

# **Memoria de Introducción**

Plan territorial de la Microrregión 7 \_ PTM7

Marzo, 2016

# INDICE

1- Introducción.....	3
2- Antecedentes.....	4
3 Ámbito de aplicación.....	12
4- Marco conceptual.....	14
5- Metodología de abordaje.....	17
6- Marco Normativo.....	19

## 1 Introducción

El Plan Territorial Microrregión 7 (en adelante PTM 7) es el instrumento mediante el cual se ordena en forma general e integral el territorio de la Microrregión 7 (en adelante M7) y se define el proyecto territorial deseado y su posible transformación; define el estatuto jurídico-territorial de los bienes inmuebles que la componen a través del desarrollo de las Ideas Fuerza y Estrategias contenidas en el mismo con base en las Directrices de Ordenamiento Territorial definidas para la microrregión Decreto N° 40 de Mayo de 2012 de la Junta Departamental; los proyectos de carácter estructural para el logro de un desarrollo sostenible y los procedimientos para orientar la gestión microrregional y municipal del territorio; Ordenar la gestión Pública y Promover la inversión Privada.

Toda actividad con incidencia dentro del territorio de la M7 debe coordinarse con las disposiciones del presente Decreto Departamental, y en las Memorias de Ordenación, Gestión y Seguimiento y Participación que fundamentan e interpretan el presente Plan.

La Intendencia de Canelones, las entidades públicas, los actores privados, los propietarios de bienes inmuebles y en general los habitantes de la M7 deberán adecuar sus acciones sobre el territorio a las previsiones del Plan Territorial Microrregión 7.

El proceso de ejecución y redacción del PTM7, contempla los Instrumentos de Ordenamiento y Gestión Territorial definidos en el ámbito Nacional, Regional, Departamental y Metropolitano. Se observarán la ley promulgada el día 18/06/2008, con el N° 18.308 "Del Marco Regulador General Del Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible", los Programas Nacionales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible; las "Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial para el área Metropolitana" (decretos: \_Decreto N° 26 de 18/08/2011 de la Junta Departamental de Canelones, \_Decreto N° 33.830 de 15/08/2011 de la Junta Departamental de Montevideo, \_Decreto N° 3.065 de 12/08/2011 de la Junta Departamental de San José, \_Decreto N° 321/2011 de 09/09/2011 del Poder Ejecutivo.), las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, (aprobadas por Decreto de la Junta Departamental de Canelones N° 20 del 7 de junio de 2011, y sus modificativos N° 32 del 21 de noviembre de 2011, N° 73 del 10 febrero de 2014, No. 91 del 11 de mayo de 2015 y No. 92 del 19 de mayo de 2015) y las Directrices Microrregionales de Ordenamiento Territorial para la M7 (Decreto N° 40 de Mayo de 2012).

## 2 Antecedentes

La oficina de Planificación Territorial de la Microrregión ruta 5 sur, ha realizado el proceso de elaboración del Instrumento “Plan Local” que tendrá su ámbito de aplicación en la denominada Microrregión 7-La Paz, Las Piedras, 18 de mayo, Progreso-.

El proceso de Redacción del Plan se enmarca en el convenio suscrito con fecha 30 de nombre de 2010 entre Intendencia de Canelones (IC) y MVOTMA (DINOT) y respectiva ampliación firmada el pasado 3 de Diciembre de 2012.

La Intendencia de Canelones, en el marco del proceso de planificación territorial, ha dado inicio por res. 11/01158 con fecha 17 de marzo de 2011, al proceso de redacción del Plan Local para el conglomerado de La Paz, Las Piedras y Progreso con una visión prospectiva al **2040** de la microrregión, en concordancia con las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y el Plan Estratégico Canario.

Este Plan se presenta como una herramienta para el desarrollo, con una expresión muy fuerte en la gestión y la acción, basada en la profundización de la descentralización y en la participación amplia y a distintos niveles. El mismo, se desarrolla en base a tres macro objetivos: **territorio con proyecto, sustentabilidad y ciudad inclusiva.**

**Nota:** el 20 de Marzo de 2013, a través del decreto N° 62 de la JDC, se crea el Municipio 18 de Mayo integrado por las siguientes áreas: Villa Foresti, El Dorado Chico, San Isidro, San Francisco, El Santo, San francisco Chico, San Francisco Nuevo, Vista Linda, Villa Cristina.

El carácter estratégico del Plan de Ordenamiento Territorial de la Microrregión 7, implica un modelo de planificación adaptable y flexible, que establece un conjunto de lineamientos y directrices, de los cuales derivan otros instrumentos, programas y proyectos específicos que permitan lograr los objetivos deseados.

El desarrollo de la propuesta territorial del PTM7 se enmarca en supuestos que reflejan el contexto conceptual adoptado en términos de ordenamiento territorial.

Será fundamental uniformizar los instrumentos y figuras de ordenamiento territorial a nivel nacional, y fundamentalmente metropolitano en lo que hace al PTM7, en el entendido de que el ordenamiento territorial es una función pública que se ejerce a través de un sistema integrado y coordinado de directrices, políticas, planes y acciones de los distintos niveles del Estado.

- **Plan Estratégico Canario**

La planificación estratégica es una herramienta que promueve y gestiona las relaciones entre los distintos actores sociales e institucionales, para lograr en forma conjunta la realización de objetivos de bien común. Los primeros avances del Plan Estratégico se realizaron sobre la base de los lineamientos políticos votados democráticamente en mayo de 2005 por la ciudadanía canaria y revalidados en los comicios de 2009. Dicho documento fue elaborado por el Intendente y su gabinete, con la participación del Centro de Estudios Estratégicos Canarios y la Asesoría de Planificación Estratégica.

El Plan Estratégico Canario 2010|2030, implica un nuevo abordaje de la realidad y la consolidación de instrumentos, acompañados por una reelaboración de otras herramientas. Tal revisión conlleva sensibilizarse en la heterogeneidad de cada ciudad, lo que genera un fuerte compromiso entre los actores locales, quienes poseen una dimensión clara de la realidad de su territorio y por tanto cuentan con la posibilidad de generar cambios implementando una visión estratégica.

La instalación de 30 municipios en Canelones estimula esa necesidad de interactuar con la ciudadanía para desarrollar una construcción colectiva que interprete el sentir de los canarios y las canarias, para materializar sus anhelos en hechos concretos.

El Plan Estratégico Canario 2010|2030 es una herramienta de participación ciudadana, que ordena la gestión comunal mediante instancias de consulta popular que establecen la agenda de prioridades de cada localidad. De esa forma se aprovechan al máximo los recursos que posee la administración y se los dirige hacia las urgencias que manifiestan los habitantes de cada localidad.

- **Estrategias Regionales de Ordenamiento territorial\_AM**

(Dto N° 26 de 18/08/2011 de la Junta Deptal de Canelones; Dto N° 33.830 de 15/08/2011 de la Junta Deptal de Montevideo; Dto N° 3.065 de 12/08/2011 de la Junta Deptal de San José; Decreto N° 321/2011 de 09/09/2011 del Poder Ejecutivo):

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. 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 vinculadas al Puerto y al Aeropuerto mediante la infraestructura vial y ferroviaria. Los instrumentos de ordenamiento territorial departamentales definirán zonas específicas para la ubicación preferente de estas actividades.

**Planificación de servicios e infraestructuras territoriales, se pretende promover:**

1. 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.
2. 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.
3. La coordinación e integración de los sistemas de saneamiento en las áreas urbanizadas contiguas.
4. La formulación de un sistema integral de tratamiento de los residuos sólidos, desde su generación hasta su disposición final.
5. 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.
6. 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.

- **Estrategia Metropolitana para la Actividad Extractiva:**

Con fecha 2 de octubre de 2014 se ha firmado el Convenio entre el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, el Ministerio de Industria, Energía y Minería, la Intendencias de Montevideo, de Canelones, y de San José; que tiene por objeto la elaboración de las Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial de las Actividades Extractivas en el área Metropolitana, articulando acciones para asegurar el uso y manejo sustentable y democrático de los recursos naturales atendiendo a su aptitud, capacidad y a su importancia estratégica para el desarrollo local y nacional, como criterio de ordenación y localización.

- **Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial**

Las directrices departamentales 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. Tienen como objeto planificar el desarrollo integrado y ambientalmente sustentable del territorio, mediante el ordenamiento del suelo y la previsión de los procesos de transformación del mismo.

Con aprobación de la Junta Departamental por Decreto N° 20 del 7 de junio de 2011, y sus modificativos N° 32 del 21 de noviembre de 2011, N° 73 del 10 febrero de 2014, No. 91 del 11 de mayo de 2015 y No. 92 del 19 de mayo de 2015.

**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.

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

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

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

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

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

**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.

**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.

- **Plan Parcial de Ordenamiento y Desarrollo sostenible del Distrito Ruta 5.**

El Plan Parcial “Distrito Productivo Ruta 5”, instrumento derivado de las Directrices Departamentales; es un plan de ordenamiento y gestión que busca organizar la nueva demanda de suelo para actividades logísticas, industriales y de servicio y articular estas actividades con aquellas vinculadas a la vocación Agroalimentaria y Lechera- Hortifrutícola definidas para cada una de las microrregiones; ligando el desarrollo sustentable de la región y la mejora de la calidad de vida de sus habitantes. El área de actuación abarca una faja aproximada de 1000 metros al oeste de la ruta nacional N°5; hacia el este el área comprendida entre dicha ruta y los conglomerados urbanos de La Paz-Las Piedras-18 de mayo-Progreso, y entre la ruta y la vía del tren; hacia el sur desde el límite de Montevideo hasta el área urbanizada de Canelones capital al norte.

- **Directrices Microrregionales**

El Plan Territorial Microrregión 7, tiene sus comienzos en el año 2006 a raíz de la consultoría externa realizada por el Arq. Salvador Schellotto, que concretó 8 Directrices Estratégicas para la Microrregión. Este trabajo sentó las bases del Plan a ser llevado adelante por la Comuna Canaria; y por tal motivo, en el año 2007 se inicia el proceso hacia la planificación y gestión estratégica de la microrregión. Decreto N° 40 de Mayo de 2012.

**DIRECTRIZ 1**

**Avanzar en la construcción institucional de la microrregión y el conglomerado.**

Esta directriz hace principalmente al vértice institucional y al espacio metropolitano y microrregional, pero a la vez tiene una fuerte incidencia en los procesos urbano-territoriales y ambientales y es la clave del proceso planificador en su conjunto.

### **DIRECTRIZ 2**

#### **Ampliar y diversificar la base económica y productiva de la microrregión, considerando su vocación agroalimentaria.**

Esta directriz también tiene un alcance espacial fundamentalmente microrregional que trasciende largamente al polígono de actuación. No obstante, su formulación es relevante para articular los vértices económico-productivo y social con el territorial en la medida en que hace a la posibilidad de sustentabilidad del conglomerado.

### **DIRECTRIZ 3**

#### **Mejorar la accesibilidad y la conectividad metropolitana, microrregional y local.**

La directriz D3 está fuertemente asociada al vértice urbano-territorial y se enfoca a resolver algunos de los problemas cruciales del conglomerado La Paz, Las Piedras, Progreso, proponiendo intervenciones físicas pautadas en el tiempo, formas de gestión innovadoras y transversalidad en las políticas con fuerte repercusión en los vértices social y económico productivo.

### **DIRECTRIZ 4**

#### **Mejorar la calificación urbana del conglomerado y de sus partes componentes, los servicios e infraestructuras.**

Es la directriz más “urbanística” en la medida en que se interna en los problemas de las piezas urbanas y los tejidos que componen el conglomerado, pero a la vez tiene una fuerte impronta territorial en la medida en que parte de la visión del territorio como un sistema; vincula fuertemente el vértice urbano-territorial con el vértice social a través de la concepción del espacio público y de las centralidades como factores de cohesión social y del abordaje de la cuestión del hábitat.

### **DIRECTRIZ 5**

#### **Fortalecer la integración sociocultural del conglomerado y promover una mayor equidad e inclusión social.**

Esta directriz se apoya en la “esfervescencia” social constatada en el conglomerado y en sus potencialidades transformadoras. Es una directriz aparentemente con menor expresión espacial que las anteriores pero que relaciona las dinámicas sociales con el espacio, relacionando los vértices social y urbano-territorial.

### **DIRECTRIZ 6**

#### **Construir la identidad microrregional y fortalecer las identidades locales.**

La directriz D6 hace a factores intangibles del territorio, su apropiación por parte de la población y su presencia en los imaginarios colectivos. Es fundamental para apoyar la continuidad y fortalecer las posibilidades de éxito del proceso planificador.

#### **DIRECTRIZ 7**

##### **Conservar, proteger y calificar el paisaje rural productivo, integrándolo con el ámbito urbano.**

Los problemas que aborda esta directriz hacen a la posibilidad de reversión de procesos negativos que afectan a la microrregión y al conglomerado, incorporando activamente a las áreas rurales próximas al conglomerado a estructuras territoriales complejas y sinérgicas con las áreas urbanas.

#### **DIRECTRIZ 8**

##### **Conservar y mejorar la calidad ambiental a nivel microrregional y del conglomerado.**

La directriz D8 aborda a la resolución y el manejo de los conflictos y afectaciones ambientales a partir del reconocimiento de su base territorial y su explicación en los procesos sociales y productivos. Se proyecta al espacio metropolitano y microrregional con focalización en el conglomerado y sus adyacencias.

- **Sistema Departamental de Áreas Protegidas:**

El Plan Sectorial Sistema Departamental de Áreas Protegidas (SDAP) es un instrumento de ordenamiento, en proceso de Aprobación final, dando cumplimiento a las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Canelones, elaboradas en el marco de la ley N° 18308. El objetivo del instrumento es proteger, conservar y restaurar los niveles de la biodiversidad (genes, especies, ecosistemas y los servicios ecosistémicos asociados a éstos) y corredores biológicos a nivel del Departamento de Canelones, incorporando una gestión coordinada junto a los Departamentos del área metropolitana y al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP, proyecto ejecutado desde la DINAMA-MVOTMA).

### 3 Ámbito de Aplicación.

Dentro del Plan Estratégico Canario (PEC) para el departamento de Canelones, el territorio es la piedra angular de la institucionalidad para el cambio. Considerando la heterogeneidad y complejidad del mismo, el PEC dividió en siete microrregiones. La Microrregión 7 La Paz, Las Piedras, 18 de mayo, Progreso; pertenece a tres determinaciones territoriales: el territorio nacional, el Área Metropolitana y el departamento de Canelones. Todas constituyen una perspectiva pertinente desde donde realizar el enfoque transescalar. Las diferentes escalas territoriales se corresponden con instrumentos de lectura e interpretación adecuados a su naturaleza. Así también, las herramientas y figuras de planificación y gestión guardan un orden de correspondencia con las referidas escalas espaciales.<sup>1</sup>

La microrregión en estudio, se ubica al sur del departamento, sobre el eje de la Ruta 5. Se extiende al oeste y al este conformando 176 kilómetros cuadrados y en total cuenta con aproximadamente 120.000 habitantes, un volumen poblacional que habla por sí solo del potencial del conjunto.<sup>2</sup>

**Esta microrregión de vocación agroalimentaria, se compone de 4 Municipios La Paz-Las Piedras-Progreso- 18 de Mayo (definidas en Decreto N° 76/2009, modificado en Decreto N° 62/2013), y está delimitada, sus respectivos conglomerados y área rural:**

**Al norte** Camino Lloveras, hacia el este, desde el Arroyo de Las Brujas Grande hasta la Ruta N° 5; Ruta N° 5, hacia el sur, desde el Camino Lloveras hasta el Camino Folle Juanico (también llamado Dodera o Albatros); Camino Folle Juanico, desde Ruta N°5 hasta Camino Folle; Camino Folle hacia el sur, desde Camino Folle Juanico hasta el Camino Pisano; Camino Pisano hacia el este, desde Camino Folle hasta Ruta N° 32, cruzando Camino de las Tropas.

**Al este** Ruta N° 32 hacia el sur, desde Camino Pisano hasta Ruta N° 67; Ruta N° 67 hacia el este desde la Ruta N° 32 hasta la Ruta N° 66; Ruta N° 66 hacia el sur desde la Ruta N° 67 hasta el límite departamental con Montevideo.(incluyendo a todos los padrones frentistas al este de la ruta 32, desde Camino Pisano hasta Ruta N° 67 ).

**Al sur** queda delimitada por el límite departamental con Montevideo, siguiendo el Arroyo Las Piedras desde la Ruta N° 66, hasta su desembocadura en el Arroyo Colorado.

---

<sup>1</sup> VER CARTOGRAFIA \_Lámina 1\_Microrregiones

<sup>2</sup> VER CARTOGRAFIA \_Lámina 3\_Ámbito de aplicación

**Al oeste** Arroyo Colorado, aguas arriba, desde la desembocadura del Arroyo Las Piedras hasta la Ruta N° 36, Ruta N° 36 desde el Arroyo Colorado hasta el Arroyo de Las Brujas Grande, Arroyo de Las Brujas Grande, aguas arriba, desde la Ruta N°36 hasta sus nacientes en Camino Lloveras.

Como siempre ocurre existen localidades cercanas, excluidas del área de implementación (Cerrillos al oeste, Juanicó al norte y Sauce al este), que tienen relación y vínculos de pertenencia con más de una microrregión en función del tipo de actividad de que se trate, debe tenerse presente, sin embargo, que se trata de una construcción territorial determinada por la historia pero también por un proyecto de futuro.

El conglomerado urbano está compuesto por muchas unidades barriales con identidad propia y se estructura en cuatro municipios. Por un lado, La Paz, la que se ubica más al sur, con una población urbana de 18.658 habitantes. Las Piedras suma 60.378 habitantes, en su área urbana. Progreso es la ciudad ubicada más al norte con una población urbana de 11.792 habitantes. Y 18 de Mayo ubicada entre Las Piedras y Progreso, con una población urbana de 21.319 habitantes.

Este conglomerado, constituye la segunda pieza urbana en orden de importancia dentro de la estructura metropolitana; asimismo, constituye la “segunda ciudad” del Uruguay, luego de la capital. Aglutina un conjunto heterogéneo de tres ciudades independientes pero conectadas y un número importante de “villas”, urbanizaciones de diversa calidad y consolidación, asentamientos precarios y fraccionamientos, (hoy “18 de mayo”).

Dichas ciudades están relativamente bien definidas por entornos urbanos consolidados, conformados por tejidos residenciales de densidades medias y bajas, con trazados en un damero tradicional y con lotes de superficies medianas para una ciudad (400 metros cuadrados). La densidad media baja es una característica a transformar, aunque en varias zonas todavía esto no es posible por la carencia de servicios urbanos imprescindibles. Existen pocas edificaciones en altura, en conjuntos habitacionales y algunos edificios destinados a equipamientos o a la producción, que se alternan con un panorama de gran homogeneidad morfológica.

Las Villas, hoy 18 de mayo, es el resultado del fraccionamiento de antiguas propiedades rurales y conforman, en su conjunto, una extensa superficie urbanizada densamente poblada. Se identifican algunas centralidades tradicionales y otras emergentes. Las centralidades tradicionales de las ciudades de La Paz y Las Piedras son las más dinámicas y potentes, la centralidad de Progreso es menor y más dispersa. En 18 de mayo existe una centralidad emergente en el baricentro de una extensa área urbanizada donde se encuentra la estación ferroviaria.

La extensión de la ciudad en un conjunto de barrios de gran consolidación generan un sistema de centros principales y secundarios.

También se destaca en la microrregión una importante área rural productiva cuyo destino principal es la actividad agrícola, pecuaria, forestal y extractiva. En particular, destacan las condiciones para el desarrollo adecuado de los frutales de hoja caduca, de la viticultura y de otros rubros de la horticultura.

Existen interfases urbano-rurales donde coexisten realidades particulares. En estos bordes está presente el conflicto urbano, el uso del suelo y el conflicto por el uso del suelo, que hace inviables áreas productivas, dejando tierras sin destino; y que, al mismo tiempo permite que algunas familias desarrollen como estrategia de supervivencia basada en producciones agrícolas pequeñas. Esta ruralidad intersticial convive por momentos en forma aún activa con usos urbanos típicos y usos rurales mixtos

## 4 Marco Conceptual

### Principios Básicos- Desarrollo sustentable.

La integración de los principios del desarrollo sostenible a las políticas es clave para una implementación y promoción exitosa de la sostenibilidad ambiental. El desarrollo sostenible, está definido como aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones<sup>3</sup>

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y particularmente el objetivo 7 - Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente - aportan un nuevo marco para el desarrollo sostenible, pues exigen que a través del establecimiento de metas y objetivos de equidad social, se contribuya al desarrollo económico y a su vez se vele por la sustentabilidad ambiental. La meta prevista para el alcance de estos objetivos se presenta para el año 2015.

De acuerdo estos objetivos ratificados en Rio +20 a través del documento oficial firmado en Setiembre de 2012 “EL FUTURO QUE QUEREMOS”, en el cual en vista a las nuevos objetivos post 15, se confirma la voluntad de trabajar entre otras metas para alcanzar “CIUDADES Y ASENTAMIENTOS HUMANOS SOSTENIBLES”.

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

El Ordenamiento Territorial está definido en la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible como “el conjunto de acciones transversales del Estado que tienen por finalidad mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales”<sup>4</sup>

---

3 Informe Brundtland “Nuestro futuro Común; 1987

4 Ley 18.308, Art. 3º. Concepto y finalidad

Se expresa que la materia del Ordenamiento Territorial comprende entre otros, la definición de estrategias de desarrollo sostenible, uso y manejo del territorio, el establecimiento de criterios para localización de actividades, identificación de áreas bajo régimen especial de protección y conservación del medio ambiente, y los recursos naturales,<sup>5</sup> integrando la dimensión ambiental en el Ordenamiento Territorial.

De esta manera el Plan Local se define como “el instrumento que establece el ordenamiento estructural del territorio departamental, determinando las principales decisiones sobre el proceso de ocupación, desarrollo y uso del mismo,” mediante el ordenamiento del suelo y la previsión de los procesos de transformación del mismo”. De esta manera la ley integra el concepto de desarrollo sostenible y los instrumentos de Ordenamiento Territorial con la dimensión temporal.

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

Al igual que los demás instrumentos desarrollados por la actual gestión, el presente Plan se encuadra en la metodología de Ordenamiento Territorial utilizada en el Plan Estratégico Canario, promovida por el Arq. Ramón Martínez Guarino, y denominada “metodología de alta simplicidad”.

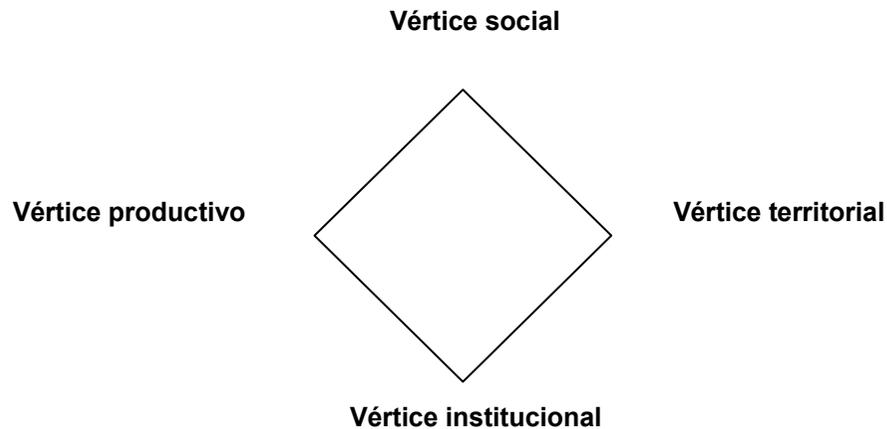
Dicha metodología se compone por la integración de: conocimientos previos, participación y aproximaciones sucesivas.

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

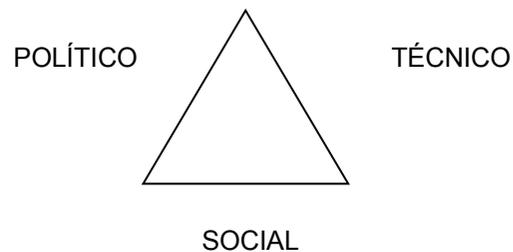
Se determinan así los vértices del desarrollo que conforman el rombo de la sustentabilidad sobre el cual se asienta el proceso planificador.

---

<sup>5</sup> Ley 18.308, Art. 4º Materia del ordenamiento territorial.- El ordenamiento territorial y desarrollo sostenible comprende: a) La definición de estrategias de desarrollo sostenible, uso y manejo del territorio en función de objetivos sociales, económicos, urbanísticos y ecológicos, a través de la planificación. b) El establecimiento de criterios para la localización de las actividades económicas y sociales. c) La identificación y definición de áreas bajo régimen de Administración especial de protección, por su interés ecológico, patrimonial, paisajístico, cultural y de conservación del medio ambiente y los recursos naturales. d) La identificación de zonas de riesgo por la existencia de fenómenos naturales o de instalaciones peligrosas para asentamientos humanos. e) La definición de equipamiento e infraestructuras y de estrategias de consolidación del sistema de asentamientos humanos. f) La previsión de territorio a los fines y usos previstos en los planes. g) El diseño y adopción de instrumentos y procedimientos de gestión que promuevan la planificación del territorio. h) La elaboración e instrumentación de programas, proyectos y actuaciones con incidencia territorial. i) La promoción de estudios para la identificación y análisis de los procesos políticos, sociales y económicos de los que derivan las modalidades de ocupación y ordenamiento del territorio.



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



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

En distintas ESCALAS de participación se promoverá un sistema de ACUERDOS, que construyan y avalen la propuesta por parte de los actores involucrados.

Este proceso en el marco del presente instrumento tiene tres ingredientes fundamentales:

- Conocimientos previos de la ciudad y su entorno por parte de los distintos actores

- Participación e involucramiento creciente de los vecinos desde sus propios barrios, construyendo ciudadanía y una nueva institucionalidad tendiente a fortalecer la democracia participativa;
- Aproximaciones sucesivas guiadas por una visión de largo, mediano y corto plazo.

## 5 Metodología de abordaje

El Plan Territorial de la microrregión 7, es una herramienta que se construye y diseña cada día, un proceso en marcha con una visión de mediano y largo plazo, pero con resultados inmediatos. En otras palabras, plantea una transformación con expresiones a varias velocidades en un contexto de coherencia con los lineamientos conceptuales planteados.

Sobre la base del marco metodológico de la “alta simplicidad”, desde el inicio y con el conocimiento existente, sobre la base de la participación y de la generación de respaldo, se viene trabajando en el desarrollo de “señales” y avances concretos como “aproximaciones sucesivas” a los objetivos.

Hay proyectos a largo plazo, sobre todo en lo concerniente al desarrollo de las capacidades productivas del conjunto socioterritorial, pero también con respecto a la consolidación urbana de las ciudades. A su vez, se ha avanzado en proyectos para las centralidades barriales, y otros de mayor escala, algunos en proceso como el Proyecto de Saneamiento para el conglomerado, y otros ya ejecutados durante este proceso como la Avenida del Parque (*by-pass* de tránsito pesado), la semipeatonal de Las Piedras, el Pabellón del bicentenario, etc., y se encuentran en proceso de concreción un importante número de espacios públicos y de infraestructuras.

La mirada estratégica participativa implica un cambio cultural en la gestión del gobierno y en el rol de la gente. La apuesta a la construcción colectiva del proyecto de desarrollo para las ciudades de La Paz, Las Piedras, Progreso y 18 de Mayo trae aparejado un cambio que marca el rumbo para la inclusión de numerosos y nuevos actores al gobierno del territorio.

También es relevante expresar que el Plan asume que los procesos no son lineales y que el contexto es cambiante. Esto tiene su correlato en el planteo de los objetivos en fases tentativas y en el uso de las herramientas de la prospectiva para la construcción de escenarios futuros.

Posicionarse desde una estrategia propia en el marco del enfoque “de la periferia al centro” evidencia no sólo la necesidad de desarrollar valores intrínsecos e intensificar otras tendencias positivas de esta unidad territorial, sino también el intento de revertir algunas tendencias negativas emergentes.

Los Municipios de La Paz, Las Piedras, Progreso y 18 de Mayo deben apoyarse en sus fortalezas, en sus oportunidades y en las ventajas comparativas y competitivas de su funcionamiento como conjunto. Estas cualidades se valoraron para la construcción de escenarios con un horizonte temporal 2040, concordante con la concreción del Plan Integral de Vialidad, drenaje y Saneamiento.

***“La microrregión es la escala territorial estratégica para operar la gestión participativa, descentralizada y eficaz, [...] sumar fuerzas y poder así conformar unidades económicas, sociales, ambientales e institucionales capaces de lograr sustentabilidad a través de estrategias de desarrollo local que permitan superar la fragmentación y participar de manera más competitiva en el mundo globalizado”***

El plan desarrolla una gestión desde una visión transescalar, considerando el territorio en su rol departamental y metropolitano. Algunas tendencias recientes de transformaciones en el sistema metropolitano dan cuenta de la importancia de este posicionamiento. Esta definición multiescalar no implica ignorar las identidades locales, sino más bien proyectarlas en la estrategia del conjunto.

La opción del plan de centrarse en la escala microrregional deviene de reconocer las ciudades de La Paz, Las Piedras, 18 de Mayo, Progreso y su territorio rural productivo como una unidad medianamente homogénea y un “territorio cotidiano”.

El territorio noroeste del departamento de Montevideo forma parte de ese territorio rural productivo, por lo que deberá existir coordinación entre las intenciones de ambos departamentos en lo que refiere a las estrategias de planificación microrregional.

## 6 Marco Normativo

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

MARCO NORMATIVO GENERAL		
Nombre	N° de Ley	Objetivo
Constitución de la República Oriental del Uruguay	-	Un pueblo constituye una nación organizada en Estado libre e independiente, ocupando un territorio sobre el cual ejercen total soberanía. Esto lo expresa formalmente en una Constitución. En una Constitución se declaran dos elementos iniciales básicos de todo país, estos son: -Su definición como país, y como territorio. - La definición y alcance de los poderes que crea para servir al pueblo.
Código Civil de la República Oriental del Uruguay	-	El Código Civil es un conjunto ordenado, sistematizado y unitario de normas de derecho privado. Se trata de normas que regulan las relaciones civiles de las personas físicas y jurídicas, sean privadas o públicas.

**RELEVANTES de RECIENTE ACTUACIÓN**

Nombre	Nº de ley	Objetivo
Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.	<p><b>Nº 18.308 del 30/06/08</b></p> <p>(18.308 de 18/06/08,</p> <p>18.367 de 10/10/08,</p> <p>18.719 de 27/12/2010 artículos 607 y 610,</p> <p>18.834 de 04/11/2011 artículos 220, 224 y 225</p> <p>18.996 de 07/11/2012 artículos 234 y 235</p> <p>19.044 de 26/12/2012</p> <p>19.149 de 24/10/2013 artículos 279 y 280, 282 a 291)</p>	<p>La ley establece el marco regulador general para el ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, sin perjuicio de las demás normas aplicables y de las regulaciones, que por su remisión de esta establezcan el poder ejecutivo y los gobiernos departamentales.</p>
Ley de descentralización política y participación ciudadana.	<p>Nº 18.567 del 13/09 /09</p>	<p>Creación de un tercer nivel de Gobierno y de administración (Municipio) los cuales instrumentarán la participación activa de la sociedad en las cuestiones del Gobierno local.</p>
Política Nacional de Aguas.	<p>Nº 18.610 del 28/10/09</p>	<p>Establece las bases para la propiedad, el manejo y la administración de los recursos hídricos del país, tanto de aguas superficiales como subterráneas.</p>

Ley Regulación Derecho al Acceso a la Información Pública	N° 18.381 del 7/11/08	Tiene por objeto promover la transparencia de la función administrativa de todo organismo público, sea o no estatal, y garantizar el derecho fundamental de las personas al acceso a la información pública.
---	-----------------------	--

ORDENAMIENTO TERRITORIAL		
Nombre	N° de ley	Objetivo
	Ley N°3958 del 28/03/12	Régimen General de las explotaciones de bienes inmuebles.
Caminos de la República	Ley 10.382 del 13/02/43 Decreto-ley N° 10.383 del 13/02/43	Regulación para el trazado de caminos
Centros Poblados	Ley 10.723 del 21/04/46	Regulación para los fraccionamientos de los Centros Poblados.
Propiedad común en	Ley N°10.751 del 25/06/46	La ley tiene como objetivo la regulación de la forma espacial de la propiedad horizontal
Presupuesto general de sueldos y gastos	Ley 12.367 del 08/01/57 modifica ley 12.082 del 30/11/60 Art. 121 a 124.	Establece normativa tendiente a regularizar la salida fiscal de tierras del Estado.
Codigo de minería y sus modificaciones	Ley 15.242 Versión actualizada al 28/02/2014	Regula la institución de títulos y derechos mineros y organiza los regímenes que habilitan la actividad minera.
Se crean recursos para el presupuesto general de sueldos y gastos	Ley N°12.804 del 30/11/60 Art. 286 a 287	Norma sobre planos de mensura y copia de planos

Centros Poblados	Ley 13.493 del 20/02/66	Regulación para los fraccionamientos de los Centros Poblados.
Se crea una comisión del patrimonio Histórico, artístico y cultural de la nación.	Ley N°14.040 del 27/10/71	Asesorar al Poder Ejecutivo en el señalamiento de los bienes a declararse monumentos históricos. Velar por la conservación de los mismos.
Aprueba la instalación de la Zona Franca.	Ley N°15.921 del 10/12/87	Promover inversiones, expandir las explotaciones, incrementar la utilización de mano de obra nacional e incentivar la integración económica internacional.
Administración pública y empleo, fomento y mejoras.	Ley N°17.292 del 16/01/01 Art.48	Las urbanizaciones desarrolladas en zonas urbanas, suburbanas o rurales, que encuadren dentro de las previsiones de la presente ley y de las normativas municipales de ordenamiento territorial, podrán regirse por el régimen de la propiedad horizontal.
Parques industriales	Ley N° 17.547 del 26/08 02	Se establecerán en todo el territorio nacional áreas o zonas que por sus características generales cumplan con la presente ley y con el decreto reglamentario correspondiente.
Digesto municipal		Compilación de normativa Departamental.
Tierras de dominio municipal	Ley 4.272 del 21/10/12	
Rendición de cuentas y balances de ejecución presupuestal, correspondiente al ejercicio 1992	Ley N16.462 del 18/01/94 Art.84/85	Establecer subdivisiones territoriales en cada departamento, que se denominarán Secciones o Localidades Catastrales
Directrices Departamentales	Decreto N° 20 del 7 de junio de 2011, y sus modificativos N° 32 del 21 de noviembre de 2011, N° 73 del 10 febrero de 2014, No. 91 del 11 de mayo de 2015 y No. 92 del 19 de mayo de 2015	Elaborar lineamientos estratégicos para el Departamento de Canelones.

<u>Directrices Microregionales</u>	Decreto N° 40 del 05/2012	Elaborar lineamientos estratégicos para el Plan de Ordenamiento Territorial de la Microregión 7.
<u>Plan de Movilidad</u>	Res 08/06606 y res 14/05691	Régimen departamental de limitaciones a la circulación de vehículos dentro de las zonas urbanizadas del Departamento de Canelones
<u>Plan Distrito Productivo Ruta 5</u>	Decreto 97/2015	El PPDPR5 define el estatuto jurídico-territorial para el emplazamiento y regulación de los bienes inmuebles y actividades a desarrollarse en los mismos, comprendidas dentro de sus límites de aplicación.

<b>AMBIENTAL (SUELO, AGUA)</b>		
<b>Nombre</b>	<b>N° de ley</b>	<b>Objetivo</b>
Ley Orgánica Municipal	Ley N°9.515 del 28/10/35	Evitar inundaciones, incendios y derrumbes, determinar zonas no aptas para la construcción de viviendas, administrar los servicios de saneamiento, prohibir la extracción de tierra, piedra y arena en terrenos ribereños, sanear las playas y defender la costa... Medidas para evitar contaminación de aguas...
Rendición de cuentas correspondiente a los ejercicios 1966 y 1967	Ley N°13.737 del 09/01/69 Art. 295	Establece una faja de defensa de la rivera del Océano Atlántico, Río de la Plata y del Río Uruguay.
Administración de las Obras Sanitarias del Estado	Decreto-Ley N°14.440 del 25/07/75	Establece las normas sobre la evacuación de aguas residuales donde exista alcantarillados de sistema separativo.
Ordenanza forestal departamental	Decreto N° 19 del 15/09/95 Decreto N° 77 del 23/12/1997	Regula y ordena los emprendimientos, manejo (forestal) y el traslado de los productos.
Código de Aguas	Decreto-Ley N°14.859 del 15/12/78	Establece las bases para la propiedad, el manejo y la administración de los recursos hídricos del país, tanto de aguas superficiales como subterráneas.

Medio Ambiente	Ley N°16.466 del 26/01/1994	Tiene como objetivo la protección del medio ambiente contra cualquier tipo de depredación, destrucción o contaminación.
Protección del Medio Ambiente	Ley N°17.283 del 28/02/00	Declara de interés general la protección del ambiente, la conservación de la diversidad biológica, la reducción y adecuado manejo de las sustancias tóxicas, prevención y eliminación de impactos negativos y la aplicación de una política ambiental de desarrollo sustentable.
Creación Nacional del Sistema de Áreas Protegidas	Ley N°17.234 del 09/03/00	Declara de interés general la creación y gestión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, como instrumento de aplicación de las políticas y planes nacionales de protección ambiental.
	Decreto del Poder Ejecutivo N° 55/015 del 9 de febrero de 2015	Área natural protegida "Humedales de Santa Lucía"

POLITICAS O PLANES A NIVEL METROPOLITANO		
Nombre	N° de Ley	Objetivo
Plan Director de Agua Potable de Montevideo y Área Metropolitana	–	Incrementar la eficiencia, cobertura y sustentabilidad de los servicios de suministro de agua y saneamiento.
Plan Director de Residuos Sólidos de Montevideo y Área Metropolitana	–	Lograr una eficaz y eficiente gestión de los residuos sólidos en el AMM, cumpliendo con estándares mínimo-sambientales.
Comisión Administradora de los Humedales del Santa Lucía.	–	Manejo de las tierras y los recursos naturales, el trabajo con los actores sociales que habitan o tienen relación con la zona de manejo.
Plan Cuenca Carrasco	–	Desarrollar programas de integración social que apunten a revertir los procesos de fragmentación y exclusión
Plan de la Cuenca del arroyo Las Piedras.	–	Desarrollo de un plan específico abarcando la cuenca hidrográfica del arroyo Las Piedras, frontera interdepartamental, afluente del arroyo Colorado y a su vez del Río Santa Lucía
Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible Metropolitanas	N° 321 del 09/09/2011	Establecer lineamientos estratégicos de ordenamiento territorial para el Área Metropolitana.

<b>Matriz Energética</b>	Plan Estratégico de Energía		Diversificación de la matriz energética, y a la ampliación de la participación de la biomasa, los biocombustibles y otras energías renovables, en dicha matriz, y su impacto en el ámbito metropolitano.
	Ley Energía Solar Térmica	Nº 18.585 del 7/10/09	
	Ley Uso Eficiente de la Energía en el Territorio Nacional	Nº 18.597 del 16/10/09	
	Programa de Energía Eólica	–	El Programa busca crear las condiciones favorables e incentivar el proceso de inserción de la energía eólica en el país, de modo de contribuir a la mitigación de emisión de gases de efecto invernadero.
	Interés Nacional, Promoción y Protección.	Ley Nº16.906 del 20/01/98	Promoción de inversiones, exoneraciones fiscales para la actividad y la producción de energía de fuente eólica.
	Rendición de Cuentas	Ley Nº18.362 art. Nº 241 al 250 del 15/10/08	Establece una servidumbre en todos los predios para la producción de energía eólica