

I - MEMORIA DE JUSTIFICACIÓN Y OBJETIVOS DEL PLAN

<i>I- JUSTIFICACIÓN Y OBJETIVOS DEL PLAN.....</i>	<i>3</i>
1- INTRODUCCIÓN.....	3
2- ÁMBITO DE ACTUACIÓN.....	3
<i>ESCENARIOS:.....</i>	<i>3</i>
3- MARCO CONCEPTUAL.....	4
3.1- PRODUCCIÓN.....	5
3.2- RECURSOS NATURALES.....	8
3.3 - FORMAS DE HABITAR.....	9
4- IDEAS FUERZA.....	10
5-OBJETIVO GENERAL.....	11
6-OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	11

I- Justificación y Objetivos del Plan

1- INTRODUCCIÓN

Desde Canelones se generan estrategias que transversalizan lo sectorial para llegar a zonas que quedan al margen de muchos planes y servicios pensados e implementados para la población urbana. Luego de diez años de experiencia de gestión, Canelones recoge los cambios registrados en los territorios rurales de nuestro departamento (permeabilidad y sensibilidad ante el contexto), así es que dicho proceso cuenta con insumos que fueron generados en forma conjunta entre la Agencia de Desarrollo Rural, la Dirección General de Gestión Ambiental, y la Secretaría de Planificación de la Intendencia de Canelones y son base y conducen a dar inicio a este instrumento.

En este contexto, la Intendencia de Canelones en el marco de la Ley 18.308 de 18 de junio de 2008, generó el proceso de elaboración del **Plan de Ordenamiento Rural del Departamento de Canelones**, denominado "**Plan de Ordenamiento Rural de Canelones-Ruralidades Canarias**".

2- ÁMBITO DE ACTUACIÓN

El ámbito de actuación será la totalidad del suelo rural del Departamento de Canelones, a excepción de las áreas rurales naturales vinculadas a las áreas urbanas y suburbanas del departamento, el área costera del Río de la Plata -según lo graficado en mapa N°1.

ESCENARIOS:

Para el desarrollo del plan se va a seleccionar un escenario tendencial, que significa que se mantenga incambiada la situación actual y no se establezcan variaciones en las reglas de juego sobre el área rural; un escenario emergente en el que se acerca a la imagen al Canelones deseado.

ESCENARIO TENDENCIAL: De mantenerse el territorio rural canario sin un proceso

de ordenamiento territorial y sostenible, de carácter participativo y con las características de diversidad productiva, la sobreexplotación y el mal uso de los suelos durante años, se continuará con el empobrecimiento de muchas áreas productivas y con muchas superficies muy limitadas en su capacidad de producción. Consecuentemente, se continuará con la pérdida de población relacionada a la producción familiar y por ende el debilitamiento de la soberanía alimentaria.

ESCENARIO EMERGENTE: Aplicando en el territorio rural canario un Plan de Ordenamiento Territorial, se establece una normativa ordenadora y un marco regulatorio que el área rural no tuvo hasta ahora. Con ello se fomenta la cultura productiva, el arraigo de la población vinculada a la producción familiar, la revalorización del patrimonio rural y el fomento del cuidado de los recursos naturales: promoviendo la recomposición de los suelos deteriorados, recomponiendo los ecosistemas naturales y mejorando los niveles de calidad de las cuencas hídricas. Se concretará entonces el modelo territorial proyectado en el instrumento, materializando cada aspecto proyectual planteado.

3- MARCO CONCEPTUAL

El Gobierno de Canelones plantea una estrategia que atiende a la especificidad de la realidad del Canelones rural asumiendo la complejidad y heterogeneidad de la misma, que integra territorios y situaciones diversas. Pero asimismo se trata de realidades que son material y culturalmente distintas a las urbanas y requieren por ello miradas y estrategias diferentes de trabajo y gestión, lo cual compromete al Gobierno de Canelones a realizar un esfuerzo por innovar institucionalmente en materia de desarrollo rural.

Canelones avanza en materia de políticas sociales, culturales, productivas, entre otras, en el marco del proceso de descentralización que desarrolla, con la revalorización del nivel local como ámbito de gestión fundamental hacia un gobierno más participativo y cercano a la gente.

Las transformaciones en el medio rural no son tema reciente y responden a factores diversos. Canelones siempre ha sufrido la situación de competencia o pugna por el territorio, entre rubros de producción (trigo, remolacha, higo, pera, etc.), por la extensión de la ciudad. Y ahora con lecturas más contemporáneas con conflictos evidentes entre el agronegocio y el productor familiar, o entre el productor-habitante histórico

del área rural y el nuevo habitante (que llega del área urbana) en búsqueda de una alternativa habitacional.

Por todo esto, un abordaje integral del ámbito, permitirá apuntar a una concepción del Desarrollo Rural, conforme a tres factores estructurales que sustentan acciones territoriales en el área rural del departamento:

- **Producción**
- **Recursos naturales**
- **Formas de habitar**

3.1- PRODUCCIÓN

La producción agropecuaria canaria transitó y transita el mismo rumbo de cambio que la nacional, en tanto los factores principales de ese cambio le son comunes. Si bien se mantienen características particulares (tipo de producción, tamaño de los predios, habitantes, suelo, cercanía), muestra en la actualidad conflictos que no son nuevos y otros que se vienen presentando recientemente y que son en definitiva parte de un proceso de transformación sobre el cual debemos tomar definiciones. La primera de esas definiciones implica la premisa de la promoción de la alimentación saludable de origen natural y como consecuencia de ello, la protección del recurso agua y de la producción de alimentos. La producción familiar y la protección de los recursos naturales, como herramientas base para lograr tal objetivo, y el presente Plan de Ordenamiento Territorial como instrumento para territorializar esa mirada del desarrollo rural canario. Son hoy los productores familiares quienes mayoritariamente llevan adelante la producción ganadera, agrícola y lechera, sustento preliminar que hace a la trascendencia de la producción familiar para Canelones.

Por otra parte, el análisis de contaminación por cuenca de Canelones (cuencas del Colorado, Arroyo Pando, Arroyo Solís, Arroyo Canelón Chico), lleva a determinar una situación de distintos grados de gravedad respecto a los índices de contaminación de cada cuenca. En ese contexto de saturación de cuencas las actividades vinculadas a la producción de alimentos, serán prioritarias en cada acción que determine este instrumento.

Acordamos entonces la importancia del productor familiar, también debemos de tomar en cuenta la cantidad de estos sobre nuestro territorio. Si por diferentes razones dis-

minuyen, a la larga, el espacio físico y estructural varía, así como los modos y sistemas de producción varían indefectiblemente.

Se parte de la incorporación del sentido estratégico en el direccionamiento de las políticas públicas departamentales, definiendo tres ejes estratégicos desde la mirada de la producción:

1. **Canelones de la Soberanía.** Con el objetivo de fomentar la producción, la conservación, el intercambio, transformación, comercialización y consumo de la producción familiar canaria.
2. **Derechos y Ciudadanía.** En el campo canario, en lo que respecta a la efectiva apropiación de los derechos consagrados para los ciudadanos que habitan el medio rural, haciendo énfasis en las personas más vulnerables.
3. **Ruralidades Canarias.** Que tiene como objetivo propiciar nuevos diálogos entre lo rural y lo urbano en el departamento.

Los tres ejes se complementan, articulan e integran en un proceso de reconocimiento y proyección de nuestra historia, valorando el trabajo, la cultura y el ambiente, dimensiones constituyentes de los territorios rurales canarios.

El eje estratégico **“Canelones de la Soberanía”** constituye un espacio destinado a promover y ejecutar las normas y políticas públicas agroalimentarias y de desarrollo rural departamentales y nacionales con incidencia departamental con el fin de fomentar la producción suficiente, conservación, intercambio, transformación, comercialización y consumo de alimentos provenientes de la producción familiar canaria, así como de la pequeña y mediana producción artesanal familiar o de organizaciones de productores.

Busca promover el desarrollo y permanencia de la agricultura familiar, como modo de producción identitario de nuestro departamento y garante de la soberanía alimentaria de nuestro país. A su vez se orienta a apoyar y promover un proceso de tránsito hacia sistemas sostenibles de producción agroalimentarios.

El propósito de este eje es aumentar los ingresos familiares de hogares rurales (reducir la pobreza) a través de actividades económicas agrícolas, mejorando la producción de alimentos (calidad, inocuidad, etc.), aumentando la productividad de los factores de producción de que disponen, y haciendo posible el acceso efectivo a las políticas y programas públicos para los cuales califican.

El segundo eje estratégico se estructura bajo el concepto **“Derechos y Ciudadanía en el Campo Canario”** el mismo se propone ampliar su campo de actuación en lo que respecta a la efectiva apropiación de los derechos consagrados para los ciudadanos que habitan el medio rural, haciendo énfasis en las personas más vulnerables, como los asalariados agropecuarios y los agricultores familiares. Para esto es necesario incorporar el enfoque de derechos en el diseño de las políticas públicas de desarrollo rural que se implementarán en el departamento¹. El enfoque de derechos plantea una mirada de la realidad centrada en los sujetos, esto implica, poner el foco no sólo en las unidades productivas rurales, sino también en las personas que habitan los territorios.

Busca articular y generar las condiciones para la efectiva apropiación de los derechos consagrados por parte de la población rural de Canelones (vivienda, educación, salud, etc.). Así como auspiciar un proceso de construcción de ciudadanía, integrando una agenda de derechos que contemple la clase, el género y las generaciones.

Para abordar dicha realidad, este eje se basa en tres componentes transversalizados por los temas género y generaciones; el primero vinculado a la comunicación institucional y la efectiva transmisión de información; el segundo asociado al fortalecimiento de la ciudadanía y la participación; mientras que el tercero está enfocado en la efectiva apropiación de derechos.

La promoción de la participación es una estrategia que busca ampliar los canales para una sociedad más democrática, que facilite el involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos, y que mejore la transparencia en el control y aplicación de las políticas públicas. Desde esta perspectiva se reconoce a la sociedad civil como parte del Estado y se buscan generar canales que generen corresponsabilidad en las acciones o políticas de desarrollo.

El tercer eje estratégico es el denominado **"Ruralidades Canarias"** el cual tiene como objetivo propiciar nuevos diálogos entre lo rural y lo urbano en el departamento. Promueve un proceso de reconocimiento y apropiación identitaria, sustentada en la diversidad cultural de los pobladores rurales del departamento. A su vez busca proyectar los territorios rurales como espacio de desarrollo local, integrando la multifuncionalidad de usos productivos, residenciales, de ocio y de recreación.

¹ Abramovich, V. "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo", Revista de la CEPAL N°88, 2006

3.2- RECURSOS NATURALES

La construcción de un modelo de desarrollo sostenible involucra garantizar una oferta adecuada y oportuna de bienes y servicios ambientales, que permitan el mejoramiento de las condiciones de vida actuales sin disminuir las posibilidades de las generaciones futuras. Para lograrlo se hacen imprescindibles acciones de dirección, de articulación y de negociación en el plano político y en el plano de la gestión. Sin un papel del Estado y de las autoridades de Gobierno, sin medidas que obliguen a la sociedad, a los actores sociales y agentes económicos a tomar determinadas decisiones no es posible ni siquiera iniciar ese proceso.

Los instrumentos de la gestión y la política ambiental, son de tal modo herramientas necesarias dentro de la política ambiental, considerada como una política pública de carácter transversal, pues atraviesa a todas las políticas públicas, las unifica y articula.

Sistema Departamental de Áreas de Protección Ambiental (SDAPA)

El SDAPA es una política de desarrollo de la Intendencia de Canelones que se enfoca en sectores del departamento destacados por su riqueza en biodiversidad y recursos naturales. Busca integrar y articular el trabajo de los distintos componentes del Gobierno Departamental y Nacional para asegurar la protección y uso sustentable de esas áreas, reconociendo que dichos territorios lograron mantener esos niveles de naturalidad como resultado de la gestión que hicieron de ellos las personas que los ocupan. Se concreta a través de un instrumento de ordenamiento territorial que busca reglamentar los usos y actividades que se realizan en esas áreas, las actividades productivas con la protección ambiental y la compatibilización de los intereses particulares con el interés general.

Plan Estratégico Departamental de Calidad de Agua

El estado ambiental de un sistema acuático es directamente dependiente de lo que suceda en su cuenca hidrográfica. El análisis de los cuerpos de agua representa entonces una evaluación directa de las externalidades ambientales generadas por el funcionamiento y gestión de los sistemas terrestres (agronómicos, urbanos, etc.) dentro de su cuenca. El monitoreo de dichos sistemas contribuye a una mirada integradora del funcionamiento de la cuenca, brindando información para una gestión

ambiental territorialmente integrada, que trasciende los propios sistemas acuáticos. En este marco la Intendencia de Canelones desarrolla un Plan Estratégico Departamental de Calidad de Agua (PEDCA) desde el año 2008, que permitió dirigir la gestión ambiental con un conocimiento incremental de las implicancias ecosistémicas a corto, mediano y largo plazo del uso del territorio canario.

Plan de Gestión Ambiental de la cuenca de la Laguna del Cisne

La Laguna del Cisne constituye la fuente de agua potable para un sector significativo de la Costa de Oro canaria. Debido a que su calidad de agua presenta un firme deterioro como consecuencia de las actividades productivas realizadas durante décadas en su cuenca, la Intendencia de Canelones lideró el proceso de convocatoria de la Comisión de Cuenca de Laguna del Cisne y aprobó medidas cautelares tendientes a revertir el deterioro ambiental. Adicionalmente se apostó al desarrollo de conocimiento imprescindible para el seguimiento de las condiciones ecosistémicas. Tanto la consolidación y fortalecimiento de los ámbitos de participación, como del monitoreo resultan fundamentales para el manejo integrado y adaptativo del sistema. En consonancia con estos avances, se entiende de alta prioridad continuar con la gestión en toda el área rural productiva integrante del ámbito de la cuenca, de un proceso de reconversión de los sistemas productivos actuales a sistemas sostenibles de producción (agroecológicos, orgánicos, integrados).

3.3 - FORMAS DE HABITAR

La diversidad del departamento y su medio rural permitió, a lo largo del tiempo, distintas formas de fraccionar y habitar el mismo. Vivir en el medio rural es uno de los tópicos en los que Canelones busca tomar una definición acorde a su territorio y realidad, considerando en forma particular la conservación y protección del paisaje rural, promoviendo y protegiendo los usos y las actividades agropecuarias, en el entendido de que son estas quienes definen propiamente al mismo.

Los usos del suelo rural no deberían seguir la lógica urbana, a partir de reconocer algunas realidades donde la coexistencia del habitante rural, productor, con el nuevo habitante que busca la alternativa de habitación en suelo rural; siendo esta una forma de alejarse de la urbanidad. Esto genera una serie de problemáticas (ambientales, ideológicas, culturales) que surgen de la falta de sentido de pertenencia de estas nuevas familias que habitan el suelo rural canario. Del mismo modo las familias

trabajadoras en las producciones, que en algunas situaciones son abarcadas por los conjuntos MEVIR que se ubican sobre los cascos urbanos y suburbanos, y/o en los propios establecimientos.

De esta lectura surgen conflictos pero también oportunidades del habitar el suelo rural canario, en una posible dinámica de atracción a la población con el objetivo de lograr su ingreso a la actividad productiva sin dar comienzo a procesos indeseados de urbanización e impactos negativos sobre el entorno. Por todo ello, desarrollar el uso residencial en suelo rural, conforme a las necesidades de vivienda del habitante del suelo rural, y a la profundización sobre posibles alternativas para las personas que desean llegar a este ámbito.

4- IDEAS FUERZA

Los territorios rurales canarios son espacios de producción y de vida que en la actualidad transitan una serie de presiones que ponen en duda su sostenibilidad. Estos territorios son síntesis de construcciones históricas, sociales y culturales que en la actualidad y frente a un serie de presiones de la sociedad contemporánea, el agronegocio, la expansión de la ciudad, el desarrollo industrial y logístico, entre otros, expresan una serie de riesgos y sensibilidades que justifican y argumentan la necesidad de la intervención del Gobierno Departamental en la planificación y proyección del mismo.

Frente a este contexto, los territorios rurales canarios expresan su vulnerabilidad y fragilidad en tres dimensiones: los recursos naturales (principalmente el agua y el suelo), la producción de alimentos por parte de la producción familiar y sus diferentes sistemas y rubros de producción y la residencia en el medio rural como forma de vivir y habitar un territorio.

Se establecen las siguientes premisas:

- **Conducir un proceso integrado y sostenible de desarrollo de los territorios rurales del departamento, integrando y articulando la diversidad productiva, social, cultural y ambiental del mismo.**
- **Promover la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de los recursos naturales.**

- **Identificar, promover y regular el “habitar” el suelo rural canario avanzando en el estímulo de lo rural como lugar donde producir y vivir.**

5-OBJETIVO GENERAL

Promover un modelo de desarrollo rural apropiado para nuestro departamento a través de un proceso de integración y sostenibilidad del suelo rural, el cual será complementario e integrado al modelo nacional, de modo de generar condiciones para el pleno ejercicio de los derechos fundamentales de las personas.

6-OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Fomentar los modos y sistemas de producción desencadenantes de desarrollo local sostenible, a través de una estrategia de producción planificada y acordada para toda el área con especial atención a la producción de alimento y al cuidado de los recursos naturales del departamento.
2. Contribuir a la conservación de los recursos naturales, la biodiversidad y el paisaje rural. Así como de los recursos necesarios para la producción de alimentos y la construcción de soberanía; de manera tal de evitar impactos negativos en la calidad del agua y paulatinamente mejorar la calidad de los recursos hídricos, tanto para la producción, consumo y recreación.
3. Fortalecer la construcción social del patrimonio cultural rural como memoria material e inmaterial, promoviendo la complementariedad de los distintos territorios y sus identidades, su diversidad cultural, el goce de los espacios colectivos; así como la integración entre lo urbano-rural, y la institucionalidad –en particular- entre la sociedad rural y los municipios.
4. Reconocer y fortalecer el sistema vial rural, entendiéndolo como un subsistema dentro del sistema vial departamental, de vital importancia para el desarrollo de las áreas rurales.
5. Zonificar el ámbito, en base a usos admitidos y promovidos, reconociendo las identidades, el estado de los recursos naturales y planificar sus usos admisibles.
6. Identificar y caracterizar los diversos modos de “habitar” el suelo rural canario. Avanzar en un menú que permita el ordenamiento y regulación de la habitación del

mismo.