



Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible Metropolitanas

Decreto N° 26 de 18/08/2011 (Intendencia Departamental de Canelones)
Decreto N° 33.830 de 15/08/2011 (Intendencia Departamental de Montevideo)
Decreto N° 3.065 de 12/08/2011 (Intendencia Departamental de San José)
Decreto N° 321/2011 de 09/09/2011 (Poder Ejecutivo)





**MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO
TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE**

Graciela Muslera
Ministra de Vivienda, Ordenamiento
Territorial y Medio Ambiente

Jorge Patrone
Subsecretario de Vivienda, Ordenamiento
Territorial y Medio Ambiente

Manuel Chabalgoity
Director Nacional de Ordenamiento Territorial

**INTENDENCIA DEPARTAMENTAL DE
CANELONES**

Marcos Carámbula
Intendente

Yamandú Orsi
Secretario General

**INTENDENCIA DEPARTAMENTAL DE
MONTEVIDEO**

Ana Olivera
Intendenta

Ricardo Prato
Secretario General

**INTENDENCIA DEPARTAMENTAL DE
SAN JOSÉ**

José Luis Falero
Intendente

Ana María Bentaberri
Secretaria General

**JUNTA DE ANDALUCÍA
Consejería de Obras Públicas y Vivienda**

Josefina Cruz Villalón
Consejera de Obras Públicas y Vivienda

Gloria Vega González
Secretaria General de Ordenación del Territorio
y Urbanismo

Manuel Burraco Barrera
Subdirector de Ordenación del Territorio y
Urbanismo

Daniel Fernández Navarro
Director General de Urbanismo

María Dolores Castro López
Subdirectora de Urbanismo

Luis González Tamarit
Consejero Técnico. Coordinador del
Programa de Cooperación Internacional

Manuel A. González Fustegueras
Coordinador de la Cooperación con Uruguay

Se dispuso con el financiamiento de la Junta de Andalucía.

Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT) del Ministerio de
Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA)
Calle Galicia 1133
11.000 Montevideo, Uruguay
Teléfono: 2917 07 10, interno 3103
Página web: www.mvotma.gub.uy

Depósito Legal:
ISBN: 987-9974-8284-7-6





Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible Metropolitanas

Decreto N° 26 de 18/08/2011 (Intendencia Departamental de Canelones)
Decreto N° 33.830 de 15/08/2011 (Intendencia Departamental de Montevideo)
Decreto N° 3.065 de 12/08/2011 (Intendencia Departamental de San José)
Decreto N° 321/2011 de 09/09/2011 (Poder Ejecutivo)

Serie DOCUMENTOS





Redactor y coordinador Arq. Hugo Gilmet

Colaboración académica Bach. María Victoria Bidegain

Participantes de las reuniones quincenales del Grupo de Trabajo para la redacción de las Bases de las Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible Metropolitanas, durante el período julio-diciembre de 2009.

**DIRECCIÓN NACIONAL DE
ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

Ing. Agr. Manuel Chabalgoity
Director Nacional de Ordenamiento
Territorial

Arq. Ana Álvarez
Arq. Cecilia Catalurda
Arq. Cecilia Curbelo
Arq. Elba Fernández
Lic. Marcela Lale
Arq. Carina Nalerio
Bach. Tania Turren
Arq. Juan Pedro Urruzola
Arq. Stella Zuccolini

INTENDENCIA DE CANELONES

Arq. Andrés Ridao
Director General de Planificación Territorial
y Acondicionamiento Urbano

Ing. Agr. Luis Aldabe
Arq. Alicia Artigas
Ing. Agr. Alfredo Blum
Arq. José Freitas
Arq. Virginia García
Arq. Washington Mainardi

INTENDENCIA DE MONTEVIDEO

Arq. Salvador Schelotto
Director General del Departamento de
Planificación

Arq. Gastón Arias
Arq. Inés Huber
Arq. Herbert Ichusti
Arq. Ana María Martínez

Arq. Cristina Pastro
Arq. María Rosa Roda
Téc. Agrop. Andrés Silva
Ing. Agr. Eduardo Straconi

INTENDENCIA DE SAN JOSÉ

Arq. Silvia Lorente
Directora de Ordenamiento Territorial
y Medio Ambiente
Sra. Mercedes Antía
Arq. Nicolás Roquero

**PROGRAMA AGENDA
METROPOLITANA**

Arq. Sumila Detomasi

Invitados especiales:

ALUR

Ing. Manuel González

CONALOG

Ing. Jorge Camaño
Ing. Roberto Suárez

DINAMA

Lic. Daniel Collazo
Ing. Alicia Nieto

DINAMIGE

Dra. Rossana Papaterra

MGAP

Ing. Agr. Fernando Rodríguez
Ing. Agr. Eduardo Díaz

MIEM

Ing. Virginia Echinope
Ing. Daniel Pérez Benech



ÍNDICE

PRESENTACIONES	7
DOCUMENTO DE BASES PARA LA ELABORACIÓN DE LAS DISPOSICIONES GENERALES	11
I. INTRODUCCIÓN	11
II. METODOLOGÍA	13
II.1. Alcance de las Bases.....	13
II.2. Ámbito metropolitano.....	15
II.3. Estrategias Metropolitanas.....	17
II.4. Horizonte temporal de las Estrategias Metropolitanas	19
III. SÍNTESIS DE INFORMACIÓN.....	20
III.1. Diagnóstico.....	20
III.2. Escenarios.....	27
IV. AVANCE DE ORDENACIÓN	29
IV.1. Objetivos.....	29
IV.2. Lineamientos Estratégicos Metropolitanos.....	30
IV.2.1. Suelo categoría rural.....	31
IV.2.1.1. Suelo subcategoría rural natural	35
IV.2.1.2. Suelo subcategoría rural productiva	39
IV.2.2. Localización de actividades y usos industriales	41
IV.2.3. Localización de actividades y usos logísticos	46
IV.3. Planificación de servicios e infraestructuras territoriales	49
IV.4. Propuestas de desarrollo regional y fortalecimiento institucional	49
V. BIBLIOGRAFÍA.....	50
VI. CARTOGRAFÍA.....	52
EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA	55
Primer informe.....	55
Segundo informe.....	60
DECRETO DEL PODER EJECUTIVO N° 321/2011 DE 09/09/2011	67
Anexo cartográfico.....	73



PRESENTACIÓN

A tres años de vigencia de la ley N° 18.308, de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, se concretó el proceso de elaboración concertada de las Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial Metropolitanas, al recibir su aprobación por los Gobiernos Departamentales de Canelones, Montevideo y San José y el Poder Ejecutivo.

Constituye la primera aprobación formal de un innovador instrumento regional de planificación y ordenación territorial, sin antecedentes en el país, cuya elaboración requirió desarrollar un proceso con fuerte nivel de articulación y creatividad entre los ámbitos de gobierno involucrados. Constituye un primer paso, que aspira a sentar las bases conceptuales y metodológicas para nuevas modalidades de relacionamiento interinstitucional, para la gestión compartida y concertada de la compleja y desafiante realidad del territorio metropolitano.

En los comienzos de manifestación del proceso de conurbación metropolitana se reconocen, ya a fines de la década de los años cincuenta, antecedentes que planteaban la voluntad de los gobiernos departamentales de encontrar ámbitos y modalidades para la actuación conjunta sobre una pequeña porción de territorio que acumulaba creciente significación social y económica en el contexto nacional, junto a una también creciente complejidad derivada de conflictos de su uso y ocupación. Conflictos que fueron incrementando en el tiempo las dificultades para una gestión territorial, que cada vez más enfrentaba situaciones de deterioro ambiental en todas sus dimensiones; principalmente en la referida a la calidad de vida de su población, en la medida en que importantes sectores comenzaron a sufrir las consecuencias de procesos de fragmentación socioterritorial, con dificultades de acceso a los mínimos satisfactores de sus necesidades básicas.

Las Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible Metropolitanas son el resultado de un trabajo cuyo objetivo central fue sentar bases mínimas para la construcción –colectiva y de largo aliento– de un nuevo proyecto de organización territorial que sea capaz de superar las disfunciones del actual y potenciar sus valores y roles de alcance nacional, e incluso regional. Dicho trabajo se inició formalmente, en julio de 2009, con la firma de un acuerdo entre los Gobiernos Departamentales metropolitanos y el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente en representación del Poder Ejecutivo, y contó con la significativa cooperación de la Junta de Andalucía que apoyó el proceso desde sus inicios hasta la presente publicación.

A partir de allí, el proceso de elaboración concertada de las Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial Metropolitanas transitó los pasos formales que establece la ley N° 18.308, particularmente las instancias de participación y consulta con actores e instituciones relacionados. En este aspecto, destaca la aprobación conjunta de los avances por las Intendencias Departamentales y el Poder Ejecutivo para su Puesta de Manifiesto a los efectos de su consulta y recepción de las observaciones durante el período agosto-noviembre de 2010. Seguidamente, se lleva a cabo la aprobación por parte de los Intendentes Departamentales que envían los respectivos proyectos a consideración de las Juntas Departamentales. Una vez aprobadas por estos ámbitos de gobierno se produce por parte de los ejecutivos comunales la promulgación de los respectivos decretos; de la Junta Departamental de Canelones N° 26 de 18/08/2011, de la Junta Departamental de Montevideo N° 33.830 de 15/08/2011 y de la Junta Departamental de San José N° 3.065 de 12/08/2011. Finalmente, culmina el proceso formal con la aprobación del decreto del Poder Ejecutivo N° 321/2011 de 09/09/2011.

En esta publicación, exclusivamente se reproduce el decreto N° 321/2011 del Poder Ejecutivo ya que todos son del mismo tenor en sus disposiciones generales. Además, se entregan a modo de introducción el Documento de Bases para la elaboración de las disposiciones generales y los dos informes ambientales estratégicos requeridos por la reglamentación de la ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, a los efectos de obtener la aprobación de la Evaluación Ambiental Estratégica.

Por último, vale señalar que ya está en marcha un nuevo proceso de elaboración de estrategias regionales que abordan el tratamiento de nuevas materias del ordenamiento territorial que demandan la actuación conjunta de los niveles de gobierno involucrados; particularmente materias referidas a localización y desarrollo de actividades mineras y a la necesaria coordinación y desarrollo de sistemas de información geográfica metropolitanos que apoyen los procesos colectivos, y departamentales, de planificación y ordenación ambiental del territorio.

Manuel Chabalgoity

Director Nacional de Ordenamiento Territorial

PRESENTACIÓN

Cuando, fruto de los programas de cooperación de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de la Junta de Andalucía con el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, se iniciaron los primeros trabajos sobre el Área Metropolitana, con lo que denominamos el “Libro Blanco”, tengo que reconocer que dudaba de que en algún momento aquellos trabajos tuvieran la posibilidad de convertirse en un instrumento de ordenamiento del territorio metropolitano. Y ello no sólo por las dificultades intrínsecas que entraña la elaboración de un instrumento de estas características, o por la poca experiencia acumulada en el país en estos menesteres, sino por el escepticismo que en ocasiones advertía entre los responsables ministeriales, departamentales y agentes sociales y económicos. Me equivoqué. La tarea ha sido culminada con éxito. Y con estas breves palabras introductorias a la edición de las Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible Metropolitanas sólo puedo expresar mi reconocimiento y satisfacción por el trabajo realizado y los resultados obtenidos, fruto de un amplio consenso entre los gobiernos departamentales de Canelones, Montevideo y San José, y el gobierno nacional, representado por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

De estas Estrategias de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible Metropolitanas me gustaría resaltar que, por fin, se promueve la construcción de una identidad metropolitana, reconocida como tal por la ciudadanía en su cotidianidad, pero que hasta ahora no terminaba de ser reconocida por los responsables públicos.

Ahora, resta desear que esta nueva forma de entender el territorio metropolitano sea capaz de hacerse impulsora y movilizadora de esfuerzos, recursos, energías e ilusiones de los actores implicados para conseguir un territorio más justo, más eficiente y más bello. A ello apuntan estas Estrategias, al desarrollo humano sostenible, entendido como la mejora de las condiciones de vida de toda la población, incluidas las generaciones futuras. Un desarrollo que preserve los recursos naturales sin que ello suponga una disminución de la renta, del nivel de empleo o de la calidad de vida, que aumente el riesgo de estancamiento o que suponga un freno a las tendencias dinamizadoras.

Manuel A. González Fustegueras

Arquitecto y urbanista

Coordinador de la cooperación

de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda

de la Junta de Andalucía con Uruguay



DOCUMENTO DE BASES PARA LA ELABORACIÓN DE LAS DISPOSICIONES GENERALES

I. INTRODUCCIÓN

Las Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible son introducidas por la ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible¹, N° 18.308, del 22 de mayo de 2008, en los artículos 12° y 13°. Se definen como *“los instrumentos de carácter estructural referidos al territorio nacional que, abarcando en todo o en parte áreas de dos o más departamentos que compartan problemas y oportunidades en materia de desarrollo y gestión territorial, precisan de coordinación supradepartamental para su óptima y eficaz planificación”*.

Desde el mes de julio de 2008, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) por intermedio de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT) promueve la elaboración y definición de este instrumento de planificación en el territorio del Área Metropolitana.

En este marco, el 3 de julio de 2009, se formalizó un Acuerdo de Cooperación entre el MVOTMA y las Intendencias de San José, Canelones y Montevideo con el cometido de avanzar en la elaboración de las Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible Metropolitanas (en adelante Estrategias Metropolitanas). A tales efectos se creó un Grupo de Trabajo interinstitucional.

En la primera etapa se han alcanzado acuerdos metodológicos que se sintetizan en este documento de Bases de las Estrategias Metropolitanas. La coordinación interinstitucional se remite al trabajo conjunto del equipo de técnicos de las Intendencias, de la DINOT y del Programa Agenda Metropolitana. Además se han iniciado coordinaciones con los organismos sectoriales, entes y servicios del Estado que llevan adelante políticas con incidencia territorial en el Área Metropolitana y en relación con los temas prioritarios adoptados para la redacción de estas Bases.²

1 La ley 18.308 fue complementada por la ley 18.367, del 10 de octubre de 2008.

2 A la fecha (julio de 2010) dicho equipo técnico ha realizado veinte reuniones y dos talleres.

La región metropolitana es una pieza estructural del país, que abarca en todo o en parte áreas de tres o más departamentos con una población de más de 1.900.000³ habitantes, que constituyen dos tercios de la población nacional, y con aproximadamente dos tercios de la producción total de bienes y servicios uruguayos. Por otra parte, en la centralidad principal –la ciudad de Montevideo– se concentran los más diversos ámbitos de decisión político-institucional, económico-social, entre otros, y se dispone de los equipamientos y servicios educativos, sanitarios y culturales principales. Esta masa crítica viabiliza la construcción de un ámbito que caracteriza, estructura y define el funcionamiento del territorio nacional. Por ende, es de aplicación el instrumento establecido en el artículo 12° de la ley.

En la actualidad, se elaboran las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial, que requieren la aprobación del Poder Legislativo. Simultáneamente se elaboran la Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial de San José y de Canelones. Además, se están elaborando distintos Planes Locales de Ordenamiento Territorial. En Canelones se destacan los avances del Costaplan, Plan de Ordenamiento Territorial Microrregión Ciudad de la Costa (AA. VV., 2007) y del Plan de la Microrregión Ruta 5 Sur (Sierra, Freitas, Iglesias, Brito y Rocha, 2008). En la coyuntura actual con respecto a Montevideo, se encuentra en marcha la revisión del Plan Montevideo, para ajustarlo a la ley. El Plan Montevideo (Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo 1998-2005) incorpora una visión del alcance metropolitano de la propuesta (Intendencia de Montevideo, 1998). Todos estos instrumentos elaborados en los ámbitos departamentales requieren la aprobación de la Junta Departamental mediante el decreto respectivo.

En consecuencia, en el caso de la revisión, el ajuste y la actualización de instrumentos elaborados y aprobados con anterioridad al nuevo marco legal o en el caso de la redacción de nuevos instrumentos se plantea el desafío de alcanzar un conjunto armónico y coherente de disposiciones nacionales y departamentales en materia de ordenamiento territorial. Los trabajos de redacción de los nuevos instrumentos, así como la revisión, el ajuste y la actualización, estarán referidos al nuevo marco territorial metropolitano. Se trata de alcanzar este objetivo en un proceso de aproximaciones sucesivas y apoyos mutuos, que procure atenuar las asimetrías que se constatan en materia de ordenamiento territorial así como de las capacidades técnicas y los recursos asignados entre los departamentos que conforman el territorio metropolitano.

3 La suma de la población de los departamentos de Canelones, Montevideo y San José según datos del Instituto Nacional de Estadística, Censo Fase 1, del año 2004.

El cronograma de trabajo responde a los avances alcanzados y la meta propuesta de la entrega de las Bases en febrero de 2010. No obstante, en las Bases de las Estrategias metropolitanas se explicita el compromiso de abordaje en etapas sucesivas, que puede reiniciarse de inmediato, de otras temáticas que requieran una visión metropolitana y un proceso concertado de elaboración y aprobación.

Se ha tenido contacto con el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (Dirección General de Desarrollo Rural y los Consejos Agropecuarios Departamentales); el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (Dirección Nacional de Logística, Planificación e Inversiones); el Ministerio de Industria, Energía y Minería (Dirección Nacional de Minería y Geología, Dirección Nacional de Energía y Tecnología Nuclear y Programa de Energía Eólica); el MVOTMA (Dirección Nacional de Medio Ambiente y Dirección Nacional de Vivienda); la Administración de Ferrocarriles del Estado y la empresa Alcoholes del Uruguay SA (ALUR).

II. METODOLOGÍA

II.1. Alcance de las Bases

Si bien el alcance y los contenidos de este instrumento están especificados en el artículo 12° de la ley, el proceso de concertación entre las instituciones involucradas, ya iniciado, ha conducido a algunas definiciones previas.

Se acuerda el desarrollo de una primera etapa, en la que se priorizan y se acotan los contenidos temáticos, así como el grado de profundización de las determinaciones de las Estrategias Metropolitanas.

La elaboración se concibe como una oportunidad de establecer acuerdos a largo plazo para el ámbito metropolitano por sucesivas aproximaciones al procedimiento de concertación formal entre el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Departamentales. En este marco, en una primera etapa, se entiende necesaria la redacción de un documento que contenga las Bases de las Estrategias Metropolitanas. No se trata exclusivamente de un documento técnico y metodológico, pues avanza en la formulación de lineamientos estratégicos concertados. La elaboración se lleva a cabo como un proceso continuo, con avances parciales que se formalizan, hacia la culminación de cada una de las etapas, y se profundizan y amplían en etapas posteriores.

En este marco, y en esta etapa, en función de los aportes y expectativas de los gobiernos participantes de este proceso, en la medida de los acuerdos posibles y a partir del reconocimiento de realidades territoriales y antecedentes planificadores y normativos muy dispares, se desarrollan para las Bases las determinaciones establecidas en los cuatro literales del artículo 12° de la ley:

- 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.*

Con respecto a los objetivos regionales de mediano y largo plazo se avanza en los acuerdos interinstitucionales a partir de un objetivo más amplio: la prefiguración de un modelo de desarrollo territorial social y ambientalmente sustentable, y una gestión metropolitana inserta en una visión integral y transversal. En otras palabras, el objetivo es llevar adelante la acción ordenadora y planificada, instrumentada y coordinada mediante procesos participativos de los Gobiernos Departamentales involucrados y el Poder Ejecutivo, en el marco del desarrollo sustentable y sostenible.

Acerca de los lineamientos de estrategia territorial se limitan a los contenidos de las Estrategias Metropolitanas que se puedan elaborar en un proceso concertado y en el marco de un cronograma acotado. Necesariamente, estas orientaciones deben ser productos de una primera selección temática en un abordaje por etapas, aunque no implica desconocer otros aspectos.

El documento consta de los siguientes capítulos: una Síntesis de Información y un Avance de Ordenación. La Síntesis de Información contiene de modo condensado un diagnóstico de información básica; la identificación de oportunidades, conflictos y desafíos y la formulación de escenarios. El Avance de Ordenación está integrado por la definición de objetivos de mediano y largo plazo, el establecimiento de lineamientos de estrategia territorial, la planificación de servicios e infraestructuras territoriales y propuestas de desarrollo regional y fortalecimiento institucional.



II.2. **Ámbito metropolitano**

Para establecer el ámbito del Área Metropolitana es necesaria una visión en el contexto regional. A pesar de que la prevista capitalidad del MERCUSUR se encuentra en una situación de pocos avances, Montevideo y el Área Metropolitana adquieren nuevos papeles con la localización de actividades portuarias y paraportuarias que se han intensificado en los últimos años. El Puerto de Montevideo adquiere jerarquía con relación a otros puertos del Cono Sur. En el marco del proceso de integración tampoco han prosperado proyectos de conectividad física: el eje vial del Cono Sur, el puerto Colonia-Buenos Aires y la hidrovía Paraguay-Paraná-Río de la Plata. Sin embargo, la consolidación del fenómeno metropolitano en sus complejidades y multifuncionalidades y las ventajas estratégicas de localización en la región sur del país, su relación con Maldonado-Punta del Este y con el sistema de ciudades favorecen su inserción regional e internacional. Desde esta óptica más amplia se orienta la definición del ámbito metropolitano presente y futuro (véase plano N° 1).

Las delimitaciones conceptuales y físico-espaciales han conducido a diferentes lecturas del territorio metropolitano y se sintetizan en las denominadas Área Metropolitana y Región Metropolitana, que no expresan lo mismo (véase plano N° 2).

Respecto al concepto de Área Metropolitana se destacan como antecedentes los trabajos del Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo (ITU) de la Facultad de Arquitectura realizados en 1994 sobre la base de la denominada “Teoría de la movilidad”. En estos trabajos se engloba un territorio circunscripto en un radio aproximado de 30 kilómetros del centro de la ciudad, correspondiente a la totalidad del departamento de Montevideo, un sector del departamento de Canelones y un sector del departamento de San José.

La Región Metropolitana se ha definido como un ámbito metropolitano más extenso, aunque también correspondiente a la jurisdicción del departamento de Montevideo en forma total, extensos territorios de los departamentos de Canelones y San José y el sur del departamento de Florida. Este concepto se encuentra expresado en el *Libro Blanco del Área Metropolitana*: “la idea de región involucra y abarca las áreas rurales más o menos extensas, con explotación primaria o sin ella y con diversos grados de naturalidad o transformación, que se alternan en un contexto espacial definido por el sistema de centros urbanos más o menos compactos o dispersos (definición elaborada a partir de Magri, Altair)” (AA. VV., 2007:107).





Para la redacción de estas Bases se coincide con el concepto de región metropolitana antes transcrita, pero desde el punto de vista exclusivamente terminológico se entiende conveniente adoptar la expresión “Área Metropolitana” ya que está más arraigada en el imaginario colectivo.

A los efectos de delimitar el ámbito territorial del Área Metropolitana en las presentes Bases, se adoptan dos enfoques. Desde la óptica de la redacción de las Estrategias Metropolitanas y su alcance jurídico se entiende por Área Metropolitana la región comprendida por las jurisdicciones de los departamentos de Canelones, Montevideo y San José. La actuación en este extenso ámbito tiene la virtud de habilitar determinaciones de ordenamiento territorial que puedan prever y anticiparse a una innecesaria extensión del fenómeno metropolitano en el territorio (véase plano N° 3).

Desde la óptica del análisis del fenómeno metropolitano y, en consecuencia, de criterios de ordenación se adoptan diversas delimitaciones según la consideración de diferentes parámetros: relaciones de vínculo económico y social, áreas urbanizadas conglomeradas según corredores viales, producción agropecuaria⁴, cuencas hidrográficas, etcétera. Fundamentalmente, se trata de diferentes flujos, relaciones y movimientos pendulares que definen los territorios metropolitanos. La referencia geográfica correspondiente dibuja diversas cartografías que no coinciden con la delimitación político-institucional y que en algunos casos puede llegar a involucrar territorios de otros departamentos, por ejemplo, Florida y Maldonado.

Los límites jurisdiccionales de los departamentos fijan de modo “rígido” el ámbito territorial en el que se pueden desplegar las disposiciones de este instrumento de ordenamiento territorial. Algunos fenómenos metropolitanos –y la necesaria ordenación concomitante– no cubren gran parte de este vasto territorio, aunque otros pueden traspasar a los departamentos limítrofes. Sin embargo, la mayor parte de estas manifestaciones se desarrollan al interior de los límites jurisdiccionales y en su conjunto conforma de modo “blando” el ámbito territorial.

En conclusión, las disposiciones de las Estrategias Metropolitanas tienen vigencia en el ámbito de los límites jurisdiccionales departamentales. Por otro lado, en la medida que se entienda pertinente, con flexibilidad, para cada uno de los aspectos considerados tendremos otras limitaciones territoriales que no ne-

⁴ Por ejemplo, el mosaico predial según modalidades de manejo o laboreo en superficies con una subdivisión más intensa del orden de cinco hectáreas (AA. VV., 1995).



cesariamente coincidirán con los límites jurisdiccionales de modo de configurar los mapas más adecuados al ordenamiento territorial y al desarrollo sostenible, aunque en todos los casos con una visión de conjunto.

II.3. Estrategias Metropolitanas

La ley establece las Directrices y las Estrategias de Ordenamiento Territorial. Ambos instrumentos son de carácter estructural y deben atender a la simplificación y la proporcionalidad de las disposiciones con relación a otros instrumentos más detallados, de acuerdo a las particularidades de cada ámbito. Ulteriormente, o en forma simultánea, son desarrolladas por instrumentos más precisos y detallados, por los Gobiernos Departamentales, aunque en un sistema integral y coherente. La diferencia en la denominación responde a los procedimientos de elaboración y aprobación exigidos. Las Directrices son de competencia exclusiva de un solo nivel de gobierno, el departamental o el nacional, mientras que las Estrategias requieren una elaboración y aprobación concertada entre los tres niveles de gobierno, nacional, departamental y municipal.

En el marco jurídico nacional todos los aspectos a desarrollar en las Estrategias Metropolitanas son materia de competencia departamental, aunque requieren la debida coordinación. Las Estrategias Metropolitanas ocupan el lugar de la necesaria coordinación interinstitucional sin menoscabo de la competencia del Gobierno Departamental y las necesarias políticas nacionales en la materia. El nicho entre formulaciones generalistas y disposiciones pormenorizadas en que se ubican las estrategias se amplía y profundiza en la medida que se logran los acuerdos. Este nicho brinda un marco de coherencia y articulación que posibilita a la vez el desarrollo de los instrumentos departamentales y locales y las disposiciones nacionales.

Se trata de estrategias que están referidas al territorio nacional y de carácter estructural. Por el contrario, si no tuviera esta característica estructural, se trataría de un Plan Interdepartamental de Ordenamiento Territorial, según el artículo 18°.

La ley no establece una relación secuencial en la elaboración de los distintos instrumentos, de las mayores escalas a las menores o entre la jerarquía formal entre ellos, aunque desde la óptica jurídica fije el alcance de la jerarquía formal correspondiente.

En las últimas décadas se constatan diversos avances en materia de ordenamiento territorial en el Área Metropolitana. En ese sentido, al presente en el

marco de la nueva ley aparece el desafío de alcanzar una elaboración y aprobación concertada metropolitana. La redacción de las Estrategias Metropolitanas, según lo establecido en la ley, no requiere una nueva institucionalidad propiamente metropolitana. No obstante, se aspira al fortalecimiento de las institucionalidades existentes. A partir de los acuerdos que posibilita la ley y del alcance y la profundidad de estos se construirá el fortalecimiento institucional que requiere el artículo 12° literal d) y una futura y eventual nueva institucionalidad metropolitana en materia de ordenamiento territorial.

El antecedente de los acuerdos alcanzados por el Programa Agenda Metropolitana muestra un camino posible de consolidación institucional metropolitana, que impulse las acciones y la gestión. El programa surge en 2005 a instancias de la Presidencia de la República, en acuerdo con los intendentes de Canelones, Montevideo y San José, y funciona por convenio con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

En el ámbito de la gestión pública también existen antecedentes de un enfoque metropolitano, por ejemplo, el Plan Director de Agua Potable de Montevideo y Área Metropolitana (1999-2001), realizado para Obras Sanitarias del Estado (OSE).

También, en materia de políticas públicas ambientales, se encuentran los antecedentes del Plan Director de Residuos Sólidos y de la Comisión Administradora de los Humedales del Santa Lucía. El primero, mediante un acuerdo entre las Intendencias y el Poder Ejecutivo, con financiación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Asimismo, con un componente social y ambiental importante, en 2006 nace el Plan Cuenca Carrasco del acuerdo entre las Intendencias de Montevideo y Canelones, en el marco de Agenda Metropolitana. Actualmente, se está ejecutando el Proyecto “Cohesión social y desarrollo territorial sustentable en la Cuenca del Arroyo Carrasco” como uno de los proyectos del Programa Uruguay Integra.

La cuenca hidrográfica del arroyo Las Piedras, frontera interdepartamental, afluente del arroyo Colorado y, a su vez, del río Santa Lucía, por iniciativa directa de las Intendencias de Montevideo y de Canelones es objeto del desarrollo de un plan específico: Plan de la Cuenca del arroyo Las Piedras.

Desde 1998, con una frecuencia anual, la Facultad de Arquitectura y la Intendencia de Montevideo han organizado los Seminarios Montevideo, Talleres de Proyecto Urbano. Sucesivamente se han incorporado otras instituciones estatales al evento dirigido a estudiantes y egresados con el denominador común del

proyecto de la ciudad que le da nombre. Varios Seminarios han incorporado una reflexión propositiva para la dimensión metropolitana (AA. VV., 2004).

En este contexto de articulación entre diferentes instrumentos se debe ubicar la redacción de las Estrategias Metropolitanas. Estas no significan, por tanto, una afectación de las competencias departamentales y sus objetivos se concertarán en la coordinación entre los niveles de gobierno nacional y departamental. Por ejemplo, la categorización de suelo en el territorio es competencia exclusiva del Gobierno Departamental, según el artículo 30° de la ley, y “*se ejercerá mediante los instrumentos de ordenamiento territorial de su ámbito*”. Sin perjuicio de esta competencia, no se puede dejar de considerar la necesaria coordinación regional a la hora de la categorización.

II.4. Horizonte temporal de las Estrategias Metropolitanas

Las Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial se refieren a porciones de territorio nacional extensas y complejas, involucradas en transformaciones estructurales. Por tanto y en términos generales, se considera adecuado un horizonte temporal amplio, para visualizar tendencias y contextos cambiantes y señalar la previsión y el rumbo deseado de las transformaciones. En consecuencia, para incidir en la orientación estratégica de esas transformaciones las políticas de ordenamiento territorial adquieren el carácter de instrumentos para el mediano y largo plazo. Así, el artículo 12° de la ley para las Estrategias Regionales de modo explícito establece que los objetivos son de mediano y largo plazo. Por el contrario, en el caso de otros instrumentos de ordenación territorial en ámbitos más reducidos y con determinaciones más pormenorizadas, el horizonte temporal podrá ser más breve. Tal es el caso cuando dichos instrumentos precisos establecen la previsión de usos según el régimen del suelo y la definición detallada de los sistemas generales.

Las transformaciones son constantes, en general, ejecutadas en unidades mínimas del territorio y, por lo tanto, de carácter molecular. A mayor extensión y complejidad del territorio, esas transformaciones en su conjunto, salvo excepciones, sólo se aprecian en períodos de tiempo prolongados, sobre todo en el contexto nacional. Por el contrario, a menor extensión del territorio considerado, las transformaciones en períodos breves de tiempo pueden ser más notorias. Si en un extremo se consideran regiones continentales, se requieren plazos dilatados para apreciar las transformaciones; si en el otro se considera la unidad predial como unidad mínima de territorio, las transformaciones radicales se pueden apreciar en plazos breves de tiempo.



En los estudios realizados en los departamentos de Montevideo y Canelones se han adoptado respectivamente los horizontes temporales de los años 2020 y 2025. A los efectos de la redacción de las Estrategias Metropolitanas se adopta el horizonte temporal de 2030 para posibilitar el análisis prospectivo o construcción de escenarios en un área extensa y compleja. Además, se considera necesario otorgar plazos adecuados para la elaboración y aprobación concertada y articulada de los diferentes instrumentos de ordenamiento territorial establecidos en la ley.

Asimismo, se identifica la oportunidad concreta que representa el año 2030, Bicentenario de episodios de la historia nacional, que otorga un sentido de meta al trabajo colectivo de construcción en el imaginario social del Área Metropolitana.

El horizonte temporal no tiene necesariamente que coincidir con el período de vigencia del instrumento si se aspira a un proceso retroalimentado de planificación-gestión que implica revisiones periódicas. Sin embargo, se debe tener en cuenta que al referirse a aspectos estructurales deberían tener una permanencia razonable, como expresión de “políticas de Estado”, de políticas de mediano y largo plazo. Más aun, se necesitan Estrategias Metropolitanas de largo plazo. Las Estrategias Metropolitanas tendrán vigencia mientras no se apruebe otro instrumento de planificación que lo modifique o sustituya, si se estima pertinente. De todas maneras es conveniente prever un período máximo de revisión de diez años.

III. SÍNTESIS DE INFORMACIÓN

III.1. Diagnóstico

Diversos trabajos han acumulado conocimiento sobre el Área Metropolitana. El ITU de la Facultad de Arquitectura elabora en el período 1994-1996 el proyecto de investigación “Montevideo Región Metropolitana”, el primer antecedente significativo en la materia. Más recientemente, el *Libro Blanco* (AA. VV., 2007), que aborda las unidades temáticas ubicación histórica, aspectos territoriales y ambientales, sociales, económico-productivos y político-institucionales, brinda una buena base para la elaboración del presente diagnóstico de modo sintético y general.



El territorio metropolitano es una construcción social compleja resultado de múltiples acumulaciones históricas, de sucesivas acciones, públicas y privadas, cuyas trazas permanecen. Se interpreta como un territorio de interrelaciones cuyas piezas principales son la ciudad de Montevideo, el sistema contiguo de ciudades y las áreas rurales. A este conjunto multifuncional se agregan piezas urbanas y rurales de nuevo tipo en un proceso en marcha de ocupación, transformación y uso del suelo.

El fenómeno metropolitano caracteriza la creciente urbanización global y latinoamericana en la que inciden, entre otros factores, la relación residencia-trabajo; el acceso a los servicios, especialmente de educación, de salud y culturales; la proximidad y conectividad territorial; los sistemas y las estructuras de transporte y de comunicaciones y los aspectos político-institucionales.

Las condiciones fundacionales de Montevideo y el puerto natural de la bahía homónima consolidaron la estructura del territorio en su conjunto, estableciendo el papel de la ciudad como centro único y dominante.

La conformación de núcleo central remite a la época colonial y se inscribe en la normativa española, basada en el concepto de ciudad-territorio. La ciudad se concibe como una unidad económica integrada por el casco urbano y un territorio circundante que le sirve de sustento agrícola-ganadero. La jurisdicción colonial de Montevideo abarcaba los actuales departamentos de Montevideo, Canelones y San José, y parte de los departamentos de Maldonado y Florida. En dicho territorio se fundaron ciudades desde fines del siglo XVIII.

La red colonial de caminos seguía el lomo de las cuchillas, más fácilmente transitables durante todo el año, que con el tiempo se han convertido en vías dotadas de mejores infraestructuras y servicios que canalizan los principales flujos de bienes y personas desde y hacia Montevideo y su puerto exportador. La forma radial de la infraestructura de comunicación –primero la red ferroviaria y luego la red carretera– fue anticipatoria de los actuales corredores metropolitanos.

La ciudad de Montevideo y las áreas urbanizadas metropolitanas han crecido en forma tentacular a lo largo de estas rutas principales –rutas N° 1 y N° 5 (antiguas trazas), N° 6 y N° 7, N° 8 y avenida Giannattasio– absorbiendo en su expansión las ciudades, pueblos, fraccionamientos y villas preexistentes, algunos convertidos en nuevos barrios. El eje más antiguo y poblado se estructura según la traza de la ruta N° 5 en la conurbación de los centros poblados de La Paz, Las Piedras, Estación 18 de Mayo o Las Villas y Progreso en el departamento de Canelones. Otros centros poblados permanecen aislados (localidades de la

región metropolitana) aunque conforman también el sistema en su conjunto. En el *Libro Blanco* las áreas urbanizadas contiguas se visualizan hacia la consolidación de un Conurbano Metropolitano (véase plano N° 4).

“La cotidianidad en los vínculos y la consiguiente continuidad urbana perfila la consolidación de un Conurbano Metropolitano (que alcanza la cifra de 1.679.705 habitantes de Montevideo urbano más las 75 localidades INE –Instituto Nacional de Estadística– ubicadas sobre seis corredores metropolitanos que se disponen a lo largo de rutas de Canelones y San José, y unos 51.200 pobladores rurales, en datos de 2004). El mismo constituye la actual conurbación del país, articulada con la red vial carretera y parcialmente con el transporte ferroviario. Sus áreas urbanizadas se extienden en forma radial sobre las rutas de entrada/salida a Montevideo, alterándose con espacios rurales y cuencas hidrográficas así como con las costas y la bahía del estuario platense.” (AA. VV., 2007:142)

En los últimos períodos intercensales (1985-1996 y 1996-2004) la población total del Área Metropolitana no presenta variaciones significativas, pero se constatan cambios en la distribución demográfica en el territorio metropolitano. El centro metropolitano principal (áreas urbanas centrales y barrios consolidados) pierde población, mientras que los corredores metropolitanos registran el mayor dinamismo con incrementos constantes.

Gran parte de la población metropolitana realiza sus actividades cotidianas en la centralidad principal. En función de ese estrecho vínculo de las áreas metropolitanas con Montevideo, se perciben como “ciudades-dormitorio”, aunque se constatan cambios hacia la consolidación de nuevas centralidades “más locales”, fundamentalmente basadas en actividades de consumo y servicios públicos.

En los últimos años, este territorio metropolitano se consolida en un proceso en gran medida espontáneo –ajeno a la planificación– como resultado de flujos migratorios intraurbanos e interurbanos, con nuevas piezas y toponimias con nuevos significados⁵ que conforman un mosaico fragmentado y heterogéneo.

Este fenómeno de una metrópolis dispersa es reconocible en nuestro país por procesos cuyos síntomas se señalan en el *Libro Blanco*.

⁵ Por ejemplo, Paso Carrasco, Colonia Nicolich, Empalme Olmos, Ciudad del Plata, entre otros.

“Más recientemente se han advertido, a nivel global y latinoamericano, acerca de la transformación de la estructura espacial de la metrópolis, sobre la base del desarrollo de nuevos centros y la dispersión urbana [...] más difusa y polinuclear, acompañado por nuevos ‘artefactos urbanos’ como centros comerciales, urbanizaciones de baja densidad y parques tecnológicos o logísticos, asociados a las vías de comunicación y en una secuencia que carece de continuidad espacial.” (AA. VV., 2007:106-107)

Este territorio metropolitano tiene asiento sobre una base geográfica sin mayores accidentes que presenta un frente costero de aproximadamente 130 kilómetros de contacto con el Río de la Plata. El soporte geográfico está caracterizado por llanuras, lomadas con suaves pendientes y colinas. En esta topografía dominante se destacan el cerro de Montevideo, la cuchilla de Pereira y la Cuchilla Grande, que delimita el territorio donde se desarrolla el Área Metropolitana. Los suelos de las planicies fluviales son poco permeables y presentan humedales, lagunas, arenales y cursos de agua lentos. La red hidrográfica es muy densa y pertenece a las cuencas del Río de la Plata y del Santa Lucía. Entre los principales cursos de agua vinculados a las áreas urbanizadas se encuentran los ríos San José y Santa Lucía y los arroyos Pantanoso, Miguelete, Carrasco, Pando, Solís Chico y Las Piedras. La costa platense se caracteriza por una sucesión de puntas rocosas y playas arenosas (véase plano N° 5).

Desde el punto de vista ambiental, la mayor parte de las áreas ecológicas significativas se asocia con este sistema costero e hidrográfico, en particular, con los humedales salinos del río Santa Lucía. Este río provee la mayor parte del agua potable de consumo metropolitano, a excepción del departamento de San José. Otra reserva hídrica importante es el acuífero Raigón, en el sur del antedicho departamento. Al mismo tiempo, estos ecosistemas son los más vulnerables, por la contaminación de efluentes sin tratar de industrias y de tambos, así como de prácticas agrícolas que usan agrotóxicos, fertilizantes y otros insumos que pueden generar contaminación. Asimismo, la erosión de suelos es otro problema ambiental que tiene entre otras causas el aumento del escurrimiento superficial de aguas por la cada vez más extensa superficie urbanizada y el propio uso agrícola intensivo (véase plano N° 6).

Desde la óptica social, a pesar de que el Área Metropolitana presenta mayores niveles de desarrollo respecto al resto del país, a su interior muestra un alto grado de diversificación socioeconómica y cultural en el contexto nacional. En este ámbito se registra la más reciente fragmentación socioterritorial en la Ciudad de la Costa, asiento de sectores de ingresos medios y altos, que cohabitan con áreas donde predominan los sectores de bajos ingresos. Por otro lado,

también durante los últimos años se expande la pobreza expulsada de las áreas centrales a los asentamientos irregulares en los corredores metropolitanos, en particular, en los departamentos de Montevideo y Canelones. La fragmentación socioespacial retroalimenta la pobreza y la exclusión y, finalmente, refuerza la tendencia a la segregación. Aun más grave se presenta el fenómeno por la llamada infantilización de la pobreza: “[...] *en gran parte de Montevideo dos de cada tres niños menores de cinco años viven en situación de pobreza.*” (De Armas y Filgueira en: Arocena y Caetano, 2007:199)

Como consecuencia de los mecanismos informales de urbanización periférica se ocupan nuevos territorios en los corredores metropolitanos, aunque también la informalidad encuentra una sobreoferta de predios vacantes y fondos de predios con servicios incompletos o con carencia total de servicios urbanos básicos y equipamientos colectivos. Estas áreas con infraestructura incompleta carecen, en su mayor parte, de cobertura de saneamiento, pavimento vial e iluminación pública y, en menor medida, de la recolección/tratamiento de residuos sólidos. La ocupación de estos territorios constituye una estrategia de supervivencia en busca de un hábitat más económico y manteniendo un vínculo con las “oportunidades” de la centralidad principal; pero el nuevo entorno por su homogeneidad social reduce las posibilidades de movilidad social colectiva y no contribuye a favorecer la equidad.

En las periferias del ámbito metropolitano se colonizan territorios que reproducen y agudizan la fragmentación social y la segregación socioespacial, según las necesidades y aspiraciones de diversos sectores sociales: desde los sectores de bajos recursos en los asentamientos irregulares hasta los sectores de ingresos medios y altos de los nuevos barrios de la costa, incluso de las urbanizaciones cerradas, donde la ley introduce fuertes restricciones.

En el territorio metropolitano, a los nuevos tejidos residenciales, formales e informales, ya reseñados, se suma la localización de usos y actividades no residenciales, entre los más recientes se encuentran las instalaciones logísticas –algunas en la modalidad de zona franca–, emprendimientos industriales, industrias extractivas, establecimientos ecoturísticos, cascos de antiguas chacras destinados a servicios recreativos, entre otros.

Esta expansión de usos urbanos, residenciales y no residenciales, se produce en una zona rural con suelos de gran aptitud para la producción agropecuaria de carácter intensivo, que en el Área Metropolitana se presenta en predios relativamente pequeños y en gran proporción en la modalidad de emprendimientos familiares. Además, las áreas rurales productivas del Área Metropolitana cons-

tituyen un capital social y cultural con una larga historia productiva vinculada al mercado de consumo montevideano. Sin embargo, se constata el abandono de predios destinados a la producción agropecuaria, en razón de las incompatibilidades entre los usos históricos y los usos más recientes y la imposibilidad de competir con los valores del suelo urbano que estos usos introducen.

Con respecto al desarrollo económico, los departamentos de Montevideo, Canelones y San José en su conjunto presentan una posición privilegiada respecto del resto del país, en particular del centro y el noreste del territorio nacional. Esta diferencia también se expresa en la calidad de vida. Dicha situación está sostenida en gran parte por las economías de la aglomeración urbana y las ventajas competitivas de infraestructura. Las economías de aglomeración urbana refieren al mercado de consumo, de insumos, de trabajo y fuentes de múltiples servicios estratégicos, infraestructuras de comunicación y de transporte. En suma, en los territorios metropolitanos se localizan grandes equipamientos de escala urbana, metropolitana y nacional (véase plano N° 7).

Los tres departamentos del Área Metropolitana son responsables en las últimas dos décadas de dos tercios de la producción total de bienes y servicios nacionales. Los ingresos de los hogares son también superiores, pues además captan recursos generados en otros departamentos. A su vez, en este contexto, el departamento de Montevideo concentra buena parte de la producción de bienes y servicios, con el aporte de recursos humanos que residen en el territorio metropolitano, fundamentalmente en el departamento de Canelones.

Al mismo tiempo, la producción agropecuaria cuenta con la proximidad al mercado consumidor final y a la infraestructura logística y comercial de la ciudad de Montevideo, brinda competitividad y a largo plazo expansión hacia destinos externos. Esta ventaja comparativa del Área Metropolitana es importante porque cuenta con los cultivos, los productores, las industrias y los canales de comercialización.

La producción en el medio rural está caracterizada de modo sintético en el *Libro Blanco* según tres grandes zonas de especialización.

“En el Área Metropolitana pueden distinguirse tres grandes zonas de especialización agropecuaria. Una primera región que comprende el Montevideo rural, el oeste y sur de Canelones y el sur de San José: frutales de hoja caduca, hortalizas y viñedos, horticultura y cítricos. Una segunda región constituida por el centro y centro-este de Canelones (el Canelones ‘profundo’): hortalizas, sistemas mixtos de cultivos, producción ganadera

intensiva, granja, lechería, cría de pollos y de cerdos. Una tercera región que incluye el centro y centro-este de San José y la franja norte de Canelones: zona principalmente lechera donde la lechería se combina con ganadería y agricultura.” (AA. VV., 2007:235)

Entre las actividades agropecuarias, la granja –en la que se asocian la horticultura, la fruticultura, la vitivinicultura y la producción de aves y cerdos– tiene un vínculo estrecho con el mercado interno y la aglomeración urbana. Además, de esa localización privilegiada se destaca en sí misma la granja por su importancia sociocultural. En otras palabras y en términos relativos, además de la propia actividad económica tienen importancia la modalidad de pequeñas y medianas explotaciones, con gran diversidad productiva, que son sustento de núcleos familiares y caracterizan una forma de vida de fuerte identidad rural. También el sector lechero cuya cuenca sur se extiende en el Área Metropolitana tiene características similares a las de la granja en la modalidad de producción.

En las áreas rurales se llevan a cabo actividades extractivas de arenas, granito y arcilla para cerámica roja que plantean situaciones de conflicto en los tres departamentos, en particular en los humedales del río Santa Lucía.

En el Área Metropolitana la mayor concentración industrial se encuentra en las áreas urbanizadas de la ciudad de Montevideo. Fuera de dicha área la localización corresponde al entorno de las vías de conexión, preferentemente los corredores metropolitanos, donde las industrias instaladas alcanzan a las ciudades de Pando, Florida (en el eje La Paz, Las Piedras, Progreso, Canelones) y San José de Mayo, seguramente por ofrecer mejor conectividad e infraestructura de servicios (véase plano N° 8).

La industria manufacturera, a pesar de una tendencia decreciente en la década de los años noventa, mantiene su presencia significativa, con el departamento de Montevideo en primer lugar. Las actividades intensivas en conocimiento representadas por sectores innovadores (biotecnología, software y servicios informáticos, industria farmacéutica, entre otros) se concentran en el Área Metropolitana, con capacidad relativamente importante de investigación, desarrollo y conexión con las redes de innovación regionales e internacionales.

También el complejo de transporte y logística se concentra en el Área Metropolitana, fortalecido por las recientes obras en el Puerto de Montevideo y en el nuevo Aeropuerto Internacional de Carrasco (véase plano N° 9).

Con respecto a la actividad turística, cabe destacar que de los visitantes que ingresan al país, Montevideo y la Costa de Oro suman casi la mitad. El principal destino de turismo nacional es Montevideo. En estos últimos años se ha agregado la ciudad de Montevideo al circuito internacional de cruceros de gran porte.

Por último, el sector terciario representa las tres cuartas partes del total de bienes y servicios productivos del Área Metropolitana.

Con respecto a la historia de regulación de usos del suelo adquiere singular importancia en el territorio metropolitano la zonificación que se ha aplicado durante más de medio siglo, aunque con un desarrollo desigual desde la vigencia de las leyes de Centros Poblados de 1946. En cada departamento la zonificación del suelo primaria se expresa de modo independiente de las de los departamentos limítrofes y con resultados inconexos según la mayor o menor laxitud en su gestión y el ejercicio del control territorial. La expansión de la urbanización propia del fenómeno metropolitano no pudo controlarse ni orientarse (véase plano N° 10).

III.2. Escenarios

La formulación de escenarios se realiza sobre la base de identificar un conjunto de tendencias, contextos y alternativas que permitan considerar futuros posibles y deseables para el Área Metropolitana en el antes citado horizonte temporal de las Estrategias.

Al igual que el diagnóstico, los escenarios profundizarán en aquellos tópicos correspondientes a la selección temática a emprender en los lineamientos de estrategia territorial.

En este sentido, se trata de abarcar interdisciplinariamente las áreas económica y productiva, social y demográfica, cultural y tecnológica, jurídica e institucional. Los fenómenos a señalar están vistos en un marco territorial nacional que además toma en cuenta el contexto externo, regional e internacional. Con un criterio de economía de esfuerzos en esta etapa del trabajo se extraen algunas conclusiones para el Área Metropolitana de fuentes bibliográficas de reciente divulgación, en particular *Uruguay: Agenda 2020. Tendencias, conjeturas, proyectos* (Arocena y Caetano, 2007).

En el artículo de Adela Pellegrino y Juan José Calvo publicado en *Uruguay: Agenda 2020*, se consideran las tendencias históricas y el conocimiento del contexto reciente para el planteo de los siguientes escenarios más probables de

la dinámica demográfica uruguaya y su distribución territorial, sobre la base de proyecciones del INE realizadas en 2005, para el horizonte temporal de 2025. “*Se espera un lento crecimiento de la población, aumento del envejecimiento de la estructura de edades, reducción de la tasa de natalidad y de la fecundidad, descenso de la mortalidad infantil y aumento de la esperanza de vida. La población llegará a tres millones y medio en el año 2025*” (Arocena y Caetano, 2007:70). En los últimos años el saldo migratorio fue superior al crecimiento natural; en consecuencia, el saldo fue negativo. Este escenario se estabilizará en el futuro.

Las migraciones internas en su mayor parte ocurren entre localidades urbanas y son muy reducidos los movimientos del medio rural al urbano. “*En un horizonte temporal de medio siglo, si continúa la tendencia observada en las últimas décadas la población uruguaya se distribuiría en el territorio concentrando la mayoría de los individuos en una estrecha faja costera [...]*” (Arocena y Caetano, 2007:74), especialmente, en el Área Metropolitana y en Punta del Este-Maldonado.

En términos contextuales, existen condiciones para que esta situación de un país envejecido no vaya a cambiar, salvo cambios producidos por movimientos migratorios.

El escenario deseable se establece a partir de condiciones para disminuir la emigración, aumentar la inmigración de retorno y de otros tipos por las buenas condiciones de vida que para ciertos sectores ofrece el país.

La reciente publicación de *Estrategia Uruguay III Siglo* (AA. VV., 2009) muestra un análisis prospectivo para contribuir a la planificación del desarrollo en Uruguay, con horizonte en 2030. Se presentan tres escenarios con relación al sector productivo: uno de mínima, uno dinámico y un escenario normativo estratégico que puede constituirse en un objetivo alcanzable. Los sectores productivos se agrupan según: Agroindustrias I (grandes), Agroindustrias II (chicas), Industrias intensivas en mano de obra, Industrias de insumos importados, Innovadoras (TIC)⁶, Innovadoras Biotech, Turismo, Logística y Transporte.

En su conjunto, si las condiciones externas son relativamente favorables y “[...] *continúan algunas tendencias robustas positivas como las de algunas cadenas agroindustriales o servicios, a la vez que se transforman en robustas algunas tendencias emergentes en sectores industriales e innovadores [...]* el país po-

6 Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) integran los sectores de producción de software, audiovisual, diseño, electrónica y telecomunicaciones.

dría triplicar hacia 2030 el PBI por habitante de 2006, superando los 19 mil dólares” (AA. VV., 2009:107). En los escenarios futuros se incorpora la mayor variabilidad climática como consecuencia del cambio climático y el manejo sostenible de los recursos naturales, en particular del recurso suelo ante el avance de la agricultura de secano. Para los mejores escenarios de la logística y el transporte –vinculado al sector agroindustrial exportador– y el turismo se promueve la ampliación de la capacidad y calidad aeroportuaria, portuaria, ferroviaria y vial.

Desde varios escenarios tendenciales contextuales y deseables los sectores intensivos en conocimiento –Innovadores TIC o Innovadores Biotech, incluyendo la nanotecnología– asumirán un peso muy significativo. Los sectores intensivos en conocimientos a su vez potencian al sector agroexportador, intensivo en recursos naturales, en un mismo proceso de desarrollo.

Una constatación relevante es que los sectores intensivos en conocimiento, así como la logística y el turismo, que pueden modificar la trayectoria histórica productiva, se localizan en el Área Metropolitana y en el sur y este del país. Estas actividades tienen un impacto territorial concentrador, mientras que el sector agroexportador histórico en la mayor parte de sus cadenas productivas es extensivo y desconcentrador. En conclusión, según este trabajo, en todos los escenarios el Área Metropolitana preservará un lugar de privilegio respecto a la localización de los sectores intensivos en conocimiento en forma complementaria y compatible con los otros sectores mencionados.

IV. AVANCE DE ORDENACIÓN

IV.1. Objetivos

Según lo establecido por el literal a) del artículo 12° de la ley, las Estrategias Metropolitanas contendrán al menos: “Objetivos de mediano y largo plazo para el ordenamiento territorial y desarrollo sostenible”.

Los objetivos para el ordenamiento territorial del Área Metropolitana se elaboran a partir del trabajo realizado por el Grupo de Trabajo interinstitucional, de los primeros acuerdos alcanzados y como explicitación y desarrollo de los conceptos sintetizados en el artículo 3° de la ley, en el cual *“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”.

Se establecen los siguientes objetivos de mediano y largo plazo para el ordenamiento territorial y el desarrollo sustentable y sostenible del Área Metropolitana:

- 1. Posicionar el Área Metropolitana en el sistema de ciudades del Cono Sur, a partir del reconocimiento de su papel destacado en la Región Litoral Sur del territorio nacional y sus relaciones con los otros centros urbanos componentes del sistema de ciudades del país.**
- 2. Promover la localización ordenada de actividades productivas (agropecuarias, industriales, logísticas y turísticas), en condiciones de compatibilidad con los otros usos del territorio, potenciando las infraestructuras y equipamientos instalados y asegurando la sustentabilidad ambiental.**
- 3. Propender a la integración social y al fortalecimiento de las centralidades metropolitanas y locales. Dotar las centralidades de equipamientos de uso colectivo. Planificar la realización de nuevos espacios públicos, mejorar la calidad de los existentes y la accesibilidad a ellos.**
- 4. Adoptar medidas tendientes a consolidar, completar y densificar las áreas urbanizadas. Establecer límites a su expansión insostenible. Fomentar el mejor aprovechamiento de las capacidades e infraestructuras instaladas.**
- 5. Promover la construcción de una identidad metropolitana y el reconocimiento de las diversidades y singularidades en la conformación urbano-territorial.**
- 6. Fortalecer la puesta en valor de los paisajes naturales y culturales relevantes.**

IV.2. Lineamientos Estratégicos Metropolitanos

Según lo establecido por el literal b) del artículo 12° de la ley, las Estrategias Metropolitanas contendrán al menos: “Lineamientos de estrategia territorial contemplando la acción coordinada del Gobierno Nacional, los Gobiernos Departamentales y los actores privados”.



Sin perjuicio de que existen otras actividades y usos relevantes en el Área Metropolitana, en esta etapa se acuerda la determinación de lineamientos de estrategia territorial referidos a:

- IV.2.1. Suelo categoría rural
 - IV.2.1.1. Suelo subcategoría rural natural
 - IV.2.1.2. Suelo subcategoría rural productiva
- IV.2.2. Localización de actividades y usos industriales
- IV.2.3. Localización de actividades y usos logísticos

IV.2.1. Suelo categoría rural⁷

Conciliar la protección de las áreas rurales naturales y el desarrollo económico y social en las áreas rurales productivas, de modo ambientalmente sustentable.

En el Área Metropolitana y en el país en general, en las áreas rurales el ecosistema dominante es la pradera natural, con una gran diversidad de especies de gramíneas. Se trata de un territorio donde los llamados accidentes geográficos no tienen mayor significado, se habita un territorio sin selvas, desiertos o cadenas montañosas.

Las áreas rurales naturales de la pradera natural se articulan con las áreas rurales productivas, en particular, de producción agropecuaria. La conservación de la biodiversidad de la pradera –los paisajes, los ecosistemas y las especies vegetales y animales– va de la mano de los valores culturales asociados. Para esta articulación se tiene que considerar que gran parte de estos territorios son de propiedad privada. Así, en el marco de las disposiciones constitucionales se establecen regulaciones que posibilitan al mismo tiempo la producción y el interés general por los recursos naturales mediante un plan de manejo. Un ejemplo de la conservación de la biodiversidad en compatibilidad con actividades productivas es el desarrollo de diferentes modalidades de turismo rural y de ecoturismo.

⁷ Según el artículo 31° de la ley, el Suelo Categoría Rural comprenderá las áreas de territorio que los instrumentos de ordenamiento categoricen como tales, incluyendo las subcategorías Rural Productiva y Rural Natural.



Luego de la reforma de 1996 en el artículo 47° de la Constitución de la República⁸ se establece que la protección del medio ambiente es de interés general. Esta disposición se profundiza respecto de los recursos hídricos en una nueva reforma constitucional realizada en 2004. Con respecto a la protección del medio ambiente, la declaración de interés general se desarrolla en la ley N° 17.283 del año 2000. Luego, en ese mismo año, la ley N° 17.234 declara de interés general la creación y gestión de un Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SNAP), como instrumento de aplicación de las políticas y planes nacionales de protección ambiental. Esta ley es modificada por la ley N° 17.930 de 2005. En ese año se aprueba el decreto reglamentario N° 52/005 correspondiente. Esta política del SNAP es llevada adelante en el ámbito de la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA). Actualmente, se expresa en un proyecto de planificación e implementación que culminará en 2012.

La categorización del suelo que implementa la ley deriva de la operación de zonificación territorial. En el ordenamiento territorial la zonificación es una técnica de larga data, que proviene del urbanismo, con la intencionalidad, entre otras, de establecer los límites de la ciudad y sus interfaces. Se trata fundamen-

8 *“Artículo 47°. La protección del medio ambiente es de interés general. Las personas deberán abstenerse de cualquier acto que cause depredación, destrucción o contaminación graves al medio ambiente. La ley reglamentará esta disposición y podrá prever sanciones para los transgresores.*

El agua es un recurso natural esencial para la vida.

El acceso al agua potable y el acceso al saneamiento constituyen derechos humanos fundamentales.

1) *La política nacional de aguas y saneamiento estará basada en:*

- a) *el ordenamiento del territorio, conservación y protección del medio ambiente y la restauración de la naturaleza.*
- b) *la gestión sustentable, solidaria con las generaciones futuras, de los recursos hídricos y la preservación del ciclo hidrológico que constituyen asuntos de interés general. Los usuarios y la sociedad civil participarán en todas las instancias de planificación, gestión y control de recursos hídricos, estableciéndose las cuencas hidrográficas como unidades básicas.*
- c) *el establecimiento de prioridades para el uso del agua por regiones, cuencas o partes de ellas, siendo la primera prioridad el abastecimiento de agua potable a poblaciones.*
- d) *el principio por el cual la prestación del servicio de agua potable y saneamiento deberá hacerse anteponiendo las razones de orden social a las de orden económico.*

Toda autorización, concesión o permiso que de cualquier manera vulnere las disposiciones anteriores deberá ser dejada sin efecto.

- 2) *Las aguas superficiales, así como las subterráneas, con excepción de las pluviales, integradas en el ciclo hidrológico, constituyen un recurso unitario, subordinado al interés general, que forma parte del dominio público estatal, como dominio público hidráulico.*
- 3) *El servicio público de saneamiento y el servicio público de abastecimiento de agua para el consumo humano serán prestados exclusiva y directamente por personas jurídicas estatales.*
- 4) *La ley, por los tres quintos de votos del total de componentes de cada Cámara, podrá autorizar el suministro de agua, a otro país, cuando éste se encuentre desabastecido y por motivos de solidaridad.”*

talmente de la zonificación primaria con la delimitación urbano-rural. En este contexto, el suelo rural se ha interpretado como el suelo no-urbanizable, sin un reconocimiento de sus propios atributos.

En las últimas décadas, el fenómeno metropolitano no se expresa exclusivamente por la expansión de la mancha urbana como conurbación según los principales ejes viales, sino que los usos y actividades urbanos saltan los límites departamentales y se instalan en el propio suelo rural, siendo en muchos casos incompatibles con los usos rurales productivos.

Por otra parte, en el país, durante la última década, se constata un avance significativo de la agricultura extensiva de granos (soja y otros oleaginosos) que junto con la forestación ha tenido por consecuencia un retroceso del suelo destinado a la ganadería, en función de las mayores productividades obtenidas. Los cambios de las nuevas cadenas agroindustriales no se reducen a cuestiones tecnológicas y económicas, sino que modifican las relaciones sociales y culturales. Estas transformaciones llegan a los territorios metropolitanos y entran en conflicto con las modalidades predominantes de producción familiar y las modalidades de producción orgánica.

También se plantean situaciones de conflicto en relación con las actividades mineras en el territorio del Área Metropolitana. En el departamento de San José, en la zona de Ciudad del Plata, los conflictos se generan por causa de la extracción de arenas para la construcción. La arena que se extrae en el departamento de San José, en parte, también se destina a la exportación a la República Argentina. De acuerdo a la cartografía de localización de areneras suministrada por la Dirección Nacional de Minería y Geología (DINAMIGE), estas están invadiendo el área del humedal del río Santa Lucía. Dicha área se ha propuesto para integrar el SNAP.

Además, en el caso de Ciudad del Plata se puede constatar una situación de saturación a causa de la concentración de un gran número de emprendimientos para la extracción de arenas. En el departamento de Canelones, también se plantean conflictos en la zona de La Paz y Las Piedras, por causa de la extracción de granito, y en el departamento de Montevideo, por la extracción de arcillas para cerámica roja.

Las situaciones de conflicto que quedan en evidencia son aquellas en las cuales en un predio con actividades mineras se superponen los intereses de otros actores sociales y agentes económicos que desarrollan actividades y usos residenciales o productivos de otra índole, etcétera. Además, se manifiesta la preocupación

por aquellas situaciones con daños ambientales producidos por una actividad minera abandonada. Los perjuicios continúan presentes luego del abandono de la actividad cuando no se toman las debidas medidas de reparación. Se señalan las excavaciones a cielo abierto, la tala indiscriminada de árboles y la pérdida de otras especies vegetales, entre otros daños. Los perjuicios no se limitan al área en cuestión; en algunos casos el transporte del mineral en condiciones indebidas tiene consecuencias negativas, por lo que ha dado lugar a la denuncia de vecinos.

Con respecto al departamento de San José, en ocasión del primer taller de Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, llevado a cabo en Ciudad del Plata en mayo de 2009, los participantes se expresaron en los siguientes términos con respecto a las actividades extractivas en el departamento.

“No faltó la discusión sobre la problemática de las areneras. La actividad degrada suelos, paisajes, calles, yacimientos arqueológicos y podría estar contaminando el acuífero Raigón. Los vecinos concluyeron en que no se cumplen las ordenanzas de DINAMIGE (Dirección Nacional de Minería y Geología), y que las empresas siguen trabajando. El MVOTMA presentó un mapa de la Ciudad del Plata en que figura que gran parte del territorio del lugar tiene habilitaciones para la extracción de arena.”⁹

Con respecto al departamento de Canelones, el Plan de la Microrregión Ruta 5 Sur se expresa en los siguientes términos con respecto a las actividades extractivas en el departamento.

“Tanto las canteras que se encuentran en desuso como las que todavía están en actividad generan impactos que no se reducen al predio en el cual se desarrolla la actividad extractiva, sino que tienen una incidencia fuerte en áreas densamente pobladas. Un problema grave surge de la finalización de la actividad extractiva; se considera necesario establecer qué uso, [...] qué impacto ambiental generan ahora y qué medidas de prevención o mejoras se deberán implementar. Esto requiere el abordaje coordinado con organismos nacionales, como la Dirección Nacional de Minería y Geología (DINAMIGE) y la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA).” (Sierra, Freitas, Iglesias, Brito y Rocha, 2008:39)

Con respecto al departamento de Montevideo, se ha planteado los impactos negativos en el entorno que ha producido la extracción de arcilla por el intenso

⁹ Semanario *La Semana*, San José de Mayo, del 14 de junio de 2009.

tránsito de camiones. La actividad de extracción de arcilla también implica una pérdida de superficie cultivable para el departamento.

En los últimos años se han incrementado las actividades de extracción para la industria de la construcción y obras de vialidad. La construcción de la ciudad del futuro seguirá necesitando de los recursos minerales para la industria de la construcción. Las actividades de extracción de áridos se localizan en el entorno de las áreas urbanizadas, cercanas a la demanda del recurso mineral para la construcción de obra civil, pues tiene gran incidencia el costo del transporte de la cantera a las barracas de construcción o a la obra vial en cuestión.

La DINAMIGE aplica determinadas condicionantes para el otorgamiento de los permisos de prospección y exploración y la concesión para explotar recursos minerales, de acuerdo al Código de Minería, ley N° 15.242, de 1982. La DINAMIGE ejerce la policía minera, aunque para la obra pública el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOB) lleva un registro independiente. Las acciones legales por eventuales daños y perjuicios se llevan a cabo, en general, por iniciativa del propietario del predio contra el titular minero, pues en la mayoría de los casos las figuras del titular minero y del titular del predio o superficiario no coinciden en la misma persona física o jurídica. La norma exige la constitución de una garantía por parte del titular minero para situaciones de daño con origen en la actividad minera.

El procedimiento de otorgamiento de la Autorización Ambiental Previa para la actividad minera es realizado por la DINAMA. A partir de la aprobación por el Poder Ejecutivo del decreto N° 349/005 se introduce la Autorización Ambiental de Operación. Mediante este nuevo instrumento se ha obtenido un mejor seguimiento de la actividad, por ejemplo, en ocasión de exigir acciones para la recuperación ambiental.

IV.2.1.1. Suelo subcategoría rural natural¹⁰

Consolidar y promover la identificación, delimitación y protección de las áreas rurales naturales significativas por sus valores ecosistémicos, paisajísticos e histórico-culturales, con una visión integral de la realidad me-

¹⁰ "Rural natural, que podrá comprender las áreas del 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 las lagunas, lagos, embalses y cursos de agua del dominio público o fiscal, del mar territorial y las fajas de defensa de costa. 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." Artículo 31°, literal b) de la ley.

tropolitana. En ese marco, se impulsan distintas variedades de actividades turísticas, desde el ecoturismo al turismo vinculado a la producción agrícola y actividades con fines recreativos, de investigación, de divulgación y culturales. Promover la exclusión del desarrollo de las actividades mineras en el suelo subcategoría rural natural.

La gestión para la conservación de las áreas rurales naturales requiere una visión de conjunto, en la que los flujos y la conectividad adquieren tanta importancia como los atributos propios de cada componente. En el Área Metropolitana, como consecuencia de la urbanización, las áreas rurales naturales se encuentran dispersas y fragmentadas. Por tanto, adquiere mayor significado el enfoque sistémico de modo de favorecer la sustentabilidad ecológica del territorio. Su análisis requiere, por un lado, un enfoque sistémico de la definición, delimitación y descripción de sus componentes y sus relaciones, así como la georreferenciación de cada componente y, por otro lado, la comprensión mediante la distribución geográfica del conjunto y su relación con otros usos y actividades del suelo. En particular es relevante la identificación de corredores naturales o artificiales en una concepción de red.

A pesar del alto grado de transformación del territorio metropolitano por la ocupación intensiva y concentrada de modos urbanos y periurbanos de usos y actividades, el soporte físico está presente. La lectura más clara de la permanencia geográfica la ofrecen los cursos de agua –incluso las aguas subterráneas–, sus cuencas y microcuencas, y el Río de la Plata y sus espacios costeros. La mayor parte de las áreas rurales naturales está vinculada a la hidrología del territorio metropolitano. Al mismo tiempo muchos cursos de agua definen los límites de las jurisdicciones departamentales, mostrando claramente la necesidad de coordinación y acciones conjuntas en una visión metropolitana del manejo del recurso acuífero y del territorio de las propias cuencas.

Se trata de reducir el impacto de usos y actividades económico-sociales en el territorio que ponen en riesgo la diversidad de paisajes, ecosistemas, especies vegetales y animales y elementos histórico-culturales. En este sistema se incluyen los ecosistemas acuáticos, sectores marinos o estuarinos y fondos marinos de gran importancia para la pesca, el turismo y las comunicaciones navieras. Estos espacios costeros están en el origen de los primeros asentamientos humanos, que permanecen en el actual sistema de urbanización. El Área Metropolitana se asienta en un espacio costero cuyo baricentro sigue teniendo relación con la bahía de Montevideo y el puerto natural. Sin embargo, a pesar de las transformaciones, se conservan pequeños fragmentos de ecosistemas frágiles: relictos de los montes corredor, los humedales, las dunas, las lagunas, las puntas ro-



cosas y playas arenosas de la costa del Río de la Plata y su frente marítimo. Desde la óptica ambiental estas áreas rurales naturales entran en conflicto por las diversas formas de contaminación, consecuencia de las actividades humanas en el territorio.

Como ya se ha dicho, en la costa del Río de la Plata se identifican numerosos relictos naturales relevantes: playas, bañados, barrancos y puntas rocosas, con especies vegetales y fauna autóctona, algunas propias de zona árida y salina –psamófilas–, así como de islas costeras y fluviales. Este sistema merece políticas de conservación que en su mayoría se consideran propias de los instrumentos de ordenación departamental. Sin embargo, ciertas áreas rurales naturales adquieren significado metropolitano: los bañados del río Santa Lucía, las barrancas de Mauricio y San Gregorio y los bañados del arroyo Carrasco. Asimismo, al interior del Área Metropolitana se destacan las sierras de Mahoma y Mal Abrigo. Por último, el acuífero Raigón merece una mención especial.

Entre las áreas rurales naturales, en primer lugar, el río Santa Lucía y su cuenca compartida por los departamentos de Canelones, Montevideo y San José tienen gran importancia como recurso de agua potable para el Área Metropolitana. En el curso inferior los humedales mantienen un gran significado con relación a la conservación de la diversidad biológica por la gran variedad de la fauna y flora nativa, además de su valor paisajístico. Las aguas del Río de la Plata penetran en una planicie baja de inundación del río Santa Lucía por lo que son bañados salinos. Los bañados tienen una superficie de aproximadamente 20.000 hectáreas. Por sus valores intrínsecos como ecosistema actualmente los bañados del río Santa Lucía transitan el proceso de ingreso al SNAP. Además, por su ubicación central en el Área Metropolitana su conservación tiene un importante significado ambiental y social. También se lleva adelante el proyecto de educación ambiental “Jugátela por los humedales”, dirigido a las escuelas primarias de la zona, con el objetivo de una mayor concientización y participación social, en el que confluye el aporte de la DINAMA, las intendencias de Canelones, Montevideo y San José y el Programa Agenda Metropolitana.

En los últimos años se han presentado diversas propuestas de un Parque Metropolitano del río Santa Lucía, que incluye el humedal, montes ribereños y áreas con comunidades psamófilas, así como las áreas rurales productivas, en una zona de amortiguación, por sus valores ecosistémicos, paisajísticos e histórico-culturales. En su conjunto tienen un gran potencial para el desarrollo de distintas variedades de turismo vinculadas a otras actividades de producción agrícola (Medina y Nudelman, 2008), además de un uso con fines recreativos, de investigación, de divulgación y culturales.





Las barrancas de Mauricio y San Gregorio, en el departamento de San José, se extienden 26 kilómetros sobre la costa del río de la Plata. Este accidente geográfico tiene un bajo grado de alteración y se destaca por sus alturas que llegan a los 30 metros. “*Se ha tratado de proteger estas barrancas, para evitar los desmoronamientos, con plantaciones de cipreses y acacias (A. longifolia, A. cyanophyllea), obteniéndose éxitos relativos*” (Chebataroff, 1969:55).

El área de los bañados del arroyo Carrasco es compartida por los departamentos de Canelones y Montevideo. En la actualidad presentan problemas de deprecación por actividades antrópicas: contaminación industrial, acciones de desecación –que comprometen la función depuradora en verano–, operaciones de relleno, extracción de turba, tala de especies arbóreas y el manejo informal de residuos sólidos. La zona núcleo del bañado que se propone recuperar alcanza una superficie de 1.100 hectáreas, y la cuenca, una superficie de 205 kilómetros cuadrados que incluye cuatro cursos de agua de relevancia: arroyo Manga, arroyo Toledo, cañada de las Canteras y cañada de la Chacarita. El Plan Cuenca Carrasco –anteriormente citado– tiene por objetivo coordinar acciones para mejorar los niveles de cohesión social mediante un plan de manejo del bañado a partir de un área piloto a proteger, que en el futuro se transforme en un gran Parque Metropolitano. En este contexto, se antepone las situaciones de emergencia social por el significado en el área de los asentamientos irregulares para crear las condiciones de desarrollo sustentable y sostenible.

En el Área Metropolitana, en la jurisdicción departamental de San José se encuentran las sierras de Mahoma y el centro poblado Mal Abrigo. El área tiene una superficie aproximada de cien kilómetros cuadrados. La característica más relevante del paisaje la constituye la presencia de bloques pétreos redondeados, a menudo de grandes dimensiones, apoyados sobre afloramientos de roca madre. En ese medio se registran vegetación nativa y una rica variedad de mamíferos, reptiles y aves. También se destacan los valores arqueológicos en forma de pictografías. En la zona se practica la ganadería de forma extensiva. Se ha propuesto como Parque Nacional Sierras de Mahoma y Mal Abrigo.¹¹

El acuífero Raigón es un sistema hidráulico subterráneo situado en el departamento de San José. Es la reserva de agua dulce más importante metropolitana y nacional que actualmente se usa en explotaciones industriales, agrícolas y ganaderas. Alcanza una superficie de aproximadamente 2.200 kilómetros cuadrados en la cuenca del Río de la Plata oeste y escurre a los ríos San José y Santa

¹¹ Datos aportados por el profesor Julio Callorda (diciembre de 2009).





Lucía y al Río de la Plata. En este contexto no debe interpretarse que se incluye como un Área Rural Natural en el sentido de la ley según el artículo 31º, literal b). Sin embargo, el desarrollo del lineamiento estratégico puede establecer restricciones de uso para la conservación del referido acuífero.

IV.2.1.2. Suelo subcategoría rural productiva¹²

Consolidar y promover la identificación, delimitación y protección de las áreas rurales productivas. Fomentar su uso intensivo y sustentable de acuerdo a la capacidad de los suelos. Fortalecer la diversidad en el uso del suelo y las continuidades físico-espaciales. Utilizar instrumentos de planificación-gestión compartidos y promover medidas interinstitucionales con visión regional.

La promoción de las áreas rurales productivas se refiere tanto a la protección como al incentivo de los usos productivos. La identificación, delimitación y descripción de las áreas rurales productivas mediante el instrumento de categorización del suelo contribuye a este objetivo y a fortalecer las continuidades físico-espaciales, entre otros aspectos.

En el marco jurídico nacional y en la ley, la categorización del suelo es una competencia exclusiva de cada Gobierno Departamental. Entonces, ¿cuál es el papel de las Estrategias Metropolitanas? Las Estrategias Metropolitanas reconocen la continuidad del soporte geográfico y, como la otra cara de la misma moneda, la continuidad de los usos rurales productivos a ambos lados de los límites jurisdiccionales, en particular, entre los departamentos de Montevideo y Canelones. También, al interior de los propios territorios departamentales, el fortalecimiento de las continuidades territoriales trata de consolidar manchas evitando las porciones aisladas y disgregadas. La articulación entre sí de las porciones de territorio brinda fortaleza y genera sinergias, mientras que la desarticulación muestra el flanco más débil.

Para los usos y actividades rurales productivas adquiere singular importancia este reconocimiento cuando se impulsa la protección de determinadas modali-

¹² “Rural productiva, que podrá comprender las áreas del territorio 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 éste predomine.

También podrá abarcarse como suelo rural las zonas del territorio con aptitud para la producción rural cuando se trate de áreas con condiciones para ser destinadas a fines agropecuarios, forestales o similares y que no se encuentren en ese uso.” Artículo 31º, literal a) de la ley.



dades de producción, de los valores de unidades territoriales de paisaje y de las cualidades ambientales de los ecosistemas. En este sentido, además, se deben articular diversas experiencias de los Gobiernos Departamentales y del Poder Ejecutivo.

En el departamento de Montevideo, por primera vez la mayor parte del suelo rural pasa a una situación protegida, con la aprobación del decreto departamental N° 26.986, en 1995 (Áreas de Prioridad Agrícola y de Paisaje Natural Protegido en la zona rural de Montevideo), convalidado con el Plan Montevideo en 1998 y por las Normas Complementarias de usos del suelo rural (decreto N° 32.926, de 2009).

En el departamento de Canelones, a partir de 2005 se inicia un proceso participativo de microrregionalización basado en la aptitud de los suelos, las cuencas hidrográficas, la presencia o ausencia de acuíferos subterráneos, las actividades productivas agropecuarias, turísticas y mineras que se desarrollan en la actualidad y las perspectivas productivas para el desarrollo sustentable, entre otros.

También, en el marco de la ley, en el departamento de Canelones rige la resolución N° 08/06317 de fecha 23 de octubre de 2008. Mediante dicha disposición se crea una comisión especial con representantes de la Junta Departamental para establecer lineamientos para el uso del suelo rural. Se entiende necesario incorporar a la acción del gobierno municipal el concepto de ordenamiento territorial en el ámbito rural, con los siguientes fundamentos entre otros:

“[...] que Canelones es un departamento con importante producción agropecuaria destinada a la alimentación de todos los uruguayos, de los turistas que nos visitan y a la exportación;

que esta importancia crece porque muchas zonas del departamento son especialmente idóneas para el desarrollo de producciones intensivas, base de la seguridad alimentaria nacional, como la horticultura, la fruticultura, la vitivinicultura, la avicultura, la apicultura, la lechería, producción de cerdos y ganadería intensiva, entre otras;

que estas producciones se hacen en la mayoría de los casos en predios pequeños y son llevadas a cabo directamente por la familia asentada en el medio rural, que constituye una expresión social con valores y cultura relacionados con nuestros orígenes, asegurando el futuro; [...]”

El Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca mediante la ley N° 18.126, de Descentralización y Coordinación de Políticas Agropecuarias con Base Departamental, instala los Consejos Agropecuarios Departamentales y las Mesas de Desarrollo Rural. En esos espacios se lleva adelante una política de protección de la agricultura intensiva, de carácter familiar, que caracteriza las áreas rurales productivas metropolitanas.

A partir de estos antecedentes y de la identificación de áreas rurales productivas, en el respectivo ámbito departamental mediante el instrumento de la categorización del suelo, las áreas rurales productivas se incluyen en la subcategoría “Rural productiva”. La identificación de las áreas relevantes atiende a las mayores continuidades desde una lectura de las cuencas y microrregiones como sistemas hidrológicos unitarios, de modo de evitar interferencias en los corredores biológicos de los cursos de agua. Las cuencas compartidas de dos o más departamentos son objeto privilegiado del presente lineamiento estratégico.

Este lineamiento estratégico metropolitano no queda limitado al propósito exclusivo de la resolución de conflictos con criterio de defensa de las áreas rurales productivas, sino de promover y consolidar una planificación-gestión compartida y brindar servicios complementarios interinstitucionales proactivos y en el marco de las oportunidades que brinda una visión integral del territorio.

IV.2.2. Localización de actividades y usos industriales

Promover la localización ordenada de actividades y usos industriales en suelo categoría urbana y suelo categoría suburbana, en condiciones tales que no afecten el ambiente, en vinculación con la infraestructura vial –red vial nacional y redes primarias departamentales– y ferroviaria. Los instrumentos de ordenamiento territorial departamentales definirán zonas específicas para la ubicación preferente de estas actividades.

En el Área Metropolitana la mayor concentración industrial se encuentra en las áreas urbanizadas de la ciudad de Montevideo. En dicha ciudad, desde las pequeñas hasta las grandes industrias se localizan insertas en el tejido de uso residencial, en particular en el Área Central. En el departamento de Montevideo también aparecen en grandes parcelas en la interfaz urbano-rural y en el propio suelo rural, en áreas de uso agrícola del departamento. Fuera de dicha área la localización corresponde al entorno de las vías de conexión, preferentemente los corredores metropolitanos, seguramente por ofrecer mejor conectividad e infraestructura de servicios (véase plano N° 8).

Durante los años noventa la localización industrial en el departamento de Montevideo pierde su papel protagonista en el ámbito nacional, y se evidencia una tendencia al desplazamiento de las nuevas inversiones hacia el interior del país.

Con la devaluación monetaria brasileña, en 1999, que culmina con la crisis económica y social de 2002, la participación del sector industrial disminuye en el total de la producción de bienes y servicios en la década de los años noventa y, en consecuencia, junto a otros factores, el personal ocupado es afectado seriamente. En ese período el consumo interno se cubrió con productos importados. La recesión se revierte en 2003, fundamentalmente con la reactivación del complejo agroindustrial. En 2005 cambia la tendencia en un contexto más auspicioso.

Respecto al marco normativo para la localización de actividades y usos industriales, en el departamento de Montevideo, el decreto N° 26.986, de 1995, declara de interés preservar, valorizar y promover las áreas de prioridad agrícola y las áreas de paisaje natural protegido de la zona rural. En dicho decreto se reduce la zona IV destinada a la localización de industrias inadaptables, insalubres o peligrosas (además de los establecimientos industriales permitidos en las otras tres zonas) Esta disposición departamental es un cambio fundamental respecto a la normativa que reglamentaba la ubicación de establecimientos industriales en el departamento de Montevideo desde 1947 (decreto N° 5.332) El Plan Montevideo, aprobado en 1998, reafirma la preservación de las áreas rurales delimitadas por el decreto N° 26.986.

En el Plan Montevideo se introducen nuevas áreas de uso no residencial, denominadas parques de actividades.

“Las [áreas] de parques de actividades son aquellas [donde] se trata de crear una interrelación adecuada entre actividades productivas y de servicios que favorezcan el desarrollo de ambas. Son áreas de uso compatible con toda clase de servicios de apoyo directo, indirecto o complementario de las actividades productivas instaladas.

A su vez, dentro de los parques de actividades se determinaron subzonas para la localización industrial de alto riesgo por contaminación ambiental, o de gran escala, que se irán habilitando gradualmente con la infraestructura, dispositivos y sistemas de control adecuados.” (Intendencia Municipal de Montevideo, 1998:139)

En particular, la propuesta del Plan Montevideo incluye la Unidad Alimentaria de Montevideo, que contendrá el nuevo mercado mayorista además de acti-



vidades afines industriales; el Parque de Actividades del Oeste –vinculado al colector de efluentes industriales proyectado en el Plan de Saneamiento– y el Parque de Actividades del Este, entre otros.

Posteriormente, en el ámbito del departamento de Montevideo se aprueban las denominadas normas complementarias para la implantación de usos y actividades en Suelo Urbano: el decreto departamental N° 29.118, del año 2000, que incluye las actividades industriales en los artículos D. 318 al D. 337, y el decreto departamental N° 32.926, de 2009, para el Suelo Rural y la Viabilidad de Usos y el Estudio de Impacto Territorial correspondientes.

Con respecto al departamento de San José, en ocasión del primer taller de Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de San José, llevado a cabo en Ciudad del Plata en mayo de 2009, los participantes se expresaron en los siguientes términos con respecto a la localización de actividades industriales en el departamento.

“Sobre las actividades industriales, se clasificaron las actividades en los rubros ‘química, del cuero, arenera, alimenticia, construcción y pequeños y medianos emprendimientos’.

Como elementos negativos de estas actividades, se mencionó la contaminación, principalmente del suelo y del agua, la localización diseminada de los emprendimientos industriales, la degradación del entorno y de caminos. Como elementos positivos las fuentes de trabajo y cierta identidad que les dan las plantas industriales de la zona.

Con respecto a la preservación de recursos naturales, los vecinos concluyen en que falta coordinación y comunicación entre organismos públicos con relación a la temática, que también falta conciencia en la población al actuar sobre los recursos naturales y que hay muchos emprendimientos que no están registrados como tales y no tienen controles. En general no se acostumbra a pedir los permisos correspondientes para realizar actividades o a cumplir con normativas, que no se controla. Además, hay recursos naturales que son potenciales turísticos que no son utilizados ni explotados en provecho de la comunidad.”¹³

La mayor parte de las industrias se localizan a ambos lados de la ruta nacional N° 1 desde el kilómetro 22 al 45. Esta localización fue impulsada por un decreto departamental de 1957 que se fundamentaba en la generación de empleo, y

¹³ Semanario *La Semana*, San José de Mayo, 14 de junio de 2009.



como atractivo para la instalación se otorgaban franquicias impositivas (Musso, 2004:238).

En el departamento de Canelones tiene singular importancia la industria vinculada a la cadena productiva agroalimentaria, en particular, en la microrregión Ruta 5 Sur, donde se promueve un polo agroalimentario.

“La producción agroindustrial de la microrregión se beneficia de la proximidad de un mercado de consumidores de alimentos que integra el 60% de la población nacional, y aquella fracción de mayores ingresos relativos. La infraestructura física de comunicaciones, en particular el corredor constituido por la Ruta 5, permite un acceso funcional y económico a los principales centros comerciales y logísticos del país. En la zona está instalada actualmente una diversidad de agroindustrias con distintos niveles de importancia (bodegas, curtiembres, frigoríficos, fábricas de productos alimenticios y otras de menor entidad) y a distintas escalas (grande, mediana y familiar).” (Sierra, Freitas, Iglesias, Brito y Rocha, 2008:40)

También para el desarrollo industrial se ha estudiado el corredor de la ruta nacional N° 8 que comprende las localidades y villas adyacentes a Barros Blancos, Pando, Empalme Olmos, Toledo y Suárez, e incorpora a Colonia Nicolich. La zona este, de Colonia Nicolich y ruta N° 101, se beneficia de la concreción de las obras del nuevo Aeropuerto Internacional y de la prolongación de la ruta N° 102 (Anillo Colector Vial Perimetral) que une las rutas nacionales N° 8 y N° 5. Se destacan dos ramas industriales: por un lado, industrias químicas, de caucho, de plástico y afines; por otro, la elaboración de productos alimenticios. En el área se localiza el Polo Tecnológico de Pando, de la Facultad de Química de la Universidad de la República, vinculado a la industria química y farmacéutica, en el que se prevé desarrollar un parque industrial (Barrenechea, Rodríguez y Troncoso, 2008).

En el ámbito nacional, la ley N° 17.547¹⁴, de 2002, para la promoción y el desarrollo de parques industriales ya citada en este documento, establece en el

14 “Artículo 3°. Para la determinación de estas áreas o zonas se tendrá en cuenta:

- A) las disposiciones vinculadas al ordenamiento territorial y al medio ambiente vigentes, tanto en lo nacional como en lo departamental, y las que específicamente se establezcan a estos efectos;
 - B) la existencia de un centro urbano cercano (centro urbano referente) a efectos de facilitar las prestaciones de servicios adicionales a los que el parque posea, siempre y cuando no exista perjuicio para la calidad de vida en dicho centro;
 - C) la radicación familiar por vinculación directa o indirecta con las industrias que se instalan.”
- Artículo 3°, ley de Parques Industriales, N° 17.547 del 22 de agosto de 2002, y el respectivo decreto reglamentario del 19 de diciembre de 2005.

artículo 3° criterios de localización de actividades y usos industriales en esta modalidad de enclaves.

Dicha ley y el decreto reglamentario correspondiente del Poder Ejecutivo, de 2005, con el criterio de contribuir a la descentralización geográfica y a la promoción de parques industriales en el interior del país, ubica en último término la Zona Metropolitana con respecto a la macrolocalización de parques industriales en el país y los correspondientes beneficios fiscales.

Los parques industriales se generalizan en las últimas décadas del siglo pasado en todo el mundo. Se trata de recintos parcelados y urbanizados con uso específico industrial y dotados de servicios comunes a las empresas localizadas. En sus comienzos el actual emprendimiento privado Zonamerica –ex Zona Franca de Montevideo– se plantea con tal carácter. Se promueve que se localicen en áreas periurbanas, próximas a las infraestructuras de transporte de primer orden y vinculadas al Puerto y al Aeropuerto Internacional.

Los parques industriales adquieren singular importancia para la industria con efluentes contaminantes, en particular muy contaminantes, como los lavaderos de lana, las curtiembres, las fábricas de levadura y de productos lácteos. En estos casos debe considerarse una planta de tratamiento de lodos industriales, como se propone en el Plan Director de Saneamiento de Montevideo en el área de la cañada Pajas Blancas, que en el Plan Montevideo se transforma en el Parque de Actividades del Oeste. En la actualidad la mayor parte de estos efluentes industriales ha tenido por consecuencia la contaminación de cursos de agua como los arroyos Miguelete, Pantanoso y Carrasco y las cañadas de la Chacarita y de las Canteras.

Por otra parte, las industrias no compatibles con el uso residencial por molestias ocasionadas por olores, ruidos, interferencias con el tránsito y otros problemas de incompatibilidad, en algunos casos por la propia saturación de actividades industriales en el uso del suelo, tendrían una oportunidad en los parques industriales, en el caso de ser posible su relocalización.

Asimismo, para la localización de estos parques industriales se debe considerar el suministro adecuado y necesario de energía eléctrica y de agua para procesos industriales.

Por último, la ley, de modo explícito en el artículo 33° (Suelo Categoría Suburbana) se refiere a las áreas de suelos constituidas por enclaves con usos, actividades e instalaciones de tipo urbano o zonas en que estas predominan. Entre

las instalaciones y construcciones propias de suelo de categoría suburbana se admiten, entre otros usos, los industriales, de servicios, logística o similares.

Al mismo tiempo, en el Suelo Categoría Urbana no se incluyen las actividades productivas. En el Suelo Categoría Rural la ley se refiere exclusivamente a áreas del territorio para las actividades mineras o extractivas, agrarias, pecuarias, forestal o similares. Dichas actividades aseguran la disponibilidad del suelo productivo, por lo que se excluyen las actividades industriales desvinculadas de la producción rural.

IV.2.3. Localización de actividades y usos logísticos

Promover la localización ordenada de actividades y usos logísticos en suelo categoría urbana y suelo categoría suburbana, de modo integrado y compatible con otros usos y actividades, en áreas vinculadas al Puerto y al Aeropuerto mediante la infraestructura vial y ferroviaria.

Los instrumentos de ordenamiento territorial departamentales definirán zonas específicas para la ubicación preferente de estas actividades.

En mayo de 2009, el Poder Ejecutivo, mediante un decreto, crea la Comisión Nacional de Logística (CONALOG), en el ámbito del MTOP, para promover las actividades vinculadas al sector logístico. Se entiende como sector logístico el conjunto de actividades y servicios necesarios para hacer llegar un bien desde su productor hasta el consumidor final. Se trata de impulsar a Uruguay como polo de distribución regional. Para eso el Área Metropolitana es una pieza fundamental.

En un enfoque sistémico se deben considerar el Puerto y el Aeropuerto, otros grandes equipamientos, las propias áreas urbanas y las áreas de tránsito como origen y destino de cargas en el marco de la estructura de transporte. En este lineamiento estratégico se consideran las recientes transformaciones portuarias y aeroportuarias.

El Puerto de Montevideo constituye una pieza fundamental en la estructuración del territorio nacional a lo largo de una trayectoria que se identifica con la propia historia de la ciudad y del país. La actual infraestructura, inaugurada hace un siglo, en 1909, cumple un ciclo junto a equipamientos periportuarios y la red radial de comunicaciones. En función del carácter sistémico de las actividades portuario-logísticas –si se admite el uso retrospectivo del término “logística”– no transforma exclusivamente al puerto natural de la bahía de Montevideo, sino que la obra portuaria junto al transporte ferroviario deja su impronta hasta en

los más remotos confines de la pradera, bajo el signo de la producción agropecuaria para la exportación.

En la actualidad, este largo periplo se encuentra en un punto de inflexión con un nuevo papel del Puerto de Montevideo, que, ubicado en la puerta de la cuenca del Plata, tiene una posición estratégica. En los últimos años se han constatado transformaciones en el papel regional del puerto con un sostenido crecimiento de las actividades. La mayor parte de este crecimiento responde a un movimiento de cargas cuyo origen y destino no es el territorio nacional, aunque es notoria la incidencia de la exportación de los productos forestales. El incremento en el movimiento de cargas se produce a partir de un posicionamiento de Montevideo en la región de la cuenca platense, como puerto “hub” regional, donde se concentran y distribuyen mercancías para la región. Así, se destaca un aumento de las cargas en contenedores con destino a otros países, las mercancías en tránsito respecto al total superan el 50%. Éstas se ven favorecidas por el régimen de puerto libre, desde la aprobación de la ley de Puertos, en 1992. Como consecuencia, en el propio recinto portuario es necesario ampliar las zonas de carga y descarga y las áreas de depósito de contenedores. También se extienden los muelles de amarre, mediante dragado se profundiza el canal de acceso y se dota a la instalación portuaria de nuevos equipamientos. A su vez, el incremento consiguiente del transporte de cargas en camiones se encuentra en un escenario favorable con la construcción del Anillo Colector Vial Perimetral (actual extensión de la ruta N° 102) y el mejoramiento de la red vial metropolitana (rutas N° 11, N° 101 y N° 102).

Al mismo tiempo, con las transformaciones portuarias aumentan los conflictos en la relación ciudad-puerto en las áreas urbanas de interfaz y el impacto producido en el territorio por el incremento de las actividades. Recientemente, en el marco del Plan de Movilidad Urbana, la Intendencia de Montevideo establece restricciones al tránsito de carga pesada en áreas urbanizadas y vías preferentes de circulación de vehículos de carga al igual que la Intendencia de Canelones.

Como resultado de todas estas modificaciones se incrementa la construcción de equipamientos logísticos, en localizaciones periurbanas en el ámbito del Área Metropolitana. En dichas localizaciones se llevan a cabo, además del depósito de mercancías en tránsito, el fraccionamiento de cargas y, en algunos casos, las transformaciones del producto resultando un valor agregado.

Con anterioridad a estas disposiciones, la localización de los establecimientos logísticos no responde a un modelo territorial planificado. Por el contrario, se ubican de modo disperso según el punto de vista sectorial, en busca del menor

precio del suelo y de la conectividad más inmediata. En última instancia, de acuerdo a una casuística coyuntural, y con una tendencia preferente por la zona oeste del Área Metropolitana. Esta modalidad entra en conflicto fundamentalmente con los usos y actividades rurales.

El presente lineamiento estratégico aspira a promover el Área Metropolitana como proveedora de servicios logísticos e identifica la localización de las actividades logísticas como objeto de planificación conjunta mediante un proceso coordinado.

La localización en la modalidad de enclaves está expresada y definida en el artículo 33° de la ley en Suelo Categoría Suburbana.

¿Por qué se privilegia una localización en la modalidad de zonas específicas? En una interpretación de la disposición legal, en primer lugar, se trata de evitar un modelo centralizador y, por ende, con riesgo de adquirir un carácter monopólico en la localización de las actividades en una suerte de único puerto seco. En segundo lugar, tampoco se entiende conveniente un modelo lineal, de faja habilitada en el entorno de una vía de tránsito, a uno o ambos lados. Esta alternativa tiene, entre otras desventajas, la dispersión de actividades en el territorio y las consiguientes incompatibilidades con los usos y actividades preexistentes. También puede implicar mayores riesgos de seguridad de tránsito con las maniobras de los vehículos de carga pesada. Se entiende conveniente un modelo de localización concentrado mediante zonas específicas, por ejemplo en la modalidad de parques de actividades, para aquellos usos incompatibles con el suelo urbano o rural. Este modelo territorial conjuga los beneficios que ofrecen la concentración y las resultantes sinergias de actividades y servicios afines, aunque distribuidas de modo equilibrado como áreas especializadas en el territorio.

La localización debe priorizar la mejor conectividad mediante un estrecho vínculo con la infraestructura de comunicaciones: la red vial primaria existente, vías aptas para la circulación de cargas y el desarrollo del transporte de cargas por riel. En este mapa de las actividades logísticas metropolitanas, en la zona este adquiere singular relevancia la ampliación de la terminal de cargas del Aeropuerto Internacional de Carrasco, que encuentra su apoyo logístico en el mismo modelo territorial.

IV.3. Planificación de servicios e infraestructuras territoriales

Según lo establecido por el literal c) del artículo 12° de la ley, las Estrategias Metropolitanas contendrán al menos: “La planificación de servicios e infraestructuras territoriales”.

Promover:

- a) **La definición de criterios e indicadores para la evaluación coordinada de proyectos y obras de grandes equipamientos de escala metropolitana, en el marco de sus relaciones con el sistema urbano y territorial nacional.**
- b) **La estructuración de un sistema de espacios públicos metropolitanos, dotados de infraestructuras, equipamientos y servicios adecuados para alcanzar la integración territorial y la inclusión social.**
- c) **La coordinación e integración de los sistemas de saneamiento en las áreas urbanizadas contiguas.**
- d) **La formulación de un sistema integral de tratamiento de los residuos sólidos desde su generación hasta su disposición final.**
- e) **La definición de una estructura vial jerarquizada para el transporte de cargas, vinculante entre las rutas nacionales, vías departamentales y los principales nodos y equipamientos.**
- f) **El desarrollo de un sistema de transporte público metropolitano, de carácter integral y multimodal.**

IV.4. Propuestas de desarrollo regional y fortalecimiento institucional

Según lo establecido en el literal d) del artículo 12° de la ley, las Estrategias Metropolitanas contendrán al menos: “Propuestas de desarrollo regional y fortalecimiento institucional”.

Promover:

- a) **El fortalecimiento institucional para propender al equilibrio de las capacidades de planificación, gestión, evaluación y control de las instituciones involucradas.**
- b) **La puesta en común de protocolos y procedimientos de evaluación de proyectos y programas de iniciativa pública o privada, con impacto en el Área Metropolitana.**
- c) **La disponibilidad de herramientas de información geográfica y bases de datos compartidas entre las instituciones involucradas.**

V. BIBLIOGRAFÍA

AA. VV.: *10º Seminario Montevideo. Anillo Colector Vial Perimetral*, Facultad de Arquitectura, Montevideo, 2009.

AA. VV.: *Estrategia Uruguay III Siglo. Aspectos productivos*. Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Montevideo, 2009.

AA. VV.: *Costaplan. Plan de Ordenamiento Territorial Micro región Ciudad de la Costa*. Pando, 2007.

AA. VV.: *Libro Blanco del Área Metropolitana [Canelones, Montevideo, San José]*, Editorial Agenda Metropolitana, Montevideo, 2007.

AA. VV.: *Accesibilidad: centro/s y periferia/s en el Montevideo Metropolitano*, VI Seminario Montevideo, Talleres de Proyecto Urbano, CD-ROM, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República, Montevideo, 2004.

AA. VV.: *Geo Montevideo. Informe Ambiental*, Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente e Intendencia Municipal de Montevideo, Montevideo, 2004.

AA. VV.: *Espacios periurbanos*. Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, Montevideo, 1995. (informe multicopiado)

- Arocena, Rodrigo y Caetano, Gerardo (coordinadores): *Uruguay: Agenda 2020. Tendencias, conjeturas, proyectos*. Taurus, Montevideo, 2007.
- Barceló, Nelson; Bobadilla, Adriana; Colnago, Paula; Debellis, Mariela; Mazzini, Leticia; Monzo, Laura y Orozco, Mariana: *Hacia la microrregionalización. Primera aproximación*. Editorial CEEC e Intendencia de Canelones, Montevideo, 2008.
- Barrenechea, Pedro; Rodríguez, Adrián y Troncoso, Carlos: *Vocación industrial de la microrregión corredor Ruta 8. Oportunidades de intervención para el fomento del desarrollo local*. Editorial CEEC e Intendencia de Canelones, Montevideo, 2008.
- Bittencourt, Gustavo; Rodríguez, Adrián y Torres, Sebastián: *Factores clave para el crecimiento económico sostenido en Uruguay*. Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Montevideo, 2009.
- Chebataroff, Jorge: *Relieve y costa*, Nuestra Tierra, N° 3, Montevideo, 1969.
- Intendencia Municipal de Montevideo, *Plan Montevideo. Plan de Ordenamiento Territorial 1998-2005*, Montevideo, 1998.
- Locattelli, Daniel; Lorenzo, Gonzalo y Leites Montiel: *Las Villas o 18 de Mayo. Aproximación sociopolítica y urbanística a una ciudad en construcción*. Editorial CEEC e Intendencia de Canelones, Montevideo, 2009.
- Martínez Guarino, Ramón: *Gestión y cambio en Canelones. Aportes para el debate desde una visión en alta simplicidad*. Editorial CEEC e Intendencia de Canelones, Montevideo, 2008.
- Martínez Guarino, Ramón; Vigo Rocca, Ana; Venturini, Paula; Mazón, Ana y Vidal Cesín, Virginia: *Plan Estratégico Canelones Capital. Avances de una experiencia innovadora*. Editorial CEEC e Intendencia de Canelones, Montevideo, 2009.
- Medina, Mercedes y Nudelman, Jorge: *Turismo agroproductivo en el oeste canario. Líneas estratégicas para su promoción*. Editorial CEEC e Intendencia de Canelones, Montevideo, 2008.

Musso, Carlos: *Las ciudades del Uruguay. Su origen, evolución histórica y urbanística en el contexto nacional y macro regional y sus perspectivas de futuro*. Facultad de Arquitectura, Montevideo, 2004.

Sierra, Nelson; Freitas, José; Iglesias, María José; Brito, Álvaro y Rocha, Lorena: *Plan de la Microrregión Ruta 5 Sur. Avances de una experiencia en descentralización participativa*. Editorial CEEC, Montevideo, 2008.

Sprechmann, Thomas; Capandeguy, Diego y Aguiar, César (editores): *La ciudad celeste [un nuevo territorio para el Uruguay de siglo XXI]*, Facultad de Arquitectura y Fundación Colonia del Sacramento, Montevideo, 2006.

VI. CARTOGRAFÍA

Con respecto a la cartografía del estado actual del conocimiento del territorio metropolitano se integra una selección de ilustraciones, realizada en función de su relación más directa con los temas abordados en el presente documento de trabajo.

- Plano N° 1 Región Sur
Fuente: *Documento de Avance. Revisión del Plan Montevideo. Hacia el Plan Montevideo 2010-2020*, en internet: www.montevideo.gub.uy (2010).
- Plano N° 2 Imagen Satelital Metropolitana
Elaboración: DINOT (2009).
Fuente: Imágenes satelitales de Google Earth (2009).
- Plano N° 3 Jurisdicción de los departamentos de Canelones, Montevideo y San José.
Fuente: *Mi tierra Uruguay*, diario El Observador, Montevideo (1997).
- Plano N° 4 Sistema Urbano Metropolitano
Fuente: *Libro Blanco* (2007:114).

- Plano N° 5 Cuencas e hidrografía
Elaboración: SIG DINOT (2009).
Fuentes: IDE y Dirección Nacional de Hidrografía (2009).
- Plano N° 6 Ecosistemas relevantes
Fuente: *Libro Blanco* (2007:120).
- Plano N° 7 Grandes equipamientos metropolitanos
Fuente: *Libro Blanco* (2007:113).
- Plano N° 8 Localización industrial
Elaboración: SIG, DINOT (2009).
Fuentes: IDE y DINAMA (2009).
- Plano N° 9 Actividades logísticas
Elaboración: SIG, DINOT (2009).
Fuentes: IDE, Intendencia de Montevideo, de acuerdo a la Resolución Municipal N° 2.488/09.
- Plano N° 10 Zonificación actual de acuerdo a información brindada por las Intendencias de Canelones, Montevideo y San José
Elaboración: SIG, DINOT (2009).
Fuentes: Intendencias de Canelones, Montevideo y San José (2009).
- Plano N° 11 Esquema de modelo territorial
Hugo Gilmet (2010).

En esta publicación se reproducen exclusivamente los planos N° 1, N° 3, N° 4, N° 5, N° 6, N° 8, N° 9 y N° 11.





EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA PRIMER INFORME / COMUNICACIÓN

a) Entidades responsables del proceso de elaboración

Las entidades responsables del proceso de elaboración son las siguientes: Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT) y las Intendencias Departamentales de Canelones, Montevideo y San José.

b) Tipo y objetivo del instrumento de ordenamiento territorial

El instrumento se denomina Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible Metropolitanas (en adelante, Estrategias Metropolitanas), de acuerdo con el artículo 12° de la ley N° 18.308. Se elabora mediante un proceso concertado en el marco del convenio suscrito el 3 de julio de 2009 entre las intendencias de Canelones, Montevideo y San José y el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA).

En esta etapa del compromiso de abordaje, entre otros aspectos de relevancia que requieren una visión metropolitana y coordinaciones interinstitucionales, se acuerda desarrollar exclusivamente los temas siguientes:

- Suelo categoría rural
- Suelo subcategoría rural natural
- Suelo subcategoría rural productiva
- Localización de actividades y usos industriales
- Localización de actividades y usos logísticos

Los objetivos que persigue la elaboración de las Estrategias Metropolitanas son los establecidos en los artículos 3° y 4° de la ley N° 18.308. “*Constituyen [...] instrumentos de carácter estructural referidos al territorio nacional que, abarcando en todo o en parte áreas de dos o más departamentos que compartan problemas y oportunidades en materia de desarrollo y gestión territorial, precisan de coordinación supradepartamental para su óptima y eficaz planificación*”, de acuerdo al artículo 12° de la referida ley.

c) Descripción preliminar del ámbito de aplicación

El área comprende las jurisdicciones de los departamentos de Canelones, Montevideo y San José. Algunos fenómenos metropolitanos –y el necesario ordena-



miento territorial concomitante– no cubren gran parte de este vasto territorio, aunque otros fenómenos pueden traspasar los límites departamentales. Sin embargo, la mayor parte de estas manifestaciones se desarrollan al interior de los límites jurisdiccionales y en su conjunto conforman el ámbito de aplicación.

La región metropolitana es una pieza estructural del país con una población de 1.900.000 habitantes, que constituyen dos tercios de la población nacional, y con aproximadamente dos tercios de la producción de bienes y servicios uruguayos.

d) Aspectos ambientales más relevantes

Se identifican los aspectos ambientales más relevantes de acuerdo a la prefiguración de un modelo de desarrollo territorial, social y ambientalmente sustentable y a una visión metropolitana integral y transversal. De acuerdo a los temas tratados en esta primera etapa, que están asociados a la localización de usos y actividades productivos y a la protección de áreas naturales, se destacan, por un lado, el avance de la urbanización y el consecuente retroceso del suelo rural con sus actividades agrícolas de cultivos intensivos a escala familiar (horticultura, fruticultura, viticultura y la cría de animales de granja). Por otro lado, las áreas naturales y recursos naturales existentes en el Área Metropolitana. Entre las áreas a proteger se encuentran los humedales del río Santa Lucía, para los que se está formalizando el proceso necesario para afectarlos al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP). Por último, se destaca la actual dispersión en la localización de los usos y de las actividades industriales y logísticas.

e) Identificación preliminar de los grupos y sectores involucrados

Se identifican de modo preliminar los grupos y sectores involucrados en el proceso de participación y consulta de la Evaluación Ambiental Estratégica. En primer lugar, aquellos con carácter institucional ya establecidos por la ley en el artículo 75° (Comité Nacional de Ordenamiento Territorial) y en el decreto reglamentario correspondiente N° 400/09, artículo 3° (Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial).

En concordancia con los temas tratados en esta primera etapa, además se identifica de modo preliminar los siguientes grupos y actores involucrados:

*Suelo subcategoría rural natural***1) Sector público:**

- SNAP, Dirección Nacional de Medio Ambiente
- Programa de Mejora de Competitividad de los Destinos Turísticos Estratégicos, Ministerio de Turismo y Deporte
- Dirección de Recursos Naturales Renovables, Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP)
- Programa Protección Ambiental del Río de la Plata y su Frente Marítimo (FREPLATA)
- Programa EcoPlata
- Municipios

2) Sector económico-productivo:

- Cámara Uruguaya de Turismo
- Comisión Administrativa de los Humedales de Santa Lucía

3) Sector socioterritorial:

- Concejos Vecinales
- Comisión Especial Permanente de Montevideo Rural
- Vida Silvestre
- Redes de Ecología Social-Amigos de la Tierra (REDES-AT)
- Asociación Bañados de Carrasco - Montevideo Rural (ABC Rural)
- Red Uruguaya de ONG Ambientalistas

*Suelo subcategoría rural productivo***1) Sector público:**

- Programa Proyectos Eólicos en Uruguay, Dirección Nacional de Energía y Tecnología Nuclear, Dirección Nacional de Minería y Geología, Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM)
- Consejos Agropecuarios Departamentales de Canelones, Montevideo y San José, Mesas de Desarrollo Rural (Canelones, Montevideo, San José), Proyecto Producción Responsable, Dirección General de Desarrollo Rural, MGAP
- Instituto Nacional de Colonización - Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR)
- Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA)
- Municipios

2) Sector económico-productivo:

- Alcoholes del Uruguay SA (ALUR)
- Asociación Nacional de Productores de Leche
- Juventud Melilla Cooperativa Agraria Responsabilidad Limitada (JUMECAL)
- Comisión Administradora del Mercado Modelo
- Asociación de Empleados y Obreros del Mercado Modelo
- Confederación Granjera del Uruguay
- Cámara Frutícola
- Centro de Almaceneros Minoristas, Baristas, Autoservicistas y Afines del Uruguay (CAMBADU)
- Asociación de Feriantes
- Sindicato Único de Frutas y Verduras del Uruguay
- Asociación de Productores de Primor
- Asociación de Supermercados del Uruguay
- Comisión Nacional de Fomento Rural
- Asociación de Productores Orgánicos del Uruguay (APODU)
- Cooperativa de Floricultores Agraria Limitada (COFLORAL)

3) Sector socioterritorial:

- Concejos Vecinales
- Sociedades de Fomento y Defensa Agraria
- Asociación de Productores Agrícolas de Canelones
- Comisión Especial Permanente de Montevideo Rural

Localización de actividades y usos industriales**1) Sector público:**

- Dirección Nacional de Industria, MIEM
- Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas (UTE)
- Obras Sanitarias del Estado (OSE)
- Grupos Técnicos de Estandarización Ambiental (GESTA), Comisión Técnica Asesora de la Protección del Medio Ambiente, MVOTMA
- Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU)
- Municipios

2) Sector económico-productivo:

- Cámara de Industrias del Uruguay
- Asociación Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (ANMYPE)

3) Sector socioterritorial:

- Concejos Vecinales

Localización de actividades y usos logísticos

1) Sector público:

- Comisión Nacional de Logística, Dirección Nacional de Logística, Ministerio de Transporte y Obras Públicas
- Administración Nacional de Puertos
- Administración de Ferrocarriles del Estado
- Municipios

2) Sector económico-productivo:

- Cámara Uruguaya de Logística
- Cámara Mercantil de Productos del País
- Asociación de Despachantes de Aduana del Uruguay
- Intergremial de Transporte Profesional de Carga Terrestre del Uruguay, Unión de Transportes Fleteros del Uruguay

3) Sector socioterritorial:

- Concejos Vecinales

EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA SEGUNDO INFORME

a) Identificación de los aspectos relevantes de la situación ambiental

Se identifican los aspectos más relevantes de acuerdo a la prefiguración de un modelo de desarrollo territorial, social y ambientalmente sustentable y en una visión metropolitana integral y transversal como está expresado en el Primer Informe. De acuerdo a los temas tratados en esta primera etapa, que están asociados a la dimensión de la localización de usos y actividades productivos y a la protección de áreas naturales, se destacan los siguientes aspectos ambientales:

Suelo subcategoría rural natural

- La conservación de la biodiversidad en las áreas ecológicas significativas. La mayor diversidad se concentra en los humedales del río Santa Lucía y los bañados del arroyo Carrasco.
- Las afectaciones al ambiente a causa de la urbanización de la faja costera.
- La contaminación orgánica (sistema de saneamiento), de residuos sólidos urbanos e industriales de los cursos de agua y sus cuencas hidrográficas.
- En el subsuelo se destaca la necesidad de preservación del acuífero Raigón, en el departamento de San José, la mayor reserva de agua del sur del país.

Suelo subcategoría rural productivo

- La expansión insostenible de las áreas urbanizadas en detrimento del suelo rural productivo.
- El abandono de suelo con gran aptitud para la producción agropecuaria de carácter intensivo y de fuentes de agua para riego.
- La localización concentrada de canteras de extracción de materiales de construcción (arenas y piedra) y su abandono sin medidas de mitigación.
- La erosión y depredación de suelos por el laboreo al que se somete, el uso de agroquímicos (fertilizantes, herbicidas, plaguicidas y otros productos). Actualmente, se ha desarrollado la siembra directa que reduce la erosión.

Localización de actividades y usos industriales

- La ocupación del suelo por actividades y usos industriales en detrimento del suelo rural productivo.

- La contaminación por vertimiento de aguas residuales industriales a cursos de agua, suelos y napas freáticas, fundamentalmente de lavaderos de lana, curtiembres, industrias cárnicas, lácteas y químicas.
- La contaminación por residuos sólidos industriales y agroindustriales, en particular, peligrosos (tóxicos, inflamables, explosivos, etcétera).
- La localización dispersa en el territorio de actividades y usos industriales sin un manejo colectivo de efluentes y desechos.

Localización de actividades y usos logísticos

- La ocupación de suelo por actividades y usos logísticos en detrimento de suelo rural productivo.
- El aumento del transporte de cargas terrestres a base de combustibles fósiles que resulta en un aumento de emisiones de gases de efecto invernadero aunque sin mayores consecuencias en la calidad del aire por dispersión natural de las emisiones contaminantes.
- El impacto en la relación ciudad-puerto en las áreas urbanas de interfaz y afectaciones al paisaje metropolitano.
- La localización dispersa en el territorio de actividades y usos logísticos, sin provecho de las sinergias que conllevan las localizaciones específicas.

b) Objetivos de protección ambiental

Los objetivos de protección ambiental no reconocen los límites político-administrativos; en sí mismos requieren una visión metropolitana. Los objetivos para el ordenamiento territorial del Área Metropolitana se articulan con los objetivos de protección ambiental, de acuerdo a la síntesis que brinda el artículo 3° de la ley, en los siguientes términos: “*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*”.

Los objetivos generales desde la óptica de protección ambiental, que persigue la elaboración de las Estrategias Metropolitanas, son:

- Proveer a los Gobiernos Departamentales y al Poder Ejecutivo de un instrumento que les permitirá orientar las acciones sobre el territorio del Área Metropolitana.

- Disponer de Estrategias Metropolitanas que permitirán el mejor gobierno y la mejor administración del territorio desde la óptica del cuidado del medio ambiente.

Los objetivos particulares desde la óptica de protección ambiental, que persigue la elaboración de las Estrategias Metropolitanas, son:

- Orientar la localización de actividades y usos rurales, industriales y logísticos relevantes para el ordenamiento territorial y desarrollo sostenible.
- Proteger el ambiente, la conservación, los recursos naturales, la biodiversidad, los ecosistemas frágiles, la calificación del paisaje y la valorización del patrimonio cultural (natural, cultural, arqueológico y arquitectónico) en acuerdo con políticas nacionales.
- Compatibilizar los usos como las actividades en las diferentes ocupaciones del suelo desarrolladas.
- Adecuar las situaciones territoriales degradadas y evitar aquellas situaciones que atentan contra el bienestar y la calidad de vida de la población.
- Desalentar la ocupación de áreas con situaciones de contaminación ambiental.

c) Probables efectos ambientales significativos, especificando las características ambientales de las zonas que pueden ser afectadas

Los ecosistemas vinculados al sistema costero e hidrográfico son los más vulnerables, por la contaminación de efluentes sin tratar de industrias y de tambos, así como de prácticas agrícolas que usan agrotóxicos, fertilizantes y otros insumos que pueden generar contaminación.

La erosión de los suelos es otro problema ambiental que tiene entre sus causas el aumento del escurrimiento superficial de aguas por la cada vez más extensa superficie urbanizada y el propio uso agrícola intensivo.

Las actividades extractivas de arenas, granito y arcilla para cerámica roja que presentan situaciones de conflicto ambiental en los tres departamentos, en particular, en los humedales del río Santa Lucía, en el departamento de San José.

Vulnerabilidad de los cultivos ante la mayor frecuencia de condiciones climáticas adversas como consecuencia del cambio climático.

Retroceso de la modalidad de agricultura intensiva y de carácter familiar ante el avance de la agricultura de secano y la preocupación por la llegada de cultivos transgénicos.

d) Medidas previstas para prevenir, reducir o compensar los efectos ambientales significativos negativos y problemas ambientales

La disminución de las emisiones de CO₂, particularmente de los sectores de transporte, industria y construcción, y la adopción de medidas para la adaptación y mitigación de manera de evitar riesgos, algunas consecuencia de fenómenos climáticos extremos y otras vulnerabilidades ambientales y territoriales, tienen su seguimiento en el marco del Memorando de Entendimiento sobre Cambio Climático para los departamentos de la Región Metropolitana del 17 de setiembre de 2009 y de otras disposiciones nacionales.

Se impulsa en el Área Metropolitana la coordinación de los sistemas de saneamiento en las áreas urbanizadas contiguas. Un antecedente es la extensión de la red a la zona de Paso Carrasco en el departamento de Canelones. La Intendencia de Montevideo, con financiación parcial del Banco Interamericano de Desarrollo, continúa la ejecución del Plan de Saneamiento Urbano con el horizonte temporal del año 2035, incluyendo la incorporación de La Paz y Las Piedras.

Se impulsa en el Área Metropolitana la formulación integral de un sistema de disposición final de residuos sólidos urbanos y su incidencia territorial. La situación actual del relleno sanitario de Felipe Cardozo tiene una vida útil que expira en pocos años. Ante un incremento de los volúmenes de residuos el problema se agudiza en los departamentos de Montevideo y Canelones. En 2001 se creó el Plan Director de Residuos Sólidos del Área Metropolitana, para todas las etapas desde la generación hasta la disposición final, incluyendo desechos médicos, industriales, agrícolas y de la construcción.

e) Seguimiento de los efectos ambientales

El seguimiento de los efectos ambientales requiere la formulación de indicadores socioambientales para mantener o restablecer los parámetros de la situación metropolitana al inicio de la implementación de las Estrategias Metropolitanas.

Las medidas previstas están orientadas fundamentalmente a prevenir los efectos ambientales adversos propios de la concentración de actividades humanas en el Área Metropolitana, de modo de armonizar las actividades económicas con la capacidad de carga de los ecosistemas y la mejor calidad de vida presente y futura de sus habitantes.

La tendencia de evolución probable de los aspectos ambientales a largo plazo y los efectos acumulativos tienen un seguimiento por medio de criterios de evaluación e indicadores medibles, como ya se ha señalado.

En un escenario tendencial, continúa la expansión territorial de la urbanización, se pierde suelo de aptitud agrícola y la industria y las actividades logísticas no se localizan en zonas específicas. Con las Disposiciones Generales de las Estrategias Metropolitanas se trata de construir alternativas que permitan considerar futuros posibles y deseables para el Área Metropolitana desde la óptica ambiental.

El marco jurídico para el seguimiento de los efectos ambientales referidos al agua, el aire, el suelo, la biodiversidad y los paisajes naturales y culturales está establecido en:

- Ley N° 18.610 (Política Nacional de Aguas)
- Ley N° 14.859 y decreto N° 253/79 y modificaciones (Código de Aguas)
- Ley N° 15.239 (Uso y Conservación de los Suelos y de las Aguas)
- Ley N° 18.564 (Conservación, Uso y Manejo Adecuado de las Aguas)
- Ley N° 13.667 (Conservación de Suelos y Aguas)
- Ley N° 16.858 y decreto N° 404/01 (Riego con destino agrario)
- Leyes N° 15.242 y N° 15.738 (Código de Minería y modificaciones)
- Ley N° 14.205 (Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres)
- Ley N° 17.234 (Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas)
- Ley N° 16.062 (Adhesión a la Convención sobre la Conservación de Especies Migratorias de Animales Silvestres)
- Ley N° 16.517 (Adhesión a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático)
- Ley N° 17.283 (Declarase de interés general, de conformidad con lo establecido en el artículo 47° de la Constitución de la República, que refiere a la Protección del Medio Ambiente), artículo 19° (Cambio Climático)
- Decreto N° 238/09 (Creación del Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y Variabilidad)

f) Resumen

La Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT) y las Intendencias Departamentales de Canelones, Montevideo y San José, mediante un proceso concertado, han elaborado un primer avance de las Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial Metropolitano. En esta primera etapa se ha priorizado la localización de usos y actividades productivas (rurales, industriales y logísticas), así como la protección de áreas naturales. Para estas temáticas se establecen Disposiciones Generales de Ordenamiento Territorial cuyo sustento se encuentra en el Documento de Bases.

De acuerdo a las Disposiciones Generales, entre otros objetivos y lineamientos de estrategia territorial se destacan los siguientes. El objetivo de mediano y largo plazo, que expresa: *“Adoptar medidas tendientes a consolidar, completar y densificar las áreas urbanizadas. Establecer límites a la expansión insostenible de las mismas. Fomentar el mejor aprovechamiento de las capacidades e infraestructuras instaladas”*. Este objetivo se establece en la medida que la expansión de usos urbanos propios del fenómeno metropolitano hasta el momento ha sido difícil de controlar y orientar. Las características de dicho proceso urbanizador son la causa de los efectos ambientales más significativos referidos al agua, el suelo, la biodiversidad y los paisajes naturales y culturales. También la actual dispersión de los usos y actividades industriales y logísticas, para la cual se promueve la localización ordenada y la definición de zonas específicas para la ubicación preferente de estas actividades. Por último, entre las áreas a proteger se destacan los humedales del río Santa Lucía, en proceso de incorporación al Sistema Nacional de Áreas Protegidas.



DECRETO DEL PODER EJECUTIVO N° 321/2011 DE 09/09/2011

MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE

Montevideo, 09 SEP 2011

Expte. 2010/05803

ASUNTO 78/2011

VISTO: el documento correspondiente a las Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible Metropolitanas, elaboradas en el marco del acuerdo oportunamente suscrito entre, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y las Intendencias de Canelones, Montevideo y San José;

RESULTANDO: I) que el Artículo 12 de la Ley N° 18.308, de 18 de junio de 2008, establece que las Estrategias Regionales contendrán al menos, los objetivos regionales de mediano y largo plazo para el ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, los lineamientos de estrategia territorial contemplando la acción coordinada del Gobierno Nacional, los Gobiernos Departamentales y los actores privados, la planificación de servicios e infraestructuras territoriales, propuestas de desarrollo regional y fortalecimiento institucional;

II) que por Resolución del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente N° 882/2010, de 1° de setiembre de 2010, se dispuso la Puesta de Manifiesto de las Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible Metropolitanas, así como el documento de base que las fundamenta y el material gráfico por el período de treinta días, procediendo en igual sentido las respectivas Intendencias involucradas, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 24 de la ley 18.308 de 18 de junio de 2008;

III) que por Resolución de la citada Secretaría de Estado N° 815/2011, de 15 de agosto de 2011, se aprobó la Evaluación Ambiental Estratégica del instrumento Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible Metropolitanas, en un todo de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 47 de la ley 18.308 de 18 de junio de 2008;

IV) que asimismo, los Gobiernos Departamentales de San José, Canelones y Montevideo, han aprobado las Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible Metropolitanas, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 13 de la Ley 18.308 de 18 de junio de 2008;

CONSIDERANDO: I) que se entiende necesario contar con un instrumento de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible en el área metropolitana, que

abarca tres departamentos con una importante densidad de población y gran parte de la producción total de bienes y servicios del país;

II) que corresponde en cumplimiento del citado artículo proceder en igual forma, respecto a la aprobación de las Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible Metropolitanas, por el parte del Poder Ejecutivo;

ATENCIÓN: a lo precedentemente expuesto y a lo dispuesto por la Ley 18.308 de 18 de junio de 2008, Decreto 221/2009, de 11 de mayo de 2009 y Decreto 400/2009, de 26 de agosto de 2009;

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
DECRETA:

Artículo 1°.- Apruébense en el marco de la Ley N° 18.308, de 18 de junio de 2008, de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, las siguientes disposiciones generales que regirán en carácter de Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible para el área Metropolitana.

Artículo 2°.- (Definición) Las Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible Metropolitanas, constituyen un instrumento de carácter estructural de aplicación en las jurisdicciones territoriales de los departamentos de Canelones, Montevideo y San José.

Artículo 3°.- (Objeto) Tienen por objeto la planificación del desarrollo integrado y ambientalmente sustentable del área, mediante el ordenamiento territorial y la previsión de los procesos de transformación metropolitanas.

Artículo 4°.- (Vigencia) Se adopta, como horizonte temporal, el año 2030, a fin de posibilitar el análisis prospectivo a largo plazo y la elaboración concertada y articulada de los diferentes instrumentos de ordenamiento territorial, de escala departamental y local.

Artículo 5°.- (Contenido) De acuerdo a lo establecido en el artículo 12° de la Ley N° 18.308 de 18 de junio de 2008, las Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible Metropolitanas contienen las siguientes determinaciones:

- 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.

Artículo 6°.- (Objetivos de mediano y largo plazo) Se establecen los siguientes objetivos regionales de mediano y largo plazo para el ordenamiento territorial y desarrollo sostenible del Área Metropolitana, considerando la misma, a los

efectos de las presentes disposiciones, como el territorio que abarcan los departamentos de Canelones, Montevideo y San José:

- a) Posicionar el Área Metropolitana en el sistema de ciudades del Cono Sur, a partir del reconocimiento de su papel destacado en la Región Litoral Sur del territorio nacional y sus relaciones con los otros centros urbanos componentes del sistema de ciudades del país.
- b) Promover la localización ordenada de actividades productivas (agropecuarias, industriales, logísticas y turísticas), en condiciones de compatibilidad con los otros usos del territorio, potenciando las infraestructuras y equipamientos instalados y asegurando la sustentabilidad ambiental.
- c) Propender a la integración social, y al fortalecimiento de las centralidades metropolitanas y locales. Dotar las centralidades de equipamientos de uso colectivo. Planificar la realización de nuevos espacios públicos, mejorar la calidad de los existentes y la accesibilidad a los mismos.
- d) Adoptar medidas tendientes a consolidar, completar y densificar las áreas urbanizadas. Establecer límites a la expansión insostenible de las mismas. Fomentar el mejor aprovechamiento de las capacidades e infraestructuras instaladas.
- e) Promover la construcción de una identidad metropolitana y el reconocimiento de las diversidades y singularidades en la conformación urbano-territorial.
- f) Fortalecer la puesta en valor de los paisajes naturales y culturales relevantes.

Artículo 7°.- (Lineamientos de Estrategia Territorial) Se establecen los siguientes lineamientos de estrategia territorial contemplando la acción coordinada del Gobierno Nacional, los Gobiernos Departamentales y los actores privados, para los distintos suelos y localizaciones:

I. Suelo categoría rural

I.1. Suelo subcategoría rural natural

I.2. Suelo subcategoría rural productiva

II. Localización de actividades y usos industriales

III. Localización de actividades y usos logísticos

I. Suelo categoría rural

Conciliar la protección de las áreas rurales naturales y el desarrollo económico y social en las áreas rurales productivas, de modo ambientalmente sustentable.

I.1. Suelo subcategoría rural natural

Consolidar y promover la identificación, delimitación y protección de las áreas rurales naturales significativas por sus valores ecosistémicos, paisajísticos e histórico-culturales, con una visión integral de la realidad metropolitana.

En ese marco, se impulsan distintas variedades de actividades turísticas, desde el ecoturismo al turismo vinculado a la producción agrícola y actividades con fines recreativos, de investigación, de divulgación y culturales.

Promover la exclusión del desarrollo de las actividades mineras en el suelo subcategoría rural natural.

I.2. Suelo subcategoría rural productiva

Consolidar y promover la identificación, delimitación y protección de las áreas rurales productivas. Fomentar su uso intensivo y sustentable de acuerdo a la capacidad de los suelos. Fortalecer la diversidad en el uso del suelo y las continuidades físico - espaciales. Utilizar instrumentos de planificación-gestión compartidos y promover medidas interinstitucionales con visión regional.

II. Localización de actividades y usos industriales

Promover la localización ordenada de actividades y usos industriales en suelo categoría urbana y suelo categoría suburbana, en condiciones tales que no afecten el ambiente, en vinculación con la infraestructura vial- red vial nacional y redes primarias departamentales- y ferroviaria.

Los instrumentos de ordenamiento territorial departamentales definirán zonas específicas para la ubicación preferente de estas actividades.

III. Localización de actividades y usos logísticos

Promover la localización ordenada de actividades y usos logísticos en suelo categoría urbana y suelo categoría suburbana, de modo integrado y compatible con otros usos y actividades, en áreas vinculados al Puerto y al Aeropuerto mediante la infraestructura vial y ferroviaria.

Los instrumentos de ordenamiento territorial departamentales definirán zonas específicas para la ubicación preferente de estas actividades.

Artículo 8º.- (Planificación de servicios e infraestructuras territoriales). Se promoverá:

- a) La definición de criterios e indicadores para la evaluación coordinada de proyectos y obras de grandes equipamientos de escala metropolitana, en el marco de sus relaciones con el sistema urbano y territorial nacional.
- b) La estructuración de un sistema de espacios públicos metropolitanos, dotados de infraestructuras, equipamientos y servicios adecuados para alcanzar la integración territorial y la inclusión social.
- c) La coordinación e integración de los sistemas de saneamiento en las áreas urbanizadas contiguas.
- d) La formulación de un sistema integral de tratamiento de los residuos sólidos, desde su generación hasta su disposición final.
- e) La definición de una estructura vial jerarquizada para el transporte de cargas, vinculante entre las rutas nacionales, vías departamentales y los principales nodos y equipamientos.
- f) El desarrollo de un sistema de transporte público metropolitano, de carácter integral y multimodal.

Artículo 9º. (Propuestas de desarrollo regional y fortalecimiento institucional) Se promoverá:



- a) El fortalecimiento institucional para propender al equilibrio de las capacidades de planificación, gestión, evaluación y control de las instituciones involucradas.
- b) La puesta en común de protocolos y procedimientos de evaluación de proyectos y programas de iniciativa pública o privada, con impacto en el Área Metropolitana.
- c) La disponibilidad de herramientas de información geográfica y bases de datos compartidas entre las instituciones involucradas.

Artículo 10º.- Comuníquese y Publíquese.

Graciela Muslera

JOSÉ MUJICA
Presidente de la República



