



PPCH

Memoria de Información  
Plan Parcial Camino de los Horneros  
Febrero 2017

#### **EQUIPO DE PROYECTO**

**Mg. Arq. Carolina Lecuna** / Responsable

**Arq. Alejandra Poey**

**Arq. Marcelo Roux**

#### **EQUIPO DE ASESORES**

**Ing. Natalia Spaggiari**/ Hídrico ambiental. Informe Ambiental Estratégico

**Dr. Alberto Quintela**/ Jurídico

**Lic. Eloy Rodríguez** / Economía urbana y territorial

**Lic. Valentina Cancela** / Socio-demográfico y participación

**Ing. Diego Gagliardi** / Soporte infraestructural

**Arq. Rosina Palermo** / Sistema de Información Geográfica

#### **EDICIÓN Y GRÁFICA**

**Arq. Jimena Abrahan - Arq. Javier Vidal** / Edición Cartográfica y Gráfica

Fecha de entrega: **22 de febrero de 2017.**

# PLAN PARCIAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE DE CAMINO DE LOS HORNEROS

## AVANCE MEMORIA DE INFORMACIÓN

### Contenido del documento

#### 1.0 MARCO GENERAL DE DESARROLLO DEL PLAN PARCIAL

Marco jurídico

Principales coyunturas iniciales

#### 2.0 CARACTERIZACIÓN DEL ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL PLAN PARCIAL

El ámbito, la escala y la estrategia de intervención

Delimitación de la pieza

Reconocimiento de las actividades que se desarrollan en la pieza

#### 3.0 ENFOQUE TERRITORIAL

Nueva ruralidad

Vocación residencial

Paisaje

#### 4.0 LINEAS POTENCIALES

Dimensiones

Asuntos

Líneas potenciales

#### 5.0 ENFOQUES SOCIAL

#### 6.0 ENFOQUE HIDRÁULICO AMBIENTAL

#### 7.0 ENFOQUE ECONÓMICO

#### 8.0 ENFOQUE CONECTIVIDAD MOVILIDAD

#### 9.0 ENFOQUE JURÍDICO

## **1.0 MARCO GENERAL DE DESARROLLO DEL PLAN PARCIAL**

Se presenta la Memoria de Información del instrumento de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible **PLAN PARCIAL DE CAMINO DE LOS HORNEROS** (en adelante PPCH).

La presente memoria de información se elabora con la finalidad de evaluar las actuales características de la zona. La elaboración del PPCH se realiza con el propósito de poner en acción su carácter estratégico, a los efectos de ordenar el territorio en la perspectiva de un desarrollo sostenible.

Se promueve una aproximación a la comprensión del problema territorial que supone un enfoque multiescalar, integrando en este la información de todas las dimensiones involucradas (socio-demográfica, urbana-territorial, paisajística-ambiental, infraestructural, económico-productivo, jurídico-normativo y de gestión organizacional). Este enfoque metodológico promueve lecturas simultáneas en las dimensiones correspondientes a su escala metropolitana y de alcance nacional, a su escala referida al departamento de Canelones, como una pieza identificada, compleja y donde se verifican tensiones territoriales, sociales y políticas importantes, y a la escala del territorio local próximo.

## MARCO JURÍDICO

### Contexto planificador

El Plan Parcial para Camino de los Horneros se desarrolla en un contexto fuertemente determinado por documentos e instrumentos de planificación y gestión territorial, cuyas determinaciones procurará valorar, retomar críticamente, ajustar y desarrollar en lo pertinente.

Este contexto planificador e institucional se genera y define fundamentalmente a partir de 2005 y se apoya en un cúmulo de estudios, valoraciones y propuestas relativas a los procesos territoriales a escala nacional, metropolitana, departamental, microrregional y local de alto valor técnico y político, cuyas definiciones son insoslayables a la hora de plantear un Plan Parcial.

Es necesario señalar, asimismo, que dicho contexto planificador se encuentra enmarcado por la legislación reciente en la materia, que tiene varios hitos fundamentales, entre ellos la Ley 18.308, de *ordenamiento territorial y desarrollo sostenible* y la Ley 18.567, de *descentralización política y participación ciudadana*, que crea los *Municipios*, así como también por un conjunto de normas de alcance departamental.

El PPCH considerará la pieza territorial en referencia directa (y en articulación) con los antecedentes e instrumentos legislativos y de planificación y ordenación vigentes, en particular con las disposiciones normativas generales que se aplican al sitio y a las temáticas involucradas.

Un PLAN PARCIAL (PP) se trata de un instrumento de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible enmarcado en las determinaciones de unas Directrices Departamentales de OT y DS y un Plan Local (*CostaPlan*) de acuerdo con lo establecido por la Ley N° 18.308 y sus disposiciones reglamentarias correspondientes. En tal sentido, asume una visión sistémica del territorio en la cual los diferentes instrumentos de planificación, ordenamiento y gestión territorial encuadran en contextos territoriales con vínculos multiescalares y apuntan a lograr objetivos de ordenamiento y desarrollo sostenible.

La **Ley N° 18.308** establece el marco regulador general para el ordenamiento territorial y desarrollo sostenible. A tal fin, define las competencias e instrumentos de planificación, participación y actuación en la materia; orienta el proceso de ordenamiento del territorio hacia la consecución de objetivos de interés nacional y general, y diseña los instrumentos de ejecución de los planes y de actuación territorial. Establece la categorización del suelo en: rural, urbano o suburbano, y que podrán disponerse subcategorías en los instrumentos de Ordenamiento Territorial.

Por otra parte, se tienen en cuenta, como marco general, **las Estrategias Regionales Metropolitanas**. Es un instrumento previsto en la Ley 18.308, aprobado por tres administraciones departamentales y el gobierno nacional. Se trata de un instrumento de carácter estructural y coordinación interinstitucional, con horizonte temporal 2030, que atiende a las disposiciones de otros instrumentos de ordenamiento, que deben ser desarrolladas por disposiciones más precisas y detalladas por los Gobiernos Departamentales, en el contexto de un sistema que se procura sea integral y coherente.

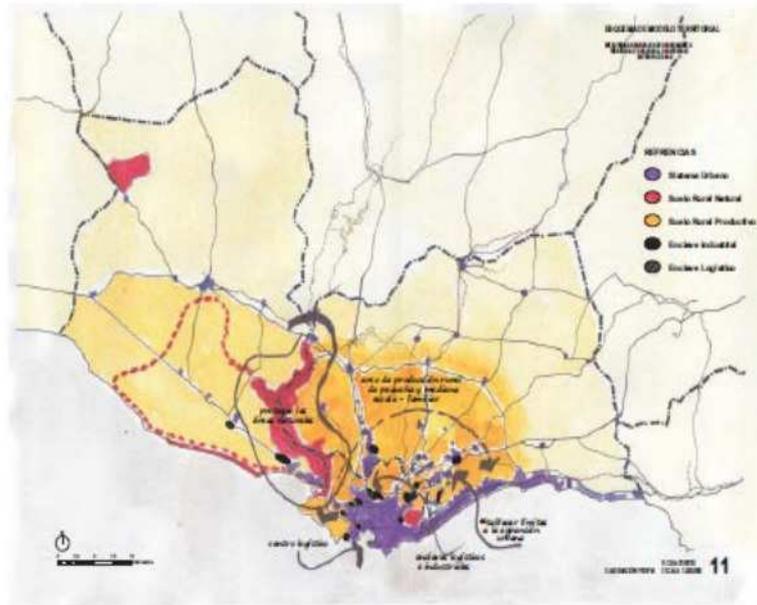


Figura 1. - EROT\_AM

El PPCH se enmarca en múltiples instrumentos y disposiciones normativas generales y específicas que se aplican al sitio y a las temáticas involucradas (se citan de forma completa en el Capítulo Jurídico)

El PPCH, fue postulado en el **Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible para Ciudad de la Costa (CostaPlan)**. Implicaba para el *CostaPlan* un área que en virtud de sus particularidades de paisaje, vinculación metropolitana y lógicas de conectividad, requiere un estudio especial que permita redefinir el territorio a efectos de preservar los valores paisajísticos y su adecuada interrelación con el espacio rural.

En atención a este marco operativo, las Finalidades y Principios rectores del *CostaPlan* resultan por derivación los del PPCH y son asumidos como tales. A su vez, desde la escala departamental, son referencia ineludible las definiciones contenidas en las Directrices departamentales de Canelones, formuladas a fin de establecer los lineamientos estratégicos para el desarrollo del territorio departamental en sus cuatro dimensiones: Ambiental, Económica, Socio-Espacial e Institucional.

Establece un *modelo territorial* que contiene la expresión espacial de las directrices estratégicas y se complementa con un conjunto de programas y proyectos; y a los efectos de su ejecución, define Instrumentos de Ordenación Territorial e Instrumentos de Gestión Territorial.



Figura 2. – COSTAPLAN. Ideas Fuerza

El PEC se elaboró para el período 2005-2010 y se llamó “Plan Estratégico Canario\_PEC Canelones 2015”. En su revisión se denominó “**Plan Estratégico Canario 2010|2030**”, *“implica un nuevo abordaje de la realidad y la consolidación de instrumentos, acompañados por una reelaboración de otras herramientas”*. Es una herramienta de la Intendencia para impulsar un proceso de desarrollo a escala departamental, que implica un modelo territorial. Entre otros aspectos, determina la “verificación” de la estructura orgánica y el funcionamiento de la Intendencia (vértice social, vértice productivo, vértice territorial y vértice institucional, a los que se agrega el “multivértice”), y en materia territorial determina la creación de “microrregiones” con delimitaciones y vocaciones específicas. La actualización del PEC ajustó, entre otros aspectos, la delimitación de microrregiones con la definición territorial de los 29 Municipios del departamento. La Microrregión 5 se denomina de “vocación turística residente” e involucra a los municipios de Ciudad de la Costa, Paso Carrasco, Nicolich, y el área comprendida por el PPCH. Las líneas estratégicas definidas dan contexto y marco a las actuaciones que se plantean: Canelones Democrático, Canelones Sustentable, Canelones Territorio, Canelones Integrado, Somos Canarios.

Asimismo, el PEC contempla y prevé la redacción de las **Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible**. Con una visión prospectiva hacia el año 2030, establecen el ordenamiento estructural del territorio departamental. Constituyen el instrumento que establece los principales lineamientos estratégicos para alcanzar la imagen objetivo propuesta del departamento, y configuran el ordenamiento estructural del territorio departamental. Define cuatro grandes dimensiones de abordaje: Ambiental, Económica, Socio-Espacial, e Institucional.

**El Plan Parcial de Nicolich y Ruta 101** se presenta como un instrumento “Plan Parcial” recientemente aprobado por la Intendencia de Canelones, con un ámbito de actuación singular y relevante en el departamento, como es el corredor de R101 y los enclaves urbanos y rurales que se van jalando en ese tramo. El PPNR101 *en tanto Instrumento de Ordenamiento Territorial y Desarrollo pone énfasis en temas de estructuración interna del ámbito, mejora ambiental, de infraestructuras y equipamientos, desarrollo, calificación y mejora de áreas urbanas, plantea énfasis en temas de estructuración territorial en la escala metropolitana y se focaliza en cuestiones vinculadas a los sistemas y estructuras territoriales, redefiniendo y*

*ajustando aspectos de categorización del suelo, a escala local y microrregional, protección y mejora ambiental y paisajística, desarrollo de infraestructuras y equipamientos, desarrollo, calificación y mejora de las áreas urbanas, y en particular definición de plataformas para el desarrollo productivo (con espacios para actividades de servicios, comerciales, industriales y logísticas).*



Figura 3. – Plan Nicolich R101- Modelo Territorial

Las respuestas que demanda el PPCH se enmarcan en estos y otros planos normativos y figuras de planificación y ordenamiento. Las respuestas que se requieren, se encuentran en el estudio detallado de las especificidades del territorio de intervención, que se realiza desde un perfil multiescalar, y que asume la diversidad intrínseca del territorio en cuestión como motor de un sistema complejo que se encuentra actualmente en espera de la articulación ambientalmente sostenible hacia adentro y hacia afuera del perímetro de la pieza objeto del presente PP.

## **PRINCIPALES COYUNTURAS INICIALES**

En una primera aproximación jurídica del fenómeno de ordenamiento que se plantea en el territorio que nos ocupa surgen varias líneas de tensión que se vinculan a los diversos desarrollos inmobiliarios que se han venido planteando en las últimas décadas en la zona de actuación; los vínculos con el espacio geográfico en donde tales proyectos se vienen asentando; los vínculos entre los diversos habitantes que comparten una misma comarca; la reproducción de determinados modelos de asentamiento en el territorio objeto de este estudio; y su vínculo con normas legales y constitucionales que tratan directamente sobre el ordenamiento del territorio.

Como viene de verse en los capítulos anteriores de este informe, la Ley 18.308 LOTDS se impone de manera contundente en todos los aspectos que hacen a la regulación

jurídica de la pieza territorial.

La ley 9515 (Orgánica Municipal) es reactualizada y recargada en sus amplias potestades a partir de esta normativa que encuentra a los Gobiernos departamentales como los actores centrales del sistema.

Por su parte es en el artículo 3ero. de la ley 13.728 de 17 de diciembre de 1968 (ley de vivienda) en donde se establece de manera positiva como de “interés general el establecimiento de una política planificada de vivienda integrada en los planes de desarrollo económico y social, tendiente a atender las necesidades de vivienda de todo el país, que preste preferente atención a los grupos de escasos recursos y evite generar categorías sociales o áreas geográficas privilegiadas”.

En otras palabras, el principio de No Segregación Territorial se enunció sin ambages y se utilizó el giro “evitar generar categorías sociales o áreas geográficas privilegiadas” justamente en la clásica norma nacional de vivienda y hábitat.

La pieza territorial en análisis contiene un alto nivel de naturalidad a la vez que una fuerte tensión para ser urbanizada/ocupada según diversos intereses de inversores y desarrolladores que procuran legítimamente realizar correctas inversiones inmobiliarias. Concomitantemente es deber del Estado velar por el interés general y por el cumplimiento de las normas territoriales.

La zona en estudio tiene un alto contenido natural, por ello irremediamente nos encontramos con el gran tema del paisaje y su protección y-o puesta en valor, realce, divulgación, y público disfrute.

Y por lo que se observa es un paisaje con una amplia intervención antrópica, por lo que la realidad indica que estamos frente a un tipo de paisaje cultural.

La tarea jurídica, entonces, acompaña ese reconocimiento territorial: por un lado la existencia de una gran naturalidad en el espacio, la necesidad de no permitir áreas sociales privilegiadas –que es lo mismo que decir observar el principio de No Segregación Territorial-, el requerimiento de reglar en base a los preceptos de la ley de Ordenamiento Territorial los vínculos de las poblaciones asentadas con las diversas piezas del territorio propio y su vecindad; y en definitiva establecer las pautas para el crecimiento de un territorio equilibrado, que asuma las cargas y beneficios de su desarrollo.

La tarea jurídica debe complementarse además con el conocimiento de la historia de los asentamientos y de los centros poblados en el territorio del Uruguay, con clara conciencia de que cada actuación territorial prefigura el futuro del espacio.

Aún hoy en Uruguay podemos afirmar que el **vacío** es un valor territorial. Ocupar espacios en el territorio implica crear nuevos diálogos que van a ir adquiriendo permanencia a medida que pasan los años y la responsabilidad en que esas presencias materiales sean equilibradas, pertenece a la Autoridad pública que debe ejercer su rol de tal forma, que en los años venideros los futuros habitantes se admiren y beneficien de su capacidad de prospección.

La ley, que en general regula fenómenos que vienen ocurriendo o que han ocurrido de forma inadecuada al interés general, en esta oportunidad y como pocas veces la ley – en especial la ley de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible- se para frente al fenómeno y lo direcciona.

La ley 18.308 recrea el reconocimiento de la categoría de “paisaje cultural” y se establecen herramientas legales que permiten desarrollos tuitivos, con una visión sistémica, estableciendo como actores centrales a los Gobiernos departamentales; sin perjuicio de las atribuciones a otros organismos del estado como por ejemplo, el Ministerio de Vivienda de Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente; el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca; el Ministerio de Educación y Cultura y el Ministerio de Transporte y Obras Públicas. En esta consideración no podemos prescindir de las diversas organizaciones de la sociedad civil que impulsan las acciones de sensibilización, protección y difusión.

El “paisaje cultural” ya tiene antecedentes legales en el Uruguay y podemos mencionar entre los relativamente recientes: a la ley número 17.234 de 22 de febrero de 2000 (mediante la cual se declara de Interés General la creación y gestión de un Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, como instrumento de aplicación de las políticas y planes nacionales de protección ambiental), que establece directamente y con nombre propio a la categoría; a la ley número 17.283 de 10 de enero de 2001 conocida como ley general de Protección del Ambiente, que declara de interés general la “protección del paisaje” y la formulación, instrumentación, aplicación de la política nacional ambiental y de desarrollo sostenible; a la ley número 15.964 de 28 de junio de 1988 que ratifica la Convención de Patrimonio Mundial de 1972; así como una serie de resoluciones del poder Ejecutivo que extienden y desarrollan el alcance de la sustancia e la declaratoria de Monumento Histórico; herramienta legal de protección patrimonial establecida por la ley número 14.040 de 20.10.71.

La protección legal de estos espacios se ha ido dando en el correr del tiempo, respondiendo a las necesidades del momento. Muchas veces se ha legislado sobre el fenómeno sin nombrarlo; una mirada compleja y abarcativa del elenco de normas legales, reglamentarias y actos administrativos, da cuenta de ese interés constante, recogido por el estado; sólo que a veces no se le ha puesto nombre.

Nos adentramos, por tanto en normas de gestión urbana y territorial que atienden a la programación, diseño y construcción del espacio ciudadano, de sus bordes, del vínculo de las rutas con el paisaje rural y la atención a sus modos de producción, la protección y puesta en valor de los espacios geográficos reconocibles.

La ley de Ordenamiento Territorial y Ordenamiento Sostenible, anuncia la protección del paisaje cultural como uno de los principios a ser observados; con la posibilidad de desarrollarse mediante planes específicos. Estableciéndose necesarios ámbitos inter orgánicos, reconociendo el fenómeno del paisaje como una instancia dinámica, de cambio y permanencia.

Una de las maneras adecuadas de incorporar la dimensión paisajística en nuestra legislación es a través de la elaboración, aprobación y ejecución de Planes parciales ya que como lo señala el artículo 20 de la ley 18.308:

“Los Planes Parciales constituyen instrumentos para el ordenamiento detallado de “áreas identificadas por el Plan Local o por otro instrumento, con el objeto de “ejecutar actuaciones territoriales específicas de: protección o fomento productivo “rural; renovación, rehabilitación, revitalización, consolidación, mejoramiento o “expansión urbana; conservación ambiental y de los recursos naturales o el “paisaje; entre otras.”

De la lectura de este artículo surge que a la hora de ejecutar actuaciones territoriales específicas de conservación del paisaje, el “plan parcial”, aparece como la herramienta

de planificación apta.

Según la ley, los responsables de elaborar los Planes Parciales de conservación del paisaje son los Gobiernos departamentales a través de Decretos Departamentales. (Artículo 20 in fine de la ley 18.308).

### **Inventarios, Catálogos y otros instrumentos de protección de bienes y espacios**

Otra herramienta fundamental utilizada en la práctica de ordenación y recogida y consagrada en la ley es la actividad que resulta en la confección de Inventarios, Catálogos y otros instrumentos de protección de bienes y espacios.

En el artículo 79 de la ley 18.308, se da nacimiento a un “Sistema Nacional de Información Territorial”: “Cométase al Poder Ejecutivo la estructuración de un sistema nacional de infraestructura de datos espaciales e información geográfica y literal asociada, como servicio público, para obtener, disponer y difundir información sobre la situación física del territorio, el paisaje, el patrimonio natural, riesgos y aptitudes, modos de asentamiento, vivienda, grados de ocupación, distribución espacial de actividades, afectaciones y cualesquiera otras circunstancias de interés con cobertura en el territorio nacional y su mar territorial, mediante la coordinación de las actuaciones de todas las entidades públicas con competencia o capacidad al respecto”.

Por tanto, el paisaje cultural tiene un fuerte contenido material que se inserta en la superficie del territorio y entonces a la hora de ordenar el territorio, se acude a la categorización del suelo.

Los tipos de paisajes, a la hora de su protección, deben insertarse en las categorías de suelo correspondiente previstas en la Ley 18.308: El artículo 31 de esta ley; establece la categoría **Suelo Rural Productivo**. Por tanto, en la medida que el tipo de actividad genere determinaciones específicas, dinámicas, reconocidas por la comunidad, que sean de interés preservar y cuyo ámbito geográfico sea reconocido como un paisaje cultural que interesa proteger, se deberán tener presente las determinaciones territoriales que constituyen la categoría en donde el fenómeno se instala. Asimismo, fácilmente se intuye que la categoría **Suelo Rural Natural** por otra parte, sería una de las herramientas de ordenación del territorio, adecuada para establecer la protección de las cualidades de un paisaje que se pretende preservar, ya que en la ley se define la categoría Rural Natural como aquella que “podrá comprender las áreas de territorio protegido con el fin de mantener el medio natural, la biodiversidad o proteger el paisaje u otros valores patrimoniales, ambientales o espaciales. Podrá comprender, asimismo, el álveo de las lagunas, lagos, embalses y cursos de agua del dominio público o fiscal, del mar territorial y de las fajas de defensa de costa”

### **La protección del patrimonio cultural y el paisaje y los deberes territoriales.**

La ley No.18.308 establece entre los deberes territoriales establecidos en el numeral d) del artículo 37º el deber de proteger el patrimonio cultural:

“Todos los propietarios deberán cumplir las normas de protección del patrimonio cultural, histórico, arqueológico, arquitectónico, artístico y paisajístico”. Y en numeral f) del mismo artículo especifica el deber de rehabilitar y restituir: “Los propietarios de inmuebles quedarán sujetos al cumplimiento de las normas de rehabilitación patrimonial o de restitución ambiental”. Asimismo en el artículo 39 in fine, encontramos otra norma protectora del paisaje. Allí se establece: “En el suelo rural quedan prohibidas las edificaciones que puedan generar necesidades de infraestructuras y servicios urbanos, representen el asentamiento de actividades propias del medio

urbano en detrimento de las propias del medio rural o hagan perder el carácter rural o natural al paisaje.

Esto tiene correspondencia con la previsión del artículo 48 (Exclusión de suelo en el proceso de urbanización): Quedan excluidos del proceso urbanizador los suelos:

a) Pertenecientes al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, salvo lo que se establezca en aplicación de lo dispuesto por la Ley N° 17.234, de 22 de febrero de 2000 y su reglamentación.

b) Con valores ambientales, paisajísticos u otros declarados de interés departamental, salvo aquellos contenidos expresamente en los instrumentos relativos al área

Llegado a este punto, debemos actuar sobre las previsiones del artículo 60 de la ley que establece la posibilidad de pautar “**mayores aprovechamientos**”, que permitirían en ciertos casos operar de tal manera que posibilitaría la prevención, instaurando: “el derecho a construir en otro lugar o enajenar ese derecho, toda vez que el propietario se encuentre afectado por normativa de preservación, patrimonial, paisajística o ambiental.” Este artículo abre un enorme ámbito que debe ser explorado en el ámbito administrativo y que requiere por tanto, la correspondiente reglamentación de este derecho, en especial porque se debe basar en los datos precisos de la economía territorial y conocer acerca de la adecuada tasación de estos fenómenos complejos. Por su parte el artículo 62 declara de utilidad pública la expropiación por el poder ejecutivo o por los Gobiernos departamentales de los bienes inmuebles necesarios para el cumplimiento de los instrumentos de ordenamiento territorial cuando prevean, entre otros, la ejecución de programas de protección, conservación de los recursos naturales o el paisaje

Una herramienta de difusión, educación y transformación es la creación de un Sistema Nacional de Información Territorial, que da la bienvenida a la conceptualización legal del paisaje.

### **Conclusión de la etapa.**

El conjunto complejo de normativas expuestas da cuenta de la existencia de un territorio notablemente regulado. Con normas orgánicas que otorgan poder deber a determinados organismos públicos así como normas de derecho sustancial que pautan la posibilidad de establecer diversas visiones del territorio y una voluntad legal que recubre y da fuerza de ley a la decisión nacional de confeccionar territorios equilibrados.

La normativa que se vaya adoptando deberá contemplar varios intereses en juego y muy especialmente deberá mantenerse en el tiempo; la permanencia implica calidad legislativa. La nota de permanencia también implica revisión temporal de los diversos aspectos de un plan. Pero siempre deberá existir un plan territorial que condense y sintetice los aspectos particulares de los habitantes y los requerimientos generales sobre los que se asienta la ley nacional cuya validez emana de los preceptos de la Constitución de la República.

## **2.0 CARACTERIZACIÓN DEL ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL PLAN PARCIAL**

El presente apartado se centrará en la definición dimensional de la pieza de trabajo del modelo territorial. Esto implica el desarrollo de las escalas, la estrategia de intervención, la delimitación del polígono objeto de información y ordenación (el que asume el entorno próximo y sus tiempos diferenciales) y el detalle de las actividades que se desarrollan en la pieza (tanto las actuales como las previstos o deseadas por actores múltiples)



El ámbito de aplicación está ubicado en una zona metropolitana y corresponde a la jurisdicción de dos municipios (Pando y Nicolich). Se caracteriza por ser una zona rural con variedad de usos (productivos, residenciales y recreativos) y una pequeña dimensión. Simultáneamente integra la microrregión 5 definida en Plan Estratégico Canario vocación turística- residencial junto con Ciudad de la Costa y Paso Carrasco. El territorio de intervención está compuesto por las localidades (según definición INE) de Villa El Tato, Cumbres de Carrasco, Haras del Lago, Quinta Los Horneros, Las Higuieritas, Lomas de Carrasco, Carmel, La Asunción, Quintas del Bosque y Altos de la Tahona. El resto del territorio es definido como zona rural dispersa. En la zona residen de 3263 personas.

El ámbito del PPCH, se encuadra dentro del “modelo territorial” de “heterogeneidad discontinua”, que demanda la implementación de una visión proyectual integradora.

La aproximación al territorio objeto del PPCH ha impuesto la redefinición de los límites de la pieza sugeridos en primera instancia por el Costa Plan.

Se enmarcan tres situaciones:

### 1) **ÁREA DE ACTUACIÓN DEL PPCH.**

***El límite Norte*** de la pieza se define por el Camino Eduardo Pérez., que genera la conexión con la Ruta Interbalnearia a la altura entre Solymar y El Pinar. Es el vínculo más claro que se reconoce entre estas localidades costeras con la ciudad de Pando.

***El límite Sur*** lo define Ruta Interbalnearia en su acera Norte, desde la Calle Gonzalo Rodríguez hasta el padrón 46295 frentista al camino vecinal (Sin nombre) y lindero al Cementerio Parque del Recuerdo.

***El límite Oeste*** se conforma por el perímetro compartido con el PPNR101 (Plan Parcial Colonia Nicolich y R101); el borde está caracterizado al Oeste por el respectivo plan en dos piezas:

Zona Rural de Usos múltiples: como un borde de amortiguación que oficia de buffer entre la pieza logística frentista a la Ruta 101, y la zonas residenciales consolidados en Camino de los Horneros, siendo estas Villa el Tato, Carmel, Lomas, Altos y Viñedos de La Tahona. Que podría definirse del Camino de los Portugueses hasta el límite norte prácticamente del ámbito del PPCH.

*“Espacio con gran impronta rural recreativa con un borde oeste regulado por el presente plan y un borde este delimitado por el perímetro del Plan pero con continuidad con el territorio inmediato (con características a definir en el Plan Parcial de Camino de los Horneros). Caracterizada por su predominio de suelo rústico y el verde, por su uso aún productivo y su perfil de paisaje rural en proceso de transformación. Propuesta: Acompañar y orientar la evolución espontánea de un espacio verde de caracterización predominantemente rural, con diversas texturas de actividad recreativa, productiva y de servicios.”*

Zona Suburbana (potencialmente transformable) que comprende toda la franja desde la localidad de Aeroparque hasta la Ruta Interbalnearia (Excluyendo Colonia Nicolich), siendo esta plataforma considerada con destino productivo, logístico

*“En este recorte discontinuo de territorio se reconoce el proceso de consolidación de emprendimientos con fines logísticos e industriales vinculados al conector vial Ruta 101. Propuesta: Acompañar el proceso de consolidación de las actividades industriales y logísticas de manera ordenada y controlada. Diseñar un soporte a modo de plataforma productiva ambientalmente eficiente donde se inserten los nuevos emprendimientos y se incorporen de manera regulada los existentes. Proyectar el borde de la Ruta 101 y los bordes este y oeste de la pieza, ya no como fondo de predio si no como nueva fachada verde de interfase. Asegurar la permeabilidad este – oeste.”*



Figura 5. – Plan Nicolich R101- Piezas y Usos del Suelo

### **El límite Este**

Definido según las bases lo conforman en parte los padrones que tienen actualmente o potencialmente a futuro un desarrollo posible o un latente interés. (Según información recabada en las distintas entrevistas con los actores involucrados) En el análisis inicial del territorio encontramos que parte de algunos intereses potenciales para desarrollos se encuentran hacia el Este de este límite, fundamento por el cual se propone una extensión del área de actuación.

De Norte a Sur se define como el límite Este de los padrones: 45039- Barrio Cumbres de Carrasco-, 32459, 27497. 46894 Proyecto Mirador –La Tahona., 4506,70722, 70721, 70720, 70718, 70716, 70714, 70713, 70711, 70710, 70850, 70851, 70852, 70121, 70122, 70123, 51707, 52301, 50909, límite Norte de los padrones 41584, 41586, 31050, límite Este de los padrones:31050, 41586, 41587, 41588, 46923

Como **objetivos** el Plan Parcial se propone, retomando lo formulado en la propuesta presentada al llamado:

### **Objetivos generales del PP:**

- Sostener el fortalecimiento efectivo de la Intendencia de Canelones para la planificación y gestión territorial de las microrregiones del Departamento de Canelones, a través de la definición de lineamientos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo para la zona capaces de fortalecer la participación ciudadana y el gobierno local.
- Desarrollar dispositivos para coordinar las acciones tanto de la Intendencia como de los organismos del Estado, los municipios del ámbito, los actores empresariales y la sociedad organizada.

Como **objetivos específicos**:

- Definir un modelo territorial de desarrollo para la zona estableciendo como principios la no segregación socio territorial, la justa distribución de cargas y beneficios y la recuperación de los mayores valores inmobiliarios.
- Estudiar la pieza territorial en su rol dentro de la microrregión en una lógica de complementariedad con las actividades que se desarrollan en la misma.
- Definir sistema de infraestructuras, de movilidad y transporte, espacios públicos, soporte natural, paisaje identitario local.
- Analizar y reformular el ámbito de aplicación del PP en base a criterios técnicos y a las lógicas mismas del territorio.
- Evaluar la capacidad del territorio para admitir nuevos emprendimientos y compatibilidad entre los distintos usos y las condiciones a requerir de los mismos, de acuerdo a las características del paisaje, su potencial y su conservación, procurando mantener un porcentaje equilibrado de suelo rural sobre el eje de Camino de los Horneros y en su entorno.
- Integrar los diferentes actores para el desarrollo del área.

## 2) AREA DE AMPLIACION A PLANIFICAR EN EL MARCO DEL PPCH

Se delimita un área entre esta última definición de línea de actuación según las bases y el camino Eduardo Pérez como segundo ámbito, caracterizado este, por ser una interfaz entre el área de actuación del PPCH y el área de bañados del Arroyo Pando.

Se excluye en el perímetro de ampliación a planificar las áreas urbanas consolidadas como ser los barrios barrio Autódromo del Pinar y Lomas de Solymar. Serán sujetos a una revisión por el equipo consultor y objeto de formulación de lineamientos generales las zonas con categorización del suelo de USO RURAL.

Como **objetivos específicos para el área de ampliación** se propone:

- Formular recomendaciones de carácter general que considerarán el análisis y estudio de la zona como parte de un marco más amplio de actuación, considerando principalmente los vínculos sistémicos ambientales y estructurales de la pieza con las zonas contiguas.
- Estudiar la pieza territorial en su rol dentro de la microrregión en una lógica de complementariedad con las actividades que se desarrollan en la misma.

- Definir sistema de infraestructuras, de movilidad y transporte, soporte natural, paisaje

### 3) AMBITO DE RECOMENDACIONES

Se plantea un Tercer ámbito de recomendaciones, donde el equipo técnico contratado para la realización del PPCH podrá introducir temáticas a analizar, lineamientos estratégicos o advertencias. Este Tercer ámbito se delimita por el Camino Eduardo Pérez al Oeste por el Arroyo Pando y sus bañados al Este.

De relevancia en el área inmediata, se destaca sistema de áreas naturales del entorno de la ciudad de Pando y el propio Arroyo Pando, con sus bañados.

Se tomarán como dato de partida las medidas y recomendaciones existentes en el PPNR101 para los bañados del arroyo Carrasco y del arroyo Toledo; zonas ambientalmente frágiles y que podrían comenzar a configurar un catálogo de “**áreas ambientales protegidas**”, incluso llegando a nivel departamental.

### RECONOCIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES QUE SE DESARROLLAN EN LA PIEZA

La Pieza objeto del presente PP reconoce una mixtura de usos asociada a enclaves residenciales característicos de sectores de clase media y alta, asentamientos no consolidados y con marcados niveles de precariedad, áreas de perfil deportivo, recreativo, turístico y rincones productivos. Así se recorta una pieza altamente tensionada, con potencialidad evidente en su soporte natural, tranquilo y caracterizado por su calidad paisajística y ambiental.

En base a un recorrido por la zona, se realizó un relevamiento, a partir del cual podemos sectorizar el área de estudio por identificación de actividades.

- De Sur a Norte

Se reconoce un primer sector delimitado por el Camino Gonzalo Rodríguez, camino de las Higuieritas, Camino de los Horneros y Ruta IB, donde se albergan los emplazamientos deportivos que se reconocen en toda la pieza de actuación (*Ivy Thomas, Montevideo Cricket, Old Christian, Invictus, Lawn Tennis, Complejo Inciarte, Liceo Frances, Los pecanes golf*). En el mismo sector hacia IB y Cno. Gonzalo Rodríguez se emplazan distintos fraccionamientos residenciales, algunos en régimen común pero con un uso exclusivo de los espacios comunes, calles internas, cerco perimetral (*Barrio Las Higuieritas*), otros fraccionamientos residenciales en Ph o común, del formato citado anteriormente residencial tipo clase media alta, en barrio cerrado (*Quintas del Bosque, Haras del Lago, La Asunción*).

Al Norte se identifica una pieza básicamente con Uso de Suelo Rural con fraccionamientos que van de 0,5 há a 3,5 há. y en gran parte sin un desarrollo aparente o propuesto.

Al Este de Camino de los Horneros el área se visualiza con un carácter distinto, con un enclave en el cruce con IB, de aprox 12 Há, con un futuro emplazamiento propuesto comercial de alto porte (*Car One*), la pieza en su totalidad presenta dispersión de usos

logísticos, infraestructurales (*Planta de Tratamiento de Ose Ciudad de la Costa, Subestación UTE*).

De Camino de las Higuieritas hasta Avda a la Rambla Costanera, también se divide el área por el Camino de los Horneros, hacia el Oeste se observan fraccionamientos comunes aprobados a la espera de un futuro desarrollo (*La Pradera*), zonas de Uso Residencial en formato PH (*Viñedos, Altos de la Tahona*); al Este del Camino, el territorio se presenta de Uso Rural, sin desarrollo aparente, con algunas fracciones en producción a la espera de posibles desarrollos (*Casahona*).

En la curva del Camino, se encuentra un enclave comercial, donde hay servicios comerciales diversos, promoción directa de los barrios privados pero de uso colectivo por todos los residentes de la zona (*Abitab, carnicería, heladería, servicios financieros, entre otros*), que a su vez reconocemos como nodo y potencial centralidad.

Los siguientes 2.5 km de desarrollo del camino muestran a ambos lados emplazamientos residenciales en propiedad horizontal, fraccionamientos comunes aprobados a la espera de desarrollo y nuevos fraccionamientos en desarrollo y otros en estudio. (*Carmel, Altos, Lomas y Mirador de la Tahona, Los Teros, Chacras, Liquidambar*). Hasta *Lomas de La Tahona* podemos recorrer la zona por un camino de carpeta asfáltica y un alumbrado particular derivado de la propia iluminación de los emprendimientos, hacia el norte por el camino de los Horneros la percepción cambia, el camino es de tosca y la iluminación es escasa o inexistente. Allí nos encontramos al Oeste con *La Villa El tato*, un fraccionamiento común, con destino residencial y servicios asociados (*Almacén, Caif, Escuela*) de nivel socio económico bajo, que coexiste en la actualidad con un asentamiento irregular en la zona oeste hacia RN101.

Al Norte de la *Villa El Tato*, la pieza básicamente se presenta como suelo Rural, en algunas porciones productivas (*Viñedo*), la mayor parte se presenta rural sin desarrollo aparente, con potenciales intereses en desarrollos futuros en espera. El último mojón de la pieza es el barrio *Cumbres de Carrasco* que configura el límite norte de la pieza sobre el Camino Eduardo Pérez.



### 3.0 ENFOQUE TERRITORIAL

El enfoque territorial que se presenta focaliza en *tres dimensiones operativas*, que buscan una aproximación intencionada a las condiciones actuales de la pieza de trabajo. Las mismas se entienden fuertemente interrelacionadas, el desarrollo de una dimensión encierra la natural referencia a las otras y a un sistema de dimensiones, propio de la compleja condición territorial que lo implica.

**Nueva Ruralidad** busca centrarse en los deslindes conceptuales de esta condición propia de la pieza de trabajo en su estado actual, derivándose tanto especificidades, potencialidades como deficiencias de tal conformación.

**Vocación residencial** se detiene en los formatos que ha tomado la ocupación del territorio en torno a la vivienda en el lugar.

**Paisaje** abre otras puntualizaciones no trabajadas en las dimensiones anteriores y que refieren a las relaciones entre el territorio y sus calidades particulares.

## NUEVA RURALIDAD

### **Concepto**

Las mixturas entre la condición urbana y rural del territorio ha adquirido definiciones múltiples a través del tiempo y particularmente en las últimas décadas, buscando dotar de sentido a procesos antrópicos asentados en el espacio exterior de lo entendido históricamente como ciudad: periurbanización, rururbanización, posurbanización, metapolización, suburbanización, desterritorialización, exurbia, región urbana, ciudad difusa, etc. Estas definiciones suponen acercamientos conceptuales posibles a fenómenos que son producto de la condición pos industrial de la cultura, del triunfo del automóvil y de las lógicas económicas y sociales asociadas al sistema capitalista avanzado. Tales territorios responden a modelos de la actual ciudad de la información, que supera a la ciudad industrial propia del siglo pasado, la que aun siendo expandida respecto a la ciudad artesanal anterior, sigue manteniéndose compacta. Se caracterizan por lógicas de uso y apropiación que implican el traslado de actividades que son propias de ámbitos urbanos hacia el territorio rural: logísticas, industriales, deportivas, servicios y residenciales. Esta condición devela modalidades de ocupación manejadas por los intereses fundamentalmente económicos que se sobreponen a las variables territoriales más frágiles (como la ambiental, social, infraestructural), y se adelantan a cualquier tipo de ordenación dirigida por las instituciones del estado. La planificación de estos territorios llega, la mayoría de las veces, cuando las actividades ya están consolidadas y cuando su irreversibilidad resulta una entelequia.

En el marco del área de trabajo definida para el PPCH el concepto de nueva ruralidad aplicada reconoce las premisas generales de las definiciones antes detalladas y se explica en tanto fenómeno territorial que es capaz de soportar actividades múltiples, asociadas tradicionalmente a lo urbano o suburbano, con foco en la residencia, pero manteniendo las condiciones de naturalidad propias del ámbito rural. Resulta un fenómeno antrópico que existe en tanto sostiene las pautas no atrópicas de lo prístino o de lo no domesticado. La pieza resulta así en una conformación de archipiélago con áreas fuertemente definidas en sus programas y ocupación e interfaces blandas vacías, verdes y/o vacantes.

A su vez es posible listar ocho campos que definen la pieza de trabajo en tanto territorio nuevo-rural, los que resultan de destacada especificidad en comparación con las definiciones genéricas asociadas a las prácticas periurbanas más tradicionales.

### ***Territorio joven de ocupación preeminente.***

La pieza territorial que se trabaja supuso hasta fines del siglo pasado un territorio rural ocupado solamente por un pequeño poblado llamado Villa El Tato. El proceso de ocupación y que derivara en la actual condición se inicia hace 20 años con la instalación del primer Club de Campo: *La Tahona*. En su momento un incipiente y aislado caso de barrio cerrado en Uruguay –concepto derivado del *gated communities* en Estados Unidos, *barrios cerrados* o *countries* en Argentina o *condominios fechados* en Brasil-. En la región, el formato de ocupación deriva del modelo importado desde Inglaterra en los años 30 y que pasa por el fenómeno de segunda residencia (como lo sucedido en la Ciudad de la Costa) y que encuentra sus primeras intervenciones a mediados de la década del 90, en Uruguay y también en Argentina, país donde la explosión de estos barrios ha sido muy superior. Resulta así un fenómeno joven que se ha venido consolidando en los últimos años y que encuentra en este sector del territorio del departamento y del país su preeminencia. El sector estructurado por Camino de los Horneros en el departamento de Canelones resulta conjuntamente con otras experiencias similares en el departamento de Maldonado (las que a su vez

poseen destinatarios de perfil fundamentalmente extranjero y dirigidos a la residencia eventual), los sectores del país donde se ha instalado con mayor fuerza este modo de residencia.

El área urbana de la ciudad de Canelones ocupa aproximadamente 700 hectáreas, Ciudad de la Costa 3500 hectáreas, Costa de Oro 4500 hectáreas. La superficie de la pieza de trabajo implica 1600 hectáreas, de las cuales más del 50% está ocupada hoy por Clubes de Campo o con previsión de desarrollos similares: **la misma superficie que la Ciudad de Canelones**. Esto da cuenta que esta nueva ruralidad supone uno de los modelos de ocupación residencial más destacados del departamento, en términos cuantitativos de uso de suelo, más allá de la densidad de población comparativa.



Figura 7. – Extensión comparativa

### ***La necesaria ruralidad para el desarrollo antrópico***

La preeminencia de la vivienda individual en el formato de ciudad verde o jardín que ocupa la pieza de trabajo, resulta un diferencial sustantivo a la hora de calibrar la relación construido-natural, en comparación con otras actividades y piezas periurbanas como las logísticas o industriales, más características de las áreas vecinas a la ocupa este trabajo (principalmente las implicadas en la ruta 101). En estas últimas, los intereses no se asientan en el valor paisajístico o productivo de lo originariamente rural, como sí sucede con el modelo de residencia que ocupa la pieza de trabajo.

Las condiciones de naturalidad y de imagen de aparente baja antropización de estos territorios resultan simultáneamente vitales para su propio desarrollo antrópico. La ciudad en el verde derivada de la ciudad jardín inglesa y del suburbio norteamericano, implica esponjamientos verdes, trazados de talante pintorescos y la superioridad del verde por sobre las superficies edificadas. Esto genera por tanto una tensión consiente e incorporada, entre los intereses de tipo inmobiliario y desarrollista, y la conservación de las condiciones de ruralidad, de imagen verde y de sustentabilidad ambiental. Existe por tanto una proporción cuantitativa, objetiva, medible, entre lo construido y lo no construido, luego de cuyo sobrepaso la oferta inmobiliaria no resultaría atractiva.

La nueva ruralidad, desde estos intereses, se asienta en una banda de magro espesor que calibra su éxito o su fracaso.

### ***Tensión entre la vida rural y la vida costera.***

Desde una lectura de las condiciones próximas a la pieza de trabajo, la Ruta Interbalnearia divide sin matices dos modelos residenciales que se asientan en el territorio sur del departamento de Canelones. Al sur de la ruta, la vivienda que busca mayormente la proximidad a la costa y al norte la vivienda que admite su condición pseudo rural, más claramente mediterránea y donde es asumida la lejanía de la costa. La ruta Interbalnearia se separa 3km de la costa y entre ruta y costa se interpone a su vez la Av. Giannattasio. El eje de Camino de los Homereros estructura un sistema perpendicular a las bandas definidas entre la costa y la Av. Giannattasio y entre esta y la Ruta Interbalnearia, las que funcionan paralelas al agua.

Desde una lectura perpendicular a la costa, la pieza de trabajo se posiciona como interfaz entre la ocupación lineal y consolidada de la Ciudad de la Costa y la ruralidad más categórica al norte de la Ruta 8. Desde una lectura paralela a la costa, la pieza de trabajo se encuentra estableciendo fuertes presiones a la condición rural, desde la ocupación tipo “collar de perlas” de talante logístico con eje en Ruta 101 hasta el arroyo Pando y sus humedales.

La condición nuevo-rural del ámbito se asienta en una tensión entre estos escenarios expuestos, lo que convierte al concepto en un espacio posiblemente inédito de investigación por las condiciones locativas específicas que le son inherentes.

### ***Aparente desconocimiento de la fragilidad.***

La acción de impermeabilizar el suelo a través de la promoción de edificaciones en un territorio rural (así era la vocación del mismo) y los procesos que se han llevado a cabo desde las primeras intervenciones hasta el presente, encuentran al soporte de tales acciones y a su ordenamiento como un componente estructurante del desarrollo. Los procesos vinculados principalmente a los Clubes de Campo se han anclado al territorio previamente a la definición de estrategias de ordenamiento integral. Esto ha conllevado a posteriori a la necesidad de generación de infraestructuras sanitarias, eléctricas, civiles, a fin de viabilizar los emprendimientos. Estas aún resultan deficitarias en la zona y su resolución actual no garantizaría el servicio a nuevas intervenciones.

Esta realidad es aparentemente desconocida por quienes buscan alentar nuevos desarrollos. Las infraestructuras de saneamiento, principalmente las de disposición de aguas servidas no son suficientes, las dinámicas de escurrimiento encuentran puntos geográficos críticos y las obras civiles realizadas (como el puente en Camino de los Horneros y el arroyo Escobar) no garantizan su eficacia ante el aumento de la relación de área impermeable y superficie natural. Aspectos similares podrían detectarse respecto a la iluminación y a las infraestructuras viales.

Existe a su vez, por parte de los posibles desarrolladores de la zona, la creencia de que ante áreas rurales improductivas o con niveles de productividad reducidos, la solución recae unívocamente en el fraccionamiento de la tierra. Impulsando esto a factores de impermeabilización y ocupación de suelo elevados en toda la pieza en relación a las condiciones ambientales existentes.

La nueva ruralidad de la zona supone calibrar el desarrollo edificado y de actividades con el cuidado ambiental.

### ***Vacío, límites y distancias como reguladores.***

Dentro de las pautas de ordenamiento que naturalmente se han instalado en la zona opera el concepto de *vacío*, asociado fuertemente al paisaje; el de *límite*, vinculado a las relaciones entre lo público y lo privado; y el de *distancia*, asociada a las lógicas de relacionamiento.

La nueva ruralidad vinculada a este sector de territorio encuentra claves particulares en cuanto al manejo de estas definiciones, las que poseen una referencia física-material y que a su vez pueden corresponderse con las modalidades de relacionamiento social que devela la pieza de trabajo.

El *vacío* es una condición natural asociada a las lógicas del paisaje rural. En este caso la porosidad entre el área construida y el área libre, los buffers o las áreas *in between* van a operar como componentes funcionales y prácticos, además de su inherente

particularidad poética. Todas las edificaciones dentro de la pieza reconocen cuatro fachadas (poseen por tanto retiro perimetral), manteniendo con sus construcciones vecinas, vacíos, resultando altamente calificados en el caso de los Clubes de Campo. A su vez, el vacío se impone como estructura organizativa del territorio y se ve reforzado por la escala de las áreas construidas, principalmente residencias de uno o dos niveles, cuyo porcentaje es ampliamente superior a otros programas, pero también la escuela, el CAIF, las viviendas y galpones en predios rurales, el área comercial o hasta la propia planta de tratamiento de OSE, configuran secuencias de llenos de pequeñas dimensiones con áreas intersticiales aun amplias.

El *límite*, a diferencia de lo que sucede en las áreas residenciales más tradicionales, supone aquí una condición estructurante y multidimensional. En los Clubes de Campo es una respuesta física elocuente que delimita los predios, siendo uno de los principales componentes que hace atractiva la oferta inmobiliaria; es la línea que separa la vida de personas de niveles socio-económicos diferentes. El encierro es uno de los mecanismos característicos de estos emprendimientos, no solo aquí sino alrededor del mundo, pensados para eliminar la sensación de inseguridad ciudadana. Pero resultan simultáneamente dispositivos que atentan contra la cultura ciudadana en tanto comportamiento territorial, la que por definición apuesta a la integración, la convivencia y a la territorialización de la vida en el espacio.

La *distancia*, es un concepto relacionado al par anterior. Si el vacío implica temas de espacio, el límite de geometría, la distancia denuncia temas de dimensiones. Contiene la métrica del territorio y aparece en directo vínculo con las posibilidades de inversión, con el modo de vida y de relacionamiento entre vecinos. Las fracciones prediales de Villa El Tato (media hectárea, con 15m de frente) reconocen, desde una pauta esponjada, una dimensión de tipo barrial dada por la no existencia de límites generales, ubicada a su vez en una zona baja del territorio lo que acarrea serios problemas para encauzar sus efluentes. Los fraccionamientos de los Clubes de Campo difieren en sus dimensiones, van desde media a tres hectáreas, volviéndose rentables los fraccionamientos más chicos y menos los más grandes. Desde una lectura morfológica, si bien los trazados de los Clubes de Campo reconocen la voluntad pintoresca, se diferencian fuertemente en la imagen de ocupación resultante, según las distancias definidas entre los volúmenes construidos. Desde una lectura social, también las distancias interpersonales aumentan y se construyen relaciones de vecindad más personalizadas y selectivas.

La condición jurídica asociada a la propiedad horizontal que regula los Clubes de Campo puede leerse en términos de vacío, límite y distancia. Si bien resulta una solución que formaliza una situación anteriormente irregular, arrastra los posibles e históricos conflictos inherentes a su implementación. Uno de los Clubes de Campo, Las Cumbres, ha manifestado varios problemas de este tipo y hoy varias casas aparecen abandonadas, sus espacios intersticiales sin cuidado, afectando en definitiva a toda la copropiedad.

### ***Consistencia centrípeta y exterioridad centrífuga.***

Las diferentes unidades que componen la pieza pueden detallarse a grandes rasgos en: Clubes de campo, Área deportiva, Villa El Tato, Asentamiento irregular, Infraestructuras, Servicios, Áreas productivas y Áreas vacantes.

Particularmente las primeras tres conforman la ocupación estructurante de la pieza de trabajo. Con eje en Camino de los Horneros se soportan recortes de territorio que operan como *burbujas*: ámbitos que gracias a la fuerza centrípeta de su conformación se mantienen estables solo dentro de los límites definidos. Estas unidades responden

a un interior consistente, marcado por los acuerdos de uso y apropiación y cuya relación con el exterior próximo prácticamente no existe. Estas *burbujas* se comportan hacia afuera de modo centrífugo; la relación con el exterior refiere fundamentalmente a los lugares de trabajo u ocio, los que no se encuentran en su entorno cercano. La relación de los habitantes de los Clubes de Campo se da mayormente con Montevideo. Los de Villa El Tato, más allá de algunas personas que trabajan en los Clubes de Campo, mantienen su vínculo laboral con Montevideo, con Pando o sus inmediaciones; en menor medida con Ciudad de la Costa y particularmente con el emprendimiento comercial Costa Urbana. El caso del Área deportiva perteneciente a varios colegios, todos de Montevideo, funciona en general de igual manera. Particularmente el Cricket Club capta jóvenes de Ciudad de la Costa, los otros reciben sus públicos desde la capital del país.

El rol de la pieza de trabajo se centra en una dinámica de perfil metropolitano con fuerte dependencia de Montevideo. Esto hace aparecer al sistema de infraestructuras relacionadas a la conectividad como un componente esencial para favorecer los usos y dinámicas. Hoy, resulta un sistema simplificado, centrado básicamente en Camino de los Horneros, sin transversalidad clara.

El comportamiento de la pieza se esquematiza en *burbujas* que apelan a la definición interior de altos estándares de uso y diseño (Clubes de Campo) y a un exterior funcional y pragmático, capaz de facilitar fundamentalmente la conectividad y la accesibilidad. Tal es el caso de las infraestructuras construidas, las que se han pensado fundamentalmente desde la relación costo-beneficio o las lógicas de relacionamiento, las que se suceden hacia adentro o hacia el exterior lejano. Las asistencias de las Comisiones de la zona a las condiciones de Villa El Tato operan en el mismo sentido.

### ***Lo público en sedación.***

El espacio público queda, en la pieza de trabajo, reducido a las calles o a las superficies buffer entre los límites y las calles. No hay espacio para lo público en tanto construcción de sentido ciudadano, de integración y de convivencia. Las áreas de esparcimiento, recreación o intercambio se integran al diseño interior de los Clubes de Campo, cuyos trazados, amenities y otros servicios resultan parte de la oferta intramuros, funcionales solamente a los habitantes de los mismos.

A su vez, otras actividades que implican la movilidad, que no se realizan desde un vehículo motorizado, no tienen soporte público. Caminar, andar en bicicleta, correr o hacer cualquier tipo de deportes, está contenido dentro de las áreas privadas, no existiendo espacios calificados, seguros y pensados para tales fines. No existe la vereda (a veces tampoco a la interna de los Clubes), la ciclovía o los espacios de recreación o deportivos ya que todo parece resolverse dentro de modo reglamentado, cuidado y controlado. Es a su vez determinado, legible y no quebrantable.

El espacio público en tanto campo de construcción de ciudadanía, en tanto genética de cualquier área poblada certeramente territorializada, en tanto componente histórico de las ciudades del país, en tanto especificidad que construye identidad ciudadana, no existe en esta pieza territorial. La nueva ruralidad que la pieza hoy expone mantiene sedado el espacio para lo público.

## VOCACIÓN RESIDENCIAL

La Pieza objeto del presente PP reconoce una mixtura de usos asociada a enclaves residenciales característicos de sectores de clase media y alta, asentamientos no consolidados y con marcados niveles de precariedad, áreas de perfil deportivo, recreativo, turístico y rincones productivos. Así se recorta una pieza altamente tensionada, con potencialidad evidente en su soporte natural, tranquilo y caracterizado por su calidad paisajística y ambiental, como se describe exhaustivamente en puntos anteriores.

Se puntualizan en este apartado varias consideraciones al modelo residencial de la pieza, subrayándose específicamente algunos aspectos ya mencionados anteriormente pero que se entienden relevantes para explicar o remarcar las características del fenómeno.

El territorio objeto del presente PP encuentra un marcado diferencial con otros recortes territoriales del departamento debido a su perfil residencial, marcado por conformaciones que responden a las figuras de Clubes de Campo, con población de niveles socio económicos medios altos y altos. Además la pieza se compone por Villa El Tato, con población de niveles socio económico bajo y un asentamiento irregular de similares condiciones socio económicas que el anterior.

El territorio supone a su vez un ámbito de fuertes intereses inmobiliarios destinado a poblaciones de niveles medios altos y altos.

Esta realidad genera, como se ha atendido en el punto anterior, un territorio fuertemente segregado y donde las dinámicas de relacionamiento están contenidas dentro de cada recorte socio económico particular.

Este tipo de emprendimientos se han situado en general en las áreas suburbanas o rurales, donde existe tierra disponible y a costo relativamente bajo, cercana a vías rápidas de circulación para facilitar el desplazamiento desde el lugar de residencia hacia las áreas centrales de la ciudad o hacia donde se desarrollan las actividades cotidianas.

En general, estos nuevos modelos residenciales no sólo privatizan el espacio público sino que reemplazan los servicios y las regulaciones públicas por servicios de empresas privadas y reglamentaciones particulares de las asociaciones de propietarios o residentes.

El surgimiento y consolidación de estos modelos tiene múltiples causas, pero entre ellas se ha insistido en resaltar el aumento de la inseguridad y la violencia en las ciudades y la eventual incapacidad del Estado para asegurar algunos servicios básicos como la propia seguridad ciudadana. También se menciona la desaparición del sentimiento de comunidad y los elementos de identidad y pertenencia en la ciudad y sus barrios; el aumento de la desigualdad social y la brecha cultural, así como la búsqueda de cierto reconocimiento y homogeneidad social por parte de algunos grupos sociales; o el deseo de un mayor contacto con la naturaleza en el marco de un estilo de vida diferente al que se puede acceder en la ciudad tradicional.

A su vez, la implantación de estas tipologías tienen una serie de consecuencias que no se puede soslayar, tales como la fragmentación del "espacio urbano", la consolidación de la segregación social y la homogeneización de los sub-espacios territoriales o la privatización del espacio público y su apropiación.

Por otra parte, también se han señalado algunos efectos positivos que podrían derivarse de la instalación de estas urbanizaciones en la periferia de las ciudades en tanto promueven la generación de infraestructura y servicios básicos en las zonas circundantes, sobre todo cuando en estas últimas residen pobladores de sectores socioeconómicos bajos y medios-bajos.

Además, la localización de emprendimientos de este tipo induce un aumento en el valor del suelo y de los inmuebles del área a la vez que promueven la instalación de servicios y la actividad comercial del entorno.

Asimismo, debe considerarse la creación de empleos que implica este tipo de emprendimientos, sobre todo en lo que hace a los diversos servicios a los hogares así como los que ocupa la industria de la construcción en las diferentes etapas de desarrollo de las urbanizaciones.

Por último, la generación de tipologías de oferta residencial como estas que son altamente receptivas para determinados perfiles de la población, y se transforma en una oportunidad de generación de nuevos ingresos tributarios de parte de los potenciales nuevos habitantes.

En cuanto a los vínculos entre los barrios privados, Villa el Tato y su entorno, cabe la siguiente reflexión:

La pieza territorial comprende, como se ha mencionado antes, unas 1600 hectáreas y en ella habitan aproximadamente 3000 personas y entre sus características se pueden citar:

- cerca de un tercio de la superficie está compuesta por los emprendimientos de La Tahona que ha desarrollado unas 300 hás y tiene proyectos para otras 200.
- aproximadamente el 25% del área corresponde a otros de los emprendimientos residenciales
- otros proyectos -ya instalados o en desarrollo- tienen que ver con Clubes de Campos y Clubes deportivos y servicios de enseñanza, salud y hotelería
- en total, el conjunto de emprendimientos instalados o con previsiones de desarrollo para los próximos años abarca más del 70% de la superficie total
- las tipologías residenciales ofrecidas han sido capaces de captar así la demanda de un sector de población de altos ingresos que, de otro modo y con alta probabilidad, se localizaría en el departamento de Montevideo, con lo que ello significa desde el punto de vista contributivo a las arcas fiscales departamentales.
- se han generado aproximadamente 1900 puestos de trabajo en la zona, de los cuales unos 700 corresponden a la industria de la construcción, otros 700 dedicados a la prestación de servicios a los hogares (jardinería, servicio doméstico, etc.), alrededor de 250 en actividades de seguridad, portería y mantenimiento general y algo menos de 200 en el club de golf de La Tahona.
- en lo que refiere a las cargas generales, además de las inversiones correspondientes al interior de los emprendimientos, algunas de las obras de infraestructuras de uso público han corrido por cuenta de los desarrolladores y propietarios/residentes de los barrios.

- en especial se destacan las obras de acceso al agua potable, la instalación del servicio de alumbrado público y la pavimentación de parte de Camino de los Horneros.
- los desarrolladores y propietarios también han asumido la financiación de la instalación y puesta en funcionamiento de la policlínica y el CAIF de Villa El Tato.
- en igual sentido, la Comisión *Interbarrios* que agrupa a los emprendimientos residenciales instalados se hace cargo del mantenimiento del Camino así como de otras infraestructuras y equipamientos colectivos en funcionamiento.

## PAISAJE

El enfoque desde el *paisaje* implica valorar esta dimensión del territorio, entendida como factor de calidad de vida y disfrute del entorno, no sólo como valorización estética del ambiente, sino también como campo emergente y soporte de las actividades humanas y el contexto donde se realizan. Esto implica poner en valor las particularidades urbanas y las del medio rural en su condición particular, como calificación local.

El paisaje parece ser una variable necesaria pero segregada, donde deja rastros la matriz de suelo rural, a la que se le superponen otros usos (residencial, recreativo, otros) lo que conforma fragmentos paisajísticos disociados.

La matriz paisajística de la pieza se compone de una superficie predominantemente verde con especies vegetales de mediano porte y con altimetrías que varían desde la cota 46m a la cota 10m y que responden a las cuencas hidrográficas asociadas a los dos cursos de agua que la atraviesan. Se detectan algunos puntos sobre Camino de los Horneros donde las aperturas visuales resultan destacadas y pasibles de cuidado. La vegetación se basa mayormente en ejemplares de mediano porte hacia Camino de los Horneros, con ejemplares incorporados en el último tiempo como parte del diseño paisajístico de los Clubes de Campo, volviéndose más originaria hacia el norte de la pieza, con ejemplares de mayor porte o con vegetación agreste en la zona de Villa El Tato. El borde de los cursos de agua presenta, en los sectores más alejados de las zonas ocupadas, características de monte ribereño.

De forma esquemática se identifica las siguientes unidades que se yuxtaponen:

- Paisaje residencial suburbano. Reviste las definiciones de paisaje más potentes se asientan en los predios privados, en el sector deportivo al sur de la pieza y particularmente en los interiores de los Clubes de Campo donde el paisaje se expone con altos estándares de diseño, con especies vegetales que aportan follaje y coloración diversa a lo largo del año. La superficie verde y pareja de los clubes de golf, los reservorios de agua y las plantaciones de vid o choclo aportan al interior de los predios condiciones de paisaje altamente antropizados derivados de los esquemas de las ciudades jardín de matriz inglesa. El paisaje como concepto resulta pasivo, escenográfico, sirve para la generación de áreas parquizadas de impronta bucólica. Por derivación natural, este paisaje se filtra sutilmente hacia el

exterior de los predios y contrasta con la vegetación natural y agreste originaria del lugar.

- Paisaje rural, que evidencia un retroceso de su valor productivo a través de la transformación del suelo. Manto rural que aún puede apreciarse y subsiste en forma activa en recortes puntuales que, aunque escasos, alientan la importancia de su permanencia, son capaces de detener la mancha suburbana y de esponjar el territorio. Cada parche activa un alerta y brinda sentido de pertenencia, vincula con el vasto territorio productivo tierra adentro, que al igual que la franja costera, exponen la identidad canaria
- Paisaje vacante, con ausencia de identidad pero con fuerte presencia de un verde testigo rural, de geografía suave, amplios campos visuales y escasa accesibilidad.

Complementariamente interesa transitar por los siguientes abordajes perceptivos:

- a. Identificación de **cuencas visuales** significativas, como conjunto de superficies o zonas que son vistas desde un punto de observación, como *entorno visual de un punto* (Fdez-Cañadas, 1977).
- b. Preservación de la **cromaticidad del paisaje**, definida como cantidad de color cromático elemental que permite medir la riqueza del color para el observador, tanto en cantidad como variedad.
- c. Potencialidad del **paisaje nocturno**, como paisaje determinado por el espectro visible por el ojo humano en la noche.

La importancia de la comprensión de la dinámica del paisaje en la planificación territorial, radica en su comprensión integral, en objetivos como: el mantenimiento de la biodiversidad, la gestión sostenible de los recursos naturales y la planificación territorial con base ecológica (Gurrutxaga S V y Lozano V, 2008).

Este Paisaje, prestador de servicios ecosistémicos, entendido como área de oportunidad, como recurso turístico, cultural, recreativo en sí mismo, expuesto a alteraciones y modificaciones permanentes por sus condiciones y usos, es definido en esta pieza desde fragmentos paisajísticos identitarios. Fragmentos que resultan en relación a toda la pieza, patrones indispensables para la definición de una nueva ruralidad, esa que mixtura el cuidadoso diseño de jardines, la naturalidad descontrolada extramuros, el campo liso de las áreas deportivas y la geometría verde de las superficies productivas. Esta condición de nueva ruralidad, que como ya se ha explicado, alimenta a su vez la atracción residencial particular del sector.

## 4.0 LÍNEAS POTENCIALES

Se detallan a continuación tres aspectos que prefiguran los énfasis que se atenderán en la etapa de ordenación de la pieza. Las *Dimensiones* resultan los aspectos subyacentes, inherentes a la propia planificación territorial. Los *Asuntos* son abordajes específicos que se aproximan a condiciones concretas. Las *Líneas Potenciales* resultan acercamientos propositivos, las que se categorizan desde la pertinencia disciplinar predominante, la herramienta posible de implementación y la acción concreta aplicada.

## DIMENSIONES

Las dimensiones brindan un marco conceptual propositivo, delineándose las siguientes:

**Abordaje planificador:** como factor inductor de procesos de desarrollo local, las consideraciones en este sentido incluyen aspectos de desarrollo e inclusión social con énfasis en la economía urbana y el territorio, propendiendo a la equidistribución de cargas y beneficios como consecuencia del proceso de planificación y ordenación. Una visión conceptual de carácter espacial y temporal evaluando la pertinencia de una etapabilidad abierta, adaptativa y progresiva de implementación y/o acciones de carácter inmediatas, mediatas y sus secuencias, en sintonía con los objetivos a alcanzar.

**Habitabilidad:** las formas de vivir, hacer visibles manifestaciones y rasgos del modo de ocupación residencial, posibilitar diálogos entre un habitar genérico y el encanto local.

**Ruralidad:** parece oportuno centrar la valoración del suelo rural en una mirada multidimensional, incluyendo las dimensiones productiva, residencial, de servicios, de conservación, y de prestación de servicios ecosistémicos.

**Sostenibilidad:** optimización de oportunidades de acceso a las infraestructuras, sistemas, equipamientos y servicios instalados. Completamiento y calificación de los tejidos actuales, rurales y urbanos, formales e informales (operaciones de sutura urbano-territorial y densificación controlada). Atención a los sistemas ambientales, a sus dinámicas y procesos.

**Especificidad:** características propias de la pieza de estudio, sus rasgos identitarios.

**Temporalidad:** capacidad de la propuesta de acompañar los procesos y dinámicas espontáneas del territorio, enmarcar líneas de acción inmediatas y otras dilatadas que regulen desde el desarrollo.

**Capacidad:** límite propio de desarrollo sin significar afectaciones en las dimensiones ya definidas

**Regulación programática:** diversidad proyectada de actividades compatibles con el soporte territorial y sus rasgos identitarios

**Categorización de suelo:** definición de usos

**Fragilidad:** vinculado a la capacidad del territorio, la resistencia a situaciones de amenaza.

**Transversalidad:** visión de la pieza de estudio contenida en una banda territorial este oeste, ubicada al norte de la Ruta Interbalnearia. Desvanecimiento del eje norte sur.

## ASUNTOS

Los asuntos revelan potencialidades, carencias, conflictos o problemas identificados en la pieza.

**Territorio de interés y voluntad latente de ocupación:** el levantamiento de datos revela que la pieza reviste interés especulativo y político. Pudiendo georreferenciar y cuantificar muchas intenciones de desarrollo.

**Ausencia de ordenamiento estructural:** la ausencia de reglas claras, en particular la carencia de un instrumento de ordenamiento territorial, no sólo desestimula nuevas inversiones en el área sino que genera un virtual congelamiento del ámbito, por lo que el Plan debe constituirse en una herramienta potente que contenga no sólo un marco normativo sino instrumentos de gestión acordes a la visión y los objetivos que persigue.

**Tensión lineal sobre el eje:** Camino de los Horneros, su velocidad, su flujo, la vía de mayor tránsito en la Pieza. Cuenta con un carril angosto por sentido y su pavimento es de carpeta asfáltica al Sur de la entrada a Lomas de Carrasco y de tosca al Norte. Tiene previsto un ensanche a 30 metros. Además, tiene un carácter conector en el sentido longitudinal que genera que el desarrollo se cree a sus lados inicialmente.

**Fragmentación:** del “espacio urbano”, la consolidación de la segregación social y la homogeneización de los sub-espacios territoriales o la privatización del espacio público y su apropiación

**Nodos potenciales:** sectores del territorio de valor estratégico. Se identifican como aquellos sitios que por sus características presentan el potencial multiplicador de las acciones que en ellos se realizan y por tanto son potencialmente inductores de procesos de desarrollo. Estos nodos podrán ser entendidos como Unidades de Actuación con disposiciones específicas de uso y morfología.

**Paisaje rural:** a preservar, potenciar como área de oportunidad, definición que se extiende en puntos anteriores.

**Soporte infraestructural presente:** puente y alcantarillas sobre Camino de los Horneros, planta de tratamiento de líquidos residuales de OSE, servicio de agua potable, línea de impulsión a lo largo de Camino de los Horneros, la cual transporta efluentes desde Pando hacia la planta de tratamiento ubicada dentro de la pieza territorial de análisis, estación de bombeo intermedia, colector por gravedad que brindaría servicio a los barrios Carmel, Lomas de la Tahona y Altos de la Tahona y una segunda línea de impulsión que junta los efluentes de la estación de bombeo y los descarga en la planta de tratamiento. Otra infraestructura presente es la línea de 150 kV MVM-SOL (Montevideo M – Solymar). Esta línea tiene una faja de servidumbre de 60m (30m a cada lado del eje). Ver Enfoque Hidráulico Ambiental.

**Movilidad restringida:** La movilidad en la Pieza se da fundamentalmente en vehículos motorizados y privados, es decir autos y motos.

El transporte público en la Pieza es mínimo, contándose solamente con la línea 759 que une Pando con El Pinar pasando por dentro de la Pieza. La misma tiene una muy baja frecuencia (cada una hora, en momentos de alta demanda) y no cumple con puntualidad sus horarios.

Dadas sus malas condiciones y su costo, el servicio no es muy utilizado por las personas de la zona. Habitualmente, quienes viven en la Pieza y usan el transporte público deben ir hasta las Rutas (101 ó Interbalnearia) por otro medio y de ahí sí conseguir mejor conectividad a través de transbordos sucesivos. Ver Enfoque de Tránsito.

**Conectividad limitada:** desde el análisis específico de tránsito resulta que la Ruta Interbalnearia, en su tramo involucrado directamente con la Pieza, cuenta con calzada de servicio todo a lo largo de su lado Sur. Del lado Norte, la calzada de servicio es discontinua e incluso sin tener tramos completos entre cruce y cruce. Particularmente,

resulta de interés que entre Camino Gonzalo Rodríguez y Camino de los Horneros existe calzada de servicio, pero sólo en el tramo Oeste contra el primero

Respecto a Camino de los Horneros, su ancho actual colabora a mantener velocidades reducidas, aún cuando se tienen vehículos circulando a altas velocidades en el tramo pavimentado en asfalto, tiene previsto un ensanche a 30 metros. Camino Eduardo Pérez, que genera la vinculación entre Pando y El Pinar colaborando con la conectividad del Norte de la Pieza, se encuentra en tosca pero en mal estado. Camino Gonzalo Rodríguez tiene un pavimento en tosca, en estado regular, adecuado al tránsito que por él circula. Da conexión a los emprendimientos próximos a la Ruta Interbalnearia, aunque también tiene vinculación con Camino de los Horneros a través de Camino Montevideo Cricket Club. Camino Los Aromos permite la conexión entre Camino de Los Horneros y la Ruta Nacional N°101 con pavimento en tosca en buen estado. Al Este de Camino de los Horneros el tránsito es mucho menor y se pierde la traza lineal pasándose a una serie de curvas rectas que finalmente permiten llegar hasta la Interbalnearia a la altura de Colinas de Solymar, habiendo pasado próximo a la Cantera de Chávez. Camino Al Paso Escobar conecta Camino de Los Horneros a la altura de Villa El Tato con la Ruta Nacional N°101 con pavimento en tosca en estado regular, pero tiene un punto bajo que no da paso luego de lluvias de cierta intensidad. Al Este de Camino de los Horneros se tiene una situación similar a la explicada para Camino Los Aromos: se pierde la traza lineal pasándose a una serie de curvas que finalmente permiten llegar hasta la Interbalnearia a la altura del Camino de Chávez, habiendo pasado también próximo a la Cantera de Chávez. Estos dos generan una vinculación con la Ruta Interbalnearia más directa permitiendo una rápida accesibilidad al centro de la Pieza para quienes vienen desde el Este, quienes actualmente deben ir hasta Camino de los Horneros. Ver Enfoque de Tránsito.

**Distintos modos de habitar:** soluciones interiores tanto en clubes como en Villa el Tato como en el asentamiento, requerimientos exteriores de servicios y equipamientos, dinámicas desvinculadas, propias, potenciales.

**Ausencia de Espacios Públicos:** Déficit de equipamientos sociales y recreativos. Espacios en deteriorados y en desuso, con baja calificación urbana. Reconocimiento de la calle como espacio público de mayor uso, sin acondicionamiento, que no permite el relacionamiento social. Fragmentación social que se evidencia en la débil identidad local.

**Relación construido natural:** estimación del porcentaje de suelo intervenido con construcciones, donde el tipo de materiales utilizados para su construcción permite catalogar en permeables o impermeables y, por tanto, valorar el cambio de drenaje natural existente en el área de estudio. Ver Enfoque Hidráulico Ambiental.

## **LINEAS POTENCIALES**

Se entiende por *Líneas Potenciales*, aquellos abordajes de actuación que se ponen en acción para el ordenamiento sostenible el territorio. El listado es ampliable y perfectible, involucrando propuestas concretas.

La matriz expone:

- la especificidad disciplinar predominante de cada línea (hidráulico ambiental, social, económico, vial, jurídico, urbano territorial)
- las herramientas pasibles de actuación a desarrollarse en el presente PP, pudiendo resultar Programas o Proyectos

- la acción desencadenante en caso de que una línea se deba preservar, potenciar o revertir.

Una variable transversal fundamental es la temporal en cuanto a etapabilidad de las operaciones propuestas (públicas y privadas), con criterio progresivo, modular y flexible.

Se detallan algunos apuntes sobre cada *Línea Potencial* definida.

**Especificidad metropolitana / departamental:** énfasis en la identidad local, en su proyecto y su promoción. La alta especificidad de la pieza habilita nuevos usos y reclama la oportunidad de una mixtura de actividades capaz de suturar e infiltrar la condición desterritorializada de la pieza. Se atienden a los espacios vacantes concretos y a los entres, los bordes, las áreas de relacionamiento, al paisaje predominante y a la ocupación posible. Se estudia la memoria cultural del territorio y su potencial a futuro. Esto se expresa en un manto preexistente que permite conservar y desarrollar cualidades paisajísticas y ambientales de gran valor. La situación geográfica particular, con proximidad a áreas urbanizadas de mayor escala, habilita a posicionarla como unidad de atracción a intereses de tipo público y privado y para sectores de la población más amplios que los próximos.

**Preservación del sistema ambiental:** abordaje integral de cuenca en contraposición a las soluciones aisladas. Atención a los inconvenientes de escurrimiento o pluviales y a los de abastecimiento de agua, manejo de residuos sólidos y de efluentes. También al carácter ecosistémico del paisaje con la puesta en valor y la accesibilidad a los cursos de agua y áreas adyacentes desde la funcionalidad de los corredores biológicos y parches asociados a los mismos. Potenciación de las áreas ambiental y paisajísticamente significativas, actualmente deterioradas y en desuso, lo que genera áreas inmediatas deprimidas. Respecto a los sectores inundables, promoción del equilibrio en el sistema de drenaje pluvial amenazado. Los problemas de escorrentía, detectados en el Enfoque Hidráulico Ambiental, se abordan desde el proyecto y la implementación de un plan de gestión y seguimiento para la conservación de este sistema. Para la reconversión energética, se analizan criterios urbano-arquitectónicos bioclimáticos y a estrategias para el estímulo del uso de fuentes de energía limpia y renovable.

**Consolidación y cohesión territorial:** abordaje desde la gestión planificada, los vínculos dinámicos y activos entre residentes, sus compromisos y sus encuentros. Propensión a la generación de un mapa social más integrado y menos segmentado, donde los espacios públicos de una nueva ruralidad resulta la estrategia vinculante. Se persigue una mejora de la calidad de vida de diferentes sectores sociales, habilitando la apropiación cultural y social de los espacios en desuso. Se propician las actividades conjuntas desde una visión integral de la pieza territorial, complementando su rol metropolitano.

**Mejora de conectividad, accesos y cruces:** mejora de la conectividad este-oeste a nivel nacional y metropolitano, ofreciendo condiciones seguras a la población del área. Desarrollo de la conectividad norte-sur interna habilitando espacios para nuevos modos y acondicionando de las vías para los mismos: peatonal, ciclista. Jerarquización de las vías complementando lo previsto en el Costaplan. Adecuación del perfil de Camino de los Horneros y su buffer lateral. Realización de Proyectos Viales de Detalle. Complementación del entramado transversal del viario en el sentido este-oeste. Proyectos de detalle en accesos viales y cruces significativos. Ver Enfoque Vial.

**Movilidad dinámica:** Complementación del sistema de transporte colectivo con un sistema de transporte local. Dotar de dinamismo los sectores vinculantes, entre el transporte local y líneas metropolitanas.

**Espacios Públicos:** Proyecto y rehabilitación de los espacios públicos de referencia, propiciando una identidad social vinculada a los mismos y en relación a toda la pieza territorial de estudio. Potenciar sectores específicos, soportes de equipamientos que apunten al relacionamiento y a la inclusión social.

**Centralidades:** Fortalecimiento y desarrollo de nuevas centralidades como puntos de identidad local; concentrar ofertas de servicios.

**Accesibilidad colectiva:** Habilitar la accesibilidad total a los espacios públicos o privados de uso público, brindando, calidad y equipamiento a los mismos.

**Visuales prioritarias / cromaticidad / paisaje nocturno:** brindar alternativas materiales para conservar el espectro cromático existente en el paisaje y las cuencas visuales que permiten comprender las dimensiones identitarias del paisaje local, absorbiendo los conos de sombra causados por las volumetrías de viviendas y la vegetación, liberando las cuencas visuales de puntos de observación altos que habilitan la comprensión transversal de la pieza. Búsqueda de un diseño lumínico que brinde seguridad al tránsito vehicular y peatonal sin interferir con la luminosidad natural propia del paisaje. Se podrá incorporar parches categorizados como “**Paisaje Protegido**” a territorios destacados características propias (topografía, vegetación entre otras). Estos parches se expresan atesorando el espíritu de conservación respecto al medioambiente que lo circunda, siguiendo dos premisas: la conservación de vegetación existente (muchas veces ignorada y desvalorizada) y la conservación y aprovechamiento de los cursos de agua como unidades paisajísticas particulares del conjunto, explorando a través de la vegetación nativa un paseo que invita a recorrer un extenso *parque*, proponiendo una secuencia de micro-espacios reunitivos y confortables.

**Calificación urbana:** se integra a la mejora de la conectividad, a la generación o calificación de los espacios públicos, las centralidades y otras tácticas de fortalecimiento del sistema antrópico.

#### **Intensidad programática, usos compatibles, modalidades de ocupación:**

En sectores rurales se detalla:

Usos preferentes, admitidos y no admitidos, criterio general:

Como criterio general se admiten aquellos usos propios del medio rural según LOTDS n° 18.308.

Usos preferentes:

Uso residencial de baja intensidad de ocupación de suelo (individual de la unidad productiva o predio e instalaciones complementarias)

Uso residencial transitorio colectivo, admitido en modalidades innovadoras y con bajo factor de ocupación de suelo (habitacional temporal, hotelería rural de porte reducido (posada, hotel de campo o similar, con número de habitaciones a acotar y servicios asociados).

Programas de vivienda colectiva permanente o transitoria, de baja intensidad de uso y

ocupación de suelo: hogares o residenciales para tercera edad, grupos de cabañas o alojamientos para uso transitorio y equipamientos asociados a los mismos.

Instalaciones para actividades productivas y comerciales vinculadas a la explotación rural (bodega o similar), salas de procesamiento y comercialización, salas de degustación, centros de visitantes y otros, que no requieran infraestructura específica y con baja ocupación de suelo.

Instalaciones para actividades recreativas y deportivas (espacios educativos y de recreación, granjas turísticas y espacios para educación ambiental, complejos deportivos, canchas de alquiler, casas de fiestas).

Instalaciones para otros usos: refugios de animales, pensionados para equinos, mascotas o similares.

Todos estos usos se admitirán en la medida en que no impliquen la demanda de infraestructura, equipamientos y servicios propios del medio urbano.

En particular todas las actividades requerirán un tratamiento de efluentes en el propio predio, ambientalmente admisible, sin afectar al sistema hídrico y al ambiente en general.

Parece relevante la determinación-creación de reservas de suelo a modo de: zonas ambientales-frágiles de uso restringido y de desarrollo futuro.

Comerciales y de servicios de pequeño porte, asociados a la vida del entorno rural y localizados sobre estructuradores viales.

Usos no admitidos:

Actividades extractivas

Actividades agroindustriales de mediano y gran porte

Actividades productivas industriales

Actividades logísticas y comerciales de gran porte

Actividades residenciales que demanden infraestructuras, equipamientos y servicios propios del medio urbano.

En general, todos aquellos usos y actividades que no son propios del medio rural.

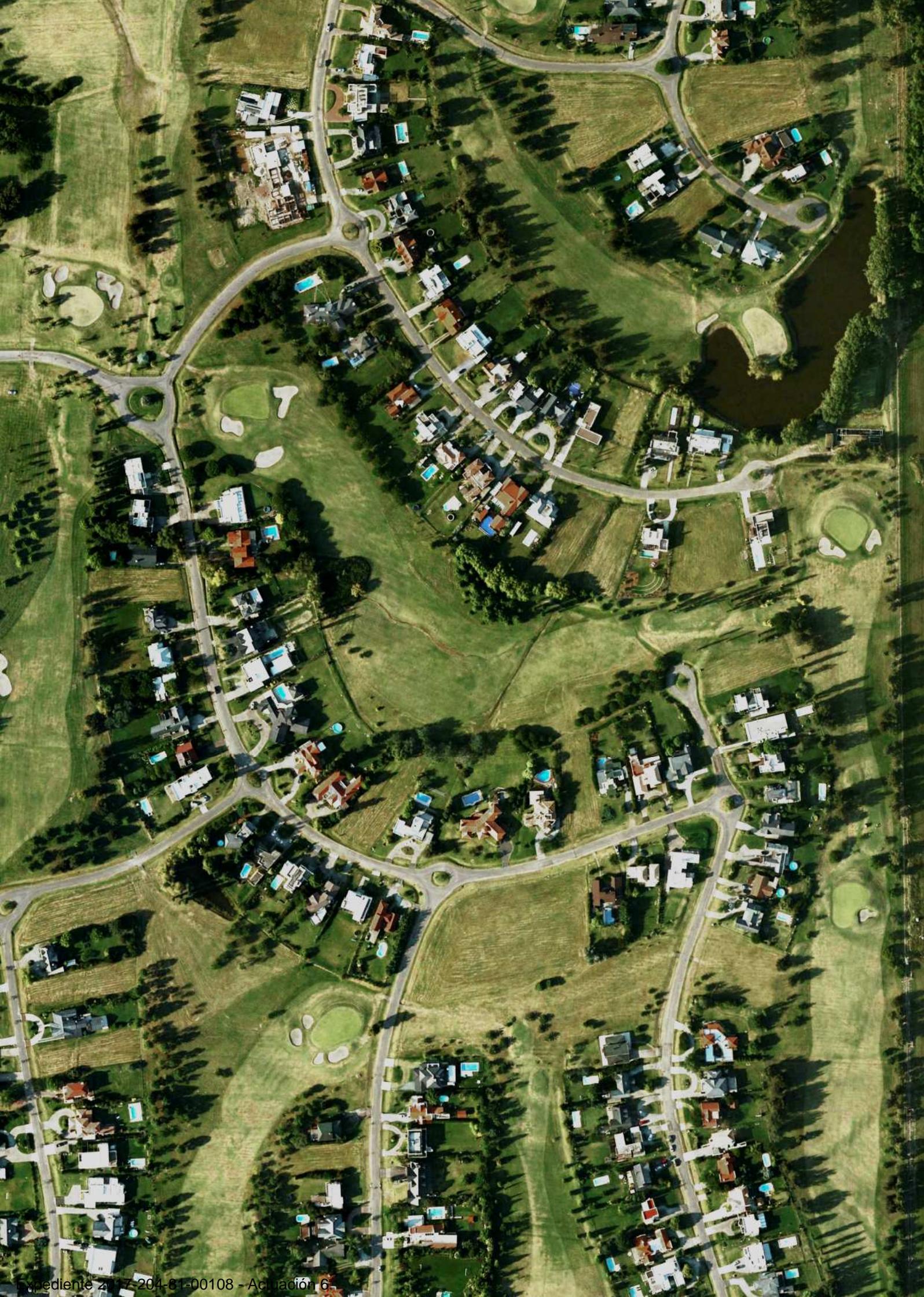
Estos usos esbozados, a profundizar y a analizar en el correr del desarrollo del PP, deberán ecualizarse, regulando su intensidad y modo de ocupación en el territorio rural. Estos sectores esponjan un carácter latente suburbano que intenta expandirse sin lógicas claras de ocupación. Establecer pautas, usos específicos para esta categoría de suelo y la posible re categorización, también es una línea de acción a trabajar en la etapa propositiva.

Tratamiento de bordes, frente/fondo: parece clave el diseño de los bordes como articuladores de los recortes identificado al interior de la pieza y con sus situaciones linderas. Generación de límites estrictos de expansión urbana sobre el suelo rural productivo o sobre áreas naturales valiosas y/o frágiles.

Servicios: Si bien se identifican servicios de salud, deportivos, comercial, cultural,

educativo, parece pertinente el fortalecimiento y crecimiento de los mismos.

**Cargas y beneficios:** una de las herramientas habilitante de la concreción de proyectos y programas, pudiendo ser proyectada en términos cualitativos. Se procurará establecer las pautas para el crecimiento de un territorio equilibrado, que asuma las cargas y beneficios de su propio desarrollo.



## ENFOQUE SOCIODEMOGRÁFICO

Soc. Valentila Cancela / Natalia Lacruz

### I. INTRODUCCIÓN



#### Contextualización y objetivos

El presente informe se enmarca en el proceso de elaboración y generación de insumos para el Plan Parcial de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Camino de lo Horneros que lleva adelante la Intendencia de Canelones.

El objetivo de este primer producto es profundizar en el conocimiento del territorio y su comunidad, caracterizando la población y los actores residentes en la zona e identificando los principales problemas.

#### Ámbito de aplicación

El ámbito de aplicación está ubicado en una zona metropolitana y corresponde a la jurisdicción de tres municipios (Pando, Nicolich y Ciudad de la Costa). Se caracteriza por ser una zona rural con variedad de usos (productivos, residenciales y recreativos) y una pequeña dimensión. Simultáneamente integra la microrregión 5 de definida en

Plan Estratégico Canario vocación turística- residencial junto con Ciudad de la Costa y Paso Carrasco.

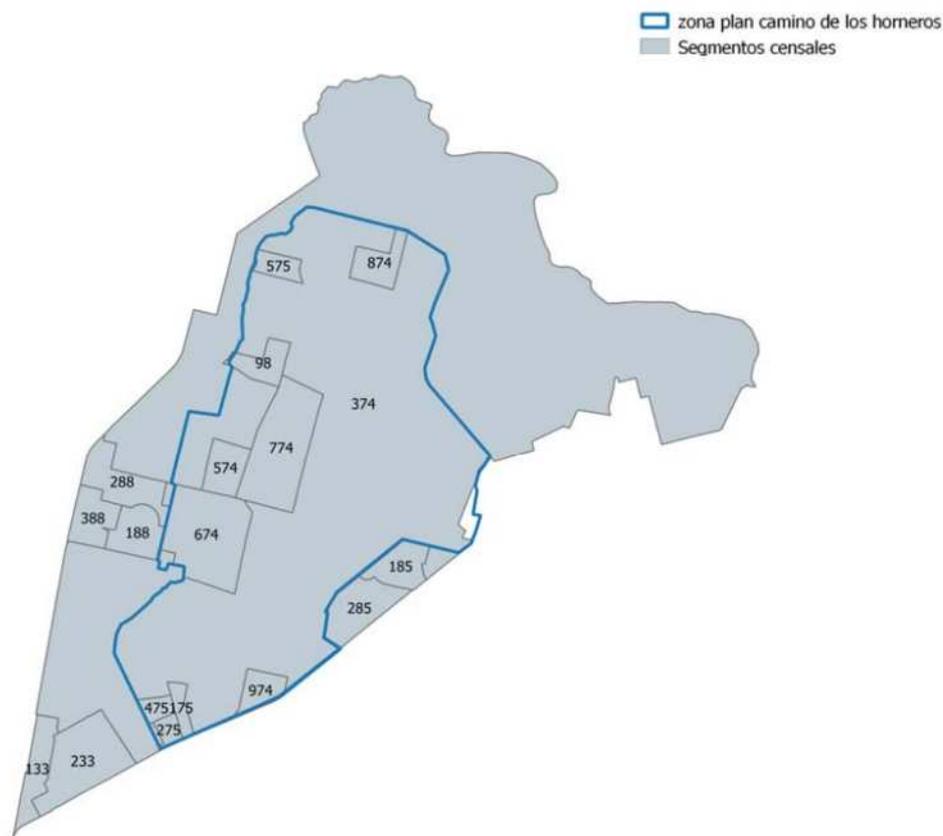
El territorio de intervención está compuesto por las localidades (según definición INE) de Villa El Tato, Cumbres de Carrasco, Haras del Lago, Quinta Los Horneros, Las Higueritas, Lomas de Carrasco, Carmel, La Asunción, Quintas del Bosque, Altos de la Tahona, Colinas de Solymar, Villa Aeroparque y una fracción de Colonia Nicolich y Solymar. El resto del territorio es definido como zona rural dispersa.

En la zona residen de 14.037 personas. Casi 6% de la población reside en zona rural, es decir es población dispersa que no reside en zonas amanzanadas.

El límite definido como ámbito de aplicación del Plan no coincide exactamente con los límites de los segmentos censales. Para el procesamiento de la información censal, la delimitación del ámbito de aplicación se operacionaliza en la selección de los siguientes segmentos censales de la sección 37<sup>1</sup>: 098, 133, 175, 185, 188, 275, 285, 288, 374, 375, 388, 475, <sup>574</sup>, 575, 674, 774, 874, 974. El mapa a continuación muestra el territorio definido para el análisis censal.

---

<sup>1</sup> Las secciones censales son una de las unidades geoestadísticas de relevamiento. "Cada Departamento se divide en Secciones Censales, porciones importantes de territorio que pueden incluir áreas amanzanadas y no amanzanadas. Sus límites corresponden a los de las Secciones Judiciales vigentes en el Censo del año 1963; al haberse registrado cambios en los límites de las Secciones Judiciales la coincidencia actual entre ambas divisiones es parcia. Cada Sección Censal se subdivide en Segmentos Censales. En localidades censales o áreas amanzanadas es un conjunto de manzanas. En áreas no amanzanadas es una porción de territorio que agrupa unidades menores con límites físicos reconocibles en el terreno y que puede comprender además núcleos poblados." (Unidades Geoestadísticas, Uruguay).



**Mapa 1: Segmentos censales que definen la zona del Plan Camino de lo Horneros**

**Fuente: Elaboración propia en base a shaples del Censo 2011**

### **Metodología**

Para este informe de ajuste de la aproximación diagnóstica el equipo se planteó realizar el análisis sociodemográfico a partir del procesamiento de información de censos de población y shaples de información de localización de servicios.

Para caracterizar la población el equipo se planteó realizar un análisis que combina técnicas cuantitativas y cualitativas. Por un lado, el diagnóstico sociodemográfico se realiza a partir del procesamiento de información de censos de población y shaples de información de localización de servicios.

Por otro lado, para el relevar la visión que los actores locales tienen de la zona se realizaron entrevistas a actores claves y un taller con vecinos. Estas instancias permitieron conocer en profundidad la dinámica de la zona, los problemas actuales y las perspectivas de futuro.

## II. APROXIMACIÓN DIAGNÓSTICA

### Demografía

Tomando como referencia los resultados finales del Censo de Población y Vivienda 2011 es posible presentar algunos datos relacionados al dinamismo demográfico del departamento y del ámbito de estudio en particular.

Si se analiza la variación de la población entre censos, se observa que entre el 2004 y 2011 la variación de población del departamento de Canelones es menor que la que se dio en el anterior período intercensal, al tiempo que está muy por encima de lo ocurrido en el país en su conjunto.

La población residente en localidades que integran el ámbito de Camino de los Horneros creció 15% entre 2004 y 2011, el crecimiento duplica el crecimiento del total del departamento. Pasa de 7933 a 9137 personas que viven en esas localidades.<sup>2</sup>

La población total del ámbito del Plan es de 14037 personas, esta cifra incluye todas las personas residentes en zonas censales que integran el recorte territorial de Camino de los Horneros, vivan en localidades o zona rural.

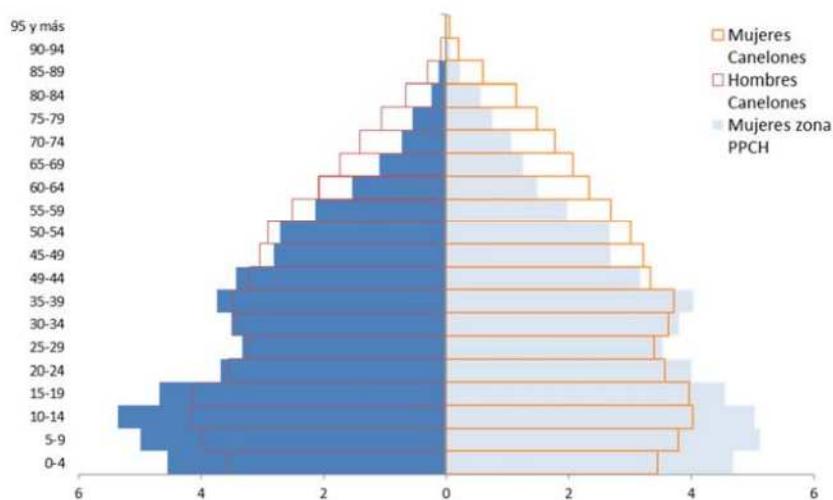
La mitad de la población son mujeres. En relación a la estructura por edades, la zona de Camino de los Horneros es más joven en relación a la del promedio de Canelones. El 75% es menor de 45 años frente a 66% en Canelones. Esta situación es aún más diferente si se observan los datos de los "barrios"<sup>3</sup> que presentan una población promedio aún más joven (79% menor de 45 años) y con la particularidad de concentrarse en niños, menores de 15 años, y personas de entre 30 y 44 años.

---

<sup>2</sup> Este comparativo intercensal se realiza a partir de la suma las poblaciones de las localidades INE Villa El Tato, Lomas de Carrasco, Carmel, La Asunción, Quintas del Bosque, Altos de la Tahona, Villa Aeroparque y Colinas de Solymar en el Censo 2004 y de esas mismas localidades más Cumbres de Carrasco, Haras del Lago, Quinta los Horneros y Las Higuieritas en el Censo 2011. Estas últimas localidades INE no presentan información para el 2004.

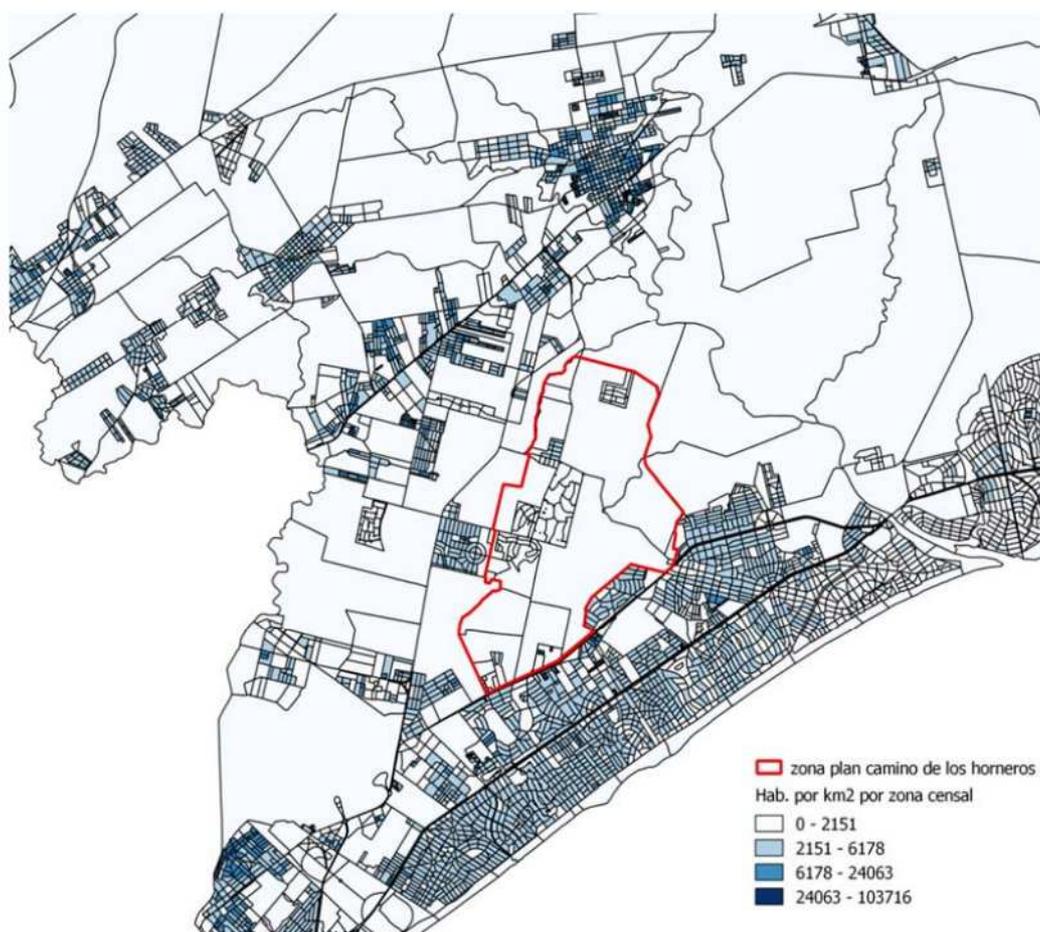
<sup>3</sup> Se denomina "barrios" a la suma de Carmel, La Asunción, Quintas del Bosque, Altos de la Tahona, Cumbres de Carrasco, Haras del Lago, Quinta de los Horneros y Las Higuieritas.

**Gráfica 1. Pirámide poblacional de Canelones y de Camino de los Horneros**



**Fuente: Elaboración propia en base a Censo 2011**

En relación a la distribución de la población en el territorio, la zona tiene 335 habitantes por  $\text{km}^2$ . Si bien esta densidad de población es mayor que la del promedio del departamento 114,7  $\text{hab}/\text{km}^2$ , la zona tiene gran variación de densidad a su interior. En el mapa se observa la densidad a nivel de zona censal, algunas zonas de Villa El Tato, Villa Aeroparque, Colinas de Solymar, Haras del Lago y Quintas del Bosque son las que aparecen con mayor densidad de población.



**Mapa 2: Densidad de población por zona censal**

**Fuente:** Elaboración propia en base a shapes del Censo 2011

Otra característica de este territorio es que solo el 35% de la población siempre residió allí (frente al 45% del promedio de Canelones). Esta proporción es aún mayor entre las personas que residen en los “barrios”, solo 13% siempre residió allí. Esto quiere decir que la mayor parte de los residentes actuales de la zona de intervención son personas que eligieron mudarse a vivir a este lugar.

Resumiendo, se trata de una zona dinámica en términos demográficos. Su población creció más que el promedio de Canelones entre 2004 y 2011, tiene gran proporción de población de reciente asentamiento, y es más joven que el promedio de Canelones.

## Educación

El nivel educativo de la zona es levemente inferior al promedio departamental. El 45% de las personas mayores de 25 años que viven en la zona de Camino de los Horneros tiene como máximo nivel educativo el nivel primario, frente al 38% para el promedio del departamento.

**Tabla 1. Máximo nivel alcanzado**

	Zona PPCH	Canelones
Nunca asistió	1%	1%
Hasta Primaria Completa	44%	38%
Secundaria 1º ciclo	25%	22%
Secundaria 2º ciclo	13%	18%
Enseñanza técnica, magisterio o terciario no universitario	8%	11%
Universidad y más	9%	10%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Censo 2011.

Base: Población de 25 años y más que reside en hogares particulares con moradores presentes

El promedio de años de estudio es de 8 años. Es preciso destacar, la heterogeneidad al interior de la zona. La localidad de Villa El Tato tiene un promedio de años de estudio de solo 5,4 años de educación frente al 14,6 de los “barrios” y 8 del total de la zona.

**Tabla 2. Cantidad de años aprobados de la población de 25 años y más**

Zona PPCH	Canelones
8,0	8,5

Fuente: Elaboración propia en base a Censo 2011.

Base: Población de 25 años y más que reside en hogares particulares con moradores presentes

La asistencia a los centros de educación inicial en el ámbito de estudio es mayor en general. Casi 40% de los niños de 0 a 3 años asisten a algún centro, la mitad de estos niños asisten a centros privados. Esta realidad global de la zona, oculta diferencias al interior de la misma. Villa El Tato presenta un comportamiento distinto al promedio de la zona. La no asistencia a ningún centro de educación inicial era de 86% de los niños y no había asistencia a CAIF de acuerdo al Censo 2011. El CAIF de Villa El Tato fue creado hace tres años, hoy atiende 69 niños de 0 a 3 años. En el caso de los “barrios”, la no asistencia a centros de educación es menor que el promedio de la zona (44%) y la asistencia se concentra solo en centros privados.

**Tabla 3. Asistencia de centros de educación inicial**

	Zona PPCH	Canelones
Sí, asiste a un centro público	1,7%	3,1%
Sí, asiste a un CAIF	21,4%	13,8%
Sí, asiste a un centro privado	18,1%	15,5%
No asiste	58,8%	67,6%
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Censo 2011.

Base: Población de 0 a 3 años que reside en hogares particulares con moradores presentes

En cuanto a la asistencia de los jóvenes de 12 a 17 años a centros de estudio, la situación en la zona es similar a la del promedio del departamento.

**Tabla 4. Asistencia de establecimientos de enseñanza**

	Zona PPCH	Canelones
Sí, a un establecimiento público	71,4%	71,6%
Sí, a un establecimiento privado	9,6%	12,6%
No asiste pero asistió	18,8%	15,7%
Nunca asistió	0,2%	0,1%
<b>Total</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Censo 2011.

Base: Población de 12 a 17 años que reside en hogares particulares con moradores presentes

Al hacer foco en los jóvenes de entre 15 y 24 años, se observa que la proporción de quienes no estudian ni trabajan es levemente superior en la zona de Camino de los Horneros.

**Tabla 5. Jóvenes entre 15 y 24 años según si asiste a centro de estudio o trabaja**

	Zona PPCH	Canelones
Estudia y trabaja	7,1%	10,1%
Solo estudia	27,4%	34,8%
Solo trabaja	41,7%	35,7%
Ni estudia ni trabaja	23,8%	19,4%
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Censo 2011.

Base: Población de 15 a 24 años que reside en hogares particulares con moradores presentes

## Mercado de trabajo

La zona de Camino de los Horneros es levemente diferente a la situación promedio de Canelones en relación al mercado de trabajo: más alta tasa de actividad y empleo pero mayor tasa de desempleo.

**Tabla 6. Indicadores del mercado de trabajo**

	Zona PPCH	Canelones
Tasa de desempleo	7,4%	7,0%
Tasa de actividad	69%	63%
Tasa de empleo	64%	59%

Fuente: Elaboración propia en base a Censo 2011.

Base: Población de 14 años y más que reside en hogares particulares con moradores presentes

36% de los trabajadores de la zona trabajan fuera del departamento de Canelones, en su mayoría se trasladan a Montevideo. 27% trabajan en otra localidad del departamento distinto al que viven. Esta proporción es mucho mayor entre los trabajadores que residen en Villa El Tato, casi la mitad de ellos trabajan en otras localidades (Lomas de Carrasco, Altos de la Tahona y Pando, principalmente).

**Tabla 7. Lugar en donde realiza el trabajo**

	Zona PPCH	Canelones
En esta localidad	21%	44%
En otra localidad o paraje de este departamento	27%	14%
En otro departamento	36%	34%
En otro país	0%	0%

<b>Trabajo itinerante (en más de una localidad)</b>	15%	8%
<b>Total</b>	100%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a Censo 2011.

Base: Población ocupada que reside en hogares particulares con moradores presentes

## Bienestar y pobreza

La zona de aplicación del plan presenta una situación más desfavorable que la del total del departamento. El 54% de las personas que allí residen tienen las necesidades básicas satisfechas. Este promedio de la zona esconde situaciones radicalmente opuestas: la situación de la población que vive en la localidad de Villa El Tato y en los "barrios". En Villa El Tato poco más de 60% de la población tiene alguna necesidad básica insatisfecha y en los "barrios" el sólo el 2%.

Tabla 8. Porcentaje de población según cantidad de necesidades básicas insatisfechas

	Zona PPCH	Canelones
<b>SIN NBI</b>	54%	66%
<b>CON 1 NBI</b>	25%	20%
<b>CON 2 NBI</b>	12%	8%
<b>CON 3 O MÁS NBI</b>	9%	6%
<b>Total</b>	100%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a Censo 2011.

Base: Personas censadas que residen en hogares particulares

Al analizar cuáles son las carencias más frecuentes, es posible observar insuficiencias en los elementos básicos de confort, 31% de las personas no cuentan con ninguna fuente de energía para calefaccionar ambientes o, no tienen refrigerador o freezer o, calefón, termofón, caldereta, o calentador instantáneo de agua. En Villa El Tato esta carencia alcanza al 46% de la población.

Las características de la vivienda son la segunda dimensión en importancia de acuerdo a la proporción de personas con necesidad insatisfecha. Esta dimensión se define a partir de la presencia de una carencia crítica en al menos uno de los siguientes indicadores: materialidad (techo, paredes y pisos), espacio habitable (si existe hacinamiento) y espacio apropiado para cocinar. 28% de las personas que residen en Villa El Tato, tienen necesidad insatisfecha en esta dimensión, esa proporción baja a la mitad si se considera la zona total de Camino de los Horneros.

Tabla 9. Porcentaje de personas con necesidades básicas insatisfechas en cada dimensión

	Zona PPCH	Canelones
<b>NBI VIVIENDA DECOROSA</b>	23,1%	15,3%
<b>NBI AGUA</b>	5,4%	4,1%
<b>NBI SANEAMIENTO</b>	6,7%	4,8%
<b>NBI ELECTRICIDAD</b>	0,7%	0,5%
<b>NBI CONFORT</b>	31,3%	22,7%
<b>NBI EDUCACIÓN</b>	12,8%	8,4%

Fuente: Elaboración propia en base a Censo 2011.

Base: Personas censadas que residen en hogares particulares

La zona de estudio presenta en esta dimensión una posición levemente peor en relación a la situación del departamento. No obstante, esta posición oculta diferencias entre Villa El Tato y los "barrios".

Una realidad nueva en la zona es la presencia de un asentamiento irregular. Este asentamiento, no aparece en la información nacional disponible sobre asentamientos, por lo que no se dispone de datos que permitan caracterizarlo. Cabe señalar que los vecinos del asentamiento se encuentran organizados y aparecen muy activos para buscar regularizar su situación.

### Viviendas y acceso a servicios

La zona de Camino de los Horneros cuenta con 4687 viviendas de acuerdo al Censo 2011. El 3,4% de ellas se encuentran desocupadas. Los datos muestran un mayor dinamismo inmobiliario, existe una alta proporción de viviendas en alquiler o venta y en construcción.

Tabla 10. Condición de ocupación de las viviendas

	Zona PPCH	Canelones
Ocupadas	90,9%	78,7%
Desocupada de uso temporal	4,3%	12,7%
Para alquilar o vender	6,0%	2,1%
En construcción o reparación	4,8%	1,7%
Ruinosa, destruida o inhabitable	1,0%	0,9%
Desocupada vacante	3,4%	3,3%
Sin dato	0,1%	0,5%
Total	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a Censo 2011.

Base: Viviendas

Los hogares de la zona de interés cuentan en su mayoría con los servicios básicos de agua y energía por red general. 90% de los hogares deben resolver la evacuación del sistema sanitario con soluciones distintas al saneamiento por red general.

Tabla 11. Porcentaje de hogares con servicios básicos

		Zona PPCH	Canelones
Origen del agua	OSE o red general	94,2%	89,6%
Principal medio de alumbrado eléctrico	UTE o red general	98,8%	99,2%
Evacuación del sistema sanitario	Red general	9,5%	14,9%

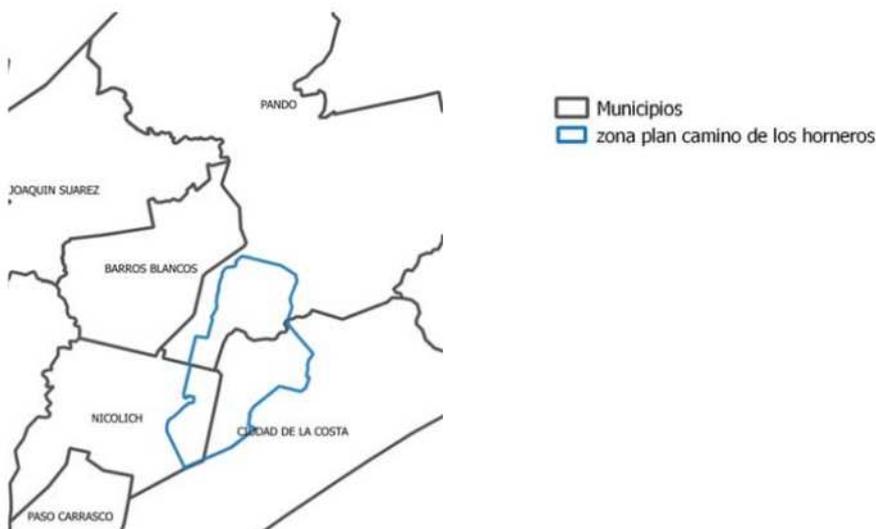
Fuente: Elaboración propia en base a Censo 2011.

Base: Hogares particulares

### Correspondencia municipal de la zona de Camino de los Horneros

Como se mencionó al inicio la zona de intervención del Plan corresponde a la jurisdicción de tres municipios: Pando, Nicolich y Ciudad de la Costa.

**Mapa 3: Municipios de la zona del Plan Camino de lo Horneros**



**Fuente:** Elaboración propia en base a shapes del Censo 2011 y shapes de Municipios de la Intendencia de Canelones.

Si se considera la realización de un plan para esta zona es porque se parte del supuesto que ésta tiene características comunes y funciona como un territorio único que justifica que se aborde en su globalidad. Desde este punto de vista no parece razonable que la gestión de este territorio esté “partida” en municipios distintos.

Actualmente los municipios de Nicolich y Pando gestionan la zona de intervención acordando qué servicios brinda cada uno y en algunos casos trabajando en conjunto para escuchar y dar respuesta a los vecinos.

A partir de lo observado y de algunas características propias del municipio, el equipo recomienda que la gestión de este territorio esté bajo la jurisdicción del Municipio de Nicolich. Entre otras razones porque es el que menor población y superficie abarca actualmente.

**Tabla 12. Población y superficie de los Municipios involucrados en el Plan**

	Población	Superficie
Ciudad de la Costa	90.968	61,1
Nicolich	14.677	26,0
Pando	32.721	114,9

**Fuente:** Observatorio Territorio Uruguay - OPP en base a INE y DINOT

La recomendación no toma en cuenta si la modificación en la gestión municipal de este territorio podría reflejarse en un cambio de límite real de los municipios pues éste depende de los límites de las circunscripciones electorales.

### **III. RELATORÍA TALLER DE PLANIFICACIÓN CON VECINOS Y REFERENTES DE ORGANIZACIONES**

#### **Introducción**

Entre los objetivos del proceso de trabajo que lleva adelante el equipo de técnicos responsables del Plan Parcial de Ordenamiento territorial y desarrollo sostenible de Camino de los Horneros se destaca el relevamiento de información de la zona y su población. Por lo tanto, entre las actividades iniciales se propuso un taller de planificación destinado a vecinos y referentes de las organizaciones de la zona que tuvo lugar el 16 de junio en el CAIF de Villa El Tato.

Dado que el equipo técnico se propuso conocer la realidad del lugar desde la perspectiva de sus habitantes, la actividad estuvo centrada en el relevamiento de información acerca de problemas, dificultades, demandas y oportunidades que los participantes identifican respecto al lugar donde viven.

Este documento de relatoría apuesta a dar cuenta del diseño del evento, sus principales resultados y de reflexiones o consideraciones vinculadas a las percepciones y opiniones relevadas.

#### **Convocatoria**

La convocatoria al taller fue realizada por la Dirección de Planificación Territorial de la Intendencia de Canelones<sup>4</sup> y complementada con apoyo de la Directora de la Escuela 47 que difundió la actividad entre padres y madres de alumnos. Asimismo, el personal del CAIF convocó a familiares de los niños y a vecinos de Villa El Tato y apoyó la organización general del evento.

#### **Participantes**

El taller contó con la participación de 40 personas. Entre ellas se destacó la presencia de los alcaldes de los dos Municipios más involucrados en la zona (Pando y Colonia Nicolich), 5 referentes técnico-políticos de la Intendencia de Canelones y más de 30 vecinos de la zona.

Se contó con representantes de instituciones públicas de la zona (Comisión Fomento de Escuela 47, alcaldes y concejales de los Municipios) y también participaron referentes de distintos barrios y emprendimientos privados de la zona (La Tahona, Montevideo Cricket Club, Las Higuieritas, etc.).

Es importante destacar la presencia de 6 personas que viven en el asentamiento de la zona y de la presidenta de la Comisión de Vecinos de dicho asentamiento.

#### **Propuesta de trabajo**

A modo de síntesis, los objetivos del taller fueron los de conocer las principales características de la zona y de su población destacando aspectos a mejorar, demandas y oportunidades con relación a los recursos y rasgos principales del territorio<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Ver Invitación elaborada por Intendencia de Canelones en Anexo de este documento.

<sup>5</sup> Ver detalles de planificación de contenidos y metodología del taller en Anexo.

Se trabajó en 4 subgrupos (formados por un promedio de 8 personas cada uno) en los cuales se promovió el diálogo e intercambio de opiniones y percepciones. La conformación de dichos grupos la realizaron los participantes de forma autogestionada a partir de la consigna de lograr la mayor diversidad posible y de evitar la integración de grupos donde la mayoría de sus miembros se conocieran.

Cada subgrupo de trabajo contó con la impresión de una foto aérea de la zona para facilitar la localización de caminos, sitios y/o predios a los cuales remitían los participantes en sus comentarios. Dicho registro fue realizado por un integrante del equipo técnico responsable del Plan Parcial que también se desempeñó como moderador y/o facilitador del diálogo.

## Resultados obtenidos

La sistematización de la información relevada en los subgrupos de trabajo permite identificar las siguientes preocupaciones y demandas de la población de la zona:

- **Conectividad**

Entre las dificultades mencionadas respecto a los servicios de **transporte público** del cual dispone la población de Villa El Tato se destacaron:

- ✓ Escasa frecuencia de buses (Línea COPSA Pinar – Pando (759) pasa cada dos horas).
- ✓ Alto costo de boletos por necesidad de pagar boleto combinación (precio de boleto desde Villa El Tato de la línea 759: hasta Interbalnearia \$23, Costa Urbana \$34, de Costa Urbana a Montevideo \$53; estimación desde Villa El Tato a Montevideo \$100).
- ✓ Las paradas de buses no tienen garitas<sup>6</sup>.
- ✓ En caso de lluvias algunos buses no entran por Camino de los Horneros y dan la vuelta por la ruta 101 dejando a pie a muchos vecinos.
- ✓ Para tomar el bus hacia Montevideo es preciso caminar de 15 a 20 minutos hasta llegar a la 101 porque no hay salida de buses hacia MVD desde la zona<sup>7</sup>.

Con relación a la **caminería, accesos y calles de la zona**, las principales preocupaciones que se plantearon fueron:

- ✓ Ausencia de conexión hacia el sur de la Interbalnearia.
- ✓ El primer tramo de Camino de los Horneros (hacia Interbalnearia) no tiene luz y es un camino angosto y peligroso.
- ✓ Efectos de inundaciones: Cañada de Paso Escobar se desborda cuando llueve; “se suele inundar la conexión hacia ruta 101”
- ✓ Necesidad de arreglar el puente
- ✓ Bituminizar Camino de los Horneros (cambiaría la vida del lugar pero dudas sobre el tránsito pesado que podría pasar por ahí; necesidad de normativa de tránsito).
- ✓ Necesidad de mantenimiento de caminos y calles.
- ✓ Revisar pendientes y caídas de Villa El Tato. No hay pluviales.

---

<sup>6</sup> Los vecinos relatan que hace unos años se contaba con garitas construidas por los vecinos de Villa El Tato pero se deterioraron con el paso del tiempo. Se identificaron en el mapa garitas indispensables cercanas a la escuela.

<sup>7</sup> A la fecha de realización de este informe el alcalde del Municipio de Colonia Nicolich ha informado de avances en las negociaciones con el MTOP para que salga un bus hacia Montevideo desde Villa El Tato. La frecuencia de esas salidas serán coordinadas en próximo taller de vecinos de la Villa.

Respecto a las características del **tránsito** y de los riesgos de transitar algunas vías de la zona, los participantes destacaron:

- ✓ Necesidad de un paso peatonal que permita el tránsito seguro de las personas, sobre todo de los niños, especialmente en la cercanía de la escuela 47.
- ✓ Necesidad de algún lomo de burro en zona de la escuela (hay tránsito de camiones y automóviles a alta velocidad incluso de camiones).
- ✓ La creación de una ciclovía no es nombrada como propuesta o solución relacionada con el tránsito pero recibe aceptación cuando los moderadores de algunos grupos la sugieren.

#### • **Servicios públicos**

- *Alumbrado público:* necesidad de acompañar con alumbrado las cuadras en las cuales se mejoraron las calles.
- Para que caminería rural tenga alumbrado habría que cambiar la categoría<sup>8</sup>.
- Agua: No se respeta código de agua, se ha transformado demasiado el curso de la cañada. La forma de retención y escurrimiento del agua (tajamares) en la zona de predios deportivos hace que se inunde Las Higeritas. No existe un sistema integral respecto de este tema.
- *Recolección de residuos:* en uno de los subgrupos de trabajo se dialoga sobre la importancia de instalar un **Punto VERDE** para organizar el desecho de residuos y evitar que se tire basura en baldíos o cunetas. Tiene que ser un predio municipal.
- En uno de los subgrupos se señala la escasa y/o inadecuada información disponible sobre los servicios de la Intendencia en la zona.
- *Atención en Salud:* Las consultas médicas en la Policlínica de Villa El Tato pueden hacerse cada 15 días<sup>9</sup>. Todos los vecinos remiten al importante rol del Dr Serafín y destacan como positivo la reciente incorporación de una partera para control de embarazadas.

#### • **Servicios privados**

- ✓ La mayoría de los vecinos se orientan hacia Pando (mayoría son de Villa El Tato) para servicios básicos.
- ✓ Necesidad de contar con una estación de servicio. Muchos vecinos informan que compran muchas veces nafta para la moto en la zona *a un precio muy alto pero ir a Pando para cargar en una estación también tiene costo de nafta o es imposible si se te acabó.*
- ✓ Respecto al Centro de servicios (Centro Comercial) de Camino de los Horneros:
- Algunos vecinos de Villa El Tato se sorprenden al enterarse en la conversación del subgrupo que allí hay un cajero BANRED.

---

<sup>8</sup> El alcalde de Colonia Nicolich expresa que es equivocada esa afirmación.

<sup>9</sup> Según lo expresado por la Directora de la escuela 47 y la directora del CAIF de Villa El Tato, con el FONASA muchos se atienden ahora en las mutualistas. En general van a CAAMEPA (Pando) y algunos a la Médica Uruguaya.

- Varios vecinos comentan sobre la buena calidad de la carnicería y las posibilidades de pagar facturas allí.

- **Seguridad**

Si bien los barrios privados cuentan con sus propios sistemas de seguridad, las percepciones sobre la seguridad pública de los vecinos de Villa El Tato son muy diversas. Algunos califican a la seguridad como una “fortaleza” de la zona (*“Es una fortaleza”; “No pasa nada”*) mientras que otros reclaman mayor presencia policial y mayor iluminación en el camino de Villa El Tato hacia ruta 101, una zona muy insegura pero que se transita mucho porque es la única manera de llegar a los buses de la ruta 101 (otra zona que señalan como insegura es cercana a Camino Los Teros, donde hay una cantera camino hacia El Pinar).

Participantes de algunos subgrupos plantearon la importancia de contar con policía comunitaria, mayor patrullaje y un destacamento policial<sup>10</sup>.

- **Recursos educativos:**

- La información relevada en los 4 subgrupos indica que la única escuela pública de la zona es la 47 y que al pasar a Secundaria los jóvenes van al liceo de Pando o al de Solymar.
- Por otro lado, respecto a la atención en la primera infancia y/o etapa preescolar, se constata que el CAIF de Villa El Tato funciona muy bien y que atiende alrededor de 120 niños.

- **Actividades socioeducativas**

- La Chocleada (Cosecha de maíz) + trabajo en talleres de plástica semanales con Nicolitos (grupo de discapacitados de Colonia Nicolich): son propuestas de la Comisión de “Los Barrios” pero algunos vecinos de Villa El Tato no conocían ese trabajo.
- Miembro de “Comisión de los barrios” expresa que: “La zona no es tan grande”, “somos muchos los que podemos ayudar”.
- Un educador de la zona plantea la necesidad de mejorar los niveles educativos, no sólo poniendo recursos sino también pensando críticamente en las necesidades y demandas de la población.

- **Espacios públicos y actividades deportivas en la zona**

- *Propuesta de instalación de una placita:* El Alcalde de Pando explica que: “los vecinos deben definir dónde hacerla. Existen recursos de los Municipios para esto”. Un vecino: “el barrio así está tranquilo... está bueno que la plaza esté un poco más lejos”.
- La idea de contar con una plaza es promovida en todos los subgrupos y se plantearon diferentes propuestas para su ubicación: cerca de lomas para que sea más segura o en alguna zona libre cerca de la escuela. También destacan que sería bueno contar con algún espacio para la tercera edad.

---

<sup>10</sup> La propuesta de contar con destacamento policial ya ha tenido algunos avances y se ubicaría abajo del tanque de agua aunque aún falta construir un baño.

- No hay baby fútbol en la zona, uno de los vecinos de uno de los subgrupos expresa que tiene un proyecto pero carece de un lugar. Actualmente los niños y adolescentes deben ir a Pando a hacer baby fútbol o algún otro deporte<sup>11</sup>.

- **Organización de vecinos de Villa El Tato**

En uno de los subgrupos de trabajo surgió un intercambio de percepciones muy diversas acerca del nivel de organización de los vecinos y de la existencia o ausencia de una Comisión de barrio. Entre la información relevada destacamos:

- ✓ “Hace 9 años que vivo acá y no sé cuál es la Comisión del Barrio”.
- ✓ “Existió una Comisión de Vecinos alrededor del tema del agua”
- ✓ “Hay una Comisión con Personería Jurídica”

**Otros comentarios relevados:**

A modo de caracterización general de la zona y sus habitantes vale destacar comentarios como el de algunos vecinos resaltando *“somos villatenses”, “Es una zona especial, suburbana, estamos olvidados, no somos grandes votantes”*<sup>12</sup> y el de un miembro de comisión de los Barrios: *“el lugar es chico como para que la zona tenga la mejor Escuela y el mejor CAIF”*.

Por otro lado, aunque no fue tema de conversación central de ninguno de los subgrupos de trabajo, se planteó la inquietud por las resoluciones que se deben tomar respecto al proceso de regularización de la población que vive actualmente en el asentamiento.

A modo de despedida del encuentro algunos participantes expresaron su conformidad con el trabajo realizado y plantearon expectativas de dar continuidad a la realización de instancias de trabajo similares. Asimismo, varios vecinos de Villa El Tato coincidieron en la importancia de los espacios de intercambio y en el logro de acuerdos para realizar mejoras en la zona.

## **Reflexiones globales**

La integración de personas de diversos niveles socioeconómicos y procedentes tanto de los barrios privados, la Villa o el asentamiento irregular permitieron alcanzar los objetivos de la actividad: lograr una aproximación a la realidad de la zona según las percepciones de sus habitantes.

Para muchos participantes, el trabajo en subgrupos fue la primera instancia de integración con otros “sectores” de la población de la zona aunque algunos referentes municipales nos indicaron que había antecedentes de reuniones de esta índole. No obstante esto, para antiguos habitantes de Villa El Tato la instancia sirvió para recibir información sobre algunos servicios (por ejemplo, el Cajero del Centro Comercial de

---

<sup>11</sup> Según información proporcionada por la directora de la Escuela 47, Gabriela Belén, algunos grupos de niños de la escuela 47 practican tenis en la Plaza de Deportes de Pando. Concurren a clase con sus respectivas maestras en ómnibus de línea.

<sup>12</sup> Según la información proporcionada por los alcaldes de Pando y Colonia Nicolich, la mayoría de los habitantes de la zona votan en Barros Blancos o Ciudad de la Costa. Son muy pocos los que votan en los Municipios de Pando o Nicolich.

Camino de los Horneros) y algunas (actividades socioeducativas con Nicolitos) que desconocían.

Las necesidades de mejorar los problemas de conectividad y alumbrado centralizaron las conversaciones de los subgrupos a pesar de que afectan de forma diferencial a los distintos grupos de población. Sobre el resto de las dificultades y de los problemas mencionados las necesidades principales provienen de los habitantes de la zona de Villa El Tato y del asentamiento y se vinculan principalmente con el acceso y la disponibilidad de servicios.

Por otro lado, es importante destacar la diversidad de percepciones relevadas sobre la seguridad en la zona y el acuerdo de los vecinos de Villa El Tato en crear una plaza y (iniciativa que cuenta con amplias posibilidades de concretarse con fondos municipales).

El Camino de los Horneros y sus alrededores parecen conformar un rompecabezas poco usual e interesante donde se distinguen al menos tres "perfiles" de habitantes: a) los pertenecientes a barrios privados; b) la población de Villa El Tato y c) los habitantes del asentamiento irregular.

Los niveles de organización de la población de la zona también describirse según las tres categorías mencionadas. Los Barrios Privados han conformado una Comisión (conocida en la Villa como "la comisión de los Barrios"). Mientras que la población del asentamiento irregular ha formado una Comisión de Vecinos y cuenta con un alto nivel de organización focalizado en el proceso de regularización de los predios que habitan.

## IV. ANEXOS

### 1. **Invitación al taller** (elaborada por Dirección de Planificación Territorial de la Intendencia de Canelones)

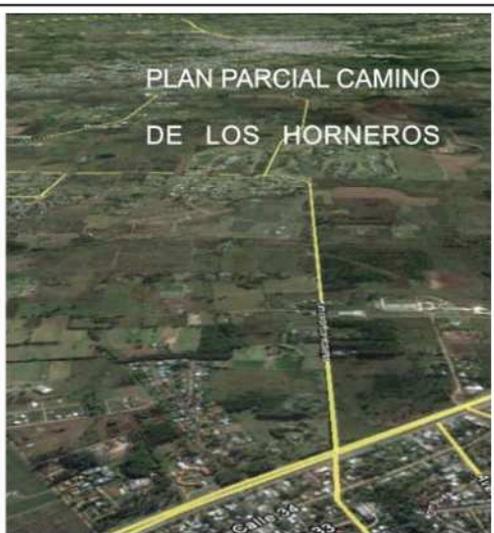
En el marco de la elaboración del Plan Parcial de Ordenamiento Territorial para Camino de los Horneros los Municipios de Pando y Nicolich y la Secretaría de Planificación invita a ud. al taller con vecinos y organizaciones de la zona.

Agradecemos contar

DIA: Jueves 16 de Junio

HORA: 17:30

LUGAR: Caif Villa El Tato



## 2. **Planificación de contenidos y metodología del taller**

### **Plan Parcial de ORDENAMIENTO TERRITORIAL Camino de los Horneros**

#### **1er. TALLER de Planificación con vecinos y organizaciones de la zona**

**16 de JUNIO DE 2016/ CAIF Villa El Tato**

**17:45 a 18:00.** Bienvenida y presentación de objetivos del taller (síntesis)

Presentación del equipo y de los asistentes (todos dicen nombre y mencionan su vínculo con la zona: vive ahí, trabaja ahí, etc.)

**18:00 a 18:15. Presentación del PPCH y plan de trabajo**

Espacio para preguntas o dudas sobre el objetivo del Plan Parcial.

**18:15 a 18:30. Presentación de la propuesta de trabajo**

- Presentación de objetivo (recoger la visión de los vecinos y actores involucrados sobre el territorio que habitan) y de "reglas del trabajo":
  - ✓ importancia de contar con las opiniones de todos los participantes
  - ✓ no hay opiniones buenas o malas
  - ✓ no hay opiniones con "más peso" que otras

**18:30 a 19:15. TRABAJO EN SUBGRUPOS**

Explicar que los subgrupos estarán acompañados por un miembro del equipo técnico que ayudará en el registro de lo que se vaya conversando.

- *Consigna:* Durante 45 minutos cada subgrupo tendrá como tarea:
  - a. Identificar y registrar DEFICIENCIAS/ DIFICULTADES/PROBLEMAS de la zona.
  - b. Identificar y registrar OPORTUNIDADES, PROPUESTAS, INICIATIVAS, PROYECTOS a futuro en la zona.

¿Cómo registrar lo que van identificando?

- ✓ Procurar relacionar las dificultades, problemas, oportunidades con el lugar específico donde se ubican en la zona y marcarlo en el mapa con un número y registrar en papelógrafo a qué refiere ese número (mencionar un ejemplo de registro).
- ✓ En caso de tratarse de problemas u oportunidades "generales", que no es posible ubicar puntualmente en el mapa se utilizará el papelógrafo para registrarlos.
- *Materiales a utilizar:* mapas con acetatos y marcadores, papelógrafos, celulares para grabar.

**19:15 a 19:30. Puesta en común.**

- ✓ Facilitador del subgrupo relata los principales contenidos conversados.
- ✓ Registro en papelógrafo de los principales contenidos trabajados; breve análisis de coincidencias, diferencias, etc.

**19:30. Cierre del taller**

- ✓ Agradecer la participación y el tiempo.
- ✓ Pasos a seguir en el proceso de trabajo y fecha estimada de segundo encuentro.

### 3. Entrevistas realizadas por equipo consultor

Se listan a continuación las entrevistas realizadas por los distintos integrantes del equipo consultor.

Nombre	Institución y cargo
Gabriela Belén	Escuela 47 /Directora
Silvia Bianco	CAIF Villa El Tato/ Directora
Alcidez Pérez	Municipio de Pando/ Alcalde
Ruben Moreno	Municipio de Colonia Nicolich/ Alcalde
Sergio Ashfield	Secretaría de Planificación Intendencia de Canelones / Director General
Julio Capote	Gestión Territorial Intendencia de Canelones / Director General
Paola Florio	Secretaría de Planificación Intendencia de Canelones
Ing.Germán Saralegui	OSE Canelones Sur / Jefe técnico
Leandro Añón	La Tahona / Director General
Ing. Agr. Boix	
Ing. Agr. Fernando Lema	
Arq. Salvador Schelotto	MVOTMA / Director Nacional de Vivienda
Arq. José Freitas	MVOTMA / Director Nacional de Ordenamiento Territorial

Adicionalmente a estas entrevistas el 14 de junio el equipo consultor mantuvo una reunión con parte del equipo de gobierno de la Intendencia de Canelones. A continuación se listan los participantes en esa instancia.

Nombre	Cargo
Prof. Yamandú Orsi	Intendente de Canelones
Cr. Gabriel Camacho	Secretario General
Dr. Esc. Francisco Legnani	Pro Secretario General
Sr. Leonardo Herou	Director General de Gestión Ambiental
Sr. Marcelo Metediera	Director General de Transito y Transporte
Sr. Horacio Yanes	Director General de Desarrollo Económico
Ing. Agr. Matías Carámbula	Director General de Agencia de Desarrollo Rural
Cr. Julio Filippini	Director General de Agencia de Promoción a la Inversión
Sr. Sergio Ashfield	Director General de Secretaria de Planificación
Sr. Juan Tons	Director General de Secretaria de Desarrollo Local y Participación
Arq. Paola Florio	Secretaría de Planificación
Arq. Virginia García	Secretaría de Planificación



# **ENFOQUE HIDRÁULICO AMBIENTAL**

Asesor Ing. Natalia Spaggiari

## **I. INFORMACIÓN HIDRÁULICO AMBIENTAL**

Durante el período de evaluación de la zona en estudio, se ha recabado información tanto desde la cartografía local (cartas del Servicio geográfico militar) como del reconocimiento del territorio y la recopilación de experiencias y opiniones de vecinos y allegados al lugar.

El análisis ambiental se enfocó básicamente en los siguientes aspectos: reconocimiento de la pieza territorial dentro de un sistema hídrico pluvial; identificación de servicios existentes de abastecimiento de agua potable y saneamiento, el reconocimiento del sistema de gestión de residuos y la identificación de elementos a considerar en su interacción con el entorno.

Comprender la pieza territorial bajo esta mirada ambiental, nos permite conocer su riqueza, sus potencialidades y sus debilidades al momento de establecer un horizonte hacia donde se quiere guiar su desarrollo.

## **II. SISTEMA HÍDRICO**

La zona de estudio se ubica dentro de la cuenca del arroyo Pando. La misma, con una superficie de 14,3 km<sup>2</sup>, representa el 1,4% de la cuenca en la que está inmersa (974 km<sup>2</sup>).

En líneas generales, se menciona que las calles que conforman la trama vial de la pieza de estudio tienen un perfil rural de drenaje, conformado por cunetas a ambos lados de la caminería vial. No existe sistema de drenaje pluvial mediante colectores públicos.

La pieza territorial es atravesada por dos cursos de agua afluentes al arroyo Pando, estos son: el arroyo de Escobar y la cañada sin nombre.

El arroyo de Escobar presenta varias ramificaciones en la zona de estudio, en su mayoría de flujo permanente, existiendo algunos tramos de aporte intermitente; éstos últimos, dependiendo de la presencia de lluvias más importantes.

Considerando el camino de los Horneros como eje vial principal de la pieza de estudio, ambos cursos de agua lo cruzan en el sentido oeste – este. Por tanto, si consideramos como punto de cierre los cruces de estos cursos de agua con dicho camino, se identifican 3 subcuencas que en líneas generales, tienen como límite territorial la Ruta 101, la ruta Interbalnearia y Cmno de los Horneros.

Las 3 subcuencas se debe a que existe una ramificación del arroyo Escobar que cruza de forma independiente a través de una alcantarilla el mencionado camino. En la lámina 1 se han representado estas subcuencas aguas arriba de Cmno los Horneros.

Se observa que existe una zona ubicada en la cuña conformada por Ruta 101 y la Interbalnearia, que por su topografía y la existencia de alcantarillas cruzando hacia el

sur a la ruta Interbalnearia, no está vinculada hidráulicamente a nuestra pieza de estudio.

Las subcuencas tienen características bien diferentes. A continuación, se hará una descripción de las mismas, teniendo presente que se toma como punto de cierre de cuenca los cruces (por alcantarilla o puente) de Cmno. los Horneros.

Luego, se hará una descripción del sistema hídrico aguas debajo de estos puntos. Este criterio de estudio es considerado para tener una mejor comprensión del sistema al momento de ver su interacción con el entorno antrópico que se establece en el entorno.

### **Subcuenca de la cañada sin nombre**

La cuenca de la cañada sin nombre, conforma una extensión de 3,48 km<sup>2</sup>. En su zona alta, surge de una zona de forestación y a lo largo de su trayectoria, cruza el camino al Paso Escobar mediante una alcantarilla, ubicada a 100m aproximadamente de la casa más cercana del barrio Villa del Tato.

La traza de esta cañada se ubica mayoritariamente en suelo rural, las tierras que aportan hidráulicamente sus escurrimientos a esta cuenca actualmente tienen un uso mayoritariamente productivo, aunque como el caso del barrio Villa del tato, también existen aportes de zonas urbanizadas. Caso puntuales, al oeste de la cañada y con conexión a Ruta 101, lo conforman predios altamente impermeabilizados por presencia de galpones industriales.

De la fotografía aérea se observa que a lo largo de su traza, la cañada conserva la vegetación autóctona de monte galería.

El cruce con Cmno de los Horneros se materializa mediante una alcantarilla, ubicada al Norte de la pieza de estudio, cerca de la Escuela Militar de aeronáutica. Aguas abajo del cruce, la cañada pierde su conformación encajonada y se conecta a una zona de bañado del arroyo Pando.

Referente al punto de vista ambiental, los puntos a tener en cuenta en esta cuenca son los siguientes. Por un lado, considerando el uso actual del territorio, la presencia de actividad agrícola, industrial y urbana en la cuenca, implica un potencial riesgo de aporte de escurrimientos contaminados por presencia de agroquímicos, hidrocarburos y efluentes domésticos.

Por otro lado, la existencia de alcantarillas en el cruce de la cañada con el Cmno Paso Escobar y Cmno de los Horneros, conforma dos puntos críticos del flujo, de interés conocer por la posibilidad de sobrepasamiento durante eventos de lluvia con la consecuente inhabilitación del tránsito peatonal y/o vehicular por dichos caminos.

Particularmente, el cruce con camino Paso Escobar fue identificado por los vecinos de Villa del Tato como de mayor susceptibilidad de sobrepasamiento e inundación en lluvias frecuentes. Este camino, conforma la vía de comunicación más importante del barrio para otros centros urbanos y allí la importancia que éste tiene en la vida cotidiana de estos locatarios.

En la siguiente fotografía se observa la zona del cruce de la cañada con el camino paso del Escobar. Se observan signos de erosión por sobre el camino.



Figura 1. - Fotografía cmno. Paso del Escobar , fuente Google Earth, fecha setiembre 2015

Es importante mencionar que la zona poblada más cercana a la cañada es de muy reciente asentamiento y se ha poblado sin criterios urbanísticos. Por tanto es de esperar que el drenaje natural de la zona se vea modificado por la intersección de edificaciones previamente inexistentes.

### **Subcuenca del arroyo de Escobar al oeste de Cmno. los Horneros**

Referente a la cuenca del arroyo del Escobar, ya su nombre indica que es un curso de agua de mayor importancia y caudal. Sus nacientes se ubican en la zona sur de nuestra pieza de estudio, cercano al camino Gonzalo Rodríguez.

Su cuenca de aporte conforma tierras con diversidad de usos. A diferencia de la cuenca previamente analizada, la presencia de uso agrícola no es lo que predomina en este sector. El asentamiento urbano y la presencia de emprendimientos industriales han ganado territorio en los últimos años.

Sobre la Ruta 101 es donde se enclavan principalmente las actividades industriales. Se observa de la imagen satelital que las mismas cuentan con sistemas de captación de escurrimientos y algunas con sistemas de retención de agua de modo de regular la salida de escurrimientos hacia fuera del predio (lagunas de amortiguación de caudal).

Esta cuenca se caracteriza por alta presencia urbanística. Centros poblados bien delimitados y de alta densidad como lo son la localidad de Aeroparque y urbanizaciones menos densas sobre la calle Gonzalo Rodríguez y ruta Interbalsearia (barrio La Asunción por ejemplo), así como barrios con baja densidad de población como es el emprendimiento La tahona (Viñedos, Altos y Chacras) frentistas a Cmno los Horneros.

El barrio Lomas de Carrasco, si bien es frentista a Cmno de los Horneros, su localización al este del camino implica que su drenaje pluvial se realice aguas abajo del cruce del arroyo de Escobar con Cmno de los Horneros.

Existen actualmente en el territorio áreas con signos de urbanización (caminería, parcelas) pero aún no están habitadas.

Asimismo, la cuenca del arroyo Escobar se caracteriza por grandes extensiones de tierras verdes destinadas a actividades recreativas, identificándose varias canchas deportivas sobre el final de la calle Gonzalo Rodríguez y a lo largo del camino Montevideo Cricket Club.

La conectividad hidráulica a ambos lados de Cmno de los Horneros de la cuenca del arroyo Escobar se materializa mediante un puente y varias alcantarillas. Se aportan algunas imágenes de estas estructuras hidráulicas.



Figura 2. Fotografía puente sobre Cmno de los Horneros, fuente Google Earth, fecha setiembre 2015



Figura 3. Fotografía alcantarilla sobre Cmno de los Horneros, fuente Google Earth, fecha setiembre 2015

De estos elementos, se destacan para su análisis, el puente, ubicado a la altura del barrio Altos de la Tahona y la alcantarilla ubicada a pocos metros del cruce con el

camino al Paso del Escobar. Ambas estructuras reciben un aporte de agua de cuencas de gran extensión. La cuenca aguas arriba del puente es de 9,31 km<sup>2</sup> y la cuenca aguas arriba de la alcantarilla 0,84 km<sup>2</sup>.

El resto de las alcantarillas reciben aportes de cuencas menores, mayormente de los predios frentistas al camino y por tanto no se han identificado como de mayor significancia.

El puente fue construido, según la información recabada en las conversaciones con locatarios, por los vecinos de los barrios La Tahona. Estos, para asegurar el uso de la calle camino los Horneros, sustituyeron una antigua alcantarilla, por una obra de mayor porte para permitir el pasaje de agua. Asimismo, se nos informó que la obra fue diseñada para lluvias de tiempo de retorno 4 años, lo que implica que es altamente probable que durante la vida cotidiana de locatarios, se vean afectados por el sobrepasamiento de agua por encima del puente en eventos de lluvia extremos. Esta realidad es entendida por los emprendatarios, ya que fue un parámetro de diseño a elegir, según ellos nos expresaron, en base a un criterio de costo-beneficio.

Un aspecto importante a considerar en esta cuenca es el sistema de tajamares y lagunas construidos en varios predios. Los mismos, cumplen la función de captar los escurrimientos generados en el predio y generan una reserva de agua para uso interno, como lo es el riego. Estos reservorios están ubicados en las zonas más bajas, prácticamente sobre la traza original del arroyo Escobar, lo cual hace que este sistema de lagos esté hidráulicamente conectados entre sí, aun perteneciendo a predios diferentes.

Una situación donde se visualiza claramente esta realidad es al sur del camino Montevideo Cricket Club, donde se ubican varias canchas deportivas. Los escurrimientos pluviales de estas zonas se conducen mediante zanjas internas a un reservorio. Este, se conecta mediante la cañada Escobar a otro, ubicado al sur del camino Las Higuieritas. A su salida, aporta su agua de rebalse a la cuneta frentista, la cual desagua mediante una alcantarilla al lado norte del camino.

Según se observa de las fotos satelitales, al norte del camino las Higuieritas y por una extensión de 500m aproximadamente, la traza del arroyo fue modificada, generando quiebres de 90 grados y zonas donde se puede suponer que exista estancamiento de flujo debido a la coloración del agua.

Durante el taller con locatarios, un representante de Montevideo Cricket Club mencionó este aspecto del sistema hidráulico y manifestó su preocupación ya que en varias ocasiones el camino Las Higuieritas quedó intransitable debido a inundaciones. Además, mencionó la preocupación de que por falta de mantenimiento del cauce por parte de algunos locatarios, el sistema de tajamares podría colapsar debido al remanso

de agua desde aguas abajo debido a que el flujo se vería impedido de desaguar libremente por zonas más bajas.



Figura 4- Fotografía cmno Las Higuieritas, fuente Google Earth, fecha setiembre 2015

Otro ejemplo a mencionar sobre las modificaciones al curso natural de agua se observa en el barrio Altos de la Tahona. Mediante la fotografía satelital se visualiza claramente como se ensanchó el ancho de un curso de agua, conformándose dos lagos interconectados que seguramente sean utilizados internamente como receptores de escurrimientos pluviales al mismo tiempo que aporta un elemento de valor paisajístico al entorno local.



Figura 5- Fotografía aérea del sistema de reservorios interconectados y modificaciones en la traza del arroyo Escobar, fuente Google Earth, fecha setiembre 2015

### **Cuenca del arroyo de Escobar al este de Cmno. los Horneros**

Si bien al Norte de la pieza territorial existen algunas cañadas que desaguan directamente al arroyo Pando, la mayor parte del territorio al Este del camino los Horneros dirige sus escurrimientos al arroyo de Escobar.

Sobre este sector se ubica la planta de tratamiento de líquidos residuales de OSE. Según se nos informó, los líquidos tratados en la planta son bombeados hasta un emisario subacuático que vierte al Río de la Plata y por tanto, no habría aporte de estos líquidos a la cuenca de estudio.

A diferencia del lado oeste de camino de los Horneros, esta parte del territorio (al este del camino) tiene una importante presencia de zona forestada.

En este sector del territorio se ha identificado otro aspecto hidráulico que interfiere con el uso del territorio. Existe un camino secundario que conecta a la ruta Interbalnearia con el camino Paso del Escobar, el cual es atravesado por una cañada afluente del arroyo Escobar. En dicha intersección el pasaje de agua se realiza mediante una alcantarilla muy precaria, según se observa en las imágenes Google Earth. Se observa que el camino se encuentra desmoronado en dicho punto y según locatarios, el mismo queda inhabilitado por inundaciones durante eventos de lluvia.

Este camino secundario, ofrece una conectividad privilegiada para conectar ruta Interbalnearia con Ruta 8.



Figura 6- Fotografía camino, fuente Google Earth, fecha setiembre 2015

### **III. SISTEMA DE ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO**

La información recabada al respecto fue aportada tanto por locatarios como por el Ing. Germán Saralegui, jefe técnico de OSE Canelones Sur.

#### **Abastecimiento de agua potable**

Respecto al abastecimiento de agua potable, el Ing. Saralegui informa que toda la zona cuenta con el servicio de agua potable. Particularmente para los barrios de La Tahona mencionó que por ser de propiedad horizontal se dejó prevista una única conexión de abastecimiento por predio, aunque en algún caso se gestionó alguna más. Mencionó que en algún momento hubieron reclamos por parte de algunos de estos vecinos por falta de presión en el agua, pero dicho problema se debía a una deficiencia interna al predio, del sistema de abastecimiento y no era responsabilidad de OSE.

#### **Abastecimiento de saneamiento**

Respecto al servicio de saneamiento, a menos de casos puntuales, no existe ni tampoco está en proyección infraestructura de colectores públicos para brindar el servicio. Por tanto, cada generador debe gestionar sus efluentes mediante sistemas estáticos de saneamiento (pozos impermeables o fosas sépticas) y su posterior vaciado mediante barométricas.

El Ing. Saralegui nos informó que existe una línea de impulsión a lo largo de Camino de los Horneros, la cual transporta efluentes desde Pando hacia la planta de tratamiento ubicada dentro de la pieza territorial de análisis.

Existe también una estación de bombeo intermedia ubicada sobre este camino.

Si bien existe esta conducción de efluentes, debido a que es mediante bombeo, no es posible la conexión de predios a lo largo de su traza. Sin embargo, en la estación de bombeo se dejó prevista y construida una línea de conducción de efluentes domésticos

por gravedad para sanear a los barrios Altos de la Tahona, Lomas de la Tahona y Carmel, cuya topografía local habilita su conexión. Según nos informó, aun no se ha concretado la conexión.

Asimismo, el técnico mencionó que existe un barrio, Viñedos de la Tahona, que si bien la topografía local no permitiría conectarse directamente al sistema de saneamiento por gravedad, sí sería viable su saneabilidad mediante la conexión a través de otro de los barrios allí ubicados (Altos de la Tahona). Para concretar ese servicio, estos barrios deberían concretar un acuerdo de servidumbre, lo cual a la fecha no ha sido realizado.

Particularmente se consultó por la viabilidad de conexión del barrio Villa del Tato. La respuesta obtenida desde OSE es que si bien técnicamente existiría dicha posibilidad, mediante el bombeo de efluentes. Debido a que los sistemas a impulsión no se realizan para poblaciones tan pequeñas, no es viable la saneabilidad mediante sistemas dinámicos de OSE.

En la siguiente imagen se indica la traza aproximada de la línea de impulsión (color anaranjado) que se origina en la planta depuradora de Pando y llega a la estación de bombeo de OSE ubicada sobre camino de los Horneros. Por otro lado, la línea violeta es el colector por gravedad que brindaría servicio a los barrios Carmel, Lomas de la Tahona y Altos de la Tahona. Por último, la traza azul indica la segunda línea de impulsión que junta los efluentes de la estación de bombeo y los descarga en la planta de tratamiento.

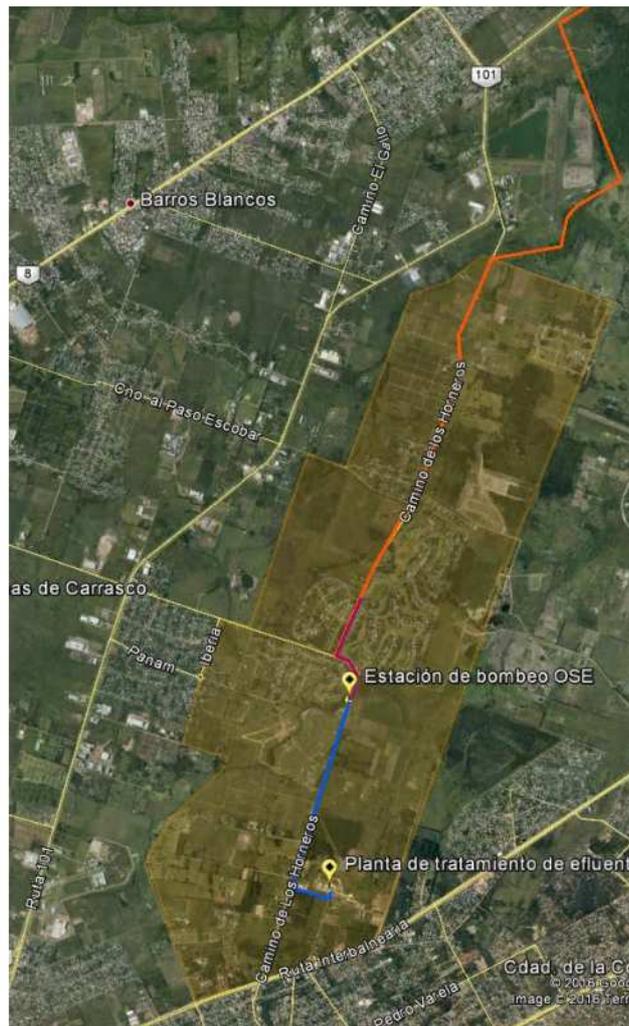


Figura 7- Ubicación del sistema de saneamiento (gravedad e impulsión)

## IV. SERVICIO DE RECOLECCIÓN DE RESIDUOS

La Intendencia de Canelones brinda el servicio de recolección de residuos en la zona con frecuencia 3 días a la semana.

Asimismo, los barrios de la Tahona contratan de forma particular el servicio de recolección diaria a una empresa gestora de residuos.

En ambos casos, el destino final de los residuos es enterramiento en el vertedero de Cañada Grande.

Durante la visita al sitio no se detectaron basurales endémicos y tampoco fue un aspecto identificado en las entrevistas con locatarios.

## V. INFRAESTRUCTURA ELÉCTRICA

Es importante mencionar que dentro de la zona de estudio existe una línea de alta tensión (150 kV) de UTE, para el suministro de energía a la zona de Solymar.

Según lo reglamenta la Ley Nacional de Electricidad, ley N° 14.694, existe una faja de servidumbre de 60m con eje la línea de transmisión donde no se admite ninguna clase de construcción y regula las actividades que se pueden allí desarrollar.

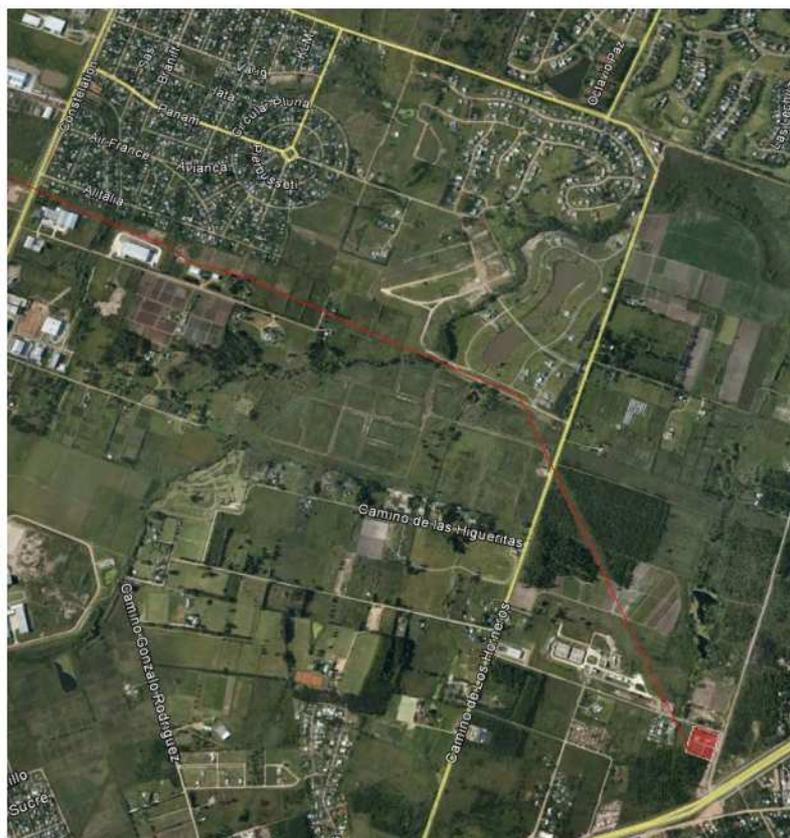


Figura 8- Línea de alta tensión y subestación de UTE, fuente Google Earth, fecha setiembre 2015

Por último, para tener una mejor visualización de los aspectos ambientales más significativos de la pieza territorial, se ha mapeado los problemas identificados en el presente diagnóstico.



## ENFOQUE ECONÓMICO

Asesor Ec. Eloy Rodriguez

*“El ámbito de actuación corresponde a la jurisdicción de parte de los Municipios de Nicolich y Pando... y se caracteriza por ser una zona rural con alta calidad paisajística y gran variedad de usos: productivos, residenciales, recreativos, estructurados a los largo de Camino de los Horneros.*

*... se detecta la presencia de viviendas de clase media y alta, en forma de clubes de campo o fraccionamientos de grandes lotes... fundamentada en la buena accesibilidad desde y hacia Montevideo, y en la calidad ambiental y paisajística que aún conserva sus características rurales.*

...

*Por otro lado, la presencia de asentamientos urbanos no consolidados, con faltas de infraestructuras y equipamientos, como por ejemplo Villa El Tato, o viviendas aisladas generan situaciones de segregación territorial.*

...

*La potencialidad de esta zona se evidencia la presencia de nuevos usos como por ejemplo la instalación de Campos Deportivos, salones de fiesta y otros usos recreativos y turísticos.*

*Asimismo la proximidad con el corredor logístico de la Ruta 101 y Nicolich plantea oportunidades y desafíos para la integración y complementariedad de las lógicas de ambos te que actualmente se encuentran en un proceso de transformación profunda.”<sup>1</sup>.*

---

<sup>1</sup> Bases del llamado para la elaboración y redacción del Plan Parcial de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Camino de los Horneros

## Contenido del documento

I. INTRODUCCIÓN .....	3
Contextualización y objetivos de la consultoría .....	3
Aspectos metodológicos.....	3
Consideraciones previas. ....	4
II.CONTEXTO .....	5
Aspectos generales .....	5
III. EL MODELO DE OCUPACIÓN DEL TERRITORIO .....	7
Algunos elementos caracterizadores del área Camino de los Horneros .....	8
IV. CONCLUSIONES PRIMARIAS Y ALGUNOS ELEMENTOS A TENER EN CUENTA.....	10

# I. INTRODUCCIÓN

## Contextualización y objetivos de la consultoría

El presente informe se enmarca en el proceso de elaboración del *Plan Parcial de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Camino de los Horneros* y como tal, tiene por objetivo aportar insumos para la planificación del desarrollo sostenible del territorio y, si bien no apunta a constituirse en un instrumento para el desarrollo local, no puede soslayar el contexto en el que se inscribe y que se caracteriza por una estrategia del gobierno de Canelones para promover un desarrollo económico equitativo y equilibrado del departamento y sus microrregiones.

El centro de análisis tiene asociado un ámbito territorial delimitado y que se vincula a los Municipios de Pando y de Colonia Nicolich y está inserto en una especie de interfase entre la Microrregión 5 -destacada por su "vocación turística-residente"- y la Microrregión 6 -definida por su vocación industrial y tecnológica-.

No obstante ello, el abordaje no puede dejar de considerar el contexto territorial y la circunstancia histórica en los que se inscribe: el área metropolitana de la capital del país y el proceso reciente de importantes transformaciones económicas y sociales que vive el Uruguay, en particular el inédito período de crecimiento de su economía y las nuevas formas de convivencia social y de apropiación del territorio por parte de los distintos segmentos de la sociedad.

En este marco, el informe tratará de presentar algunos de los elementos característicos de la zona en lo que refiere a sus relaciones económicas y a su realidad social así como la identificación de eventuales nudos críticos o elementos a tener en cuenta, desde una perspectiva y un abordaje del territorio con énfasis en sus potencialidades, sus *vocaciones*, sus riquezas, capacidades y recursos disponibles y los requerimientos de la sociedad para activar procesos de desarrollo sostenible en este ámbito territorial.

## Aspectos metodológicos.

La elaboración del presente documento y el cumplimiento de los objetivos propuestos se realizó mediante una serie de actividades en distintas etapas que supusieron:

- la revisión de antecedentes documentales pertinentes;
- la sistematización y análisis de información disponible;
- entrevistas a actores calificados, tanto del sector público como agentes del sector privado y de la sociedad civil;
- recolección de insumos provenientes de las instancias de consulta pública y participación ciudadana llevadas a cabo en el marco de la presente consultoría.

De este modo, se trata de articular la información cuantitativa disponible con el análisis cualitativo que permiten las entrevistas con los actores, la participación en ámbitos de consulta pública y la revisión de documentos existentes.

En lo que concierne al análisis de datos, un elemento importante a tener en cuenta es la poca disponibilidad de información estadística a escala departamental y menor aún la referida a porciones del territorio al interior de los departamentos. De todos modos, el análisis cuantitativo recoge los datos de la información censal que, con las salvedades pertinentes, aportan a la caracterización socioeconómica de la población de la zona y su entorno.

### **Consideraciones previas.**

Un primer elemento que parece pertinente definir refiere al alcance o significado de lo que se podría definir como un “modelo de desarrollo social, económico, territorial y ambientalmente sostenible” que enmarque la planificación aplicada al territorio en cuestión, sobre todo cuando la zona objeto de estudio no constituye una región o espacio geográfico definido a partir de su base económica o de configuraciones físicas particulares.

Ello quiere decir que la región no constituye un ámbito geográfico-económico unitario y pasible de un abordaje sistémico, por lo que no se puede concebir la estructura socio-económica de “*Camino de los Homeros*” y su entorno inmediato de forma aislada o abstraída de las diversas regiones o aglomeraciones urbanas de la que es parte o con las que se vincula fuertemente: Pando, Colonia Nicolich, Ciudad de la Costa, el área metropolitana de Montevideo, entre todas las pertenencias y relaciones que puedan establecerse entre la zona y otras porciones del territorio.

Por ello, y en lo que refiere específicamente a las diversas actividades que se desarrollan o pueden llegar a materializarse en la zona, la formulación de un “diagnóstico” acotado al área y con pretensiones de elaboración de propuestas, no tendría sentido si no tuviera en cuenta esta “múltiple pertenencia”, pues ello ignoraría la lógica misma de la localización residencial o de la implantación de las actividades en el territorio, y por tanto esta primera aproximación diagnóstica parte de su ubicación en términos relativos al contexto general.

## II.CONTEXTO

El diagnóstico y la caracterización socio-económica de la zona, en esta primera etapa, y sobre todo a la luz de la información disponible, es una aproximación general que, en el marco de un enfoque pro-activo y de formulación de propuestas, requeriría mayores niveles de profundización, desagregación y detalle en otras instancias.

Tal como se expresara anteriormente, la aproximación al diagnóstico tiene como fuentes principales la documentación y estudios existentes así como la información disponible en organismos oficiales e instituciones privadas, y la consulta a informantes calificados y las visitas a entidades relevantes en el territorio. El mismo se realiza teniendo en la mira la proyección de las potencialidades del territorio en cuestión a partir de su localización geográfica específica y las *vocaciones* que ha ido asumiendo en el contexto de su evolución histórica reciente.

Y en ese sentido, tendrá como otro de sus puntos de partida la visión de que el abordaje de los usos y las actividades en la propuesta de planificación a ser formulada debería tener como marco o como pilar al territorio no sólo como soporte sino como un actor relevante para la promoción y el impulso del desarrollo y la generación de oportunidades para sus habitantes y el entorno.

### Aspectos generales

Cualquier abordaje como el que aquí se pretende formular no puede prescindir de las coordenadas de espacio-tiempo en las que se inscribe. Por ello, la región objeto de estudio no puede analizarse aisladamente del territorio del que es parte y con el que se interrelaciona estructuralmente: el área metropolitana de Montevideo y su entorno regional más cercano. Y, en particular, no se puede perder de vista el contexto general – no sólo económico- del país y la región así como sus tendencias y perspectivas.

En tal sentido, es pertinente pasar revista a algunos de los principales aspectos del contexto económico y sus perspectivas. Luego de la profunda crisis económica, social y cultural que vivió el país a inicios de los años 2000, el elemento más importante que caracterizó la evolución reciente, es el importante proceso de transformaciones económicas y sus consecuencias sociales y en otras esferas de la vida ciudadana. A los efectos del presente análisis, se podría afirmar que esto se manifestó en aspectos tales como:

- proceso de crecimiento económico inédito en el último medio siglo de la historia del país
- aumento significativo de la inversión, en particular de la inversión extranjera, y la radicación en el país de emprendimientos de los más diversos rubros
- mejoras en el mercado de trabajo y creación de empleos
- crecimiento del ingreso medio de los hogares que, medido a precios corrientes, más que se duplicó en los últimos años, tal como muestran las cifras de Canelones y a nivel país
- aumento en términos absolutos de la cantidad de personas y hogares con ingresos altos y medios-altos, con lo que ello significa en términos de nuevas formas de implantación residencial y vinculación con el territorio

No obstante, ese proceso de crecimiento y transformaciones aún presenta múltiples y complejos desafíos a atender, muchos de los cuales son aún más acentuados en el área metropolitana de Montevideo: problemas de educación y capital humano; generación de un círculo virtuoso de crecimiento con equidad e inclusión; problemas de segregación socio-cultural y territorial.

Si bien la caracterización socioeconómica de la zona en términos medios no lo pone de manifiesto, un análisis más cuidadoso también muestra que a pesar del crecimiento económico de los últimos años, “en el Uruguay de hoy conviven tres sociedades tan distantes entre sí que no quieren y ya no aceptan reconocerse: el Uruguay excluido, el Uruguay integrado pero aún vulnerable, y el Uruguay próspero y abundante”.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Soc. Gustavo Leal: *Uruguay, tres países que apenas se reconocen entre sí*: “El Uruguay excluido se concentra fuertemente en la periferia del área metropolitana y en los cordones de algunas ciudades capitales del interior del país. Su capacidad de incorporarse al modelo de desarrollo actual es muy baja. Tienen un perfil de inempleabilidad elevado y un muy bajo nivel educativo. El Uruguay integrado pero aún vulnerable está constituido por los sectores de trabajadores y sectores medios y es la expresión más cabal del país policlasista. Allí se encuentran los que fueron golpeados por la crisis engrosando los niveles de pobreza y que se ha beneficiado del crecimiento económico y de las políticas laborales y salariales. También hay sectores medios, profesionales y pequeños comerciantes y propietarios que en términos generales participan de la estructura de oportunidades y del desarrollo económico. Con un creciente nivel de consumo, hay sectores que tienden a exiliarse de los servicios públicos y con ello consolidan una mayor homogenización social. Por último, está el Uruguay próspero y abundante, el que ha consolidado un conjunto de barreras que restringen su circulación social y han sido impactados por el proceso de guetización y abroquelamiento que impone cada vez más un contacto entre iguales”.

### III. EL MODELO DE OCUPACIÓN DEL TERRITORIO

El modelo de desarrollo territorial y ocupación del suelo que sustenta la implantación residencial en la zona es similar al que se ha ido consolidando en diversos países de la región y de América Latina en general, en el marco de un proceso de polarización social y de segregación y fragmentación de la ciudad

Los fenómenos de expansión de la ciudad han sido en general de carácter suburbano, alejados del centro de la ciudad consolidada y, si bien se han venido desarrollando desde la difusión del uso del automóvil en las grandes ciudades estadounidenses, en América Latina cobró fuerza a partir de los años 80 y 90 del siglo pasado con la expansión de los sectores socioeconómicos altos y medios-altos hacia las periferias metropolitanas bajo diversas tipologías tales como los barrios privados, los clubes de campo, las chacras residenciales o los condominios y urbanizaciones en propiedad horizontal de características similares.

Este tipo de emprendimientos se han situado en general en las áreas suburbanas o rurales, donde existe tierra disponible y a costo relativamente bajo, cercanos a vías rápidas de circulación para facilitar el desplazamiento desde el lugar de residencia hacia las áreas centrales de la ciudad o hacia donde se desarrollan las actividades cotidianas.

Algunas de estas tipologías ponen de manifiesto una nueva modalidad relacionada con un estilo de vida menos urbano o una nueva “*rur-urbanidad*”, en mayor contacto con la naturaleza y el ambiente.

En general, estos nuevos modelos residenciales no sólo privatizan el espacio público sino que reemplazan los servicios y las regulaciones públicas por servicios de empresas privadas y reglamentaciones particulares de las asociaciones de propietarios o residentes.

El surgimiento y consolidación de estos modelos tiene múltiples causas, pero entre ellas se ha insistido en resaltar el aumento de la inseguridad y la violencia en las ciudades y la eventual incapacidad del Estado para asegurar algunos servicios básicos como la propia seguridad ciudadana; la desaparición del sentimiento de comunidad y los elementos de identidad y pertenencia en la ciudad y sus barrios; el aumento de la desigualdad social y la brecha cultural, así como la búsqueda de cierto reconocimiento y homogeneidad social por parte de algunos grupos sociales; o el deseo de un mayor contacto con la naturaleza en el marco de un estilo de vida diferente al que se puede acceder en la ciudad tradicional.

A su vez, la implantación de estas tipologías tienen una serie de consecuencias que no se puede soslayar, tales como la fragmentación del “espacio urbano”, la consolidación de la segregación social y la homogeneización de los sub-espacios territoriales o la privatización del espacio público y su apropiación.

Por otra parte, también se han señalado algunos efectos positivos que podrían derivarse de la instalación de estas urbanizaciones en la periferia de las ciudades en tanto promueven la instalación de infraestructura y servicios básicos en las zonas circundantes, sobre todo cuando en estas últimas residen pobladores de sectores socioeconómicos bajos y medios-bajos.

Además, la localización de emprendimientos de este tipo induce un aumento en el valor del suelo y de los inmuebles del área a la vez que promueven la instalación de servicios y la actividad comercial del entorno.

Asimismo, debe considerarse la creación de empleos que implica este tipo de emprendimientos, sobre todo en lo que hace a los diversos servicios a los hogares así como los que ocupa la industria de la construcción en las diferentes etapas de desarrollo de las urbanizaciones.

Por último, la generación de tipologías de oferta residencial como estas que son altamente receptivas para determinados perfiles de la población, y se transforma en una oportunidad de generación de nuevos ingresos tributarios de parte de los potenciales nuevos habitantes.

### **Algunos elementos caracterizadores del área Camino de los Horneros**

En mayor o menor medida, los aspectos antes enunciados pueden observarse en el ámbito objeto del Plan, cuyo desarrollo se ha ido consolidando en las décadas recientes y que se confirma con la casi duplicación de la población en el último período intercensal.

La pieza territorial comprende unas 1600 hectáreas y en ella habitan aproximadamente 3000 personas y entre sus características se pueden citar:

- cerca de un tercio de la superficie está compuesta por los emprendimientos de La Tahona que ha desarrollado unas 300 há y tiene proyectos para otras 200.
- aproximadamente el 25% del área corresponde a otros de los emprendimientos residenciales
- otros proyectos -ya instalados o en desarrollo- tienen que ver con campos y clubes deportivos y servicios de enseñanza, salud y hotelería
- en total, el conjunto de emprendimientos instalados o con previsiones de desarrollo para los próximos años abarca más del 70% de la superficie total
- las tipologías residenciales ofrecidas han sido capaces de captar así la demanda de un sector de población de altos ingresos que, de otro modo y con alta probabilidad, se localizaría en el departamento de Montevideo, con lo que ello significa desde el punto de vista contributivo a las arcas fiscales departamentales.
- se han generado aproximadamente 1900 puestos de trabajo en la zona, de los cuales unos 700 corresponden a la industria de la construcción, otros 700 dedicados a la prestación de servicios a los hogares (jardinería, servicio doméstico, etc.), alrededor de 250 en actividades de seguridad, portería y mantenimiento general y algo menos de 200 en el club de golf de La Tahona.
- en lo que refiere a las cargas generales, además de las inversiones correspondientes al interior de los emprendimientos, algunas de las obras de infraestructuras de uso público han corrido por cuenta de los desarrolladores y propietarios/residentes de los barrios.
- en especial se destacan las obras de acceso al agua potable, la instalación del servicio de alumbrado público y la pavimentación de Camino de los Horneros.

- los desarrolladores y propietarios también han asumido la financiación de la instalación y puesta en funcionamiento de la policlínica y el CAIF de Villa El Tato.
- en igual sentido, la Comisión *Interbarrios* que agrupa a los emprendimientos residenciales instalados se hace cargo del mantenimiento del Camino así como de otras infraestructuras y equipamientos colectivos en funcionamiento.

## **IV. CONCLUSIONES PRIMARIAS Y ALGUNOS ELEMENTOS A TENER EN CUENTA**

A partir de este análisis primario resultante de la revisión documental, las conclusiones de las instancias participativas y las opiniones de los actores, se puede sintetizar como algunos de los aspectos a tener en cuenta para la elaboración de las propuestas del Plan:

- Cualquier propuesta para el desarrollo de este ámbito territorial no puede soslayar las enormes ventajas de su localización, sus riquezas paisajísticas y las oportunidades que se le presentan, pero en el marco de un modelo que no se construya sobre la base de la segregación socio-territorial que amplía la distancia social, incide negativamente en la cohesión social y atenta contra la equidad de largo plazo y la sostenibilidad.
- El desarrollo del sector y en particular las obras de infraestructura se ha hecho en ausencia de un modelo explícito y con reglas claras acerca de las cargas correspondientes a la urbanización y los criterios de participación en los beneficios resultantes
- Asimismo, sin perjuicio de lo establecido en las normas de ordenamiento territorial nacional y departamental, no se han instrumentado mecanismos claros de captación de valorizaciones por parte del sector público, derivadas del cambio de categoría o de los usos del suelo y su impacto en los valores del mismo.
- La ausencia de reglas claras, en particular la carencia de un instrumento de ordenamiento territorial, no sólo desestimula nuevas inversiones en el área sino que genera un virtual congelamiento del ámbito, por lo que el Plan debe constituirse en una herramienta potente que contenga no sólo un marco normativo sino instrumentos de gestión acordes a la visión y los objetivos que persigue.

## **ENFOQUE TRÁNSITO**

Asesor Ing. Diego Gagliardi

## **RELEVAMIENTO Y CATEGORIZACIÓN DEL VIARIO EXISTENTE**

Dentro de la Pieza en estudio estrictamente hablando, la única vía destacada es el propio Camino de los Horneros. Sin embargo, desde el punto de vista del tránsito, no es posible restringirse estrictamente a la Pieza y dejar de lado las zonas aledañas. De este modo, entran en consideración más vías que no están comprendidas dentro de la Pieza, pero sí están vinculadas directamente con la misma.

En orden de jerarquía, aparecen en primer lugar las Rutas Nacionales. Se trata en este caso de la Ruta Interbalnearia (General Líber Seregni) al Sur y de la Ruta Nacional N°101 (Capitán Juan Antonio Artigas) al Oeste- Ambas generan la conexión de la Pieza con Montevideo fundamentalmente.

La Ruta 101 además permite la vinculación con Pando, como también con Colonia Nicolich, Villa Aeroparque o la Ruta Nacional N°102. Se trata de una ruta de carpeta asfáltica de un carril por sentido que tiene prevista una ampliación a dos carriles por sentido y cantero central para el año 2019.

La Interbalnearia permite además la conexión al Este del país, así como también colabora con el acceso a Ciudad de la Costa. Se trata de una Ruta de dos carriles por sentido con calzada de servicio discontinua en ambas márgenes.

En un segundo lugar aparece el Camino de los Horneros, que es el eje del estudio, además de ser la vía de mayor tránsito en la Pieza. Cuenta con un carril angosto por sentido y su pavimento es de carpeta asfáltica al Sur de la entrada a Lomas de Carrasco y de tosca al Norte. Tiene previsto un ensanche a 30 metros. Además, tiene un carácter conector en el sentido longitudinal que genera que el desarrollo se cree a sus lados inicialmente.

En un tercer nivel en función de su tránsito, y con pavimentos granulares y un carril por sentido en todos los casos, aparecen: Camino Gonzalo Rodríguez, Camino Los Aromos, Camino Al Paso Escobar y Camino Eduardo Pérez. Camino Gonzalo Rodríguez resulta el límite Suroeste de la Pieza y permite la conexión de dicha zona con la Interbalnearia. Camino Los Aromos, ubicado aproximadamente en el centro de la Pieza ha permitido la conexión directa entre Camino de los Horneros, a la altura de La Tahona, y la Ruta Nacional N°101, a la altura de Villa Aeroparque. Más al Norte se encuentra Camino Al Paso Escobar que conecta Villa El Tato con la mencionada Ruta. Finalmente, Camino Eduardo Pérez, que resulta el límite Norte de la Pieza a lo largo de unos 1.000 metros, genera luego la conexión con la Ruta Interbalnearia a la altura entre Solyamar y El Pinar.

Finalmente, se tienen las vías meramente locales que dan la conexión final cerrando la malla existente. En la mayoría de los casos se tienen pavimentos de tosca, pero existen vías de esta categoría en tratamiento bituminoso en algunos barrios.

## **IDENTIFICACIÓN DE SECTORES CONFLICTIVOS, POTENCIALES PARA DESARROLLAR PROYECTOS VIALES DE DETALLE (INTERSECCIONES, OTROS)**

**Se han identificado carencias desde el punto de vista de la infraestructura vial que parecen razonables de resolver en el marco de este Plan.**

Desde el punto de vista de las intersecciones, la primera a destacar es la de Camino de los Horneros con la Ruta Interbalnearia. La misma se encuentra semaforizada, permitiendo todos los giros mediante tres fases: la fase principal permite la circulación por la Ruta y sus giros a la derecha hacia el Camino; la segunda es la que permite el cruce del Camino y la incorporación a la Ruta (tanto por giro a la derecha como a la izquierda); y la tercera es el giro a la izquierda desde la Ruta hacia el Camino. Actualmente, dicha intersección no está dando el servicio deseable a los usuarios. Habitualmente se tienen colas inaceptables en el Camino y en las dársenas de giro a la izquierda. Incluso se dan casos de usuarios que buscan evitar este cruce derivándose por vías de menor nivel.

También deben mencionarse las intersecciones de Camino Los Aromos y Camino Al Paso Escobar con la Ruta Nacional N°101. En estos puntos la conflictividad no se da tanto desde el punto de vista del tránsito, dado que los volúmenes son mucho menores, sino del cruce de peatones.

**En cuanto a las vías existentes, pueden realizarse también comentarios.**

Respecto a la Ruta Interbalnearia, en su tramo involucrado directamente con la Pieza, cuenta con calzada de servicio todo a lo largo de su lado Sur. Del lado Norte, la calzada de servicio es discontinua e incluso sin tener tramos completos entre cruce y cruce. Particularmente, resulta de interés mencionar que entre Camino Gonzalo Rodríguez y Camino de los Horneros existe calzada de servicio, pero sólo en el tramo Oeste contra el primero; resulta pues recomendable pensar en completar la vinculación hasta el segundo, generando así una vía interna a la Pieza que permita la circulación sin necesidad de salir a la Ruta. El mismo concepto podría aplicarse hacia el Este pero en este caso la densidad de población es mucho menor y por tanto así también el tránsito involucrado.

Respecto a Camino de los Horneros, su ancho actual colabora a mantener velocidades reducidas, aún cuando se tienen vehículos circulando a altas velocidades en el tramo pavimentado en asfalto. Si bien tiene previsto un ensanche a 30 metros, no se presume necesario ampliar la cantidad de carriles aunque sí su ancho.

Camino Eduardo Pérez, que genera la vinculación entre Pando y El Pinar colaborando con la conectividad del Norte de la Pieza, se encuentra en tosca pero en mal estado. Resulta recomendable mantener este camino en condiciones permitiendo una más cómoda circulación, que a su vez permitiría reducir el volumen de tránsito en otras vías.

Camino Gonzalo Rodríguez tiene un pavimento en tosca, en estado regular, adecuado al tránsito que por él circula. Da conexión a los emprendimientos próximos a la Ruta Interbalnearia, aunque también tiene vinculación con Camino de los Horneros a través de Camino Montevideo Cricket Club. Se entiende conveniente generar una conexión también con la Ruta Nacional N°101 a la altura del Parque de las Ciencias.

Camino Los Aromos permite la conexión entre Camino de Los Horneros y la Ruta Nacional N°101 con pavimento en tosca en buen estado. Al Este de Camino de los Horneros el

tránsito es mucho menor y se pierde la traza lineal pasándose a una serie de curvas rectas que finalmente permiten llegar hasta la Interbalnearia a la altura de Colinas de Solymar, habiendo pasado próximo a la Cantera de Chávez.

Camino Al Paso Escobar conecta Camino de Los Horneros a la altura de Villa El Tato con la Ruta Nacional N°101 con pavimento en tosca en estado regular, pero tiene un punto bajo que no da paso luego de lluvias de cierta intensidad. Debe preverse pues mejorar la solución hidráulica respectiva para que el camino sea transitable en forma permanente. Al Este de Camino de los Horneros se tiene una situación similar a la explicada para Camino Los Aromos: se pierde la traza lineal pasándose a una serie de curvas que finalmente permiten llegar hasta la Interbalnearia a la altura del Camino de Chávez, habiendo pasado también próximo a la Cantera de Chávez.

Para estos dos caminos es recomendable generar una vinculación con la Ruta Interbalnearia más directa permitiendo una rápida accesibilidad al centro de la Pieza para quienes vienen desde el Este, quienes actualmente deben ir hasta Camino de los Horneros. Esta conexión puede ser una única compartida por ambos que luego se bifurquen a la altura de la Cantera de Chávez o incluso dos independientes si se piensa más a largo plazo.

#### **DESCRIPCIÓN ACTUAL DE MOVILIDAD (TRANSPORTE PÚBLICO, FLUJO VEHICULAR, PEATONAL)**

La movilidad en la Pieza se da fundamentalmente en vehículos motorizados y privados, es decir autos y motos.

El transporte público en la Pieza es mínimo, contándose solamente con la línea 759 que une Pando con El Pinar pasando por dentro de la Pieza. La misma tiene una muy baja frecuencia (cada una hora, en momentos de alta demanda) y no cumple con puntualidad sus horarios.

Dadas sus malas condiciones, el servicio no es muy utilizado por las personas de la zona. Habitualmente, quienes viven en la Pieza y usan el transporte público deben ir hasta las Rutas (101 ó Interbalnearia) por otro medio y de ahí sí conseguir mejor conectividad a través de transbordos sucesivos. Se entiende conveniente mejorar los servicios, tarea que se está llevando adelante entre la Intendencia de Canelones y el Ministerio de Transporte y Obras Públicas.

La infraestructura existente en la Pieza no facilita el traslado a pie o en bicicleta. Si bien puede ser utilizada para trasladarse hasta las vías principales (las Rutas o Camino de los Horneros), luego no se cuenta con infraestructura adecuada. Se entiende recomendable incluir ciclovías y sendas peatonales, fundamentalmente en Camino de los Horneros. Estas mejoras en infraestructura seguramente deban venir acompañadas en mejoras en la iluminación.



## **ENFOQUE JURÍDICO**

**Asesor Dr. Alberto Quintela**

### **DETERMINACIONES DE NIVEL NACIONAL Y REGIONAL**

#### **Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, Ley N° 18308**

*La Ley N° 18.308 establece el marco regulador general para el ordenamiento territorial y desarrollo sostenible. A tal fin, define las competencias e instrumentos de planificación, participación y actuación en la materia; orienta el proceso de ordenamiento del territorio hacia la consecución de objetivos de interés nacional y general, y diseña los instrumentos de ejecución de los planes y de actuación territorial. Establece la categorización del suelo en: rural, urbano o suburbano, y que podrán disponerse subcategorías en los instrumentos de Ordenamiento Territorial.*

*En el Art. 16 se establece que las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible constituyen el instrumento que establece el ordenamiento estructural del territorio departamental, determinando las principales decisiones sobre el proceso de ocupación, desarrollo y uso del mismo.*

*Específicamente, en el Art. 30 de la Ley se establece la competencia exclusiva del Gobierno Departamental para la categorización del suelo en el territorio del departamento que se ejerce mediante los instrumentos de ordenamiento territorial de su ámbito, como Directrices Departamentales, Ordenanzas Departamentales y Planes Locales. (MVOTMA)*

#### **La Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible y la protección del paisaje cultural.**

La ley avanza particularizando definiciones tendientes a reconocer el fenómeno de la necesaria protección del patrimonio cultural, advirtiéndose el insoslayable implante territorial del bien patrimonial, siendo uno de los principios rectores del ordenamiento del territorio.

La ley establece en su artículo 4to. literal c) que es materia del ordenamiento territorial: "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". Su artículo 5to. Establece como uno de los principios rectores del ordenamiento del territorio en su literal h): "El desarrollo de objetivos estratégicos y de contenido social y económico "solidarios, que resulten compatibles con la conservación de los recursos naturales "y el patrimonio cultural y la protección de los espacios de interés productivo rural".

Específicamente en el literal j): "La tutela y valorización del patrimonio cultural, constituido por el conjunto de bienes en el territorio a los que se atribuyen valores de interés ambiental, científico, educativo, histórico, arqueológico, arquitectónico o turístico, referidos al medio natural y la diversidad biológica, unidades de paisaje, conjuntos urbanos y monumentos." Los bienes patrimoniales categorizados en la ley de Ordenamiento Territorial en el literal J artículo 5to. de la ley 18.308 son los siguientes :

- a) unidades de paisajes,
- b) conjuntos urbanos y
- c) monumentos;

Se reconoce la escala de mayor a menor de estas configuraciones; así como su necesario vínculo con el medio natural y la diversidad biológica; -estos dos conceptos están ampliamente desarrollados en las abundantes y diferentes normas de corte netamente ambiental-.

### **Protección del paisaje cultural como sustancia de los diversos instrumentos de planificación.**

La protección del paisaje cultural puede propiciarse como uno de los contenidos sustanciales que se desarrollen a la interna de los diferentes instrumentos de planificación territorial consagrados en la ley en su artículo 8vo.

En el ámbito nacional: Directrices Nacionales y Programas Nacionales; en el ámbito regional, a través de Estrategias Regionales; en el ámbito departamental: Directrices Departamentales, Ordenanzas Departamentales y Planes Locales; en el ámbito interdepartamental, planes interdepartamentales y finalmente también en la residual categoría; Instrumentos Especiales.

La enumeración de diversos instrumentos de planificación es específicamente abierta, no excluyente de otras herramientas que existan o puedan existir; tal como se lee al final del mencionado artículo 8vo.

“Los instrumentos de planificación territorial referidos son complementarios y no “excluyentes de otros planes y demás instrumentos destinados a la regulación de “actividades con incidencia en el territorio dispuestos en la legislación específica “correspondiente, excepto los que la presente ley anula, modifica o sustituye.”

La ley número 18.308 crea herramientas útiles: el Inventario Nacional de Ordenamiento Territorial y el Sistema Nacional de Información Territorial.

La actividad sobre el territorio y específicamente sobre los aspectos vinculados al patrimonio cultural requiere de una mirada precisa, ajustada; la de un observador que entienda que un lugar es un microcosmos que evidencia un todo complejo, que es más que las partes. En su artículo 22 la ley expresa:

“Son instrumentos complementarios de ordenamiento territorial, que identifican y “determinan el régimen de protección para las construcciones, conjuntos de “edificaciones y otros bienes, espacios públicos, sectores territoriales o zonas de “paisaje en los que las intervenciones se someten a requisitos restrictivos a fin de “asegurar su conservación o preservación acordes con su interés cultural de “carácter histórico, arqueológico, artístico, arquitectónico, ambiental o patrimonial “de cualquier orden.

“Éstos se podrán aprobar como documentos independientes o integrados en los “otros instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible.

“Las Intendencias Municipales mantendrán un registro actualizado de todos los “inmuebles inventariados y catalogados, con información suficiente de su situación “física y jurídica así como las medidas y grado de protección a que estén sujetos. “Esta información deberá ser inscrita en el Inventario Nacional de Ordenamiento “Territorial.”

Sin perjuicio de esto, la ley en su artículo 23 °, también establece el deber de colaboración interinstitucional, por tanto y por ejemplo, toda vez que un gobierno departamental esté elaborando un instrumento de gestión territorial podrá contar con la colaboración de los organismos nacionales correspondientes. Todo lo atinente a la protección del paisaje cultural deberá cruzarse inter orgánicamente a efecto de lograr un producto útil para la población.

## **El paisaje cultural protegido y la categorización del suelo**

La disciplina reconoce la existencia de diversos tipos de paisajes culturales a proteger. Están aquellos que han quedado detenidos en el tiempo y que tienen una inserción clara en ámbitos naturales, otros, como los urbanos, que generalmente están vinculados a un cambio constante, que a la vez mantiene matrices permanentes. Están los rurales, que abarcan regiones, modos de producción, que resaltan hitos culturales o destacan cursos hidrográficos; escenas orográficas, o ámbitos topográficos. Otras normas de rango legal existentes, básicamente se nuclean en las previsiones generales de la ley 15.964 de 17 de junio de 1988 que aprueba la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural aprobado por la Conferencia de UNESCO el 16 de noviembre de 1972 y que en su artículo 1º establece:

“A los efectos de la presente Convención se considerará “Patrimonio Cultural”:

Los monumentos: obras arquitectónicas, de escultura o de pintura monumentales, elementos o estructuras de carácter arqueológico, inscripciones, cavernas y grupos de elementos, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia del arte o de la ciencia.

Los conjuntos: grupos de construcciones, aisladas o reunidas, cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje les dé un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia del arte o de la ciencia.

Los lugares (sitios): obras del hombre u obras conjuntas del hombre y la naturaleza así como las zonas incluidos los lugares (sitios) arqueológicos que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista histórico, estético, etnológico o antropológico.”

Solo con estos enunciados, podríamos decir que determinados monumentos, conjuntos o lugares, aislados o combinados entre sí, pueden ser la sustancia e integrar una medida geográfica, demográfica o antropológica de mayor escala que acepte la categoría de Paisaje Cultural Protegido.

Esta denominación puede ser el resultado de una elaboración sistémica que toma en cuenta el conjunto de fenómenos en los cuales se pueden llegar a desenvolver las tres categorías definidas por la Convención de Patrimonio Mundial del año 1972, herramienta fundamental del sistema mundial de protección del patrimonio cultural y natural.

A efectos de facilitar la visualización del fenómeno, la UNESCO, en sus Guías Operacionales de 1996 para el desarrollo de la Convención del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de 1972; ha propuesto los siguientes **tipos de paisajes: Paisaje claramente definido, creado y diseñado intencionalmente por el ser humano**. Se trata de paisajes ajardinados y parques, construidos por razones estéticas que generalmente, aunque no siempre, se encuentran asociados a edificios y monumentos.

**Paisaje evolucionado orgánicamente:** Se trata de un paisaje que ha evolucionado hasta su forma actual, como respuesta a su adecuación a su entorno natural, debido a un imperativo inicial de carácter social, económico o religioso. Este proceso se refleja en formas diferentes por lo que se establecen dos sub tipos: Paisaje Vestigio (o fósil) y Paisaje Activo. El primero refiere a aquel en el que su proceso evolutivo concluyó en algún momento del pasado, pero sus rasgos son todavía visibles materialmente; el segundo es el que conserva un papel social activo en la sociedad contemporánea asociado con el modo de vida tradicional y cuyo proceso de evolución sigue activo.

**Paisajes Culturales Asociativos.** Son aquellos en los que existen poderosas asociaciones artísticas o culturales en el medio natural, en lugar de rastros culturales materiales, las que pueden ser inexistentes o poco significativos.

**Sitio.** El sitio protegido es el ámbito territorial acotado, urbano, suburbano o rural, cuyos valores paisajísticos, productivos, o arqueológicos (prehistóricos e históricos;) o paleontológicos, se destacan por sus valores singulares y sean representativos de una época.

**Unidad de recorrido.** Es el ámbito territorial que abarca segmentos de territorio tales como rutas, caminos y senderos de interés histórico, artístico o cultural.

**Alcance del artículo 11 de la ley 14.040 en la actividad urbanística y de ordenación del territorio.**

De conformidad al artículo 11º de la Ley No. 14.040: “La Comisión comunicará a los Gobiernos departamentales los bienes inmuebles que hayan sido o sean “declarados monumentos históricos, sin perjuicio de lo establecido por la ley “Nº 9.515, de 28 de octubre de 1935.

“No se dará trámite a ninguna solicitud de permisos para obras o demoliciones “referentes a dichos bienes, sin que conste la aprobación previa por parte de la “Comisión.” Por tanto, cuando estemos en presencia de un bien declarado Monumento Histórico, la intervención de la Comisión del Patrimonio Cultural de la Nación -CPCN- es preceptiva toda vez que se trate de aprobar construcciones o demoliciones en el inmueble. Esto debe ser tenido en cuenta por las autoridades departamentales correspondientes (hoy, ante la vigencia de la ley sobre municipios, debemos decir por las autoridades departamentales y municipales correspondientes), que necesariamente tienen una competencia constitucional directa sobre el territorio en donde el bien declarado monumento histórico se encuentre.

La Ley No.14.040, a través del artículo 11º, consagra competencias concurrentes sobre ámbitos naturalmente regidos por los Gobiernos departamentales y autoridades municipales, que en mérito a la primacía del artículo 34 de la Constitución y por la especificidad del tema, priva sobre las determinaciones generales de organización territorial que por mandato legal y constitucional corresponden a los Gobiernos departamentales, municipales y locales.

El advenimiento de la Ley No.18.308, requiere la coordinación de los ámbitos competenciales y de las herramientas de gestión consagradas con el mencionado artículo 11º de la Ley No. 14.040.

**Normas Ambientales de Interés.**

- Ley 13776 de 14/10/69: Convención para la protección de la fauna, de la flora y de las bellezas escénicas naturales de los países de América suscrita por nuestro país el 10/11/1940.
- Decreto - Ley 14205 de 04/06/74: Aprueba Convención sobre Comercio Internacional de especies amenazadas de Flora y Fauna silvestre (CITES)
- Ley 15964 de 28/06/88: Aprueba Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Natural y Cultural.
- Ley 16408 de 05/11/93: Aprueba Convenio sobre Diversidad Biológica.
- Ley 16062 de 06/10/89: Aprueba Convención sobre Conservación de especies migratorias de animales silvestres, suscrita en Bonn, 1979. Dicha convención incluye además de planes de conservación para la propia especie como objetivo fundamental, planes de control ambiental (por e.g.: niveles de contaminación) y creación de Reservas que protejan el hábitat de la especie.

## **Marco legal nacional.**

- Ley 9.481 de 4/07/35: Ley de Fauna. Otorga competencia al Estado para administrar y regular el uso de la fauna silvestre. En esta ley, Uruguay prohíbe la caza, transporte y comercialización de la vida silvestre indígena y sus productos. La Dirección de Contralor Legal del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca tiene la responsabilidad de administrar esas medidas. La veda contiene excepciones limitadas de la caza y el comercio.
- Art. 47- 1/01/67: Constitución de la República Oriental del Uruguay. Se declara que la protección del medio ambiente es de interés general.
- Ley 16.112 de 1990 y ley 16.170 de 1990 dan nacimiento y otorgan atribuciones y competencias la M.V.O.T.M.A.
- Ley 16.462 de 10.01.94 arts.84 y 85, decreto 185/96 de 29.05.96 Declárase de interés general la protección del medio ambiente contra cualquier tipo de depredación, destrucción o contaminación.
- Ley 16.466 de 19.01.94 y decreto reglamentario 633/94; que establece la Evaluación de Impacto Ambiental.

## **Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial**

*Las Directrices Nacionales se elaboraron en cumplimiento de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible N° 18.308 de 18 de junio de 2008 (artículo 9). Esta Ley fomenta un cambio en la manera de concebir el territorio y su ordenamiento, proponiendo una visión integral y democrática, descartando las habituales concepciones urbano-centristas y estableciendo una escala nacional imprescindible para hacer viable su transformación.*

*El objetivo de las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial es promover el desarrollo social y económico del país, de manera tal que se conserven los recursos naturales atendiendo a su carácter social, que garanticen el acceso de la población a los servicios sociales y orientando la localización de las actividades. En otras palabras, se trata de ordenar el territorio para lograr el desarrollo sostenible*

*Con las Directrices de Ordenamiento Territorial, se introduce un nuevo instrumento de planificación territorial a escala nacional, adquiriendo el gobierno nacional -en forma más directa- competencias en materia de planificación y ordenamiento territorial.*

*El concepto de territorio que se desarrolla en las Directrices es el resultado de tres ingredientes decisivos: el soporte material, sus habitantes y las relaciones que los une y los legitima en un lugar preciso de la superficie terrestre. Estas relaciones son políticas, de dominio y control territorial, y son también relaciones sociales y económicas, que hacen al usufructo del territorio. (MVOTMA)*

## **Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial – Área Metropolitana (EROT-AM)**

Define objetivos de mediano y largo plazo para el ordenamiento territorial y el desarrollo sostenible del Área Metropolitana:

*"1. Posicionar el Área Metropolitana en el sistema de ciudades del Cono Sur, a partir del reconocimiento de su papel destacado en la Región Litoral Sur del territorio nacional y sus relaciones con los otros centros urbanos componentes del sistema de ciudades del país.*

2. Promover la localización ordenada de actividades productivas (agropecuarias, industriales, logísticas y turísticas), en condiciones de compatibilidad con los otros usos del territorio, potenciando las infraestructuras y equipamientos instalados y asegurando la sustentabilidad ambiental.

3. Propender a la integración social, y al fortalecimiento de las centralidades metropolitanas y locales. Dotar las centralidades de equipamientos de uso colectivo. Planificar la realización de nuevos espacios públicos, mejorar la calidad de los existentes y la accesibilidad a los mismos.

4. Adoptar medidas tendientes a consolidar, completar y densificar las áreas urbanizadas. Establecer límites a la expansión insostenible de las mismas. Fomentar el mejor aprovechamiento de las capacidades e infraestructuras instaladas.

5. Promover la construcción de una identidad metropolitana y el reconocimiento de las diversidades y singularidades en la conformación urbano-territorial.

6. Fortalecer la puesta en valor de los paisajes naturales y culturales relevantes."

En ese marco propone una agenda de lineamientos estratégicos, planificación de servicios e infraestructuras territoriales y propuestas de desarrollo regional y fortalecimiento institucional.

Los "lineamientos estratégicos" atienden al suelo categoría rural (subcategoría rural natural y subcategoría rural productiva), la localización de actividades y usos industriales y la localización de actividades y usos logísticos.

Los lineamientos de estrategia territorial refieren a los contenidos acordados. Estas orientaciones son producto de una primera selección temática en un abordaje por etapas.

Suelo categoría rural: conciliar la protección de las áreas rurales naturales y el desarrollo económico y social en las áreas rurales productivas, de modo ambientalmente sustentable.

Suelo subcategoría rural natural: consolidar y promover la identificación, delimitación y protección de las áreas rurales naturales significativas por sus valores ecosistémicos, paisajísticos e histórico-culturales.

Suelo subcategoría rural productiva: consolidar y promover la identificación, delimitación y protección de las áreas rurales productivas. Fomentar su uso intensivo y sustentable de acuerdo a la capacidad de los suelos. Fortalecer la diversidad en el uso del suelo y las continuidades físico-espaciales.

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

Localización de actividades y usos logísticos promover la localización ordenada de actividades y usos logísticos en suelo categoría urbana y suelo categoría suburbana, de modo integrado y compatible con otros usos y actividades, en áreas vinculados al Puerto y al Aeropuerto mediante la infraestructura vial y ferroviaria. Los instrumentos de ordenamiento territorial departamentales definirán zonas específicas para la ubicación preferente de estas actividades.

Planificación de servicios e infraestructuras territoriales: promover: a) La definición de criterios e indicadores para la evaluación coordinada de proyectos y obras de grandes equipamientos de escala metropolitana, en el marco de sus relaciones con el sistema urbano y territorial nacional. b) La estructuración de un sistema de espacios públicos

metropolitanos, dotados de infraestructuras, equipamientos y servicios adecuados para alcanzar la integración territorial y la inclusión social, c) La coordinación e integración de los sistemas de saneamiento en las áreas urbanizadas contiguas. d) La formulación de un sistema integral de tratamiento de los residuos sólidos, desde su generación hasta su disposición final. e) La definición de una estructura vial jerarquizada para el transporte de cargas, vinculante entre las rutas nacionales, vías departamentales y los principales nodos y equipamientos. f) El desarrollo de un sistema de transporte público metropolitano, de carácter integral y multimodal.

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

## DETERMINACIONES DE NIVEL DEPARTAMENTAL DE CANELONES

### Plan Estratégico Canario (PEC)

El PEC se propone *“actuar como herramienta de consenso para la elaboración de políticas públicas que contribuyan a lograr en el corto, mediano y largo plazo el desarrollo sustentable y la cohesión social y territorial, con la consiguiente transformación de la realidad canaria, potenciando las fortalezas y oportunidades que brinda Canelones, sustentado por una mirada prospectiva”*.

*“El trabajo por microrregiones plantea a los actores locales el desafío de generar nuevas estructuras, formas de organización y generación de espacios de participación ciudadana que permitan diseñar estrategias para el desarrollo”*.

Las “líneas estratégicas definidas en el Plan son:

- **Canelones Democrático:** involucra a los Municipios con sus Cabildos y Audiencias públicas
- **Canelones Sustentable:** en la que se incluyen temas ambientales, sociales y productivos
- **Canelones Territorio:** que considera la gestión microrregional, participativa y descentralizada y temas ambientales, de hábitat, de conectividad y de infraestructura territorial.
- **Canelones Integrado:** incluyendo problemas de inclusión social e interinstitucionalidad
- **Somos Canarios:** contemplando temas de cohesión social e identidad en diferentes escalas.

Asimismo, el PEC contempla y prevé la redacción de las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.

### Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial de Canelones

El Documento define ocho directrices claves para el Departamento de Canelones y ordena esas directrices en cuatro grandes dimensiones: Ambiental, Económica, Socio-Espacial, e Institucional.

*“Las directrices de índole Ambiental corresponden al establecimiento de reglas para promover la sustentabilidad ambiental, abierta a la validación social, la cual incorpora la evaluación estratégica en la valoración de los aspectos ambientales.*

*Las directrices de dimensión Económica, brindan las orientaciones para el fomento productivo y la localización de actividades económicas, constituyen previsiones de orden general para el ordenamiento del territorio, aportando a la definición de grandes estructuras de servicios, equipamientos e infraestructuras y los sistemas de movilidad.*

*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 espacios libres.*

*En lo que refiere a lo Institucional, se presenta como marco para su fortalecimiento desde una visión del ordenamiento territorial, del proceso de descentralización política y participación ciudadana, contribuyendo en el abordaje de los planes sectoriales, parciales, locales y microrregionales y su respectivo seguimiento.”*

Identifica además diferentes instrumentos departamentales, instrumentados o en proceso de instrumentación, entre ellos varios relacionados con el ámbito de actuación, tales como el “Costaplan, Plan especial Distrito Industrial Rutas 101-102, Plan especial Camino de los Horneros, Plan especial Paso Carrasco”.

En la **dimensión Ambiental** se encuadra la **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 los Recursos Hídricos del Departamento*
- c) *Promover 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 adaptación a la variabilidad y el cambio climático.”*

En la **dimensión Económica** se encuadran la **Directriz 2** “Proteger el suelo rural como recurso para el desarrollo sostenible.

- a) *Regular el 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 facultada en el art. 83 Inciso 4 de la Ley 18.308 para todo el territorio departamental.*
- d) *Regular la relación entre el área urbanizada y el suelo rural productivo, asumiendo las atribuciones facultada en el art. 83 Inciso 4 de la Ley 18.308 para todo el territorio departamental.*
- e) *Promover unidades productivas con suficiente área y disponibilidad de agua para el desarrollo de los sistemas de producción propios de cada microrregión”.*

y la **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 la actividad vinculada al uso de la red vial.*

c) *Promover servicios de transporte público que favorezcan la conectividad interna del departamento”.*

En la **Dimensión Socio – Espacial** se sitúa la **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”, y la 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 infraestructura para el desarrollo de la población rural.”*

Y la **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 zonas con infraestructura, desestimulando operaciones de extensión urbana sobre suelo sin servicio.”*

También incluye la **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 y potenciar aplicando los instrumentos de OT, 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”.*

La Dimensión Institucional se expresa en la **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 y la intendencia en diversas escalas.

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

Los suelos definidos en la actualidad como rurales afectados a uso rural productivo o natural, así como los suburbanos y urbanos recibirán subcategorías según los usos previstos y establecidos en las directrices y/o ordenanzas departamentales de ordenamiento territorial

**a) Suelo rural.** El suelo rural comprende aquellas partes del territorio del departamento destinadas a explotaciones agropecuarias, forestales, extractivas o similares, en producción o no, así como áreas de valor paisajístico, natural o ecosistémico.

Los suelos rurales no pueden contener urbanizaciones ni formar parte de fraccionamientos o amezanamientos con propósito residencial o de ocio, sin proceder a su previa transformación.

No requerirán la correspondiente autorización para edificar en suelo categoría rural productiva, la vivienda del productor rural y del personal del establecimiento y aquellas edificaciones directamente referidas a la actividad rural, cualquier otra edificación requerirá de la autorización correspondiente. Se distinguen en el suelo rural dos subcategorías particulares: suelo rural natural y suelo rural productivo, según lo establecido en el art. 31 de la ley 18.308.

**b) Suelo suburbano.** Comprenderá las áreas de suelo constituidas por enclaves con usos, actividades e instalaciones de tipo urbano o zonas en que éstas predominen, dispersos en el territorio o contiguos a los centros poblados, en la que los instrumentos no expliciten la intención de su posterior transformación de suelo urbano. Son instalaciones y construcciones propias de suelo categoría suburbana las: habitacionales, turísticas, residenciales, deportivas, recreativas, industriales, de servicio, logística o similares; con independencia de la dotación de infraestructuras preexistentes en el entorno.

**b1) Suburbano preferentemente habitacional.** Comprende aquellas fracciones de territorio de suelo suburbano destinadas a residencias permanentes y/o ocasionales.

**b2) Suelo suburbano de uso preferentemente turístico.** Comprende aquellas fracciones de territorio de suelo suburbano destinadas a actividades vinculadas directamente o asociado al desarrollo turístico, deportivo, hotelero, cultura o comercial y/o al disfrute de tiempo libre, aunque tengan uso agropecuario.

**b3) Suelo suburbano preferentemente de actividades productivas y de servicio.** Se define suelo suburbano de actividades preferentemente productivas de bienes y servicios, a las fracciones de territorio de suelo suburbano destinadas directamente o indirectamente a actividades industriales, logísticas y de servicios.

**b4) Suelo suburbano en producción.** Se puede categorizar como suelo suburbano en producción a aquellas fracciones que efectivamente se encuentren en producción agropecuaria, forestal, extractiva o similar y se localicen en áreas o partes de territorio categorizadas en general como suelo suburbano por predominar usos, actividades e

instalaciones de tipo urbano. El propietario deberá demostrar fehacientemente esta situación, a los efectos de su recategorización como suelo suburbano en producción. Esta subcategoría se podrá aplicar en el caso de fraccionamientos aprobados no consolidados en ámbitos del territorio predominantemente destinados a producción agropecuaria, forestal o similar y que no cuenten con infraestructuras y en la mayoría de cuyos solares no se haya construido. Solamente se podrá autorizar la edificación mediante un plan especial que proceda al reordenamiento, reagrupación y reparcelación del ámbito.

**b5) Suelo suburbano de vulnerabilidad ambiental.** Se puede categorizar como suelo suburbano de vulnerabilidad ambiental a aquellas fracciones que, teniendo parte de su superficie comprendida en suelo rural natural, sean categorizadas como suelo suburbano. Puede comprender áreas y zonas del territorio con especial protección. Su categorización tiene por objeto preservar el medio natural, la biodiversidad o proteger el paisaje u otros valores patrimoniales, ambientales o espaciales. Esta subcategoría se aplicará en el caso de fraccionamientos aprobados no consolidados en ámbitos del territorio que no cuenten con infraestructuras y en la mayoría de cuyos solares no se haya construido, en ámbitos del territorio que requieran protección medioambiental. Solamente se podrá autorizar la edificación mediante un plan especial que en áreas vulnerables o de ecosistemas relevantes proceda al reordenamiento, reagrupación y reparcelación del ámbito.

**b6) Suelo suburbano de expansión.** Se puede categorizar como suelo suburbano de expansión a áreas o partes de territorio adyacentes a suelo urbano con contigüidad espacial o en sus infraestructuras, pero con nula o escasa localización residencial, baja densidad de ocupación o cierto predominio de utilización rural.

**c) Suelo urbano.** El suelo urbano comprende aquellas partes del territorio amanzanadas y fraccionadas, tanto las que poseen las infraestructuras y servicios en forma regular y total como aquellas áreas parcialmente urbanizadas que se pretenden consolidar como tales. Se distinguen en el suelo urbano tres subcategorías particulares:

**c1) Suelo urbano consolidado.** Comprende áreas y zonas del territorio en áreas urbanizadas dotadas al menos de redes de agua potable, drenaje de aguas pluviales, red vial pavimentada, evacuación de aguas servidas, energía eléctrica, alumbrado público y red de saneamiento; todo ello en calidad y proporción adecuada a las necesidades de los usos a que deban destinarse las parcelas. Su régimen de fraccionamiento y dimensión mínima de padrón se rige por la ordenanza departamental de subdivisión de tierras, Res 1508/84 y normas concurrentes

**c2) Suelo urbano no consolidado.** Comprende el resto del territorio urbano, incluyendo las áreas y zonas del territorio en las que, existiendo como mínimo redes de infraestructuras, las mismas no sean suficientes para dar el servicio a los usos previstos por el instrumento. Pueden ser áreas que presenten zonas degradadas, o fraccionamientos desconectados de la trama urbana consolidada, con una fuerte heterogeneidad en la calidad de la urbanización.

Hasta tanto no rija la Ordenanza de Ordenamiento Territorial o los instrumentos particulares, las dimensiones mínimas aplicables para la categoría suburbana son la Ordenanza Departamental de Subdivisión de Tierras. Resolución 1508/84, para zonas suburbanas, art. 26b

**c3) Suelo urbano de fragilidad ecosistémica.** Se categoriza como suelo no consolidado de fragilidad ecosistémica a aquellas partes del territorio a las que corresponda la categorización de suelo, urbano consolidado o no consolidado, pero se localicen en áreas de elevada sensibilidad ambiental, tanto por su fragilidad ambiental como por su vulnerabilidad frente a las acciones antrópicas. Puede comprender áreas y zonas del territorio con especial protección. Su categorización tiene por objeto

*preservar el medio natural, la biodiversidad o proteger el paisaje u otros valores patrimoniales, ambientales o espaciales.*

*“Todos los suelos en jurisdicción del Departamento de Canelones serán categorizados conforme a estas categorías y subcategorías. Los planes y demás instrumentos de ordenamiento territorial podrán establecer otras nuevas subcategorías complementarias de las aquí dispuestas.”*

### **CostaPlan (Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial de la Microrregión de la Costa)**

Se trata de un “Plan Local”, instrumento elaborado de acuerdo con lo establecido en la Ley 18.308, aprobado en 2011, que tiene como principios rectores y finalidades:

*“- Promover el desarrollo general de la Micro Región, acondicionando el territorio en cumplimiento de los principios de no segregación territorial, e integración social, optimizando sus recursos naturales y construidos.*

*- Procurar el disfrute equitativo de los espacios públicos y el paisaje.*

*- Utilizar de forma sustentable los recursos naturales.*

*- Propender a la conservación del patrimonio cultural del territorio de la Micro Región de la Costa.*

*- Regular el uso del suelo y su aprovechamiento asegurando el interés general, y armonizando con este los legítimos intereses particulares, procurando el máximo aprovechamiento de las infraestructuras y servicios existentes.*

*- Propiciar la justa distribución de cargas y beneficios derivados de la planificación territorial y de la acción urbanística de la comunidad, así como la recuperación por la comunidad de los mayores valores inmobiliarios generados por la planificación y actuación territorial pública.*

*- Promover la coordinación operativa entre las diversas administraciones y entes públicos con actividad en el territorio, así como la cooperación, coordinación y gestión concertada de las actividades públicas del área metropolitana.”*

### **Zonas de Planes Parciales (ZPP)**

*El Costaplan ha identificado tres unidades territoriales que, en virtud de sus particularidades de identidad, vinculación metropolitana y lógicas de conectividad requieren un estudio especial que atienda en forma específica estas particularidades sin dejar de promover su integración con el resto de la Micro región. En estas zonas se promueve la ejecución de Planes Especiales.*

*A\_ Zona de Plan Parcial ZPP Paso Carrasco – Parque Miramar – Barra de Carrasco*

*B\_ Zona de Plan Parcial ZPP Nicolich – Aeroparque*

*C\_ Zona de Plan Parcial ZPP Camino de los Horneros*

### **Planes Parciales**

*Son los instrumentos de ordenación territorial, definidos por el plan para actuar en zonas de interés estratégico de la Intendencia de Canelones y la Micro Región de la Costa; que permiten la ordenación detallada y completa de un determinado ámbito territorial significativo.*

*Estos planes parciales definirán:*

- Las directrices de desarrollo del ámbito de estudio*
- La definición detallada de la zonificación*

- *La definición de las actuaciones y proyectos específicos.*

## **DETERMINACIONES DE NIVEL MICRORREGIONAL Y LOCAL**

### **Plan Parcial de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Nicolich y Ruta 101**

*La visión territorial del Plan toma en cuenta los datos estructurales del territorio – sistemas o redes y estructuras territoriales, siendo los principales el soporte hídrico–ambiental, el sistema de conectividad, social-cultural, recreativo, de servicios, a los cuales se suman piezas definidas a modo de enclaves potenciales caracterizados, tanto residenciales como de actividades económicas, que se expresan en: - las escalas de abordaje vinculada al soporte territorial metropolitano /departamental /microrregional; - diversidad de usos y ocupación de suelo, vocación productiva (industrial, logística, de servicios) y residencial - componentes inherentes a la escala metropolitana: soporte hídrico–ambiental, topografía, paisaje, conectividad, actividades económicas, servicios - enclaves potenciales caracterizados (barrios, villas y poblados); - desarrollo de plataforma/s logística / industrial / y de servicios, caracterizadas desde su conectividad, dotación de infraestructura e intensidad de uso de suelo; - existencia de una ruralidad multifuncional o ampliada: coexistencia de producción en retroceso con usos residenciales, deportivos y recreativos.*

*Se propone en especial un enfoque que atiende la vulnerabilidad social y ambiental. La vulnerabilidad está en función de la capacidad de anticipar, de responder, de resistir y de recuperarse, por tanto la evaluación de esas capacidades implicará una consideración en los programas y proyectos, e incluirá medidas de Mitigación en respuesta a emergencias y/o urgencias, o puede ser a futuro implicando en tal caso medidas proactivas o preventivas de impulso de usos sustentables del territorio. La consideración de la vulnerabilidad presente y futura y las medidas de adaptación o mitigación inmediatas o mediatas, tiene valor para la Planificación y el Ordenamiento de la localización de las poblaciones y en general de las actividades en el territorio, considerando la realidad territorial desde una perspectiva sistémica.*

#### **Ejes y Lineamientos del plan:**

- **Ordenamiento estructural, conectividad y accesibilidad:**
  - *Vínculos y relaciones metropolitanas*
  - *Mejora de la conectividad interna norte-sur y accesibilidad a la franja costera*
  - *Jerarquización de vías y complementación del viario.*
- **Consolidación y calificación urbana**
  - *Avance en la construcción del Sistema Verde departamental*
- **Desarrollo a nivel del ámbito, del sistema de centralidades:**
  - *Centralidad Local-zonal y centralidades barriales*
  - *Construcción de identidad local – imaginario de conjunto para el Municipio de Nicolich*
- **Cohesión social y territorial – intervenciones en el sistema habitacional:**
  - *Cartera de tierra para realojos y otras acciones de vivienda de interés social; acciones sobre el stock habitacional*
  - *Otras acciones en el sistema habitacional*

- *Criterios generales en materia de programas y proyectos habitacionales*
- **Recuperación y valorización ambiental:**
  - *Protección del paisaje rural, ecosistemas valiosos y prestación de servicios ambientales*
- **Desarrollo económico:**
  - *Definición de ámbitos y condiciones para desarrollo de plataformas empresariales con actividades industriales, logísticas y de servicios*
- **Solidaridad intraterritorial:**
  - *Cooperación y equidistribución de cargas y beneficios*

Dentro del Plan Parcial, se clasificaron Piezas de ordenamiento, son aquellas zonas de homogeneidad relativa y que pueden ser soporte de un régimen general normativo en tanto usos del suelo posible y morfología (afectaciones de uso y ocupación genéricas) en tanto zonas reglamentadas, así como de recomendaciones específicas de ordenación y gestión.

Algunas de estas piezas corresponden al límite Oeste del área de actuación del PPCH.

Estas son:

**P02: Plataforma productiva:** Se propone para esta pieza Diseñar un soporte a modo de plataforma productiva ambientalmente eficiente donde se inserten los nuevos emprendimientos y se incorporen de manera regulada los existentes. Proyectar el borde de la Ruta 101 y los bordes este y oeste de la pieza, ya no como fondo de predio si no como nueva fachada verde de interfase. Asegurar la permeabilidad este – oeste. Uso del Suelo: Suburbano preferentemente de actividades productivas y de servicio.

**P09: Plataforma productiva: Interbalnearia.** Puede albergar actividades económicas de cierto porte (logísticas y comerciales) y puede a su vez generar interfases adecuadas con los ámbitos residenciales a través de un viario adecuado y una posible área buffer entre el ámbito propio de la Ruta Interbalnearia, otros emprendimientos como el Parque de la Ciencias y el tejido residencial perteneciente a la localidad del Empalme. Uso de Suelo Suburbano preferentemente de actividades productivas y de servicio.

**P13: Rural de Usos Múltiples** Acompañar y orientar la evolución espontánea de un espacio verde de caracterización predominantemente rural, con diversas texturas de actividad recreativa, productiva y de servicios. Diseñar paisajísticamente como elemento permeable. Uso del Suelo: Rural Productivo. Complementariamente usos deportivos, turísticos y recreativos que no comprometan el paisaje rural.



Figura 1. – Plan Nicolich R101- Piezas y Usos del Suelo

- Ordenanza de Clubes de Campo – Junta Departamental 4/12/1996
- Ordenanza de Clubes de Campo Resolución 4699 de fecha 23/12/1998, con posterior reglamentación con Resolución 3062 del 16/08/199

## COMPLEMENTARIAS

### **Resolución de Directorio de UTE 133998/57. Reglamento Interno para la imposición de Servidumbres en la construcción y mantenimiento de las líneas de transmisión de energía.**

La Servidumbre de Línea de Conducción de Energía Eléctrica está regida por la “Ley Nacional de Electricidad” N° 14.694 de 23 de agosto de 1977, el Decreto Ley N° 10.383 de 13 de febrero de 1943, la Ley N° 16.832 de 17 de junio de 1997 y sus decretos reglamentarios.

#### **Artículo 17**

Los propietarios u ocupantes a cualquier título de los inmuebles afectados por esta servidumbre, no podrán erigir construcciones con altura superior a los tres metros. No obstante, se establece a esta norma un régimen de excepciones que regirá en función de los desniveles del suelo, de la ubicación con respecto a las torres o mástiles y del destino que se asigne a la construcción.

Para estos casos de excepción, los interesados presentaran ante la Gerencia de Usinas un plano detallado en que se indique la ubicación con respecto al eje de la línea y la posición de la torre más próxima, agregando un corte donde se determinen todas las alturas de la construcción.

#### **Artículo 20**

Establecese una zona comprendida dentro de los límites de esta servidumbre y de dos líneas perpendiculares al eje de la misma que disten 30 metros a cada lado del centro de cada mástil, en la cual no se admitirá ninguna clase de construcción.

#### **Artículo 21**

Dentro de la zona definida por el Art. 20 no se admitirán excavaciones en forma de zanjas o pozos, permitiéndose solamente las tareas comunes de labranza.

Fuera de dicha zona y dentro del espacio que comprende la servidumbre, dichas excavaciones serán permitidas previa comunicación hecha a esta Administración por los interesados.

#### **Artículo 22**

Dentro del espacio que comprende la servidumbre, será permitida la plantación de árboles bajo las siguientes condiciones:

- a) Su altura no podrá ser superior a 3.50 metros.
- b) Cuando sobrepasen dicha altura, la UTE intimara al interesado que proceda a la poda necesaria para reducirlos a la altura especificada.
- c) De no hacerlo dentro de los 10 días de la fecha de la intimación, esta Administración procederá a la tala de los mismos.

#### **Artículo 23**

La explotación del suelo en la zona de la servidumbre que resulte peligrosa o inconveniente o que pueda afectar la seguridad y el buen funcionamiento de las líneas aéreas de trasmisión de energía eléctrica, se regirá por el Art. 2º de la reglamentación del Decreto-Ley 10.383 del 13/11/43. Las formas de explotación que a continuación se detallan se ajustaran a los siguientes requisitos:

a) fraccionamientos.- La UTE comunicara a los Concejos Departamentales la nómina de los inmuebles afectados por esta servidumbre e indicara con los planos parcelarios respectivos, la zona de afectación de cada uno de los mismos. En dicha comunicación se solicitara de los Concejos Departamentales que en todas las gestiones de fraccionamientos en la zona afectada por la servidumbre se de vista del expediente respectivo a esta Administración.

En los casos que el fraccionamiento implique amanzanamiento y por consiguiente trazado de nuevas calles, se deberá hacer coincidir el eje de la línea con el eje de una avenida. Dicha avenida deberá tener una zona de canteros centrales que contendrán los mástiles de soporte de la línea. Estos canteros centrales deberán tener un ancho mínimo de 12 metros.

Los demás elementos del dimensionado de la avenida y sus respectivas servidumbres "non edificandi" frontal serán determinados por los respectivos Concejos Departamentales a los que les hará saber que para obviar las limitaciones a la construcción establecidas por este mismo Reglamento será menester que las líneas de edificación no penetren dentro de la zona de esta servidumbre. En los casos en que el fraccionamiento no implique amanzanamiento y por consiguiente tampoco trazado de nuevas calles, regirán las disposiciones de esta misma Reglamentación. Los particulares que se crean con derecho a ser indemnizados, podrán, sin perjuicio de los procedimientos vigentes ante la justicia ordinaria, presentarse por escrito ante la Administración exponiendo las razones que les asistan, de lo cual el Directorio resolverá en cada caso particular. La UTE solicitara a la Dirección General de Catastro y Administración de Inmuebles Nacionales, que en todos los casos en que se presente a cotejo y registro un plano de mensura, se exija al técnico operante el relevamiento de las líneas de transmisión de energía eléctrica así como la constancia, mediante nota en el plano, de la existencia del Decreto-Ley de 13/II/43 y sus reglamentarios.

b) depósito y utilización de materiales capaces de arder

Dentro de la zona que comprende esta servidumbre no se podrán encender fogatas, hornos de ladrillos de campo, ni producir fuego en ninguna otra forma ni levantar parvas, acopiar madera, carbón o cualquier material capaz de arder.

c) depósito de explosivos y explosión de barrenos.

Para estos se estará a lo dispuesto por el Art. 3º de la reglamentación del 27 de diciembre de 1956 del Decreto-Ley del 13/II/43.

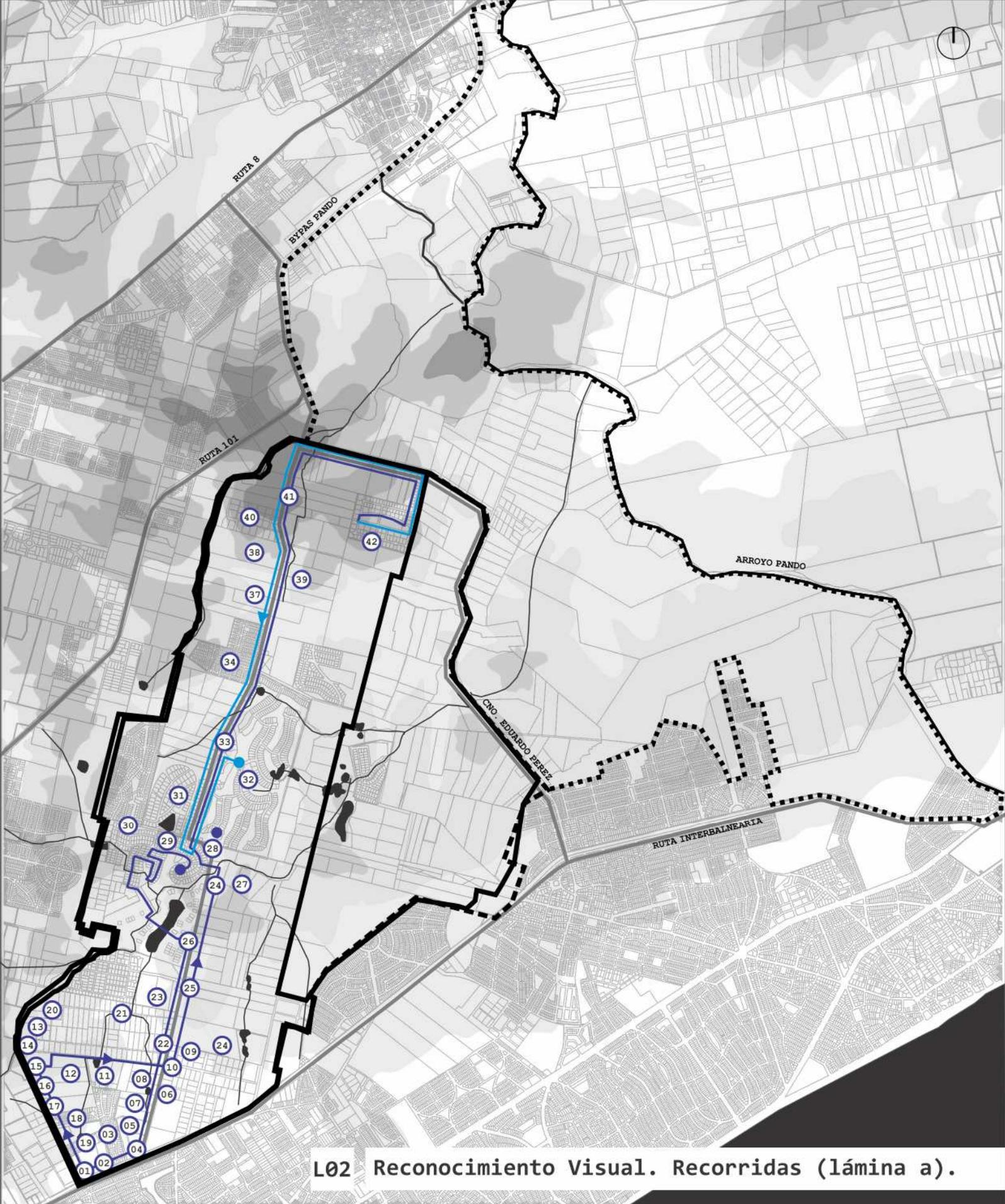
#### **Artículo 24**

Cualquier otra forma de explotación del suelo o actividad de particulares dentro de la zona de servidumbre no prevista en los casos de los artículos anteriores y que puedan afectar la seguridad y el buen funcionamiento de las líneas de transmisión y así mismo la seguridad de las personas y bienes de quienes las desarrollen, quedaran sujetas a las prohibiciones y limitaciones que imponga esta Administración en cada caso particular.

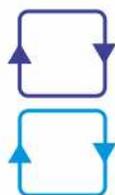


**L01 Delimitación de la Pieza.**

- Area de actuación del PPCH
- Ruta IB / Ruta 101
- Cno.de los Horneros
- Cno.Eduardo Perez



— Area de actuación del PPCH  
 — Ruta IB / Ruta 101  
 Cno. de los Horneros  
 Cno. Eduardo Perez



Recorrido Ida

Recorrido Vuelta

● Inicio/fin Recorrido

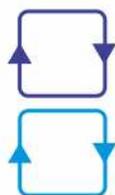
● Inicio/fin Recorrido

# L03 | RECONOCIMIENTO VISUAL. *RECORRIDAS*





— Area de actuación del PPCH  
 — Ruta IB / Ruta 101  
 Cno.de los Horneros  
 Cno.Eduardo Perez



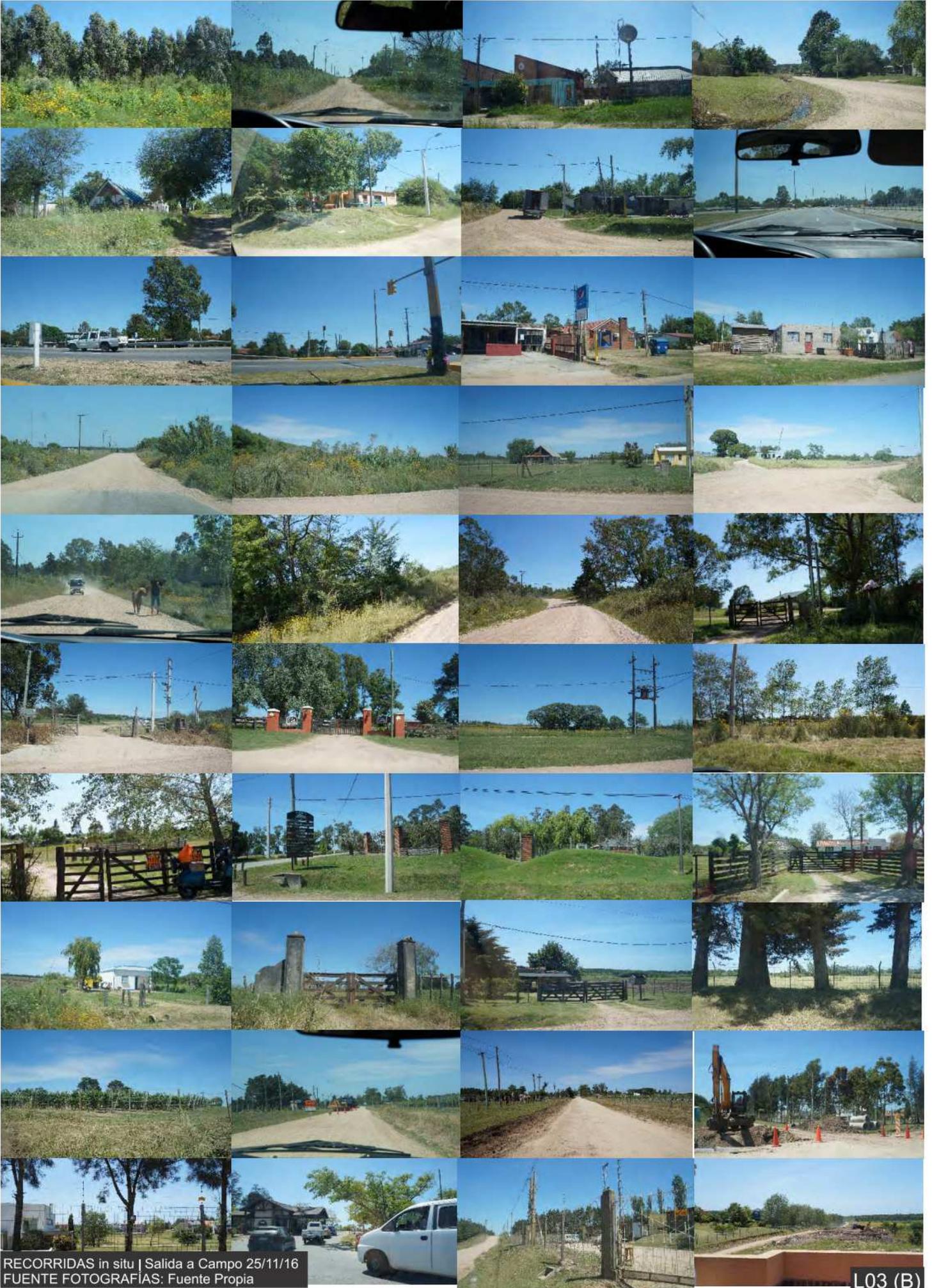
Recorrido Ida

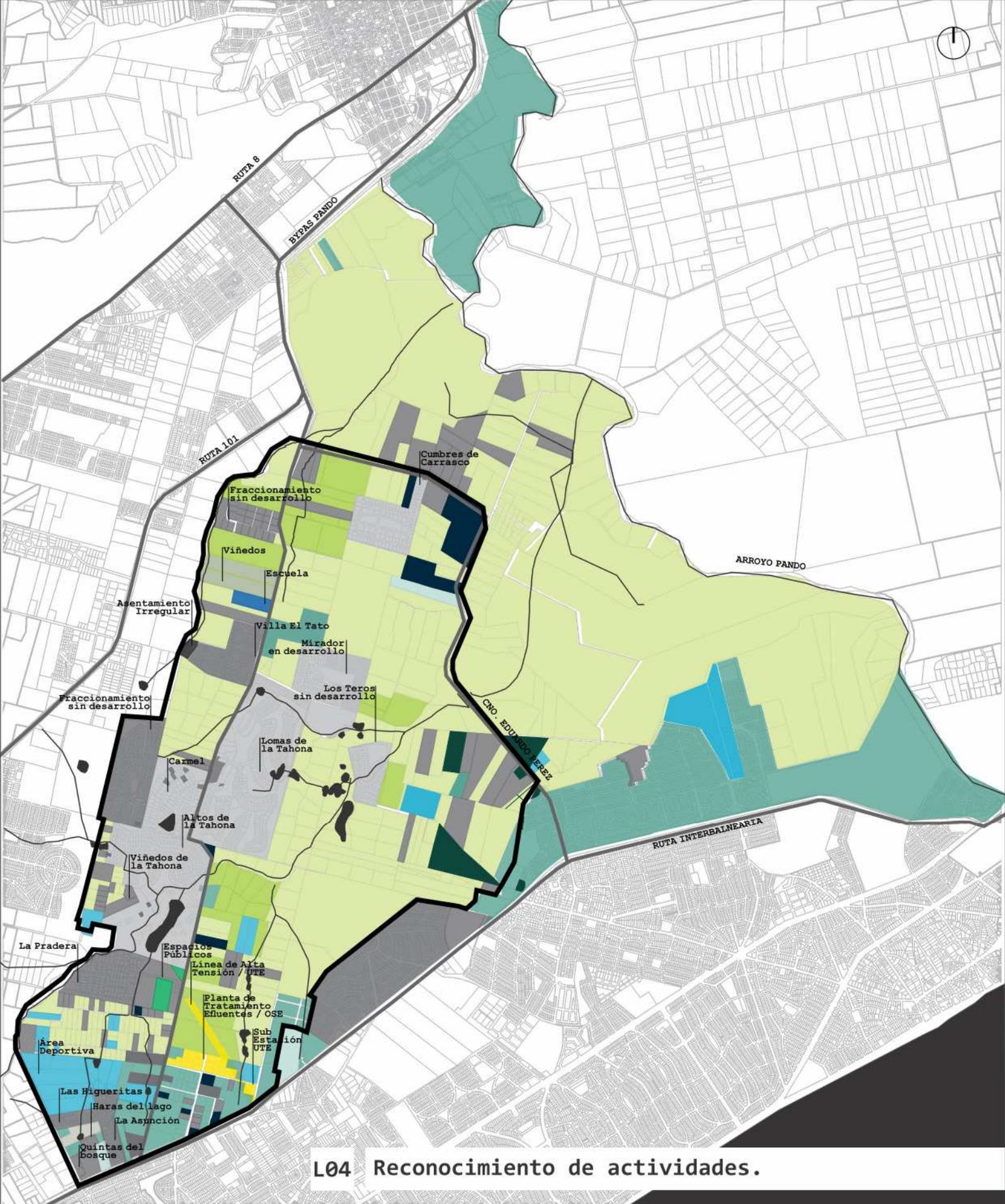
Recorrido Vuelta

● Inicio/fin Recorrido

● Inicio/fin Recorrido

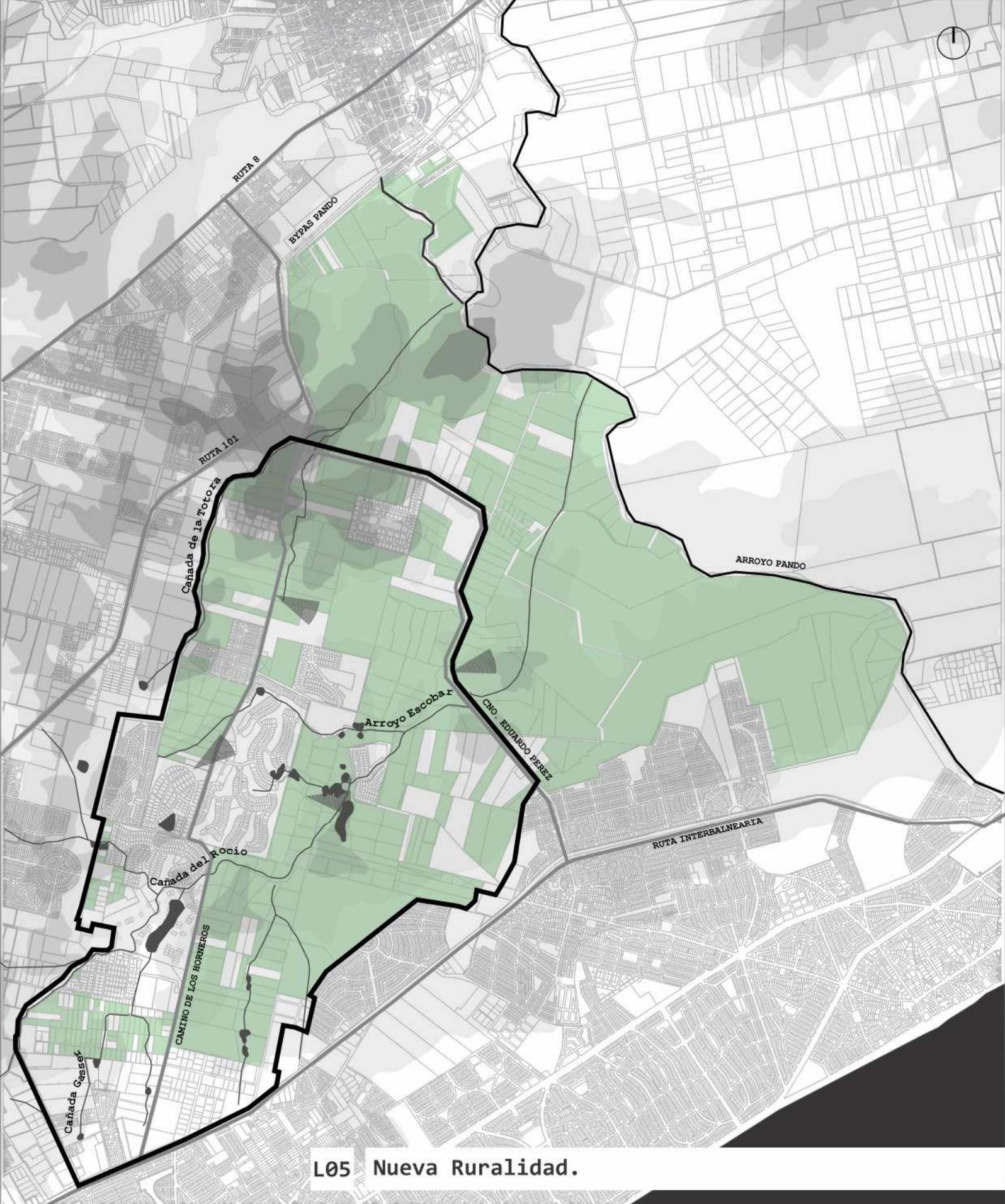
L03 (B) | RECONOCIMIENTO VISUAL. **RECORRIDAS**





## L04 Reconocimiento de actividades.

<ul style="list-style-type: none"> <li> Area de actuación del PPCH</li> <li> Ruta IB / Ruta 101</li> <li> Cno.de los Horneros</li> <li> Cno.Eduardo Perez</li> </ul>	<p><b>Residencial</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li> Asentamiento</li> <li> Fraccionamiento común</li> <li> Fraccionamiento PH</li> </ul> <p><b>Espacio Público</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li> Espacio Público</li> </ul> <p><b>Logístico / Industrial</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li> Lógico / Industrial</li> </ul>	<p><b>Rural</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li> Suelo rural</li> <li> Suelo rural productivo</li> </ul> <p><b>Suburbano</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li> Suburbano vacante</li> </ul> <p><b>Infraestructura</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li> Infraestructura</li> </ul>	<p><b>Servicios</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li> Comerciales</li> <li> Educativos</li> <li> Deportivos</li> <li> Culturales</li> <li> Otros</li> </ul>
--	---	---	---

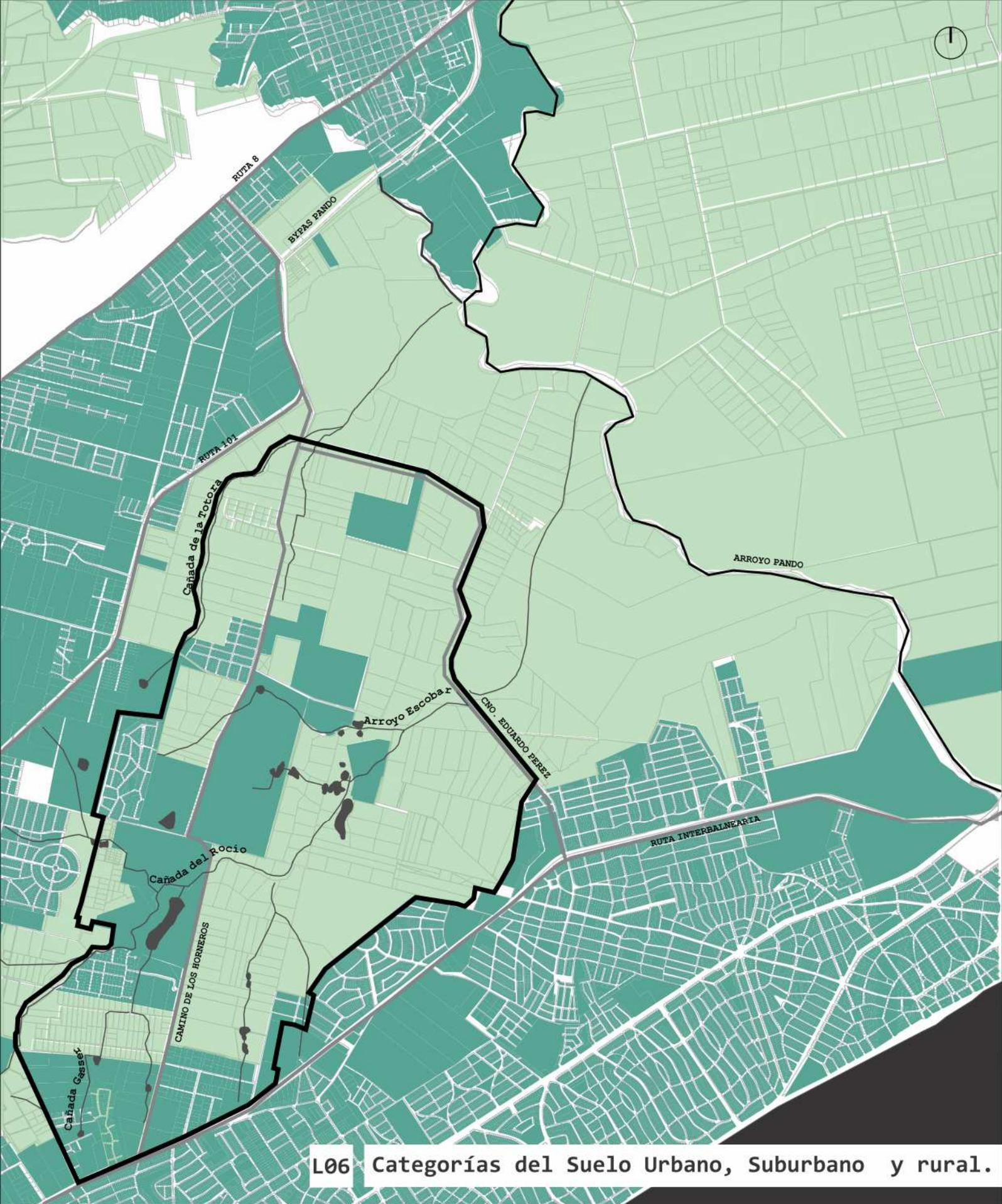


**L05 Nueva Ruralidad.**

-  Area de actuación del PPCH
-  Ruta IB / Ruta 101
-  Cno.de los Horneros
-  Cno.Eduardo Perez

 Cuencas Visuales

 Suelo Rural



- Area de actuación del PPCH
- Ruta IB / Ruta 101
- Cno. de los Horneros
- Cno. Eduardo Pérez
- Suelo Urbano / Suburbano
- Suelo Rural



## L07 Movilidad.

— Area de actuación del PPCH  
 — Ruta IB / Ruta 101  
 Cno. de los Horneros  
 Cno. Eduardo Perez

-  Intersecciones
-  Puntos de conflicto
-  Ensanche 30 m Cno de los Horneros
-  Trazas en revisión
-  Calzada de servicio R IB

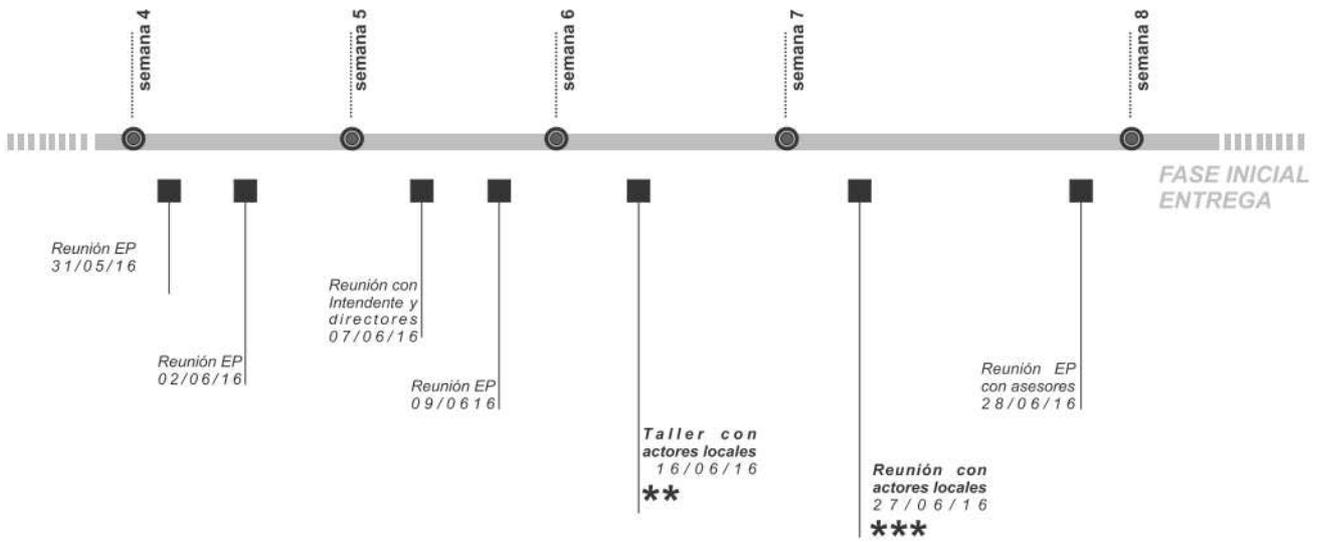
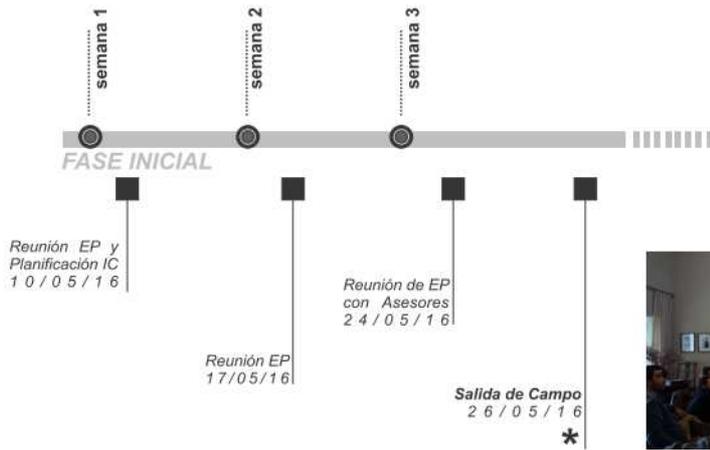
-  Intercambiador público
-  Villa El Tato
-  Bolsón Comercial
-  Actividades recreativas

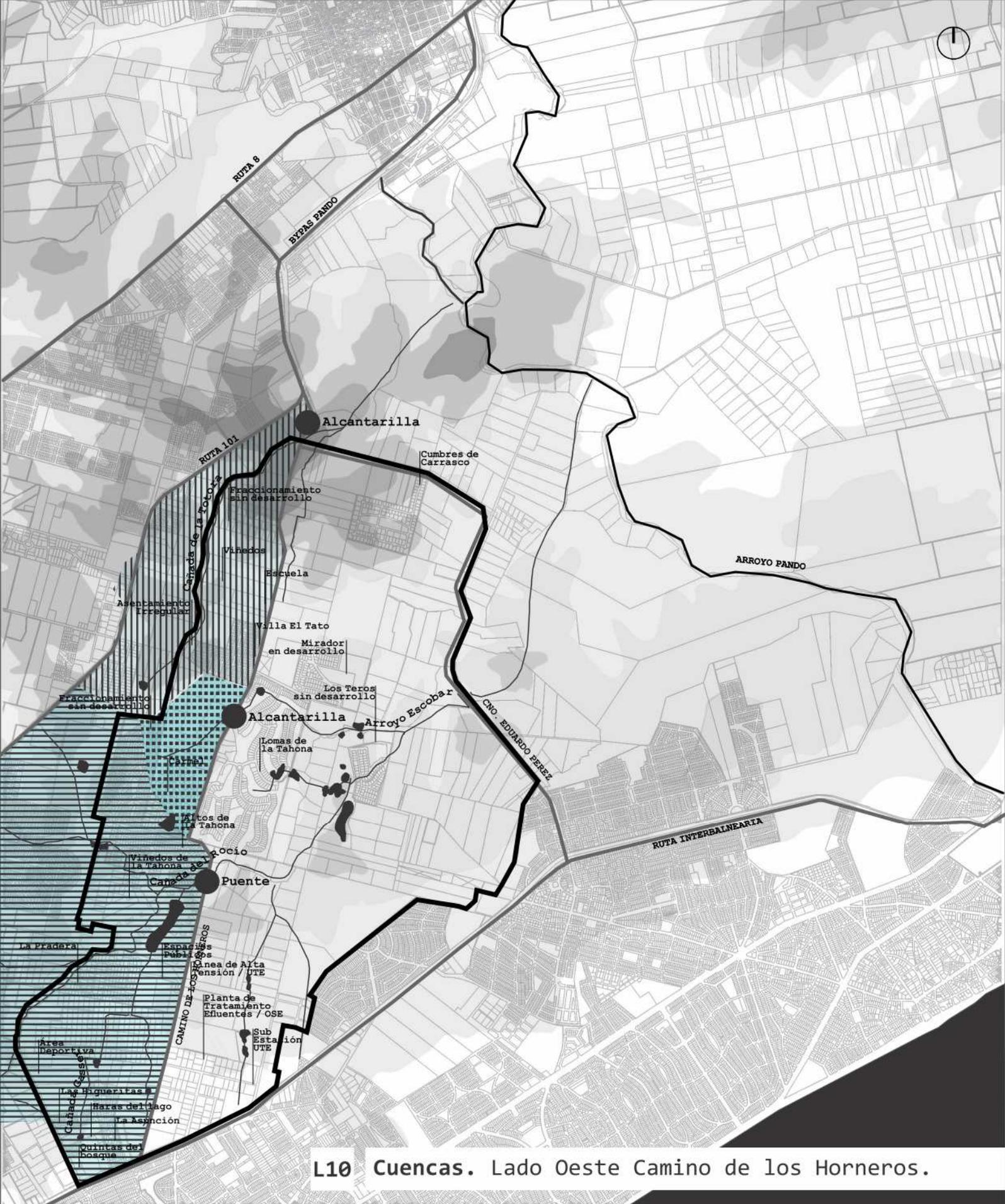


## L08 Infraestructura.

— Area de actuación del PPOCH  
 — Ruta IB / Ruta 101  
 — Cno.de los Horneros  
 — Cno.Eduardo Perez

- LAT - Línea de alta tensión
- Aluminado público
- Li1 - Línea Impulsión 1
- LG - Línea de Gravedad
- Li2 - Línea Impulsión 2





**L10 Cuencas. Lado Oeste Camino de los Horneros.**

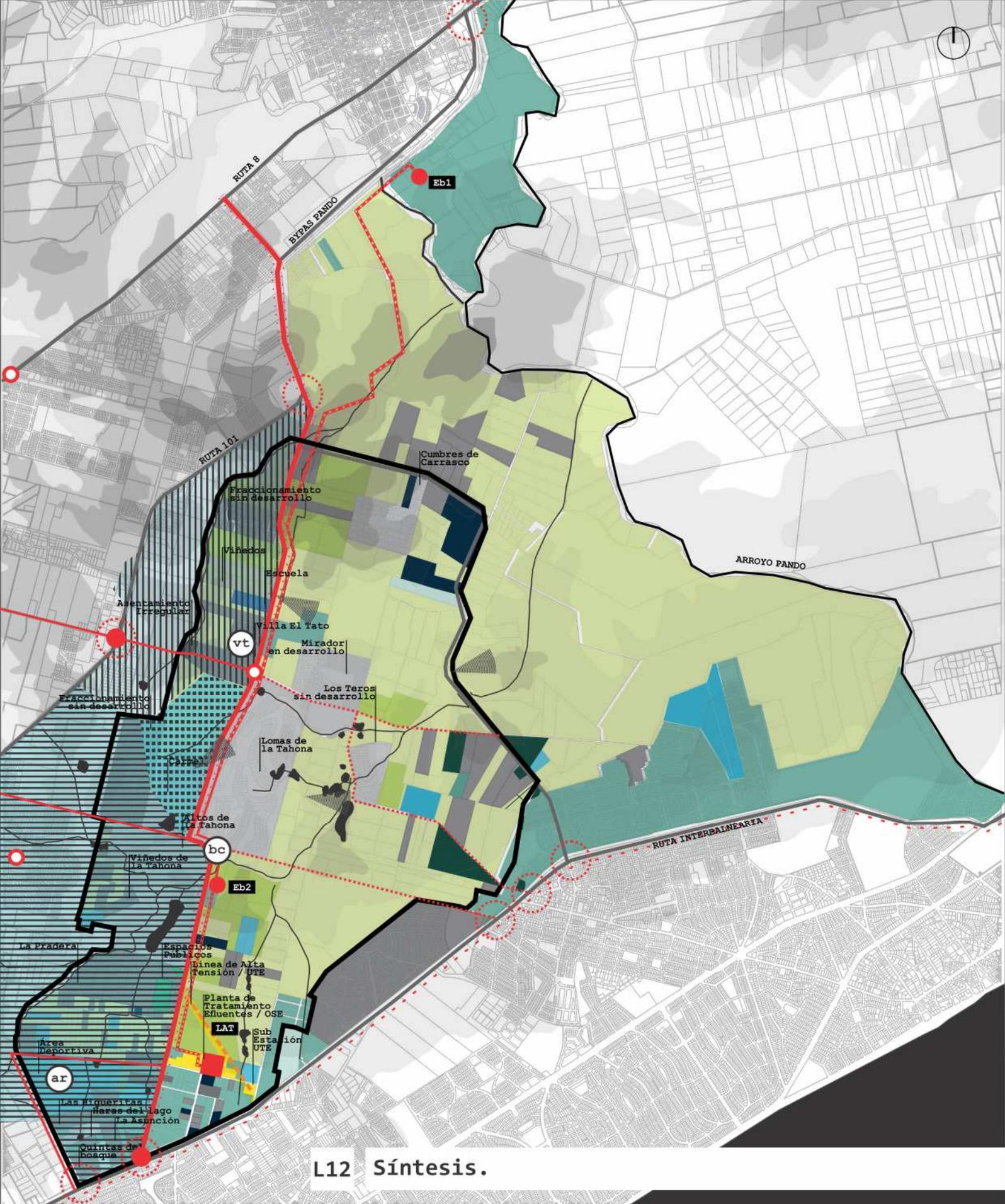
- Area de actuación del PPCH
- - - Area de ampliación a planificar en el marco del PPCH
- ..... Ámbito de recomendaciones
- Ruta IB / Ruta 101  
Cno.de los Horneros  
Cno.Eduardo Perez
- Alcantarillas-puentes
- Cuencas**
- ▬ Sub cuenca Arroyo Escobar
- ▮ Sub cuenca cañada sin nombre
- ▣ Sub cuenca de la cañada afluente al arroyo Escobar



## L11 Principales conflictos ambientales.

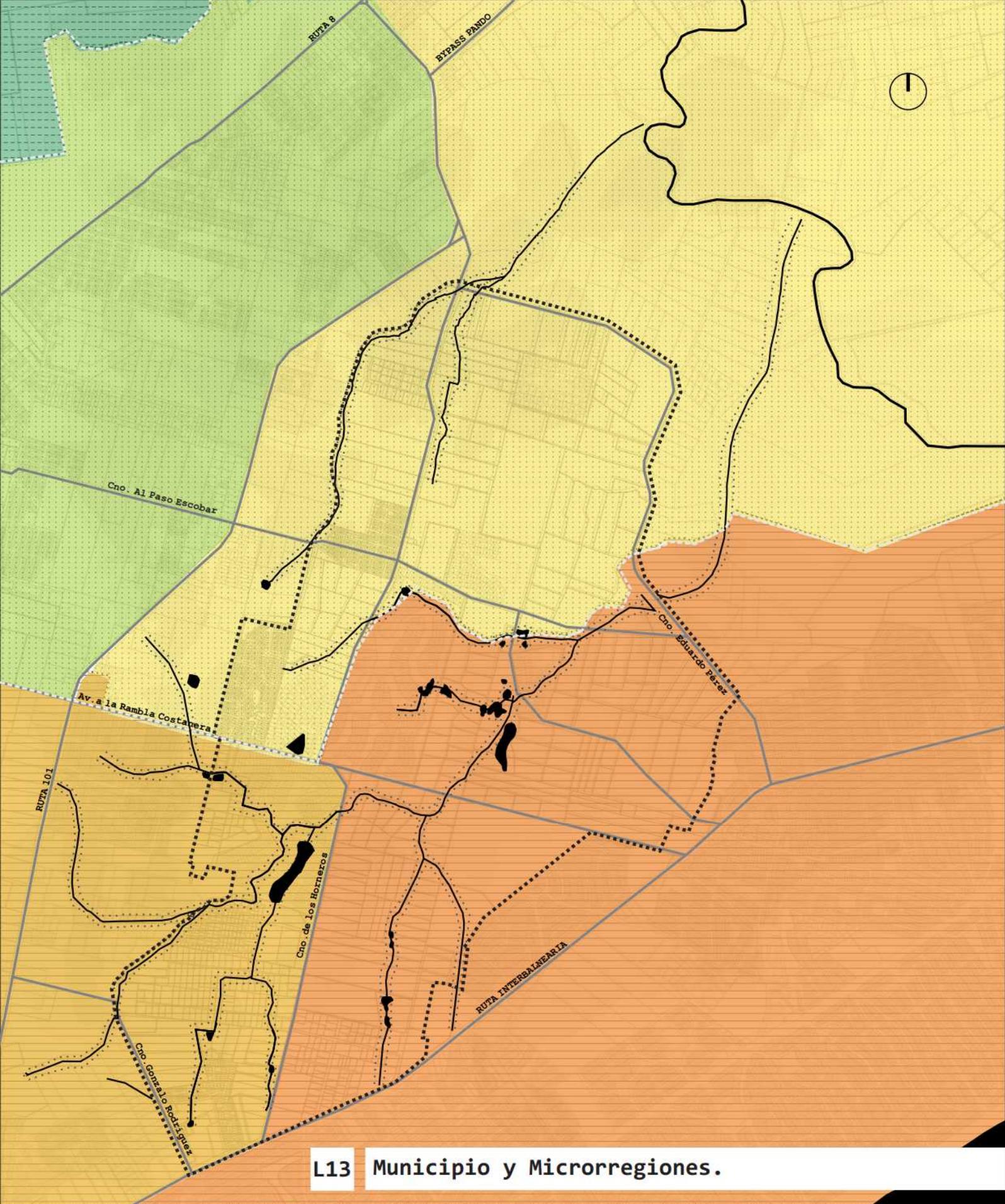
— Area de actuación del PPCH  
 — Ruta IB / Ruta 101  
 Cno. de los Horneros  
 Cno. Eduardo Perez

- |  |   |
|--|---|
| <p>① Inundación del camino Paso del Escobar</p> <p>② Inundación del camino de los Horneros (alcantarilla).</p> <p>③ Inundación del camino de los Horneros (alcantarilla).</p> <p>④ Inundación del camino de los Horneros (puente).</p> | <p>⑤ Inundación del camino secundario (alcantarilla).</p> <p>⑥ Inundación del camino las Higuieritas (alcantarilla)</p> <p>⑦ Emisión de olores.</p> <p>.... Modificación traza arroyo Escobar</p> |
|--|---|



## L12 Síntesis.

- |  |  |   |   |
|--|--|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>— Área de actuación del PPCH</li> <li>— Ruta IB / Ruta 101</li> <li>— Cno.de los Horneros</li> <li>— Cno.Eduardo Perez</li> <li>— LAT - Línea de alta tensión</li> <li>— Alumbrado público</li> <li>— Li1 - Línea Impulsión 1</li> <li>— LG - Línea de Gravedad</li> <li>— Li2 - Línea Impulsión 2</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Asentamiento</li> <li>■ Fraccionamiento común</li> <li>■ Fraccionamiento PH</li> <li>■ Espacio Público</li> <li>■ Lógico / Industrial</li> <li>■ Suelo rural</li> <li>■ Suelo rural productivo</li> <li>■ Suburbano vacante</li> <li>■ Infraestructura</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Comerciales</li> <li>■ Educativos</li> <li>■ Deportivos</li> <li>■ Culturales</li> <li>■ Otros</li> <li>■ Sub cuenca Arroyo Escobar</li> <li>■ Sub cuenca cañada sin nombre</li> <li>■ Sub cuenca de la cañada afluente al arroyo Escobar</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Intersecciones</li> <li>● Puntos de conflicto</li> <li>— Ensanche 30 m Cno de los Horneros</li> <li>— Trazas en revisión</li> <li>— Calzada de servicio R IB</li> <li>○ Intercambiador público</li> <li>vt Villa El Tato</li> <li>bc Bolsón Comercial</li> <li>ar Actividades recreativas</li> </ul> |
|--|--|---|---|



## L13 Municipio y Microrregiones.

- ..... Área de actuación del PPCH
- Calles
- Arroyos y lagos
- Cañadas
- Servidumbre de uso
- Bien de interés ambiental departamental
- Servidumbre de uso
- Bien de interés ambiental departamental

### MUNICIPIOS

- Ciudad de la Costa
- Nicolich
- Pando
- Barros Blancos
- Joaquín Suarez

### MICRORREGIONES

- MR 2 Vocación Agropecuaria, lechera y hortifrutícola
- MR 5 Vocación Turística Residente
- MR 6 Vocación Industrial Tecnológica

