



## TÍTULO

**DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN E IDENTIFICACIÓN DE  
PROPUESTAS EN ORDENACIÓN AMBIENTAL Y  
TERRITORIAL EN LA CUENCA DEL ARROYO CARRASCO  
MONTEVIDEO - URUGUAY**

## AUTOR

**José Pedro Lucas Basigaluz**

Director

Tutor

Curso

©

©

**Esta edición electrónica ha sido realizada en 2012**

Eduardo Salinas Chávez

Ricardo Cayssials y Macarena Tejada

Maestría en Ordenación y Desarrollo Territorial

José Pedro Lucas Basigaluz

Para esta edición, la Universidad Internacional de Andalucía



## Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas

### Usted es libre de:

- Copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra.

### Bajo las condiciones siguientes:

- **Reconocimiento.** Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra).
  - **No comercial.** No puede utilizar esta obra para fines comerciales.
  - **Sin obras derivadas.** No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.
- 
- *Al reutilizar o distribuir la obra, tiene que dejar bien claro los términos de la licencia de esta obra.*
  - *Alguna de estas condiciones puede no aplicarse si se obtiene el permiso del titular de los derechos de autor.*
  - *Nada en esta licencia menoscaba o restringe los derechos morales del autor.*



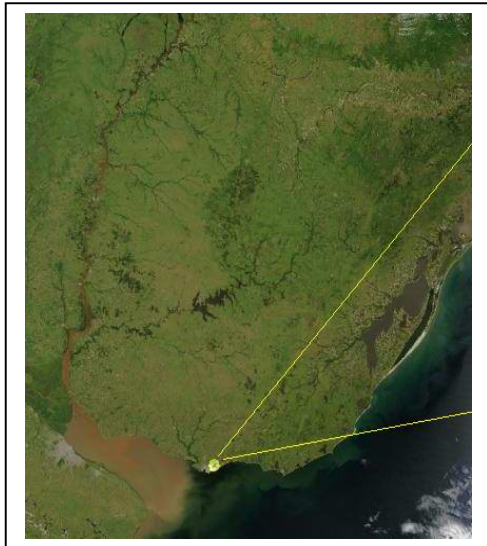
# UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE ANDALUCIA

Sede Santa María de La Rabida

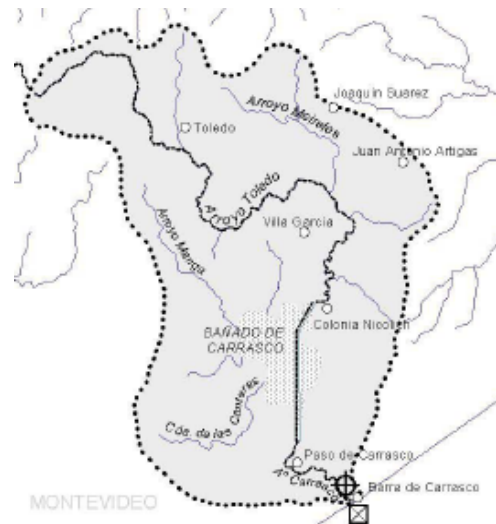
## 1ª MAESTRIA EN ORDENACIÓN Y DESARROLLO TERRITORIAL

### TESIS

DIAGNOSTICO DE LA SITUACION E IDENTIFICACION DE PROPUESTAS  
DE ORDENACION AMBIENTAL Y TERRITORIAL  
EN LA CUENCA DEL ARROYO CARRASCO. MONTEVIDEO - URUGUAY



Uruguay



Cuenca del Arroyo Carrasco

**Director de Tesis:** Dr. Eduardo Salinas Chávez

**Tutores de Tesis:** Ing. Agron. Ricardo Cayssials y  
Dra. Macarena Tejada

**Maestrando:** Ing. Agron. José Pedro Lucas

Montevideo-Uruguay  
Septiembre 2010

## DEDICATORIA

Quisiera dedicarle especialmente este trabajo al compañero y amigo, y eventualmente para este caso, también tutor del mismo, el Profesor, Ingeniero Agrónomo Ricardo Cayssials, fallecido antes de finalizar este trabajo.

Al recordar a Ricardo, inevitablemente recordamos al Poeta Español Marcos Ana, que desde sus eternas horas en prisión, definía sus preocupaciones en el poema:

*...“Mi corazón es patio,...  
... un patio donde giran los hombres sin descanso...”*

Ricardo era igual...tenía un sentimiento y un “andamio” muy similar a lo que definía el poeta español. Su vida estuvo prácticamente entregada a “los demás”... desde “su lugar”: la Universidad, la Facultad de Ciencias, y desde allí, a los estudiantes o profesores, o al resto de la gente, en términos generales, ya que estuviera donde estuviera, siempre observaba y ofrecía una mirada, desde el lado de la gente. Prueba de ello es que fallece al retorno de una jornada de extensión, de “un taller” en el interior del país, donde había quedado una cantidad de personas entusiasmadas de talleres anteriores resultado de una tesis de Doctorado que allí había desarrollado una colega compañera de trabajo.

Tenía que estar,...tenía que ir,...a pesar de los “primeros fuertes fríos otoñales”, que perjudicaban su precario corazón...Y estuvo y volvió muy contento por la importante y decidida participación de la gente ( así se lo comento a una compañera que esa noche a su retorno, se comunico con el..).

La misma preocupación e interés, tenía por este trabajo, (al que me impulsó y otorgó el mas sano de los apoyos) y así lo repetía constantemente. Además también participaba honorariamente, en reuniones de diversas comisiones que atendían desde la Facultad o la Intendencia Municipal de Montevideo, problemas de diferentes actores que interactuaban en la cuenca del A. Carrasco.

Por eso, por haber sido un amigo y compañero de todos los días (desde el lejano día del Ingreso a la Fac. de Agronomía), por el interés y el apoyo en el tema y este trabajo en particular y por su entusiasmo contagioso, vaya junto a estas letras que escribió el poeta turco, Nizim Hikmet, y las palabras en el Consejo de la Facultad de Ciencias dichas en su homenaje ( para que las conozca la gente) ,la dedicación de este trabajo a su memoria, que nunca nos abandonará...

### **SOBRE LA VIDA**

*No es chacota la vida.  
La tomaras en serio.  
Como lo hace la ardilla, por ejemplo.  
Sin esperar ayuda ni de aquí ni de allá.  
Tu más importante que hacer será vivir.*

*No es chacota la vida.  
La tomaras en serio a tal punto.  
Que, puesto contra un muro, por ejemplo,  
Con las manos atadas,  
O en un laboratorio,  
De guardapolvo blanco y con grandes anteojos,  
Tú morirás por que vivan los hombres.*

*Aun aquellos hombres  
Cuyo rostro ni siquiera conoces.  
Y morirás sabiendo, ya sin ninguna duda,  
Que nada es más hermoso que la vida.*

*La tomaras en serio,  
Pero a tal punto en serio,  
Que a los setenta años, por ejemplo,  
Plantaras olivares,  
No para que les queden a tus hijos,  
Sino porque, aunque temas a la muerte,  
Ya no creerás en ella,  
Puesto que en tu balanza  
La vida habrá pesado mucho más.*

**Nazim Hikmet**

**PALABRAS VERTIDAS EN EL CONSEJO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS EN HOMENAJE AL PROFESOR RICARDO CAYSSIALS** (el día 24-04-2008)

**Prof. Julio Fernández** (Decano de la Facultad de Ciencias)

Bueno, ha ocurrido un hecho imprevisto lamentable, al que me creo en la necesidad de hacer referencia, que es el fallecimiento del Profesor Ricardo Cayssials, una noticia que a todos nos ha afectado mucho, y fue una gran sorpresa. Todos conocíamos la actividad intensa del Profesor Cayssials, el entusiasmo con que abordaba todas las tareas. Por lo que me contaron el fallecimiento ocurrió después de volver de una jornada en el interior... y bueno, realmente todos los sentimos muchísimo, sabemos de la dedicación y el empeño con que cumplía sus tareas, más allá del acuerdo o la discrepancia. Una persona muy honesta, muy franca, muy positiva en todas las tareas que abordaba. A mí me tocó interactuar con él en varias oportunidades, ya sea a través del Departamento de Geografía, en una situación compleja en que el Profesor Cayssials mostraba su preocupación para que la situación de Geografía pudiera salir adelante, como más recientemente la propuesta de generar un grupo de trabajo para la posible formación del Instituto en Ciencias Ambientales, donde también trabajaba con mucho empeño, como era su característica.

Así que realmente esta noticia nos golpea a todos muy hondamente. Él era una persona que en este momento había hecho una apuesta por la Universidad, él tenía un puesto en el Ministerio de Agricultura y Pesca y en la Universidad, había decidido jubilarse en su cargo del Ministerio para dedicarse a la Universidad. Y bueno, esta noticia nos ha golpeado muy hondamente. Así que creí necesario decir unas palabras porque era un Profesor muy estimado por todos nosotros. No sé si los Consejeros quieren agregar unas palabras. Yo, en particular, sabiendo de la relación de larga data del Profesor Panario con el Profesor Cayssials, le he pedido que haga una semblanza en el seno del Consejo.

**Prof. Daniel Panario**

Señor Decano, Señores Consejeros, se me ha pedido que diga unas palabras de homenaje al compañero docente Ricardo Cayssials.

Hace muy poco tiempo, para tener la serenidad de reflexionar sobre el alcance de esta pérdida, no obstante lo cual trataré de hacer una semblanza de Ricardo.

Ricardo era Ingeniero Agrónomo agrícola-ganadero de la Opción en Investigación. Siendo aún estudiante, ingresó por concurso de libre oposición a la Dirección de Suelos y Fertilizantes, pasando a formar parte de un grupo de investigadores que tenía una particular misión; hacer el relevamiento de los suelos del Uruguay. Un grupo que inicialmente estuvo coordinado por el Profesor Emérito de la Facultad de Ciencias Luis de León.

Entre los cometidos que se le plantearon a este grupo, estaba la realización de una cartografía detallada a nivel predial de todo el país, que tenía como objetivo la creación de un impuesto finalista a la tierra, y que el tiempo demostraría que tendría una proyección mucho más allá de ese objetivo primario.

El carácter de pionero de este grupo, su vinculación con la comunidad académica y el permanente contacto con los principales referentes del mundo en estas temáticas, principalmente EEUU y Francia, creó un ambiente fermental, creándose una escuela que en su momento tuvo amplio reconocimiento internacional; en ese contexto fue becado a Francia, donde realizó sus estudios de postgrado, para luego retornar al país. Debo decir que de los quince años de labor de ese grupo, surgió la carta de suelos del Uruguay a escala 1/1.000.000 (uno, un millón), pero fundamentalmente, lo que después se conoció como carta CONEAT, que era una carta de suelos y de unidades de paisaje a escala predial (1/20.000), de la cual se deducía la productividad de la tierra que hasta el día de hoy casi determina el valor transable de la misma. Esta cartografía, más la caracterización de suelos del país, y posteriormente su interpretación de aptitud de uso, que fue la actividad a la que Ricardo se entregó con ahínco, implicó una información única en el mundo, implicó que Uruguay tuviera la mayor información que se posee en cualquier país en relación a este recurso tan importante para un país eminentemente agropecuario.

Ello lo hubiera llevado a jugar un papel preponderante dentro de la comunidad académica, y a la salida de la dictadura podría haber alcanzado los más altos cargos académicos, sin embargo él prefirió tener una actitud contestataria con respecto al enfoque de la Academia, y a la actitud de la misma durante el período dictatorial. Su espíritu innovador y su conocimiento del territorio y de su gente, le hizo tomar conciencia de lo que estaba significando el uso de la tierra, desde el punto de vista del deterioro de los recursos naturales y el ambiente, dedicando entonces sus esfuerzos al estudio del uso y conservación de los suelos y a la formación de sus colegas para la correcta aplicación de estas técnicas conservacionistas, siendo coautor de la actual Ley de Conservación de Suelos.

Debo decir, que él siempre soñó que esa información, a la que había contribuido a generar, se transformara en lo que se transformó; en una palanca para el desarrollo agropecuario. Lo que nunca pensó es que esa actividad, que ese desarrollo agropecuario del Uruguay quedara en manos del capitalismo salvaje, aún durante el gobierno de su propia fuerza política. Por ello cuando tomó conciencia de que las cosas eran así, no dudó en enfrentar estas políticas, llegando incluso recientemente a rechazar un cargo de particular confianza y nos dijo hace pocos días, diciendo: "Yo siempre estuve del lado de la gente... Quieren que me calle, por eso me ofrecen este cargo".

No me voy a extender sobre su actividad académica, porque creo que todos ustedes la conocen, pero debo decir que fue uno de los autores del proyecto de creación de la Maestría en Ciencias Ambientales, y gracias a ese proyecto consiguió que todo su grupo académico del Departamento de Geografía, pudiera acceder a estudios de posgrado, teniendo ya dos personas con nivel de Doctorado y las otras aspirando a obtener el título de Magíster en Ciencias Ambientales.

Pero más allá de sus logros como investigador, lo que quiero destacar es su compromiso social. Su militancia política le valió ser categorizado con la letra C en la época de la dictadura. Ustedes saben que esa categorización debió haber implicado ser echado de la Administración Pública. El prestigio ganado por ese grupo de investigadores hizo que no lo echaran a pesar de negarse a firmar la Carta de Fe Democrática, que era una obligación de los funcionarios públicos en esa época. Y es, en el Partido Comunista del cual formaba parte, donde militó en la resistencia a la dictadura durante todo el período, y quiero destacar en particular el hecho de que participó en 1980 de la campaña contra la reforma constitucional de la dictadura, y posteriormente del voto en blanco, lo cual implicaba por lo menos, vencer el temor y el riesgo real de vida que implicaba ese tipo de militancia.

Luego de la dictadura, pudo haber alcanzado altos cargos políticos en virtud de su impulso, su facilidad de palabra y su don de gente, pero en discrepancia con los que retornaron del exilio prefirió dar un paso al costado y dedicarse a la militancia gremial. En ese puesto de lucha fue miembro de la Directiva de la Asociación de Ingenieros Agrónomos, miembro de la Directiva de COFE (Confederación de Funcionarios del Estado) y actualmente era miembro del Comité Ejecutivo de ADUR (Asociación de Docentes de la Universidad de la República), estando encargado de la Secretaría de Asuntos Universitarios. Por otro lado, también debo destacar además de todas estas actividades; que su profunda convicción de que un desarrollo real, solidario y de largo plazo del país pasaba por la correcta utilización de sus recursos, y que el mismo debiera ser en beneficio de los pobres del campo y no de las transnacionales, desarrollando una fuerte militancia al lado de la gente, siempre denunciando los intereses que están detrás de los conflictos ambientales, proponiendo una auténtica reforma agraria; y todo ello sin medir los perjuicios que su independencia de pensamiento le traían.

Es por todo ello que debo decir, siguiendo el pensamiento de Bertolt Brecht, "se murió un imprescindible" y para sus compañeros de lucha, un amigo entrañable.

Es todo lo que tengo para decir, gracias.

#### ***Dr. Juan Cristina***

Yo también quería sumarme a este momento doloroso para la Institución, en el cual ha partido un colega y un amigo de nosotros los miembros de esta Casa, que tanto hizo y tanto puso de lo suyo para hacer de esta Facultad en primer lugar una realidad y donde indudablemente, todos los que tuvimos la enorme suerte de poder conocerlo, pudimos ver un hombre siempre dispuesto a empujar, a dar lo mejor de sí, siempre dispuesto a estar luchando, así lo vimos hasta los últimos días. Estaba

muy entusiasmado con sus actividades docentes recientes, como nos contaba. Creo que su fallecimiento es algo indudablemente muy doloroso y una pérdida muy importante para nuestra Facultad. Expresaba claramente su amor por su disciplina, por sus estudiantes.... en ese sentido quiero sumarme al dolor que todos sentimos por su partida y expresar mi solidaridad para con el grupo de sus amigos más cercanos, que sienten más el dolor ante su pérdida y también una palabra de reconocimiento sino de gratitud, hacia su familia, y quería mocionar para que las palabras vertidas en Sala se hagan llegar a la familia del Profesor Cayssials. Gracias.

***Dr. Suben Caffera***

Yo me sumo, más allá de mi conocimiento y algunos trabajos que hemos hecho juntos, me sumo a las palabras que ha dicho Panario, era un imprescindible.... Quisiera decir si Daniel se anima a escribir algunas palabras para el Anuario - que está por ser editado- en memoria del Profesor Cayssials. Justamente hemos terminado de escribir un trabajo para el Anuario y creo que sería lo indicado.

***Prof. Julio Fernández***

Si los demás Consejeros desean hacer uso de la palabra.... haremos llegar estas palabras a los familiares. Agregaríamos una nota en memoria del Profesor Cayssials al Anuario...y lo que nos queda por decir es que seguir el ejemplo del Profesor Cayssials, de entrega con entusiasmo, es el mejor homenaje que se le puede hacer.

***Prof. Daniel Panario***

Yo diría que el día del Medio Ambiente, se podría exhibir, en su recuerdo, un video en el que el Profesor Cayssials intervino, donde se muestran las distintas formaciones de suelos y paisajes asociados desde una recorrida por todo el país auspiciada por la FAO para difusión del trabajo de Suelos realizado,

Prof. Julio Fernández.  
Muy bien, así lo haríamos....

## AGRADECIMIENTOS

**Primero** a mi familia, la que está junto a mí, y la que ya no está más...y un sin número de amigos, también presentes algunos y ya ausentes otros. Gracias a ellos he podido “llegar hasta acá”...y culminar...“contra viento y marea” este trabajo.

**Segundo** a la Universidad Internacional de Andalucía con sede en la Rábida, a su Organismo de Dirección, Sr. Rector, Claustro de Profesores, funcionarios Administrativos y de Servicio, con quienes compartimos momentos tan gratos como inolvidables.

Y fundamentalmente las gracias explícitas al Equipo Docente Responsable de la “1er Maestría de Ordenación y Desarrollo Territorial”, personalizados en el Dr. José María Fera Toribio y la Dra. Amalia Vahí Serrano, quienes al seleccionarnos junto a otros 21 latinoamericanos, nos dieron “la” oportunidad de adquirir nuevos conocimientos e ideas capaces de fortalecer y ampliar nuestras formaciones académicas y capacidades profesionales.

Gracias a todos ellos también he podido “llegar hasta acá”, y han sido en gran parte la fuente para sacar las fuerzas necesarias para culminar este trabajo y cumplir con nuestro compromiso.

**Tercero** al Director de tesis Dr. Eduardo Salinas Chávez, y la Dra. Macarena Tejada, quienes, además de ser generosos y constantes animadores solidarios con su apoyo y sus conocimientos, en los momentos más difíciles, supieron también brindarme parte de su valioso tiempo para supervisar este trabajo y dirigirme para su culminación exitosa.

**Cuarto** a todos aquellos amigos, profesores, estudiantes, profesionales, habitantes y/o productores del lugar, que colaboraron y contribuyeron, con materiales e ideas, o comentarios meridianos y fueron capaces de entender y compenetrarse en este estudio.

Todos ellos fueron también fundamentales con sus actitudes positivas, demostrando una vez más la importancia de la “interdisciplinariedad”, para la realización de cualquier tipo de “abordaje” de proyectos de análisis y/o de ordenamiento y de territorios y gestión en desarrollo.

A todos... están conmigo, y quedaran en mis recuerdos, y muchas gracias



# **INDICE**

<b>Carátula 1</b> .....	<b>1</b>
<b>Carátula 2</b> .....	<b>2</b>
<b>Dedicatorias y Agradecimientos</b> .....	<b>3</b>
<b>Índice de la Tesis</b> .....	<b>8</b>
<b>Índice de Figuras y Cuadros</b> .....	<b>10</b>
<b>Capítulo 1. <i>Presentación de la Investigación</i></b> .....	<b>12</b>
1.- <b>Presentación, justificación y objetivos</b> .....	<b>12</b>
1.1- <b>Presentación</b> .....	<b>12</b>
1.2- <b>Justificación</b> .....	<b>15</b>
1.2.1 <b>importancia del estudio de la Cuenca del Arroyo Carrasco</b> .....	<b>16</b>
1.2.2- <b>La CAC y el Medio Ambiente</b> .....	<b>17</b>
1.2.3- <b>La CAC y el Area Metropolitana</b> .....	<b>17</b>
1.3- <b>Hipótesis y Objetivos</b> : .....	<b>18</b>
1.3.1- <b>Hipótesis</b> .....	<b>18</b>
1.3.2- <b>Objetivos generales</b> .....	<b>19</b>
1.3.3- <b>Objetivos específicos</b> .....	<b>19</b>
2- <b>Metodología y Materiales</b> : .....	<b>19</b>
2.1- <b>Metodología</b> -.....	<b>19</b>
2.2- <b>Materiales</b> -.....	<b>21</b>
3- <b>Cronograma</b> .....	<b>21</b>
<b>Capítulo 2. <i>Antecedentes de estudio, Marco teórico / metodológico</i></b> ....	<b>22</b>
2.1 - <b>Antecedentes de estudio</b> .....	<b>22</b>
2.1.1- <b>Antecedentes de la Cuenca del Arroyo Carrasco</b> .....	<b>22</b>
2.1.2- <b>Antecedentes desde la perspectiva del Area Metropolitana</b> .....	<b>23</b>
2.2 - <b>Marco teórico-metodológico</b> .....	<b>24</b>
<b>Capítulo 3. <i>Contexto histórico y territorial</i></b> .....	<b>33</b>
3.1- <b>El Origen del Nombre del Arroyo Carrasco</b> .....	<b>33</b>
3.2- <b>Análisis histórico de la ocupación de la Cuenca del Arroyo Carrasco</b> .....	<b>33</b>
3.2.1 - <b>Marco conceptual</b> .....	<b>33</b>
3.2.2 - <b>El periodo precolonial</b> .....	<b>34</b>
3.2.3 - <b>El periodo colonial hispano</b> .....	<b>34</b>
3.2.4 - <b>Primer periodo de la independencia</b> .....	<b>38</b>
3.2.5 - <b>La época liberal de la segunda mitad del Siglo XIX</b> .....	<b>40</b>
3.2.6 - <b>El periodo reciente</b> .....	<b>42</b>
<b>Capítulo 4. <i>Marco legal de la ordenación del territorio en Uruguay</i></b> .....	<b>43</b>
4.1- <b>Institucionalidad y Antecedentes</b> .....	<b>43</b>
4.2- <b>Cronología de la normativa: leyes, decretos y resoluciones más importantes</b> ..	<b>44</b>

<b>Capítulo 5. Caracterización General de la Cuenca del Arroyo Carrasco..</b>	<b>53</b>
5.1- Ubicación geográfica.....	53
5.2.- Características físico-naturales.....	59
5.3- Características socio-económicas, el desarrollo económico-humano y el trabajo de la CAC.....	69
1- Población.....	73
2- Hogares.....	77
3- Educación.....	78
4- Salud.....	80
5- Empleo.....	80
6- Pobreza y Distribución del Ingreso.....	81
7- El Desarrollo Económico y Humano de la CAC.....	82
7.1. Caracterización y significado de la dinámica productiva.....	83
7.2. La producción agropecuaria.....	88
8- EL Trabajo.....	92
8.1. Caracterización y significado de la problemática del empleo urbano-suburbano.....	92
8.2. Características del empleo formal e informal.....	92
8.3. Características de la fuerza de trabajo.....	93
8.4. Los problemas centrales de trabajo detectados.....	98
8.5. El empleo agropecuario.....	99
<b>Capítulo 6. Una Aproximación Cualitativa; Síntesis y Resumen de la situación de la CAC.....</b>	<b>102</b>
1- Una visión desde otra fuente, aproximación cualitativa.....	102
2- Síntesis.....	107
3- Resumen de la situación.....	113
<b>Capítulo 7. CONCLUSIONES y RECOMENDACIONES</b>	
1- Conclusiones.....	115
1.1- La tierra es lo que nos ha sustentado toda la vida.....	116
1.2- Temas a considerar.....	119
2- Recomendaciones.....	127
<b>GLOSARIO DE SIGLAS.....</b>	<b>135</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>137</b>

<b>ANEXOS.....</b>	<b>143</b>
--------------------	------------

**Anexo I- Especialización Productiva en la CAC (Fuente PECAC)**

**Anexo II- Ley de Protección del Medio Ambiente**

**Anexo III- Ley de Áreas Protegidas**

**Anexo IV- Ley de Ordenamiento Territorial**

## Índice de Figuras

### (Mapas, Planos, Foto y Figuras propiamente dichas)

No.	Descripción	Pagina No.
1	<i>Mapa de ubicación de la Cuenca del Arroyo Carrasco en el Uruguay y en A.Latina.</i>	12
2	<i>Mapa político del Uruguay.</i>	13
3	<i>Mapa de Ciudades y Rutas Nacionales del Area Metropolitana</i>	14
4	<i>Mapa de :“Region” y “Area” Metropolitana, de Montevideo</i>	15
5	<i>Figura: La OT y la ‘Interdisciplinariedad’.</i>	28
6	<i>Plano de Montevideo, de José del Poso. 1785</i>	35
7	<i>Plano de Jurisdicción de Montevideo (1783-1809)</i>	36
8	<i>Plano de Bradait. 1818</i>	36
9	<i>Plano de Pedro Pico. 1846</i>	38
10	<i>Plano de Pablo Neumayer y de D’Albernard. 1866-1867</i>	39
11	<i>Plano de Casimiro Pfaffly. 1893.</i>	40
12	<i>Plano de P. Joanicó. 1910.</i>	41
13	<i>Plano de Saturnino Cortesi. 1906.</i>	42
14	<i>Mapa de la Cuenca del Arroyo Carrasco (Calles y Caminos limites).</i>	56
15	<i>Mapa de las Jurisdicciones administrativas de la CAC.</i>	57
16	<i>Mapa de la CAC: sus barrios, localidades y barrios adyacentes</i>	58
17	<i>Mapa con micro cuencas, componentes de la CAC</i>	63
18	<i>Ubicación del Bañado de Carrasco y zonas aledañas.</i>	64
19	<i>Mapa: Arroyos y Cañadas de la CAC</i>	65
20	<i>Foto: Desembocadura de la Cañada La Chacarita en, Ao. Manga</i>	66
21	<i>Foto del “Bañado de Carrasco”</i>	67
22	<i>Foto del “Bañado de Carrasco”. Canalización del bañado (1 y 2)</i>	67
23	<i>Fotos del “Bañado de Carrasco”. Canalización del bañado (3 y 4)</i>	68
24	<i>Fotos del “Bañado de Carrasco”. Canalización del bañado (5 y 6)</i>	68
25	<i>Plano: Esquema de canalizaciones y rectificación del arroyo Carrasco correspondiente al proyecto de desecación de los Bañados de Carrasco.</i>	69
26	<i>Unidades Administrativas Departamentales y zonales en la CAC.</i>	70
27	<i>Fotos de la Cuenca del A. Carrasco</i>	73
28	<i>Plano. Zonas de predominio agropecuario</i>	91
29	<i>Plano. Zonas agropecuarias amenazadas</i>	92
30	<i>Mapa CAC .Tipos de cuenca</i>	104
31	<i>Fotos Talleres Participativos</i>	102
32	<i>Foto .Márgenes del A. Carrasco y Viviendas-Cuenca Baja</i>	108
33	<i>Foto .Márgenes del A. Carrasco y Viviendas-Cuenca Media</i>	108
34	<i>Foto .Márgenes del A. Carrasco. Asentamiento familiar de hurgador</i>	109
35	<i>Fotos .Niños de la CAC en situación de pobreza</i>	112
36	<i>Fotos .Adolescentes de la CAC en situación de pobreza</i>	113
37	<i>Foto. Fachada del Vivero Toledo</i>	119
38	<i>Foto. Salones del Vivero Toledo</i>	120
39	<i>Fotos (6) .Vivero de Arbolado Publico (imm)</i>	120
40	<i>Fotos (3): Establecimiento de producción orgánica</i>	121
41	<i>Fotos (4): Estación de Bombeo en Cañada de las Canteras</i>	124
42	<i>Fotos (2): Canteras de Piedra y Hormigonera</i>	125
43	<i>Fotos (3): Proximidades del vertedero de residuos sólidos.</i>	125
44	<i>Foto : Estación de Bombeo en Cañada Chacarita.</i>	126
45	<i>Fotos (2): de la Comunidad del Sur</i>	130
46	<i>Mapa: Localización del Ayuntamiento de Marinaleda</i>	130
47	<i>Fotos (2): Núcleo de diez viviendas de madera, barro y paja</i>	134

## Índice de Cuadros

### (Cuadros, Tablas y Gráficos)

No.	Descripción	Pagina No.
1	<i>Cuadro de Competencias de los Gobiernos Departamentales</i>	45
2	<i>Cuadro de Zonas de la CAC y barrios adyacentes</i>	59
3	<i>Tabla de características generales de las cuencas y su aporte al bañado.</i>	64
4	<i>Cuadro: Cantidad de Pozos, Tanques Excavados, y embalses de agua en la CAC (registrados en la DNH)</i>	65
5	<i>Cuadro: Principales características geométricas de las obras de drenaje.</i>	68
6	<i>Cant. De empresas /cant. De trabajadores en la CAC (incl. ZA y Aerop)</i>	72
7	<i>Cuadro: Ocupación (Estimada) Total en la CAC (sin ZA, ni aeropuerto)</i>	73
8	<i>Cuadro. Viviendas, hogares y personas por barrio o localidad. En cantidad y porcentaje en relación al total de la CAC y barrios adyacentes de Mont.</i>	75
9	<i>Cuadro. Pobl. total y por sexo para la CAC, zonas adyacentes de Montevideo y total de la CAC y adyacentes</i>	76
10	<i>Cuadro. Tipo de hogar según sexo del jefe de hogar</i>	76
11	<i>Cuadro. Ascendencia y sexo. CAC</i>	76
12	<i>Cuadro. Distribución de la población según tramo de edad. CAC, zonas adyacentes de Montevideo y total país; en porcentajes.</i>	77
13	<i>Gráfico. Pirámide de población para la CAC.</i>	77
14	<i>Cuadro. Población en hogares según número de integrantes del hogar (%).</i>	78
15	<i>Cuadro. Hogares según tenencia de la vivienda</i>	78
16	<i>Cuadro. % de Hogares en asentamientos irregulares según tipo de tenencia de la vivienda.</i>	79
17	<i>Cuadro. ¿Sabe leer y escribir?</i>	79
18	<i>Cuadro. Centros educativos en la CAC y barrios adyacentes, cantidad y porcentaje por tipo de centro.</i>	80
19	<i>Cuadro. Población de 12 a 17 años de edad según asistencia a la educación</i>	81
20	<i>Cuadro. Población c/derecho de atención a salud en las dist. Instituciones (%)</i>	81
21	<i>Cuadro. Incidencia de la pobreza en grupos de edad seleccionados.</i>	82
22	<i>Cuadro. Porcentaje de hogares indigentes</i>	83
23	<i>Cuadro. Brecha de pobreza, distribución del ingreso e ingreso medio /cápita</i>	83
24	<i>Cuadro. Estimación de puestos de trabajo del sector privado, formal y permanente</i>	84
25	<i>Gráfico. Dinamismo relativo de las exportaciones de la CAC</i>	85
26	<i>Cuadro. Tasa de crecimiento promedio anual de las exportaciones</i>	85
27	<i>Cuadro. Evolución de los volúmenes operados por los aeropuertos del Río de la Plata en los últimos años. (Evolución en TT/Año)</i>	86
28	<i>Cuadro. Características de los productores por zona CAC</i>	89
29	<i>Cuadro. Distribución de la superficie total por usos del suelo</i>	90
30	<i>Cuadro. Distribución de explotaciones en la CAC según principal fuente de ingreso</i>	90
31	<i>Cuadro. Estructura productiva de Puntas de Manga y Eje Belloni en función de la estimación de los puestos de trabajo existentes.</i>	92
32	<i>Cuadro. Población de la CAC</i>	94
33	<i>Cuadro. Condición de actividad de la población</i>	95
34	<i>Cuadro. Nivel educativo alcanzado en la CAC</i>	95
35	<i>Cuadro. Estimación de puestos de trabajo ocupados por residentes locales</i>	97
36	<i>Cuadro. Datos básicos de empleo rural en la CAC</i>	100
37	<i>Cuadro. Calificación del trabajo rural</i>	101
38	<i>Cuadro. Cantidad de Habitantes por Barrio de la CAC y por Rango Etario.</i>	111
39		
40	<b>ANEXOS</b>	
41		

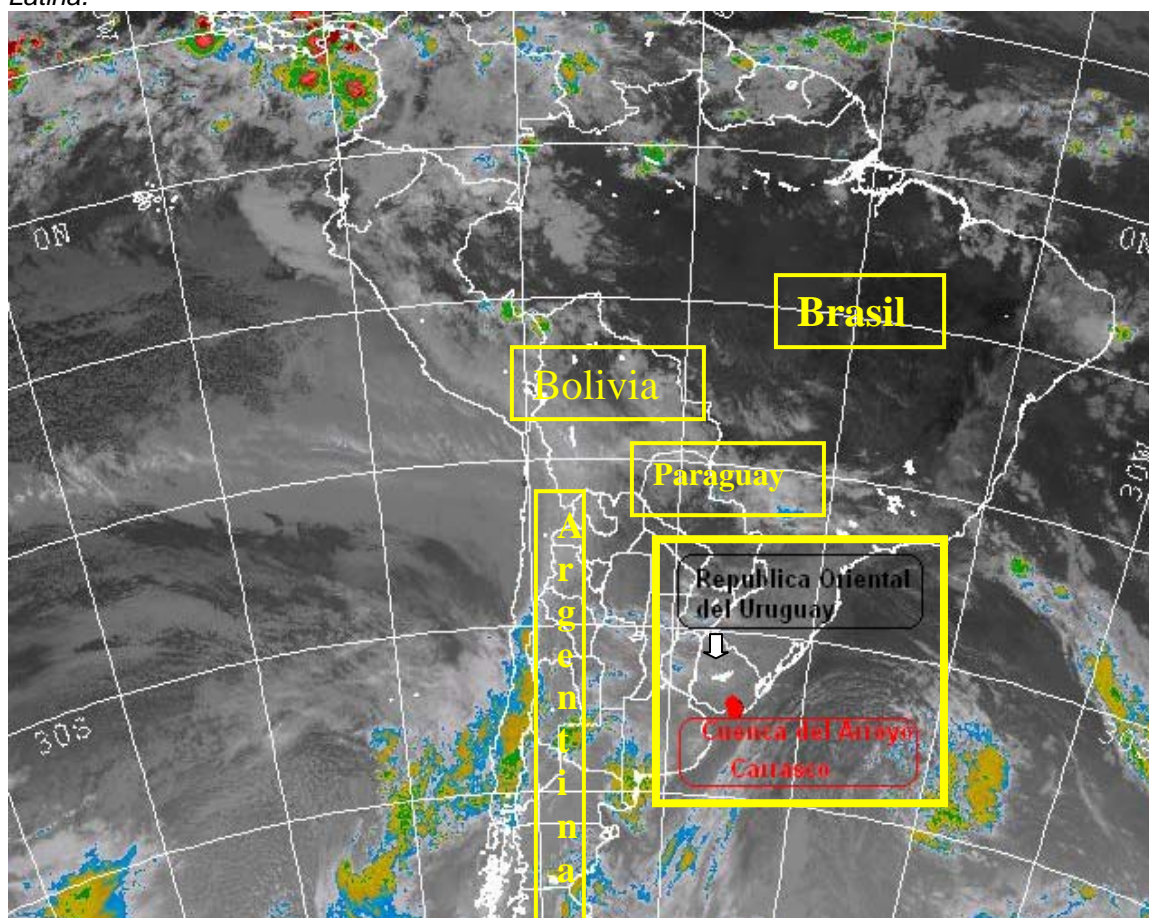
## Capítulo 1. Presentación de la Investigación.

### I.- Presentación, justificación y objetivos

#### 1.1- Presentación:

El presente trabajo, además de ser un estudio teórico, para presentar como trabajo final de la "1ª Maestría en Ordenación y Desarrollo Territorial" cursada en la Universidad Internacional de Andalucía, Huelva, España.....intenta ser un aporte mas, a la solución de un problema no resuelto, (aunque si abordado mas de una vez, por medio de varios trabajos parciales, en el correr de estos últimos años), en un lugar o territorio de la Republica Oriental del Uruguay, llamado "Cuenca de Arroyo Carrasco" y mas precisamente en su extensión rural .

**Figura 1:** Mapa de ubicación de la Cuenca del Arroyo Carrasco en el Uruguay y en América Latina.



**Fuente:** Elaboración propia en base a Foto Satélite Goes-12

La Republica Oriental del Uruguay, desde el punto de vista Jurídico-Administrativo, está conformada por *DEPARTAMENTOS*, que están gobernados por un *INTENDENTE MUNICIPAL Y LA JUNTA DEPARTAMENTAL*, elegidos ambos "cargos y organismos" por sufragio universal, por un período de cinco años. Los ediles de la Junta Departamental actúan como *PODER LEGISLATIVO* a nivel departamental.

Hay 19 departamentos (ver Figura -2- ), que detallamos más abajo, junto con los nombres de las capitales departamentales, que figuran entre paréntesis:

1. Artigas ( *Artigas* )
2. Canelones ( *Canelones* )
3. Cerro Largo ( *Melo* )
4. Colonia ( *Colonia del Sacramento* )

5. Durazno ( *Durazno* )
6. Flores ( *Trinidad* )
7. Florida ( *Florida* )
8. Lavalleja ( *Minas* )
9. Maldonado ( *Maldonado* )
10. Montevideo ( *Montevideo* )
11. Paysandú ( *Paysandú* )
12. Río Negro ( *Fray Bentos* )
13. Rivera ( *Rivera* )
14. Rocha ( *Rocha* )
15. Salto ( *Salto* )
16. San José ( *San José* )
17. Soriano ( *Mercedes* )
18. Tacuarembó ( *Tacuarembó* )
19. Treinta y Tres ( *Treinta y Tres* )

**Figura 2:** Mapa político del Uruguay.



**Fuente:** Internet (pagina web Gubernamental)

El territorio en referencia, es “la Cuenca del Arroyo Carrasco”, y este Arroyo (y uno de sus tributarios, el Arroyo Toledo) es parte del límite entre dos jurisdicciones departamentales: el Departamento de Montevideo y el Departamento de Canelones (ver el Punto amarillo en la fig.2) constituyendo el ultimo tramo (contra el Río de la Plata) el límite “Este” del Departamento de Montevideo.

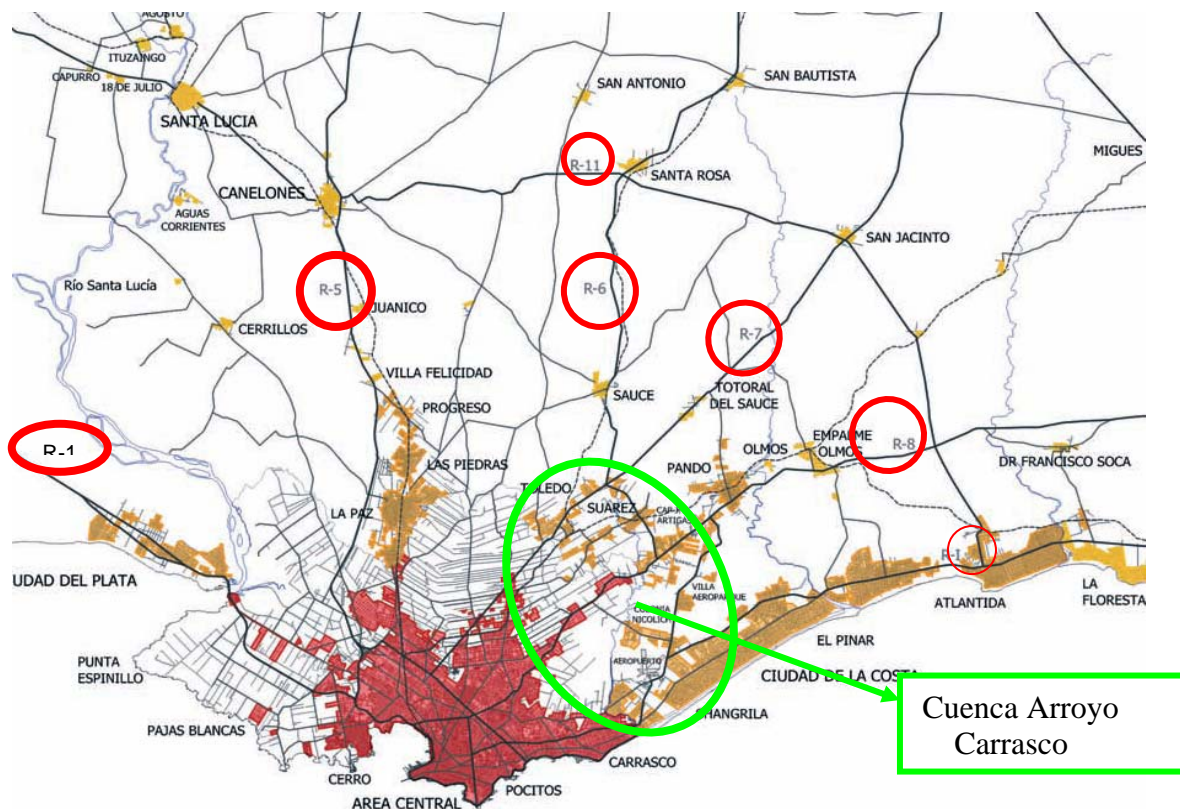
Este territorio forma parte de la zona denominada Area Metropolitana de la Ciudad de Montevideo.

Las áreas metropolitanas son territorios tensionados entre distintos polos urbanos (Figura -3- ). En general, sufren las consecuencias o las proyecciones negativas de la vida urbana, como extensiones de los problemas de las periferias, y ninguna de las positivas, ya que la cobertura de servicios es deficitaria.

Debemos partir del reconocimiento de que *la identidad metropolitana*, implica que se trata de un territorio con características y problemas propios, que exigen un tratamiento diferenciado en la planificación y en la gestión.

Ese reconocimiento tiene que partir de lo institucional, de la creación de un organismo con carácter de autoridad metropolitana; por eso entendemos que la creación de “*Agenda Metropolitana*” (1), es una señal importante de ese reconocimiento, porque indica que es necesario el consenso de los Gobiernos Departamentales, en torno a directrices estratégicas de desarrollo de la región, como marco orientador de la planificación y gestión conjunta.

**Figura 3:** Mapa de Ciudades y Rutas Nacionales del Area Metropolitana



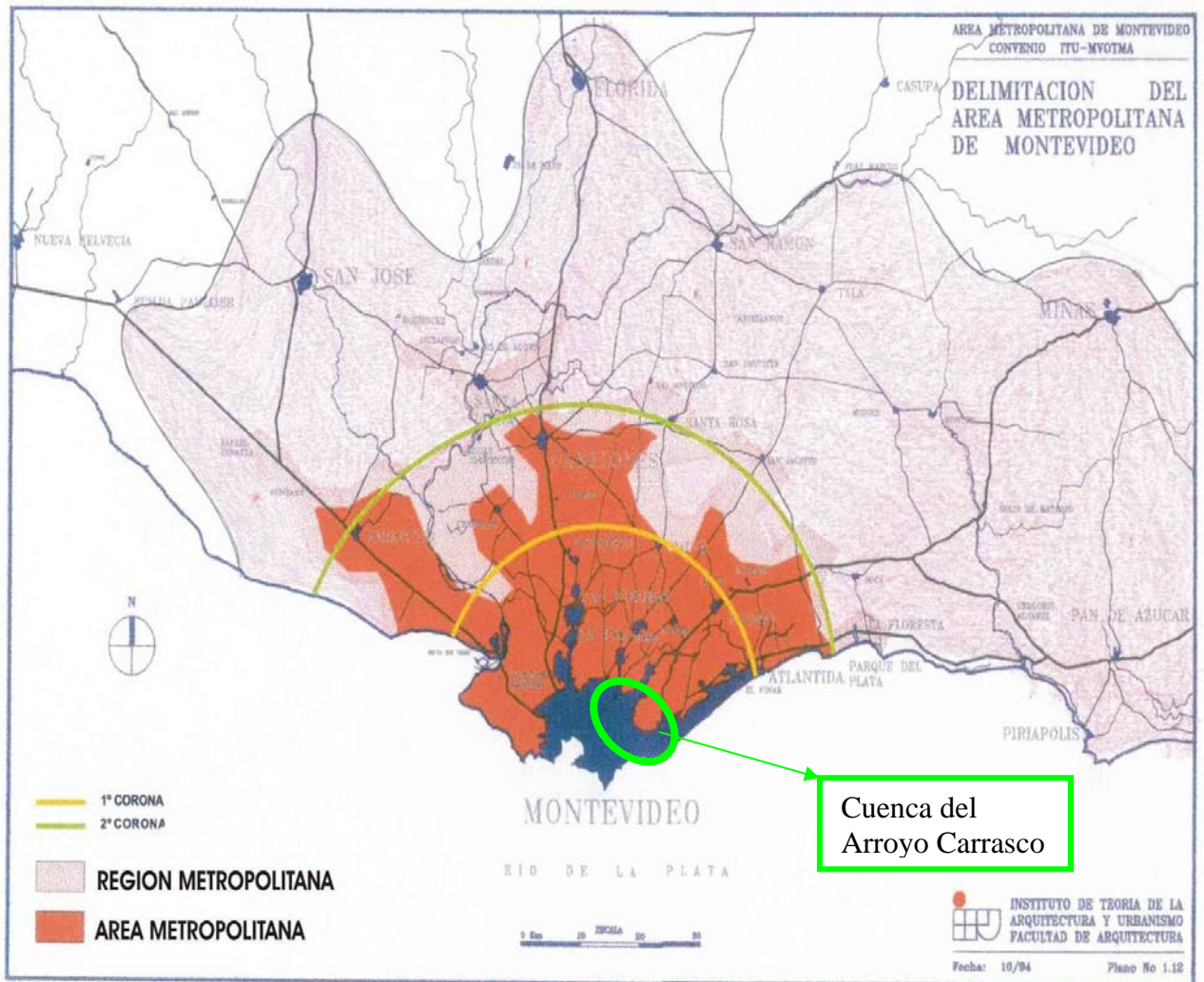
**Fuente:** Plan Estratégico de Gestión Integrada de la Cuenca del Arroyo Carrasco

Cuando hablamos de identidad metropolitana, nos encontramos frente a la primera interrogante, ¿cómo delimitar el territorio metropolitano? La Academia diferencia entre “**REGION METROPOLITANA**” y “**AREA METROPOLITANA**” (Figura -4- ). Así se puede observar que el “ITU”, delimita claramente el Area Metropolitana propiamente dicha, en función de las relaciones de intercambios, distancia- tiempo y recorridos cotidianos, entre trabajo y residencia

1- El 29 de julio de 2005, los Intendentes Municipales de Canelones, Montevideo y San José, Marcos Carámbula, Ricardo Ehrlich y Juan Chiruchi, acordaron implementar un Programa interinstitucional para avanzar en el desarrollo local sustentable, en forma articuladora e integral. Surge así, “*Agenda Metropolitana*” como un Proyecto de gestión compartida).



**Figura 4:** "Region" y "Area" Metropolitana, de Montevideo



**Fuente:** ITU: Octubre de 1994

La región metropolitana, con un área mayor, es similar, pero existe menor dependencia funcional y de relaciones cotidianas entre sus partes.

Si partimos de las diferentes dimensiones de los fenómenos territoriales, el alcance metropolitano puede ser variable, si lo definimos en función de consideraciones económico-productivas, o sociales, o físico-geográficas; o ambientales, o en función de los sistemas y estructuras territoriales.

### 1.2- Justificación:

Para el caso de nuestro trabajo, hemos definido como el territorio de estudio, la Cuenca del Arroyo Carrasco (CAC). La cuenca fluvial es un sistema que está formado por la superficie de la tierra que drena hacia un curso de agua principal, constituye una unidad hidrológica y geográfica bien definida.

Las cuencas hidrográficas poseen un enorme potencial como unidad de análisis y gestión, debido a que éstas son un sistema natural con gran diversidad de componentes (bióticos - seres vivos a excepción de la sociedad, - abióticos y elementos antrópicos), que interactúan entre sí, teniendo una expresión territorial precisa, definida por sus divisorias de aguas.

Duroejani, A.(1992) plantea sobre el Manejo de Cuencas, diferenciándolo de otros procesos que "...parte por enfocar el potencial y las necesidades de manejo de los **recursos naturales** en una forma **ambientalmente sustentable, siendo el agua el recurso primordialmente considerado como eje de articulación para coordinar las acciones de crecimiento económico y equidad**. El margen de acción lo forman los límites naturales de las **cuencas hidrográficas**. Es un enfoque que se basa en sostener que el desarrollo del hombre será sustentable solo en la medida que actué en forma armónica con el entorno. Es decir que se parte por determinar el potencial de los recursos naturales para utilizarlos con los conocimientos, tecnologías y organización disponible, para fijar luego metas sociales, económicas en función de dicho potencial."

Este método de análisis, presenta ventajas y desventajas, entre las primeras, se destaca que la delimitación es fija, no arbitraria, permite un plan de gestión y ordenamiento territorial a largo plazo, y en nuestro caso, como desventaja, por estar los límites naturales de la Cuenca en diferentes Departamentos ( Montevideo y Canelones), por lo tanto, bajo las decisiones de diferentes administraciones, los datos e informaciones disponibles, no tienen el mismo desarrollo, tienen diferentes alcances, escala y magnitud, y en algunos casos, sin llegar a ser antagónicas, no coinciden, estando enfrentadas unas con otras.

Sin embargo, a los efectos del análisis podemos, a modo de una convención de partida, utilizar los datos disponibles comunes a las dos administraciones y en la medida en que se avance en el reconocimiento de ese territorio, en todas sus dimensiones, se irán ajustando naturalmente nuevas directivas de información necesaria.

### **1.2.1 Importancia del estudio de la Cuenca del Arroyo Carrasco**

#### **1.2.1.1- La CAC y el territorio.**

En primer lugar, se trata de un territorio muy tensionado, donde viven más de 250.000 personas, distribuidas en zonas extremas desde el punto de vista social y económico del país, de su posición en el desarrollo y de su participación en las posibilidades que el mismo debe de ofrecer a todos los ciudadanos. Esta distribución abarca desde barrios de alto valor inmobiliario (Barrio Carrasco, donde viven familias del mas alto poder adquisitivo), pasa por el medio rural, donde se presentan pequeños predios rurales y llega hasta los asentamientos irregulares descubiertos de la mayoría de los servicios formales que debe ofrecer una ciudad a sus habitantes (luz eléctrica hay en todo el país, no sucediendo lo mismo con el agua potable y el saneamiento). Muchos de sus habitantes trabajan o estudian, y "se atienden de servicios personales" en las ciudades vecinas - la mayoría en Montevideo-, otros trabajan en actividades agropecuarias –como patronos o como empleados- y otros, resuelven su existencia día a día desarrollando las mas diversas de estrategias de subsistencia, como lo veremos mas adelante. La decadencia de la actividad agropecuaria en la zona debido a la baja de precios de los productos (perdida de rentabilidad : por precios del mercado bajos y/o, no sostenidos, y tamaños o escala de producción chicos) y al alto riesgo de "merma" de lo producido debido fundamentalmente a los robos, han determinado un fuerte abandono de predios o de la producción en los mismos, lo que ha derivado en consecuencia directa, en incrementar el problema social y a su vez alejar del aprendizaje natural y la actividad laboral en todo el espectro de las actividades agropecuarias, a los estratos sociales de jóvenes locales, de los alrededores inmediatos, que son los mas necesitados de trabajo.

El correcto enfoque de este tema, tal vez sea el hilo medular de la solución de estos problemas y la situación concreta de este territorio o al menos del inicio de una iniciativa o forma diferente de apuntar a solucionarlo.

Sabemos que la solución de estos problemas, no pasan por soluciones fáciles ni rápidas, ni por planes sectoriales geniales, sino que por tener componentes de carácter económico, social y cultural, de marginaciones y de ausencia de cohesión social y aceptables condiciones de vida, las soluciones deberan transitar por un camino de largo alcance, ya que se trata de un tema para generaciones (una o dos por lo menos), es como una "carrera de fondo", para la cual hay que prepararse con largo aliento y perseverancia.

Tal vez el desarrollo de este tema, como aporte a la solución de los problemas, sea el de los más polémicos, no solo a nivel de nuestro país, sino también a nivel de toda Latinoamérica, ya que lleva implícito la discusión del tema de la tierra, su tenencia y su uso.

Puede una Sociedad permitir la existencia de áreas privadas, y peor aun publicas (predios rurales medianos y grandes) abandonados e inútiles, cuando alrededor esta presente una población de niños, adolescentes y adultos sobreviviendo al margen de las necesidades normales y bajo condiciones de extrema pobreza y marginación? O deben de delinearse acciones inmediatas de inclusión, laborales, productivas, educativas, culturales y de desarrollo de medios de vida formativos de acuerdo a las normas de la sociedad?

### **1.2.1.2- La CAC y el Medio Ambiente.**

En segundo lugar en referencia al tema del medio ambiente y la ecología ambiental, es de suma importancia ya que en esta característica zona de encuentro, entre ambos departamentos, se perciben actualmente contrastes, fragmentación socio-espacial y problemas de degradación ambiental, que exige un abordaje interdisciplinario e interinstitucional ya que mantiene aún valores ambientales y un paisaje particular que le otorga significancia a nivel departamental y nacional, mas allá de presentar actualmente fuertes impactos por las actividades, acciones y localizaciones humanas, incluyendo obras de canalización (equivocadamente realizadas en la Zona de Bañados) que han acelerado el tránsito de agua hacia el Arroyo Carrasco, la introducción de especies exóticas, la acción de contaminantes y residuos sólidos, concluyendo en la gran obra antropogénica de la destrucción del bañado de Carrasco de unas 1200 has de extensión y que debería ser el fundamento de la primer línea de acción de alto contenido ecológico.

El Arroyo Carrasco, que es el nombre del tramo final del escurrimiento del agua y eje geográfico de la CAC, conduce sus aguas al Río de la Plata. Estas aguas, interceptadas, por una red de arroyos y cañadas contribuyentes al Bañado de Carrasco, ubicado prácticamente en el centro geografico de la Cuenca y con un superficie de aproximadamente 1200 has, desde donde nace el propio Arroyo Carrasco, que se describirá con mas detalles en los capítulos siguientes.

La CAC involucra, una superficie aproximada de 20.000has., donde se realizan infinidad de actividades – desde las agrícolas, industriales, fabriles, hasta las domiciliarias o caseras a partir de asentamientos regulares e irregulares que vierten sus desechos a los diferentes cauces que forman la red de la cuenca del Arroyo Carrasco- en forma espontánea e individual, al margen y sin tener en cuenta controles ni normativas de las directivas generales de los organismos correspondientes (DINAMA) y en la mayoría de las veces, sin ni siquiera pensar en las consecuencias posteriores ( “aguas abajo” ) de contaminación del conjunto de la cuenca.

Aunque es necesario hacer la puntualización de que en los últimos años se han puesto mas estrictos los controles municipales, lográndose importantes adelantos en el control de emisiones de contaminaciones, también debemos nombrar situaciones no resueltas, como lo es la ubicación del vertedero de basura de la ciudad de Montevideo y parte de la Ciudad de la Costa de Canelones, en las nacientes de una de las cañadas que envía sus aguas hacia el Bañado de Carrasco

Y justamente al final del curso de dicho Arroyo, su desembocadura es, en el Río de la Plata, que constituye, junto con la faja Costera, un territorio de alto valor natural, turístico, patrimonial e inmobiliario. Se trata de una larga faja costera de casi 30 kms de largo de finas arenas blancas y amplias playas que conforman parte de un patrimonio costero-turístico, que armoniza y contribuye al desarrollo económico-cultural y turístico de los Departamentos de Canelones y del “Este” de Montevideo, en temporadas estival de turismo.

### **1.2.1.3- La CAC y el Area Metropolitana.**

Por ultimo, en tercer lugar, la importancia en referencia a los alcances del estudio de la Cuenca del Arroyo Carrasco se inscribe y trasciende en un ámbito territorial más amplio, que es el del espacio metropolitano. Montevideo tiene una vocación metropolitana que se manifiesta desde los primeros periodos de su Fundación, como se detallara mas adelante.

El desarrollo, a través de la historia (fundamentalmente luego de la segunda mitad del siglo XX) de la economía y sus altos y bajos (con periodos de bonanza económica y crecimiento, y de crisis profundas alternantes), y la expansión de la Ciudad de Montevideo, con un crecimiento

no planificado, fue conformando áreas de recepción de inmigrantes por un lado (fundamentalmente Españoles e Italianos), y por otro ciudadanos que fueron siendo desplazados del "centro" ( algunos por no poder pagar alquileres en crecimiento en la ciudad y otros llegados del interior de la republica en búsqueda de fuentes de trabajo para resolver sus precarias economías personales y familiares , generando a su vez, "espacios vacíos" que fueron luego llenándose por asentamientos regulares e irregulares, en lugares antiguamente utilizados como zonas de cultivos hortícola-frutícolas.

Esto determina la co-existencia en un mismo territorio, de:

- por un lado, una enorme masa de población caracterizada por la pobreza , la imposibilidad de integración social (disgregación social, con todas sus implicancias) y con fuerte imposibilidad de participación en el trabajo estable-formal, y de participación en las necesarias etapas de educación, salud, higiene, capacitación y fortalecimiento de practicas y elementos culturales y técnicos, solo pudiendo sobrevivir por el "*desarrollo de la habilidad de utilización de algunos medios de vida*", (muchas veces antagónicos con las reglas y normas de convivencia social) que fueran capaces de "resolver el día a día".

-por otro, desde la perspectiva de los tradicionales productores agrarios de la zona, ( que tal vez como resultado del cuadro social que vimos mas arriba, sumado a la consecuencia de las propias "alternancias" de las crisis económicas, donde las variaciones de valores de los productos incide directamente, tanto en los resultados económicos de los productores, como la alternancia del poder adquisitivo de los mismos por parte de la población consumidora) actividad en que se fue perfilando y profundizando una realidad de abandono de la actividad en gran cantidad de predios, como lo demuestra la realidad actual del area rural de la CAC : casi 7000 has en la Cuenca del Arroyo Carrasco, como veremos mas adelante, se encuentra en estado improductivo, abandonado y en condición de "terreno baldío", en la actualidad.

Y esta situación, que pone en primer lugar del escenario la paradoja de un grupo humano muy grande en situación de pobreza, sin trabajo ni destino para su juventud, en medio de un territorio vacío, abandonado, con calidad y ventajas comparativas muy fuertes, de ubicación y vocación agrícola, y en el centro de un radio de 20-30 Kms de concentración de población (mas de la mitad de la población del país) y de mercados para la colocación de esos productos ( nos referimos a la Ciudad de Montevideo y la Costa Turística de Canelones y Maldonado , teniendo como extremo a unos 100 Km., la ciudad de Punta del Este, uno de los principales Balnearios Turísticos de América del Sur) .

Todas estas características, tienen una expresión más profunda y dramática en el area de la cuenca del Arroyo Carrasco que en el resto del Area Metropolitana de Montevideo, como lo veremos mas adelante con mayor detalle.

¿Debe de considerarse la problemática, generada por las densidades de uso y ocupación y los conflictos y tensiones por usos alternativos, como los usos residenciales o de servicio a la ciudad, que compiten, presionan y distorsionan los usos rurales de producción agropecuaria, como una problemática propia de las áreas metropolitanas e intentar de prever y solucionar dichos problemas, únicamente desde la óptica del urbanismo?

O por el contrario, ¿debería considerarse una visión de "*desarrollo sostenible*", que desde el lado del area rural, desde la misma situación de la población que habita ese territorio tan particular, considere y aborde el conjunto de la problemática, como un caso, con un grado importante de "singularidad", que permita transformarlo en "el eslabón" capaz de tirar de la cadena del desarrollo en ese territorio?

### **1.3- Hipótesis y Objetivos:**

#### **1.3.1- Hipótesis:**

**"El establecimiento de una estrategia de desarrollo que considere los aspectos productivos, ambientales y sociales en la cuenca del arroyo Carrasco, posibilitara su conservación y desarrollo sustentable a mediano y largo plazos"**

La hipótesis que orienta este trabajo de investigación, sostiene que el Ordenamiento Territorial de la Cuenca del Arroyo Carrasco, está en función del "desarrollo sustentable" en todos sus

términos, del componente rural de dicha cuenca, como expresión concentrada de un modelo de desarrollo armónico, equitativo y ambientalmente sostenible.

Esta hipótesis, se construye desde el análisis de la situación concreta del territorio, en que se encuentran y desenvuelven los diferentes actores – públicos y/o privados- existentes en la Cuenca del Arroyo Carrasco, y pretende, desde esta realidad, jerarquizar la importancia de sus principales componentes territoriales, las áreas urbanas y las áreas rurales, cuya participación y porcentajes se verán mas adelante.

Y hablamos de desarrollo sostenible, que (como sostiene Mateo, 1997, citado en Domínguez, 2003) “...implica aceptar al medio ambiente, como factor activo y estratégico del proceso de desarrollo, ya que él proporciona las condiciones básicas de subsistencia que requiere la humanidad, para existir y perfeccionarse”.

Intentar dilucidar el rol que deberían cumplir las áreas rurales de la CAC resultara clave para resolver en profundidad, la problemática situación del conjunto de la población del territorio, ya sea la situación actual y futura, como las causas de su génesis.

Asimismo podría resultar una forma nueva y distinta de actuación del Ordenamiento Territorial, capaz de ser extrapolable a otras situaciones similares de otras áreas metropolitanas, suburbanas y/o rurales

### 1.3.2-Objetivo general:

Abordar la gestión integrada, participativa y sustentable de la cuenca del arroyo Carrasco, con vista a proponer un modelo de desarrollo social, económico y ambientalmente sustentable, inmerso en una gestión metropolitana desde la perspectiva de una visión integral.

### 1.3.3-Objetivos específicos:

- 1- Analizar los aspectos ambientales y territoriales presentes en la Cuenca del Arroyo Carrasco.
- 2- Avanzar una propuesta participativa para la zona rural de la cuenca, para una gestión integrada de recursos de suelos, hídricos y sociales a nivel de la Cuenca del Arroyo Carrasco, a partir de donde se vayan logrando niveles crecientes de Ordenamiento Ambiental y Territorial, en mejoras sostenidas en la calidad de vida de los habitantes de toda Cuenca.
- 3- Contribuir a avanzar en la concreción del Mandato Constitución de la Republica Oriental del Uruguay en referencia al **Artículo 47**, que establece: **“La protección del medio ambiente es de interés general. Las personas deberán abstenerse de cualquier acto que cause depredación, destrucción o contaminación graves al medio ambiente. La Ley reglamentará esta disposición y podrá prever sanciones para los transgresores”**.
- 4- Aporte a la gestión ambiental del territorio de la Ciudad de Montevideo, ya que el estudio de la situación actual y alternativas de los cursos de agua presentes en la CAC (los arroyos, el Bañado de Carrasco y sus cuencas), será una contribución directa, a la gestión integrada de las zonas costeras.
- 5- Generación de propuestas.

## 2- Metodología y Materiales, y síntesis de la Investigación:

### 2.1- Metodología-

Esta implica un abordaje sistémico de la Cuenca del Arroyo Carrasco, desde una visión holística, capaz de integrar las múltiples y complejas relaciones entre la sociedad y la naturaleza, tratando de interpretar las tendencias evolutivas, con vistas a su proyección futura por la vía de avanzar en una propuesta de Ordenamiento Territorial, Participativo y Sustentable.

Este estudio, como se sostiene desde la hipótesis y su objetivo principal, pretende promover una acción, **acercándonos al objetivo con un método de Investigación diagnóstica operativa, que según (Ander Egg 1995: 36)... “se trata de realizar un estudio/investigación, formulado como diagnóstico, que tiene una doble característica: servir directa e indirectamente para actuar (de ahí su denominación de “operativo”), y el**

**tener un carácter preliminar (en el sentido de que no se trata de un estudio y un diagnóstico totalmente acabado).**

De acuerdo con esto, en la propuesta metodológica, para el desarrollo de la investigación, se intento la caracterización del territorio de estudio, por la complementariedad de la:

-Utilización de técnicas cuantitativas (incluyendo la creación de un SIG) y cualitativas (entrevistas semiestructuradas o dirigidas y entrevistas casuales o producto de “encuentros fortuitos).

-Investigación bibliográfica y fuentes documentales para la construcción de una base teórica de utilidad para el análisis posterior.

-Trabajo de campo con entrevistas puntuales en profundidad a empresarios, agricultores y productores orgánicos, agentes locales, instituciones locales.

-Talleres o grupos de “creación participativa” (Ander Egg, 1995), como otra técnica dentro de las aplicables en la metodología de una elaboración diagnóstico participativa, que podría implicar aportes relevantes según el autor, tales como: crear un espacio de interacción grupal, aumentar la participación individual en la fase de diagnóstico y toma de decisiones y como consecuencia generar movilización social para identificar, definir los problemas, y resolver los problemas de forma participativa.

De esta manera, a pesar de haber encontrado problemas de existencia y coherencia de la información pertinente, y de disponibilidad de fondos para la instrumentación de los talleres, como detallamos mas adelante, se han dado los pasos necesarios aunque no necesariamente en un orden cronológico rígido, sino alternando formas y etapas a medida que se avanza en el diagnóstico.

Se inicia por un reconocimiento de la zona de estudio, a nivel perceptivo, en recorridas parciales para conformar una visión general, siguiendo, y en paralelo, con una revisión documental de contenidos temáticos y de producción local, tanto de las organizaciones sociales, de la Universidad, y de distintos sectores del estado. Esto permitió un nivel básico de conocimiento para poder establecer contacto con los actores locales, tanto individuales como colectivos, en su lugar como protagonistas del proceso.

En relación a los actores individuales, una de las primeras acciones desarrolladas fue la conversación en “encuentros fortuitos”, actividad que se basa en provocar diálogos con la gente común buscando que lo espontáneo, sea lo central, a partir de alguna pregunta disparadora.

Mientras continuaba la revisión documental comenzamos a realizar entrevistas a personas que por su lugar institucional o trayectoria de vida, tienen un conocimiento profundo de la zona. Esta técnica fue establecida con una estructura básica de preguntas orientadoras.

Como decíamos mas arriba, este bloque de información se vio limitado por:

- no encontrar información publica (ni digitalizada ni para digitalizar) concordante en ambas Administraciones Departamentales (o sea, no encontrar información consistente en el Departamento de Canelones con la información del departamento de Montevideo).

Cabe destacar que la mayor información es proveniente de la administración del Departamento de Montevideo, donde existe un Sistema Cartográfico y de Información Georeferenciado de gran nivel y contenidos, colgado en su página Web.

- la falta de recursos económicos mínimos necesarios para la incorporación de coberturas aéreas y/o satelitales actualizadas, que permitiera por un lado, la planificación y realización de talleres, así como levantar y digitalizar informaciones que pudieran ser comparadas con coberturas anteriores y por otro tener una movilidad mínima necesaria recorrida del area de manera de desarrollar una encuesta a partir de una muestra estadísticamente significativa.

De cualquier manera, en primer lugar, se logro realizar un SIG parcial (mas allá de que el objetivo original primario fue realizar un estudio comparativo del uso del suelo hortifrutícola del periodo 1966 hasta el año 2008, para investigar situación actual de predios abandonados y su relación con el avance de la urbanización sobre el area rural) a partir de alguna información obtenida de algunos “shapes” de la IMM y otros de algunos escenarios preparados por Ministerios u otros organismos públicos. Esta información se conjugo en conjunto sobre la carta geográfica a escala 1/50000 del Ministerio de Defensa Nacional, desde donde se logro la confección de varios planos muy útiles para ilustrar la descripción de los aspectos del estudio

físico de la Cuenca, y en segundo lugar, entre los materiales analizados, se presentan los resultados de tres talleres de trabajo en el área realizados con anterioridad por parte de Agenda Metropolitana, con una amplia y variada participación, con resultados pertinentes, a los que sometemos a otro análisis diferente, desde una visión crítica de la realidad de las actividades agropecuarias

### 2.2- Materiales-

- Cartografía básica escala 1/ 50 000 del Ministerio de Defensa Nacional (MDN)
- Coberturas aéreas e imágenes satelitales, de diferentes sensores remotos
- Cartografía temática existente (Dirección de Suelos y Aguas, Ministerio de Agricultura y Pesca, ECOPRATA, Intendencias Municipales, etc.
- Programa Arc View GIS 3.3 (versión en español).
- Documentación de Agenda Metropolitana de tres talleres realizados en la Cuenca del Arroyo Carrasco (Cuenca Alta: Taller Club Unión, Cuenca Media: Taller de Barrios Blancos y Cuenca Baja: Taller en el Museo Fernando García).

### 3- Cronograma

El siguiente cronograma presenta las actividades centrales del estudio. El cronograma permite visualizar la centralidad de las actividades de búsqueda de información en el primer año junto a las conversiones espontáneas (encuentros fortuitos) y entrevistas mientras que en el segundo año el eje principal, estará dado por la etapa de construcción colectiva junto a grupos.

Trimestre	10-11-12/2007			1-4-5/2008			6-7-8/2008			9-10-11/2008			12-3-4/2009			5-6-7/2009			8-9-10/2009			11-12/2009			1-3-4/2010		
Actividad	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3			
Preparación de Temas																											
Salidas de reconoc. de Campo																											
Entrevistas fortuitas																											
Busqueda de Info y Analisis																											
Programacion de entrevistas																											
Analisis de Entrevistas																											
Entrevistas a Inform. Calificados																											
Entrevistas a actores Locales																											
Preparacion/Comparacion/Talle																											
Actividades con la Comunidad																											
Talleres																											
Produccion Informes Preliminares																											
Salidas de Percepcion Especial (Vuelo en helicoptero)																											
Salidas de Verificacion por Analisis Tematico																											
Propuestas																											

## Capítulo II. Antecedentes del estudio, Marco teórico

### 2.1 - Antecedentes del estudio

Es necesario diferenciar dos fuentes. La primera referida específicamente a la CAC, que serían los estudios más recientes en el tiempo. Y en segundo término aquellos estudios y trabajos que desde una perspectiva del Área Metropolitana incluyen temas de la cuenca del Arroyo Carrasco, más allá de que no se le considere como una unidad.

#### 2.1.1- Antecedentes de la Cuenca del Arroyo Carrasco

Así como la Cuenca del Arroyo Carrasco (CAC), anteriormente nunca había sido reconocida o tomada en cuenta como un territorio funcional, tampoco ha sido objeto de miradas, análisis, estudios y/o propuestas en forma integral, multi-disciplinar y multidimensional para el conjunto del área o sus componentes sino en contadas oportunidades, como lo fueron los trabajos realizados por la IMM en el marco de un proyecto de cooperación, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y que diera lugar al **“Estudio de Ordenamiento Territorial de la Cuenca del Arroyo Carrasco”** en noviembre de 1985.

A partir del ascenso del último Gobierno Nacional, el que, junto a las Intendencias Municipales de Canelones y Montevideo, asumen un compromiso con el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de las Naciones Unidas y las Metas Nacionales correspondientes, presentadas por Uruguay ante las Naciones Unidas en marzo de 2005, en el contexto de la lucha contra la pobreza y la desigualdad y, por tanto, por mayores niveles de equidad, con especial énfasis en el inicio de la vida y la niñez.

Esta iniciativa se inscribe en ese compromiso y asimismo en los esfuerzos para el logro del ODM N° 7, “Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente” y las metas nacionales correspondientes: “Integrar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y programas del país y revertir la pérdida y degradación de los recursos medioambientales”; “Continuar reduciendo la proporción de personas sin acceso al agua potable y reducir a la mitad aquella sin acceso al saneamiento” y “Para el 2015, reducir a la mitad la proporción de personas residentes en condiciones habitacionales precarias”.

Como parte de ese marco de acción, comienzan a desarrollarse las agendas y programas para el desarrollo de los trabajos, ya sea en la CAC y/o en el Área Metropolitana, y así se crean nuevas instituciones vinculadas en el “que hacer...” para la Cuenca del Arroyo Carrasco.

- 29 de Julio 2005 - **Programa "Agenda Metropolitana"**, con el objetivo de:

1. Avanzar en el desarrollo local sustentable, en forma articuladora e integral; promover la gestión sinérgica de recursos humanos y materiales en el área metropolitana y su proyección regional;

2. Procurar la mejora de la calidad ambiental y proponer acciones orientadas a proteger determinadas áreas y medidas correctivas con respecto al uso de los recursos en aquellas áreas donde se han identificado procesos de degradación de los recursos o del ambiente en general;

3. Promover encuentros de intercambio entre responsables de las áreas de las Intendencias, representantes del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial y Medioambiente y del Ministerio de Agricultura y Pesca, de las cuales ha surgido la necesidad por parte de las dos intendencias de constituir un grupo de trabajo específico entre éstas para lograr avances y propuestas respecto de los aspectos señalados en el ítem anterior.

- 21 de septiembre 2006 - **Grupo de trabajo**

1. Integrado por delegados de las dos intendencias IMM e IMC.

2. Los cometidos:

- Estudiar y realizar abordajes específicos que conciernen a los dos municipios en esta temática.

- Implementar líneas estratégicas en la cuenca y los bañados de Carrasco.

- Avanzar en propuestas conjuntas de gestión integrando aspectos sociales, económicos y ambientales.



- Facilitar asimismo elaboración e insumos para las dos intendencias y/u otros grupos de trabajo que las intendencias integren con otros organismos competentes, para elaborar el plan estratégico de acciones en el área.

**3.** Las partes acuerdan que la coordinación del citado grupo se encuentre a cargo de Agenda Metropolitana.

**4.** Implementar asimismo, un Subgrupo de Trabajo, que elabore las bases para el desarrollo de un proyecto de Educación ambiental en el área e implementar acciones para su puesta en práctica.

-El 24 de julio de 2007 la Intendencia Municipal de Canelones, la Intendencia Municipal de Montevideo y el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente firmaron un convenio cuyo objeto es la elaboración de un **Plan Estratégico de Gestión Integrada (integral y compartida) de la Cuenca del Arroyo Carrasco** contribuyendo así al logro, en la cuenca del Arroyo Carrasco, con un plan de acción estratégico, para alcanzar los Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM) y las metas nacionales correspondientes, incluyendo problemas de pobreza, desigualdad e infancia en el departamento de Montevideo para el año 2015.

-En Diciembre de 2007 se entrega a las autoridades correspondientes el PECAC, Plan Estratégico de la Cuenca del Arroyo Carrasco que comprende: un diagnóstico del área; un relevamiento de las políticas, programas y proyectos existentes y programados para el área; las líneas estratégicas del plan; ideas de proyectos; modalidades de financiamiento correspondientes; un modelo de gestión colaborativa para el conjunto y sus componentes y propuestas sobre acciones inmediatas que garanticen la puesta en marcha del Plan estratégico.

## **2.1.2- Antecedentes desde la perspectiva del Area Metropolitana**

### **- Respecto a enfoques globales**

Existe una serie de estudios metropolitanos, desde la academia, la gestión y la consultoría, cuya producción se concentra en los últimos veinte años, los que si bien, no tienen referencia específica a los problemas de la CAC, si refieren a diversa tematica en común desde la perspectiva del area metropolitana.

En esta perspectiva, en primer lugar, se ubica el Libro Blanco del Área Metropolitana, que sería el trabajo más recientemente editado por el programa Agenda Metropolitana.

Como ejemplos anteriores:

-En 1993, el MVOTMA convocó a equipos técnicos para la realización de estudio sobre el área metropolitana,

-Se realizaron, entre otros, estudios sobre las dinámicas territoriales con amplio enfoque por parte del Instituto de Teoría y Urbanismo (ITU 1993), se concretó un primer estudio de la localización de la actividad económica y el empleo metropolitano (CIESU 1993), y un primer enfoque de Urbanismo Estratégico Metropolitano (Taller Sprechman 1993).

-En 1993-1994, CIESU y PEITHO, el primer estudio detallado y geo-referenciado de las áreas sociales críticas en la corona metropolitana de Canelones y San José.

-En 1996-1997, el Estudio General para las Directrices de Ordenamiento Territorial impulsado por MVOTMA propuso una posible "agenda de asuntos y desafíos" metropolitanos y renovó el llamado a una gestión coordinada con enfoque estratégico (DINOT-MVOTMA 1996).

-En 1999, la OSE desarrolló mediante una consultoría el Plan Director de Agua para Montevideo (PDAPM) abarcando el conjunto de la cuenca del Río Santa Lucía y el sector metropolitano costero de San José. Se relevaron en esta ocasión aspectos ambientales, de localización industrial, y de desarrollo urbano, en un enfoque integrado.

### **- Respecto a los enfoques sociales**

-En los últimos años, la temática metropolitana comenzó a ser abordada con más frecuencia desde el ámbito universitario: Facultad de Arquitectura (ITU), Facultad de Ciencias Sociales (serie de trabajos orientados a explicar las dinámicas de segregación socio espacial), y Facultad de Ciencias (estudio del Arroyo Manga).

-la construcción de sistemas de información geográfica abarcativos del espacio metropolitano, inexistentes en fases previas. Se trata principalmente de sistemas de información sectorial espacial (como los referidos a las infraestructuras llevados adelante por empresas públicas), de

tipo sociodemográfico (a cargo del INE) y de sistemas más integrados, multitemáticos, destacándose los avances de la IM de Montevideo.

- **Respecto al medio ambiente**, considerando aspectos físicos, químicos y biológicos existen muy pocos estudios.

-Los primeros antecedentes surgen de los trabajos de Quinteros (1940) sobre “Estudios forestales técnico-económicos referentes a la formación y conservación de los grandes parques, tenidos en cuenta en la confección del trazado y realización de la obra en los Bañados de Carrasco”.

-Caldevilla (1940) “La desecación del los Bañados de Carrasco”.

-Laffite (1942) retoma los principales elementos de los estudios antes mencionados en su trabajo sobre “Derivaciones de los estudios realizados en los trabajos de Desecación y Arborización en los Bañados de Carrasco”.

-Legrand (1959) trabajo que incluye aspectos sobre los suelos, fauna y flora de la costa entre los arroyos Carrasco y Pando.

-Veloza (1975) realizó un estudio geológico de los Bañados de Carrasco.

-Sganga & Da Silva (1977) y Falco Frommel (1978) estudios sobre suelos de la CAC

-Prigione & Langone (1984) realizaron una lista de especies de anfibios presentes en los Bañados de Carrasco.

-En cuanto al estado ambiental de los cursos de agua, existe amplia información disponible sobre aspectos de calidad de agua, contaminación y residuos sólidos, Esta información es específica para el área de estudio y es elaborada (y actualizada) principalmente por el Laboratorio de Calidad Ambiental y la Unidad de Efluentes Industriales de la Intendencia Municipal de Montevideo. No encontrándose antecedentes por parte de la Intendencia de Canelones.

-Existen trabajos de análisis sobre aspectos de la dinámica hidráulico-hidrológica de los Bañados de Carrasco y el funcionamiento e impacto de las obras de canalización construidas en la década del 1970. Estos trabajos han sido desarrollados por el Instituto de Mecánica de los Fluidos e Ingeniería Ambiental (IMFIA), de la Facultad de Ingeniería, Universidad de la República.

## 2.2 - Marco teórico-conceptual del estudio

Es importante contar con un marco conceptual que permita identificar las premisas teóricas del Ordenamiento Territorial que generen y respalden la propuesta de desarrollo del territorio, viendo este como un desarrollo multidimensional, cuyo “norte” será el bienestar para la mayoría de las presentes y futuras generaciones.

Por lo tanto, se trata encontrar un camino de concertación entre los agentes-sectores del estado y fuerzas que interactúan dentro de los límites del CAC, con el fin de generar y gestionar un proyecto común que armonice el crecimiento económico, la recuperación de los ecosistemas, y que resuelva con actividades sustentables, la imperiosa necesidad humana de reducir el desempleo, con equidad, cambio social y cultural, sustentabilidad ecológica, enfoques de género, calidad y equilibrio espacial y territorial, que de cómo resultado elevar la calidad de vida y el bienestar de cada familia y ciudadano o ciudadana que viven en la Cuenca del Arroyo Carrasco.

La ordenación del territorio es un cometido público relevante de nuestro tiempo, y en la práctica **la ordenación territorial** se fundamenta sobre todo en la elaboración y aprobación de planes de tipo muy diversos.

En primera instancia, se debe ver la ordenación del territorio, como el resultado de las acciones emprendidas por el hombre para adaptar o acondicionar el territorio para la resolución de sus necesidades.

## ***Dicen los indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, en Colombia, (2)***

***“...Los territorios están ordenados....  
Quienes estamos desordenados somos nosotros  
Si queremos ordenar un país -añaden-  
tenemos que ordenar primero el pensamiento”***

El primer paso en el ordenamiento de un territorio (de una cuenca, de un municipio, de un departamento, de un país, de una región), está en conocer el ordenamiento existente, lo que implica dos momentos claves: **descripción y diagnóstico**.

Luego de conocida la base se procede al reordenamiento.

El propósito del ordenamiento está en armonizar territorio, población y gobierno. Busca garantizar el buen uso del territorio, la sostenibilidad del ambiente, el desarrollo de la población, su sustentabilidad y el funcionamiento eficaz del gobierno.

**-El termino territorio** es el espacio que acoge y en cuyo seno se desarrolla la vida social, la actividad económica, las diferentes expresiones culturales, la organización política..., el presente y el futuro de una comunidad social.

El territorio existe como un **sistema activo en continua evolución** y, como tal, es la **referencia primera para el desarrollo** y existe por si mismo, tiene vida propia, se la aporta la naturaleza, es un hecho anterior y externo al ser humano.

Este último, reconoce y estudia el territorio, lo aprehende y actúa sobre él. Además, no está solo en el territorio que habita, lo acompañan otros seres vivos, plantas y animales.

Los seres humanos usan el territorio, lo modelan, lo equipan, lo modifican, así como, con excesiva frecuencia lo alteran y lo dañan.

**-El término orden** es polisémico y se utiliza en relación a la distribución física de los hechos en el espacio con el sentido de indicar cómo se localizan; pero con frecuencia incluye también un matiz positivo de disposición adecuada o conveniente, hasta llegar a convertirse en normativas de uso y respeto general.

**El orden existente en un territorio dado puede referirse a la descripción y comprensión de los distintos elementos integrantes del mismo que consideramos principales o también expresar valoración cualitativa de su distribución.** Mas allá de que los elementos y su evaluación cambian de unos momentos históricos a otros, según las culturas y los grupos sociales, ejemplo de ello puede ser lo que ha sucedido con las estructuras ferroviarias y/o el caso de una insalubre área pantanosa que por una moderna y acertada decisión, se convierte en zona protegida por sus valores naturales como humedal.

### **-Sobre la política de ordenación del territorio**

**La ordenación del territorio es una competencia del sector público, repartida entre los distintos niveles de la administración, parte de la voluntad y la acción pública para mejorar la localización y disposición de los hechos en el espacio geográfico propio** ya sean los que clasificamos con un sentido estructurante o aquellos a los que asignamos un mayor significado respecto a las necesidades y condiciones de vida de quienes lo habitan. La voluntad y los actos para disponer, de la forma considerada más conveniente, determinados hechos en el territorio, forman parte de las tareas habituales para su administración o gobierno.

### **-Niveles o escalas de actuación ordenadora en el territorio.**

Como función pública, el concepto de ordenación tiene interés en cualquier dimensión; cada nivel político en la organización territorial de un Estado tiene atribuidas competencias propias respecto a un espacio geográfico que es común a todos.

En referencia al territorio se reconocen diferentes escalas:

---

**(2) citado por Mendoza, Alberto- 2003 en Conferencia en Univ. de México.**

### **-Regiones**

La región es la entidad básica del ordenamiento territorial. Es su punto de partida. Región es un concepto bisémico, tiene dos definiciones, una física que es geográfica y otra de manejo que es político-administrativa.

Las regiones geográficas son entidades dadas por la naturaleza. No se crean ni se decretan.

Se reconocen, se usan, se dotan, amueblan se adaptan para su utilización y manejo.

Según su extensión se dividen en: Mega regiones o "Continentes", Macro regiones o "Espacios Continentales" y Micro regiones o componentes de los "Espacios Continentales".

### **- Estado**

El Estado es la unidad político-administrativa mayor, es "la nación jurídicamente organizada", es la conjunción de territorio, población y gobierno.

El Estado es antrópico; se crea por reconocimiento y decisión humana a partir de un acto de poder que reclama soberanía, un poder que no reconoce por encima de sí mismo ningún otro.

### **- Departamento, Provincia o Estado**

Son conceptos que definen a la unidad político-administrativa intermedia entre municipio y Estado, dotada de territorio, en que se divide el país.

### **- Municipio**

El municipio es la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado. Significa la cercanía del gobierno a los gobernados. El municipio es una creación de la naturaleza. Existirá municipio allí donde la gente ocupe un territorio, se organice, designe autoridades, se de sus normas de funcionamiento y tenga capacidad de auto sostenerse.

### **-Intentando una definición de OT**

#### - Breve repaso de la trayectoria histórica del concepto...

La ordenación del ámbito municipal, históricamente es una tarea del poder local, en el contexto político y cultural europeo y ha dado lugar a lo que comúnmente llamamos *urbanismo*, que constituye una disciplina científica, y *el planeamiento urbano* como actividad práctica.

El urbanismo como disciplina propiamente ordenada y legislada es relativamente reciente y, en España, comienza a implementarse con mayor firmeza y decisión, a partir de la ley del Suelo de 1956, aunque, según autores, existan intervenciones anteriores con carácter global, sobre todo en cuanto a descongestión y apertura de antiguos cascos urbanos y en especial planeamiento de ensanches de ciudades entre finales del siglo XIX y comienzos del XX.

Recientemente, y como complemento a la legislación urbanística global, aparecen nuevas leyes y reglamentos que buscan proteger el suelo sobre el que la ciudad iba extendiéndose, evitando una colonización indiscriminada de éste. La Ordenación del Territorio aparece como una disciplina más integrada del desarrollo y ocupación del suelo que fructifica en "Directrices de Ordenación del Territorio" y "Planes Territoriales" regulados por las diferentes legislaciones autonómicas. Esto ya supone un cambio de mucha importancia. Se toma conciencia por primera vez de la situación de los recursos naturales, en este caso del suelo. Se asignan diferentes valores al suelo y se establecen jerarquías de protección.

La ordenación del territorio en niveles o escalas supralocales como política diferenciada, expresa y continuada, no aparece propiamente hasta el primer tercio del siglo actual y todavía, como ya se ha dicho, tiene una desigual implantación y una práctica poco homogénea. Se inicia casi simultáneamente en Europa y América del Norte pero carece de continuidad hasta las décadas posteriores a la Segunda Guerra.

En España la ordenación del territorio en ámbitos supramunicipales surge también en el primer tercio de siglo, más próxima al campo disciplinar del urbanismo y la geografía que al de la economía. Esta política declina su actividad y presencia, hasta que la versión de 1975 de la Ley del Suelo la reimpulsa con un mayor sesgo económico, sustanciándose en la figura del Plan director territorial de coordinación, ideado como instrumento intermedio o de planificación

física y económica, simultáneamente. Poco después la nueva organización territorial del Estado definida por la Constitución de 1978 y la asignación de competencias a las comunidades autónomas le dan un nuevo giro.

A partir de este momento, se abre la posibilidad de dar un nuevo paso en la forma de entender el planeamiento. Cada vez se entiende más el territorio como una unidad continua. El hombre se da cuenta de que todo lo que existe sobre la tierra soporta un cierto nivel de antropización, desde el aire que respiramos, el subsuelo, las huertas, los grandes bosques y montañas del mundo. El medio natural debe entenderse, como un valioso recurso que es, además de un valor intrínseco, una pieza clave de las posibilidades de desarrollo. Este modo de entender el territorio supone un avance conceptual.

Mientras tanto, la Ordenación del Territorio (OT) en los países latinoamericanos tiene una historia más reciente y comenzaría en los inicios de la década de los ochenta. Desde su origen ha sido concebida de manera diversa, asociada a las políticas ambientales, urbanísticas, de desarrollo económico regional y de descentralización. Hoy predomina la idea de la ordenación como instrumento o estrategia para lograr el desarrollo sustentable, entendido en términos de política plurisectorial, horizontal.

En la década de los 90, las políticas de ordenación territorial se complementaban con iniciativas estratégicas locales, con el fin de promover el crecimiento económico y la competitividad. Los principales objetivos de la ordenación territorial eran el crecimiento económico, una menor vulnerabilidad de la economía regional frente al exterior, la promoción de las ventajas competitivas regionales y una gestión estratégica del territorio basada en la participación concertada de los agentes socioeconómicos públicos y privados.

En la actualidad, los planes estratégicos deben aunar voluntades e intenciones y coordinar las iniciativas de los agentes económicos, sociales y políticos de la región. Asimismo, deben contemplar la diversificación de las actividades productivas, aprovechando los recursos endógenos e intentando atraer recursos externos. Este planteamiento requiere la participación y el consenso social.

#### -Diferentes enfoques del concepto de Ordenamiento Territorial

***"Nunca hasta ahora, la preocupación por la ordenación territorial ha alcanzado tal amplitud ni revestido un aspecto tan sistemático, hasta el punto de aparecer hoy en día como uno de los deberes primordiales asignados a los gobernantes"*** (Labasse, 1973. citado por Troitiño, M.A.). Esta necesidad sigue plenamente vigente y a escala planetaria estamos ante una situación que bien puede definirse como de **"caos territorial"**. (Ramón Guevara, 2007)

**-Según Zoido,** citando un artículo de una revista de mucho prestigio en el tema define la ordenación del territorio como: ***La acción y la práctica (en mayor medida que la ciencia, la técnica o el arte) de disponer con orden, a través del espacio de un país y en una visión prospectiva, los hombres, las actividades, los equipamientos y los medios de comunicación que ellos pueden utilizar, tomando en consideración las limitaciones naturales, humanas, económicas o incluso estratégicas.***

Por lo tanto, la acción del orden territorial es una función pública compleja, con un objetivo sostenido en el que intervienen todas las administraciones, los principales agentes sociales e, individualmente, los ciudadanos que lo desean.

**-Gómez Orea,** define el concepto del ordenamiento territorial como una función pública que responde a la necesidad de controlar el crecimiento espontáneo de las actividades humanas y los problemas y desequilibrios que este crecimiento provoca, en la búsqueda de una "justicia socio espacial" y una calidad de vida que trascienda el mero crecimiento económico.

**-Según Hildenbrand (1996),** *la ordenación del territorio es una de las políticas públicas típicas del estado de bienestar que nace en la mayoría de los países industrializados después de la Segunda Guerra Mundial, aclarando que en países como Alemania, Suiza y Holanda, sus raíces son más antiguas, especialmente en lo referente a la planificación territorial de nivel subregional que se separa de la planificación urbanística-municipal. Asimismo destaca el carácter horizontal de la OT, con un enfoque interdisciplinario y sistémico-integral, que supera la aproximación fragmentada e incompleta de los enfoques sectoriales. Sostiene que el territorio no es patrimonio de ninguna disciplina científica, ni de ningún campo profesional, sino que por el contrario todas ellas y sus especializaciones (expresadas a través*

de una diversidad de campos temáticos), dan visiones parciales y complementarias necesarias todas ellas, en el proceso de Ordenación Territorial.

**-Este carácter multidisciplinario determina que existan múltiples y variadas definiciones** así como enfoques parciales del ordenamiento territorial, según los campos de conocimientos y/o de especialización. Por ejemplo : los economistas se preocupan por la cohesión económica perdiendo todo valor aquello que no sea reducido a contabilidad monetaria , los urbanistas reducen el territorio a la clasificación y calificación del suelo sin considerar las actividades humanas, los ruralistas se enfocan a la colonización de tierras con una transformación económica-social de zonas rurales y de conservación de naturaleza para mejorar las condiciones de vida de la población, y por ultimo los conservacionistas lo vinculan a una garantización del uso racional de los recursos y las prevenciones de áreas protegidas incorporando aspectos socioeconómicos, sociales, culturales, estéticos y físico naturales buscando un equilibrio en la cohesión territorial..

### **-Carta Europea de la Ordenación del Territorio de 1983:**

Una de las referencias más utilizadas para definir el Ordenamiento Territorial, es la dada por Carta Europea de la Ordenación del Territorio (CEOT ) para quien la ordenación del territorio , sería...**“la expresión espacial, de la política económica, social, cultural y ecologica de toda la Sociedad, cuyos objetivos fundamentales son el desarrollo socioeconómico y equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales, la proteccion del medio ambiente, y por ultimo, la utilización racional del territorio”....**

De manera que la OT, define la estructura espacial o el marco físico (forma de utilización del suelo, redes formadas por los núcleos de población y por los canales que conectan el conjunto) en el que se han de ubicar las actividades propiciadas por las políticas (social, económica, cultural y ambiental de la Sociedad) y regula el comportamiento de los agentes socioeconómicos, todo ello orientado a conseguir un desarrollo equilibrado, equitativo y sostenible en las diferentes regiones.

Esta idea de futuro justifica el contenido “planificador” que caracteriza al OT.

Desde este punto de vista, se hace Ordenamiento Territorial, cuando se toma en cuenta el territorio en la definición de la estrategia de desarrollo y cuando se vinculan a el, las actividades que figuran en dicha estrategia.

... **“es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa, y una política, concebida como actuación interdisciplinaria y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio, según un concepto rector”..**

Por lo tanto, la ordenación del territorio, para lograr eficacia necesita asentarse, tanto a nivel técnico como político.

La ordenación territorio mantiene muchas relaciones con diferentes ramas de la ciencia, que aportan criterios objetivos sobre que instrumentos o acciones, resultaran más apropiados para la resolución de los problemas territoriales, tal como se puede observar en el grafico de referencia presentado más abajo

**Figura 5:** La OT e la 'Interdiscipliniedad' .Fuente: “apuntes” de Maestría Ord. Territorial-UNIA 2005.



Fuente: elaboración propia a partir de J. M. Barragán (1993).

Fuente: “apuntes” de Maestría Ord. Territorial-UNIA 2005.

Y por otro lado, la participación de los profesionales (técnicos) de la Ordenación del Territorio, está y estará más ceca de la práctica planificadora y de la toma de decisiones políticas, que de la acción investigadora de las ciencias, independientemente de que la experiencia recogida por estos últimos del ejercicio de las prácticas, resulte un mecanismo beneficioso para mejorarlas.

Aunque abierta a contenidos diversos, ha ido decantándose como una política de planificación referida a hechos a los que se les asigna una función estructurante en territorios de diversas escalas. Sin embargo, quizás sea en los niveles administrativos intermedios (región y comarca) donde esté demostrando una mayor operatividad. También es en estos niveles de la gestión administrativa donde resulta más fácil tender puentes de comunicación con las políticas de desarrollo y conectar ordenación del territorio y desarrollo territorial. (Troitiño, M.A. 2005).

Sin embargo, más allá del consenso de aceptación de la propuesta de la CEOT los planteamientos de esta carta no son claros conceptualmente y generan diversa interpretación y aportes o agregados desde el punto de vista de los autores que discrepan con algún concepto que intenta abarcar esta definición.

**-Pierre Merlin**, geógrafo y urbanista, antes de la enunciación de la CEOT se preguntaba sobre cual debería ser el estatus de la ordenación: ¿una ciencia?, ¿una técnica? o ¿un arte? Según este autor, no podía pretender ser una ciencia, entendida como un conjunto organizado de conocimientos relativos a cierta categoría de hechos, al no disponer de conceptos propios ni de teorías elaboradas a partir de dichos conceptos; la ordenación utiliza conceptos de ciencias vecinas y sólo dispone de teorías parciales. No sería tampoco una técnica, entendida como conjunto de procedimientos de un arte o una fabricación, ya que sólo hay ciertos métodos de ordenación y algunos planes. Tampoco podría ser considerada como un arte o una manera de hacer las cosas según las reglas o la expresión de un ideal de belleza, ya que las reglas son cambiantes y derivan del derecho. Tras la reflexión, concluye que la ordenación, como el urbanismo, es fundamentalmente una "**praxis**", es decir, una acción (Merlin, 1998. citado por Troitiño, M.A.).

**-A juicio de Zoido (1998)**, la CEOT confunde los resultados con el instrumento al definir la ordenación del territorio como "la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad"; y complica más las cosas al añadir que es "a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política".

**Podemos concluir afirmando que la ordenación del territorio es un concepto aún en construcción, de carácter polisémico, sujeto a diversas interpretaciones sin que exista una definición universal que satisfaga a todos.** Además, al realizarse la ordenación sobre un espacio geográfico concreto, con características complejas, sobre el cual históricamente han ocurrido y siguen ocurriendo otros tipos de actuaciones tanto públicas como privadas, la acción ordenadora se involucra con diversas situaciones cambiantes, que hacen muy compleja su comprensión y aplicación.

## **1- La nueva Planificación del Desarrollo Territorial.**

El "enfoque territorial", arraigado en la Sede de la Comunidad Europea (Bruselas), fruto de un progresivo afianzamiento conceptual (en el interés de la comunidad por el territorio, por su gobierno, su buen uso, su conservación en el tiempo, por la acertada articulación entre las distintas actividades, las personas que lo habitan y el desarrollo), en los Estados que la integran. Y ha tenido su punto más alto en la aprobación del documento de la "Estrategia Territorial Europea", en Mayo de 1999 por parte de 15 de sus estados miembros. (J.Farinos. 2004).

Esta idea evoluciono en el reconocimiento progresivo de dos importantes conceptos:

-la utilidad de la tarea de planificación, por la comprobación y reconocimiento de la virtud y necesidad de una acertada y adecuada planificación, (ya sea la clásica planificación de desarrollo regional como la mas moderna planificación del desarrollo del territorio).

-el nuevo entendimiento de la Ordenación Territorial.

El “desarrollo territorial o espacial”, resulta de analizar integralmente toda planificación (física, económica, social, medioambiental,...) con impacto sobre el territorio.

Se trata de una nueva visión del Ordenamiento Territorial, desde una perspectiva de los agentes del territorio, desde donde surge una especie de “contrato o acuerdo”, en el que se comprometen, “con y para” una estrategia territorial, y desde allí, contribuir a un desarrollo equilibrado.

Se relaciona muy estrechamente con la “nueva gobernanza” y la idea de cohesión territorial.

Entonces, la tarea de planificación y organización de los espacios o territorios, tomó diferentes denominaciones, según el país y su cultura planificadora.

“Ordenación del Territorio”, en el caso de España, (proveniente de “Amenagement du Territoire” de Francia), identificaba más a la planificación, con la reducida tarea de controlar el cambio de usos del suelo, enfoque coincidente con la tradición urbanista y que actúa a escala local y con normativas para la edificación.

No tenía el mismo significado en otros países con una mayor experiencia en materia de Planificación Territorial.

Como una alternativa más, para dirimir la ambigüedad del término OT, surge la Declaración Luibliana con la denominación de “Desarrollo Territorial Sostenible” para referirse al Ordenamiento Territorial.

*“Concebir el desarrollo sostenible implica aceptar al medio ambiente, como factor activo y estratégico del proceso de desarrollo, ya que él proporciona las condiciones básicas de subsistencia que requiere la humanidad, para existir y perfeccionarse (Mateo, 1997). Es por esto que para articular la explotación de los recursos de los territorios, con las potencialidades y propiedades de los sistemas naturales, se hace necesario incorporar la Planificación Ambiental al proceso de toma de decisiones” (Salinas, 1991,1997), citados por Domínguez, 2003*

La nueva denominación “Planificación del Desarrollo Territorial” (PDT), que se plantea en el documento de la Estrategia Territorial Europea (ETE), lleva implícito un carácter más holístico, participativo y concertado de la planificación.

La Planificación del Desarrollo Territorial (PDT) no debe de considerarse como un simple instrumento legal (de dirección o de control) o como un simple plan de inversión pública, sino como una herramienta operativa y programática para la elaboración de:

- 1) Políticas Públicas
- 2) Estrategias de Inversión, públicas-privadas
- 3) Iniciativas Locales.

Para ello es imprescindible, desarrollar las redes de actores y saber como gestionarlas con nuevas formas de gobernanza. Para lo que debemos convenir en una mayor participación de la ciudadanía en las definiciones y toma de decisiones políticas, así como una mayor coordinación entre los diferentes niveles político-administrativos y una mayor coherencia entre el conjunto de departamentos encargados de las políticas sectoriales.

Por lo tanto, la nueva PDT nos muestra un carácter estratégico e integral. Supera la interpretación tradicional del Ordenamiento Territorial que actuaba como una simple superposición de programas sectoriales (en ocasiones con efecto contradictorio entre si).

**La integración de las cuestiones económicas, sociales, políticas y medioambientales se convierte en un principio totalmente aceptado.**

Si cualquier política tiene un impacto en el territorio, la PDT las ha de considerar conjuntamente para obtener el resultado buscado: la cohesión territorial dentro de la propia geografía y respecto de las unidades territoriales más amplias dentro de las que se integra...

## **2. De los modelos a las estrategias territoriales.**

### **Nuevas formas de construir el espacio**

Recientemente, ha cobrado protagonismo en la literatura referente a la Ordenación territorial el concepto de “modelo territorial”.

Se diferencian “modelos actuales”, de “modelos futuros”, al igual que lo que serian “escenarios futuros”, de “spacials visions” o estrategias territoriales. También entre los conceptos de “paisaje” y “espacio”.



El "paisaje" se identifica con una configuración territorial, con un conjunto de elementos naturales y artificiales que caracterizan una area (totalidad producida).

El "espacio" sería el conjunto inseparable de sistemas de objetos y sistemas de acciones (totalidad en producción).

Los objetos cambian de significación y el espacio se modifica (el espacio siempre es presente, pero también pasado y futuro a la vez).

Un sistema en continua transformación, al actuar la sociedad sobre si misma y sobre la materialidad que la soporta.

Así la producción del espacio (organización y transformación), se acerca **a la Política del Desarrollo Territorial**. Su resultado mostraría lo que sería el estado actual "**sistema territorial**": ciudades, asentamientos, actividades económicas, usos del suelo, etc.,...determinado por el "**modelo territorial**" que caracteriza a determinado espacio y sociedad.

Desde el punto de vista de la planificación territorial, más que la comprensión del modelo territorial actual, lo que interesa es el **modelo territorial tendencial o futuro**, y su contraste con los objetivos que se quieren para el territorio.

Esta interpretación, nos ubica ante un enfoque "reactivo", o sea de respuesta ante una tendencia existente que se intentara corregir o redireccionarse de acuerdo con objetivos o resultados esperados.

#### **El hablar de un modelo tendencial, aproxima al método de la definición de escenarios.**

Este enfoque contrasta con los enfoques que representan las "**spacials visions**" o **estrategias territoriales** que se presentan con un planteamiento mas "proactivo", en el que importa mucho mas la visión territorial que se desea, que el modelo territorial existente.

Actualmente, para superar los inconvenientes de la planificación tradicional, los nuevos Planes de Ordenamiento Territorial, deben caracterizarse, por la implementación de componentes estratégicos y flexibles, integrados a una base estructural heredada de la planificaron tradicional.

Las innovaciones en estos planes apuntan a una adecuada implementación de los principales componentes de la flexibilidad, tomados de la planificación estratégica: la eficiencia y la participación.

**-La eficiencia** como la componente de la operatividad de la flexibilidad, se traduce básicamente en la adopción de un régimen de prioridades que se manifiesta preferentemente en los instrumentos de planeamiento y ejecución del plan.

**-La participación** se constituye en el componente de soporte y legitimización de la flexibilidad. Finalmente los instrumentos de seguimiento y revisión del plan, así como los plazos de vigencia del plan, conforman el soporte fundamental que permitiría adecuar la flexibilidad a lo largo del tiempo.

Por ultimo, interesa incluir, un comentario referente a un concepto aportado por Hildenbrand, en referencia al tema a desarrollar por "**las redes de cooperación entre ciudades**" como respuesta de la Ordenación del Territorio al reto de la competitividad, mas allá de que el mismo esta ejemplarizado para una situación de la UE.

Estas redes pueden considerarse como un nuevo "paradigma" de la ordenación del territorio, que ha empezado a coexistir con el sistema jerarquizado de ciudades, el tradicional instrumento clave de esta política.

#### **Las redes de cooperación entre ciudades :**

**- fundamentalmente, se trata de una estrategia para afrontar mejor la creciente competitividad que existe entre ciudades (y entre regiones) en una economía globalizada** y un mundo cada vez más integrado y amplio. Por ello, además de otros posibles objetivos, el *leitmotiv* de las redes de ciudades/regiones puede sintetizarse en la frase, "*cooperar para competir todos juntos mejor*".

**-son un instrumento idóneo para generar a escala subregional una identidad territorial**

**-son una herramienta para asentar en la sociedad civil una cultura territorial** imprescindible para la consolidación y el futuro desarrollo de la ordenación del territorio como política pública.

**Resumiendo, la ordenación del territorio es un proceso y un instrumento de planificación, de “carácter técnico-político-administrativo”, con el que se pretende configurar, en el largo plazo, una organización del uso y ocupación de los territorios, acorde con las potencialidades y limitaciones de los mismos, de las expectativas y aspiraciones de la población y los objetivos del desarrollo, que implícita, y explícitamente deberán incluir:**

- **la sustentabilidad de los recursos, el medio ambiente y los diferentes ecosistemas**
- **la búsqueda de nuevas formas de gobernanza que permita la ampliación de la base de actores**
- **la participación multidisciplinaria en todas las etapas del proceso de ordenamiento.**
- **determinación de planes que expresen el modelo territorial de largo plazo que la sociedad percibe como deseable y las estrategias mediante las cuales se actuará sobre la realidad para evolucionar hacia dicho modelo.**

Y podemos concluir que recién a partir de la década de 1980, comienza a concretarse en diferentes análisis y estudios, de profundidad y alcance relativo, la inquietud del Ordenamiento del Territorio en nuestro país y en particular en nuestra area de estudio.

## Capítulo 3. Contexto histórico y territorial

### 3.1- El Origen del Nombre del Arroyo Carrasco:

En el mismo momento de la fundación de la nueva ciudad de Montevideo ( en ese momento histórico, denominada “San Felipe y Santiago”\*, junto con el Gobernador Don Bruno Mauricio de Zavala, vinieron una veintena de familias Canarias en búsqueda de mejores horizontes, y a quienes Don Pedro de Millán (Ingeniero Agrimensor del Rey y Capitán de Artillería del Gobernador), adjudicó distintas “suertes de estancia” y solares, dentro y fuera de lo que serían los límites de la futura ciudad, tal cual ordenaba la Ley de Indias.

Entre esos nuevos pobladores Canarios, se encontraba Don Salvador Sebastián Carrasco, cuya hermana Ignacia Javiera, se casó con el soldado Español (oriundo de Zaragoza), don Juan Antonio Artigas y posteriormente culminó siendo la abuela paterna de nuestro Prócer Nacional, General José Gervasio Artigas.

A Don Salvador Sebastián Carrasco, se le asignó, lo que se llamaba “una suerte de estancia”, (así llamada porque había que estar en ella). El propio Millán, describe así la asignación de las tierras...:

*... “primeramente a Sebastián Carrasco, en esta banda del arroyo en que esta situado, se le midieron 3V. (3000 varas) de frente, desde el dho arroyo que entra en el Río Grande y corre su frente Noroeste, Sueste y el fondo para esta ciudad”.....” y pasando la otra banda de dicho arroyo, se le midieron 3V. (3000 varas) a Antonio Ledesma, de frente que empieza....”...firmado Pedro Millán.*

De lo que antecede, que es Copia Fiel de lo consignado en el libro Padrón, resulta que Don Sebastián Carrasco, fue el primitivo dueño de las tierras situadas ...” **en esta banda del arroyo**”...y como fondo ... **“para esta ciudad”**..., de legua y media de largo, alcanzando aproximadamente lo que es hoy la Playa Malvín.

Como consecuencia de esto, para el futuro, estas tierras fueron conocidas como **“las Tierras de Carrasco”**...o **“el Rincón de Carrasco...”** :

Es de suponer, que por tratarse de un territorio de arenales y bañados, sujetos a las veleidades de un clima impredecible, las tierras eran de un valor nulo para la labranza, y han de haber sido abandonadas en muy corto plazo.

Poco más de un siglo después en 1834, el Superior Gobierno de la República, resuelve venderlas, “...en mayor extensión...”, a Don Juan María Pérez y Serrantes (Constituyente de 1830) y cuyo título abarca:

...” desde el Rincón del Buceo (al Oeste), Chacarita de los Padres (Ocho de Octubre y Camino Maldonado) y Rincón de Carrasco (Bañados de Carrasco, y Arroyo Carrasco al Este), y todo el frente al Río de la Plata (al Sur). Esta adquisición fue hecha con escritura pública, que el 18 de Febrero del año 1834, autorizó el escribano Juan De León de las Casas.

Hasta la muerte del matrimonio J.M.Pérez y Doña Paula Puentes, este territorio se mantuvo indiviso, repartiéndose y dividiéndose luego entre los hijos y nietos del matrimonio y fraccionándose y vendiéndose finalmente.

### 3.2- Análisis Histórico de la ocupación de la Cuenca del Arroyo

#### 3.2.1 - Marco conceptual

El estudio de la “Cuenca del Arroyo Carrasco”, surge de una inquietud concensuada, de que se trata de un área crítica, en lo que respecta a la calidad de su ambiente y la falta de cohesión y desagregación de su territorio.

En el proceso histórico de su ocupación, organización, equipamiento y utilización que la sociedad ha hecho de dicha área, en el transcurso del tiempo, se ha producido un deterioro de los elementos naturales, que condujeron a la Cuenca al estado actual.

Entre el conjunto interrelacionado de factores que intervienen en la existencia y el desarrollo en cualquier territorio más o menos urbanizado, destacamos la importancia de realizar el análisis histórico que permita rescatar toda la información disponible ( no solo estrictamente del área en estudio.. “sino de un poco más allá”, y en nuestro caso hacemos la referencia “Área Metropolitana de la Ciudad de Montevideo) , a los efectos de poder, por un lado, determinar los

momentos en los cuales se han producido los desequilibrios señalados entre la presencia y acción del hombre y la capacidad de soporte de la naturaleza, y por otro, no menos importante, conocer la vocación histórica de ese territorio, que de alguna manera le permitió transitar por los cambios en cada periodo de tiempo.

Así mismo, el análisis histórico permitirá:

- descubrir la capacidad de cambio del area, de la situación actual hacia otras situaciones
- comprender la inercia frente a los cambios que implican los distintos factores, que caracterizan las realidades ambientales: - naturales ( suelo, hidrografía, clima, paisaje, etc.); socio-económicos-culturales ( estructura social, ingreso, organización social, participación popular, propiedad, formas de gobierno y administración, la estructura económica productiva, sus formas de distribución y consumo, la tecnología, etc...) y el condicionamiento del mundo exterior que llega constantemente.

Los diversos factores que intervienen en las dinámicas territoriales, sean urbanas o rurales, han incidido, en forma diversa a lo largo de los años de la historia, actuando mas predominantemente uno u otro según cada momento histórico.

Por otra parte se debe destacar, la interdependencia que caracteriza los hechos territoriales, lo que obliga a una visión holística y multidisciplinaria del proceso de la ciudad y su territorio en conjunto, así como el rol o funciones que el area a estudiar ha tenido a lo largo de la historia.

### **3.2.2 - El periodo precolonial**

Si bien, la ocupación por parte del hombre, del territorio que hoy constituye nuestro país, es anterior a la colonización, sus pobladores, comunidades indígenas, no produjeron afectaciones al medio ambiente, debido mas que nada a que su numero no altero el equilibrio con la naturaleza.

A principios del Siglo XVIII, se produce en el territorio la introducción del ganado vacuno y caballar por parte de los españoles. Las praderas y el clima del lugar, favorecieron un rápido crecimiento de la ganadería y dieron lugar a la transformación de la zona en lo que posteriormente se denominó la “vaquería del mar”.

Si bien, esta introducción constituye el primer impacto ambiental, deberían de pasar muchos años y otras condicionantes, para que esta nueva explotación del suelo determinara un cambio en paisaje y un deterioro importante del recuso natural suelo.

### **3.2.3 – El periodo colonial hispano**

Cuando los españoles, guiados por Juan Díaz de Solís, llegaron a estas costas en el año 1516, “...no encontraron ni un solo árbol que les sirviese para reparar un mástil, ni para prender un fuego...”, y debieron internarse en el estuario del “Río grande como Mar”, hasta encontrar las aguas dulces del hoy Río Uruguay. Luego de ellos, sucesivas incursiones fueron introduciendo elementos tanto vegetales como animales.

Si hay un sitio donde no se respeto en absoluto, el equilibrio natural existente, fue precisamente en nuestras costas.

Pocos cambios ocurrieron en la zona desde la llegada de los españoles, hasta que por Orden Real venida desde Madrid, Don Bruno Mauricio de Zavala, a la sazón, gobernador de la ciudad de Santa Maria de Buenos Aires, se traslado a la Bahía de Montevideo en 1726, para fundar en ella la ciudad-fuerte “San Felipe y Santiago”. Su objetivo era evitar que los Portugueses se instalaran allí, tal como repetidas veces lo habían hecho en la Colonia de Sacramento (hoy capital departamental del Departamento de Colonia y hoy declarada Ciudad Patrimonio Histórico de la Humanidad, frente a la ciudad de Buenos Aires).

La orden la dio y envió, Felipe V, primer príncipe de Borbón al acceder al Trono de los Reyes Católicos. El comprendió la importancia estratégica de la Bahía de Montevideo, para defender la Colonia de los ataques de portugueses e ingleses, ambos enemigos acérrimos de España. **(Caubarrere, Denise; Monzón: “Carrasco: El Misterioso Encanto de un Barrio”)**

**Figura 6: Plano de Montevideo, de José del Poso. 1785**



**Fuente: Foto-Memoria I – 1785** De acuerdo al Plan Fundacional, Montevideo se conforma en damero, el que se extiende hasta el perímetro fortificado. Se observa el asentamiento preferencial, próximo al desembarcadero y a la Plaza Matriz, estructurándose con la calle Portón (actual 25 de Mayo). La ocupación del suelo tiende a la manzana arquitecturaza perimetralmente, con áreas interiores de patios y huertos. En extramuros, junto a los caminos de penetración de la campaña, se levantan modestas construcciones, contraviniendo las disposiciones restrictivas por razones de defensa.

Desde sus inicios, la ciudad de Montevideo tuvo vocación “anticipatoria” para convertirse en cabecera de lo que luego sería un área metropolitana.

Su fundación se inscribe en la normativa española para la implantación de centros poblados, basada en el concepto de **ciudad-territorio** consignado en las Leyes de Indias.

La ciudad colonial española se concibe como una unidad económica integrada por el casco urbano o conjunto de “solares del pueblo” y un territorio circundante que le sirve de sustento agrícola.

Este modelo se completa con la determinación de su **jurisdicción**, límite territorial del alcance administrativo y de su base rural, que por ley se integraba con:

- el ejido (espacio libre destinado a habilitar el tiro de cañón desde las murallas de la ciudad),
- las dehesas (tierras de pastoreo de uso comunitario),
- los propios (tierras pertenecientes al Cabildo, que podía obtener rentas de ellas),
- chacras y estancias (tierras cedidas a los pobladores para su laboreo y pastoreo).

Así, el poblador no sólo tenía derecho a la adjudicación de un solar en el casco urbano: podía adquirir también suertes de chacras y estancias dentro de la jurisdicción de la ciudad.

La jurisdicción de Montevideo, definida por Don Pedro Millán (Ingeniero Agrimensor del Rey y Capitán de Artillería del Gobernador), estaba delimitada al sur por el Río de la Plata, al este por las sierras de Maldonado –teniendo como mojón al cerro Pan de Azúcar, hasta las nacientes de los ríos Santa Lucía y San José, al norte por el albardón de la Cuchilla Grande y al Este por el arroyo Cufre.

Abarcaba los actuales departamentos de Montevideo, Canelones y San José, y parte de los departamentos de Maldonado y Florida. El resto del territorio de lo que hoy es la República Oriental del Uruguay era administrado al sur del río Negro por la Gobernación de Buenos Aires y al norte de ese río por la llamada Gobernación de Yapeyú.

Las Leyes de Indias, también establecían la posibilidad de crear nuevas poblaciones dentro de la jurisdicción de una ciudad ya establecida. Estas nuevas ciudades eran denominadas **sufragáneas**, en tanto la ciudad dentro de cuya jurisdicción se instalaban era **la ciudad**

**primada**, y reunían todos los ingredientes de la ciudad-territorio a excepción de las estancias, que pertenecían exclusivamente a la ciudad primada.

Así nacieron dentro de la jurisdicción de Montevideo las ciudades de: San José (1781), Santa Lucía (1781), Guadalupe, actual Canelones (1783), Minas (1783), Pando (1787), Las Piedras (1795) y Florida (1809). Esta relación de subordinación y dependencia se mantuvo durante todo el período colonial y dejó su huella en la conformación del Área Metropolitana: Montevideo ha conservado su rol protagónico y aquellas ciudades sufragáneas han incrementado su jerarquía territorial y se han constituido, durante los siglos XIX y XX, en capitales departamentales o en los principales centros urbanos articuladores de la Corona Metropolitana.

**Figura 7: Plano de Jurisdicción de Montevideo (1783-1809)**



Otro elemento que importante de citar, ya nombrado mas arriba, es la cualidad y calidad de la presencia de un puerto natural como cabecera de “desembarque “y del desarrollo a futuro de la ciudad que se inauguraba.

**Figura 8: Plano de Bradait. 1818**



**Fuente: Foto-Memoria II** –Limitado el suelo urbano al casco amurallado, la ciudad crece ocupándole amanzanado previsto, hasta el borde fortificado, y subdividiéndose los padrones fundacionales, que evolucionan desde un cuarto de manzana al principio, hasta 8-10 mts de frente para las construcciones civiles. La afirmación de la casa de patios, provoca cambios en la característica de la manzana, consolidando el borde y compactando su corazón.

Esta condición de ciudad-puerto natural que presentaba Montevideo, fue negada inicialmente por al Corona Española al grado de que se funda la Ciudad de Montevideo como una ciudad “mediterránea”, a pesar de estar enclavada en un puerto natural ya a orillas del Río de la Plata. Las causas de esta contradicción, están sin lugar a dudas, fundadas en el estricto cumplimiento del régimen mercantilista de la época, y en la defensa de los intereses comerciales representados en el papel del puerto de Buenos Aires. Más allá de las definiciones de esa época, el puerto de la Ciudad de Montevideo, poco a poco a través de la historia, logra abrirse camino convirtiéndose en rival del puerto de Buenos Aires, rivalidades que se mantiene hasta la época actual.

Esta condición del puerto, refuerza la centralidad de la ciudad de Montevideo en el territorio nacional.

La ciudad se consolida como ciudad-territorio autoabastecida.

Las familias fundadoras, recibían un solar en el núcleo urbano, para su casa ciudadana, una extensión de tierra para la chacra y otra para estancia.

La implantación de la ciudad-territorio, produce un cambio en el paisaje de consideración, con la instalación de las chacras, se inicia la agricultura en el país, se introducen nuevas especies vegetales para la alimentación y la ornamentación paisajística, que responden a los gustos del nuevo poblador.

La explotación de la ganadería, comienza con la corambre, el salado de cueros. En un primer momento solo se aprovechaba el cuero del animal. Posteriormente se comienza a aprovechar la carne, para la elaboración de Charque, transformada en tasajo, que en su mayoría se exportaba. Esto da nacimiento a otras transformaciones en el medio ambiente, con la instalación de saladeros, los que se ubicaran fundamentalmente en la zona Oeste y Sur, ya que responden al mismo tiempo a una de las ordenanzas de las Leyes de Indias, en lo que se refiere a criterios de “salubridad industrial”.

En estas leyes se afirmaba “que se procure fundar cerca de los ríos y allí, los oficios que causen inmundicias....que los olores de las carnicerías, las pescaderías, herrerías y....otras oficinas que causen inmundicias y mal olor, se procuren poner hacia el río o mar, para que con mas limpieza y sanidad se conserven las poblaciones...”

En lo que respecta a la “Cuenca del Arroyo Carrasco”, en este periodo se observa que la ocupación es diferente en el Norte de la Cuenca, que en la parte Sur. Algunas partes del territorio del Norte de la Cuenca forman parte de las chacras de Toledo y Manga, entregadas a los pobladores y estarían dentro de la zona “propia de la ciudad”.

Sin embargo el Sur y la zona de los Bañados, queda afuera de la zona propia, también obedeciendo a directrices de “Las Leyes de Indias”, que al respecto decían....: “ Ordenamos que el territorio y cercanías que se va a poblar, se elija en todo lo posible lo mas fértil, abundante de pastos, leña, madrea, metales, aguas dulces, gente natural, acarreos, entradas y salidas, que no tengan cerca lagunas y pantanos en el que se crien animales venenosos, ni que haya corrupción de aires ni aguas.”

Y evidentemente como ya se vislumbra mas adelante en el año 1831, en un plano que manda hacer, Don Juan Maria Pérez, para un deslinde de la zona Sur de la Cuenca del Arroyo Carrasco, donde se puede observar que se trata de una gran superficie de “Medanos”, que solo crían algunos juncos, de “totoraes-juncales” y “bañados de paja brava”.

Atravesando la Cuenca a esa altura, se ubica el camino de la costa, (tramo Este), que fuera el camino de mayor significación estratégica en la época colonial, ya que se trata de la ruta en la que las fuerzas españolas transitaron desde fines del siglo XVII, y que iban desde el Real de San Carlos (Fortaleza Militar ubicada en el departamento de Maldonado), hasta Río Grande de San Pedro (Brasil-Río Grande do Sul).

Por lo tanto ese camino conectaba Montevideo (Puerto y Poblaciones) con los poblados y fuertes del Este de la Banda Oriental: San Carlos y Maldonado, Santa Teresa y San Miguel (Depto. de Rocha).

Se conforma mas tarde, un camino local, que atraviesa la parte sur del area y conduce al “Paso de Carrasco” (ya existía en 1831 de acuerdo al plano que Juan Maria Pérez ordena realizar).

### 3.2.4 – Primer periodo de la independencia (Año 1830 en adelante)

Es en este momento histórico, que se produce la expansión de la ciudad, se superan los límites de la muralla (la que es destruida en 1836). Asimismo, cambian los conceptos de “Ciudad y Region” y Montevideo comienza a consolidarse como ciudad puerto-exportador, de la riqueza que se genera en el campo.

El crecimiento de la ciudad se realiza por la aplicación de la simple cuadrícula indiana, pero respondiendo a la ideología liberal, que permitía la libertad del mercado inmobiliario y el remate público de terrenos del Estado, sin perder de vista los criterios de rentabilidad. La ciudad crece a lo largo de dieciocho de Julio y Ocho de Octubre (hacia el Este), no por resultado de un estudio vial que conecte la ciudad vieja con la nueva, sino que dado por el hecho de crecer también las instalaciones fabriles y cambiar los criterios de salubridad ambiental.

En este periodo, se resuelven decretos referentes a la salubridad industrial de la ciudad de Montevideo, en expansión:

-3/01/1834- Decreto-Reglamento para instalaciones industriales perjudiciales a la higiene pública.

-30/04/1836- Decreto sobre establecimiento de saladeros y otras faenas.

**Figura 9: Plano de Pedro Pico. 1846**



**Fuente: Foto-Memoria III –Demolidas las fortificaciones, se proyecta la expansión de la Ciudad, mediante el Plan de Reyes. Sin embargo, el crecimiento real se manifiesta por el no completamiento del amanzanado previsto, limitándose a las manzanas linderas a la calle 18 de Julio y sus adyacentes hacia el Norte, y por el desborde de los límites de la ciudad nueva, tomando también a la futura avenida como eje expansivo. Se destaca además, el surgimiento de núcleos poblados sin continuidad con el trazado de expansión, originados algunos durante la Guerra Grande( 1834-1850..?) –como La Unión, Paso del Molino, Cerrito de la Victoria-, otros vinculados a los primeros afincamientos industriales –como Villa Cosmópolis o Pueblo Victoria-, y otros, como area de Servicios de la Ciudad Colonial, que reafirman su asentamiento poblacional, como La Aguada.**



Se continúan otros decretos, en la segunda mitad del siglo XIX, que complementan los criterios referentes a la salubridad industrial, -1860,1866, 1868, 1884-.

En otro orden de cosas:

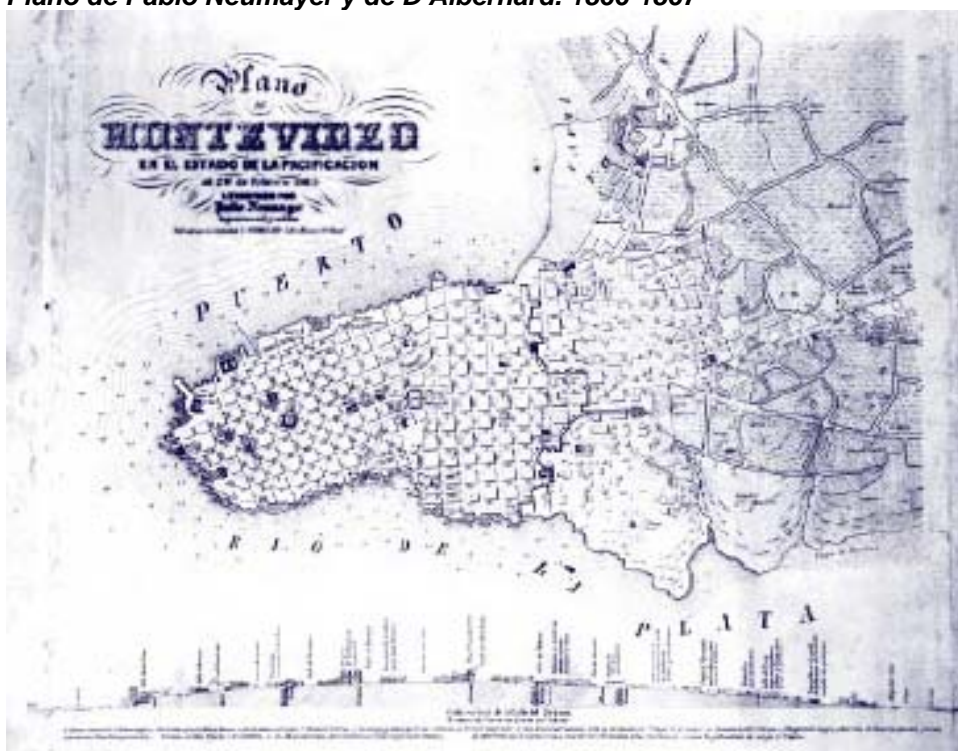
-En 1861, comienzan las obras de construcción de los primeros caños subterráneos de conducción de aguas servidas.

-Se recogía la basura domiciliaria con 35 carros, y se vertían los residuos en diferentes lugares a medida que la ciudad crecía.

-El agua potable que era escasa desde comienzos del siglo XIX, se resuelve recién en 1870 con un proyecto que la trae desde el Río Santa Lucía –Aguas Corrientes (que continua suministrando el agua potable a casi la mitad de la población de Uruguay hasta el día de hoy). *Los creadores de obra de Aguas Corrientes fueron tres distinguidos industriales de 1870, los señores Fynn, Lezica y Lanus. El Ingeniero Newman inició la construcción de las obras en 1868 y el servicio fue inaugurado el 18 de Julio de 1871. Desde entonces, la ciudad de Montevideo dispone de servicio*

*de agua potable, elemento vital para mantener la salud, la higiene, la limpieza pública y el aseo de sus habitantes.*

**Figura 10: Plano de Pablo Neumayer y de D'Albernard. 1866-1867**



**Fuente: Foto-Memoria IV –Terminada la Guerra Grande se completa y desborda el amanzanado de Reyes hacia el Norte y el Sur, produciéndose una expansión por superficie que tiende a ocupar los huecos dejados por los crecimientos direccionales, observable en las zonas de La Aguada y El Cordón. Los núcleos independientes adquieren mayor desarrollo, con el afincamiento de población, particularmente en Villa Cosmópolis y La Unión.**

-Las necesidades de alimentación de la población en la ciudad (que era casi el 50% de la población del país) favoreció el desarrollo de la agricultura – trigo, maíz, forrajes y porotos-, que se constata en los actuales Departamentos de Montevideo, Canelones, San José y Maldonado.

-En referencia a la zona de la actual “Cuenca del Arroyo Carrasco”, la única población que se advierte, en el primer plano que aparece esta area, - año 1831- , es la “Chacarita de los Padres”, próxima al actual Arroyo de la Chacarita. Se trata de una zona de chacras, las actuales: Manga, Villa García, Toledo, Barros Blancos, etc. También se registran actividades fabriles, como molinos en las zonas de Maroñas, ya que esta zona queda excluida en las

normas de salubridad industrial impuestas por los decretos mencionados, tal vez por la baja densidad de población.

### 3.2.5 - La época liberal de la segunda mitad del Siglo XIX

El fin de la Guerra Grande, implica un cambio importante en la economía del país ya que se consolida la exportación de carne y lana en una realidad económica, caracterizada por la libre empresa, la iniciativa privada, la inmigración extranjera y la propiedad privada.

**Figura 11: Plano de Casimiro Pfaffly. 1893.**



**Fuente: Foto-Memoria V – 1893. Plano de Casimiro Pfaffly.** *El suelo multiplica su extensión ocupando y desbordando el Bulevar Artigas. Se produce la expansión de los núcleos de población aislados ya existentes, como por ejemplo la Unión, el Cerrito y el Cerro.*

*Surgen nuevos núcleos, motivados en la necesidad de huir de la vida urbana, buscando un mayor contacto con la naturaleza, con localizaciones preferenciales en la zona Norte (Prado, Paso Molino, Villa Colon), y posteriormente en relación con la Costa Este (Pocitos, Buceo). El surgimiento de otros núcleos esta motivado en la especulación inmobiliaria, materializada por el fraccionamiento y venta de solares, característico del periodo*

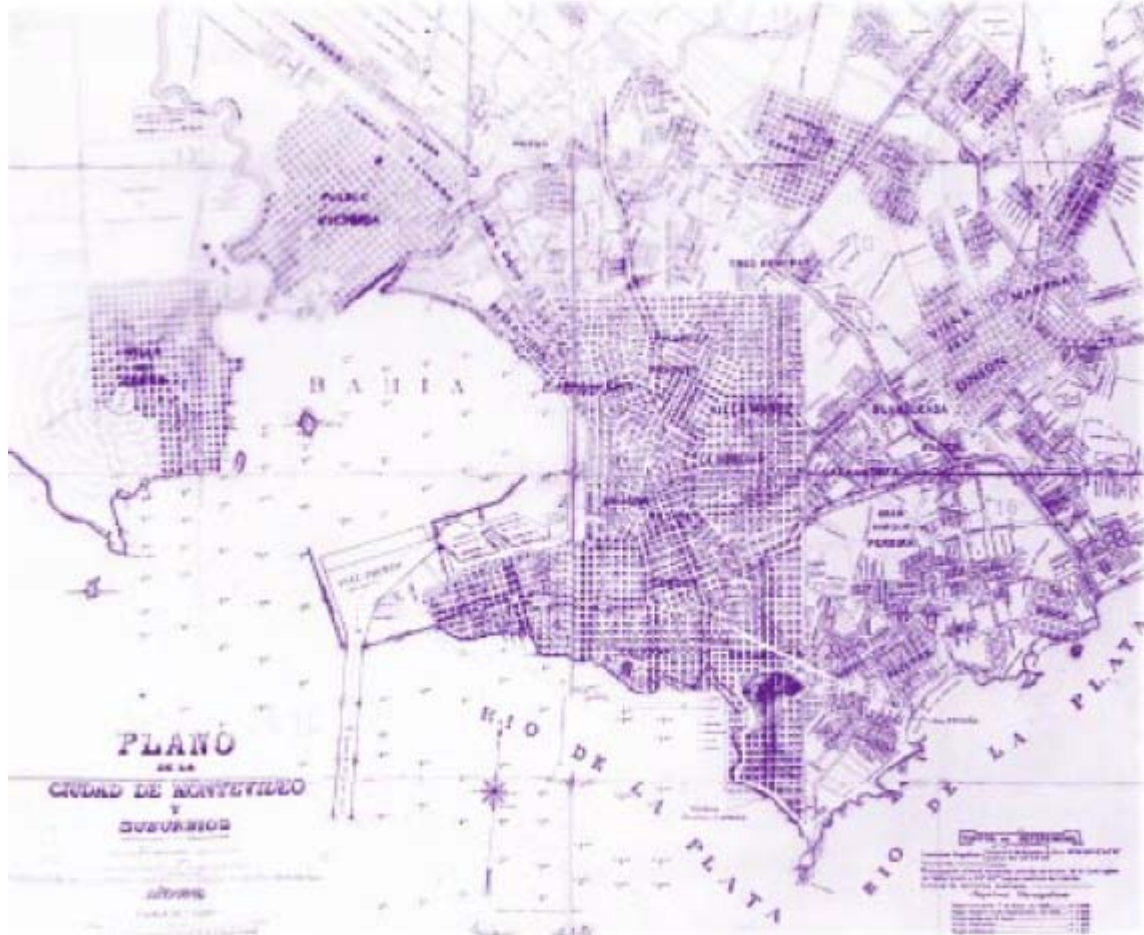
El desarrollo de los negocios inmobiliarios estimula la extensión de la ciudad, alejándose del centro e instalándose en puntos del territorio con facilidades de acceso a la comunicación vial, acompañando la instalación de la industria en esos nuevos territorios alejados del centro.

Las chacras, que en el periodo de la colonia constituían el lugar de los plantíos abastecedores de la ciudad, se transforman en lugares de veraneo y esparcimiento, como las casas quintas del Prado y de Colon...o loteándose en grupos aislados, sin saneamiento ni agua potable, valorizándose si por su cercanía a las rutas para el fácil y rápido traslado del poblador al lugar de trabajo en el area urbana.

Así, los promotores inmobiliarios, muchas veces también dueños de los medios de locomoción. Formaban, loteaban y vendían "Villas", que eran compradas por los mismos inmigrantes que preferían estas viviendas individuales al hacinamiento del centro.

La ciudad sigue creciendo y extendiéndose, y va dejando adentro las villas y se va arraigando el concepto de “barrio” –áreas más chicas con características propias-. Los habitantes comienzan a preocuparse por el “caos urbano”. Y como respuesta a eso en 1877 se aprueba un reglamento, que incluye prescripciones sobre fraccionamientos y amanzanamientos, que será sustituido recién en el año 1946 por la Ley de precios urbanos.

**Figura 12: Plano de P. Joanicó. 1910.**



**Fuente: Foto-Memoria VI – 1910. Plano de P. Joanicó.** Se observa la evolución de los tejidos en las áreas al Este de Bulevar Artigas, ocupando parcialmente los huecos entre los asentamientos ya existentes hasta los caminos de Larrañaga y Propios.

Existe un hecho de mucha importancia, en 1876 se aprueba la “Ley de Alambriamiento de los Campos”. Esta es generadora de grandes desplazamientos de migración de la población y la responsable de la creación de “los pueblos de ratas”. Esto causa un deterioro del paisaje urbano y rural.

Simultáneamente en este periodo se da un movimiento de la población más fuerte económicamente desde la zona del Prado, para las costas del Este, mas allá de que no sea la zona mas adecuada para una mayora calidad de vida, por los vientos, arenales y falta de servicios.

En la zona de la Cuenca del Arroyo Carrasco, este periodo introduce grandes cambios, al desarrollarse la ciudad por las vías de comunicación que se eran de la época de la colonia y son las que atraviesan la cuenca la Cuenca de este a Oeste, como ser,...el Camino de la Costa. Camino Maldonado, la línea de ferrocarril.

Coincidiendo con las actividades de las chacras, se instalan: saladeros y luego, industrias de base agrícola (bodegas, molinos) y luego de la Guerra Grande surgen otras industrias como ser, fabricas de velas estearinas, de jabón, curtiembres, textiles, etc.

**Figura 13: Plano de Satumino Cortesi. 1906.**



**Fuente: Foto-Memoria VI** –*La ciudad mantiene un constante crecimiento, a través del surgimiento de varios barrios, tanto vinculados a las vías de comunicación, como en continuidad con la trama existente.*

En el Departamento de Canelones, el area que ocupa la Cuenca, se urbanizo como resultado del desarrollo de núcleos de servicio a la producción agropecuaria, que abastecía a la ciudad de Montevideo, ya sea rodeando las estaciones ferroviarias de Toledo y Suárez, o sobre rutas de comunicación como lo es el caso de Barros Blancos trata de Unidades de producción Agropecuaria, que son loteadas por su cercanía a la ciudad.

Joaquín Suárez, es fraccionado en 1889. Los demas núcleos urbanos de importancia, son de consolidación mas reciente, luego del desarrollo del transporte automotor.

### **3.2.6 - El periodo reciente**

Como consecuencia de lo detallado en el punto anterior, desde fines del siglo XIX, el Estado estudia una serie de planes para controlar el crecimiento desordenado que dieron en llamar “caos urbano”, pero recién en 1947 se disponen una serie de medidas sobre amanzanamiento y fraccionamiento de tierras, división del departamento de Montevideo en zonas, y ubicación de establecimientos industriales.

Al tomarse estas medidas solamente en el Departamento de Montevideo, las mismas determinaron una suba vertiginosa del precio de la tierra loteada, lo cual determino el desarrollo de fraccionamientos en Canelones y San José, ya que en esos departamentos se aplicaron normas de fraccionamientos menos exigentes que las aprobadas para la ciudad de Montevideo.

El Municipio de Montevideo presenta una herramienta en el año 1955, el "Plan Director", que estaba destinado a orientar la acción ejecutiva del mismo para el desarrollo futuro de la ciudad. Divide el Departamento en tres zonas: urbana, suburbana y rural (esta última de producción fundamentalmente hortícola-frutícola. Esta última zona intenta poner un freno al avance de la urbanización.

Analizada la situación de la Cuenca en este periodo, se aprecia una alta incorporación de población y diversas actividades, cuyo pico se ubica entre los años 50-60. El desarrollo de núcleos habitacionales del lado de Montevideo y el crecimiento de centros poblados del lado de Canelones, como Barros Blancos, Paso Carrasco, Miramar, etc.

Se profundizan los problemas, la falta de saneamiento, así como el afincamiento de poblaciones marginadas, la ocupación de áreas rurales por industrias contaminantes, problemas con el transporte, producto de la alta concentración de población en áreas alejadas de los centros de trabajos.

En este periodo se destaca la intención de resolver el problema de la contaminación del Arroyo Carrasco con la desecación de los Bañados, intentando también como se afirmara, ganar tierras para forestación y estaciones experimentales, con la construcción de canales y obras de drenaje que aceleraran el paso del agua. Solo consiguió acelerar el pasaje del agua, no permitiendo que el bañado cumpliera sus funciones de purificación de las aguas contaminadas. Desde el punto de vista poblacional, corresponde destacar la consideración de la Cuenca del Arroyo Carrasco como parte del Área Metropolitana de la Ciudad de Montevideo, en la que se operó un desplazamiento hacia los departamentos vecinos, buscando encontrar vivienda más accesible a sus posibilidades económicas

Finalmente podemos concluir, a manera de síntesis, que, tanto el desarrollo de la ciudad de Montevideo, el Área Metropolitana como de las principales ciudades del interior del país, no fue producto de la casualidad ni del antojo de algún personaje de la historia, sino por el contrario fue producto del contenido estratégico por el cual fue fundada la Ciudad de Montevideo en el año 1726, (más de doscientos años después que fuera descubierta la zona por Juan Díaz de Solís), denominada ciudad-fuerte "San Felipe y Santiago". Su objetivo era exclusivamente militar, evitar que los Portugueses se instalaran allí, tal como repetidas veces lo habían hecho en la Colonia de Sacramento (hoy capital departamental del Departamento de Colonia y hoy declarada Ciudad Patrimonio Histórico de la Humanidad, frente a la ciudad de Buenos Aires), concretando una base que permitiera aproximar sus dominios (en el actual territorio del Brasil), a la sede del Virreinato de España en la Actual ciudad de Buenos Aires.

Desarrollando en primer lugar, en acuerdo con ese objetivo estratégico, los caminos hacia el interior del territorio (hacia el Este, Norte y Oeste o litoral del país), necesarios para abastecer y recorrer distintas fortalezas que fueron posteriormente fundadas a los efectos de defender de robos y/u ocupaciones extrañas, el territorio conquistado.

Luego, con el correr de los años y el desarrollo del comercio internacional, la ciudad de Montevideo, gracias a las ventajas naturales de un puerto de aguas profundas, pudo desarrollar junto con su economía, su producción y su territorio, el que acompañó el delineamiento original -axial a la ciudad de Montevideo-, a lo largo de los primeros caminos que conducían a la "Ciudad Puerto".

## **Capítulo 4. Marco legal de la ordenación del territorio en Uruguay.**

### **4.1-Institucionalidad y Antecedentes**

El territorio de “La Cuenca del Arroyo Carrasco” comprende, en términos institucionales, dos gobiernos departamentales, Montevideo y Canelones, y el gobierno nacional con sus diferentes ministerios y agencias sectoriales. Este espacio territorial registra diversos problemas que exigen una solución común –medio ambiente, movilidad, vivienda, entre otros – y se vinculan asimismo a contextos fuertes de pobreza y marginación.

#### **El gobierno nacional**

El gobierno central ejerce una influencia directa sobre las políticas, programas y proyectos de incidencia en el Área Metropolitana, de la que forma parte la Cuenca del Arroyo Carrasco, a través de los ministerios sectoriales, los entes autónomos y otras dependencias. Entre los organismos con competencia en el espacio metropolitano es preciso mencionar la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), que reúne diferentes unidades y direcciones con competencias sobre el desarrollo territorial, y la Administración Central a través de los ministerios y entes.

Los ministerios y los entes autónomos son organismos claves en cualquier estrategia de descentralización.

Éstos administran gran parte de los recursos nacionales y gestionan el 75% de los recursos del Fondo de Desarrollo del Interior. Dentro de los ministerios reside, a su vez, una serie de programas y unidades o direcciones enfocados hacia diferentes aspectos de desarrollo territorial.

Entre los ministerios con fuerte componente de desarrollo territorial se encuentra el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA, 1990). En particular, su Dirección de Ordenamiento Territorial (DINOT) tiene como principal objetivo formular, ejecutar, supervisar y evaluar los planes nacionales territoriales en materia de ordenamiento y gestión del territorio, estableciendo una estrategia nacional y favoreciendo el desarrollo local social y ambientalmente sostenible, atendiendo la dimensión regional y la descentralización. La misma ha determinado una serie de directrices orientadas al ordenamiento territorial del país y ha realizado convenios con los gobiernos departamentales apoyando planes de desarrollo.

#### **Los gobiernos departamentales**

El municipio, que tiene a su cargo el gobierno y administración de los departamentos, (según el art. 262 de la Constitución.) puede definirse como la institución territorial basada en la vecindad, organizada jurídicamente dentro del Estado para satisfacer las necesidades económicas y culturales de esa comunidad. Ejerce un poder político regulado por un ordenamiento jurídico que se manifiesta mediante una organización administrativa prestadora de servicios y de fomento de la actividad privada.

La Ley Orgánica Municipal de 1935 establece la mayoría de las competencias de los gobiernos departamentales. Entre los cometidos esenciales están los de policía, referidos a la prevención y fiscalización en materia de edificación, vivienda, higiene y salubridad, normas de tránsito, entre otras. Otros cometidos municipales esenciales son la ejecución de obras departamentales y la actividad financiera, como servicios. Los más importantes son: transporte colectivo, alumbrado público, recolección de residuos y limpieza de las calles, entre otros. Por su parte, los gobiernos brindan una serie de servicios sociales y culturales a la población.

La ley Orgánica Municipal tiene más de 70 años de vigencia y deja muchos espacios ambiguos en la fijación de las competencias municipales. Esta situación provoca la generación de “zonas grises” donde no está claro cuál es la responsabilidad de la intendencia y cuál la del gobierno nacional.

**Cuadro 1: Cuadro de Competencias de los Gobiernos Departamentales**

Competencias de los gobiernos departamentales		
Competencias de los GD	Control y regulación	Definición y evaluación nacional
competidos esenciales	control de Edificación y Ordenamiento Territorial	MVOTMA
	control de Sanidad	MSP
	control de Higiene	MSP
	control de Espectáculos Públicos	MEC
	control de Tránsito	MTOP
	realización de Obras Públicas	MTOP
	recaudación de impuestos	MEF
servicios municipales	transporte colectivo	
	recolección de residuos	
	alumbrado público	
	limpieza de espacios públicos	
	inhumación de cadáveres	
	saneamiento (exclusivo para Montevideo)	OSE
servicios sociales	fomento a la enseñanza	MEC
	atención a la salud	MSP
	fomento de las actividades culturales	MEC
	fomento al turismo	MTD
actividades privadas	explotación de actividades comerciales	

**Fuente: PECAC 2007**

### **Los gobiernos locales o Alcaldías**

El municipio, que tiene a su cargo el gobierno y administración de los departamentos, (según el art. 262 de la Constitución.) puede definirse como la institución territorial basada en la vecindad, organizada jurídicamente dentro del Estado para satisfacer las necesidades económicas y culturales de esa comunidad. Ejerce un poder político regulado por un ordenamiento jurídico que se manifiesta mediante una organización administrativa prestadora de servicios y de fomento de la actividad privada

#### **4.2- Cronología de la normativa: leyes, decretos y resoluciones más importantes, con referencia al Ordenamiento Territorial, Medio Ambiente y Suelos y Aguas.**

En general y salvo algunas disposiciones específicas, no existían en Uruguay normas que aborden de manera integral el concepto de ordenamiento territorial como instrumento de gestión jurídico-político, hasta el 30 de Junio del 2008, fecha en que es publicada la Ley No 13.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.

La Constitución de la República en su artículo 262, genéricamente pone en manos de la Junta Departamental y del Intendente, el gobierno y la administración de los departamentos, con excepción de los servicios de seguridad pública, sin referir específicamente al ordenamiento del territorio.

- **1928** - En abril, se sanciona la Ordenanza sobre Higiene de la Habitación, que tiene por objetivo mejorar las condiciones generales de salubridad de la población, poniendo la edificación en armonía con los modernos principios de la higiene.

- **1933** - Se crea la Ordenanza sobre Fraccionamiento y Amanzamiento de tierras, que estuvo en vigencia hasta 1947, estableció la ordenación y regulación de la extensión de la ciudad, conteniendo y reglamentando—para todo el departamento— la subdivisión de la tierra, operación que generalmente era emprendida por la especulación privada.

- **1935** – El 28 de Octubre, se sanciona la ley Nº 9.515, Ley Orgánica Municipal, que asignó a los gobiernos departamentales los cometidos en materia de policía territorial en zonas urbanas. (Para el caso de Montevideo, a texto expreso, de acuerdo a la ley Nº 13.939 del 23 de diciembre de 1970, esos cometidos y facultades se extienden a todo el territorio del departamento).

- **1946** - En abril se aprueba la Ley de Centros Poblados que reserva a los gobiernos departamentales la exclusividad de autorizar la subdivisión de predios rurales con destino a la formación de centros poblados, así como al trazado y apertura de calles. Establece la obligatoriedad de confeccionar un «expediente urbano» del área a urbanizar así como también estudios sobre el sustento económico del centro. A partir de la limitación y mayor regulación de nuevos amanzanamientos en Montevideo se inicia un período de numerosos asentamientos en los departamentos limítrofes. Estos instrumentos jurídicos de regulación del ordenamiento territorial, con el transcurso del tiempo, la aparición de fenómenos urbanos nuevos y la creciente complejidad de la gestión territorial se han revelado insuficientes

- En junio del mismo año se aprueba la Ley de División Horizontal de la Propiedad (propiedad por pisos y departamentos) Nº 10.751. La aplicación de esta ley tanto en la actividad privada como en la pública implicó una repercusión importante en el suelo urbano. Contrariamente a los objetivos planteados acentuó las diferencias del valor de la tierra, encareciendo las áreas privilegiadas con mayor demanda —favoreciendo su apropiación por los sectores de mayores ingresos— y aumentando la especulación inmobiliaria. Promovió el desarrollo del tipo edilicio de apartamentos en altura y entre medianeras, implicando cambios en la morfología urbana y en la densidad de habitantes de las áreas centrales y costeras próximas, así como en los bordes de avenidas y bulevares, promoviendo el reemplazo de valiosos ejemplos arquitectónicos.

- **1947** - Un año después, y como consecuencia de la Ley de Centros Poblados, se sancionan las llamadas «Ordenanzas de 1947» que comprenden:

- Ordenanza sobre amanzanamientos y fraccionamientos de tierras y servidumbres “non edificando”.

- División del departamento de Montevideo en zonas: **urbana, suburbana y rural**.

- Reglamentación de la ubicación de los establecimientos industriales dentro del departamento. Adoptan criterios de ocupación del suelo ordenados en zonas casi concéntricas, estableciendo un progresivo descenso desde el centro hacia la periferia. De ese modo, las máximas densidades se registran en el área central.

A diferencia de la normativa anterior, las ordenanzas del 47 no regulan aspectos relativos exclusivamente a la calle, sino que sus disposiciones afectan al interior de la manzana.

- **1956** - se encomienda el estudio de un Plan Director para la ciudad de Montevideo, que pretende atender el caos urbano que trababa el armónico funcionamiento de la ciudad, evidenciado en la excesiva extensión territorial, la falta de jerarquía de las vías de circulación, el desorden del tránsito, el desplazamiento progresivo del centro de la ciudad, el decaimiento de la vida vecinal y la escasez de vivienda económica e higiénica.

El Plan Director propone una estructura urbana expresada en:

- División de la ciudad en zonas: Urbana, Suburbana, Industriales, de Huertas y Rurales, definiendo sus límites y uso del suelo.

- División de las zonas de habitación (urbana y suburbana) en particiones sucesivas, con servicios a escala de cada conglomerado humano: sectores (120.000 hab.), distritos (30.000 hab.), unidades vecinales (10.000 hab.).

- Plan vial clasificando las rutas y canalizando el tránsito cuyo programa progresivo comprende: un sistema de autopistas formando un anillo de recolección y un sistema de vías preferenciales interiores con perfiles jerarquizados según su importancia.

- Plan de coordinación del transporte colectivo, organizando el sistema de líneas troncales y secundarias mediante centros de combinaciones establecidos de acuerdo a la estructura de la ciudad.



- **1966** – Se realiza una reforma constitucional, que en el artículo 230 establece: **“habrá una Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), que dependerá directamente de la Presidencia de la República. “Estará dirigida por una Comisión integrada con representantes de los ministerios vinculados al desarrollo y por un director, designado por el Presidente de la República, que la presidirá”**. Esta oficina se encarga de asesorar al Poder Ejecutivo en la formulación de planes y programas, en el presupuesto y la asistencia financiera a los gobiernos departamentales y en política de descentralización y de modernización del aparato del Estado en general. La OPP está dirigida por una comisión integrada por representantes de los ministerios vinculados al desarrollo y por un director designado por el Presidente de la República que preside la comisión.

- **1968** - En diciembre, se sanciona la **Ley Nacional de Vivienda Nº 13.728**.

Los sustentos ideológicos de la misma se apoyan en las teorías de planificación sostenidas, entre otros, por la CEPAL. y en una vertiente del pensamiento social cristiano, que impulsa el cooperativismo.

- **1987** - **Dirección de Proyectos de Desarrollo (DIPRODE)** Tiene como cometidos desarrollar programas regionales así como proyectos productivos en zonas desfavorecidas y mejorar la infraestructura y los servicios públicos a nivel regional (Ley Nº 15.903, de 1987). Posteriormente su estructura se reformula y sus cometidos se amplían, incluyendo la elaboración, gestión e implementación de proyectos de desarrollo de carácter sectorial o regional, que por su ubicación y características constituyan polos de desarrollo y permitan la coordinación de acciones con otras instituciones participantes. (12 de agosto de 1997, (Dec. Nº 268/97). Es la encargada de la administración del FDI. Fondo de Desarrollo del Interior.

- **1990**- **El 30 de Mayo, se sanciona la Ley 16.112**. Se crea el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, adquiriendo relevancia institucional, la materia del ordenamiento territorial. En particular, su Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT) que tiene como principal objetivo formular, ejecutar, supervisar y evaluar los planes nacionales territoriales en materia de ordenamiento y gestión del territorio, estableciendo una estrategia nacional y favoreciendo el desarrollo local social y ambientalmente sostenible, atendiendo la dimensión regional y la descentralización. La misma ha determinado una serie de directrices orientadas al ordenamiento territorial del país y ha realizado convenios con los gobiernos departamentales apoyando planes de desarrollo.

- **1994** - **Dentro del MVOTMA funciona la Comisión Técnica Asesora de Ordenamiento Territorial (COTAOT), creada en el año 1994( Decreto Nº 310/94)** con el fin de asesorar al Poder Ejecutivo en la elaboración de planes de ordenamiento territorial y constituir un espacio de coordinación de políticas entre los diferentes ministerios, gobiernos departamentales y organizaciones sociales. El actual gobierno ha buscado fortalecerla por su importancia estratégica como espacio de coordinación de políticas territoriales.

- **2000** - **Ley Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Ley 17234 aprobada el 28 de Febrero del año 2000**. Como Instrumento de aplicación de las Políticas y Planes Nacionales de Protección Ambiental.

En el artículo 1º. (Declaratoria de interés general).- Declarase 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.

A efectos de la presente ley, se entiende por Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SNAP), el conjunto de áreas naturales del territorio nacional, continentales, insulares o marinas, representativas de los ecosistemas del país, que por sus valores ambientales, históricos, culturales o paisajísticos singulares, merezcan ser preservados como patrimonio de la nación, aun cuando las mismas hubieran sido transformadas parcialmente por el hombre.

La creación del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas tiene por objeto armonizar los criterios de planificación y manejo de las áreas a proteger, bajo categorías determinadas, con una regulación única que fije las pautas de ordenamiento.

El Poder Ejecutivo, es quien fija la política nacional referida a las áreas naturales protegidas, como parte de la política nacional ambiental, correspondiendo al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente-MVOTMA la formulación, ejecución, supervisión y

evaluación de los planes nacionales referidos a las áreas naturales protegidas, a través de la Dirección Nacional de Medio Ambiente-DINAMA.

El MVOTMA, a propuesta de la DINAMA establecerá las pautas y planes generales correspondientes para cada categoría de áreas naturales protegidas y para la región adyacente.

La Ley prevé, además, la constitución de una Comisión Nacional Asesora de Áreas Protegidas integrada por delegados del Poder Ejecutivo, el Congreso Nacional de Intendentes, la Universidad de la República, la Administración Nacional de Educación Pública, las organizaciones representativas de los productores rurales y las organizaciones no gubernamentales ambientalistas.

En el caso de los Bañados de Carrasco, y al menos por el momento, no se plantea la idea de su ingreso al SNAP. Sin embargo, los conceptos, clasificaciones, y criterios de manejo del SNAP serían de igual aplicación para la implementación de un área protegida bajo un marco bi-departamental entre Canelones y Montevideo.

Las Leyes que se detallan a continuación están referenciadas expresamente en el texto de la presente Ley: 11029; 16112; 16170; 16320.

Las Leyes que se detallan a continuación referencian expresamente en su texto a la presente Ley: 17283; 17733; 17930; 18308 y 18362

**- 2000 - Ley Nº 17283 publicada 12 de Diciembre del año 2000, es reglamentaria del Art. 47 de la Constitución, declara de interés general la protección del ambiente, la calidad del aire, el agua, el suelo y el paisaje, y especialmente la conservación de la diversidad biológica y la configuración y estructura de la costa.**

Corresponde al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), la coordinación exclusiva de la gestión ambiental integrada del Estado y de las entidades públicas en general. La Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA), es el órgano desconcentrado del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), a cargo de las competencias ambientales asignadas a dicha Secretaría de Estado con los cometidos de: "Formular, ejecutar, supervisar y evaluar planes para medir y evaluar el estado de la calidad de los recursos ambientales: recursos hídricos, aire y ecosistemas incluyendo áreas naturales protegidas y las zonas costeras".

Se establece que la política nacional ambiental que fije el Poder Ejecutivo se basará en los siguientes principios:

- La distinción de la República en el contexto de las naciones como "País Natural", desde una perspectiva económica, cultural y social del desarrollo sostenible.
- La prevención y previsión son criterios prioritarios frente a cualquier otro en la gestión ambiental y, cuando hubiere peligro de daño grave o irreversible, no podrá alegarse la falta de certeza técnica o científica absoluta como razón para no adoptar medidas preventivas.
- Constituye un supuesto para la efectiva integración de la dimensión ambiental al desarrollo económico y social, la incorporación gradual y progresiva de las nuevas exigencias, sin que por ello deba reconocerse la consolidación de situaciones preexistentes.
- La protección del ambiente atañe al conjunto de la sociedad, por lo que las personas y las organizaciones representativas tienen el derecho-deber de participar en ese proceso.
- La gestión ambiental debe partir del reconocimiento de su transectorialidad, por lo que requiere la integración y coordinación de los distintos sectores públicos y privados involucrados, asegurando el alcance nacional de la instrumentación de la política ambiental y la descentralización en el ejercicio de los cometidos de protección ambiental.
- La gestión ambiental debe basarse en un adecuado manejo de la información ambiental, con la finalidad de asegurar su disponibilidad y accesibilidad por parte de cualquier interesado.
- El incremento y el fortalecimiento de la cooperación internacional en materia ambiental, promoviendo la elaboración de criterios ambientales comunes.

Esta Ley presenta un enfoque abarcativo, pero lo suficientemente específico, el cual permitiría al Estado actuar en una diversidad de situaciones en materia ambiental (e.g. en los Bañados de Carrasco). Aunque solo se contara con este único marco legal, sería suficiente para ejercer medidas de conservación de la biodiversidad y protección de la costa, implementando criterios de precaución, integración, participación social, transparencia y generación de información para la toma de decisión, entre otros.

**2001 - Fondo de Desarrollo del Interior (FDI)** Creado por Ley de Presupuesto N° 17.296, de 2001, artículo 643, tiene por objetivo la promoción de actividades de desarrollo local en los departamentos del interior del país.

**Comisión Sectorial de Descentralización (CSD)** Esta comisión está integrada por delegados del Congreso de Intendentes y de los ministerios competentes. Es coordinada por un delegado de la OPP aunque no forma parte de ella. Actualmente está integrada por 6 intendentes y 6 ministros. Sus funciones son las de proponer planes de descentralización y asesorar en la administración del FDI. Es una importante instancia en la deliberación de políticas de descentralización y principalmente en la concreción de acuerdos entre los gobiernos departamentales y los ministerios.

La CSD presenta propuestas a la OPP para su ejecución, que son derivadas a DIPRODE para su estudio técnico y su consiguiente aprobación o desaprobación. La decisión última corresponde a la CSD. Su asignación se realiza aplicando el Índice de Distribución, que toma en cuenta los criterios de superficie, población, el PIB p/hab. y el porcentaje de hogares con carencias de vivienda. El FDI busca paliar las condiciones de asimetría entre regiones "ricas" y regiones "pobres" a través de la asignación a las zonas más desfavorecidas.

**Unidad de Desarrollo Municipal (UDM)** Unidad encargada de la administración y coordinación del Programa de Desarrollo y Gestión Municipal IV, con financiamiento del BID. El objetivo de este programa es fortalecer las capacidades técnicas, financieras y de gestión de los gobiernos departamentales.

**- 2004 - El 31 de octubre de 2004 - Plebiscito Nacional. El pueblo uruguayo reforma la Constitución Nacional para garantizar el derecho al agua.**

Esta fecha, se convirtió en un día histórico para Uruguay y el movimiento global del agua, cuando más del 60% del pueblo uruguayo apoyó la reforma constitucional en defensa del agua, agregando el agua como derecho humano a la Constitución y fijando la base para su manejo exclusivamente público, participativo y sostenible.

Este referéndum fue promovido por la Comisión Nacional en Defensa del Agua y de la Vida (CNDAV). La Comisión fue creada en el 2002 como respuesta a la firma de una carta intención entre el gobierno uruguayo y el Fondo Monetario Internacional (el FMI), que se comprometía a ampliar la privatización de los servicios de agua potable y del saneamiento al país entero. Las privatizaciones comenzaron en el departamento de Maldonado, en primer lugar con la presencia de la compañía multinacional francesa Suez Lyonnaise, seguida por la compañía española Aguas de Bilbao. Como ha sucedido en la mayoría de los casos estas privatizaciones tuvieron consecuencias negativas.

Desde el punto de vista social, amplios sectores de la población no podían acceder al agua potable por no poder pagar los costos del servicio, que disminuyó considerablemente su calidad en comparación a los servicios ofrecidos por la compañía estatal de agua, OSE. Las condiciones del servicio eran de tan baja calidad que los organismos de control de calidad en esa materia recomendaron no consumir el agua porque no se conformaba con estándares mínimos.

La victoria del plebiscito del agua fue, de hecho, una conquista social. CNDAV es un grupo amplio de organizaciones sociales y políticas, que se oponen a un concepto mercantil del agua. Entre sus fundadores están organizaciones de vecinos, FFOSE (sindicato de la compañía del estado del agua) y REDES (Amigos de la Tierra, Uruguay).

Sin embargo, a pesar del apoyo político, el plebiscito del agua era secundario dentro de la agenda política y de los medios de comunicación.

Además de esto, las compañías privatizadoras del agua y de otros sectores (como compañías embotelladoras) así como los sectores empresariales conservadores (propietarios de tierras, forestación y arroz) realizaron una campaña fuerte contra la reforma. Durante los nueve meses anteriores al plebiscito, el FMI llevó a cabo una discusión pública con la CNDAV, negando cualquier imposición al gobierno de Uruguay y rechazando la responsabilidad atribuida al contenido de la carta de intención de 2002, que funge como un contrato entre el gobierno y el FMI. El trabajo, que permitió el triunfo de la reforma constitucional, fue basado en los grupos y comunidades a nivel de base, quienes transmitieron el espíritu y el contenido de los artículos propuestos

El resultado auspicioso del plebiscito abre las puertas para una política del agua diseñada a partir de una visión de este recurso como bien común, a ser manejado públicamente en base a criterios de participación social y sostenibilidad. El resultado del plebiscito también prueba la viabilidad y el potencial de esfuerzos y alianzas populares en defensa y protección de bienes sociales comunes. Es un signo inspirador de esperanza para la comunidad internacional de defensores del derecho humano al agua.

Esta **reforma constitucional “del agua”**, dispone que el agua es un recurso natural esencial para la vida, y que el acceso al agua potable y el acceso al saneamiento constituyen derechos humanos fundamentales. Se establece la necesidad de formular una Política Nacional de Aguas y Saneamiento basada, entre otros conceptos, en:

- El ordenamiento del territorio, conservación y protección del medio ambiente y la restauración de la naturaleza.
- La gestión sustentable, solidaria con las generaciones futuras, de los recursos hídricos y la preservación del ciclo hidrológico, con la participación de los usuarios y la sociedad civil, en todas las instancias de planificación, gestión y control de recursos hídricos; estableciéndose las cuencas hidrográficas como unidades básicas.
- El establecimiento de prioridades para el uso del agua por regiones, cuencas o partes de ellas, siendo la primera prioridad el abastecimiento de agua potable a poblaciones.

Un importante concepto que se introduce en esta reforma, y de particular interés para la CAC, es el de tomar las cuencas hidrográficas como unidades de gestión.

- **2008 - Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.** La Ley No 18.308, es publicada el 30 de Junio (ya aprobada en Cámara de Senadores desde el 22 de Mayo de 2008).

Esta Ley, es el resultado de los conocimientos acumulados (como se detallo más arriba) en la materia, tanto de origen nacional como internacional.

A las experiencias nacionales detalladas anteriormente, se suman:

- los aportes de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT),
- el documento “ideas clave para la Ley de Ordenamiento Territorial” aprobado por la Comisión Técnica Asesora de Ordenamiento Territorial, el 9 de Junio de 2004
- Los aportes recibidos desde la Cátedra de Arquitectura Legal de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la Republica, en conjunto con el Instituto de Teoría de la Arquitectura y el Urbanismo (ITU), de acuerdo con el Convenio del 20 de Julio de 2005, realizado a tales efectos.
- Por ultimo se suma también, el asesoramiento sobre las ideas y legislación que se están aplicando en Europa, aportado por la Cooperación de la Junta de Andalucía, a partir del Protocolo suscrito el 21 de Marzo de 2006, con la Conserjería de Obras Publicas de dicha Junta.

Con la aprobación de esta Ley, se dota a los Gobiernos Departamentales, de instrumentos para la planificación, y promueve la construcción de mecanismos institucionales que las Intendencias podrán emplear para promover el desarrollo de sus departamentos, micro regiones y localidades así como el establecimiento de alianzas regionales.

Es importante anotar, que una de las críticas mas serias y fundadas que se ha realizado a la descentralización en América Latina, es que la misma transfiere competencias y responsabilidades, sin que se transfieran los recursos necesarios para que se puedan cumplir satisfactoriamente.

No se puede olvidar que muchas veces, esas localidades o regiones que reciben esas nuevas responsabilidades, carecen de las capacidades de gestión, los recursos humanos y materiales, como para poder cumplir con las expectativas que la descentralización genera.

No debemos olvidar tampoco que la descentralización ha sido, en el pensamiento neoconservador, un instrumento para descomprimir las demandas que los ciudadanos dirigían al gobierno central ante las crisis de los estados de bienestar.

Pero sin embargo, la descentralización, como un elemento democratizador y como un mecanismo para promover el desarrollo local, no puede descuidar la formación de capacidades de gestión y la transferencia o generación de recursos para la gestión descentralizada del desarrollo.

Por ese motivo, es que esta Ley no solo crea los mecanismos Institucionales, sino que, además, genera la posibilidad de que las Intendencias liberen al mercado un factor de producción como lo es la tierra (la que permaneciendo inmovilizada solo favorece el interés especulativo de algunos agentes económicos).

De esta manera no solo se hace mas accesible la tierra, sino que además se dotara de mas recursos a los gobiernos locales, a través de una mas justa imposición del suelo, recursos que permitirán a las Intendencias, llevar adelante las nuevas responsabilidades que la planificación para el desarrollo supone.

Además, el Gobierno Nacional asume el apoyo tanto financiero, como tecnico, para los procesos de Planificación de las Intendencias, traduciéndose esto en presupuesto, capacitación y cooperación técnica.

Todos esos elementos hacen que la descentralización que esta Ley promueve, junto con el estímulo a la planificación territorial, se concreten en procesos de desarrollo local y regional.

La Ley caracteriza e impulsa un Modelo de Desarrollo Local con tres elementos de importancia:

- El proceso no se realizara en el marco de un competencia entre localidades, ciudades o regiones, al ser el Estado quien consagra los derecho y deberes, y se coloca como garante del cumplimiento de los mismos, velando a su vez por el mantenimiento de los equilibrios territoriales necesarios para un crecimiento y desarrollo armónico y sustentable.

- Este Modelo se vuelve operativo tomando al territorio local como el espacio de coordinación y concertación de las acciones sectoriales. De esta forma, lo territorial y lo sectorial deberan armonizarse y acompasarse, evitando superposiciones, que debilitan y quitan eficiencia y eficacia a la inversión publica y privada.

- Al reconocer la relevancia del sector privado como generador de emprendimientos productivos la Ley propone la posibilidad de impulsar la creación de empresas de economía mixta de desarrollo territorial en el marco de lo dispuesto institucionalmente, contribuyendo a la justa distribución de los riesgos de inversión y a una mas eficiente regulación de la economía de mercado.

En este marco, así caracterizado, en lo que hace a la dimensión social de la democracia, la actual administración a través de esta Ley aprobada, busca crear las condiciones materiales de accesibilidad a la tierra, a partir de una mejor asignación del suelo, y genera condiciones para la reducción de la segregación espacial factor fundamental para la reconstitución del tejido social.

En referencia a los procesos de desarrollo, esta Ley innova en varios aspectos.

En la medida que una economía abierta no debe de inmovilizar recursos y factores de producción, se busca habilitar la libre circulación, uso social y explotación en el mercado de un bien no renovable como lo es la tierra.

Para ello la Ley introduce, institutos del derecho positivo, que son aplicación de otros existentes en la legislación nacional y el la Constitución de la Republica. Estos institutos jurídicos, delimitan el ejercicio del derecho de propiedad inmueble en función del interés general. La relimitación se manifiesta a partir del reconocimiento de derechos y deberes, y opera por definición de la Ley, mediante los instrumentos de ordenamiento y desarrollo territorial sostenible que se regulan.

Para esta Ley, la Planificación es el eje articulador del modelo de gestión que se incorpora. Planificación que no se concibe fuera de una concepción basada en la sustentabilidad ambiental y la integración social con equidad, creando ámbitos de coordinación a nivel central y a nivel departamental.

Asimismo, apunta a resolver las ineficiencias creadas por la intervención pública sectorial sobre las políticas territoriales a nivel departamental. Y es en este marco, en que debe entenderse la introducción de los sistemas de información y de las nuevas tecnologías para la gestión de los territorios, como herramientas imprescindibles para la planificación.

**- 2009 - Ley de Manejo de suelos y aguas. La Ley 18564** del 11 septiembre 2009. Dicta normas relacionadas con la conservación, el uso y el manejo adecuado de suelos y de aguas.

- **2009 - Ley de Energía solar. La Ley 18585** del 18 septiembre 2009. Declara de interés nacional la investigación, desarrollo y formación en el uso de la energía solar.

- **2009 - Ley de Uso eficiente de energía. La Ley 18597** del 21 septiembre 2009. Dicta normas sobre regulación y promoción del uso eficiente de energía en el territorio nacional.

- **2009 - Ley Derecho al agua. La Ley 18610** del 2 de octubre 2009. Establece los principios rectores de una Política Nacional de Aguas. Interpreta lo establecido en el numeral 2 del inciso 2 del artículo 47 de la Constitución con relación al dominio público de las aguas.

- **2010 – Descentralización política y participación ciudadana. -Ley Nº 18.567** de Marzo/10  
En su **Artículo 1º**, establece...: “de acuerdo con lo previsto por los artículos 262, 287 y disposición transitoria Y) de la Constitución de la República, habrá una autoridad local que se denominará Municipio, configurando un tercer nivel de Gobierno y de Administración.

Cada Municipio tendrá una población de al menos dos mil habitantes y su circunscripción territorial urbana y suburbana deberá conformar una unidad, con personalidad social y cultural, con intereses comunes que justifiquen la existencia de estructuras políticas representativas y que faciliten la participación ciudadana”.

Esta Ley habilita la creación de unas 120 alcaldías en todo el país. Así se crea un tercer nivel de administración, más local, configurado por los centros poblados y sus áreas adyacentes.

La descentralización será política y administrativa. Los municipios estarán integrados por cinco miembros y sus cargos serán electivos y distribuidos por el sistema de representación proporcional. El presidente será llamado alcalde y será el primer titular de la lista más votada del lema más votado en cada municipio. El resto de los miembros se denominarán concejales y serán de carácter honorario. La ley crea una matriz institucional para la descentralización política con órganos locales electos por el voto popular. Las elecciones serán en forma simultánea con las municipales.

El Territorio de la Cuenca del Arroyo Carrasco, involucrara la jurisdicción de tres Alcaldías del Departamento de Montevideo y cuatro del Departamento de Canelones.

A modo de resumen, queda claro que hasta la década del año 1950, el “motor del crecimiento” de la ciudad de Montevideo, fue debido fundamentalmente al crecimiento económico y comercial de las exportaciones a través del Puerto, de la producción de carne y lana (rubros para los cuales nuestro país tenía extraordinarias ventajas naturales de producción). Este fenómeno, comienza en el periodo final del Siglo 19 y llega a su máxima expresión al final de la Segunda Guerra Mundial.

Asimismo es un periodo en que el país recibe a gran cantidad de inmigrantes europeos, fundamentalmente españoles e italianos, que emigraban de situaciones de hambre y pobreza en sus países de origen. Entonces la ciudad original se abre y crece en dirección de su “campana”, a lo largo de las principales vías de comunicación. Esto determina un crecimiento desordenado, informal que inmediatamente es necesario corregir, lo que se va realizando por medio de reglamentaciones parciales e insuficientes. Finalizando el Proceso con la aprobación de la Ley de los centros Poblados en 1946, que en vez de solucionar la situación, genera una nueva y de gran importancia, que fue el hecho de que dicha Ley indujo y favoreció el loteamiento de los terrenos próximos a Montevideo. Estos encareció los terrenos para los sectores más pobres, quienes debieron “emigrar para las zonas mas alejadas, periféricas a la ciudad y/o a los limites con los departamentos vecino, construyendo sus viviendas en lugares no planificados para instalación de viviendas, y carentes o muy lejanos de servicios públicos.

A esto se sumo el fenómeno de una emigración interna del campo a la ciudad desde los años 60 a los 80, que determino un refortalecimiento de los asentamientos irregulares y los “cantegriles”. Agravando aun más la situación.

Paralelamente a este desarrollo económico y social, se fueron intentando resolver las situaciones conflictivas de los distintos periodos, con decretos, leyes y reglamentaciones, que atendían parcialmente los aspectos más críticos.

Recién desde junio del 2008, se aprobó la Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, que entre otras puntualizaciones de importancia, otorga poder a los organismos

departamentales para organizar y desarrollar los territorios en el sentido de la sustentabilidad y la defensa y mejora del medio ambiente.

El desarrollo sostenible, en su concepción más amplia, involucra tres componentes fuertemente vinculados y de igual relevancia: la sostenibilidad ecológica, la económica y la social.

**La sostenibilidad ecológica** hace referencia a la adecuación del uso de determinado ecosistema a la capacidad de soporte de la base físico-biológica. Este no es un concepto estático sino histórico y dinámico, por cuanto depende de la evolución de los conocimientos y de las técnicas.

**La sostenibilidad económica** se vincula a la capacidad de generar resultados que satisfagan las necesidades humanas. En una sociedad capitalista, esta dimensión se vincula además a la capacidad de generar ganancias apropiables privadamente, lo que agrega otra posible fuente de conflicto, en tanto implica el encuentro —no siempre coincidente— entre interés privado y colectivo.

**La sostenibilidad social** se refiere a la equidad con que se distribuyen los frutos del proceso de desarrollo. Según esta perspectiva, un desarrollo que promueve altos grados de concentración de la riqueza, además de ser éticamente cuestionable, lleva a conflictos sociales que lo tornan no sostenible.

Esta Ley es la que viabiliza las propuestas que desarrollaremos, ya que para esta Ley como dijimos mas arriba,...la planificación es el centro del modelo de gestión, y la misma no se concibe al margen de una concepción basada en la sustentabilidad ambiental y la integración social con equidad, creando ámbitos de coordinación a nivel central y a nivel departamental, y a nivel local.

## Capítulo 5 - Caracterización General de la Cuenca del Arroyo Carrasco

Presentamos una descripción general de la CAC, a partir de tres elementos, la **ubicación geográfica, las características físico-naturales y las características socio-económicas**, que más adelante desarrollaremos con más detalle por medio de datos estadísticos publicados por diferentes estudios a partir de la base de datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

### 5.1.- Ubicación geográfica

La particular ubicación de la Cuenca del Arroyo Carrasco, sumado a la importante extensión territorial de la misma, constituye dos datos de la caracterización del área que merecen especial consideración.

El estar inscripta en un área de gran complejidad e interdependencia, el Área Metropolitana de la Ciudad de Montevideo, determina la necesidad de tener en cuenta algunos aspectos del comportamiento general de esta, que permitan conocer e interpretar el origen, el desarrollo y la situación actual de la Cuenca.

En éste sentido cabe señalar que la conformación territorial del Área Metropolitana, cuenta con las siguientes características: un polo central y dinamizador del área identificado con la ciudad de Montevideo, como centro de primera categoría a nivel nacional, centro urbano que ha configurado su desarrollo fundamentalmente a través de las vías de comunicación principales con el centro del país, que por otra parte se caracterizan por razones obvias de economía, en desarrollar su trazado por las zonas altas del territorio que atraviesan.

Para la contención del desarrollo territorial de la ciudad -desmesurado e inconveniente- en la forma de prolongaciones o ramificaciones del área urbanizada de la ciudad, al no tener en cuenta soluciones alternativas para la demanda existente de suelo, se concretan nuevas reglamentaciones, las que, si bien no detienen esta expansión, la frenan. Pero las mismas tendencias siguieron consolidándose más allá de los límites departamentales, ya sea, incrementándose el desarrollo de núcleos urbanos existentes, ya sea con nuevos asentamientos poblacionales de característica lineal sobre las mencionadas vías de comunicación entre el país y la capital.

En cuanto a la Cuenca del Arroyo Carrasco, la misma se desarrolla en un eje Norte-Sur, transversalmente a un sector de las mencionadas prolongaciones, abarcando tangencialmente la Zona Este y Noreste del Departamento de Montevideo. (Ver Figura 14)

Por lo tanto desde el punto de vista de la dinámica de ocupación de la Cuenca desde la perspectiva de la acción urbanizadora, nos encontramos, en líneas generales, con tres tipos o modalidades de desarrollo urbano:

- a)- la que experimenta el límite "urbano-rural" en las zonas de mayor proximidad al casco central ("centro") o áreas más o menos dotadas de servicios o de buena accesibilidad;
- b)- las áreas urbanizadas o autorizadas a fraccionar del Departamento de Canelones, ya no solo sobre las vías anteriormente mencionadas, sino según la incorporación o mejoras viarias de tipo interzonal o local;
- c)- la representada por el desarrollo lineal costero que se caracteriza por una gran dinámica de ocupación con una buena accesibilidad al casco de la ciudad.

En el área de la Cuenca, esta última línea de desarrollo urbano de gran fuerza, se ha visto contenida en su expansión, hacia el Norte, por la presencia de un área inadecuada para el asentamiento poblacional (Bañados de Carrasco) y la localización del Aeropuerto Nacional de Carrasco (único aeropuerto internacional del país).

En cuanto a las otras dos líneas de desarrollo urbano (que cruzan la alineación descrita de la Cuenca del Arroyo Carrasco), Camino Maldonado y Av. de las Instrucciones, es notorio el predominio de la primera en función de que: en primer lugar es la primera vía, desde el punto de vista histórico, de salida del flujo de movimientos y actividades, hacia la zona del Este (zona



principalmente de playas y balnearios, de ocio y segunda casa de veraneo), además, dicha vía comunica un área más importante desde el punto de vista productivo con la capital. Esas dos características promueven de alguna manera, el asentamiento de actividades diversas en sus alrededores.

Finalmente, cabe mencionar como elementos destacables del comportamiento del Área Metropolitana, referente a la Cuenca del Arroyo Carrasco, los dos derivados de la progresiva consolidación de las dos líneas de desarrollo principales, dirigidas hacia el Este: la costera, de índole fundamentalmente habitacional, recreación y ocio, y la paralela al Norte, Camino Maldonado-Ruta 8, que a las características habitacionales suma la presencia de actividades industriales, agrícolas y de servicios a la población y a la producción, de relevancia.

El otro aspecto a referenciar, tiene que ver con la jurisdicción administrativa de la Cuenca del Arroyo Carrasco, compartida por dos organismos institucionales de la misma jerarquía, Gobierno Departamental de Montevideo y Gobierno Departamental de Canelones, como lo comentábamos anteriormente, cuyo funcionamiento autónomo configura una situación importante a destacar por lo que significa en cuanto a coordinación y compatibilización de distintos intereses.

#### **- Superficie:**

El área total de la cuenca del Arroyo Carrasco (CAC), varía según distintos autores. De acuerdo a CDM (1983) el área de la cuenca es de 173.3 km<sup>2</sup>, mientras para otros estudios es de 221.4 km<sup>2</sup> (Ducuing et al. 1985), para Kramer (1986) es de 207 km<sup>2</sup> y para Arocena & Pintos (1988) es 213.5 km<sup>2</sup> y para el PECAC la superficie es de 205.66 km<sup>2</sup>.

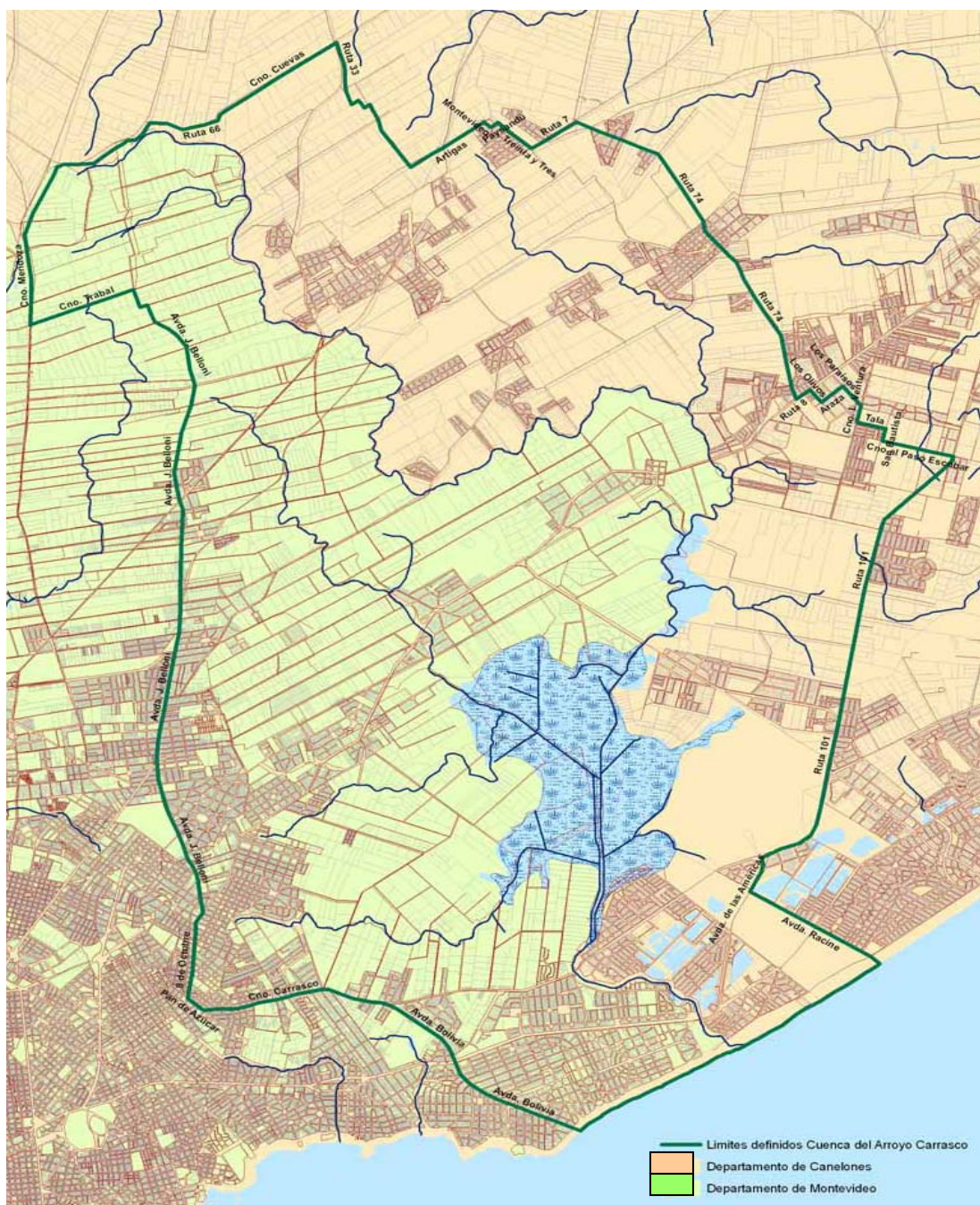
Finalmente, tomaremos los valores calculados por el PECAC para el área de la cuenca, 205.66 Km<sup>2</sup>, o sea unas 20.566 has, de las cuales 3080 has serían urbanas (2700 has. se ubican en el área urbanizada del departamento de Montevideo y 380 has. en el área urbanizada del departamento de Canelones) y cerca de 17.500 has. serían rurales.

Las áreas urbanizadas de la cuenca son: La zona denominada la Chacarita, Punta de Rieles, Maroñas, Flor de Maroñas, Carrasco Norte, Carrasco y Villa Don Bosco, Villa García, dentro del departamento de Montevideo; Paso Carrasco, Colonia Nicolich, Barros Blancos, Toledo y Suárez dentro del departamento de Canelones

#### **-Límites:** (Ver Figura -14- Cuenca del Arroyo Carrasco)

Dentro del DEPARTAMENTO DE MONTEVIDEO, recorriendo el contorno de la Cuenca del Arroyo Carrasco en el sentido de "las agujas del reloj", desde el límite sur-este, ubicado en el Río de la Plata, tenemos como límites, la Avenida Bolivia, Camino Carrasco (hacia el Oeste), Calle Pan de Azúcar, Avenida 8 de Octubre, Avenida J. Belloni (de Norte a Sur, hasta...), Camino Trabal, Camino Mendoza, hasta el límite del departamento, para ingresar al DEPARTAMENTO DE CANELONES por la Ruta 66, Camino Cuevas, Ruta 33, calle Artigas, Montevideo, Paysandú, Treinta y Tres, Ruta 7, Ruta 74, Ruta 8, Calles: Los Olivos, Araza, Los Paraísos, Camino L. Ventura, Tala, San Bautista, Camino del Escobar, Ruta 101, Avenida de las Ameritas, Avenida Racine y nuevamente el Río de la Plata con su costa en el Departamento de Canelones.

**Figura 14:** Mapa de la Cuenca del Arroyo Carrasco (Calles y Caminos limites).



**Fuente:** Plan Estratégico de Gestión Integrada de la Cuenca del Arroyo Carrasco

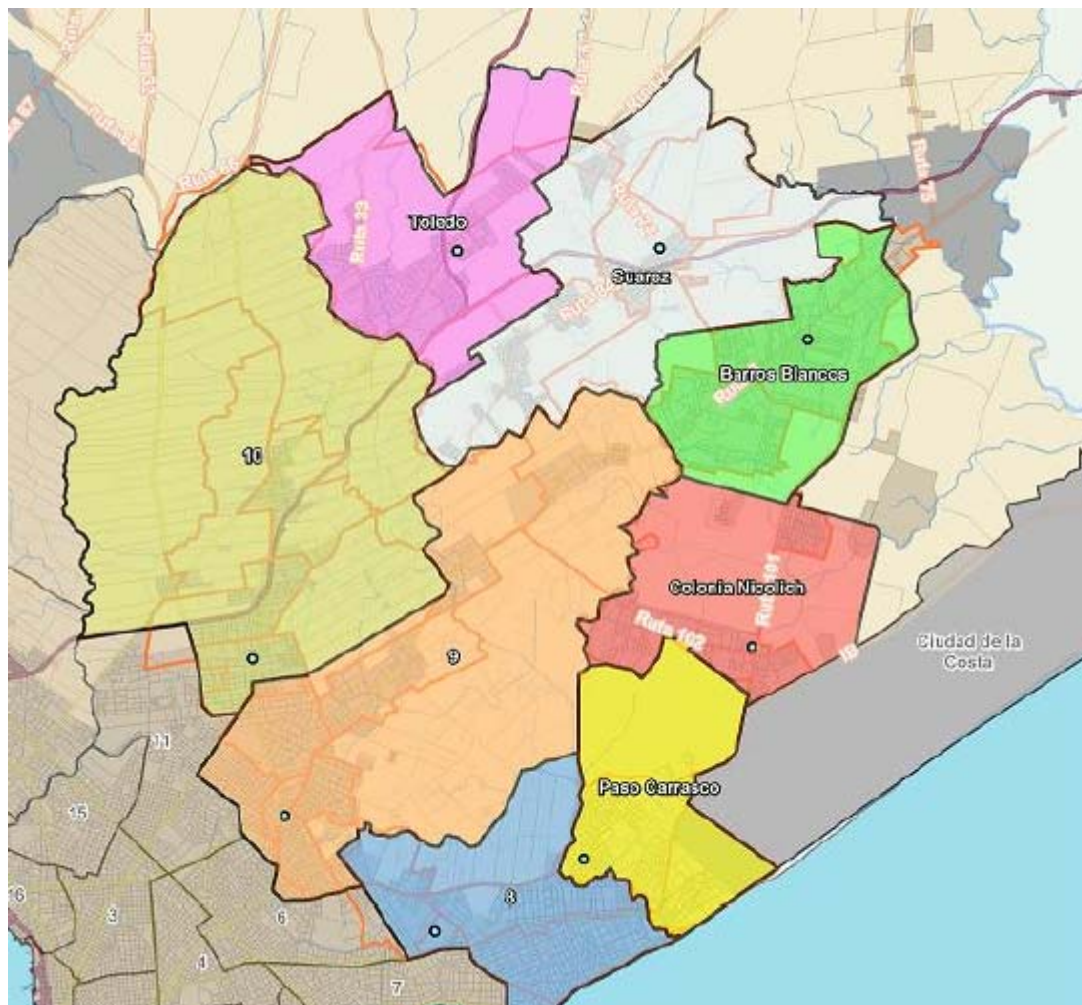
**- Jurisdicciones administrativas:** (Figura 15)

Estas jurisdicciones administrativas se ubican en dos Departamentos:

-Departamento de Montevideo: CCZ 8, 9 y 10.

-Departamento de Canelones: Juntas Locales de Paso Carrasco, Colonia Nicolich, Barros Blancos, Suárez y Toledo.

**Figura 15:** Mapa de las Jurisdicciones administrativas de la CAC.



**Fuente:** Plan Estratégico de Gestión Integrada de la Cuenca del Arroyo Carrasco

**- Barrios y localidades** (Figura 16 y cuadro 2)

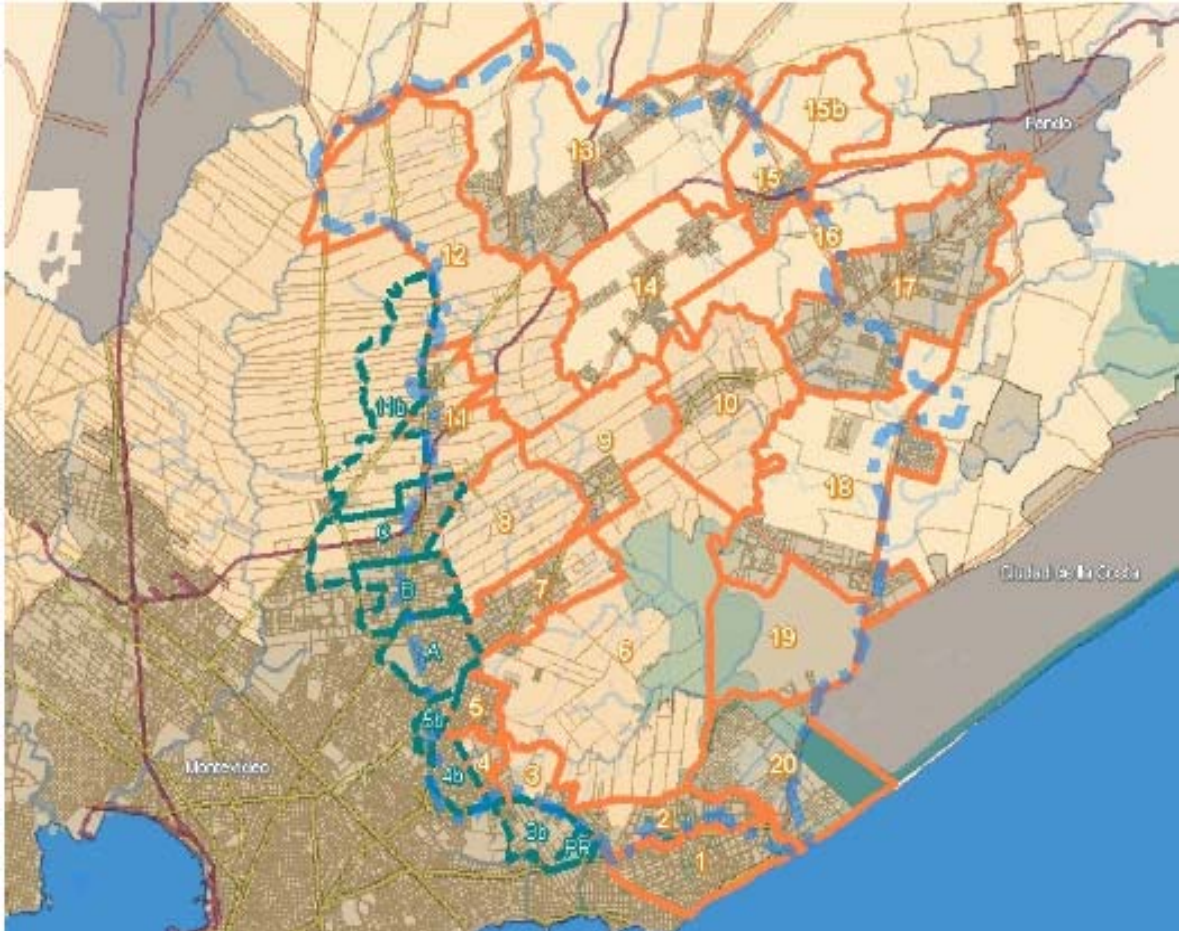
La caracterización de la CAC y de los barrios y localidades que la componen, se instrumenta en el resultado de la recolección y procesamiento de información de múltiples fuentes. Desde imágenes satelitales, fotografía aérea, estadísticas, registros así como la realización de entrevistas a personas muy vinculadas a la CAC.

Resulta fundamental la exhaustiva información de contenido socio-económico, laboral, habitacional, así como de servicios, de educación y de salud, presentes en el Informe del Plan Estratégico de la Cuenca del Arroyo Carrasco (PECAC), obtenida a partir de los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) que está organizada en secciones, segmentos y zonas censales. En particular es el caso de los censos de población y vivienda, del censo fase I de 2004 y de la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada (ENHA), llevada a cabo por el INE en 2006. Es también el caso del Censo Agropecuario 2000 realizado por el MGAP.

A los efectos de adecuar la información, se decidió utilizar como criterio principal para dividir la CAC en sus barrios y localidades la configuración de los mismos realizada por el INE (PECAC 2008). Se superpuso esta estructura territorial con la delimitación geográfica de la CAC según la divisoria de aguas. Un amplio conjunto de "barrios y localidades INE" quedaron íntegros dentro de la Cuenca en términos hidrográficos, en tanto que otros quedaron parcialmente dentro y parcialmente fuera. Estos últimos fueron divididos evitando partir segmentos censales.

Así se generaron casos particulares con algunas zonas de la intersección “barrios/segmentos censales”, que “caían” fuera la divisoria de aguas, quedando como “barrios adyacentes”. (Ver Figura N° 7 y Cuadro N° 1)

**Figura 16:** Mapa de la CAC: sus barrios, localidades y barrios adyacentes



Fuente: Plan Estratégico de Gestión Integrada de la Cuenca del Arroyo Carrasco

	Limite de la cuenca
	Lim. barrios adyacentes
	Limite Barrios CAC

**Cuadro 2: Zonas de la CAC y barrios adyacentes**

Zona	Barrio- localidad	Departamento	Descripción	Ubicación
1	Carrasco	Montevideo	Todo el barrio INE	CAC
2	Carrasco norte	Montevideo	Todo el barrio INE	CAC
3	Las canteras NORTE	Montevideo	Parte al norte de Cno Carrasco del barrio INE Las canteras	CAC
4	Parque Guarani	Montevideo	Parte al este de Veracieto del barrio INE Maroñas-Pque Guarani	CAC
5	Flor de Maroñas ESTE	Montevideo	Parte al este de Cno Maldonado del barrio INE Flor de Maroñas	CAC
6	Bañados de Carrasco	Montevideo	Todo el barrio INE	CAC
7	Punta de Rieles-Bella Italia	Montevideo	Todo el barrio INE	CAC
8	Manga rural	Montevideo	Tercio sur-oeste del barrio INE Villa García-Manga.	CAC
9	Don Bosco	Montevideo	Tercio central del barrio INE Villa García-Manga.	CAC
10	Villa García	Montevideo	Tercio noreste del barrio INE Villa García-Manga	CAC
11	Puntas de Manga	Montevideo	Parte sureste del barrio INE Manga-Toledo chico	CAC
12	Toledo chico	Montevideo	Parte noreste del barrio INE Manga-Toledo chico	CAC
13	Toledo y villas	Canelones	Todas las localidades INE de Toledo y sus villas.	CAC
14	Cno del Andaluz y Ruta 84	Canelones	Todo el seg rural 316019 y la loc. INE en el incluida "Fracc. Cno del Andaluz y Ruta 84"	CAC
15	Joaquín Suárez	Canelones	Toda las localidades INE Joaquín Suárez y Fraccionamiento Ruta 74 sur	CAC
15b	Noreste de Joaquín Suárez	Canelones	Parte central del segmento rural 0316021	CAC
16	Área rural al sur y este de Joaquín Suárez	Canelones	Segmento rural INE 0316022.	CAC
17	Barros Blancos	Canelones	Localidad Juan Antonio Artigas y Fraccionamiento Cno Maldonado	CAC
18	Colonia Nicolich	Canelones	Loc. INE Col Nicolich; Col de Carrasco (Sta Teresita), V. Aeroparque y seg rural 0337073.	CAC
19	Aeropuerto Internacional de Carrasco	Canelones	Localidad INE Aeropuerto Internacional de Carrasco	CAC
20	Paso Carrasco	Canelones	Loc. INE Paso Carrasco, Barra de Carrasco y parte de localidad INE Parque Carrasco que contiene al Parque Roosevelt	CAC
Parque Rivera	Parque Rivera	Montevideo	Parque Rivera	Zona adyacente
3b	Las Canteras SUR	Montevideo	Parte al sur de Cno Carrasco del barrio INE Las Canteras	Zona adyacente
4b	Maroñas-Parque Guarani OESTE	Montevideo	Parte al oeste de Veracieto del barrio INE Maroñas-Pque Guarani	Zona adyacente
5b	Flor de Maroñas OESTE	Montevideo	Parte al oeste de Cno Maldonado del barrio INE Flor de Maroñas	Zona adyacente
A	Jardines del Hipódromo	Montevideo	Todo el barrio INE	Zona adyacente
B	Piedras Blancas	Montevideo	Todo el barrio INE	Zona adyacente
C	Manga	Montevideo	Todo el barrio INE	Zona adyacente
11b	Puntas de Manga OESTE	Montevideo	Parte central, entre Arroyo Manga y Belloni del Barrio INE. Manga-Toledo Chico	Zona adyacente

**Fuente:** *Plan Estratégico de Gestión Integrada de la Cuenca del Arroyo Carrasco*

## **5.2 - Características físico-naturales**

**Hacia el Norte**, la configuración altimétrica es normal (representativa de las superficies del país), suavemente ondulada, presentando una topografía que alcanza la altura de unos 70mts por encima del nivel del mar.

-Irrigada regularmente por pequeños cursos de agua, conformando un sistema hídrico sobre cuatro ejes importantes: el Arroyo Manga, el Arroyo Toledo y la Cañada de la Chacarita y Cañada de las Canteras.

-Es un paisaje fundamentalmente rural y se destacan áreas urbanizadas con mediana densidad de población.

-La estructura vial y los sistemas de transportes, han configurado la extensión de la ciudad hacia el Norte de la Cuenca, sobre la Avenida José Bellóni, Avenida de las Instrucciones y Ruta 8.

- En esta zona, el área de la Cuenca, divide su superficie equilibradamente entre los departamentos de Montevideo y el departamento de Canelones.

Hacia el Sur, el suelo cambia sus características físico-naturales así como también su paisaje. Su conformación altimétrica es totalmente plana, con cañadas de lento desagüe (C. Chacarita y C. Canteras) y amplias zonas bajas con drenajes muy lentos, que configuran la gran superficie de los Bañados de Carrasco.

**Hacia el Oeste**, se extiende una importante superficie urbanizada, perimetral de la ciudad. En esta Zona, entre la Ruta 8 y Camino Carrasco, no existe conexión vial interdepartamental debido a los bañados, no encontrándose áreas urbanizadas en el Departamento de Montevideo. Existiendo si en el Departamento de Canelones, pequeños asentamientos urbanos (por ej, Colonia Nicolich), y el Aeropuerto Internacional de Carrasco, importante centro de comunicación y comercio internacional, hoy en remodelación.

**Hacia el Sur** de la Cuenca, se encuentra una superficie totalmente urbanizada, ubicándose allí dos importantes barrios de la Ciudad de Montevideo, Carrasco Norte y Carrasco Sur, que se continúan en el Departamento de Canelones con las urbanizaciones denominadas Paso Carrasco, Miramar, y Barra de Carrasco.

-Esta zona es excepcionalmente plana y con suelos de conformación arenosa.

Posee el mayor valor paisajístico del área debido a su forestación, parque y costas arenosas sobre el Río de la Plata (casi 30 Kmts de costa de Río). Extendiéndose la mayoría de su longitud como importantes playas de arena fina.

-Se encuentra también en esta ubicación de la Cuenca, el Parque Nacional Franklin D. Roosevelt, totalmente arbolado, con una superficie parcialmente incluida en la Cuenca de 247 has.

### **- Parámetros Físico-Naturales del Área**

#### **-Clima:**

La cuenca del Arroyo Carrasco, esta ubicada en un área, cuyo clima es definido en general como meso termal, con muy moderada concentración estival de la eficiencia térmica, húmedo con pequeños déficit de agua en verano (con una humedad relativa media anual mínima del 70% en enero y una máxima del 82% en junio) y que sufre generalmente hacia el Sur los efectos atemperantes del mar.

**-La temperatura** media es de 16° C, con una mínima de 8.5 °C en julio y máxima de 28 °C en enero (+/\_ 6 °C). Las temperaturas tienden a ser más elevadas al Norte de la CAC y sobre la costa se presenta un microclima de veranos frescos, inviernos templados y humedad relativamente más alta que en el resto de la CAC. Es decir que existe en el área cercana al mar, un microclima que presenta veranos frescos, inviernos templados y humedad relativa más alta que el resto de la Cuenca.

El periodo libre de heladas es de 300 días al año, y por las cercanías al mar, estas se restringen en número e intensidad, lo que posibilita en esta área hacer cultivos hortícolas temprano.

**-La precipitación** media anual es de 1000 mm, y se aprecia que existe un periodo crítico de secas, desde los meses de Octubre a Febrero, en tanto que en el resto del año es bastante pareja, con extremos de 65 Mm. en Diciembre y 95 Mm. en Marzo.

**-Los vientos** más frecuentes presentan una velocidad media anual de 15 Km./h y los más intensos son los provenientes del cuadrante SW.

**-Relieve:**

La Cuenca del Arroyo Carrasco presenta un relieve ondulado, con pendientes moderadas, donde las altitudes mayores, van disminuyendo progresivamente hacia el Sur.

La máxima altitud (unos 70 mts. por encima del nivel del mar: Ver anexo de Planos, el Plano curvas de Nivel), se presenta en el extremo oeste de la Cuenca (Cuchilla Pereyra), y constituye un importante centro de dispersión hidrográfico, pues de ella parten los arroyos Miguelete, de las Piedras, Canelón Chico y Toledo).

El ensanchamiento de los valles y la incisión de los cauces, determina el proceso de la modelación del relieve actual, complementando esto con el relleno aluvial que presentan algunos valles con la consiguiente formación de planicies.

La topografía determina en las áreas más disectadas (de relieve más fuerte), que las laderas con exposición Norte, tengan mayor iluminación y temperatura, lo que sumado a la protección de los vientos fríos del Sur, estaría presentando una ventaja comparativa para los cultivos de primor.

**-Vegetación:**

Salvo el caso del propio bañado, donde aun predomina la vegetación indígena de comunidades hidrófilas paludosas, la vegetación dominante está constituida por comunidades de tierras bajo cultivo, pastoreo o urbanas, consecuencia de las actividades de origen antrópico en el uso de la tierra.

La costa arenosa del Bañado, hasta el Río de la Plata, hoy ocupado por forestación principalmente de variadas especies de eucaliptos, originalmente presentaba comunidades psamófilas.

**-Subsuelo y Suelo:**

El área en estudio, cuenta con un suelo y un subsuelo que presentan, salvo excepciones muy puntuales y específicas, buenas condiciones para servir de soporte a elementos construidos (en zonas urbanas: edificaciones, caminería). El subsuelo ofrece materiales que han sido históricamente utilizados y continúan siendo empleados para la construcción (piedra, balasto, arena, arcillas).

Las áreas que se mantienen rurales disponen de una proporción muy significativa de suelos de aptitud agrícola y conviven con tres tipos de conflictos.

-Un primer nivel de conflicto se verifica precisamente en esas áreas hoy rurales, donde se dan pérdidas de superficie de suelos agrícolas por el avance de otros usos: residenciales, industriales, de disposición de residuos, extractivos (arcillas, arenas, piedras y balasto).

-Otro nivel de conflicto en zonas rurales se refiere a la pérdida o degradación de áreas silvestres o poco modificadas, en especial humedales, que se destacan por su papel regulador hídrico y su riqueza en biodiversidad.

-También en áreas rurales, existen problemas de pérdida de productividad de suelos agrícolas: erosión en áreas localizadas, degradación de la estructura en términos más generalizados.

En áreas ocupadas por asentamientos irregulares que avanzan sobre el suelo rural, se verifican serias carencias habitacionales y de servicios básicos, que en algunos casos se ven agravadas por localizaciones inadecuadas desde el punto de vista de la base física (tierras bajas y márgenes de arroyos inundables). Todo ello compromete la calidad de vida en dichas condiciones y hace muy costosa la eventual adecuación de dichas áreas para usos residenciales.

**- Subsuelo:**

El Arroyo Carrasco fue en tiempos prehistóricos una profunda ensenada (un estuario) de 5 Km. de ancho, hoy el Bañado de Carrasco. Luego, la interposición de las dunas costeras y el propio levantamiento de la costa convirtieron la ensenada en laguna. Luego, el área evolucionó hacia una ciénega y posteriormente un bañado debido a su progresiva colmatación con sedimentos limo-arcillosos y su colonización por vegetación hidrófila

Desde el punto de vista geológico, el sustrato de la región está conformado por un paquete sedimentario de espesor variable (25-35 mts de sedimentos y rocas sedimentarias) de la Formación Libertad, cubriendo litologías correspondientes al Basamento Cristalino, Formación Montevideo.

Estructuralmente, la región se caracteriza por la formación de pequeñas cubetas cristalinas, originadas por fenómenos tectónicos de fallamiento, que se rellenan con materiales sedimentarios de edad más moderna.

#### *-La Formación Libertad (Pleistoceno Superior)*

Ocupa la mayor parte del área y está constituida por lodolitas masivas (limo-arcillosas) con porcentajes no superiores al 1% de arena gruesa, gravilla y grava, homogéneamente distribuidas en la matriz. La mineralogía de estos detritos es fundamentalmente cuarzosa y feldespática. Dentro de estas litologías, los términos dominantes son las arcillas limo-arcilloso y limo-arcillo-arenoso. La tonalidad dominante es el marrón claro (pardo) y su espesor en general no supera los 20 mts de profundidad. El carbonato de Calcio puede estar presente en forma pulverulenta, en concreciones o en pequeños lentes.

#### *-La Formación Montevideo o Basamento Cristalino (Precámbrico, 2000 MA.)*

En menor medida está presente, principalmente sobre la costa y está representada por rocas metamórficas de grado medio a alto, dispuestas en una faja con rumbo E-NE. Las litologías más frecuentes son: *gneisses*, *anfíbolitas* y *micasquistos*.

De la revisión de antecedentes y perfiles de perforaciones, se puede describir la siguiente estratigrafía "tentativa":

- de 0 a 15-20 mts de profundidad....Formación Libertad (limos arcillosos pardos castaños, aflorantes en el área).
- de 15-20 a 21-26 mts de profundidad....Formación Raigón (arcillas grises y niveles de arenosos de cementación arcillosa en grado variable).
- de 21-26 a 28-33 mts de profundidad.... Formación Fray Bentos (limos y areniscas, calcáreos de color rosado).
- de 28-33 en más profundo,....Formación Montevideo, Basamento Cristalino.

#### **- Suelos:**

Las características del basamento geológico, junto a otros factores, como el clima y el régimen hídrico, determinan los suelos del área.

Los suelos predominantes en la CAC, son aquellos asentados sobre la formación Libertad y pertenecen a las unidades Toledo al Norte y Balneario Jaureguiberry al Sur. (Sganga & Da Silva 1977, Arocena & Pintos 1988, Falco L 1985, Goso & Muzio 2006).

#### **-Suelos agrícolas:**

La unidad Toledo está compuesta por sedimentos limo-arcillosos y calcáreos, con alto contenido de materia orgánica, pH ligeramente ácido y alta fertilidad.

Estos corresponden a suelos melánicos, de color pardo oscuro a negro, y dentro de éstos a brunosoles eutrícos, que son suelos moderadamente profundos a profundos, de textura media a pesada. La mayor parte corresponde a suelos dominantes brunosoles eutrícos, subeútrícos típicos y lúvicos de la unidad Toledo, con argisoles subeútrícos melánicos y abruptícos como suelos asociados.

La unidad Balneario Jaureguiberry, en la costa, está compuesta por arenas modernas de color gris claro y se continúa al este en la costa del departamento de Canelones. Los suelos dominantes son arenosoles ócricos, asociados con gleysoles háplicos melánicos y arenas.

- **Suelos del bañado:** son arcillosos y con subsuelo de turba, la cual contiene un 60% de materia orgánica, pH de 6.5 y en promedio entre 20 y 200 cm. de profundidad.

- **La erosión del suelo** afecta a un 60% de la cuenca.

Los suelos que predominan en el área, tienen fertilidad media a alta, aunque sus usos continuados, han culminado con un grave deterioro de los mismos, tal cual lo expresa claramente la cifra de suelos erosionados 60% (Fuente: Dirección de Suelos....), lo que ha llevado a la disminución de su fertilidad.



La contaminación de las aguas, por productos residuales, redonda fundamentalmente en la salinización. También existe una influencia negativa de los Arroyos Chacarita y Canteras, por sus aportes de sales y sustancias nocivas desde el Vertedero de la Ciudad de Montevideo hacia el Bañado de Carrasco.

### El Sistema Hidrológico de la Cuenca del Arroyo Carrasco

#### - Aguas Superficiales:

La cuenca abarca una superficie de 20.500 Has, con un cauce pequeño, de rápido escurrimiento y con baja pendiente, conduce sus aguas superficiales interceptadas, hacia el Río de la Plata, en la zona de Playas, razón por la cual ha sido motivo de varios estudios en los últimos años, y a su vez, esto motiva a que casi el total del área urbanizada dentro de la cuenca o posee saneamiento o cuenta con su respectivo proyecto.

Este escurrimiento se realiza por medio de las siguientes principales vías de drenaje, que a su vez, están asociados con varias micro cuencas (ver Figura 17 y Cuadro 2):

- *Arroyo Toledo* (límite Departamental hasta su desembocadura en los Bañados de Carrasco), con una extensión de 28 Km. y una cuenca de 94 km<sup>2</sup>, que confluye en los bañados de Carrasco.

El arroyo Toledo transcurre fundamentalmente en zonas rurales del departamento de Montevideo, con baja urbanización, pero sufren serios impactos ambientales originados principalmente en industrias y centros urbanos limítrofes ubicados en Canelones.

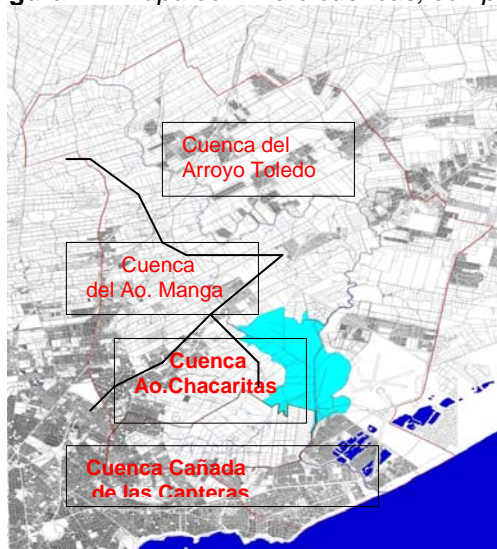
- *Arroyo Manga*, de 10 Km. de longitud, que nace de la zona rural montevideana y finaliza en la zona suburbana;

- *Cañada de la Chacarita*, de 6 Km. de longitud, con parte de su recorrido entubado, y que recibe esencialmente efluentes industriales;

- *Cañada de las Canteras*, con una longitud de 8 Km., que atraviesa zonas urbanizadas y rurales, y se encuentra asociada a la "Usina de Disposición Final" municipal de residuos sólidos.

- *Otras cañadas y cañadones.*

**Figura 17:** Mapa con micro cuencas, componentes de la CAC



Fuente: elaboración propia.

Estas vías de drenaje, vierten sus aportes hidrológicos al llamado "Bañado de Carrasco" (que tiene una cuenca aproximada de 180 Km<sup>2</sup>). Se trata de un Humedal (modificado, como explicaremos más adelante), que ocupa algo más de 1100 has, de las cuales, el 70 % pertenecen al departamento de Montevideo y el 30% al departamento de Canelones.

El Arroyo Carrasco, (límite geográfico de los departamentos antes mencionados) es el responsable de la descarga del humedal y desemboca en el Río de la Plata, en una zona de playas de alto valor inmobiliario.

En la figura 18, se presenta una imagen de ubicación del Bañado.

En el cuadro 3, se presentan las áreas parciales de las cuencas de cada una de las vías de drenaje que aportan agua, considerando como punto de cierre el ingreso de cada cauce al humedal.

**Cuadro 3:** Tabla de características generales de las cuencas y su aporte al bañado.

Cuenca	Área (Km <sup>2</sup> )	Tiempo de Concentración <sup>1</sup> (horas)
<i>Toledo</i>	93.83	8.30
<b>Canteras</b>	10.30	1.93
<b>Chacarita</b>	13.70	1.87
<b>Manga</b>	29.71	2.67

**Fuente:** Ing. Christian Chreties. AGOSTO 2007- INFORME FINAL

**Figura 18:** Ubicación del Bañado de Carrasco y zonas aledañas.



**Fuente:** Foto satelital de Internet

**- Aguas Subterráneas**

Existen en el área de la CAC, cerca de 80 obras agua registradas en la Dirección Nacional de Hidrografía (oficina pública dependiente del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOB)), Aunque debemos acordar que, en la CAC, existen mucha más cantidad de Pozos, Tanques Excavados y Embalses no registrados, que registrados en la DNH.

**Cuadro 4:** Cantidad de Pozos, Tanques Excavados, y embalses de agua en la CAC (registrados en la DNH)

	MONTEVIDEO			CANELONES				TOT
	Riego	Industria	Otros usos	Riego	Ind	Ot usos	U.HUMANO	
Pozos Sem.	22	2	1	12	5	2	3	47
T. excavados				20				20
Embalses*				7				7

\* - Se trata de embalses desde 8300 hasta 50000 m3 de capacidad

Fuente: Elaboración propia, Datos: DNH

#### -Capacidad hidrogeológica del area.

La utilización de napas acuíferas en caudales aprovechables para riego por ejemplo u otros usos, estará asociada a:

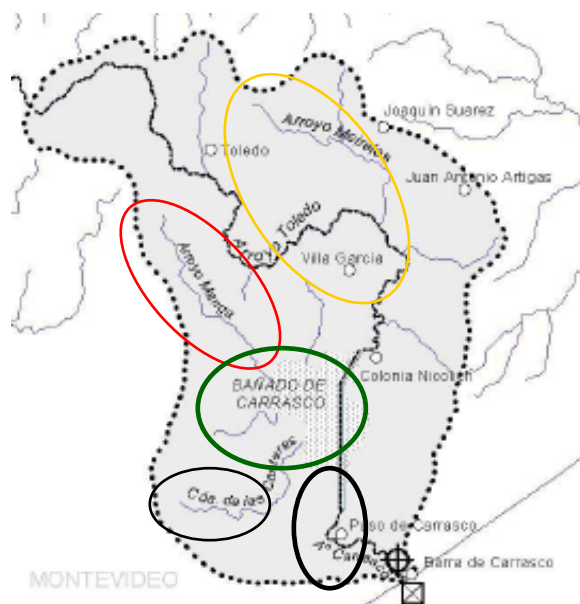
. Niveles arenosos, asociables a la Formación Libertad y la Formación Raigón, presentes – como ya lo dijimos más atrás- hasta los 21-26 mts de profundidad, con caudales limitados y del orden de 2000-3000 lts/hora. No son estructuras continuas por lo que su captación es aleatoria.

.Base areniscosa de la formación Fray Bentos y/o del manto de alteración del Basamento Cristalino. A este acuífero estarían respondiendo algunos pozos con profundidades en el orden de hasta los 30-33 mts y con caudales del orden de los 3000-5000 lts/hora.

.Zonas del Basamento Cristalino afectadas tectónicamente por fallas y/o fracturas de cierta entidad y que aportan caudales sostenidos del orden de las 10.000 lts/hora. En general la captación se produce entre los 40-50 mts de profundidad.

#### -Calidad del Agua

**Figura 19:** Arroyos y Cañadas de la CAC



Fuente: ppt de IMM y IMC.

- Zona de mediana contaminación (nacientes de A° Toledo y Manga)
- Zona de aporte de efluentes industriales y domésticos. Disminuye calidad del agua.
- Recuperación parcial de la calidad del agua (Bañados de Carrasco).
- Elevada contaminación. Muy urbanizada. Aportes de efluentes industriales y domésticos (Cañada de las Canteras, tramo inferior A° Carrasco).

La cuenca del bañado sufrió importantes modificaciones en cuanto a la generación de diversos impactos ambientales negativos.

Primero, fue la existencia de industrias que vertían residuos en los arroyos tributarios del bañado, la contaminación de la cuenca de Cañada de las Canteras, es consecuencia del modelo productivo reinante y el funcionamiento de numerosas fábricas en esa zona.

En década de noventa como consecuencia de cambios económicos: cierre de fábricas aumenta marginalización social y asentamientos en los márgenes y dentro del bañado.

Parte de esta población se dedica al reciclar residuos sólidos siendo estos uno de los principales problemas actuales, junto con la extracción de turba y la tala de árboles sin control alguno.

**Figura 20: Foto:** Desembocadura de la Cañada La Chacarita, en Ao. Manga



**Fuente:** Material Propio.

Finalmente a modo de síntesis, podemos concluir en que:

La confluencia de los canales Manga y Toledo, aguas arriba de Cno. Carrasco, es donde se da origen propiamente al arroyo del mismo nombre, y a partir de este punto se observa nítidamente la diferencia de calidad de las aguas transportadas por los cursos ya considerados.

- En Cno. Carrasco el arroyo presenta el color amarronado característico del canal Manga.
- De ahí a la desembocadura en el Río de la Plata, el arroyo muestra una leve mejora, producida por una mayor influencia de la intrusión de agua con alto contenido de oxígeno.
- Existen estudios y datos históricos del grado de calidad de las aguas en los afluentes a Bañado de Carrasco.
- A pesar de todo, el bañado aún cuenta con rincones con alto valor de paisaje, que deben mantenerse para permitir su disfrute.

#### **- El Parque “Franklin D. Roosevelt y el Bañado de Carrasco**

El Parque Roosevelt, es el primer parque propiedad del Estado y es la conexión lineal de los bañados con la costa del Río de la Plata.

El mismo tuvo como origen, una donación modal de los sucesores de Carolina Lago y Doroteo García. Esta donación que data del año 1916, y ponía como condiciones fundamentales, la desecación del Bañado de Carrasco y la plantación de 350 hectáreas de dunas de arena para la creación de un parque de uso público. Debemos recordar también, que la existencia de un bañado próximo a la ciudad de Montevideo, generaba prevenciones en materia de salud, en épocas donde aún resultaban cercanas severas epidemias.

En década del treinta las dunas de la desembocadura del carrasco sufren serias modificaciones por presión inmobiliaria, y hasta esa fecha, desde el punto de vista hidráulico, se puede considerar que el humedal se mantenía en las condiciones “naturales”.

Los primeros trabajos de desecación estuvieron a cargo del Ing. Agr. Miguel Quinteros y el diseño del área de bosques sobre los campos arenosos entre el bañado y el Río de la Plata, a cargo del paisajista francés, Carlos Racine.

**El Parque Roosevelt, fue concebido como una gran área con dos sectores bien diferenciados.**

**1-La zona de dunas:** se plantaron con pinos y eucaliptos, de acuerdo al conocimiento existente en la época, para plantaciones de sitios con esas características y a los conceptos estéticos de índole cultural dominantes, por lo que el uso de especies de follaje perenne y con poca variación de tonalidades, determinaba un paisaje poco dinámico.

El diseñador, Racine, compensó esa realidad, con el trazado de múltiples avenidas que atraviesan las cuatro fracciones que integran esa zona del parque. Ese detalle provoca para quien las transita, una dinámica compensatoria por la percepción diversa que se logra de cada sitio, al apreciarse desde distintos ángulos.

#### **2-La zona de Bañados:**

En éste la situación es totalmente diferente. Las consecuencias de las acciones antrópicas durante los años, han destruido el ecosistema del Bañado determinando tanto una pérdida de sus funciones como de sus componentes. A pesar de eso, en algunos lugares del mismo, las características de muchas de las especies existentes, sean nativas o exóticas, suponen una gran dinámica en el paisaje, tanto por tonalidades como por la presencia o no de follaje en las distintas épocas del año.

**Figura 21:** Foto del “Baniado de Carrasco”.



**Fuente:** *Material Propio*

#### **- El Bañado de Carrasco.**

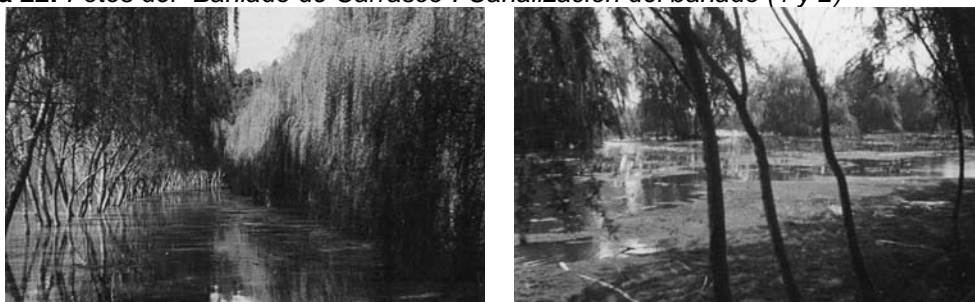
El humedal de Carrasco ocupa algo más de 1100 há. Ocupando el 70 % del área en el departamento de Montevideo y el 30% en el departamento de Canelones. La descarga del humedal se constituye a través del Arroyo Carrasco, (límite geográfico de los departamentos antes mencionados) que desemboca en el Río de la Plata, atravesando una zona de playas de alto valor inmobiliario.

Historia de la transformación

En el año 1936, con el fin de mejorar el aprovechamiento de la zona, se plantea un proyecto de transformación del humedal en parque, para lo cual era necesario desecar (según los informes de la época) el humedal de forma de lograr disminuir significativamente los niveles de inundación. Estas obras de desecación comienzan con la construcción de una canalización del cauce del arroyo Toledo. Se crean canales de drenaje y viveros para la introducción de exóticas como robles, álamos, cipreses, etc.

La transformación del humedal en parque drenado, cumplía con lo establecido en la concesión realizada por la familia García Lagos, buscando integrar la zona al conjunto de terrenos aptos para la producción, la parquización y el control de inundaciones de la zona de Manga y Toledo.

**Figura 22:** Fotos del “Baniado de Carrasco”. Canalización del bañado (1 y 2)



**Fuente:** *Archivo fotos de la IMM.*

Mas adelante, en el año 1975 se continuaron las acciones para el proyecto de parque y la desecación en el área del Bañado mediante nuevas obras civiles de drenaje. El proyecto fue asignado a un grupo de instituciones lideradas por el Ministerio de Defensa Nacional, con la participación de otros actores (Intendencias y Ministerios). En ese año se realiza la canalización del arroyo carrasco, siendo esta, la obra de mayor impacto en el área (cambia régimen hídrico del bañado).

Las obras civiles principales incluyeron, por un lado, las construcciones de canales en los cauces Manga, Canteras y Chacarita, aguas abajo de su ingreso al humedal, aumentando la pendiente y secciones naturales. Estos canales confluyen en el arroyo Carrasco aguas arriba

de Camino Carrasco. Dentro del mismo trabajo se realizó una rectificación del curso del arroyo Carrasco, esencialmente eliminando meandros y aumentando su sección y pendiente, para su posterior desembocadura en el Río de la Plata.

**Figura 23:** Fotos del “Baniado de Carrasco”. Canalización del bañado (3 y 4)



**Fuente:** Archivo fotos de la IMM.

El compromiso se cumplió, con una obra que permitía regular en cierto grado el comportamiento del bañado, en función del tamaño del canal, realizado con medios bastante precarios, aún para la época.

**Figura 24:** Fotos del “Baniado de Carrasco”. Canalización del bañado (5 y 6)



**Fuente:** Archivo fotos de la IMM.

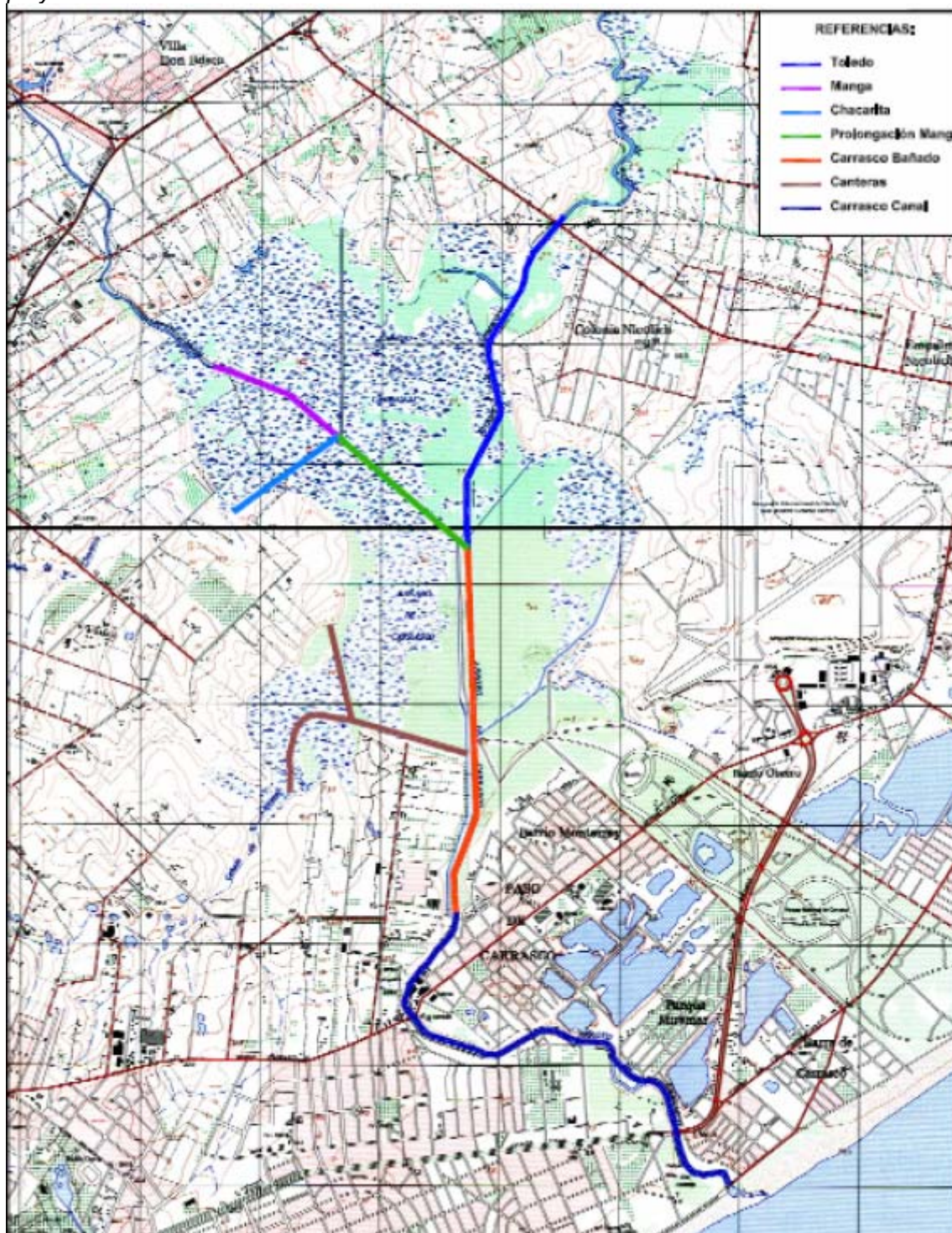
**Cuadro 5:** Principales características geométricas de las obras de drenaje.

CURSO	Longitud (m)	longitudinal Pendiente	(m) Ancho de fondo	Sección transversal	del talud Pendiente	(m) Profundidad
Cda. Canteras	3404.2	0.05 % 0.075 %	10		1V:2H	2
Cda. Chacarita	911.45	0.02 %	15		1V:2H	2
Ao. Manga	1730.01	-	15		1V:2H	2
Prolongación Manga	1505.01	0.0347 %	25		1V:2H	2
Ao. Toledo	3206.34	0.0171 %	60		1V:2H	2
Carrasco Bañado	2993.08	0.0171 %	40		1V:2H	2.5
Ao. Carrasco	4785.15	0.04 %	30		1V:2H	3

**Fuente:** Ing. Christian Chreties. Agosto 2007- Inf. Final

Y en la siguiente figura, se presenta un esquema de las canalizaciones correspondientes al proyecto de desecación de los Bañados de Carrasco. (Fuente: Ing. Christian Chreties. AGOSTO 2007- INFORME FINAL)

**Figura 25:** Esquema de canalizaciones y rectificación del arroyo Carrasco correspondiente al proyecto de desecación de los Baños de Carrasco.



**Fuente:** Ing. Christian Chreties. Agosto 2007- Inf. Final

Las canalizaciones de drenaje construidas en la década de 1970, sobre los cauces de aporte al humedal, no generan cambios significativos para eventos extremos de precipitación con cualquier recurrencia.

La rectificación del arroyo Carrasco provoca un aumento significativo de los caudales de descarga del humedal para eventos extremos y por lo tanto una fuerte disminución en los tiempos de residencia del agua en el humedal. De esta manera se logra solamente con la rectificación del arroyo parte del objetivo planteado en el proyecto de desecación.

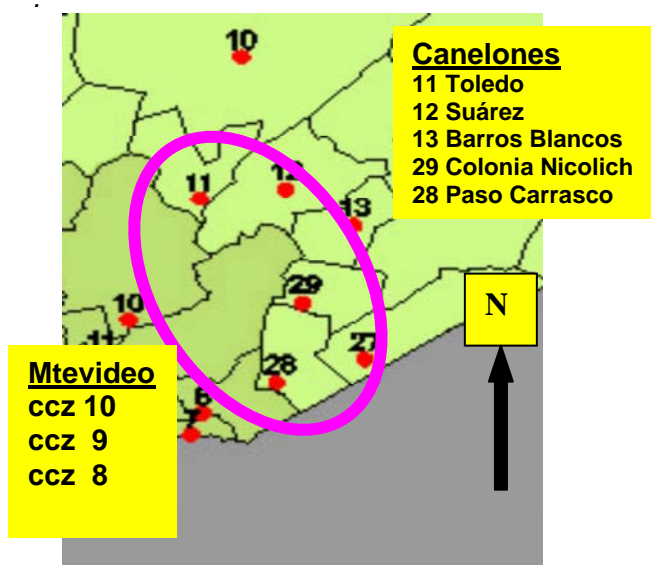
En cuanto a la situación para caudales medios y bajos, actualmente estos son canalizados de manera casi inmediata a su ingreso con lo cual son conducidos hacia el Río de la Plata con mínimo o nulo tiempo de residencia. Eso no genera dificultades desde el punto de vista hidráulico, pero desde el punto de vista ambiental provoca grandes complicaciones en particular en la época de verano, dado que se desperdicia la capacidad depuradora del humedal, lo que atenta directamente con la sustentabilidad natural del área.

### 5.3 - Características socio-económicas, el desarrollo económico-humano y el trabajo de la CAC.

#### - Descripción general

El área estudiada, tiene una gran variación en los aspectos sociales y económicos, conformándose en la misma un espectro que se desarrolla desde la vida rural, hasta la vida ciudadana, y una gran diversidad de aspectos de población, actividades económicas, uso del suelo, equipamiento, valor de la tierra, etc.

**Figura 26:** Unidades Administrativas Departamentales y zonales en la CAC



Fuente: elaboración propia

En la zona de la CAC habitan más de 330.000 personas, esto representa un 10% de la población del país. Aproximadamente 45.000 personas habitan asentamientos irregulares en condiciones de pobreza. La mitad de la población alcanzó como nivel máximo de educación formal, primaria completa o incompleta. En tanto que quienes poseen educación terciaria (sin terminar o terminada) no alcanza el 10%. Más del 11% de la población responde no saber leer ni escribir.

El 73% de las escuelas públicas se encuentran en contextos socio-cultural caracterizado como muy desfavorable por la ANEP. Tanto las escuelas como las propuestas de educación inicial tienen importantes índices de asistencia incluyendo casi la totalidad de los niños de estas edades.

Sin embargo esta zona posee una población multifacética, reuniendo zonas residenciales en la costa, asentamientos y rurales en cuenca alta y media.

- **Hacia el Norte** se desarrolla predominantemente la vida rural, con aceptables vías de comunicación y de rápido acceso a la zona centro de la ciudad.

Se ubican agrupamientos sociales, desde pequeñas colonias agrícolas, hasta zonas urbanizadas de relativa importancia, como lo son: Toledo, Suárez, Barros Blancos, Villa García y Manga Este.

La ocupación de estas poblaciones, se dividen fundamentalmente en dos, la actividad rural próxima a estos asentamientos y la actividad de la ciudad de Montevideo.

- **Hacia el centro del área**, encontramos la zona de bañados y área rural de explotación intensiva de baja densidad de población y pocos establecimientos rurales importantes. El fraccionamiento de esta área es destacable por ser predios de media y/o poca superficie.

En esta zona los bañados hoy se encuentran disminuidos por la presión inmobiliaria y las intervenciones para su desecado, que empezaron en la década de los 50 y que tuvieron un amplio impacto en 1975 con la canalización del Carrasco. El ecosistema de bañados que



cumple un importante papel de filtro y reserva de biológica se vio fuertemente impactado, siendo un elemento importante a tener en cuenta para la recuperación de la cuenca.

Se destaca que en esta zona se presenta una estructura vial aceptable en su trazado, pero debido a su conservación y mantenimiento, calificable como deficiente, y la existencia de cañadas fácilmente desbordables, la misma no cumple su función específica, aislando importantes áreas rurales.

- **Hacia el Oeste**, el área de la Cuenca, incluye, una importante superficie urbanizada perteneciente a la zona suburbana de la ciudad de Montevideo. La misma posee una infraestructura aceptable, disponiendo en general servicios de:

- Energía Eléctrica
- Saneamiento
- Abastecimiento de agua potable
- Recolección de residuos
- Centros de enseñanza

Esta área urbanizada, es asentamiento, fundamentalmente de población obrera, que depende laboralmente de los establecimientos industriales próximos, o que desempeña funciones en la misma ciudad donde se ubican centros comerciales de importancia, (8 de Octubre, por ejemplo).

En los límites del área urbanizada de Montevideo con el área Rural, se encuentra una superficie con características destacables y que influye significativamente en la estructura económico-social, y en la higiene ambiental en gran superficie de la Cuenca.

Puntualizaremos algunos de los hechos que conforma "esa área crítica", y que deberá de analizarse exhaustivamente, considerando la influencia y consecuencia que para esa zona tiene:

- Asentamientos precarios
- Establecimientos industriales
- Establecimientos Militares
- Rellenos Sanitarios
- Límites administrativos Municipales, que determina distintas áreas de predios
- Límites de Servicios Urbanos
- Predios productivos abandonados.

-**Hacia el Sur** se conforma un área urbanizada sobre la Costa, que se desarrolla en los Departamentos de Montevideo y Canelones.

-**La correspondiente a Montevideo Barrio "Carrasco"**, que fue en su origen un área balnearia, es hoy una zona residencial integrada a la ciudad por excelentes vías de comunicación y asiento de población de alta capacidad económica.

Este barrio residencial, que su construcción, uso del suelo y servidumbres, está regulado por ordenanzas especiales que lo definen como Barrio Jardín", de características destacables.

Se han desarrollado en él, grandes centros de abastecimiento, establecimientos deportivos y culturales, que ofrecen a sus habitantes un servicio especial que les permite independizarse de los servicios generales que ofrece la ciudad a todos sus habitantes.

- Su infraestructura es completa, y a excepción de un área, cuya conformación altimétrica, y el costo de su construcción, no está servido de saneamiento, podemos observar que el mismo tiene todos los servicios integrados.

-**El área urbanizada del Sur y ubicada en el departamento de Canelones**, tuvo su origen en las facilidades de fraccionamiento en unidades pequeñas, fuera del departamento de Montevideo, siendo en un comienzo, construcciones de veraneo de la población de capacidad económica media.

La densidad de población se ha desarrollado en progresivo aumento y es en la actualidad asiento permanente de habitantes que trabajan en la ciudad de Montevideo.

EL sistema de transporte de corta y mediana distancia, satisface la demanda, considerando que es un lugar de paso del sistema, que sirve a toda la faja costera del departamento de Canelones.

Están plenamente satisfechos los servicios de energía eléctrica, medianamente satisfecho el de agua potable, y se efectúan en forma unitaria (por vivienda) los de saneamiento. Últimamente han comenzado a ser deficitarios, debido al aumento de densidad de la población, en los últimos 10 años.

La estructura vial de comunicación intrazonal, es buena, integrándose a la estructura interdepartamental. La estructura vial local, debido al tipo de afirmado (balasto) y a su nivel plano, y con napa freática superficial, imposibilitan su aceptable conservación, siendo su costo alto.

**-En la zona de Paso Carrasco**, se desarrolla un centro industrial con densidad de población alta, y dependiendo de los establecimientos allí ubicados.

Existen centros culturales y deportivos zonales activos en temporada de verano, en periodos de recreación.

Los establecimientos de enseñanza primaria, cumplen con las demandas de la población estable.

En términos generales, se puede afirmar que: los asentamientos poblacionales, la actividad económica, los usos del suelo y los equipamientos urbanos, responden a un crecimiento espontáneo, circunstancial y parcial, inducido principalmente por la estructura vial, los sistemas de transporte, el valor económico de las tierras, y desarrollándose aquellos en forma puntual, sin interrelación mínima, ni consideración del costo social invertido.

#### **- Empresas residentes en la CAC**

El desarrollo de este tema fundamentalmente esta basado en la información presentada en el informe del PECAC, por ser el que presenta información mas reciente.

La siguiente información se obtuvo del Registro de Actividad Económica del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) de 2004 que contiene información censal de las unidades jurídicas residentes en el país.

A partir de la información se construyó una base de empresas de la CAC con un total de 7364 registros (1113 de la industria y 6231 de servicios) como puede observarse en el cuadro anterior. Entre dichas empresas figuran 172 ubicadas en Zona América (en su mayoría pertenecientes a los rubros de comercio mayorista y servicios profesionales o técnicos) y 59 ubicadas en el aeropuerto de Carrasco en su mayoría del rubro de transporte y logística.

**Cuadro 6:** Cant. De empresas /cant. De trabajadores en la CAC (incl. ZA y Aerop)

Tramo de empleo	DESCRIPCION	Cantidad de empresas	Industria	Servicios
1	1 a 4 personas	5313	654	4659
2	5 a 9	546	143	403
3	10 a 19	323	101	222
4	20 a 49	171	60	111
5	50 a 99	69	30	39
6	100 a 199	37	19	18
7	200 a 499	12	7	5
8	500 ó más personas	6	1	5
0	sin información	887	118	769
	Total de empresas	7364	1133	6231

Fuente: PECAC, 2007

A los efectos de comprender la especialización productiva en la CAC, en el ANEXO 1, se incluye copia del trabajo al respecto presentado en el estudio del PECAC, ya que presenta un nivel de actualización por demas detallada de la situación actual. En el mismo, se determinaron 7 zonas a partir de agrupamientos de barrios, localidades y barrios adyacentes, donde se estudio el porcentaje de empleo por rama (Industria, Servicios y Agro) y el % en peso relativo de cada Rama en referencia al total de la CAC.

**- Características de la producción agropecuaria en la CAC**

La fuente original utilizada es la del Censo Agropecuario (CA) del año 2000, actualizada y validada, con información de Técnicos de la IMM y de la IMC a partir las declaraciones juradas que los productores rurales deben hacer para ser exonerados de los impuestos municipales con los padrones que componen el establecimiento, recorridas de campo, y entrevistas.

En el siguiente cuadro, se presenta sintéticamente, la estructura general cuantificada por la ocupación en industria, servicios y agropecuaria, de acuerdo con los datos y presentados en el anexo 1. Se observa el peso importante de los servicios.

**Cuadro 7: Ocupación (Estimada) Total en la CAC (sin ZA, ni aeropuerto)**

INDUSTRIA	31%	13661
SERVICIO	64%	28110
AGROPECUARIA	4%	1902
Total		<b>43673</b>

**TOTAL CAC\* con ZA y aeropuerto**

INDUSTRIA	30%	13859
SERVICIO	66%	30702
AGROPECUARIA	4%	1902
Total		<b>46463</b>

**de los cuales peso en total**

Zona América	4,0%
Aeropuerto	2,0%

Fuente: PECAC, 2007

En total la ocupación en al zona de estudio suma cerca de 44 mil puestos de trabajo, de los que, **sólo un 4% es del sector agropecuario**, 31% de la industria y el resto en servicios. Si se incluyen a Zona América (ZA) y el Aeropuerto éstos suman 46463, “pesando” la primera un 4% y el segundo 2%.

**Figura 27: Fotos de la Cuenca del A. Carrasco**

**CONTAMINACION- POBREZA Y PRECARIEDAD**



**EQUIPAMIENTO ESTRATEGICO y PAISAJE**



Fuente: material propio

## 1- Población

El área de la CAC no es un sistema territorial por sí mismo, sino que es parte integrante del sistema metropolitano, como ya se ha mencionado anteriormente, y por lo tanto es necesaria una visión global de la aglomeración metropolitana para mejor comprenderlo.

Por un lado, la cuenca hidrográfica delimita un área que comprende componentes socio espaciales del asentamiento metropolitano (enteros o recortados) y por otro, en ella están presentes redes y sistemas que la trascienden (ej. sistemas de infraestructuras, sistemas económicos, sistemas de protección social, sistemas de representación y gobierno).

Desde la información disponible y ante la imposibilidad de contar con recursos necesarios como para realizar nuevas investigaciones y procurar nuevos datos, tratamos de reinterpretar la información aportada por el PECAC, que utilizo fundamentalmente *información con los datos mas recientes, de secciones, segmentos y zonas censales definidos por el Instituto Nacional de Estadística (INE). En particular es el caso de los censos de población y vivienda, del censo fase I de 2004 y de la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada (ENHA), llevada a cabo por el INE en 2006, ("barrios y localidades INE"). Así como los datos correspondientes del Censo Agropecuario 2000 realizado por el MGAP.*

En este Estudio, para el uso correcto de esta información, tomamos el mismo criterio del PECAC, que utilizo como criterio principal dividir la CAC en sus barrios y localidades según la configuración de los mismos realizada por el INE. Se superpuso esta estructura territorial con la delimitación geográfica de la CAC según la divisoria de aguas.

Muchos "barrios y localidades INE" quedaron íntegros dentro de la Cuenca del Arroyo Carrasco en términos hidrográficos, en tanto que otros quedaron parcialmente dentro y parcialmente fuera. Estos últimos fueron divididos evitando partir segmentos censales ("zonas adyacentes", sobre los límites de la CAC, en cada uno de los Departamentos donde se desarrolla la misma).

### - Habitantes en la CAC

- En la CAC residen **226.051 personas**.

**En Canelones residen 96.125 habitantes.** La mayor concentración de población se da en Barros Blancos que con 28.562 habitantes es la zona más poblada de la CAC, y Joaquín Suárez es la localidad que tiene menor cantidad de población siendo superada incluso por el agrupamiento de Camino del Andaluz y ruta 84.

**En Montevideo residen 129.926 habitantes en la CAC** sin incluir los barrios aledaños. El eje de Camino Maldonado y Ruta 8 es el más poblado con 56.740. Carrasco y Carrasco norte con 28.856 personas y los barrios situados al este de Veracierto entre Camino Carrasco y Camino Maldonado (Las Canteras norte, Parque Guaraní y Flor de Maroñas este) con 28.184 personas se encuentran en segundo lugar en tanto la menor población se localiza en Puntas de Manga, entre las áreas urbanizadas.

Si incluimos los barrios adyacentes de Montevideo (Las Canteras al sur de Camino Carrasco, Maroñas al oeste de Veracierto, parte de Flor de Maroñas y alrededor de Camino Belloni, Jardines del Hipódromo, Piedras Blancas y Manga) la población asciende a un total de **331.311 habitantes**.

**Cuadro 8:** Viviendas, hogares y personas por barrio o localidad. En cantidad y porcentaje en relación al total de la CAC y barrios adyacentes de Montevideo

ID	Barrio - Localidad	Viviendas	Hogares	Personas	Viviendas (en %)	Hogares (en %)	Personas (en %)
1	Carrasco	4986	4610	16386	7	7	7,3
2	Carrasco norte	3829	3569	12170	5,4	5,4	5,4
3	Las canteras NORTE	2447	2340	7613	3,4	3,6	3,4
4	Parque Guaraní	2117	2006	6555	3	3,1	2,9
5	Flor de Maroñas ESTE	4849	4476	14016	6,8	6,8	6,2
6	Bañados de Carrasco	2236	2081	7057	3,1	3,2	3,1
7	Punta de Rieles-Bella Italia	7450	6969	25239	10,4	10,6	11,2
8	Manga rural	3787	3411	12507	5,3	5,2	5,5
9	Don Bosco	2631	2428	8142	3,7	3,7	3,6
10	Villa García	2300	2164	7812	3,2	3,3	3,5
11	Puntas de Manga	3307	2962	9937	4,6	4,5	4,4
12	Toledo chico	830	745	2492	1,2	1,1	1,1
13	Toledo y villas	5508	5027	17514	7,7	7,7	7,8
14	Cno del Andaluz y Ruta 84	2495	2196	7803	3,5	3,3	3,5
15	Joaquín Suárez	2341	2133	6975	3,3	3,2	3,1
15b	Área rural al noreste de Joaquín Suárez	143	132	447	0,3	0,3	0,4
16	Área rural al sur y este de Joaquín Suárez	529	454	1040	0,5	0,5	0,5
17	Barros Blancos	9204	8286	28562	12,9	12,6	12,7
18	Colonia Nicolich y aledaños	4303	3935	13757	6	6	6,1
19	Aeropuerto de Carrasco	62	60	252	0,1	0,1	0,1
20	Paso Carrasco	6517	6071	19775	9,1	9,2	8,8
<b>CAC</b>		<b>71871</b>	<b>66055</b>	<b>226051</b>			
<b>Zonas adyacentes</b>							
PR.	Parque Rivera	471	455	1375	1,3	1,4	1,3
3b	Las Canteras SUR Maroñas-Parque Guaraní	5549	5174	15541	15,	15,9	14,7
4b	OESTE	4930	4536	13558	13,8	13,9	12,8
5b	Flor de Maroñas OESTE	2023	1896	5812	5,6	5,8	5,5
A	Jardines del Hipódromo	7415	6671	21840	20,7	20,5	20,7
B	Piedras Blancas	7051	6379	22431	19,7	19,6	21,2
C	Manga	6448	5745	19073	18	17,6	18
11b	Puntas de Manga OESTE	1857	1660	5630	5,2	5,1	5,3
<b>Barrios adyacentes</b>		<b>35744</b>	<b>32516</b>	<b>105260</b>			
<b>Total CAC y zonas adyacentes</b>		<b>107615</b>	<b>98571</b>	<b>331311</b>			

Fuente: PECAC-elaboración en base a INE, Censo de Población y Vivienda Fase 1, 2004.

- **Género:** Al igual que en el país en su conjunto algo más de la mitad de la población está constituida por mujeres.

**Cuadro 9:** Pobl. total y por sexo para la CAC, zonas adyacentes de Montevideo y total de la CAC y adyacentes

CAC					
Mujeres	Hombres	Total	Mujeres en %	Hombres en %	Total
113867	112184	226051	51,14	48,86	100
Zonas adyacentes de Montevideo					
Mujeres	Hombres	Total	Mujeres en %	Hombres en %	Total
54751	50509	105260	51,8	48,2	100
Total CAC y adyacentes de Montevideo					
Mujeres	Hombres	Total	Mujeres en %	Hombres en %	Total
168618	162693	331311	51,42	48,58	100
Total país					
Mujeres	Hombres	Total	Mujeres en %	Hombres en %	Total
1713442	1601024	3314466	51,7	48,3	100

Fuente: PECAC-elaboración en base a INE, Censo de Población y Vivienda Fase 1, 2004.

En lo que refiere al tipo de hogar según sexo del jefe o jefa, se observa para la CAC un porcentaje menor de hogares con jefatura femenina que en Montevideo, en todos los tipos de hogar.

**Cuadro 10:** Tipo de hogar según sexo del jefe de hogar.

Tipo de hogar	CAC		
	Hombre	Mujer	Total
Unipersonal	43,11	56,89	100
Nuclear sin hijos	92,79	7,21	100
Monoparental	15,4	84,6	100
Biparental	95,11	4,89	100
Extendido	65,65	34,35	100
Sin núcleo conyugal	67,17	32,83	100

Fuente: PECAC- elaboración en base a INE, ENHA 2006.

- **Raza:** Del total de hombres que residen en la CAC 13,69% declara tener ascendencia afro.

**Cuadro 11:** Ascendencia y sexo. CAC

	Hombre		Total	Mujer		Total
	Si	No		Si	No	
CAC						
Afro o negra	13,69	86,31	100	13,57	86,43	100
Amarilla	0,34	99,66	100	0,35	99,65	100
Blanca	95,97	4,03	100	96	4	100
Indígena	3,31	96,69	100	3,36	96,64	100
Otro	0	100	100	0	100	100

Fuente: PECAC- elaboración en base a INE, ENHA 2006.

**-Estructura etaria:**

Se observan algunas particularidades en la estructura etaria de la CAC cuando se la compara con la estructura por edades de la población de todo el país. **Hay más niños/as y preadolescentes y menos personas de la tercera edad.**

Es así que, más del 27% de las personas residentes en la CAC son niños, niñas y preadolescentes entre 0 y 14 años de edad.

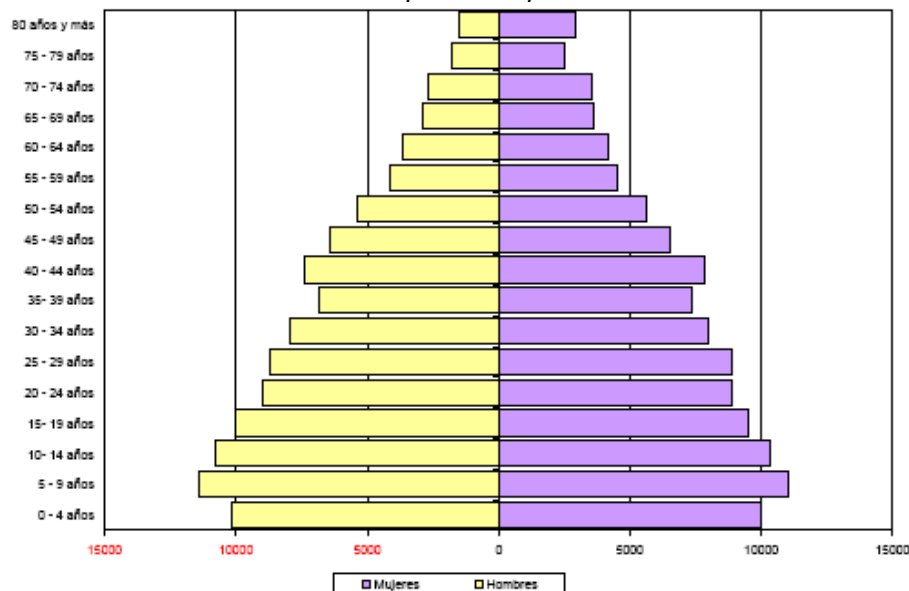
En cambio, en la CAC los mayores de 65 años no alcanzan al 10%, en el país superan el 13%.

**Cuadro 12:** Distribución de la población según tramo de edad. CAC, zonas adyacentes de Montevideo y total país; en porcentajes.

Tramo de edad	CAC	Zonas adyacentes en Montevideo	
		CAC	Total país
0 - 4 años	8,93	8,11	7,37
5 - 9 años	9,91	8,57	8,09
10- 14 años	9,35	8,25	8,21
15- 19 años	8,72	8,07	7,99
20 - 24 años	7,91	7,72	7,51
25 - 29 años	7,79	7,95	7,37
30 - 34 años	7,07	6,92	6,94
35- 39 años	6,29	6,05	6,27
40 - 44 años	6,72	6,49	6,31
45 - 49 años	5,71	5,95	6,03
50 - 54 años	4,89	5,28	5,48
55 - 59 años	3,83	4,33	4,79
60 - 64 años	3,45	4,10	4,28
65 - 69 años	2,88	3,54	3,77
70 - 74 años	2,71	3,48	3,48
75 - 79 años	1,88	2,47	2,82
80 años y más	1,95	2,72	3,29
	100,00	100,00	100

Fuente: PECAC, elaboración en base a INE, Censo Fase 1, 2004.

**Cuadro 13:** Gráfico. Pirámide de población para la CAC.



Fuente: PECAC, elaboración en base a INE, Censo Fase 1, 2004

## 2- Hogares

En la CAC más del 98% de las viviendas son de uso exclusivo de un hogar, siendo el tamaño promedio del hogar en toda la zona de la Cuenca de 3,4 personas. Junto al tamaño promedio del hogar, la distribución de los hogares según su número de integrantes también muestra diferencias relevantes. En la CAC el 41% de los hogares tienen 5 y más integrantes,

**Cuadro 14:** Población en hogares según número de integrantes del hogar (%).

No. De integrantes del hogar	CAC
1	4
2	12
3	19
4	24
5	17
6 y más	24
Total	100

Fuente: PECAC-elaboración en base a INE, Censo Fase I, 2004.

### - Tenencia y cambio de vivienda.

El tipo de tenencia de la vivienda refleja las diferentes formas de acceso al bien (vivienda en propiedad, en arrendamiento, ocupantes).

En la CAC los propietarios de vivienda y terreno representan casi el 59%.

En lo que respecta al régimen de inquilino o arrendatario, el porcentaje de hogares de la CAC en esta situación es bajo

Un caso particular entre los ocupantes está constituido por aquellos hogares que declaran ser propietarios sólo de la vivienda y no del terreno, condición típica de quienes viven en asentamientos irregulares.

Así, "la definición de asentamiento irregular utilizada por el INE y el PIAI establece que pertenece a un asentamiento irregular el hogar que habita una vivienda que es parte de un grupo de ellas (más de cuatro) construidas en un terreno del cual quien realiza las mejoras no es dueño". En la CAC, los ocupantes propietarios de la vivienda y no del terreno son un 15% de los hogares.

**Cuadro 15:** Hogares según tenencia de la vivienda

<b>Propietario</b>	<b>58,72</b>
Terreno y casa pagando	7,78
Terreno y casa pagó	50,94
<b>Inquilino o arrendatario</b>	<b>10,54</b>
<b>Ocupante</b>	<b>30,74</b>
En dependencia	1,41
Gratuito	12,61
Sin permiso	1,83
Propietario solo vivienda pagando	1,36
Propietario solo vivienda pagó	13,53
Total (%)	100

Fuente: Elaboración Propia, datos PECAC

El tipo de tenencia de la vivienda tiene una fuerte correlación con los ingresos de los hogares. En los hogares de los estratos de mayor ingreso prima la condición de propietarios de la vivienda, en tanto que entre los hogares de los estratos de menor ingreso prima la condición de ocupante (ya sea como propietario de la vivienda y no del terreno o bien a título gratuito).

En todos los barrios y localidades existen viviendas desocupadas por distintos motivos. En especial, si se observa el porcentaje de viviendas en alquiler, en todos existe oferta de viviendas disponibles. En todos los barrios esta oferta supera la cantidad de viviendas que se



localizan en asentamientos, con las excepciones de Manga rural, Punta de Rieles- Bella Italia, Puntas de Manga, y Villa García, en donde la cantidad de viviendas que se encuentran en asentamientos superan la oferta de viviendas en alquiler de dichos barrios.

Esta situación también pone en manifiesto otro hecho de importancia, como ser fallas en el mercado de trabajo que no permitan a las personas y hogares contar con un ingreso fijo ni de suficiente que permita el acceso a viviendas regulares, y/o problemas en el acceso al crédito para viviendas, y/o ineficiencias en políticas de viviendas, etc.

Habitar en viviendas en condiciones regulares permite a las personas contar con mejores y mayores servicios, lo que redundará en una mejor calidad de vida.

### - Asentamientos irregulares

El porcentaje de hogares en viviendas en asentamientos irregulares, en la CAC, es casi el doble que en Montevideo y cuatro veces mayor al de Canelones.

**Cuadro 16:** % de Hogares en asentamientos irregulares según tipo de tenencia de la vivienda. (Elaboración Propia, en base PECAC)

En asentamiento	CAC
<b>Inquilino o arrendatario</b>	<b>2,88</b>
<b>Ocupante</b>	<b>97,12</b>
En dependencia	0
Gratuito	14
Sin permiso	3,13
Propietario solo vivienda pagando	4
Propietario solo vivienda pagó	76
Total	100

**Fuente:** Elaboración Propia, en base PECAC

Manga rural y Villa García son las localidades en donde se encuentra el mayor porcentaje de población en asentamientos irregulares, 70.13% y 63.4% del total de la población en dichas localidades respectivamente. (Ver "Nombre de Barrios" en Figura 16 y Cuadro 2).

Con entre 20% y 40% de la población viviendo en asentamientos irregulares se encuentran los barrios y localidades de Don Bosco, Puntas de Rieles – Bella Italia, Bañados de Carrasco, las Canteras norte, Puntas de Manga y Puntas de Manga oeste.

Paso Carrasco y Toledo chico por su parte, cuentan con más de un 13% y menos del 20% de sus habitantes en asentamientos irregulares. Con menos del 10% se encuentran las restantes localidades de la CAC.

Finalmente, la población residente en asentamientos varía entre 0.38% y 33.23% en los barrios adyacentes de Montevideo.

## 3- Educación

### -Cobertura de la educación primaria en la CAC.

La mitad de la población alcanzó como nivel máximo, primaria incompleta o completa, en tanto que quienes poseen educación superior (terciaria sin terminar o terminada) no alcanzan al 10%.

Más de 11% de la población de la CAC responde que no sabe leer y escribir; frente a menos de 2.5% de la población total del país, en igual condición.

**Cuadro 17:** ¿Sabe leer y escribir?

	CAC	País
Si	88,27	97,6
No	11,7	2,4
Total	100	100

**Fuente:** PECAC- elaboración en base a INE, ENHA 2006

En la CAC y barrios adyacentes de Montevideo existen diversos servicios de educación para la primera infancia del sector público o bien programados y financiados por éste e instituciones privadas, que se financian mediante el pago por las familias de una cuota generalmente mensual.

Entre los primeros se encuentran los centros CAIF (INAU y otros organismos públicos en convenio con organizaciones de la sociedad civil), los centros del Programa Nuestros Niños (Intendencia de Montevideo), Jardines de infantes públicos (ANEP/CEP) y Escuelas Públicas (ANEP/CEP).

Entre los segundos se encuentran los jardines privados (censados por el MEC en 2007) y las instituciones de enseñanza privada que brindan educación inicial (colegios que también tienen escuela primaria y, en la mayor parte de los casos, también enseñanza secundaria).

**Cuadro 18:** Centros educativos en la CAC y barrios adyacentes, cantidad y porcentaje por tipo de centro.

	Cantidad de centros	% en total de centros
Nuestros Niños	6	3
CAIF	33	18
Jardín privado	51	28
Jardín público	18	10
Escuela pública	53	29
Instituto de enseñanza privada	21	12

**Fuente:** PECAC- elaboración en base a INE, ENHA 2006

#### - Educación primaria.

La casi totalidad de los/as niños/as de 6 a 11 años de edad asiste a algún centro educativo, porcentaje similar al de los dos departamentos y del total del país.

Siendo la escuela pública responsable del 86,5 % de la matrícula educativa primaria, el examen de las características socio-culturales de los/as alumnos/as y sus familias es un indicador muy representativo de las condiciones socio-culturales generales en la CAC.

ANEP realizó una evaluación de estas características en todas las escuelas urbanas de educación común del país en el año 2005 que le permitió construir una clasificación de estas escuelas **“en escuelas de contexto sociocultural muy favorable, favorable, medio, desfavorable, y muy desfavorable”**.

De esta forma, una escuela será considerada de Contexto Muy Desfavorable si se verifica que: a) más de la mitad de sus alumnos vive en hogares con, al menos una Necesidad Básica insatisfecha; y b) que en más de la mitad de los casos, la madre del niños (o quien cumpla su función en el hogar) alcanzó Primaria o menos como máximo nivel educativo.

En lo que refiere a las escuelas con niños/ as que viven en asentamientos, se observa que en 2005 alrededor del 13,15% de las escuelas de la zona tenían 50% y más de sus niños/as en asentamientos; 25% de las escuelas tienen entre 30% y 50 % de sus niños/as en asentamientos y 61,85% de las escuelas entre 10% y 30%.

En la CAC y zonas adyacentes de Montevideo existen 80 escuelas de las cuales 2 son de Discapitados Intelectuales, 2 de Discapitados Visuales y 76 escuelas urbanas comunes. Como fue señalado, la categorización de las escuelas en función de su contexto sociocultural se realizó para las escuelas urbanas comunes, que en la CAC y zonas adyacentes son 76.

#### - Educación media

Entre los adolescentes con edades de 12 a 17 años la asistencia a centros educativos es similar al promedio nacional y 6 puntos porcentuales inferior al promedio de Montevideo.

**Cuadro 19:** Población de 12 a 17 años de edad según asistencia a la educación

	CAC
Asiste	84,3
No asiste	15,7
Total	100

**Fuente:** PECAC-elaboración en base a INE, ENHA Primer Trimestre 2006, Módulo de Educación.

Sin embargo, estos datos encubren una realidad diferente: 13% de los adolescentes entre 12 y 17 años de la CAC siguen cursando estudios primarios, 55% cursan ciclo básico (liceo común y del CETP ex UTU), mientras que 28% asisten a Bachillerato y 3% lo hacen a la **Formación básica superior**.

En la CAC y zonas adyacentes existen 30 liceos, 16 privados y 14 públicos, además de 6 institutos de educación técnico - profesional de ANEP (ex UTU).

#### 4- Salud.

En la CAC, se atienden la salud en las instituciones públicas, una cantidad de usuarios, mayor que los de Montevideo, Canelones y el total del país. Entre las instituciones públicas luego de ASSE se destaca la participación de la sanidad militar consecuencia de la presencia de varias dependencias militares en el área y las policlínicas municipales en Montevideo.

En la CAC 4 de cada 5 niños/as y 2 de cada 3 adolescentes se atienden en el sector público. Para todos los servicios la mayor concentración de población usuaria se da en el tramo etario de 20 a 44 años.

**Cuadro 20:** Población c/derecho de atención de la salud en las dist. Instituciones (%)

	CAC	Montevideo	Canelones	Total país
<b>Instituciones públicas</b>	<b>66,41</b>	<b>49,7</b>	<b>55,16</b>	<b>58,6</b>
ASSE	45,35	30	45,63	43,4
Hospital de clínicas	2,69	3,1	0,34	1,5
Sanidad Policial	3,72	3	2,49	3,2
Sanidad Militar	7,44	5,2	4,6	4,7
Policlínica municipal	6,12	7,3	0,37	4,4
BPS	1,09	1,1	1,73	1,3
<b>Instituciones privadas</b>	<b>42,1</b>	<b>59,1</b>	<b>44,35</b>	<b>47</b>
IAMC	37	56,1	42,1	44,2
Seguro privado parcial	1,96	1	1,61	1,7
Seguro privado quirúrgico	0,29	0,1	0,11	0,1
Seguro privado total	2,85	1,9	0,53	1
<b>Otro</b>	<b>0,14</b>	<b>0,6</b>	<b>0,38</b>	<b>0,5</b>
<b>Sin derechos</b>	<b>3,75</b>	<b>4,5</b>	<b>5,1</b>	<b>0,3</b>

**Fuente:** PECAC- elaboración en base a INE, ENHA 3º Trimestre 2006, Módulo específico Salud.

#### 5- Empleo.

¿Cómo se vincula la población de la CAC con la actividad económica? ¿Qué porcentaje de la población es económicamente activa? ¿Cuántos se encuentran ocupados? ¿Y desocupados? Entre los ocupados, ¿el empleo es formal o informal? ¿Cuál es la antigüedad en el empleo? ¿Que medios de transporte usan los habitantes de la CAC para trasladarse al trabajo?

Características demográficas específicas, que presenta la población de la CAC:

- Hay, proporcionalmente, más menores de 14 años y menos personas de tercera edad que en Montevideo.
  - La Población Económicamente Activa (PEA) es 63 % en la CAC.
  - Los ocupados se distribuyen en forma pareja entre los distintos grupos etarios a partir de los 20 años;
  - Más de la mitad de los desocupados por primera vez son menores de 20 años evidenciando que se comienza a buscar trabajo en la adolescencia pero no se consigue (solo 5 % de los ocupados son menores de 20 años);
  - Más de la mitad de los desocupados propiamente dichos tienen entre 20 y 39 años;**
  - Casi la mitad de aquellos en seguro de paro tienen 50 años y más.
  - Trabajadores no calificados, oficiales y operarios, de servicios y vendedores son los tipos de ocupación predominantes representando en conjunto el 61 %.
  - El 59 % son asalariados privados, el 25 % son trabajadores por cuenta propia y el 10 % son asalariados públicos.
  - Más del 38% de los ocupados se encuentran en condiciones de empleo informales superando las tasas de informalidad de Montevideo y Canelones.
- La informalidad decrece con el nivel educativo con tasas siempre mayores que las registradas en Montevideo y en casi todos los casos mayores que las de Canelones.
- El transporte público es el medio más utilizado por los trabajadores con educación hasta terciaria sin terminar predominando el uso del automóvil entre aquellos con educación terciaria terminada. Van en bicicleta o a pié más del 25 % de aquellos con educación hasta primer ciclo de secundaria.

## 6- Pobreza y Distribución del Ingreso

### - Pobreza

En la CAC un porcentaje elevado de personas viven en condición de pobreza. La incidencia de la pobreza (medida por ingresos) superaba el tercio de la población del área en el año 2006, más de 10 puntos porcentuales que Montevideo y Canelones. Si se excluye de la CAC el barrio Carrasco puede observarse que más del 40 % de la población (de la CAC sin Carrasco) vivía en situación de pobreza en 2006. Pocas cifras son tan elocuentes respecto de las condiciones de vida de la población del área.

La incidencia de la pobreza en la primera infancia y en la infancia es sin duda el indicador más claro: 6 niños de cada 10 se encuentran en situación de pobreza en la CAC.

Entre aquellos que viven fuera de Carrasco la tasa alcanza al 63 %. Entre los y las adolescentes más de la mitad viven en la pobreza.

**Cuadro 21:** Incidencia de la pobreza en grupos de edad seleccionados.

	Condición de Pobreza	Primera infancia	Infancia	Adolescencia	Juventud	Adultos		Tercera edad
		0 a 5 años	6 a 11 años	12 a 17 años	18 a 29 años	30 a 44 años	45 a 64 años	65 y más
CAC	Si	60,67	59,28	52,72	35,39	36,43	23,33	14,81
	No	39,33	40,72	47,28	64,61	63,57	76,67	85,19
	Total	100	100	100	100	100	100	100
CAC sin Carrasco	Si	63,42	62,86	57,02	38,41	39,23	25,74	16,93
	No	36,58	37,14	42,98	61,59	60,77	74,26	83,07
	Total	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: PECAC-Elaboración en base a ENHA, Módulo general, 2006.

- **Pobreza e indigencia por hogares** en la CAC el 28 por ciento de los hogares son pobres. En la CAC excluyendo Carrasco la pobreza comprende a más del 30 % de los hogares. El menor

porcentaje de hogares pobres, que de personas en dicha situación, evidencia una mayor cantidad de personas por hogar en aquellos en situación de pobreza.

La incidencia de la indigencia en los hogares duplica a la de Montevideo y cuadruplica la de Canelones.

**Cuadro 22:** Cuadro. Porcentaje de hogares indigentes

Condición de indigencia	CAC	CAC sin Carrasco	Montevideo	Canelones
Si	2,59	2,81	1,57	0,72
No	97,41	97,19	98,43	99,28
Total	100	100	100	100

**Fuente:** PECAC-Elaboración en base a ENHA, Módulo general, 2006.

#### - Distribución del ingreso e ingreso medio - Brecha de pobreza

**La brecha de pobreza mide la profundidad de la pobreza e indica la distancia promedio de las personas pobres a la línea de pobreza, en relación a la línea.**

En la CAC y más aún, si exceptuamos el barrio Carrasco la brecha es claramente mayor que en Montevideo y Canelones.

**Cuadro 23:** Brecha de pobreza, distribución del ingreso e ingreso medio /cápita

	CAC	CAC sin Carrasco	Montevideo	Canelones
<b>Brecha de pobreza</b>	0,13	0,15	0,10	0,07
<b>% del ingreso que acumula cada quintil</b> (quintiles de ingreso para todo el país)				
20% más pobre	8,82	12,92	4,59	9,22
20%	10,60	15,49	6,96	14,73
20%	11,83	17,21	10,98	18,54
20%	16,29	21,56	19,81	22,44
20% más rico	52,47	32,82	57,64	35,06
<b>Ingreso medio</b>	11.103	8.469	13.852	8.785

**Fuente:** PECAC-Elaboración en base a ENHA, Módulo general, 2006.

La distribución del ingreso en la CAC es menor que en Montevideo, seguramente debido a una menor presencia porcentual de personas de altos ingresos en los dos quintiles de mayores ingresos, respecto a Montevideo.

En el análisis de la distribución del ingreso el barrio Carrasco muestra la alta concentración territorial de las personas de altos ingresos en esta parte del territorio. En efecto en el resto de la CAC la participación en el ingreso de los diferentes quintiles se vuelve más pareja (la participación del quintil superior respecto del inferior pasa de ser 6 veces superior a 2,5 veces). En otras palabras, los sectores de altos ingresos están poco mezclados con los de medios y bajos ingresos en el territorio de la CAC.

## 7- El Desarrollo Económico y Humano de la CAC

La siguiente información, intentara clarificar y analizar el desarrollo alcanzado hasta el momento en el territorio sujeto a estudio, desde el punto de vista de la estructura productiva de la CAC en su conjunto, ubicando su producción en los distintos barrios del área (ver anexo I)

para luego analizar algunos datos que expliquen la dimensión y la evolución de las exportaciones como un modo de saber sobre la creación de valor en este territorio.

### 7.1. -Caracterización y significado de la dinámica productiva

En el cuadro siguiente, se manifiesta la estructura productiva de la CAC a partir de la cuantificación de los puestos de trabajo generados en el territorio.

**Cuadro 24:** Estimación de puestos de trabajo del sector privado, formal y permanente

TOTAL DE LA CAC		
RAMA DE ACTIVIDAD	Ocupación (estimado)	%
ALIMENTICIA	2.941	6,7%
PLASTICO-CAUCHO	2.435	5,6%
TEXTIL-CURTIEMBRES-CALZADO	1.938	4,4%
QUIMICOS-LABORATORIOS FARMACEÚTICOS	1.829	4,2%
METALMECANICA	1.303	3,0%
FRIGORIFICOS	955	2,2%
BODEGAS DE VINO	190	0,4%
OTRAS MANUFACTURAS	2.070	4,7%
<b>SUB- TOTAL INDUSTRIA</b>	<b>13.661</b>	<b>31,3%</b>
COMERCIO MINORISTA	8.064	18,5%
TRANSPORTE-LOGÍSTICA	3.442	7,9%
COMERCIO MAYORISTA	2.825	6,5%
RESTAURANTES-BARES-HOTELES	2.117	4,8%
PROFESIONALES Y SERVICIOS A EMPRESAS	1.694	3,9%
SERVICIOS SEGURIDAD-VIGILANCIA	1.064	2,4%
OTROS SERVICIOS	8.904	20,4%
<b>SUB TOTAL SERVICIOS</b>	<b>28.110</b>	<b>64,4%</b>
<b>SUB TOTAL AGRO</b>	<b>1.902</b>	<b>4,4%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>43.673</b>	<b>100,0%</b>

**Fuente:** PECAC *Nota: No incluye a Zona América ni al Aeropuerto. Los servicios no incluyen servicios inmobiliarios ni financieros.*

Como ya se mencionó un 64,5% de los puestos de trabajo localizados en la CAC corresponden a servicios, un 31% a manufacturas y un 4,5% a la producción agropecuaria.

#### **La exportaciones desde la CAC**

Debe precisarse que dicha información no comprende las exportaciones de bienes realizadas por empresas localizadas en Zona América pues éstas no declaran en aduanas sus ventas.

Tampoco comprenden las exportaciones de servicios pues éstos no son declarados en aduana y ningún organismo oficial tiene registro de estos flujos de comercio internacional. Estas precisiones involucran principalmente, pero no únicamente, las empresas del Aeropuerto y Zona América, por ello al finalizar esta sección se trata separadamente la información recogida sobre estos dos grandes emprendimientos.

De lo que sí se tiene información es de la evolución de las exportaciones de la zona de estudio, pues existen datos que revelan el monto de exportaciones por empresa (Base de

exportaciones del Instituto de Economía-U. de la R. (1981-2005) y servicios de URUNET para los datos 2005-2007).

Dentro de la CAC fue posible detectar 114 firmas manufactureras que exportan sus productos.

**-Tres tipos de exportaciones:**

De esta última información, se diferencian: las exportaciones tradicionales, dinámicas y otras, conocidas como innovadoras.

Los sectores tradicionales son aquellos que Uruguay ha exportado en su pasado y siguen siendo rubros que representan importantes partes de las ventas al exterior nacional. De esos rubros, en la CAC\* existen empresas exportadoras de productos de curtiembres y calzado, textil, alimentos y bebidas y frigoríficos.

**Por lo tanto se pone en manifiesto que en la actualidad, más allá de su estancamiento, sigue habiendo una vocación exportadora de cueros y textiles de la CAC.**

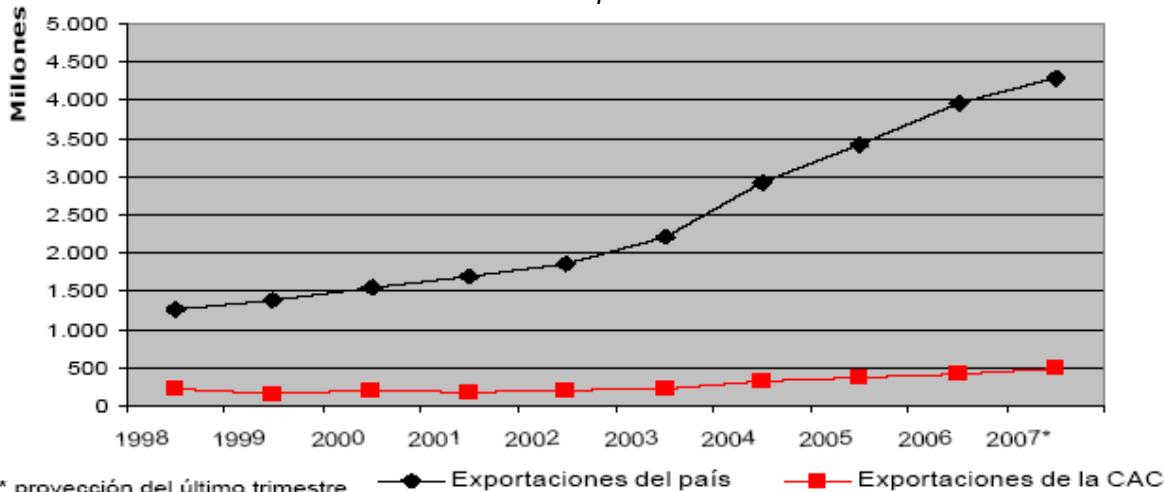
Los sectores dinámicos son denominados así en este informe porque a nivel nacional el país exporta cada vez de estos productos. Incluimos aquí los plásticos, la química (sustancias químicas y farmacéutica) y los aparatos e instrumentos médicos.

**En suma, puede constatarse una clara vocación exportadora de la CAC en sectores dinámicos e innovadores.**

Exportaciones innovadoras: asimismo han surgido nuevos rubros de exportación, apareciendo otras actividades, como las incluidas dentro de sectores del plástico u de la industria automotriz (automóviles y partes metálicas básicas).

**Se constata una clara vocación exportadora de la CAC en sectores dinámicos e innovadores. Tomadas en conjunto las exportaciones de químicos (resaltan la farmacéutica animal y humana), plásticos y aparatos médicos de la CAC representan el 60% de las exportaciones nacionales en 2007.**

**Cuadro 25:** Gráfico. Dinamismo relativo de las exportaciones de la CAC



**Fuente:** Elaboración PECAC con datos Instituto de Economía, Urunet y BCU

**Cuadro 26:** Tasa de crecimiento promedio anual de las exportaciones

1998-2007		2002-2007	
país	17%	país	18%
CAC*	9%	CAC	19%

**Fuente:** Elaboración PECAC con datos Instituto de Economía, Urunet y BCU

Como puede observarse en el gráfico anterior, las exportaciones de la CAC representan en 2007 cerca de 500 millones de dólares, mientras que las del país se acercan a los 4.500 millones.

**Es decir que el territorio de la CAC es responsable de 11% de las exportaciones nacionales en 2007.**

La aceleración de la tasa de crecimiento de las exportaciones de la CAC\* se debe, al peso cada vez mayor en las ventas al exterior de sectores dinámicos de la economía.

En efecto, a partir de principios de los años 2000 las exportaciones de los rubros comprendidos dentro de los sectores tradicionales (cuero y textil, entre otros) dejan de crecer y se posicionan otras actividades, como las incluidas dentro de sectores de sustancias químicas, farmacéutica, aparatos médicos, plástico u otros (automóviles y partes, metálicas básicas).

A partir de 2006, la estructura de exportaciones cambia y en la vocación exportadora de la CAC\* pasan a predominar la de bienes dinámicos.

#### **- Dos sub-áreas de localización de las exportaciones de servicios**

Hay dos emprendimientos de importante envergadura en la zona de estudio, los que se estudian de forma separada. Estos son el Aeropuerto de Carrasco y Zona América. Aquí se exportan servicios que no tienen registro, por lo que no pueden ser cuantificados

#### **Aeropuerto de Carrasco**

El operador aeroportuario desde el año 2004 es la empresa Terminal de Cargas Uruguay (TCU) que cuenta con tres depósitos de importación que ocupan un total de 4200 m2 y uno de exportación 1300 m2. La concesión realizada prevé la construcción de una nueva Terminal de Cargas, que duplicará las dimensiones existentes en la actualidad y estará finalizada a fines del año 2008.

- Cantidad de Empresas

La información del sector difiere según las fuentes, pero a los efectos de dimensionar la cantidad de empresas que operan en el sector se considera lo siguiente:

- Operan desde el aeropuerto de Montevideo 8 empresas de carga aérea y otras 20 empresas prestan servicios relacionados

- 9 empresas de servicios courier

- 350 despachantes de aduana

- 46 agentes de carga (gran cantidad de empresas transportistas retiran o entregan carga de importación y exportación.

- Volúmenes Operados

Los principales aeropuertos de la región son: Guarulhos, Campinas, Montevideo y Ezeiza.

Durante el 2005, 1.222.965 toneladas fueron transportadas por los aeropuertos brasileros (52% doméstica y 48% internacional), siendo Guarulhos y Campinas los 2 principales, con 418.000 y 177.000 toneladas de carga respectivamente.

**Cuadro 27:** Evolución de los volúmenes operados por los aeropuertos del Río de la Plata en los últimos años. (Evolución en TT/Año)

País	Flujo	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Uruguay	importación	10960	13131	7962	9881	11500	11351
Uruguay	exportación	9684	12798	12275	14216	13944	14798
Uruguay	TOTAL	20644	25929	20237	24097	25444	26149
Argentina	importación	118359	97099	45383	66065	87512	90218
Argentina	exportación	78775	63405	69525	75490	93550	92914
Argentina	TOTAL	197134	160504	114908	141555	181062	183132

Fuente: Dirección Nacional de Aviación Civil e Infraestructura (Uruguay)



## Zona América

Desde sus orígenes, Zonamérica fue concebida como un Parque de Negocios y Tecnología capaz de dar respuesta a las últimas tendencias tanto en lo tecnológico como en lo estético. En 1990, año que se inician las construcciones, Zonamérica contaba con una población de aproximadamente 30 personas.

Se trata de una superficie destinada a Zona Franca, denominada ZONAMERICA, que ofrece diversas soluciones, arrendando terrenos, oficinas, depósitos y edificios industriales.

### *¿Qué son las zonas francas en el Uruguay?*

La ley Nº 15.921 - sancionada el 17 de diciembre de 1987 - establece que las zonas francas son áreas aisladas del territorio nacional, donde se estimula la actividad económica a través de una normativa particular.

En Uruguay, estas zonas de economía especial gozan de excepciones aduaneras y fiscales, además de estar excluidas de la jurisdicción de los monopolios estatales. Esto las diferencia de la mayoría de las zonas francas del mundo, donde en general, sólo se contemplan beneficios aduaneros y algunas exenciones fiscales de carácter limitado.

En las zonas francas, en principio, se aplica toda la normativa positiva uruguaya, a excepción del derecho aduanero y tributario por cuanto, como surge de la definición antes mencionada, estamos dentro del territorio político uruguayo.

Cuando se habla de zona franca se hace insoslayable la referencia al resto del territorio nacional. La denominación que surge por defecto y tal vez la más adecuada sea: "zona no franca".

No obstante, es común que en textos específicos se hable de "territorio aduanero nacional", aunque se haga referencia a espacios donde no existe una normativa particular, para la regulación de la economía.

### *¿Qué actividades se pueden desarrollar?*

En las zonas francas del Uruguay se puede desarrollar cualquier tipo de actividad comercial, industrial y de servicios. Recientemente, la ley de reforma tributaria vigente desde el 1° de julio de 2007, amplió el espectro de actividades antes indicadas y establece que las sociedades anónimas de Zona Francas podrán desarrollar todo tipo de actividades fuera del territorio nacional.

Desde el punto de vista aduanero, las actividades que se desarrollan en zona franca se considerarán realizadas fuera del territorio nacional. Vale decir que la introducción de mercaderías desde la zona franca a la zona no franca se considerará "importación", debiéndose abonar las tasas y aranceles pertinentes de acuerdo a la normativa imperante.

De igual forma la introducción de mercaderías desde la zona no franca a la zona franca será considerada "exportación" del Uruguay a todos sus efectos

#### *Usuarios de zona franca*

Los usuarios de zona franca son aquellos que adquieren su derecho a operar en zona franca mediante contrato oneroso celebrado con el explotador, ya sea el Estado o un particular debidamente autorizado.

El usuario puede tener instalaciones propias dentro de la zona franca; de acuerdo a sus necesidades e inquietudes, se le concede un terreno y el usuario construye el edificio, o se le concede el uso de un edificio ya construido.

Por otra parte, los usuarios pueden también adquirir su derecho a operar en zona franca mediante contrato oneroso celebrado con otro usuario existente, utilizando o aprovechando sus instalaciones.

La aprobación de la nueva ley de zonas francas en 1987 (ley 15.927) significó un cambio importante en lo que refiere a la administración de las zonas francas del Uruguay. El contexto histórico de este momento generó una avidez hacia la búsqueda de nuevas condiciones y herramientas que permitieran inversiones y competitividad para el país. En 1990, la reformulación de esta ley dio lugar a la creación del primer proyecto de zona franca privada del Uruguay: Zonamérica (nombrada originalmente como Zona Franca de Montevideo).

En sus orígenes Zonamérica comenzó siendo una Zona Franca clásica cuya principal actividad era la logística y la distribución. Sin embargo, el concepto de parque tecnológico que actualmente caracteriza a Zonamérica ya existía desde sus comienzos cuando era una zona franca con pocos edificios y menos infraestructura.

### **Evolución del Parque de Negocios**

Desde sus orígenes, Zonamérica fue concebida como un Parque de Negocios y Tecnología capaz de dar respuesta a las últimas tendencias tanto en lo tecnológico como en lo estético. En 1990, año que se inician las construcciones, Zonamérica contaba con una población de aproximadamente 30 personas.

La inauguración del primer edificio de Logística y Manufactura data del año 1992. La tendencia urbanística de ese momento era una respuesta al tipo de negocio que se estaba desarrollando en el parque (actividad logística). Primaban netamente las mercaderías, los andenes de carga, playas de maniobra y playas de estacionamiento. La jardinería fue un componente esencial en el paisajismo dado la rigidez de la arquitectura.

El año 1994 marca un cambio de rumbo significativo ya que el parque incorpora actividades de revocación financiera que plantean nuevas exigencias tanto funcionales como estéticas. Se construyen más edificios y manzanas cuadradas, llegando a una población de 800 personas. Aparece entonces un segundo acceso general al parque y un nuevo tipo de edificios diseñados para oficinas. Comienzan a aparecer los primeros peatones que circulan por calles y veredas. El parque incorpora mayor cantidad de personas por metro cuadrado, mayores necesidades de lugares de estacionamiento y mayor cantidad de servicios comunes y espacios de esparcimiento. Existe un especial cuidado en el diseño de jardines y espacios verdes que se transformaron en una actual característica distintiva del parque.

En el año 2000 Zonamérica contaba con una población de aproximadamente 1100 personas. Se inaugura Silicon Plaza, formado por dos edificios inteligentes: @1 pensado para la instalación de oficinas financieras y el @3 volcado al software, más desestructurado, más libre con las estructuras totalmente vistas.

Al año siguiente se autoriza a Zonamérica la ampliación a 92 hectáreas. Se inaugura el Biotec Plaza, edificio especialmente diseñado para la instalación de empresas dedicadas a la biotecnología y la industria farmacéutica, así como procesos productivos de pequeña escala. Se trata de la plataforma de negocios más nueva de Zonamérica que ofrece una serie de servicios sobre la base de una infraestructura compartida que minimiza las necesidades de inversión de proyectos incipientes.

Actualmente se están desarrollando varios e innovadores emprendimientos de nuevas construcciones con el objetivo de aumentar la capacidad locativa del parque. Se trata de nuevos edificios con más oficinas y espacios con el fin de lograr la mejora integral del parque y la satisfacción de nuestros clientes.

Según el censo de Zonas Francas realizado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Zona América produjo en 2005 un valor agregado bruto (VAB) de cerca de 500 millones de dólares, **lo que representó un 2,68 % del PBI de Uruguay en ese año.**

El número total de empleados era al momento del censo de 4647 personas, de las cuales la mayor parte eran empleados dependientes (4249) y nacionales (sólo había 512 extranjeros). De ese total de empleados, 1085 pertenecían a la categoría de profesionales y técnicos, lo que representa un 18% del total (18% si se toman los dependientes nacionales y 21% si toman los extranjeros). El salario promedio mensual del personal dependiente, fue de 791 dólares en promedio para los nacionales y de 4132 dólares promedio para los extranjeros.

## 7.2 - La producción agropecuaria

### 7.2.1. Caracterización y significado de la producción agropecuaria

La fuente de la información manejada en esta sección, es de origen del Censo Agropecuario (DIEA, 2000), en adelante CA, y entrevistas a actores privados y públicos vinculados al área rural.

En la CAC\* existen 578 explotaciones agropecuarias. 78% de los productores reside en ellas (Véase el cuadro 7).

Otras características de los productores de la CAC refieren a que un 85% tiene la forma jurídica de persona física, un 56% de los productores alcanza educación primaria, 21% secundaria y un 20% educación terciaria. En el año 2000, el 91% de los titulares de la explotación eran uruguayos. De los extranjeros la presencia de argentinos y brasileños no era relevante. No se tiene estadística de otras nacionalidades.

En cuanto al carácter administrativo y técnico de los establecimientos, un 30% de las explotaciones declaraba haber recibido asistencia técnica y sólo el 5% de los establecimientos tenía administrador. Esto condice con que la mayoría de los productores residen en la explotación y, que se trata de explotaciones pequeñas.

El tamaño promedio de hectáreas por explotación es de 13,4 ha, siendo la superficie total del área rural de la CAC de 7737 has. Es decir que se está en presencia de pequeños productores, salvo algún establecimiento de mayores proporciones.

En el cuadro N° 8 puede observarse que casi la mitad de la superficie de uso agropecuario es declarada como campo natural.

Conviene pues preguntarse qué está relevando el CA con este dato, o en otras palabras, qué se supone que entiende el productor encuestado por campo natural cuando provee la información de cantidad de superficie que su explotación tiene de ese uso del suelo.

**Cuadro 28:** Características de los productores por zona CAC

Zona CAC referida en mapa	Barrio/Localidad	cantidad explotaciones	Cantidad de productores residentes en la explotación	Proporción de productores residentes en la explotación	Proporción de productores sobre el total de productores
16	Área rural al sur y este de Joaquín Suárez	13	6	48%	2,2%
6	Bañados de Carrasco	58	41	71%	10,0%
14	Cno del Andaluz y Ruta 84	26	18	69%	4,5%
18	Colonia Nicolich	42	35	83%	7,3%
9	Don Bosco	11	9	82%	1,9%
15	Joaquín Suárez	11	7	64%	1,9%
15b	En torno a Joaquín Suárez	13	8	62%	2,2%
3	Las canteras NORTE	1	1	100%	0,2%
C	Manga	4	4	100%	0,7%
8	Manga rural	25	18	72%	4,3%
B	Piedras Blancas	1	1	100%	0,2%
11	Puntas de Manga	26	23	88%	4,5%
11b	Puntas de Manga OESTE	54	42	78%	9,3%
12	Toledo chico	145	119	82%	25,1%
13	Toledo y villas	120	100	84%	20,8%
10	Villa García	28	20	71%	4,8%
<b>Total</b>		<b>578</b>	<b>452</b>	<b>78%</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Censo Agropecuario (MGAP) 2000

Si se toma la definición de campo natural del Manual del Empadronador del censo agropecuario se tiene lo siguiente: “se considera que campo natural incluye todas las tierras productivas (excluidos pedregales sin pasturas, arenas, lagunas, etc.) que no hayan sido consideradas en los ítems anteriores (o sea, bosques, frutales, hortalizas, cereales, etc...). Vale recordar, que los **rastrojos** (es un campo que antes tenía un determinado cultivo y al momento del levantamiento del Censo no lo tiene), con más de tres años sin cultivos (los mismos detallados en ítems anteriores), se incluirán como campo natural”.

Sobre la base de esas definiciones, se consultaron a técnicos del CA y con ellos se llegó a la conclusión que ese 47% de campo natural puede contener en gran medida lo que el CA denomina rastrojos. Es decir, superficie de tierra que no ha sido cultivada en los últimos tres años. No obstante, ello no necesariamente se refleja en el abandono de la explotación, sino en un cambio o abandono del rubro. Por ejemplo, un productor bien puede contestar que tiene una parte importante de la superficie de su explotación en campo natural, no obstante seguir produciendo bienes agropecuarios en el área restante. Es decir que esa explotación agropecuaria sigue estando activa, aunque tenga gran parte del área en campo natural.

**Cuadro 29:** *Distribución de la superficie total por usos del suelo*

<b>Superficie total en hectáreas</b>	<b>7737</b>
Campo natural	47%
Horticultura	13%
Viticultura	10%
Bosques artificiales	6%
Pradera artificial	6%
Fruticultura	4%
Otros	12%
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>

**Fuente:** *censo MGAP 2000*

Probablemente una causa importante de ese abandono de rubros antes producidos sean los robos que existen en la zona. Aunque tampoco hay que olvidar que la concentración de la producción hortícola en favor de los productores más eficientes causó la expulsión de los más pequeños, esto que en los noventa fue muy importante, prosiguió, aunque menos intensamente, en los años posteriores.

Se constata la importancia del campo natural en toda la CAC. Sigue igualmente siendo importante el cultivo de la vid en la Cuenca alta, sobretodo en Toledo Chico y la parte de Toledo de las nacientes del arroyo del mismo nombre. También la vid se encuentra en el entorno a los bañados de Carrasco, con los cultivos de la bodega Bruzzone-Sciutto.

La mayoría de los establecimientos de la CAC tiene como principal fuente de ingresos al rubro de horticultura, luego siguen los que declaran el autoconsumo, los que producen cerdos y la viticultura en cuarto lugar (Cuadro 30).

**Cuadro 30:** *Distribución de explotaciones en la CAC según principal fuente de ingreso*

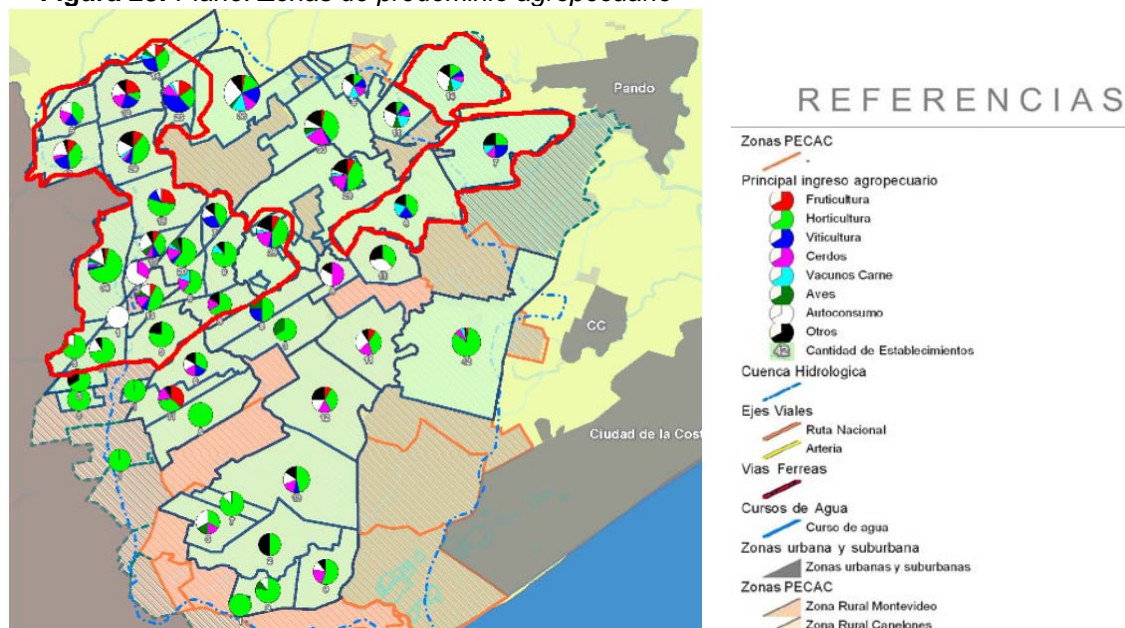
<b>cantidad explotaciones</b>	<b>578</b>
Horticultura	45,6%
Autoconsumo	13,3%
Cerdos	10,1%
Viticultura	8,8%
Fruticultura	5,9%
Carne	3,9%
Aves	2,7%
Otros	9,7%
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>

**Fuente:** *Censo Agropecuario (MGAP) 2000*

Es importante la pregunta de si los datos del CA del 2000, siguen vigentes hoy en día. Para actualizar y validar la información escogida del Censo Agropecuario, en el PECAC, se sistematizaron y georeferenciaron las declaraciones de actividad agropecuaria dentro del Departamento de Montevideo, luego se mapearon dichos datos y se observó que los rubros declarados por esos establecimientos, tienen alta coincidencia, con los del censo. Por lo que este resultado puede extenderse también a Canelones.

En el siguiente mapa puede observarse la información del cuadro anterior por segmento censal.

**Figura 28: Plano. Zonas de predominio agropecuario**



**Fuente:** PECAC, 2007 elaborado con info. del Censo Agrop.-MAP y Datos INE

### 7.2.2. - Dos sub-áreas agropecuarias con situaciones de producción diversas

Se pueden establecer dos sub-áreas de producción agropecuaria en la CAC:

- Sub-área con capacidad de producción agropecuaria
- Sub-área de actividades agropecuarias amenazadas

La primer sub-área de predominio de la actividad agropecuaria comprende, por un lado, a Toledo Chico, una parte del área rural al oeste de Toledo –próxima a las nacientes del arroyo Toledo- y Puntas de Manga y por otro lado el entorno de Joaquín Suárez.

En la figura 28 están señaladas estas dos zonas en rojo.

Asimismo puede observarse que en Toledo Chico y nacientes del Toledo la producción es más diversificada que en el resto de la CAC, con otros rubros de importancia además de la vid, como la fruticultura, la cría de cerdos y la horticultura. Esta diversificación es propia de esta zona y es lo que la caracteriza.

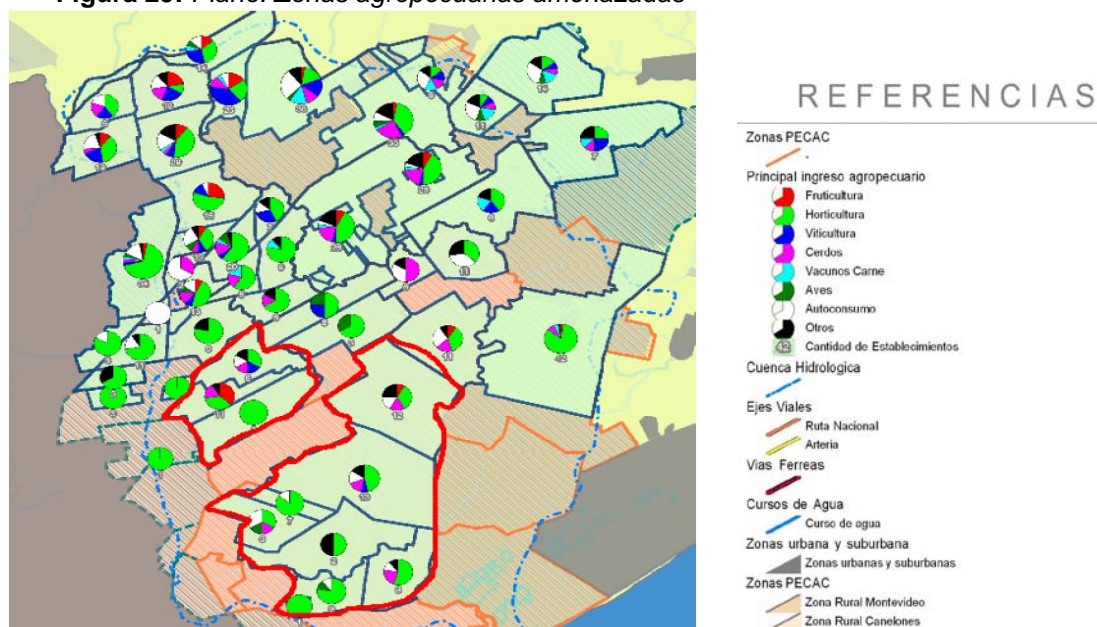
A esta área bien caracterizada de la Cuenca alta, se decidió agregar Puntas de Manga, cuya estructura productiva responde más a la de Toledo chico que a la del Eje Belloni (detectado anteriormente como una de las sub-áreas de localización de las exportaciones manufactureras). En efecto, puede observarse en el cuadro N° 24 que, aunque en la estructura productiva de Puntas de Manga no predomina ningún sector, el agropecuario tiene mucho más importancia que en el Eje Belloni.

**Cuadro 31:** Estructura productiva de Puntas de Manga y Eje Belloni en función de la estimación de los puestos de trabajo existentes.

	Industria	Servicios	Agropecuaria	Total
<b>Puntas de Manga</b>				
Total ocupación	376	486	246	1108
Peso en el total de la producción	34%	44%	22%	100%
<b>Eje Belloni (Jardines del Hipódromo, Piedras Blancas y Manga)</b>				
Total ocupación	1382	2786	6	4174
Peso en el total de la producción	33%	67%	0%	100%

Con respecto al entorno rural de Suárez, según el Censo Agropecuario del año 2000 esta sub-área concentra el 46% del empleo agropecuario de la CAC\* con 881 puesto de trabajo sobre un total de 1902. Esta representa una sub-área en la cual habrá que proteger la producción agropecuaria.

**Figura 29:** Plano. Zonas agropecuarias amenazadas



**Fuente:** PECAC, 2007 elaborado con info. del Censo Agrop.-MAP y Datos INE

Distinta es la situación de la segunda sub-área donde la actividad agropecuaria está francamente amenazada. Comprende a la zona aledaña al bañado de Carrasco y a Manga Rural como se observa en la figura 29.

Se observa en esta figura que la diversificación productiva es menor a la de la cuenca alta, primando la horticultura. Además, se constata en el mapa que la densidad de las explotaciones agropecuarias es también menor.

## 8- El Trabajo

### 8.1 - Caracterización y significado de la problemática del empleo urbano-suburbano

Para abordar el tema del empleo es necesario realizar algunas consideraciones iniciales.

- En primer lugar, las fuentes de empleo localizadas en el territorio pueden no necesariamente emplear a población del mismo territorio (aspecto que hay que tener muy en cuenta en el caso de la CAC).

Aquí los problemas pueden ser dos:

- insuficiencia de fuentes de empleo y/o
- desajuste entre demanda de trabajo de esas fuentes y la fuerza de trabajo del territorio (problemas de calificación).

El análisis que surge de los datos de la ENHA 2006 permite conocer las actividades en las que trabaja la población del territorio, y examinar si está en línea con la actividad predominante en la CAC o se puede inferir que la fuente de trabajo predominante está fuera de la CAC.

-En segundo lugar, es preciso analizar la accesibilidad al empleo asociada a nivel educativo, calificación y transporte.

La accesibilidad al empleo esta afectada por el nivel de formación del capital humano del territorio, por lo tanto, los datos de nivel de educación alcanzado pueden dar una idea del perfil de la fuerza de trabajo radicada en la CAC y los posibles problemas de acceso al trabajo por falta de formación general (educación en sentido amplio) o formación específica (rama de actividad).

La cuestión de la accesibilidad vinculada al transporte refiere al análisis de dos aspectos. Uno es la accesibilidad por medio de transporte público y conexión vial con los centros urbanos que están fuera de la CAC y que potencialmente pueden ser empleadores de fuerza de trabajo de la CAC (Montevideo, Pando, Ciudad de la Costa).

Otro aspecto es el acceso a transporte público y conectividad vial entre barrios y localidades al interior de la misma CAC, que permite inferir en que medida la CAC es una zona fragmentada o no como mercado de trabajo por la limitante de acceso referida al transporte. **La conectividad interna es importante para que los emprendimientos y políticas de empleo que ocurran en una zona determinada de la CAC repercutan en forma significativa en el resto de la cuenca.**

Por último, la informalidad es un fenómeno presente en la CAC, en forma importante y necesaria de ser considerado. En efecto, la informalidad como estrategia de sobrevivencia puede ser la resultante de la combinación de los aspectos anteriormente mencionados (falta de fuentes de trabajo localizadas en el territorio, desajuste entre oferta y demanda de trabajo en el territorio, problemas de accesibilidad al trabajo). A su vez, la informalidad redefine las dimensiones anteriores y potencia las causas que la originan.

## **8.2 - Características del empleo formal e informal**

De aquí en más cuando se hace referencia a la CAC se hace alusión a la definición de la cuenca que considera a las llamadas zonas centrales de la cuenca. Para referir a la definición más amplia que incluye también a las zonas adyacentes se hará mención a la CAC\*, como en las secciones precedentes.

Dado que la cuenca es un área que forma parte de la aglomeración metropolitana (con algunos barrios bien integrados a Montevideo, otros más periféricos, y con localidades canarias típicamente metropolitanas) se comparan los datos en relación al promedio de Montevideo (que es además el gran mercado consumidor y demandante de trabajo que la zona de la cuenca tiene como referencia). La ENHA permite un análisis para el total de la cuenca (nivel territorial de representatividad que se obtiene con un reprocesamiento de la ENHA) y no es posible con esa información más desagregación territorial con confiabilidad estadística.

Hay que señalar que la cuenca es un área muy heterogénea, por lo que este análisis puede no aplicar a todas sus zonas, y en general, ajustarse más a las zonas con mayores problemas de ingreso y más periféricas en términos urbanos y de transporte. La realidad socioeconómica del Barrio Carrasco, por ejemplo, marca una realidad claramente diferente al resto. Por otro lado, hay sub-áreas, como por ejemplo Maroñas, que son barrios de Montevideo y, por lo tanto, la cuestión del empleo difícilmente se puede tratar (con la información disponible) con una especificidad muy marcada respecto a la cuestión general del empleo en Montevideo.

## **8.3- Características de la fuerza de trabajo**

Se analizan las características de la fuerza de trabajo a partir de:

- información sobre la población de la CAC,
- condición de actividad económica, empleo y desempleo,
- y nivel educativo alcanzado.

### **- Información sobre la población de la CAC**

La población de la CAC (y CAC\*) es una población fuertemente conformada por niños y jóvenes. Mientras que en Montevideo los menores de 20 años son el 28%, en el total de la CAC\* son casi el 36%. Por otro lado, los mayores de 49 años representan un 23% en el total

de la CAC\*, mientras que en Montevideo son un 32% (revelando un perfil de edades más envejecido).

A su vez, existe una gran población infantil, que puede ser analizada como futura fuerza de trabajo. En efecto, la población hasta 14 años representa un 27% en el total de la CAC\*. Si se hace un corte en los 11 años, tenemos que hasta esa edad en la cuenca se concentra casi un 21% de la población total, mientras que en Montevideo este valor alcanza un 16%.

Esta información, solo puede interpretarse de dos maneras:

- una claramente positiva que refiere a que los individuos jóvenes (mayores de 14 años) y la población infantil considerada como futura fuerza de trabajo, suponen un gran potencial de fuerza de trabajo con posibilidad de formación y especialización a medida de las necesidades de las empresas de la zona.

-La otra lectura, no tan optimista, refiere a la consideración de que la cuenca es un área que tiene algunas zonas con graves problemas de pobreza y condiciones de vida asociadas a asentamientos irregulares, que afectan evidentemente la capacidad de los niños y jóvenes de aprendizaje y socialización (más allá de que se verifica acceso a educación formal, sobre todo referida a escuela y 1er ciclo de liceo).

**Cuadro 32: Población de la CAC**

Tramo de edad (porcentaje de población por tramo)	Zonas centrales	Zonas adyacentes	Total CAC*
Hasta 14 años	28,1	25,6	27,2
15 a 19 años	8,7	8,2	8,5
20 y 24 años	7,9	7,8	7,9
25 y 29 años	7,8	7,9	7,8
30 y 39 años	13,4	13,0	13,2
40 y 49 años	12,5	12,4	12,4
50 a 59 años	8,7	9,4	9,0
60 y más	12,9	15,8	14,0
Total	100	100	100

**Fuente:** elaboración en base a INE, Censo de Población y Vivienda Fase 1, 2004.

Esto se suma, en muchas zonas de la CAC\*, a la existencia de problemas de accesibilidad vial y de transporte para alcanzar oportunidades de trabajo en otras zonas de mayores ingresos y/o actividad económica (que posibilita la adquisición de nuevas habilidades de reracionamiento social y laboral). Bajo esta mirada es pertinente encender una luz de alerta en cuanto a que el capital humano potencial de la zona, constituido por su población de niños y jóvenes, es un capital en riesgo que hay que cuidar.

#### **-Condición de actividad económica, empleo y desempleo**

Respecto al empleo, para 2006 la población desocupada es algo mayor en las zonas centrales de la CAC que en Montevideo.

En términos de tasa de desempleo, es decir la proporción que representan los desempleados en el total de población mayor de 14 años que trabaja o busca trabajo, la CAC tiene un 12,5% contra un 10,6% de Montevideo. Por lo que el desempleo es mayor en la CAC que en el promedio de Montevideo.

Una diferencia importante de perfil en la fuerza de trabajo de la CAC respecto a Montevideo es que la CAC cuenta con una mayor población relativa menor de 14 años y menor porcentaje de población inactiva correspondiente a jubilados y pensionistas. Esto está en sintonía con los datos de edades de población y confirma que la CAC tiene un perfil infantil y joven en términos de fuerza de trabajo potencial y actual.



**Cuadro 33: Condición de actividad de la población**

Condición de actividad (porcentaje de población por condición de actividad)	Zonas centrales de la CAC	Montevideo
Menor de 14 años	24,6	18,8
Ocupados	41,4	44,7
Desocupados 1º vez	1,1	1,2
Desocupados propiamente dichos	4,7	4,0
Desocupados en el Seguro de Paro	0,1	0,2
Inactivo realiza quehaceres del hogar	8,0	6,5
Inactivo estudiante	7,1	7,1
Inactivo rentista	0,2	0,4
Inactivo pensionista	3,4	4,0
Inactivo jubilado	7,4	12,0
Inactivo otro	1,8	1,1
Total	100	100

Fuente: elaboración en base a INE, ENHA 2006, Módulo general.

Es así que, en un país con escaso crecimiento poblacional y problemas de envejecimiento, la CAC aparece como una región con potencial como proveedora de fuerza de trabajo joven. Población en edad de formarse (niños y jóvenes) para una mejor inserción en el mercado de trabajo, en la propia cuenca, y en Montevideo.

- **Nivel educativo alcanzado** existen diferencias entre la CAC y el promedio de Montevideo que marcan diferencias de capital humano no menores.

La población que tiene sólo educación primaria es mayor en las zonas centrales de la CAC que en Montevideo. Esto se debe relativizar ya que la CAC presenta más población infantil en términos relativos. Si se ve la distribución de esa población por edad, no hay diferencias entre Montevideo y la CAC, ya que en ambos casos el 40% de la población con primaria está en la edad correspondiente a ese nivel de educación (de 0 a 11 años) y el 60% tiene 12 años o más.

**Cuadro 34: Nivel educativo alcanzado en la CAC**

Nivel de educación alcanzado (porcentaje de la población por nivel educativo)	Zonas centrales de la CAC	Montevideo
Hasta primaria completa	50,8	39,6
Secundaria 1º ciclo	23,1	20,5
Secundaria 2º ciclo	16,4	21,0
Terciaria sin terminar	4,9	9,7
Terciaria terminada	4,9	9,2
Total	100	100

**Fuente:** elaboración en base a INE, ENHA 2006, Módulo general.

Esto quiere decir que actualmente el acceso de los niños a la educación primaria no difiere de Montevideo.

Sin embargo, a pesar del perfil de población infantil de la CAC, se infiere que presenta mayor población en relación con Montevideo de edad superior a la edad de instrucción primaria, pero que sólo ha alcanzado ese nivel o incluso uno menor. En efecto, de las personas con instrucción primaria o menor, el 60% tiene 12 años y más, y representa el 31% de la población de la CAC. En el caso de Montevideo, de las personas con instrucción primaria o menor también el 60% tiene 12 años y más, pero representa el 24% de la población del departamento.

Adicionalmente, si se considera el dato de que algo más del 11% de la población de la Cuenca no sabe leer, frente a menos de 2.5% para el total país, surge más claramente que en términos relativos con Montevideo, la cuenca tiene mayor población adulta y joven que sólo alcanzó un nivel de instrucción primaria o incluso menor (incluyendo analfabetismo).

Por otra parte, en lo que refiere a la educación secundaria de 2do ciclo y la educación terciaria, la diferencia entre la CAC y Montevideo se hace aún más notoria. Lo que marca un perfil de capital humano en la CAC que posee niveles inferiores de instrucción y formación formal respecto a Montevideo.

#### **- Fuentes de empleo formal**

En el cuadro 24 se mostró una estimación de las **fuentes de empleo privado formal y permanente localizadas en la CAC**, excluyendo administración pública y defensa y las actividades financieras e inmobiliarias. Esta estimación refiere a **puestos de trabajo permanentes del sector privado formal**, por lo tanto, como se dijo en la sección metodológica, difiere del concepto de ocupación de la ENHA (que no refiere necesariamente a un puesto de trabajo permanente). Además, no es un dato de empleo de la población sino de puestos de trabajo localizados en la CAC (ocupando o no población residente en la cuenca).

En el cuadro 24 puede observarse que el total estimado de puestos de trabajo generados en la CAC\*, formales y con las consideraciones realizadas, es de aproximadamente **44 mil puestos**. Si consideramos sólo la zona central de la CAC habría unos 35 mil puestos.

Según el censo 2004 hay una población cercana a las 330 mil personas en la CAC (206 mil en las zonas centrales). Según el nivel de ocupación que estima la ENHA en la CAC habría aproximadamente unos **135 mil ocupados**. Por lo que, la oferta localizada en la CAC de puestos de trabajo privados y formales (44 mil) representa un 33% en relación con el total de personas ocupadas que residen en la CAC\* (empleos que pueden estar dentro o fuera de la cuenca). Si se consideran sólo las zonas centrales de la cuenca habría unos 85 mil ocupados y los puestos de trabajo localizados en la CAC serían 35 mil (un 41% en relación con la ocupación de las zonas centrales de la cuenca).

Aunque, como se explicó, no todos esos 44 mil puestos de trabajo son ocupados por personas residentes de la cuenca, aún si se supone que todos esos puestos se ocuparan por población de la CAC no alcanzaría para cubrir el nivel de ocupación (135 mil). La deducción que se puede extraer es que gran parte de la población de la CAC tiene que tener necesariamente una fuente de trabajo formal fuera de la misma (en particular en Montevideo), tener un empleo formal no detectado por la fuente de datos utilizada o realizar una actividad informal (dentro o fuera de la CAC).

En efecto, además del empleo privado formal y permanente que capta el registro de empresas del INE, existe actividad zafral que ocupa a la población de la CAC\* dentro y fuera de la misma que no está incluida en el registro pero sí en los datos de la ENHA. Por otro lado, también hay empleo con fuente en la CAC en el sector público y en algunas actividades privadas (como las financieras) que no son recogidas en la estimación de puestos de trabajo del registro de empresas y sí lo son también por los datos de la ENHA. Por último, la ENHA toma en cuenta al empleo informal, el que no entra en las cifras de ocupación del registro de empresas.

**Cuadro 35:** *Estimación de puestos de trabajo ocupados por residentes locales*

	Puestos de trabajos según registro de empresas INE	Nivel de ocupación según ENHA	Relación puestos de trabajo/nivel de ocupación de la población	Población residente según censo de población
CAC*	43.673	135.000	33%	331.086
CAC	35.000	85.000	41%	206.000

Fuente: elaboración en base a INE, ENHA 2006, Módulo general.

#### - Accesibilidad al empleo vinculada a calificación y transporte

El problema de la accesibilidad al trabajo relacionada con la educación y calificación tiene dos aspectos:

El primero es que en la zona más periférica (se puede excluir a la zona residencial costera, parte de los barrios situados en el límite de la cuenca con la capital y que están integrados a Montevideo, y hablar del resto de la cuenca) hay sectores de la población con problemas de calificación básica que no le permiten una inserción en trabajos bien remunerados y buenas condiciones (dentro o fuera de la cuenca).

Al respecto ya se señalaron las diferencias en cuanto a nivel educativo alcanzado entre la población de la cuenca y Montevideo (que es el gran mercado de referencia para buscar trabajo desde la cuenca y, a la vez, generador de competencia de trabajadores para abastecer a las empresas localizadas en la propia CAC).

Como se señaló, hay una desventaja relativa de la CAC respecto a la educación formal de su población.

Pero además, la zona más periférica de la cuenca presenta condiciones de pobreza y desventajas para el aprendizaje que, aún en iguales condiciones de acceso a educación formal, determina que esa población de las zonas socio-económicamente más deprimidas no obtengan los resultados en formación que deberían prepararlos para competir en pie de igualdad en el mercado de trabajo. Esto se suma y potencia con la dificultad de acceder a determinadas redes sociales (de mayor nivel socioeconómico) que son fuente de conexión con redes laborales que facilitan el acceso a trabajos formales y económicamente más atractivos. Esta situación se corresponde con la situación de un 41% de población en condición de pobreza, si se considera a la CAC sin Carrasco (incluyendo otras zonas de similar nivel socio-económico que también podrían ser excluidas, como Barra de Carrasco o Parque Miramar). Este nivel de pobreza es muy superior al valor para Montevideo y Canelones.

El segundo aspecto del problema de la calificación refiere a las capacidades técnicas y específicas. **No hay desde la oferta educativa preparación específica y orientada para las actividades productivas que se desarrollan en la CAC (es decir a demanda de las empresas de la CAC).** Por otro lado, de las entrevistas y trabajo de campo, detectamos que habría una brecha a cubrir con provisión local de técnicos y operarios con alguna calificación para esas actividades (calificación en este caso media, pero específica). Brecha que actualmente se cierra con personas de fuera de la CAC (especialmente Montevideo), no sin dificultades.

A nivel de alta calificación se aprecia que, en el nivel educativo terciario, en Montevideo la proporción en la población total mayor de 20 años con estudios terciarios cursados y/o terminados es el doble que en la CAC.

En las zonas periféricas (dejando de lado los barrios que están integrados a la ciudad de Montevideo) el problema de la accesibilidad al empleo vinculada al transporte es también una realidad a considerar. En efecto, el problema del transporte no debe ser minimizado, ya que se pudo observar en recorridos de campo que una de las grandes demandas de las localidades y barrios más alejados de las centralidades urbanas es la mejora del transporte y la comunicación horizontal entre villas, barrios y localidades.

Aún en casos como Barros Blancos, que está sobre ruta 8 con buen acceso a ómnibus hacia Montevideo y Pando, no es la misma situación para quienes están cerca de la ruta que para quienes viven en las villas y fraccionamientos interiores, para los que las paradas sobre la ruta no son de tan fácil acceso.

Incluso en zonas de Montevideo donde la línea urbana no llega (por ejemplo, zonas más allá de Punta Rieles), el costo del boleto aumenta, la frecuencia de transporte baja, y dependiendo de la cercanía o no a la vía principal el acceso a la parada también se dificulta.

**Lo anterior no implica afirmar que la población de las zonas periféricas no consigue trabajo debido al transporte, ya que a menudo en estas zonas la mayoría de la población trabaja en Montevideo, pero sí se puede afirmar que las dificultades de acceso ayudan a reforzar el cuadro de debilidades que ciertos sectores poseen para insertarse laboralmente.**

También se puede afirmar que el esquema actual no ayuda a que la CAC pueda ser considerada como una unidad donde cualquier localidad o barrio en que se instale un emprendimiento tenga facilidad para recibir empleados desde otras zonas internas de la cuenca, sino que más bien las condiciones favorecen a que el empleo se cubra con personas provenientes de Montevideo.

De las consideraciones anteriores se desprende que este problema de accesibilidad por transporte adquiere dos dimensiones:

-Una dimensión refiere a la falta de conectividad entre zonas al interior de la CAC. Esta condición, como se ha señalado, reduce los impactos positivos sobre el resto de la CAC, en términos de empleo, que puede tener el hecho de que se genere alguna actividad productiva dinámica en una zona particular de la cuenca (incluso el impacto puede ser muy escaso).

-La otra dimensión refiere a que como la población de la CAC tiene como fuente importante de empleo zonas extra-cuenca, en particular Montevideo, donde el tiempo de viaje es mayor que en la ciudad, un buen transporte con variedad y frecuencias horarias es importante.

**Entonces, aún en el supuesto de que todo el empleo privado formal generado en la cuenca fueran puestos de trabajo ocupados por pobladores del territorio no alcanzaría para emplear a toda la población que trabaja en el sector privado.**

Por supuesto, que el número de personas que deben buscar trabajo extra-cuenca es aún mayor porque los 44 mil puestos de trabajo en la CAC\* (35 mil en las zonas centrales de la CAC) no son ocupados exclusivamente por población de la cuenca.

#### **- Trabajo en condiciones de informalidad**

El problema de la informalidad es interpretado como una resultante de la debilidad de gran parte de la población de la CAC\* para competir en el mercado de trabajo por puestos formales y económicamente atractivos, vinculado a los diferentes problemas mencionados de accesibilidad al trabajo.

Según el procesamiento de la ENHA 2006, el porcentaje de informalidad entre los ocupados es mayor en la CAC (38%) que en Montevideo (30%) y bastante similar al valor registrado en Canelones (37%). Dada la población ocupada de la CAC (zonas centrales de la CAC), y que el 38% está en la informalidad, se puede decir que los puestos de trabajo informales son algo más de 32 mil en las zonas centrales de la CAC.

Pero la informalidad no es un fenómeno uniforme.

-Una forma de informalidad es la que asumen las actividades de complementación de un ingreso escaso que proviene de una fuente formal de empleo. Por ejemplo, venta ambulante y en ferias, artesanías, servicios como el doméstico, etc. En muchos casos la fuente de trabajo informal es la única o fundamental, como en el caso de muchas empleadas domésticas o el caso de pequeños comercios que permanecen en la informalidad y tienen el objetivo del autoempleo (emprendimientos por cuenta propia).

-Otra forma de informalidad, muy diferente del autoempleo en pequeños comercios y el empleo dependiente en "negro", refiere a actividades de oportunidad muy precarias y en algunos casos ilegales, que se ven favorecidas muchas veces debido a las condiciones de localización de la zona en que se desarrollan.

Por ejemplo, las actividades de hurgado y clasificación de residuos. Esta actividad es muy importante en los asentamientos de los barrios periféricos de Montevideo en la zona del eje Camino Carrasco (CCZ 8) y en la zona oeste de la cuenca en las proximidades de la periferia de la ciudad (CCZ 9 y 10), es decir en zonas próximas a la gran fuente de residuos que es Montevideo.

-Otra actividad informal es el circuito de ladrilleras que se extiende desde zonas del CCZ 10 y 9 próximas a Canelones hasta la zona de Toledo y Villas.

También estas actividades informales son de gran impacto ambiental. Las asociadas a hurgado de residuos por el claro efecto contaminante de los residuos sólidos (puede observarse pasos

de agua totalmente cubiertos de residuos o plantaciones, como viñedos, que quedan cubiertos de residuos cuando crecen las aguas).

La actividad de ladrilleras con el efecto (adicional a la polución del aire) de la extracción indiscriminada de barro de los cursos de agua, como en el arroyo Toledo.

- Por último, en la zona más próxima al bañado del Arroyo Carrasco es notoria la actividad informal de extracción de turba y leña para su venta.

#### **8.4- Principales problemas de trabajo detectados**

A partir de lo hasta aquí analizado, podemos identificar a las siguientes como las causas más visibles de los problemas de empleo:

- Hay sectores de población en la CAC **con problemas importantes de pobreza, residencia precaria en asentamientos irregulares, carencias a nivel educativo básico** (ya que el acceso a educación formal no implica por sí sólo que la formación este asegurada, muchas veces la educación formal cumple roles de contención e incluso alimentación, pero no con los fines originales de capacitación de la persona para que aprenda a aprender y pueda tener un buen desempeño en círculos sociales amplios) y **escasa vinculación a redes sociales con oportunidad de empleo.**

- Existen **fuentes de trabajo, en el territorio de la CAC, pero no son suficientes para emplear a toda su población en condición de trabajar.** Esto no sería tan grave en sí mismo, ya que la CAC no puede ser pensada como una entidad aislada de centros como Montevideo. Pero es un problema porque la población de la CAC (en particular ciertas localidades y barrios) tiene una posición periférica de conectividad con los centros próximos (que no permite aprovechar adecuadamente una posición respecto a Montevideo que debería ser estratégica y favorable) y una situación ya mencionada de desventaja en cuanto a calificación y formación educativa básica.

-Como veíamos, un problema adicional es el desajuste entre calificación del personal que requieren las empresas que se ubican en la CAC y lo que ofrece el territorio.

La pregunta a contestar, por rama de actividad, es: **¿El nivel de calificación de la mano de obra local, es la que necesitan las empresas de la zona?**

Finalmente, se puede decir que, que hay indicios de que en algunas actividades que se desarrollan en la cuenca hay problemas para encontrar localmente personal con niveles técnicos y calificaciones medias, así como en operarios con calificaciones específicas.

**También el problema puede ser en alguna medida de información, que dificulta el encuentro entre oferta y demanda.**

A nivel de personal altamente calificado con estudios terciarios no hay oferta local suficiente (vale la aclaración de que todos estos comentarios es dejando de lado a Carrasco y la zona costera, y en menor medida a algunos de los barrios más integrados a Montevideo).

- Paralelamente, se observa en algunas zonas de Canelones, como Suárez, Toledo y villas y alguna parte de la periferia de Montevideo, **una situación de “islas”, mejor dicho, aislamiento, con respecto a los ambientes dinámicos en oportunidad de empleo y redes sociales o culturales vinculadas a la vida urbana y el empleo formal.** Que no es sólo social sino físico a través de una mala conectividad de transporte público (respecto a centros urbanos próximos importantes y/o a nivel horizontal con otras localidades y barrios de la CAC).

- En conclusion, el problema del transporte público para las zonas periféricas de la CAC, genera dos tipos de problemas:

-la **desconexión de las urbanizaciones** (barrios, villas, localidades) al interior de la CAC (donde es frecuente que urbanizaciones muy próximas no tengan otra alternativa de comunicación que caminar, por ejemplo entre Toledo y sus Villas o Fraccionamiento Camino del Andaluz, entre Toledo y Suárez, entre periferia de Montevideo y localidades de Canelones, etc), y...

- **la desconexión de algunas zonas de la CAC con los centros urbanos dinámicos fuera de la cuenca** (particularmente Montevideo). En este caso, cuando hablamos de los problemas

de transporte público es en referencia a: líneas de ómnibus, recorridos, frecuencias, acceso a las paradas, costo en tiempo y dinero (boletos).

- Paralelamente a este conjunto de problemas, por otro lado, existe una **ausencia de reconocimiento y aplicación de reglas para la conservación del medio ambiente, así como de capacidad de control sobre el manejo recursos naturales de la CAC** asociado a los cursos de agua, turba y leña. Este vacío es aprovechado por pobladores de la zona como oportunidad de generar estrategias de supervivencia, pero también es una fuente de ganancia de consideración (con la utilización de recursos libres de costo para el que los explota ilegalmente).

- Otra oportunidad de empleo para sectores carenciados es el hurgado y reciclaje de basura, actividad que también es informal y no controlada.

### 8.5- El empleo agropecuario

La población residente en establecimientos agropecuarios en el área rural de la CAC\* es de poco menos de 3200 personas (cuadro 36). Los trabajadores permanentes son 1902 y representan 60% de la población residente en los establecimientos.

Del total de trabajadores, las mujeres representan un 24%. Los trabajadores que no perciben salarios (familiares o allegados al productor) son un 26% de la fuerza de trabajo total.

**Cuadro 36: Datos básicos de empleo rural en la CAC**

Población residente	3160
trabajadores totales	1902
<i>en % de población residente</i>	<i>60%</i>
trabajadores total mujeres	458
<i>en % de trabajadores totales</i>	<i>24%</i>
trabajadores sin percibir salario	496
<i>en % de trabajadores totales</i>	<i>26%</i>

**Fuente:** Censo Agropecuario MGAP 2000

Analizando la calificación del trabajo y si se recibe o no remuneración se puede señalar las siguientes características. La fuerza de trabajo rural en la CAC, hoy total está compuesta en su mayoría por peones comunes (37%), los propios productores (32%) y en tercer lugar, con un peso importante, los trabajadores no remunerados (26%).

**Cuadro 37: Calificación del trabajo rural**

	Total Hombres	total mujeres	Trabajadores total
<b>Total</b>	<b>1902</b>	<b>458</b>	<b>1444</b>
sin percibir salario	496	267	229
%	26%	58%	16%
productor o socio	607	76	531
%	32%	17%	37%
peones comunes	709	109	600
%	37%	24%	42%
operadores maquinas	21	0	21
%	1%	0%	1%
administradores o capataces	51	2	48
%	3%	1%	3%
profesionales o técnicos	18	4	14
%	1%	1%	1%

**Fuente:** Censo agropecuario MGAP, 2000

Puede observarse en el cuadro 37 que las mujeres (que representan un 24% de la fuerza de trabajo) son en su mayoría trabajadoras no remuneradas, siendo bastante menor el peso del trabajo como peón común remunerado y el rol de productor o socio del establecimiento. Las mujeres tampoco ocupan cargos de operarios de maquinaria ni de capataz o administrador. Los profesionales y técnicos que forman parte de la fuerza de trabajo son un número muy reducido, tanto hombres como mujeres (1%). En cuanto al trabajo zafral, en el 2000 el 30% de las explotaciones de la CAC había declarado haber contratado trabajo zafral.

**Se puede decir que la superficie explotada del área rural en un uso agropecuario, en este momento representa una población pequeña y un número reducido de empleos en la CAC.**

A su vez, al tratarse de una zona rural contenida o rodeada por áreas urbanas y peri-urbanas ha estado muy condicionada al tipo de producción que puede desarrollarse en tales circunstancias.

Por un lado, la extensión de la urbanización compite por el uso de la tierra, más allá de la normativa municipal sobre usos del suelo que funciona como protección al uso agrícola (cuando se trata de emprendimientos urbanos formales). Así lo demuestra que, en los últimos años, el avance de los asentamientos irregulares no ha respetado estas normativas.

Debido al avance de la actividad urbana e industrial en la CAC, los problemas de seguridad para la producción agrícola (robos, daños) y el tamaño pequeño de los productores no permite aprovechar las ventajas de localización próxima al mercado consumidor, la tendencia que se observa es a la reducción del número de pequeñas explotaciones agrícolas.

El problema central del área rural desde la perspectiva del empleo puede formularse entonces en el sentido de la **tendencia a la desaparición del pequeño productor**.

Este problema, si se analiza desde una visión estrictamente urbana y urbanizadora, como ha sido hasta este momento, no es tan grande en magnitud de empleos, si se compara en relación al problema del área urbana y sub-urbana de la CAC, ya que el área rural, solamente genera 1902 empleos como puede observarse en el cuadro 36.

Y suponemos el escenario de que los productores pueden dejar el medio rural y encontrar una forma de vida alternativa de calidad en la ciudad, apoyado esto en que para muchos productores ya no es la explotación su fuente de ingresos principal, quedarían (excluyendo a los productores), según el censo 2000 MGAP, unos 700 puestos de trabajo que son peones comunes remunerados y unos 496 puestos de trabajo no remunerados (estos asociados a familiares del productor). Pero aún si se trata de 700 empleos, son personas que podrían ser absorbidos en una dinámica urbana sin posibilidades ciertas de inserción laboral.

Por lo que el riesgo estaría dado por el hecho, de que esa población pase a vivir en condiciones precarias en el medio urbano, que es tan probable como alto. Y esto puede ser un problema si no hay alternativa para esa destrucción de empleo y si se genera un abandono del área rural.

Pero esta realidad, se transforma en una preocupación meridiana, que adquiere “cuerpo y tamaño”, cuando la analizamos en la perspectiva de un escenario en el que se considere la importancia estratégica del mantenimiento de superficies productivas agropecuarias en los intersticios territoriales de las áreas metropolitanas de las ciudades más importantes.

Este fenómeno, de encontrar áreas agrícolas, como estas en proceso de abandono, en un entorno de 30-40 Km. del centro de una ciudad capital, constituye un cuadro poco o nada habitual en la realidad de las áreas metropolitanas de las grandes ciudades del mundo, donde por el contrario, ya han desaparecido desde hace mucho tiempo avasalladas por el crecimiento de las ciudades y la acción globalizadora del desarrollo económico.

Y esta importancia estratégica estará dada no solo en referencia al tema de la seguridad alimentaria (aspecto meridiano -en épocas de crisis, como las que recientemente estamos viviendo- en la planificación del desarrollo y la sustentabilidad del conjunto de la sociedad), sino además, por las posibilidades locales de creación de fuentes de trabajo, de educación, en los temas del medio ambiente y el cambio climático, y en la formación social, desarrollo de capacidades y la equidad, con la instrumentación de programas y de planes concertados y programados en torno al desarrollo de actividades agrícolas específicas.

Como en una entrevista al pasado, viene a la memoria el comentario que siempre hacía a las distintas generaciones de estudiantes que abordaban su orientación y sus cursos, un Profesor de Fruticultura de la Facultad de Agronomía, quien sostenía y transmitía a sus alumnos que *“...donde hay fruticultura y horticultura,... hay progreso,... se puede observar y hasta adivinar desde las rutas que se transitan, los lugares donde hay fruti-horticultura, porque se ve y diferencia el progreso en comparación con las otras actividades productivas del campo...”*



## Capítulo 6.

Una aproximación cualitativa de la CAC.

Síntesis y Resumen de la situación de la CAC.

### 1- Una visión desde otra fuente, aproximación cualitativa

La misma refuerza las conclusiones analizadas desde la información estadística y la bibliografía existente, es determinada por un nuevo y diferente análisis de la información obtenida en los talleres locales, realizados por Agenda Metropolitana y las Intendencias de Montevideo y Canelones, al igual que la lectura de las entrevistas realizadas a una cantidad de productores-pobladores locales, así como personas involucradas en el tema del Ordenamiento Territorial a diversos niveles, quienes aportaron su óptica de la situación de las áreas rurales de la CAC, jerarquizando la importancia de las mismas para la instrumentación de una salida sustentable para la Cuenca.

#### Talleres participativos:

Se encontró, como primer antecedente de discusión pública y participativa acerca de la temática de la Cuenca del Arroyo Carrasco, el Taller Humberto Eliash, realizado en el mes de Marzo del año 2006, denominado como “8vo Seminario de Montevideo: El Espacio Público en la Ciudad Metropolitana, Nuevas Formas, Nuevos Usos”.

El mismo se centró más que nada, en la Cuenca Baja de la CAC, y en el debate y búsqueda de alternativas, de fenómenos presentes y ya comentados como ser la fragmentación y la exclusión, la segregación espacial, y el deterioro de la calidad del Espacio Público, la ausencia del mismo, mutaciones en el uso y configuración de los mismos.

Dicho taller, contó con la participación de más de 25 personas, Técnicos (Arquitectos, Abogados y asesores de diferentes Organismos Públicos –MTVOMA, IMM, CCZs y Asesor Inmobiliario.

Proponiendo estrategias para encarar el abordaje conceptual de la problemática del espacio público, así como la propuesta de alternativas técnicas de diseño a diferentes escalas de actuación.

El propósito fundamental de este Taller, fue, abordar dichos problemas e intentar darles respuesta con instrumentos propios de la planificación urbana, el diseño arquitectónico y la gestión urbana. No se encontró ningún dato de análisis o estudio de la problemática de las áreas productivas agrícolas, como alternativa de rehabilitación del desarrollo local y/o para la reubicación y alojamiento de la inmensa masa de habitantes de la CAC que viven en la precariedad más extrema.

#### **Agosto 2007/ Preparación de los talleres locales.**

Se definieron las diferentes zonas o áreas dentro de la CAC, que se pretendían analizar estudiar y discutir. Diferenciándose así, la Cuenca del Arroyo Carrasco en tres zonas: *la Cuenca Alta, la Cuenca Media y la Cuenca Baja*, y dentro de cada una de estas zonas se instrumentaron los distintos “talleres”, que permitirían de esa forma, la participación de los diferentes agentes locales, con sus propias problemáticas.

Luego se eligieron los lugares más adecuados, dentro de cada zona, que permitieran llevar a cabo los “talleres”, resultando así: (ver plano adjunto)

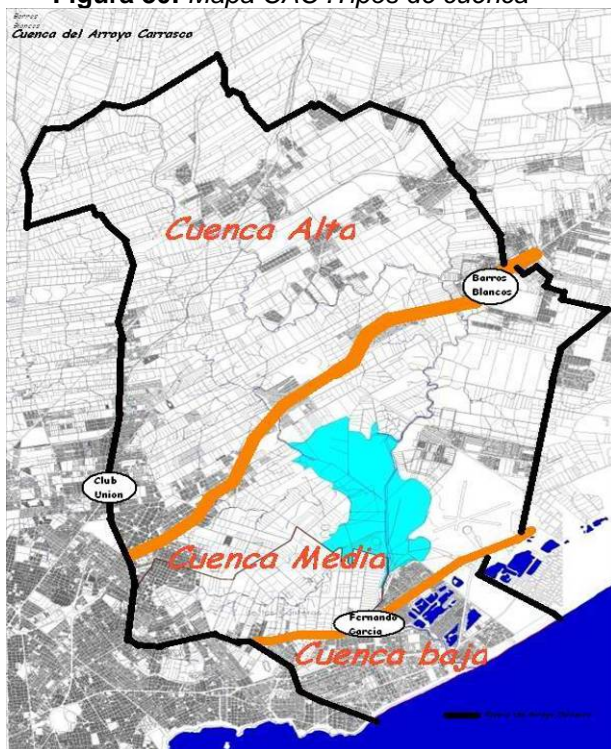
**Para la Cuenca Baja:** - Taller local Parque Fernando García, ubicado en el Departamento de Montevideo, en las márgenes del A. Carrasco, en la zona límite de las zonas de la baja y media cuenca, pero en un lugar donde existen muchos asentamientos irregulares que sufren permanentes situaciones de riesgo por las crecidas del arroyo y el desborde del Bañado de Carrasco. Este taller o grupo de discusión, complementó en parte lo analizado en el taller el Taller Humberto Eliash nombrado anteriormente y que se había realizado el año anterior.

**Para la Cuenca Media:** - Taller local Barros Blancos, localidad ubicada en el departamento de Canelones, sobre Camino Maldonado (Ruta 8), también en una zona límite ahora de la Cuenca Media y la Cuenca alta del Arroyo Carrasco. Es una zona que tiene una cantidad de población muy importante, donde además existen superficies agrícolas abandonadas, con serias tendencias marcadas a su desaparición.

**Para la Cuenca Alta:** - Taller Club Unión, paraje situado en Departamento de Montevideo, en el CCZ 10, en plena Cuchilla Grande (limite Oeste de la Cuenca del Arroyo Carrasco). También una zona densamente poblada y con una historia y tradición de chacras y trabajo de campo hoy improductivas y abandonadas.

Existió la intencion de realizar otro taller en el Pueblo de Toledo, pero no fue posible concretar su realización desconociendo los motivos reales, pero debería de haber sido una buena oportunidad de obtener un complemento de información, ya que se trata de una zona de predominante actividad agrícola.

**Figura 30:** Mapa CAC .Tipos de cuenca



**Los principales objetivos de estos talleres, fueron:**

- Intercambiar ideas acerca de líneas estratégicas para la cuenca y los bañados de Carrasco.
- Avanzar en propuestas conjuntas de gestión integrando aspectos sociales, económicos, territoriales y ambientales.
- Avanzar en el proceso iniciado, con especial interés en la participación del ámbito del local.
- Articular diferentes escalas territoriales
- Recabar información necesaria. Para eso, se analizaron, en cada uno e los talleres, las problemáticas desde sus dimensiones: ambiental, social, territorial y económica.

**Elaboración propia,** Fuente: datos “8vo Seminario de Montevideo”

La participación en los talleres, fue significativa, lográndose un total de 90-100 personas incorporadas a las discusiones a lo largo de los tres talleres.

Participaron diversas instituciones: Consejo Vecinal MA, IMC, IMM, Vecinos, ABC Montevideo Rural, Consultor Proyecto Cuenca, ONG “Las Violetas”, Junta de Colonia Nicolich, Concejales del CCZ 8, Junta Local de Paso Carrasco, IMM -CEP Carrasco- y APRAC, Cámara de Comercio, Asociación de Amigos Museo y Parque F. García, edil de paso Carrasco, Comisión del Barrio Capra, Comisión de Salud y Medio Ambiente, Policlínicas varias, Grupo de Apoyo a Policlínicas, Coordinador de Suárez, Presidente, Secretario, y personal de CCZ 8, 9 y10 , representantes del Asentamiento “El Monarca”, Jacksonville Alfenix SA, coordinador de Asentamientos ,Ediles de Barrios Blancos, IMM-División Saneamiento, etc.

- **Taller local Parque Fernando García:** con una participación de más de 35 personas de diversas instituciones.

En el desarrollo de los temas de la Dimensión Ambiental, participaron 13 personas, que abordaron los temas del Bañado de Carrasco y de los Arroyos y Cañadas de la zona.

Se destacaron los problemas de:

- la desecación de los bañados
- control sobre el robo de “turba” (controlar y regular, control ambiental, e incidencia sobre el ecosistema)
- residuos- gestión reciclaje con inclusión social.
- impactos sobre la flora y la fauna, presencia de especies exóticas.
- asentamientos (grave problema social)

- constante limpieza de arroyos y cañadas.
- contaminación industrial.
- emergencia social.

Desarrollándose la propuesta de:

- Rehacer el Bañado: Manejo Integral del Bañado y Ramal
- Gestión de residuos como inclusión social.
- Cursos de agua: revestir, restaurar y limpieza de cursos.
- Retener residuos en el origen (atacar el inicio del problema).
- Reubicar asentamientos con previo estudio hidráulico detallado.
- Educación ambiental.
- Propuesta de alternativas laborales.
- Ordenar el territorio.
- Reforzar identidad.
- Proteger determinadas áreas.
- Guarda parques (líderes locales)
- Alternativas legales que impongan el respeto por el Medio Ambiente.

En el desarrollo de los temas de la Dimensión Social:

Los temas fundamentales fueron, los asentamientos, la Emergencia Social, la Vivienda, el Trabajo, el Medio ambiente, el Deporte y la Cultura, la Salud, expresados por el desarrollo de diferentes problemas y propuestas de soluciones, que lindan y articulan con los detallados en la Dimensión Ambiental.

Se pone en manifiesto la falta de seguridad, la falta de trabajo y oportunidades, en estrecha relación con la pobreza y la falta de educación, así como la presencia de trabajo precario como ser los hornos de ladrillo y/o la venta de "Humus y Césped".

La Dimensión Territorial, abordo los temas de Infraestructura, Asentamientos, Patrimonio, Vías de Comunicación, Transporte Colectivo, Alumbrado, Centralidad, detallando los problemas y sus contenidos e importancia de su planificación y resolución, para esta zona.

La Dimensión Económica, desarrollo la tematica de las alternativas a la Informalidad Laboral y su Problemática Social, Las alternativas para la incorporación del Turismo en el Uso de la Zona, la necesidad de revitalización del Territorio como reorganización del caos Urbano con relación al eje de rutas, el reordenamiento y reestructuración del Sector Industrial y la elaboración de una Agenda de Cooperación Publico Privada.

**- Taller local Barros Blancos:** con una participación de 37-40 personas.

En el desarrollo de las cuatro dimensiones del estudio, se detallaron más o menos, las mismas problemáticas y soluciones que las detalladas en el caso del Taller "Parque F. García", haciéndose mas hincapié en la necesidad de una mayor coordinación con Planes de Desarrollo Rural ( por vaciamiento de Zonas Rurales-problemas de inseguridad) y Turismo Ecológico.

**- Taller Club Unión:** con una participación 15-20 personas.

Nuevamente se describe y detalla una repetición de la misma problemática desde las dimensiones, ambiental, social y económica.

Están presentes los mismos problemas de educación (fracaso escolar-abandono-, falta de hábitos educacionales, superoblaación en los centros, saturación de los educadores, difícil acceso a los centros por faltas de transporte), de seguridad y trabajo, de vivienda (asentamientos irregulares), falta de espacios para la juventud e infancia (recreativos y deportivos, falta de equipos técnicos especializados, falta de coordinación entre los centros de la zona), y los problemas de salud ( salud general, salud bucal y nutricional, salud mental y drogadicción) de participación y exclusión social.

Nuevamente se destaca desde la dimensión territorial, que se trata de una zona caracterizada históricamente como de quintas y chacras (la zona de Toledo, fue uno de los primeros lugares que dieron abrigo a los inmigrantes europeos, fundamentalmente españoles – existen variados "puntos históricos" con referencia a inmigrantes-, que rápidamente se especializaron en la

horticultura y la lechería para abastecer la ciudad de Montevideo), hoy abandonadas y convertidas en tierras improductivas. Se levanta la propuesta de recuperación de esas tierras para la explotación Avícola y forestal, así como un incremento de la educación rural a partir de escuelas agrarias, la producción de forraje y de viveros.

**Figura 31: Fotos Talleres Participativos**

**Taller local Barros Blancos**



**Taller local Parque Fernando García**



**Taller Club Unión**



**Fuente:** "Agenda Metropolitana"-Agosto2007

Resumiendo las problemáticas y soluciones surgidas de la participación en los talleres, se identificaron varios temas críticos en la CAC:

### 1- En lo ambiental

- . Ecosistemas naturales alterados o degradados.
- . Contaminación hídrica, por efluentes y residuos sólidos.
- . Problemas en el manejo y disposición final de residuos sólidos.
- . Falta de control sobre el empleo de agentes químicos en la producción agrícola.

### 2- En lo social

- . Asentamientos y poblaciones irregulares.
- . Fragmentación social y espacial.
- . Condiciones de inseguridad.

### 3- En lo territorial

- . Subdivisión de predios rurales y abandono o improductividad del casi el 50% de la superficie rural
- . Insuficiente cobertura de servicios e infraestructuras.
- . Áreas con dificultades de accesibilidad.
- . Falta de promoción de actividades deportivas, recreativas o educativas.

### 3- En lo económico

- . Suelo agrícola en situación de abandono.
- . Falta de control de actividades industriales.

Finalmente, del análisis de las opiniones vertidas en estos talleres, podemos concluir que la Cuenca del Arroyo Carrasco, nos presenta:

#### Desde lo endógeno

##### **Fortalezas:**

- Infraestructuras y Equipamientos de importancia Estratégica
- Alto valor paisajístico.
- Suelo con buena aptitud agro-productiva.
- Tierras improductivas, con capacidad de retorno a la producción.

##### **Debilidades:**

- Segregación socio-espacial.
- Contaminación de los cursos de agua.
- Fragilidad ambiental.
- Tierras abandonadas, con una tendencia de los prop. a la búsqueda de oportunidades inmobiliarias.

#### Desde lo exógeno

##### **Oportunidades:**

- Un territorio en transformación, orientable a una vasta lista de actividades.
- Presencia de equipamientos relevantes
- Abordaje institucional integral

##### **Amenazas:**

- Fuerte presión de los asentamientos en su entorno.
- Continua depredación del medio físico.
- Grandes problemas ambientales
- Acentuación de la segregación socio-espacial

## 2- Síntesis

### **La heterogeneidad social en el área y sus componentes.**

De hace tiempo, diferentes autores marcan que la sociedad uruguaya asiste a un proceso de debilitamiento de la integración social, que lo caracterizaba y que tiene su expresión en el territorio, llevando a señalar que en el país avanzan y se agudizan procesos de segregación territorial.

La segregación territorial se explica por la desigual distribución de grupos de población en el territorio y por la creciente polarización en la distribución territorial de hogares que pertenecen a categorías socioeconómicas distintas. Esa polarización implica que la composición social de cada vecindario tiende a ser más homogénea entre sí y más heterogénea entre vecindarios, produciéndose una reducción de las oportunidades de interacción informal entre las clases sociales.

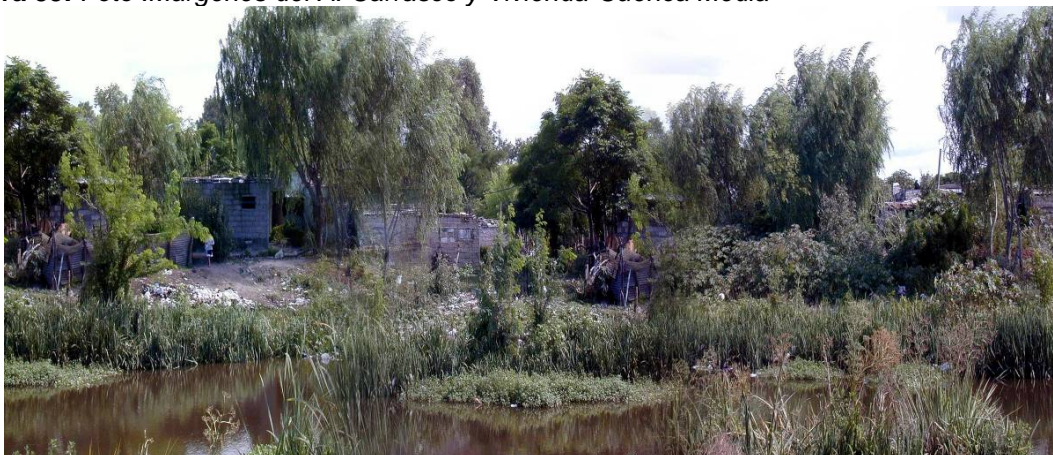
En el caso uruguayo, la segregación territorial se identifica con el crecimiento de los asentamientos irregulares en los últimos 15-20 años y en el porcentaje de población residente en los mismos. La ocupación irregular aparece, por un lado como una “solución” habitacional y por otro como un nuevo problema público, por las transformaciones de la ciudad y en particular, y por las condiciones de vida de la gente. (Ver el contraste en las figuras 68 y 69).

**Figura 32:** Foto .Márgenes del A. Carrasco y Viviendas-Cuenca Baja



Fuente: *Materiales de presentación de Intendencias.*

**Figura 33:** Foto .Márgenes del A. Carrasco y Vivienda-Cuenca Media



Fuente: *Materiales de presentación de Intendencias.*

El origen de los ocupantes, es manejado como uno de los elementos de distinción entre “asentamientos”, y “ocupaciones irregulares de tierras” o “cantegriles” (como se conoce vulgarmente), ocurridos a mediados del siglo pasado, se ha establecido el origen de los ocupantes.

*En el caso de los cantegriles*, se trataba de personas cuyo origen residencial era casi en su totalidad ajeno a la capital por resultar de procesos de migración Interior – Montevideo.

*En el caso de los asentamientos* se trata fundamentalmente de un proceso de migración interna, de sectores de la población que dejan áreas consolidadas de la ciudad y se trasladan a la periferia, transformando la trama urbana de la ciudad.

Esto determina un doble problema (entre otros aspectos) ya que por un lado implica por parte de los asentamientos, la expansión irregular y no planificada de la ciudad, y casi siempre implica zonas que no pueden ser utilizables para fines habitacionales, por no poseer servicios ni bienes públicos, y por otro lado, un vaciado de zonas que sí cuentan con servicios y bienes públicos, y que tienen una mayor accesibilidad al funcionamiento cotidiano de la ciudad.

La “solución – problema” generada por la ocupación irregular, no se reduce a la ciudad sino que se vincula también con las condiciones de vida de sus ocupantes. La población de los asentamientos irregulares es una población que vive en situación de pobreza, concentrando una alta densidad de precariedades derivadas – entre otros - del desempleo, el subempleo, el empleo precario, los bajos ingresos, el bajo nivel educativo, la mala calidad de la vivienda, y como ya se dijo las ocupaciones se producen generalmente en áreas con inexistencia o gran carencia de infraestructura y servicios urbanos y sociales.

La pobreza, que genera el traslado hacia la periferia, al mismo tiempo, impone límites a la propia posibilidad de desarrollo al interior de los asentamientos: pobreza de los ocupantes y pobreza del entorno, se complementan y potencian.

Esta situación se vuelve crítica al analizar la población de los asentamientos irregulares según su estructura etaria. Se trata de una población particularmente joven, lo que vuelve a la realidad de los asentamientos un tema de enorme relevancia no solo en el presente sino en términos futuros ya que una buena parte de la reproducción de la sociedad uruguaya está ocurriendo entre la población de los asentamientos. Por tanto buena parte de los niños y jóvenes uruguayos están desarrollando sus vidas en un escenario marcado por la concentración de desventajas y problemas sociales que se transforman en obstáculos para su desarrollo. Como una de las consecuencias y expresiones del empobrecimiento y las transformaciones en el mundo del trabajo, en el país se desarrollan y consolidan diversas estrategias de supervivencia.

Estas son entendidas como actividades desarrolladas por familias pobres para la obtención de ingresos, ante la falta de incorporación al mercado de trabajo formal o debido a los bajos ingresos en estas ocupaciones. A esto se suma un proceso de reproducción intergeneracional de las estrategias de supervivencia, dado que muchas de estas se desarrollan en el marco familiar y por tanto con la incorporación temprana de niños, niñas y adolescentes.

Dentro de estas, la clasificación de residuos adquiere particular relevancia dadas sus dimensiones e impactos: expresa y agudiza la segregación territorial.

**Figura 34:** Foto .Márgenes del A. Carrasco. Asentamiento familiar de hurgador



**Fuente:** Materiales de presentación. (Archivo de fotos personal)

Se trata de actividades que aún cuando sean parte de circuitos formales, son de carácter informal y generan impactos negativos a nivel social, urbano y ambiental.

En lo que socialmente se refiere, el MIDES (2006) destaca que “la clasificación de residuos, es una actividad en la que participa toda la familia, estando por tanto involucrados un número importante de niños, niñas y adolescentes. Ésta se considera una de las peores formas de trabajo infantil presentes en el país, a la vez que contribuye a consolidar la reproducción de la pobreza. Gran parte del trabajo infantil se realiza dentro del hogar en las tareas propias de la clasificación secundaria por lo que resulta invisible para la mayor parte de la sociedad generando, como una de sus principales consecuencias, el abandono temprano de la escuela.”

### **-Adolescencia y juventud**

Las temáticas vinculadas a la juventud así como a los adolescentes, han despertado el interés de las ciencias sociales latinoamericanas en las últimas décadas. No significa esto que, anteriormente no se investigara la situación de los jóvenes, pero es notorio que en este último tiempo el diseño de las políticas públicas dirigidas a este sector ha estado en buena parte apoyado por los diagnósticos sobre la situación de los jóvenes, **sobre todo en aspectos que tienen que ver con la educación y el empleo.**

En este sentido debe aclararse que si bien las personas que transitan estas edades se comprenden en una misma franja etaria (adolescencia entre los 12 y 17 años y jóvenes entre los 18 y 29 años) existen variadas adolescencias y juventudes, dependiendo de sus condiciones socioeconómicas, socio-históricas, y según los barrios o países en los que viven. Y es de esta manera que se deben abordar las demandas, las formas de expresar necesidades, y los mecanismos de respuestas como aquellas conductas que se encuentran estrechamente vinculadas con el entorno psico- social que los y las niños/as y adolescentes experimentan.

Hoy en día, la estigmatización de los adolescentes y jóvenes es la herramienta utilizada desde los medios masivos de comunicación y como reflejo, desde una construcción colectiva que los asocia a la delincuencia, los disturbios y el consumo problemático de drogas, entre otras situaciones que la sociedad vive como conflictivas. Esta imagen se refuerza o estigmatiza con mayor intensidad si además de ser joven, se agregan otras variables como la pobreza, el género y la raza, entre otras.

En Uruguay los jóvenes y adolescentes no escapan a esta realidad, un estudio realizado por UNICEF (2004) señala que **“los adolescentes uruguayos perciben que la sociedad no les presta atención y cuando lo hace, se trata de reacciones negativas: la opinión de los adultos parece conducir a la discriminación o al abierto rechazo.”**...“En el Uruguay de hoy la gran mayoría de los adolescentes parecen invisibles. La sociedad los asocia a conductas desviadas, pero los olvida cuando se definen las políticas sociales de protección. Se habla de los problemas de embarazo, el consumo de drogas, la delincuencia, etc. Pero nunca de las necesidades o de las dificultades que la sociedad les plantea para que puedan ejercer plenamente sus derechos.”

En las últimas décadas, en Uruguay se ha venido evidenciando una tardía emancipación de los jóvenes de sectores medios y altos de su núcleo familiar, asociada a la prolongación de los estudios, la dificultad de insertarse laboralmente y las posibilidades de continuar siendo sostenidos por sus padres.

En los sectores de pobreza en cambio, se manifiesta una tendencia a la temprana formación de familias e inicio de la etapa reproductiva en un contexto de bajo nivel educativo, escaso capital social, dificultades para acceder a oportunidades de trabajos formales y bien remunerados, con las consiguientes dificultades para acceder al bienestar y construir proyectos de vida.

Los adolescentes y jóvenes deben entenderse y atenderse como sujetos de derecho. Por ello promover oportunidades para la participación adolescente y juvenil, atendiendo la capacidad para expresarse, opinar, incidir y proponer, es clave para que sean actores protagonistas en su vida cotidiana y la construcción de la sociedad.



**Figura 38:** Cuadro. Cantidad de Habitantes por Barrio de la CAC y por Rango Etario. (Elaboración Propia-Fuente datos: PECAC)

Barrio-Localidad	Zona CAC	Cantidad de Personas	Infancia		Adolescencia	Juventud		Adultos	3a.Edad
			0-5 años	5-12 años	12-17 años	18-24 años	25-29 años	30-64 años	Mayor de 65
Carrasco	1	16386	1068	1411	1557	1986	968	7098	2296
Carrasco norte	2	12170	1010	1264	1337	1334	762	5117	1345
Las canteras NORTE	3	7613	749	821	763	823	605	2870	982
Parque Guaraní	4	6555	637	712	699	690	509	2593	715
Flor de Maroñas ESTE	5	14016	1275	1322	1273	1493	1050	5664	1938
Bañados de Carrasco	6	7057	745	821	701	778	563	2735	714
Punta de Rieles- Bella Italia	7	25239	2847	3213	2824	2986	2007	9172	2188
Manga rural	8	12507	1847	1937	1388	1401	1153	4260	522
Don Bosco	9	8142	981	995	820	1003	707	2958	678
Villa García	10	7812	995	1139	933	869	642	2783	451
Puntas de Manga	11	9937	1113	1213	1065	1084	890	3718	854
Toledo chico	12	2492	249	276	284	267	216	966	234
Toledo y villas	13	17514	1983	2195	2030	2088	1412	6400	1410
Cno del Andaluz y Ruta 84	14	7803	909	1029	890	872	643	2823	637
Joaquín Suárez	15	6975	718	847	809	797	521	2593	688
Área rural al Nw de Suárez	15b	447	45	45	106	60	35	130	26
Área rural al SE de Suárez	16	1040	146	120	90	132	84	412	56
Barros Blancos	17	28562	3302	3527	3188	3133	2308	10459	2645
Colonia Nicolich y aledaños	18	13757	1769	1861	1618	1678	1117	4814	898
Aeropuerto de Carrasco	19	252	17	15	16	42	34	95	32
Paso Carrasco	20	19775	2090	2197	2055	1938	1418	8106	1972
<b>Totales</b>		<b>226051</b>	<b>24497</b>	<b>26961</b>	<b>24445</b>	<b>25454</b>	<b>17645</b>	<b>85767</b>	<b>21280</b>

## **Dos caracterizaciones finales**

### **- Primera infancia**

Primeramente, importa precisar que los niños de la CAC que tienen entre 0 y 5 años son 24.497 y representan un 10,8% de la población del área, porcentaje superior, comparativamente al del total del país, que estaría en un orden del 7,37% .

Por otra parte, es sabido que en Uruguay existe una clara asociación entre pobreza y estructura de edades y que existe un claro desbalance intergeneracional en materia de bienestar. La pobreza afecta particularmente a los hogares con niños, y muy especialmente a los hogares con alta cantidad de niños.

El 61% de los niños y niñas de la CAC que tienen entre 0 y 5 años son pobres (14.905) - proporción que asciende al 63% si se excluye Carrasco, en tanto que la población total de la CAC en situación de pobreza representa el 38% - y el 41% si se excluye a Carrasco -.

Una serie de estudios realizados en el país, según el MIDES, muestran con claridad que “la exposición prolongada de los niños a situaciones de pobreza reduce sus posibilidades de acumular aquellos recursos sin los cuales no les será posible aprovechar las oportunidades de trabajo propias de estructuras productivas que incorporan tecnología en forma acelerada” y evidencian “que los hijos de hogares pobres corren un alto riesgo de un futuro de pobreza” y de debilitamiento de sus lazos con el resto de la sociedad y sus instituciones (citado en PECAC, según Kaztman y Filgueira, 2001, p:15), lo cual se vuelve una limitación particularmente importante con vistas al desarrollo económico y social de la CAC.

De esta forma, el elevado nivel de pobreza infantil obliga a poner especial énfasis en la protección de este subgrupo específico de la población del área.

**Figura 35:** Fotos .Niños de la CAC en situación de pobreza



**Fuente:** Materiales de presentación. (propios)

### **- Los adolescentes y jóvenes que viven en la CAC:**

**a)** La población adolescente y joven que vive en la CAC representa proporcionalmente el 24% del total de habitantes del área, en tanto que en el total del país representa el 22 % de la población total. Es importante destacar que en números absolutos en las zonas centrales de la CAC hay más de 50.000 adolescentes y jóvenes y si se le suman las zonas adyacentes son 80.000 los que allí habitan.

**b)** Del total de los adolescentes que residen en la CAC, el 16% no asisten a ningún centro de educación formal.

La cobertura educativa en la CAC tiene un déficit importante. Si bien la Cuenca no es un sistema cerrado, muchos adolescentes asisten a liceos fuera de la zona. El número de adolescentes de 12 a 17 años de edad es 34.000 pero la matrícula en los liceos de toda la Cuenca es de 18.000 adolescentes.

**c)** La falta de espacios de Educación no Formal en el área, espacios recreativos, y proyectos que fomenten la participación juvenil fue una de las carencias expresadas en los planteos y propuestas de vecinos y técnicos en las distintas entrevistas y talleres y se visualiza en el déficit de proyectos que trabajen desde la educación no formal.

En toda la CAC solo funcionan 12 proyectos socio - educativos para adolescentes y jóvenes:

El promedio de participantes en cada uno de los proyectos es de 45 por lo tanto se atienden a 650 adolescentes y jóvenes en una población total de 80.000, es decir el 1 % de la población está siendo atendida en estos programas.

**d)** La salud de los adolescentes y jóvenes de la CAC, es atendida mayoritariamente por los servicios públicos de salud. Desde los 15 años hasta los 19 años el 67 % de la población es atendida en salud pública y el 49 % en los tramos de 25 a 29 años.

En relación al embarazo adolescente en la CAC, aproximadamente el 21 % de los niños que nacen son hijos de madres adolescentes.

e) En el trimestre julio-septiembre del 2007, el desempleo en Uruguay se sitúa en el 9 % pero entre los menores de 25 años crece al 24.9 % compuesto por un 29 % de mujeres y por un 21 % de hombres. El desempleo afecta más a los, y especialmente las jóvenes.

En la CAC, aproximadamente el 40 % los jóvenes entre 20 y 29 años está desocupado.

Además, encontrándose casi el 38% de los ocupados en situación informal, entre los cuales hay no pocos jóvenes, con la fragilidad que esta situación genera. La formalidad laboral está fuertemente relacionada con el nivel educativo alcanzado por el trabajador. El 57% de los trabajadores de la CAC con primer ciclo de secundaria completa se encuentra en empleos formales, en cambio entre los que terminaron secundaria es el 71%.

**Figura 36:** Fotos .Adolescentes de la CAC en situación de pobreza en las calles.



Fuente: *Materiales de presentación. (propios)*

### 3- Resumen de la situación

Así surge, tanto del análisis de la información estadística, como de la aproximación cualitativa a partir de entrevistas a informantes calificados vinculados a la CAC, así como de los talleres locales organizados por Agenda Metropolitana y las Intendencias de Montevideo y Canelones de forma que podemos concluir, en que:

1 - En la CAC un hogar de cada cuatro y una persona de cada tres son pobres (sus ingresos se encuentran por debajo de la línea de pobreza).

2 - En la CAC las *estrategias de supervivencia* identificadas son fundamentalmente la extracción de turba en la zona del Bañado, la tala indiscriminada, la producción de ladrillos y la clasificación y reciclaje de residuos.

3 - El *ingreso promedio* de la CAC cambia de manera importante, según se considere o no a Carrasco. En el primer caso representa \$11.103, y desciende a \$8.649 en el segundo.

4 - En la CAC el *tamaño promedio de los hogares* es de 3,4 personas siendo mayor que el promedio nacional, que corresponde a 3.

5 - Las situaciones de vulnerabilidad en la CAC pueden ser también observadas al analizar el porcentaje de ocupados de la zona, según su *nivel de informalidad*.

En la CAC, el 38% de los trabajadores se encuentran ocupados en empleos informales, lo que supera los guarismos mostrados por Montevideo (30%) y Canelones (36.7%).

6 - La heterogeneidad existente en la CAC también se observa analizando los hogares según la *tenencia de la vivienda*.

7 - Especial atención merecen los *asentamientos irregulares*. En la CAC, los hogares en asentamientos representan el 15%, mientras que la población que reside en dichos asentamientos es del 17% constituyendo una cifra bastante superior a Montevideo.

8 - Otro dato relevante en relación a la CAC es el que surge a partir de analizar el *tiempo de construida o reciclada la vivienda*.

9 - En relación a la disponibilidad de *servicios en el entorno de la vivienda*, se destaca la cobertura prácticamente universal de red eléctrica y agua corriente en la CAC, alcanzando guarismos muy similares al total del país urbano. En lo que refiere a la red de saneamiento de la zona, los niveles existentes indican un porcentaje del 40%.

10 - Los aspectos anteriormente reseñados, tienen que ser analizados considerando que en la *población de la CAC* es relativamente joven y hay un importante porcentaje de niños y niñas

11 - Finalmente la heterogeneidad en la CAC debe ser analizada desde aspectos que hacen a la identidad local y el tejido organizacional. En relación a la *identidad local*, los entrevistados coinciden en señalar limitaciones y potencialidades.

## Capítulo 7. Conclusiones y Recomendaciones

*"Los ricos deben compartir su riqueza con los que no han escapado de la pobreza"*

*"Hay muchos ricos en Sudáfrica, y podrían compartir su riqueza con los que no han tenido la oportunidad de escapar de la miseria"...*

*"Nuestra generación ha tenido la suerte de nacer y vivir en un momento histórico en el que se puede evitar el hambre en el mundo, no perdamos la oportunidad de realizarlo"*

**Nelson Mandela**

### 1- Conclusiones:

Como se ha sostenido en los capítulos anteriores, uno de los objetivos de este trabajo es orientar en la identificación de temas y/o alternativas sobre acciones necesarias para la ordenación del territorio de la Cuenca del Arroyo Carrasco, en particular las zonas rurales.

En la zona rural del departamento de Montevideo, (Cáp. I, página 17), formando parte del Área Metropolitana, se encuentra nuestro territorio de análisis, en el que se han acumulado una gran cantidad de trabajos, investigaciones y esfuerzos, pero no se ha podido resolver las graves dificultades pendientes presentes en este territorio.

Estas dificultades tienen raíces y causas históricas diferentes al resto de las zonas rurales, ya que:

-Nacen en el cumplimiento de las normativas, de la época de la "Colonia", que originaron y gestionaron el desarrollo de este territorio ( desde el centro o ciudad vieja hacia el Este), en el caso de la Cuenca del arroyo Carrasco, a lo largo de las vías de comunicación por las partes mas alta del territorio, y respetando las partes bajas, naturales y mas dificultosas –Arroyo y Bañado de Carrasco y grandes arenales- con excepción de las subzonas costeras, donde el avance e impulso del urbanismo desde sectores con mayor capacidad económica y tecnológica, desarrollo una sub.- area de asentamiento de alto valor, como oferta para los sectores de la población de alto poder adquisitivo.

-Hasta el momento de creación de la Agenda Metropolitana, no ha existido una promoción desde el Estado, de la información sobre los alcances de los instrumentos y potencialidades de la ordenación del territorio, ni de las consecuencias y/o alcances de las grandes decisiones que lleva implícito el desarrollo, ya sea desde el punto de vista legal o de las inversiones o proyectos (por el efecto de impactos ambientales y territoriales).

-No ha existido un modelo de desarrollo del territorio, en el cual aplicar los instrumentos del ordenamiento territorial y de la Ley de Ordenamiento Territorial necesarios, a los efectos de no crear tantos caminos equivocados o con tantas incertidumbres como actores existen en el territorio, con el riesgo de perder las chances u oportunidades como sociedad, de realizar en forma sostenible las diferentes actividades sociales y económicas, como ha sucedido en la CAC.

Prueba de ello es la realidad actual de la CAC presentada en este trabajo, caracterizada desde sus fuentes y citadas en el Cáp. V: Análisis Económico y Social, págs. 69 al final, así como el reconocimiento desde el medio a partir de las entrevistas y recorridas realizadas.

-Al hacer el análisis, desde la perspectiva de un ángulo político social, nos permite entender el proceso de desarrollo de los diferentes conflictos presentes y de las alternativas para encontrar soluciones a los mismos. Además, debe de ser desde esa mirada, desde donde se contesten inquietudes y/o preguntas que habitualmente no se realizan (ya sea porque no hay interés o porque no es la costumbre), como ser: quiénes, como y donde se adoptan las decisiones sobre la forma de uso, ocupación y transformación del territorio, así como a quienes correspondería tomar dichas decisiones en un proceso participativo y sustentable, ya que si aplicado a un territorio, un modelo de desarrollo no es sustentable, será posible ordenarlo?. Firmemente, sostenemos que no.

La introducción de estas preguntas y sus repuestas, podría llevar a interminables debates, pero sin entrar en ellos podemos concluir en que tanto el desarrollo como el ordenamiento territorial, son procesos políticos, o están muy vinculados a ellos, debiéndose en consecuencia atender, impulsar y ser llevados adelante por el estado, en acuerdo con otros actores.

Las definiciones, programas y políticas de estímulo al desarrollo productivo son competencia de los Ministerios, en el caso del CAC, del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca, pero el

ordenamiento territorial es potestad en las autoridades departamentales, y así lo establece la "Ley de Ordenamiento Territorial del Uruguay (Ley 18.308):

**-Artículo 30.** (Categorización de suelo en el territorio).- *La competencia exclusiva del Gobierno Departamental para la categorización de suelo en el territorio del departamento se ejercerá mediante los instrumentos de ordenamiento territorial de su ámbito.*

**-Artículo 31.** (Suelo Categoría Rural).- *Comprenderá las áreas de territorio que los instrumentos de ordenamiento territorial categoricen como tales, incluyendo las subcategorías:*

**a) Rural productiva**, que podrá comprender áreas de territorio cuyo destino principal sea la actividad agraria, pecuaria, forestal o similar, minera o extractiva, o las que los instrumentos de ordenamiento territorial establezcan para asegurar la disponibilidad de suelo productivo y áreas en que éste predomine.

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

**b) Rural natural**, 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 las fajas de defensa de costa. Los suelos de categoría rural quedan, por definición, excluidos de todo proceso de urbanización, de fraccionamiento con propósito residencial y comprendido en toda otra limitación que establezcan los instrumentos..."

Las autoridades Departamentales, tradicionalmente han tenido una actuación en las áreas rurales, con un perfil regulador y defensivo de la mismas, pero ahora deberían transitar hacia una actitud promotora o divulgadora de las formas de uso y ocupación del territorio rural.

Una forma de llegar a concretar una propuesta de este tipo en nuestro territorio de estudio, estaría dada por la necesidad de implementar una acción promovida desde un único plan acordado por las dos autoridades departamentales, y dicho plan debería desarrollarse bajo la protección de una normativa que lo resguarde de los usos urbanos, así como de los grandes emprendimientos e inversiones impersonales, que desmerezcan o degraden, no solo los suelos rurales, sino también el paisaje, la biodiversidad y la recreación, y a sus habitantes, ya que significara para los mismos la profundización de los desequilibrios y del proceso de desestructuración en los que están inmersos.

En términos generales, tradicionalmente, en la ordenación urbano territorial se consideraban los espacios rurales como los sobrantes, o sea como el territorio que quedaba después de delimitado los usos urbanos.

En la actualidad, con la creación de nuevos instrumentos como los de protección de territorios, áreas o actividades, se contribuye a la concientización de la importancia de estos espacios, y al igual que ha sucedido en las áreas urbanas, en el territorio rural, no se puede ni debe hacer cualquier cosa que cualquiera quiera.

Y es de importancia recordar y reafirmar, que una "Política de Protección de la Naturaleza", en cualquiera de sus instancias no termina con la presentación de un plano o mapa al que ese le reconoce y regulariza con una Ley, sino que las políticas para ser coherentes, han de ser activas, lo que implica inversiones y una gestión correcta en acuerdo con las características principales que definen la estructura, funcionamiento y dinámica de los recursos naturales o paisajísticos protegidos.

### **1.1- La tierra es lo que nos ha sustentado toda la vida**

Casi en pleno centro de la ciudad y departamento de Montevideo, nos encontramos con una zona rural, con tierras de altísimo potencial económico, La Cuenca del Arroyo Carrasco (CAC), donde existen predios de altísima calidad agrícola, a escasos (en promedio) diez minutos del aeropuerto internacional, a veinte-treinta minutos del Puerto de Montevideo, y no más de 60 de Punta del Este, uno de los principales puntos turísticos de América Latina.

En la CAC, encontramos espacios, definidos por predios públicos, prácticamente en estado de abandono, y predios privados, donde se realiza una producción agropecuaria de granja, aves, cerdos, horticultura, fruticultura, vinos, silvicultura, etc. Sobre todo en predios, cuyos propietarios responden a una tradición de agricultores, desde principio de siglo XX y algunos desde antes, de fines del siglo XIX, periodo en el que fruto de una inmigración muy fuerte de españoles e italianos se desarrollaron estas culturas fundamentalmente en el entorno de unos 40-50 Kms del Puerto de la Ciudad de Montevideo.

Existen aun en pie, vestigios de las primeras construcciones, (nombres de rutas, caminos y puentes,..y leyendas...), que durante el siglo XIX fueron realizadas por los primeros españoles inmigrantes, que poblaron esas zonas.

Todo un lugar de tradición de inmigrantes españoles e italianos, de gente que se instalo en pequeños predios, donde continuaron y perpetuaron sus culturas de origen campesino, pero que poco a poco se han ido perdiendo, fundamentalmente por tres causas:

1- Su arraigamiento y desarrollo, fue posible en un escenario de una agricultura familiar para autoconsumo y comercialización de excedentes eventuales o planificados, y en estos días las economías familiares, sin un apoyo exógeno o subsidio estratégico, apenas ( en muy pocos casos) pueden dar para poder sobrevivir, o complementar otros ingresos, debido a que las condicionantes modernas impuestas por las economías de mercado, ya no permiten la subsistencia de familias enteras de la explotación de pequeñas extensiones de tierra ( hoy para cada rubro se deben considerar las “escalas económicas” que viabilicen los emprendimientos de los mismos), determinando entonces, que los hijos de las descendencias originales, busquen otros horizontes en otras actividades que definitivamente los alejara, seguramente, de las actividades de las chacras.

2- La compra de la tierra por inversionistas, ya para el desarrollo de predios con intenciones especulativas (intencion de fraccionamientos de los terrenos para obtener ganancias extras a futuro), de segunda vivienda, o de construcción de condominios privados para cierto sector del mercado de inversiones inmobiliarias.

3) En tercer lugar... la “invasión” o verdadero “tsunami humano”, de gente que, expulsada o imposibilitada de vivir en la ciudad, como consecuencia de las permanentes crisis económicas, laborales o a consecuencia del mismo desarrollo de la ciudad, que no contempla en sus planes de Ordenamiento el destino de quienes el mercado desplaza de los lugares centrales de la ciudad. Proceso que tiene siempre el punto final en las zonas limítrofes, que se convierten en áreas de deposito de la gente (mejor dicho, “auto deposito”, ya que si bien las políticas de desarrollo urbano no les decreta donde ir, las soluciones o alternativas de ubicarse en zonas marginales son voluntarias), con la consecuencia hasta ahora inevitable, de la fragmentación y degradación creciente, fenómeno denominado, “*conurbación*” de los territorios metropolitanos. Esto determina, el surgimiento desde su marginación socioeconómica, de los recicladores de residuos con sus carritos, los asentamientos irregulares, los cantegriles, la presencia deambulante de jóvenes y personas en general sin trabajo y sin destino, que poco a poco se va haciendo parte del paisaje y apropiándose del mismo, determinando en paralelo, en primer lugar, el abandono de la agricultura de las actividades en los predios ( por el surgimiento de los robos, tanto de la producción, como de los bienes necesarios para realizarla), el surgimiento de los “predios baldíos” , pastizales abandonados ( que se convierten en refugios de agentes negativos de otros lugares : se han descubierto hasta lugares de desguace de autos robados....), y en segundo termino afirmando este ciclo de deterioro permanente de los habitantes, del territorio y del medio ambiente.

Pero, mas allá de esta realidad, la agricultura es un recurso estratégico en la ordenación, y mas aun si se trata de un area que tiene un problema social añadido, en el cual hay personas que necesitan la tierra para subsistir o por lo menos para mejorar su calidad de vida, para resolver o mejorar su ocupación.

Y sobretodo para el territorio, al que le brinda una calidad altísima, el tener zonas agrícolas “inspiradas o inspirables”.

Por otro lado, las ciudades crecen sobre los territorios agrícolas, lo que constituye un verdadero despilfarro de los recursos naturales.

Lo que ha pasado, en el planeta hasta ahora, es que ha estado habitado por un bajo numero de habitantes que no hemos recapacitado mucho, pero a partir de ahora, cuando los recursos

comienzan a ser cada vez mas escasos, el clima puede cambiar y de hecho ya estamos notando y viviendo dichos cambios.

Vamos a tener que proteger y "mimar" mucho mas a los suelos fértiles, los suelos que están junto a las aglomeraciones urbanas, ya que en algún momento, mas temprano que tarde, pueden convertirse en la garantía del sustento de la población, ante algún "avatar" climático, económico, o militar, nadie puede saber con precisión cual.

Montevideo es una ciudad, que ha sabido ser conciente del valor que tiene la calidad de su ambiente, por más que existan zonas degradadas, que en todos lados están presentes, y constituye una confirmación de su importancia para las ciudades, ser concientes de esos valores y tratar de preservarlos, tratar de que no se degraden y ponerlos "en valor", sobre todo porque el crecimiento es imparable, el crecimiento de las ciudades es lento, pero imparable.

Y es justamente desde esta mirada, que cobra importancia el sistema verde en las áreas metropolitanas, donde nuestro caso no es mas que una pieza de todo el sistema verde, integrado por los demas parques y plazas, por las márgenes del los ríos, por las zonas agrícolas.

**Las zonas agrícolas metropolitanas** son una parte fundamental en el sistema verde, pero tienen una consideración diferente, están protegidas por las leyes sectoriales y los funcionarios responsables de los planes de la agricultura, tienen la cabeza preparada para gestionar el medio agrícola, pero el medio agrícola rural y no suburbano.

Son funcionarios a los que la agricultura de las áreas metropolitanas no les interesa, es una zona muy reservada, es una situación muy residual ya que tienen poco volumen de producción y/o ningun interés productivo y además en las áreas metropolitanas de las grandes ciudades del mundo no en todas hay áreas para agricultura.

**Sin embargo para la ordenación de las áreas metropolitanas, son fundamentales, y podemos considerarlas como un recurso de primer orden...**

La situación de nuestro caso de estudio, este territorio (la CAC), a diferencia con España por ejemplo, donde además de no existir áreas agrícolas en las superficies metropolitanas, no hay gente que quiera trabajar la tierra, expone la situación de una zona donde coexisten, superficies sin explotación, o abandonadas o en condición de "baldío", con mucha gente local, en edad de trabajo ( 18-45 años), con trabajos informales y/o sin trabajo, y sin posibilidades de recurrir a la utilización ese recurso (la "tierra", por tener un carácter de privada), pero si con simpatías de poder trabajar en ella, si se les diera posibilidades, tal cual se desprende de entrevistas y recorridas.

Se genera entonces una contradicción muy fuerte y muy grande. Por un lado un gran territorio abandonado, prácticamente un 25-30 % del territorio rural de la cuenca (una superficie del orden de las 7000Has), y por otro un mundo de gente desocupada, sin trabajo ni oficio, mujeres, jóvenes, adolescentes (casi 80.000 entre 18 y 40 años) a quienes desde la fortalezas de lo local se les podría generar oportunidades reales de formación en oficios técnicos-agrarios (alambradores, injertadores, podadores de arboles, etc...), trabajos concretos en torno a la generación de una actividad agropecuaria dirigida, con amplio desarrollo horizontal y vertical ( industria alimentaria y comercialización), un vinculo con la tierra y hasta vivienda en la zonas de trabajo, que determine la creación de los vínculos necesarios para terminar con la fragmentación social-espacial y territorial , y así reconstituir la cohesión social y territorial que permita a esa población reencontrarse y desarrollar lo que en ultima instancia es también su territorio.

Esta situación, en el momento de pensar las alternativas por donde se desarrollen acciones para encontrar el rumbo del desarrollo sustentable, nos permite, y/o nos obliga a manejar la situación de otra manera, donde la importancia central e inmediata deberá pasar por encontrar la forma de articular de una manera ordenada y sustentable los dos componentes esenciales (sin descartar otro conjunto de cualidades y de virtudes) que existen en el territorio, a nuestro entender, por un lado tierras aptas y costosas, abandonadas, y por otro población numerosa, joven y sin trabajo.

Manejar las perspectivas desde esta mirada entendemos que además de ser importante para la seguridad social y ciudadana, el desarrollo del territorio y ciudades vecinas, es una novedad interesante, ya que en nuestras búsquedas de materiales de apoyo, mas allá de que no dudamos que existan, no hemos encontrado ningun análisis que impulsara un ordenamiento



de un territorio desde un plan estratégico dirigido producción ecológica, que contemple en acuerdo con los propietarios (no ocupantes, ni productores), el reasentamiento coyuntural de gente, familias, con voluntad de transformar y proteger un territorio abandonado.

Dicho Plan deberá tener el objetivo y el horizonte principal de rescatar generaciones de niños y jóvenes, para ofrecerles igualdad de alternativas, y deberá ser estudiado, propuesto y aprobado por todos los actores participantes, con un firme respaldo institucional, que ofrezca las mejores y mayores garantías a todos los actores del mismo.

## 1.2- Temas a considerar

Desde el análisis realizado en los capítulos anteriores, concluimos en que la CAC encontramos **Fortalezas y oportunidades:**

1- El Bañado como núcleo motor desde donde iniciar un proceso de recuperación. Ya hemos descrito detenidamente la situación en que se encuentra, en la página 65 del Cáp. V.

2- El Vivero de Toledo, muy próximo a la ciudad del mismo nombre, en el Norte de la CAC y en el Departamentote Canelones, es un VIVERO NACIONAL y forma parte de los Monumentos Históricos Nacionales, es propiedad del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) y se encuentra ubicado en la zona norte de la CAC, comienza en el cruce de la ruta 7 y el Arroyo Toledo, y continua con esos limites hasta la Escuela Militar.

El predio tiene una superficie de mas de 101 has, pero el Ministerio de Ganadería utilizaba solamente unas 40 has.

“En el año 1809, Doña Ana Joaquina da Silva, recibe esta chacra por donación de Don Juan Oliver. Su propietaria construye una vivienda y una capilla de ladrillo y aquí se ubico la primera posta de diligencias y la primera escuela del lugar.

El 6 de Diciembre de 1874, el Dr. Placido Ellauri, (hijo de José Ellauri, constituyente de 1830), asistió al primer acto de clausura de cursos. En su homenaje, la escuela No 27 lleva su nombre. EL 3 de Noviembre de 1883, el Estado lo adquiere por permuta a la sucesión Rovira, para destinarlos a Granja Modelo de Agronomía.

Desde el 23 de Agosto de 1958, lleva el nombre del Dr. Alejandro Gallinal.

El objetivo de su creación fue, producir y difundir una gran diversidad de especies de arboles y plantas por todo el país.

Aquí se encuentra una vid que data desde el año 1825, siendo la planta de viña más antigua del país, con una antigüedad de casi 190 años”

En las edificaciones se destacan, el Museo de la Madera y la Xiloteca y aquí funciona el Centro de Germoplasma, dependiente de la Dirección Forestal del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.



Figura 37: Foto .Fachada del Vivero Toledo

Luego por decreto de 1 de Abril de 1911, se crea el Vivero Nacional y Granja Modelo. Hasta el año 2005, este Vivero estaba abandonado. Es uno de los sitios típicos de la ciudad de Toledo y ahora comenzó a ser considerado Patrimonio Nacional.

"Por allí pasó Artigas y fue el primer edificio de la Facultad de Agronomía". Según autoridades del Ministerio, en el país se habla mucho de forestación pensando sólo en pino y eucaliptos, "y en este momento el área del bosque nativo es tan importante como la forestación industrial", que ha avanzado en el país en los últimos años. En el vivero de Toledo se están produciendo plantas de quebracho, espinillo, timbó, cinacina, ibirapitá, ombú y arazá, entre otras especies nativas, que no se encuentran en el ámbito comercial.



**Figura 38:** Foto .Salones del Vivero Toledo

En este momento, desde el punto de vista de la gestión del predio, el gobierno actual le dio en "comodato" al Ejército Nacional la superficie que no usaba, (que es del orden de las 50-60 has) y dentro de las instalaciones locativas, le presta los salones e instalaciones locativas a la UTU (Universidad Técnica del Uruguay) de la ciudad de Toledo para dar clases a los jóvenes de la zona en los cursos básico y orientaciones de diferentes carreras técnicas para jóvenes, como alternativas a la enseñanza secundaria.

Y en el resto del campo, conserva alguna escasa actividad de vivero.

**3- El Vivero de Arbolado Público de la Intendencia Municipal de Montevideo**, en plena actividad y que posee posibilidades de apoyo de una enseñanza dirigida (ver las 6 fotos).





**Figura 39:** Fotos (6) .Vivero de Arbolado Publico (IMM)

Este vivero es el que produce los arboles y las plantas florales para reposición de los existentes las calles y espacio públicos de Montevideo. Continuamente, es un lugar de encuentros de formación y educación de jóvenes que desde ONGs u otras organizaciones juveniles, realizan convenios de educación y trabajo formativos.

**4- Permanencia de productores tradicionales con experiencia, horticultores, plantineros, y viveros, elaboración de compost y sustratos y fundamentalmente productores orgánicos.**

- La APODU (Asociación de Productores Orgánicos del Uruguay), tiene doce años de actividad y agrupa a unos 150 ecos granjas en todo el país. En particular el 75% ubicado en las zonas rurales, Este y Oeste de Montevideo y en el "Santorál" (Departamento de Canelones).

La agricultura ecológica no tiene como objetivo formar un gremio es más bien como una visión que no es sólo productiva sino que tiene un componente social muy importante. Pero, hoy por hoy en la asociación APODU, lo que ha predominado, por las presiones del mercado y los precios deficitarios, es la visión mas "chata" de aprovechar el uso del "mercadito alcanzado" para colocación de productos.

Es posible, también, la producción de carne ecológica, que por un lado acá no hay y que es de gran importancia, porque obliga a mantener el equilibrio vegetal y animal orgánico-ecológico que se debe tener en esta actividad.



**Figura 40:** Fotos (3): Establecimiento de producción orgánica

- La venta y consumo de productos ecológicos, cuyas demanda crece día a día, se realiza a través de los canales comerciales desarrollados por la propia APODU (Eco tienda, Ferias ecológicas, sistemas de canastas a domicilio, abastecimientos a grandes superficies, abastecimientos institucionales-hospitales, escuelas y varios organismos).

**5- Cercanía a centros de consumo, buena caminería y buenas topografía y subcuencas como para realizar represamientos que permitan el riego ya sea por gotero o de otro tipo, en toda la CAC y a toda la actividad.**

**6- La zona atrae nuevos actores con capacidad de inversión que hacen uso del suelo rural: colegios, haras.**

**7- Grupos de productores, empresarios de otras actividades y habitantes de la zona, que valorizan el Bañado.**

Hay zonas que todavía están en muy buenas condiciones naturales y mantienen, en cierto modo, su encanto, su belleza y su riqueza, estimulan pensar en su recuperación.

Los vecinos que viven muy linderos al bañado tienen el problema de la inseguridad, que ellos mismos manifestaron como importante. La zona es tremendamente insegura, y ello constituye un problema que en algún momento se va a resolver.

Desde los organismos del estado, la actitud es sumamente positiva, ya que todo el mundo tiene una postura realmente de colaboración y se valora la importancia del Bañado. Nos referimos, tanto a las entidades del Estado a nivel central o municipal, como también, a la parte privada: los sectores con fines de lucro -empresas y productores- y los sectores sin fines de lucro, como ser las organizaciones sociales representadas en comisiones barriales, de desarrollo -como ser Fundación Zonamérica- que pueden trabajar juntos en una estrategia de recuperación y proyección conservacionista del Bañado.

La empresa concesionaria del aeropuerto también está interesada en la recuperación de los bañados de Carrasco; un representante de la empresa, participando en actividades de recuperación, manifestó su preocupación al respecto.

**Debilidades y amenazas** que el Ordenamiento del Territorio, deberá resolver

**1-** *La contaminación ambiental que ocasiona la presencia del vertedero de residuos sólidos de la Intendencia Municipal de Montevideo.*

El aporte no controlado de líquidos contaminados a partir del lixiviado a través de la Cañada de las Canteras, que desde la parte Oeste de la CAC, pasa por el vertedero, drenando la contaminación hacia el Bañado de Carrasco, siendo el mayor responsable de la contaminación del mismo.

Es importante detallar el origen y el funcionamiento del Vertedero de Residuos Sólidos, así como las alternativas de mitigación de los problemas que causa, buscadas por las autoridades, ya que de alguna manera ayudara al encuentro de las soluciones definitivas.

#### **- Servicio de recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos**

La usina de disposición final de residuos sólidos está ubicada en las calles Felipe Cardozo y Cochabamba, en el borde Oeste de la parte media de la Cuenca del Arroyo Carrasco, o sea "la periferia de Montevideo". Recibe a diario un promedio de 550 camiones que transportan 2.000 toneladas de basura. Este es el principal vertedero de residuos sólidos de la zona metropolitana y concentra el 85% de la basura que se produce en esta área del sur del país que comprende a los departamentos de Montevideo y Canelones.

Si bien se conoce al predio como Usina 5, en realidad se trata de la Usina 8 ya que la 5, al igual que la 6 y 7 fueron cerradas cuando llegaron al límite de su capacidad.

Según expresiones de Campal, Director de Medio Ambiente de la IMM:

"En el predio que hoy tiene la Intendencia en Felipe Cardozo tenemos asegurados siete años como mínimo, pero tenemos una faja de seguridad, con lo que probablemente se extienda un año más como mínimo", expresó el jerarca.

"En los próximos ocho años la disposición final está asegurada", expresó, aunque hizo una precisión: "En el tema basura ocho años parece mucho tiempo pero no lo es".

La gestión de los residuos en los próximos 7 u 8 años depende de la licitación para ampliar la capacidad de las usinas 5, 6, 7 y 8 en Felipe Cardozo.

#### **USINA 5-6-7-8**

Ese período de tiempo está calculado teniendo en cuenta "la cantidad de residuos que sería capaz de albergar ese lugar" y "del ritmo de producción de residuos que en el momento de la planificación se tenía". Ese ritmo no es necesariamente el mismo que ahora: "El crecimiento que hemos tenido en el volumen de residuos ha sido muy importante y ha acompañado estos

últimos años de crecimiento económico", sostuvo Campal. Montevideo genera unas 1.500 toneladas diarias de residuos domésticos.

El funcionario subrayó que es necesario atender este problema a nivel de la población "con mucha insistencia", para reducir "la generación original de residuos y potenciar la reutilización de la parte reutilizable de los mismos". Por otra parte, mientras no exista una nueva usina no habrá sitios específicos para disposición final de residuos industriales y hospitalarios.

Existen hoy conocimientos técnicos que permiten el funcionamiento de vertederos con muy bajas implicaciones ambientales, si su localización, diseño y manejo se efectúan de la manera adecuada -impermeabilización y control de lixiviados, adecuada compactación y cobertura, separación y tratamiento diferencial de los residuos peligrosos-.

Una vez colmatadas, las áreas utilizadas para vertederos pueden acondicionarse y recuperarse para distintos usos urbanos: parques, campos deportivos, otros usos recreativos. Esto implica cumplir con requisitos técnicos durante su vida útil y un seguimiento y evaluación de sus impactos ambientales de acuerdo al uso previsto. Esta consideración debe relativizarse fuertemente, especialmente en aquellos casos en que los vertederos no han sido construidos y manejados con criterios adecuados durante su vida útil.

La propuesta para nuevos vertederos deberá adecuarse a los criterios manejados internacionalmente en materia de control de efectos ambientales nocivos (separación de residuos peligrosos, control de lixiviados hacia cursos superficiales y napas superficiales, y gases, etc.).

Deberá prestar especial atención a la creación en los propios predios donde se instalen los rellenos, de un cinturón periférico de amortiguación de impactos que contemple aspectos paisajísticos y de barreras de dispersión de olores, polvos y materiales livianos transportables por el viento (ejemplo: bolsas de plástico).

#### Construirán plantas de tratamiento para lixiviados

Paralelamente, el 25 de Agosto de 2010, voceros de la IMM anunciaron, la construcción de una planta de tratamiento de lixiviado para las usinas de disposición final de residuos sólidos.

El lixiviado es un líquido derivado de la descomposición de la materia orgánica contenida en los residuos sólidos urbanos, y en nuestro caso, es el principal causante junto con las bolsas de plástico y "espuma plast" (envases intermedios de los residuos sólidos domiciliarios), de la contaminación ambiental existente en el Bañado Carrasco, el Arroyo Carrasco y la Playa Costera en su desembocadura en el Río de la Plata.

Se trata de un producto de color negro y olor penetrante, que debe ser adecuadamente colectado y tratado para evitar la contaminación de los suelos.

La obra incluirá la planta de tratamiento, la estación de bombeo y la tubería de impulsión para la disposición final del efluente tratado hacia el sistema de saneamiento.

La planta captará el lixiviado generado en el relleno sanitario de las usinas 5, 6 y 7, que están clausuradas y la usina 8 que se encuentra en operación. El plazo de ejecución de la obra será de 39 meses.

#### **Estaciones de Bombeo desde Cañadas "Canteras" y "Chacaritas"**

La Intendencia Municipal de Montevideo, desde la División de Saneamiento, en el "Plan de Saneamiento Uno", en el año 1991, con el principal objetivo de limitar de la contaminación de las playas de la zona de Carrasco y la Costa de Oro de Canelones, licita por un lado la operación del emisario, y en otra licitación de limpieza, todo lo que tiene que ver con el colector pluviales.

Por otro lado, también se hizo el interceptor costero de pluviales, del este, que va desde la escuela naval en Carrasco hasta la punta de las carretas, se trata de un colector paralelo la costa que intercepta todos los colectores de pluviales( aguas superficiales) de los barrios que atraviesa. Antes los colectores barriales de las agua de lluvia, desembocaban en las playas de la costa causando grandes problemas de contaminación y erosión de las playas...

Junto con ese colector y emisario, se hicieron las obras llaman de captación de estiaje en las cañadas de Chacarita y de Canteras, cañadas que son contribuyentes del Arroyo Carrasco. O sea, esas dos cañadas, se interceptan en tiempo seco (periodos en que no hay lluvia), enviando sus aguas permanentes a la red de saneamiento, para evitar que el arroyo Carrasco tenga una contaminación muy alta permanente.

Igualmente dicho arroyo siguió manteniendo niveles de contaminación en primer lugar, porque en los momentos de mucha escorrentía de agua conducirá contaminación hacia el cauce del Carrasco y además por que por otro lado no solamente estas cañadas, son las causas o fuentes de la contaminación.

Para la Intendencia Municipal de Montevideo el interés de hacer estas obras de captación sobre las cañadas mencionadas, estaba fundado en que en las mismas se vertía parte del desecho de saneamiento diario, de sectores vinculados a esa cañadas a partir de establecimientos o domicilio particulares que no tenían saneamiento. Fue un intento de sustituir de esta manera, la falta saneamiento en esa parte de la ciudad, y así evitar al mismo tiempo, la contaminación de las aguas del arroyo carrasco y la Playa Carrasco.

Estas obras, no están pensadas como recuperación o para el manejo ecológico del bañado, o recuperación del espacio natural, sino solamente para captar lo que se vertía del desborde de pozos negros o vertimiento directo de aguas servidas desde los barrios de “Canteras y Chacarita” a sus respectivas cañadas, en periodos de no-lluvia (por presentar en esos periodos “caudales dominables” con una inversión relativa baja) y reencausarlo al sistema de saneamiento.

Estas dos estaciones de bombeo para las aguas de estiaje de la cañadas “de las Canteras” y “Chacarita”, son operadas por una empresa particular, licitante del programa.

La operación, consiste en: limpieza de las rejjas, mantenimiento del pozo de bombeo, toda la parte del control del monitoreo del bombeo.

Por otro lado, la División de Saneamiento (o sea la IMM), tiene una unidad que recibe la información y fiscaliza el seguimiento y el cumplimiento del contrato

### **Estación de bombeo ubicada en el cruce del “Camino Colastine” y la propia Cañada Canteras.**

-Esta ubicada al final de la calle “Colastine”, contra la “Cañada Canteras”.

Consta de: una retención en el cauce (pequeño represamiento), que formando un pequeño espejo de agua, permite, elevar el nivel del agua y conduciéndola por gravedad, por un caño hasta el pozo de bombeo, que está al lado de la propia estación. Ver fotografías.

Este sistema está automatizado y controlado en tiempo real por una video cámara, desde el propio laboratorio del emisor Punta Carretas. Tiene dos bombas que impulsan el liquido desde el pozo hasta camino Carrasco donde engancha al colector, calculadas para elevar el agua de estiaje de la cañada (o sea el agua que corre en los periodos que no llueve). El resto de las aguas de lluvias sobrepasan el nivel de la represa, y continúan su curso hasta el bañado.

Esta agua transporta todo el lixiviado de La Usina de Residuos Sólidos de Felipe Cardozo (vertedero municipal de la ciudad de Montevideo y la ciudad de la Costa en Canelones), los desechos de algunas empresas que limitan con la misma, el desborde sanitario y domiciliario que junta la cuenca de esta cañada (de unos 10,3 Kms<sup>2</sup>) en su recorrido desde la calle del Veracierto hasta acá, aproximadamente ocho kilómetros...





**Figura 41:** Fotos (4): Estación de Bombeo en Cañada de las Canteras

Debemos resaltar, la existencia de algunas industrias en el recorrido de esta cañada, que también vierten sus aguas, ya sea del lavado de piedra, pedregullo o balastro, asfalto, y/o de la producción de hormigón (se trata de canteras u hormigoneras). Sobre las que no existe un control adecuado, controlándose más cuidadosamente las empresas de otros rubros.



**Figura 42:** Fotos (2): Cantera de Piedra y Hormigonera

Existe un registro de empresas que declaran sus actividades acordes a las reglamentaciones, pero el cumplimiento o no de la mismas está función de la propia empresa, o sea que el control se realiza periódicamente, desconociendo nosotros, el criterio con que se determina la periodicidad y el contenido del control, y la empresa debe cumplir con lo que dice y lo que está establecido. El incumplimiento se descubre, ya sea por las inspecciones, o denuncias de los vecinos.

El tema las denuncias se ha minimizado, por el hecho de que, en las zonas de chacras, ya casi no queda gente, este tramo está prácticamente sin uso, la actividad agropecuaria ha disminuido notablemente siendo desplazada por otras actividades (industria, deportes, chacra privadas, condominios, etc.).

Detallamos los principales emprendimientos industriales (contaminantes) registrados en la recorrida perceptiva realizada, junto a un tecnico de saneamiento, desde la Estación de levante y bombeo ubicada en la Cañada Canteras, hasta la estación de bombeo sobre "la Cañada Chacarita":

- Empresa Coca-Cola (esta sobre camino Carrasco, pero se observa vertido hacia la Cañada, cosa que parece extraño ya que tiene declarado bombeo propio hasta el sistema de saneamiento).
- Cantera de piedra "Montevideo". La cañada canteras atraviesa por el medio de esta empresa.
- Centro de logística, en los predios de la ex marmolería "Brignioni".
- Hormigonera "Artigas".
- Asentamientos en predios municipales.
- Protectora de animales.
- Puente sobre la Cañada Canteras
- Planta de procesamiento de residuos hospitalarios. Ubicado en la parte trasera del predio de usina de residuos sólidos. Esta planta trabaja por un lado con autoclave por otro lado con microondas.
- Antiguas canteras
- Predio de la empresa de limpieza y contenedores BIMSA (se trata de una empresa que alquila contenedores para deposito y traslado desde cualquier punto de la ciudad hacia el vertedero municipal).

- Usina de Residuos Sólidos (ver fotografías). Ésta usina se llenó de el año 1998, hasta la fecha. Este frente de la usina está lleno y cerrado con una membrana.



**Figura 43:** Fotos (3): Proximidades del vertedero de residuos sólidos.

Hubo un proyecto para un sector nuevo de la usina, que teóricamente preveía la producción de gas para envasarlo o quemarlo, pero nunca se concretó.

-Cruce de la cañada en Felipe Cardozo, la Cañada entra a la Usina.

-Reductora de cables de alta tensión proveniente de las represas de Baygorria, Palmar y Salto Grande.

-Lavadero de camiones municipales que juntan los residuos por toda la ciudad, que tiene su frente por Felipe Cardozo y descarga directa en la cañada canteras de su margen derecho (frente de usina) (cachetazo de la vida...mientras la IMM controla a otros que no vuelquen líquidos contaminantes a la cañada, el lavadero municipal lo hace en forma directa).

-Dejamos Felipe Cardozo, y tomamos el Camino Susana Pintos y luego el camino a Punta Rieles. Aparecen galpones de criaderos de chanchos en la vecindad de la Usina de Residuos (vuelcan o drenan a sus efluentes líquidos a las vertientes de las cañadas del Bañado de Carrasco. Se trata de muchos terrenos del estado.

-Luego aparecen terrenos de chacras y viñedos.

-Camino a Punta Rieles...hacia la izquierda termina en el Bañado y existen unas chacras de producción agropecuaria.

-La Cárcel de Punta Rieles. Tiene saneamiento que mediante bombeo, se envía para el sistema de saneamiento de Camino Maldonado.

-Cruce de Camino a Punta Rieles y cruce con la Cañada en que de la Chacarita (ver fotos).Este es un punto aguas debajo de la estación de bombeo que tiene la IMM desde esta Cañada hasta el sistema de saneamiento de Camino Maldonado.

-Sobre Camino Maldonado...:

-Laboratorio ROCHE, en la margen izq. de la Cañada Chacarita y Camino Maldonado.

**Estación de bombeo del agua de la “cañada chacarita”, envía los líquidos hacia el sistema de saneamiento de camino Maldonado.**

-Esta ubicada en la calle “Géminis”.

La estación de bombeo es similar a la anterior, aunque esta un poco mas lejos de la Cañada de las Chacaritas, y en este momento no esta funcionando debido a roturas y/o problemas no muy explicados, por lo tanto el estiaje de la cañada, que no se está bombeando al sistema de saneamiento y sigue su curso hacia el bañado.



**Figura 44:** Foto: Estación de Bombeo en Cañada Chacarita.



- 2- *Mitad del área sin uso agropecuario.*
- 3- *Inseguridad ciudadana y para la producción.*
- 4- *Círculo vicioso con asentamientos irregulares.*
- 5- *Especulación inmobiliaria, presión inversiones fuera del sector.*
- 6- *Usos y ocupación de los suelos.*
- 7- *Impacto de urbanización, carencias en el ordenamiento territorial.*

## 2- Recomendaciones

**"O bien no emprender nada,  
o bien asombrar a todo el mundo  
con cuanto se emprende"...Proverbio Chino**

### **-La propuesta tiene cinco horizontes:**

#### **1-En primer lugar, la recuperación del paisaje y el medio ambiente:**

La elaboración de una política y una medida de protección severa y firme de recuperación ambiental que involucre a los Bañados de Carrasco, a los Arroyos que desembocan en el mismo y sus zonas aledañas, la Cuenca Agrícola, que podemos llamar "buffer" o "de protección".

Esta figura permitirá encontrar el eslabón que tire de la cadena de la producción ecológica en el territorio y deberá permitir instrumentar, bajo la figura protegida del Bañado, (ya sea como "Espacio Natural Protegido" o como "Zona RAMSAR"), por un lado, acciones que permitan su recuperación acorde a los niveles convenidos internacionalmente, y por otro los mecanismos para convertir el territorio en un lugar de producción hortícola-frutícola, animales menores (cabras, lanares-corderos-, cerdos o terneros de tambo) y/o agricultura ecológica, natural u orgánica, fundamentalmente, con un destino para la exportación a mercados exigentes (situación que ya se está dando en el Uruguay en condiciones deficitarias por no poder asumir compromisos requeridos desde el exterior por falta de producción de volúmenes necesarios, para la firma de compromisos, de acuerdo a los pedidos del mercado exterior).

Existen variados ejemplos exitosos en varias partes del mundo, de figuras de protección de territorios rurales metropolitanos, como ser:

*-Parque Patrimonial Agrario:* tienen como objetivo principal preservar espacios de interés agrícola en zonas presionadas por el crecimiento urbano y a su vez promocionan programas que reafirma y desarrollan ese carácter productivo o potencial económico.

El parque patrimonial agrario sería una figura para proteger el patrimonio ambiental y productivo de un territorio con una intención dirigida para que los usos agrícolas sean duraderos y sustentables.

Por lo tanto otros usos, como el ocio, la recreación, el turismo, la educación ambiental se consideran y promueven en tanto no vayan contra la actividad agraria.

Pero esa actividad agropecuaria, productiva no puede ser desarrollada con cualquier modalidad tecnológica o con el único criterio de rentabilidad económica, sino que deben de ser modelos que no deterioren sino que protejan patrimonio ambiental en toda sus dimensiones: ecológicas, sociales, culturales, etc.

*-Parques Patrimoniales:* donde existen "valores o patrimonios naturales", y los usos agrícolas son subsidiarios. El diseño de un parque patrimonial implica siempre un proyecto territorial, que no sólo contempla conservar los recursos y los valores, sino que los pone al servicio de la actividad socioeconómica local.

La construcción de un sistema que trascienda la CAC hasta alcanzar el conjunto del Área Metropolitana, puede ser un buen instrumento técnico-jurídico para, la planificación, el

ordenamiento y la gestión de estas áreas rurales, y una innovadora posibilidad para nuestro medio.

Siempre, en cualquiera de los casos, se deberá encontrar la forma de participación activa de las poblaciones involucradas y afectadas en la gestión de los espacios naturales protegidos, la que, motivada con la consigna de "*conservar con la gente*", supere los clásicos modelos de consulta y participación por otro de responsabilidad compartida en la programación, diseño y ejecución de las acciones, creando de esta manera un eslabón fundamental en la integración de los mismos en unas políticas territoriales globales que abarquen la conservación y el uso racional del territorio.

Conservación y desarrollo, más allá de la teoría, son conceptos que no son siempre compatibles en la práctica, al menos, no lo son las formas intensivas de producción agraria.

La compatibilización del desarrollo y la conservación en los territorios declarados espacios naturales protegidos y, por tanto, la eficacia en las políticas conservacionistas deberá ir unida, con la planificación socio-económica y la ordenación territorial, a la articulación de los mecanismos de solidaridad y los medios financieros que permitan establecer e impulsar aquellos modelos de desarrollo rural que, en el marco de un control democrático por parte de las poblaciones locales y de la salvaguardia de los valores protegidos, garanticen a los habitantes de las zonas rurales afectadas por la declaración de espacios protegidos, un crecimiento económico sostenible, unas dignas condiciones de vida y, en definitiva un futuro mejor.

## 2-Otro horizonte inmediato, es el rescatar a quienes quieran iniciar una vida en la producción agropecuaria:

Principalmente a matrimonios jóvenes o jóvenes con familiares a cargo, a quienes ***se les dará tierra en calidad de usuarios, en los predios abandonados o sin uso, por un periodo de 10-15-20 años, a convenir puntualmente con propietarios*** (manejando las alternativas del mercado y con la garantía del Estado) ***donde construirán sus viviendas y serán evaluados anualmente, condicionados a los resultados de un plan de producción de agricultura ecológica con un destino a la exportación principalmente.***

Se trata de algo similar a algunas variantes de gestión de espacios abiertos conservados en algunas partes del mundo, en que se promueve la transferencia de su gestión pero no su propiedad, ya sea a entidades sin fines de lucro o a una persona pública no estatal.

La diferencia es que en este caso, sería una transferencia del uso de la tierra, a personas físicas (familias), a las que les entrega un predio para su gestión pero también para su ocupación o sea para que pueda auto construir viviendas de madera con apoyo técnico y ayuda del estado. Paralelamente, se compromete a un plan de producción familiar-orgánica-ecológica asistido, a establecerse en grupos (de 5-10 familias), en los mismos predios donde se les dará materiales y créditos blandos para construir sus casas y producir en una superficie de tierra para trabajar.

La consigna identificara a los individuos o grupos más necesitados y con más y mejor voluntad de comenzar actividades nuevas (protegidas con firmeza y cristalinidad por el estado), del mismo medio o territorio, de manera de hacer efectiva la posibilidad de ya no ser vistos o catalogados como "extraños por su tierra"...como cuenta la canción popular.

Esto permitirá por un lado, asentar familias con capacidad de aprendizaje de las tareas de producir en el campo, y por otro el cuidado y vigilancia de sus "cosas" y de su nuevo territorio, poniendo encima de la mesa nuevamente soluciones viejas para situaciones nuevas.

Basta recordar que, las preocupaciones de población de la campaña, (aunque en otras condiciones históricas y económicas), tiene también un contenido histórico patrimonial en nuestro ámbito rural.

Ya desde el comienzo del Siglo XIX constituía una de las principales preocupaciones de los fundadores de nuestra nacionalidad como nuestro prócer nacional José Gervasio Artigas, quien en la Época Colonial, ya asesoraba y gestionaba con sus jefes españoles, y luego con sus conacionales de ese periodo histórico, la introducción de los primeros inmigrantes Españoles para poblar y proteger la campaña, pensamiento que luego se generalizara en las Instrucciones del Año 1813 en el Reglamento de distribución de tierras que presentara para resolver los problemas de la pobreza y la mejor producción y población de las campañas.

Pero este espíritu de justicia en el uso, ocupación y cuidado del suelo, manifiesto hace casi 200 años, también esta presente en la reciente Ley de Ordenamiento Territorial:

**“Artículo 62. (Inmuebles necesarios para el cumplimiento de los planes).-**

*Declarase de utilidad pública la expropiación por parte del Poder Ejecutivo o de los Gobiernos Departamentales de los bienes inmuebles necesarios para el cumplimiento de los instrumentos de ordenamiento territorial previstos en la presente ley, cuando prevean:*

*a) La ejecución de las redes territoriales de saneamiento, drenaje pluvial, abastecimiento, vialidad, espacios libres y equipamientos públicos previstas en los instrumentos.*

*b) La ejecución de perímetros de actuación dirigida a la construcción de viviendas de interés social.*

*c) La ejecución de programas de protección o fomento productivo rural; renovación, rehabilitación, revitalización, consolidación, mejoramiento o expansión urbana; conservación ambiental y de los recursos naturales o el paisaje y otras similares.*

*En las áreas del territorio en que la existencia de fraccionamientos sin urbanización consolidada dificulte...*

*En caso que el inmueble registre deudas con el Estado, el respectivo monto adeudado se compensará con el valor de tasación que se efectúe dentro del proceso de expropiación y a los efectos de la toma urgente de posesión, conforme establezca la reglamentación.*

*En caso que la compensación sea parcial, el ente estatal podrá depositar la diferencia, documentando judicialmente la existencia del adeudo fiscal de acuerdo a las normas respectivas.*

**Artículo 63. (Expropiación por incumplimiento de deberes territoriales).- Se declara de utilidad pública la expropiación por la Administración de los inmuebles en estado de abandono que teniendo potencialidades productivas o de utilidad social, no hayan sido explotados por más de diez años, a efectos de integrar las carteras de tierras.”**

Este planteo, se recoge también de experiencias Nacionales e Internacionales similares (aunque en otro contexto territorial) como lo es el caso de:

#### **-Experiencias Nacionales presentes en la propia CAC:**

**- Grupo de Productores Orgánicos en camino 7 Cerros:**

*Transcribimos parte de la conversación con un de ellos, Juan Piñeyro*

“Estamos en un predio único (un solo padrón de 10 has), donde vivimos 10 familias. El acuerdo es, destinar una parte del predio, en este caso la del frente, para la construcción de las viviendas ( cada uno se ha hecho su vivienda), cada una de las familias tiene una superficie de 1000 m2, donde tiene su casa y hace lo que quiere, y en el resto que serian unas 9 has, la idea primaria era hacer una cooperativa de producción agro ecológica, o sea una cooperativa de producción y el compromiso era que se iba a producir productos ecológicos, después se veía que rubros se harían.

Todo fue hecho de palabra. Tuvimos la intencion de hacer una cooperativa, pero todo llevaba tanta plata que no pudimos.

De la producción vivimos solo dos familias, que explotamos solamente 2,5 has de hortalizas. El resto de las familias solo viven acá y trabajan en otro lado. (Sostienen que lo que pueden sacar del campo no es mucho y no les da para nada.)

Vendemos los productos en la Feria del Parque Rodó que se hace los domingos. Llevamos nosotros mismos las mercaderías. Esto es una ventaja desde el punto de vista que no pagamos comisiones a nadie, pero también tiene como desventaja que no tenemos ni un día de descanso.

Nosotros vivimos de esto pero nos damos cuenta de que nos estamos descapitalizando, cuando haces la cuenta, los gastos de la camioneta es bastante costoso, lo mismo nos sucede con el tractor (cada vez que se nos rompe el tractor, es un drama). La descapitalización es más que nada porque nosotros deberíamos tener mas, somos bastante eficientes en los mecanismos de venta. Tenemos una diversificación grande de rubros, y muchos de ellos no los conocemos, no los dominamos. ( Pasa e interrumpe una vecina que pregunta si precisan algo del almacén...!!!).

Se debería, junto con el desarrollo de la asistencia técnica y de las capacidades, construir una mística del trabajo en la tierra, una mística de que el trabajo en la tierra sea un trabajo valorado, por los que están adentro y los que están afuera. Que los que trabajen en la Tierra no se sientan unos ignorantes, unos brutos, que no se los vea como que lo único que saben es agarrar una azada.”

**- La Comunidad del Sur**

Es un ejemplo, que lleva ya más de 30 años funcionando en la zona de Camino Maldonado Km. 16, al Sur de Zonamerica, donde varias familias tienen sus viviendas y conviven en un mismo predio produciendo distintos rubros de productos de granja ecológicos y agricultura orgánica familiar. Están ubicadas en Camino Maldonado Km. 16 - Montevideo, Uruguay. Técnica de construcción: Tierra alivianada con paja en la Fecha: 1990



**Figura 45:** Fotos (4) de la **Comunidad del Sur**

**- Experiencias Internacionales:**

**- Ayuntamiento de Marinaleda en Sevilla** (artículo publicado por The New York Times, 25 de mayo de 2009, por la periodista Victoria Burnett).

Marinaleda, una localidad andaluza de casi 2.700 habitantes, se encontraba a finales de los años setenta del siglo XX ahogada por una fuerte crisis económica, asfixiada por el desempleo, especialmente crítico en los pueblos agrícolas del sur andaluz, rodeada de latifundios improductivos o poco productivos.

**Figura 46 :** Mapa: Localización del Ayuntamiento de Marinaleda



El latifundio sevillano del Duque del Infantado constaba de 17.000 hectáreas, dedicadas a los monocultivos de trigo y girasol, y en el que trabajaban sólo tres personas. El pueblo de Marinaleda luchó y consiguió en 1991, con el apoyo de la Junta de Sevilla, la posesión de unas 1.200 hectáreas de ese latifundio que destinaron al cultivo del olivo, pimientos, espárragos, guisantes, alcachofas, etc. Hoy Marinaleda da trabajo a más de 500 familias (seg. datos del 2009). Del pleno paro han pasado al pleno empleo.

En Marinaleda el pueblo tiene el uso comunal de la tierra, no son propietarios ni arrendatarios, sólo desean vivir de ella porque dicen: “la tierra no es de nadie, la tierra es la alacena de la alimentación humana y no puede estar sin producir alimentos para el hombre”.

- Pusieron en marcha un molino de aceite y factoría de conservas.

- Han creado 8 cooperativas y una de segundo grado.

- Los cultivos se orientaron hacia aquellos que requerían más mano de obra para acabar con el paro.

-Se decidió por asamblea reinvertir los beneficios en la creación de más puestos de trabajo, y prohibir el cultivo de los transgénicos y luchar contra la patentación de semillas.

- Los trabajadores de Marinaleda se han construido sus propias viviendas, unas 350 casas, de 90 metros cuadrados útiles, tres habitaciones, dos plantas, y unos 100 metros cuadrados de patio o garaje. Para la construcción de las casas el ayuntamiento cede gratuitamente el suelo al auto constructor y le proporciona los materiales y los servicios del arquitecto municipal; la persona que va a vivir en ella pone su trabajo, la construye él, pero con la ayuda de los vecinos; se hacen reuniones de auto constructores y se va planificando el trabajo.

- El pueblo no tiene policía municipal, la función de vigilancia es desempeñada por todos los vecinos

Tal vez esta experiencia, se deba mirar con mucha cautela, debido a que estas son sociedades que muchas veces sobreviven gracias a las subvenciones. Pero bienvenidas sean las subvenciones si son capaces de sacar a la gente de la miseria, enseñarles las artes de la producción y promoviéndolas a importantes cambios sociales, económicos y de bienestar.

#### - Aldeas o Villas Rurales en Angola

Visión: La implantación de 20 Aldeas o Villas en toda Angola a los efectos de dar casa habitación y un predio para el trabajo agrícola a 1500 personas por Villa.

En el marco de las crecientes dificultades para el modelo de desarrollo global actual, derivado de la crisis energética, el cambio climático y las tensiones sociales, las villas de desarrollo sustentable en Angola, son concebidas como una nueva forma de entender el desarrollo de las zonas más recónditas y desfavorecidas de África, pasando de una situación insustentable a un desarrollo sustentable desde las manos de las tecnologías apropiadas y un modelo de integración económica, definido por los propios interesados.

Desde la sumatoria de un número grande de acciones similares a estas, se desarrollara un nuevo modelo de desarrollo sustentable y global de Angola, de África y del Planeta en general.

Las villas de Desarrollo Sustentable en Angola tienen por misión, formar una “nueva frontera” para el desarrollo de los pueblos menos favorecidos, constituyéndose en un foco de desarrollo sustentable, un Faro guía”, “un ejemplo a imitar”, “un nuevo camino” por el cual pueden y deben transitar las comunidades, más desfavorecidas hasta alcanzar un desarrollo que las coloque en un nuevo marco de la sustentabilidad y equilibrado desarrollo mundial.

Cada Villa estar compuesta por las siguientes áreas de construcción:

#### **-Área residencial:**

Numero de residentes 1500.-

Numero de viviendas 300 (5 personas por cada vivienda)

Superficie cubierta por jardín en cada vivienda: 340 m<sup>2</sup>

Superficie destinada a viviendas: 18.000m<sup>2</sup>

Superficie total destinada a vivienda con jardín: 120.000 m<sup>2</sup>

Plaza central: 3000 m<sup>2</sup>

Restaurant-cafetería: 400 m<sup>2</sup>

Calles y veredas: 12.000 M<sup>2</sup>

Superficie total residencial: 135.400 m<sup>2</sup>

#### **-Área de servicios sociales**

Centro de formación (jóvenes y adultos): 800 m<sup>2</sup>

Centro para servicios administrativos: 600 m<sup>2</sup>

Centro de servicios de limpieza y saneamiento: 400 m<sup>2</sup>

Centro de servicios de seguridad (policía e bomberos): 400 m<sup>2</sup>

Centro de servicios sociales: 300 m<sup>2</sup>

Estación de radio/televisión local: 200 m<sup>2</sup>

Centro religioso: 500 m<sup>2</sup>

Área comercial: 2.000 m<sup>2</sup>

Parque infantil: 1.500 m<sup>2</sup>  
Infra-estructuras deportivas: 1.500 m<sup>2</sup>  
Campo de fútbol: 7.200 m<sup>2</sup>  
Aparthotel: 4.000 m<sup>2</sup>  
Superficie Total de Servicios Sociales: 19.400 m<sup>2</sup>

#### **-Área de servicios productivos**

Invernaderos: 50.000 m<sup>2</sup> \*200 m<sup>2</sup> cada invernadero =  
Corrales para o ganado: 5.000 m<sup>2</sup>  
Central de riego  
Sistema de riego para 175 has de frutales  
Central de riego  
Nave de procesamiento y conservación de productos agrícolas: 1.000 m<sup>2</sup>  
Nave de procesamiento y conservación de productos de pecuaria: 500 m<sup>2</sup>  
Nave de procesamiento y conservación de productos de pesca: 500 m<sup>2</sup>  
Sistema de producción de hielo: 100 m<sup>2</sup>  
Nave para actividades artesanales: 1.000 m<sup>2</sup>  
Superficie Total de Servicios Productivos: 58.100 m<sup>2</sup>

#### **-Área de servicios tecnológicos**

Nave para oficina electromecánico: 1.000 m<sup>2</sup>  
Nave de sistema de producción de agua potable: 500 m<sup>2</sup>  
Reserva de agua potable: 5.000 m<sup>2</sup>  
Nave de compostaje: 700 m<sup>2</sup>  
Depuradora de aguas residuales: 1.000 m<sup>2</sup>  
Embarcadero  
Abastecimiento de energía (térmica, solar fotovoltaica, biogás e biomasa): 5.000 m<sup>2</sup>  
Estação de serviço para automóveis: 500 m<sup>2</sup>  
Superficie Total de Serviços Tecnológicos: 13.700 m<sup>2</sup>

3-Otro horizonte, es el del empleo junto con la educación, con la formación de conductas, hábitos y conocimientos de técnicas de trabajos del campo, fundamentalmente referido a la generalización de conocimientos y artes de las actividades ecológicas (horti-fruticultura, agricultura y producción de carnes de granja).

Este horizonte sería aplicable tanto a aquellos que se incorporan a la actividad, como a quienes ya están en ella, en condiciones marginales por las causas de la producción y el mercadeo actual, que no da lugar ni viabilidad, y mucho menos sustentabilidad y desarrollo, a la pequeños establecimientos.

Para estos últimos alcanzaría que la incorporación a este Plan y Programa, atendiera familias que conformando grupos que hacen o hicieron agricultura convencional por lo menos, comiencen caminos de transición a otras formas de producción familiar, ecológica-orgánica, con implicancia también al abastecimiento de la población.

Eso sería ya un cambio bastante grande porque las actividades agrícolas, con la producción familiar implica de por sí, un determinado manejo muy parecido, muy cercano a la agricultura ecológica.

En el momento, existe la posibilidad de apoyo de Servicios de Extensión como la Facultad de Agronomía, o el INIA por ejemplo, que han desarrollado muchas líneas de investigación que están acercándose a la propuesta orgánica o ecológica.

Tal es así, que el INIA ha realizado un trabajo de consulta a "expertos" en variados escenarios de la producción agropecuaria, que tiene como componente el influir en los tomadores de dediciones en las perspectivas de cómo hacer un manejo sustentable de los suelos, y el resultado habla que el escenario más probable de aquí 10 años, es el escenario verde.

Todos los expertos coinciden en una visión, de que la producción de alimentos sanos va a ser el area privilegiada.

Paralelamente la Comisión Administradora del Mercado Modelo (principal centro de distribución y venta de productos horti-frutícolas y de granja del país) en el estudio del Nuevo Mercado a inaugurarse para el 2013, pretenden que junto con las grandes empresas productoras o

industrializadas (las "grandes superficies"), este allí la producción orgánica, entendiéndose que no puede faltar esta parte del mercado verde de la ecotienda en la oferta al público.

Analizando la situación internacional, la Junta Interamericana de Agricultura con los 34 ministros de Agricultura de los países que la integran, crearon la Comisión Interamericana de Agricultura Orgánica, lo que constituye un hito importante para quien está en esto.

En centro América ha tenido un auge muy importante, después de huracán Mitch, se hizo un estudio de mucha trascendencia, donde se demostró que los predios orgánicos tuvieron una gran capacidad de resiliencia, recuperándose mucho más rápidamente que los demás predios, lo que le dio un empuje enorme.

Que va a pasar, y cuando va tener ese impacto, tal vez vaya a demorar un poco, pero el hecho es que, ya se ha creado una comisión interamericana, y que se ha resuelto aprobar ahora en próximas reuniones, dar fondos para el desarrollo y afianzamiento, en América Latina, de la producción orgánica.

Esto que indica que es un tema, que aunque no sea para mañana, ha tomado una tendencia que no tiene antecedentes, no va a parar. Una cosa era hace 10 años en que eran 10-15 grupos de productores, ahora 34 ministros van a resolver dotar de fondos a dicha actividad.

En última instancia, marca una tendencia a futuro de que si se quiere vender, va a tener que hacer esto, productos orgánicos.

Finalmente, transcribimos una resolución de la Junta de Andalucía, publicada en su Boletín Oficial, BOJA núm. 85. Sevilla, 29 de abril 2008. Página núm. 21, como antecedente de apoyo en esta línea de propuesta, que explica y pone de manifiesto la posibilidad concreta de crear formas de apoyo desde las instituciones, que ayuden al ordenamiento y desarrollo de las actividades como las que estamos proponiendo:

*"Como consecuencia de la publicación del Decreto 11/2004, de 24 de abril, de reestructuración de Conserjerías, y del Decreto 204/2004, de 11 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Conserjería de Agricultura y Pesca, se crea la Dirección General de Agricultura Ecológica según lo preceptuado en el artículo 13 Decreto 204/2004, corresponde a la Dirección General de Agricultura Ecológica la dirección e impulso de las políticas en materia de agricultura ecológica y que entre otras tiene atribuidas funciones de apoyo a la producción de la agricultura y ganadería ecológicas, la ordenación de la disponibilidad y adecuación de los medios específicos de la producción ecológica, la estructuración de este sector, la promoción de la elaboración y transformación de los productos ecológicos, así como el conocimiento y divulgación de la información sobre alimentos ecológicos.*

*Por todo ello se hace necesaria la regulación de la normativa aplicable para el asesoramiento técnico específico para agricultura ecológica.*

.....

*En consecuencia, en uso de la facultad conferida por la disposición final primera del Decreto 204/2004 de 11 de mayo, de estructura orgánica de la Conserjería de Agricultura y Pesca, y a propuesta del titular de la Dirección General de Agricultura Ecológica,*

## **DISPONGO**

### **Artículo 1. Finalidad.**

**1. La presente Orden tiene por objeto establecer las bases reguladoras para el reconocimiento de entidades y la concesión de las ayudas relativas a la implantación y adaptación de servicios de asesoramiento técnico específico para la agricultura ecológica, en el marco del Programa de Desarrollo Rural 2007-2013 y acogidas al régimen de mínimos, y se efectúa convocatoria para 2008.**

**2. Las ayudas previstas en esta Orden se destinarán a la implantación y desarrollo de servicios de asesoramiento específico en agricultura ecológica como medida de fomento del conocimiento y mejora del potencial humano tal y como recoge los artículos 20 a) y 25 del**

**Reglamento (CE) 1698/2005, del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda de desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural.**

**3. La finalidad de estas ayudas es cubrir los costes ocasionados por la implantación y adaptación de dichos servicios de asesoramiento a las explotaciones agrícolas a través de actuaciones destinadas a:**

- a) **La asistencia a los agricultores para adaptar, mejorar y facilitar la gestión y mejorar el rendimiento de sus explotaciones mediante la elevación del potencial humano.**
- b) **La mejora del manejo sostenible de las explotaciones.**
- c) **La mejora de la calidad de vida de los trabajadores agrarios y agricultores mediante la implantación de servicios de asesoramiento.”**

4-Otro horizonte, con la mirada a lograr un reasentamiento habitacional de la mayor cantidad de personas que la planificación de la actividad y ocupación de las tierras abandonadas permita, desde una nueva concepción de lo que es una habitación decorosa con la inspiración de la construcción por alguno de los sistemas, ya realizados en nuestro país, de ayuda mutua y subsidios respaldados por la producción, de núcleos de viviendas de materiales livianos (como madera y/o barro) o de líneas de créditos blandos a largo plazo y bajos intereses, creadas directamente para apoyar este sistema desde Bancos del Estado, mas que probados en muchos países, hasta en los países desarrollados.

Presentamos unos registros fotográficos correspondientes a las viviendas construidas por las mismas personas integrantes de los grupos de productores orgánicos, que mencionábamos mas arriba:



**Figura 47:** Fotos (2). Núcleo de diez viviendas de madera, barro y paja

5-Por ultimo e horizonte del futuro,..Montevideo en el futuro. Imaginemos dentro de 40-50 años..., que estén resueltos económicamente los problemas, e imaginemos que ya hay un excedente económico, que nadie quiera trabajar en el campo, hay trabajo en otros lados, en los servicios, etc.,...y empiezan a venir inmigrantes, gente a trabajar, por ejemplo de Brasil, y aun así, esas zonas seguirán siendo valiosas, y no porque nos proporcionen algo, sino porque son un recurso de la gente a emplear imprescindible, porque son un recurso ecológico insustituible, y por que es un seguro permanente del area metropolitana para su abastecimiento, entendido estratégicamente.

Estos horizontes deben ser tenidos en cuenta, para que el planificador regional, el planificador político los valoren permanentemente, ya que: este territorio, ahora ofrece empleo, mañana brinda orden territorial, pasado me puede dar la respuesta ante una crisis del sistema económico o una catástrofe.

Por allí pasa entonces la capacidad de plantear el desarrollo y la sustentabilidad, manejando esos horizontes y el recurso.



## **Glosario de siglas:**

ANEP--- Administración Nacional de Enseñanza Primaria

APRAC- Asociación Pro Recuperación del Arroyo Carrasco

BID----- Banco Interamericano de Desarrollo

BPS----- Banco de Previsión Social

CAC----- Cuenca del Arroyo Carrasco

CEDEL--Centros de Desarrollo Local

CEPE--- Centro Público de Empleo

CCZ----- Centro Comunal Zonal

DNH----- Dirección Nacional de Hidrografía

ENHA--- Encuesta Nacional de Hogares Ampliada

IMC----- Intendencia Municipal de Canelones

IMM----- Intendencia Municipal de Montevideo

INE----- Instituto Nacional de Estadísticas

INIA----- Instituto Nacional de Investigación Agrícola

LATU--- Laboratorio Tecnológico del Uruguay

MEC---- Ministerio de Educación y Cultura

MIEM--- Ministerio de Industria, Energía y Minería

MGAP-- Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca

MTOP-- Ministerio de Transporte y Obras Públicas

MTSS-- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

OPP---- Oficina de Planeamiento y Presupuesto

PECAC- Plan Estratégico de la Cuenca del Arroyo Carrasco

PDT----- Programa de Desarrollo Tecnológico

PTI----- Parque Tecnológico Industrial

U. de la R- Universidad de la Republica

UE----- Unión Europea

UTU----- Universidad Técnica del Uruguay

ZA----- Zona América (Zona Franca de Intensa actividad económica ubicada en el “centro” de la CAC).

## **BIBLIOGRAFIA:**

- **Achkar M., R. Cayssials, A. Domínguez & F. Pesce F.:** “Hacia un Uruguay Sustentable. Gestión Integrada de Cuencas Hidrográficas”. Programa Uruguay Sustentable- REDES-AT, Montevideo. 64 p.
- **Achkar M., V. Cantón, R. Cayssials, A. Domínguez, G. Fernández, F. Pesce** (2005). “Ordenamiento Ambiental del Territorio”. Universidad de la República-Facultad de Ciencias- Unidad de Educación Permanente. 103 p.
- **Ander Egg, E.** (1990). Investigación y Diagnóstico para el trabajo social. Buenos Aires. Ed. Humanistas. 28 p.
- **Arocena R., W. Pintos** (1988). Antecedentes para un estudio limnológico del Arroyo Carrasco. Serie Avances de Investigación, Facultad de Humanidades y Ciencias, Universidad de la República, Montevideo. 32 p.
- **Vida Silvestre,** Bases para la conservación y el manejo de la costa uruguaya. URUGUAY, 668 p.
- **Boisier, S. (2001).** El conocimiento social y desarrollo territorial. Inédito-Ap. de Facultad de Sociología. Inédito. 18 p.
- **Bosque Sendra, J.** (2000). *Sistemas de Información Geográfica* Ed. Rialp, Madrid, 451 p.
- **Brazeiro A.** 2001 Rescatando el Humedal de Carrasco: Un patrimonio natural en extinción. Asociación Pro-Recuperación del Arroyo Carrasco, Montevideo. 17 p.
- **Cadevilla, G.** (1940). La desecación del los Bañados de Carrasco; Revista de la Facultad de Agronomía Nos. 20. Montevideo. 31 p.
- **Caffera M.** (2004). Efectividad en el control de los efluentes industriales en Montevideo. Informe Final, FREPLATA, 50 p. [www.freplata.org](http://www.freplata.org)
- **Canoves G., L. Herrera y Montserrat, Villarino** (2006). Departamento de Geografía UAB. POLÍTICAS PÚBLICAS, TURISMO RURAL Y SOSTENIBILIDAD: DIFÍCIL EQUILIBRIO. Boletín de la A.G.E. N.º 41, 199-217 p.
- **Cayssials, R. y C. Álvarez** (1983). Interpretación Agronómica de la Carta de Reconocimiento de Suelos del Uruguay. MGAP. / Dir. Suelos. Bol. Téc. Nº 9. Montevideo.
- **Cayssials R.** (2000). Programa de Micro cuencas Piloto: Un nuevo abordaje para la conservación de suelos y aguas a nivel de las pequeñas y medianas empresas agropecuarias, p 153-166 de Domínguez A. & Prieto R.: Perfil Ambiental del Uruguay 2000. Ed. Nordan-Comunidad. Montevideo
- **Cayssials R.** (2004). “La cuenca hidrográfica como unidad de análisis, planificación y gestión: experiencias pilotos en la Cuenca del Río Santa Lucía, p 105-114 de Linck T. & Schiavo C.: Globalización y Territorio. Nueva Ruralidad, patrimonios colectivos y sustentabilidad en la Cuenca del Plata. Ed. Nordan- Comunidad, Montevideo.
- **Curso de la UNIA,** (2006). Apunte, repartidos, capítulos de libros digitalizados de 1ª MAESTRIA EN ORDENACIÓN Y DESARROLLO TERRITORIAL. Universidad Internacional de Andalucía, Sede La Rábida (inédito).

- **Chabalgoity, M.** (2008) La Ordenación del Territorio en Áreas Rurales, Cambios y Permanencias; Tesis de Maestría de Ordenamiento Territorial, UDELAR Montevideo, (inédito), 182 p.
- **Chreties, C.** (2007). Aspectos Hidrológicos e Hidráulicos en la Cuenca de los Bañados y Arroyo Carrasco. Informe Final, (inédito). 19 p.
- **Chreties, C.** (2007). Análisis de Diferentes Alternativas de Modificaciones en la estructura de los Canales del humedal de Carrasco. Informe Final, (inédito).17p.
- **Carta Europea de la Ordenación del Territorio.** (1983).Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio. Torremolinos. 8 p.
- **Domínguez, A.** (2003). Los Paisajes de la Provincia Sancti Spiritus, Cuba, su uso y conservación, Tesis de doctorado, Universidad de La Habana (inédito), 113 p.
- **Domínguez, J.** (2000). Breve Introducción a la Cartografía y a los Sistemas de Información Geográfica (SIG). Informes Técnicos Ciemat, nº 943.
- **D.P.O.L.-DIRECTRICES Y PLAN DE ORDENACIÓN TERRITORIAL DEL LITORAL DE LA REGIÓN DE MURCIA.-**Consejería de Turismo y Ordenación del Territorio.-Dirección General de Ordenación del Territorio y Costas. España.
- Ducuing R, Lázaro M, Seoane A, Tilve MS, Chabalgoity M & M. del C. Queijo,** (1985) Estudio de ordenamiento de la cuenca del Arroyo Carrasco, Oficina de Estudios Territoriales, 420 p.
- **Duroejani, A.** (1992). "Aspectos metodológicos para el Manejo de Cuencas Hidrográficas", CEPAL, 1992, 50 pp.
- **Falco, L.** (1985). Mapeo de reconocimiento de los Bañados de Carrasco. MAP- Dirección de Suelos, Montevideo. 19 p.
- **Feria, J. M<sup>a</sup>.** (2004). Problemas de Definición de las Áreas Metropolitanas en España. Boletín de la A.G.E. N.º 38, p. 85-99.
- **Feria, J. M<sup>a</sup>,** M. Rubio T., J. S. Ramos. (2005). Los Planes de Ordenación del Territorio como Instrumentos de Cooperación. Boletín de la A.G.E. N° 39, p. 87-116
- **Farinos, J.,** (2004). La Ordenación del Territorio en Europa y su repercusión en el Arco Mediterráneo. Texto preparado para el Curso de O.T. de la Diputación de Valencia. España, (inédito). 32 p.
- **Feola G., Brena B., M. Arriola,** (2006). Programa de monitoreo de cuerpos de agua. Departamento de Desarrollo Ambiental, Servicio Laboratorio de Calidad Ambiental, Intendencia Municipal de Montevideo. 111 p  
[www.montevideo.gub.uy/ambiente/documentos.htm](http://www.montevideo.gub.uy/ambiente/documentos.htm)
- **Garayo U., Jesús M<sup>a</sup>.** (2001). Los Espacios Naturales Protegidos: entre la Conservación y el Desarrollo. Lurralde inves. Esp, N° 24. p.271-293
- **Gestión Participativa del Área Rural de Montevideo.** (2001); Evaluación y profundización de una experiencia innovadora; Serie INVESTIGACIONES N° 138; CIEDUR: Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo, Uruguay.

- **Goso C. y R. Muzio**, (2006) Geología de la costa uruguaya y sus recursos minerales asociados. p. 9-19, en: Menafra R Rodríguez-Gallego L Scarabino F & D Conde (eds). Bases para la conservación y el manejo de la costa uruguaya. VIDA SILVESTRE. Montevideo
- **Guevara F., R.** (2007). Planificación para el desarrollo Territorial de las comunidades Indígenas y Mestizas del Municipio de Prinzapolka a partir del Ordenamiento de su Territorio y tomando como base sus Medios de Vida. Tesis de Maestría de UNIA. 147 p. (Inédito).
- **Gutiérrez P., J.** (2000). Sistemas de Información Geográfica: funcionalidades, aplicaciones y perspectivas en Mato Grosso do Sul. INTERAÇÕES Revista Internacional de Desenvolvimento Local. Vol. 1, N. 1. 41-48 p.
- **Hernández F. D.** "Manejo de Cuencas y Sistemas de Información Geográfica". Apuntes, repartidos, capítulos de libros digitalizados de 1ª MAESTRIA EN ORDENACIÓN Y DESARROLLO TERRITORIAL. Universidad Internacional de Andalucía, Sede La Rábida (inédito). 15 p.
- **Hildenbrand, A.** (1996). Política de ordenación del territorio en Europa. Universidad de Sevilla, Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía. Apuntes, repartidos, capítulos de libros digitalizados de 1ª MAESTRIA EN ORDENACIÓN Y DESARROLLO TERRITORIAL. Universidad Internacional de Andalucía, Sede La Rábida
- **Hildenbrand, A.** (1999). Política Territorial y Desarrollo Regional en España y Europa: una visión comparada en vísperas del Siglo XXI. Revista "Ciudad y Territorio/Estudios Territoriales, nº 122. p. 785-807.
- **Humedales del Santa Lucia y su entorno.** (2007). Guía de Educación Ambiental - Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Uruguay-MVOTMA, AGENDA METROPOLITANA. Edita Iniciativa Latinoamericana. 54 p.
- **Intendencia Municipal de Canelones.** (2006). Estudio hidrológico para la regularización de asentamientos en Paso Carrasco; Unidad de Gestión del Hábitat.
- **Intendencia Municipal de Montevideo.** (2005). Programa de cuencas menores de Mont. Informe electrónico, 22 p. [www.montevideo.gub.uy/ambiente/documentos.htm](http://www.montevideo.gub.uy/ambiente/documentos.htm)
- **Intendencia Municipal de Montevideo**, (1992); Estudio sobre calidad de aguas del Arroyo Carrasco; Servicio de Operación y Mantenimiento de Saneamiento (Sistema Costero). Documento proporcionado por la Unidad de Efluentes Industriales, División Saneamiento.
- **Intendencia de Montevideo**, (2006). Evaluación de la contaminación de origen Industrial; Informe Anual 2006. División Saneamiento, IMM. Informe electrónico 24 p. [www.montevideo.gub.uy/ambiente/documentos.htm](http://www.montevideo.gub.uy/ambiente/documentos.htm)
- **Intendencia Municipal de Montevideo**, (2005). Programa de cuencas menores de Montevideo; Informe electrónico, 22 p. [www.montevideo.gub.uy/ambiente/documentos.htm](http://www.montevideo.gub.uy/ambiente/documentos.htm)
- **Kramer, R.** (1986). Evaluación y diagnóstico general sobre contaminación y degradación de la cuenca del Arroyo Carrasco. Facultad de Humanidades y Ciencias, Universidad de la República. (Inédito). Montevideo. 89 p.

- **Laffitte JC.** (1942). "Derivaciones de los estudios realizados en los trabajos de Deseccación y Arborización en los Bañados de Carrasco", Revista de la Facultad de Agronomía, N 27.
- **Libro Blanco del Area Metropolitana.** (2007) .Intendencias de Canelones, Montevideo y San José.
- **La Region de la Cuenca del Arroyo Carrasco en el Contexto Metropolitano;** Depto. de Planificación, División de Planificación Estratégica y Unidad de Equilibrio Territorial de la IMM. Informa Tecnico (inédito).
- **López G. F. Javier, R. Crecente, C. J. Álvarez,** (2002). Universidad de Santiago de Compostela, España, Departamento de Enxeñería Agroforestal (Laboratorio de Proyectos e Planificación); LOS USOS DEL SUELO ANALIZADOS MEDIANTE SIG.; XIV Congreso Internacional de Ingeniería Gráfica, Santander, España .9 p.
- **Lozano V., P., G., F., Trujillo,** (2005). Las Figuras de Protección de los Espacios Naturales en las Comunidades Autónomas Españolas: una puesta al día. Boletín de la A.G.E. N° 40. España. p. 57-81
- **Lucas, J. P.** (2009): *El Ordenamiento Territorial y los Sistemas de Información Geográfica*, Trabajo de Evaluación Curricular para Programa de Doctorado, Sevilla, (Inédito)
- **Márquez D., D. Fernández, F. Robles, A. García L., L. Galindo.** (2006). El Precio de la Sostenibilidad Rural en Andalucía: El Valor del LEADER II. Boletín de la A.G.E. N. ° 41. p 295-313
- **Massiris C. Á.** (2002). Ordenación del Territorio en América Latina. *Scripta Nova*-Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Vol. VI, núm. 125. Barcelona. España. 35p.
- **Mateo, J.** (1984). Apuntes de Geografía de los Paisajes. Facultad de Geografía. Universidad de La Habana: 283 p.
- **Mateo, J. M.** (2002). Material de las conferencias del curso impartido en la Maestría sobre "Medio Ambiente y Desarrollo del Instituto de estudios Ambientales, de la Universidad Nacional de Colombia, (inédito). 283 p.
- **Mendoza M., A.** (2003). Ordenamiento Integral, Territorial y Político. Ponencia presentada en el 9no Encuentro de Geógrafos de América Latina. Mérida .Inédito. México.8 p.
- **Menendez, J.;** (2004) Diagnostico Geoecológico del Municipio Sagua de Tanamo, Holguin, Cuba, Tesis de Maestria, Universidad de La Habana (Inédito). 82 p.
- **Merlin, P.** (1988) en La Voz "Aménagement du territoire" del Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement. París.
- **Ojeda, J.F.** (1999). Naturaleza y Desarrollo. Cambios en la consideración Política de lo Ambiental, durante la segunda mitad del Siglo XX. Sevilla. España. 16 p.
- **Panario, D., O. Gutiérrez,** (2006). Dinámica y fuentes de sedimentos de las playas uruguayas; Pp. 21-34 *In: Bases para la conservación y el manejo de la costa uruguaya. VIDA SILVESTRE URUGUAY*, Montevideo. 668 p
- **Palacios G. y J. Antonio,** (2005). *Barrios desfavorecidos urbanos. De la identificación a la intervención;* Tesis DOCTORAL —Madrid como laboratorio—. Departamento de Geografía. Universidad Autónoma de Madrid.
- **Plan Estratégico de Gestión Integrada de la Cuenca del Arroyo Carrasco** (2007).Area Metropolitana, IMM, IMC., MTOP y OPP.

- **PROBIDES** (2001). Herramientas para la Gestión Ambiental. Doc. de trabajo N° 42. Texto de las leyes 16.112 y 16.466 y del decreto 435/994.
- **PLAN MONTEVIDEO**. (1996). Memoria Informativa, Material elaborado por la IMM. 100 p.
- **Quinteros, M.** (1940). "Estudios forestales técnico-económicos referentes a la formación y conservación de los grandes parques, tenidos en cuenta en la confección del trazado y realización de la obra en los Bañados de Carrasco"; Revista de Facultad de Agronomía, N° 21,
- **Salinas, E.**, (2001). El Desarrollo Sustentable desde la Ecología del Paisaje. Material electrónico, disponible en la Red Mundial: <<http://www.brocku.ca/epi/lebk/lebk.html>>
- **Salinas, E. y J. Middleton**, (1998). La ecología del paisaje como base para el desarrollo sustentable en América Latina; Material electrónico, disponible en la Red Mundial: <http://www.brocku.ca/epi/lebk/salinas.html>.
- **Seguí Pons, Joana Maria y otros.** (2004). El Problema de los Ruidos en los entornos Aeroportuarios - El caso del aeropuerto de Palmas de Mallorca. Boletín de la A.G.E. N° 38. p. 225-243.
- **Sganga JC & H Da Silva.** (1977) Estudio de los suelos de la cuenca del Bañado de Carrasco. MAP, Dirección de Suelos y Fertilizantes, Montevideo. 18 p.
- **SIG para Principiantes.** (2001). Publicación "Mi comunidad, Nuestra Tierra". Centro Regional para el desarrollo de Montaña Integrado. PDF de estudio enviado por un colega del curso de Maestría.
- **Sistemas de Información Geográfica.** (2006). Curso-SIG 2006, Laboratorio de Técnicas Aplicadas al Análisis del Territorio Departamento de Geografía Facultad de Ciencias-U de la R.
- **Tratamiento Asociado de la Cuenca del Arroyo Carrasco** (2006). Documento Inédito (IMM-IMC).
- **Troitiño, M. A. (2006):** "Ordenación del Territorio y Desarrollo Territorial: La Construcción de las Geografías del Futuro". Geocalli. Cuadernos de Geografía. Universidad de Guadalajara. México. p. 17-68
- **Velozo, C. (1975).** Estudio geológico de los Bañados de Carrasco y los alrededores; Montevideo, 50 p.
- **Vida Silvestre**, Bases para la conservación y el manejo de la costa uruguaya. URUGUAY, 668 p.
- **Vieira R., J.** El Sistema de Informaciones Geográficas (SIG) en los contextos de Planificación del Medio Físico y de las Cuencas Hidrográficas. II Curso Internacional de Aspectos Geológicas de Protección Ambiental- Universidad de Campinas. Cap.7, p.102-113.
- **Zoido, F.** (1998). Geografía y ordenación del Territorio. Reproducido de: *Íber, Didáctica de las ciencias sociales. Geografía e Historia*, Barcelona: n° 16, Nuevas fronteras de los contenidos geográficos, p. 19-31.
- **Webs-** - [www.mvotma.gub.uy/dinama](http://www.mvotma.gub.uy/dinama)
- ECOPLATA, 2000. <http://www.ecoplata.org.uy/site/docs/ConfInt2001.pdf>
- Intendencia Municipal de San José, <http://www.imsj.gub.uy>

- Intendencia Municipal de Montevideo, [http:// www.montevideo.gub.uy](http://www.montevideo.gub.uy)
- Intendencia Municipal de Montevideo, CAHSL. 2002. "Montevideo patrimonio natural"
- Intendencia Municipal de Canelones; [http:// www.imcanelones.gub.uy](http://www.imcanelones.gub.uy)





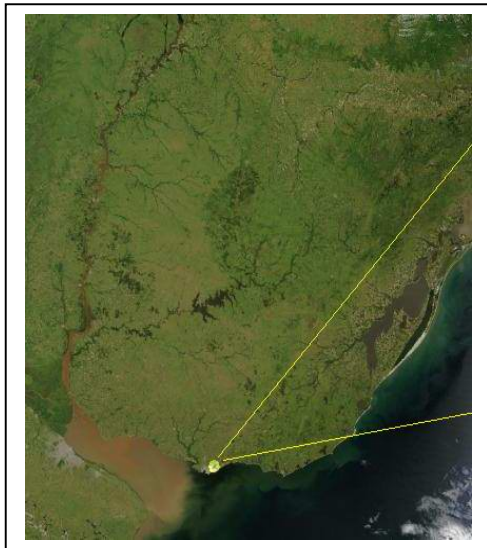
# UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE ANDALUCIA

Sede Santa María de La Rabida

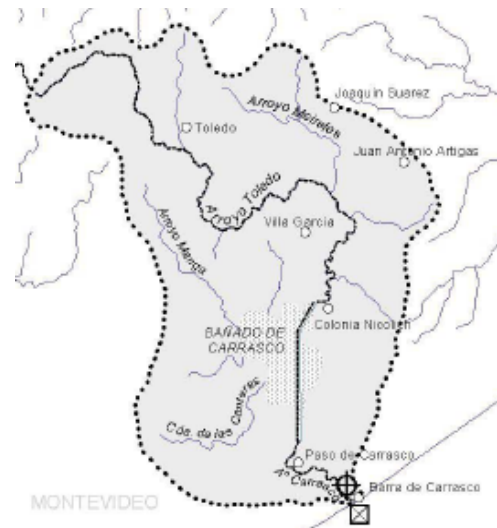
## 1ª MAESTRIA EN ORDENACIÓN Y DESARROLLO TERRITORIAL

### ANEXOS de la TESIS

DIAGNOSTICO DE LA SITUACION E IDENTIFICACION DE PROPUESTAS  
DE ORDENACION AMBIENTAL Y TERITORIAL  
EN LA CUENCA DEL ARROYO CARRASCO. MONTEVIDEO - URUGUAY



Uruguay



Cuenca del Arroyo Carrasco

**Director de Tesis:** Dr. Eduardo Salinas Chávez  
**Tutores de Tesis:** Ing. Agron. Ricardo Cayssials y  
Dra. Macarena Tejada  
**Maestrando:** Ing. Agron. José Pedro Lucas

Montevideo-Uruguay  
Septiembre 2010

## ANEXO 1 (fuente: Pecac)

### ESPECIALIZACIÓN PRODUCTIVA EN LA CAC

▪ **Zona CAC donde predominan los SERVICIOS**

Zona de la CAC	Rama	% en empleo total	Peso de la zona en total CAC
<i>Zona residencial costera: Carrasco, Barra de Carrasco y Parque Miramar</i>	INDUSTRIA	6,6%	3,5%
	SERVICIO	93,4%	24,1%
	AGRO	0,0%	0,0%
		100,0%	16,6%

Industria	%	Servicio	%
ALIMENTICIA	28%	COMERCIO MAYORISTA	8%
BODEGAS DE VINO	1%	COMERCIO MINORISTA	23%
FRIGORIFICOS	3%	OTROS SERVICIOS	24%
METALMECANICA	7%	PROFESIONALES Y SERVICIOS A EMPRESAS	9%
OTRAS MANUFACTURAS	27%	RESTAURANTES-BARES-HOTELES	9%
PLASTICO-CAUCHO	1%	SERVICIOS SEGURIDAD-VIGILANCIA	7%
QUIMICOS-LABORATORIOS	13%	TRANSPORTE-LOGÍSTICA	19%
TEXTIL-CURTIEMBRES-CALZADO	19%	Total	100%
Total	100%		

2. **Zonas CAC donde predominan los SERVICIOS y la INDUSTRIA tiene peso**

Zona de la CAC	rama	% en empleo total	% de la rama en total CAC
<i>Eje Camino Carrasco</i>	INDUSTRIA	26,9%	20,3%
	SERVICIO	73,1%	27,0%
	AGRO	0,0%	0,1%
		100,0%	23,7%

Industria	%	Servicio	%
ALIMENTICIA	30,8%	COMERCIO MAYORISTA	11,0%
BODEGAS DE VINO	0,3%	COMERCIO MINORISTA	20,2%
FRIGORIFICOS	14,0%	OTROS SERVICIOS	37,0%
METALMECANICA	4,7%	PROFESIONALES Y SERVICIOS A EMPRESAS	7,9%
OTRAS MANUFACTURAS	23,3%	RESTAURANTES-BARES-HOTELES	15,9%
PLASTICO-CAUCHO	12,3%	SERVICIOS SEGURIDAD-VIGILANCIA	1,3%
QUIMICOS-LABORATORIOS	9,0%	TRANSPORTE-LOGÍSTICA	6,7%
TEXTIL-CURTIEMBRES-CALZADO	5,7%	Total	100,0%
Total	100,0%		

Zona de la CAC	rama	% en empleo total	% de la rama en total CAC
<b>Eje Veracierto:</b>	INDUSTRIA	38,0%	32,9%
	SERVICIO	62,0%	26,1%
	AGRO	0,0%	0,0%
		100,0%	27,1%

Industria	%	Servicio	%
ALIMENTICIA	28,2%	COMERCIO MAYORISTA	9,4%
FRIGORIFICOS	3,5%	COMERCIO MINORISTA	34,1%
METALMECANICA	10,0%	OTROS SERVICIOS	34,6%
OTRAS MANUFACTURAS	14,8%	PROFESIONALES Y SERVICIOS A EMPRESAS	3,6%
PLASTICO-CAUCHO	5,0%	RESTAURANTES-BARES-HOTELES	2,7%
QUIMICOS-LABORATORIOS	13,8%	SERVICIOS SEGURIDAD-VIGILANCIA	4,1%
TEXTIL-CURTIEMBRES-CALZADO	24,7%	TRANSPORTE-LOGÍSTICA	11,3%
Total	100,0%	Total	100,0%

Zona de la CAC	rama	% en empleo total	% de la rama en total cac
<b>Jardines de Hipódromo</b>	INDUSTRIA	30,1%	2,4%
	SERVICIO	69,9%	2,7%
	AGRO	0,0%	0,0%
		100,0%	2,5%

Industria	%	Servicio	%
ALIMENTICIA	11,4%	COMERCIO MAYORISTA	11,1%
METALMECANICA	33,9%	COMERCIO MINORISTA	25,3%
OTRAS MANUFACTURAS	19,5%	OTROS SERVICIOS	44,7%
PLASTICO-CAUCHO	11,1%	PROFESIONALES Y SERVICIOS A EMPRESAS	4,8%
QUIMICOS-LABORATORIOS	15,3%	RESTAURANTES-BARES-HOTELES	1,7%
TEXTIL-CURTIEMBRES-CALZADO	8,7%	SERVICIOS SEGURIDAD-VIGILANCIA	0,8%
Total	100,0%	TRANSPORTE-LOGÍSTICA	11,7%
		Total	100,0%

Zona de la CAC	rama	% en empleo total	% de la rama en total cac
<b>Punta Rielles</b>	INDUSTRIA	51,6%	12,0%
	SERVICIO	48,4%	5,5%
	AGRO	0,0%	0,0%
		100,0%	7,3%

Industria	%	Servicio	%
ALIMENTICIA	13,0%	COMERCIO MAYORISTA	6,3%
BODEGAS DE VINO	2,1%	COMERCIO MINORISTA	40,9%
METALMECANICA	14,3%	OTROS SERVICIOS	31,5%
OTRAS MANUFACTURAS	17,0%	PROFESIONALES Y SERVICIOS A EMPRESAS	8,1%
PLASTICO-CAUCHO	24,8%	RESTAURANTES-BARES-HOTELES	0,8%
QUIMICOS-LABORATORIOS	8,1%	SERVICIOS SEGURIDAD-VIGILANCIA	3,5%
TEXTIL-CURTIEMBRES-CALZADO	20,7%	TRANSPORTE-LOGÍSTICA	8,8%
Total	100,0%	Total	100,0%

Zona de la CAC	rama	% en empleo total	% de la rama en total cac
<i>Piedras Blancas</i>	INDUSTRIA	34,3%	5,2%
	SERVICIO	65,6%	4,8%
	AGRO	0,0%	0,1%
		100,0%	<b>4,8%</b>

Industria	%	Servicio	%
ALIMENTICIA	24,5%	COMERCIO MAYORISTA	14,8%
FRIGORIFICOS	10,5%	COMERCIO MINORISTA	41,4%
METALMECANICA	12,5%	OTROS SERVICIOS	24,7%
OTRAS MANUFACTURAS	14,9%	PROFESIONALES Y SERVICIOS A EMPRESAS	2,1%
PLASTICO-CAUCHO	1,1%	RESTAURANTES-BARES-HOTELES	3,6%
QUIMICOS-LABORATORIOS	22,9%	SERVICIOS SEGURIDAD-VIGILANCIA	1,5%
TEXTIL-CURTIEMBRES-CALZADO	13,6%	TRANSPORTE-LOGÍSTICA	12,0%
Total	100,0%	Total	100,0%

Zona de la CAC	rama	% en empleo total	% de la rama en total cac
<i>Manga y Puntas de Manga</i>	INDUSTRIA	33,9%	5,2%
	SERVICIO	54,2%	4,0%
	AGRO	11,9%	13,2%
		100,0%	<b>4,8%</b>

Industria	%	Servicio	%
ALIMENTICIA	12,8%	COMERCIO MAYORISTA	18,7%
BODEGAS DE VINO	7,3%	COMERCIO MINORISTA	36,6%
METALMECANICA	26,5%	OTROS SERVICIOS	22,7%
OTRAS MANUFACTURAS	12,6%	PROFESIONALES Y SERVICIOS A EMPRESAS	1,8%
PLASTICO-CAUCHO	2,2%	RESTAURANTES-BARES-HOTELES	2,2%
QUIMICOS-LABORATORIOS	33,3%	SERVICIOS SEGURIDAD-VIGILANCIA	2,7%
CALZADO	5,2%	TRANSPORTE-LOGÍSTICA	15,3%
Total	100,0%	Total	100,0%

3. Zonas CAC donde predomina la INDUSTRIA y los servicios tienen peso

Zona de la CAC	rama	% en empleo total	% de la rama en total cac
<i>Barros Blancos</i>	INDUSTRIA	75,8%	12,0%
	SERVICIO	24,2%	1,9%
	AGRO	0,0%	0,0%
		100,0%	4,9%

Industria	%	Servicio	%
ALIMENTICIA	4,5%	COMERCIO MAYORISTA	7,1%
BODEGAS DE VINO	1,8%	COMERCIO MINORISTA	38,2%
FRIGORIFICOS	6,2%	OTROS SERVICIOS	39,0%
METALMECANICA	1,2%	PROFESIONALES Y SERVICIOS A EMPRESAS	2,7%
OTRAS MANUFACTURAS	2,3%	RESTAURANTES-BARES-HOTELES	0,8%
PLASTICO-CAUCHO	74,1%	SERVICIOS SEGURIDAD-VIGILANCIA	0,8%
QUIMICOS-LABORATORIOS	7,8%	TRANSPORTE-LOGÍSTICA	11,5%
TEXTIL-CURTIEMBRES-CALZADO	2,1%	Total	100,0%
Total	100,0%		

Zona de la CAC	rama	% en empleo total	% de la rama en total cac
<i>Colonia Nicolich</i>	INDUSTRIA	53,4%	2,4%
	SERVICIO	24,1%	0,5%
	AGRO	22,5%	7,4%
		100,0%	1,4%

Industria	%	Servicio	%
ALIMENTICIA	16,9%	COMERCIO MAYORISTA	4,0%
METALMECANICA	0,6%	COMERCIO MINORISTA	33,3%
OTRAS MANUFACTURAS	2,4%	OTROS SERVICIOS	47,3%
PLASTICO-CAUCHO	45,2%	PROFESIONALES Y SERVICIOS A EMPRESAS	1,3%
QUIMICOS-LABORATORIOS	33,1%	SERVICIOS SEGURIDAD-VIGILANCIA	2,7%
TEXTIL-CURTIEMBRES-CALZADO	1,8%	TRANSPORTE-LOGÍSTICA	11,3%
Total	100,0%	Total	100,0%

4. Zona CAC donde predominan los SERVICIOS y la AGROPECUARIA tiene peso

Zona de la CAC	rama	% en empleo total	% de la rama en total cac
<i>Don Bosco</i>	INDUSTRIA	9,2%	0,2%
	SERVICIO	76,3%	1,0%
	AGRO	14,6%	2,8%
		100,0%	0,9%

Industria	%	Servicio	%
ALIMENTICIA	26,5%	COMERCIO MAYORISTA	8,8%
BODEGAS DE VINO	5,9%	COMERCIO MINORISTA	45,9%
METALMECANICA	50,0%	OTROS SERVICIOS	15,2%
OTRAS MANUFACTURAS	5,9%	PROFESIONALES Y SERVICIOS A EMPRESAS	0,7%
TEXTIL-CURTIEMBRES-CALZADO	11,8%	RESTAURANTES-BARES-HOTELES	3,9%
Total	100,0%	SERVICIOS SEGURIDAD-VIGILANCIA	15,9%
		TRANSPORTE-LOGÍSTICA	9,5%
		Total	100,0%

Zona de la CAC	rama	% en empleo total	% de la rama en total cac
<i>Villa García</i>	INDUSTRIA	9,2%	0,2%
	SERVICIO	41,9%	0,3%
	AGRO	48,9%	5,9%
		100,0%	0,5%

Industria	%	Servicio	%
ALIMENTICIA	0%	COMERCIO MAYORISTA	42,7%
BODEGAS DE VINO	0%	COMERCIO MINORISTA	30,2%
METALMECANICA	9,5%	OTROS SERVICIOS	12,5%
OTRAS MANUFACTURAS	81,0%	PROFESIONALES Y SERVICIOS A EMPRESAS	2,1%
TEXTIL-CURTIEMBRES-CALZADO	9,5%	RESTAURANTES-BARES-HOTELES	2,1%
Total	100,0%	SERVICIOS SEGURIDAD-VIGILANCIA	2,1%
		TRANSPORTE-LOGÍSTICA	8,3%
		Total	100,0%

5. ZonaCAC donde no hay predominio sectorial

Zona de la CAC	rama	% en empleo total	% de la rama en total cac
<i>Toledo</i>	INDUSTRIA	27,9%	2,0%
	SERVICIO	32,6%	1,2%
	AGRO	39,5%	20,7%
		100,0%	2,3%

Industria	%	Servicio	%
ALIMENTICIA	7,5%	COMERCIO MAYORISTA	9,8%
FRIGORIFICOS	78,9%	COMERCIO MINORISTA	40,8%
METALMECANICA	4,7%	OTROS SERVICIOS	27,6%
OTRAS MANUFACTURAS	5,0%	PROFESIONALES Y SERVICIOS A EMPRESAS	3,7%
TEXTIL-CURTIEMBRES-CALZADO	3,9%	RESTAURANTES-BARES-HOTELES	1,8%
Total	100,0%	SERVICIOS SEGURIDAD-VIGILANCIA	1,2%
		TRANSPORTE-LOGÍSTICA	15,0%
		Total	100,0%

Zona de la CAC	rama	% en empleo total	% de la rama en total cac
<i>Joaquín Suárez y aldeaños</i>	INDUSTRIA	34,5%	1,5%
	SERVICIO	33,8%	0,7%
	AGRO	31,8%	9,7%
		100,0%	1,3%

Industria	%	Servicio	%
ALIMENTICIA	4,5%	COMERCIO MINORISTA	49,2%
BODEGAS DE VINO	20,4%	OTROS SERVICIOS	36,5%
METALMECANICA	4,0%	PROFESIONALES Y SERVICIOS A EMPRESAS	1,0%
OTRAS MANUFACTURAS	5,0%	RESTAURANTES-BARES-HOTELES	3,0%
PLASTICO-CAUCHO	18,4%	TRANSPORTE-LOGÍSTICA	10,2%
QUIMICOS-LABORATORIOS	37,3%	Total	100,0%
TEXTIL-CURTIEMBRES-CALZADO	10,4%		
Total	100,0%		

**6. ZonaCAC donde predomina la AGROPECUARIA**

Zona de la CAC	rama	% en empleo total	% de la rama en total cac
<i>Toledo Chico</i>	INDUSTRIA	4,1%	0,2%
	SERVICIO	22,6%	0,5%
	AGRO	73,4%	21,7%
		100,0%	1,3%

Industria	%	Servicio	%
BODEGAS DE VINO	82,6%	COMERCIO MAYORISTA	4,7%
METALMECANICA	8,7%	COMERCIO MINORISTA	15,0%
OTRAS MANUFACTURAS	8,7%	OTROS SERVICIOS	16,5%
Total	100,0%	TRANSPORTE-LOGÍSTICA	63,8%
		Total	100,0%

Zona de la CAC	rama	% en empleo total	% de la rama en total cac
<i>Bañado Carrasco</i>	AGRO	100%	0,6%

Zona de la CAC	rama	% en empleo total	% de la rama en total cac
<i>Manga Rural</i>	AGRO	100%	0,2%



### 7. Zona América y Aeropuerto

Zona de la CAC	rama	% en empleo total	% de la rama en total cac
Zona América	INDUSTRIA	6,4%	0,9%
	SERVICIO	93,6%	6,2%
		100,0%	4,3%

#### Zona América

Industria	%	Servicio	%
OTRAS MANUFACTURAS	7,6%	COMERCIO MAYORISTA	45,2%
PLASTICO-CAUCHO	63,0%	COMERCIO MINORISTA	0,6%
TEXTIL-CURTIEMBRES-CALZADO	29,4%	OTROS SERVICIOS	23,0%
Total	100,0%	PROFESIONALES Y SERVICIOS A EMPRESAS	20,7%
		RESTAURANTES-BARES-HOTELES	1,7%
		SERVICIOS SEGURIDAD-VIGILANCIA	2,1%
		TRANSPORTE-LOGÍSTICA	6,7%
		Total	100,0%

Zona de la CAC	rama	% en empleo total	% de la rama en total cac
Aeropuerto	INDUSTRIA	8,5%	0,6%
	SERVICIO	91,5%	3,0%
		100,0%	2,1%

#### Aeropuerto

Industria	%	Servicio	%
ALIMENTICIA	97,5%	COMERCIO MAYORISTA	1,8%
OTRAS MANUFACTURAS	2,5%	COMERCIO MINORISTA	14,8%
Total	100,0%	OTROS SERVICIOS	22,1%
		PROFESIONALES Y SERVICIOS A EMPRESAS	0,2%
		RESTAURANTES-BARES-HOTELES	9,3%
		SERVICIOS SEGURIDAD-VIGILANCIA	1,8%
		TRANSPORTE-LOGÍSTICA	50,1%
		Total	100,0%

## Ley N° 17.234

# DECLARASE DE INTERES GENERAL LA CREACION Y GESTION DE UN SISTEMA NACIONAL DE AREAS NATURALES PROTEGIDAS, COMO INSTRUMENTO DE APLICACION DE LAS POLITICAS Y PLANES NACIONALES DE PROTECCION AMBIENTAL

El Senado y la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay,  
reunidos en Asamblea General,

**DECRETAN:**

---

### TITULO I

### CAPITULO I

### DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°. (Declaratoria de interés general).- Declárase de interés general la creación y gestión de un Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas, como instrumento de aplicación de las políticas y planes nacionales de protección ambiental.

A efectos de la presente ley, se entiende por Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas el conjunto de áreas naturales del territorio nacional, continentales, insulares o marinas, representativas de los ecosistemas del país, que por sus valores ambientales, históricos, culturales o paisajísticos singulares, merezcan ser preservados como patrimonio de la nación, aun cuando las mismas hubieran sido transformadas parcialmente por el hombre.

La creación del Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas tiene por objeto armonizar los criterios de planificación y manejo de las áreas a proteger, bajo categorías determinadas, con una regulación única que fije las pautas de ordenamiento.

Decláranse de orden público las disposiciones legales relativas a la preservación, conservación, manejo y administración de las áreas naturales protegidas.

Artículo 2°. (Objetivos).- Son objetivos específicos del Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas:

- A) Proteger la diversidad biológica y los ecosistemas, que comprenden la conservación y preservación del material genético y las especies, priorizando la conservación de las poblaciones de flora y fauna autóctonas en peligro o amenazadas de extinción.
- B) Proteger los hábitats naturales, así como las formaciones geológicas y geomorfológicas relevantes, especialmente aquellos imprescindibles para la sobrevivencia de las especies amenazadas.
- C) Mantener ejemplos singulares de paisajes naturales y culturales.
- D) Evitar el deterioro de las cuencas hidrográficas, de modo de asegurar la calidad y cantidad de las aguas.
- E) Proteger los objetos, sitios y estructuras culturales, históricas y arqueológicas, con fines de conocimiento público o de investigación científica.
- F) Proveer oportunidades para la educación ambiental e investigación, estudio y monitoreo del ambiente en las áreas naturales protegidas.
- G) Proporcionar oportunidades para la recreación al aire libre, compatibles con las características naturales y culturales de cada área, así como también para su desarrollo ecoturístico.
- H) Contribuir al desarrollo socioeconómico, fomentando la participación de las comunidades locales en las actividades relacionadas con las áreas naturales protegidas, así como también las oportunidades compatibles de trabajo en las mismas o en las zonas de influencia.
- I) Desarrollar formas y métodos de aprovechamiento y uso sustentable de la diversidad biológica nacional y de los hábitats naturales, asegurando su potencial para beneficio de las generaciones futuras.

## **CAPITULO II**

### **DE LAS CATEGORIAS**

Artículo 3º. (Categorías).- El Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas estará integrado por las áreas que sean clasificadas en las siguientes categorías de definición y manejo:

- A) Parque nacional: aquellas áreas donde existan uno o varios ecosistemas que no se encuentren significativamente alterados por la explotación y ocupación humana, especies vegetales y animales, sitios geomorfológicos y hábitats que presenten un especial interés científico, educacional y recreativo o comprendan paisajes

naturales de una belleza excepcional.

- B) Monumento natural: aquella área que contiene normalmente uno o varios elementos naturales específicos de notable importancia nacional, tales como una formación geológica, un sitio natural único, especies o hábitats o vegetales que podrían estar amenazados, donde la intervención humana, de realizarse, será de escasa magnitud y estará bajo estricto control.
- C) Paisaje protegido: superficie territorial continental o marina, en la cual las interacciones del ser humano y la naturaleza, a lo largo de los años, han producido una zona de carácter definido, de singular belleza escénica o con valor de testimonio natural, y que podrá contener valores ecológicos o culturales.
- D) Sitios de protección: aquellas áreas relativamente pequeñas que poseen valor crítico, dado que:
- Contienen especies o núcleos poblacionales relevantes de flora o fauna.
  - En ellas se cumplen etapas claves del ciclo biológico de las especies.
  - Tienen importancia significativa para el ecosistema que integran.
  - Contienen manifestaciones geológicas, geomorfológicas o arqueológicas relevantes.

El Poder Ejecutivo, a propuesta del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, podrá ampliar las categorías establecidas en el presente artículo.

Artículo 4º. (De las áreas de conservación o reserva departamentales).- Son aquellas áreas de conservación o reservas declaradas como tales por los Gobiernos Departamentales, las que podrán ser incorporadas al Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas por el Poder Ejecutivo, de conformidad con lo dispuesto por la presente ley.

### **CAPITULO III**

#### **DE LA ASIGNACION DE CATEGORIAS**

Artículo 5º. (Incorporación al sistema).- El Poder Ejecutivo, a propuesta del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, incorporará al Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas, bajo las correspondientes categorías de manejo, aquellas áreas naturales que reúnan las condiciones señaladas en este Título.

Lo dispuesto en el inciso anterior regirá para los casos de áreas pertenecientes al patrimonio del Estado, así como de los particulares que a tales efectos presten su consentimiento.

Las áreas naturales protegidas y los monumentos históricos nacionales que actualmente se encuentran bajo custodia, responsabilidad, manejo y administración del Ministerio de Defensa Nacional permanecerán en su órbita manteniéndose una relación de coordinación e interacción con el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Artículo 6º. (Expropiación y limitaciones).- Declárase de utilidad pública la expropiación de aquellas áreas que reúnan las condiciones establecidas en el presente Título, cuyos titulares no prestaren su consentimiento para la incorporación de los mismos al Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas.

Sin perjuicio de ello, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente podrá declarar tales áreas sujetas a las condiciones de uso y manejo que determine, de conformidad con las disposiciones de la presente ley.

El procedimiento expropiatorio se regirá por las disposiciones de la [Ley N° 3.958](#), de 28 de marzo de 1912, sus concordantes y modificativas.

Si a los noventa días de la conclusión del proceso expropiatorio el expropiante no hubiere procedido a tomar posesión del inmueble correspondiente, caducará de pleno derecho la expropiación del mismo.

En caso que el Poder Ejecutivo proceda a realizar la ampliación prevista en el último inciso del [artículo 3º](#), y no existiere el consentimiento aludido en el inciso anterior, la declaración de utilidad pública de la expropiación de áreas incluidas en dicha ampliación deberá ser establecida por vía legal.

Artículo 7º. (Aplicación).- El Poder Ejecutivo, a propuesta del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, deberá:

- A) Seleccionar y delimitar las áreas naturales que incorporará al Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas. En todos los casos el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, con carácter previo a la elevación de propuestas al Poder Ejecutivo, pondrá de manifiesto en sus oficinas el proyecto de selección y delimitación y dispondrá la realización de una audiencia pública. A tales fines, efectuará una comunicación mediante publicación en el Diario Oficial y en otro diario de circulación nacional, a partir de la cual correrá un plazo que determinará la reglamentación, para que cualquier interesado pueda acceder a la vista del proyecto y formular las apreciaciones que considere convenientes. La reglamentación determinará también la forma de convocatoria y los demás aspectos inherentes a la realización de la audiencia pública, en la que podrá intervenir cualquier interesado.
- B) Volver a delimitar y a clasificar las áreas ya existentes al momento de la promulgación de la presente ley, cualquiera sea la jerarquía de la norma de creación, para lo cual la Dirección Nacional de Medio Ambiente deberá realizar un inventario completo de tales áreas.

- C) Efectuar las designaciones dominiales, transfiriendo al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente los bienes inmuebles que correspondieren, según lo dispuesto por el [artículo 8º de la Ley N° 16.112](#), de 30 de mayo de 1990, sin que sea necesario el consentimiento del organismo titular, cuando se trate de Incisos de la Administración Central.
- D) Establecer los plazos y formas para deslindar los padrones comprendidos en las situaciones a que refiere este Capítulo, a partir de lo cual no se podrá intervenir o modificar las condiciones naturales, los valores ambientales, paisajísticos, culturales o históricos existentes en ellos.
- E) Identificar los programas de funcionamiento y proyectos de inversión, con sus créditos y unidades ejecutoras correspondientes, incluidos locales y funcionarios, que deberán ser transferidos al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente ante la creación del Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas, según lo dispuesto por el [artículo 13 de la Ley N° 16.112](#), de 30 de mayo de 1990.

El Poder Ejecutivo tomará las medidas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto por este artículo dentro de un período de un año a partir de la promulgación de la presente ley. Dicho plazo podrá ser prorrogado a solicitud expresa del Poder Ejecutivo.

Artículo 8º. (Medidas de protección).- El Poder Ejecutivo, a propuesta del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, podrá establecer las siguientes limitaciones o prohibiciones respecto a las actividades que se realicen en las áreas comprendidas en el Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas y zonas adyacentes:

- A) La edificación o urbanización, salvo aquellas contenidas expresamente en los planes de manejo del área respectiva.
- B) La ejecución de obras de infraestructura o la instalación de monumentos que alteren el paisaje o las características ambientales del área.
- C) La introducción de especies alóctonas de flora y fauna silvestre.
- D) Los vertidos de residuos, así como el desagüe de efluentes o la liberación de emisiones contaminantes, sin el tratamiento que se disponga.
- E) La recolección, la muerte, el daño o la provocación de molestias a animales silvestres, incluyendo la captura en vivo y la recolección de sus huevos o crías, así como la alteración o destrucción de la vegetación.
- F) La emisión o producción de niveles de ruido perturbadores para el entorno.

- G) La actividad de caza y de pesca, salvo que éstas se encuentren específicamente contempladas en los planes de manejo de cada área.
- H) El desarrollo de aprovechamientos productivos tradicionales o no, que por su naturaleza, intensidad o modalidad, conlleven la alteración de las características ambientales del área.
- I) Los aprovechamientos y el uso del agua, que puedan resultar en una alteración del régimen hídrico natural, que tenga incidencia dentro de un área natural protegida.
- J) Otras medidas de análogas características, necesarias para la adecuada protección de los valores ambientales, históricos, culturales o paisajísticos de cada área.

Artículo 9º. (Oferta de venta).- Cuando los padrones a que refiere el [artículo 7º](#) de la presente ley, sean de propiedad privada, previamente calificados, antes de ser enajenados, deberán ser ofrecidos al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, el que dispondrá de un plazo de sesenta días para manifestar si acepta o no dicho ofrecimiento. En caso que la Administración no se pronuncie en ese plazo, se tendrá por rechazado el ofrecimiento.

Expresada la voluntad de aceptación de la oferta, el Estado dispondrá de un plazo de noventa días para celebrar el contrato de compraventa.

Si el propietario no cumpliera con esta obligación, será pasible de la multa prevista en el último inciso del [artículo 35 de la Ley Nº 11.029](#), de 12 de enero de 1948.

## **TITULO II**

### **CAPITULO I**

#### **DE LA ADMINISTRACION Y COMPETENCIAS**

Artículo 10. (Competencia).- El Poder Ejecutivo fijará la política nacional referida a las áreas naturales protegidas, como parte de la política nacional ambiental, correspondiendo al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente la formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes nacionales referidos a las áreas naturales protegidas, a través de la Dirección Nacional de Medio Ambiente ([artículo 2º y numerales 7\) a 10\) del artículo 3º de la Ley Nº 16.112](#), de 30 de mayo de 1990).

Artículo 11. (Administración).- La administración de las áreas naturales protegidas que el Poder Ejecutivo determine, a propuesta del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, podrá estar a cargo de otros organismos o personas públicas o privadas.

Cuando se resuelva adjudicar la administración de un área natural protegida se tendrá en cuenta para la contratación las condiciones técnicas y capacidades de administración de

los interesados, correspondiendo que la actuación del adjudicatario sea realizada en calidad de concesionario de un servicio público.

Artículo 12. (Planes de manejo).- El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, a propuesta de la Dirección Nacional de Medio Ambiente, establecerá las pautas y planes generales correspondientes para cada categoría de áreas naturales protegidas y para la región adyacente.

Los administradores de áreas naturales protegidas, dentro del primer año de su gestión, deberán presentar al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, para su aprobación, los planes de manejo particulares que se propongan ejecutar en el área, de conformidad con las pautas y planes generales correspondientes a la categoría.

Sin perjuicio de ello, cuando así estuviera dispuesto serán de aplicación las disposiciones de la [Ley N° 16.466](#), de 19 de enero de 1994 y normas reglamentarias.

Artículo 13. (Señalización).- Los administradores de las áreas naturales protegidas, en coordinación con las autoridades competentes cuando correspondiere, tendrán la obligación de señalar adecuadamente los límites de cada área, las rutas nacionales, caminos y accesos que conduzcan o lindenen con las áreas naturales protegidas, especificando las reglamentaciones y prohibiciones aplicables.

Artículo 14. (Inspección y contralor).- Los administradores de áreas naturales protegidas estarán obligados a permitir en todo tiempo el ingreso a las mismas, con fines de inspección y contralor, del personal debidamente identificado de la Dirección Nacional de Medio Ambiente.

Los funcionarios de la Dirección Nacional de Medio Ambiente asignados al efecto y el personal de los administradores de áreas naturales protegidas específicamente autorizados por la Dirección Nacional de Medio Ambiente, en el ejercicio de sus funciones de contralor y custodia de las áreas respectivas, podrán disponer las medidas cautelares de intervención y secuestro administrativo de los objetos o productos del ilícito, así como de los elementos empleados para la comisión del mismo, dando cuenta de inmediato al Juzgado de Paz correspondiente y estando a lo que éste resuelva.

Tales funcionarios y el personal mencionado podrán requerir directamente del Ministerio del Interior o de la Prefectura Nacional Naval, en su caso, el auxilio necesario para el cumplimiento de sus funciones y la adecuada defensa del área natural protegida correspondiente.

Artículo 15. (Asesoramiento).- El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente constituirá una Comisión Nacional Asesora de Areas Protegidas, integrada por delegados del Poder Ejecutivo, del Congreso Nacional de Intendentes, de la Universidad de la República, de la Administración Nacional de Educación Pública, de las organizaciones representativas de los productores rurales y de las organizaciones no gubernamentales ambientalistas. La reglamentación establecerá la forma de designación de los representantes de las organizaciones privadas.



La Comisión Nacional Asesora de Areas Protegidas tendrá iniciativa y asesorará al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y por su intermedio al Poder Ejecutivo en todo lo relativo a la política de áreas naturales protegidas a nivel nacional, así como en la aplicación y cumplimiento de la presente ley.

El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente constituirá, con relación a cada área natural protegida, una Comisión Asesora específica, en la que estarán representados el Poder Ejecutivo, los propietarios de predios privados incorporados al área, los pobladores radicados dentro del área, las autoridades locales y las organizaciones no gubernamentales ambientalistas con actividad vinculada al área.

## **CAPITULO II**

### **DE LOS ASPECTOS FINANCIEROS Y TRIBUTARIOS**

Artículo 16. (Fondo de Areas Protegidas).- Créase el Fondo de Areas Protegidas destinado al cumplimiento de los fines de la presente ley. Este Fondo será administrado por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, el que tendrá su titularidad y disponibilidad y se integrará con los siguientes recursos:

- A) Los provenientes de tributos, transferencias de Rentas Generales o endeudamiento externo, que tengan por destino el financiamiento de proyectos relativos al Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas.
- B) El producido total de la venta de publicaciones científicas relativas a las áreas protegidas, libros o material de divulgación, objetos recordatorios, artesanías locales, y otros.
- C) El producido total de toda clase de proventos que deriven de la gestión de las áreas protegidas.
- D) El producido de las multas y decomisos derivados de infracciones a las normas de la presente ley.
- E) Las herencias, legados o donaciones recibidos con un fin específico o que tengan como contenido la preservación o defensa de las áreas naturales protegidas.
- F) El producto de las inversiones que se efectúen con este Fondo.

Artículo 17. (Precios).- Autorízase al Poder Ejecutivo, a propuesta del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, a fijar los precios por la prestación de servicios, explotación e ingreso a las áreas naturales protegidas.

El producido será vertido al Fondo de Areas Protegidas creado por el [artículo 16](#) de la presente ley.

## **CAPITULO III**

## DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES

Artículo 18. (Sanciones).- Las infracciones a lo dispuesto en la presente ley, serán sancionadas por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, de la siguiente forma:

- A) Con multa, según lo previsto en el [artículo 6º de la Ley Nº 16.112](#), de 30 de mayo de 1990, sin perjuicio de lo dispuesto por el [artículo 453 de la Ley Nº 16.170](#), de 28 de diciembre de 1990.
- B) Con el comiso de todos los objetos producto de la actividad ilícita, ejemplares vivos, cueros, crías o huevos, elementos arqueológicos y geológicos, cuya introducción o extracción se encuentre prohibida, así como todo otro elemento que directa o indirectamente fuere empleado en la comisión de la infracción, tales como armas, vehículos o embarcaciones y, en su caso, el producido de la comercialización de los elementos producto del ilícito.
- C) La suspensión o cancelación de los permisos, autorizaciones o concesiones que hubieren sido otorgados al infractor.

Artículo 19. (Agravantes).- Sin perjuicio de las eventuales responsabilidades penales, las infracciones cometidas dentro de las áreas naturales protegidas, serán consideradas especialmente agravadas a los efectos administrativos o civiles que pudieran corresponder, cuando:

- A) Contravinieren normas de protección de la fauna, la flora o el medio ambiente.
- B) Se destruyera cartelera indicativa y señalizaciones.
- C) Fueran cometidas por funcionarios de la Dirección Nacional de Medio Ambiente o por personal de los administradores de áreas naturales protegidas.
- D) Se trate de infracciones reiteradas.

Artículo 20. (Decomisos de elementos no realizables).- Los elementos decomisados, que no sean realizables económicamente, serán destruidos, adoptándose las medidas precautorias correspondientes, incluyéndose el labrado del acta respectiva. Tratándose del secuestro o decomiso de ejemplares vivos de fauna autóctona, éstos deberán ser reintegrados a sus hábitats naturales.

En todos los casos, los costos que se generen por tales operaciones serán de cargo de los infractores, sin perjuicio del cumplimiento de lo dispuesto por el [artículo 4º de la Ley Nº 16.466](#), de 19 de enero de 1994.

## CAPITULO IV

## **DISPOSICIONES FINALES**

Artículo 21. (Creación).- Créase la Guardia Ambiental, con jurisdicción nacional, como unidad ejecutora dependiente de la Dirección Nacional de Medio Ambiente del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

El Poder Ejecutivo remitirá al Poder Legislativo un proyecto de ley estructurando dicha unidad e instrumentando su integración y funcionamiento.

Artículo 22. (Normas vigentes).- Las normas anteriores que hubieran declarado áreas naturales protegidas serán interpretadas y aplicadas según lo dispuesto en la presente ley y en la reglamentación que dicte el Poder Ejecutivo.

Artículo 23. (Derogación).- Derógase el [artículo 207 de la Ley N° 16.320](#), de 1° de noviembre de 1992, y normas concordantes, en todo lo relacionado con las áreas naturales protegidas.

Sala de Sesiones de la Cámara de Senadores, en Montevideo, a 10 de febrero de 2000.

**HUGO FERNANDEZ FAINGOLD,**  
**Presidente.**  
**Mario Farachio,**  
**Secretario.**

**MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO  
AMBIENTE**  
**MINISTERIO DEL INTERIOR**  
**MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS**  
**MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL**  
**MINISTERIO DE EDUCACION Y CULTURA**  
**MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PUBLICAS**  
**MINISTERIO DE GANADERIA, AGRICULTURA Y PESCA**

**Montevideo, 22 de febrero de 2000.**

Cúmplase, acúsese recibo, comuníquese, publíquese e insértese en el Registro Nacional de Leyes y Decretos.

**SANGUINETTI.**  
**BEATRIZ MARTINEZ.**  
**GUILLERMO STIRLING.**  
**LUIS MOSCA.**  
**JUAN LUIS STORAGE.**  
**YAMANDU FAU.**  
**LUCIO CACERES.**  
**JUAN NOTARO.**

## Ley N° 17.283

# DECLARASE DE INTERES GENERAL, DE CONFORMIDAD CON LO ESTABLECIDO EN EL ARTICULO 47 DE LA CONSTITUCION DE LA REPUBLICA, QUE REFIERE A LA PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE

El Senado y la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, reunidos en Asamblea General, DECRETAN:

---

### CAPITULO I

#### DISPOSICIONES INTRODUCTORIAS

Artículo 1º. (Declaración).- Declárase de interés general, de conformidad con lo establecido en el [artículo 47 de la Constitución de la República](#):

- A) La protección del ambiente, de la calidad del aire, del agua, del suelo y del paisaje.
- B) La conservación de la diversidad biológica y de la configuración y estructura de la costa.
- C) La reducción y el adecuado manejo de las sustancias tóxicas o peligrosas y de los desechos cualquiera sea su tipo.
- D) La prevención, eliminación, mitigación y la compensación de los impactos ambientales negativos.
- E) La protección de los recursos ambientales compartidos y de los ubicados fuera de las zonas sometidas a jurisdicciones nacionales.
- F) La cooperación ambiental regional e internacional y la participación en la solución de los problemas ambientales globales.
- G) La formulación, instrumentación y aplicación de la política nacional ambiental y de desarrollo sostenible.  
A los efectos de la presente ley se entiende por desarrollo sostenible aquel desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades.

La presente declaración es sin perjuicio de lo establecido por las normas específicas vigentes en cada una de las materias señaladas.

Artículo 2º. (Derecho de los habitantes).- Los habitantes de la República tienen el derecho a ser protegidos en el goce de un ambiente sano y equilibrado.

Artículo 3º. (Deber de las personas).- Las personas físicas y jurídicas, públicas y privadas, tienen el deber de abstenerse de cualquier acto que cause depredación, destrucción o contaminación graves del medio ambiente.

Declárase por vía interpretativa que, a efectos de lo establecido en el [artículo 47 de la Constitución de la República](#) y en la presente disposición, se consideran actos que causan depredación, destrucción o contaminación graves del medio ambiente, aquellos que contravengan lo establecido en la presente ley y en las demás normas regulatorias de las

materias referidas en el [artículo 1º](#). Asimismo, se entiende por daño ambiental toda pérdida, disminución o detrimento significativo que se infiera al medio ambiente.

Artículo 4º. (Deber del Estado).- Es deber fundamental del Estado y de las entidades públicas en general, propiciar un modelo de desarrollo ambientalmente sostenible, protegiendo el ambiente y, si éste fuere deteriorado, recuperarlo o exigir que sea recuperado.

Artículo 5º. (Finalidad).- El objetivo de la presente ley general de protección del ambiente es, en cumplimiento del mandato previsto en el [artículo 47 de la Constitución de la República](#), establecer previsiones generales básicas atinentes a la política nacional ambiental y a la gestión ambiental coordinada con los distintos sectores públicos y privados.

## CAPITULO II

### DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 6º. (Principios de política ambiental).- La política nacional ambiental que fije el Poder Ejecutivo se basará en los siguientes principios:

- A) La distinción de la República en el contexto de las naciones como "País Natural", desde una perspectiva económica, cultural y social del desarrollo sostenible.
- B) La prevención y previsión son criterios prioritarios frente a cualquier otro en la gestión ambiental y, cuando hubiere peligro de daño grave o irreversible, no podrá alegarse la falta de certeza técnica o científica absoluta como razón para no adoptar medidas preventivas.
- C) Constituye un supuesto para la efectiva integración de la dimensión ambiental al desarrollo económico y social, la incorporación gradual y progresiva de las nuevas exigencias, sin que por ello deba reconocerse la consolidación de situaciones preexistentes.
- D) La protección del ambiente constituye un compromiso que atañe al conjunto de la sociedad, por lo que las personas y las organizaciones representativas tienen el derecho-deber de participar en ese proceso.
- E) La gestión ambiental debe partir del reconocimiento de su transectorialidad, por lo que requiere la integración y coordinación de los distintos sectores públicos y privados involucrados, asegurando el alcance nacional de la instrumentación de la política ambiental y la descentralización en el ejercicio de los cometidos de protección ambiental.
- F) La gestión ambiental debe basarse en un adecuado manejo de la información ambiental, con la finalidad de asegurar su disponibilidad y accesibilidad por parte de cualquier interesado.
- G) El incremento y el fortalecimiento de la cooperación internacional en materia ambiental promoviendo la elaboración de criterios ambientales comunes.

Los principios antes mencionados servirán también de criterio interpretativo para resolver las cuestiones que pudieran suscitarse en la aplicación de las normas y competencias de protección del ambiente y en su relación con otras normas y competencias.

Artículo 7º. (Instrumentos de gestión ambiental).- Constituyen instrumentos de gestión ambiental los siguientes:

- A) La presente ley, demás normas legales y reglamentarias, las normas departamentales y otras disposiciones de protección del ambiente, así como los instructivos, directrices o guías metodológicas que se dictaren.
- B) Los programas, planes y proyectos de protección ambiental.

- C) La información ambiental y la sensibilización, educación y capacitación ambiental.
- D) El establecimiento de parámetros y estándares de calidad ambiental.
- E) Las declaraciones juradas, la evaluación del impacto ambiental previa convocatoria de audiencia pública con arreglo y en los casos establecidos por los [artículos 13 y 14 de la Ley N° 16.466](#), de 19 de enero de 1994, y los procesos de autorización correspondientes.
- F) Los análisis y las evaluaciones de riesgo, las auditorías y certificaciones ambientales y el ordenamiento ambiental.
- G) El sistema de áreas naturales protegidas.
- H) Los planes de recuperación y recomposición de oficio que se aprueben.
  - I) Los incentivos económicos y los tributos.
  - J) Las sanciones administrativas y otras medidas complementarias.
- K) La organización institucional ambiental.
- L) El conjunto de Ministerios, Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y otros organismos del Estado, actuando coordinadamente.

El Poder Ejecutivo reglamentará la forma y condiciones en que se aplicarán por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente los instrumentos de gestión no contenidos en la presente ley ni en leyes específicas de protección del ambiente.

Artículo 8°. (Coordinación).- Corresponde al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, la coordinación exclusiva de la gestión ambiental integrada del Estado y de las entidades públicas en general.

Además de las competencias asignadas en forma específica a ese Ministerio, corresponderán al mismo todas aquellas materias ambientales, aun sectoriales, no asignadas legalmente a otra entidad pública.

Dicho Ministerio podrá delegar en autoridades departamentales o locales el cumplimiento de los cometidos de gestión ambiental, previo acuerdo con el jerarca respectivo y en las condiciones que en cada caso se determinen.

Artículo 9°. (Apoyo y asesoramiento).- El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente apoyará la gestión ambiental de las autoridades departamentales y locales y de las entidades públicas en general, especialmente mediante la creación y desarrollo de unidades o áreas ambientales especializadas dependientes de las mismas.

Los Gobiernos Departamentales podrán requerir el asesoramiento del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente a efectos de la elaboración de normas referidas a la protección del ambiente.

Artículo 10. (Relacionamiento).- La competencia de las autoridades nacionales, departamentales y locales queda sujeta a lo establecido en el [artículo 47 de la Constitución de la República](#) y a lo dispuesto por la presente ley y las demás leyes reglamentarias del mismo.

Ninguna persona podrá desconocer las exigencias derivadas de normas nacionales o departamentales de protección y/o conservación ambiental, de igual jerarquía, dictadas en el marco de sus respectivas competencias, al amparo de normas menos rigurosas de los ámbitos departamentales o nacional, respectivamente.

Artículo 11. (Educación ambiental).- Las entidades públicas fomentarán la formación de la conciencia ambiental de la comunidad a través de actividades de educación, capacitación,

información y difusión tendientes a la adopción de comportamientos consistentes con la protección del ambiente y el desarrollo sostenible.

A tales efectos, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente priorizará la planificación y ejecución de actividades coordinadas con las autoridades de la educación, las autoridades departamentales y locales y las organizaciones no gubernamentales.

Artículo 12. (Informe ambiental anual).- El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, elaborará anualmente un informe nacional sobre la situación ambiental, que deberá contener información sistematizada y referenciada, organizada por áreas temáticas.

El mencionado informe será remitido por el Poder Ejecutivo a la Asamblea General, al Congreso de Intendentes y a los Gobiernos Departamentales.

Se dará amplia difusión pública y quedarán ejemplares del mismo en el Ministerio a disposición de los interesados.

Artículo 13. (Beneficios fiscales).- Facúltase al Poder Ejecutivo a incluir dentro del alcance del [artículo 7° de la Ley N° 16.906](#), de 7 de enero de 1998, lo siguiente:

- A) Los bienes muebles destinados a la eliminación o mitigación de los impactos ambientales negativos del mismo o a recomponer las condiciones ambientales afectadas.
- B) Mejoras fijas afectadas al tratamiento de los efectos ambientales de las actividades industriales y agropecuarias.

Artículo 14. (Medidas complementarias).- Para asegurar el cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley y en las demás normas de protección del ambiente, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente podrá:

- A) Dictar los actos administrativos y realizar las operaciones materiales para prevenir, impedir, disminuir, vigilar y corregir la depredación, destrucción, contaminación o el riesgo de afectación del ambiente.
- B) Imponer el tratamiento de los desechos o de las emisiones, cualquiera sea su fuente, así como el automonitoreo de los mismos por los propios generadores.
- C) Exigir la constitución de garantía real o personal suficiente a juicio de la Administración, por el fiel cumplimiento de las obligaciones derivadas de las normas de protección ambiental o por los daños que al ambiente o a terceros eventualmente se pudiera causar.
- D) Disponer la suspensión preventiva de la actividad presuntamente peligrosa, mientras se realicen las investigaciones para constatarla o los estudios o trabajos dirigidos a analizar o impedir la contaminación o afectación ambiental.
- E) Adoptar medidas cautelares de intervención de los objetos o del producto de la actividad presuntamente ilícita y constituir secuestro administrativo si así lo considera necesario, cuando según la naturaleza de la infracción pudiera dar lugar al decomiso de los mismos.

Artículo 15. (Sanciones).- Sin perjuicio de lo establecido en el [artículo 6° de la Ley N° 16.112](#), de 30 de mayo de 1990, en los [artículos 453 y 455 de la Ley N° 16.170](#), de 28 de diciembre de 1990 y en el [artículo 4° de la Ley N° 16.466](#), de 19 de enero de 1994, cuando corresponda la imposición de sanciones por infracción a las normas de protección del ambiente, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente podrá:

- A) Sancionar con apercibimiento cuando el infractor carezca de antecedentes en la comisión de infracciones de la misma o similar naturaleza y éstas sean consideradas como leves.

- B) En forma acumulativa con otras sanciones que correspondiera, cuando se trate de infracciones que no sean consideradas leves, proceder a la difusión pública de la resolución sancionatoria, la cual será a costa del infractor cuando se realice a través de la publicación en dos diarios de circulación nacional y uno del departamento donde se cometió la infracción.
- C) En forma acumulativa con otras sanciones que correspondiera, cuando se trate de infracciones que no sean consideradas leves, proceder al decomiso de los objetos o del producto de la actividad ilícita, así como de los vehículos, naves, aeronaves, instrumentos y dispositivos directamente vinculados a la comisión de la infracción o al tránsito de los objetos o productos, sin que resulte relevante el titular de la propiedad de los mismos.

En los casos en que por distintas razones los objetos decomisados deban ser destruidos, el infractor podrá optar por hacerlo él mismo, según indicaciones y a entera satisfacción de la Administración o dejarlo a cargo de la misma, en cuyo caso los gastos en que se incurra serán de cargo del infractor.

Cuando los decomisos efectivos resulten imposibles, se procederá al decomiso ficto a valores de plaza al momento de constatarse la infracción.

- D) Cuando se trate de infracciones que sean consideradas graves o de infractores reincidentes o continuados, disponer la suspensión hasta por ciento ochenta días de los registros, habilitaciones, autorizaciones o permisos de su competencia para el ejercicio de la actividad respectiva.

Además de las sanciones que correspondieran, cuando se trate de infracciones cometidas por entidades públicas, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente dará cuenta de la infracción al Poder Ejecutivo y a la Asamblea General.

Artículo 16. (Recomposición de oficio).- Cuando el responsable se demorare o resistiere a dar cumplimiento a la recomposición, reducción o mitigación previstas en el [artículo 4° de la Ley N° 16.466](#), de 19 de enero de 1994, se podrá solicitar la imposición judicial de astreintes o hacerlo de oficio, siendo de cargo del infractor los gastos que ello ocasione.

### CAPITULO III

#### DISPOSICIONES ESPECIALES

Artículo 17. (Calidad del aire).- Queda prohibido liberar o emitir a la atmósfera, directa o indirectamente, sustancias, materiales o energía, por encima de los límites máximos o en contravención de las condiciones que establezca el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

A tales efectos, dicho Ministerio tendrá en cuenta los niveles o situaciones que puedan poner en peligro la salud humana, animal o vegetal, deteriorar el ambiente o provocar riesgos, daños o molestias graves a seres vivos o bienes.

Artículo 18. (Capa de ozono).- El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, como autoridad nacional competente a efectos de la instrumentación y aplicación del [Convenio de Viena](#) para la Protección de la Capa de Ozono (1985), aprobado por la [Ley N° 15.986](#), de 16 de noviembre de 1988, y del [Protocolo de Montreal](#) Relativo a las Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono (1987) y sus enmiendas, aprobado por la [Ley N° 16.157](#), de 12 de noviembre de 1990, establecerá los plazos, límites y restricciones a la producción, comercialización y uso de las sustancias que afectan la capa de ozono.

Artículo 19. (Cambio climático).- El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, como autoridad nacional competente a efectos de la instrumentación y aplicación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1992), aprobada por



la [Ley N° 16.517](#), de 22 de julio de 1994, establecerá las medidas de mitigación de las causas y de adaptación a las consecuencias del cambio climático y, en forma especial, reglamentará las emisiones de los gases de efecto invernadero.

Cuando así corresponda, coordinará con facultades suficientes los cometidos y funciones de otras entidades públicas y privadas que tengan relación con lo dispuesto en el presente artículo.

Artículo 20. (Sustancias químicas).- Es de interés general la protección del ambiente contra toda afectación que pudiera derivarse del uso y manejo de las sustancias químicas, incluyendo dentro de las mismas, los elementos básicos, compuestos, complejos naturales y las formulaciones, así como los bienes y los artículos que las contengan, especialmente las que sean consideradas tóxicas o peligrosas.

El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente determinará, en virtud de la presente ley y de la reglamentación que dicte el Poder Ejecutivo, las condiciones aplicables para la protección del ambiente, a la producción, importación, exportación, transporte, envasado, etiquetado, almacenamiento, distribución, comercialización, uso y disposición de aquellas sustancias químicas que no hubieran sido reguladas en virtud de los cometidos sectoriales asignados al propio Ministerio o a otros organismos nacionales.

En cualquier caso, dichos organismos incorporarán en sus regulaciones, en coordinación con el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, disposiciones que aseguren niveles adecuados de protección del ambiente contra los efectos adversos derivados del uso normal, de accidentes o de los desechos que pudieran generar o derivar.

Artículo 21. (Residuos).- Es de interés general la protección del ambiente contra toda afectación que pudiera derivarse del manejo y disposición de los residuos cualquiera sea su tipo.

El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente -en acuerdo con los Gobiernos Departamentales, en lo que corresponda y de conformidad con el [artículo 8°](#) de esta ley- dictará las providencias y aplicará las medidas necesarias para regular la generación, recolección, transporte, almacenamiento, comercialización, tratamiento y disposición final de los residuos.

Artículo 22. (Diversidad biológica).- Es de interés general la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica, como parte fundamental de la política nacional ambiental y a los efectos de la instrumentación y aplicación del Convenio sobre Diversidad Biológica (1992), aprobado por la [Ley N° 16.408](#), de 27 de agosto de 1993.

El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente establecerá medidas de identificación, seguimiento y conservación de la biodiversidad; así como asegurará la sostenibilidad de la utilización que de sus componentes se realice; y coordinará con facultades suficientes los cometidos y funciones de otras entidades públicas y privadas en materia de conservación y uso de las especies y sus hábitat.

Artículo 23. (Bioseguridad).- El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, de conformidad con la reglamentación que dicte el Poder Ejecutivo, dictará las providencias y aplicará las medidas necesarias para prevenir y controlar los riesgos ambientales derivados de la creación, manipulación, utilización o liberación de organismos genéticamente modificados como resultado de aplicaciones biotecnológicas, en cuanto pudieran afectar la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y el ambiente.

Cuando así corresponda, coordinará con otras entidades públicas y privadas las medidas a adoptar respecto de otros riesgos derivados de tales actividades, pero relacionados con la

salud humana, la seguridad industrial y laboral, las buenas prácticas de laboratorio y la utilización farmacéutica y alimenticia.

La introducción de organismos vivos modificados resultantes de la biotecnología en las zonas sometidas a la jurisdicción nacional, cualquiera sea la forma o el régimen bajo el cual ello se realice, estará sujeto a la autorización previa de la autoridad competente. En tanto esa autoridad no fuera designada o cuando la introducción pudiera ser riesgosa para la diversidad biológica o el ambiente será competente el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Artículo 24. (Otras normas).- Las materias contenidas en el [artículo 1º](#) de la presente ley y no incluidas en este Capítulo se regirán por las normas específicas respectivas.0

## CAPITULO IV

### OTRAS DISPOSICIONES

Artículo 25. (Inventario hídrico).- El Ministerio de Transporte y Obras Públicas y el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente llevarán conjuntamente el inventario a que refiere el [artículo 7º del Decreto-Ley N° 14.859](#), de 15 de diciembre de 1978, responsabilizándose cada uno de ellos, por las áreas que respectivamente les corresponden como Ministerio competente a efectos de la aplicación del Código de Aguas.

Artículo 26. (Costas).- Declárase por vía interpretativa que, a efectos de lo dispuesto por los [artículos 153 y 154 del Decreto-Ley N° 14.859](#), de 15 de diciembre de 1978, en la redacción dada por los [artículos 192 y 193 de la Ley N° 15.903](#), de 10 de noviembre de 1987, se entiende:

- A) Por "modificación perjudicial a la configuración y estructura de la costa" toda alteración exógena del equilibrio dinámico del sistema costero o de alguno de sus componentes o factores determinantes.
- B) Por "expediente que se instruirá con audiencia de los interesados" la concesión de vista de las actuaciones a los interesados, en forma previa a la adopción de resolución, de conformidad con las normas generales de actuación administrativa y procedimiento en la Administración Central.

Artículo 27. (FONAMA).- Agrégase al [artículo 454 de la Ley N° 16.170](#), de 28 de diciembre de 1990, por el que se creó el Fondo Nacional de Medio Ambiente, los siguientes literales:

- F) El importe de los decomisos fictos y del producido de la venta de los decomisos efectivos dispuestos por infracción a las normas de protección del ambiente.
- G) El producido de la imposición de astreintes, según lo previsto en el [artículo 16](#) de la ley general de protección del ambiente".

Artículo 28. (Cobro judicial).- Quedarán comprendidos en lo dispuesto por el [artículo 455 de la Ley N° 16.170](#), de 28 de diciembre de 1990, los gastos derivados de la imposición de sanciones por infracción a las normas de protección del ambiente y los gastos originados en la recomposición, reducción o mitigación de impactos ambientales de oficio o en la restitución de la configuración o estructura original de la faja de defensa de costas.

Las resoluciones firmes que los establecen, así como las que imponen multas, constituirán título ejecutivo. Será competente para su cobro, cualquiera sea el monto, el Juzgado Letrado de Primera Instancia correspondiente al domicilio del demandado, determinado según la fecha en que se hubiera dictado la resolución, salvo en el departamento de Montevideo, donde el turno se establecerá de acuerdo con las normas de procedimiento vigentes.

Cuando el demandado sea el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente serán competentes los Juzgados radicados en Montevideo.

Artículo 29. (Derogación).- Derógase el [artículo 11 de la Ley N° 16.112](#), de 30 de mayo de 1990.

Sala de Sesiones de la Cámara de Representantes, en Montevideo, a 15 de noviembre de 2000.

**WASHINGTON ABDALA,**  
**Presidente.**  
**Horacio D. Catalurda,**  
**Secretario.**

**MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO  
AMBIENTE**  
**MINISTERIO DE INTERIOR**  
**MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES**  
**MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS**  
**MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL**  
**MINISTERIO DE EDUCACION Y CULTURA**  
**MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PUBLICAS**  
**MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGIA Y MINERIA**  
**MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL**  
**MINISTERIO DE SALUD PUBLICA**  
**MINISTERIO DE GANADERIA, AGRICULTURA Y PESCA**  
**MINISTERIO DE TURISMO**  
**MINISTERIO DE DEPORTE Y JUVENTUD**

**Montevideo, 28 noviembre de 2000.**

Cúmplase, acúcese recibo, comuníquese, publíquese e insértese en el Registro Nacional de Leyes y Decretos.

**BATLLE.**  
**OSCAR GOROSITO.**  
**GUILLERMO STIRLING.**  
**DIDIER OPERTTI.**  
**ALBERTO BENSION.**  
**ROBERTO YAVARONE.**  
**ANTONIO MERCADER.**  
**LUCIO CACERES.**  
**SERGIO ABREU.**  
**ALVARO ALONSO.**  
**HORACIO FERNANDEZ.**  
**MARTIN AGUIRREZABALA.**  
**ALFONSO VARELA.**  
**JAIME TROBO.**

## Ley N° 18.308

# ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE

## MARCO REGULADOR GENERAL

El Senado y la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay,  
reunidos en Asamblea General,

**DECRETAN:**

---

### TÍTULO I

#### DISPOSICIONES GENERALES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Artículo 1°. (Objeto).- La presente 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 remisión de ésta, establezcan el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Departamentales. A tal fin:

- a) Define las competencias e instrumentos de planificación, participación y actuación en la materia.
- b) Orienta el proceso de ordenamiento del territorio hacia la consecución de objetivos de interés nacional y general.
- c) Diseña los instrumentos de ejecución de los planes y de actuación territorial

Artículo 2°. (Declaración de interés general, naturaleza y alcance).- Declárase de interés general el ordenamiento del territorio y de las zonas sobre las que la República ejerce su soberanía y jurisdicción.

Los instrumentos de ordenamiento territorial son de orden público y obligatorios en los términos establecidos en la presente ley. Sus determinaciones serán vinculantes para los planes, proyectos y actuaciones de las instituciones públicas, entes y servicios del Estado y de los particulares.

El ordenamiento territorial es cometido esencial del Estado y sus disposiciones son de orden público.

Artículo 3°. (Concepto y finalidad).- A los efectos de la presente ley, el ordenamiento territorial es el conjunto de acciones transversales del Estado que tienen por finalidad

mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales.

El ordenamiento territorial es una función pública que se ejerce a través de un sistema integrado de directrices, programas, planes y actuaciones de las instituciones del Estado con competencia a fin de organizar el uso del territorio.

Para ello, reconoce la concurrencia de competencias e intereses, genera instrumentos de promoción y regulación de las actuaciones y procesos de ocupación, transformación y uso del territorio.

Artículo 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.

Artículo 5º. (Principios rectores del ordenamiento territorial).- Son principios rectores del ordenamiento territorial y desarrollo sostenible:

- a) La adopción de las decisiones y las actuaciones sobre el territorio a través de la planificación ambientalmente sustentable, con equidad social y cohesión territorial.
- b) La coordinación y cooperación entre sí, sin perjuicio de las competencias atribuidas a cada una, de las entidades públicas que intervienen en los procesos de ordenamiento del territorio y el fomento de la concertación entre el sector público, el privado y el social.
- c) La descentralización de la actividad de ordenamiento territorial y la promoción del desarrollo local y regional, poniendo en valor los recursos naturales, construidos y sociales presentes en el territorio.
- d) La promoción de la participación ciudadana en los procesos de elaboración, implementación, seguimiento, evaluación y revisión de los instrumentos de ordenamiento territorial.
- e) La distribución equitativa de las cargas y beneficios del proceso urbanizador entre los actores públicos y privados.
- f) La recuperación de los mayores valores inmobiliarios generados por el ordenamiento del territorio.
- g) La conciliación del desarrollo económico, la sustentabilidad ambiental y la equidad social, con objetivos de desarrollo integral, sostenible y cohesionado del territorio, compatibilizando una equilibrada distribución espacial de los usos y actividades y el máximo aprovechamiento de las infraestructuras y servicios existentes.
- 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.
- i) La creación de condiciones para el acceso igualitario de todos los habitantes a una calidad de vida digna, garantizando la accesibilidad a equipamientos y a los servicios públicos necesarios, así como el acceso equitativo a un hábitat adecuado.
- 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.
- k) La prevención de los conflictos con incidencia territorial.
- l) El carácter público de la información territorial producida por las instituciones del Estado.

## **TÍTULO II**

### **DERECHOS Y DEBERES TERRITORIALES DE LAS PERSONAS**

Artículo 6º. (Derechos territoriales de las personas).-

- a) Toda persona tiene derecho a que los poderes públicos establezcan un ordenamiento territorial adecuado al interés general, en el marco de los derechos y garantías establecidos en la [Constitución de la República](#).
- b) Toda persona tiene derecho a la participación en los procedimientos de elaboración de los instrumentos de ordenamiento territorial.
- c) Toda persona podrá demandar ante la sede judicial correspondiente la observancia de la legislación territorial y de los instrumentos de ordenamiento en todos los acuerdos, actos y resoluciones que adopten las instituciones públicas.
- d) Toda persona tendrá derecho al acceso a la información sobre el territorio que posean las instituciones públicas.
- e) Toda persona tiene derecho al uso común y general de las redes viales, circulaciones peatonales, ribera de los cursos de agua, zonas libres y de recreo - todas ellas públicas- y a acceder en condiciones no discriminatorias a equipamientos y servicios de uso público, de acuerdo con las normas existentes, garantizándolo a aquellas personas con capacidades diferentes.

Artículo 7º. (Deberes territoriales de las personas).- Todas las personas tienen el deber de respetar las disposiciones del ordenamiento territorial y colaborar con las instituciones públicas en la defensa de su integridad a través del ejercicio racional y adecuado de sus derechos.

Asimismo las personas tienen el deber de proteger el medio ambiente, los recursos naturales y el patrimonio cultural y de conservar y usar cuidadosamente los espacios y bienes públicos territoriales.

## **TÍTULO III**

### **INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL**

#### **CAPÍTULO I**

#### **DISPOSICIONES GENERALES**

Artículo 8º. (Tipos de instrumentos).- La planificación y ejecución se ejercerá a través de los siguientes instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible:

- a) En el ámbito nacional: Directrices Nacionales y Programas Nacionales.

- b) En el ámbito regional: Estrategias Regionales.
- c) En el ámbito departamental: Directrices Departamentales, Ordenanzas Departamentales, Planes Locales.
- d) En el ámbito interdepartamental: Planes Ínter departamentales.
- e) Instrumentos especiales.

En la elaboración de los diferentes instrumentos se observarán los principios de información, participación, cooperación y coordinación entre las entidades públicas, sin perjuicio del respeto de la competencia atribuida a cada una de ellas.

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.

## **CAPÍTULO II**

### **INSTRUMENTOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE DE ÁMBITO NACIONAL Y REGIONAL**

Artículo 9º. (Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible).- Las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible constituyen el instrumento general de la política pública en la materia y tendrán por objeto:

- a) El establecimiento de las bases y principales objetivos estratégicos nacionales en la materia.
- b) La definición básica de la estructura territorial y la identificación de las actuaciones territoriales estratégicas.
- c) La formulación de criterios, lineamientos y orientaciones generales para los demás instrumentos de ordenamiento territorial, para las políticas sectoriales con incidencia territorial y para los proyectos de inversión pública con impacto en el territorio nacional.
- d) La determinación de los espacios sujetos a un régimen especial de protección del medio ambiente y sus áreas adyacentes y las modalidades de aprovechamiento, uso y gestión de los recursos naturales.
- e) La propuesta de los incentivos y sanciones a aplicar por los organismos correspondientes que contribuyan a la concreción de los planes.



- f) La proposición de medidas de fortalecimiento institucional y el apoyo a la coordinación y cooperación para la gestión planificada del territorio.

Artículo 10. (Elaboración y aprobación de las Directrices Nacionales).- El Poder Ejecutivo elaborará y someterá las Directrices Nacionales al Poder Legislativo para su aprobación, sin perjuicio de la iniciativa legislativa que a éste corresponde.

En el proceso de elaboración de las Directrices Nacionales se fomentará la participación directa de las entidades públicas con competencia relevante en la materia y de los Gobiernos Departamentales.

Artículo 11. (Programas Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible).- Constituyen Programas Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible los instrumentos cuyo objetivo fundamental será establecer las bases estratégicas y las acciones para la coordinación y cooperación entre las instituciones públicas en ámbitos territoriales concretos o en el marco de sectores específicos de interés territorial nacional.

La elaboración de los Programas Nacionales corresponde al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), a través de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, por sí o mediante la elaboración conjunta de éste con otros organismos públicos, en el marco del Comité Nacional de Ordenamiento Territorial y con el asesoramiento de la Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial.

Los Programas Nacionales serán elevados al Poder Ejecutivo para su aprobación. Tendrán la vigencia y mecanismos de revisión que establezcan.

Artículo 12. (Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible).- Constituyen Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible los instrumentos de carácter estructural referidos al territorio nacional que, abarcando en todo o en parte áreas de dos o más departamentos que compartan problemas y oportunidades en materia de desarrollo y gestión territorial, precisan de coordinación supradepartamental para su óptima y eficaz planificación.

Las Estrategias Regionales contendrán al menos las siguientes determinaciones:

- a) Objetivos regionales de mediano y largo plazo para el ordenamiento territorial y desarrollo sostenible.
- b) Lineamientos de estrategia territorial contemplando la acción coordinada del Gobierno Nacional, los Gobiernos Departamentales y los actores privados.
- c) La planificación de servicios e infraestructuras territoriales.
- d) Propuestas de desarrollo regional y fortalecimiento institucional.

Artículo 13. (Elaboración y aprobación de las Estrategias Regionales).- Las Estrategias Regionales serán elaboradas mediante un procedimiento de concertación formal entre el

Gobierno Nacional, representado por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) y los Gobiernos Departamentales involucrados.

Las Estrategias Regionales deberán ser aprobadas por el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Departamentales interesados.

### **CAPÍTULO III**

#### **INSTRUMENTOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE DE LOS ÁMBITOS DEPARTAMENTAL E INTERDEPARTAMENTAL**

Artículo 14. (Competencias departamentales de ordenamiento territorial).- Los Gobiernos Departamentales tendrán la competencia para categorizar el suelo, así como para establecer y aplicar regulaciones territoriales sobre usos, fraccionamientos, urbanización, edificación, demolición, conservación, protección del suelo y policía territorial, en todo el territorio departamental mediante la elaboración, aprobación e implementación de los instrumentos establecidos por esta ley, en el marco de la legislación aplicable.

Artículo 15. (Ordenanza Departamental de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible).- La Ordenanza Departamental de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible constituye el instrumento con las determinaciones generales respecto a la gestión, planificación y actuación territorial en toda la jurisdicción del departamento.

Es de competencia exclusiva de los Gobiernos Departamentales la elaboración y aprobación de las Ordenanzas Departamentales.

Artículo 16. (Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible).- 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.

Tienen como objeto fundamental planificar el desarrollo integrado y ambientalmente sostenible del territorio departamental, mediante el ordenamiento del suelo y la previsión de los procesos de transformación del mismo.

Es de competencia exclusiva de los Gobiernos Departamentales la elaboración y aprobación de las Directrices Departamentales.

Artículo 17. (Planes Locales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible).- Los Planes Locales de Ordenamiento del Territorio son los instrumentos para el ordenamiento de ámbitos geográficos locales dentro de un departamento.

Se realizarán a iniciativa del Gobierno Departamental con la participación de las autoridades locales, las que definirán en cada caso su contenido, salvo cuando los contenidos del Plan Local estén indicados en un instrumento de ordenamiento territorial

del ámbito departamental. Su tramitación y aprobación se hará en los términos establecidos en la presente ley.

Es de competencia exclusiva de los Gobiernos Departamentales la elaboración y aprobación de los presentes instrumentos, así como la definición del ámbito de cada Plan Local.

Artículo 18. (Planes Interdepartamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible).- Los Planes Interdepartamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible constituyen el instrumento que establece el ordenamiento estructural y detallado, formulado por acuerdo de partes, en los casos de micro regiones compartidas.

Tendrán la naturaleza de los Planes Locales de Ordenamiento Territorial y serán elaborados y aprobados por los Gobiernos Departamentales involucrados.

## **CAPÍTULO IV**

### **INSTRUMENTOS ESPECIALES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE**

Artículo 19. (Instrumentos Especiales).- Son los instrumentos complementarios o supletorios de los anteriores, entre los que se podrán incluir, entre otros: Planes Parciales, Planes Sectoriales, Programas de Actuación Integrada y los Inventarios, Catálogos y otros instrumentos de protección de bienes y espacios.

Los Instrumentos Especiales deberán ser aprobados por los respectivos Gobiernos Departamentales y tendrán efecto vinculante sobre los derechos y deberes de las personas y de la propiedad inmueble.

Artículo 20. (Planes Parciales y Planes Sectoriales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible).- 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.

Los Planes Sectoriales constituyen instrumentos para la regulación detallada de temas específicos en el marco del Plan Local o de otro instrumento y en particular para el ordenamiento de los aspectos territoriales de las políticas y proyectos sectoriales con impacto estructurante.

Los Planes Parciales y los Planes Sectoriales serán aprobados por los respectivos Gobiernos Departamentales y se formalizarán en los documentos adecuados conforme a la Ordenanza Departamental.

Artículo 21. (Programas de Actuación Integrada).- Los Programas de Actuación Integrada constituyen el instrumento para la transformación de sectores de suelo categoría urbana, suelo categoría suburbana y con el atributo de potencialmente transformable e incluirán, al menos:

- a) La delimitación del ámbito de actuación en una parte de suelo con capacidad de constituir una unidad territorial a efectos de su ordenamiento y actuación.
- b) La programación de la efectiva transformación y ejecución.
- c) Las determinaciones estructurantes, la planificación pormenorizada y las normas de regulación y protección detalladas aplicables al ámbito.

Tienen por finalidad el cumplimiento de los deberes territoriales de cesión, equidistribución de cargas y beneficios, retorno de las valoraciones, urbanización, construcción o desarrollo entre otros.

El acuerdo para autorizar la formulación de un Programa de Actuación Integrada se adoptará por la Intendencia Municipal de oficio o a instancia de parte, la que deberá presentar la propuesta del ámbito sugerido y justificación de la viabilidad de la actuación.

La Intendencia Municipal podrá autorizar la elaboración del Programa de Actuación Integrada y la posterior ejecución por gestión pública, privada o mixta, según los criterios establecidos en la Ordenanza Departamental.

La elaboración por iniciativa privada únicamente podrá autorizarse cuando cuente con la conformidad de la mayoría de los propietarios de suelo en el ámbito propuesto y se ofrezcan garantías suficientes de su ejecución, todo ello en arreglo a lo que establezca la Ordenanza Departamental correspondiente.

Artículo 22. (Inventarios, Catálogos y otros instrumentos de protección de Bienes y Espacios).- 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 inscripta en el Inventario Nacional de Ordenamiento Territorial.

## **CAPÍTULO V**

### **ELABORACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE**

Artículo 23. (Elaboración de los instrumentos de ámbito departamental).- El Intendente elaborará y someterá los instrumentos del ámbito departamental a la Junta Departamental respectiva para su aprobación, sin perjuicio de la iniciativa legislativa que a ésta corresponde.

El Poder Ejecutivo, los entes y servicios públicos prestarán su colaboración y facilitarán los documentos e información necesarios.

Artículo 24. (Puesta de Manifiesto. Suspensión cautelar).- En el proceso de elaboración de los instrumentos de los ámbitos regional, departamental e interdepartamental se redactará el avance que contenga los principales estudios realizados y los criterios y propuestas generales que orientarán la formulación del documento final.

El órgano competente dispondrá, en todos los casos indicados en el inciso precedente, la Puesta de Manifiesto del avance por un período no menor a los treinta días a efectos de la consulta y recepción de las observaciones, la que será ampliamente difundida.

A partir del inicio de la elaboración de los avances de los instrumentos, los Gobiernos Departamentales podrán establecer fundadamente como medida cautelar, la suspensión de las autorizaciones de usos, fraccionamientos, urbanización, construcción o demolición, en ámbitos territoriales estratégicos o de oportunidad. La suspensión cautelar se extinguirá, en todos los casos, con la aprobación definitiva del instrumento respectivo.

Artículo 25. (Aprobación previa y Audiencia Pública).- Los instrumentos se someterán a la consideración del órgano competente para adoptar su aprobación previa, a efectos de abrir el período de audiencia pública y solicitud de informes.

La audiencia pública será obligatoria para los Planes Locales y para todos los Instrumentos Especiales, siendo su realización facultativa para los restantes instrumentos.

La publicación de la aprobación previa determinará la suspensión de las autorizaciones en trámite de usos, fraccionamientos, urbanización, construcción o demolición en los ámbitos en que las nuevas determinaciones supongan modificación del régimen vigente. Esta suspensión se extinguirá con la aprobación definitiva del instrumento respectivo.

Se deberá solicitar informes a las instituciones públicas, entes y servicios descentralizados respecto a las incidencias territoriales en el ámbito del instrumento.

Previo a la aprobación definitiva, se deberá solicitar al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) el informe sobre la correspondencia del instrumento con los demás vigentes y realizar el procedimiento ambiental que corresponda, el que dispondrá del plazo de treinta días hábiles desde la

recepción para expedirse, vencido el cual sin pronunciamiento, se entenderá como emitido en sentido favorable.

Artículo 26. (Naturaleza jurídica. Publicación).- Los instrumentos del ámbito departamental tendrán la naturaleza jurídica de Decretos Departamentales a todos sus efectos.

La omisión de las instancias obligatorias de participación social acarreará la nulidad del instrumento de ordenamiento territorial pertinente.

Todos los instrumentos previstos en la presente ley deberán ser publicados en el Diario Oficial.

Artículo 27. (Efectos de la entrada en vigor de los Instrumentos de Ordenamiento Territorial).- La entrada en vigor de los instrumentos previstos en la presente ley producirá los siguientes efectos:

- a) La vinculación de los terrenos, instalaciones y edificaciones al destino definido por el instrumento y al régimen jurídico del suelo que les sea de aplicación.
- b) No podrán otorgarse autorizaciones contrarias a las disposiciones de los instrumentos. Esta determinación alcanza al proceso de Autorización Ambiental Previa que se tramitará sólo para proyectos encuadrados en el instrumento de ordenamiento territorial aplicable. En los casos de apertura de minas y canteras quedará habilitada de oficio la gestión para la posible revisión del instrumento que se trate.
- c) La declaración automática de fuera de ordenamiento, total o parcialmente incompatibles con el instrumento respectivo, para las instalaciones, construcciones, fraccionamientos o usos, concretados con anterioridad a la entrada en vigor y que resulten disconformes con el nuevo ordenamiento.
- d) La obligatoriedad del cumplimiento de sus determinaciones de carácter vinculante para todas las personas, públicas y privadas.
- e) La obligatoriedad de sus determinaciones a los efectos de la aplicación por la Administración de los medios de ejecución forzosa frente a los incumplimientos.
- f) La declaración de utilidad pública sobre los terrenos, instalaciones y construcciones correspondientes, cuando prevean obras públicas o delimiten ámbitos de actuación a ejecutar mediante expropiación.

Existiendo instrumento vigente, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), la Comisión Honoraria Pro-Eradicación de la Vivienda Rural Insalubre (MEVIR) y toda entidad pública, deberán construir las viviendas objeto de su competencia únicamente dentro de las previsiones de dichos instrumentos, obteniendo previamente el permiso de construcción respectivo. Esta disposición también rige para todo tipo de construcciones de la Administración Central, los Entes

Autónomos y Servicios Descentralizados, cuando construyan por sí o mediante contrato de cualquier tipo.

El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) expedirá un dictamen técnico de Viabilidad Territorial en caso de no existir instrumentos de ordenamiento y desarrollo territorial vigentes y aplicables para la zona de implantación de un emprendimiento para el que corresponda la autorización ambiental previa de acuerdo con la [Ley N° 16.466](#), de 19 de enero de 1994 y su reglamentación.

Artículo 28. (Seguimiento durante la vigencia).- Los instrumentos de ordenamiento territorial conforme a la presente ley deberán prever mecanismos de seguimiento, control y evaluación técnica y monitoreo ciudadano, durante el período de vigencia. Las entidades públicas responsables de la implementación y aplicación de las disposiciones de los instrumentos deberán rendir cuenta de su actividad regularmente, poniendo de manifiesto los resultados de su gestión.

Artículo 29. (Revisión de los Instrumentos de Ordenamiento Territorial).- Las modificaciones en las determinaciones de los instrumentos deberán ser establecidas por instrumentos de igual jerarquía y observando los procedimientos establecidos en la presente ley para su elaboración y aprobación.

Toda alteración del ordenamiento establecida por un instrumento que aumente la edificabilidad o desafecte el suelo de un destino público, deberá contemplar las medidas compensatorias para mantener la proporcionalidad y calidad de los equipamientos.

Los instrumentos serán revisados cuando se produzcan los supuestos o circunstancias que él mismo defina, así como siempre que se pretenda introducir alteraciones en él o en el territorio.

Los instrumentos podrán prever procedimientos de revisión menos exigentes para modificaciones de aquellas determinaciones que hayan definido como no sustanciales, sin perjuicio que las mismas deberán ser establecidas por normas de igual jerarquía.

## **TÍTULO IV**

### **LA PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE**

#### **CAPÍTULO I**

##### **DISPOSICIONES BÁSICAS**

Artículo 30. (Categorización de suelo en el territorio).- La competencia exclusiva del Gobierno Departamental para la categorización de suelo en el territorio del departamento se ejercerá mediante los instrumentos de ordenamiento territorial de su ámbito.

El suelo se podrá categorizar en: rural, urbano, o suburbano. Para cada categoría podrán disponerse en los instrumentos subcategorías, además de las que se establecen en la presente ley.

Los Gobiernos Departamentales podrán categorizar con carácter cautelar por un plazo predeterminado como suburbano o rural, áreas de territorio que entiendan necesario proteger hasta tanto elaboren instrumentos que lo categoricen en forma definitiva y dictarán simultáneamente las disposiciones de protección necesarias.

Artículo 31. (Suelo Categoría Rural).- Comprenderá las áreas de territorio que los instrumentos de ordenamiento territorial categoricen como tales, incluyendo las subcategorías:

- a) Rural productiva, que podrá comprender áreas de territorio cuyo destino principal sea la actividad agraria, pecuaria, forestal o similar, minera o extractiva, o las que los instrumentos de ordenamiento territorial establezcan para asegurar la disponibilidad de suelo productivo y áreas en que éste predomine.

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

- b) Rural natural, 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 las fajas de defensa de costa.

Los suelos de categoría rural quedan, por definición, excluidos de todo proceso de urbanización, de fraccionamiento con propósito residencial y comprendido en toda otra limitación que establezcan los instrumentos.

Artículo 32. (Suelo Categoría Urbana).- El suelo categoría urbana comprenderá las áreas de territorio de los centros poblados, fraccionadas, con las infraestructuras y servicios en forma regular y total, así como aquellas áreas fraccionadas parcialmente urbanizadas en las que los instrumentos de ordenamiento territorial pretenden mantener o consolidar el proceso de urbanización.

En el suelo categoría urbana los instrumentos podrán establecer las subcategorías de:

- a) Suelo categoría urbana consolidado, cuando se trate de áreas urbanizadas dotadas al menos de redes de agua potable, drenaje de aguas pluviales, red vial pavimentada, evacuación de aguas servidas, energía eléctrica y alumbrado público; todo ello en calidad y proporción adecuada a las necesidades de los usos a que deban destinarse las parcelas.
- b) Suelo categoría urbana no consolidado, cuando se trate de áreas en las que aún existiendo un mínimo de redes de infraestructuras, las mismas no sean suficientes para dar servicio a los usos previstos por el instrumento.



Asimismo podrán tener la categoría de suelo categoría urbana no consolidado las zonas degradadas o en desuso que, de conformidad con las previsiones de los instrumentos, deban ser objeto de actuaciones con la finalidad de su consolidación o renovación.

A los efectos de lo dispuesto por el numeral 1º del [artículo 297 de la Constitución de la República](#), así como toda otra legislación y en especial sobre fraccionamientos, el concepto de propiedad inmueble urbana se podrá adjudicar al suelo categoría urbana.

Artículo 33. (Suelo Categoría Suburbana).- 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, según lo establezcan los instrumentos de ordenamiento territorial.

Son instalaciones y construcciones propias de suelo categoría suburbana las: habitacionales, turísticas, residenciales, deportivas, recreativas, industriales, de servicio, logística o similares.

A los efectos de lo dispuesto por el numeral 1º del [artículo 297 de la Constitución de la República](#), así como toda otra legislación y en especial sobre fraccionamientos, el concepto de propiedad de inmuebles suburbanos se podrá adjudicar, en todo o en parte del predio, indistintamente al suelo categoría suburbana o urbana.

Artículo 34. (Atributo de potencialmente transformable).- Los instrumentos de ordenamiento territorial podrán delimitar ámbitos de territorio como potencialmente transformables. Sólo se podrá transformar un suelo incluido dentro de una categoría en otra, en áreas con el atributo de potencialmente transformable.

Únicamente será posible incorporar terrenos a los suelos categoría urbana y categoría suburbana mediante la elaboración y aprobación de un programa de actuación integrada para un perímetro de actuación específicamente delimitado dentro de suelo con el atributo de potencialmente transformable.

Mientras no tenga lugar la aprobación del correspondiente programa de actuación integrada, el suelo con el atributo de potencialmente transformable estará sometido a las determinaciones establecidas para la categoría de suelo en que fuera incluido.

## **CAPÍTULO II**

### **RÉGIMEN GENERAL DE LOS DERECHOS Y DEBERES TERRITORIALES DE LA PROPIEDAD INMUEBLE**

Artículo 35. (Derechos generales de la propiedad de suelo).- Forman parte del contenido del derecho de propiedad de suelo las facultades de utilización, disfrute y explotación normales del bien de acuerdo con su situación, características objetivas y destino de conformidad con la legislación vigente.

Las limitaciones al derecho de propiedad incluidas en las determinaciones de los instrumentos de ordenamiento territorial se consideran comprendidas en el concepto de interés general declarado en la presente ley y, por remisión a ésta, a la concreción de los mismos que resulte de los instrumentos de ordenamiento territorial.

El cumplimiento de los deberes vinculados al ordenamiento territorial establecidos por la presente ley es condición para el ejercicio de los derechos de aprovechamiento urbanístico del inmueble.

El ejercicio del derecho a desarrollar actividades y usos, a modificar, a fraccionar o a construir, por parte de cualquier persona, privada o pública, física o jurídica, en cualquier parte del territorio, está condicionado a la obtención del acto administrativo de autorización respectivo, salvo la excepción prevista en el suelo categoría rural productiva. Será condición para el dictado del presente acto administrativo, el cumplimiento de los deberes territoriales establecidos por la presente ley.

Artículo 36. (Derecho de superficie).- El propietario de un inmueble, privado o fiscal, podrá conceder a otro el derecho de superficie de su suelo, por un tiempo determinado, en forma gratuita u onerosa, mediante escritura pública registrada y subsiguiente tradición. El derecho de superficie es el derecho real limitado sobre un inmueble ajeno que atribuye temporalmente parte o la totalidad de la propiedad y comprende el derecho a utilizar el bien según las disposiciones generales de la legislación aplicable y dentro del marco de los instrumentos de ordenamiento territorial y conforme al contrato respectivo. El titular del derecho de superficie tendrá respecto al bien objeto del mismo iguales derechos y obligaciones que el propietario del inmueble respecto de éste.

Extinguido el derecho de superficie, el propietario recuperará el pleno dominio del inmueble, así como las accesiones y mejoras introducidas en éste, salvo estipulación contractual en contrario.

Artículo 37. (Deberes generales relativos a la propiedad inmueble).- Constituyen deberes territoriales para los propietarios de inmuebles, en el marco de la legislación vigente y en función del interés general, entre otros, los siguientes:

- a) Deber de usar. Los propietarios de inmuebles no podrán destinarlos a usos contrarios a los previstos por los instrumentos de ordenamiento territorial conforme a la presente ley y las determinaciones que se establezcan conforme a los mismos durante su aplicación.
- b) Deber de conservar. Todos los propietarios de inmuebles deberán mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, realizando las obras de conservación oportunas y cumpliendo las disposiciones que a tal efecto dictamine el Gobierno Departamental competente.
- c) Deber de proteger el medio ambiente y la diversidad. Todos los propietarios quedarán sujetos a las normas sobre protección del ambiente, los recursos naturales y el patrimonio natural, absteniéndose de cualquier actividad perjudicial para los mismos. Se comprende el deber de resguardar el inmueble frente al uso productivo de riesgo o la ocupación de suelo con fines habitacionales en zonas de riesgo.
- d) Deber de proteger el patrimonio cultural. Todos los propietarios deberán cumplir las normas de protección del patrimonio cultural, histórico, arqueológico, arquitectónico, artístico y paisajístico.

- e) Deber de cuidar. Los propietarios de inmuebles deberán vigilarlos y protegerlos frente a intrusiones de terceros, haciéndose responsables en caso de negligencia de las acciones que éstos puedan ejercer en contravención a lo dispuesto por los instrumentos de ordenamiento territorial o en menoscabo de los deberes territoriales.
- f) Deber de rehabilitar y restituir. Los propietarios de inmuebles quedarán sujetos al cumplimiento de las normas de rehabilitación patrimonial o de restitución ambiental.

Serán exigibles además los deberes territoriales particulares vinculados a la ejecución de perímetros de actuación según las categorías de suelo establecidas en el Capítulo III del presente Título.

### **CAPÍTULO III**

#### **FACULTADES Y OBLIGACIONES TERRITORIALES**

Artículo 38. (Condiciones generales de los instrumentos. Límites y estándares mínimos).- Los instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible en las áreas delimitadas de suelo urbano, suelo suburbano o suelo con el atributo de potencialmente transformable, preverán las reservas de espacios libres y equipamiento, así como límites de densidad y edificabilidad.

Con carácter general, en las actuaciones residenciales, industriales, de servicios, turísticas, deportivas, de recreación u otras, las reservas para espacios libres, equipamientos, cartera de tierras y otros destinos de interés municipal, departamental o nacional, sin perjuicio del área destinada a circulaciones, no podrán ser inferiores al 10% (diez por ciento) del sector a intervenir.

El Gobierno Departamental, atendiendo a las características socioeconómicas de su ámbito jurisdiccional o la dotación de áreas para circulaciones públicas del proyecto, podrá disminuir el citado estándar hasta el 8% (ocho por ciento).

Los terrenos antes referidos deberán ser cedidos de pleno derecho a la Intendencia Municipal o a la entidad pública que ésta determine, como condición inherente a la actividad de ejecución territorial.

En todos los casos los instrumentos de ordenamiento territorial exigirán que las nuevas urbanizaciones y fraccionamientos antes de su autorización definitiva ejecuten a su costo, la red vial y la conexión a la red vial general para la continuidad de la trama existente, además de las infraestructuras indicadas en el literal a) del artículo 32 de la presente ley.

En caso contrario deberán otorgar garantía real o personal suficiente a favor del Gobierno Departamental por el valor de dichas infraestructuras.

La evacuación de aguas servidas deberá estar conectada a la red urbana preexistente en el sector o realizada a través de un sistema técnicamente avalado por el Ministerio de

Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) y aprobado por la Intendencia Municipal para cada caso.

Artículo 39. (Régimen del suelo rural).- Los propietarios de terrenos categorizados como suelo rural tienen derecho a la realización de los actos precisos para la utilización y explotación agrícola, forestal, en general productiva rural o minera y extractiva, a las que estén efectivamente destinados, conforme a su naturaleza, sin más limitaciones que las impuestas por la legislación aplicable.

Otros usos en el suelo categoría rural productiva, que pudieran ser admisibles por no implicar riesgos de su transformación, precisarán de la oportuna autorización de la Intendencia Municipal, si así lo dispusieran los instrumentos de ordenamiento territorial que se aprueben.

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, salvo que un instrumento de ordenamiento territorial así lo exija.

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.

Artículo 40. (Régimen del suelo urbano consolidado).- Los propietarios de parcelas en suelo urbano consolidado tendrán derecho a edificar y usar, conforme a las determinaciones establecidas en los instrumentos de ordenamiento territorial y estarán obligados a ejecutar, a su costo, las obras de conexión de la parcela a las infraestructuras existentes a fin de garantizar la condición de solar de la misma.

En aquellos ámbitos señalados en los instrumentos de ordenamiento territorial y en los casos que determine la Intendencia Municipal, los propietarios de los solares baldíos o terrenos con edificación ruinososa, deberán edificarlos o rehabilitar sus construcciones, en el plazo máximo que establezcan los mismos.

Artículo 41. (Facultades de la propiedad inmueble en suelo urbano no consolidado y suelo potencialmente transformable).- Los propietarios de inmuebles en suelo urbano no consolidado y en suelo con el atributo de potencialmente transformable, una vez incluido en un Programa de Actuación Integrada, tendrán las siguientes facultades:

- a) Promover su ejecución y transformación en las condiciones y requerimientos que se establecen en esta ley.
- b) Adjudicación de los solares resultantes de acuerdo con el proyecto de fraccionamiento o urbanización, en proporción a sus aportaciones al proceso de ejecución.
- c) Edificar en dichos solares, conforme a las determinaciones del instrumento y una vez cumplidos los deberes territoriales.

Los propietarios que renuncien voluntariamente o sean excluidos del proceso de ejecución por aplicarse la expropiación, tendrán derecho a la indemnización legalmente prevista, sin incorporar a la valoración de ésta los beneficios que se derivan del proceso de ejecución.

Los propietarios de inmuebles en suelo con el atributo de potencialmente transformable, no incluido en un Programa de Actuación Integrada tendrán derecho a presentar consultas e iniciativas a la Intendencia Municipal para acceder a la efectiva incorporación de los mismos al proceso de transformación territorial.

Artículo 42. (Obligaciones de la propiedad inmueble en suelo urbano no consolidado y suelo potencialmente transformable).- Los propietarios de inmuebles en suelo urbano no consolidado, así como en suelo con el atributo de potencialmente transformable, una vez incluido en un Programa de Actuación Integrada, tendrán las siguientes obligaciones:

- a) De ejecutar a su costo las obras de urbanización del ámbito.
- b) De ceder a la Intendencia Municipal o a la entidad pública que ésta determine, de forma gratuita, los terrenos del ámbito que los instrumentos de ordenamiento territorial prevean con destino a uso y dominio público.
- c) De ceder a la Intendencia Municipal los terrenos urbanizados edificables o inmuebles en los que se concrete el derecho a la participación de ésta en la distribución de los mayores beneficios.
- d) De distribuir de forma equitativa o de compensar, entre todos los interesados del ámbito, los beneficios y cargas que se deriven de la ejecución del instrumento de ordenamiento territorial.

Artículo 43. (Régimen de los fraccionamientos en suelo urbano y suelo potencialmente transformable).- No podrán autorizarse fraccionamientos en suelo urbano o en suelo con el atributo de potencialmente transformable sin que se hayan cumplido con las condiciones determinadas por el artículo 38 de la presente ley.

Para las cesiones de solares o inmuebles de los fraccionamientos autorizados con posterioridad a la presente ley, en las que se concreta el derecho a la participación de los mayores valores de la acción territorial de los poderes públicos, además de las áreas destinadas al uso público, la traslación de dominio opera de pleno derecho por su figuración en los respectivos planos de proyecto de acuerdo con el [Decreto-Ley N° 14.530](#), de 1° de julio de 1976.

Artículo 44. (Régimen de indemnización).- La adecuación de las facultades del derecho de propiedad a las modalidades de uso y localización de actividades previstas en los instrumentos de ordenamiento territorial, tales como usos del suelo, fraccionabilidad y edificabilidad, no origina por sí sola derecho a indemnización alguna.

La indemnización procederá únicamente en los casos de expropiación, o de limitaciones que desnaturalicen las facultades del derecho de propiedad, con daño cierto. No son

indemnizables las afectaciones basadas en meras expectativas originadas en la ausencia de planes o en la posibilidad de su formulación.

Artículo 45. (Equidistribución de las cargas y beneficios).- Establécese la distribución equitativa de las cargas y beneficios generados por el ordenamiento territorial entre los titulares de los inmuebles involucrados en las acciones derivadas del mismo y de su ejecución.

Los instrumentos de ordenamiento territorial contendrán disposiciones que consagren un sistema adecuado de distribución equitativa de cargas y beneficios entre los propietarios de inmuebles involucrados en el ordenamiento territorial.

Artículo 46. (Retorno de las valorizaciones).- Una vez que se aprueben los instrumentos de ordenamiento territorial, la Intendencia Municipal tendrá derecho, como Administración territorial competente, a participar en el mayor valor inmobiliario que derive para dichos terrenos de las acciones de ordenamiento territorial, ejecución y actuación, en la proporción mínima que a continuación se establece:

- a) En el suelo con el atributo de potencialmente transformable, el 5% (cinco por ciento) de la edificabilidad total atribuida al ámbito.
- b) En el suelo urbano, correspondiente a áreas objeto de renovación, consolidación o reordenamiento, el 15% (quince por ciento) de la mayor edificabilidad autorizada por el nuevo ordenamiento en el ámbito.

La participación se materializará mediante la cesión de pleno derecho de inmuebles libres de cargas de cualquier tipo a la Intendencia Municipal para su inclusión en la cartera de tierras.

Los promotores de la actuación, que manifiesten su interés y compromiso por edificar los inmuebles que deben ser objeto de cesión de acuerdo con el instrumento, podrán acordar con la Intendencia Municipal la sustitución de dicha cesión por su equivalente en dinero. Dicho importe será destinado a un fondo de gestión territorial o bien la permuta por otros bienes inmuebles de valor similar.

Si la Intendencia Municipal asume los costos de urbanización le corresponderá además, en compensación, la adjudicación de una edificabilidad equivalente al valor económico de su inversión.

## **CAPÍTULO IV**

### **SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

Artículo 47. (Garantía de sostenibilidad. Procedimiento ambiental de los instrumentos).- Los instrumentos de ordenamiento territorial establecerán una regulación ambientalmente sustentable, asumiendo como objetivo prioritario la conservación del ambiente, comprendiendo los recursos naturales y la biodiversidad, adoptando soluciones que garanticen la sostenibilidad.

Los Instrumentos de Ordenamiento Territorial deberán contar con una Evaluación Ambiental Estratégica aprobada por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) a través de la Dirección Nacional de Medio Ambiente en la forma que establezca la reglamentación.

Los Instrumentos Especiales que tengan por objeto una superficie de terrenos superior a 10 (diez) hectáreas requerirán Autorización Ambiental Previa, sin perjuicio de la legislación vigente.

Estos procedimientos ambientales se integrarán en la elaboración del correspondiente instrumento.

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.
- c) Necesarios para la gestión sustentable de los recursos hídricos.
- d) De dominio público que conforme a su legislación específica deban ser excluidos.
- e) Con riesgos naturales o con afectación de riesgos tecnológicos de accidentes mayores para los bienes y personas.
- f) Con valores agrícolas, ganaderos, forestales o, en general, de interés departamental, regional o nacional para la producción rural.
- g) Que los instrumentos de ordenamiento territorial consideren incompatible con el modelo adoptado.

Los instrumentos de ordenamiento territorial establecerán medidas de protección especial cuando concurra alguna de las circunstancias señaladas.

Artículo 49. (Prevención de riesgos).- Los instrumentos deberán tener en cuenta en la asignación de usos de suelo los objetivos de prevención y las limitaciones territoriales establecidas por los organismos competentes en lo referido a los riesgos para la salud humana.

Los instrumentos de ordenamiento territorial deberán orientar los futuros desarrollos urbanos hacia zonas no inundables identificadas por el organismo estatal competente en el ordenamiento de los recursos hídricos.

Deberán además proteger la sustentabilidad productiva del recurso suelo como bien no renovable, no autorizando las actividades causantes de degradación hídrica o del suelo, o las incompatibles con otros tipos de utilización más beneficiosa para el suelo, el agua o la biota.

Queda comprendida en las competencias de los instrumentos de ordenamiento territorial la facultad de establecer límites y distancias mínimas entre sí de cultivos agrícolas y forestales o con otros usos de suelo y actividades en el territorio.

Artículo 50. (Protección de las zonas costeras).- Sin perjuicio de la faja de defensa de costas establecida en el artículo 153 del Código de Aguas, en la redacción dada por el artículo 193 de la [Ley N° 15.903](#), de 10 de noviembre de 1987, el litoral de los ríos de la Plata, Uruguay, Negro, Santa Lucía, Cuareim y Yaguarón, así como el litoral Atlántico nacional y las costas de la Laguna Merim, serán especialmente protegidos por los instrumentos de ordenamiento territorial.

En los fraccionamientos ya aprobados y no consolidados a la vigencia de la presente ley en la faja de defensa de costas, que no cuenten con infraestructuras y en la mayoría de cuyos solares no se haya construido, únicamente podrá autorizarse la edificación presentando un Plan Especial que proceda al reordenamiento, reagrupamiento y reparcelación del ámbito, sin perjuicio de lo dispuesto por la [Ley N° 16.466](#), de 19 de enero de 1994 y su reglamentación.

El Plan referido destinará a espacios libres los primeros 150 (ciento cincuenta) metros de la ribera medidos hacia el interior del territorio, en las condiciones establecidas por el inciso tercero del artículo 13 de la [Ley N° 10.723](#), de 21 de abril de 1946 en la redacción dada por la [Ley N° 10.866](#), de 25 de octubre de 1946 y asegurará la accesibilidad. Asimismo evitará la formación de edificaciones continuas paralelas a la costa en el resto de la faja, sin perjuicio del cumplimiento de las demás condiciones que establezca la normativa aplicable a la que necesariamente deberá someterse el Plan Especial antes de su aprobación definitiva.

Los recursos administrativos no tendrán efectos suspensivos cuando se trate de inmuebles públicos o privados comprendidos en la faja costera referida en el inciso primero.

Artículo 51. (Impactos territoriales negativos en zonas costeras).- El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) rechazará fundadamente cualquier emprendimiento, en la faja de defensa de costas, si el mismo fuera capaz de provocar impactos negativos, entendiéndose como tales:

- a) La contradicción con los instrumentos de ordenamiento territorial aplicables.
- b) La construcción de edificaciones sin sistema de saneamiento con tratamiento total de efluentes o conexión a red.
- c) La materialización de fraccionamientos o loteos sin las infraestructuras completas necesarias.



d) Las demás que prevea la reglamentación.

También se evaluará la posibilidad de que el emprendimiento pueda ser capaz de generar impactos territoriales acumulativos, entendiéndose por tales la posibilidad de posteriores iniciativas que, por su acumulación, puedan configurar disfunciones territoriales o ambientales severas.

## **CAPÍTULO V**

### **DISPOSICIONES DE VIVIENDA Y SUELO EN EL MARCO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE**

Artículo 52. (Coordinación entre las estrategias habitacionales y de suelo).- El ordenamiento territorial constituirá el instrumento fundamental en la articulación de las políticas públicas habitacionales y de suelo.

Los Gobiernos Departamentales, a través de los instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, impulsarán las políticas habitacionales y de suelo delimitando áreas de territorio categoría urbana o con el atributo de potencialmente transformable en su caso, destinadas a las carteras públicas de tierras y calificando suelo destinado a vivienda de interés social en coordinación con el Plan Quinquenal de Vivienda.

La aprobación de la delimitación del área será considerada como de declaración de utilidad pública a los efectos de su eventual expropiación.

Artículo 53. (Reserva de suelo para vivienda de interés social).- En los sectores de suelo urbano con el atributo de potencialmente transformable en que se desarrollen actuaciones de urbanización residencial, los instrumentos de ordenamiento territorial preverán viviendas de interés social de cualquiera de las categorías previstas en la [Ley N° 13.728](#), de 17 de diciembre de 1968 y sus modificativas. El número de éstas se situará entre el 10% (diez por ciento) y el 30% (treinta por ciento) de las viviendas totales que se autoricen en el ámbito de actuación. El porcentaje mínimo será concretado por el instrumento atendiendo a las necesidades de viviendas de interés social y a las características de los diferentes desarrollos residenciales.

Se podrá eximir de esta obligación a las actuaciones en las que no se incremente el número de viviendas existentes.

## **TÍTULO V**

### **LA ACTUACIÓN Y CONTROL EN EL MARCO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

#### **CAPÍTULO I**

##### **ACTUACIÓN TERRITORIAL**

Artículo 54. (Control territorial y dirección de la actividad de ejecución).- El control y dirección de la actividad será público y comprende: la determinación de la forma de

gestión, sus plazos y fuentes de financiamiento, la delimitación de los perímetros de actuación y la observación del cumplimiento de las obligaciones de compensación de cargas y beneficios y retorno de valorizaciones.

Se fomentará el desarrollo de la actividad de ejecución por iniciativa privada para el cumplimiento de los objetivos de los instrumentos de ordenamiento territorial.

El inicio de la actividad de ejecución requerirá la aprobación del instrumento de ordenamiento territorial correspondiente. No obstante, la ejecución de las redes básicas de uso público podrá realizarse en forma anticipada previa declaración de urgencia.

Artículo 55. (Regímenes de gestión de suelo).- Se podrán establecer regímenes de gestión de suelo definidos como el conjunto de modalidades operativas contenidas en los instrumentos de ordenamiento territorial para regular las intervenciones de las entidades públicas y de los particulares sobre el territorio.

Artículo 56. (Perímetros de Actuación).- El perímetro de actuación constituye un ámbito de gestión de un instrumento de ordenamiento territorial, en una superficie delimitada en el suelo categoría potencialmente transformable, o urbano no consolidado, para ejecutar las previsiones del mismo y efectuar el cumplimiento de los deberes territoriales de cesión, equidistribución de cargas y beneficios y retorno de las mayores valorizaciones.

La delimitación de un perímetro de actuación podrá traer aparejada la suspensión de otorgamiento de permisos de construcción hasta tanto no se aprueben los respectivos proyectos de urbanización y reparcelación en su caso.

Artículo 57. (Sistemas de gestión de los Perímetros de Actuación).- Los perímetros de actuación se desarrollarán por alguno de los siguientes sistemas de gestión:

- a) Por iniciativa privada directa, constituyéndose una entidad privada para los fines de ejecución o por convenio de gestión entre los titulares de los terrenos.
- b) Por cooperación público-privada, mediante la suscripción del correspondiente instrumento.
- c) Por iniciativa pública, expropiando la Administración la totalidad de los bienes necesarios.

Artículo 58. (Proyectos de urbanización y de reparcelación).- Los proyectos de urbanización y reparcelación serán aprobados por la Intendencia Municipal conforme al procedimiento que defina la Ordenanza Departamental.

El proyecto de reparcelación integra el conjunto de predios comprendidos en un perímetro de actuación definiendo las parcelas resultantes, así como la adjudicación de las mismas a los propietarios en proporción a sus respectivos derechos y a la Intendencia Municipal, en la parte que le corresponde conforme a la presente ley y al instrumento de ordenamiento territorial.

La reparcelación comprende también las compensaciones necesarias para asegurar la aplicación de la distribución de cargas y beneficios entre los interesados.

Artículo 59. (Operaciones territoriales concertadas. Cooperación público-privada).- Los instrumentos de ordenamiento territorial podrán disponer condiciones y localizaciones en que se estimularán operaciones territoriales concertadas conducidas por la Administración, con la participación de los propietarios inmobiliarios, los vecinos, los usuarios regulares de la zona, inversionistas privados o el Estado, con el objeto de alcanzar para un área determinada, transformaciones territoriales, mejoras sociales, desarrollo productivo o elevación de la calidad ambiental.

A iniciativa del Poder Ejecutivo o de uno o más Gobiernos Departamentales y también a propuesta de personas o entidades privadas, podrán constituirse sociedades comerciales de economía mixta cuyo objeto sea la urbanización, la construcción de viviendas u obras de infraestructura turísticas, industriales, comerciales o de servicios, así como cualquier obra de infraestructura o equipamiento prevista en un instrumento de ordenamiento territorial, incluyendo su gestión y explotación de conformidad con la legislación aplicable.

Artículo 60. (Mayores aprovechamientos).- Los instrumentos de ordenamiento territorial podrán admitir modificaciones de uso del suelo mediante el otorgamiento de contrapartida a cargo del beneficiado.

En el marco de las disposiciones de los instrumentos de ordenamiento territorial, se podrán constituir áreas y condiciones en las cuales el derecho de construir pueda ejercerse por encima del coeficiente de aprovechamiento básico establecido, mediante el otorgamiento de una contrapartida por parte del propietario inmobiliario beneficiado.

También se podrá ejercer el derecho de construir en otro lugar, o enajenar este derecho, cuando el inmueble original se encuentre afectado por normativa de preservación patrimonial, paisajística o ambiental. La contrapartida, podrá alcanzar hasta el cincuenta por ciento del mayor valor resultante.

Artículo 61. (Fraccionamiento, edificación o utilización obligatorias).- Los instrumentos de ordenamiento territorial podrán establecer, para perímetros de actuación en los territorios comprendidos en éstos, la obligación de parcelamiento, edificación o utilización de suelo no utilizado, subutilizado o no edificado, debiendo fijar las condiciones y los plazos para la implementación de dicha obligación. El incumplimiento configurará falta a los deberes territoriales. El propietario afectado podrá requerir de la Administración la instrumentación de una operación territorial concertada con ésta como forma de viabilización financiera de su obligación y de relevar su incumplimiento.

Artículo 62. (Inmuebles necesarios para el cumplimiento de los planes).- Declárase de utilidad pública la expropiación por parte del Poder Ejecutivo o de los Gobiernos Departamentales de los bienes inmuebles necesarios para el cumplimiento de los instrumentos de ordenamiento territorial previstos en la presente ley, cuando prevean:

- a) La ejecución de las redes territoriales de saneamiento, drenaje pluvial, abastecimiento, vialidad, espacios libres y equipamientos públicos previstas en los

instrumentos.

- b) La ejecución de perímetros de actuación dirigida a la construcción de viviendas de interés social.
- c) La ejecución de programas de protección o fomento productivo rural; renovación, rehabilitación, revitalización, consolidación, mejoramiento o expansión urbana; conservación ambiental y de los recursos naturales o el paisaje y otras similares.

En las áreas del territorio en que la existencia de fraccionamientos sin urbanización consolidada dificulte la recaudación departamental o constituya un freno significativo al desarrollo o conservación, las entidades responsables del ordenamiento territorial podrán iniciar acciones específicas para la regularización jurídica de la propiedad y la reparcelación de dichos fraccionamientos para el cumplimiento de los objetivos que establezcan los correspondientes instrumentos de ordenamiento territorial. Se podrá proceder, en estos casos, mediante el procedimiento de gestión y tasación conjunta.

En caso que el inmueble registre deudas con el Estado, el respectivo monto adeudado se compensará con el valor de tasación que se efectúe dentro del proceso de expropiación y a los efectos de la toma urgente de posesión, conforme establezca la reglamentación.

En caso que la compensación sea parcial, el ente estatal podrá depositar la diferencia, documentando judicialmente la existencia del adeudo fiscal de acuerdo a las normas respectivas.

Artículo 63. (Expropiación por incumplimiento de deberes territoriales).- Se declara de utilidad pública la expropiación por la Administración de los inmuebles en estado de abandono que teniendo potencialidades productivas o de utilidad social, no hayan sido explotados por más de diez años, a efectos de integrar las carteras de tierras.

Artículo 64. (Valoración).- A los efectos de establecer el monto de la indemnización, no se incorporará a la misma los beneficios que se deriven de la ejecución del instrumento respectivo.

Artículo 65. (Prescripción adquisitiva).- Aquellas personas cuyo núcleo familiar no supere el nivel de pobreza en sus ingresos y que, no siendo propietarias de inmuebles, sean poseedoras de un predio, no público ni fiscal, con aptitud de ser urbanizado de acuerdo con el instrumento de ordenamiento territorial aplicable, destinado a su vivienda y la de su núcleo familiar durante un período de cinco años, podrán solicitar a la Sede Judicial competente se declare la adquisición del dominio sobre el mismo por el modo prescripción. La posesión deberá ser ininterrumpida y con ánimo de dueño, pública y no resistida por el propietario.

No podrán adquirirse a través de las disposiciones de este artículo, predios o edificios de una superficie que exceda la necesaria para cumplir el fin habitacional básico que establezcan los correspondientes instrumentos de ordenamiento territorial para la zona en que se localice el predio.

No se reconocerá este derecho más de una vez al mismo poseedor.

Cuando el predio sea parte de un inmueble, en que existan otros en similar situación, la prescripción adquisitiva podrá gestionarse colectivamente. En esta situación, podrán considerarse colectivamente las áreas del territorio que determinen los instrumentos de ordenamiento territorial. Las áreas necesarias para las infraestructuras, servicios y espacios públicos prescribirán en favor de la Intendencia Municipal.

La prescripción será declarada por el Juez competente a instancia de los beneficiados o de la Intendencia Municipal, a través del proceso judicial correspondiente el cual estará exonerado de toda tributación; a su vez, podrá ser opuesta como defensa o excepción en cualquier proceso judicial.

En los litigios en aplicación de este instituto, quedará en suspenso toda otra acción, de petición o posesoria, que pueda llegar a interponerse con relación al inmueble.

Artículo 66. (Derecho de preferencia).- El Gobierno Departamental tendrá preferencia para la adquisición de inmuebles objeto de enajenación onerosa entre particulares en las áreas dispuestas específicamente por los instrumentos de ordenamiento territorial a excepción de lo dispuesto en la [Ley N° 11.029](#), de 12 de enero de 1948.

Artículo 67. (Carteras de Tierras).- Los Gobiernos Departamentales podrán crear carteras de tierras para fines de ordenamiento territorial en el marco de sus instrumentos, reglamentando su destino y utilización en el marco de sus respectivas competencias.

Los inmuebles afectados al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) constituirán la Cartera Nacional de Tierras, estando dicho Ministerio habilitado a cederlos, venderlos, permutarlos, y aun donarlos, en cumplimiento de los instrumentos de ordenamiento territorial previstos en la presente ley y demás legislación aplicable.

## **CAPÍTULO II**

### **CONTROL TERRITORIAL**

Artículo 68. (Policía territorial. Facultades disciplinarias).- Los Gobiernos Departamentales ejercerán la policía territorial mediante los instrumentos necesarios, a los efectos de identificar todas aquellas acciones, obras, fraccionamientos, loteos u operaciones de todo tipo realizadas en contravención de las normas aplicables y sancionar a los infractores.

El Poder Ejecutivo y los Gobiernos Departamentales, en el ámbito de sus respectivas competencias, están facultados a prohibir, impedir la prosecución y demoler, a costa del propietario, toda obra efectuada en violación de los instrumentos de ordenamiento territorial. Asimismo, podrán disponer las inspecciones, pericias, pedidos de datos, intimaciones y demás, que sean necesarias para hacer cumplir los instrumentos de ordenamiento territorial.

Artículo 69. (Facultad de policía territorial específica).- Las Intendencias Municipales, en el marco de los poderes de policía territorial y de la edificación, deberán impedir: la ocupación; la construcción; el loteo; el fraccionamiento y toda operación destinada a

consagrar soluciones habitacionales, que implique la violación de la legislación vigente en la materia o los instrumentos de ordenamiento territorial, respecto de los inmuebles del dominio privado donde no pueda autorizarse la urbanización, fraccionamiento y edificación con destino habitacional.

Esta obligación regirá también para los casos que carezcan de permiso aunque se ubiquen en zonas donde pudiera llegar a expedirse dicha autorización.

Verificada la existencia de actividades que indiquen:

- a) La subdivisión o construcción en lotes en zona donde no pueda autorizarse.
- b) La subdivisión o la construcción no autorizada, o ante la constatación de la existencia en zona no habilitada para tal fin o sin previa autorización, de: fraccionamiento; loteo y construcciones.

La Intendencia Municipal deberá concurrir ante la sede judicial de turno, solicitando la inmediata detención de las obras y la demolición de las existentes.

Presentada la demanda, el Juez actuante, verificados los extremos imprescindibles, decretará la suspensión inmediata de las obras y la demolición de las existentes.

En caso de incumplimiento de la orden emanada de la medida cautelar o de la demanda principal por el término de cinco días corridos, el Juez dispondrá el ingreso al predio para proceder a la inmediata demolición de las construcciones levantadas en contra de la orden judicial, con cargo a la propiedad, siendo de aplicación, en lo pertinente lo dispuesto en el artículo 4° de la [Ley N° 15.750](#), de 8 de julio de 1985 y toda otra legislación vigente.

Artículo 70. (Ocupación ilegal de inmuebles con fines de asentamiento humano).- Se faculta al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), sin perjuicio de las competencias departamentales existentes, a aplicar las sanciones que establezca la legislación y la reglamentación a quien promueva o incentive la ocupación ilegal de inmuebles a los fines de asentamiento humano, en desconocimiento de lo dispuesto en los instrumentos de ordenamiento territorial establecidos por la presente ley.

Las empresas públicas prestadoras de servicios de agua potable, energía eléctrica, telefonía y transmisión de datos, deberán requerir informe previo del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) para brindar servicios a viviendas o conjuntos de viviendas que formen parte de asentamientos humanos ilegales.

Artículo 71. (Estímulos y sanciones. Garantías).- El Poder Ejecutivo y los Gobiernos Departamentales, a través de los mecanismos que correspondan, podrán establecer incentivos a efectos de impulsar las acciones y determinaciones de los instrumentos de ordenamiento territorial previstos por la presente ley.

Toda obra, modificación predial, así como todo acto o hecho que se traduzca en la alteración física del territorio, hecha sin haberse obtenido el permiso respectivo o en contravención de los instrumentos de ordenamiento territorial, será sancionada sin perjuicio de la nulidad, con una multa de 50 UR (cincuenta unidades reajustables) a 50.000 UR (cincuenta mil unidades reajustables), de acuerdo al carácter o gravedad de la misma, pudiendo además la autoridad competente tomar las medidas necesarias a efectos de recomponer la situación anterior con cargo al infractor.

Los recursos administrativos contra el acto que disponga la demolición o eliminación de las modificaciones prediales efectuadas sin el permiso correspondiente, tendrán efecto suspensivo, pero la autoridad competente podrá, por resolución fundada, hacer cesar la suspensión.

## **TÍTULO VI**

### **PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

Artículo 72. (Promoción de la participación social).- Las instituciones públicas promoverán la participación social utilizando como mínimo, los instrumentos específicos que se establecen por la presente ley.

Toda persona interesada podrá realizar propuestas, con la debida fundamentación, a los efectos de su consideración por las instituciones públicas competentes en los instrumentos de ordenamiento territorial.

Artículo 73. (Comisión Asesora).- Se comete al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) la constitución de una Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial, a efectos de incorporar las distintas visiones a las políticas del sector.

Será presidida por el Director Nacional de Ordenamiento Territorial y estará integrada por delegados de instituciones públicas y privadas y representantes de la sociedad civil. Estarán comprendidos los Ministerios con competencia en la materia, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Congreso de Intendentes, los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, la Universidad de la República, las gremiales de trabajadores, empresarios y profesionales, organizaciones no gubernamentales, otras instituciones de investigación y enseñanza, los Directores Nacionales de Medio Ambiente, de Aguas y Saneamiento y de Vivienda, así como toda otra entidad afín que incorpore la reglamentación.

Esta Comisión podrá prestar su asesoramiento en todos los asuntos de competencia de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial a solicitud de ésta o por iniciativa de cualquiera de sus miembros.

El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) propondrá al Poder Ejecutivo la reglamentación correspondiente a su funcionamiento e integración.

Los Gobiernos Departamentales podrán crear comisiones asesoras con participación de instituciones públicas y privadas y representantes de la sociedad civil, con el cometido

de realizar aportes en el proceso de elaboración, ejecución y seguimiento de los instrumentos de ordenamiento territorial departamentales.

## **TÍTULO VII**

### **COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

Artículo 74. (Coordinación entre la actividad departamental, regional y nacional).- Los Gobiernos Departamentales con la colaboración del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), a través de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, deberán asegurar que exista la debida coordinación y compatibilidad entre los diversos instrumentos del ámbito departamental entre sí y con los instrumentos de los ámbitos nacional y regional en lo aplicable.

Se establecerán procedimientos de elaboración concertada, a efectos de coordinar y compatibilizar en una fase temprana de su definición, los instrumentos sectoriales que tengan relevancia territorial generada por los actores públicos, en la forma y procedimiento que establezca la reglamentación.

Artículo 75. (Comité Nacional de Ordenamiento Territorial).- Créase el Comité Nacional de Ordenamiento Territorial para la debida coordinación de las estrategias nacionales con incidencia en el territorio, el que será presidido por el Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y estará integrado por: el Ministro de Transporte y Obras Públicas; el Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca; el Ministro de Industria, Energía y Minería; el Ministro de Turismo y Deporte; el Ministro de Defensa Nacional; el Ministro de Economía y Finanzas; el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto; y, el Presidente del Congreso de Intendentes.

El Director Nacional de Ordenamiento Territorial ejercerá la Secretaría del Comité Nacional de Ordenamiento Territorial.

Los Ministros podrán ser representados por el Subsecretario o el Director General de Secretaría del Ministerio correspondiente, el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto por el respectivo Subdirector y el Presidente del Congreso de Intendentes por sus Vicepresidentes.

El Comité podrá requerir la integración temporal de otros Ministros o Intendentes cuando los asuntos a tratar refieran a las competencias de éstos.

El Poder Ejecutivo podrá variar la composición del Comité cuando se modifique la estructura o competencias de los Ministerios.

Artículo 76. (Cometidos del Comité Nacional de Ordenamiento Territorial).- Corresponde al Comité Nacional de Ordenamiento Territorial:

- a) Contribuir a la formulación de las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, así como los Programas Nacionales y efectuar sus seguimientos.



- b) Pronunciarse sobre la correspondencia de los demás instrumentos de ordenamiento territorial a las Directrices Nacionales y dictaminar sobre la incidencia de ellos en los intereses nacionales.
- c) Efectuar la declaración de interés nacional y urgente ejecución de las obras públicas promovidas por los órganos del Gobierno Nacional cuando éstas resulten incompatibles con cualquiera de los instrumentos de ordenamiento territorial, promoviendo su revisión.
- d) Impulsar la información y la participación social en todos los procesos de ordenamiento territorial, a través de las formas que establece la presente ley y las que surjan de la reglamentación.
- e) Pronunciarse sobre la adecuación de los grandes proyectos de infraestructura u otros a las Directrices y Programas Nacionales.
- f) Guiar los estudios e intercambios para la complementación e integración física de las infraestructuras a nivel territorial con los países limítrofes y a nivel sudamericano.
- g) Entender en todo otro tema con incidencia relevante en el ordenamiento del territorio que le encomiende el Poder Ejecutivo.

Artículo 77. (Coordinación de las obras públicas en el marco de la planificación territorial).- Las obras públicas proyectadas por todo órgano del Estado o persona pública estatal o no, bajo cualquier modalidad o naturaleza, deberán ajustarse y compatibilizarse con las disposiciones de los instrumentos de ordenamiento territorial.

Dichas obras serán autorizadas, sin perjuicio de otros permisos correspondientes, de acuerdo con la normativa aplicable, por el Gobierno Departamental respectivo.

En el caso que la solicitud fuere denegada por ser incompatible con el instrumento de ordenamiento territorial aplicable, el Comité Nacional de Ordenamiento Territorial podrá decidir sobre la efectiva materialización del proyecto, previa declaración de interés nacional y urgente ejecución. En este caso, el acuerdo del Comité determinará la suspensión parcial de aquellas determinaciones del instrumento que se opongan a la ejecución y generará el deber de iniciar el procedimiento para modificar dicho instrumento a fin de incorporar las previsiones oportunas que determinen la incidencia del proyecto, sin perjuicio de lo establecido al efecto sobre solución de divergencias.

El Poder Ejecutivo se abstendrá de promover la declaración prevista y de ejecutar el proyecto, si el mismo resulta incompatible con las Directrices Nacionales o las Estrategias Regionales vigentes y aplicables.

La ejecución de las obras vinculadas a la defensa nacional se ajustará a lo dispuesto en su legislación específica.

Artículo 78. (Inventario Nacional de Ordenamiento Territorial. Registro de Instrumentos).- Créase el Inventario Nacional de Ordenamiento Territorial que funcionará en la órbita de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), con el fin de facilitar la coordinación interinstitucional y compatibilizar políticas, programas, planes y proyectos de relevancia territorial.

Los responsables de la elaboración de los instrumentos de ordenamiento territorial previstos en la presente ley y de los planes, programas y proyectos de relevancia territorial a desarrollarse por organismos del Gobierno Nacional o de los departamentos o de los entes y servicios del Estado, deberán inscribir los mismos en el mencionado Inventario en los plazos y condiciones que prevea la reglamentación.

Los planes, instrumentos, programas y proyectos vigentes con anterioridad a la presente ley se deberán inscribir en un plazo de 180 (ciento ochenta) días de aprobada su reglamentación.

La posible cooperación técnica y económica del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) con los Gobiernos Departamentales, quedará condicionada al cumplimiento de la inscripción dispuesta.

La información contenida en el Inventario estará disponible para consulta por parte de las instituciones interesadas y del público en general.

Artículo 79. (Sistema Nacional de Información Territorial).- Cométese 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.

Artículo 80. (Solución de divergencias).- Las instituciones públicas, ante divergencias sobre criterios de ordenamiento, en zonas concretas o asuntos sectoriales, podrán iniciar procesos de negociación o mediación de conflictos, de forma voluntaria y de común acuerdo. A estos efectos podrán requerir la colaboración de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial.

En caso de que una de las partes o ambas, no acuerden con el resultado de la conciliación o resultare infructuosa ésta, serán resueltas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. El proceso no tendrá efecto suspensivo, salvo que medie resolución expresa fundada del Tribunal al efecto.

Artículo 81. (Cooperación y apoyo del Gobierno Nacional. Fomento de la planificación departamental).- A solicitud de la Intendencia respectiva, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) brindará cooperación técnica y financiera, según establezcan las leyes de presupuesto, a efectos de elaborar, gestionar y evaluar los instrumentos de ordenamiento territorial.

La Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, tendrá entre sus cometidos de fomento de la planificación departamental, además de los establecidos por la legislación vigente, los siguientes:

- a) Capacitación y apoyo a los servicios técnicos departamentales y estímulo a la innovación e investigación científico-técnica básica y aplicada y la capacitación relacionada con el territorio.
- b) Elaboración de guías, protocolos y normas técnicas como apoyo a los Gobiernos Departamentales para elaborar los instrumentos de ordenamiento territorial y para el dictado de las normas pertinentes.
- c) Colaboración técnica y financiera con las Intendencias en la elaboración de los instrumentos de ordenamiento territorial.

La Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial y el Congreso de Intendentes podrán coordinar formas de cooperación técnica de alcance general.

## **TÍTULO VIII**

### **DISPOSICIONES ESPECIALES**

Artículo 82. (Fortalecimiento institucional para el Ordenamiento Territorial).- Cométese al Poder Ejecutivo la implementación de acciones para el fortalecimiento de las capacidades de gestión planificada del territorio ambientalmente sustentable y con equidad social, en el marco de la elaboración y ejecución de los instrumentos de ordenamiento territorial previstos en la presente ley, en los ámbitos del Gobierno Nacional y Gobiernos Departamentales.

Artículo 83. (Ajustes legales).-

- 1) Ajustes a las Leyes N° 10.723, de 21 de abril de 1946 y N° 10.866, de 25 de octubre de 1946 (Ley de Centros Poblados).
  - a) Modifícase el artículo 1° de la [Ley N° 10.723](#), de 21 de abril de 1946, en la redacción dada por la [Ley N° 10.866](#), de 25 de octubre de 1946, el que quedará redactado de la siguiente forma:

"Queda exclusivamente reservada a los Gobiernos Departamentales respectivos la competencia para autorizar toda creación de predios cuando así lo establezcan los instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, así como, en todos los casos, para autorizar la subdivisión de predios con destino directo o indirecto a la formación de centros poblados y para aprobar el trazado y la apertura de calles, caminos o sendas o cualquier tipo de vías de circulación o tránsito que impliquen o no amanzanamiento o formación de centros poblados".

- b) Deróganse el segundo y tercer incisos del artículo 2° de la [Ley N° 10.723](#), de 21

de abril de 1946.

- c) Modifícase el inciso tercero del artículo 9º de la Ley N° 10.723, de 21 de abril de 1946, que quedará redactado de la siguiente manera:

"En todos los casos estos planos se realizarán respectivamente por un profesional especializado en ordenamiento territorial o urbanismo y por un agrimensor".

- d) Derógase el inciso segundo del artículo 10 de la [Ley N° 10.723](#), de 21 de abril de 1946.

- e) Sustituyese el inciso primero del artículo 11 de la Ley N° 10.723, de 21 de abril de 1946, el que quedará redactado de la siguiente forma:

"La violación a cualquiera de las normas contenidas en la presente ley relativas al fraccionamiento o la enajenación de predios o aperturas de vías de tránsito, sin perjuicio de la nulidad absoluta del fraccionamiento y las ventas posteriores de predios parte del mismo, serán sancionadas con una multa de 50 UR (cincuenta unidades reajustables) a 50.000 UR (cincuenta mil unidades reajustables), con destino al Gobierno Departamental correspondiente, sin perjuicio de las demás sanciones que la trasgresión pudiera producir. Las multas se harán efectivas por las Intendencias Municipales y serán aplicadas solidariamente a todos los involucrados y profesionales intervinientes".

- f) Derógase el inciso segundo del artículo 11 de la [Ley N° 10.723](#), de 21 de abril de 1946.

- g) Deróganse los numerales 1º y 2º del artículo 13 de la Ley N° 10.723, de 21 de abril de 1946 y sustitúyese el numeral 3º del citado artículo en la redacción dada por la [Ley N° 10.866](#), de 25 de octubre de 1946, el que quedará redactado de la siguiente forma:

"Ningún predio y ninguna vía pública que sirva de único acceso a predios podrá situarse ni total ni parcialmente en terrenos inundables, o que estén a nivel inferior a 50 centímetros por encima del nivel alcanzado por las más altas crecientes conocidas.

Tampoco podrá situarse ningún predio en los casos de contigüidad a los cauces del dominio público, dentro de las tierras abarcadas por una faja costera de 150 metros de ancho por lo menos, medida según lo dispone el [Código de Aguas](#), a partir de la línea de ribera.

En todo fraccionamiento de predios costeros, la faja de 150 (ciento cincuenta) metros determinada a partir de la línea superior de la ribera

pasará de pleno derecho al dominio público.

No se podrá admitir excepción alguna a lo previsto en el presente artículo".

- h) Modifícase el artículo 15 de la [Ley N° 10.723](#), de 21 de abril de 1946, en la redacción dada por la [Ley N° 10.866](#), de 25 de octubre de 1946, el que quedará redactado de la siguiente forma:

"Queda prohibida, con las mismas sanciones establecidas en los artículos 10 y 11, toda división de tierras que implique crear predios independientes menores en superficie a 2.000 (dos mil) metros cuadrados si no cuenta con sistemas de abastecimiento de agua potable, de saneamiento y de drenaje pluvial, de suministro de energía eléctrica, alumbrado público y pavimentos, construidos según lo autorizado y recibido por el organismo ejecutor correspondiente".

- i) Modifícase el artículo 16 de la [Ley N° 10.723](#), de 21 de abril de 1946, el que quedará redactado de la siguiente forma:

"Queda prohibida, con las mismas sanciones establecidas en los artículos 10 y 11, toda división de tierra que implique crear predios independientes menores a las dimensiones que establezcan los instrumentos de ordenamiento territorial. En todo caso la dimensión mínima de los lotes será de 300 (trescientos) metros cuadrados de superficie".

- j) Sustitúyese el artículo 19 de la [Ley N° 10.723](#), de 21 de abril de 1946, el que quedará redactado de la siguiente forma:

"Todos los fraccionamientos y trazados efectuados en contravención a lo dispuesto por la presente ley y las ordenanzas e instrumentos de ordenamiento territorial, serán absolutamente nulos, debiendo el Gobierno Departamental imponer las sanciones correspondientes a que refieren los artículos 10 y 11 de la presente ley".

- 2) Ajustes a la [Ley N° 13.493](#), de 20 de setiembre de 1966.

Modifícase el inciso primero del artículo 1° de la [Ley N° 13.493](#), de 20 setiembre de 1966, el que quedará redactado de la siguiente manera:

"Las autoridades públicas competentes no autorizarán ningún fraccionamiento de suelo urbano, creando nuevos lotes destinados a la construcción de vivienda u otros usos urbanos que no cuenten con los servicios habilitados de agua potable y energía eléctrica, posibilidad de conexión a saneamiento en cada uno de los lotes, más los servicios generales de pavimento, red de alcantarillado y alumbrado público".

3) Ajustes a la [Ley N° 17.292](#), de 25 de enero de 2001.

a) Modifícase el inciso primero del artículo 48 de la [Ley N° 17.292](#), de 25 de enero de 2001, el que quedará redactado de la siguiente manera:

"Las urbanizaciones desarrolladas en suelo categoría urbana o suelo categoría suburbana según lo que establezcan los instrumentos de ordenamiento territorial, que se encuadren dentro de las previsiones de la presente ley y de las normativas departamentales de ordenamiento territorial, podrán regirse por el régimen de la propiedad horizontal".

b) Derógase el inciso cuarto del artículo 48 de la [Ley N° 17.292](#), de 25 de enero de 2001.

c) Agrégase un inciso final al artículo 48 de la [Ley N° 17.292](#), de 25 de enero de 2001, con el siguiente texto:

"Con carácter general, en las actuaciones residenciales, de turismo residencial o similares, el área comprendida entre componentes de la trama de circulación pública no podrá superar un máximo de diez mil metros cuadrados, cualquiera sea el régimen de propiedad".

4) Ajustes a la [Ley N° 9.515](#), de 28 de octubre de 1935 (Ley Orgánica Municipal).

a) Agrégase el siguiente numeral al artículo 19 de la Ley N° 9.515, de 28 de octubre de 1935:

"35) Dictar reglas para la edificación, en todo el territorio del departamento, siendo de su cargo:

A) La regulación normativa de la actividad de ordenamiento del ámbito territorial departamental.

B) Formular y aprobar las ordenanzas y demás instrumentos de ordenamiento territorial.

C) El contralor de la actividad administrativa del ordenamiento territorial".

b) Agrégase al artículo 35 de la [Ley N° 9.515](#), de 28 de octubre de 1935, el numeral 43) con el siguiente texto:

"43) La actividad administrativa del ordenamiento territorial, en todo el territorio del departamento, especialmente:

A) Elaborar directa o indirectamente los instrumentos de ordenamiento territorial y someterlos a la aprobación de la Junta Departamental sin

perjuicio de las facultades de ésta en la materia.

- B) Ejercer las potestades de policía territorial, siendo de su cargo la autorización del ejercicio del derecho a construir, demoler, fraccionar, utilizar o localizar actividades en los terrenos y en general toda modificación predial, a través del otorgamiento de los permisos y autorizaciones correspondientes, de acuerdo a lo que dispongan las leyes y los decretos de la Junta Departamental".

Ampliación de la competencia de la Corporación Nacional para el Desarrollo.

5)

Agrégase el siguiente literal al artículo 11 de la [Ley N° 15.785](#), de 4 de diciembre de 1985:

- "I) Promover el ordenamiento territorial mediante la financiación de programas y proyectos en el marco de los instrumentos de ordenamiento territorial debidamente aprobados".

Artículo 84. (Alcance y reglamentación de la presente ley).- Las disposiciones de la presente ley se aplicarán a partir de su publicación, aun cuando no estén aprobados los respectivos instrumentos de ordenamiento territorial.

El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley dentro del plazo de un año a partir de su vigencia.

Sala de Sesiones de la Cámara de Representantes, en Montevideo, 22 de mayo de 2008.

**ALBERTO PERDOMO GAMARRA,**  
**Presidente.**  
**Marti Dalgalarrodo Añón,**  
**Secretario.**

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

**Montevideo, 18 de junio de 2008.**

Cumplase, acútese recibo, comuníquese, publíquese e insértese en el Registro Nacional de Leyes y Decretos, la Ley por la que se aprueba el marco regulador general del ordenamiento territorial y desarrollo sostenible.

**RODOLFO NIN NOVOA.**  
**CARLOS COLACCE.**



... " para preservar la naturaleza, es necesario  
preservar antes al hombre" ...!!!