

# La pequeña escala urbana y el cambio de ciclo territorial en Uruguay.

## Small Urban Scales and the New Uruguayan Territorial Development Cycle.

*Arq. Leonardo Altmann Macchio*

[leonardaltmann@gmail.com](mailto:leonardaltmann@gmail.com)

Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo.

Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Universidad de la República Oriental del Uruguay.

### Resumen

En el Uruguay moderno, las transiciones demográficas han sido tempranas, y los ciclos territoriales muestran la persistencia del modelo urbano (95 % de población urbana) y macrocefálico. En la actualidad, las Pequeñas Localidades del Uruguay (PLU, menores a 5000 habitantes y que no integran un área metropolitana o conglomerado de ciudad intermedia) configuran un universo de escaso peso demográfico (7% de la población urbana del país en 2011) totalizando 407 núcleos “urbanos” según el Instituto Nacional de Estadística. Dentro del heterogéneo y disperso conjunto de las PLU, planteamos una mirada multi-escalar en clave de sistema urbano nacional (entendido de modo amplio como el conjunto de episodios urbanos del país, con sus nodos y vínculos) ¿Cuáles PLU destacaron demográficamente (por crecimiento o estancamiento o pérdida) en el reciente ciclo territorial dominado por la apertura comercial y globalización? ¿Qué lecturas se pueden hacer del mapa de “ganadoras” y “perdedoras”? ¿Es posible identificar diferentes modalidades de urbanización, asociables a categorías en las PLU? ¿Cómo han sido abordadas dentro de la agenda de planificación a diferentes escalas que surge de la Ley de Ordenamiento Territorial de 2008?

**Palabras clave:** Demografía, Desarrollo Urbano, Pequeñas ciudades.

### Abstract

In the contemporary Uruguay, demographic transitions have been early, and territorial cycles show the persistence of the urban and macrocephalic model (95% urban population.) At present, Small Towns of Uruguay (referred to as “PLU”, which have less than 5000 inhabitants, and that do not belong to a metropolitan area or to a conglomerate of intermediate city) have a low demographic weight (7% of the urban population of the country in the year 2011) with a total number of 407 urban centers according to the National Statistics Institute. Bearing in mind the heterogeneous and dispersed set of PLUs, it is proposed a multi-scalar analysis key to the national urban system (broadly understood as a set of urban episodes of the country, with its nodes and links.) Which of the PLUs stand out demographically due to their growth, stagnation, or loss in the recent territorial cycle dominated by trade liberalization and globalization? Which conclusions can be made regarding the map of “winners” and “losers”? Is it possible to identify different forms of urbanization related to categories in the PLUs? How have they been addressed within the planning agenda at different scales that arises from the Land-use Planning Law of 2008?

**Key words:** demography; urban development; small towns; urban planning.

## Introducción

En el Uruguay moderno, las transiciones demográficas han sido tempranas, y los ciclos territoriales muestran la persistencia del modelo urbano (95 % de población urbana) y macrocefálico. En la actualidad, las Pequeñas Localidades del Uruguay (PLU, menores a 5000 habitantes y que no integran un área metropolitana o conglomerado de ciudad intermedia) configuran un universo de escaso peso demográfico (7% de la población urbana del país en 2011) totalizando 407 núcleos “urbanos” según el Instituto Nacional de Estadística. Sin embargo, son escenario de tenues o sugerentes transformaciones socio- territoriales, e institucionales, en un contexto de cambio de ciclo territorial del Uruguay hacia un emergente policentrismo estructurado por redes de ciudades medias.

A los históricos procesos de migración rural- urbano, se han sumado los nuevos modelos de gestión agropecuarios y aceleradas transformaciones en usos productivos del suelo. A su vez el stock habitacional muestra el dinamismo del fraccionamiento balneario costero y la producción de conjuntos de vivienda de MEVIR (Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural). La creación del tercer nivel de gobierno (2009) presenta una tardía innovación institucional de gestión local.

El proceso de implementación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo sostenible (2008) aún no ha permitido a las Pequeñas localidades tener (salvo algunas excepciones) instrumentos específicos. Aunque la categorización primaria de suelos establecida en diferentes Directrices departamentales de Ordenamiento Territorial, valorando atributos infraestructurales y de usos, pauta modalidades de crecimiento y consolidación de sus procesos urbanos en la pequeña escala.

Dentro del heterogéneo y disperso conjunto de las PLU, planteamos una mirada multi-escalar en clave de sistema urbano nacional (entendido de modo amplio como el conjunto de episodios urbanos del país, con sus nodos y vínculos) y la emergencia del marco planificador como un evento sobre el sistema heredado. ¿Cuáles PLU destacaron demográficamente (por crecimiento o estancamiento o pérdida) en el reciente ciclo territorial dominado por la apertura comercial y globalización? ¿Qué lecturas se pueden hacer del mapa de “ganadoras” y “perdedoras”? ¿Es posible identificar diferentes modalidades de urbanización, asociables a categorías en las PLU? ¿Cómo han sido abordadas dentro de la agenda de planificación a diferentes escalas que surge de la Ley de Ordenamiento Territorial?

Al análisis de información censal (dinámicas demográficas, condiciones de vida) se suma un estudio de los instrumentos de ordenamiento territorial en vigencia.

Tomar la escala nacional presenta la oportunidad de una lectura sintética y sistémica del territorio uruguayo, al considerar en su conjunto los procesos de planificación que se dan unilateralmente por las unidades sub-nacionales político- administrativas (departamentos) así como las diferentes dinámicas socio- territoriales locales, en el marco del modelo de desarrollo del país que denota procesos con aspectos (como el llamado “neoextractivismo progresista” o la “sojización”) que se dan simultáneamente en América Latina.

### **Aspecto previo: desglose del Uruguay Urbano y definiciones.**

El marco general de éste trabajo remite a procesos de indagación sobre la conceptualización del “Uruguay urbano”. En éste caso, las “Pequeñas localidades del Uruguay” (PLU) serán observadas a partir de su comportamiento demográfico en el período 1985- 2011 y de su rol en los procesos de planificación urbano- territorial desencadenados por aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo sostenible (2008).

Diversos trabajos coinciden (Martínez et al, 2013; Urruzola et al, 2011, Musso, 2004) en que dentro del Uruguay urbano, se perfilan tres grandes categorías de localidades <sup>1</sup> identificadas por *“cualidades que refieren en primera instancia a sus tamaños respectivos (área y población) (y) Más allá del rol de la localización en el territorio, de cada localidad, sus dimensiones permiten reconocer identidades, problemáticas y desafíos claramente asociados a éstas categorías”* (Urruzola et al, 2011; 112).

Se ha realizado un ajuste en la definición de las tres categorías, incorporando criterios para hacer coherente la información censal con las dinámicas territoriales:

- **Área Metropolitana de Montevideo (AMM).** Incluye Montevideo urbano y *“un conglomerado en forma de ameba desplegada sobre tramos de rutas de acceso/salida a Montevideo, que a su vez contiene una red de vínculos transversales y un menguado protagonismo de dominios rurales agro productivos.”* (Martínez, 2012; 17). Agrupa 79 localidades INE de los departamentos de Montevideo, Canelones y San José.

---

1 Tomamos el país “urbano” de acuerdo a los criterios del Instituto Nacional de Estadística (INE) en el último censo de población y vivienda (2011). Según el INE, en el Uruguay existían 615 localidades urbanas *“(definidas) desde el punto de vista estadístico, (ya que) no es cometido (del INE) ni definir ni ajustar los conceptos urbano/ rural (...) para los Censos 2011 (se) manejó principalmente un criterio físico para definir localidades censales, complementándolo a partir de consultas sobre los criterios utilizados por las Intendencias Departamentales, y el estudio realizado por la Institución atendiendo el aspecto desde lo legal (leyes y decretos de creación de las mismas)”*. (INE, 2011; 28).

- **Ciudades Intermedias (CIU).** En el caso de nuestro país, consideramos las de más de 5000 habitantes que no forman parte de una conurbación metropolitana. Según el Programa UIA-CIMES Ciudades intermedias: “*La ciudad intermedia no puede definirse tan solo por el número de población que acoge. Tan o más importante es la función que juega en su territorio más o menos inmediato, la influencia y relación que ejerce y mantiene y, los flujos y relaciones que genera hacia el exterior.*”. Son 43 conglomerados (se aplican criterios de contigüidad y proximidad hasta 6 km) que totalizan 119 localidades INE en 2011. (Martínez *et al*, 2013).

- **Pequeñas Localidades (PLU):** A partir de las dos categorías anteriores, se definen por exclusión. Son todas aquellas localidades menores a 5000 habitantes que no integran el Área Metropolitana de Montevideo (AMM) ni un conglomerado de ciudad intermedia (CIU). Totalizan 419 localidades INE, configurando 407 núcleos urbanos. Como criterio para definir las PLU se consideró como una sola a las que se encontraran contiguas en dos o más departamentos configurando dos o más localidades INE; lo mismo que cuando su zona próxima de chacras fue definida como otra localidad INE.

#### **Las Pequeñas Localidades desde los ciclos territorio uruguayo.**

Desde una lectura diacrónica, analizando los modelos territoriales y modelos de desarrollo, (Martínez y Altmann, 2016, Capandeguy 2002) se han identificado diferentes etapas del territorio del Uruguay moderno. Las mismas fueron caracterizadas por una coherencia interna entre su institucionalidad político-administrativa, orientaciones de política económica, variantes de crecimiento urbano, modos de relacionamiento entre centros poblados y comportamientos demográficos. Estas etapas que denominamos *ciclos territoriales*, guardan correspondencia con procesos similares en Latinoamérica desde mediados del siglo XIX: modelo agroexportador, modelo sustitutivo de importaciones y apertura comercial neoliberal. Remitiéndonos a una mirada específicamente urbana, está el antecedente de Hardoy (1972) quien identifica los ciclos de evolución de la forma de las ciudades en Sudamérica, con las etapas: modelo colonial clásico, modelo republicano, modelo de la primera fase industrial, y modelo industrial.

Siguiendo el análisis planteado en un trabajo anterior (Martínez y Altmann, 2016) desde comienzos del siglo XX, en el caso uruguayo se perciben dos ciclos: uno asociado a un sistema urbano tributario de la macrocefalia capitalina (1904- 1973) y otro asociado a la Metropolitización y replanteos urbano-territoriales durante la inserción

global en clave neoliberal (1973- 2004). Finalmente, en forma aún difusa, emerge un posible tercer ciclo: Conurbaciones y policentrismo con irrupción del agronegocio, innovaciones logísticas y renovación de la matriz energética (desde 2004).

En ésta trayectoria del territorio uruguayo, las pequeñas localidades, fueron complejizando su rol en el sistema urbano del país. Ingresaron al siglo XX como enclaves de servicios mínimos (escuela pública, comercio de alimentos y bebidas, seccional policial) para una comunidad rural o como agrupamiento de población rural sin trabajo fijo, en condiciones de pobreza, fruto del alambramiento de los campos y el descenso de la mano de obra permanente en el medio rural (“pueblos de ratas”, “rancheríos”). Posteriormente el tendido de la red ferroviaria potenció su condición de centralidad rural con el establecimiento de estaciones de ferrocarril o el propio ferrocarril al implantar una parada o estación dio lugar a la “activación” del espacio contiguo como “urbano” fruto de las necesidades de talleres y galpones, propios de la condición de “nodo logístico” de las estaciones ferroviarias.

A partir de la década de 1930, con la implantación del modelo de sustitución de importaciones, el Uruguay ingresó en un período de “urbanismo de industrialización” y Montevideo y las capitales departamentales (las principales ciudades medias del sistema urbano uruguayo) recibieron un flujo migratorio desde los espacios rurales y pequeñas localidades, atraídos por el dinamismo industrial, la posibilidad de empleo y el acceso a bienes y servicios.

Tras completarse el tendido ferroviario, consolidarse la red de carreteras (que entra en competencia con el ferrocarril en el transporte de carga y pasajeros) dejaron de fundarse o dinamizarse pequeñas localidades y la creación de nuevo suelo “urbano” se traslada a expansiones de las principales ciudades del interior y de manera novedosa a la costa, de la mano del fraccionamiento balneario; a partir de la promoción del turismo desde la década de 1930 y los nuevos parámetros culturales en torno a las cualidades de la costa agreste como contraposición a la congestión de la vida de la gran ciudad.

La Ley de centros poblados (leyes 10.723 y 10.866 de 1946), con una perspectiva de urbanismo moderno y una visión holística del territorio legisló sobre la formación de centros poblados, estableciendo criterios de división predial, la necesidad de estudios previos desde las aptitudes del suelo, la no edificabilidad en zonas inundables, y la provisión de servicios públicos e infraestructura. Sin embargo, el apartado “*Cuando se trate de lugar de veraneo o de habitación no permanente, o cuando se trate de*

situaciones creadas con anterioridad a la presente ley, en las zonas urbanas o suburbanas existentes, o cuando mediare un interés nacional o municipal en favor de la existencia o creación de un centro poblado determinado, la autoridad departamental podrá reducir prudencialmente, por mayoría absoluta de los componentes de la respectiva Junta, las exigencias de este artículo y las del artículo siguiente. La exigencia de la ejecución previa del saneamiento podrá ser suplida por la existencia de reglamentaciones municipales que impidan la edificación en los predios respectivos, sin la previa ejecución de las obras de saneamiento requeridas". (Ley 10.866, modificación del art. 15 de la 10.723) cuyas exigencias referían a la provisión obligatoria de servicios de agua potable y saneamiento, fueran provistos por el Estado o privados, permitió lotear balnearios y expansiones (las cuales por el art. 18 se consideraban un nuevo centro urbano y debían remitirse a lo establecido por la ley) sin servicios.

También a partir de la década de 1940, comienza a "problematizarse" la cuestión del hábitat rural y de los pequeños poblados en relación a las situaciones de pobreza extrema, derivada del modelo de explotación ganadero. Los trabajos de Martínez Lamas (Riqueza y pobreza en el Uruguay, 1929; A dónde vamos, 1944), y particularmente el ensayo de 1943 de los legisladores Chiarino y Saralegui "Detrás de la ciudad", echaron luz, con sus descripciones y fotografías, sobre la realidad de aquellos poblados, cuyo conocimiento público en el próspero y optimista Uruguay de las décadas de 1940 y 50, dio lugar a experiencias como las misiones socio-pedagógicas (1945-1971) con intervenciones educativas de abordaje interdisciplinario en los rancheríos, de carácter social como de formación, para maestros y estudiantes de la carrera de servicio social de la Universidad de la República.

Una ley, la 10.534 de 1944 llamada de "erradicación de rancheríos" facultó al Poder Ejecutivo, a adquirir, "los inmuebles rurales que se ejecuten por falta de pago de la contribución inmobiliaria y adicionales dentro de los cuales se encuentren ubicados rancheríos o núcleos de población, y cuyos ocupantes lo sean a título gratuito" (Ley 10.534, Art. 1) y a expropiarlos en caso de que sean de particulares (idem, Art. 2) dejando su instrumentación en manos del Instituto Nacional de Viviendas Económicas.

El posterior "Estudio sobre la situación económica y social del Uruguay rural", por un equipo liderado por el Arq. Juan Pablo Terra, en 1963, ahondó en una caracterización de éstos poblados con una perspectiva territorial, dando relevancia a la presencia de los servicios y la estructura productiva del entorno. Este trabajo, alimentó una serie de diagnósticos surgidos desde el estado, a través de la Comisión de Inversiones y

Desarrollo Económico (CIDE un poderoso y plural “*think tank*” de perfil desarrollista, propiciado desde el gobierno entre 1959 y 1966), cuyo análisis sobre la situación del país en los años 60, dio lugar a una serie de propuestas (la mayoría no realizadas por falta de apoyo político) que, en lo referente a lo rural, incluían modificaciones de las estructuras agrarias, (tenencia, extensión y modalidades de explotación) en medio de un país que ya sufría el estancamiento ganadero, la pérdida de mercados para sus productos primarios y la crisis del modelo de sustitución de importaciones y estado benefactor.

Ya en el marco de una creciente conflictividad social, política y económica que desembocará en la ruptura institucional de 1973, la creación del movimiento de erradicación de la vivienda insalubre rural (MEVIR)<sup>2</sup> introdujo una innovación en el hábitat de las comunidades de pequeña escala que acumulativamente será estructural para los pequeños pueblos del Uruguay.

MEVIR se planteó solucionar específicamente la dimensión de la materialidad y salubridad de vivienda del trabajador rural<sup>3</sup>, generando conjuntos habitacionales de pequeña escala en entornos rurales concentradores de mano de obra rural, construidos por ayuda mutua (en predios generalmente donados por estancieros).<sup>4</sup>

En un principio creado como movimiento honorario y sobre la base de donaciones, sus intervenciones fueron puntuales y esporádicas hasta mediados de la década de 1980, cuando ingresa al sistema público de vivienda y comienza a recibir recursos del Fondo Nacional de vivienda y urbanización. Es así que a partir de 1988 MEVIR comenzó una política de construcción de conjuntos habitacionales que le permitió volcar al estoc de las pequeñas localidades en promedio unas 800 viviendas nuevas por año. A partir de datos 2011 podemos inferir que casi un 20% de las viviendas PLU son parte de conjuntos MEVIR.

### ***El ciclo territorial 1985- 2011: del neoliberalismo al neo desarrollismo.***

El período 1985-2011 muestra nuevas configuraciones y un silencioso protagonismo de las Pequeñas Localidades en el Uruguay urbano. La recuperación de la democracia en 1985 es un jalón en la historia reciente del país y en buena medida se solapa con la

2 Ley 13.640, artículos 473 a 478.

3 En ese sentido, se ha señalado la importancia que tuvo al sustituir el techo de quincha, típico de la vivienda rural uruguaya y de los rancheríos, donde anida la *vinchuca*, trasmisora del *Mal de Chagas*.

4 La “Comisión Honoraria pro Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre” tendrá por cometido la construcción de viviendas higiénicas que sustituyan las habitaciones insalubres existentes en el medio rural y alrededores de las poblaciones urbanas del interior, que no estén comprendidas en la zona suburbana y urbana de dicha población. (Ley 13.640. Art. 473).

salida de la crisis de 1982 y con un panorama mundial donde se consolida la multilateralidad a nivel comercial y se abren los espacios de bloques regionales.

A nivel agroproductivo, se habían consolidado las cadenas agroindustriales que asomaban desde la década de 1960 (arroz, caña de azúcar, lácteos) para el mercado interno y exportación. En el marco de la apertura comercial neoliberal, caracterizada por la desindustrialización y la tercerización de la economía, con un modelo de crecimiento hacia afuera que se consolidó como alternativa al modelo ISI- Estado benefactor, se dio un progresivo “corrimiento” de la frontera agrícola. La creciente diversificación de los cultivos y actividades productivas rurales, con una significativa retracción del ovino y de las pasturas sin mejoras, cambió las condiciones de explotación pecuaria, especialmente cuando surgen, desde la década de 1980 la forestación exótica a gran escala (eucaliptus, pinos) (ver imagen 04).

Mientras Montevideo perdía población en beneficio de su área metropolitana con la reconversión de balnearios inmediatos a barrios-dormitorio, las resonancias de «lo global en lo local» encontraron expresión territorial tanto en las periferias metropolitanas fruto de la flexibilización laboral y la precarización del empleo como en la expansión del suburbio residencial en baja densidad sobre la faja costera.

Tras la profunda crisis de 2002 y el inicio del gobierno de la coalición de centro-izquierda Frente Amplio, desde 2005, el país reafirmó un proceso de recuperación económico impulsado por el sector agropecuario y agroindustrial tras el incremento sin precedentes de los precios de *commodities* exportables, junto con transformaciones tecnológicas, la diversificación de cultivos y la innovación de modelos de gestión agroproductiva. En las últimas décadas las transformaciones del medio productivo en la cuenca del plata, incluyen la *“movilidad y diversificación de los actores productivos, la flexibilidad del capital, la simplificación tecnológica generan espacios de producción que van perdiendo virtudes territoriales (proximidad socio espacial, manejo económico, construcción política y gobernanza local) en beneficio de conformaciones socio-espaciales más débiles y atravesadas por fuerzas globales que las reestructuran”*.(Guibert et al, 2011; 13).

Las Pequeñas Localidades del Uruguay del actual ciclo territorial neo desarrollista, cobran protagonismo por su condición de centro de servicios, mano de obra y logística, para un entorno rural cada vez más tecnificado en su producción y operado por una fuerza de trabajo urbana.

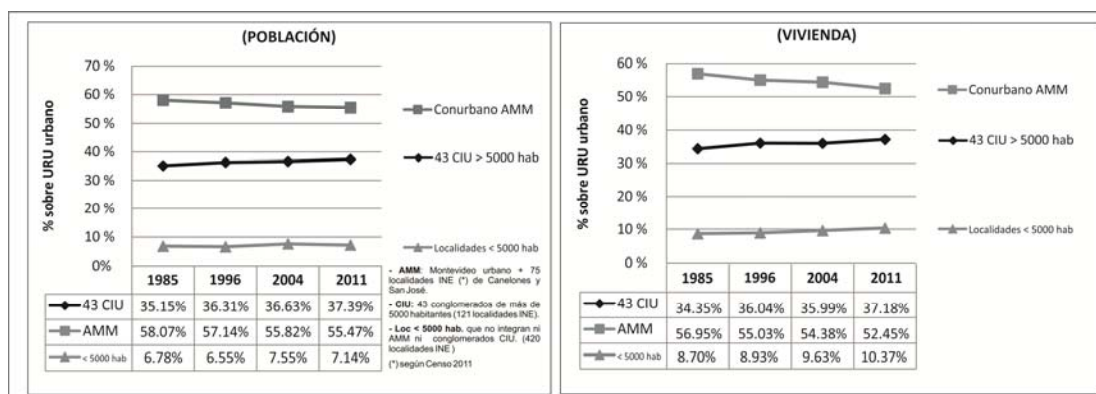


En un territorio *esponjado*, con una baja ocupación urbana, en las PLU de hoy conviven: dinámicos balnearios costeros con su matriz de ocupación parcial y estacional, las pequeñas e históricas centralidades rurales, con otras centralidades casi locales, aglutinadores de mano de obra rural (particularmente MEVIR)<sup>5</sup>, fraccionamientos privados de alta gama o barrios privados, con *pueblitos* en torno a paradas y estaciones de tren con su pasaje discontinuado o pueblos de la cuenca arrocera que funcionan como pequeños *company towns*.

**Tendencias del país urbano y sus grupos de localidades: 1985- 2011.**

A nivel demográfico, los tres grandes grupos de localidades del país (AMM, CIU, PLU) muestran leves variaciones en su incidencia dentro del país urbano en el período.

**Gráfico N° 1. Incidencia de grupos de localidades urbanas en Uruguay urbano 1985-2011**



(Martínez et al, 2013)

Fuente: "Incidencia de las ciudades intermedias en la conformación del Sistema Urbano Nacional".

A nivel de población, las ciudades medias muestran una persistente incidencia dentro del país urbano, mientras el área metropolitana cede levemente y las pequeñas localidades se mantienen con altibajos. En lo referente al stock habitacional, estas tendencias se ven más claras con un repliegue del Área Metropolitana, un incremento más marcado de las ciudades intermedias y un persistente ascenso de las pequeñas localidades.

Las trayectorias en números netos en población, vivienda y hogares, tanto de estos tres grupos de localidades, como de lo rural (entendido como viviendas dispersas

5 Por Ley, MEVIR no podía actuar sino en suelo rural cuando su programa habitacional en definitiva, urbanizaba, incluyendo dotación de infraestructuras como alumbrado público, asfaltado de calles y saneamiento alternativo. Esto permitió el fenómeno de realizar los conjuntos habitacionales MEVIR al "borde" de centros poblados de diverso porte o, del otro lado de las carreteras y vías férreas, donde cambiaba la categoría del suelo a modo de aprovechar la infraestructura urbana existente. En 1996 había alrededor de 30 PLU con más del 50% de su stock habitacional como conjuntos MEVIR y nueve de ellas, eran exclusivamente conjuntos MEVIR.

según los criterios INE) y del país en su totalidad, y los pesos relativos y las tasas promedio porcentual anual <sup>6</sup>de variación en el período 1985- 2011 se muestran en las tablas a continuación. El dato de las tasas, es relevante para entender el dinamismo de las PLU. Su aceleración poblacional es similar a las de las ciudades medias, acercándose a duplicar a la del Área metropolitana. En viviendas, su crecimiento es el más alto de los grupos de localidades del país urbano. Y en hogares también tienen un dinamismo destacado. En todos los casos siempre por delante del Área Metropolitana, del país urbano y del valor país. A su vez, mientras en 1985 la población rural dispersa duplicaba a los habitantes de las PLU, en 2011 los habitantes en PLU, superan ampliamente a los habitantes de la categoría INE “rural”.

**Tabla N°1: Población en los grupos de localidades del Uruguay (1985-2011).**

Grupo Localidades	POB_85	POB_96	POB_2004	POB_2011	Tasa promedio anual 1985-2011	% de UY1985	% de UY1996	% de UY2004	% de UY2011
AMM	1.498.266	1.638.509	1.653.538	1.726.417	0,55%	50,71%	51,79%	51,02%	52,54%
CIU	908.047	1.045.822	1.106.821	1.163.524	0,95%	30,73%	33,06%	34,15%	35,41%
PLU	174.517	187.746	214.355	220.281	0,89%	5,91%	5,93%	6,61%	6,70%
RURAL	373.883	291.686	266.289	175.655	-2,78%	12,65%	9,22%	8,22%	5,35%
Uruguay urbano	2.580.830	2.872.077	2.974.714	3.110.222	0,72%	87,35%	90,78%	91,78%	94,65%
URUGUAY	2.954.713	3.163.763	3.241.003	3.285.877	0,41%				

Fuente: Elaboración propia a partir de datos marcos censales INE

**Tabla N°2: Vivienda en los grupos de localidades del Uruguay (1985-2011).**

Grupo Localidades	VIV_85	VIV_96	VIV_2004	VIV_2011	Tasa promedio anual 1985-2011	% de UY1985	% de UY1996	% de UY2004	% de UY2011
AMM	494.785	560.554	631.445	681.247	1,22%	50,05%	49,76%	49,34%	48,99%
CIU	299.737	369.769	424.569	487.690	1,84%	30,32%	32,82%	33,18%	35,07%
PLU	74.434	89.723	109.311	129.279	2,07%	7,53%	7,96%	8,54%	9,30%
RURAL	119.565	106.456	114.416	92.444	-0,99%	12,10%	9,45%	8,94%	6,65%
Uruguay urbano	868.956	1.020.046	1.165.325	1.298.216	1,53%	87,90%	90,55%	91,06%	93,35%
URUGUAY	988.521	1.126.502	1.279.741	1.390.660	1,30%				

Fuente: Elaboración propia a partir de datos marcos censales INE

**Tabla 03: Hogares en los grupos de localidades del Uruguay (1985-2011).**

Grupo Localidades	HOG_85	HOG_96	HOG_2004	HOG_2011	Tasa promedio anual 1985-2011	% de UY1985	% de UY1996	% de UY2004	% de UY2011
AMM	451.838	511.816	560.974	625.983	1,25%	52,36%	52,76%	52,64%	53,67%
CIU	260.970	313.124	350.085	402.084	1,64%	30,24%	32,28%	32,85%	34,48%
PLU	53.211	59.854	69.491	78.108	1,46%	6,17%	6,17%	6,52%	6,70%
RURAL	96.943	85.243	85.127	60.117	-1,81%	11,23%	8,79%	7,99%	5,15%

<sup>6</sup> La tasa se calcula de la siguiente manera:  $=2/n*((\text{final}-\text{inicial})/(\text{final}+\text{inicial}))*1000$ . El número “n” en este caso es 25953 y refiere al lapso entre los dos censos.

Uruguay urbano	766.019	884.794	980.550	1.106.175	1,40%	88,77%	91,21%	92,01%	94,85%
URUGUAY	862.962	970.037	1.065.677	1.166.292	1,15%				

Fuente: Elaboración propia a partir de datos marcos censales INE

### Un universo disperso, diverso y heterogéneo.

¿Qué categorías pueden perfilarse dentro de ese conjunto de 407 núcleos urbanos menores a 5000 habitantes?

Entre las posibles familias a la interna de las PLU, se optó por manejar intervalos de población, considerando los siguientes antecedentes:

- La codificación INE de las localidades del país según su cantidad de población en el censo de 1963. Los intervalos definidos para las menores a 5000 habitantes eran: menos de 200, de 200 a 499, de 500 a 999, de 1000 a 1999 y de 2000 a 4.999.

- Según los criterios INE, hasta 1985, podían encontrarse, a partir de la interpretación de la ley de centros poblados que hacían los gobiernos departamentales, trece variantes de status legal de núcleos urbanos (que no corresponden a intervalos de población): ciudad, villa, pueblo, centro poblado, caserío, colonia, balneario, estación, barrio, fraccionamiento, paraje, parada de AFE (ferrocarril), zona de chacras.

- La potestad del poder legislativo nacional de determinar la categoría y denominación de los asentamientos urbanos, sin que existan requisitos específicos para esa definición. *“La categorización por rango de localidades urbanas en ciudades (mayor), villas (mediana) y pueblos (inferior) tiene su origen en la Colonia, no representa una clasificación cerrada, ni existen disposiciones de rango constitucional o legal que establezcan requisitos diferenciados para adecuar cada urbe a una u otra categoría.”* (INE, 2009; 5).

- Los proyectos de ley de categorización de centros poblados (ninguno de los cuales fue aprobado) presentados en el parlamento nacional entre 1995 y 2008 que incluían dimensiones como el comportamiento demográfico, acceso a servicios y cantidad de población para definir las categorías y efectuar los movimientos entre ellas.

Con estos antecedentes a la vista, se planteó considerar dentro de las PLU cuatro conjuntos por peso poblacional:

Villa: Entre 3.000 y 5000 Habitantes

Pueblo: Entre 1.500 y 3000 Habitantes

Localidad: Entre 300 y 1.500 habitantes

Paraje: Menos de 300 Habitantes

*Estas categorías, con sus nombres y rangos, fueron planteadas a los efectos de éste estudio y no se corresponden con otras disposiciones legales o de criterios INE.*

Al realizar una primera lectura de las categorías PLU encontramos que en 2011 eran:

- 14 VILLAS de las que 1 es balneario (ocupación estacional, menos de una persona por vivienda<sup>7</sup>).
- 32 PUEBLOS dos de los cuales son balnearios.
- 103 LOCALIDADES que incluyen catorce centros de ocupación estacional (13 son balnearios y/o centros turísticos, el restante centro urbano fue construido en el marco de las obras de un complejo hidroeléctrico, y se fue paulatinamente despoblando).
- 258 PARAJES de los cuales 64 tienen menos de un habitante por vivienda (52 balnearios y/o centros turísticos y 12 que obedecen a dinámicas de despoblamiento en entornos rurales). De los balnearios menores a 300 habitantes, 11 aparecen como localidades INE por primera vez en 2011).

**Tabla N°4: Evolución poblacional para las subcategorías PLU (1985-2011)**

Sub-grupo PLU	POB 1985	POB 1996	POB 2004	POB 2011	Tasa promedio anual 1985-2011
14 VILLAS	41.337	48.266	52.430	52.824	0,94%
32 PUEBLOS	56.992	63.338	69.075	70.484	0,82%
103 LOCALIDAD	47.689	59.175	68.787	69.257	1,42%
258 PARAJE	28.499	16.967	24.079	27.720	-0,11%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos marcos censales INE

**Tabla N°5: Evolución en viviendas para las subcategorías PLU (1985-2011)**

Sub-grupo PLU	VIV 1985	VIV 1996	VIV 2004	VIV 2011	Tasa promedio anual 1985-2011
14 VILLAS	14.839	19.557	22.494	26.050	2,11%
32 PUEBLOS	22.094	26.003	30.034	33.917	1,63%
103 LOCALIDAD	23.067	31.381	37.638	43.694	2,38%
258 PARAJE	14.434	12.782	19.145	25.618	2,15%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos marcos censales INE

<sup>7</sup> Esta definición de ocupación estacional deriva de criterios definidos en el Instituto de Teoría de Arquitectura y Urbanismo, por el equipo de Ciudades intermedias. (Coord. Arq. Edgardo Martínez).

Tabla N°6: Evolución en hogares para las subcategorías PLU (1985-2011)

Sub-grupo PLU	HOG 1985	HOG 1996	HOG 2004	HOG 2011	Tasa promedio anual 1985-2011
14 VILLAS	12.632	15.589	17.428	19.200	1,59%
32 PUEBLOS	17.596	20.239	22.658	25.063	1,35%
103 LOCALIDAD	14.564	18.539	21.739	24.124	1,90%
258 PARAJE	8.407	5.487	7.666	9.721	0,56%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos marcos censales INE

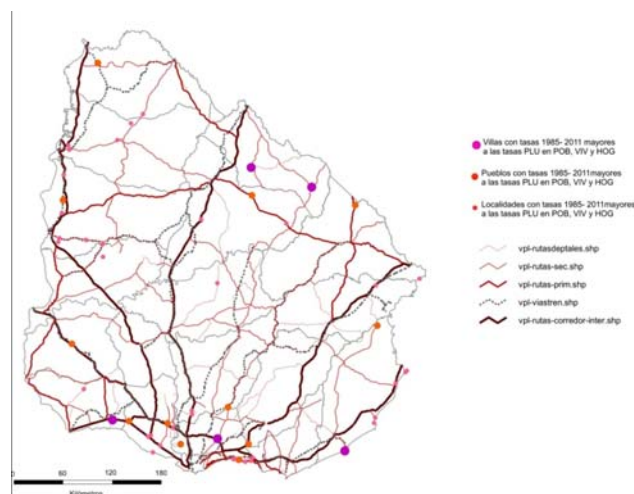
### Construyendo el mapa de las ganadoras y perdedoras 1985- 2011.

Para cada PLU se sistematizaron datos población, vivienda y hogares, de cada localidad del país en los censos 1985, 1996, 2004 y 2011, calculándose sus respectivas tasas promedio de crecimiento anual porcentual, para los diversos períodos intercensales y para el lapso 1985- 2011.

Dentro de cada sub grupo PLU se apreció el comportamiento de las tasas promedio de crecimiento anual 1985- 2011 de población, vivienda y hogares como dimensión determinante.

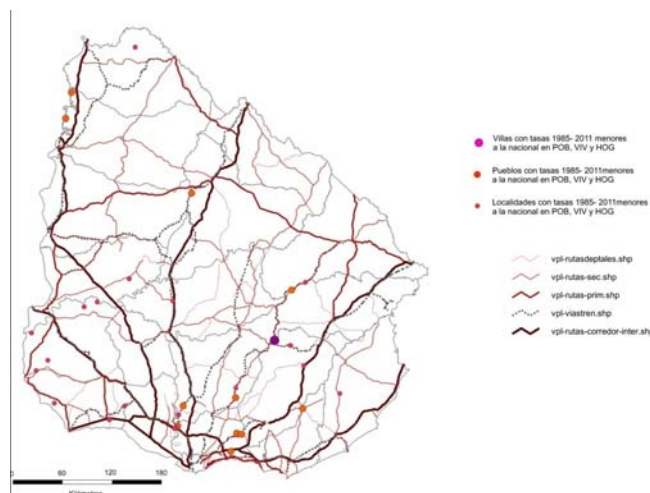
Se listaron las localidades, discriminando aquellas que tenían en población, vivienda y hogares, valores superiores al valor PLU (véase tablas 01, 02, 03) y aquellas que tenían en los tres casos valores menores al promedio país (que generalmente era el más restrictivo, como puede verse en las tablas 01, 02 y 03).

Fig. N°1: PLU con tasas de población, vivienda y hogares superiores a la tasa PLU 1985-2011



Fuente: Elaboración propia según marcos censales INE, cartografía INE y MTOP-DNVOP

**Fig. N°2: PLU con tasas de población, vivienda y hogares inferiores a Uruguay 1985-2011**



Fuente: Elaboración propia según marcos censales INE, cartografía INE y MTOP-DNV

De éstos mapas de “ganadoras” y “perdedoras” puede verse que las PLU con mayores crecimientos en 1985- 2011 se concentran en torno a la faja de costa sur, en el entorno del AMM, en un radio aproximado de 100 km. Destacan en la zona norte del país dos conjuntos: uno vertebrado sobre los ejes Ruta 3- Ruta 90- Ruta 25 entre los departamentos de Paysandú y Río Negro y otro sobre el eje Ruta 3- Ruta 31- Ruta 4, entre los departamentos de Salto y Artigas. El resto son enclaves exentos pero bien articulados a la conectividad vial.

*Las PLU “enlentecidas” o con largos procesos de bajos crecimiento o decrecimientos poblacionales, no son necesariamente el “negativo” del mapeo de las pujantes. Un tercio de esas 30 PLU “enlentecidas” están en un radio de 100 km de Montevideo, aunque en su corona exterior. Por lo general, no tienen una posición que las vincule directamente a las principales rutas (caso del par Migueles- Montes, que suma a esto estar asociado a la línea férrea Montevideo- Minas solo usada para transporte de carga), o correcciones en los trazados las han eludido (caso de Soca). Solo el doble núcleo de José Batlle y Ordóñez + Nico Pérez configura una situación de bajo crecimiento a largo plazo dentro del grupo de las mayores (3000 a 5000).*

Más del 25% son enclaves aislados en el litoral sur: Villa Soriano, Palmar, Pueblo Grecco, Agraciada, Sacachispas, Cañada Nieto, La Paz (CP), Cufre, Conchillas. También están en ésta categoría los pueblos vinculados a la construcción de las represas del Río Negro: Palmar, Baygorria, Rincón del Bonete.

## PLU y Ordenamiento Territorial.

Si bien en el país existían antecedentes de elaboración de diversos planes urbanos y territoriales desde principios del siglo XX, tanto para Montevideo como para las capitales departamentales, la aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible – LOTDS (2008) marcó un punto de inflexión dentro de los procesos tendenciales de ocupación del suelo, estableciendo que los instrumentos de ordenamiento territorial *“son de orden público y obligatorios (y) sus determinaciones serán vinculantes para los planes, proyectos y actuaciones de las instituciones públicas, entes y servicios del Estado y de los particulares”* (Ley 18308, Art. 2).

Para apreciar las implicancias de las PLU en la instrumentación de las políticas de ordenamiento territorial, es necesario ahondar en la definición de las categorías de suelo y los tipos de instrumentos de ordenamiento territorial de acuerdo a las definiciones de la norma.

Los tipos de instrumentos de planificación territorial y sus ámbitos de aplicación están especificados en el artículo 8 de la LOTDS.

- a) En el ámbito nacional: Directrices Nacionales y Programas Nacionales.
- b) En el ámbito regional: Estrategias Regionales.
- c) En el ámbito departamental: Directrices Departamentales, Ordenanzas Departamentales, Planes Locales.
- d) En el ámbito interdepartamental: Planes Interdepartamentales.
- e) Instrumentos especiales.

De acuerdo al artículo 14, *“Los Gobiernos Departamentales tendrán la competencia para categorizar el suelo, así como para establecer y aplicar regulaciones territoriales sobre usos, fraccionamientos, urbanización, edificación, demolición, conservación, protección del suelo y policía territorial, en todo el territorio departamental mediante la elaboración, aprobación e implementación de los instrumentos establecidos por esta ley, en el marco de la legislación aplicable”*.

Las categorías de suelo definidas en la LOTDS son: a) urbano en sus variantes consolidado y no consolidado, definido por sus cualidades infraestructurales y b) suburbano –planteado como enclave con diferentes usos y no como un espacio de transición entre rural y urbano- y c) rural –en sus variantes natural y productivo. Estas categorías plantean rigideces pero también flexibilidades, al incorporar el atributo de potencialmente transformable de una categoría a otra (debe plantearse

específicamente a qué entidad territorial se le asigna tal calidad y hacia qué categoría puede transformarse, para lo cual debe efectuarse un Plan de Actuación Integrada).<sup>8</sup>

Respecto a las directrices departamentales son de competencia exclusiva de los gobiernos departamentales su elaboración y aprobación, *“constituyen el instrumento que establece el ordenamiento estructural del territorio departamental, determinando las principales decisiones sobre el proceso de ocupación, desarrollo y uso del mismo. Tienen como objeto fundamental planificar el desarrollo integrado y ambientalmente sostenible del territorio departamental, mediante el ordenamiento del suelo y la previsión de los procesos de transformación del mismo”*. (LOTDS, Art. 16).

Si bien en la LOTDS no se especifica, en la elaboración de las directrices de los diferentes departamentos, se ha optado por realizar la categorización primaria del suelo de todo el departamento; como es sugerido en las Guías Metodológicas de orientación para la elaboración de instrumentos de ordenamiento territorial generadas por la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial.

Sobre los Planes Locales *“son los instrumentos para el ordenamiento de ámbitos geográficos locales dentro de un departamento”* (LOTDS, Art. 17) cuya elaboración, aprobación y definición de su ámbito de actuación será competencia de los gobiernos departamentales, mediando mecanismos de participación ciudadana.

También se plantea la existencia de Planes Interdepartamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, definidos como *“el instrumento que establece el ordenamiento estructural y detallado, formulado por acuerdo de partes, en los casos*

8 Según el Artículo 32 de la LOTDS, el suelo categoría urbana comprenderá *“las áreas de territorio de los centros poblados, fraccionadas, con las infraestructuras y servicios en forma regular y total, así como aquellas áreas fraccionadas parcialmente urbanizadas en las que los instrumentos de ordenamiento territorial pretenden mantener o consolidar el proceso de urbanización. En el suelo categoría urbana los instrumentos podrán establecer las subcategorías de: a) Suelo categoría urbana consolidado, cuando se trate de áreas urbanizadas dotadas al menos de redes de agua potable, drenaje de aguas pluviales, red vial pavimentada, evacuación de aguas servidas, energía eléctrica y alumbrado público; todo ello en calidad y proporción adecuada a las necesidades de los usos a que deban destinarse las parcelas. b) Suelo categoría urbana no consolidado, cuando se trate de áreas en las que aun existiendo un mínimo de redes de infraestructuras, las mismas no sean suficientes para dar servicio a los usos previstos por el instrumento”*.

Respecto al suelo suburbano, se define en el artículo 33 como aquel que comprenderá *“las áreas de suelo constituidas por enclaves con usos, actividades e instalaciones de tipo urbano o zonas en que éstas predominen, dispersos en el territorio o contiguos a los centros poblados, según lo establezcan los instrumentos de ordenamiento territorial. Son instalaciones y construcciones propias de suelo categoría suburbana las: habitacionales, turísticas, residenciales, deportivas, recreativas, industriales, de servicio, logística o similares”*

Respecto al atributo de potencialmente transformable, la LOTDS establece en su artículo 34 que *“Los instrumentos de ordenamiento territorial podrán delimitar ámbitos de territorio como potencialmente transformables. Sólo se podrá transformar un suelo incluido dentro de una categoría en otra, en áreas con el atributo de potencialmente transformable. Únicamente será posible incorporar terrenos a los suelos categoría urbana y categoría suburbana mediante la elaboración y aprobación de un programa de actuación integrada para un perímetro de actuación específicamente delimitado dentro de suelo con el atributo de potencialmente transformable”*



de micro regiones compartidas. Tendrán la naturaleza de los Planes Locales de Ordenamiento Territorial y serán elaborados y aprobados por los Gobiernos Departamentales involucrados.” (LOTDS, Art. 18).

La planificación urbano territorial a escala departamental, regional y local, que ha surgido por la aplicación de la LOTDS es reciente y su aprobación e instrumentación es posterior al período analizado desde los comportamientos demográficos.

A agosto de 2017, la situación de las PLU respecto a ordenamiento territorial era la siguiente:

Departamento	Categorización primaria en directrices	Planes locales aprobados para PLU o con PLU incluidas en territorios del instrumento	Planes locales iniciados para PLU o con PLU incluidas en territorios del instrumento
ARTIGAS	No aprobó directrices departamentales	No	Plan Local Baltasar Brum y Plan Local Tomas Gomensoro
CANELONES	Directrices departamentales aprobadas. En el articulado no lo menciona. Anexo cartográfico muestra que se mantiene zonificación anterior.	No	Plan Local Directrices de Ordenamiento Territorial de Costa de Oro.
CERRO LARGO	Directrices departamentales aprobadas en 2016. Se realiza la categorización primaria de todo el suelo departamental	Plan Local Lago Merim	No
COLONIA	Directrices departamentales aprobadas en 2013. Se realiza la categorización primaria de todo el suelo departamental	No	Plan Local Conchillas y Plan Local de Nueva Helvecia, Colonia Valdense, La Paz y área de influencia
DURAZNO	Directrices departamentales aprobadas en 2011. Se realiza la categorización primaria de todo el suelo departamental	Plan interdepartamental Cerro Chato	No
FLORES	Directrices departamentales aprobadas en 2016. Se realiza la categorización primaria de todo el suelo departamental	No	No

FLORIDA	Directrices departamentales aprobadas en 2013. Se realiza la categorización primaria de todo el suelo departamental	Plan interdepartamental Cerro Chato	No
LAVALLEJA	No aprobó directrices departamentales	No	No
MALDONADO	Directrices departamentales aprobadas en 2010. Se realiza la categorización primaria de todo el suelo departamental	Localidad de José Ignacio incluida en el Plan entre Laguna Garzón y Laguna de Rocha	Plan Local microrregión Garzón
PAYSANDU	Directrices departamentales aprobadas en 2011. Se realiza la categorización primaria de todo el suelo departamental	Plan Local Quebracho, Plan Local Chapicuy, y Plan Local Porvenir	No
RIO NEGRO	Directrices departamentales aprobadas en 2015. Se realiza la categorización primaria de todo el suelo departamental	Plan Local de Algorta	Plan Local San Javier y Plan Local Nuevo Berlín
RIVERA	No aprobó directrices departamentales		Plan Local Vichadero y Plan Local Minas de Corrales
ROCHA	Directrices departamentales aprobadas en 2015. Se realiza la categorización primaria de todo el suelo departamental	Plan local entre Lagunas: afecta a los balnearios ubicados sobre la costa atlántica entre Laguna Garzón y Laguna de Rocha (no hay centros poblados INE 2011 pero se declara urbano no consolidado un fraccionamiento y sub urbano la franja entre ruta 10 y costa ocupada por fraccionamientos balnearios sin ocupación actual). Plan Local Los Cabos incluye 12 PLU	Plan Local la Angostura-Chuy. Incluye 7 PLU. Revisión Plan Punta del Diablo
SALTO	Directrices departamentales aprobadas en 2011. Se realiza la categorización primaria de todo el suelo departamental	Plan Local Pepe Núñez-Quintana; Plan Local San Antonio	No
SAN JOSE	Directrices departamentales aprobadas en 2013. Se realiza la categorización primaria de todo el suelo departamental	Plan Local Kiyú	No

SORIANO	No aprobó directrices departamentales	Plan Local Microrregión de Dolores incluye 6 PLU. Plan Local Cardona- La línea Ruta 2 incluye 9 PLU	No
TACUAREMBO	Directrices departamentales aprobadas en 2016. Se realiza la categorización primaria de todo el suelo departamental	No	Plan Local Las Toscas de Caraguatá y su microrregión. Incluye 4 PLU
TREINTA Y TRES	Directrices departamentales aprobadas en 2013. Se realiza la categorización primaria de todo el suelo departamental	Plan interdepartamental Cerro Chato	Plan Local de Vergara
<b>Resumen</b>	Total: 14 de 18 departamentos del interior con Directrices departamentales aprobadas. 13 con categorización primaria de suelos por directrices.	12 planes locales de OT actuando sobre 38 PLU	11 instrumentos en proceso que plantean actuar sobre 32 PLU

En las Pequeñas Localidades del Uruguay los procesos de ordenamiento territorial, a partir de la categorización primaria de suelos establecida en las directrices departamentales ha permitido identificar tanto los espacios de suelo consolidado, (servido, con infraestructuras) como aquellos no consolidados que implican una apuesta a consolidarlos e integrarlos plenamente como urbanos. El atributo de potencialmente transformable direcciona crecimientos con usos habitacionales o logísticos, industriales. En varios departamentos, las localidades formadas únicamente por conjuntos MEVIR han sido categorizadas como suburbanas (lógica de enclave) y en otros como urbano, ponderando sus aspectos infraestructurales. En otros casos, los balnearios de baja y temporal ocupación son categorizados como suburbanos o como urbano no consolidado. Estas diferencias de categorización dependen tanto de las particularidades de cada centro como seguramente implican valoraciones disímiles de éstas localidades en el marco del sistema urbano y el modelo territorial de cada departamento; al ponderar según los casos, sus condiciones de episodio urbano, o su calidad de enclave habitacional en un entorno rural.

De todas formas, desde el punto de vista de la categorización de suelos por directrices departamentales, están cubiertas actualmente más del 80 % de las PLU que no tienen planes locales. Y a su vez, dentro de éstas primeras “tandas” de Planes Locales (que implican explicitar modelos territoriales deseados, y pautas de desarrollo, mas allá de

la categorización de suelos) aparecen varios con enfoque microregional que incluyen Pequeñas localidades o incluso directamente Planes Locales de Pequeñas localidades (caso de la localidad tridepartamental Cerro Chato, el Plan Local de Algorta o los planes de Quebracho y Chapicuy en Paysandú). Y hay cerca de 30 PLU que tendrán sus planes locales cuando culminen sus procesos más de una decena de instrumentos en diferentes etapas de elaboración. Todo esto redunda en que las PLU también mantienen su protagonismo dentro de los actuales procesos de planificación urbano-territorial.

**Fig. N°3: Ciudad de Santa Rosa (3800 hab en 2011)**



Fuente: Google Earth

En esta imagen puede verse elementos típicos en la configuración de las PLU: damero fundacional con plaza, de raíz colonial o republicano temprano. Este damero se ve esponjado y con ocupación parcial. Sin embargo varios conjuntos de MEVIR densifican sus periferias. La estación del ferrocarril se sitúa en las afueras (abajo, a la derecha), en tanto el entorno productivo muestra intensidad y usos variados.

#### **Desafíos y agenda abierta.**

Las dinámicas agro productivas de los últimos veinticinco años (ver imagen 03) que incluyeron: cambios en patrones de usos del suelo productivo y actividades (por causas tan dispares que van del fomento oficial a la forestación, la ley de zonas francas o el escape hacia el litoral del Uruguay de los productores argentinos sojeros en la última década), innovación tecnológica, re-perfilamiento de la mano de obra, así como demanda de servicios conexos (sean de maquinaria o de recursos humanos), la crisis 2002 y el despegue del país tras su salida (hacia 2004) y la posterior consolidación de éstos procesos al ritmo del incremento de los precios internacionales

de los *commodities* que se producen el país, han generado nuevos itinerarios logísticos y circuitos productivos, impactando fuertemente en el paisaje y el territorio, y en particular las localidades del interior vinculadas estrechamente a éstas dinámicas, como son las Ciudades Intermedias (CIU), así como en un sector de las PLU. Asimismo, el fenómeno del Montevideo metropolitano y el crecimiento de la franja de urbanización costera/balnearia, completan una situación de gran dinamismo desde la ocupación del suelo con escasos correlatos a nivel de la variación poblacional.

En ese contexto, las Pequeñas localidades, se sostienen en su peso dentro del país urbano tanto al influjo de MEVIR como del fraccionamiento balneario.

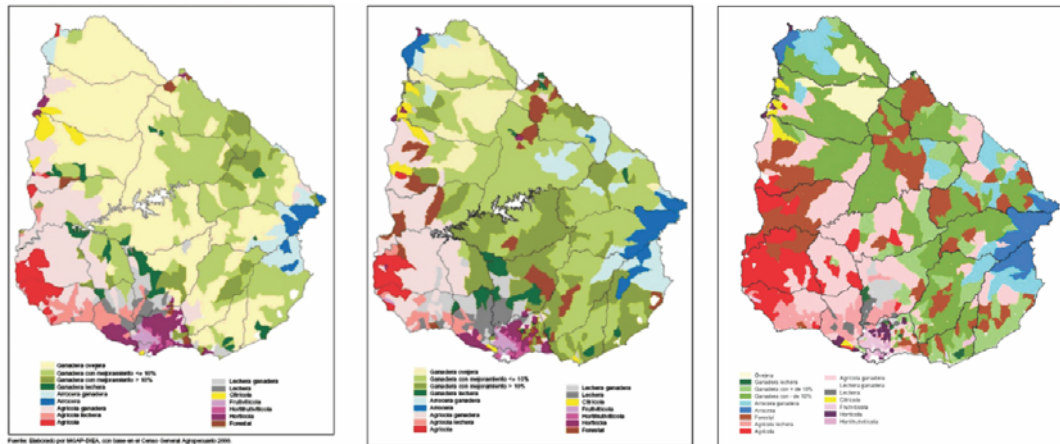
Dentro de los diferentes ciclos de desarrollo del país las pequeñas localidades han jugado naturalmente en estrecha vinculación con el sector primario, y el giro de las últimas décadas hacia el modelo de la nueva ruralidad, reporta nuevos desafíos para ellas. Se deja atrás la dicotomía urbano- rural reconociendo la multifuncionalidad del territorio, y en la cual los pequeños centros participan (entre otras) como dotación de mano de obra y servicios a la producción agropecuaria, en medio de un campo, que aumenta su dinamismo en producción, valor y renta pero que en sí mismo sigue vaciándose.

El nuevo contexto institucional para las PLU muestra desafíos en dos direcciones: ordenamiento territorial y descentralización política y participación ciudadana. La rezagada creación del tercer nivel de gobierno (Ley 18.567, de 2009 y su versión ampliada y ajustada ley 19.272 de 2014) creó autoridades locales con consejo municipal y alcaldes para toda población mayor a 2000 habitantes obligatoriamente y para las menores, puede realizarse por iniciativa del intendente y aprobación de la junta departamental.

El territorio de los municipios, fue definido con diferentes criterios por cada gobierno departamental a partir de circunscripciones electorales. Algunos con una localidad de cabecera clara, muchos solo con el núcleo urbano como territorio municipalizado y otros con enormes extensiones de territorio rural tributario. (De Barbieri y Schelotto, 2015).

Más allá de sus acotadas responsabilidades sobre el territorio, las PLU adquieren un nuevo rol en el marco de estas políticas descentralizadoras.

**Imagen N°4: regiones de especialización agroproductiva del Uruguay: 1990, 2000 y 2010.**



Fuente: DIEA – MGAP (2013)

El mapa del Uruguay se ha complejizado. Más allá del nivel histórico nivel departamental, con estructural primacía de las capitales sobre sus territorios, han aparecido éstas áreas municipalizadas que no suelen coincidir totalmente con áreas definidas para los instrumentos de ordenamiento territorial o las microregiones departamentales o espacios sub departamentales que éstos en muchos casos definen y solo dos departamentos del interior (Madonado y Canelones) tienen todo su territorio municipalizado.

Las PLU, desde sus dos grandes vertientes: reconfiguración como asentamiento de mano de obra del medio rural, y fraccionamiento balneario o de uso recreativo y turístico y ocupación estacional, muestran aristas de un emergente nuevo ciclo territorial del Uruguay posdesarrollista o neo desarrollista. Su condición de territorios de oportunidad se da también en el marco de las innovaciones institucionales de planificación y descentralización y participación, redundando en desafíos para nuevos reequilibrios territoriales de ese Uruguay que se debate entre la macrocefalia estructural y el policentrismo emergente.

**BIBLIOGRAFÍA**

ALTMANN MACCHIO, L. (2014). Localidades de menos de 5000 habitantes en el Uruguay. Evolución de datos censales 1985- 2011 y aproximación a su protagonismo en el Sistema urbano nacional. Monografía en ITU- FADU- UDELAR. Publicación digital en sitio web del ITU y en la biblioteca digital del Observatorio territorio Uruguay

de la Oficina de Planteamiento y Presupuesto-  
<http://www.fadu.edu.uy/itu/files/2014/11/monografia-ITU-LALTMANN-22-01-2014.pdf>

CAPANDEGUY, D. y SPRECHMANN, T (2006). La Ciudad Celeste: un nuevo territorio para el Uruguay del siglo XXI. Fundación Colonia del Sacramento.

CAPANDEGUY, Diego (2002). Uruguay y sus territorialidades rurales contemporáneas. Ciclos desafíos e interrogantes ante la prisa de la acción. Paper de la Maestría de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del ITU- FADU- UDELAR. Multicopiado.

DE BARBIERI, M. y SCHELOTTO, S. (2015). Municipios de primera generación en Uruguay. Desigualdad territorial, gestión local y acceso a servicios. UCUR- CSIC- UDELAR. Montevideo.

DIRECCIÓN DE ESTADÍSTICAS AGROPECUARIAS (2013). Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. DIEA- MGAP. *Anuario estadístico. Montevideo.*

DIRECCIÓN NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL – MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE (2011-2017). Inventario nacional de ordenamiento territorial. Consultado 1 de setiembre de 2017 <http://www.mvotma.gub.uy/instrumentos-de-ordenamiento.html>

GUIBERT, M.; GROSSO, S.; ARBELECHE, P.; BELLINI, M. (2011). De Argentina a Uruguay: espacios y actores en una nueva lógica de producción agrícola. En Revista Pampa N° 7, pp 13-38.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA.---(INE Uruguay)- Marcos censales de los censos 1985- 1996- 2004- 2011 y bases de datos de personas, viviendas y hogares de los censos 1996 y 2011. Disponibles en [www.ine.gub.uy](http://www.ine.gub.uy)

----- (2009). Toponimia y categorización jurídica oficial de las localidades urbanas de Uruguay. Investigador: Dr. Daniel Muracciole.

----- (2011) Síntesis del marco conceptual del censo de viviendas, hogares y población 2011 Disponibe en <http://ine.gub.uy/censos>

MARTÍNEZ, E. (2012).Transformaciones urbanas y sus pobladores metropolitanos 1985- 1996- 2004. CSIC- UDELAR Montevideo.

MARTÍNEZ, E.; ALTMANN, L.; RODRÍGUEZ C. (2013). *La incidencia de las Ciudades Intermedias (CIU) en la conformación del Sistema Urbano Nacional*. En la Revista de la Facultad de Arquitectura, número 11 – UDELAR. Montevideo. Disponible en: <http://www.revista.edu.uy/11/2013/10/02/incidencia-de-las-ciudades-intermedias-ciu-en-la-conformacion-del-sistema-urbano-nacional/>

MARTINEZ, E.; y ALTMANN, L. (2016). Entre la macrocefalia estructural y el policentrismo emergente. Modelos de desarrollo territorial en el Uruguay (1908- 2011). UCUR- CSIC – UDELAR. Montevideo.

MARTINEZ L, J. (1929). Riqueza y pobreza en el Uruguay. (Reeditado por Cámara de Representantes, 1996).

MUSSO, Carlos. (2004). Las ciudades del Uruguay: su origen, evolución histórica y urbanística en el contexto nacional y macro regional y sus perspectivas de futuro. FARQ- UDELAR, Montevideo.

REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. Leyes: 10723 y 10866 (de centros poblados), 18308 (de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible), 18567 y 19272 (de descentralización política y participación ciudadana).

URRUZOLA, J.; ALEMÁN, L.; LEICHT, E.; LEITES, M.(2012) La forma de las ciudades uruguayas. Junta de Andalucía- Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Montevideo.