

1

**inf.**

**Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial de Canelones.**

**informe de avance  
ABRIL/2011**

## INDICE

<u>1.....</u>	<u>1</u>
<u>inf.....</u>	<u>1</u>
<u>INTRODUCCIÓN.....</u>	<u>3</u>
<u>CAPITULO I.....</u>	<u>5</u>
<u>Marco Conceptual .....</u>	<u>5</u>
<u>Ámbito de aplicación.....</u>	<u>7</u>
<u>Punto de partida .....</u>	<u>10</u>
<u>Objetivos .....</u>	<u>11</u>
<u>CAPITULO II.....</u>	<u>13</u>
<u>Antecedentes de Ordenamiento Territorial del Departamento .....</u>	<u>17</u>
<u>El Proceso Planificador (Ver Lámina 7).....</u>	<u>18</u>
<u>Aspectos Ambientales Relevantes .....</u>	<u>19</u>
<u>CAPITULO III.....</u>	<u>24</u>
<u>Participación y consulta pública.....</u>	<u>24</u>
<u>Diagnóstico y prospectiva.....</u>	<u>28</u>
<u>Conclusiones .....</u>	<u>35</u>
<u>CAPITULO IV.....</u>	<u>39</u>
<u>Directrices de Ordenamiento Territorial.....</u>	<u>39</u>
<u>Proceso Participativo .....</u>	<u>39</u>
<u>Proyecto de Directrices.....</u>	<u>40</u>
<u>Evaluación Ambiental Estratégica.....</u>	<u>45</u>
<u>Asimismo, incorpora el contenido y alcance de las directrices en cuanto a criterios ambientales estratégicos, objetivos de planificación ambiental, principios de sostenibilidad, principios de conservación de la biodiversidad y sistema de indicadores ambientales.....</u>	<u>45</u>
<u>La evaluación ambiental estratégica (EAE), se detalla en la sección 3, del presente documento. ....</u>	<u>46</u>

[Pasos a seguir.....46](#)

[Una vez culminado el proceso de aprobación de instrumento de Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial, se entiende necesario el desarrollo de los siguientes puntos a modo de continuar en la construcción y legislación de los instrumentos de Ordenamiento territorial en sus distintas escalas:.....46](#)

## INTRODUCCIÓN

El presente Informe es el resumen del trabajo realizado durante todo el proceso de redacción del Instrumento de Ordenamiento Territorial denominado Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial.

Según lo previsto en la Ley 18308, las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial, determinan las principales decisiones sobre la ocupación, desarrollo y uso del territorio, mediante el ordenamiento del suelo y la previsión de los procesos de transformación.

Por Resolución 10/00850 se dispone la conformación del Grupo Redactor de las Directrices de Ordenamiento Territorial Departamental (convenio MVOTMA-IMC), con las Direcciones Generales que integran el vértice territorial, la Asesoría de Planificación Estratégica y Coordinación, el Área de Descentralización, y un miembro de la Junta Departamental, sin perjuicio de otras convocatorias.

Se designa como soporte técnico personal de la Dirección General Jurídico Notarial y de la Unidad de Geomática.

Este grupo redactor no comienza de cero, sino que continúa un trabajo anterior realizado por la Comisión de Ordenamiento Territorial Rural, creada por Resolución del Intendente. En esta Comisión, se definen los primeros lineamientos de uso de suelo rural, y sirve de soporte para la firma del Convenio DINOT-IMC.

En este contexto, DINOT contrata un equipo de consultores a los efectos de acompañar el proceso de elaboración de los instrumentos de Ordenamiento Territorial, en tres programas pilotos (San José, Ciudad de Young y Canelones).

Formalmente, el día 2 de marzo de 2010 se presentó por parte de la Intendencia de Canelones, la comunicación del inicio de la elaboración del instrumento a la DINOT. En esta comunicación se establecían las características principales del área de actuación, los actores involucrados y los factores ambientales relevantes. Posteriormente, el día 25 de junio de 2010, se presentó a la Dinot el Primer avance en el proceso de redacción de las Directrices como cierre al apoyo del equipo de consultores de la DINOT. El día 28 de octubre de 2010, mediante la resolución n° 10/05572, el intendente dispuso la puesta en Manifiesto del documento de avance del Presente informe, del Proyecto de Directrices y su correspondiente Evaluación Ambiental Estratégica, notificándose según lo establecido en el decreto 221/09 art 6, a la DINOT, DINAMA y la junta Departamental. Tal como se establece en la ley 18.308 art 24 el día 11 de noviembre de 2010, se instrumenta la Puesta en Manifiesto mediante: la publicación del Documento completo en la pág. web de la comuna

canaria, presentaciones en los gabinetes microrregionales y la distribución de volantes. Una vez finalizado dicho período, habiendo incorporado al documento las alegaciones recibidas, el día 11 de enero de 2011, se recibe por parte de la Junta Departamental la aprobación previa del Proyecto de Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y su Evaluación Ambiental Estratégica.

El día 8 de abril de 2011, el Intendente de Canelones, Dr. Marcos Carámbula llamó a Audiencia Pública sobre el presente instrumento, para la cual se convocó a vecinos, Gobiernos Municipales, Ministerios, Ediles y Diputados del Departamento de Canelones. Si bien esta instancia no se encuentra prevista en la Ley 18.308 para el Intendente era importante el contar con el respaldo de la ciudadanía y el Gobierno Departamental.

Cumplidas todas las instancias previstas en la Ley 18.308 para la elaboración del Instrumento Directrices Departamentales, así como lo establecido en el Decreto 221/09 para su Evaluación Ambiental Estratégica, se entiende que el presente Documento se encuentra en condiciones de solicitar: el informe favorable de Dinama referido a la EAE, la informe de correspondencia por parte de la Dinot y su aprobación definitiva por parte de la Junta Departamental de Canelones.

## CAPITULO I

### Marco Conceptual

#### *Principios Básicos- Desarrollo sustentable.*

La integración de los principios del desarrollo sostenible a las políticas es clave para una implementación y promoción exitosa de la sostenibilidad ambiental. El desarrollo sostenible, está definido como aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones<sup>1</sup>.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y particularmente el objetivo 7 - Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente - aportan un nuevo marco para el desarrollo sostenible, pues exigen que a través del establecimiento de metas y objetivos de equidad social, se contribuya al desarrollo económico y a su vez se vele por la sustentabilidad ambiental.

El concepto de sustentabilidad no sólo refiere a lo ambiental sino además al contexto económico y social del desarrollo. Estas tres dimensiones inseparables de la sostenibilidad, hacen al concepto de desarrollo que utilizaremos en el proceso de elaboración de las Directrices Departamentales.

El Ordenamiento Territorial está definido en la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible como “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”<sup>2</sup>

Se expresa que la materia del Ordenamiento Territorial comprende entre otros, la definición de estrategias de desarrollo sostenible, uso y manejo del territorio, el establecimiento de criterios para localización de actividades, identificación de áreas bajo régimen especial de protección y conservación del medio ambiente, y los recursos naturales,<sup>3</sup> integrando la dimensión ambiental en el Ordenamiento Territorial.

<sup>1</sup> Informe Brundtland “Nuestro futuro Común; 1987

<sup>2</sup> Ley 18.308, Art. 3°. Concepto y finalidad

<sup>3</sup> Ley 18.308, Art. 4° Materia del ordenamiento territorial.- El ordenamiento territorial y desarrollo sostenible comprende: a) La definición de estrategias de desarrollo sostenible, uso y manejo del territorio en función de objetivos sociales, económicos, urbanísticos y ecológicos, a través de la planificación. b) El establecimiento de criterios para la localización de las actividades económicas y sociales. c) La identificación y definición de áreas bajo régimen de Administración especial de protección, por su interés ecológico, patrimonial, paisajístico, cultural y de conservación del medio ambiente y los recursos naturales. d) La identificación de zonas de riesgo por la existencia de fenómenos naturales o de instalaciones peligrosas para asentamientos humanos. e) La definición de equipamiento e infraestructuras y de estrategias de consolidación del sistema de asentamientos humanos. f) La previsión de territorio a los fines y usos previstos en los planes. g) El diseño y adopción de instrumentos y procedimientos de gestión que promuevan la planificación del territorio. h) La elaboración e instrumentación de programas, proyectos y actuaciones con incidencia territorial. i) La promoción de estudios para la identificación y análisis de los procesos políticos, sociales y económicos de los que derivan las modalidades de ocupación y ordenamiento del territorio.

Las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, se definen como “el instrumento que establece el ordenamiento estructural del territorio departamental, determinando las principales decisiones sobre el proceso de ocupación, desarrollo y uso del mismo,” mediante el ordenamiento del suelo y la previsión de los procesos de transformación del mismo”. De esta manera la ley integra el concepto de desarrollo sostenible y los instrumentos de Ordenamiento Territorial con la dimensión temporal.<sup>4</sup>

Por tanto las Directrices Territoriales se abordan con una visión prospectiva a Canelones 2030, coincidentemente con el horizonte temporal de otros instrumentos, tales como las Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial para el Área Metropolitana – en elaboración - y el Plan Estratégico Canario.

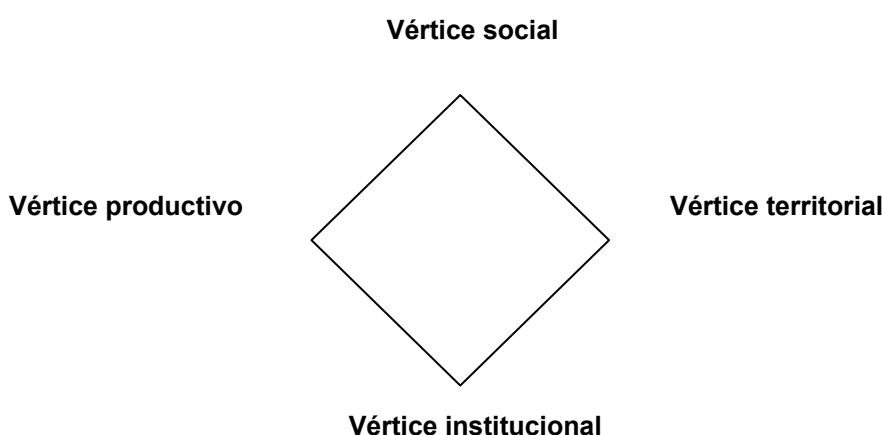
### ***Metodología de alta simplicidad.***

Así como se remite al mismo horizonte temporal, las Directrices Territoriales del Departamento de Canelones se encuadran en la metodología de Ordenamiento Territorial utilizada en el Plan Estratégico Canario, promovida por el Arq. Ramón Martínez Guarino, y denominada “metodología de alta simplicidad”.

Dicha metodología se compone por la integración de: conocimientos previos, participación y aproximaciones sucesivas.

Establece un ordenamiento de la realidad en un rombo donde sus cuatro vértices: asumen las dimensiones de desarrollo; territorial, social, económico-productiva y la institucional. Al marco conceptual de tres dimensiones establecido en el concepto de desarrollo sustentable, se le agrega la institucionalidad, dada la relevancia del marco legal y la institucionalidad en la gestión del desarrollo.

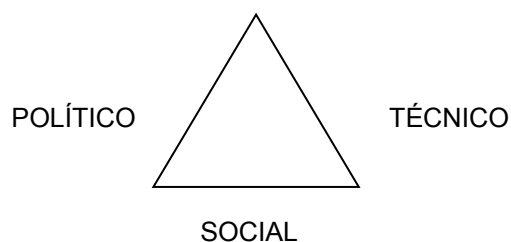
Se determinan así los vértices del desarrollo que conforman el rombo de la sustentabilidad sobre el cual se asienta el proceso planificador.



Por otro lado definir estrategias de desarrollo supone una construcción colectiva, política, técnica y social, y en estas tres dimensiones están sus fortalezas y debilidades.

---

<sup>4</sup> Ley 18.303 , Art 16  
Abril 2011



En este marco, la participación de los diferentes actores es vista no sólo como medio para proveerse de información sino como un fin en si mismo. Este enfoque implica generar mecanismos de información, consulta y participación como se ha implementado a partir del 2005.

En distintas ESCALAS de participación se promoverá un sistema de ACUERDOS, que construyan y avalen la propuesta por parte de los actores involucrados. Para el caso de las Directrices Departamentales, la definición de los actores será sustantiva, dado los plazos ajustados del trabajo y la necesidad de completar los procesos de consulta pública.

Las FASES en las que se desarrolla el proceso de las Directrices son tres:

- FASE 1 - Recopilación de información – diagnóstico
- FASE 2 - Construcción de escenarios y rol de Canelones en el contexto
- FASE 3 - Construcción de directrices.

### **Ámbito de aplicación.**

El ámbito de aplicación del presente instrumento, es la totalidad del territorio del Departamento de Canelones comprendido entre los siguientes límites:

Con Montevideo, al sur y al oeste por medio del arroyo Carrasco, el arroyo Toledo, la cuchilla Pereira, el arroyo Las Piedras hasta su confluencia con el arroyo Colorado y éste hasta su desembocadura con el Santa Lucía.

Con San José, al oeste y con Florida, al norte, a través de los cursos superior, medio e inferior del río Santa Lucía.

Con Lavalleja, al este, a través de una línea divisoria que se inicia en la desembocadura del arroyo Casupá y continúa hasta encontrarse con el arroyo Solís Grande. Con Maldonado, al este, por medio del arroyo Solís Grande, desde su confluencia con el arroyo Mataojo hasta su desembocadura en el Río de la Plata.

Con el Río de la Plata, al sur, donde se encuentra la costa meridional del Departamento.

Sin perjuicio de los límites administrativos, el área de análisis podrá incluir ámbitos más extensos, ya sea por la mirada metropolitana o por un abordaje de cuencas.

Quedan comprendidas las aguas continentales, incluyendo ríos, lagos, llanuras de inundación, reservas, humedales y sistemas salinos de interior.<sup>5</sup>

### ***Breve descripción***

El departamento de Canelones se presenta como un territorio diverso y heterogéneo considerando los aspectos sociales, culturales, económicos, y ambientales.

Las primeras ciudades del actual departamento de Canelones se fundaron a fines del siglo XVIII, en la época colonial dentro de la jurisdicción de Montevideo: Santa Lucía en 1781, Guadalupe, actual Canelones en 1783, Pando en 1787 y las Piedras en 1795. El departamento de Canelones se crea en 1816. En la década de 1860 se fundan los pueblos de Sauce, Tala y San Ramón, a los que sumaran luego los de La Paz en 1872, 25 de Agosto y Progreso en 1871, así como Rodríguez, Suarez, Toledo y Empalme Olmos, vinculados al recorrido del ferrocarril y sus estaciones.

A partir de esta estructura colonial, la ciudad de Montevideo y el Área Metropolitana han crecido en forma tentacular a lo largo de sus rutas principales, absorbiendo en su expansión otras localidades.

Sobre las rutas radiales se desarrollan procesos de expansión urbana y conurbación: La Paz-Las Piedras-Progreso sobre la ruta 5, Ciudad del Plata sobre la ruta 1, Barros Blancos-Pando sobre la ruta 8, Ciudad de la Costa sobre la Avenida Giannattasio. La población afincada en estos corredores proviene de migraciones intraurbanas principalmente.<sup>6</sup>

La población total de Canelones es actualmente de 485.240 habitantes. Existen más de 80 centros poblados en los que vive el 88.6 % de la población. (Ver Lámina 1) La superficie total del departamento es de 4534 km<sup>2</sup>, de los cuales 10% es suelo urbano y 90% es rural.<sup>7</sup>

A partir de estos datos y según proyecciones del Instituto Nacional de Estadística, la población total al 2025 superaría los 600.000 habitantes.<sup>8</sup> Este dato es relevante en un

---

<sup>5</sup> Las aguas continentales son [cuerpos](#) de [aguas](#) permanentes que se encuentran sobre o debajo de la superficie de la Tierra.

<sup>6</sup> [GEO Canelones](#) Área Metropolitana

<sup>7</sup> INE Población Censo 2004  
Proyecciones Población 1996-2025



contexto nacional de crecimiento casi nulo de población, y da cuenta de las lógicas asociadas al proceso de metropolización.

En cuanto a la producción rural, Canelones cuenta con el 78% de hectáreas con uso agropecuario, cifra que no incluye pequeños predios de menos de una hectárea y tampoco áreas naturales dedicadas a la producción. (Ver Lámina 2) El 74% de los predios son explotaciones de tipo familiar y el 87% de los mismos tiene menos de 50há. <sup>9</sup> Canelones es el departamento que concentra la mayor producción familiar radicada en el predio en términos absolutos y relativos.<sup>10</sup>

La ganadería vacuna de carne, ovina y lana como principal ingreso ocupa el 46% del suelo de uso agropecuario totales que tiene el departamento (CGA, 2000).

También son importantes los cultivos hortícolas (actividad tradicional del departamento), dada la cercanía al Mercado Modelo y los centros de consumo.

Otros cultivos, (viticultura, fruticultura), completan el rol de productor de alimentos que tiene el Departamento.

En cuanto al subsuelo, existen variados recursos minerales que dan lugar a numerosas explotaciones, balasto, tosca, arena y piedra partida. Más de 160 yacimientos entre los que se encuentran productivos y los que están en estado de abandono. (Ver Lámina 3)

Existe una gran diversidad de recursos naturales, asociados al sistema hidrográfico, al ecosistema costero y al agro – ecosistema.

El valor paisajístico de la costa y los espacios rurales determina el potencial del departamento para el desarrollo de actividades turísticas y recreativas, mientras que el agro-ecosistema hace a Canelones un territorio con gran potencialidad para la producción agrícola. Presenta suelos altamente productivos, con buena aptitud para la producción de diversa índole.

Existen dos zonas de concentración de industrias de mayor tamaño (La Paz, Las Piedras, Progreso y Pando) y una gran cantidad de pequeñas y medianas industrias dispersas en todo el departamento. (Ver Lámina 4)

Los servicios son actividades relevantes, por su participación en la producción, destacándose los vinculados al transporte, comunicaciones y los servicios comunales, sociales y personales.

Como soporte de todo este potencial productivo, la red vial del Departamento de Canelones es muy densa (Ver Lámina 5), tanto en la jurisdicción nacional del MTOP como en la departamental. Mientras el viario nacional brinda la conectividad arterial de la red y funciona como colectora, el viario departamental funciona como vía colectora o de penetración en el medio rural.

Considerando esta realidad, Canelones tiene una gran fortaleza para las actividades productivas y logísticas como para la integración del sistema urbano.

---

<sup>9</sup> GEO Canelones

<sup>10</sup> Ing. Agr. Serrentino, R.

## **Punto de partida**

La Intendencia de Canelones, ha apostado a la planificación estratégica como herramienta de gestión para el desarrollo del departamento.

Se requiere, entre otros factores, una internalización del valor potencial del “pensamiento estratégico”. Las acciones deben ser coordinadas, articulando más allá de los intereses o posibilidades de los mercados y de cada actor o grupo social por separado, y así anticipar las consecuencias que producirán las decisiones de gobierno en distintos plazos.

El proceso de elaboración de las Directrices, se realiza desde la premisa del Canelones Productivo y Sustentable.

En este entendido el ordenamiento del territorio se posiciona especialmente en los espacios rurales, por ser base productiva del departamento.

Los estudios previos sobre los que se apoya el proceso son básicamente, y por su escala, el informe GEO Canelones - más específico en aspectos ambientales - y el Plan Estratégico Canario, en tanto lineamientos generales para el Departamento.

## ***GEO Canelones*** (Ver Anexo 1)

La Evaluación del Estado del Ambiente de Canelones constituye una herramienta que identifica y describe los problemas ambientales y sus causas, califica su impacto y su ocurrencia. A su vez identifica alternativas de gestión y respuesta a adoptar, tanto por las autoridades como por la sociedad en su conjunto, buscando la eficacia para el desarrollo sostenible y la mejora para la calidad de vida de los habitantes.

La Intendencia de Canelones tomará este reporte como una herramienta vital para la planificación del desarrollo sostenible del departamento.

Los informes GEO (sigla en inglés de Perspectivas del Medio Ambiente Mundial) surgieron como respuesta a los requisitos de la Agenda 21 de contar con informes ambientales y a la iniciativa del PNUMA de realizar informes mundiales, el primero de los cuales corresponde a 1997.

Este estudio se utiliza como base para la definición de los Factores Ambientales Relevantes, cuya validación se realizó en los talleres de elaboración durante el año 2008.

## ***Plan Estratégico Canario***

El Plan Estratégico Canario se crea como una herramienta que permite marcar un rumbo, sumar fuerzas y optimizar recursos en vista de un proceso de desarrollo sustentable.

Es así que se asume el 2030 como horizonte temporal, con la necesidad de dinamizar e impulsar al Departamento mediante proyectos económicos, sociales, culturales y educativos que revelen un modelo territorial consensuado.

De esta manera el plan estratégico opera como herramienta para definir un camino a seguir en el largo plazo. Se construye para pensar al departamento como un todo

global, sin descuidar la identidad de cada localidad.

## Objetivos

Las Directrices Territoriales con una visión prospectiva a Canelones 2030, constituyen el instrumento que establece el ordenamiento estructural del territorio departamental, determinando las principales decisiones sobre el proceso de ocupación, desarrollo y uso del mismo.<sup>11</sup>

Las Directrices acompañan la metodología del Plan Estratégico Canario, determinado así objetivos específicos para las Directrices Territoriales Departamentales de Canelones.

Como definición básica se plantea un objetivo de sustentabilidad a largo plazo, sobre la base del Plan estratégico Canario y sus 5 líneas principales: Canelones sustentable, canelones integrado, canelones democrático, canelones territorio y somos Canarios. A partir de estas líneas el enfoque territorial priorizó un objetivo general y cinco objetivos principales:

- ⌚ **Obj. General.** Desarrollo de un Canelones Sustentable: Productivo, Equitativo y Participativo.
  
- ⌚ A) Generar estrategias propias que fortalezcan su posicionamiento estratégico dentro del área Metropolitana, y el rol articulador en el contexto nacional.
- ⌚ B) Fortalecer la vocación agro productiva, turística e industrial como base productiva del departamento.
- ⌚ C) Fomentar la educación como pilar del desarrollo sustentable, atendiendo las vocaciones productivas de cada microrregión.
- ⌚ D) Procurar o propender una institucionalidad que permita articular las políticas que se desarrollan sobre el territorio del Departamento de Canelones.
- ⌚ E) Promover el desarrollo económico integral del territorio de manera sustentable.

Las directrices territoriales aportarán a profundizar procesos de descentralización político-administrativos a partir de las microrregiones, orientar y coordinar planes e instrumentos de ordenamiento de escala local y nacional y favorecer los procesos de cohesión social y territorial.

No solamente se trata del producto, sino también es relevante el proceso de elaboración del instrumento, para garantizar la sustentabilidad del desarrollo a largo

---

<sup>11</sup> Ley de OT y DS 18.308  
Abril 2011

plazo.

Del proceso participativo que se realiza en colaboración con el equipo de consultores de DINOT se espera obtener un Proyecto de Decreto que contenga las directrices de gestión territorial sustentable a escala departamental.

A partir del trabajo del grupo redactor<sup>12</sup> se definen siete campos de acción claves para el desarrollo del departamento en un horizonte 2030.

- 1) *Desarrollo Rural. Agropecuario y servicio logísticos.*
- 2) *Sistema departamental de áreas protegidas.*
- 3) *Estructura vial Departamental.*
- 4) *Usos del suelo productivo y generación de empleo.*
- 5) *Sistemas de ciudades / Infraestructuras.*
- 6) *Uso turístico y soporte natural.*
- 7) *Institucionalidad. Microrregiones y área metropolitana.*

Estos campos de acción serán examinados en escenarios prospectivos, y eventualmente se podrán formular recomendaciones respecto a alguno de ellos.

---

<sup>12</sup> Resolución 10/00850

## CAPITULO II

### FASE 1 – RECOPIACIÓN DE INFORMACIÓN

#### Marco Normativo (Ver Anexo 2)

Se resumen en los cuadros siguientes las leyes, decretos y otros planes y programas relevantes para la redacción del presente instrumento.

MARCO NORMATIVO GENERAL		
Nombre	Nº de Ley	Objetivo
Constitución de la República Oriental del Uruguay	–	Un pueblo constituye una nación organizada en Estado libre e independiente, ocupando un territorio sobre el cual ejercen total soberanía. Esto lo expresa formalmente en una Constitución. En una Constitución se declaran dos elementos iniciales básicos de todo país, estos son: -Su definición como país, y como territorio. - La definición y alcance de los poderes que crea para servir al pueblo.
Código Civil de la República Oriental del Uruguay	–	El Código Civil es un conjunto ordenado, sistematizado y unitario de normas de derecho privado. Se trata de normas que regulan las relaciones civiles de las personas físicas y jurídicas, sean privadas o públicas.

RELEVANTES de RECIENTE ACTUACIÓN		
Nombre	Nº de ley	Objetivo
Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.	Nº 18.308 del 30/06/08	La ley establece el marco regulador general para el ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, sin perjuicio de las demás normas aplicables y de las regulaciones, que por su remisión de esta establezcan el poder ejecutivo y los gobiernos departamentales.
Ley de descentralización política y participación ciudadana.	Nº 18.567 del 13/09 /09	Creación de un tercer nivel de Gobierno y de administración (Municipio) los cuales instrumentarán la participación activa de la sociedad en las cuestiones del Gobierno local.
Política Nacional de Aguas.	Nº 18.610 del 28/10/09	Establece las bases para la propiedad, el manejo y la administración de los recursos hídricos del país, tanto de aguas superficiales como subterráneas.
Ley Regulación Derecho al Acceso a la Información Pública	Nº 18.381 del 7/11/08	Tiene por objeto promover la transparencia de la función administrativa de todo organismo público, sea o no estatal, y garantizar el derecho fundamental de las personas al acceso a la información pública.

#### ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Nombre	N° de ley	Objetivo
	Ley N°3958 del 28/03/12	Régimen General de las explotaciones de bienes inmuebles.
Caminos de la República	Ley 10.382 del 13/02/43 Decreto-ley N° 10.383 del 13/02/43	Regulación para el trazado de caminos
Centros Poblados	Ley 10.723 del 21/04/46	Regulación para los fraccionamientos de los Centros Poblados.
Propiedad en común	Ley N°10.751 del 25/06/46	La ley tiene como objetivo la regulación de la forma espacial de la propiedad horizontal.
Presupuesto general de sueldos y gastos	Ley 12.367 del 08/01/57 modifica ley 12.082 del 30/11/60 Art. 121 a 124.	Establece normativa tendiente a regularizar la salida fiscal de tierras del Estado.
Se crean recursos para el presupuesto general de sueldos y gastos	Ley N°12.804 del 30/11/60 Art. 286 a 287	Norma sobre planos de mensura y copia de planos
Centros Poblados	Ley 13.493 del 20/02/66	Regulación para los fraccionamientos de los Centros Poblados.
Se crea una comisión del patrimonio Histórico, artístico y cultural de la nación.	Ley N°14.040 del 27/10/71	Asesorar al Poder Ejecutivo en el señalamiento de los bienes a declararse monumentos históricos. Velar por la conservación de los mismos.
Aprueba la instalación de la Zona Franca.	Ley N°15.921 del 10/12/87	Promover inversiones, expandir las explotaciones, incrementar la utilización de mano de obra nacional e incentivar la integración económica internacional.
Administración pública y empleo, fomento y mejoras.	Ley N°17.292 del 16/01/01 Art.48	Las urbanizaciones desarrolladas en zonas urbanas, suburbanas o rurales, que encuadren dentro de las previsiones de la presente ley y de las normativas municipales de ordenamiento territorial, podrán regirse por el régimen de la propiedad horizontal.
Parques industriales	Ley N° 17.547 del 26/08/02	Se establecerán en todo el territorio nacional áreas o zonas que por sus características generales cumplan con la presente ley y con el decreto reglamentario correspondiente.
Digesto municipal		Compilación de normativa Departamental.
Tierras de dominio municipal	Ley 4.272 del 21/10/12	
Rendición de cuentas y balances de ejecución presupuestal, correspondiente al ejercicio 1992	Ley N16.462 del 18/01/94 Art.84/85	Establecer subdivisiones territoriales en cada departamento, que se denominarán Secciones o Localidades Catastrales
Ordenanza marco de ordenamiento territorial de la Ciudad de la Costa y Áreas de influencias local	Decreto 40 del 07/12/2001 Decreto 43 del 01/03/02	El objetivo es promover y regular la planificación racional y sistemática del desarrollo arquitectónico y urbanístico de la ciudad de la Costa y sus áreas de influencia.

**AMBIENTAL (SUELO, AGUA)**

Nombre	N° de ley	Objetivo
Ley Orgánica Municipal	Ley N°9.515 del 28/10/35	Evitar inundaciones, incendios y derrumbes, determinar zonas no aptas para la construcción de viviendas, administrar los servicios de saneamiento, prohibir la extracción de tierra, piedra y arena en terrenos ribereños, sanear las playas y defender la costa... Medidas para evitar contaminación de aguas...
Rendición de cuentas correspondiente a los ejercicios 1966 y 1967	Ley N°13.737 del 09/01/69 Art. 295	Establece una faja de defensa de la riera del Océano Atlántico, Río de la Plata y del Río Uruguay.
Administración de las Obras Sanitarias del Estado	Decreto-Ley N°14.440 del 25/07/75	Establece las normas sobre la evacuación de aguas residuales donde exista alcantarillados de sistema separativo.
Ordenanza forestal departamental	Decreto N° 19 del 15/09/95 Decreto N° 77 del 23/12/1997	Regula y ordena los emprendimientos, manejo (forestal) y el traslado de los productos.
Código de Aguas	Decreto-Ley N°14.859 del 15/12/78	Establece las bases para la propiedad, el manejo y la administración de los recursos hídricos del país, tanto de aguas superficiales como subterráneas.
Medio Ambiente	Ley N°16.466 del 26/01/1994	Tiene como objetivo la protección del medio ambiente contra cualquier tipo de depredación, destrucción o contaminación.
Protección del Medio Ambiente	Ley N°17.283 del 28/02/00	Declara de interés general la protección del ambiente, la conservación de la diversidad biológica, la reducción y adecuado manejo de las sustancias tóxicas, prevención y eliminación de impactos negativos y la aplicación de una política ambiental de desarrollo sustentable.
Creación Nacional del Sistema de Áreas Protegidas	Ley N°17.234 del 09/03/00	Declara de interés general la creación y gestión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, como instrumento de aplicación de las políticas y planes nacionales de protección ambiental.

Se consideran también otras políticas relevantes, como la política de promoción industrial o la de matriz energética, por lo cual se incluyen como antecedente del marco normativo vigente.

POLITICAS O PLANES A NIVEL METROPOLITANO			
Nombre	N° de Ley	Objetivo	
Plan Director de Agua Potable de Montevideo y Área Metropolitana	–	Incrementar la eficiencia, cobertura y sustentabilidad de los servicios de suministro de agua y saneamiento.	
Plan Director de Residuos Sólidos de Montevideo y Área Metropolitana	–	Lograr una eficaz y eficiente gestión de los residuos sólidos en el AMM, cumpliendo con estándares mínimos ambientales.	
Comisión Administradora de los Humedales del Santa Lucía.	–	Manejo de las tierras y los recursos naturales, el trabajo con los actores sociales que habitan o tienen relación con la zona de manejo.	
Plan Cuenca Carrasco	–	Desarrollar programas de integración social que apunten a revertir los procesos de fragmentación y exclusión	
Plan de la Cuenca del arroyo Las Piedras.	–	Desarrollo de un plan específico abarcando la cuenca hidrográfica del arroyo Las Piedras, frontera interdepartamental, afluente del arroyo Colorado y a su vez del Río Santa Lucía	
<b>Matriz Energética</b>	Plan Estratégico de Energía	Diversificación de la matriz energética, y a la ampliación de la participación de la biomasa, los biocombustibles y otras energías renovables, en dicha matriz, y su impacto en el ámbito metropolitano.	
	Ley Energía Solar Térmica		N° 18.585 del 7/10/09
	Ley Uso Eficiente de la Energía en el Territorio Nacional		N° 18.597 del 16/10/09
	Programa de Energía Eólica	–	El Programa busca crear las condiciones favorables e incentivar el proceso de inserción de la energía eólica en el país, de modo de contribuir a la mitigación de emisión de gases de efecto invernadero.
	Interés Nacional, Promoción y Protección.	Ley N°16.906 del 20/01/98	Promoción de inversiones, exoneraciones fiscales para la actividad y la producción de energía de fuente eólica.
	Rendición de Cuentas	Ley N°18.362 art. N° 241 al 250 del 15/10/08	Establece una servidumbre en todos los predios para la producción de energía eólica



## **Antecedentes de Ordenamiento Territorial del Departamento**

Como objetivo de la Comuna Canaria y dentro del Plan Estratégico se establece el Ordenamiento Territorial en distintas escalas en una estrategia pragmática de avance en la planificación por acumulación incremental.

En este sentido existen diversos instrumentos a distinta escala y en diferentes etapas de planificación. La base para la planificación territorial local es la microrregión. (Ver Lámina 6)

### ***Las Microrregiones***

Se toma la Microrregión como la escala territorial estratégica para operar de forma participativa, descentralizada y eficaz.

La denominación de microrregión responde a una definición operativa como escala territorial intermedia, inmediatamente superior a la escala local o municipal.

La delimitación primaria de las microrregiones surge desde una mirada del Departamento desde su propio territorio, desde sus vocaciones productivas:

**M1 Vocación Lechera Hortifrutícola** (integrada por los Municipios de Canelones, Santa Lucía, Aguas Corrientes, Los Cerrillos) con una población 54.841 hab.

**M2 Vocación Agropecuaria Lechera Hortifrutícola** (conformada por San Ramón, San Bautista, Santa Rosa, Sauce y San Antonio) con una población 33.864 hab.

**M3 Vocación Agropecuaria Agroindustrial** (integrada por Tala, Soca, Migues, Montes y San Jacinto); con una población 26.395 hab.

**M4 Vocación Turística** (conformada por Atlántida, La Floresta, Parque del Plata y San Luis); con una población 54.841 hab.

**M5 Vocación Turística Residente** (formada por Paso Carrasco, San José de Carrasco y Colonia Nicolich) con una población 108.556 hab.

**M6 Vocación Industrial Tecnológica** (integrada por Pando, Suárez, Barros Blancos, Empalme Olmos y Toledo); con una población 104.681 hab.

**M7 Vocación Agro- Alimentaria** (conformada por La Paz, Las Piedras y Progreso) con una población 117.347 hab.

Existen diversos Planes Locales que incluyen las Microrregiones total o parcialmente y otros instrumentos en proceso de elaboración.

## **El Proceso Planificador** (Ver Lámina 7)

### ***Plan Ruta 5 Sur***

El plan de ordenamiento Territorial denominado Plan Ruta 5 sur, corresponde al área del conglomerado de La Paz, Las Piedras, Progreso y sus áreas de influencia. En el 2006 se redactaron las Directrices de Ordenamiento Territorial para dicha zona y luego se procedió al abordaje de un Plan, en elaboración.

### ***Costaplan***

El plan de Ordenamiento Territorial para la microrregión de la Costa comprende la zona de las Juntas Locales (hoy Municipios) de Ciudad de la Costa, Paso Carrasco y Colonia Nicolich. Recientemente aprobado con fecha 27 de octubre 2010

### ***Plan de Desarrollo Estratégico Canelones Capital***

Constituye un marco orientador para el futuro de la ciudad Capital del Departamento. Es un Plan Territorial orientador, que determina la dirección en la cual pretende avanzar la ciudad y su entorno.

### ***Plan Estratégico Noreste de Canelones***

El Plan está inspirado en el marco conceptual del Desarrollo Rural Sostenible con Enfoque Territorial. El punto de partida de esta propuesta es reconocer la heterogeneidad espacial y socioeconómica del sector rural, la diversidad institucional y política de las situaciones locales y las oportunidades y potencialidades existentes en su territorio.

### ***Otros instrumentos***

Actualmente y en una construcción paralela y coordinada con la redacción de las Directrices Territoriales Departamentales, se encuentran las Directrices Territoriales de la Ciudad de Pando y su entorno inmediato, las Directrices de Ordenamiento Territorial para la Costa de Oro, el Plan Parcial para Atlántida, Pando y Las Piedras.

### ***Instrumentos de alcance supra departamental o Nacional***

Como antecedentes al presente instrumento, con diferentes grados de avance, se encuentran las directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial, directrices Costeras, las Estrategias para el Área Metropolitana y el Plan Montevideo revisión 2009.

## Aspectos Ambientales Relevantes

Se determinaron los factores ambientales relevantes, de acuerdo al Informe GEO Canelones. Desde la perspectiva ambiental y considerando la estrategia departamental diseñada en el Plan Estratégico Canario, se priorizaron los factores ambientales relevantes, incluyendo el estado de los recursos naturales.

Como se describió antes, el departamento de Canelones es un territorio altamente antropizado, heterogéneo y complejo. Como principales factores ambientales relevantes, y en el concepto más básico de su definición, se determinaron: el agua, el suelo y el aire.

Como factores determinantes de la sustentabilidad, se evaluaron los ecosistemas relevantes y los factores derivados de su interacción con la actividad humana.

### Agua

Dada la relevancia del recurso natural agua en el marco del desarrollo de Canelones Productivo y de calidad de vida de la población, el recurso agua requiere una consideración especial. Particularmente se extraen del GEO Canelones los elementos que ponen en riesgo la calidad del recurso.

- ① El desarrollo de la actividad productiva (agroalimentaria, industrial) y la contaminación tanto de los cursos de agua como de las napas freáticas.
- ① La red hidrográfica y sus cuencas (ver Lámina 8) donde se presentan los principales ecosistemas departamentales como por ejemplo los humedales de Santa Lucía, que se comparten con los tres departamentos metropolitanos.<sup>13</sup> Procesos importantes de eutrofización de muchos cursos de agua con pérdida de biodiversidad (especies acuáticas y otras). Incremento en los costos de potabilización del agua (Aguas Corrientes- Cuenca del Río Santa Lucía).
- ① La erosión, el uso masivo de agroquímicos (fertilizantes), residuos de limpieza (detergentes) de los tambos, materia orgánica provenientes de los feed-lots han acelerado los procesos de eutrofización de los cursos de agua.
- ① La erosión de los suelos, colmata el cauce de cañadas, arroyos y ríos provocando mayor riesgo de inundaciones. Este proceso se ve agravado actualmente por efecto del cambio climático.
- ① A nivel urbano se hace énfasis en el saneamiento, ya que los pozos negros en muchos casos son fuente de contaminación de las napas freáticas y presumiblemente del agua del subsuelo. “muchos pozos son filtrantes y con robadores hacia la calle.”
- ① A nivel urbano residuos sólidos y efluentes de la actividad industrial.
- ① Recurso turístico como parte del ecosistema costero.

---

<sup>13</sup> Abarca los departamentos de Lavalleja, Florida, San José, Canelones, Flores y Montevideo.

## **Suelo**

Canelones es el departamento que tiene mayor grado de erosión del país; casi todas sus tierras poseen algún grado de erosión, con excepción de las zonas bajas inundables. Dentro de los distintos rangos, se encuentra que más del 50% de sus tierras presenta grado de erosión severa a muy severa. (Ver Lámina 9) Las razones de esta situación son múltiples: práctica centenaria de monocultivo de cereales (maíz, trigo) y de 30 años del cultivo de remolacha azucarera; laboreo inadecuado de los suelos (a favor de la pendiente y a una misma profundidad, uso del buey como elemento de tracción); todos estos factores se suman a la susceptibilidad natural de los suelos a la erosión.

La erosión además de la pérdida de capacidad productiva del suelo, provoca un cambio en el ciclo hidrológico, con el consiguiente aumento en la acumulación de sedimentos en los cauces de los ríos (colmatación), produciéndose el aumento de la severidad y frecuencia de las inundaciones.

Por otro lado existe lo que se denomina pasivos ambientales, aquella situación ambiental que, generada por el hombre mediante la liberación de materiales o residuos peligrosos y con deterioro progresivo en el tiempo, que no fueron remediados oportunamente y representa actualmente un riesgo al ambiente y a la calidad de vida de las personas. Fueron detectados 120 sitios identificados como Potencialmente Contaminados en Canelones, el 45% de ellos vinculados a industrias químicas como el mayor factor contaminante, seguido por la actividad extractiva minera con canteras que quedan en estado de abandono, una vez terminada su explotación.

A estos factores se suman en menor medida, otros contaminantes provenientes de la industria manufacturera, la pesca, la agricultura (uso excesivo de agroquímicos), y los residuos sólidos urbanos (vertederos).

## **Aire**

*“La definición más extendida del término contaminante atmosférico refiere a cualquier sustancia química o forma de energía presente en el aire que por su concentración puede ser impropia o nociva para la salud e inconveniente para el bienestar público.”*  
(Informe GEO Canelones)

En este entendido, los principales emisores de contaminantes detectados son

- ⌚ Parque automotor y transporte
- ⌚ Quema de residuos
- ⌚ Actividades industriales que producen emanación de material particulado en el aire.

## **Ecosistemas**

Los ecosistemas relevantes (biodiversidad)<sup>14</sup> departamentales contribuyen de manera sustantiva al Canelones Sustentable. Se considera de importancia preservar, conservar, restaurar y rehabilitar los diversos ecosistemas canarios y a partir de estos definir la categorización de suelo en rural natural, partiendo de las propuestas realizadas en las estrategias regionales metropolitanas.

Las actividades agropecuarias intensivas (uso masivo de agroquímicos), la expansión de la agricultura, el desarrollo urbano o de la caminería modifican los hábitat, los fraccionan o hasta los eliminan, pudiendo provocar la desaparición local de especies o una reducción de la viabilidad poblacional para su sobrevivencia, convirtiéndose en una de las principales presiones sobre las especies nativas. Otras causas de pérdida de biodiversidad son: sobreexplotación, contaminación, caza indiscriminada, explotación ilegal del monte nativo y la introducción de especies exóticas (acuáticas: esturiones-carpas-rana toro).

### Ecosistemas canarios relevantes.

Se pueden diferenciar los siguientes ecosistemas caracterizados por sus formaciones vegetales: praderas, montes, humedales y ecosistemas costeros.

Las áreas protegidas existentes actualmente en el SNAP<sup>15</sup>, no son representativas de los ecosistemas del departamento, dada su escala. Para Canelones, la configuración territorial de los ecosistemas identificados al momento y considerados relevantes, están concentrados en la faja costera de unos 10 km de ancho a partir de la costa del Río de la Plata; que paradójicamente presenta el mayor índice de crecimiento poblacional del país. (Ver Lámina 10)

---

<sup>14</sup>“El concepto de biodiversidad refiere a la diversidad de seres vivos y puede ser analizada a escala ecosistémica, a escala de especies o aún puede involucrar la variabilidad genética dentro de una especie”. (Informe GEO Canelones)

<sup>15</sup> Ley 17.234 Sistema Nacional de Áreas Protegidas menciona solamente los humedales de Santa Lucía en el

Sitio	Extensión aproximada	Departamento	Grado de alteración	Características predominantes
Humedales e Islas del Río Santa Lucía	25.000 ha	Canelones, Montevideo y San José	Variable	Humedal salino, bosque nativo y exótico. El río es la mayor fuente de agua potable del país.
Bañados de Carrasco y Arroyo Toledo	1.100 ha	Montevideo y Canelones	Alto	Humedal muy modificado por desecación, canalización y forestación. Tala ilegal, extracción de turba. Importantes servicios ecosistémicos. Plantas acuáticas, variedad de anfibios y aves.
Bañado del Negro	600 ha	Canelones	Medio	Planicies de inundación del A° Pando sobre suelo arenoso. Vegetación herbácea, aves acuáticas. Curso del arroyo represado.
Cuenca de la Laguna del Cisne	4.800 ha	Canelones	Alto	Laguna y humedales, avifauna autóctona. Potabilización de agua para Costa de Oro. Elevadísima concentración de fósforo total.
Barrancas costeras al oeste de Atlántida	6 km	Canelones	Alto	Barrancas continuas sobre la playa
Desembocaduras de A° Solís Chico y Grande	Sin det.	Canelones	Medio	Humedales con especies vegetales y avifauna nativa. Cangrejales. Área de cría de peces.
Bañado de Guazubirá	15 ha aprox.	Canelones	Medio	Humedal con especies vegetales autóctonas y avifauna nativa.
Bosques de los Arroyos Bagre, La Tuna y Coronilla	55 ha aprox.	Canelones	Bajo a medio	Bosque fluvial nativo hasta la costa
Barrancas de San Luis	4 km	Canelones	Bajo a medio	Matorral - bosque psamófilo
Islas y roquedales costeros	Sin det.	Departamentos costeros	Bajo a medio	Insular. Estuarino.
Bañados ácidos costeros al oeste de Jaureguiberry	Sin det.	Canelones	Alto	Humedales, corredores costeros. Afectado por urbanización, rutas, forestación.

Fuente: GEO Canelones

### ***Geología y recursos minerales***

Existen variados recursos minerales en el territorio: balasto, tosca, arena y piedra partida. Las áreas principales donde se dan estos recursos están en la zona de La Paz, Las Piedras, cercanías de Pando, Soca, etc. Las explotaciones de arena se dan principalmente en las costas del Río Santa Lucía y costas del Río de la Plata. (Ver Lámina 3)

Esta importante actividad minera genera pérdida de suelo y subsuelo irreversibles. Al término de la actividad productiva quedan grandes pozos de agua, muy profundos, con bordes abruptos y peligrosos. Se imponen medidas regulatorias (si bien existe legislación al respecto no se cumple) para labores de reacondicionamiento a fin de mitigar el impacto negativo y proponer otros usos a las explotaciones en etapa de abandono.

Asimismo se deberá promover la exclusión de estas actividades del suelo rural natural, a fin de proteger los ecosistemas identificados.

## **CAPITULO III**

### **FASE 2 – CONSTRUCCIÓN DE ESCENARIOS Y ROL DE CANELONES**

#### **Participación y consulta pública**

##### *Talleres y participación ciudadana*

La participación ciudadana se instrumentó potenciando la estructura de los talleres del Sistema Nacional de respuesta al cambio climático, realizados por la Unidad de gestión Ambiental de la Intendencia de Canelones, junto con el PNUD, en las Microrregiones.

Se incorporaron en la pauta de los talleres algunas preguntas elaboradas por el grupo de trabajo de las Directrices Departamentales a partir de los factores ambientales relevantes ya descritos.

De estos talleres, aun en proceso, se detectaron algunos aspectos vinculados a esos factores ambientales:

- Saneamiento.
- Actividad turística.
- Control de incendios.
- Prevención sustentable.
- Reciclaje de residuos.
- Cultivos orgánicos.
- Erosión del suelo.
- Cursos de agua.
- Costas adecuadas.
- Pérdida constante de playa.
- Canalización de pluviales.
- Espacios verdes.



**Taller FODA grupo técnico - 22 de febrero de 2010**

Se realizó un taller del equipo técnico y los consultores, a los efectos de trabajar en la matriz FODA del Departamento, procurando ordenar y dirigir las consultas y entrevistas a técnicos relevantes y los talleres con la comunidad.

<b>Fortalezas</b>	<b>Oportunidades</b>
<b>1) Desarrollo Rural. Agropecuario y servicio logísticos</b>	
Alta densidad Rural	Ubicación / Rol articulador
Existencia de un modelo de producción familiar	Conectividad
Conservación de recursos naturales	Complementariedad de servicios
Gran competitividad de acuerdo a la escala	sumar a las cadenas
Ubicación	tren
Sistema viario Denso	Productor de alimentos para área metropolitana
Red de ciudades / Soporte de Rural	Turismo Rural
Cercanías de mercados	producción integrada
Existencia de Org. Sociales Rurales	Nueva residencia Rural
Jóvenes con sentido de Pertenencia	
<b>2) Sistema departamental de áreas protegidas</b>	
Existencia de identidades en factores naturales	
Humedales	
Ecosistema costero	
Existencia de minerales y recursos	
<b>3) Estructural vial Departamental</b>	
Red de ciudades / Soporte Rural	
Zonificación de las redes	
<b>4) Usos del suelo productivo y generación de empleo</b>	
	Promover la localización de industrial
<b>5) Sistemas de ciudades / Infraestructuras</b>	
	Gestión de Residuos
<b>6) Uso turístico y soporte natural.</b>	
	Costa de Oro. Áreas residenciales vinculados a servicios turísticos
	Turismo Rural
<b>7) Institucionalidad. Microrregiones y área metropolitana</b>	

	Productor de alimentos para área metropolitana
--	--

<b>Debilidades</b>	<b>Amenazas</b>
<b>1) Desarrollo Rural. Agropecuario y servicio logísticos</b>	
Mal estado viario rural	Ubicación/Cercanía con Montevideo
Formas de residencia Rural no productiva	Existencia de estrategias ajenas
suelo degradado	Crecimiento de área metropolitana sin suelo Rural
erosión del suelo generada por producción	Especulación de la Tierra
Acceso a la tierra	Migración: Rural- Urbano / Rural - Metropolitano
Tierras sin uso	monocultivos
inequidad en el acceso a la tierra	contaminación de la producción agrícola-ganadera
falta de estrategias para poner el medio rural como oportunidad	Cambio climático (sequías, cultivos-inundaciones)
<b>2) Sistema departamental de áreas protegidas</b>	
falta de capacitación	Extracción minera
Falta de definición de políticas de preservación	
Poco dialogo en ámbito Nacional	
<b>3) Estructural vial Departamental</b>	
Mal estado viario rural	
Falta de transporte transversal	
Sistema de transporte lineal	
Sistema radial	
<b>4) Usos del suelo productivo y generación de empleo</b>	
Distribución de los Centros de Enseñanza técnica	Extracción minera
<b>5) Sistemas de ciudades / Infraestructuras</b>	
Dispersión de los Centros poblados	
<b>6) Uso turístico y soporte natural.</b>	
	Transformación de Costa de Oro en zona residencial
<b>7) Institucionalidad. Microrregiones y área metropolitana</b>	
	Crecimiento de área metropolitana sin suelo Rural
	Migración: Rural- Urbano / Rural - Metropolitano
	Políticas de suelo. (POT). Localización Industrias

### ***Entrevistas a actores relevantes***

Se confeccionó un listado de informantes calificados en relación a su especialidad o área de actividad así como actores vinculados a cargos claves en el ámbito nacional y/o departamental. (Ver anexo 3).

En este listado se incluyeron técnicos, instituciones y actores sociales vinculados al sector productivo, turístico, y de infraestructuras. Incluye también diversas escalas: local, departamental, metropolitana, y nacional.

Las entrevistas personales o vía correo electrónico se realizaron mediante las siguientes preguntas guía:

- ¿Qué rol juega Canelones en el contexto nacional en su sector de actividad?
- ¿Cuáles son sus potencialidades? ¿Cuales debería preservar?
- ¿A su entender cuáles son las principales amenazas al desarrollo de esos potenciales?

Como resultado de las entrevistas anteriormente mencionadas se pueden extraer algunos elementos en común considerados relevantes para el presente Instrumento.

En lo referido al **rol de Canelones** en el ámbito Nacional se destacó en varias respuestas el rol productivo y su importancia en el área metropolitana definiéndolo en algún caso como “la huerta del Uruguay”. Otras referencias marcan su rol como articulador y promotor de experiencias innovadoras debido a su heterogeneidad y su creciente rol en lo que refiere a las plazas inmobiliarias.

De la solicitud de identificar las **potencialidades** del Departamento y cuáles de ellas debían ser preservadas, surgen varias respuestas sobre el valor de la permanencia de población rural en su medio, el valor de los recursos naturales existentes, y la cercanía de la producción a los consumidores. Se hace hincapié también en la buena conectividad, la capacidad receptora de actividades logísticas e industriales y el potencial - no explotado aún - de generación de energía eólica.

Destacaron además que, si bien muchos de estos factores son potencialidades del Departamento, algunos de ellos se comportan también como **amenazas**. Se menciona la localización industrial y la cercanía a Montevideo en ambos sentidos.

Otros factores detectados como relevantes en las entrevistas son la forestación y el avance del cultivo cerealero, la competencia por el suelo rural de parte de los grandes emprendimientos agrícolas, logísticos y extractivos, la sustentabilidad del tamaño de la parcela, las consecuencias del cambio climático, y la problemática vinculada a la actividad extractiva.

Asimismo surge como una amenaza el crecimiento de los bolsones de pobreza y el crecimiento de la informalidad urbana en el área metropolitana.

## **Diagnóstico y prospectiva.**

### ***Procesos detectados en el territorio***

En el proceso de elaboración del diagnóstico, y a modo de síntesis surgen algunos elementos de análisis vinculados a transformaciones territoriales que se producen en el Departamento de Canelones y que presentan consecuencias relevantes para el desarrollo futuro.

### **Contaminación de subsistemas naturales por urbanización.**

#### Disposición de residuos

La contaminación por la disposición incorrecta de residuos, puede afectar cursos de agua, y otros ecosistemas naturales como humedales, costas, etc.

Al día de hoy está operando un único sitio de disposición final de la recolección de residuos: Cañada Grande II, cercano a Ruta 8, el cual recibe la totalidad de los residuos del Departamento de Canelones.

#### Contaminación por falta de saneamiento

El sistema de saneamiento convencional cubre solamente el 16 % de la población. Esto se debe no solo a la escasa cobertura sino también a la baja tasa de conexión. Las viviendas e industrias tienen en general sistemas de saneamiento individual (pozos negros), muchos de ellos filtrantes, contaminando el suelo y las aguas subterráneas, o vierten directamente a cursos de agua, contraviniendo las normativas municipales.

Esta situación ha generado la contaminación de las aguas subterráneas y el ecosistema costero en gran parte del departamento.<sup>16</sup>

### **Contaminación de agua para consumo humano**

El aumento de la población en el Departamento, el vertido de nuevos patógenos y productos químicos de las industrias o de la producción agrícola, y las especies invasoras son factores fundamentales que contribuyen al deterioro de la calidad del agua.

El recurso agua se podría dividir en dos, aguas subterráneas y aguas superficiales.

---

<sup>16</sup> GEO Canelones

La contaminación de las aguas subterráneas se produce principalmente por el uso indebido de fertilizantes y pesticidas en la agricultura, residuos industriales, fugas de tanques de almacenamiento subterráneo, desecho incorrecto de productos químicos o depósitos de basura y escombros mal acondicionados.

Como ejemplo de esta situación, el agua de pozo de la mayor parte de las escuelas rurales dispersas del departamento así como en Ciudad de la Costa, no es apta para consumo ya que se detectaron coliformes fecales en las muestras.<sup>17</sup>

La contaminación de las aguas superficiales es causada principalmente por el desecho de productos químicos generados tanto en la industria como en el sector agropecuario. La actividad agropecuaria genera presiones sobre estos recursos hídricos, el uso de fertilizantes y plaguicidas, el manejo inadecuado del suelo y la erosión producen contaminación por exceso de nutrientes y sustancias químicas.

En el caso particular de la cuenca del Río Santa Lucía, la planta potabilizadora de Aguas Corrientes abastece de agua potable al 60% de la población uruguaya y de allí su relevancia en tanto recurso a escala nacional.

En este mismo sentido el embalse del arroyo Canelón Grande y la Laguna del Cisne podrían ser vulnerables a la contaminación por ser abastecedoras de agua potable a distintas poblaciones.

Las principales fuentes de contaminación son las actividades agrícolas predominantes en la zona, situación que se incrementa por el hecho de que dicha cuenca forma parte de la cuenca lechera del país.

La Intendencia de Canelones considera el recurso agua como sustantivo y en este aspecto se han tomado medidas acordes a la Política Nacional de Aguas.<sup>18</sup>

### **Expansión de la mancha urbana sobre suelo rural**

Si bien la expansión de la mancha urbana (ver Lámina 11) sobre suelo rural es una problemática que se presenta en la mayoría de las ciudades en desarrollo, particularmente en el Departamento de Canelones esta situación se presenta en localidades que pertenecen a la "Primer Corona Metropolitana" entendida como el área más cercana a Montevideo,

El proceso de expansión de áreas urbanas se da en un contexto de crecimiento demográfico casi nulo o nulo. La lógica de la migración a la primer corona del área metropolitana, desde las áreas consolidadas de la ciudad de Montevideo - área central o intermedia – y de la población expulsada del medio rural, produce la expansión y esponjamiento de la mancha urbana.

La población de bajos recursos, ocupa en general, las áreas con menor costo del suelo y por ende, con menor presencia de infraestructura y equipamiento urbano, o las áreas frágiles como bordes de arroyos y humedales.

---

<sup>17</sup> GEO Canelones.

<sup>18</sup> Resolución 09/07882- Creación de la Unidad de Gestión de Cuencas de la Comuna Canaria

La expansión, configura una estructura tentacular en el entorno de las principales rutas nacionales dejando intersticios de áreas rurales debilitadas, y generando tensiones sobre el suelo rural para la localización de actividades de carácter urbano e industrial.

En el avance de este proceso se encuentran, la actual Ciudad de la Costa y el conglomerado de La Paz, Las Piedras y Progreso. La primera como conurbación de la costa montevideana sobre áreas balnearias, y la segunda como ciudades que fueron alcanzadas por el proceso de expansión metropolitana. Si bien ambas avanzan sobre suelo rural, su origen y naturaleza son bien diferentes.

### **Captación de industrias y actividades logísticas.**

En la actualidad, la localización de las empresas por los modos contemporáneos de producción y división del trabajo y por las exigencias para su implantación, demandan condiciones particulares que implican importantes niveles de concentración y por tanto de especialización en el territorio. La tendencia actual es que las coronas metropolitanas sean receptoras de industrias por relocalización como por nuevas implantaciones.

Históricamente, por las restricciones de las normativas de Montevideo, y la ausencia de un marco regulatorio para este tipo de instalaciones en el departamento de Canelones, se dio un proceso de crecimiento desordenado de la actividad industrial. (Ver Lámina 4)

A partir del año 2005 se define una política de captación de inversiones y por lo tanto una específica voluntad de creación de fuentes de empleo y abatimiento de la desocupación.

En este sentido, y dentro de los Instrumentos de Planificación Territorial, se definen algunas zonas industriales aptas para su localización<sup>19</sup>.

Las actividades logísticas e industriales se concentran en la zona de Ruta 101 y 102, vinculadas a la operativa del Aeropuerto, y cercana a la ruta 8 por la proximidad al Colector Vial Perimetral. En el eje de Ruta 5 se define un sector para localización Industrial según el estudio específico realizado.<sup>20</sup>

Hay dos aspectos relevantes a tener en cuenta en este proceso de localización de industrias: la pérdida de suelo rural productivo debido a la localización de industrias y los efectos contaminantes que estas producen.

En todo el país se relevaron 353 sitios potencialmente contaminados, asociados principalmente a industrias metalúrgicas, químicas, del cuero y textiles, 120 de los cuales se encuentran en Canelones.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Eje de ruta 5 Pando y rutas 101 y 102.

<sup>20</sup> Consultora Deloitte 2009

<sup>21</sup> GEO Canelones

### **Actividad extractiva minera.**

La actividad minera se desarrolla prácticamente en todo el territorio del departamento. Son recursos para la industria de la construcción, rutas nacionales, mantenimiento y reparación de la extensa red vial con que cuenta el departamento. A su vez la extracción no planificada pone en riesgo unidades ambientales que integran ecosistemas vulnerables como por ejemplo, el ecosistema costero sobre el Río de la Plata y los humedales del Río Santa Lucía.

Cabe señalar que en términos generales, no se cumple con lo establecido en el Código de Minería en cuanto a la etapa de abandono de los yacimientos, dejando éstos en el estado que quedan cuando termina la etapa de operación.

Los yacimientos son más de 160, entre productivos y en estado de abandono. (Ver Lámina 3) En las etapas de operación, se produce la contaminación sonora y del aire en las zonas circundantes. En el caso de las etapas de abandono, las canteras generan lagunas provenientes de napas subterráneas que sufren procesos de eutrofización, produciendo malos olores y deterioro del paisaje.

### **Degradación del suelo por actividades productivas rurales.**

Toda la superficie del Departamento -en especial el noreste- sufre erosión y degradación de su recurso suelo. (Ver Lámina 9)

El territorio canario muestra los mayores niveles de erosión del país. Casi todas sus tierras poseen algún grado de erosión, con excepción de las zonas bajas inundables.

Esta erosión es la consecuencia de un laboreo y manejo del suelo no adecuados. La permanencia del suelo desnudo o con escasa cobertura vegetal durante varios meses, la falta de rotación con pastura, el uso generalizado de glifosato sin respetar los desagües naturales y la huellas de implementos agrícolas, en el sentido de la pendiente, son practicas que, ante la ocurrencia de lluvias intensas generan erosión y pueden afectar la calidad de las aguas superficiales.

La erosión se agrava a causa del exceso de pastoreo y la deforestación.

El advenimiento nuevamente de los cultivos cerealeros (trigo, soja, girasol),o insumos de biocombustible puede agravar el grado de erosión existente si no se desarrolla un sistema de rotaciones con practicas conservacionistas de suelos.

## **Migración poblacional.**

El departamento experimenta simultáneamente dos procesos referidos a migraciones poblacionales: el crecimiento de su población urbana y la disminución de su población rural. El 88,6% de la población reside en áreas urbanas y sólo el 11,4% en áreas rurales.

### Migración de población rural

La población rural dispersa se redujo a la mitad entre los años 1963 y 2004: de 498.000 a 266.000 personas. El ritmo de envejecimiento de la población rural dispersa es el más elevado del país.

En relación al censo de 1996 el grado de urbanización se ha incrementado en dos puntos porcentuales. Respecto al censo anterior la población rural sigue decreciendo aunque a un ritmo menor (7 por mil).

Las causas de esta disminución puede ser muchas; se pueden mencionar entre otras: bajos ingresos netos provenientes de la actividad agropecuaria, por consiguiente necesidades básicas insatisfechas, problemas de inserción de jóvenes en el medio rural, necesidad de educación secundaria y terciaria, falta de capacitación para adecuar el producto (oferta) a la demanda, inexistencia de cadenas productivas.

### Expansión de la mancha urbana

El proceso de urbanización se debe entre otros factores a la migración de la población rural hacia áreas urbanas. Las pequeñas superficies aún con rubros intensivos y relativamente cerca del gran mercado de la capital no generan ingresos suficientes para sostener a una familia.

Queda en evidencia la relación del tamaño de la parcela con la sustentabilidad de la producción familiar.

Por otra parte cada vez más la población rural migra hacia los centros urbanos en busca de infraestructura, servicios y educación que los centros urbanos del medio rural no producen.

## **Fragilidad de Ecosistemas naturales.**

Para Canelones, los ecosistemas identificados al momento y considerados relevantes, describe una extrema concentración de estos sobre una faja de menos de 10 km de ancho a partir de la costa del Río de la Plata. (Ver Lámina 10)

Si bien esta región se caracteriza por concentrar una gran diversidad de ecosistemas, al mismo tiempo presenta el mayor índice de crecimiento poblacional del país, motivo por el cual, se han visto afectados negativamente por el alto grado de urbanización.

Se reconoce el valor ecológico de los ecosistemas extra costeros, distribuidos en el resto del territorio canario, identificados y caracterizados como tales en el trabajo de GEO Canelones.



### **Actividades de recreación y turísticas en suelo rural.**

Más allá del turismo tradicional de sol y playa, existe un proceso fuerte, que se detecta sobre todo en zonas próximas a la costa, de localización de emprendimientos con fines turísticos y recreativos en zonas rurales. Estos enclaves con lógicas urbanas, ubicados en áreas productivas, suponen la pérdida de suelo productivo, generada sobre los predios cercanos por la expectativa del valor inmobiliario, y eventualmente de no realizarse un correcto manejo podrían generarse impactos negativos sobre los ecosistemas.

Por otra parte, y vinculado a usos turísticos en suelo rural, el territorio de Canelones Oeste, ya identificado como un acervo de recursos turísticos antiguos semi abandonados, también es rico en nuevos emprendimientos. A pesar de ser establecimientos de producción agrícola (quesos, frambuesas) y vitivinícola visualizan el potencial de su oferta específica y conforman o integran circuitos turísticos (ej. Paseo Ruta 5 Sentidos)<sup>22</sup>

### **Oportunidades en el actual proceso de descentralización en el marco de la nueva ley.**

El ordenamiento del territorio para el trabajo operativo, se definió en base a la microrregión.

Las microrregiones fueron definidas de acuerdo a su vocación productiva como un módulo de desarrollo que potenciara las ventajas comparativas de las localidades. En el nuevo marco jurídico – Ley de descentralización y participación ciudadana - constituye una herramienta indispensable en los procesos de desarrollo local y regional, a fin de evitar la fragmentación territorial y diseñar los instrumentos de la Ley de Ordenamiento Territorial. (Ver Lámina 12)

### **Movilidad, transporte y actividades logísticas**

Los principales conectores del departamento de Canelones son las rutas 5, 6, 7, 8 y 200 (Interbalnearia), todas ellas radiales al departamento de Montevideo y la ruta 11 como único conector fuerte que atraviesa a Canelones en su sentido transversal. (Ver Lámina 5)

Se percibe un déficit de conectividad transversal no por la falta de caminería rural sino por la deficiencia en las vías colectoras urbanas y por el crecimiento de la mancha urbana sobre la trama rural.

Este déficit se percibe principalmente por la falta de algunas líneas de transporte colectivo y por deficiencias en la calidad del servicio existente.<sup>23</sup> A partir de los

---

<sup>22</sup> Las familias participan de este proyecto abriendo sus casas, respetando la capacidad de carga en cada lugar y sin descuidar la actividad productiva. Comparten con los turistas sus tareas cotidianas, y sus tradiciones fomentando el desarrollo local, con énfasis en la preservación del medio ambiente.

<sup>23</sup> Ing. Rubinstein, E.

estudios realizados los problemas de conectividad son problemáticas intrínsecas a áreas reducidas, básicamente de dimensiones locales.

A nivel metropolitano, el nuevo Sistema de Transporte Metropolitano (STM) es un cambio orientado a mejorar la movilidad de los ciudadanos en todo el Departamento, que abarca ampliaciones para el área metropolitana. Este sistema - implementado por el MTOP y las Intendencias – tendrá a largo plazo impactos relevantes en el área Metropolitana, modificando las relaciones distancia tiempo y costo de transporte.

En referencia a las obra viales recientes, se destaca el anillo Colector Vial Perimetral, corredor transversal a la ciudad de Montevideo, que permite acelerar la circulación y descongestionar las áreas centrales, generando nuevas lógicas de localización para actividades logísticas.

Canelones, en este contexto, recibe gran parte del impacto que genera el Anillo en el territorio, sobre todo en el sector de Ruta 5 previo al ingreso a Montevideo y en la zona cercana al empalme de Ruta 8. Asimismo cambia sustancialmente la conectividad con la zona costera, por el Anillo y Ruta 102.

## **Conclusiones**

De las líneas de acción iniciales, y de los diagnósticos se resumen las siguientes conclusiones, de las que se derivarán las directrices:

### **1) *Desarrollo Rural. Agropecuario y servicios logísticos***

A partir del objetivo del desarrollo productivo sustentable del departamento, se estableció como una premisa la protección del suelo rural productivo. Esto en sí mismo constituye una definición estratégica que se traduce en una directriz.

El diagnóstico reafirma la tendencia fuerte de pérdida de suelos productivos a favor de otros usos, industriales y/o residenciales, proceso que se observa en forma más relevante en la primer corona metropolitana.

Por otra parte, la erosión de los suelos por las prácticas de laboreo inadecuadas contribuye a la pérdida de productividad.

La sumatoria de estos procesos detectados, lleva a la necesidad de realizar acciones específicas para la protección y promoción del suelo rural productivo. El primer paso sería tomar medidas cautelares y categorizar el suelo.

La estrategia propuesta más a largo plazo será implementar una política de recuperación de suelos, dado el alto grado de erosión y degradación (pérdida de sus propiedades físicas, químicas y biológicas) que presentan.

### **2) *Sistema departamental de áreas protegidas.***

La necesidad de crear un Sistema Departamental de áreas protegidas se define a partir de lo establecido en el GEO Canelones y de lo recogido en los talleres.

Los ecosistemas frágiles constituyen no solamente un recurso natural sino también turístico, y forman parte de la identidad canaria. Es necesaria la categorización de los suelos rurales naturales a fin de evitar las presiones de otros usos sobre estos suelos.

En cuanto al ecosistema costero sufre un proceso de degradación a causa de las acciones del hombre, la urbanización y los efectos del cambio climático según se extrajo del diagnóstico participativo. (Ver anexo 4) Es necesario profundizar en las políticas desarrolladas para la conservación, protección y recuperación de la franja costera no solo por su valor intrínseco como recurso natural sino como recurso turístico y de desarrollo del Departamento.

Los recursos hídricos, vitales para la producción y el consumo humano de agua potable del área metropolitana, son no solo factores ambientales relevantes sino un recurso a preservar para la sustentabilidad de la producción agrícola y las actividades urbanas. Su conservación deberá incluir la promoción de buenas prácticas en el sector productivo evitando el uso de fertilizantes y agroquímicos que puedan comprometer el recurso.

### **3) *Estructura vial Departamental***

A partir del diagnóstico se reafirma el potencial del Departamento a partir de su excelente conectividad. La red vial soporte para el sector productivo debe mantenerse en el entendido que el rol de articulador de Canelones entre el área metropolitana y el interior del país se apoya en esta red.

Asimismo la red vial deberá fortalecerse y dar sustento a la complementariedad de centros urbanos insertos en el medio rural.

En este sentido y con el objetivo de fomentar la integración social, se deberá reformular el sistema de transporte vinculado a la red vial y las particularidades locales.

#### 4) *Usos del suelo productivo y generación de empleo*

De acuerdo a lo detectado sobre la migración de población rural y la expansión de la mancha urbana del área metropolitana, sumado a la amenaza que conlleva la pérdida de población rural, es necesario desarrollar políticas específicas para mantener la población afincada en el medio rural.

Para esto será necesario promover la localización de centros de enseñanza buscando el afincamiento de los jóvenes en el medio rural. Estos centros de enseñanza deberán capacitar sobre buenas prácticas de producción agropecuaria.

Simultáneamente existen políticas dirigidas al desarrollo de sectores industriales sobre los corredores con buena conectividad hacia el puerto y aeropuerto, generando oferta laboral no necesariamente vinculada a la capacitación de la población residente. Estos usos industriales, muchas veces se localizan sobre suelos rurales, comprometiendo la producción agrícola en el largo plazo.

En virtud de estos dos aspectos, de localización de usos productivos y capacitación de mano de obra, se divide la línea de acción en dos.

Se plantea la alternativa de dividir esta línea de acción en dos directrices:

- mantener la población rural en su medio y
- definir la localización de otros usos productivos en suelo rural

A los efectos de mantener a la población rural en su medio, y siendo la elaboración de alimentos generador de valor agregado, será necesario profundizar la integración del sector productivo agrícola a las cadenas productivas agroalimentarias.

Asimismo es necesario localizar centros de enseñanza para la población rural, no solo para promover su calificación, sino para hacerlo en modos de producción sustentable.

En cuanto a la actividad extractiva, indispensable para la construcción de infraestructuras y edificaciones, es necesario compatibilizarla con las actividades productivas agrícolas o las urbanizaciones, en el marco de un desarrollo sustentable en el largo plazo. Sin embargo, es necesario restringir su localización vinculada a ecosistemas relevantes.

#### 5) *Sistemas de ciudades / Infraestructuras*

Como principio básico, es necesario aprovechar las infraestructuras instaladas, y densificar áreas ya dotadas de servicios, a los efectos de una economía de recursos.

En este sentido es necesario considerar las ciudades inmersas en el medio rural, y aquellas áreas incluidas en la mancha urbana metropolitana, como parte del proceso de metropolización.

Los centros poblados dispersos en el medio rural pueden potenciar sus estrategias complementando usos, de modo de generar sistemas más complejos insertos en la zona rural productiva.

La falta de saneamiento, reiteradamente mencionada como un problema en los talleres, es un tema relevante, no sólo por la calidad de vida sino también por la contaminación que genera en el recurso hídrico. En este sentido, es necesario diseñar las infraestructuras de saneamiento en forma coordinada, adoptando el sistema de ciudades complementarias en los casos de localidades dispersas.

La recolección de residuos, anotada también como un asunto relevante en los talleres, no solo es un tema de coordinación del propio sistema, sino que reitera la necesidad de la definición sobre los sitios de disposición final y su manejo.

A nivel de infraestructura vial y de transporte, es necesario mejorar el transporte para consolidar la integración social, y dar cohesión a estos sistemas de ciudades.

En cuanto al crecimiento de la mancha urbana - principalmente sobre los corredores de las rutas nacionales - ya fue mencionado en el primer punto sobre la protección del suelo rural. Limitar la expansión de esta mancha no solo es necesario en virtud de esa voluntad de proteger el recurso suelo, sino también por la sustentabilidad de los centros urbanos en sí misma.

Dado que parte de esa expansión se da en forma precaria, se debería no solo revertir sino también prevenir estos afincamientos precarios, con el objetivo de reducir la pobreza y evitar la segregación socio-territorial.

#### 6) *Uso turístico y soporte natural.*

Los paisajes<sup>24</sup> naturales son un recurso ambiental en sí mismo y constituyen - cada vez más - un recurso para el sector turístico. Es necesario compatibilizar las acciones destinadas a la conservación y recuperación de los recursos naturales, y continuar la promoción de actividades turísticas sustentables.

En términos generales se propone la puesta en valor de los principales estructuradores de las zonas turísticas, en forma coordinada con las infraestructuras viales.

---

<sup>24</sup> Paisaje: cualquier parte del territorio tal como lo percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos.

7) *Institucionalidad. Microrregiones y área metropolitana.*

De la situación planteada a partir de la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana, surgen nuevos desafíos en la gestión del departamento.

Fortalecer la descentralización es una premisa básica, si bien quedan muchas interrogantes sobre la puesta en marcha del proceso de aplicación de la Ley.

En el contexto metropolitano, se recomienda la articulación con municipios de otros departamentos vecinos con los que se compartan servicios, cuencas hidrográficas, o estrategias de gestión comunes, en distintas instancias.

En el mismo sentido, es necesaria la coordinación de los tres niveles de gobierno en la aplicación de políticas en el territorio.

Se propone, a fin de evitar la fragmentación territorial mantener la microrregión como ámbito de planificación territorial para los planes locales y otros instrumentos que la ley indique.

## CAPITULO IV

### Directrices de Ordenamiento Territorial

#### Proceso Participativo

La participación ciudadana acompañó durante todo el proceso de redacción del documento, no solo en aquellas instancias previstas en la ley 18.308, sino que fue en todo momento, como forma de asegurar la sustentabilidad de la propuesta.

Tal como está establecido al inicio del documento, el proceso de Redacción del Proyecto de directrices consistió en tres fases, las cuales fueron trabajadas cada una de ellas mediante instancias participativas y de consulta.

FASE 1. Y 2 (Proceso de Diagnóstico, escenarios y Rol de departamento)

- ⌚ **Entrevistas a actores relevantes** \_ informantes calificados en relación a su especialidad o área de actividad así como actores vinculados a cargos claves en el ámbito nacional y/o departamental.
- ⌚ **Talleres microrregionales.** \_ con la ciudadanía, en conjunto con el equipo de cambio climático.
- ⌚ **Taller Foda** \_ técnicos multidisciplinarios con conocimiento de la realidad del departamento de Canelones y área metropolitana.

FASE 3. (Construcción de las Directrices)

- ⌚ **Presentación a Ediles Departamentales.**
- ⌚ **Presentación y trabajo en Gabinetes Microrregionales.** Equipo redactor y los Alcaldes de cada microrregión
- ⌚ **Puesta en Manifiesto.** Visibilidad del Documento de avance en la página web de la intendencia durante el período del 10 de noviembre hasta el 10 de diciembre, solicitando al intendente la ampliación de este hasta el 20 de diciembre de 2010. Recibiendo los comentarios mediante correo electrónico: [planificación.territorial@imcanelones.gub.uy](mailto:planificación.territorial@imcanelones.gub.uy). Durante dicho período fueron recibidos aportes y alegaciones sobre el documento, las cuales fueron incorporadas en la medida que se entendieron pertinente en el documento de redacción del Proyecto de directrices. Las respuestas a estas propuestas fueron colgadas en la página web, una vez aprobadas por el intendente. (Ver Anexo 9)
- ⌚ **Incorporación de propuestas (ver anexo 8):** las alegaciones recibidas fueron incorporadas al documento articulado que se hace referencia en la Sección 2 dot. Se recibieron alegaciones por parte de: Unidad de Planificación Territorial de Ruta 8, por la Dirección General de Desarrollo Productivo, Dirección General de Planificación Territorial y Ac. Urbano

El equipo redactor consideró pertinente incorporar además en el texto de la Directrices las Conclusiones del IV Encuentro Nacional de Arquitectos y XXXIV Encuentro de Comisiones Delegadas en SAU Maldonado.(Ver Anexo 7).

- ⌚ **Distribución de Volantes.** Se realizaron 5000 volantes informativos de manera de asegurar una mayor difusión del documento en el marco de la Puesta en Manifiesto.
- ⌚ **Audiencia Pública.** La misma se realizó el día 8 de abril en el Ex. Teatro Colón de la Ciudad de Canelones. Se contó con la presencia de vecinos, ediles departamentales, representantes de Ministerios y equipo de Gobierno. Se dispuso que las propuestas y alegaciones podrían llegar hasta el miércoles 13 de abril vía mail a [planificación.territorial@imcanelones.gub.uy](mailto:planificación.territorial@imcanelones.gub.uy). Pasado dicho período no se recibieron alegaciones. Material en Anexos: anexo 6 (material de difusión); anexo 8 (documentación)



Las directrices departamentales constituyen el instrumento que establece los principales lineamientos estratégicos para alcanzar la imagen-objetivo propuesta del departamento, y se constituyen en el ordenamiento estructural del territorio departamental. Tienen como objeto planificar el desarrollo integrado y ambientalmente sustentable del territorio, mediante el ordenamiento del suelo y la previsión de los procesos de transformación del mismo.

Tal como se establece en el desarrollo del presente documento, la redacción se realizó en un proceso de participación, desde el aporte del soporte técnico multidisciplinar, el gobierno departamental y la ciudadanía como forma de garantizar la sustentabilidad del mismo.

Las estrategias territoriales comprendidas se estructuran en cuatro grandes dimensiones en concordancia con la estrategia establecida desde la gestión pasada por el actual gobierno.

Definiéndose de acuerdo a al rombo de la sustentabilidad las siguientes dimensiones:

- ⌚ **Dimensión Ambiental**, se corresponde con el establecimiento de reglas para garantizar la sustentabilidad ambiental, abierta a la validación social, la cual incorpora la evaluación estratégica en la valoración de los aspectos ambientales.
- ⌚ **Económica**, estas brindan las orientaciones para el fomento productivo y la localización de actividades económicas de acuerdo a su base territorial, constituyen previsiones de orden general para el ordenamiento del territorio, aportando a la definición de grandes estructuras de servicios, dotaciones e infraestructuras y los sistemas de movilidad.
- ⌚ **Socio-Espacial**, brindan las estrategias para la cohesión socio territorial se constituyen como directrices Socio - Espaciales, dando orientaciones para la inclusión, accesibilidad y equidad territorial, tanto en el ámbito urbano como en el medio rural, por medio de estrategias tendientes a la optimización de servicios e infraestructuras, mejora de la conectividad y calidad del hábitat y los espacios libres, entre otras.
- ⌚ **Institucional**, se presenta como marco para su fortalecimiento y el de la sociedad civil desde una visión del ordenamiento territorial, en el marco del proceso de descentralización política y participación ciudadana, contribuyendo en el abordaje de los planes sectoriales, parciales, locales y microrregionales y su respectivo seguimiento.

Estructuradas en estas cuatro dimensiones, tomando como base las líneas de acción establecidas en el comienzo del proceso y los principales procesos territoriales detectados en el departamento se definieron ocho directrices territoriales capaces de dar respuesta y aportar en la ordenación del Territorio del Departamento de Canelones.

Estas directrices se complementan con lineamientos estratégicos referidos a su implementación y recomendaciones que se entienden pertinentes para el territorio de Canelones.

## **Ocho Directrices**

### Dimensión Ambiental

**DIRECTRIZ 1** Promover la conservación de los recursos naturales, la mejora de la calidad ambiental, la prevención y mitigación de los efectos del cambio climático.

- a) Proteger los Ecosistemas Relevantes del Departamento
- b) Conservar y proteger de los Recursos Hídricos del Departamento
- c) Promover de sistemas de producción sustentables
- d) Identificar y Promover estrategias sustentables para la gestión de los distintos tipos de residuos sólidos.
- e) Proteger el paisaje entendido como un recurso de valor cultural y turístico
- f) Seguimiento y monitoreo de la calidad del aire del Departamento
- g) Planificar acciones públicas y privadas para la prevención de los riesgos, la mitigación y la adaptación a la variabilidad y el cambio climático.

### Dimensión Económica

**DIRECTRIZ 2** Proteger el suelo rural como recurso para el desarrollo sostenible.

- a) Regular el buen uso del suelo como un bien social relevante para la producción agropecuaria y la seguridad alimentaria.
- b) Promover la producción rural de acuerdo al rol de productor de alimentos y a la cultura del departamento.
- c) Regular la relación entre el área urbanizada y el suelo rural productivo, asumiendo las atribuciones facultadas en el artículo 83 inciso 4 de la Ley 18.308 para todo el Territorio Departamental.
- d) Promover unidades productivas con suficiente área y disponibilidad de agua para el desarrollo de los sistemas de producción propios de cada microrregión.

**DIRECTRIZ 3** **Sostener la estructura vial, como soporte de la movilidad departamental y del rol articulador del departamento.**

- a) Desarrollar la red vial como vías de transporte para el sector productivo y para la complementariedad del sistema de ciudades.
- b) Regular las actividades vinculada al uso de la red vial.
- c) Promover servicios de transporte público que favorezcan la conectividad interna del departamento.

Dimensión Socio – Espacial.

**DIRECTRIZ 4** **Promover la localización de emprendimientos productivos y de desarrollo turístico, industrias y actividades logísticas, vinculadas a la conectividad y recursos del Departamento.**

- a) Zonificación de áreas que favorezcan al desarrollo sustentable de dichas actividades y su entorno.
- b) Regular las actividades extractivas mineras.
- c) Promover el desarrollo turístico del Departamento de Canelones

**DIRECTRIZ 5** **Promover el desarrollo de la sociedad rural.**

- a) Alentar la adopción de prácticas agrícolas ambientalmente sustentables.

**b) Impulsar una división del suelo rural acorde con las necesidades de desarrollo de los sistemas de producción familiares predominantes en el departamento.**

**c) Aportar a la instalación de servicios e infraestructuras para el desarrollo de la sociedad rural.**

**DIRECTRIZ 6 Optimizar las infraestructuras instaladas en el suelo urbano.**

**a) Promover la integración de centros urbanos en sistemas mediante la complementariedad de servicios. Asegurar la accesibilidad a los equipamientos urbanos.**

**b) Revisar la delimitación de suelo suburbano y establecer las áreas para posibles expansiones urbanas y localizaciones productivas.**

**c) Promover a través de políticas activas la localización de viviendas en áreas urbanas con infraestructuras suficientes, en concurrencia con los Planes Nacionales para el hábitat.**

**d) Atender y prevenir los procesos de precarización y degradación urbana.**

**e) Priorizar la densificación sustentable del stock habitacional en suelos con infraestructura, desestimulando la extensión urbana sobre suelo sin servicios.**

**DIRECTRIZ 7 Poner en valor los atributos productivos y paisajísticos del departamento, como soporte para el desarrollo de su identidad territorial y factor esencial para su ordenamiento.**

**a) Relevar, proteger, recuperar-rehabilitar y potenciar aplicando los instrumentos de Ordenamiento Territorial, los recursos paisajísticos naturales, enclaves históricos y recursos culturales.**

**b) Poner en valor los principales estructuradores de las zonas turísticas (sitios, circuitos, accesos a los sitios de interés).**

c) Promover el turismo social del departamento de Canelones, fortaleciendo el patrimonio natural, histórico y cultural de cada región, en coordinación con los Planes Nacionales de desarrollo turístico.

#### Dimensión Institucional

**DIRECTRIZ 8** Promover la gestión transversal de las políticas departamentales, así como la coordinación de la gestión en las diversas escalas, a través del marco legal que estructuran los instrumentos de ordenamiento territorial.

a) Dar transparencia y democratización al proceso de toma de decisiones y su contralor

b) Fortalecer el proceso de descentralización departamental facilitando la creación de espacios de planificación municipal para el corto y mediano plazo, a través de los instrumentos de ordenamiento territorial asegurando una amplia participación de la sociedad local.

c) Aportar a la gestión asociada de los municipios en diversas escalas.

d) Adoptar la microrregión como escala territorial idónea de coordinación entre los instrumentos de ordenación departamental y local.

#### **Evaluación Ambiental Estratégica**

La Evaluación Ambiental Estratégica describe y evalúa de forma correcta los posibles efectos significativos ambientales que pueden derivarse de la aplicación del Instrumento.

Asimismo, incorpora el contenido y alcance de las directrices en cuanto a criterios ambientales estratégicos, objetivos de planificación ambiental, principios de sostenibilidad, principios de conservación de la biodiversidad y sistema de indicadores ambientales.

Esta ha tenido en consideración cada uno de los elementos que conforma el decreto según se indica a continuación:

- Objetivos, determinaciones y medidas propuestas por el Instrumento
- Análisis de la situación actual y escenario tendencial de los elementos que conforman el Instrumento: suelos productivos y áreas de oportunidad, accesibilidad, movilidad y transporte, infraestructuras, equipamientos y espacios libres.
- Estimación de efectos ambientales derivados del Instrumento sobre dichos elementos.
- Análisis de la situación sin la realización del Instrumento y beneficios ambientales de la propuesta del Instrumento.
- Medidas correctoras.
- Programa de seguimiento, propuesta de indicadores ambientales y de sostenibilidad ambiental.

En el proceso de elaboración del diagnóstico, surgen algunos elementos de análisis vinculados a transformaciones territoriales que se producen en el Departamento de Canelones y que presentan consecuencias relevantes para el desarrollo futuro, en los cuales la aplicación del instrumento incide claramente en cada uno de ellos. Si bien de acuerdo a lo establecido por el decreto 221/09 el informe de evaluación ambiental estratégico debe analizar los factores ambientales, consideramos que el análisis debe contemplar también los siguientes procesos que en definitiva son quienes transforman el territorio y actúan directamente sobre los factores.

Entendemos que este análisis de los efectos previsibles debe hacerse desde una visión integral, tanto los efectos urbano-territoriales, como los que resulten sobre la población, sobre la economía y la producción, o sobre la institucionalidad, todos deben analizarse y evaluarse en forma sistémica, considerando los vínculos existentes entre ellos.

La evaluación ambiental estratégica (EAE), se detalla en la sección 3, del presente documento.

## **Pasos a seguir**

Una vez culminado el proceso de aprobación de instrumento de Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial, se entiende necesario el desarrollo de los siguientes puntos a modo de continuar en la construcción y legislación de los instrumentos de Ordenamiento territorial en sus distintas escalas:

- ⌚ Redacción de la Ordenanza de Ordenamiento Territorial y proceso de aprobación conteniendo:
  - ⌚ Categorización y subcategorización de los suelos

- ⌚ Definición de instrumentos departamentales (escala microrregional de los instrumentos, requisitos PAI por escala, categorización directa de suelo en acuerdo a uso actual)
  
- ⌚ La creación de un Sistema de Información Territorial de Canelones (SITCAN uy). Este sistema es fundamental para continuar en la construcción de instrumentos de manera coordinada, normalizada y en concordancia con la unidad de Geomática. L
  
- ⌚ Se entiende pertinente la creación de una oficina de seguimiento de los instrumentos y sus legislaciones correspondientes; así como la creación de un Fondo Departamental de Gestión Territorial

**ETAPA 1** periodo diciembre 2009 – junio 2010

**Intendencia de Canelones**

**Intendente Departamental: Dr. Marcos Carámbula**  
**Secretario Gral.: Prof. Yamandú Orsi.**

Director General de Desarrollo Productivo Social: Ing. Agr. Luis Aldabe Dini  
Director General de Planificación Territorial y Acondicionamiento Urbano: Arq. Andrés Rídao  
Área de Descentralización: Raúl Olivera.  
Directora de Planificación Estratégica: Soc. Silvana Maubrigades  
Director General de Obras: Ing. Nicolás Vilaró  
Directora: Dra. Marcela Brignoni  
Director General de Gestión Ambiental: Lic. Leonardo Herou

Director General de Tránsito y Transporte: Sr. Marcelo Fernández,  
Directora: Dra. Silvia Camejo.  
Directora de Desarrollo Turístico: Sra. Susana Prats

**Grupo redactor:**

Mag. Arq. Alicia Artigas, Coordinadora de las Directrices de Ordenamiento Territorial  
Departamentales  
Arq. Paola Florio, Asistente Técnico de las Directrices de Ordenamiento Territorial  
Departamentales  
Bach. Cecilia Altieri  
Bach. Andrea Hernández

**PARTICIPANTES del Grupo Redactor**

Unidad Geomática: Sr Carlos Barboza  
Bach. Rodrigo Fernández  
Arq. Laura Monzo  
Arq. Washington Mainardi  
Ing. Agr. Alejandro Tarigo  
Bach. Sofía Baldizan  
Arq. Virginia García.  
Ing. Beatriz Tabacco  
Arq. Ana Vigo  
Arq. Paula Venturini  
Nelson Larzabal  
Tut. Irene Cabrera  
Ing. Agr. Alfredo Blum

**DINOT:**

Director: Mag. Ing. Agr. Manuel  
Chabalgoity  
Arq. Elba Fernández  
Asist. Social Marcela Lale  
Arq. Jacquelin Petit  
Mag. Arq. Cecilia Lombardo  
Asist. Social Triana Morales  
Arq. Andrés Quintans  
Ing. Elías Rubinstein  
Ing. Agr. Roberto Serrentino



**ETAPA 2** periodo julio 2010 en adelante

### **Intendencia de Canelones**

**Intendente Departamental: Dr. Marcos Carámbula**  
**Secretario Gral.: Prof. Yamandú Orsi.**

Director General de Desarrollo Productivo Social: Ing. Agr. Luis Aldabe Dini  
Director General de Planificación Territorial y Acond. Urbano: Arq. Andrés Ridao  
Director General de Gestión Ambiental: Dr. Carlos Pose  
Directora de Planificación Estratégica: Soc. Silvana Maubrigades  
Directora: Dra. Marcela Brignoni  
Director: Lic. Leonardo Herou  
Directora: Dra. Silvia Camejo.  
Directora de Desarrollo Turístico: Sra. Susana Prats

### **Grupo redactor:**

Arq. Andrés Ridao, Coordinador Gral. de las DOT  
Arq. Paola Florio, Asistente Técnico de las DOT  
Bach. Cecilia Altieri  
Bach. Andrea Hernández

### **PARTICIPANTES del Grupo Redactor**

Bach. Rodrigo Fernández  
Arq. José Freitas  
Arq. Hector Zinola  
Arq. María Jose Iglesias  
Arq. Natalia Brener  
Arq. Laura Monzo  
Arq. Washington Mainardi  
Ing. Agr. Alejandro Tarigo  
Sra. Sandra Acevedo  
Bach. Sofía Baldizan  
Arq. Virginia García.  
Ing. Beatriz Tabacco  
Arq. Ana Vigo  
Arq. Paula Venturini  
Nelson Larzabal  
Tut. Irene Cabrera  
Ing. Agr. Alfredo Blum

### **DINOT:**

Director: Mag. Ing. Agr. Manuel Chabalgoity  
Arq. Elba Fernández  
Asist. Social Marcela Lale  
Arq. Jacquelin Petit

### **ANEXO I**

## **INDICE DE LÁMINAS**

Lámina 1.....	Densidad de población
Lámina 2.....	Parcelario rural
Lámina 3.....	Actividad extractiva minera
Lámina 4.....	Localización de Industrias
Lámina 5 .....	Red vial
Lámina 6 .....	Microrregiones
Lámina 7.....	Proceso planificador
Lámina 8 .....	Red hidrográfica
Lámina 9 .....	Erosión del suelo
Lámina 10 .....	Ecosistemas vulnerables
Lámina 11.....	Expansión mancha urbana
Lámina 12 .....	Microrregión - Alcaldías
Lámina 13 .....	...Áreas de alta vulnerabilidad ambiental
Lámina 14 .....	Áreas potencialmente transformables sobre suelo rural

## **ANEXO II**

Anexo 1.....	GEO Canelones
Anexo 2.....	Marco normativo
Anexo 3.....	Informantes calificados
Anexo 4.....	Talleres cambio climático
Anexo 5.....	Informes Consultores. Recopilación
Anexo 6.....	Material de Difusión
Anexo 7.....	Aporte SAU
Anexo 8.....	Documentación
Anexo 9.....	Plan Estratégico Canario

## **BIBLIOGRAFIA**

GEO Canelones - PNUMA, IMC , MVOTMA, CLAES (2009)

<http://www.pnuma.org/deat1/pdf/2009%20-%20GEO%20Canelones.pdf>

Libro Blanco Área Metropolitana - Agenda Metropolitana. Autores varios. (2007)

Plan Estratégico Canario - CEEC, IMC (2007)

Desarrollo de un modelo de Distrito Industrial con el fin de generar competitividad a nivel local en el departamento de Canelones. Deloitte, IMC (2009)

Plan de la Microrregión Ruta 5 Sur. CEEC, IMC (2008)

Hacia la microrregionalización. CEEC, IMC (2008)

Gestión y cambio en Canelones. CEEC; IMC (2008)

Vocación industrial de la microrregión corredor Ruta 8. CEEC, IMC (2008)

<http://www.ose.com.uy/>