

directrices departamentales
de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible
Montevideo

Intendencia de Montevideo
Noviembre 2012

INTENDENTA DE MONTEVIDEO

Ana Olivera

SECRETARIO GENERAL

Ricardo Prato

DEPARTAMENTO DE PLANIFICACIÓN

Juan Pedro Urruzola

DIVISIÓN PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

Cristina Pastro

DIVISIÓN PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

Ana María Martínez

UNIDAD PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Gastón Arias

Consultas a referentes sectoriales:

División Tierras y Hábitat

División Saneamiento / Servicio Estudios y Proyectos de Saneamiento

Consultas a referentes territoriales:

Comisión Especial Permanente de Montevideo Rural

Municipio A

Municipio D

Municipio F

Municipio G

EQUIPO RESPONSABLE

Coordinación

Arq. Francisco Bonilla

Arq. María Rosa Roda

Asesoría

Dr. Carlos Castro Casas

Arq. Raúl Defranco

Equipo

Arq. Rocío Andrada

Arq. Fabiana Castillo

Arq. Fernando Errandonea

Arq. Yenny Espósito

Arq. Eleonora Leicht

Arq. Sharon Recalde

Arq. Carmen Rídao

Arq. Pablo Sierra

Ayudantes

Bach. Javier Vidal

Bach. Victoria Capdepon

Bach. Tatiana Hirsch

Bach. Lucía Gutiérrez

Bach. Natalia González

Bach. Rosina Milán

Bach. Verónica Iglesias

Bach. Federico Baraldo

Índice

I. Introducción y antecedentes

- [01. El Plan Montevideo - Plan de Ordenamiento Territorial 1998 – 2005]
- [02. Marco legal]
- [03. Las Directrices Departamentales]

II. Contexto y territorio

- [01. El territorio existente y los procesos territoriales]
- [02. Contexto general]
- [03. Principales preocupaciones territoriales]

III. El territorio proyectado

- [01. Bases]
- [02. Objetivos]
- [03. Estructuras y sistemas territoriales]
- [04. Lineamientos]
- [05. Categorización del suelo]
- [06. Territorios estratégicos]

I. introducción y antecedentes

[01. El Plan Montevideo Plan de Ordenamiento Territorial 1998-2005]

El Plan Montevideo -Plan de Ordenamiento Territorial 1998-2005- (en adelante Plan Montevideo), significó un hito en la historia de la planificación del departamento. Aprobado en ausencia de una legislación nacional moderna en lo referente al ordenamiento territorial, se constituyó en un antecedente de referencia para otros procesos de planificación en el país y para la construcción de una institucionalidad nacional en la materia.

En el marco de la implementación del Plan Montevideo se aplicaron algunos instrumentos previstos. Se redactaron y aprobaron Planes Especiales y Programas de Actuación Urbanística (PAU), se aprobaron las normas complementarias en el suelo urbano (en 2000) y en el suelo rural (en 2008) y se desarrollaron y pusieron en marcha diversos programas, proyectos y actuaciones.

El proceso de revisión, previsto en el propio Plan Montevideo (Artículos D6 y D7 del Decreto de la Junta Departamental No. 28242 del 16 de setiembre de 1998), se inició en 2005, luego de un proceso de evaluación previo. La revisión ha significado la realización de diversos análisis y estudios, la

revisión autocrítica y la reflexión sobre lo actuado hasta el momento, así como la incorporación de nuevos contenidos y propuestas a futuro.

La ciudad, el departamento y el país, han cambiado en los últimos diez años de manera sustantiva. Ello hace necesario conocer los procesos ocurridos y atender estos cambios para dar respuestas a las nuevas necesidades, demandas y desafíos.

En 2010 se puso a consideración pública el Documento de Avance de la revisión del Plan Montevideo, el cual tuvo su Puesta de Manifiesto acorde a los términos de la Ley N° 18.308, de fecha 18 de junio de 2008, Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS).

Ese documento presenta una lectura del contexto, explicita grandes líneas estratégicas, objetivos generales e ideas fuerza, aborda el modelo territorial y los principales contenidos y propuestas a incorporar, proponiendo pautas de ordenación territorial.

Como parte del proceso de Revisión del Plan Montevideo y a partir de este avance, se instrumentó la elaboración de las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Montevideo (en adelante Directrices Departamentales), conformando el instrumento que contendrá las decisiones estructurales y estratégicas sobre el ordenamiento territorial del departamento.

Es así que en esta instancia se pone a consideración de la Junta Departamental el proyecto de Directrices Departamentales, conforme a lo estipulado por la LOTDS. En dicho proyecto se establece el ordenamiento estructural del territorio departamental y se determinan las principales decisiones sobre el proceso de ocupación, desarrollo y uso del mismo. Incluye una lectura del contexto y las preocupaciones territoriales, y la definición de: los principios y objetivos, la estructura y sistemas territoriales, los lineamientos como criterios generales de ordenación, una nueva categorización del suelo, y los territorios estratégicos. Su horizonte temporal de vigencia es de diez años, previéndose un proceso de seguimiento, evaluación y revisión durante ese lapso.

La Ordenanza Departamental y los Instrumentos Especiales de Planificación y Gestión que permitan un ordenamiento más detallado serán elaborados en etapas posteriores.

[02. Marco Legal de Ordenamiento territorial]

En las últimas dos décadas el orden jurídico uruguayo ha venido generando un proceso de descubrimiento del ordenamiento territorial, cuyo punto de partida, muy tímido aún, puede situarse en la creación del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente en el año 1990.

El Plan Montevideo del año 1998, es un hito fundamental que trasciende el ámbito departamental, en el sentido de la aplicación de un nuevo modelo de consideración del territorio y las acciones que en él se despliegan.

La toma de conciencia sobre la importancia de considerar integralmente el territorio en las políticas nacionales y departamentales se fue haciendo lugar en las agendas de los actores públicos, hasta que el proceso se acelera vertiginosamente en el año 2008 con la aprobación de la LOTDS.

De ese modo, se ha pasado de una situación en la cual existían múltiples normativas dispersas que directa o indirectamente hacían ordenamiento territorial –aunque no se le llamara así y su carácter asistemático conspirara con tal calificación- a tener una ley que por un lado proporciona normas de fondo sobre ordenamiento territorial y el derecho de propiedad sobre el suelo, y por otro lado programa el despliegue de un variado menú de figuras normativas denominadas instrumentos, destinados a contener los distintos tipos de regulaciones que intentarán abarcar armónicamente el universo jurídico del ordenamiento territorial del Uruguay del futuro.

La ley propende a que dichas figuras contengan en sus distintas escalas y alcances, los contenidos de la planificación del territorio de un modo organizado y sistemático.

Por ello encontramos en el texto de la ley tanto cuestiones generales y estructurales del régimen, como también aspectos procedimentales y regulatorios de mayor detalle, cuya atención se torna ineludible desde su vigencia a la hora de hacer ordenamiento territorial en el Uruguay.

En términos generales, la nueva ley vigente desde 2008, institucionaliza la ordenación del territorio introduciendo el modelo de la planificación y desarrollo sostenible como conducta jurídicamente vinculante, no sólo para las unidades estatales competentes en la elaboración y aprobación de las normativas resultantes, sino también para todas aquellas otras cuya gestión se relacione con el uso del territorio, lo que hace que prácticamente todos los ámbitos estatales deban tener presente el tema en sus programaciones y acciones.

Por tanto la revisión del Plan Montevideo se enmarca en un contexto institucional y legal relativamente nuevo, generado a partir de la aprobación de la LOTDS. Esta nueva ley aporta mayor respaldo y fortaleza jurídica a las políticas y acciones en materia de ordenamiento territorial, tanto en sus contenidos como en sus instrumentos, instalando una nueva institucionalidad en la materia.

Destacando el dinamismo del ordenamiento territorial y la ininterrumpibilidad en la gestión del suelo, se reconocen las complejidades derivadas de la interfaz entre el modelo de instrumentos de la LOTDS y el entramado normativo que ha venido desplegando el Plan Montevideo desde su formulación. Se apunta hacia la armonización, en un proceso que paulatinamente adopte los glosarios de las figuras de planificación territorial previstas en la Ley.

La LOTDS habilita nuevos instrumentos de aplicación supra departamentales que incorporan el concepto de integración y cooperación entre territorios sujetos a Gobiernos Departamentales autónomos.

Ya fueron aprobadas por las Juntas Departamentales de Montevideo, Canelones y San José y por el Poder Ejecutivo, las Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible Metropolitanas (EROT-M). Estas conllevan acuerdos respecto a los siguientes aspectos: a)

Objetivos regionales de mediano y largo plazo para el ordenamiento territorial y desarrollo sostenible; b) Lineamientos de estrategia territorial, contemplando la acción coordinada del Gobierno Nacional, los Gobiernos Departamentales y los actores privados; c) La planificación de servicios e infraestructuras territoriales; d) Propuestas de desarrollo regional y fortalecimiento institucional.

Los lineamientos de estrategia territorial se centran en el abordaje del suelo categoría rural y la localización de actividades y usos industriales y logísticos. En lo referente a la planificación de servicios e infraestructuras territoriales se promueve la definición de criterios e indicadores para la evaluación de proyectos y obras de grandes equipamientos, la estructuración de un sistema de espacios públicos metropolitanos, la coordinación e integración de los sistemas de saneamiento, la realización de un sistema integral de tratamiento de residuos sólidos, la definición de una estructura vial jerarquizada para cargas y el desarrollo de un sistema de transporte metropolitano público. Los instrumentos de ordenamiento territorial del departamento deberán integrar las disposiciones que contienen estas estrategias regionales.

A escala nacional existen avances en la elaboración de las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Las mismas, de acuerdo a la LOTDS constituyen el instrumento general de la política pública en el ordenamiento territorial y tienen por objeto definir las bases y objetivos estratégicos nacionales, la estructura territorial básica, los principales lineamientos en la materia, la definición de los espacios protegidos, los incentivos para quienes contribuyan a la concreción de los planes, las sanciones para los que incumplan sus determinaciones y la proposición de medidas de fortalecimiento institucional.

Asimismo, se ha redactado el documento Base para la discusión de la Directriz Nacional del Espacio Costero como avance de su proceso de elaboración. El objeto de esta directriz es *"...el ordenamiento del Espacio Costero para su gestión, incluyendo la protección, planificación y actuación, con el fin de conservar y promover el desarrollo sostenible de sus valores naturales, patrimoniales, culturales, sociales y económicos"*. Entre los principios a ser asumidos por los organismos públicos y los privados se

plantea *“Impulsar la coordinación y cooperación entre las diversas administraciones públicas nacionales y departamentales en la elaboración y ejecución del planeamiento del Espacio Costero”*. Se definen lineamientos de ordenamiento territorial del Espacio Costero así como mecanismos y criterios de coordinación interinstitucional. Los instrumentos de ordenamiento territorial del departamento deberán integrar las disposiciones que contenga esta directriz.

[03. Las Directrices Departamentales]

Según el Artículo 16 de la LOTDS, *“las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible 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.”* Por consiguiente *“son un instrumento eminentemente estratégico de gobierno del territorio en la medida que lo estructura y orienta su desarrollo.”* (GOROSITO, 2009)

Se ha dicho que *“...la ley atribuye a los departamentos la competencia para la aprobación de aquellos instrumentos de planificación de mayor incidencia por su concreción en el territorio departamental, como son las Directrices Departamentales y los Planes Locales...”* (OLMEDO, 2010).

Las Directrices Departamentales refieren a tres aspectos básicos:

- Los principales objetivos del ordenamiento territorial en el departamento.
- Las grandes estructuras y sistemas territoriales, así como las actuaciones estratégicas propuestas.
- La formulación de las orientaciones generales para las otras escalas del ordenamiento territorial y para las políticas sectoriales y los grandes proyectos con incidencia territorial.

A través de algunos de los artículos de la citada ley, trataremos de clarificar

este aspecto. Las Directrices Departamentales asumen el desarrollo territorial planificado desde un abordaje integral y ambientalmente sustentable del territorio. Dice el Artículo 16 que *“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.”* Según el Artículo 47, las Directrices Departamentales deberán asumir la conservación del ambiente garantizando la sostenibilidad de los procesos de transformación territorial. En este sentido deberán contar con una Evaluación Ambiental Estratégica (EAE).

La elaboración y aprobación de las Directrices Departamentales es de competencia exclusiva de los Gobiernos Departamentales (Artículo 16, inciso 3). Tendrán la naturaleza jurídica de Decretos Departamentales (Artículo 26) y deben cumplir con las instancias obligatorias de elaboración y participación social estipuladas en la LOTDS (Artículos 23 al 25).

Sus determinaciones tienen efecto vinculante sobre los particulares y los poderes públicos, como disposiciones generales, así como sobre los terrenos, instalaciones y edificaciones en lo referente al destino y régimen jurídico de aplicación (Artículo 27). El reconocimiento de este instrumento de carácter estructural y estratégico conlleva reconocer el carácter vinculante, con diferentes alcances, de objetivos, estrategias, lineamientos, recomendaciones, etcétera.

De igual forma, las determinaciones que impliquen limitaciones al derecho de propiedad se consideran comprendidas en el concepto de interés general referido en la propia ley (Artículo 35). Asimismo, según el Artículo 37, los propietarios de inmuebles no podrán destinarlos a usos contrarios a los previstos por los instrumentos aprobados de acuerdo a la ley ni a las determinaciones que se establezcan conforme a los mismos durante su aplicación.

Como instrumento de ordenamiento territorial, las Directrices Departamentales deberán prever mecanismos de seguimiento, control y evaluación técnica y monitoreo ciudadano, durante el período de vigencia (Artículo 28).

Además, serán revisadas cuando se produzcan los supuestos o circunstancias en ellas definidas, así como siempre que se pretenda introducir alteraciones en ellas o en el territorio (Artículo 29). Las modificaciones deberán ser establecidas por instrumentos de igual jerarquía.

La apuesta a actualizar el Plan Montevideo es conferirle mayor dinamismo al instrumento, actualizando las demandas y las ofertas en el territorio, de acuerdo al crecimiento y los escenarios previstos, para mejorar la gestión y propender a una ciudad mas democrática, justa y equilibrada. Las Directrices Departamentales pretenden incorporar información y propuestas de gran complejidad, manteniendo los mismos objetivos generales planteados por el Plan Montevideo en lo referente a coordinar la acción pública y encuadrar las actividades privadas.

II. contexto y territorio

[01. El territorio existente y los procesos territoriales]

La topografía, el relieve y el suelo

La **topografía** montevideana se integra al paisaje suavemente ondulado que caracteriza al Uruguay. Nunca existieron grandes obstáculos a salvar entre el interior del país y el puerto exportador, con la excepción de los bañados y arenales del este, los que constituyeron una barrera en las comunicaciones hasta la realización de la Ruta Interbalnearia en su tramo inicial.

Las estribaciones de la cuchilla Grande marcan un parteaguas que recorre la avenida 8 de Octubre, avenida 18 de Julio y calle Sarandí, prolongada por la escollera hasta internarse en el mar. Por otro lado, la cuchilla Pereira presenta alturas máximas de 60 a 90 metros, y se expande paralela a la costa oeste, llegando hasta punta Espinillo. La cuchilla Miguelete unida a la de Pereira da origen a las cuencas de los arroyos Miguelete y Pantanoso. Este relieve pétreo alterna con rincones fértiles como el Rincón del Cerro, Melilla o Punta Espinillo.

Los puntos notables de la topografía son el Cerro de Montevideo y el Cerrito de la Victoria. El primero, hito y símbolo de Montevideo, se ha constituido en una suerte de escudo visual desde la ciudad que puede haber colaborado a la preservación de la costa oeste sin mayor desarrollo urbano hasta el momento, con porciones de territorio de alta naturalidad. Muchos de ellos hoy han sido convertidos en parques públicos como el de Punta Yeguas y Punta Espinillo, a lo que se suma una orla de playas poco concurridas que contrastan con las más urbanas, ubicadas en su mayoría en la costa este de Montevideo. El Cerro es a su vez mirador natural hacia todos los puntos del territorio, marítimo y terrestre.

Montevideo cuenta con un **suelo** y un subsuelo que presentan buenas condiciones para servir de soporte a elementos construidos. El subsuelo ofrece materiales que han sido históricamente utilizados y continúan siendo empleados para la construcción (arcillas, arenas, piedras y balasto).

Ante el previsible incremento de la demanda de los recursos mineros en la región metropolitana y la inviabilidad económica de recurrir a fuentes de recursos a mayor distancia, se impone la necesidad de un marco planificador para el uso racional del territorio, que permita satisfacer esa demanda sin hipotecar la sustentabilidad ambiental.

Desde el punto de vista de la aptitud, un 60% de la superficie de Suelo Rural del departamento puede clasificarse entre muy apta a moderadamente apta para cultivos agrícolas intensivos, que constituyen su principal uso actual.

Las principales limitantes se refieren a dificultades para la penetración radicular y el laboreo —texturas pesadas, degradación de estructura, encostramiento superficial, etcétera—, exceso de humedad y problemas de drenaje, riesgos de erosión y de sequía. Los problemas de erosión no son todo lo graves que podría esperarse considerando la larga historia agrícola de estos suelos. El problema más generalizado está relacionado con la degradación de la estructura como consecuencia de la pérdida de materia orgánica.

Dinámica poblacional y distribución territorial

La gravitación de la ciudad de Montevideo en el sistema urbano nacional se afirma en la época de la Independencia, principalmente como puerto de exportación de mercaderías e ingreso de personas, y como punto de convergencia del sistema vial y ferroviario del país. Suma el hecho de su designación como Ciudad Capital a dos escalas: nacional y departamental.

La dinámica poblacional que experimenta Montevideo en los primeros años de Independencia es elocuente, multiplicándose veinte veces en tan solo setenta años. Paralelamente la campaña pierde gravitación en el mismo período, consecuencia de la continua concentración de la propiedad de la tierra, de la tecnificación de la estancia y el alambramiento de los campos, lo que expulsa a los trabajadores rurales a buscar otras fuentes de trabajo. Los avances tecnológicos también dejan obsoletas muchas tareas rurales,

lo que acelera la desocupación y concomitantemente, la búsqueda de oportunidades en Montevideo y demás ciudades.

	Montevideo	Campaña	Total del País
1830	14.000(19%)	60.000(81%)	74.000
1900	290.200(31%)	645.920(69%)	936.120

Población de Montevideo y Campaña en los primeros años de la República¹

En las últimas décadas del siglo XX y en la primera del siglo XXI, se observan cambios fundamentales en la dinámica poblacional de nuestro país. Entre estas transformaciones se puede señalar la acentuación del proceso de envejecimiento de la estructura de edades, que se produce por el aumento de la esperanza de vida y la reducción de la tasa de fecundidad. Además, se reconocen algunos de los rasgos de lo que se ha denominado la segunda transición demográfica: ubicación de la tasa global de fecundidad por debajo del nivel de reemplazo y cambios en la familia, la nupcialidad y la fecundidad.

En lo que refiere a las migraciones, los saldos migratorios internacionales del país han sido negativos y muy significativos en las últimas décadas. Si bien este fenómeno ha mostrado cierta tendencia a revertirse a partir del año 2008, la emigración se ha convertido en un aspecto estructural de las tendencias de la población, con el consiguiente efecto envejecedor que la migración tiene en las regiones expulsoras de población.

Entre 1996 y 2004 el departamento de Montevideo presentó una tasa de crecimiento poblacional negativa; fenómeno basado en gran parte en un saldo negativo de la migración interna y en la intensidad de la emigración internacional. Los cambios en la distribución espacial de la población operaron a favor de la región metropolitana: la pérdida de población del área urbana de Montevideo ha sido compensada por el desplazamiento del

¹ BARRACCHINI, H. Y ALTEZOR, C.: *Historia del Ordenamiento Territorial en el Uruguay*. Editorial Trilce, Montevideo, 2008. pp. 53

dinamismo poblacional hacia el ámbito metropolitano.

La territorialización de las tendencias conduce a la concentración de población joven e infantil en las periferias, donde se registran las tasas más altas de fecundidad, coincidente también con los valores más altos de la tasa de mortalidad infantil. No obstante, en los últimos años se verificó una tendencia a la convergencia entre las tasas de fecundidad de las mujeres de diferentes estratos socioeconómicos, hecho que a mediano y largo plazo acentuará aún más el envejecimiento poblacional en los próximos años.

Si bien desde la década de los noventa, y aun desde antes, Montevideo expulsó población, los flujos de inmigrantes y retornantes amortiguaron levemente esa tendencia. La emigración internacional persistirá, si bien es esperable un paulatino crecimiento de la inmigración.

Los procesos demográficos corresponden a fenómenos estructurales de la sociedad y, por tanto, no son esperables cambios a mediano plazo. La profundización del envejecimiento continuará operando: es previsible que en el año 2025 las personas de 65 años y más alcancen el 15,7 % de la población total, en tanto la población de 0 a 14 años rondará el 20 %. La preocupación por el envejecimiento de la estructura de edades se relaciona con la importancia que adquiere el déficit de población económicamente activa.

Condiciones fundacionales y primeros desarrollos

La ausencia de metales preciosos se muestra como la principal razón del tardío interés de la corona española por la Banda Oriental. Eran “tierras de ningún provecho”.

La sorprendente reproducción de ganado bovino que tuvo su origen en las escasas decenas de animales que Hernandarias hizo dejar en 1611 en el litoral oeste de la Banda Oriental, fue la base de una riqueza a la cual estuvo relacionado el destino de nuestro país. La ganadería cimarrona vino justamente a aportar a la Banda Oriental el valor económico que hasta

entonces no poseía.

En el momento de la fundación de Montevideo, se encontraban vigentes las llamadas Leyes de Indias, que en su Libro IV regulan de modo muy preciso todo lo atinente a la fundación de centros poblados. A pesar de que su aplicación no fue rigurosa, la mencionada circunstancia marcó la ciudad de manera diferenciada respecto de aquellas creadas con anterioridad a 1680.

La ciudad indiana es concebida como una estructura a la que pertenece su núcleo amanzanado pero también el territorio inmediato que le sirve de sustento, donde básicamente se desarrollan labores rurales definidas por la ley, tanto en lo que respecta a localización como a aspectos funcionales. Los Solares del Pueblo se encontraban dentro de un recinto amurallado lindante con el Ejido, una de cuyas funciones -aunque quizá no la principal- era la de servir como reserva para futuras expansiones. Este tipo de organización, conocido como Ciudad - Territorio, es inaugurada en la Banda Oriental con la fundación de Montevideo y aún a casi dos siglos de la pérdida legal de su vigencia, se manifiesta a través de múltiples señales. Algunas de ellas se encuentran en el amanzanado que se reprodujo indiscriminadamente hasta nuestros días, en la infraestructura vial, también asociada a los límites de sus antiguos Términos y en la estructura predial de los padrones que pertenecieron a las antiguas chacras del Miguelete.

Por una voluntad ajena a sus características de puerto natural, Montevideo, como todas las poblaciones dentro de la Banda Oriental fundadas con arreglo a la legislación indiana, responde al tipo de Ciudad Mediterránea y no al de Ciudad Puerto, como es el caso de Buenos Aires.

Sin embargo, una larga sucesión de decisiones político – administrativas a partir de la 2ª mitad del siglo XVIII, fueron paulatinamente otorgándole a la ciudad lo que al principio pretendió negársele: su condición de ciudad puerto. Entre ellas se destaca la creación en 1776 del Apostadero Naval de Montevideo, con jurisdicción sobre todo en el Atlántico Sur; la expedición en 1778 de la Real Cédula de Comercio, que habilitaba a Montevideo para comerciar sin las trabas y complejidades que hasta ese momento imponía un sistema a todas luces obsoleto y la creación en 1779 de la Aduana de Montevideo. Entre las condiciones que posibilitaron el comienzo de una

época de despegue de la actividad portuaria y por ende del comercio, debemos agregar el beneficio del que gozó para la introducción de esclavos, ampliado en 1791 cuando se le concedió exclusividad en este ramo frente a Buenos Aires.

Durante la Guerra Grande, el puerto de la ciudad sitiada, en tanto única comunicación habilitada con el resto del territorio y el exterior, fue esencial para la existencia de la ciudad. Por tanto, dicha coyuntura terminó por fortalecer aún más a Montevideo en su condición de ciudad puerto.

Ocupación territorial e Infraestructuras

Finalizada la Guerra Grande, se producen transformaciones considerables en el territorio montevideano que tendrán consecuencias estructurales y de largo aliento para sus futuros desarrollos, de los que se subrayan: la demolición de las murallas y el trazado de la Ciudad Nueva; la fundación de Villa Cosmópolis y Pueblo Victoria; y la consolidación de la ciudad sitiadora (puerto de Buceo, Villa Restauración, Cerrito de la Victoria y Paso del Molino, estructurados por el camino de Propios y la calle Comercio al sur de la Unión.

La vinculación entre todas estas piezas generó una red vial primaria que fue clave en la futura estructuración de los territorios intersticiales y las subsiguientes expansiones territoriales.

Tales transformaciones generaron una matriz territorial básica que definió la forma de las futuras expansiones urbanas montevideanas, consistente en una red vial radio-céntrica estructurada a partir de la ciudad nueva y consolidada en base a las sub-centralidades urbanas inmediatamente periféricas, y a las localidades supra-departamentales vecinas a la capital, asociadas al abanico de los caminos nacionales principales. Esta matriz es atravesada por el par vial vinculante bulevar J. Batlle y Ordóñez – avenida L. A. de Herrera (Ex Propios-Larrañaga) que aun hoy juega un rol protagónico, estructural, tanto en sus áreas urbanas consolidadas como en sus expansiones metropolitanas.

A nivel nacional el sistema de comunicaciones consolida su centro en Montevideo y se materializa a través de una red radial estructurada en base a los itinerarios utilizados por chasques, postas a caballo y diligencias, que retomaba algunos caminos existentes, los cuales siguen habitualmente la divisoria de aguas.

Posteriormente con el advenimiento del ferrocarril, esta estructura se fortalece, y con ella, las ciudades que vincula, especialmente Montevideo. La red férrea conecta las capitales departamentales y demás ciudades importantes con Montevideo. En 1897 finalizan las obras de la principal estación de tren, la Estación Artigas, actualmente en desuso.

El nuevo puerto, obra fundamental sin la cual el tendido ferroviario no hubiera tenido mucho sentido en el largo plazo, fue inaugurado en el año 1909. Financiado por el Estado, probablemente haya constituido una de las inversiones infraestructurales públicas más importantes de la historia montevideana. Con ambas obras se conformó una adecuada cabeza articuladora del comercio nacional, facilitando llegadas y partidas de importaciones y exportaciones.

De igual manera que en el territorio nacional actuó la red de ferrocarriles, en Montevideo las distintas compañías de tranvías –básicamente inglesas– fueron un factor decisivo de la expansión urbana. Estas empresas, que comenzaron sus actividades con una primera línea en 1868, tuvieron sus socios naturales en los grandes especuladores inmobiliarios, quienes fueron loteando y rematando terrenos cada vez más periféricos que los tranvías y sus nuevas líneas permitían vincular al centro urbano.

En base a la nueva red de tranvías apoyada en la matriz territorial consolidada a la salida de la Guerra Grande (ciudades vieja, nueva y sitiadora, Villa Cosmópolis, Pueblo Victoria) y con el especulador inmobiliario realizando loteamientos urbanos sin ningún tipo de regulación, Montevideo se expandió como una suma de unidades autónomas sin mayor coherencia interna ni mayor continuidad que la que podía asegurar la red vial primaria conformada en los períodos anteriores.

Este proceso de expansión de la ciudad se combinó con uno contrario de

gran centralización de sus actividades político-institucionales, económicas, administrativas, culturales, localizadas en Ciudad Vieja y avenida 18 de Julio.

El advenimiento del automóvil a principios del siglo XX dio un gran impulso al desarrollo de la Red Vial a nivel nacional, si bien la misma se había comenzado a definir y estatizar con la ley de Deslinde de Caminos de 1865. A partir de ese momento empiezan importantes obras públicas, como el trazado de carreteras bituminizadas y la construcción de puentes que sustituyen al sistema de balsas.

Ambos sistemas, tanto el férreo como el carretero, concebidos como competitivos y no complementarios, en lógica radial convergiendo en Montevideo, consolidaron la estructura territorial existente, reforzando la macrocefalia² capitalina.

Al presente, con la excepción de las rutas 26, 14 y 11 y teniendo además presente en éstas algunas discontinuidades, escasa capacidad y regular estado, no existen posibilidades de trasladarse en Uruguay en dirección este - oeste sin pasar por Montevideo, lo que habla por sí solo de su gravitación. La reciente construcción del Anillo Colector Perimetral Vial (ACPV), si bien concebido priorizando el transporte de cargas, intenta equilibrar en una pauta lineal el peso del sistema radial de las vías internas al Área Metropolitana funcionando como *by pass* de las zonas centrales de la ciudad.

En las últimas décadas, y a modo de síntesis de los procesos de ocupación del territorio, se señala que a la ciudad de crecimiento radial en torno a sus principales rutas de acceso desde el territorio nacional, que trasvasó los límites departamentales, se le fue superponiendo la pauta lineal de crecimiento a lo largo de la faja costera, lo que ha generado hacia el este

una verdadera ciudad borde de baja densidad, prácticamente ininterrumpida a lo largo del eje de la avenida Giannattasio hasta el balneario El Pinar (o peaje del arroyo Pando). Hacia el oeste, en el departamento de San José se ha consolidado el desarrollo de la llamada Ciudad del Plata. Las conurbaciones sobre la ruta 8 que une Montevideo con la ciudad de Pando, sobre las rutas 6 y 7, y sobre el eje con La Paz, Las Piedras y Progreso, si bien más lentamente, también continúan consolidándose.

Complementariamente, los grandes equipamientos de trascendencia nacional se han modernizado para atender nuevas demandas globales en el marco de un período caracterizado por su bonanza económica. Por un lado el Aeropuerto Internacional de Carrasco, con su moderna arquitectura se ha constituido en nuevo ícono. Por otro, el Puerto de Montevideo, ha ganado importante superficie al mar para la construcción de playas de contenedores y se ha tecnificado ante las nuevas demandas tanto del comercio transatlántico como del turismo internacional. Cruceros de verano, grúas de alto porte, la presencia de contenedores y el creciente flujo de transporte de cargas, han cambiado definitivamente el paisaje del puerto, de la ciudad y en los últimos años, aún de áreas periféricas.

Antecedentes planificadores

Montevideo es en gran medida el resultado de un dilatado proceso de planificación que se inicia desde su fundación, con la aplicación de las ya citadas **Leyes de Indias**, aunque cabe advertir que es también producto de acciones de corte espontáneo, situación cuya reiteración puede observarse a lo largo de toda su historia.

Las murallas del sistema defensivo de la ciudad comenzaron a demolerse en 1829 y el primer ensanche de la ciudad colonial se inicia en 1836 como una verdadera operación inmobiliaria, amanzanando el antiguo Ejido y enajenando los solares correspondientes. Se trata de un primer distanciamiento conceptual de la Ciudad Territorio concebida por las Leyes de Indias, de la que sólo se mantuvo la formalización del amanzanado.

Hacia 1878 se produce el segundo ensanche, estableciéndose como

² *Macrocefalia*: es un concepto acuñado en las décadas de los setenta para caracterizar el fenómeno de la alta concentración de población, capital y actividades en las grandes ciudades, lo que implica un crecimiento excesivo de una urbe, generando un desequilibrio territorial.

nuevos límites de la ciudad a ordenar las dos ramas de bulevar General J. Artigas, cuya construcción se disponía. Se pretendió así incorporar varios trazados delineados con criterios muy disímiles por la iniciativa privada y contener en el territorio resultante el área urbana. Hasta 1938, la rama norte – sur de la mencionada vía, sólo existía hasta la calle Pagola. Su continuación hasta su encuentro con la rama este – oeste, se concretó con el sencillo perfil que hoy mantiene y no con el cantero central previsto originalmente.

En 1930, a través del anteproyecto de **Plan Regulador de Montevideo**, se realiza una propuesta privada tendiente a dar una imagen moderna a la ciudad. Basado en criterios supuestamente científicos, los principales paradigmas de este plan fueron la higiene y la eficiencia, pretendiéndose aplicar un modelo universal de ciudad acabada en sí misma. Se abrazaba así muy tempranamente la visión de ciudad alternativa que impulsaban los CIAM³.

En 1956 se da comienzo al estudio del **Plan Director**. Continúa siendo referencia la teoría de los CIAM, pero se abandona definitivamente el modelo de plan tendiente a una ciudad terminada, proponiéndose a cambio un ordenamiento con metas progresivas y revisables. Tiene particular significación el *zoning*, la estructura circulatoria y sobre todo una delimitación de la ciudad en Unidades Vecinales que toma como centro la escuela primaria. El aspecto donde se marcan las mayores diferencias con un pensamiento iniciado en nuestro medio hacia los años 80 y recogido luego en el Plan Montevideo, es que el Plan Director de los años 50 continuó aplicando un modelo universalmente válido de base abstracta, desconociendo las peculiaridades de las diferentes áreas. En sus aspectos más importantes, tampoco fue de aplicación, aunque dejó huellas en algunas afectaciones cuya vigencia recién caducó a fines del siglo XX. En lo que respecta a realizaciones concretas, cabe mencionar el ensanche de bulevar J. Batlle y Ordóñez (ex Propios), el túnel de la avenida 8 de Octubre y los conjuntos habitacionales de Buceo y Casavalle, inspiradas en el concepto de Unidad Vecinal ya citado.

En 1998 se aprueba el Plan de Ordenamiento Territorial, denominado oficialmente **Plan Montevideo**. Inocultablemente influido por la legislación española en su estructuración, conceptos y en las figuras que desarrolla, inaugura en nuestro medio una nueva manera de entender la ciudad y proponer su ordenamiento.

“Establecer las bases para reglar la actividad privada, coordinar la acción pública y encuadrar las actividades municipales” (Plan Montevideo, Memoria de Información), se perfilaba como un objetivo capital.

Se trata de un instrumento abarcativo y complejo, integrador de políticas, que asumió un abordaje integral del territorio y trazó un plan general para la ciudad y el departamento. A partir de un modelo territorial (conformado por tres componentes: Sistemas Territoriales, Zonificación, y áreas de Promoción y Planes Especiales de valor estratégico), realizó una síntesis propositiva, incluyó determinaciones de urbanismo y ordenamiento del territorio y estableció innovadores instrumentos de ordenamiento y gestión territorial.

En lo que respecta específicamente a contenidos, destacan:

- Clara discriminación entre aspectos estratégicos y normativos. Dentro de los primeros, se establecen algunas ideas – fuerza que enmarcan todo el Plan.
- Fuerte apuesta a la elaboración de Planes Especiales como parte de la llamada Planificación Derivada y desarrollo de Áreas de Promoción.
- Incorporación del concepto de Áreas Caracterizadas, retomando “la necesidad de definir ordenamientos urbanísticos propios para cada área caracterizada de la ciudad”, planteada en la revisión del Plan Director efectuada en 1982. En directa vinculación con este punto, se incorpora como concepto la Preservación Patrimonial y como propuesta concreta la recuperación de Áreas Centrales.
- Explícita inclusión del concepto de Gestión, aportándose instrumentos específicos para su desarrollo, en lo que puede calificarse como la diferencia más significativa respecto de los planes precedentes, en los cuales se percibe hoy un criterio algo ingenuo,

³ Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna

apostándose a una concreción pasiva y aleatoria de un plan en base a afectaciones urbanísticas.

El Plan Montevideo fue un valioso antecedente para todo el país y un innegable referente para la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.

La efectiva aplicación del Plan mostró carencias que sumadas al surgimiento vertiginoso de demandas y problemas apenas visualizados en su momento, indicaban la necesidad de la presente revisión y los rumbos de la misma.

Las expectativas generadas por la inclusión de todo un capítulo dedicado específicamente a Gestión, no fueron satisfechas, quedando en gran medida restringida la novedad a su enunciado. Al respecto, podrían identificarse como los principales obstáculos:

- La fuerte inercia institucional de una manera de proceder originada en los intentos de satisfacer una demanda marcada por las presiones del medio y la inmediatez.
- La ausencia de órganos, instituciones o agencias específica y exclusivamente dedicadas a la gestión y ejecución de la planificación, que actúen con criterio proactivo.

El **Avance de la Revisión del Plan Montevideo** presentado a principios de 2010, advertía justamente sobre este punto, proponiendo superar *“conductas reactivas asociadas a un manejo de ciudad que se concreta de manera aleatoria o a impulso de la demanda”*.

En esta visión crítica del Plan Montevideo, podemos además incluir:

- Apreciación selectiva del territorio, en lo que algunos han interpretado como una afiliación al denominado urbanismo urbano, alejado de la visión integradora y holística que hoy se pretende.
- Escasa percepción y aplicación del concepto de metropolización.
- Inadecuada atención y en especial de propuestas relacionadas con la precariedad y la segregación socio – urbana.
- Limitada visualización del Plan, dando internamente lugar a

actuaciones sectoriales no ajustadas a plan y externamente un conocimiento e interés restringido a aspectos regulatorios.

Montevideo: Vocaciones, roles y escalas

Montevideo posee hoy una complejidad funcional que fue asumiendo a lo largo del tiempo. Desde su fundación, la ciudad ha ido incorporando distintos roles que terminaron por conformar su múltiple identidad y consolidando su rol primordial de aglomeración principal en el Sistema Urbano Nacional, en un departamento cuya significación porcentual respecto de la superficie total del país, es escasísima.

De la vocación portuaria al rol de Capital

Montevideo mantiene siempre vigente su vocación original: es, por naturaleza, una ciudad-puerto. Por supuesto, el crecimiento del puerto y sus exigencias logísticas han problematizado, y siguen haciéndolo, su relación con la ciudad. Ciudad y puerto demandan mayor espacio y muchas veces expresan intereses encontrados. Las playas de contenedores que avanzan contiguas al puerto alteran los paisajes urbanos y la calidad ambiental circundante, generan barreras visuales y flujos de transporte incompatibles con los usos previstos para las áreas centrales de la ciudad. Sus expansivas demandas infraestructurales -portuarias, viales, ferroviarias, logísticas- no se quedan atrás e invaden con su impronta la ciudad cercana y también la lejana.

Las condiciones fundacionales de Montevideo y su consolidación como puerto, establecieron desde el inicio su rol como centro principal en el territorio nacional. Como tal fue acumulando una concentración de población, funciones, y actividades sin contrapunto en el país, lo que conllevó a que se constituyera naturalmente en la Capital. En la actualidad el departamento de Montevideo alberga más del 40% de la población nacional en una superficie de 530 km², la que representa tan sólo el 0,3 % del total de la superficie del país. Montevideo Ciudad alberga las más diversas infraestructuras deportivas, culturales, educativas y sanitarias. Es

el principal destino de los turistas que visitan el país; posee el grueso de la industria nacional y en su entorno rural, buena parte de la producción agrícola para auto consumo. En ella se ubican las sedes de los poderes del Estado, de las empresas públicas y de las mayores empresas privadas, así como grandes equipamientos.

La vocación balnearia y la construcción de la rambla

Si bien Montevideo le dio la espalda a la costa desde su fundación como ciudad mediterránea, a fines del s XIX el mar comenzó a adquirir un rol significativo para los montevideanos como espacio higiénico y recreativo. Las playas Capurro (creación del Gran Balneario Playa Honda en 1887 por iniciativa de una sociedad tranviaria) y Ramírez (1871) fueron concebidas como balnearios en la segunda mitad del siglo XIX, asociados a la instalación de la compañía de tranvías. Luego le siguieron Pocitos (loteo de 1868, llegada del tranvía en 1875)⁴ y Carrasco (1912).

La construcción de la Rambla Sur marcó un hito que transformó la costa céntrica en paseo emblemático. Enmarcada en la concepción civilizadora de la época, la propuesta pretendía domesticar el mar, hacerlo más amable y transformar su orilla en un paseo saludable, a la vez que sanear la ciudad de los barrios bajos. Constituye una gran obra pública de vital importancia como aporte al colectivo montevideano, espacio público recreativo e infraestructura paisajística que otorga identidad y singularidad a la ciudad⁵.

Montevideo como ciudad balnearia tuvo su auge a mediados del siglo XX, pero en los años 70 la situación se hace insostenible por el grado de contaminación de las aguas para baños. El Plan de Saneamiento Urbano, concebido en los años 70 y concretado a partir de los años 80, logró revertir la situación y recuperar las playas para disfrute de los montevideanos. El Plan de Saneamiento IV, con la construcción de un emisor final en punta Yeguas, tiene entre sus objetivos principales preservar la calidad ambiental

⁴ Ver CARMONA, Liliana. *El locus y la estructura urbana montevideana. Ensayo lúdico*. Universidad de la República, 2008.

⁵ *Un Balcón al río como mar en la frontera del agua. El paisaje costero del Uruguay*. Farq/I. Montevideo, 2010, Pp. 187

de las playas de la costa oeste.

El sector costero este de la ciudad concentra la población montevideana de mayores ingresos, provocando una intensificación del uso del suelo en esa zona. En la costa es donde se identifican las densidades más altas de la ciudad, como es el caso de Pocitos. La apetencia por zonas costeras hacia el este como lugar de habitación para sectores medios y altos trasvasa el límite departamental y explica en parte el crecimiento urbano de la Ciudad de la Costa.

Montevideo Rural

Del área rural de Montevideo proviene más de la mitad del consumo nacional de hortalizas de hoja, e importantes porcentajes de la producción de frutales. La actividad agropecuaria se desarrolla principalmente en granjas familiares de 10 hectáreas promedio, establecimientos pequeños si se los compara con las 290 hectáreas promedio de los establecimientos de este tipo del país. De esta manera el territorio departamental resulta relevante en cuanto a la producción de alimentos cercana a la ciudad, cooperando en mantener una huella ecológica discreta y generando un paisaje cultural asociado directamente con la identidad de esa área.

No obstante, el consumo creciente de suelo por la expansión no planificada de la ciudad y la consiguiente pérdida de suelo rural, dialéctica estructural de la ocupación del territorio departamental, genera una serie de inconvenientes que van a contrapelo del desarrollo sostenible, tales como:

- Diversos grados de alteración de ecosistemas y zonas naturales relevantes y/o frágiles, tales como los humedales, las dunas costeras, playas y bañados.
- Retroceso territorial de las zonas rurales agroproductivas, proceso que, iniciado en los años 80, aún continúa. El significativo tapiz productivo montevideano se ha visto resentido por sustitución de usos y la construcción de infraestructuras, sumado al factor de inseguridad existente en zonas rurales contiguas a áreas urbanizadas que impulsa a los productores a cambiar de actividad o vender sus tierras.

- Consumo mayor de energía y contaminación debido al incremento de las distancias de los traslados. Necesidad de extender infraestructuras y equipamientos a nuevas áreas pobladas, con el consiguiente costo económico para el Estado.
- Desplazamiento de las áreas centrales, con la consiguiente subutilización de sus infraestructuras y equipamientos.

Frente a este proceso, el Gobierno Departamental ya en 1990 crea la Unidad de Montevideo Rural. En la misma dirección, en 1995, mediante el Decreto 26.986 se establecen áreas de la zona rural del departamento a ser protegidas de usos que atenten contra la producción agropecuaria y/o la conservación de valores paisajísticos, ecológicos o culturales destacados, identificando áreas ecológicas significativas como Rincón de Melilla, los humedales de Santa Lucía, Punta Espinillo y humedales del arroyo Carrasco. Actualmente, se impulsan programas que apoyan a los pequeños productores que se mantienen en actividad, trabajando en coordinación con las intendencias de Canelones y San José.

Montevideo metropolitano

En el Área Metropolitana de Montevideo se constata un fenómeno de expansión territorial en un contexto de estancamiento demográfico, inédito en América Latina. Estudios publicados en el *Libro Blanco del Área Metropolitana* (2007) lo confirman: en los últimos cuarenta años no ha habido crecimiento global de su población (estimada en 1.865.000 habitantes), y sin embargo el área de corrimiento urbano en el conjunto de los corredores metropolitanos es de un 8%, para cada uno de los cuatro decenios.

La inobservancia de la Ley de Centros Poblados (1946) en los departamentos de San José y Canelones, aprobando fraccionamientos en parcelas sin servicios básicos, explica entre otros motivos el decrecimiento habitacional de las áreas centrales de Montevideo y la expansión periférica de tejidos urbanos.

Fenómenos similares son considerados a nivel mundial, donde, asociados a los mismos, se observan con preocupación nuevas modalidades de habitar

que conllevan a una creciente polarización social, generándose verdaderos *guetos* de pobreza y riqueza.

El fenómeno trae aparejado la fragmentación y desintegración social del territorio. Se constata un proceso de homogeneización social, donde los iguales interactúan con iguales generándose una ciudad para pobres y otra para ricos con la consiguiente fragmentación y segmentación socio-urbanas y la proliferación de asentamientos irregulares vinculados a la informalidad habitacional (CECILIO, 2007).

La escala metropolitana fue considerada en el Plan Montevideo, en tanto es un tema que se reconoce y plantea en su Memoria de Información y constituye uno de los escenarios abordados, pero la misma no ha tenido un desarrollo significativo a través de propuestas y actuaciones concretas.

Este panorama ha cambiado sustantivamente a la luz de algunas experiencias desarrolladas en los últimos años por parte de los Gobiernos Departamentales y por algunos ámbitos de gobierno a nivel nacional como el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO), el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).

En esta dirección se ha avanzado en el reconocimiento y el conocimiento de los procesos de metropolización y la realidad específica del territorio metropolitano (una de cuyas expresiones más completas es el *Libro Blanco del Área Metropolitana*). Por otra parte, se ha avanzado también en formas de actuación conjunta para gobernar los territorios de este tipo.

Estos avances se podrán integrar orgánicamente a una visión compartida a través de las EROT-M⁶.

Montevideo Local

Cuando se hace referencia al Montevideo Local se considera la diversidad de áreas geográficas que se reconocen en su territorio, tanto en sus ámbitos urbanos como en los sectores rurales del departamento. Dichas

⁶ Las Estrategias Regionales Metropolitanas se detallan en el Capítulo 1, sección 2, marco legal.

áreas conforman un mosaico único de singularidades territoriales y tejidos sociales, que identifican al territorio montevideano y a la vez lo enriquecen y lo complejizan.

Montevideo Local, a nivel urbano, puede ser mirado a través de sus **barrios**. Estas entidades territoriales le confieren a la ciudad identidades diferenciadas que reflejan, a menudo, composiciones sociales heterogéneas que tradicionalmente han fomentado la convivencia y el encuentro en sus espacios públicos y equipamientos. Los barrios, por otro lado, facilitan la organización del tejido social con vecinos nucleados en torno a distintos intereses.

En el Plan Montevideo hay un reconocimiento explícito de ámbitos territoriales con rasgos diferenciados, denominados **Áreas Caracterizadas**, que comprenden uno o más barrios según el caso. Estas áreas tienen características que las diferencian y que se manifiestan a través de las distintas morfologías, los diversos emplazamientos urbanos, los usos predominantes, los espacios públicos, las áreas Verdes, etc. El Plan Montevideo establece pautas de actuación, a la vez diferenciadas y específicas para cada área, a través de su Zonificación Terciaria, tema que retoman las presentes directrices en la propuesta de categorización (ver capítulo VI).

En 1990 comenzó el proceso de descentralización político-administrativa del Departamento de Montevideo. Desde su inicio contó con una importante participación social y permitió, en primera instancia, una inédita desconcentración de servicios administrativos seguida, más adelante, por el inicio del proceso real de descentralización política de base territorial. Este proyecto avanzó a partir del reconocimiento del ámbito local como espacio de diálogo, participación y concertación social. Se comenzó a generar, de esta manera, una nueva mirada local que en principio se apoyó en la delimitación territorial de **18 zonas**.

Con la aprobación en el 2009 de la Ley 18.567, de Descentralización Política y Participación Ciudadana, se creó el tercer nivel de gobierno a nivel nacional. En Montevideo, con la aprobación de la Resolución 3643/10, se definieron competencias y atribuciones precisas para los gobiernos

municipales y se estableció la instalación de **ocho municipios**, que dan cuenta de la totalidad del territorio departamental (urbano y rural).

Entre los conceptos rectores que orientan la descentralización y el papel de los Municipios en Montevideo, deben destacarse la profundización de la democracia a través de la participación ciudadana, la cooperación entre los distintos niveles de gobierno y el reconocimiento de las identidades locales como enriquecimiento del conjunto. Las Directrices Departamentales registran estos cambios y promueven la construcción de niveles de participación e instrumentos de planificación de escala municipal que deberían articularse con las escalas departamental, metropolitana y nacional.

[02. Contexto general]

La LOTDS define que el ordenamiento territorial es *“el conjunto de acciones transversales del Estado que tienen por finalidad mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales”* (Artículo 3)

En este sentido, el Artículo 5 establece como principio rector para alcanzar la meta del ordenamiento territorial, *“la adopción de las decisiones y las actuaciones sobre el territorio a través de la planificación ambientalmente sustentable, con equidad social y cohesión territorial”*.

En este marco se considera necesario analizar las problemáticas territoriales más significativas, considerando cuatro grandes dimensiones fuertemente vinculadas y de similar relevancia: la ambiental, la social, la económica y la político – institucional.

La dimensión ambiental

La sostenibilidad ambiental requiere el uso responsable de los recursos naturales. En particular, su consumo no debe superar la capacidad de los sistemas naturales para reponerlos, en tanto la emisión de contaminantes de las actividades humanas no debe superar la capacidad del aire, del agua y del suelo de absorberlos y procesarlos.

Las dinámicas de crecimiento y expansión urbanas ponen en cuestión constante estos requerimientos del desarrollo sostenible, generando conflictos ambientales que no reconocen límites temporales, espaciales y escalares impuestos arbitrariamente.

Los principales conflictos ambientales que hoy se enfrentan en Montevideo y su área metropolitana, están relacionados directamente con las actividades humanas: pérdida de la biodiversidad, contaminación de recursos hídricos, pérdida y degradación de los suelos agrícolas y forestales, mal uso del agua, contaminación por desechos tóxicos y peligrosos.

Desde la percepción ciudadana, los principales conflictos ambientales refieren a la limpieza de la ciudad, el manejo y disposición final de residuos sólidos, la contaminación industrial, en particular atmosférica y el vertido de efluentes líquidos. Últimamente, se ha instalado la preocupación por el uso racional de la energía, el cambio climático, y sus efectos ambientales a mediano plazo.

En la órbita municipal existen antecedentes importantes a nivel institucional en el abordaje de estas problemáticas a través del trabajo de diversos grupos (Grupo Ambiental Montevideo, Comisión Especial Permanente de Montevideo Rural, Comisión Administradora de los Humedales del Santa Lucía), el desarrollo de actividades específicas (monitoreo de la calidad del aire y el agua continental y marítima) y la elaboración de documentos de política (Informe Geo Ambiental 2004, Agenda Ambiental Montevideo 2008-2012⁷ y el propio Plan Montevideo).

La sostenibilidad de los procesos de transformación territorial y sus impactos ambientales se visualizan desde un abordaje multiescalar que comprende territorios más amplios. En este sentido resulta relevante introducir la mirada metropolitana, en particular en lo relativo a cuencas, residuos, energía, consumo de suelo y localización de emprendimientos logísticos e industriales.

En lo que respecta a la degradación de los elementos constitutivos del medio físico y biológico son críticos los problemas asociados a la pérdida de aptitudes y contaminación propiciado por los procesos y transformaciones territoriales.

En este sentido es necesario considerar el uso y manejo de los recursos hídricos y el suelo, la pérdida de biodiversidad y la transformación del paisaje.

La zona rural del departamento de Montevideo comprende áreas de patrimonio natural con valores ecológicos significativos y zonas de producción agropecuaria, cuyo destino principal es el abastecimiento del mercado interno. Si bien es con este ámbito físico con el que tradicionalmente se asocian las afectaciones a los recursos naturales, también estos problemas son constatables en las áreas urbanas.

El área de interfase entre lo urbano y lo rural es donde se registran las mayores tensiones, siendo resultado de las mismas que el espacio agrícola haya ido perdiendo terreno ante el avance de usos industriales y logísticos, actividades extractivas y expansión informal de las periferias.

Recursos hídricos

La gestión de los recursos hídricos superficiales debe considerar la cuenca hidrográfica como unidad de gestión, integrando las políticas públicas sectoriales con las de ordenamiento territorial, tal cual lo establece el Artículo 47 de la Constitución de la República. La calidad y cantidad del

objetivos y metas a alcanzar en relación a la preservación de los suelos rurales, cuidado del aire y de los recursos hídricos, tratamiento de los residuos sólidos, promoción de la eficiencia energética y empleo de fuentes de energía renovables, así como la educación ambiental.

7

La Agenda Ambiental de Montevideo para el período 2008-2012, detalla

recurso deben ser atendidas en un proceso de gestión integrada, indispensable para asegurar la sostenibilidad del mismo.

Los bordes de los cursos de agua se constituyen en ecosistemas de alta fragilidad por las presiones antrópicas que se producen, en particular en las zonas urbanas. Procesos sociales y económicos como la ocupación informal de las márgenes de los cursos de agua constituyen asimismo situaciones de riesgo ya que es la población más vulnerable la que se ve expuesta al incremento de la magnitud y frecuencia de las inundaciones.

El Plan Especial Arroyo Miguelete considera para el análisis de algunos sistemas la cuenca hidrográfica, constituyéndose en uno de los primeros casos en el departamento.

A partir de esta experiencia el abordaje por cuencas ha sido objeto de diferentes actuaciones de planificación y gestión integrales a partir del acuerdo suscrito en julio de 2007 por las Intendencias de Montevideo y Canelones y el MVOTMA, en el marco del Programa Agenda Metropolitana, para el diseño del Plan Estratégico de la Cuenca del Arroyo Carrasco. Con similar enfoque, se avanzó en el año 2008 en el Plan de la Cuenca Baja del Arroyo Pantanoso, y se encuentra en elaboración el Plan de Casavalle, existiendo avances para la cuenca del arroyo Malvín y la del arroyo Las Piedras.

La calidad del agua está afectada debido a la descarga de efluentes sin tratar de origen industrial, residuos sólidos urbanos y la escorrentía agrícola. En los cursos de agua urbanos las causas se asocian a la existencia de zonas sin saneamiento, a descargas industriales y a la presencia de asentamientos irregulares que vierten los desechos de la clasificación de residuos. A esto se suman procesos de relleno de áreas de bañados, lo que contribuye a reducir la depuración natural de los cursos de agua.

La baja calidad del agua de la bahía es un antiguo problema ocasionado tanto por descargas directas de saneamiento como por la de los arroyos Miguelete y Pantanoso.

El **abastecimiento de agua potable** de la ciudad de Montevideo y del Área

Metropolitana proviene en su totalidad de la Planta de Aguas Corrientes, en el río Santa Lucía, constituyendo una debilidad ante escenarios de cambio climático o de agudización de los impactos de los usos de la cuenca en la calidad del agua. La alternativa del suministro a partir de aguas subterráneas como ser el acuífero Raigón aún no han sido valoradas.

En lo que hace al **saneamiento y drenaje urbano**, los sucesivos Planes de Saneamiento (PSUI, PSUII, PSUIII, PSUIV) han permitido recuperar las playas y avanzar en la mejora de los arroyos interiores y la recuperación de la bahía así como extender y rehabilitar las redes. El Plan de Saneamiento IV (PSU IV), actualmente en ejecución, se plantea entre sus objetivos la recuperación de la calidad de las aguas de la bahía como cuerpo receptor, la preservación de las playas de la costa oeste y la mejora de la playa del Cerro. Este sostenido esfuerzo de largo plazo se transformó en una política de Estado que se consolida en el Plan Director de Saneamiento y Drenaje Urbano (PDSUM).

La impermeabilización creciente del suelo ha traído aparejados diversos problemas en el manejo de las aguas pluviales con la ocurrencia de inundaciones en zonas urbanas saneadas, el aporte de mayor cantidad de contaminantes a los cuerpos de agua receptores y una disminución de la infiltración en el suelo.

El Plan Montevideo introdujo, en sus disposiciones normativas, el factor de impermeabilización del suelo (FIS) en área rural, con el que se pretende controlar el incremento de las superficies impermeables. En el área urbana, en los estudios de impacto se valoran y definen medidas de mitigación para minimizar el aporte de los emprendimientos objeto de estudio a las redes de saneamiento.

El PDSUM identifica como zonas críticas en el aspecto del drenaje urbano las cuencas de los arroyos Seco, Quitacalzones y Mataperros y las inundaciones en la zona de La Paz y Rondeau, manejando el diseño de estanques de retención de agua y el uso de pavimentos permeables como medidas de mitigación.

Sobre las aguas subterráneas no existen suficientes avances en el

conocimiento de la disponibilidad y calidad del recurso, elemento sustancial para la valoración de su utilización a futuro.

En lo que hace a la costa, en el marco de la LOTDS, se encuentra en elaboración la Directriz Nacional del Espacio Costero, cuyo objetivo es la protección, planificación y actuación sobre el espacio costero con el fin de conservar y promover el desarrollo sostenible de sus valores naturales, patrimoniales, culturales, sociales y económicos. Sus disposiciones tendrán carácter preceptivo; por lo que los instrumentos de ordenamiento territorial departamentales deberán ser concordantes con la misma.

Suelo y subsuelo

El departamento de Montevideo posee la particularidad de que el 40% de su superficie tiene uso urbano. El territorio rural adquiere significación por lo que hace a su productividad, en particular en la hortifruticultura (hortalizas de hoja, manzana, durazno, etcétera), por la forma de explotación, asociada a medianos y pequeños productores y por las características ambientales y paisajes culturales como ser los sectores de la costa oeste y Melilla.

La preservación de esta característica, conteniendo y ordenando los procesos de expansión de las actividades urbanas, se ha constituido en una estrategia impulsada desde las diferentes políticas municipales. No obstante esto, es constatable la dificultad para canalizar adecuadamente las tensiones territoriales en las zonas de borde urbano – rural.

En cuanto a las características productivas del suelo, según la síntesis elaborada en el marco de informe GeoMontevideo *"...el suelo en áreas rurales presenta procesos de degradación de la estructura de las capas superficiales, sin embargo, con la excepción de algunas áreas localizadas con erosión importante, la mayor parte de las tierras altas no presentan pérdida significativa de suelo"*.

En el área urbana se constata en algunas zonas contaminación por metales pesados, en particular plomo. Por lo general, se refiere a procesos de vulnerabilidad social como los registrados en asentamientos informales en bordes de arroyos o zonas de vertido de residuos.

En lo que hace al subsuelo, éste ofrece materiales que han sido históricamente utilizados y continúan siendo empleados para la construcción (arcillas, arenas, piedras y balasto). En los últimos años se han incrementado las actividades extractivas en la región metropolitana vinculadas a este uso.

La falta de estrategias de abandono o reconversión una vez agotados los recursos mineros, da como resultado en muchos casos zonas vacantes en situación de riesgo ambiental, al ser utilizadas como áreas de vertidos orgánicos e industriales.

Ante el previsible incremento de la demanda de recursos mineros para la construcción en la región metropolitana y la inviabilidad económica de recurrir a fuentes de recursos a mayor distancia, se impone la necesidad de un marco planificador para el uso racional del territorio, que permita satisfacer esa demanda sin hipotecar la sustentabilidad ambiental.

Aire

Las condiciones geográficas de Montevideo favorecen la dispersión natural de emisiones contaminantes. En términos generales los niveles promedio de contaminantes son inferiores a los niveles de referencia determinados por organismos internacionales, más allá de situaciones ocasionales vinculadas a fuentes puntuales.

Montevideo cuenta desde 2005 con una Red de Monitoreo de los principales contaminantes que toma como antecedentes los trabajos realizados desde 1978. El transporte de vehículos es la principal fuente móvil de contaminación, en tanto como fuentes fijas se destacan los emprendimientos energéticos como la planta de refinación de ANCAP, la Central Battle y la Central de la Tablada.

Biodiversidad

La principal fuente de biodiversidad en nuestro territorio está dado por las cuencas de los arroyos y sus zonas aledañas fundamentalmente el humedal del río Santa Lucía, ya que la zona del arroyo Carrasco ha sufrido una

importante degradación por la presión antrópica sobre la misma. Los humedales son ecosistemas sumamente ricos y frágiles por la alternancia en ellos de momentos de inundación y en el caso del humedal del río Santa Lucía por su carácter salino.

En el caso de la cuenca baja del río Santa Lucía, se identifican varios ecosistemas con gran diversidad de especies y valor ecológico como ser los humedales salinos costeros, el monte indígena ribereño y las islas fluviales. Su significación es tal que se encuentra en proceso de ingreso al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP).

Energía

En nuestro departamento la fuente emisora más importante de gases de efecto invernadero (GEI) es la quema de combustibles, seguida de las emisiones que corresponden a metano, producto del proceso anaeróbico de los residuos orgánicos. Respecto a la quema de combustibles, la mayor parte corresponde al sector transporte, seguido del sector residencial. Por otra parte, el total de emisiones de los sectores residencial y comercial supera ampliamente al transporte.

La demanda de suelo para emprendimientos vinculados a infraestructuras energéticas en el territorio departamental y metropolitano en los próximos años, debe ser analizada, anticipada y orientada, si corresponde, mediante los instrumentos de planificación establecidos por la LOTDS.

A nivel nacional y departamental se ha avanzado en el marco legal y en aspectos normativos que comenzarán a tener incidencia en aspectos edilicios y urbanos. Entre las leyes se destacan la Ley 18.585 de Energía Solar Térmica de setiembre de 2009 y la Ley 18.597 de Eficiencia Energética, algunos de cuyos aspectos reglamentarios se encuentran en elaboración (como ser el Decreto del Poder Ejecutivo 173/010 de Microgeneración del 1º de julio de 2010).

Residuos sólidos

La gestión inadecuada de los residuos sólidos impacta fuertemente sobre la

calidad de los recursos naturales, en particular suelo y agua, por lo que la consolidación de las políticas públicas en la materia es de fundamental importancia para asegurar la sustentabilidad ambiental del territorio departamental.

Los impactos ambientales se asocian tanto a los procesos formales como informales, involucrando en estos últimos a sectores sociales fuertemente vulnerables que utilizan un porcentaje significativo de la basura retirada. La gestión integral de los residuos comprende todos los aspectos relacionados con el proceso: generación, clasificación, almacenamiento, transporte, reciclado y tratamiento, hasta su disposición final, comprendiendo tanto componentes ambientales como sociales.

En el período 2003-2005 se elaboró el Plan Director de Residuos Sólidos de Montevideo y Área Metropolitana, cuyo objetivo general era lograr una eficaz y eficiente gestión de los residuos sólidos. Ante las dificultades para concretar sus recomendaciones se plantea su actualización mediante el Plan Director de Limpieza (PDL). El PDL plantea la mejora progresiva y participativa de todos los elementos constitutivos del aseo urbano y de la gestión integrada de los residuos sólidos urbanos. Se plasma en el Plan de Acción presentado en noviembre de 2011.

Cambio climático y variabilidad

La variabilidad climática es responsable de la mayor recurrencia de eventos extremos como vientos, olas de calor, sequías y precipitaciones.

El riesgo ante estos eventos es una construcción social y depende de la vulnerabilidad de los territorios afectados. Se verán particularmente afectados los sectores sociales más vulnerables, ubicados en áreas de riesgo como los bordes de los cursos de agua o en condiciones desfavorables de hábitat.

Dos son las estrategias reconocidas para minimizar estos impactos. Por un lado la disminución de las emisiones de GEI y por otro la adaptación de los territorios a las posibles consecuencias de las transformaciones climáticas.

Las medidas de adaptación son fundamentales en el diseño de las

infraestructuras urbanas como saneamiento, drenaje urbano, alumbrado público, vialidad, entre otros, y de los equipamientos públicos más significativos (en particular centros sanitarios y educativos) que se verán más exigidos y con mayores probabilidades de colapso.

La dimensión social

Durante las décadas del 70 y 80 y fundamentalmente a partir de los años 90, los cambios productivos, la reducción del Estado, las transformaciones en el mercado laboral entre otros, profundizaron las desigualdades y el alejamiento físico y simbólico de las clases sociales, transformando radicalmente una sociedad tradicionalmente caracterizada por la integración social. La crisis 2001-2003 produjo un incremento de la pobreza y un deterioro de las condiciones de vida de amplios sectores sociales consolidando los procesos de fragmentación y vulnerabilidad social. A partir del 2005 se implementaron una serie de políticas públicas para los sectores más desfavorecidos que aliviaron las necesidades básicas de amplios sectores pero no pudieron revertir los significativos cambios en la estructura social y la distribución de los sectores sociales en el territorio.

Los sectores de ingresos medios - altos y altos tienden a localizarse en la faja costera este del llamado Gran Montevideo, en búsqueda de mejores servicios y calidades urbanas, *"de homogeneidad social, distinción, seguridad y paisaje"* (CECILIO, 2007). *"Los sectores de clase alta se consolidan en el área de la costa este, llegando a representar el 51% de la población en dichos barrios en el 2009."* (VEIGA, 2010). Este proceso se acompaña de la descentralización concentrada de los espacios de consumo colectivo, así como de la desconcentración de servicios de salud y educación privados, una dependencia mayor de los desplazamientos en automóvil y una retracción en el uso del espacio público. Se impone así una lógica de barrios segregados, con buenos equipamientos e infraestructuras y buenas calidades ambientales, pero con baja interacción con el resto de la ciudad.

Los sectores de ingresos bajos orientan su localización hacia áreas periféricas de la ciudad. *"Las periferias críticas representan para los ciudadanos un escenario de debilitamiento de sus estructuras de*

oportunidades; en particular las educativas y laborales." Estas áreas *"se caracterizan por la concentración de población homogéneamente pobre, que enfrenta su cotidianeidad con carencias de servicios y acondicionamientos urbanos -transporte colectivo, saneamiento, alumbrado público, caminería, espacios de recreación- y débiles equipamientos sociales"* (CECILIO, 2007). Son localizaciones con crisis de equipamientos y espacios públicos calificados. Sus habitantes hacen uso de las centralidades tradicionales, recurren a la educación pública y sus desplazamientos dependen en gran medida del transporte colectivo.

Estas expansiones se dan sin producirse aumentos de población por lo cual se reduce de manera progresiva la población de los barrios consolidados que conservan la mixtura social. Este proceso de segregación es determinante en la estructuración del conjunto de la ciudad. De esta forma *"se identifican tres zonas urbanas: las periferias críticas en expansión, las zonas intermedias donde se afincan sectores sociales con heterogeneidad de ingresos, en situación de despoblamiento relativo y las localizaciones donde reside -de manera predominante- población de ingresos medios y altos, también en expansión."* (CECILIO, 2007).

Por su parte los sectores de clase media han sufrido una fragmentación social, económica y cultural en distintos estratos. Siguen siendo predominantes en la población de Montevideo pero se destaca su dispersión en la ciudad, *"se han difundido prácticamente por todo el espacio urbano."*(VEIGA, 2010) Este fenómeno relevante de las tendencias recientes caracteriza los procesos de segmentación social y segregación territorial, *"...se está produciendo un aumento de la desigualdad social entre los dos extremos de la población urbana, pero de una manera no-dual y fragmentada, con una diversificación de la estructura social y un aumento de sectores de clase media en las áreas periféricas."* (VEIGA, 2010) .

Así mismo se detectan procesos de elitización (*gentrification*) en las áreas centrales de Montevideo, a partir de la migración de sectores de nivel alto y medio-alto. *"Los intereses públicos y privados confluyeron para la renovación urbana y la mejora socioeconómica en la Ciudad Vieja, promoviendo durante los últimos diez años una dinámica de la población y crecimiento importantes."* (VEIGA, 2010)

En lo referente a la vivienda, el sector inmobiliario representa una alternativa atractiva para la inversión nacional y extranjera. Tensionados por la segregación, los flujos de capitales hacia el sector se han traducido en una concentración de inversiones inmobiliarias en las áreas de mayor valorización, en la expansión hacia la costa este, en tanto extensas zonas de Montevideo continúan su vaciamiento y deterioro. Como contracara, la ciudad crece en gran medida sobre la base de la producción informal, mientras el mercado de vivienda sigue sus reglas, y en esa lógica no encuentra su lugar el concepto de necesidad habitacional. La informalidad habitacional está acompañada en muchos casos de informalidad laboral y situaciones de inseguridad. Responden a procesos de exclusión o a decisiones voluntarias luego de un estudio de costo-beneficio, afectando los espacios donde se desarrollan, tanto en el entorno residencial como en el espacio público. Ante la falta de alternativas de acceso a la vivienda dentro del mercado formal, para muchos sectores esta necesidad se manifiesta en el territorio en extensas áreas de expansión residencial (tales como los asentamientos irregulares); precarización de barrios populares en áreas centrales e intermedias; ocupación y turgurización; precariedad habitacional, hacinamiento y allegamiento.

Tanto las expansiones de los sectores de altos ingresos como las de los sectores de bajos ingresos se dan por lo general con muy bajas densidades, recurriendo básicamente a la vivienda individual lo que genera una expansión aún mayor de la mancha urbana.

Montevideo posee un rico stock de espacio público calificado entre los cuales destacan la Rambla, la red vial de amplias zonas, sus parques, sus plazas. Sin embargo los procesos de segmentación social y fragmentación territorial, de precarización de amplias áreas, de descentralización concentrada de los espacios de consumo colectivo, de dependencia mayor de los desplazamientos en automóvil, entre otros, han propiciado su crisis, su deterioro y una retracción en su uso. El espacio público ha sufrido una degradación en amplias zonas de la ciudad y sectores de crecimiento informal donde su calificación es inexistente. La concurrencia de acciones de diverso tipo han recuperado la Rambla como el espacio público más relevante de la ciudad. Algunas experiencias como el Parque Liber Seregnino dan la pauta de como una acción de calificación consistente recupera el rol del espacio público y viabiliza su apropiación.

La dotación y distribución de equipamientos colectivos (educativos, culturales, sanitarios, deportivos, comerciales), refleja en general las diferencias de los diferentes ámbitos de un territorio sometido a procesos de fragmentación y segregación. En general son concebidos en forma sectorial, lo que limita sus potencialidades de incidir en la calidad de vida de los habitantes y de actuar como integradores y condensadores de la actividad social. Algunas experiencias como el SACUDE (Centro de salud, cultura y deporte) en Casavalle, alientan un enfoque integrado de los equipamientos que potencia sus externalidades. Las terminales del Sistema de Transporte Metropolitano (STM), actualmente en etapa de proyecto, se presentan como oportunidad para concebir equipamientos colectivos en términos sistémicos e integrados, como instrumentos para calificar y consolidar centralidades, en consonancia con los procesos de planificación del territorio.

La resolución de la movilidad es decisiva en la integración de un territorio. Actualmente, se detectan carencias, fundamentalmente en las conectividades transversales a los tradicionales ejes radiales, por ejemplo en la vinculación entre periferias, y en el desarrollo consistente del transporte multimodal, centrándose fundamentalmente en el transporte motorizado e individual. Sin embargo, el Plan de Movilidad, en ejecución, está promoviendo una serie de transformaciones en lo referente a la movilidad que alientan procesos de integración territorial. Se reconoce en sus postulados como instrumento fundamental en la integración territorial, *"valora el transporte público colectivo como herramienta fundamental para estructurar de manera más determinante el desarrollo justo y equilibrado de la ciudad"*. El Plan de Movilidad plantea *"hacer accesible a toda la población los beneficios de la vida urbana y el uso en condiciones lo más igualitarias posibles de los mismos con el objetivo de promover una apropiación democrática de la ciudad"*.

La desigual distribución de las infraestructuras evidencia la segregación y fragmentación territorial. Esto se hace evidente en la infraestructura vial y de alumbrado. Sin embargo, algunas infraestructuras básicas como agua, y energía están ampliamente distribuidas en la ciudad, incluso consolidando crecimientos irregulares. El saneamiento tiene una cobertura en la actualidad del 91% de viviendas del área urbana. De todas formas los

asentamientos irregulares no se conectan de manera adecuada a estas infraestructuras. En el marco del PSDUM se plantea que para el 2014 Montevideo sea la primera ciudad latinoamericana con el 100% del área urbana saneada. En los últimos años la ejecución de infraestructura ha descentrado la inversión en obra pública en el territorio, llevándola a áreas periféricas menos servidas.

La dimensión económica

Durante la última década ha dado comienzo un ciclo de crecimiento ininterrumpido de la economía uruguaya que se ha mantenido incluso a posteriori de la severa crisis financiera que afectó a la economía mundial desde mediados del 2008.

En contraste con las bajas tasas históricas de crecimiento -oscilantes entre el 1 y 2%- y que en los últimos 30 años giró en torno a un 2,3% anual, durante el período 2003-2008 la economía uruguaya experimentó un crecimiento muy elevado, registrando una tasa de incremento del Producto Interno Bruto (PIB) del 5,7% promedio anual, alcanzando un crecimiento total de un 40% en términos reales. Y en el año 2009, con recesión en los países desarrollados y en América Latina, la economía uruguaya mostró un destacado crecimiento de 2,9%, eludiendo la recesión global y con un desempeño muy por encima al de los países de la región.

Ese proceso se dio en un contexto internacional favorable, sobre todo hasta mediados del 2008, y se caracterizó, además, por el incremento del nivel de actividad de todos los sectores de la economía, destacándose el dinamismo de la industria manufacturera, el transporte y las comunicaciones -impulsado por el desarrollo de la telefonía celular y por el transporte de cargas y el desarrollo de los servicios logísticos, así como el del comercio y la construcción. En ese año el sector transporte, almacenamiento y comunicaciones creció el 27,1%, siendo el sector de mayor crecimiento seguido por la industria manufacturera que creció el 17,4%.

En los últimos años, se ha consolidado, además, cierta tendencia a la primarización de la economía uruguaya, con un peso mayor de las

actividades intensivas en recursos naturales, una reducción de las ramas industriales tradicionales intensivas en mano de obra y un peso muy bajo de las actividades intensivas en conocimiento y tecnología.

Sin embargo, estas últimas han mostrado un dinamismo exportador importante, tal como puede apreciarse en el caso de la industria del software, del sector de ciencias de la vida (veterinaria, agroquímicos, farmacéutica, algunas biotecnologías), los servicios logísticos y la industria audiovisual. Pero aún el peso relativo de los sectores intensivos en conocimiento y tecnología es muy reducido en la estructura productiva del país y su capacidad de difusión es aún limitada.

Por otra parte, en este contexto de singular crecimiento económico, se ha verificado un importante incremento de las inversiones, en particular de aquellas de origen extranjero. Con un nivel de más del 20% del PIB, la inversión ha alcanzado los valores más altos desde 1998, en tanto que la inversión extranjera directa, que oscilaba entre unos 100 y 200 millones de dólares por año en la década del 90, trepó a más de 800 millones en el 2005 y alcanzó luego valores cercanos a los 1.800 millones en el 2008 y unos 1.100 millones en el año 2009.

Si se cambia la mirada del análisis para observar estos fenómenos a escala de **Montevideo y su entorno** más inmediato, lo primero a tener en cuenta es que, si bien los indicadores de actividad económica se refieren al total nacional y el país no dispone de un sistema de cuentas regionales o sub-nacionales, las estimaciones disponibles del PIB por departamentos revelan que Montevideo concentra cerca de un 55% del producto bruto generado en el país.

Con relación a la evolución en el tiempo, la tasa media anual de crecimiento del PIB de Montevideo en el período 1985-2006 fue del 1,9%, pero si se analizan las diferentes etapas de este período, entre 1985 y 1998 el PIB departamental creció al 3,3% anual, entre 1998 y 2003 cayó 4,1% anual y a partir del año 2003 mostró tasas de crecimiento superiores al 6% anual.

Si se observa la evolución del PIB por sector o clase de actividad, se puede afirmar que en general, y salvo algunas excepciones, las actividades se comportan de modo similar al que experimenta el ciclo del producto en su conjunto.

El sector industrial presentó una tendencia decreciente durante la década del 90, pero fue el que se recuperó con mayor rapidez a partir de 2003. “Comercio, restaurantes y hoteles” es otro sector que también mostró un crecimiento acelerado en los años posteriores a la crisis, a la vez que los servicios financieros, seguros, inmuebles y servicios a las empresas tuvo un comportamiento particular, creciendo a altas tasas en los años 90 y descendiendo abruptamente a partir del año 2002 (en el 2006, su producto era casi la mitad del que registraba en el año 2002).

La evolución del peso de cada sector en el PIB departamental también muestra cambios importantes en las últimas décadas. A principios de los años 90 la industria era el sector más importante en el valor agregado departamental (36%), seguida por los servicios comunales, sociales y personales (21%) y los servicios financieros (20%). Y si a estos se agrega el sector comercio, restaurantes y hoteles, se llega al 87% de la producción en el año 1990. Sin embargo, en el año 2000, la industria deja de ser el principal sector y pasa a representar el 22% de la generación del valor agregado departamental, cediendo el primer lugar al sector financiero, con un 25%. El resto de las actividades también ven crecer su participación relativa en el total, con la excepción de los sectores primarios.

Finalmente, los cambios ocurridos a partir del año 2000 se caracterizan por la recuperación de la industria, que vuelve a ser el sector de mayor peso en el PIB departamental (34%), seguido de los servicios comunales, sociales y personales (20%) y comercio, restaurantes y hoteles (14%). El sector servicios financieros pasó de ocupar el primer lugar en la generación del valor agregado a principios de los 2000 a ocupar el cuarto lugar en el año 2006.

Si se compara la estructura sectorial del PIB entre Montevideo y el resto del país, la capital se caracteriza por una fuerte presencia de la actividad industrial y de los servicios comunales, sociales y personales y un peso marginal de las actividades primarias. Según estimaciones disponibles, en el año 2006 en Montevideo se generaba el 75% de la producción industrial nacional y el 60% de la actividad de los servicios comunales, sociales y personales.

Por otra parte, si se analiza la distribución de la población ocupada por sector de actividad, se constata que el sector servicios es el que concentra la mayor cantidad de empleo (78%).

A su vez, se destaca la concentración en el Área Metropolitana de actividades tales como industria del caucho y plástico, informática e I&D, actividades financieras, seguros y pensiones, servicios a las empresas, industrias metálicas, maquinaria, equipos y automotores, por cuanto más del 70% del personal ocupado en cada una de estas actividades reside en el Área Metropolitana.

La voluntad explícita de transitar el camino de la innovación y el desarrollo del capital humano, sumado a los datos de la economía local, permiten augurar un escenario auspicioso para el Uruguay de la próxima década, al tiempo que es previsible que continúen los procesos en marcha de integración regional, apertura de mercados y moderado dinamismo económico.

Pese a que la actividad primaria no es preponderante en Montevideo, la **producción agropecuaria** logra abastecer el mercado local conviviendo con áreas de patrimonio natural con valores ecológicos significativos. Siendo la milésima parte de la superficie productiva del país, aporta más del 3% al producto bruto agropecuario nacional. Se trata de producción granjera intensiva, abasteciendo a más de la mitad del consumo nacional de hortalizas de hoja y más de la cuarta parte de las frutas.

La zona rural de Montevideo abarca más del 60% del área departamental. En algunos sectores, se continúa con zonas similares en los departamentos vecinos; en otros, es adyacente a centros poblados muy vinculados a la capital y que han tenido una fuerte dinámica demográfica en los últimos años. En síntesis, se trata de un territorio rural inmerso en un área metropolitana donde se concentra la mayor parte de la población y de la actividad económica del país.

La producción agropecuaria se realiza en unos 1400 predios. Se trata del trabajo de familias granjeras con pequeños predios de 10 hectáreas en promedio, comparado con las 290 hectáreas promedio de los

establecimientos agropecuarios en el país. Por lo tanto la importancia de Montevideo Rural va más allá de su relevancia en la producción y la ocupación de los trabajadores rurales y su familia.

Sin embargo, este espacio agrícola, ha ido perdiendo terreno ante el avance de usos industriales y logísticos, actividades extractivas y expansión informal de carácter residencial de las periferias.

En relación a este último aspecto surge la problemática de la producción porcina, que por más que se afinsa primordialmente en el ámbito rural, también por motivos de sobrevivencia, coexiste con las urbanizaciones precarias de la periferia de Montevideo. La producción urbana de cerdos está presente como una actividad económica de relevancia que responde a la necesidad de complementar ingresos y de utilizar la fracción orgánica remanente del clasificado de residuos. Una parte importante de las más de 3.000 familias que viven de la clasificación de residuos en Montevideo asumen la cría de cerdos como una fuente más del ingreso familiar.

Otro aspecto derivado de la existencia de asentamientos irregulares en el área rural es la inseguridad registrada en las áreas adyacentes a estas, como el área del arroyo Carrasco. Esta situación estimula el cambio de producción de productos de granja a otro tipo como el sorgo, trigo, abono verde, semillas.

Una solución encontrada a este problema, es la asociación y cooperación de los productores, la contratación de vecinos de los asentamientos irregulares para que cooperen con la vigilancia de las producciones o la colaboración también de instituciones públicas y privadas.

Por otro lado, la calidad de los suelos, en algunos sectores, ha descendido, disminuyendo también la rentabilidad.

Una importante superficie del área rural de Montevideo se encuentra en situación de abandono o subutilización; se estima que cerca de una tercera parte del área potencialmente agrícola está en esas condiciones, lo que se vincula a la crisis general que atraviesa la granja, sumado a los efectos negativos que provoca el crecimiento desordenado de la ciudad. Entre los

años 1980 y 2000 desaparecieron cerca de 900 unidades productivas (39% del total), siendo esta reducción mayor que la que se dio en el resto del país. En el mismo período de tiempo, la superficie dedicada a la producción pasó de 22034 a 16200 hectáreas.

Como ya se expresó el **sector logístico** es uno de los más dinámicos de la economía, con expectativas de fuerte crecimiento en los próximos años. No sólo ha crecido el transporte, en sus diversas modalidades; también se han desarrollado actividades logísticas asociadas a centros de distribución regionales, utilizando las ventajas existentes. Desde el propio Gobierno Nacional se promueve transformar al Uruguay para que en el 2030 se consolide como polo logístico y de transporte multimodal regional, que opere como un gran centro de distribución y tránsito de mercaderías y personas desde y hacia la región y el mundo, planteando estrategias para el desarrollo de infraestructuras, transporte y logística.

En este escenario el **Puerto** de Montevideo exhibe indicadores crecientes en sus niveles de actividad. Se trata de un puerto que apuesta a su posicionamiento regional como intermediario de las cargas oceánicas y cabecera de la hidrovía, y planifica expandir su capacidad operativa a través del aumento de la capacidad propia del recinto portuario que afecta la relación de la ciudad con la bahía, y de la integración de una red de puertos secos dentro del departamento y la región metropolitana.

Ante las limitaciones de crecimiento que le impone la estructura urbana, proyecta su expansión, tanto hacia el espacio marino, como al oeste del departamento en punta de Sayago, a la vez que los proyectos de los parques de actividades y terminales de carga como concentración de las actividades logísticas y de carga complementan su expansión. En este escenario, la inauguración de la nueva Terminal Aeroportuaria y del ACPV, completan la provisión de equipamientos e infraestructuras, adecuados a las proyecciones de incrementos de las cargas.

A mediano plazo es previsible que Montevideo lidere un sistema portuario nacional, integrado con la región y sostenido por un sistema eficiente de transporte internacional de carga.

La dinámica comercial genera demanda de suelo para depósito de contenedores, silos para graneles o madera en sus diversas formas, lo que hace necesaria la habilitación de suelo a esos efectos. Actualmente la demanda se concentra en un arco al noroeste en las cercanías de las principales vías de acceso, ruta 1, ruta 5 y ACVP, lo que se suma a diversos emprendimientos impulsados desde la Intendencia allí localizados: Parque de Actividades del Oeste, Terminal de Cargas, Unidad Agroalimentaria de Montevideo (UAM), Sector 3. También los conflictos en el tránsito, las afectaciones a la malla vial y a las dinámicas barriales ocasionadas por el transporte de cargas son elementos a tener en cuenta. El régimen de limitaciones a la circulación de vehículos de carga en el departamento de Montevideo ordena este aspecto ya que establece áreas de circulación según tonelajes.

El **sector industrial** en los últimos años, ha mostrado un incremento de actividad, por la mayor demanda del mercado, especialmente por la incorporación de nuevos mercados regionales. Además de las nuevas instalaciones, se ha producido la relocalización de antiguas industrias que han debido desplazarse dentro del departamento, para readecuar sus infraestructuras. Varias han sido las razones. Por un lado, por el estímulo generado por la Ley 16906 de Inversiones, que, a través de exoneraciones tributarias, fomenta la realización de infraestructuras y por otro lado por la adecuación de los procesos de producción a requisitos y protocolos ambientales internacionales y a normas de seguridad laboral que han aumentado el área necesaria para las instalaciones, por lo que se han debido trasladar a predios de mayor superficie.

A estas condicionantes se suman también las restricciones de circulación de carga. Se han producido desplazamientos de algunas industrias a la periferia donde está permitida la circulación de mayor tonelaje, generando el problema de accesibilidad de los trabajadores a sus lugares de trabajo. Se trata de industrias de los sectores tradicionales, las agroindustrias, industrias de insumos importados e intensivas en mano de obra.

Otra condicionante para la localización de algunos tipos de industrias es el acceso a agua necesaria en algunos procesos de producción. El agua subterránea es una opción aunque no es un recurso abundante y de calidad

probada y no se conoce la ubicación exacta de acuíferos en el departamento.

A estas industrias, más tradicionales, se suman otras de desarrollo más reciente como son *Biotech* y *TICs*. A partir del año 2005, el país ha llevado adelante acciones y políticas orientadas a una estrategia de desarrollo en ciencia, tecnología e innovación, incorporándose al nuevo paradigma tecnoeconómico y apelando a los sectores productivos difusores de tecnología: tecnologías de la información y las comunicaciones, biotecnologías, farmacéutica, industria audiovisual. Esto incluye la instalación de Centros Científico-Tecnológicos y el surgimiento de Empresas Pequeñas Intensivas en Conocimiento (EPICs).

Ya existen polos de innovación, tales como el Instituto Pasteur y el Polo Tecnológico de Pando. El desarrollo de polos de esta naturaleza demanda la necesidad de contar con un transporte rápido que los conecte con las diferentes zonas de Montevideo, especialmente con el aeropuerto, que se dispongan en el ordenamiento territorial áreas adecuadas, que cuenten con buenas telecomunicaciones y un entorno de calidad urbana o valor paisajístico. En ese sentido, se identifican ejes o distritos tecnológicos, algunos ya consolidados como el eje avenida Italia y otros con oportunidades de desarrollo como el distrito de La Aguada y los ejes de ruta 101, ruta 102 y su encuentro con la ruta 8.

La **actividad turística**, generadora de un importante volumen de ingresos para los países receptores y uno de los sectores intensivos en ocupación, se encuentra en pleno crecimiento a nivel mundial. Según datos del Ministerio de Turismo y Deportes, el ingreso de turistas al Uruguay ha ido en aumento en los últimos años, alcanzando un total de 2 millones de turistas en el año 2008. La capital del país constituye el principal destino.

La inclusión de Montevideo en el circuito de los cruceros internacionales representa una importante fuente de divisas. El sector ha sido receptor de un significativo flujo de inversiones en los últimos diez años, a través de la oferta hotelera especialmente en la costa este y en el Centro y de empresas y operadores turísticos con conexiones en redes de turismo internacional. Por otra parte, se han desarrollado en Montevideo algunos subsectores que complementan la oferta de servicios: centros comerciales, terminales,

ofertas gastronómicas, bodegas y establecimientos rurales turísticos.

El ecoturismo, el turismo aventura, el turismo fluvial, el turismo idiomático, el turismo cultural, y el turismo de negocios, de eventos y convenciones representan, entre otras, algunas alternativas, no suficientemente exploradas y para las cuales el departamento cuenta parcialmente con las infraestructuras necesarias. Montevideo tiene para ofrecer variedad en paisajes y áreas ecológicas de interés, mantiene un alto estándar de calidad ambiental, áreas de valor patrimonial y tradición cultural y oferta gastronómica y hotelera de nivel internacional. El tango y el candombe, designados como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad por UNESCO son potenciales a desarrollar.

La dimensión político-institucional

A partir de 1990 se inició una de las transformaciones más trascendentes del ámbito de gobierno municipal: la descentralización político-administrativa del departamento de Montevideo combinada con una explícita promoción de la participación social. En el año 1994, los avances del Plan Estratégico de Montevideo, elaborado con una importante participación de diversos actores ciudadanos, reflejó la madurez de este proceso y permitió trascender el corto plazo para dar lugar a instancias de reflexión colectiva, con visión estratégica, sobre el futuro del departamento.

Más adelante, en 1998, dichos avances constituyeron un insumo esencial para la definición de los lineamientos estratégicos del Plan Montevideo. Poco después, la experiencia de los Planes Estratégicos de Desarrollo Zonal (PLAEDEZ) y sus respectivas actualizaciones en los años 2005 y 2010, mostró que se pueden desarrollar prácticas de participación para construir una visión compartida de cada zona de Montevideo. A partir del año 2005, y ante la consolidación de esta herramienta, se definió la creación de la División Planificación Estratégica del Departamento de Planificación, con el objetivo de consolidar y articular las distintas escalas de la planificación (local, departamental, metropolitana, nacional, etcétera). El Presupuesto Participativo, en sus diferentes modalidades de implementación, significó un avance en la profundización de prácticas

políticas democráticas. La definición de la asignación parcial de recursos reflejó la maduración de los actores locales montevideanos para transitar hacia un nuevo contexto político – institucional.

La aprobación de la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana y la decisión de instalar ocho municipios en Montevideo, aprobada por la Junta Departamental en el mes de diciembre de 2009, representa un cambio sustancial del escenario político-institucional. Este tercer nivel de gobierno, que inició su período de actuación en julio de 2010, ha comenzado un camino de planificación con la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal, el Plan Operativo Anual y el Presupuesto Municipal Quinquenal.

Este nuevo escenario pone a prueba las capacidades para viabilizar y respaldar el tercer nivel de gobierno, generando los canales adecuados para asegurar una gestión coordinada en el marco de un profundo rediseño institucional. A partir de 2005, la nueva realidad a nivel nacional y metropolitano, permitió imaginar escenarios nuevos trascendiendo la jurisdicción político-administrativa en la planificación del territorio. La creación de Agenda Metropolitana, resultado de un acuerdo entre los Intendentes de Canelones, Montevideo y San José, permitió avanzar en algunos acuerdos concretos para el desarrollo integral y la transformación articulada del territorio metropolitano.

A partir de la aprobación de la LOTDS, en 2008, se pusieron en práctica nuevos instrumentos de planificación, que no sólo habilitan ámbitos de aplicación supra-departamental, sino que también incorporan el concepto de integración y cooperación entre territorios sujetos a Gobiernos Departamentales autónomos. En 2011 se concluyó la elaboración de las primeras Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial para el Área Metropolitana. Su aprobación implicó el acuerdo de las tres intendencias respectivas y el poder ejecutivo.

[03. Principales preocupaciones territoriales]

Del contexto anteriormente expuesto se destacan algunos aspectos cuya trascendencia los coloca como desafíos a abordar y considerar por las Directrices Departamentales.

- Degradación de los recursos naturales.
- Segregación socio-territorial.
- Precarización del hábitat.
- Expansión urbana.
Encarecimiento de ciudad
Pérdida de suelo rural (productivo y natural)
- Subutilización de las capacidades instaladas
Degradación
Vaciamiento
Sub utilización
- Demanda de suelo para infraestructuras y producción.

Degradación de recursos naturales

Los recursos naturales se ven impactados por las actividades antrópicas provocando su degradación y contaminación. En algunos casos, incluso, llegan a poner en cuestión la sustentabilidad de los mismos.

En el entendido que un manejo sustentable de los recursos naturales contribuye a asegurar la sostenibilidad del propio proceso de desarrollo, a continuación se mencionan las principales preocupaciones que se visualizan.

En el área urbana, los **cursos de agua** que aún permanecen a cielo abierto son los que presentan mayores problemas. En particular, la lógica de asentamiento en sus riberas, asociados a los procesos de segregación socio-territorial, provoca contaminación del recurso, tanto por el vertido directo de efluentes domiciliarios como por estar asociados a puntos de

clasificación de residuos sólidos y a actuar como cuerpo receptor.

En cuanto al recurso **suelo**, el avance de usos urbanos (residenciales y no residenciales) sobre el área rural provoca la pérdida de suelo con diferentes potencialidades productivas, a la vez que afecta los suelos rurales próximos que se ven impactados por asentamientos urbanos y por emisiones de actividades productivas.

La actividad minera no controlada genera un impacto de alta significación, tanto en lo que refiere al recurso suelo como a la inexistencia de planes de abandono de las explotaciones.

En el área urbana, los vertimientos de diferentes procesos industriales y la disposición informal de residuos han generado contaminación superficial de suelos con potenciales afectaciones a la salud de la población, en particular en los asentamientos informales que se han instalado sobre esos suelos.

En cuanto al **aire**, las principales fuentes de contaminación puntual se asocian a grandes emprendimientos de impacto urbano como lo son la Central Battle, la planta de refinería de ANCAP y la Central de la Tablada.

Por último, las actividades antrópicas presionan sobre ecosistemas frágiles y la biodiversidad asociados a los mismos, como pueden ser las riberas de arroyos y los humedales de Carrasco y de Santa Lucía.

En los aspectos relacionados al **cambio y variabilidad climática**, aún con las incertidumbres propias de los modelos climáticos globales, hay coincidencia en que la variabilidad climática va a aumentar.

La mayor recurrencia de eventos de inundación amplifica situaciones de riesgo existentes por la ocupación con usos urbanos de las planicies de inundación, en particular en situación de alta vulnerabilidad social. Asimismo, en las áreas más consolidadas, el aumento de precipitaciones concentradas, junto al proceso de impermeabilización de las microcuencas urbanas, provocarían el aumento de las inundaciones por drenaje.

Segregación socio-territorial

La segregación socio-territorial (segmentación social y fragmentación territorial) implica la producción de localizaciones con homogeneidad social interna y escasa interacción social entre ellas, caracterizadas por fuertes asimetrías en sus calidades urbanas, sus dotaciones de equipamientos e infraestructuras, la calificación y uso del espacio público, las soluciones habitacionales y las posibilidades de accesibilidad de sus habitantes a los recursos de la ciudad. En este proceso se destaca la tendencia a la localización de los sectores de mayores ingresos en la costa este, los sectores de menores ingresos en las periferias así como en algunos reductos tugarizados de áreas centrales y los sectores medios en prácticamente todas las zonas urbanas de forma fragmentada.

Precarización del hábitat

Los procesos de expansión urbana irracional conllevan a una clara precarización del hábitat en amplias zonas de la ciudad, tanto en las "periferias críticas" como en las áreas centrales que sufren procesos de vaciamiento poblacional o tugarización. Esta precarización del hábitat se concreta en soluciones habitacionales inadecuadas, en déficit de equipamientos, dificultades de acceso a servicios e infraestructuras básicas, crisis del espacio público, ocupación de áreas de riesgo, coexistencia de usos incompatibles, etcétera. Asimismo, este proceso también promueve una generalización de la informalidad y el debilitamiento de los vínculos entre los habitantes y las instituciones. La retracción en el uso del espacio público, su degradación y escasa calificación en amplias zonas del territorio departamental, conlleva una precarización general del espacio urbano.

Expansión urbana

La expansión de las áreas urbanas sobre los suelos rurales plantea dos problemas básicos. Por un lado implica la sistemática sustitución de los usos rurales del suelo por usos eminentemente urbanos (residenciales,

logísticos, industriales, etcétera). Ello, naturalmente, configura una amenaza para las actividades rurales tradicionales y su trascendente rol social. Al mismo tiempo, obliga a la extensión de las infraestructuras y los servicios. Este último proceso, difícilmente evitable en términos sociales, promueve un encarecimiento considerable del suelo urbano.

Por tanto, la permanente expansión del suelo urbano asociada a las bajas densidades y al escaso crecimiento demográfico produce un mayor consumo de suelo por habitante que termina aumentando considerablemente su costo real. En términos sociales se genera un proceso territorial cuya insustentabilidad se hace cada día más evidente.

Subutilización de las capacidades instaladas

Por otra parte, este proceso se combina con la subutilización de las infraestructuras y servicios ya existentes en las áreas urbanas consolidadas. En efecto, la migración de la población de dichas áreas a las distintas periferias genera en primer lugar su vaciamiento y ello afecta rápidamente su estado de conservación y en general las condiciones edilicias de esas áreas. También el espacio público se ve influido por este proceso, perdiendo dinámicas y calidades como consecuencia de su subutilización. Las áreas residenciales que se van vaciando dejan ociosos equipamientos y servicios que a su vez son escasos en las áreas de nuevas localizaciones de viviendas en las periferias.

Demanda de suelo para infraestructura y producción

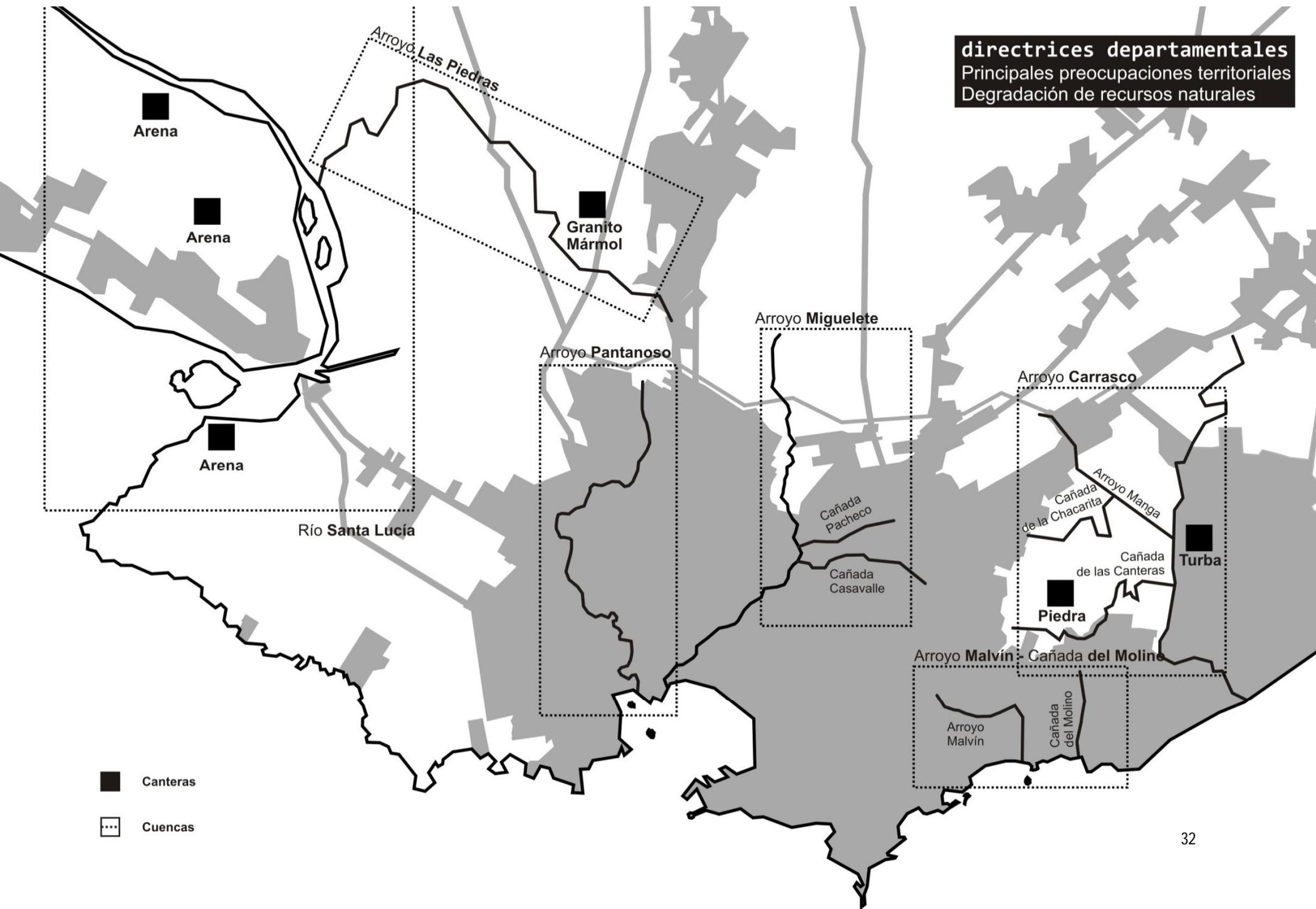
El funcionamiento de grandes infraestructuras de carácter nacional y regional en el área urbana de Montevideo genera serios conflictos con las áreas urbanas circundantes.

Tres de estos grandes equipamientos (Puerto de Montevideo, planta de refinación de ANCAP y Central Battle) se encuentran en el área central de la ciudad, en el borde de la Bahía de Montevideo. La actividad en cada uno de ellos se viene intensificando considerablemente por el crecimiento del tránsito y los volúmenes de mercadería como por la mayor demanda de

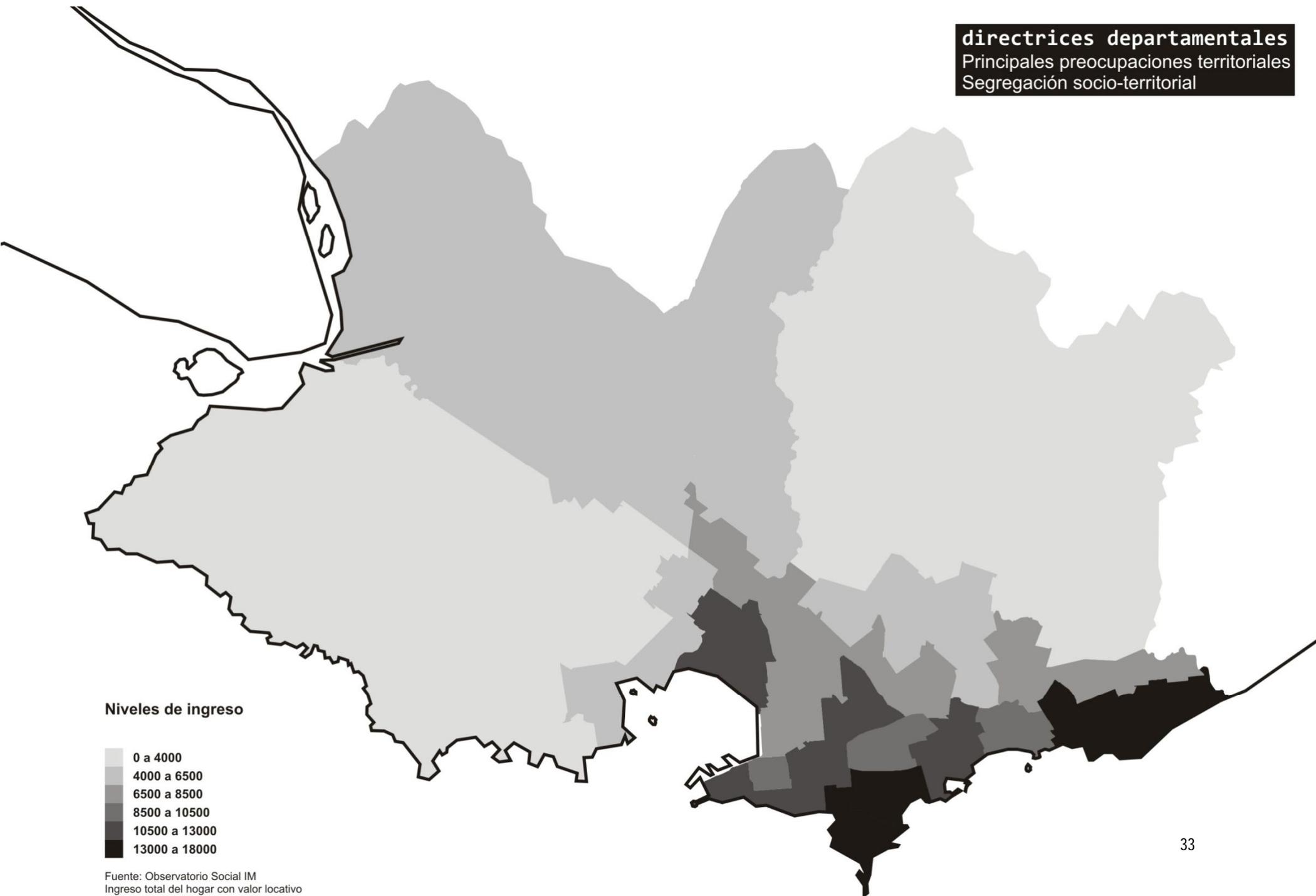
energía y combustibles. Ello también hace aumentar la demanda de área para dichos usos, la circulación vehicular, las emisiones de gases a la atmósfera y los riesgos de incendios. La relación de estas infraestructuras con el resto del tejido urbano y la compatibilización de estas actividades con las otras actividades urbanas configuran un reto fundamental.

En el caso de la relación del puerto con la ciudad el escenario de crecimiento económico trae aparejada una expansión considerable de sus actividades. Los futuros puertos de Pescadores y de punta de Sayago son dos mojones fundamentales de dicha expansión, que intentan responder y anticipar el crecimiento previsto. Por su parte, ambos equipamientos tendrán un impacto importante en los territorios del oeste urbano.

En relación a estas dinámicas territoriales es fundamental resolver las distintas situaciones relacionadas al creciente transporte de mercaderías y su impacto en el área urbana inmediata y la región metropolitana y su vinculación con el resto del país. La transversalidad e intersectorialidad de dichas problemáticas obliga a una compleja coordinación de las instituciones públicas y privadas asociadas al tema, como el MTOP, la Administración Nacional de Puertos, la Administración de Ferrocarriles del Estado, el Ministerio de Economía y Finanzas, la Administración Nacional de Aduanas, la Cámara Logística, las empresas de transporte vial y de servicios marítimos y portuarios, entre otros.



directrices departamentales
Principales preocupaciones territoriales
Segregación socio-territorial



Fuente: Observatorio Social IM
Ingreso total del hogar con valor locativo
per capita al 2006
Pesos deflactados a diciembre de 2003

directrices departamentales
Principales preocupaciones territoriales
Precarización del hábitat



■ Asentamientos irregulares

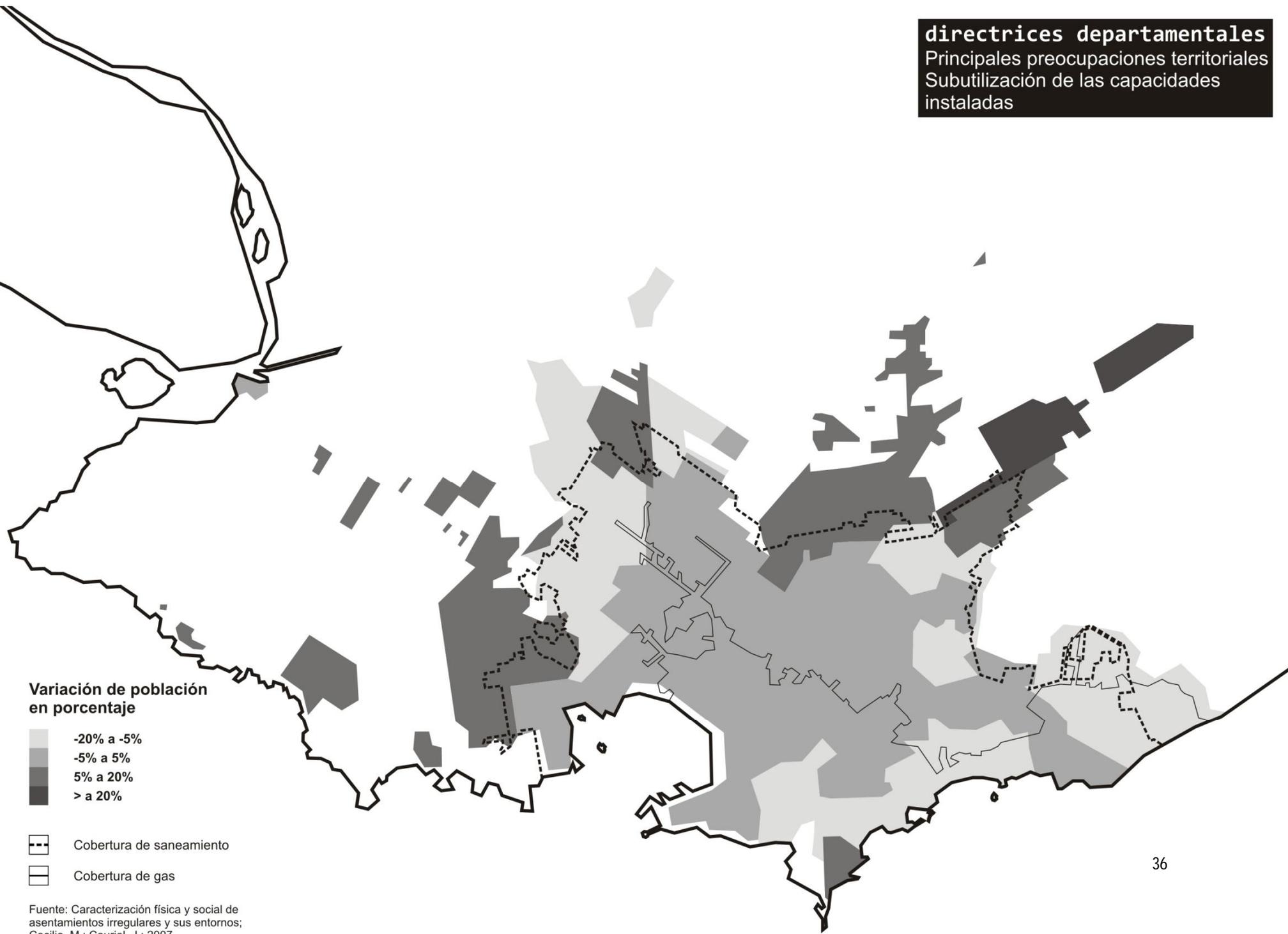
directrices departamentales
Principales preocupaciones territoriales
Expansión urbana



■ Ocupación territorial anterior a 1947
■ Ocupación territorial 2011

Fuente: Ocupación del territorio (1947-1960), IHA.-

directrices departamentales
Principales preocupaciones territoriales
Subutilización de las capacidades
instaladas



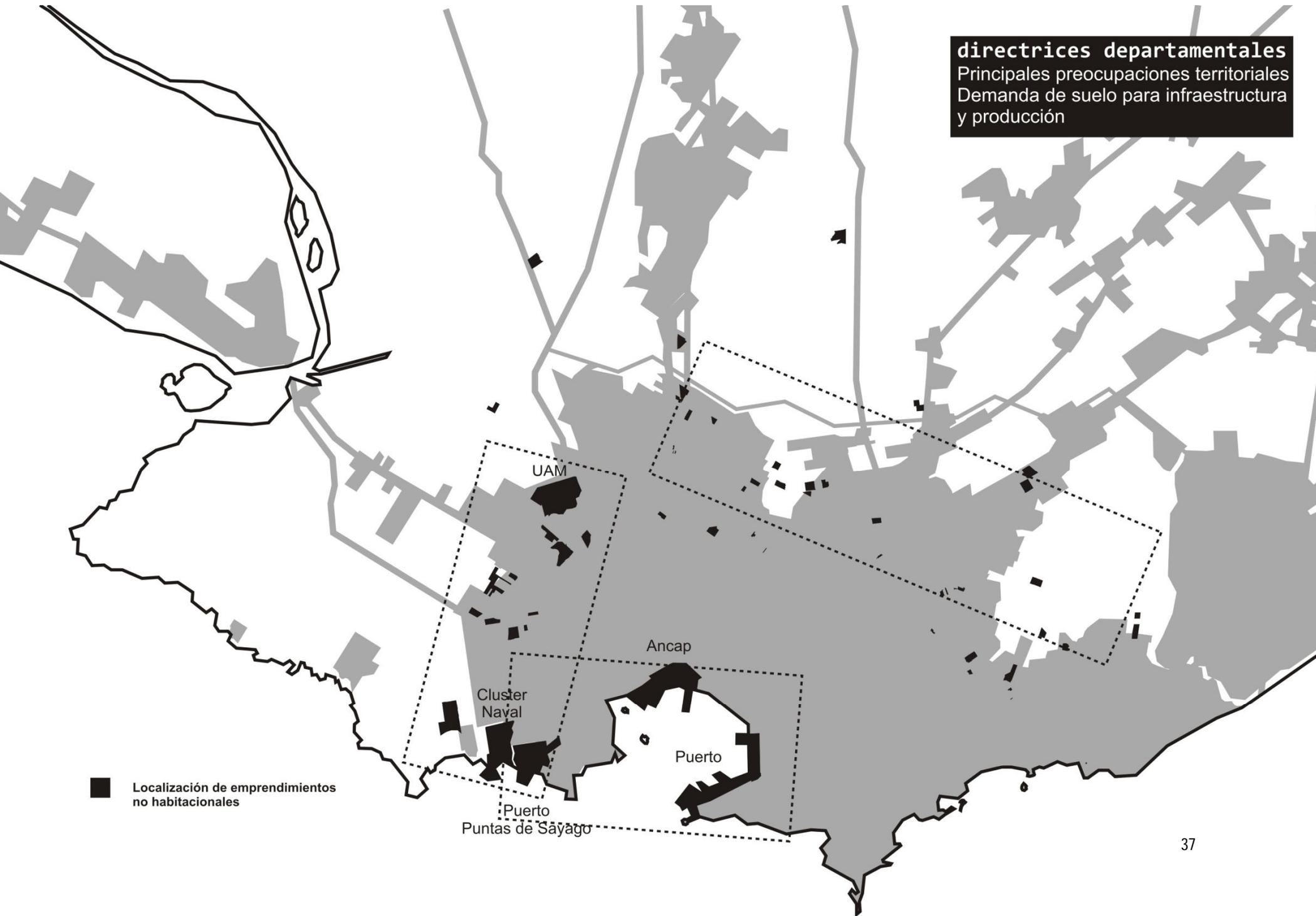
Variación de población en porcentaje

- 20% a -5%
- 5% a 5%
- 5% a 20%
- > a 20%

- Cobertura de saneamiento
- Cobertura de gas

Fuente: Caracterización física y social de asentamientos irregulares y sus entornos; Cecilio, M.; Couriel, J.; 2007

directrices departamentales
Principales preocupaciones territoriales
Demanda de suelo para infraestructura
y producción



■ Localización de emprendimientos no habitacionales

III. el territorio proyectado

"Las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo sostenible 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" (Artículo 16 – LOTDS). Por lo tanto, dicho instrumento constituye una herramienta indispensable para la definición de una política territorial que considere los procesos ambientales, sociales y económicos que se dan en el territorio departamental.

En este sentido, las Directrices se orientan hacia la búsqueda de cambios que respondan a las preocupaciones territoriales identificadas y a las políticas que guían el desarrollo nacional y departamental. Propician un proyecto de territorio sustentable y democrático que reconoce los valores ambientales y culturales propios del lugar, que afirma la participación en los procesos planificadores y la distribución espacial equitativa de las infraestructuras y servicios.

De manera general, las Directrices Departamentales se enmarcan en los grandes objetivos que la Ley 18.308 asigna al ordenamiento territorial: *"mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales"* (Artículo 3 – LOTDS).

A continuación se establecen:

- Las bases del ordenamiento territorial departamental que fundamentan y enmarcan la propuesta.
- Los objetivos a alcanzar que derivan de las preocupaciones territoriales identificadas.
- Las estructuras y los sistemas territoriales como lectura sistémica de los distintos componentes territoriales.
- Los lineamientos establecidos como criterios generales de ordenación.
- La categorización del suelo, indicativa del ordenamiento de los usos y actividades en el territorio departamental.
- Los territorios estratégicos para lograr los objetivos propuestos.

[01. Bases]

Las Directrices Departamentales se estructuran sobre 6 orientaciones básicas:

Sustentabilidad ambiental

El concepto de sustentabilidad articula la dimensión ambiental con las dimensiones social, económica y política. También considera la equidad intra e intergeneracional como principio de los procesos de desarrollo.

Promover la sustentabilidad ambiental a través de las propuestas para el territorio contribuye a alcanzar un desarrollo integral. Se hace hincapié en la preservación de los valores ambientales, en el uso responsable de los recursos naturales, en la respuesta a los procesos de cambio climático y variabilidad y en la gestión integral del riesgo. Se abordan críticamente los procesos que contradicen los preceptos de la sustentabilidad ambiental como la extensión del suelo urbano, la profundización de la segregación socio-territorial y la precarización de la calidad de vida en la ciudad consolidada ya que los sectores más pobres son los más vulnerables a los conflictos y problemas ambientales.

Inclusión social

Reducir los procesos de segregación social y fragmentación territorial es esencial para el logro de un territorio integrado y socialmente equilibrado. Para que el territorio sea inclusivo e integrador se debe actuar en múltiples áreas para contribuir al acceso democrático a las oportunidades de crecimiento individual y familiar. En este sentido el espacio público debe jugar un rol fundamental como ámbito de la integración social y como componente básico en la integración del territorio.

La problemática de la informalidad, exclusión social y vulnerabilidad abarca

múltiples dimensiones que hacen al desarrollo de las personas y por tanto su abordaje debe contemplar las múltiples políticas asociadas a cuestiones de salud, educación, empleo, entre otras. Las políticas territoriales, específicamente, hacen foco en la accesibilidad al suelo, a los servicios e infraestructuras, a la calificación y mejora de los espacios públicos.

Trabajar en pro de la inclusión social implicará abordar el espacio público como el soporte físico-espacial de las actividades sociales y de las infraestructuras, sistemas y servicios, cuyo fin es satisfacer las necesidades colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales y supone dominio público, uso social colectivo y multifuncionalidad. En este sentido, el espacio público se caracteriza físicamente por su accesibilidad.

Ordenamiento integral del territorio

Conducir los procesos de transformación del territorio vinculando potencialidades, limitaciones y necesidades territoriales es el desafío central de la planificación concebida como política pública.

A través de los instrumentos de ordenamiento, en sus distintas escalas, se relacionan y acoplan los sistemas estructurantes que involucran lo departamental y lo metropolitano en cuanto a redes de infraestructura, (saneamiento y red vial), el sistema de transporte público, la recolección de residuos sólidos, el sistema de centralidades y el sistema de espacios públicos.

A estas competencias debe sumarse el abordaje de otras temáticas como la social, habitacional, productiva, energética, de competencia de las políticas nacionales, cuya materialización, junto con las intervenciones privadas, completan la multiplicidad de acciones a ordenar a través de los instrumentos.

El fortalecimiento institucional

Planificación y gestión territorial forman parte de un mismo proceso,

continuo y dinámico. Ambos facilitan que la realidad se materialice de acuerdo a lo previsto de la manera más eficiente y en los tiempos más razonables, generando procesos proactivos entre la diversidad de actores del territorio.

El rol de Montevideo como Capital hace evidente la necesidad de arreglos institucionales que permitan y alienten la coordinación interinstitucional en los procesos de planificación y gestión del territorio, asumiendo responsabilidades compartidas entre los gobiernos Departamental y Nacional.

La aparición del tercer nivel de gobierno, a través de la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana, genera la oportunidad de profundizar y fortalecer la participación de los actores involucrados en los procesos de planificación, gestión y acción territorial, consolidando de esta forma una cultura de respeto a la planificación y preocupación por el territorio. A través de la LOTDS se establecen las reglas de juego que definen el proyecto territorial de forma integral, con una aspiración plural, abierta e inclusiva apostando, al diálogo entre diferentes actores y la cooperación público-privada.

La mirada multiescalar

Se aborda la planificación del territorio a partir de la comprensión de las singularidades de las distintas escalas territoriales y sus interconexiones: nacional, metropolitana, departamental y local. El desarrollo del departamento queda sujeto a instrumentos específicos que integrarán las distintas escalas, según el alcance de cada uno.

La necesaria articulación con otros planes de escala nacional establecidos por organismos gubernamentales, implica el reconocimiento del rol de Montevideo como capital, en tanto soporte de equipamientos, servicios y actividades de alcance nacional.

Se viene trabajando en el abordaje de algunas áreas compartidas por varios

departamentos. De esta forma la ordenación y actuación territorial de Montevideo se coordina en el ámbito metropolitano, no quedando restringida a los límites departamentales.

Por otra parte es imprescindible la incorporación del tercer nivel del gobierno en la planificación y gestión del territorio a escala local.

La democratización territorial

La participación de los habitantes en la planificación del territorio está establecida en la LOTDS. La consolidación de la construcción colectiva del territorio y la apropiación del proyecto territorial por parte de los habitantes, forman parte del proceso a seguir por los instrumentos de planificación que se formulen.

El ordenamiento del territorio debe responder a los intereses generales de la ciudadanía y es el Estado el que debe actuar en la materia, informando y facilitando la participación.

Por otro lado, la democratización territorial implica el acceso pleno de la ciudadanía al territorio y a las infraestructuras y servicios. En este sentido apuntan el Plan de Saneamiento, para alcanzar el saneamiento universal, y el Plan de Movilidad, para mejorar la accesibilidad física de la ciudadanía a todos los puntos del departamento y el área metropolitana.

Al mismo tiempo, es clave promover la adecuada calificación y cuantificación de los espacios y edificios públicos departamentales, en el entendido que ello redundará en potenciar el uso y disfrute de los mismos, consolidando los procesos de integración social de base territorial.

[02. Objetivos]

Objetivo 1

Preservar los valores ambientales y los recursos naturales, tendiendo a un desarrollo integral y sustentable.

Disminuir la contaminación del suelo, el agua y el aire, propiciando una gestión adecuada de residuos sólidos, entre otros aspectos.

Proteger el suelo rural productivo y natural.

Objetivo 2

Revertir los procesos de segregación socio-territorial.

Equilibrar en el territorio la dotación de infraestructuras y equipamientos.

Objetivo 3

Mejorar las calidades urbanas que califican el hábitat.

Fomentar el desarrollo de un sistema de espacios públicos de calidad.

Reducir la vulnerabilidad ante la variabilidad climática y minimizar los riesgos socio-ambientales.

Objetivo 4

Controlar la expansión urbana.

Optimizar el uso de las capacidades instaladas en la ciudad consolidada, en cuanto a infraestructuras y equipamientos.

Objetivo 5

Prever suelo apto y adecuado para la residencia y para las actividades productivas y logísticas.

Delimitar áreas del territorio destinadas al desarrollo de las distintas actividades, que ordenen la distribución espacial de las mismas y asegure una oferta adecuada de suelo.

Objetivo 6

Mejorar el vínculo de las grandes infraestructuras y equipamientos con la ciudad y el territorio.

Perfeccionar la interrelación ciudad-puerto contemplando el crecimiento de las actividades portuarias.

Corregir los vínculos con los grandes equipamientos productivos en especial aquellos productores de energía.

Ordenar las actividades productivas y logísticas previendo los conflictos potenciales.

[03. Estructuras y sistemas territoriales]

Se considera que en la conformación, organización y funcionamiento del territorio intervienen distintos componentes estructurales y de comportamiento sistémico. La naturaleza e intervención de estos componentes participan decididamente en la caracterización del conjunto territorial y sus procesos de transformación.

A los efectos de las Directrices Departamentales se consideran las siguientes estructuras y sistemas territoriales:

Sistema de asentamientos humanos

Se define por las distintas formas de distribución y organización de los habitantes, ocupación y uso del territorio.

Ámbito rural

Está integrado por las porciones del territorio en las que predominan las actividades productivas agrícolas, zonas de protección ambiental, paisajística y ecológica, además de una ocupación poblacional poco densa.

Ámbito urbano

Se identifica con las superficies efectivamente ocupadas por edificación y población densa. Alberga las mayores concentraciones de infraestructuras, equipamientos y usos.

Sistema funcional

Se define por las redes o elementos que dan soporte a las diversas actividades y a la calidad de vida de los habitantes.

Infraestructuras básicas

Constituyen el entramado que a nivel territorial, oficia de soporte básico de las diversas actividades existentes o proyectadas. Las redes de abastecimiento de agua potable, saneamiento y drenaje, energía eléctrica, la red de comunicaciones, el suministro de gas por cañería, el servicio de recolección, transporte y disposición final de residuos y la red vial constituyen estructuras y sistemas que condicionan la naturaleza de las intervenciones en el territorio.

Movilidad

Constituye el sistema que posibilita el desplazamiento de personas y mercaderías. Su rol es relevante en la inclusión social y en la estructuración y ocupación del territorio. Son componentes de este sistema la red vial, el sistema de transporte de pasajeros, las terminales, el transporte vehicular privado, el transporte de cargas y otros modos de transporte (activo, ferroviario, etcétera) así como todo aquello que contribuye, a mejorar la seguridad vial y a desarrollar un sistema sustentable y eficiente.

Habitación

Incluye el sitio y la propia residencia de la población y todos aquellos factores materiales e institucionales que definen y condicionan las calidades del hábitat. Son componentes de este sistema:

Residencia: Comprende los espacios y los edificios destinados al alojamiento permanente o temporal de la población. Conforman el entramado principal del ámbito urbano.

Espacios públicos: Constituyen los ámbitos librados al uso público de toda la colectividad. Se entiende como recurso básico y necesario en la conformación de la ciudad y el hábitat. . Son el soporte físico-espacial de las actividades cuyo fin es satisfacer las necesidades colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales. Supone dominio público, uso social colectivo y multifuncionalidad.

Su rol es decisivo en la caracterización e identidad de los barrios, siendo además vehículo de integración, encuentro e intercambio cultural. La calle, los parques, las plazas, la costa, la rambla entre otros, componen un conjunto de espacios de distinta funcionalidad y escala distribuidos en el territorio.

Centralidades: Refieren a espacios de intensos intercambios colectivos decisivos en la estructuración territorial. Tienen diversas escalas y áreas de influencia; así como diferentes grados de diversificación funcional e intensidades de uso. Son hitos

fundamentales que posibilitan el reconocimiento y la percepción ciudadana de los valores urbanos generales y locales. Se reconoce una lógica urbana policéntrica con diferentes roles y escalas. El Centro Principal es la centralidad más trascendente en lo que hace a la identidad y polifuncionalidad. Las centralidades urbanas y metropolitanas, las centralidades zonales y las centralidades locales completan y consolidan el sistema con sus perfiles característicos según su alcance, sus características espaciales, socioculturales y funcionales.

Equipamientos colectivos: Comprenden el conjunto de espacios y edificios que dan cabida a diferentes servicios públicos y privados que buscan satisfacer las necesidades de la población. Pueden ser de carácter administrativo, asistencial, educativo, recreativo, comercial y cultural entre otros. Tienen diversas escalas y alcances, y diferentes frecuencias de uso. Son componentes de gran incidencia en la funcionalidad territorial y se encuentran estrechamente vinculados a las centralidades.

Entre estos se destacan los llamados grandes equipamientos que se vinculan al funcionamiento macroestructural del territorio a escala metropolitana, nacional y regional, tales como la, sedes de los poderes, organismos y empresas del Estado, la Universidad de la República, el Teatro Solís, el Estadio Centenario, etc.

Sistema productivo

Es el que realiza y posibilita la producción de bienes, su almacenaje, transporte y distribución. Son componentes de este sistema el conjunto de espacios e instalaciones dedicados a la producción y/o manufactura, el conjunto de dependencias que realizan actividades de almacenamiento y logísticas y las estructuras y redes de comunicación y transporte de mercaderías. Se encuentran comprendidos en este sistema los establecimientos rurales, las industrias, los depósitos y el Puerto, entre otros.

Sistema de espacios protegidos

Es el conjunto edilicio y ambiental que es representativo de nuestra identidad colectiva como habitantes de Montevideo, tales como edificios, espacios, zonas, elementos naturales de valor ecosistémico y visuales, restos arqueológicos, etcétera, poseedores de valores patrimoniales y testimoniales objetos de protección.

Sistema institucional

Constituye el conjunto de órganos que ejercen sus competencias disponiendo los mecanismos que regulan la estructura y los procedimientos acerca de la toma de decisiones y gestión del territorio en sus distintos ámbitos y escalas. Involucra la articulación y coordinación del Gobierno Departamental con el tercer nivel de gobierno y los órganos del nivel nacional, fortaleciendo las actividades de planificación y gestión a través de una mirada integral del territorio, sin menoscabo de la autonomía de cada uno de dichos ámbitos.

[04. Lineamientos]

Los lineamientos se proponen como orientaciones generales para la transformación y construcción del territorio; responden a los objetivos previstos y se organizan en base a las estructuras y sistemas territoriales.

Lineamientos para el ámbito rural

- Preservar y restaurar la matriz ambiental del territorio montevideano, atendiendo a sus recursos geológicos e hídricos, sus ecosistemas y su biodiversidad, integrando sus lógicas a los procesos de urbanización y transformación territorial.

- Estimular un uso responsable del suelo, en el entendido de que se trata de un recurso finito, evitando usos y prácticas que impliquen riesgos de transformación inadecuada.
- Proteger el entorno rural agrícola del departamento, considerando su importancia para el mantenimiento de la producción particular del mismo y la cultura asociada a ella.
- Fortalecer el control territorial en cantidad y calidad para el cumplimiento de las normas vigentes.
- Propender al tratamiento respetuoso de los cursos de agua. Como orientación general, para definir las áreas de riesgo alto, se considera el periodo de retorno de 100 años, no siendo menor a una franja de 25 metros en cada margen de los cursos principales.

Lineamientos para el ámbito urbano

- Desarrollar políticas de recuperación y densificación de las áreas urbanas consolidadas que se encuentran en proceso de vaciamiento.
- Definir y estructurar la interfase urbano-rural, que es clave en la contención de la mancha urbana, como una serie de piezas territoriales específicas.
- Prever las extensiones de suelo urbano y suburbano necesarias.
- Consolidar y calificar las áreas urbanas periféricas a través de la dotación de infraestructuras y equipamientos.
- Reconocer ámbitos territoriales que responden a la condición de capitalidad de la ciudad de Montevideo.
- Propender al tratamiento respetuoso de los cursos de agua. Como orientación general, para definir las áreas de riesgo alto, se considera el periodo de retorno de 100 años, no siendo menor a una

franja de 25 metros en cada margen de los cursos principales.

Lineamientos para las infraestructuras básicas

- Prever las infraestructuras y equipamientos que permitan la sustentabilidad ambiental de los procesos de transformación territorial a largo plazo, fundamentalmente los vinculados al manejo de residuos sólidos, el saneamiento, la energía y la extracción de materiales de construcción.
- Impulsar la dotación y distribución de infraestructuras y servicios básicos (energía, agua, saneamiento, limpieza, alumbrado, comunicaciones) accesible al conjunto de la población, que tienda a superar los desequilibrios territoriales en coordinación con planes sectoriales departamentales (Plan Director de Limpieza, Plan Director de Saneamiento y Drenaje Urbano de Montevideo).

Lineamientos para la movilidad

- Desarrollar la movilidad mediante la planificación y gestión integrada del transporte, la vialidad y el tránsito en un abordaje metropolitano.
- Integrar la planificación sectorial a la planificación integral del territorio adyacente a los corredores y terminales.
- Promover un sistema de transporte de pasajeros que aliente la integración democrática en el territorio, que tienda a la superación de sus desequilibrios y procesos de segregación, favoreciendo la accesibilidad territorial del conjunto de la población y priorice el transporte colectivo.
- Concebir un sistema de transporte de pasajeros energéticamente eficiente y multimodal que integre y promueva el transporte activo.
- Promover una conectividad vial de este a oeste y viceversa, que reequilibre la estructura radiocéntrica, habilitando nuevas vinculaciones entre centralidades y entre áreas intermedias y periféricas.

- Concebir un sistema de transporte de cargas eficiente, multimodal, y que minimice los conflictos con la ciudad, en particular en lo referente al acceso al Puerto de Montevideo.

Lineamientos para la habitación

Residencia

- Promover la conformación de tejidos residenciales socialmente heterogéneos, desalentando las tendencias de localización residencial socialmente segregadas.
- Implementar políticas urbano-habitacionales de densificación de áreas intermedias con mixtura social.
- Desarrollar políticas urbano-habitacionales que promuevan una vivienda ambientalmente sustentable con servicios básicos (agua, energía, saneamiento, comunicaciones, transporte) integrada a un territorio con espacios públicos calificados y equipamientos sociales accesibles (educativos, culturales, sanitarios, deportivos, comerciales) en coordinación con las políticas nacionales.
- Atacar la precariedad e informalidad urbana con políticas urbano-habitacionales interinstitucionales, integrales y estructurantes, sostenidas en el tiempo, que reconozcan las particularidades y promuevan la integración socio-territorial.
- Priorizar las actuaciones de relocalización de asentamientos ubicados en áreas de riesgo ambiental.
- Impulsar acciones preventivas facilitando el acceso a la vivienda en áreas centrales e intermedias.
- Promover reglas de convivencia que garanticen el confort y la calidad del sistema habitacional.

Espacios públicos

- Calificar y activar el espacio público como ámbito de la interacción social, integrando y desarrollando el sistema de movilidad, y las redes de equipamientos e infraestructuras, favoreciendo la accesibilidad del conjunto de la población a los recursos de la ciudad y el territorio.
- Implementar estrategias de construcción del espacio público en áreas precarizadas no consolidadas y en la reversión de ocupaciones irregulares de las planicies de inundación cuya situación de riesgo se agudizará por la variabilidad climática.
- Desarrollar estrategias de recuperación y mejoramiento del espacio público en áreas del suelo consolidado, precarizadas y tugurizadas.
- Implementar estrategias de recuperación de los espacios abiertos en torno a los cursos de agua.
- Promover una política integral de mejora, mantenimiento y reposición del arbolado en calles, plazas y parques.
- Articular el Plan Director de Infraestructura Deportiva con las directrices a implementar para los espacios públicos, proporcionando los equipamientos necesarios para una práctica deportiva de calidad.
- Impulsar la definición y calificación de un sistema de espacios públicos de diferentes escalas interconectado reconociendo la trama vial como espacio público relevante a calificar.
- Promover la diversificación de usos del espacio público espacial y temporalmente.
- Profundizar y potenciar las actuaciones dirigidas a promover el uso y acceso público y democrático del litoral del Río de la Plata.

Centralidades

- Promover un desarrollo policéntrico de la ciudad, consolidando los roles, características y potencialidades de las diversas centralidades, como forma de construir un soporte más rico e inteligente para la vida ciudadana.
- Calificar y promover la consolidación y desarrollo del conjunto de centralidades como estrategia para facilitar el acceso a servicios, equipamientos y recursos urbanos al conjunto de la población.

Equipamientos colectivos

- Propender a una dotación y distribución de equipamientos que promueva la integración socio-territorial y la superación de las diferencias de los distintos ámbitos territoriales.
- Concebir los equipamientos colectivos, en forma sistémica e integrada, como forma de potenciar su capacidad para mejorar la calidad de vida de los habitantes.

Lineamientos para el sistema productivo

- Dar soporte territorial a las actividades económicas en general, detectando las oportunidades que permitan la activación de tejidos urbanos y el impulso a las transformaciones territoriales propuestas.
- Generar un marco adecuado para las actividades logísticas e industriales intensivas, a través de la consolidación de enclaves bien localizados, con buenas conectividades, infraestructuras y servicios.
- Reformular la relación Ciudad-Puerto, promoviendo un sistema portuario descentralizado (Puerto Punta de Sayago, terminales de carga, enclaves logístico industriales, sistema multimodal de cargas) y recalificando las áreas urbanas contiguas y próximas a la Bahía.

- Acordar visiones estratégicas y actuaciones en común entre el Gobierno Departamental y las entidades públicas localizadas en la bahía, como ANP, ANCAP, AFE y UTE.
- Promover estrategias de protección, impulso y desarrollo de las actividades agropecuarias.

Lineamientos para el sistema de espacios protegidos

- Reafirmar la protección y promoción de áreas rurales de alta naturalidad y de prioridad agrícola, con particular consideración de la faja costera, las cuencas del río Santa Lucía y el arroyo Carrasco.
- Superar los límites de lo monumental, atendiendo también áreas centrales poseedoras de valores patrimoniales derivados de su coherencia morfológica y con rasgos identitarios reconocidos por la comunidad.
- Fortalecer las identidades locales, reconociendo valores tradicionales y las vocaciones específicas como oferta turística que aproveche la pluralidad y diversidad socio cultural como potencialidades.
- Visualizar el patrimonio urbano como factor de desarrollo activo y duradero, sustentado en la prestación de servicios especializados y en la reasignación simbólica que adquiere la trama histórica para un conjunto social normalmente heterogéneo.
- Ejecutar intervenciones socio territoriales para la recuperación del patrimonio urbano, apoyadas en categorías conceptuales que amplíen la visión disciplinar, desde un enfoque holístico e identificador de temáticas confluyentes en el objeto patrimonial.

Lineamientos para el sistema institucional

- Reconocer el tercer nivel de gobierno como ámbito propicio de articulación de las diferentes acciones territoriales, promoviendo la generación de modelos de gestión que fortalezcan la participación de la sociedad civil en la construcción del territorio.
- Brindar a los gobiernos municipales un marco territorial de actuación que permita integrar planes, programas y acciones del ámbito local, asegurando la coordinación de todas las escalas.
- Desarrollar un sistema de gestión integral que incorpore distintas escalas y visiones sectoriales respecto a la ciudad y el territorio.
- Promover arreglos institucionales que permitan y alienten la planificación y gestión coordinada, entre los gobiernos Departamental y Nacional, en el abordaje de los procesos de transformación territorial derivados del rol de Montevideo como Capital. Fortalecer los vínculos entre planificación y gestión como partes de un mismo proceso, programando acciones y costos, asegurando la participación ciudadana y la cooperación público – privada, fortaleciendo espacios de coordinación específicos en todos los ámbitos y escalas.
- Diseñar un proceso de evaluación y seguimiento continuo de las transformaciones territoriales de la ciudad y su relación con los diversos instrumentos de planificación, creando un Observatorio Territorial e iniciando el proceso de definición de indicadores de evaluación y seguimiento.

[05. Categorización del suelo]

El Artículo 30 de la LOTDS confiere al Gobierno Departamental la competencia exclusiva para la categorización del suelo en el territorio del departamento, la cual se ejercerá mediante los instrumentos de ordenamiento territorial de su ámbito.

La categorización del suelo representa el primer nivel de división operativa del territorio, destinada a establecer las orientaciones más generales de ordenación, uso y gestión territorial en el departamento. En tal sentido, atendiendo a lo establecido en la LOTDS se delimitan las áreas con categoría Rural, Suburbano y Urbano.

La LOTDS establece las categorías: Rural, Urbano y Suburbano, así como las subcategorías: Rural Productivo, Rural Natural, Urbano Consolidado y Urbano no Consolidado. A su vez, define el Atributo Potencialmente Transformable necesario para transformar el suelo de una categoría a otra. En el proceso de revisión se definieron otras subcategorías, que sin desnaturalizar la categoría a la que pertenecen como establece la Ley, permiten un acercamiento mayor en algunos sectores del territorio.

El Plan Montevideo establece, en su Capítulo III, la zonificación primaria, secundaria y terciaria, antecedentes significativos para la categorización del suelo. La articulación de éstos con los conceptos establecidos por la LOTDS se realizó a partir de la vinculación, en aquellos aspectos pertinentes y con los ajustes necesarios, de la zonificación primaria y secundaria con las categorías y subcategorías del suelo. A partir de esto, se derogan los artículos referidos a zonificación primaria y secundaria del Capítulo III del Decreto N° 28.242.

Se definen asimismo Areas Diferenciadas, entendidas como sectores homogéneos en suelo rural, urbano y suburbano que se vinculan con las áreas caracterizadas establecidas por el Plan Montevideo en su zonificación terciaria urbana y rural. A partir de esto se modifica el Capítulo III del Plan Montevideo que pasa a designarse "Areas Diferenciadas".

Suelo Categoría Rural

El Suelo Rural se define por sus valores agrícolas, ecológicos, paisajísticos, riqueza productiva, así como por sus características naturales y ambientales. La defensa y puesta en valor de este tipo de suelo es un objetivo ya presente en el Plan Montevideo, que continúa vigente y se fortalece.

Los suelos de categoría rural quedan, por definición, excluidos de todo proceso de urbanización, de fraccionamiento con propósito residencial y comprendidos en toda otra limitación que establezcan los instrumentos correspondientes.

Integran asimismo el suelo categoría rural los padrones con actividades que por sus características no son propias de dicho suelo, pero que no representan riesgos para su transformación. Para la determinación de este aspecto se considerarán los parámetros de compatibilidad definidos en el Plan Montevideo (Normas Complementarias en Suelo Rural) para el Suelo Rural Agrícola y Costa Oeste.

Las actividades que se desarrollan en estos predios y posean autorización del gobierno departamental vigente a la fecha de aprobación de este instrumento, podrán mantenerse en funcionamiento de acuerdo con el Artículo 39 de la LOTDS. Para las que no posean autorización, la Intendencia Departamental podrá establecer plazos que habiliten su regularización.

Todas aquellas actividades que no siendo propias del suelo rural no sean compatibles con el mismo y no posean autorización del gobierno departamental a la fecha de aprobación de este instrumento, quedarán comprendidas en el literal c) del Artículo 27 de la LOTDS.

Además de los predios referidos en la cartografía, se categorizarán como rurales aquellos predios que, ubicados dentro de un área categorizada como Suelo Suburbano sin instrumento de transformación aprobado, mantengan uso productivo rural. Esta categorización se mantendrá en tanto permanezcan las condiciones mencionadas, lo que deberá ser constatado según la reglamentación a desarrollar.

En los ríos, arroyos y cañadas se prohíben las obras, construcciones o actuaciones que puedan dificultar el curso de las aguas, así como en los terrenos inundables durante las crecidas no ordinarias, cualquiera sea el régimen de propiedad de acuerdo a la legislación vigente y la competencia de los órganos correspondientes.

En Suelo Rural se definen las siguientes subcategorías:

- Rural Natural (SRN)
- Rural Productivo (SRP)
- Rural de Interfase (SRI)
- Rural de Interfase Costero (SRIC)

Rural Natural (SRN)

El Suelo Rural Natural comprende "...áreas de territorio protegido con el fin de mantener el medio natural, la biodiversidad o proteger el paisaje u otros valores patrimoniales, ambientales o espaciales. Podrá comprender, asimismo, el álveo de lagunas, lagos, embalses y cursos de agua de dominio público o fiscal, del mar territorial y las fajas de defensa de costas". (Artículo 31 LOTDS).

El Suelo Rural Natural se corresponde conceptualmente con el Área Ecológica Significativa del Plan Montevideo cuyo objetivo principal es la protección y recuperación del ecosistema que la sustenta. Se aplicará la normativa existente para el Área Ecológica Significativa del Plan Montevideo (Normas complementarias) en todo aquello que no contradiga estas directrices de acuerdo a la cartografía y al cuadro de correspondencia entre las áreas diferenciadas propuestas y la zonificación terciaria del Plan Montevideo, hasta tanto se elabore una nueva normativa.

Incluye la faja costera no urbanizada del departamento, los márgenes naturales de los principales cursos de agua (aquellos sectores poco antropizados del Miguelete y Pantanoso, los cursos menores tributarios del Río de la Plata, entre otros), los humedales del río Santa Lucía y los bañados de Carrasco.

En los suelos categorizados como Rural Natural se desarrollarán acciones que contribuyan a:

- Aplicar las mayores restricciones en cuanto a acceso, desarrollo de actividades productivas, construcciones y fraccionamiento, de tal forma de proteger los ecosistemas frágiles involucrados.
- Orientar el desarrollo de las actividades de protección y/o recuperación de los ecosistemas involucrados, según planes de manejo, así como también atender las actividades de investigación y enseñanza, y según los casos las actividades de recreación y esparcimiento controladas.

Rural Productivo (SRP)

El Suelo Rural Productivo comprende "... áreas cuyo destino principal sea la actividad agraria, pecuaria, forestal o similar, minera o extractiva, o las que los instrumentos de ordenamiento territorial establezcan para asegurar la disponibilidad de suelo productivo y áreas en que este predomine". (Artículo 31 LOTDS)

En términos generales se corresponde conceptualmente con el Área Agrícola del Plan Montevideo cuyo objetivo principal es el desarrollo de actividades de producción agrícola. Se aplicará la normativa existente para el Área Agrícola del Plan Montevideo (Normas complementarias) en todo aquello que no contradiga estas directrices de acuerdo a la cartografía y al cuadro de correspondencia entre las áreas diferenciadas propuestas y la zonificación terciaria del Plan Montevideo, hasta tanto se elabore una nueva normativa.

En los suelos categorizados como Rural Productivo se desarrollarán actividades de producción agrícola bajo diversas modalidades de ocupación y de aplicación tecnológica, con los siguientes criterios de actuación:

- Asignar a estas áreas un rol articulador del territorio departamental y metropolitano.
- Fomentar y controlar la sustentabilidad ambiental de los procesos

productivos.

- Orientar las intervenciones al aprovechamiento de oportunidades ambientales.
- Aplicar criterios paisajísticos en cualquier intervención física en el área.

Rural de Interfase (SRI)

El Suelo Rural de Interfase comprende áreas de Suelo Rural con alta vulnerabilidad ante la expansión de los procesos urbanizadores en sus distintas manifestaciones, encontrándose el uso productivo rural tradicional en fuerte declive. En estos suelos se permitirá el desarrollo de actividades que, no siendo industriales o logísticas, aseguren el mantenimiento de la baja carga antrópica, articulando estrategias para la preservación de los servicios ambientales de los ecosistemas asociados. Se valorará en las actividades a desarrollar la baja ocupación del suelo, el control de las dinámicas generadas, el mantenimiento de las capacidades productivas del suelo, de acuerdo a los criterios que se definirán.

Todas estas actividades requerirán los estudios ambientales y territoriales pertinentes para su aprobación por la Intendencia Departamental.

En términos generales se corresponden con sectores de la cuenca del Arroyo Miguelete al sur de la Ruta N° 102 y los entornos de los Bañados del Arroyo Carrasco.

En los suelos categorizados como Rural de Interfase se desarrollarán acciones que contribuyan a:

- Preservar los valores paisajísticos y escénicos, manteniendo como tales las áreas para el uso agrícola.
- Garantizar la accesibilidad de las personas al disfrute de los valores paisajísticos, escénicos y ecosistémicos.
- Ordenar las actividades no rurales compatibles, tomando como lineamiento básico de actuación el respeto y la recuperación de los atributos ecosistémicos del territorio.
- Promover la supresión de permisos de extracción mineral.

- Propiciar estrategias para la inserción de actividades con uso de tecnologías amigables con el ambiente, eliminando aquellas contaminantes o con impactos negativos.
- Desarrollar criterios de articulación en los bordes urbanos que contribuyan a la preservación de los valores ambientales

Rural de Interfase Costero (SRIC)

El Suelo Rural de Interfase Costero comprende áreas del territorio de Suelo Rural destinadas a uso agrícola, con actividades turísticas o recreativas asociadas, las que podrán ser admisibles en tanto no impliquen riesgos de transformación del suelo productivo ni afecten o sustituyan sus capacidades productivas, sin la sustitución del mismo. Todas ellas requerirán de la autorización de la Intendencia Departamental (Artículo 39, LODTS).

En términos generales se corresponde conceptualmente con el Área de la Costa Oeste del Plan Montevideo, un área singular que se mantiene relativamente poco antropizada, con cualidades paisajísticas de alta naturalidad así como identidades culturales destacadas. Se aplicará la normativa existente para el Área de la costa Oeste del Plan Montevideo (Normas complementarias) en todo aquello que no contradiga estas directrices hasta tanto se elabore una nueva normativa.

En los suelos categorizados como Rural Productivo Turístico Recreativo se desarrollarán acciones que contribuyan a:

- Preservar los valores paisajísticos y escénicos, manteniendo como tales las áreas para el uso agrícola.
- Garantizar el uso general de la faja costera con fines de recreación y esparcimiento permitiendo el libre acceso de las personas.
- Ordenar los usos agrícolas así como los usos turísticos y recreativos, tomando como lineamiento básico de actuación el respeto y la recuperación de los atributos naturales del territorio.
- Promover la supresión de permisos de extracción mineral en todo el espacio costero.
- Desestimular la forestación masiva de especies exóticas con fines comerciales.

- Mantener la actual estructura de caminos principales paralelos a la costa pero alejados de ésta, y caminos secundarios transversales que permitan el acceso a puntos de ella. Se evitará expresamente la construcción de caminos en la faja costera.
- Excluir la instalación de industrias, o demás actividades potencialmente contaminantes o con impactos negativos.
- Aplicar criterios de complementariedad entre las áreas urbanizadas existentes y las rurales que contribuyan a la adecuada vinculación de sus valores ambientales.
- Promover la pesca artesanal considerando su importancia como fuente laboral y atractivo turístico de la zona.

Suelo Categoría Urbana

El Suelo Urbano comprende "...Áreas del 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". (Artículo 32 LOTDS)

La Ley define el Suelo Categoría Urbana y sus subcategorías en función del grado de urbanización y de las infraestructuras y servicios disponibles.

Considera al Suelo Urbano Consolidado como las "*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 cantidad adecuada a las necesidades de los usos a que deban destinarse las parcelas*" (Artículo 32 LOTDS) y al Suelo Urbano no Consolidado como las "*Áreas en las que aún existiendo un mínimo de redes de infraestructuras, las mismas no sean suficientes para dar servicio a los usos previstos por el instrumento*". (Artículo 32 LOTDS)

A partir de estas consideraciones establecidas por la LOTDS se define al **Suelo Urbano Consolidado** como aquel que posee la estructuración

urbana brindada por la existencia de infraestructuras. Incluye, en términos generales, el Área Costera, Central e Intermedia de la Zonificación Secundaria del Plan Montevideo.

Se define como **Suelo Urbano no Consolidado** a sectores ubicados en los bordes de la ciudad, con bajo grado de consolidación, carencia en los servicios urbanos, en la calidad del espacio público y en las infraestructuras básicas, en particular las redes de saneamiento. Incluye, en términos generales, el Área Periférica de la Zonificación Secundaria del Plan Montevideo.

A partir del reconocimiento de la multifuncionalidad del suelo urbano, se definen subcategorías sobre la base de un análisis integrado de:

- Cobertura de las infraestructuras urbanas, en particular las redes de saneamiento. Este constituye el parámetro más decisivo, que implica una primera clasificación en consolidado / no consolidado.
- Estructuras tipomorfológicas: tipología edilicia residencial y no residencial, modalidad asociativa, factor de ocupación del suelo, cantidad de baldíos y trazados, amanzanado y parcelario.
- Dinámicas urbanas y agentes intervinientes: edificaciones, de usos, variaciones de población y vivienda y densidades respectivas. Procesos de ocupación del territorio, transformación de las centralidades, vaciamiento de grandes equipamientos
- Calidad ambiental: espacio público —plazas, parques, arbolado, alumbrado. Calidad y estado de las construcciones.
- Usos del suelo: predominancia habitacional, industrial, comercial, terciario y polifuncional.
- Identidad barrial y patrimonio urbano—arquitectónico.
- Presencia de equipamientos singulares o hitos que caracterizan el emplazamiento de cada área geográfica

Considerando entonces los ítems anteriormente descriptos se definen las siguientes subcategorías Urbanas:

- Suelo Urbano Consolidado Central (SUCCe)
- Suelo Urbano Consolidado Intermedio (SUCIn)

- Suelo Urbano Consolidado Costero (SUCCo)
- Suelo Urbano no Consolidado (SUNC)

Suelo Urbano Consolidado Central (SUCCe)

Se corresponde con la zona de mayor prevalencia en la estructuración de la ciudad, que se refleja en la escala supralocal de sus actividades así como en la apropiación e identificación que de ella hace la sociedad en su conjunto. Se concentran en el área Central los equipamientos institucionales vinculados a Montevideo en su condición de Capital.

Se caracteriza por la concentración de las diferentes actividades que se desarrollan en la ciudad, por lo cual es en ellas donde se evidencia, en mayor grado, la complejidad de las relaciones funcionales de la vida urbana. Conforman un ámbito de carácter público or excelencia, asiento de la centralidad principal, de referencia simbólica y cultural a nivel departamental y metropolitano, con características propias que las distinguen del resto de la ciudad.

En los suelos categorizados como Urbano Consolidado Central se favorecerá la recuperación de sus calidades arquitectónicas, ambientales y de calidad de vida, contemplando las relaciones funcionales que la caracterizan.

Se desarrollarán acciones que contribuyan a:

- Desarrollar las características polifuncionales propias de la centralidades, recalificando en particular el carácter del centro principal como área de mayor intercambio y alta intensidad del uso del suelo con relación a su espacio público y a las actividades culturales y recreativas.
- Establecer un ordenamiento de las actividades no habitacionales en un adecuado equilibrio y convivencia, de manera de evitar la especialización funcional, y minimizar la conflictividad funcional existente.
- Fomentar la residencia, estimulando las operaciones de rehabilitación y densificación edilicia, de manera de recuperar el

stock existente de buena calidad, y las operaciones de sustitución en áreas o puntos que necesiten una recalificación urbana.

- Recalificar los equipamientos comunitarios y de servicios y establecer nuevas dotaciones si fueran necesarias, como forma de mejorar la calidad de vida de la población residente y revertir el proceso de involución urbana que sufren las áreas centrales.
- Mejorar y recuperar la calidad ambiental de los espacios públicos, así como preservar la morfología urbana existente

Suelo Urbano Consolidado Intermedio (SUCIn)

Son áreas del suelo urbano consolidado que presentan buena calidad ambiental asociada a la presencia de infraestructuras básicas, buenos servicios urbanos y edificación de calidad aceptable o buena.

Los cascos históricos que dan origen a los distintos barrios presentan valores patrimoniales que contribuyen a la identidad y pertenencia de cada uno de ellos. Esta conformación marca la heterogenidad del área reflejada en sus características tipomorfológicas.

El uso del suelo es predominantemente habitacional con servicios y equipamientos complementarios, presentando particularidades en las centralidades locales y en algunos sectores con concentración de usos no habitacionales.

El par bulevar J. Batlle y Ordoñez- avenida Luis A. de Herrera y la avenida Gral Flores son ejes transversales de la ciudad que articulan este suelo con las áreas urbanas costeras y centrales respectivamente.

Se favorecerá la promoción y revitalización de los suelos categorizados como Urbano Consolidado Intermedio, así como la preservación de factores caracterizantes que inciden en la identidad barrial.

Se desarrollarán acciones que contribuyan a:

- Reafirmar el uso preponderantemente habitacional, incluyendo los usos comercial y cultural relacionados.
- Asegurar la compatibilidad de los usos no habitacionales con el uso habitacional en aquellas áreas que lo habiliten a través del desarrollo de la normativa específica.

- Promover un uso racional de las infraestructuras existentes, propiciando la densificación controlada y la rehabilitación del stock habitacional.
- Garantizar la calidad del espacio público y los equipamientos colectivos.
- Considerar las nuevas centralidades, en particular las asociadas a las terminales del STM y a los nuevos centros comerciales.
- Potenciar el carácter dinamizador y de centralidad de los estructuradores principales, considerando aquellos jerarquizados por el STM y especialmente los ejes urbanos identificados como territorios estratégicos (par bulevar J. Batlle y Ordoñez - avenida Luis A. de Herrera y la avenida Gral Flores).
- Recalificar los valores patrimoniales, fundamentalmente en las centralidades históricas.

Suelo Urbano Consolidado Costero (SUCCo)

Son áreas del suelo urbano consolidado identificadas básicamente por su ubicación geográfica en el borde costero este del departamento, desde Bv Artigas hasta Ao. Carrasco. Muestra a lo largo de su conformación una estrecha vinculación entre lo natural y lo artificial. El Río de la Plata, la Rambla Naciones Unidas y un conjunto de calles transversales unifican las áreas caracterizadas vinculadas con la costa que se constituye en el paseo público por excelencia de todos los montevideanos.

Presenta buenas calidades ambientales y arquitectónicas, buena cobertura de infraestructuras urbanas con un uso del suelo predominantemente habitacional con servicios y equipamientos complementarios.

En los suelos categorizados como Urbano Consolidado Costero se favorecerá la preservación de los valores ambientales y los caracteres tipomorfológicos, así como el ordenamiento del crecimiento residencial y de actividades vinculadas al turismo y sector terciario en general.

Se desarrollarán acciones que contribuyan a:

- Reafirmar el uso preponderantemente habitacional, incluyendo los usos comercial y cultural relacionados.
- Controlar la edificación mediante normativas particulares como forma

- de mantener la caracterización de cada barrio y no generar rupturas en los tejidos.
- Controlar las nuevas centralidades de modo que no afecten al entorno físico inmediato por sustituciones de uso o problemas circulatorios.
- Diseñar los espacios públicos de la zona costera para contemplar funciones de recreación a escala metropolitana.
- Dotar de equipamiento e infraestructura turística a lo largo de la costa.

Otros Suelos Urbanos Consolidados (SUCOt)

Son áreas de suelo urbano consolidado no contiguas a la urbanización principal para las cuales se precisarán criterios específicos en función de sus particularidades. En esta situación se encuentra el Pueblo de Santiago Vazquez.

Suelo Urbano no Consolidado (SUNC)

Son áreas del suelo urbano que se caracterizan por su bajo grado de consolidación, con carencias en las infraestructuras básicas especialmente el saneamiento, en los servicios urbanos y también en lo que refiere a la calidad del espacio público.

En muchos casos los tejidos se encuentran desestructurados, con discontinuidades no resueltas producto de los procesos históricos de completamiento urbano.

El uso del suelo es predominantemente habitacional con servicios y equipamientos complementarios, presentando importantes equipamientos y contenedores con usos no habitacionales.

Se reconocen como aspectos para una potencial reconversión de este suelo la existencia de zonas residenciales con edificaciones de buena y media calidad, la ubicación como territorio de "borde" urbano – rural, la diversidad de entornos paisajísticos y geográficos entre otros aspectos.

Se desarrollarán acciones que contribuyan a:

- Estructurar, consolidar y calificar dichos suelos

- Actuar mediante políticas integradas considerando conjuntamente la problemática urbana y social y la articulación de la política de tierras con la de vivienda.
- Proteger y caracterizar las calidades ambientales presentes, con planes que estructuren y completen los tejidos, y en particular el espacio público.
- Asegurar la compatibilidad entre los usos habitacionales y no habitacionales a través del desarrollo de la normativa específica.
- Evitar procesos que generen problemáticas no deseadas o agraven las existentes.

Suelo Categoría Suburbana

El Suelo Suburbano comprende *"...áreas del 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"*. (Artículo 33, LOTDS).

Se consideran instalaciones de tipo urbano las destinadas a habitación, turismo, residencia, deporte, recreación, industria, servicio, logística o similares.

El Suelo Suburbano en el departamento de Montevideo, atiende básicamente tres cuestiones: por un lado la necesidad de reconfigurar la matriz productiva (usos logísticos e industriales) ante las demandas emergentes – Suelo Suburbano No Habitacional y No Habitacional Intensivo-, por otro reconocer la existencia de usos no habitacionales enclavados en suelo rural – Suelo Suburbano no Habitacional de Servicios- y por último reconocer sectores de suelo de carácter habitacional enclavados en el Suelo Rural - Suelo Suburbano Habitacional.

Además de los predios referidos en la cartografía, se categorizarán como suburbanos aquellos predios que se encuentren ubicados dentro de un área categorizada como Suelo Rural en los que se desarrollen actividades que por sus características no son propias de este suelo y no son compatibles

con los usos productivos rurales, siempre que cuente con autorización del gobierno departamental (con vigencia a la fecha de aprobación de este instrumento). Se establecen como parámetros máximos para el desarrollo de las actividades los correspondientes al suelo suburbano no habitacional.

Las transformaciones que afecten los cursos naturales de arroyos y cañadas por las actividades que se desarrollen en los predios suburbanos, mantendrán la mayor naturalidad posible y estarán determinadas por estudios ambientales e hidrológicos.

Se identifican *cuatro* tipos de suelo suburbano:

- Suelo Suburbano no Habitacional (SSNH)
- Suelo Suburbano no Habitacional Intensivo (SSNHI)
- Suelo Suburbano no Habitacional de Servicios (SSNHS)
- Suelo Suburbano Habitacional (SSH)

Suelo Suburbano no Habitacional (SSNH)

El Suelo Suburbano no Habitacional comprende áreas del territorio en las que coexisten la localización industrial y logística de bajo impacto y uso rural. Se localizan en sectores con buena accesibilidad y acondicionamiento del territorio para el desarrollo de los mismos.

Se admite la implantación de actividades no habitacionales, con la fraccionabilidad, usos y parámetros de edificabilidad habilitados en la normativa en Suelo Rural de Usos Mixtos del Plan Montevideo (Normas complementarias) en tanto no se especifiquen otros, así como también se mantienen las gestiones necesarias para su autorización.

Como casos excepcionales se admitirán en este suelo aquellos asentamientos irregulares preexistentes con un nivel importante de consolidación y que puedan ser compatibles con las actividades no habitacionales a partir del desarrollo de diversas acciones en el marco de programas de integración urbana. Esto deberá ser considerado al momento de la definición de los sistemas estructurales del área.

En estas áreas se propenderá a:

- Desarrollar y consolidar las infraestructuras acordes a las actividades a implementar.
- Priorizar localizaciones en sectores contiguos a la zona urbana de manera de no extender irracionalmente la mancha urbana.
- Controlar la implantación de las actividades exigiendo los estudios pertinentes en particular en lo que hace a aspectos ambientales, de tránsito y paisajísticos.
- Propiciar la compatibilidad de aquellos asentamientos irregulares preexistentes admitibles.

Suelo Suburbano no Habitacional Intensivo (SSNHI)

El Suelo Suburbano no Habitacional Intensivo está conformado por enclaves destinados a actividades logísticas e industriales, en particular aquellas de inserción conflictiva en el Suelo Urbano por su alto impacto territorial, paisajístico y/o de tránsito. Dichas actividades requieren predios de grandes dimensiones con acceso de cargas habilitadas por el Plan de Movilidad y con accesibilidad al Puerto de Montevideo y a los corredores de transporte nacional e internacional.

Se admite la implantación de actividades con la fraccionabilidad, usos y parámetros de edificabilidad habilitados en la normativa en Suelo Rural de Usos Mixtos del Plan Montevideo (Normas complementarias) en tanto no se desarrollen los Programas de Actuación Integrada previstos.

La consolidación de las actividades previstas en estos suelos permitirá:

- Dar soporte territorial a estas actividades productivas en localizaciones que cuenten con las infraestructuras necesarias (caminería, saneamiento, agua)
- Priorizar localizaciones en sectores contiguos a la zona urbana de manera de no extender irracionalmente la mancha urbana
- Evitar la localización de estas actividades en áreas ecológicamente

significativas como los cursos de agua, y sus respectivos corredores de biodiversidad

- Controlar la implantación de las actividades exigiendo los estudios pertinentes a aquellos emprendimientos que impliquen riesgos potenciales, especialmente por emisiones líquidas o gaseosas, por modificaciones en el tránsito vehicular o por alteraciones paisajísticas relevantes.
- Manejar estrategias de implantación en común con el área metropolitana.

Suelo Suburbano No Habitacional de Servicios (SSNHS)

El Suelo Suburbano no Habitacional de Servicios está conformado por enclaves destinados a grandes equipamientos de servicio de carácter metropolitano o nacional de inserción conflictiva en el Suelo Urbano por su impacto territorial. Se corresponden con programas singulares que por sus características poseen cierto grado de desarrollo autónomo, ameritan su aislamiento del entorno inmediato, requieren predios de grandes dimensiones, buena accesibilidad a la vez que pueden constituirse en "barreras" de contención de la expansión urbana sobre suelo rural.

Se categorizarán como Suelo Suburbano no Habitacional de Servicios los predios con usos institucionales de gran porte ubicadas en suelo rural, tales como establecimientos carcelarios, aeródromos, etcétera.

En estas áreas se propenderá a:

- Minimizar la interferencia de estas actividades con su entorno inmediato
- Asegurar los vínculos funcionales que propicien el correcto desarrollo de las actividades.
- Integrarlas en estrategias de preservación de situaciones territoriales vulnerables, contribuyendo al "control" de los procesos expansivos urbanos

Suelo Suburbano Habitacional (SSH)

El Suelo Suburbano Habitacional comprende áreas del territorio con fraccionamiento y/o amanzanamiento de tipo urbano, destinadas a uso habitacional, enclavadas en Suelo Rural.

En los suelos suburbanos habitacionales se prevén acciones que contribuyan a:

- Proteger las condiciones geográficas y el ambiente natural.
- Evitar nuevos fraccionamientos, manteniendo un bajo factor de ocupación del suelo.

Atributo Potencialmente Transformable

La LODTS introduce el Atributo de Potencialmente Transformable para aquellas áreas del suelo que el instrumento de ordenamiento admite como transformables a futuro. Según el Artículo 34 *"solo se podrá transformar suelo incluido dentro de una categoría en otra, en áreas con el atributo de potencialmente transformable"*.

Asimismo, en las Directrices Departamentales se utiliza este atributo para transformar subcategorías dentro de una misma categoría, indicando así los cambios deseados en el proyecto de transformación territorial. En este sentido se priorizan para el desarrollo de actividades logísticas e industriales de alta intensidad, los sectores de Suelo Suburbano no Habitacional correspondientes a los (APT 28, 29, 30, 31 y 32).

Para que efectivamente este instrumento contribuya a los objetivos perseguidos es necesario consolidar nuevas formas de gestión que permitan, en una actitud proactiva, brindar el soporte físico para el desarrollo ordenado de las actividades.

En aquellos sectores designados con el Atributo de Potencialmente Transformable que se corresponden con sectores Suburbanos o Potencialmente Urbanizables del Plan Montevideo y que tengan Programa de Actuación Urbanística aprobado regirán las determinaciones y parámetros establecidos en los mismos para la transformación del suelo.

Estos sectores con Atributo de Potencialmente Transformable y Programa de Actuación Urbanística aprobado son:

SECTOR 1 – Sureste de Pajas Blancas.

Parte del área delimitada por el Programa de Actuación Urbanística N° 1 aprobado por el Decreto de la Junta Departamental N° 29.799 .de fecha 20 de diciembre de 2001 viene completando su proceso de conformación a través de la ejecución de las correspondientes unidades de actuación. Sin embargo, hay sectores que mantienen luego de un decenio sus características rurales, sin que haya expectativas de transformaciones inminentes, a pesar de contar con el atributo territorial apropiado para ello dado oportunamente por el Decreto Departamental anteriormente nombrado. Es por ello que, para dichos sectores, se dispone la categorización cautelar por el plazo de 90 días desde la aprobación del presente Decreto Departamental, como Suelo Rural de Interfase Costero con el Atributo de Potencialmente Transformable hacia Suelo Urbano Consolidado habitacional. Vencido el plazo sin que se haya iniciado el proceso de transformación, el sector de referencia se consolidará definitivamente como Suelo Rural de Interfase Costero .

En el sector que permanezca con el atributo de potencialmente transformable rige el decreto N° 29.799, debiéndose ajustar las alineaciones aprobadas por resolución N° 1887/99 en función de los nuevos límites y de la consideración de lo establecido en el artículo 50 de la Ley N° 18,308 y demás disposiciones referentes a la faja costera.

SECTOR 5A – Sur de Camino Duran

Rige Decreto No. 29.770 sancionado el 20 de diciembre de 2001.

SECTOR 7 y 7A – Punta de Rieles – Arroyo Manga.

Rige Decreto No. 29.579 sancionado el 9 de agosto de 2001.

SECTOR 10 – Norte de Camino Carrasco.

Rige Decreto No. 29.471 sancionado el 17 de mayo de 2001.

SECTOR 15 (parte A y parte B) - Camino General L. Gómez – Camino Teniente Galeano.

Rige Decreto N° 32.186, sancionado el 13 de setiembre de 2007.

Asimismo se definen cuatro tipos de suelo con el APT en función de la categoría inicial y final del suelo. En tanto el PAI no se desarrolle los suelos se regularán por los parámetros de la categoría inicial.

Tipo A – De Suelo Rural Productivo a Suelo Suburbano no Habitacional Intensivo

Se trata de aquellos sectores de Suelo Rural Productivo que por su ubicación privilegiada en cuanto a conectividad, en particular asociada a la actividad portuaria y a las infraestructuras viales, se constituyen en áreas estratégicas para el desarrollo de actividades no habitacionales con alta intensidad de uso. Se ubican mayoritariamente hacia el oeste del departamento.

APT 1 - Entorno de Punta Sayago.

APT 2 - Entorno de Punta del Tigre

APT 3 - Entorno de Ruta 5 y ACPV.

APT 4 - Norte de ACPV y avenida J. Belloni.

APT 5 - Parque de Actividades del Este y Zonamérica (parte A y parte B) - Ex Sector 14 (modificado)

Tipo B – De Suelo Rural Productivo a Suelo Urbano Consolidado

Se trata de aquellos sectores de Suelo Rural Productivo que por su proximidad al Suelo Urbano y su viabilidad en el desarrollo de infraestructuras e integración territorial y social se constituyen en sectores de conformación del límite urbano. La predominancia de usos no rurales y las características del Suelo Urbano final determinan el uso preferente del suelo de cada uno de ellos.

Con uso preferente mixto

APT 6- Este de Paso de la Arena

APT 7- Paso de la Arena - Ex Sector 16

APT 8- Entornos de Barrio La Chimenea (parte A y parte B)

APT 9- Oeste de avenida de las Instrucciones y vía ferrea

APT 10- Sur del Aeródromo Boiso Lanza - Ex Sector 6
APT 11- Entorno de Boiso Lanza.
APT 12 – Entorno de Instrucciones y Belloni
APT 13- Este de avenida José Belloni, sur del ACPV
APT 14- Este de avenida José Belloni, norte de ACPV
APT 15- Entorno Barrio Capra.
APT 16- Norte de camino Tte. Galeano
APT 17- Norte de camino Maldonado - ruta 8 (parte del ex Sector 14)
APT 18- Este de Villa García
APT 19 – Sur de Punta de Rieles
APT 20- Noreste de Flor de Maroñas (parte de ex Sector 8)
APT 21- Este de camino Felipe Cardozo - Ex Sector 9ª

Con uso preferente habitacional

APT 22- Este de Santa Catalina
APT 23- Este de Cañada del Tala (parte A, parte B y parte C)
APT 24- Rincón del Cerro - Ex Sector 3 (parte)
APT 25- Noreste de Lezica - Ex Sector 5 (ampliado).
APT 26- Norte de Colón.

Tipo C – De Suelo Rural a Suelo Suburbano Habitacional

Se trata de aquellos sectores de Suelo Rural en los cuales la presencia de usos habitacionales consolidados hacen inviable la reversión a suelo productivo.

APT 27- Sur de Ruta N° 8 y Arroyo Toledo

Tipo D - Suelo Suburbano no Habitacional a Suelo Suburbano no Habitacional Intensivo

Se trata de aquellos sectores de Suelo Suburbano no Habitacional que por su ubicación privilegiada en cuanto a conectividad, en particular asociada a la actividad portuaria y a las infraestructuras viales se constituyen en áreas estratégicas para el desarrollo de enclaves de actividades no habitacionales con alta intensidad de uso. Se ubican preferentemente hacia el oeste del departamento.

APT 28 - Rincón del Cerro y Norte de Casabó (parte A y parte B).
Ex-Sector 3 (parte) y ex Sector 17
APT 29- Unidad Agroalimentaria de Montevideo
APT 30- Sur de la Unidad Agroalimentaria de Montevideo (parte A y parte B)
APT 31- La Tablada (parte Ex Sector 12)
APT 32- Parque de Actividades del Oeste - Ex Sector 13 (ampliado).

[06. Territorios estratégicos]

El territorio metropolitano es el marco estratégico real que contextualiza las Directrices Departamentales. Dicho marco ya cuenta con avances proyectuales compartidos y convenidos, como son los casos de las cuencas del río Santa Lucía, del arroyo Carrasco y arroyo de las Piedras. A su vez, las EROT-M, recientemente aprobadas, marcan un nuevo contexto institucional decisivo para el ordenamiento territorial departamental

En el territorio propiamente departamental los objetivos y lineamientos propuestos se vinculan a cinco territorios estructurantes, de carácter estratégico, fundamentales para el proyecto territorial planteado:

- Frente Costero Montevideano
- Interfase Urbano-Rural
- Cuñas Verdes
- Ejes Urbanos
- Centro.

Frente Costero Montevideano

Comprende el borde de la ciudad y el territorio montevideano sobre el Río

de la Plata en toda su extensión⁸. Constituye un territorio de frontera, con fuerte vocación de espacio público recreativo, y gran fortaleza paisajística⁹. Consecuentemente, se pone en valor el frente costero y se promueve en términos generales su accesibilidad.

Se profundizarán y potenciarán las actuaciones dirigidas a promover el uso y acceso público y democrático del litoral del Río de la Plata con el objetivo de potenciar los valores geográficos y naturales del departamento, y de reafirmar la relación que la población mantiene con la costa y el agua, factor de clara identidad de los montevideanos.

Se identifican en el frente costero tres grandes sectores diferenciados: Costa Oeste, Bahía y entorno, Costa Este.

Costa Oeste

Se buscará la implantación ordenada y sustentable de actividades diversas vinculadas al esparcimiento, al turismo responsable¹⁰ y a actividades de investigación y difusión del patrimonio natural, con su conectividad y servicios complementarios que garanticen la calidad y el respeto de las condiciones naturales y valores paisajísticos que la distinguen. Se estructurará y equipará la costa oeste a través de un manejo económico, social y ambientalmente sustentable, para lo cual se implementarán criterios de manejo costero integrado.

Bahía

⁸ Faja enmarcada en el ámbito de injerencia de la Directriz Nacional del Espacio Costero (ver 02 Marco Legal).

⁹ Se dispone de numerosos estudios respecto a la costa montevideana, entre ellos: "La Mirada Horizontal. El paisaje costero de Montevideo", Alicia Torres Corral, UdelaR- EBO, 2007, "Paisaje y espacio público" UdelaR, Farq, IdD, 2009 y "La Frontera del Agua", IDiseño, MVOTMA, Intendencia de Montevideo, 2010.

¹⁰ Turismo responsable consiste en una modalidad de turismo que implica fuerte involucramiento de los actores locales, compromiso sostenible con el territorio, y no implica la construcción de grandes infraestructuras hoteleras.

En virtud de los proyectos de desarrollo y ampliación del Puerto de Montevideo y del fortalecimiento de su significación nacional y regional, se reformulará el vínculo entre la ciudad y el frente costero, promoviendo el incremento de su uso público asociado a una valorización del espacio de la Bahía de Montevideo. Se procurará recalificar las áreas urbanas contiguas y próximas a la Bahía, con el objetivo de mejorar el vínculo de las mismas con el borde costero. Se acordarán visiones estratégicas y actuaciones en común entre el Gobierno Departamental y las entidades públicas localizadas en la bahía, como ANP, ANCAP, AFE y UTE.

Costa Este

El sector este del frente costero conforma el paseo público por excelencia de todos los montevideanos. Se materializa en la Rambla costanera que se desarrolla a lo largo de una orla de playas que definen un territorio de alta calidad urbana y paisajística. Las áreas urbanas costeras de dicho sector concentran la población montevideana de mayores ingresos. Se propone fomentar su uso democrático, promoviendo actuaciones que profundicen la integración social y desarrollen sus calidades espaciales y paisajísticas.

Intervenciones

Se prevén las siguientes posibles intervenciones:

- Plan de manejo integrado de la Costa Oeste
- Plan del Cerro
- Integración de proyectos portuarios (Punta Sayago, Puerto Pesquero)
- Proyectos urbanos de borde en la bahía
- Plan Bella Vista - Capurro
- Relocalización progresiva de infraestructuras estatales en torno a la bahía (planta de refinería de ANCAP, Central Batlle)
- Reordenamiento La Aguada
- Acciones Plan Especial Ciudad Vieja
- Ordenamiento paisajístico de la Rambla de Montevideo

Interfase Urbano-Rural

Comprende el borde urbano de la ciudad, en un espesor que incluye áreas urbanas, suburbanas y rurales, grandes infraestructuras, emprendimientos logísticos e industriales, asentamientos irregulares, centralidades periféricas y áreas de valor natural. Constituye un territorio desarticulado, sometido a fuertes dinámicas de transformación y demanda de suelo para diversos intereses concurrentes, que debe ser atendido como ámbito territorial con especificidades particulares. Es una oportunidad de proyecto territorial y de construcción del paisaje.

Se priorizarán las actuaciones tendientes a la protección y desarrollo de las potencialidades del suelo rural natural y productivo, la consolidación de un borde urbano pautado por enclaves logístico industriales y Cuñas Verdes, la definición de un eficiente sistema de infraestructuras del transporte de cargas, y la ordenación, calificación y equipamiento de las áreas residenciales urbanas y suburbanas existentes.

Se identifican tres sectores de la interfase urbano-rural diferenciados: entorno ACVP; Sector entre ruta 5 y la costa oeste; sector entre ruta 8 y Río de la Plata.

Sector entre Ruta 5 y la Costa Oeste

Este sector es atravesado por las rutas nacionales 1 y 5, y en él se localizan importantes áreas de producción agrícola, centralidades periféricas como Paso de La Arena y Casabó, grandes emprendimientos logísticos e industriales, áreas residenciales poco calificadas y asentamientos irregulares. El arroyo Pantanoso y la costa oeste se presentan como ámbitos naturales con potencialidad en la estructuración del sector. Concurren acciones desde el sector público con potencialidad para transformar el territorio que deben ser incorporadas en los procesos de estructuración de la interfase urbano-rural. Son los casos de la UAM, el Puerto de Punta de Sayago, el nuevo emisor subacuático de Punta Yeguas, el conector vial-ferroviario Punta de Sayago-La Tablada. Asimismo, se consolidará el ex Sector 3 como enclave para usos logístico -industriales, considerado clave en la ordenación del sector. Se protegerán las áreas

rurales agrícolas y naturales y se promoverá la ordenación, calificación y equipamiento de las áreas residenciales urbanas y suburbanas y la consolidación de las centralidades periféricas existentes.

Sector entre Ruta 5 y Ruta 8

Es un sector estructurado por el ACVP, el cual actúa como límite virtual de los procesos de urbanización. En su entorno concurre una importante demanda de suelo para la localización de grandes emprendimientos logísticos e industriales. La consolidación del ex Sector 13 como enclave de localización de usos no habitacionales intensivos, y del arroyo Miguelete como Cuña Verde se presentan como oportunidad de construcción de un nuevo paisaje de borde donde resulta prioritario pensar el ACVP y su entorno como objeto de proyecto, procurando una ordenación integral del conjunto. Se promoverá la calificación y equipamiento de las áreas residenciales, para lo cual resulta prioritario actuar en la consolidación de centralidades periféricas como Lezica, Colón, Instrucciones y Mendoza, Instrucciones y Belloni.

Asimismo, el entorno del nodo ACVP-ruta 8-ruta102 se presenta como oportunidad de repensar y calificar sectores de interfase urbano rural deteriorados y con dinámicas de transformación aceleradas.

Sector entre Ruta 8 y la Costa Este

En este sector las áreas rurales potencialmente productivas han quedado confinadas entre las áreas urbanizadas vinculadas a los ejes R8-Cno.Maldonado y Cno. Carrasco, los bañados del Aº Carrasco y la R102. Las áreas urbanizadas están integradas por asentamientos irregulares, barrios residenciales de diverso nivel segregados, y diversos emprendimientos logístico-industriales. Las áreas rurales presentan problemas de desdoblamiento, inseguridad y abandono. Se localiza en el sector la usina de disposición final de residuos sólidos de Felipe Cardozo. Esta área es ámbito de actuación del PECAC por lo cual las actuaciones deben integrarse dentro de sus lineamientos. Respecto al suelo rural, se considera prioritario diseñar estrategias que propicien su revalorización social y ambiental, integrando actividades deportivas, recreativas y turísticas

de bajo impacto entre otras, que permitan revertir los procesos de degradación de manera armónica con el mantenimiento de la baja ocupación del suelo, el control de las dinámicas generadas, el mantenimiento de las capacidades productivas del suelo y la preservación de los servicios ambientales de los ecosistemas asociados.

Intervenciones

Se prevén las siguientes posibles intervenciones:

- Creación de un sistema de equipamientos colectivos integrales
- Calificación de centralidades periféricas e integración de las terminales del STM a las mismas
- Puerto Punta de Sayago
- Conexión vial-ferroviaria Punta de Sayago - La Tablada
- Ordenamiento del entorno de Paso de la Arena y concreción de la UAM
- Plan Pantanoso
- Concreción de enclaves logísticos en el ex Sector 3 y ex Sector 13
- Terminal de cargas vinculada al ACVP
- Conformación de la Cuña Verde del arroyo Miguelete
- Plan Casavalle
- Nodo ACPV-ruta8-ruta102
- Ordenación del entorno de Bañados de Carrasco

Cuñas Verdes

Comprende los cursos de dos arroyos considerados estratégicos en la transformación del territorio: arroyo Miguelete y arroyo Pantanoso. Estos generan una fuerte impronta en el territorio, aunque sus lógicas han sido reiteradamente pervertidas. Las cuñas verdes se conciben como paisajes de alta naturalidad asociadas a los cursos de agua que ingresan en la ciudad. Presentan problemáticas ambientales y en sus márgenes se localizan asentamientos irregulares, incluso en áreas de riesgo de inundaciones. En su entorno se localizan grandes equipamientos industriales y logísticos y áreas residenciales diversas. Las Cuñas Verdes

constituyen territorios con potencialidad de integrar espacialmente las diversas áreas que atraviesan y posibilidades de generar espacios públicos lineales, transversales, conectivos.

Se profundizarán y potenciarán las actuaciones dirigidas a la protección y recuperación ambiental de los cursos de agua, la puesta en valor de sus cualidades paisajísticas, la exclusión de la urbanización de las áreas de inundación y la accesibilidad y equipamiento de sus márgenes para el uso y disfrute público. En este sentido resulta fundamental la definición del espacio público, como herramienta para deslindar áreas de exclusión, de servicio y de protección ambiental, así como de calificación y equipamiento para su uso.

Arroyo Miguelete

El arroyo Miguelete ha sido objeto de planificación y actuación. Está aprobado el Plan Especial Arroyo Miguelete (PEAM), considerado de valor estratégico, y en consonancia con sus determinaciones se han realizado obras de saneamiento que han permitido avanzar en su recuperación ambiental y se han realizado obras de calificación de sus márgenes para el uso público, entre las que destaca el Parque de Andalucía. Su valor estratégico continúa vigente por su potencialidad de integrar áreas residenciales diversas, por su carácter de cuña verde que vincula el ámbito rural con la bahía atravesando la ciudad y su vocación de espacio público lineal. Se considera prioritario consolidar el PEAM, materializando el parque lineal propuesto, avanzando en la recuperación ambiental del arroyo y dando respuesta a las problemáticas socio-territoriales que todavía persisten en su entorno vinculadas a la precariedad de los asentamientos residenciales.

Arroyo Pantanoso

El arroyo Pantanoso atraviesa áreas donde se localizan grandes infraestructuras, emprendimientos logísticos e industriales, áreas residenciales diversas, asentamientos irregulares, centralidades periféricas y áreas de valor natural. Transcurre desde el ámbito rural hasta la bahía atravesando áreas urbanas y suburbanas desarticuladas y en general poco

calificadas. Resulta prioritario pensar el arroyo y su entorno como objeto de proyecto. En este sentido se procurará una ordenación integral del conjunto, donde el arroyo asuma un rol fundamental en la articulación y calificación de las áreas que atraviesa. De esta forma se promoverán aquellas actuaciones tendientes a la protección y recuperación ambiental del curso, de deslinde de áreas de protección, servicio y exclusión, de calificación y equipamiento de sus márgenes para el uso público, y de ordenación y calificación de las áreas residenciales y productivas en su entorno. En este sentido resulta estratégico la consolidación de centralidades como Paso de la Arena y Lezica.

Intervenciones

Se prevén las siguientes posibles intervenciones:

- Plan arroyo Pantanoso
- Plan de Ordenación, Protección y Mejora de Lezica, Colón y Pueblo Ferrocarril
- Ordenamiento del entorno de Paso de la Arena y concreción de la UAM
- Plan para la microrregión de la cuenca baja del arroyo Pantanoso
- Conformación de la Cuña Verde del arroyo Miguelete
- Plan Casavalle
- Consolidación del Parque Lineal del arroyo Miguelete
- Acciones en nodos avenida Dr. L. A. de Herrera y bulevar J. Batlle y Ordoñez
- Plan Capurro – Bella Vista

Ejes Urbanos

Comprende piezas urbanas estructuradas por ejes viales que vinculan diversas áreas de la ciudad. Demandan atención diferenciada en cuanto a su caracterización y tratamiento. Tienen la potencialidad para organizar áreas desarticuladas y subutilizadas a la vez que ser un instrumento de integración social. Se incentivará la revitalización de los tejidos que

atraviesan desarrollando áreas de oportunidad internas. Se mejorará la articulación interna y la integración con el resto de la ciudad mediante el tratamiento del espacio público, el transporte público y la dotación de equipamiento.

Bulevar J. Batlle y Ordoñez - avenida Dr. L. A. de Herrera

Los conectores bulevar J. Batlle y Ordoñez y avenida Dr. L. A. de Herrera constituyen un par transversal de significación en la trama urbana montevideana, vinculando áreas heterogéneas desde el punto de vista socio-espacial. Identificado en el Plan Montevideo como Área de Promoción, ahora se le incorpora un nuevo sector de potencial dinámica urbana en el nodo conformado por la encrucijada de bulevar General J. Artigas, avenida Dr. L. A. de Herrera, bulevar J. Batlle y Ordoñez y avenida J. P. Varela. Este ámbito presenta una gran oportunidad para el desarrollo de las áreas intermedias a partir del impulso de una serie de proyectos de envergadura. Los mismos coadyuvarán a la revitalización de áreas urbanas consolidadas hoy degradadas que poseen capacidad de recibir más actividades y población.

Avenida General Flores

La avenida General Flores constituye uno de los cinco estructuradores radiales previstos en el Plan de Movilidad, con carril exclusivo para transporte colectivo. A lo largo de este eje que al día de hoy ha perdido calidades urbanas, se propone una recalificación que acompañe las obras prevista en el Plan de Movilidad. Al respecto, el mismo identifica tres tramos:

Tramo 1_ Zona comercial avenida General Flores, desde el Palacio Legislativo hasta avenida Garibaldi.

Tramo 2_ Avenida General Flores, avenida Garibaldi hasta bulevar Gral. J. Artigas.

Tramo 3_ Avenida General Flores, desde bulevar Gral. J. Artigas hasta Terminal Hipódromo.

El estructurador presenta una gran oportunidad en su primer tramo para la promoción de inversión privada en la construcción de vivienda de interés social, facilitando el acceso a las mismas de sectores bajos, medios bajos y medios de la población. Las obras previstas en el Plan de Movilidad junto a esta probable renovación del stock edilicio pueden contribuir a fortalecer la centralidad histórica en torno al eje.

Intervenciones

Se prevén las siguientes posibles intervenciones:

- Plan La Unión
- Acciones en nodo arroyo Miguelete
- Proyecto ex facultad Veterinaria
- Ordenamiento del ámbito del entorno del Mercado Modelo, ex – Cilindro Municipal, ex Casa de Gobierno
- Corredores STM e intercambiadores y terminales asociadas
- Reordenamiento La Aguada
- Recalificación de los alrededores del Palacio Legislativo
- Plan Goes
- Ordenamiento entorno Hipódromo de Maroñas y desarrollo del proyecto “Eje Centenario” de vocación deportiva
- Plan Casavalle

Centro

El centro tradicional de Montevideo, incluyendo Ciudad Vieja y la zona céntrica que se desarrolla en torno al eje de la avenida 18 de Julio hasta Tres Cruces, se señala como proyecto territorial clave para Montevideo como respuesta a su condición de Capital. En el Centro se concentran equipamientos y servicios de escala nacional, tales como las sedes de los poderes Ejecutivo y Judicial, la Universidad de la República, sedes centrales de servicios financieros y equipamientos culturales de primer orden como el Teatro Solís y el Auditorio Nacional Adela Reta (SODRE). Es el centro comercial histórico de la ciudad, donde se concentraban las grandes tiendas por departamentos, las galerías y vidrieras de la capital

acompañadas de cines, cafés y librerías que conferían una impronta singular al Centro. Algunas de estas actividades fueron sustituyéndose con el tiempo, disminuyendo buena parte de aquella atmósfera cultural, aunque no ha mermado la vitalidad del área, ahora con nuevos usos y actividades, tales como las expoferias y centros de culto. Asimismo, continúa teniendo un valor simbólico como lugar reunitivo por excelencia en manifestaciones y celebraciones públicas.

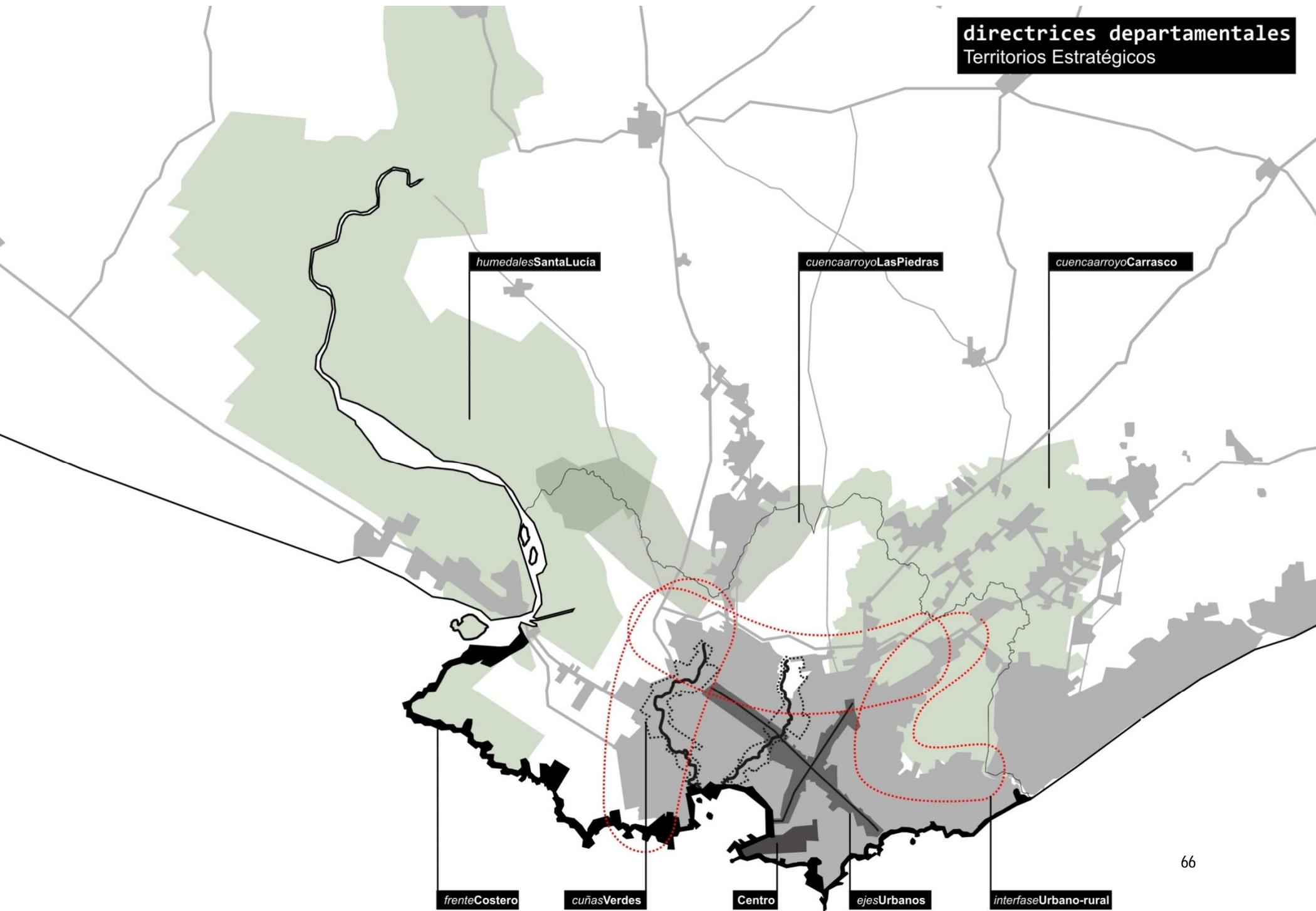
Se desarrollarán nuevas acciones para la recuperación del Centro, potenciar sus valores urbanos y simbólicos y generar condiciones atractivas para el uso de la población residente y del turismo. Se extenderán y profundizarán las acciones en torno al eje de la avenida 18 de Julio, buscando la mejora de la calidad del espacio público y la revalorización de las construcciones, promoviendo la diversificación de las actividades (comerciales, institucionales, terciarias, recreativas, culturales y residenciales), con el fin de asegurar un uso continuo del espacio urbano en el tiempo diario y semanal y generando espacios de encuentro, mejorando las condiciones de accesibilidad y tránsito vehicular, priorizando la circulación peatonal agradable y segura y promoviendo actividades esporádicas de carácter masivo.

Intervenciones

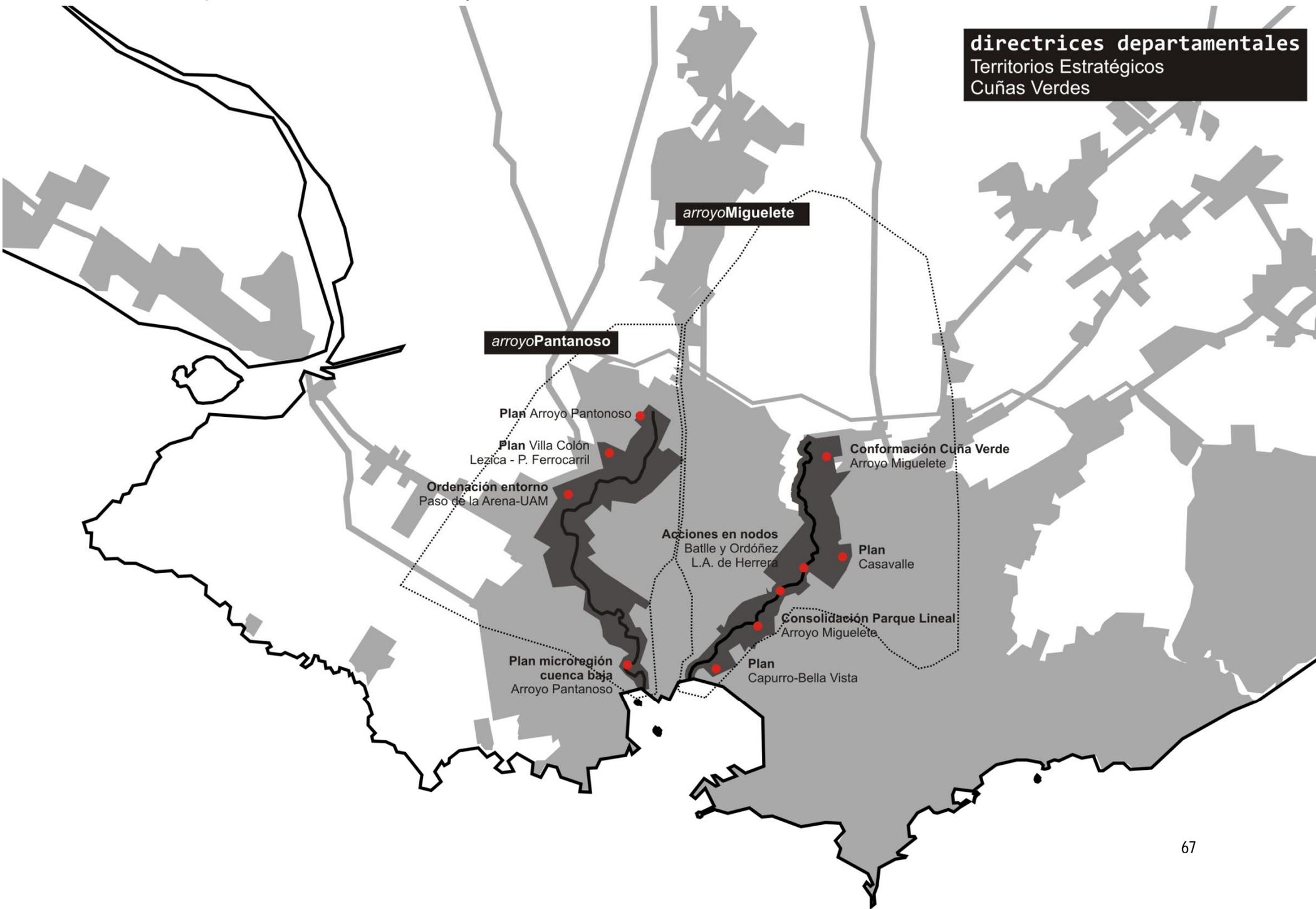
Se prevén las siguientes posibles intervenciones:

- Acciones del Plan Especial Ciudad Vieja
- Proyecto de Detalle Acceso Norte
- Plan Centro
- Recalificación de la avenida 18 de Julio
- Reordenamiento entorno Tres Cruces
- Reordenamiento sector avenida 18 de Julio – Brandzen – avenida General F. Rivera – avenida Fernández Crespo.

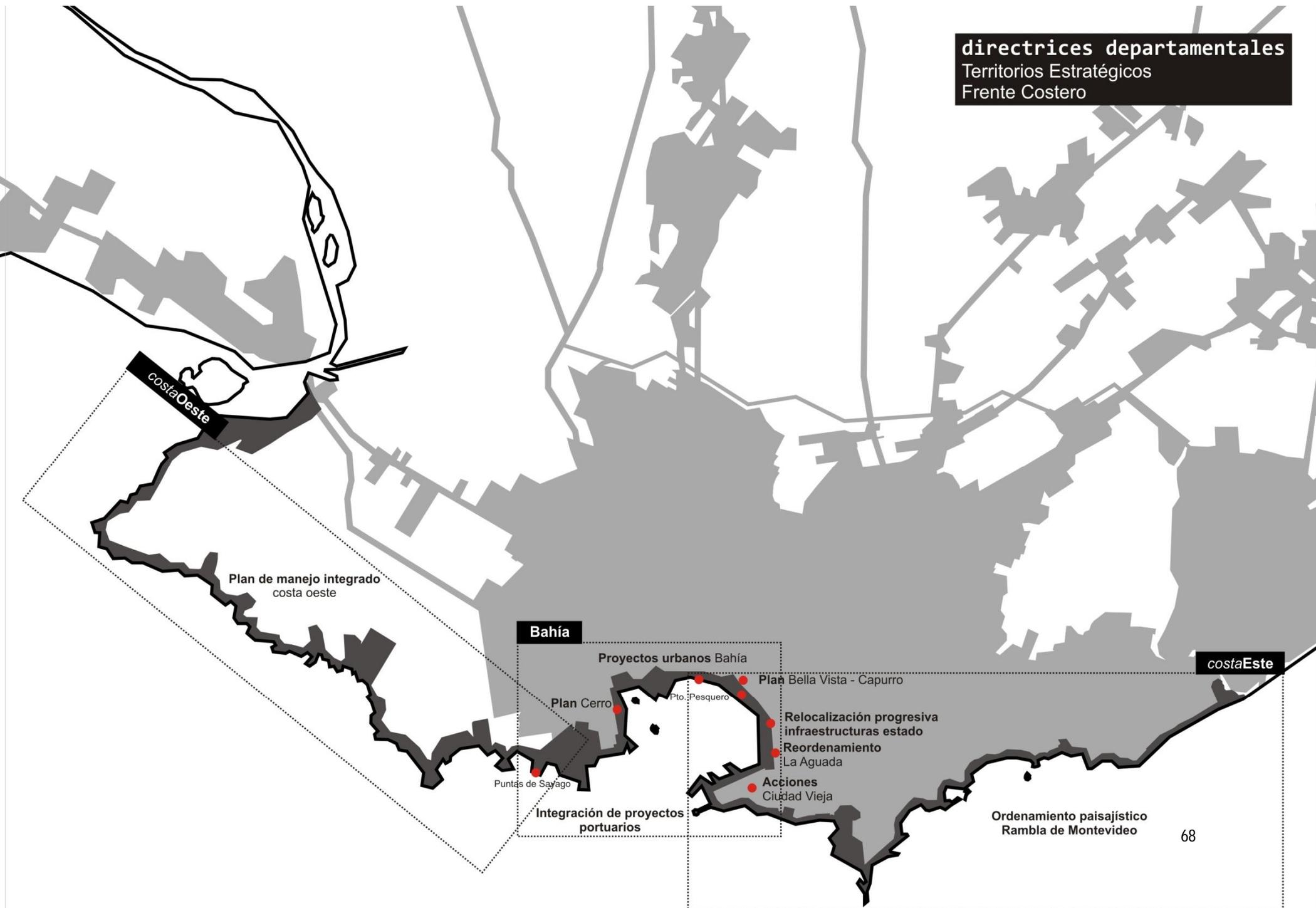
directrices departamentales
Territorios Estratégicos



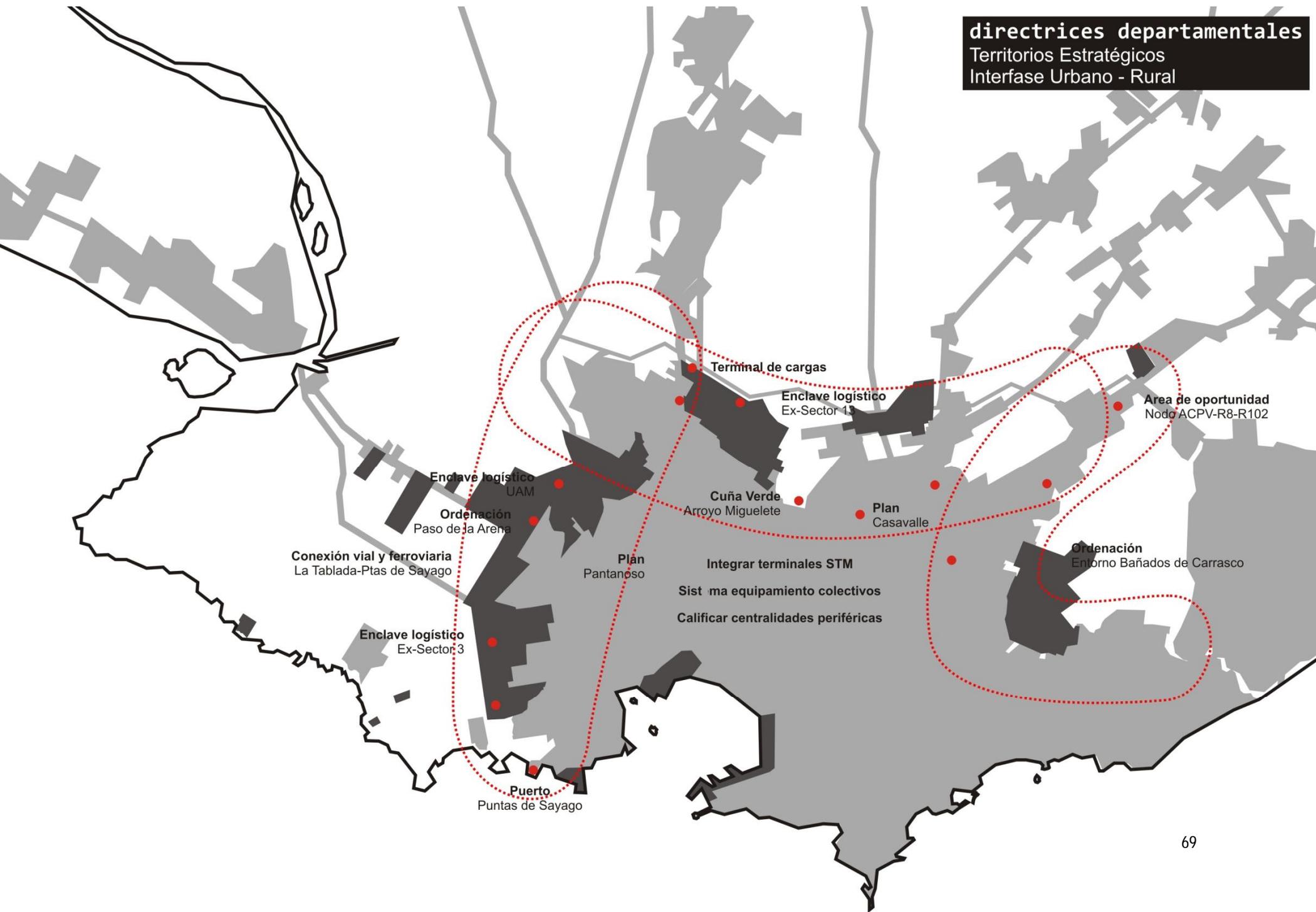
directrices departamentales
Territorios Estratégicos
Cuñas Verdes



directrices departamentales
Territorios Estratégicos
Frente Costero



directrices departamentales
Territorios Estratégicos
Interfase Urbano - Rural



directrices departamentales
Territorios Estratégicos
Ejes Urbanos



directrices departamentales
Territorios Estratégicos
Centro



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARRACCHINI, H. Y ALTEZOR, C.: *Historia del Ordenamiento Territorial en el Uruguay*. Editorial Trilce, Montevideo, 2008.
- BARRACCHINI, H. Y ALTEZOR, C.: *Historia Edilicia y Urbanística de la Ciudad de Montevideo*. Editorial Trilce, Montevideo, 2011.
- CARMONA, L.: *El locus y la estructura urbana montevideana. Ensayo lúdico*. Universidad de la República, 2008
- CECILIO, Martha; COURIEL, Jack. "Los bueyes delante y la carreta atrás". *Brecha [en línea]*. 10 de diciembre 2010, edición 1307, Sociedad. [consulta: junio 2011]. <<http://www.brecha.com.uy/brecha/separatas/1065-edicion-1307?start=30>>
- GOROSITO, R.; LIGRONE, P.; SÁNCHEZ, A.: *Instrumentos - Leyes 18.308 y 18.367. Ficha 3, Bastides* - SAU editores, Montevideo, 2009
- INTENDENCIA MUNICIPAL DE MONTEVIDEO. DEPARTAMENTO DE PLANIFICACIÓN: *Revisión del Plan de Montevideo, Avance*. Fanelcor S.A. Montevideo, 2010.
- INTENDENCIA MUNICIPAL DE MONTEVIDEO. DEPARTAMENTO DE PLANIFICACIÓN: *Bases para el Plan Estratégico de Montevideo*. Fanelcor S.A. Montevideo, 2010.
- INTENDENCIA MUNICIPAL DE MONTEVIDEO. UNIDAD EJECUTIVA DEL PLAN DE MOVILIDAD URBANA: *Plan de Movilidad*. Fanelcor S.A., 2010.
- INTENDENCIA MUNICIPAL DE MONTEVIDEO. DEPARTAMENTO DE PLANIFICACIÓN: *Reflexiones sobre la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible*. Fanelcor S.A. Montevideo, 2010.
- INTENDENCIA MUNICIPAL DE MONTEVIDEO, LABORATORIO DE CALIDAD AMBIENTAL: *Informe anual del programa de monitoreo de cuerpos de agua de Montevideo*, 2009
- INTENDENCIA MUNICIPAL DE MONTEVIDEO, LABORATORIO DE CALIDAD AMBIENTAL: *Calidad del aire de Montevideo*, 2009
- INTENDENCIA MUNICIPAL DE MONTEVIDEO, LABORATORIO DE CALIDAD AMBIENTAL: *Monitoreo de metales pesados en suelos de Montevideo, Informe de actuaciones 2001-2009*, 2010
- INTENDENCIA MUNICIPAL DE MONTEVIDEO, PNUMA GEO MONTEVIDEO. *Informe ambiental*, 2004
- INTENDENCIA MUNICIPAL DE MONTEVIDEO. *Agenda ambiental de Montevideo 2008-2012*, 2008
- MARTÍNEZ GUARINO, R. ED: *Libro Blanco del Área Metropolitana*. Editorial Agenda Metropolitana, Montevideo, 2007
- OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO. *Presidencia de la República. Estrategia Uruguay III Siglo. Aspectos productivos*. Documento para discusión. Agosto 2009
- OLMEDO, Sebastián. *Los principios y criterios del derecho sobre la ordenación territorial en la Ley N° 18.308" en "Reflexiones sobre la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible* pág. 81, Intendencia de Montevideo - Junta de Andalucía, 2010
- TORRES CORRAL, A.: *La mirada Horizontal. El paisaje costero de Montevideo*. Udelar-Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 2007
- UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA, Facultad de Arquitectura, Ciencias Sociales e Ingeniería: *Convenio Revisión del Plan de Ordenamiento Territorial*. [CD-ROM], Montevideo, 2009
- VEIGA, D.: *Estructura Social y Ciudades en el Uruguay: Tendencias Recientes*. Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Imprenta Boscana, Montevideo, 2010

LEYES, DECRETOS, PROYECTOS DE LEYES Y DECRETOS

MINISTERIO DE VIVIENDA ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE, DIRECCIÓN NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL. Base para la discusión de la Directriz Nacional del Espacio Costero. Sitio Web del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Agosto 2007.

<http://anterior.mvotma.gub.uy/dinot/datos/planificacion%20nacional/directriz_nacional_costera.pdf>

MINISTERIO DE VIVIENDA ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE, INTENDENCIAS DE CANELONES, SAN JOSÉ Y MONTEVIDEO. Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible Metropolitanas. Sitio Web del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Julio 2010.

<http://anterior.mvotma.gub.uy/dinot/index.php?option=com_content&task=view&id=229&Itemid=48>

Montevideo, Uruguay. Decreto JDM N°28242 y Modificativos, "Plan Montevideo"(Plan de Ordenamiento Territorial, 1998-2005).

Diaro Oficial, 30 de setiembre de 1998, carilla 14.

Digesto Departamental, Volumen IV, Plan de Ordenamiento Territorial. Urbanismo[consulta: junio 2011].

<<http://normativa.montevideo.gub.uy/indice/51202>>

Uruguay. Ley N° 18308, de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.

Sitio web del Poder Legislativo, 30 de Junio de 2008.

<<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18567&Anchor>>

Uruguay. Ley N° 18567, de Descentralización Política y Participación Ciudadana .

Sitio web del Poder Legislativo, 19 de Octubre de 2009.

<<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18567&Anchor>>

Banco Central del Uruguay. Indicadores varios. www.bcu.gub.uy

Instituto Nacional de Estadística. Indicadores varios. www.ine.gub.uy