austeridad y del no incremento de los costos de los servicios públicos.
- La mejora del control público de la actividad urbanística privada, como primer paso de una auténtica política de disciplina urbanística rigurosa y efectiva.
- La mejora de la información urbana, tanto en el ámbito especializado como orientado a un público más amplio, mejorando las prestaciones de los servicios de información directa e implementado políticas concretas de investigación de la realidad de la ciudad y el debate sobre lo urbano.