



# PLAN LOCAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE DE CIUDAD DEL PLATA Y SU ÁREA DE INFLUENCIA

**INFORME DE AVANCE  
(POSICIONAMIENTO INICIAL Y PISTAS ESTRATÉGICAS)**

GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE SAN JOSÉ (IDSJ)  
CONVENIO MVOTMA / DINOT - IDSJ

SETIEMBRE 2012



# **PLAN LOCAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE DE CIUDAD DEL PLATA Y SU ÁREA DE INFLUENCIA**

**DEPARTAMENTO DE SAN JOSÉ,  
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY**

## **INFORME DE AVANCE (POSICIONAMIENTO INICIAL Y PISTAS ESTRATÉGICAS)**

**Setiembre 2012**

**Comitente:  
GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE SAN JOSÉ**

**Apoya:  
DIRECCIÓN NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (DINOT- MVOTMA)  
(Convenio MVOTMA – Gobierno Departamental de San José)**

**Coordinador Técnico Externo y Relator:  
ARQ. DIEGO CAPANDEGUY**

## ÍNDICE

### I PRESENTACIÓN

#### 1.1. INTRODUCCIÓN

#### 1.2. GÉNESIS DEL PLAN LOCAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE CIUDAD DEL PLATA

#### 1.3. OBJETIVOS PRIMARIOS

#### 1.4. CONTENIDOS BÁSICOS

#### 1.5. SOBRE LA PRESENTE ASISTENCIA EXTERNA

Presentación

Productos técnicos

Proceso y temporalidades

Algunas claves metodológicas

Restricciones del trabajo

#### 1.6. PRINCIPALES ACTORES ENTREVISTADOS HASTA LA FECHA

Entrevistas a líderes políticos y técnico - institucionales

Otras entrevistas focales a actores locales y con incumbencia zonal

Encuentros específicos con los Expertos Externos de Soporte

#### 1.7. COMPLEMENTARIEDAD DE LOS DOCUMENTOS PRESENTADOS

#### 1.8. CARÁCTER ABIERTO DE ESTE TRABAJO

### II POSICIONAMIENTO SINTÉTICO Y OPERATIVO

#### 2.1. DELIMITACIÓN DEL MUNICIPIO DE CIUDAD DEL PLATA

#### 2.2. ALGUNOS DATOS Y ELEMENTOS SINTÉTICOS

#### 2.3. PRINCIPALES ATRIBUTOS AMBIENTALES

Medio Físico: atributos sintéticos

Medio Biótico: atributos sintéticos

Medio Antrópico: atributos sintéticos

#### 2.4. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

Principales componentes territoriales

La conectividad terrestre sustantiva: la Ruta 1 y el Puente sobre el Santa Lucía

Hacia un registro paisajístico

Crecimiento continuo y ocupación urbana heterogénea durante el último siglo

Hacia un esbozo de los ciclos territoriales contemporáneos

El ciclo de posicionamiento territorial moderno, de los años 20 a mediados de los años 40

El ciclo de formación como un conurbado residencial e industrial metropolitano, desde mediados de los años 40 a mediados de los años 80

El ciclo de reposicionamiento territorial múltiple, de los años 80 al presente

Loteos urbanos múltiples y deficitarios  
 Ámbitos con riesgos de inundación  
 El hábitat urbano dominante  
 Algunos asentamientos precarios emergentes  
 Centralidades barriales y zonales  
 La ruralidad local y las Colonias  
 La Costa del Río de la Plata y los Humedales del Santa Lucía como ámbitos de conservación ambiental  
 Perfil industrial diverso  
 La actividad minera extractiva  
 Infraestructuras y servicios públicos deficitarios pero en aumento
 

- Infraestructuras de gran porte
- Infraestructuras, redes y servicios urbanos
- Infraestructuras industriales
- Transporte público
- Tránsito de barrido y seguridad vial

Inexistencia de stock público de suelo potencialmente urbanizable  
 Los espacios públicos: pocos y en jaque  
 Otros equipamientos públicos locales y metropolitanos de uso zonal  
 De Rincón de la Bolsa a Ciudad del Plata: ¿más que un cambio de nombre?

## 2.5. SOBRE LOS ACTORES SOCIALES Y LA GESTIÓN TERRITORIAL

Sobre la población local  
 Actores político – institucionales,  
 Actores económico - empresariales  
 Sobre el ordenamiento territorial y la gestión política – social del territorio

## 2.6. SÍNTESIS DE ALGUNOS DESTAQUES Y ASUNTOS SOCIO – TERRITORIALES FUERTES

- 1\_Es importante reconocer que este municipio tiene una matriz territorial muy extendida, diversa y rígida
- 2\_Es relativamente significativa la población residente de más de 35.000 habitantes y el porcentaje de empleo local generado en el área.
- 3\_La aparente alta naturalidad relevante de los Humedales del Santa Lucía, de la costa del Río de la Plata y de fracciones del suelo rural, evidencia afectaciones reales y riesgos potenciales a ponderar, de difícil compatibilidad.
- 4\_El Estado ha estado muy ausente como organizador territorial, como facilitador de la vida local, incluida la prestación de servicios públicos, cuestión sobre la que hay relativa conciencia.

## III\_ SOBRE LOS CONTENIDOS DE ESTE PLAN

### 3.1. SUS GRANDES COMPONENTES RECOMENDADOS

Presentación

### 3.2. BREVE DESCRIPCIÓN DE LOS COMPONENTES DEL PLAN LOCAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE CIUDAD DEL PLATA Y SU AREA DE INFLUENCIA

Análisis de partida  
 Estrategia Urbanística  
 Regulaciones Normativas  
 Obras Públicas y otras Acciones  
 Gestión del Plan

## IV\_HACIA POSIBLES CLAVES OPERATIVAS

### 4.1. PRESENTACIÓN

### 4.2. INTERROGANTES DISPARADORAS SOBRE EL FUTURO DE CIUDAD DEL PLATA Y SUS VECINDADES

- \_¿Cómo organizar un territorio “sin un aparente ordenamiento territorial” previo?
- \_¿Cómo mejorar este territorio?
- \_¿Cómo potenciar el ya robusto Corredor Lineal de la Ruta 1?
- \_¿Apostar a acciones de interés público sólo locales o de significación zonal y regional?
- \_¿Cuáles son los principales riesgos ambientales de esta zona?
- \_La minería de cielo abierto de pequeño porte, ¿es compatible con un territorio a la vez urbano y con ámbitos de alta naturalidad frágiles?
- \_¿Cómo conservar efectivamente los ámbitos de alta naturalidad como Reserva Penino y los Bañados del Santa Lucía?
- \_¿Cuáles son los “techos” de un Plan Local de Ordenamiento Territorial Local de este tipo?
- ¿Es posible alcanzar una gestión territorial más eficaz dentro de los diversos niveles de gobierno?

### 4.3. POSIBLES VISIONES ESTRATÉGICO – POLÍTICAS DEL PLANEAMIENTO APLICABLES A ESTE TERRITORIO

Sobre el Ordenamiento Territorial contemporáneo.

Sobre los registros metropolitanos a nivel internacional

Sobre algunos registros particulares a nivel metropolitano y zonal

### 4.4. ALGUNAS PISTAS OPERATIVAS ESPECÍFICAS

Presentación

## A\_SOBRE LA ESTRATEGIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO LOCAL

#### A1\_POTENCIAL DE DESARROLLO.

Recomendación

Justificación

#### A2 ESTRATEGIAS ARTICULADAS

Recomendación

Justificación

#### A3 ESTRATEGIA PRECAUTORIA Y FACILITADORA

Recomendación

Justificación

#### A4\_PLAN DE AGUAS, PLAN LOCAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y GESTIÓN TERRITORIAL SINTONIZADA

Recomendación

Justificación

## B\_POSIBLES LINEAMIENTOS DE LA REGULACIÓN URBANÍSTICA

#### B1\_MACRO-ZONIFICACIÓN

Recomendación

Justificación

#### B2\_SOBRE LA BANDA CONECTIVA Y DE ACTIVIDAD DE LA RUTA 1

Recomendación  
Justificación

**B3\_ BARRIOS EN PEINE Y ÁREAS INTERSTICIALES**

Recomendación  
Justificación:

**B4\_ UN CONJUNTO DE ENCLAVES EXTRACTIVOS, LOS CUALES PODRÁN O NO CONSTITUIR UNA MACRO ZONA.**

Recomendación  
Justificación

**C\_ VISIÓN Y MENU EXPLORATORIO DE OBRAS PÚBLICAS**

Recomendación  
Justificación

**D\_ GESTIÓN POLÍTICO – SOCIAL DEL TERRITORIO**

Recomendación  
Fundamento

**V\_ ALGUNAS CUESTIONES A PROFUNDIZAR DE CARA A LA PRÓXIMA FASE DE ESTE TRABAJO**

1\_ LA RECEPCIÓN Y ANÁLISIS DE LAS DEVOLUCIONES A PARTIR DE LA DIFUSIÓN DEL PRESENTE INFORME

2\_ EXPLORAR ALGUNOS ESCENARIOS PROSPECTIVOS DENTRO DE UNA GAMA VEROSIMIL DE APUESTAS ACTORALES

3\_ LA SOSTENIBILIDAD Y COMPETITIVIDAD ECONÓMICA DEL DESARROLLO LOCAL ZONAL

4\_ LA FOCALIZACIÓN EN LAS APTITUDES URBANO – AMBIENTALES MÁS DETALLADAS DE DIVERSAS ÁREAS

**ANEXO \_ ANTECEDENTES BIBLIOGRÁFICOS Y DOCUMENTALES**

**ANTECEDENTES CONSULTADOS HASTA LA FECHA**

A1\_ Antecedentes específicos sobre Ciudad del Plata y sus Vecindades

A2\_ Referencias sobre el Departamento de San José

A3\_ Abordajes sobre el Área Metropolitana de Montevideo

A4\_ Otros trabajos sobre el Uruguay vinculables con el área en estudio

A5\_ Antecedentes jurídicos sobre el Ordenamiento Territorial en Uruguay

A6\_ Otras referencias sobre el urbanismo, el desarrollo local, la conservación de áreas de alta naturalidad y la gestión de ámbitos costeros

**DETALLE Y FUENTES DE LAS ILUSTRACIONES**



**CAPÍTULO I**  
**PRESENTACIÓN**

# **CAPÍTULO I**

## **PRESENTACIÓN**

### **1.1. INTRODUCCIÓN**

A continuación se presenta el primer documento de avance titulado INFORME DE POSICIONAMIENTO INICIAL Y PISTAS ESTRATÉGICAS DEL PLAN LOCAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE DE CIUDAD DEL PLATA Y SU ÁREA DE INFLUENCIA en el Departamento de San José, Uruguay, fechado en agosto del 2012.

Ello se ha realizado dentro de la circunscripción del Municipio de Ciudad del Plata y con apoyo de esta nueva institucionalidad local.

Se trata de un estudio de corte operativo y no de una indagación académica. Se ha intentado integrar lo avanzado hasta el momento en un proceso de planeamiento desarrollado por el Gobierno Departamental de San José (IDSJ), con un importante involucramiento político y de su aparato técnico – administrativo. Este ha contado con el importante apoyo de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial del Gobierno Nacional (DINOT). También han participado la Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA), la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA) y la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI), todas ellas del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), junto a otros actores públicos, políticos, sociales, institucionales, y económicos.

### **1.2. GÉNESIS DEL PLAN LOCAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE CIUDAD DEL PLATA**

El presente Plan Local de Ordenamiento Territorial de Ciudad del Plata se inscribe en un más amplio proceso de planeamiento territorial del Departamento de San José. A su vez ello se enmarca en una incipiente experiencia nacional de avanzar en el Ordenamiento Territorial a partir de la aprobación de la denominada Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable (Ley N° 18.308 de 2008), y otras disposiciones complementarias. Hoy la misma se está aplicando en Uruguay en diversos estamentos de gobierno, a partir de una destacable cooperación inter institucional.

A nivel departamental este proceso se inicia en el año 2008 con un primer Convenio Marco entre la Intendencia de San José y el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA). A partir del mismo se conforma un Equipo Interdisciplinario de Ordenamiento Territorial, con participación inter institucional, tanto de la Intendencia como del Legislativo Comunal y del MVOTMA.

En este marco se avanza primeramente en la generación de las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial. Se trata de un trabajo orientador y cualitativo, que responde al nuevo instrumental regulatorio planteado a nivel nacional. Paralelamente se acomete un plan focal en Kiyú.

Asimismo más recientemente, dentro de estas instancias de cooperación, se plantea la concreción de un Plan Local de Ordenamiento Territorial de Ciudad del Plata. Ello estuvo asociado al interés del Gobierno Departamental de avanzar sucesivamente en áreas locales con problemáticas y demandas concretas de complejidad creciente. En



particular, las autoridades electas del actual Gobierno Departamental habían planteado este plan en su Programa de Gobierno.<sup>1</sup> Ello dotaría de un mayor fundamento, racionalidad y sentido a diversas acciones en esta importante área del Departamento de San José.

Ello da lugar a un nuevo Convenio de Cooperación entre la Intendencia de San José (IDSJ) y el MVOTMA (DINOT), suscrito en el pasado mes de noviembre del 2011, a los efectos de elaborar el citado Plan Local de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Ciudad del Plata y su Área de Influencia dentro de los términos territoriales del actual municipio.<sup>2</sup>

Los objetivos específicos de este convenio fueron:

- a) Elaborar el Plan Local de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Ciudad del Plata y el área de influencia dentro de los límites territoriales del Municipio de acuerdo a lo establecido en el artículo 17 de la ley 18.308 de 18 de junio de 2008.
- b) Convenir que en el comienzo de este proceso se elaboraren a nivel departamental Medidas Cautelares de conformidad con lo establecido en el artículo 24 de la Ley N° 18.308. Ello intenta garantizar durante la etapa de elaboración del instrumento la sustentabilidad de las futuras decisiones que se adopten en el mismo. Tales Medidas Cautelares, ya adoptadas, dispusieron la suspensión de todos los fraccionamientos y la localización de emprendimientos industriales, extractivos y logísticos, con excepción de los Programas públicos de vivienda, y equipamientos públicos sociales (educativos, deportivos y de salud). En tal caso la Intendencia se obliga a recabar informe consultivo de la llamada Mesa de Análisis, una institucionalidad ya vigente. Las citadas medidas cautelares ya están en curso, evaluándose actualmente su ajuste y mejora en conjunto con la Intendencia Departamental y la DINAGUA.

Al respecto, a nivel político – administrativo, se articula este proceso de planeamiento dentro del citado Equipo Interdisciplinario de Ordenamiento Territorial, adoptándose otros mecanismos complementarios como la llamada Mesa de Análisis y diversas instancias de seguimiento técnico – político.

Y, a nivel técnico, se fortalece el plantel departamental con diversas asistencias profesionales externas.

Estas actuaciones, que se están intentando articular institucionalmente en diversos niveles de gobierno, aspiran a compensar la baja y asimétrica presencia histórica del Estado en el área según un cierto acuerdo territorial y del desarrollo. Su reversión es una cuestión relevante para intentar acercarse a un desarrollo razonablemente sostenible de Ciudad del Plata, actualmente algo esquivo.

---

<sup>1</sup> Véase: PARTIDO NACIONAL – SAN JOSÉ / FALERO – ANTÍA (2010), p. 9/10

<sup>2</sup> CONVENIO ENTRE EL MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE Y LA INTENDENCIA DEPARTAMENTAL DE SAN JOSÉ, Noviembre del 2011.

### 1.3. OBJETIVOS PRIMARIOS

De acuerdo a los correspondientes términos de referencia,<sup>3</sup> los objetivos del Plan Local de Ordenamiento Territorial de Ciudad del Plata serán:

- a) Elaborar el citado Plan.
- b) Contemplar y articular las demandas y apoyaturas urbanístico – ambientales de los principales actores sociales, tanto públicos como de la sociedad civil.
- c) Promover futuras actuaciones de reposicionamiento de este territorio, de mejora de las condiciones socio – territoriales del área en el marco de una Estrategia de Desarrollo Local lo más consistente posible en sí misma y en relación a otros procesos de planificación convergentes (Proyecto SNAP, Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial Metropolitanas, acciones dentro de la Ley Nacional de Aguas, etc.).

### 1.4. CONTENIDOS BÁSICOS

En concordancia con la sección Cuarto del citado Convenio de Cooperación entre el MVOTMA y la Intendencia Departamental de San José, los contenidos mínimos del Plan Local de Ordenamiento Territorial de Ciudad del Plata serán:

- a) El denominado Diagnóstico Integral territorial del área comprendida como Ciudad del Plata, cuyo documento principal, y sus documentos de soporte, se están presentando. .
- b) La categorización del suelo, estableciendo y delimitando en forma detallada las categorías y subcategorías de suelo y usos permitidos.
- c) La identificación de áreas y problemáticas que puedan habilitar estudios y planificaciones derivadas específicas.
- d) El establecimiento de lineamientos que puedan ser incorporados en otros procesos de planificación de alcance regional y nacional.
- e) La elaboración y redacción del correspondiente proyecto de norma de Ordenamiento Territorial, urbanización, edificación, usos y pautas complementarias.

---

<sup>3</sup> INTENDENCIA DE SAN JOSÉ. PLAN LOCAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE DE CIUDAD DEL PLATA Y SU ÁREA DE INFLUENCIA DENTRO DEL TERRITORIO MUNICIPAL *Términos de Referencia para la contratación del Director Técnico Externo*. San José: multicopiado.

## **1.5. SOBRE LA PRESENTE ASISTENCIA EXTERNA**

### **Presentación**

En concordancia con el correspondiente llamado público fue designado el Arq. Diego Capandeguy como Coordinador Técnico Externo de este Plan.

Su contraparte técnica desde el Ejecutivo Departamental la ha sido la Arq. Silvia Lorente, quien está a cargo de la Oficina de Ordenamiento Territorial de esta comuna.

El presente documento desde esta Coordinación Técnica Externa se ha realizado con plena independencia intelectual. Ello es sin perjuicio de reconocer e intentar capitalizar los aportes político – sociales recibidos como las intervenciones técnicas dentro de la Administración del Gobierno Departamental, de las contribuciones del Municipio local y de otras áreas del Gobierno Nacional, como así también de los aportes de otros Asesores Externos con las que se ha contado. Tales elementos se han intentado contemplar y arbitrar razonablemente y de buena fe en este trabajo.

### **Productos técnicos**

El Plan Local de Ordenamiento Territorial de Ciudad del Plata, en concordancia con sus términos de referencia, se focalizará en una PROPUESTA REGULATORIA expresada en un Proyecto Normativo de Ordenamiento Territorial atento a una ESTRATEGIA RECTORA y al nuevo marco regulatorio nacional a aplicarse.

Esta propuesta comprenderá:

- a) Lineamientos Locales de Ordenamiento Territorial, a modo de grandes pautas político – técnico rectores y cualitativos que le den sentido al conjunto. Podrían operar como auténticas Directrices Locales de Ordenamiento Territorial de adoptarse esta figura como instrumento reconocido en otros ámbitos del planeamiento territorial.
- b) La Zonificación Territorial del Área, y la posterior Categorización del Suelo según la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible vigente, planteándose otras categorías complementarias.
- c) Diversas pautas cualitativas de ocupación del territorio, y algunos indicadores urbanísticos concretos y estratégicos vinculados a un macro trazado vial, al tamaño predial recomendado, a las alturas de los emprendimientos y otros índices de ocupación discriminados por subzonas y por situaciones prediales.
- d) Perfil de usos a permitir, prohibir o condicionar.
- e) Algunas medidas precautorias.

Asimismo podrá comprender una AGENDA TENTATIVA DE ACTUACIONES DIRECTAS acorde con la ESTRATEGIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL recomendada. Estas actuaciones directas suponen recursos para su logro.

Sobre tales contenidos se volverá en los capítulos principales.

## Proceso y temporalidades

De acuerdo a la demanda planteada, el presente Plan Local de Ordenamiento Territorial se concibió como un trabajo contingente y de formulación acotada y adaptable a la gran complejidad del área y a la articulación con diversos avances en la información y en otros estudios y abordajes. Tal es el caso de un paralelo Grupo de Trabajo sobre un futuro Plan de Aguas, planteado en cooperación entre la DINAGUA, la OSE y el GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE SAN JOSÉ.

Dadas diversas singularidades de esta área, y del proceso de planeamiento, se fortaleció una metodología adoptada de avance por estratos o escalones, selectiva y no lineal o arborescente. Ello explica el avance de “pistas operativas” (y algunas indagaciones focales) planteadas en este texto.

## Algunas claves metodológicas

Un Plan de Ordenamiento Territorial como este es una INSTANCIA POLÍTICA – TÉCNICA. Esta dimensión política lleva a intentar comprender más cabalmente las POLÍTICAS SECTORIALES, sus potencialidades y límites, sus PRÁCTICAS POSIBLES y plantear propuestas compatibles, ojalá que potenciadoras. También conduce a adoptar una MIRADA PÚBLICA Y DEL DESARROLLO LOCAL a privilegiar. Naturalmente ello no es neutro sino que se apoya en el correspondiente marco o POSICIONAMIENTO TEÓRICO urbanístico.

En efecto, para cumplir en tiempo y forma con los objetivos y las exigencias de este trabajo de planeamiento, se propuso y transitó por una metodología “*ad hoc*” en base a:

- Un arranque –y/o continuación- progresiva del Equipo Técnico articulando sus diversos contenidos de referencia y los compromisos de cooperación inter institucional pactados.
- Un proceso de trabajo en paralelo desde el inicio, siempre que fue posible, entre las contribuciones analíticas sectoriales y las exploraciones urbanísticas concretas.
- La adecuada calibración de las presentaciones sectoriales dentro del Equipo Interinstitucional e Interdisciplinario existente, apostando a privilegiar y priorizar los componentes con mayores implicancias operativas.
- La implicación personal y directa de este especialista externo y de algunos de los asesores técnicos inmediatos junto al comitente político institucional.
- Una impregnación en el sitio por parte de este especialista .Ello se expresa en múltiples exploraciones y recorridas. Al respecto ya se han realizado diversas incursiones en el área junto a diferentes actores técnico – políticos departamentales y municipales, y otros operadores locales, habiéndose realizado un importante número de entrevistas focales a actores locales, departamentales y nacionales que operan en el área.
- La impregnación selectiva en el importante capital acumulado sobre este tipo de áreas territoriales, tanto en Uruguay como a nivel internacional. Ello nutre de

categorías, de instrumentos, de marcos operativos complementarios, de imágenes y de prácticas exitosas y fracasadas.

### **Restricciones del trabajo**

Naturalmente este trabajo, más allá de posibles vulnerabilidades intrínsecas, ha tenido algunas restricciones, como:

- a) La gran complejidad del área, y las diversas rigideces constatadas. Estas resultaron más fuertes que las inicialmente supuestas.
- b) La paulatina conformación de un conjunto de apoyaturas técnico – institucionales importantes, como diversas contribuciones técnicas, político – técnicas y la reciente conformación de un nodo local del SIG de Ciudad del Plata en el mismo sitio, a ser potenciado en su aplicación en la próxima fase.
- c) La importante gestión paralela de algunos trabajos técnicos de gran utilidad próxima, como lo es la actual elaboración de un Mapa de Riesgos por Inundación que ha cometido la DINAGUA, encomendándole su soporte al Instituto de Mecánica de los Fluidos e ingeniería Ambiental (IMFIA) de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de la República.

Seguramente estas restricciones se irán limitando al levantarse las mismas y avanzarse en nuevas fases. Y seguramente surgirán otras a ir resolviéndose de modo contingente.

### **1.6. PRINCIPALES ACTORES ENTREVISTADOS HASTA LA FECHA**

Finalmente, se desea dejar constancia y reconocer a los actores con los quienes se ha tenido oportunidad de conversar institucionalmente e individualmente hasta el momento. Parte importante de estos actores fueron entrevistados por el presente coordinador y/o por los expertos externos que han acompañado esta fase. Tales actores han tenido la gentileza de compartir su tiempo, sus percepciones, sus ideas y sus desvelos por el futuro de Ciudad del Plata y sus vecindades

Realmente se desea destacar la importancia de estos múltiples contactos personales e institucionales. Las mismas demandaron mucho tiempo y se entienden muy positivas en un proceso de ida y vuelta abierto de cara al plan de referencia. Tales contribuciones se intentaron arbitrar, en el acierto o en el error, desde los objetivos de este trabajo externo.

A todos ellos nuestro agradecimiento. También se reitera la intención de seguir conversando con estos operadores y con nuevos actores locales y regionales en las nuevas fases públicas por las que se transitará.

## Entrevistas a líderes políticos y técnico - institucionales

En particular caben consignar las múltiples entrevistas con:

- El Sr. José Luis Falero, Intendente Departamental de San José, principal promotor de este proceso de planeamiento, con quien se tuvo el privilegio de compartir diversas conversaciones sobre la problemática de Ciudad del Plata, sus retos políticos para su desarrollo local y el sentido de las pistas de ordenamiento territorial a avanzar.
- El Ing. Agr. Manuel Chabalgoity, Director Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT - MVOTMA), quien ha promovido la correspondiente cooperación con la Intendencia Departamental de San José dentro de una más amplia apoyatura a los gobiernos departamentales. .
- El Sr. Alexis Bonnahón, Secretario General de la Junta Departamental de San José, miembro del citado Equipo Interdisciplinario, con su ajustada percepción política y socio – territorial del área.
- El Dr. José Carlos Bisensang, Asesor de la Dirección General de Gestión Ambiental y Salud, con un importante accionar en esta área.
- El Sr. Jesús Cenández, primer Alcalde del Municipio Electo de Ciudad del Plata con jurisdicción territorial en el área en estudio, con una activa participación y entusiasta apoyo durante este trabajo.
- El Sr. Eduardo Rapetti, Coordinador de la Agencia de Desarrollo Local de Ciudad del Plata, que integra la administración departamental.
- La Arq. Silvia Lorente, Encargada de la Oficina de Ordenamiento Territorial de la Intendencia de San José, Directora de este Plan Local, soporte permanente y riguroso a lo largo de todo este proceso.
- La Sra. Mercedes Antía, Directora de la Oficina de Desarrollo del Gobierno Departamental de San José.
- Las Arqs. Carmen Canoura y Stella Zuccolini, representantes de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT - MVOTMA), apoyaturas técnicas de la incipiente experiencia acumulada en el nuevo marco regulatorio uruguayo.

En particular, a nivel de cuerpos institucionales se han tenido varios encuentros grupales con:

- El Municipio Local, con presencia del Alcalde Jesús Cenández y los Concejales Héctor Figueroa, Milton Pastorini e Inés Cabrera, quienes aportaron sus miradas vecinales y zonales.
- El citado Equipo Interdisciplinario de Ordenamiento Territorial, con el Grupo de Seguimiento y con la Mesa de Análisis en el actual marco del trabajo de planeamiento, reuniones juntas o separadas. En estas participaron diversos representantes institucionales: Sr. Alexis Bonnahón (Junta Departamental de San José), Dr. José Carlos Bisensang (Higiene y Ambiente, IDSJ), Sra. Mercedes Antía (Oficina de Desarrollo IDSJ), Edil Departamental Javier

Gutiérrez; Edil Departamental Marcelo Oehler; Arq. Nicolás Roquero (Arquitectura IDSJ), Arq. Silvia Lorente (Ordenamiento Territorial IDSJ); Arq. Gerardo Cardozo (Ordenamiento Territorial IDSJ); Sra. Alejandra Britos (Ordenamiento Territorial IDSJ); Arq. Stella Zuccolini (Dinot); Arq. Carmen Canoura (DINOT); Alcalde Jesús Cenánides (Mesa de Análisis) Dra. Marcela Brignone (MVOTMA / Mesa de Análisis); Sr. Eduardo Rapetti (Agencia de Desarrollo / Mesa de Análisis); Soc. Alejandra Cuadrado (DINAGUA); Lic. Susana Maggioli (DINAMA) y Arq. Ana Mussini (DINAVI).

- Los integrantes técnicos del Grupo de Trabajo del Plan de Aguas de Ciudad del Plata (DINAGUA – OSE - Intendencia Departamental de San José); Soc. Alejandra Cuadrado (DINAGUA); Arq. Adriana Piperno (DINAGUA); Ing. Juan Pablo Martínez (DINAGUA); Arq. Silvia Lorente (IDSJ); Sr. Carlos Badano (IDSJ); Ing. Nelsón Lasa (IDSJ); Ing. Javier Huertas Moreira (OSE) e Ing. Sebastián Viapiana (OSE).

### **Otras entrevistas focales a actores locales y con incumbencia zonal**

Asimismo, se han realizado entrevistas focales y se ha participado en encuentros con los siguientes operadores:

- A nivel de los actores políticos de base local y departamental, con integrantes residentes en el área: Edil Ricardo Lecouna, ex Presidente de la Junta Departamental; Edil Dptal. Marcelo Oehler, entrevista en su casa (Delta) y recorrida; Ediles Departamentales Antonio Sosa y Carlos García Borges; Entrevista a Ex Edil Poggio; Sr. José Vega (Concejal); Prof. Lilián Sánchez (Agencia de Desarrollo de Ciudad del Plata).
- A nivel de actores socio-territoriales: SOCAT Delta (Natalia, Eduardo) en Paso de la Arena (sede IDH); Sr. Gustavo Perlas (Jefe Oficina MIDES); participación en Plenaria Agencia de Desarrollo: Tema Seguridad; Dr. Fernando Bastiani (Veterinario, referente comunitario). Comisión de Identidad CDP; Dr. Gustavo Rodríguez. Director Centro de Salud (“Hospitalito”). Dra. Rosario Rodríguez y As. Soc. Susana Guasco (Policlínica Delta; Red de Violencia Doméstica); Daniel García. Periódico “Diálogos”, autor de mapa de la zona; Ricardo Machado, Radio Comunitaria “Ruta FM”; José López, referente comunitario periódicos “Identidades” y “Al Límite”; Comisión de Identidad de CDP; Mario Juan. Jefe de Bomberos; Marianita Fonseca; Comisión de Ayuda al Menor (Delta) CAIF y Club del Niño; Alicia Pérez, Psicóloga CAIF y Club del Niño. (Delta); Crio. Luis Carrato. 2da. Secc. Policial (Delta); Crio. Jorge Carrato. 10ª. Secc. Policial; Olga Olmedo, Edila Suplente; Comisión Vecinal San Fernando, tabajó por Reserva Natural de Playa Penino; César Coglin, Director Liceo Playa Pascual; Daniel Olivera, Director Liceo “Rincón de la Bolsa”; Zully Petrossino, Directora Liceo Delta El Tigre; Maestra Directora Escuela 89; San Fernando; Maestra Directora Escuela 96. Delta El Tigre; Maestra Secretaria Escuela de Tiempo Completo 118. Villa Olímpica; Entrevista a Comisión Directiva de la Liga de Fútbol Infantil Rincón del Plata; Sr. Eduardo Raballo, actor socio-ambiental pionero en la concientización ambiental en torno a Playa Penino, y otros integrantes de la ONG Aves del Uruguay,
- A nivel de las empresas: Ing. Alfredo Infanzón, Gerente de Operaciones EFICE; Ing. Quim. Oscar Rufener, Presidente y Gerente Gral ISUSA; Lic. Héctor Omar Fontes, Programa “Puerta Abiertas”-ISUSA; Ramón Mancini, barraquero. Presidente Asociación Comercial e Industrial de CDP; Sr. Hans-Peter Gottschalk,

Director de la empresa TORYAL; Prof. Carlos Ugarte (Capital Humano); Sra. Silvana Bertón (Gestión Ambiental) y Contador de la empresa BADER; Sr. Soria, Gerente empresa FAUBRECIA; Sr. Heraldo Méndez, vinculado a la actividad extractiva; y Sr. Richard Davidson, emprendedor privado.

- A nivel de actores económicos de base local, entrevista colectiva con Junqueros en sede sindicato ISUSA; visita taller “JJ” de Leonardo Rivero y entrevista con el y Ernesto da Silva. Recorrida para visitar junqueros (Delta El Tigre).
- A nivel de los actores técnico – institucionales departamentales: El Ing. Agrim. Daniel Sierra, Encargado de la Sección Estudios y Proyectos de la Intendencia de San José; el Agrim. Fabio Rodríguez Zidán, contratado para fortalecer tal oficina; el Arq. Nicolás Roquero, Encargado de la Dirección de Arquitectura y Urbanismo de la Intendencia de San José.
- A nivel de los actores técnico – directrices de otras instituciones el Ing. Pedro De Izaguirre, Jefe Técnico Departamental de San José de OSE.
- A nivel de los actores técnicos de otras instituciones nacionales: Ing. Agr. Guillermo Scarlato, Coordinador Proyecto SNAP / DINAMA; Lic. Mario Batallés y Lic. Fernando Siré (DINAMA, División Biodiversidad y Áreas Protegidas); Lic. Daniel Collazo (DINAMA, División Impacto Ambiental); Ing. Químico Juan Pablo Peregalli e Ing. Quim. Verónica Gonzalvez (DINAMA, División Control y Desempeño Ambiental); Arq. Patricia Petit, Arq. Ana Mussini y Lic. Inés Giudici (DINAVI).

Cabe advertir que algunos de los actores anteriores operan en varias escenas paralelas, por lo cual pueden consignarse en uno u otro registro. Asimismo se encuentran pre agendadas varias entrevistas que aún no se pudieron concretar.

### **Encuentros específicos con los Expertos Externos de Soporte**

Asimismo se han realizado encuentros específicos con los siguientes Expertos Externos que colaboraron en este trabajo:

- El Ing. Alfredo Blum, y el Arq., Victor Risso, de la DINOT, Asesores Técnicos Externos en relación a la parte productiva agropecuaria.
- El Ing. Ambiental Esteban Pérez Rocamora, Asesor Técnico Externo de la Intendencia de San José, especialista en la problemática ambiental.
- El As. Soc. Javier Marsiglia, Asesor Técnico Externo de la Intendencia de San José, contratado para elaborar un estudio sobre la problemática de la acción social en el marco del desarrollo local de esta área. Con este experto se han compartido muchas de las entrevistas antes mencionadas.
- La Arq. Ana Álvarez, responsable de la Unidad de Encargada del Departamento de Monitoreo e Información Territorial de la DINOT, quien ha armado el principal soporte en SIG de este trabajo, que ha permitido visualizar e integrar diversas dimensiones analíticas



### **1.7. COMPLEMENTARIEDAD DE LOS DOCUMENTOS PRESENTADOS**

Cabe consignar que los diferentes documentos elaborados dentro de este proceso de planeamiento son independientes pero también complementarios, recomendándose recurrir a unos u otros en función de las búsquedas o intereses particulares de su lectura. Estos son el presente texto y los cuatro documentos de soporte a los que se hace referencia en este trabajo.

### **1.8. CARÁCTER ABIERTO DE ESTE TRABAJO**

Finalmente cabe agregar que este documento, con sus restricciones de base y su propia naturaleza operativa, es un ESCRITO PERFECTIBLE Y ABIERTO.

El mismo aspira a constituirse en una INVITACIÓN para impregnarse, valorar y APORTAR BIENVENIDAS MEJORAS a esta iniciativa en curso. ▲



**CAPÍTULO II**  
**POSICIONAMIENTO SINTÉTICO Y OPERATIVO**

## CAPÍTULO II

### POSICIONAMIENTO SINTÉTICO Y OPERATIVO

#### 2.1. DELIMITACIÓN DEL MUNICIPIO DE CIUDAD DEL PLATA

El Municipio de Ciudad del Plata se encuentra en el sudeste del Departamento de San José, y al oeste de Montevideo.

Está constituido por las circunscripciones electorales delimitadas, según la Intendencia Departamental de San José, por el Río Santa Lucía, el Río de la Plata desde la desembocadura del Río Santa Lucía hasta Punta del Tigre, el Camino a Punta del Tigre desde Ruta 1, y su prolongación hasta el Río Santa Lucía.<sup>4</sup>

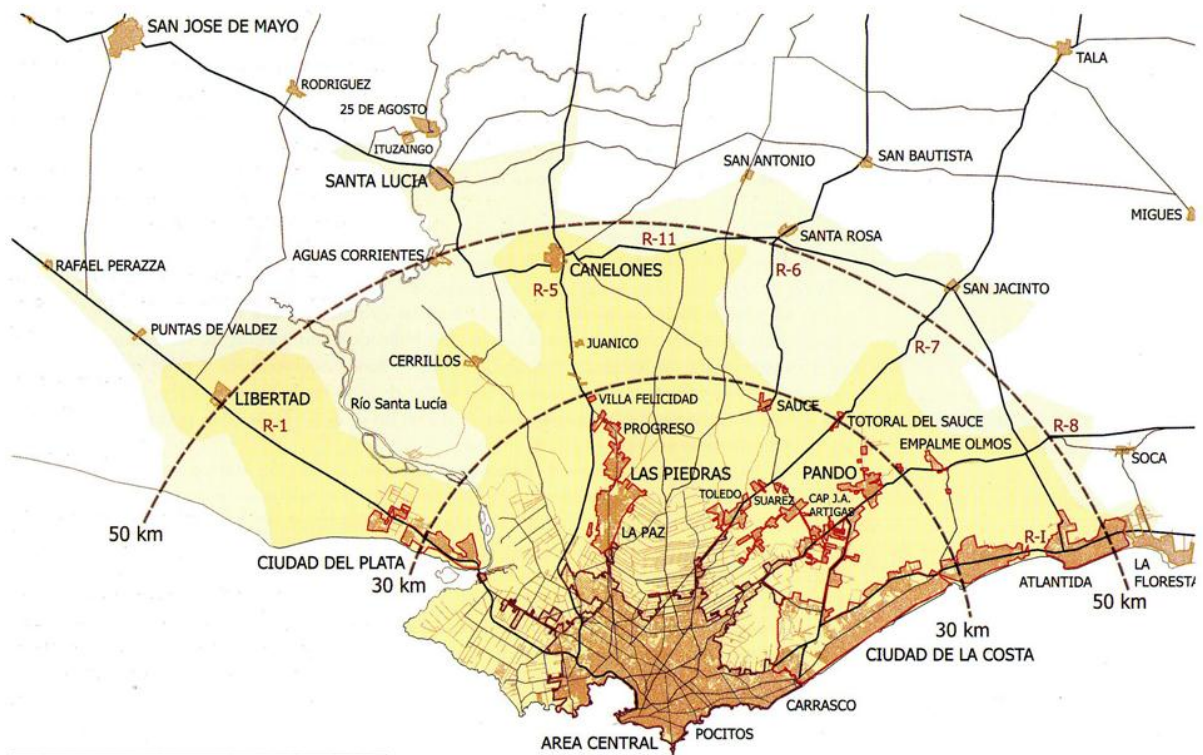
Esta área es algo más amplia que la definida como Ciudad del Plata por su ley de creación cuatro años antes. En tal norma Ciudad del Plata es delimitada como la zona comprendida entre el Río Santa Lucía, el Río de la Plata y el kilómetro 35 de la Ruta Nacional N° 1.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Ello coincidiría con las circunscripciones electorales establecidas en la Ley N° 18.653 del 2010, en la que se crean los Municipios y Distritos Electorales como tercer nivel de gobierno. Véase: REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. PODER LEGISLATIVO (2010), Ley N° 18.653.

<sup>5</sup> REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. PODER LEGISLATIVO (2006), Ley N° 18.052.

### Ciudad del Plata. Esquema de ubicación metropolitana.



**Coronas en la delimitación del AM**  
 Elaboración: ITU (2007)  
 Fuentes: INE y Escuder, Teresa (2003) *Comportamiento de la densidad poblacional del centro metropolitano*. ITU, FARQ, UdelaR

	Montevideo urbano
	Corredores metropolitanos y áreas conurbadas
	Localidades de la Región Metropolitana
	Área Metropolitana - fuente ITU 94
	Área Metropolitana + 20% fuente ITU 94
	Primera y segunda corona

Fuente: Editorial Agenda Metropolitana, 2007.  
 Libro Blanco del Área Metropolitana, p.108.

### Municipio de Ciudad del Plata. Delimitación del Municipio.



Fuente: elaboración propia según datos proporcionados por el Gobierno Departamental de San José.  
(Foto Aérea: Google Earth).

## 2.2. ALGUNOS DATOS Y ELEMENTOS SINTÉTICOS

- Entre 23 a 39 kms. del Centro de Montevideo.
- Entre 55 a 71 kms. de la ciudad de San José
- Más de 12. 000 hectáreas
- Más del 80% de la superficie esta categorizada como rural.
- Menos de un 30 % está ocupado por fraccionamientos de naturaleza urbana.
- Más de 35.000 habitantes
- Perfil social popular y medio
- Más de 4.000 empleos locales.
- Más de 20 empresas de porte grande y medio
- Más de 500 manzanas urbanas
- Más de 11.000 padrones
- Cerca del 50% de la superficie municipal es de interés para la conservación ambiental nacional
- 60% del área rural es natural
- 20% del área rural está ocupada por huertas y frutales
- Territorialidad joven y dinámica.
- Continuo e Importante crecimiento poblacional.
- Crecimiento del empleo de base local.
- Vulnerabilidades socio-territoriales varias
- Importantes áreas de alta naturalidad de relevancia nacional
- Diversos riesgos de inundación en varios sectores.
- Sin saneamiento.
- Sin equipamientos metropolitanos
- Sin suelo público urbanizable

Sobre estos datos y otros desagregados, y sus articulaciones, se nutrirá este documento, los diversos informes sectoriales, la percepción geográfica, la construcción de sentidos y de la operativa del plan en su conjunto.

### 2.3. PRINCIPALES ATRIBUTOS AMBIENTALES

La siguiente caracterización sintética se complementa con lo que se presenta con más detalle en las secciones siguientes, como en los Apéndices con los diversos informes sectoriales. En particular cabe remitirse al denominado DOCUMENTO DE SOPORTE 1 \_ INFORME DIAGNÓSTICO AMBIENTAL, formulado por el Ing. Esteban Pérez Rocamora.<sup>6</sup> Asimismo en el Anexo Bibliográfico se presentan diversos estudios ambientales, entre ellos varios diagnósticos sintéticos.<sup>7</sup>

De modo sintético cabe señalar los atributos distintivos del Medio Físico, del Medio Biótico y del Medio Antrópico. Por sus implicancias operativas, algunas de estas cuestiones se desarrollarán en otros términos en secciones específicas.

#### **Medio Físico: atributos sintéticos**

El medio físico natural del Municipio de Ciudad del Plata constituye un área sedimentaria con una topografía baja y aplanada.

Su matriz física natural y biológica fue muy disturbada por la actividad humana desde principios del siglo pasado.

En esta zona se encuentra presente la Formación Raigón, con formaciones de arenas finas y medias. El subsuelo de esta área forma parte del más amplio Acuífero Raigón, con una superficie de unos 1.800 km<sup>2</sup>. Sus aguas subterráneas constituyen la principal fuente de agua para uso residencial, industrial y agrícola del área. Desde el punto de vista geológico este acuífero está estructurado como un conjunto de formaciones geológicas de edades Terciario - Cuaternario dispuestas en una antigua cuenca de sedimentación. El mismo está afectado por diversos grados de vulnerabilidad.<sup>8</sup>

El borde del Río Santa Lucía está constituido por un humedal, con diversas planicies de inundación. El mismo está signado por los diversos ingresos de agua salobre del estuario del Río de la Plata.

La costa del Río de la Plata es arenosa, habiendo estado conformada por un cordón dunar afectado especialmente durante el último medio siglo. Hacia el oeste del área se inicia el sistema de barrancas característico de la costa del Departamento de San José. Tales playas y barrancas han estado sometidas a procesos de destrucción antrópicos y naturales, como se constata en Playa Pascual.

Algunas urbanizaciones se encuentran en zonas de riesgo por inundaciones, cuestión relevante sobre la que se volverá. Esta problemática ambiental constituye uno de los retos de este proceso de planeamiento y de gestión territorial.

Esta problemática costera trasciende al área en estudio.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> INTENDENCIA DEPARTAMENTAL DE SAN JOSÉ / PÉREZ ROCAMORA (2012).

<sup>7</sup> BAJSA, GÓMEZ y MOREIRA (2001). Y BRUNO, GADINO y MARCHAND (apr. 2001).

<sup>8</sup> AA.VV. (apr. 2004).

<sup>9</sup> Véanse: MENAFRA et al. (2006) y otros estudios específicos incluidos en el anexo bibliográfico.



*Fuente: Proyecto SNAP – Gobierno Departamental de San José.*



### **Medio Biótico: atributos sintéticos**

Este Municipio está constituido por una importante superficie de suelo rural, con ambientes de alta naturalidad especialmente en sus bordes.

Los mismos están en riesgo frente al avance de la minería extractiva, la industrialización y la urbanización habilitada hace más de medio siglo.

Se reconocen algunos ambientes de diversa significación, como:

- a) La costa del Río Santa Lucía.
- b) La costa del Río de la Plata
- c) Algunos humedales de porte, asociados al Río Santa Lucía, que constituye un ambiente de gran diversidad. También existe un pequeño bañado en el Arroyo El Tigre.
- d) El monte ribereño, en los márgenes del Río Santa Lucía.
- e) Las planicies de inundación.
- f) La pradera, un ambiente heterogéneo.
- g) El monte y el matorral Psamófilo.
- h) Los montes Implantados, ubicados en diversos puntos, tanto en la costa como sobre la pradera. Tal es el caso de los eucaliptos, pinos y acacias plantados por Eduardo Pascual en su campo.
- i) Formaciones urbanas en torno a la Ruta 1, o enclavadas de modo insular o en cuña respecto a la misma.

Algunas especies vegetales características son el juncal y el pajonal, recurso renovable cuya explotación en el área ha generado un capital cultural y del trabajo de significación.<sup>10</sup> Otras múltiples especies vegetales son consideradas prioritarias para el Proyecto SNAP.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Como se señala en el estudio específico de Oshima. Véase: MVOTMA / PROYECTO SNAP / OSHIMA (red) (2010).

<sup>11</sup> MVOTMA / DIVISIÓN BIODIVERSIDAD Y ÁREAS PROTEGIDAS / DEPARTAMENTO DE GESTIÓN DEL SNAP / URRUTI. (red.) (2011), p. 6.

A nivel de fauna, los estudios de referencia reconocen:

- a) La relevancia de diversas especies de peces en el Río Santa Lucía y en el Río de la Plata, con una comunidad de pescadores artesanales asentada en Punta del Tigre.
- b) La significación del patrimonio natural ornitológico, con diversas especies migratorias. Al respecto, algunas áreas ecológicamente singulares, como Playa Penino, presentan problemas de compatibilidad con las actividades antrópicas. Ello se agrava considerando los procesos de urbanización autorizados hace muchas décadas en estos ámbitos.<sup>12</sup>
- c) Diversas especies de anfibios y reptiles consideradas de prioridad para el SNAP.
- d) Diferentes mamíferos de pequeño porte.

---

<sup>12</sup> ARBALLO y BRESSO (2007).



*Fuente: Proyecto SNAP – Gobierno Departamental de San José.*

### Medio Antrópico: atributos sintéticos

En el medio antrópico pueden reconocerse varios componentes:

- a) Las transformaciones pastoriles y agrícolas del medio rural natural. Al respecto es de destacar la colonización agrícola al oeste del área en estudio, asunto al que se hará referencia más adelante.
- b) La primera colonización urbana del viejo Balneario Playa Pascual, hoy devenido en un barrio permanente de Ciudad del Plata, y de los otros fraccionamientos urbanos. Los balnearios constituyen una construcción cultural moderna, una “invención del vacío” como se le ha denominado internacionalmente<sup>13</sup>, con un fuerte imaginario en la sociedad uruguaya.<sup>14</sup>
- c) Cerca de algo menos de veinte grandes fraccionamientos urbanos en torno a la Ruta 1, “pasando Santiago Vázquez”,... como Delta del Tigre (con importantes obras de protección hídrica), Villa Rives, Autódromo y San Fernando, entre otros. Algunos se ubicaron sobre bañados, “cuya desecación fue tomada como un hecho natural”<sup>15</sup>.
- d) Grandes industrias, como ISUSA o EFICE.
- e) Una débil construcción de las identidades locales, cuestión sobre la que se volverá más adelante, y que también se da cuenta en el DOCUMENTO DE SOPORTE N° 3 formulado por el As. Soc. Javier Marsiglia.<sup>16</sup>
- f) Un patrimonio arqueológico de significación vinculado a la presencia humana hace varios milenios, como se destaca en los estudios de Beovide y Caporale, con un patrimonio arqueológico afectado y en peligro.<sup>17</sup> Estas investigadoras propusieron un Parque Turístico del Santa Lucia Inferior, el cual podría articularse con otras propuestas en estudio. También se reconoce la presencia de un patrimonio paleontológico.<sup>18</sup> Tal capital cultural se encuentra en riesgo por diversas acciones antrópicas, como la extracción de arenas y la expansión industrial y urbana.

Toda esta generación del medio antrópico en estudio fue pautaada por una profunda modificación de los ambientes naturales, como destaca y detalla Eduardo Gudynas.<sup>19</sup>

<sup>13</sup> Parafraseando a CORBIN (1993).

<sup>14</sup> SILVESTRI (2002).

<sup>15</sup> Como señala Gudynas en relación a la construcción cultural de la naturaleza. Véase: GUDYNAS (2000).

<sup>16</sup> INTENDENCIA DEPARTAMENTAL DE SAN JOSÉ / MARSIGLIA (2012).

<sup>17</sup> BEOVIDE y CAPORALE (1998).

<sup>18</sup> MVOTMA..., op. cit., p. 12.

<sup>19</sup> GUDYNAS (2000).



*Fuente: Proyecto SNAP – Gobierno Departamental de San José.*

## 2.4. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

### Principales componentes territoriales

El territorio del Municipio de Ciudad del Plata coincide en gran parte con el paraje que antiguamente se conocía como Rincón de Alzaibar<sup>20</sup>. Tal designación de rinconada, luego mantenida por la de Rincón de la Bolsa, afirma tal atributo territorial sustantivo. En una perspectiva urbanística en esta área pueden reconocerse varios componentes territoriales de significación:

- a) El Río Santa Lucía en su cauce inferior. Es un recurso natural sustantivo, ancho, con sus islas, con sus humedales y planicies de inundación. Este río constituye el límite administrativo departamental entre San José con Montevideo y con Canelones. La desembocadura y el cauce inferior es navegable, lo cual ha habilitado diversas actividades náuticas. También este río constituye una barrera histórica mitigada sólo parcialmente, a partir de la habilitación del Puente Giratorio en 1925. Asimismo este puente viejo, y el actual, operan como notables figuras y fondos escénicos a nivel paisajístico.
- b) El estuario del Río de la Plata. Su frente costero, entre la desembocadura del Río Santa Lucía y Punta del Tigre, de unos 15 kms. de extensión, esta signado por humedales, playas y barrancos, con diversos procesos de afectación y pérdida de arena.
- c) La Ruta Nacional 1 es una de las principales vías conectoras del Sur del Uruguay. Esta vía fue mejorada y ampliada durante las dos últimas décadas, con un tramo en *bypass* entre el km. 24 y el km. 35. Esta operación puede interpretarse más que una fractura territorial pues permitió que la Ruta Vieja ganase en amigabilidad, afirmándose como vertebrador zonal. Sobre esta ruta se localizan diversas industrias. También se reconocen algunos caminos transversales de significación en peine con la ruta, como el Camino La Estancia, el Camino Calcagno o el Camino a Punta del Tigre.
- d) Un mosaico de más de 15 fraccionamientos urbanos. Uno de los primeros de ellos fue el de Playa Pascual, concebido originariamente como un balneario. En cambio los restantes fueron formulados directamente como loteos metropolitanos, con diversos déficits de servicios, cuestión sobre la que se volverá.
- e) Un archipiélago de canteras de áridos, algunas abandonadas, otras en uso.
- f) Una extensa área rural productiva, con dos colonias agrícolas dentro del área.

Tales componentes organizativos se inscriben y son congruentes con una más amplia persistencia de una condición periférica de esta área, tanto en un registro departamental como metropolitano. En efecto, la antes denominada Rincón de la Bolsa ha sido a la vez una periferia del Departamento de San José como una periferia externa del Departamento de Montevideo.<sup>21</sup> Más adelante se volverá a tratar este atributo dual, y su posible mitigación o reversión.

<sup>20</sup> GIUFFRA (1935), p. 278/279.

<sup>21</sup> Se ha señalado, de modo a la vez realista y provocador, que Rincón de la Bolsa ha sido "... un lugar donde Montevideo depositó lo que no quiere o puede". Véase BRUNO, GADINO y MARCHAND (apr. 2001), op. cit.



### **La conectividad terrestre sustantiva: la Ruta 1 y el Puente sobre el Santa Lucía**

El territorio en estudio, y todo el litoral suroeste del Uruguay, sufrió un cambio sustantivo al concretarse la Ruta Nacional 1 en la tercera década del siglo XX. Ello se mojonó con la construcción del Puente Giratorio sobre el Río Santa Lucía. Se trata de una importante obra de ingeniería civil inaugurada en 1925, a tan sólo 23 kilómetros del Centro de Montevideo, que hoy algunos vecinos ya lo denominan como el “Puente Viejo”. La construcción de la Ruta 1 fue una obra que generó diversas apoyaturas y rechazos locales en su tiempo. Esta ruta reposiciona a toda esta zona, y a parte del Departamento de San José, “acercándolo” a la capital, y a su puerto.

La Ruta 1 se constituyó con los años en un factor de antropización, de urbanización y de desarrollo zonal. Desde hace varias décadas esta ruta opera según lo que podría interpretarse como un creciente corredor metropolitano, relativamente autónomo de la costa.<sup>22</sup> Aquí se aglomeran urbanizaciones, actividades industriales y otras actuaciones. Ello trasciende el área en estudio. Un elemento de organización distintivo de todo el ámbito en estudio es que a partir de la Ruta 1 se yuxtapone una organización vial secundaria en peine, tanto de caminos rurales como de algunas calles urbanas.

Es notable la persistencia del kilometraje de la ruta como señal identitaria de las locaciones de las paradas del transporte colectivo sobre la ruta. Seguramente también ello se vincula con una cierta debilidad de la marca de identidad de los propios fraccionamientos urbanos conexos. En los dos primeros ciclos territoriales contemporáneos indagados los servicios de transporte público fueron muy deficitarios.

En términos metropolitanos la conectividad vial de esta zona mejoro a partir de la construcción de los denominados accesos a Montevideo que tuvo lugar en los años 80.

El Peaje de Rincón de la Bolsa sobre la Ruta 1 ha constituido un factor de fricción, mitigado en el último quinquenio con algunas de las mejoras del sistema de transporte colectivo metropolitano.

---

<sup>22</sup> SPRECHMAN & CAPANDEGUY (1992), p. 70/71.



### **Hacia un registro paisajístico**

El área en estudio está marcada por una matriz paisajística natural muy modificada en el último siglo. Se trata de un paisaje de llanura. En los bordes del Río Santa Lucía se reconocen humedales y planicies de inundación. En el Río de la Plata se identifican de modo dominante algunos cordones dunares y playas. Además es fuerte la impronta paisajística de diversas islas en el Río Santa Lucía, en su tramo inferior, y en su desembocadura, caso de la Isla del Tigre. Las mismas operan como figuras y como fondos escénicos.

Esta topografía llana ha sido “manufacturada” en nuevos términos por el hombre, resultando una especie de paisaje metropolitano que podría interpretarse en parte como *un terrain vague*, como un paisaje antropizado vago o discreto, con perfiles paisajísticos y parches discontinuos. Dentro del mismo se localizan enclaves urbanos e industriales, a modo de *insularidades*, con imágenes fuertes de diversa amigabilidad; montes exóticos; emprendimientos extractivos (con un paisaje propio muy singular); infraestructuras viales de porte, o infraestructuras energéticas metropolitanas (como las líneas de alta tensión o los parques eólicos en el fondo escénico); los predios de las colonias agrícolas (sin alambrados), las quintas y otros terrenos “en espera”, casi abandonados, lo cual es propio de este tipo de formaciones territoriales.

Dada la sensibilidad contemporánea por este registro, y su potencial cultural, cabrá una nueva aproximación en una fase más avanzada de este plan.<sup>23</sup>

### **Crecimiento continuo y ocupación urbana heterogénea durante el último siglo**

El área en estudio se ha ido ocupando y consolidando como un aglomerado de asentamientos residenciales populares durante el último medio siglo. Tal crecimiento ha sido continuo aunque sin la matriz explosiva de otras ciudades principales de similar porte de América Latina.

Ello también ha ocurrido en los otros ámbitos metropolitanos vinculados a conectividades anulares y a distancias similares de 20 a 30 kms. del Centro de Montevideo. Este crecimiento de las periferias distantes del viejo Centro de la capital nacional contrasta con el persistente vaciamiento de las Áreas Centrales e Intermedias de Montevideo. Ello plantea disyuntivas de política territorial y de atención efectiva a las nuevas realidades socio – territoriales emergentes.

También estas áreas son periféricas respecto a las organizaciones de sus departamentos, como lo es la del Departamento de San José. De todo ello deriva una organización socio - territorial relativamente diversa y compleja de este gran territorio sur del Uruguay.

La ocupación del territorio fue heterogénea y a diversos ritmos. Al respecto la misma ha sido relativamente más fuerte o intensa en Delta el Tigre y en Playa Pascual.

También cabe preguntarse con más detalle sobre sus ciclos históricos contemporáneos.

---

<sup>23</sup> Al respecto véanse: DONADIEU (2006); SPRECHMANN... (2007) y EDITORIAL AGENDA METROPOLITANA.. (2008), p. 117. .



*Fuente: Proyecto SNAP – Gobierno Departamental de San José.*

## Hacia un esbozo de los ciclos territoriales contemporáneos

El actual ámbito en estudio puede ser conceptualizado en función de sus grandes ciclos territoriales. Tales ciclos territoriales pueden vincularse con fases y modos del desarrollo regional y del país, con sus componentes físicos, económicos, sociales y políticos.

Diversos estudios recientes muestran la presencia humana prehistórica en esta área, como han destacado Beovide y Caporale, ya citadas.

También la historia colonial y del siglo XIX evidencia diversos modos de apropiación de este territorio. Estos últimos se asociaron crecientemente al transporte de la producción agropecuaria hacia los saladeros de Montevideo.

Al respecto en este territorio podrían reconocerse algunos grandes ciclos territoriales contemporáneos. Su conceptualización puede condensar lógicas genéticas y claves abiertas a futuro. En tal sentido, deteniéndose en el último siglo, podrían reconocerse, de modo preliminar, los siguientes ciclos:

- a) Un ciclo de posicionamiento territorial moderno, de los años 20 a mediados de los años 40.
- b) Un ciclo de formación como un conurbado residencial e industrial metropolitano, desde mediados de los años 40 a mediados de los años 80.
- c) Un ciclo de reposicionamiento territorial múltiple, de los años 80 al presente

Cabe detenerse en varios elementos y hechos significativos en cada uno de estos ciclos históricos.<sup>24</sup>

### El ciclo de posicionamiento territorial moderno, de los años 20 a mediados de los años 40.

Se trata de un ciclo moderno. Un hecho fundamental fue la construcción y habilitación del Puente Giratorio de la Ruta 1, y de la completación de la misma entre Montevideo y Colonia. Este episodio reposicionó a toda esta zona y a la región.

Ello habilitó nuevas economías de proximidad a los mercados de la capital y al Puerto de Montevideo, ganándose en ventajas competitivas para la futura producción agrícola, con incipientes cambios en el predial rural. En estos años priman todavía campos ganaderos y algunos cultivos de trigo y maíz.

También se generaron nuevas prácticas modernas, como lo fue el Balneario de Playa Pascual, una de las primeras urbanizaciones del área, junto a Penino y el Autódromo. Este último desarrollo se hizo sobre el Viejo Autódromo Nacional entonces instalado, que se había constituido en un temprano atractivo metropolitano.

---

<sup>24</sup> La siguiente sección se apoya en diversas entrevistas realizadas con diversos actores y en diversos antecedentes bibliográficos, como BREVIS y RIVERO (2008); AA. VV./ALJANATI, et al (1970); CLAEH / AROCENA et al (1992);

El ciclo de formación como un conurbado residencial e industrial metropolitano, desde mediados de los años 40 a mediados de los años 80.

Al inicio de este ciclo sólo residían aquí algunas cientos de personas de modo disperso.

En este ciclo territorial se dará un creciente cambio en este territorio, constituyéndose en un conurbado residencial e industrial metropolitano. En este ciclo se localizarán las primeras grandes industrias, como ISUSA, EFICE, BADER o PAYCUEROS o BAO (estas dos últimas ya no existen). Tales fábricas operaron con lógicas de enclave. Estas empresas se localizan dentro de la filosofía nacional de la sustitución de importaciones y dentro de un marco regulatorio y de promoción departamental proactiva de cara a su ubicación.<sup>25</sup>

También, con lógicas insulares de “barrios dormitorios”, se abrirán múltiples loteos, caso de Delta de Tigre, y otros múltiples fraccionamientos urbanos como Villa Rives San Fernando y Santa Mónica. Ellos constituyeron una oferta de suelo residencial de bajo costo, orientadas a “obreros, empleados y pasivos”, con múltiples carencias de infraestructuras y servicios.

En este período los equipamientos zonales son muy bajos, con una fuerte dependencia cercana de Paso de la Arena en Montevideo o de Libertad en San José, sitios en los que se localizaban prestaciones de mayor jerarquía y diversidad. A nivel educativo en Villa Rives se instalará una de las primeras escuelas del área (Escuela 88).

Igualmente durante estas décadas se va dando un continuo proceso de poblamiento de esta área.

Como registro traumático cabe consignar la inundación de 1959 y de 1976, que afectaron a parte importante de Delta El Tigre y otras zonas, que se trata de un riesgo presente.<sup>26</sup>

En este período, desde fines de los años 50 hasta mediados de los años 60, este límite departamental entre San José y Montevideo opera como una singular frontera aduanera interior. Ello fue más amplio pues, frente a la veda de carne que afectó a Montevideo, se instalaron carnicerías en todos los corredores metropolitanos. Así ocurrió sobre la hoy Ruta 1 Vieja, como aún delatan varias construcciones: ello generó una dinámica económica local bastante fuerte.

Paralelamente, en las primeras décadas de este ciclo, se afirman las Colonias Agrícolas al oeste del área en estudio. Parte de las mismas formarán parte de una más amplia cuenca papera. Las mismas presentarán diversos problemas de competitividad de los colonos al final de este ciclo.

---

<sup>25</sup> Decreto de la Junta Departamental de San José del 14 de febrero de 1957.

<sup>26</sup> BREVIS y RIVERO (2008), p. 13/14.

### El ciclo de reposicionamiento territorial múltiple, de los años 80 al presente

Este ciclo reciente esta signado por varios fenómenos. Por un lado, a partir de mediados de los años 80, se produce una paulatina consolidación de la ocupación residencial de esta zona, con un crecimiento continuo significativo.

La población de Rincón de la Bolsa y sus vecindades, tal como se denominaba a esta zona, hacia 1985 se estimaba en unas 12.500 personas. Actualmente, en 2012, la misma se estima en más de 35.000 habitantes.

Ello se refleja en la constitución de unidades de ocupación predial continuas.

Ello se inscribe en el ciclo de apertura y de re institucionalización democrática del Uruguay. En este escenario emergen diversas organizaciones barriales (como varias Comisiones de Vecinos), debilitadas en las décadas siguientes.

También la presencia del Gobierno Departamental se hace más intensa, creándose una Comisión Especial de Rincón de la Bolsa. Esta aborda diversos problemas específicos, tal como reseña Alexis Bonnahón a propósito de este ciclo territorial.<sup>27</sup>

Asimismo se da un suave proceso de mejora de los equipamientos urbanos locales hasta entonces casi inexistentes, sea a nivel de equipamientos de salud (Hospitalito y facilidades mutuales), el Cementerio Municipal, equipamientos educativos, deportivos, administrativos y comerciales. A nivel educativo y social pueden mencionarse los Centros CAIF, aún en utilización. Asimismo, a partir del 2005 y de la creación del MIDES, mejoraron y se diversificaron diversos equipamientos y prestaciones sociales nacionales en esta área.

Por otra parte se producen importantes “cambios de escala” en las infraestructuras territoriales, en varios emprendimientos, y en los servicios, observándose una paralela diversificación productiva.

Entre tales “cambios de escala” pueden citarse:

- a) El reposicionamiento vial que supusieron los accesos a Montevideo y la posterior ampliación de la Ruta 1 como una doble vía, con la más reciente construcción del nuevo Puente sobre el Río Santa Lucía.
- b) La localización de nuevos emprendimientos industriales dispersos dentro de la Ruta 1. Ello resulta de una firme y más amplia política de promoción industrial que con los años ha logrado una generación importante de empleo para los residentes locales. Algunas de tales locaciones son de industrias “duras” pero muchas otras son más posfordistas, han estado integradas a cadenas de complementación contemporáneas, y son más “blandas” ambientalmente.
- c) También se generan en los años 90 algunos emprendimientos singulares, como el cementerio privado Mater Terra sobre la vieja Ruta 1; o la urbanización náutica de Marinas del Santa Lucía. Ello enriqueció las ofertas metropolitanas específicas.
- d) La localización de algunos Liceos Públicos, prestación sustantiva en el área.

---

<sup>27</sup> Entrevista a Alexis Bonnahón, julio del 2012

- e) Más recientemente puede consignarse la Central Térmica de Puntas del Tigre, actualmente en expansión. Fue una operación de gran porte y de relevancia nacional localizada sobre la costa en el borde suroeste del ámbito en estudio.
- f) La mejora del sistema de transporte colectivo metropolitano (por accesos y por tarifa), situación aún con problemas o carencias. A ello debe agregarse el cambio reciente de la motorización individual fundamentalmente por la fuerte expansión de los ciclomotores, relativamente accesibles en el actual ciclo económico favorable del Uruguay.
- g) El propio reconocimiento político reciente de esta área como una presunta ciudad, siendo objeto de una nueva nominación: Ciudad del Plata. Sobre esta cuestión valdrá la pena volver a detenerse al final de este primer posicionamiento del área.
- h) Asimismo, como “cambios de escala”, aún en gestión, cabe referirse a la inclusión de esta área dentro del más amplio Proyecto de Área Natural Protegida de los Bañados del Santa Lucía de cara a su ingreso al llamado SNAP: Ello se inscribe en una más amplia perspectiva de la conservación ambiental a nivel nacional, concertada entre tres intendencias departamentales y el Gobierno Nacional, cuestión sobre la que se volverá.

Sin perjuicio de ello, los equipamientos y servicios administrativos, comerciales y deportivos – culturales aún son muy vecinales o barriales, no sintonizados en cierto modo con los cambios de escala anteriores.

Mención especial merece la reciente aplicación de un tercer nivel de gobierno, al crearse el Municipio de Ciudad del Plata, en el marco de una reforma política nacional.

### Ciudad del Plata. Loteos Urbanos.



Fuente: Vista parcial de la Guía de Planos Comercial 2011 de Diálogos (de Rincón de la Bolsa).

## Loteos urbanos múltiples y deficitarios

En el área en estudio se generaron múltiples fraccionamientos urbanos regulares, algunos muy grandes sobre viejas estancias, otros sobre chacras y quintas.

Tales subdivisiones de suelo fueron aprobadas por los Gobiernos Departamentales de la época a pesar de no cumplir con parte de las disposiciones en la materia (no inundabilidad del suelo y la cesión de espacios públicos), ni realizarse las correspondientes infraestructuras de servicios (disposición de luz eléctrica, de agua potable y adecuado afirmado de las calles).<sup>28</sup> Ello también ocurrió en el Departamento de Canelones. Se trató de una expansión de suelo urbano no apoyada en la existencia previa de un Centro Poblado.<sup>29</sup>

De esta manera se generó un stock de suelo distante, discontinuo pero accesible en términos económicos, sea para su compra formal y/o su eventual ocupación posterior, tema sobre el que se volverá. Tal oferta se orientaba a sectores populares y medios bajos, y se vendían en cuotas. Frecuentemente se promocionaban en función de la cercanía de tales lotes a Montevideo, no haciendo referencia a San José en la propia publicidad.<sup>30</sup>

Ello contrastó con la consolidación por parte del Departamento de Montevideo de una práctica más cuidada de apertura del suelo urbano, aunque luego se generó una oferta descontrolada de suelo urbanizable, por vía de hecho, a través de las ocupaciones irregulares, con un mercado de suelo subsidiario.

Este problema es importante porque los déficits prediales originales se trasladaron al presente a sus vecinos y a las propias autoridades públicas.

Gran parte de los fraccionamientos de Ciudad del Plata son predios de formato mayor a 400 m<sup>2</sup>.

Caben consignar algunas situaciones singulares. Por una parte puede mencionarse el desarrollo de SAFICI, con predios relativamente más grandes de carácter suburbano.

Mención aparte merece la urbanización náutica de Marinas de Santa Lucía, una formación cerrada y de alta especialización orientada a segmentos sociales altos.

El mosaico de los fraccionamientos en su conjunto dan cuenta de diversas lógicas: unos operan más como enclaves (caso de Delta del Tigre); otros son más abiertos asociativamente, con diversas articulaciones entre sí y con la Ruta 1. Ello también se vincula con su potencial generador de centralidades barriales o vecinales “interiores” o “tangentes” a la Ruta 1 Vieja.

Tales fraccionamientos urbanos se localizan en torno a una extensión longitudinal de unos 10 kms. aproximadamente, entre el km. 23 de la Ruta 1 en Barra de Santa Lucía al km. 33 de la misma en Villa Olímpica.

---

<sup>28</sup> Véanse UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA – FACULTAD DE ARQUITECTURA – INSTITUTO DE TEORÍA DE LA ARQUITECTURA Y URBANISMO (1980); SCIANDRO (2000); ECOPLATA / GALLICCHIO et al (2004).

<sup>29</sup> INTENDENCIA MUNICIPAL DE SAN JOSÉ / VIANA y SIENRA (1991), p. 39.

<sup>30</sup> Caso de un afiche promocional del fraccionamiento de Santa Mónica. Véase: AA. VV./ALJANATI, D. et al (1970), p. 20.



Un tema a profundizar es la invención barrial dentro de esta propia zona. Al respecto, la cartografía promovida por el periódico *Diálogos (de Rincón de la Bolsa)* constituye un importante soporte homologado localmente.<sup>31</sup>

Al respecto, cabe reconocer el siguiente registro:

Nº	NOMBRE
1	Delta El Tigre
2	Sofima
3	Villa Rives
4	San Fernando
5	Parque Postel
6	San Fernando Chico
7	Parque del Plata
8	Autódromo
9	SAFICI
10	Penino
11	Monte Grande
12	Las Violetas
13	Playa Linda
14	Santa Mónica
15	Santa María
16	Santa Victoria
17	Playa Pascual
18	Villa Olímpica
19	San Luis

Nota: No se computó Marinas Santa Lucía, dada su singularidad relativa y condición cerrada.

Cuadro 1 \_ CIUDAD DEL PLATA. PRESUNTAS UNIDADES BARRIALES

Esta zona en estudio ha tenido diversas designaciones. ¿Basta con remitir a las anteriores presuntas 19 unidades barriales?

Los registros públicos muestran sus cambios y fragmentaciones: “Rincón de la Bolsa”, “Delta y Villas”, “Tropa Vieja”, “Playa Pascual”, etc. Detrás subyace un problema identitario abierto. Este se evidenciará a propósito del cambio de nominación de Rincón de la Bolsa a Ciudad del Plata, al que se hará referencia más adelante.

Ciertamente tales fraccionamientos fueron aprobados por sucesivas subdivisiones en etapas. Sin perjuicio de ello, pueden reconocerse, en una simplificación<sup>32</sup>, algunos grandes agrupamientos zonales, con sus propios atributos, tal como se presenta en el cuadro siguiente:

<sup>31</sup> Véase: DIÁLOGOS (2011).

<sup>32</sup> En función de su potencial perfil morfológico urbano y de sus proximidades.

NOMBRE	NÚMERO DE MANZANAS*	OBSERVACIONES
Delta El Tigre	85	<p>_Sobre el Río Santa Lucía.</p> <p>_Desarrollo en zona inundable protegido por diversos canales y diques, con dominios y servidumbres a profundizar.</p> <p>_Paradójico posicionamiento inicial de venta como "pequeña Venecia".</p> <p>_Opera con lógica de enclave, con la mejor cobertura de transporte público en relación a Montevideo.</p> <p>_Diversas canteras obstruyen su comunicación vial con los desarrollos urbanos al oeste del mismo.</p> <p>_Es la urbanización relativamente más poblada junto a Playa Pascual.</p>
Sofima	15	<p>_Al sur de Delta El Tigre, sobre la Ruta 1 Vieja.</p> <p>_Diversas canteras inhiben su comunicación vial con los desarrollos urbanos al oeste del mismo.</p>
Villa Rives	15	_Sobre Ruta 1, enclavada entre canteras y una industria.
San Fernando	45	_Sobre Ruta1 Vieja
Parque Postel	42	_Al oeste del Vertedero Municipal, al norte de San Fernando Chico. .
San Fernando Chico	18	_Sobre Ruta 1 Vieja, al oeste de San Fernando y de Parque Postel
Autódromo	146	<p>_Es uno de los mayores fraccionamientos urbanos de Ciudad del Plata.</p> <p>_Se ubica al sur de la Ruta 1 Vieja, estando atravesado por la Nueva.</p> <p>_Con frente al Río de la Plata. Una parte se encuentra en zona con riesgos de inundación.</p>
Safici	12	<p>_Se tratan de "macro-manzanas" suburbanas o rur-urbanas.</p> <p>_Al norte del fraccionamiento del Autódromo.</p>
Penino	29	_Al sur de la Ruta 1 Vieja, adosada y conectada al fraccionamiento del Autódromo.
Playa Pascual y Villa Olímpica	112	<p>_Playa Pascual fue el primer fraccionamiento urbano de segunda residencia de toda esta actual zona de ciudad del Plata, en el km. 32 de la Ruta 1. .</p> <p>_Se computaron algunas manzanas al norte de la actual Ruta 1 Nueva.</p> <p>_Frentistas al Río de La Plata.</p> <p>_Es la urbanización relativamente más poblada junto a Delta El Tigre.</p>
Santa Mónica	34	_Al norte de la Ruta 1 Vieja.

Notas: Cómputo aproximado. Algunos predios afectados a espacios públicos se computaron como manzanas; otras manzanas afectadas por vialidad nueva no se computaron.

Cuadro 2 \_ CIUDAD DEL PLATA. GRANDES AGRUPAMIENTOS DE FRACCIONAMIENTOS URBANOS

## Ámbitos con riesgos de inundación

El área en estudio presenta diversos riesgos de inundación, tanto sea por sus unidades ambientales litorales (planicies de inundación y humedales ribereños) como por su posición afectada especialmente por las crecidas del Río de la Plata por efecto de los vientos del Sur.

Asimismo este territorio tiene diversos problemas de drenaje, con una insuficiente capacidad de conducción y almacenamiento de las aguas pluviales como se detalla en el correspondiente Documento de Soporte (Informe de Diagnóstico Ambiental), al que cabe remitirse<sup>33</sup>.

Algunas urbanizaciones se encuentran en zonas de riesgo por inundaciones, caso de Delta del Tigre (con un sistema de dique y canales pre-existente), y de Playa Penino. Ello exigirá medidas precautorias, de mitigación y quizás de relocalizaciones en los casos de mayor riesgo.

En este escenario es significativo el actual proceso de cooperación entre la DINAGUA (Dirección Nacional de Aguas) del MVOTMA, la OSE y el Gobierno Departamental de San José de cara a avanzar hacia un Plan de Aguas para esta Municipio, en coordinación con el presente Plan Local de Ordenamiento Territorial. Con el mismo se podría capitalizar sintonías políticas y un creciente *expertise* político – técnico en la materia en Uruguay.<sup>34</sup>

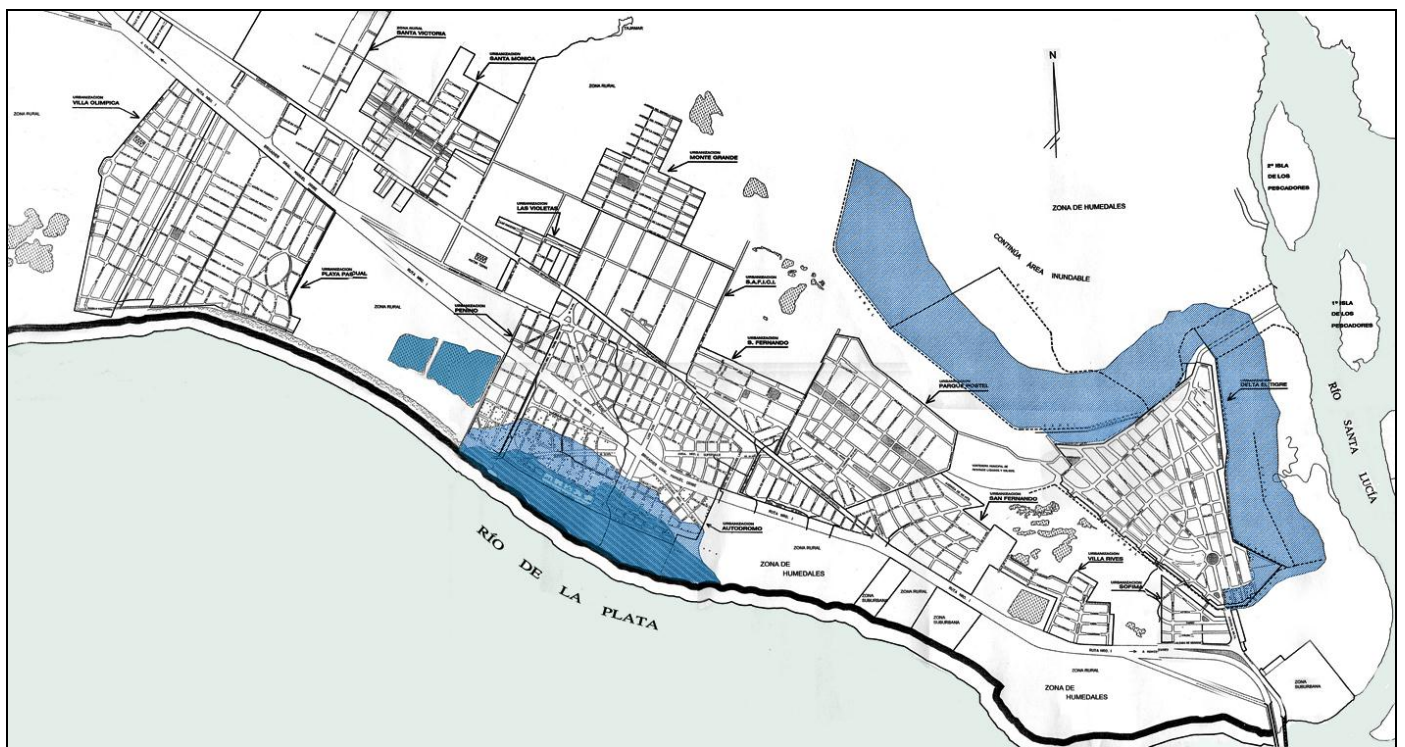
En este marco seguramente para el próximo informe se podrá contar con un avance de los Mapas de Riesgo por Inundaciones a partir de la ampliación de un estudio que la DINAGUA ha encomendado al IMFIA de la Facultad de Ingeniería de la UDELAR.

---

<sup>33</sup> INTENDENCIA DEPARTAMENTAL DE SAN JOSÉ / PÉREZ ROCAMORA (2012).

<sup>34</sup> Véanse MVOTMA / DINAGUA / ALCOZ et al (2011a) y (2011b).

### Ciudad del Plata. Relevamiento empírico provisional de Áreas Inundables.



Fuente: Estudios y Proyectos, Intendencia Departamental de San José, abril 2011.

## El hábitat urbano dominante

El hábitat urbano dominante está dado por parcelas privadas ocupadas por más de una construcción unifamiliar por predio, en su mayoría de material. En algunas áreas el número de hogares por predios ocupados es importante, como en Delta del Tigre. En varios casos se cuentan con tallercitos y espacios para el autoconsumo subsistencial, como gallineros y alguna pequeña huerta

Este hábitat urbano está asociado a un fenómeno notable a destacar. Este resulta de un importante esfuerzo de autogestión y de autoconstrucción por etapas por parte de sus poseedores. Se trata de una arquitectura mayoritariamente “sin arquitectos”, sin permisos municipales previos, autoconstruida, con ciertas calidades constructivas básicas presentes en la experiencia uruguaya. Ello también explica la percepción de un hábitat en apariencia muy inacabado, incompleto, siempre con mejoras pendientes vinculadas al notable esfuerzo propio.

Algunos pocos proyectos “viejos” parecen responder a los llamados “planos municipales” o “planos económicos”. Estos los otorgaba y habilitaba esta y otras Intendencias a los propietarios de los solares casi sin costo hace varias décadas, en una práctica que fue destacable.

Una cuestión delicada ha sido la disposición “no controlada” de los residuos cloacales en un subsuelo frágil y la creciente impermeabilización de muchos predios por la sucesiva ocupación con construcciones y con pavimentos.

Un tema a profundizar es la magnitud de la dominialidad reglada del suelo, por más que se tratan mayoritariamente de parcelas de dominio privado. A nivel cualitativo surgió la intrusión predial como un tema importante, Ello podría habilitar estrategias de ayuda a la prescripción adquisitiva y a la regularización, actualmente presentes en la agenda pública.

Asimismo cabe agregar que:

- a) Son contados los complejos de vivienda de interés social.
- b) Los asentamientos precarios han estado contenidos, como ha sido muy fuerte en todo este departamento. Pero en este Municipio de Ciudad del Plata existen algunas situaciones a reconocer, a tratar de paliar y prevenir, cuestión sobre la que se volverá en estos estudios.
- c) Se tratan de expansiones urbanas extendidas, con diversos niveles de saturación del número de predios ocupados por manzanas según los distintos fraccionamientos. El análisis detallado de los baldíos urbanos será un tema a indagar en la próxima fase.
- d) Este hábitat urbano construido se encuadra en un escenario urbano barrial y peri barrial que se ha ido nutriendo de algunos servicios y equipamientos públicos aún insuficientes (como iluminación, pavimentación, espacios públicos, equipamientos educativos), como de servicios privados también limitados o deficitarios.



### **Algunos asentamientos precarios emergentes**

En el área también se encuentran algunos incipientes asentamientos irregulares:

- a) En el borde oeste de Delta del Tigre y en las vecindades sur y este del Vertedero Municipal. Ambos están localizados en suelo de propiedad privada. El primero se trata de un asentamiento de consolidación reciente localizado en suelo rural. Los segundos se ubican en sitios cercanos a canteras de arenas.
- b) En parte del fraccionamiento Autódromo, próximo al edificio de la Junta Local.
- c) Un asentamiento de pescaderos artesanales en Punta del Tigre, sobre el Río de la Plata, próxima a la actual planta de UTE. .

Tales agrupamientos residenciales irregulares son muy acotados considerando la gran masa crítica de Ciudad del Plata, y las políticas sostenidas de contención del Gobierno Departamental. Pero los mismos constituyen situaciones vulnerables a contemplar de modo focalizado, con un potencial de desborde y de posible replicación en otros sitios.

## Centralidades barriales y zonales

Hasta hace una década las centralidades barriales “urbanas” en Rincón de la Bolsa y sus vecindades casi no existían. A nivel local la vecina Santiago Vázquez generó ofertas e imágenes centrales, y a nivel comarcal lo hacía Paso de la Arena y Libertad.

Crecientemente los vecinos reconocen la gravitación de Montevideo, frecuentemente reducido al eufemismo amplio de “El Centro”.

En la última década se está produciendo un incipiente proceso de afirmación de las centralidades locales de carácter barrial, como:

- a) En Playa Pascual, con una oferta relevante en su principal vía de acceso en peine desde la Ruta 1 y la costa.
- b) De modo lineal en varios tramos de la Ruta 1, en especial entre el km. 27 y el 32.
- c) A nivel local en Delta El Tigre, que también opera como “subcentro interior”.

Tales centralidades urbanas son muy tenues en contraste con la gran masa crítica del área.

Las mismas también pueden asociarse a una más amplia conceptualización de las territorialidades emergentes en el área, tal como propone Eduardo Rapetti.<sup>35</sup>

- a) Una Zona Este, de Delta El Tigre a Camino la Estancia (en el borde de Autódromo), con ciertas centralidades lineales hacia el km. 27 (Liceo 1), y nodales en Delta El Tigre.
- b) Una Zona Intermedia, entre Camino la Estancia y Camino Calcagno. Comprende Penino, SAFICI, con centralidades lineales mojonadas por la UTU en el km. 29.
- c) Una Zona Oeste (urbana) del Camino Calcagno al km. 35. Comprende Playa Pascual, Villa Olímpica y el Santoral, con el nodo del liceo en Villa Olímpica.

---

<sup>35</sup> Entrevista a Eduardo Rapetti, Director de la Agencia de Desarrollo Local de Ciudad del Plata, abril 2012.



## La ruralidad local y las Colonias

Una importante superficie del área en estudio está caracterizada por su ruralidad. Al respecto cabe remitirse al estudio específico elaborado por el Ing. Agron. Alfredo Blum y por el Arq, Víctor Risso (DINOT) en el marco de este plan<sup>36</sup>. Tal análisis está consignado como el DOCUMENTO DE SOPORTE N° 2.

En especial se desea consignar:

- a) La alta productividad de los suelos al sur de la Ruta 1.
- b) La desafectación paulatina de predios para actividades industriales y residenciales que ha sufrido esta zona. Un tema abierto a cuantificar es el posible abandono de predios propio de este tipo de ámbitos metropolitanos.
- c) La gravitación territorial de dos colonias de agricultores al oeste de este municipio: la Colonia Ing. Agrónomo Claude Galland (del Instituto Nacional de Colonización)<sup>37</sup>, y la Colonia Wilson, en el límite del municipio. Ambas, tienen una singularidad productiva, socio – territorial y paisajística, con sus pequeños predios trabajados, muchos de ellos sin alambrados, con un aparente importante laboreo por arrendatarios y no por sus propietarios. Algunos de estos ámbitos podrían calificarse con el atributo rur – urbano. Con ello se puede reconocer una situación mixturada de un territorio rural englobado por patrones y servicios de naturaleza urbana.

Los ámbitos rurales y, en particular las Colonias Agrarias, constituyen un factor de “estabilidad estructural” de la zona en análisis. Ello ocurrirá mientras sean territorios en actividad, competitivos y con una razonable sostenibilidad, cuestión sobre la que se deberá revisar en la próxima fase.

---

<sup>36</sup> MVOTMA / DINOT / BLUM y RISSO (2012).

<sup>37</sup> CAL. et al. (2010).



## La Costa del Río de la Plata y los Humedales del Santa Lucía como ámbitos de conservación ambiental

En las últimas décadas se han planteado diversas iniciativas para la conservación ambiental de parte del área en estudio.<sup>38</sup> Gran parte de la misma presenta el reto de su dominio privado.<sup>39</sup>

Al respecto, se desea destacar:

- a) Las diversas actuaciones del Programa Eco Plata en relación al manejo más sustentable de todo el frente costero,<sup>40</sup> que fueron especialmente importantes en la última década. Asimismo, cabe anotar como antecedentes la iniciativa para su conservación y divulgación promocionadas por Eduardo Arballo y Álvaro Barca<sup>41</sup>; y la Declaración Departamental de Playa Penino como Playa Ecológica, de 1996<sup>42</sup>. Esta área tiene especial relevancia por sus aves migratorias, caso del Playero Rojizo, el Chorlo Pampa y la Gaviota Cangrejera.
- b) La propuesta de incorporación del área “Humedales del Santa Lucía” al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP). Al respecto, por acuerdo entre los Gobiernos Departamentales de San José, Canelones y Montevideo, se presentó ante la DINAMA (MVOTMA), la correspondiente propuesta de ingreso en el año 2008. A posteriori se cumplieron diversas instancias (llegándose a una Audiencia Pública), pero aún no se ha concretado tal incorporación. Sin perjuicio de ello, actualmente se encuentra en la agenda nacional la promoción de su posible incorporación a la Convención Ramsar.

Esta Área Natural Protegida de los Humedales de Santa Lucía se localiza en la Cuenca Inferior del Río Santa Lucía, entre la localidad homónima y su desembocadura.

Al respecto cabe subrayar varias cuestiones:

- a) En la propuesta se plantea como Categoría de Manejo la de Área Protegida con Recursos Manejados.
- b) Una importante superficie del Municipio de Ciudad del Plata coincide con la delimitación propuesta en la citada Propuesta de Ingreso.
- c) En la misma se reconocen dos zonas:
  - La llamada Zona 1, Área Núcleo, ámbito sustantivo para la conservación. Está constituida por la planicie de inundación, por la desembocadura del Río Santa Lucía y por las costas del Río de la Plata.

<sup>38</sup> MVOTMA / DIVISIÓN BIODIVERSIDAD Y ÁREAS PROTEGIDAS / DEPARTAMENTO DE GESTIÓN DEL SNAP / URRUTI (2011), p. 1 y 2.

<sup>39</sup> Véanse para estos casos los aportes de CASTELLI (2001).

<sup>40</sup> Véase <http://www.ecoplata.org/>.

<sup>41</sup> ARBALLO y BARCA (1987).

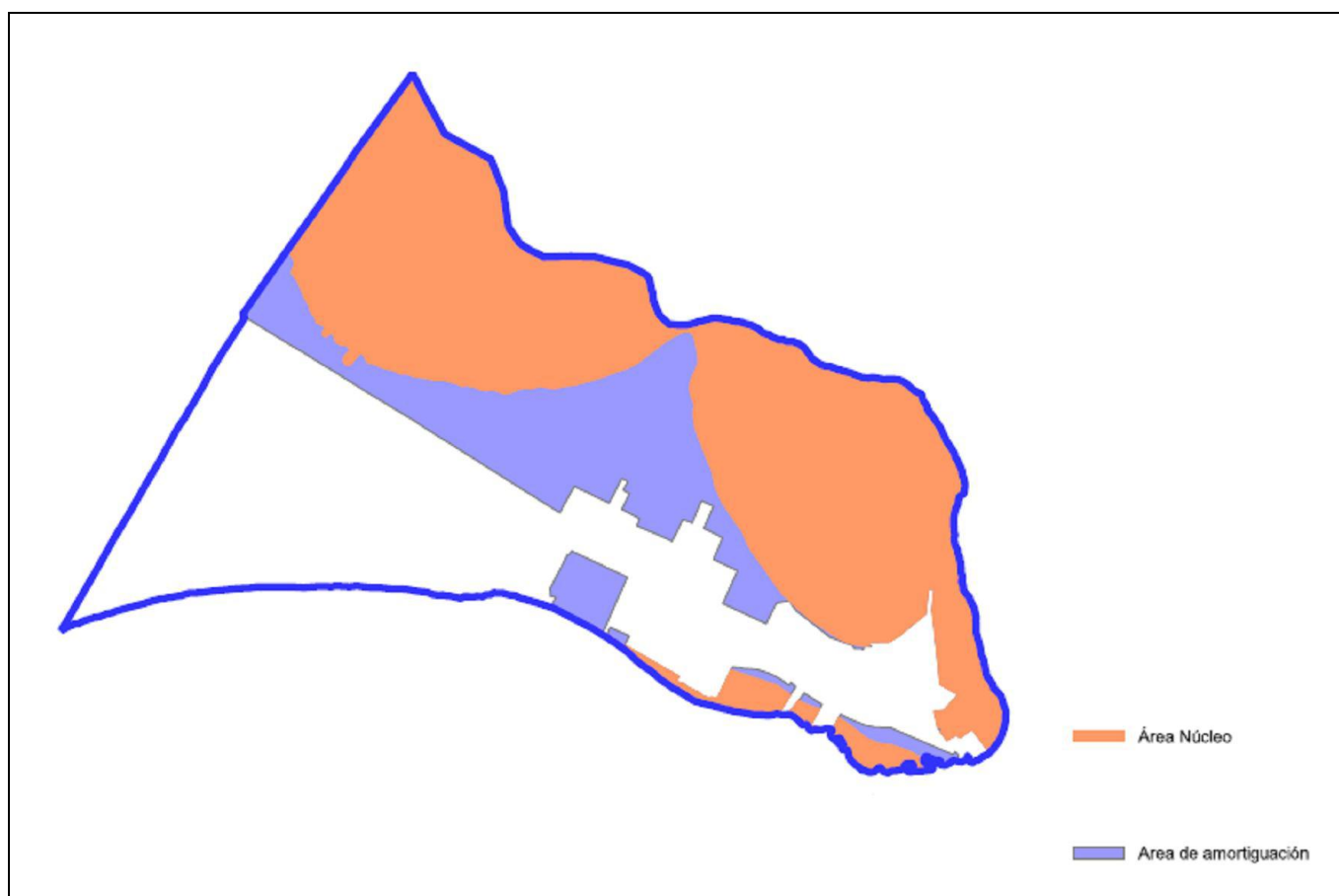
<sup>42</sup> Por resolución de la Junta Departamental de San José N° 774/96.

- La denominada Zona 2, Área de Amortiguación o *buffer*.<sup>43</sup> Se trata de un territorio muy antropizado.
- d) En ambas zonas, dentro del Municipio de Ciudad del Plata, se encuentran actividades extractivas, industriales o urbanas, ya materializadas, o autorizadas respectivamente a nivel nacional y/o departamental. Ello constituye uno de los nudos problemáticos del ordenamiento y gestión territorial de esta área.

---

<sup>43</sup> MVOTMA... (2011), op. cit., p. 4/5.

**PROYECTO DE ÁREA NATURAL PROTEGIDA HUMEDALES DE SANTA LUCÍA.  
Zonificación preliminar sobre el actual territorio del Municipio de Ciudad del Plata.**



*Fuente: Proyecto SNAP.*



## Perfil industrial diverso

El actual territorio de Ciudad del Plata tiene un importante perfil industrial, con más de 20 industrias de diverso porte. Las mismas se han instalado sobre la Ruta 1. Al respecto cabe destacarse:

- a) Tales empresas operan dentro de un marco regulatorio y de promoción a la radicación industrial en el más amplio corredor de la Ruta 1. Por el mismo frecuentemente se adquieren predios para la localización industrial, otorgándose ayudas y facilidades tributarias. Este régimen se ha mantenido como política de estado departamental desde hace más de medio siglo. Así lo evidencia el perfil histórico de esta área como localización de algunos establecimientos de gran porte, caso de ISUSA o PAYCUEROS (esta última no operativa).
- b) Salvo la experiencia externa de la Zona Franca de Libertad, se ha apostado a un modelo de localización dispersa. El mismo puede ser interpretado positiva o negativamente según sean las miradas urbanísticas, ambientales y de desarrollo económico que se adopten.
- c) Existe un formato industrial diverso. Algunas industrias son químicas, con procesos fabriles complejos y con tratamientos importantes de sus contaminantes industriales. Otras son industrias más limpias y de montaje.
- d) El suelo industrial ha estado categorizado en gran parte como rural, situación en reversión en el actual proceso en curso de categorización del suelo de todo el Departamento. Sin perjuicio de ello, el gran tamaño de muchos predios, y sus aptitudes diferentes dentro del mismo, plantea dificultades agregadas.
- e) Muchas industrias se han instalado en las últimas décadas, en el marco de una política continua del Departamento de San José de generación de nuevo empleo. Estas se han ubicado dentro de algunas áreas preferenciales más amplias, en este caso el Corredor de la Ruta 1, desde Delta El Tigre hasta el empalme con la Ruta 3, aproximadamente.
- f) Gran parte de los empleados industriales actualmente están radicados en el área, lo cual es muy significativo.
- g) En contraste con tales dinámicas, desde los primeros años de este ciclo locacional, un gran reto ha sido la sobrevivencia y competitividad de las empresas. Ello forma parte de una problemática mayor que ha afectado a la experiencia industrial uruguaya. Es significativo que muchas industrias de este corredor no lograron sobrevivir. Otras se han reconvertido. Algunas han aprovechado parte de las construcciones de las anteriores.
- h) El no logro de sinergias empresariales e intrazonales de relevancia, vinculadas a una más amplia estrategia de cooperación, complementación y desarrollo local y regional.<sup>44</sup>
- i) Un análisis específico merecerá la actividad minera extractiva (canteras de áridos).

---

<sup>44</sup> Como se anota en AA. VV./ALJANATI, et al (1970), p. 42/43 y en CLAEH / AROCENA, et al. (1992).



Fuente: DC, 2012.



## **La actividad minera extractiva**

El área en estudio ha estado pautada por grandes canteras de extracción de arenas de gran calidad, las “arenas del Santa Lucía”.

Algunas de estas canteras han sido o son emprendimientos de gran porte, como la Cantera Santa María o la de Radesca, la de Pérez Bustos o la de Silvera.

El recurso extractivo tiene una racionalidad metropolitana a ponderar. Su producto es sustantivo para la construcción y para otras cadenas productivas. Su localización debe coincidir en ámbitos donde se encuentre el recurso pero también en cercanías a los mercados consumidores y/o a los nodos logísticos para su traslado.

El sistema de asignación de permisos de exploración y extracción se resuelve a nivel nacional (DINAMIGE, previa consulta a la DINAMA), y en algunos casos a nivel departamental, que también tiene incumbencia específica.

Durante la realización de este trabajo, desde la coordinación del SIG de Ciudad del Plata, motorizado por la Arq. Ana Álvarez de la DINOT, se pudo georeferenciar los permisarios de exploración y extracción en el área. Su efecto acumulativo es muy importante, afectando a un importante número contiguo y continuo de las parcelas rurales al norte de este municipio. Gran parte de las mismas están incluidas dentro de la delimitación del Área Natural Protegida de los Humedales del Santa Lucía. Ello evidencia un importante reto de compatibilidad de prácticas y de políticas territoriales.

Varias de tales canteras están enclavadas dentro del actual “agregado urbano” de este Municipio cuyo nombre alude a una condición de “ciudad”. Todo ello plantea cuestiones de uso, de mitigaciones ambientales (dentro y fuera de los predios afectados), de abandono, de conectividad y de posible reconversión futura a otros usos.

La compatibilidad o incompatibilidad de tales actividades dentro de este Municipio, el control público – social efectivo, y la asunción de los pasivos ambientales son otros temas abiertos.

En los últimos años se ha agendado a nivel técnico la realización de un posible Plan Metropolitano de Canteras. Han participado el Gobierno Departamental de San José, a través de la Oficina de Ordenamiento Territorial; las otras Intendencias Departamentales de Montevideo y Canelones; y, desde el Gobierno Nacional, la DINAMIGE (con especial competencia en la materia), la DINOT y DINAMA. Pero los avances han sido contados.



*Fuente: Proyecto SNAP – Gobierno Departamental de San José.*

## AUTORIZACIONES PARA PERMISOS DE EXTRACCIÓN MINERA



Fuente: SIG, MVOTMA / DINOT, en base a datos de la DINAMIGE.

## **Infraestructuras y servicios públicos deficitarios pero en aumento**

La organización infraestructural y de servicios de la zona en estudio muestra un fuerte contraste entre las grandes infraestructuras territoriales de escala metropolitana o nacional con las infraestructuras y servicios vecinales y zonales.

### Infraestructuras de gran porte

Entre las infraestructuras de gran parte porte destacan:

- a) La ya citada Ruta 1, mejorada y ampliada en las últimas décadas, con sus dos puentes vecinos en uso sobre el Río Santa Lucía. Se trata de uno de los más importantes corredores de cargas y de tránsito automotor del Uruguay.
- b) La Planta Térmica de Puntas del Tigre, con sus redes de transmisión eléctrica. Tal emprendimiento es relevante para UTE para elevar el respaldo térmico de la actual matriz energética nacional.
- c) Otras redes de transmisión eléctrica.
- d) Un Parque Eólico vecino al área en estudio, en Colonia Wilson, al sur de Ruta 1.
- e) Un gasoducto.
- f) El Vertedero de Residuos Sólidos, gestionado por el Gobierno Departamental, ubicado al oeste del barrio Delta del Tigre, de uso a nivel microrregional.

### Infraestructuras, redes y servicios urbanos

Dentro de las infraestructuras, redes y servicios urbanos cabe consignar que:

- a) Se dispone de cobertura de servicio de agua potable en todas las áreas urbanas. La fuente de agua es subterránea y está dada por un sistema de perforaciones gestionadas por parte de OSE. Estas aseguran la actual demanda de agua potable. Sin perjuicio de ello, la cobertura de agua potable efectiva de abastecimiento de agua en todos los hogares es un tema a confirmar y profundizar. También cabrá profundizar en las calidades y afectaciones del agua bruta de las perforaciones por su posible grado de contaminación previa.
- b) No existe saneamiento colectivo, con una disposición individual de los vertidos domésticos que se dispone en depósitos permeables (pozos negros) que se filtran al subsuelo, o en las cunetas públicas. Por tanto puede presumirse una afectación importante del agua superficial y subterránea.
- c) Tampoco existe un sistema de drenaje y escurrimiento de las aguas pluviales, lo cual es problemático dada la topografía relativamente muy llana del suelo y las características del subsuelo.
- d) La red vial interior es mayoritariamente de tosca. Su estado es regular, con algunos problemas en los caminos atravesados frecuentemente por tránsito pesado, como los que vienen de las canteras de extracción de áridos. Este tema exigirá una jerarquización en la fase propositiva de este trabajo. Algunos

asfaltados recientes ya evidencian un efecto de mejora de las urbanidades vecinales.

- e) La cobertura de energía eléctrica, domiciliaria e industrial, es muy importante, tanto en el suelo urbano como en las vecindades rurales del área.
- f) Los servicios de iluminación pública son limitados.
- g) Existe un servicio de recolección domiciliaria de residuos sólidos, actualmente a cargo del novel Municipio de Ciudad del Plata. Se trata de una prestación con altibajos. También se han constatado algunos pequeños basurales.

### Infraestructuras industriales

Existe una adecuada provisión eléctrica. El abastecimiento de agua es por perforaciones individuales, con importantes caudales de extracción en varios casos. Cuando los procesos industriales lo ameritan, existen diversos tratamientos y disposiciones de los efluentes industriales, no contándose con un colector industrial. Los niveles de contaminación ambiental han sido controlados por la DINAMA. Al respecto no se conocen otros monitoreos de organizaciones independientes de base ambiental o vecinal.

### Transporte público

El transporte público ha sido uno de los servicios que ha ido mejorando con los años, pero sus asimetrías son notorias.

La extensión de las líneas metropolitanas hasta Delta del Tigre y Playa Pascual; el boleto metropolitano; y la generación de un servicio de cobertura zonal hace un quinquenio (de Barra El Tigre a Playa Pascual) han constituido mejoras importantes. Pero se trata de una prestación limitada.

### Tránsito de barrido y seguridad vial

Se trata de una cuestión abierta. Ciertamente la Ruta 1 constituye un importante conector nacional y metropolitano, con demandas y lógicas de fluidez. Un problema abierto es su adecuada articulación con los flujos de atravesamiento vehicular y peatonal transversal al atravesar Ciudad del Plata.

La Ruta 1 Vieja opera parcialmente “en par” con la Ruta 1 Nueva. La misma canaliza flujos vehiculares zonales importantes y de diverso tipo.

Todo ello abre asuntos específicos de mejora de la conectividad y de la seguridad vial.

### **Inexistencia de stock público de suelo potencialmente urbanizable**

Como en gran parte del Uruguay, no existe una cartera o un stock público de suelo potencialmente urbanizable, de dominio departamental o nacional, que pueda orientarse a vivienda de interés social o la instalación de equipamientos públicos.

Ello ha presionado a la afectación del escaso espacio de dominio público de uso público remanente, tal como se anota más adelante.

Todo ello supone un dato y una rigidez para la gestión pública.

### **Los espacios públicos: pocos y en jaque**

Los espacios públicos abiertos o los espacios semipúblicos análogos de Ciudad del Plata son pocos y están en jaque, lo cual es problemático. Ello se debe a su insuficiencia y a su poco equipamiento o amigabilidad.

Los espacios públicos bien localizados, equipados y cuidados ciertamente operan como calificadores de la vida urbana, siendo motorizadores de encuentros y de actividades recreativas.

En particular, se han desafectado a nivel departamental diversos espacios abiertos para equipamientos públicos. Ello es comprensible pero reduce las posibilidades de esponjamiento verde y de urbanidad futura.

Asimismo, y de hecho, las playas sobre el Río de la Plata juegan como ámbitos públicos para sus vecinos frentistas, y de modo más periódico, para otros residentes más lejanos de Ciudad del Plata. Este frente costero constituye un ámbito fragmentario, que presenta diversas afectaciones ambientales.

No existen Grandes Parques Públicos y el acceso público al Río Santa Lucía Inferior es limitado, a diferencia de lo que ocurre en la vecina Santiago Vázquez dentro del Departamento de Montevideo. Téngase presente que el Río Santa Lucía tiene una notable vocación como ámbito de uso público multiescalar, sea a nivel local, zonal o metropolitano.

### **Otros equipamientos públicos locales y metropolitanos de uso zonal**

Los equipamientos públicos locales de Ciudad del Plata aún son pocos para el gran tamaño de esta formación territorial, con algunos de cierta calidad (como el CAIF de Delta El Tigre, o el nuevo liceo en construcción en dicho barrio).

Aún no existen equipamientos metropolitanos públicos de uso zonal ubicados en esta área.

## **De Rincón de la Bolsa a Ciudad del Plata: ¿más que un cambio de nombre?**

En la década pasada se produjo el cambio de nombre de la zona, de Rincón de la Bolsa a Ciudad del Plata. Este proceso se había iniciado en los años 90. La discusión legislativa y local fue interesante. El proyecto de ley resultante fue elevado por los Diputados Alberto Casas y Mónica Travieso, aprobándose en el año 2006.<sup>45</sup>

Desde una mirada actual pueden reconocerse varios componentes a destacar:

- a) El reconocimiento de una situación de hecho, de un nuevo formato territorial alcanzado por sucesivas acciones.
- b) La idea de superar un estigma algo segregador para muchos colectivos como lo fue Rincón de la Bolsa, con su aparente condición periférica dual (desde el San José Central o desde la Capital Montevideo).
- c) La ilusión de acercarse simbólicamente a la también creada Ciudad de la Costa, al Este de Montevideo, con su perfil medio, en apariencia relativamente más "exitoso".

También este reconocimiento abre un reto político - social para la transformación de este territorio en un ámbito que por su organización material y por su construcción de imaginarios pueda asimilarse a este tipo de formaciones urbanas.

Asimismo, cambiando de mirada, como se planteará en otros capítulos, Ciudad del Plata podría reconocerse en sus lógicas convergentes con los otros corredores metropolitanos anulares de Montevideo. Unos son más nuevos y activos; otros están más saturados; algunos parecen sectorialmente "ganadores", otros están más degradados. Al respecto podrían plantearse diversos contrastes.

---

<sup>45</sup> Véase: REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. PODER LEGISLATIVO. LEY N° 18.052 (2006).

## 2.5. SOBRE LOS ACTORES SOCIALES Y LA GESTIÓN TERRITORIAL

Al respecto cabe remitirse al detallado análisis específico planteado por el As. Soc. Javier Marsiglia, que forma parte del DOCUMENTO DE SOPORTE N° 3 de este Plan<sup>46</sup>. En este tal marco se realizaron múltiples entrevistas a actores político – institucionales, económico – empresariales y sociales. Aquí se desean subrayar algunas cuestiones a las que se hacen referencia en tal informe:

### Sobre la población local

La población de Ciudad del Plata corresponde mayoritariamente a sectores populares y medios bajos. Frecuentemente son migrantes venidos de Montevideo o del Interior. Estos últimos, en muchos casos, se habían localizado antes en Montevideo, "rebotando" allí, en palabras de algunos de ellos. Ello se debió a restricciones para el acceso al suelo y a la vivienda. Y luego estos actores se desplazaron al área en estudio.

Es una población que evidencia diversos sentidos de pertenencia. Este es más alto en los pobladores más grandes en edad y más afianzados en el área. En cambio, en otros segmentos, se acepta el afincamiento en esta zona como una opción contingente, no generadora de especiales afectos e identidades con el sitio. Son fuertes algunas imágenes de muchos actores locales de sentirse "arrinconados" respecto al propio Montevideo consolidado, o a un distante San José focalizado en la capital departamental, en Libertad y en sus mayores rentas agrarias.

En las colonias agrícolas dentro de este Municipio, el sentido de pertenencia al mundo josefino es mucho más intensa.

Algunas cuestiones a destacar por sus implicancias en la gestión territorial serán:

- a) La ausencia aún de una "identidad reinventada" ya asentada en relación a la pasada y estigmatizada Rincón de la Bolsa y a la actual Ciudad del Plata.<sup>47</sup>
- b) Las diversas percepciones sobre los cambios recientes de la zona, y de la mayor o menor presencia pública en la misma. Al respecto muchos entrevistados reconocen carencias en equipamientos, servicios y presencias públicas, a pesar de los avances recientes. Una marca fuerte fue que "aquí no se puede nacer..".
- c) El reconocimiento de realidades barriales diferentes dentro de la zona. Al respecto, varios pobladores perciben que "Los de Playas –aludiendo a Playa Pascual- son los que están mejor".
- d) Un porcentaje de los pobladores económicamente activos trabajan en esta misma área.
- e) El grado de vulnerabilidad social y de la pobreza en el área, cuestión que ha remarcado el Alcalde Jesús Cenández en varias entrevistas.

<sup>46</sup> INTENDENCIA DEPARTAMENTAL DE SAN JOSÉ / MARSIGLIA, Javier (red.) (2012).

<sup>47</sup> Véase la sugestiva crónica filmada de la COMISIÓN DE IDENTIDAD DE CIUDAD DEL PLATA (2010).



- f) La ya citada relevancia de la acción individual subsistencial en la construcción del hábitat popular.
- g) El posible aumento en el futuro próximo de los migrantes desplazados de Montevideo generando nuevos asentamientos precarios u ocupaciones extremas, estimuladas por diversas vías.
- h) La ausencia de organizaciones asociativas de toda la zona, habiendo sí existido diversas organizaciones socio – barriales que parecen haber sido más fuertes en el pasado, como también a ocurrido en otras zonas de Montevideo.

### **Actores político – institucionales,**

Aquí la gama de actores es muy grande en los tres niveles de gobierno.

En efecto, a nivel del Gobierno Central, el segundo cuarto del siglo XX estuvo pautado por su creciente presencia en el área. Esta se expresó a través de los prestadores públicos como Primaria, la UTE, la OSE y el Ministerio del Interior. Ello se ha enriquecido en la última década y media, con una presencia importante en la actualidad del MIDES, en menor medida del MSP y de otras áreas de la Educación (Secundaria + UTU). Sus lógicas operativas son sectoriales y verticales aterrizadas a la problemáticas de este territorio. Hoy se reconoce que para varias carteras del Gobierno Nacional, Ciudad del Plata constituye una prioridad para la acción. Pero la efectividad y el carácter estratégico de la misma es un tema abierto, siempre difícil en este tipo de ámbitos metropolitanos. Asimismo pueden destacarse diversos esfuerzos de coordinación inter- institucional en función de asuntos concretos. La presencia nacional en varios temas se visualiza como algo reducida (DINAMA, DINAMIGE, etc.), poco coordinada, sí bien sus incumbencias son importantes.

El Gobierno Departamental tuvo una presencia creciente a partir del advenimiento de la democracia. Con los años se establece una Junta Local. Asimismo diversos Ediles Departamentales residentes aquí, junto a otros vecinos, han promovido diferentes acciones y mejoras en el área. Internamente el Gobierno Departamental no puede evitar operar según lógicas por estamentos, por divisiones específicas. Estas no siempre se logran articular cuando se aplican en este territorio. La presencia departamental en varios asuntos también se percibe distante en el área, como en materia de la policía territorial. Al respecto el presente plan espera poder contribuir para facilitar tales actuaciones más sintonizadas. Al respecto es significativa la relevancia que se le atribuyó al ordenamiento territorial en el programa político del actual Gobierno Departamental Electo. Ello incluyó varios Planes Locales, instituir la Policía Territorial y Reestructurar la Oficina de Ordenamiento Territorial.<sup>48</sup>

En este escenario debe mencionarse la creación de la llamada Agencia de Desarrollo Local de Ciudad del Plata en 2010.<sup>49</sup> Se trata de un nodo político especializado dependiente del Gobierno Departamental.<sup>50</sup> Su organización y concepción es

<sup>48</sup> Véase: PARTIDO NACIONAL – SAN JOSÉ / FALERO – ANTÍA (2010), p. 9/10.

<sup>49</sup> Véase: [http: /www.agenciadesarrollociudaddelplata.blogspot.com/](http://www.agenciadesarrollociudaddelplata.blogspot.com/)

<sup>50</sup> Su designación original fue de Agencia de Desarrollo y Descentralización de Ciudad del Plata. Tal nominación refleja sólo en parte su singular perfil organizacional. Tal perfil responde poco a los modelos más consagrados y convalidados de Agencias de Desarrollo Local y de institucionalidades locales con autonomías de decisión (como lo son los nuevos municipios planteados en Uruguay, incluida el de la propia Ciudad del Plata). Véase al respecto el Documento de Soporte N° 3, que incluye un análisis específico realizado por Javier Marsiglia:

mejorable en función de diversos elementos que se irán analizando en este y otros documentos.

A principio de esta década se creó en Uruguay un tercer nivel de Gobierno, los Municipios, entre ellos el de Ciudad del Plata, y también en Libertad, tal como se hizo referencia al principio. El Municipio de Ciudad del Plata tiene una pequeña organización comunal. La misma está pautaada por una presencia, por una “acción de proximidad” en el territorio, y por el reconocimiento de lo diferente y de lo específico dentro del mismo.<sup>51</sup> Se trata de una nueva institucionalidad emergente aún débil. Aquí se da un proceso de cohabitación política democrática, en relación al partido de gobierno en la Intendencia Departamental y al Alcalde que preside el Municipio local. Ello ha supuesto coexistencias, cooperaciones y tensiones político – administrativas. Más allá de ello, este nivel de gobierno también debería ser fortalecido desde el propio Municipio, desde el Gobierno Departamental, desde el Gobierno Nacional y desde otros actores de la sociedad. Realmente Ciudad del Plata precisa ir mejorando tal nivel de gobierno, sin perjuicio de reconocer los importantes esfuerzos y avances en curso.

Históricamente no fue buena la articulación inter-jurisdiccional consistente entre diversos actores públicos. Más aún, esta zona (como otros territorios similares) han sufrido de la ausencia de políticas y prácticas sectoriales sensatas y fundadas, compatibilizadas entre sí, y adecuadamente articuladas con los soportes y mundos locales.

---

INTENDENCIA DEPARTAMENTAL DE SAN JOSÉ / MARSIGLIA, Javier (red.) (2012), p. 34 y

ss.

<sup>51</sup> MARSIGLIA (2009).



### **Actores económico - empresariales**

Aquí se reconocen varios actores:

- a) Los empresarios, gran parte exógenos, están vinculados al muy importante parque industrial disperso de Ciudad del Plata. Tales operadores evidencian una situación contemporánea curiosa a la que se hizo referencia. Son importantes empleadores de mano de obra local. Pero suelen operar como enclaves posfordistas, no generándose sinergias intrarregionales, salvo alguna experiencia puntual de responsabilidad social empresaria, como realiza ISUSA.
- b) Los empresarios vinculados a la extracción de áridos, en terrenos propios o ajenos.
- c) Pequeños empresarios, e integrantes de la cadena productiva, agrícola.
- d) Los actores económicos de la cadena junquera y de la pesca artesanal, con sus diversas zafralidades y fragilidades subsistenciales. Entre los primeros destacan diversas experiencias asociativas algunas trucas, otras emergentes vinculadas a una mayor inserción de este grupo.<sup>52</sup>
- e) Un pequeño sector de comerciantes vecinales y barriales.

Actualmente la recreación (más que el turismo, casi inexistente en el área) no ha dado lugar a una oferta significativa y competitiva.

### **Sobre el ordenamiento territorial y la gestión política – social del territorio**

Ciertamente los actores anteriores son muy distintos en formato y en lógicas operativas. Al respecto no se han identificado encadenamientos, complementaciones y sinergias actorales en función de un más amplio proyecto compartido de Desarrollo Local o Regional de Ciudad del Plata y sus vecindades.

Asimismo, el Ordenamiento Territorial, para que pueda operar de modo más eficaz, deberá permear en las lógicas actorales, y sus cooperaciones y compatibilidades en suma positiva. Este asunto habilitará otras consideraciones más adelante.

---

<sup>52</sup> Véase: RIVERO et al (2012).



## **2.6. SÍNTESIS DE ALGUNOS DESTAQUES Y ASUNTOS SOCIO – TERRITORIALES FUERTES**

De esta primera aproximación analítica a la problemática de Ciudad del Plata se desean enfatizar algunos asuntos socio – territoriales que se valoran como sustantivos y fuertes. Además, estos asuntos conllevan implicancias para la acción, especialmente en relación al ordenamiento y gestión del territorio.

Estos asuntos socio – territoriales a subrayar son:

### **1\_Es importante reconocer que este Municipio tiene una matriz territorial muy extendida, diversa y rígida**

Todo este ámbito, a pesar de sus diversos atributos naturales y artificiales, constituye un territorio con rigideces. Signos de ello, lo son, entre otros su organización física natural de borde de dos sistemas acuáticos; su paradójica conectividad y aislamiento territorial; su discontinuidad con la planta urbana de Montevideo; su organización predial; sus riesgos de inundación, drenaje y contaminación; su relativa importante ocupación industrial, extractiva y residencial, con importantes capitales fijos invertidos acumulados en la zona.

Reconocer tales rigideces es relevante puesto que las mismas seguramente seguirán condicionando los presuntos procesos a ser “ordenados territorialmente”. Ello también invita a la apertura de instrumentos y acciones de diverso cuño.

### **2\_Es relativamente significativa la población residente de más de 35.000 habitantes y el porcentaje de empleo local generado en el área.**

El Municipio de Ciudad del Plata es la segunda “ciudad” del Departamento de San José. Seguramente en unos años superara a la capital departamental.

También constituye uno de los aglomerados metropolitanos más importantes de Montevideo, en tamaño poblacional y, en especial, en la magnitud relativa del empleo local y zonal generado usufructuado por los propios residentes, tanto a nivel industrial como agrícola.

Todo ello constituye una fortaleza del área, con una componente de competitividad a profundizar.

### **3\_La aparente alta naturalidad relevante de los Humedales del Santa Lucía, de la costa del Río de la Plata y de fracciones del suelo rural, evidencia afectaciones reales y riesgos potenciales a ponderar, de difícil compatibilidad.**

Tal como ya se ha planteado, la matriz territorial del área, las prácticas de conservación ambiental, y las políticas de desarrollo sectorial, no se han articulado adecuadamente a pesar de los esfuerzos en curso para ello.

Así lo evidencian iniciativas en apariencia encontradas como lo fueron la creación del Área Natural Protegida de los Humedales del Santa Lucía al SNAP. O las acciones del Programa Ecoplata, en contraste con las políticas de explotación minera desarrolladas

a nivel nacional, y de desarrollo industrial, promovidas activamente por el Gobierno Departamental.

No todas las actividades en el territorio son adecuadamente compatibles con un municipio urbano – rural de este carácter. Por tanto, su análisis más afinado será sustantivo a futuro.

**4\_El Estado ha estado muy ausente como organizador territorial, como facilitador de la vida local, incluida la prestación de servicios públicos, cuestión sobre la que hay relativa conciencia.**

El Estado es muy complejo en niveles y estamentos con un Gobierno Nacional, Departamental y Municipal. En particular los dos primeros dan cuenta de una especial complejidad. A ello se agregan las realidades democráticas de las cohabitaciones políticas, de institucionalidades y de liderazgos, las cuales pueden tensar algunos procesos de presencia pública y articulación actoral. .

En general se observa la conciencia de los liderazgos públicos sobre cierto carácter postergado de este territorio, de esta presunta “ciudad”, lo cual no es poca cosa.

El presente plan se inscribe en la necesidad de cooperar en los tres niveles de gobierno en materia del ordenamiento territorial. Al respecto la futura priorización concertada de recursos e inversiones consistentes en el área debería ser muy importante, y hoy esta incierta. ▲



**CAPÍTULO III**  
**SOBRE LOS CONTENIDOS DE ESTE PLAN**



## **CAPÍTULO III**

### **SOBRE LOS CONTENIDOS DE ESTE PLAN**

#### **3.1. SUS GRANDES COMPONENTES RECOMENDADOS**

##### **Presentación**

Un Plan Local de Ordenamiento Territorial puede tener diversos contenidos en función de sus objetivos generales y específicos; de las orientaciones y demandas político – sociales; del marco legal de aplicación; de las visiones técnico – urbanísticas y ambientales; de los recursos de gestión a disponer para su formulación y aplicación; y de las contingencias históricas.

En Uruguay los contenidos particulares de un Plan Local de Ordenamiento territorial serán los formulados exclusivamente por el Gobierno Departamental en el marco de las regulaciones vigentes. Parte de los mismos fueron planteados por el comitente institucional en sus términos de referencia. Otros fueron incorporados al accederse a este trabajo.

Por tanto, en el trabajo de planeamiento en curso, se van a abordar los siguientes grandes componentes que se entienden necesarios y convenientes.

Estos serán:

- a) ANÁLISIS DE PARTIDA (POSICIONAMIENTO INICIAL)
- b) ESTRATEGIA URBANÍSTICA
- c) REGULACIONES NORMATIVAS
- d) OBRAS PÚBLICAS Y OTRAS ACCIONES
- e) GESTIÓN DEL PLAN

#### **3.2. BREVE DESCRIPCIÓN DE LOS COMPONENTES DEL PLAN LOCAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE CIUDAD DEL PLATA Y SU AREA DE INFLUENCIA**

A lo largo del proceso en curso se van a tratar diversos componentes del plan planteados para este caso de Ciudad del Plata y su área de influencia. Cada uno de los mismos habilita “figuras” y “acciones” dominantes, con diversas especificidades.

Ello se sintetiza en el siguiente Cuadro orientador:

COMPONENTE	FIGURA / ACCIÓN	OBSERVACIONES
ANÁLISIS DE PARTIDA	Posicionamiento Sintético y Operativo	Apreensión territorial, diagnóstico focalizado y conceptualización del problema, con su dimensión física, biótica y antrópica orientada a la acción aspirándose a una razonable integralidad.
	Estudios de Soporte	Informes específicos en diversas materias colaterales. (Documentos de Soporte de Pérez Rocamora, Blum y Marsiglia)
	Montaje del SIG específico	Motorizado por Álvarez (DINOT), más nodo local IDSJ (Estudios y Proyectos) en instalación en el sitio.
	Análisis contingentes y sintonías	Grupo de Seguimiento, Mesa de Análisis, Grupo de Trabajo Plan Aguas.
ESTRATEGIA URBANÍSTICA	<b>Pistas Operativas</b>	<b>De pautas y asuntos relevantes</b>
	Indagación Prospectiva	Apertura y análisis de escenarios prospectivos.
	Descripción Estratégica	Gran orientación política del Plan.
REGULACIONES NORMATIVAS Actuaciones “indirectas”	Lineamientos Locales de Ordenamiento Territorial	Pautas rectoras sustantivas y operativas.
	Zonificación Territorial	Zonificación estratégica del territorio.
	Categorización del Suelo	Clasificación del suelo de acuerdo a las pautas habilitadas por la Ley N° 18.308 y a las buenas prácticas.
	Normas complementarias	De fraccionamiento del suelo y el espacio público.
		De manejo ambiental de la apertura y gestión del suelo.
	De Edificación y Uso para diversas Zonas.	
OBRAS PÚBLICAS Y OTRAS ACCIONES Actuaciones “directas”	Agenda Tentativa de Obras Públicas y otras iniciativas	Actuaciones Locales Públicas o Público - Privadas de Interés Departamental.
GESTIÓN DEL PLAN	Consultas y Articulaciones Político – Sociales hasta su posible puesta en vigencia	Entrevistas y reuniones focalizadas a nivel político y social.
		Encuentros con el Equipo Interdisciplinario e Interinstitucional de Ordenamiento Territorial.
		Puesta de Manifiesto y divulgación pública del Documento de Avance.
		Audiencia Pública y retroalimentaciones. Redacción Documento Final. Aprobación Definitiva. Tratamiento Legislativo y Puesta en Vigencia.
		Evaluación Ambiental Estratégica del Proyecto de Plan
	Hacia el Programa de Acción	Establecimiento de una Unidad de Gestión y de otros recursos de gestión. Planificación Derivada.
	Hacia el Programa de Monitoreo y Seguimiento	Comprende el Control de Gestión Interna y Externa, incluida la Policía Territorial.

CUADRO I – GRANDES CONTENIDOS DEL PLAN LOCAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE CIUDAD DEL PLATA Y SU ÁREA DE INFLUENCIA

## Análisis de partida

Refiere a la comprensión del problema y del reto a futuro a nivel territorial, urbanístico, ambiental y del posible desarrollo local que motiva esta iniciativa departamental en cooperación con el Gobierno Nacional. .

Este análisis comprende tres grandes acciones:

- a) Un *Posicionamiento Sintético y Operativo*. Se trata de una aprehensión territorial, de un diagnóstico focalizado en aquellas cuestiones que se ponderan más relevantes de cara a nutrir la mejor conceptualización del problema. Este análisis es sintético, revisa la dimensión física, biótica y antrópica del territorio en relación a la acción del Ordenamiento Territorial. Se apoyó en trabajos científicos y culturales ya existentes, en recorridas de campo y en Estudios de Soporte, a los que se hará referencia en el literal siguiente. Se profundizará de modo focalizado en la próxima fase.
- b) *Estudios de Soporte*. Estos fueron encomendados por el Gobierno Departamental o por el Gobierno Nacional. Tales estudios a este momento fueron:
  - INTENDENCIA DEPARTAMENTAL DE SAN JOSÉ / MARSIGLIA, Javier (red.) (2012). *Informe sobre la problemática social y el Desarrollo Local de Ciudad del Plata (en el marco de la elaboración del Plan Local de Ordenamiento Territorial) / Documento de Soporte N° 3*. Montevideo: multicopiado, agosto 2012.
  - INTENDENCIA DEPARTAMENTAL DE SAN JOSÉ / PÉREZ ROCAMORA, Esteban (red.) (2012). *Informe Diagnóstico Ambiental (Plan Local de Ordenamiento Territorial de Ciudad del Plata / Documento de Soporte N° 1)*. Montevideo: multicopiado, julio 2012.
  - MVOTMA / DINOT / BLUM, Alfredo y RISSO, Víctor (red.) (2012). *Actividad agropecuaria y recursos naturales en el Municipio de Ciudad del Plata (Plan Local de Ordenamiento Territorial de Ciudad del Plata / Documento de Soporte N° 2)*. Montevideo: MVOTMA, multicopiado.
  - MVOTMA / DINOT / ALVAREZ, Ana (Coord.). (2012). *Sistema de Información Geográfica de Ciudad del Plata*. Actualización protocolizada a Agosto 2012.

Seguramente se contará con otros análisis focales como nuevos insumos operativos, de parte de estos u otros especialistas.

- c) *Indagación Prospectiva*: Se abrirán en la próxima fase varios escenarios prospectivos a modo de breves narraciones ficcionales. Su función es facilitar la definición de la propuesta urbanística recomendada. Tales escenarios contrastan tendencias, sueños, políticas exacerbadas y contingencias, aportando diversas pistas estratégicas.

## **Estrategia Urbanística**

Se trata de la gran concepción estratégica urbanística, en otras palabras, de la política territorial general para Ciudad del Plata. Se expresará en una breve *Descripción Estratégica*. Actualmente, en este informe, se ha avanzado en diversas pistas y orientaciones recomendadas que se adelantan.

## **Regulaciones Normativas**

Son las denominadas Actuaciones "indirectas". Estas regulaciones operan como las principales reglas de juego sobre el territorio sugeridas a futuro.

Comprende figuras de muy diverso tenor, como:

- a) *Lineamientos o Directrices Locales de Ordenamiento Territorial*. Son las orientaciones de política urbanística "a medida" de este territorio. Son pautas mayoritariamente cualitativas. La Directriz de Ordenamiento Territorial" se trata de una figura urbanística que ha tomado fuerza en las dos últimas décadas a nivel internacional, reconocida recientemente en Uruguay.
- b) *Zonificación territorial*. Es una figura de intención estratégica, incluso estructural, apoyada en los perfiles directrices, y en los roles y vocaciones de cada una de ellas. La zonificación está cargada de intencionalidades conceptuales y de manejo de este tipo de áreas.
- c) *Categorización del Suelo*: Es una clasificación del suelo de acuerdo al régimen establecido por la Ley Nº 18.308, y a las buenas prácticas. Todos los Planes de Ordenamiento Territorial en el país deben cumplir, adaptarse y aplicar con razonable sentido y fundamento tales pautas.
- d) *Normas complementarias*: Tales disposiciones no estaban exigidos con detalle en los términos de referencia. Pero su inclusión se entendió pertinente para hacer más "tangible" las pautas anteriores. Y seguramente facilitará su aplicación. Estas normas, complementarias a los Lineamientos o Directrices Locales y a la categorización del Suelo, refieren a criterios específicos de subdivisión y fraccionamiento del suelo, a su manejo ambiental y a los criterios de edificación y uso. La clave es la pertinencia y plausibilidad de estas diferentes regulaciones normativas.

## **Obras Públicas y otras Acciones**

Se trata de una *Agenda Tentativa de Obras Públicas y otras iniciativas público – privadas*.

Se les puede designar también como Actuaciones "directas" por involucrar recursos financieros para su ejecución.

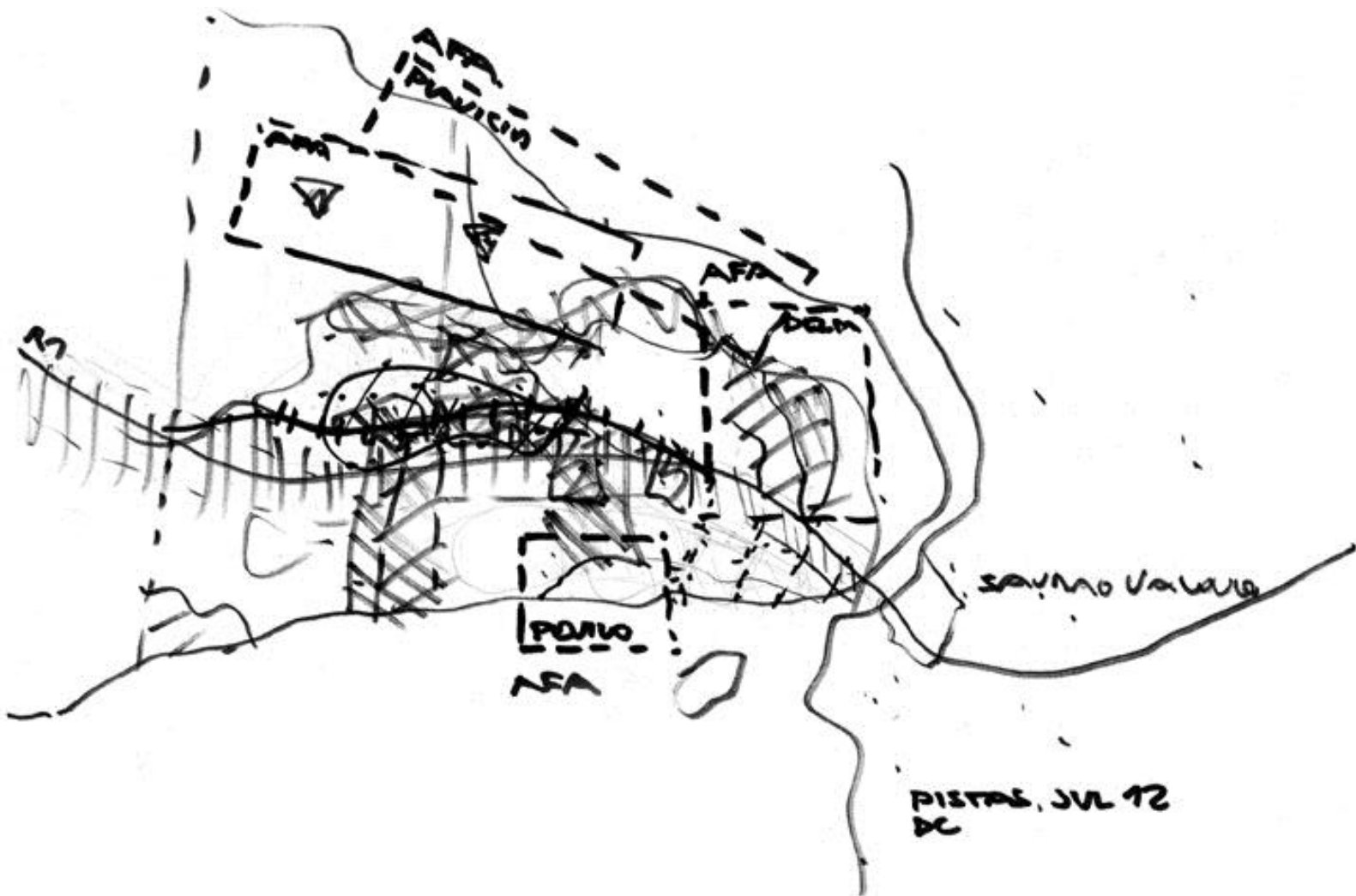
Tal agenda está constituida por carteras o baterías de proyectos a perfilar, algunos públicos, otros públicos – privados. Estos podrán operar dentro del Presupuesto del Gobierno Departamental o ser promovidos para acceder a otros Fondos Externos, sean públicos o privados. Tal componente es congruente con las prisas del área, sus déficits, cierta tradición hacedora del Departamento de San José y de las prioridades del actual Gobierno Nacional respecto a Ciudad del Plata.

Frecuentemente este tipo de figuras sólo se aplica en planes con una fuerte asignación previa o simultánea de recursos financieros, que no es este caso. En cambio aquí se trata de optimizar agendas de obras ya abiertas, o se sugerirán otras, dado su interés departamental y metropolitano y sus implicancias urbanísticas y en el desarrollo local de este territorio. Precisamente se incluirán pues ello puede facilitar su gestión y el acceso a nuevos recursos.

### **Gestión del Plan**

La concreción de este plan, desde la actual fase de elaboración a la siguiente de formulación, de puesta de manifiesto y de ajuste, y de aplicación de procederse a su aprobación y puesta en vigencia, incluye:

- a) *Consultas y Articulaciones Político – Sociales hasta su posible puesta en vigencia.* Se trata de una instancia interactiva y en curso, con algunas instancias relevantes como:
  - i. Entrevistas y reuniones focalizadas a nivel político y social. Su número ha sido muy importante, y se continuarán realizando.
  - ii. Encuentros con la Dirección Técnica Permanente del Equipo, con el Equipo Interdisciplinario e Interinstitucional de Ordenamiento Territorial, de la Mesa de Análisis y del Grupo de Seguimiento.
  - iii. Divulgación pública del presente Documento de Avance.
  - iv. Redacción de la Propuesta Estratégica (Avance de Plan).
  - v. Presentación Pública y Audiencia Pública de la Propuesta Estratégica, y sus retroalimentaciones.
  - vi. Redacción del Documento Final. Tratamiento Legislativo. Aprobación Definitiva de así entenderse, con la posterior Puesta en Vigencia.
  - vii. Evaluación Ambiental Estratégica del Proyecto de Plan, requisito legal de cara a ponderar la consideración de la dimensión ambiental, cuyo informe de avance forma parte del presente documento madre.
  
- b) *Hacia un Programa de Acción:* Comprende recomendaciones para la definición de objetivos, de metas, de la institucionalidad para la acción (Unidad de Gestión), de la asignación y encomienda de tareas. También incluye pautas para definir una estrategia de información y comunicación, iniciativas en cooperación, posibles dimensiones de monitoreo y la definición de Planes Derivados.
  
- c) *Hacia un Programa de Monitoreo y Seguimiento.* Incluye un perfil del Control de Gestión Interna y Externa (con sus variables), incluida la Policía Territorial, estableciéndose un sistema de faltas y sanciones. ▲



**CAPÍTULO IV**  
HACIA POSIBLES CLAVES OPERATIVAS

## CAPÍTULO IV

### HACIA POSIBLES CLAVES OPERATIVAS

#### 4.1. PRESENTACIÓN

El objeto sustantivo de este documento es presentar un posicionamiento sintético y operativo sobre el territorio del Municipio de Ciudad del Plata.

Asimismo en este capítulo se desean avanzar en algunas consideraciones emergentes de cara a la formulación del Plan Local de Ordenamiento Territorial, y de otras actuaciones convergentes.

Este capítulo comprenderá las siguientes grandes partes:

- a) Una primera parte abrirá INTERROGANTES DISPARADORAS SOBRE EL FUTURO DE CIUDAD DEL PLATA Y SUS VECINDADES. En paralelo al análisis de este territorio se han planteado diversas preguntas disparadoras que lo han nutrido.
- b) Una segunda parte refiere a las POSIBLES VISIONES ESTRATÉGICO – POLÍTICAS DEL PLANEAMIENTO APLICABLES A ESTE TERRITORIO. Al explicitarlas se desea compartir un capital técnico acumulativo que ha nutrido y que puede aún nutrir a las propuestas de este plan. Esta sección abordará tres grandes cuestiones: los paradigmas urbanísticos contemporáneos de posible aplicación; la conceptualización de las llamadas Áreas Metropolitanas a nivel internacional; y, finalmente, se consignarán sintéticamente diversos registros del análisis e intervención en el Área Metropolitana de Montevideo, incluida la actual Ciudad del Plata.
- c) Una tercera parte refiere A POSIBLES PISTAS OPERATIVAS DEL PLAN LOCAL: Tales pistas se ordenan en cuatro grandes asuntos. Estos son: sobre la estrategia de ordenamiento territorial y desarrollo local; los posibles lineamientos o pautas rectoras de la regulación urbanística; la visión y un menú muy primario o exploratorio de futuras obras públicas; y algunas consideraciones sobre la gestión político – social del territorio, y sus institucionalidades a fortalecer. “a medida” de este territorio y sus retos. Como se verá, se perfila y esboza un repertorio importante de pistas a modo de avance. Ello misma habilitará algunos análisis focales y una propuesta primaria más orgánica en la próxima fase.

## **4.2. INTERROGANTES DISPARADORAS SOBRE EL FUTURO DE CIUDAD DEL PLATA Y SUS VECINDADES**

En paralelo al análisis de este territorio se han planteado diversas preguntas disparadoras. Las mismas se han formulado en diferentes entrevistas y encuentros, como durante el trabajo de campo y gabinete.

Tales interrogantes, y algunas primeras respuestas preliminares, intentan nutrir y compartir el proceso de formulación de propuestas para el presente plan.

### **¿Cómo organizar un territorio “sin un aparente ordenamiento territorial” previo?**

Se trata de una cuestión sustantiva, que puede vincularse a otra pregunta: ¿cuáles son los márgenes de maniobra para el ordenamiento territorial de esta área?

Como ya se ha señalado, el actual territorio del Municipio de Ciudad del Plata se fue transformando en el último siglo, alcanzándose su actual organización territorial. Ello respondió a la asunción de diversos roles urbanísticos, a la aplicación de diferentes políticas de desarrollo, y a la falta de un ordenamiento territorial consistente y transversal.

Ello ha generado rigideces territoriales, lo cual condiciona a un futuro nuevo ordenamiento territorial. En particular, pueden destacarse algunas limitantes especialmente significativas como:

- a) Los riesgos ambientales por futuras posibles inundaciones en el Barrio Delta del Tigre y en el Barrio Autódromo, de muy distinto tenor.
- b) Las autorizaciones de actividades exploratorias y extractivas de porte metropolitano en el área rural de este territorio en sitios de interés para la conservación.
- c) La actuación no articulada de modo consistente entre diversos organismos nacionales, departamentales y locales, situación que se intenta revertir pero aún con logros insuficientes.
- d) Una insuficiencia de infraestructuras y equipamientos deseables para el relativo gran porte poblacional de esta área y su carácter.

El ordenamiento territorial a futuro del Municipio de Ciudad del Plata deberá reconocer tales limitantes. Algunas son un dato, cómo la actual matriz urbanística conformada. Sobre la misma podría plantearse una batería selectiva de acciones de mitigación, compensación y potenciación territorial.

### **¿Cómo mejorar este territorio?**

Esta interrogante se vincula en parte a la respuesta anterior. Sobre esta zona caben plantearse diversas acciones públicas en materia de organización del territorio, desde actuaciones meramente regulatorias en materia de ordenamiento territorial (que exigirán un fortalecimiento institucional y una policía territorial adecuada, reconocida en el Programa de Gobierno Departamental) a obras públicas y privadas de diverso tenor. Entre ellas pueden mencionarse infraestructuras básicas (como el saneamiento)



y la adecuada vertebración vial) y otros equipamientos, todo lo cual supone inversiones muy importantes, que deben ser financiables.

### **¿Cómo potenciar el ya robusto Corredor Lineal de la Ruta 1?**

Seguramente este corredor anular de Montevideo, estructurante del Litoral Sudoeste del Uruguay, podría afirmarse apostando a una mejor calificación ambiental de sus emprendimientos, a la afirmación de su persistente, exitosa y fuerte generación de empleo local, al cuidado paisajístico del mismo, y al logro de una sinergia más amplia entre los diversos actores sociales políticos, económicos y sociales del área. Quizás, haya que repensar las escalas, territorialidades y institucionalidades más plausibles y eficaces para gestionar y promover mejor este ámbito conectivo.

### **¿Apostar a acciones de interés público sólo locales o de significación zonal y regional?**

Seguramente deberían lograrse actuaciones sintonizadas en los tres niveles, hoy deficitarios. Una formación territorial del tamaño poblacional del Municipio de Ciudad del Plata, con más de 10.000 hectáreas de superficie, y con cerca de 35.000 habitantes, merece este tipo de abordajes.

### **¿Cuáles son los principales riesgos ambientales de esta zona?**

En principio los riesgos ambientales principales estarían dados por:

- a) Las posibles inundaciones periódicas de diversas áreas hoy urbanizadas.
- b) Las afectaciones a los ámbitos de interés para la conservación de los Humedales del Santa Lucía, como ocurre de expandirse la minería extractiva a cielo abierto, con gran presencia física (y nominal, por permisos aún no ejecutados).
- c) Las afectaciones en la franja costera del Río de la Plata.
- d) Por posibles contaminaciones de origen industrial, especialmente de las industrias químicas o del cuero.
- e) Eventuales accidentes por transporte de cargas, especialmente sobre la Ruta 1, o en barrido dentro de Ciudad del Plata.

### **La minería de cielo abierto de pequeño porte, ¿es compatible con un territorio a la vez urbano y con ámbitos de alta naturalidad frágiles?**

Se entiende que la misma es poco compatible con tales ámbitos urbanos y de alta naturalidad. Ello deberá conjugarse con derechos adquiridos y con autorizaciones de prospección vigentes aún por muchos años más. Se trata de un primer nivel de articulación de políticas nacionales de producción minera y de conservación ambiental, hoy deficitaria. También es necesario comprender la lógica de estas extracciones en un contexto metropolitano activo. Pero los denominados pasivos ambientales deberían ser contemplados y compensados efectivamente, y no quedar como simples afectaciones adversas para este territorio local. Al respecto, es importante activar una

Estrategia, Protocolo o Plan Metropolitano de Canteras (ya agendado pero aún muy incipiente) y de su compatibilidad con el actualmente algo bloqueado Proyecto de Ingreso de los Bañados de Santa Lucía al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

### **¿Cómo conservar efectivamente los ámbitos de alta naturalidad como Reserva Penino y los Bañados del Santa Lucía?**

Para tal conservación ambiental deberán maximizarse los esfuerzos políticos y de gestión concreta en estas áreas. Al respecto se han hecho avances importantes pero se constatan rigideces, dificultades difíciles de superar, y limitados recursos de gestión. Sin embargo, avanzar hacia la conservación efectiva de esta área, es aún más relevante e imperioso en un positivo escenario de gran dinámica productiva del Uruguay en su conjunto, y del Departamento de San José en particular.

### **¿Cuáles son los “techos” de un Plan Local de Ordenamiento Territorial Local de este tipo?**

Tales límites son variables. Dependen de la tradición institucional de tales planes y de su plausibilidad técnico y político social. Hoy en Uruguay se está transitando por una experiencia novedosa, primero marcada o estigmatizada a fines de los 90 por el Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo (POT)<sup>53</sup>, y más recientemente por la citada Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de hace un quinquenio<sup>54</sup>, con múltiples planes en curso.

Algunos “techos” para esta área, son:

- a) Las múltiples rigideces heredadas en una organización territorial de baja sostenibilidad. Así lo evidencian los fraccionamientos urbanos aprobados en zonas de riesgo de inundaciones; el déficit infraestructural; o la persistencia de permisos extractivos infiltrados dentro de la propia ciudad del Plata o en sus bordes.
- b) Los recursos de gestión efectivos que son verosímiles suponer como hipótesis de aplicación posible.
- c) La tendencia persistente en áreas metropolitanas de operar como “agujeros negros” en relación a muchas inversiones públicas, frecuentemente con poca gravitación o rápidamente degradadas por dinámicas socio – territoriales adversas, tanto a nivel público como de su apropiación vecinal. .

Su contracara es el ya citado potencial de desarrollo local y regional de este territorio, cuestión sobre la que se volverá.

Como en otras áreas, el reto es más regulación urbanística con sentido y más y mejor gestión pública y social del territorio. Esto último es fundamental.

<sup>53</sup> INTENDENCIA MUNICIPAL DE MONTEVIDEO...(1998).

<sup>54</sup> MVOTMA (2009\_a) y (2009\_b).

**¿Es posible alcanzar una gestión territorial más eficaz dentro de los diversos niveles de gobierno?**

Si, se entiende posible a pesar de las dificultades y complejidades del Estado. Al respecto ha habido experiencias nacionales e internacionales positivas. Pero las persistencias y prisas sectoriales pueden operar en contra. En tal sentido, este plan, y otros acuerdos políticos, podrían facilitar un tiempo democrático de mayor información y cooperación pública y social en suma positiva en un ámbito algo crítico como lo es Ciudad del Plata.

### 4.3. POSIBLES VISIONES ESTRATÉGICO – POLÍTICAS DEL PLANEAMIENTO APLICABLES A ESTE TERRITORIO

#### Sobre el Ordenamiento Territorial contemporáneo.

El posicionamiento urbanístico a utilizar desde este equipo externo refiere a soportes disciplinares internacionales pero también a su aplicación desde una realidad concreta como la uruguaya. Esta última exige mediaciones, aspiraciones e instrumentos de nuevo cuño para dar la mejor respuesta posible a los desafíos planteados.

El ordenamiento territorial contemporáneo, con sus diversas disciplinas concurrentes, ha abordado algunos posicionamientos operativos, a modo de paradigmas. Estos aportan modos conceptuales y de intervención específicos, que podrían ser pertinentes para la formulación de la propuesta en estudio.<sup>55</sup>

En especial, en una perspectiva urbanística, cabe consignar de interés para este caso:

- Un enfoque con los instrumentos del denominado Urbanismo Urbano o Urbanismo de Calificación para abordar las cuestiones vinculadas a la urbanidad pública, a las piezas barriales, a las posibles expansiones, a las suturas urbanas, a los cambios edificatorios y morfológicos por completación de los entonces llamados tejidos edificatorios. Este enfoque también nutrirá la contención de la inconexa planta urbana de Ciudad del Plata.
- Un abordaje propio del llamado Urbanismo Estratégico. Se tratan de acciones de corto y mediano plazo con un fuerte poder de apalancamiento, de inducción de las zonas aledañas o de la imagen del conjunto. Este tipo de abordajes se están planteando de modo singular a nivel metropolitano internacional en las últimas décadas.
- Un abordaje propio del Gran Ordenamiento Infraestructural, Ambiental y Paisajístico para tales problemáticas específicas, con su énfasis en las condiciones de soporte, las conectividades, la reducción de las afectaciones ambientales adversas, las calificaciones paisajísticas, etc. Ello será particularmente aplicable al Corredor de la Ruta 1, a los Bañados del Santa Lucía, a la Costa del Río de la Plata, y a los mallados barriales a dotar de infraestructuras y servicios articulados como se esbozará en el futuro Plan de Aguas agendado. Ello podría conectarse con la más amplia teoría del Planeamiento de Infraestructuras, del Manejo Costero Integrado, de la Gestión Ambiental Metropolitana, y del denominado *Ecological Urbanism*.<sup>56</sup>

Estos abordajes operan como paradigmas técnicos, con ciertos instrumentos, ámbitos más pertinentes de aplicación y experiencias emblemáticas o de referencia que podrán o no apoyar el trabajo a realizar.

Ello se intentará articular con la teoría del Desarrollo Local y su positividad en reconocer las posibilidades y el sentido de las iniciativas locales y regionales privilegiando la acción en suma positiva y sinérgica de los principales actores sociales, sean político administrativos; económico-empresariales y socio – territoriales.<sup>57</sup> En cierto modo, la

<sup>55</sup> Véanse: SPRECHMANN y CAPANDEGUY (1998), p. 17/18. Y ALEMÁN (2012).

<sup>56</sup> MOSTAFAVI y DOHERTY (2010).

<sup>57</sup> AROCENA (2001).

citada creación local del Municipio de Ciudad del Plata, y de la Agencia de Desarrollo de Ciudad del Plata, convergen en estas apuestas sociales para el logro de un mejor territorio y una sociedad local con una mayor matriz identitaria y de desarrollo económico social.

Asimismo, a nivel de las prácticas urbanísticas internacionales relativamente exitosas, actualmente se están profundizando en varias aproximaciones y cuestiones que emergen con fuerza, como:

- a) La noción de un urbanismo de la acción, más activador y promotor que meramente regulador, con una apuesta a la creatividad y a la apertura política de las oportunidades territoriales. En particular, se suele plantear que la “gestión de la trinchera administrativa” debe integrarse a la propia concepción de los planes de ordenamiento territorial, como también estos facilitar las prácticas de la gestión.
- b) El reconocimiento de la importancia de los Planes de Ordenamiento Territorial. Ello, en el caso uruguayo, está siendo promovido a nivel nacional por la DINOT desde la puesta en vigencia de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Ley N° 18.308) del 2008. Así lo da cuenta el propio Convenio Marco de Cooperación entre la Intendencia Departamental de San José y el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, que da lugar a este trabajo.
- c) El anterior reconocimiento de que el planeamiento territorial es paralelo a la asunción de sus límites y a la tendencia a su aplicación más compleja. Actualmente se acepta el valor y la conveniencia de trabajar “a diversos tiempos”, en ocasiones simultáneamente, con “planes marco” y con proyectos de regulaciones y de obras públicas y público – privadas acordes. Sobre esta cuestión se volverá.
- d) La operativa conjunta no sólo en territorios urbanos sino también en las áreas rur – urbanas y rurales. Tal es el caso de este Municipio de Ciudad del Plata.
- e) Una arquitectura con nuevos nexos entre la naturaleza y lo artificial.
- f) La asunción de las soluciones aparentemente imperfectas y relativas más que las definitivas y absolutas, con una fuerte homologación político – social.
- g) Una nueva sensibilidad ante el paisaje, que todo lo impregna, y que es subyugante en estas tierras de la Cuenca Inferior del Río Santa Lucía y del viejo Rincón de Alzaibar.

En particular, cabe detenerse en algunas miradas específicas a este tipo de territorios, tal como se han planteado a nivel internacional como en Uruguay. Algunos de tales enfoques pueden ser plausibles frente a ciertas problemáticas aquí planteadas.

## Sobre los registros metropolitanos a nivel internacional

Ciudad del Plata, la antigua Rincón de la Bolsa, y Libertad, se consideran parte del Área Metropolitana de Montevideo, con su ubicación entre 24 y 40 kms. del centro de Montevideo. Paradójicamente, en términos estrictos, Montevideo es una ciudad grande pero no una metrópoli tal como se la concibe contemporáneamente pues es un aglomerado territorial con una población cercana a 1.800.000 habitantes y sin un imaginario propio de las “metrópolis tradicionales”.<sup>58</sup> Sin embargo, es posible reconocer lógicas metropolitanas en su modelo expansivo y de gravitación territorial, por lo cual caben algunas referencias específicas.

La génesis de la noción de metrópolis se asocia a los cambios estructurales de algunas grandes ciudades europeas y norteamericanas a partir del siglo XIX, y de diversas ciudades en todo el planeta a lo largo del siglo XX. Temas sustantivos de las metrópolis modernas fueron la eliminación de las limitaciones al crecimiento urbano, la gran absorción de población del mundo rural, la industrialización, la generación de infraestructuras y equipamientos de escala de toda la gran ciudad, emblemáticas de la misma. En estas grandes ciudades el suburbio se aleja del centro, pierde vínculos vitales y las expansiones se organizan según diversos modelos. Entre otros, pueden mencionarse los Ensanches Urbanos más o menos regulados (como ocurrió en el Montevideo de parte del Siglo XIX), o por Suburbios Jardín (un modelo muy expansivo planteado por Howard a principios del siglo XX), o por otras experiencias más densas y sofisticadas.<sup>59</sup> La conectividad, la complejidad de usos, las eventuales gravitaciones y centralidades zonales, y las diversas calidades de estas experiencias metropolitanas han sido temas recurrentes de análisis. Hace medio siglo algunos trabajos enfatizaron el tema de un adecuado transporte metropolitano como un desafiante factor de éxito y de anclaje social de estos territorios.<sup>60</sup>

En los años 80, en algunos países del Primer Mundo, se produce una crisis de los modos de pensarse lo metropolitano, como ocurrió en Londres o en Madrid. Fue casi la contracara del entonces activo Urbanismo Urbano. Al respecto, institucionalidades metropolitanas fueron disueltas y también fueron revisadas muchas grandes operaciones. Paralelamente las metrópolis del Tercer Mundo se siguieron expandiendo, con múltiples carencias de infraestructuras y de no inclusión social, superando a las del Primer Mundo.<sup>61</sup>

Hace unas dos décadas se plantearon dos aportes puntuales que se ponderan de interés para el problema metropolitano en estudio en Ciudad del Plata.

Por una parte, Rem Koolhaas, en un análisis sobre la expansión de Melún Sénart en las afueras de Paris, plantea una propuesta muy fuerte.<sup>62</sup> De la misma puede destacarse el uso de lo que denomina “bandas de paisaje”, con pautas programáticas claras y de manufactura del conjunto. Entre estas bandas se encuentra las de las autopistas o rutas metropolitanas, que las vincula a un cuidado uso para localizar diversos programas productivos, muchos de ellos de avanzada, con estándares productivos, ambientales y paisajísticos. Y, en esta propuesta, el consecuente manejo

<sup>58</sup> SPRECHMANN... (2007), p. 63/65. .

<sup>59</sup> Desde las denominadas *Siedlungen*, o colonias periféricas de densidad media como se aplicó en Alemania a partir de los años 20; las *New Towns* británicas o las *Ville Nouvelles* francesas, a modo de ciudades metropolitanas, con diversos formatos y distancias del centro metropolitano, ente 15 y 40 kms. del mismo.

<sup>60</sup> Como el influyente Informe Buchanan hace casi medio siglo.

<sup>61</sup> KOOLHAAS et al. (2001).

<sup>62</sup> OMA (1995), p.972/1007.

“del vacío” se torna un tema fundamental. Y, a diferencia de los entonces enfoques tradicionales, se asume que los fraccionamientos urbanos se resolverán de modo contingente en función de las normas generales y de las propuestas que cada desarrollador público o privado haga en función de su emprendimiento o iniciativa particular. Por tanto, tales “bandas” son los elementos fuertes o duros de esta propuesta metropolitana parcial y pionera, más allá de las calificaciones por piezas propias del Urbanismo Urbano.

Por otro lado, Alejandro Zaera Polo escribirá un lúcido ensayo sobre la organización territorial del capitalismo avanzado.<sup>63</sup> En su trabajo repasa diversas experiencias internacionales en las que se han formado múltiples geografías metropolitanas y regionales: desde las *Ville Nouvelle*, las grandes regiones económicas y diversos tipos de corredores y conurbaciones metropolitanas. En particular, reconoce que en los territorios contemporáneos, muchos de las prácticas del Urbanismo tradicional (como el Urbanismo Urbano) entran en crisis. En especial consigna que en el capitalismo avanzado, las nuevas formaciones territoriales privilegian posarse de modo esparcido sobre los nuevos conectores, entendiendo poco adecuadas las anteriores interpretaciones centro – periferia de este tipo de áreas. Este autor sintetiza a los territorios contemporáneos más robustos como aquellos que potencian la tríada “conectividad - masa crítica - especificidad” y la flexibilidad de la estructura territorial. ¿Qué significa todo ello? Lo mismo supone, y lo desarrolla en su estudio, lograr articular una muy buena conectividad superior; una masa crítica para capturar diversas actividades y habilitar prestaciones de diversas escalas; y lograr una cierta especificidad o singularidad. Esto último se concretaría en parte con una cierta identidad preexistente o reinventada. En especial la flexibilidad de la organización territorial refiere a su capacidad de absorber programas y usos distintos, que las estructuras urbanas tradicionales no tienen.

A nivel internacional, a inicio de la pasada década, se divulga la noción de *métapolis*, planteada por Francois Ascher.<sup>64</sup> Esta idea, en sintonía en parte con el registro anterior, reconoce que existe una nueva formación territorial, las *métapolis*, constituidas por un aglomerado de grandes y pequeñas ciudades, y por sus ámbitos rur-urbanos (es decir, estructuras híbridas) y rurales, actualmente con gran conectividad intrarregional y con posibles imaginarios propios. Se trata de una apuesta al englobamiento, como reconocen muchos operadores privados, más que a la frecuente fragmentación político - administrativa del territorio, como ocurre en Uruguay. Y, Ascher explica el comportamiento de diversas regiones internacionales asimilables a *métapolis*, como también lo hacen otros autores de modo similar. Pero sus implicancias analíticas y operativas pueden ser novedosas.

Más recientemente, en América Latina, una experiencia modélica ha sido la de Medellín en Colombia, hoy devenida en una especie de modelo. Si Río de Janeiro en parte de los años 90 y principios de la década pasada, fue reconocida por su experiencia de “reurbanizar” los grandes barrios populares (como el *Programa Favela – Baixo*<sup>65</sup>), a la manera de un singular Urbanismo Urbano; en Medellín se plantean experiencias más rupturistas.<sup>66</sup> Aquí se tratan de grandes equipamientos innovadores del Estado Nacional infiltrados en barriadas populares. Parques, centros deportivos y educativos, nodos de transporte, entre otros, se mixturán de modo muy fuerte, con propuestas programáticas y arquitectónicas de alta calidad a nivel internacional, dentro de una apuesta a una amplia inclusión social.

---

<sup>63</sup> ZAERA POLO (1998).

<sup>64</sup> ASCHER (1995).

<sup>65</sup> FIORI... (2000).

<sup>66</sup> FERNÁNDEZ – GALIANO (2010).

## Sobre algunos registros particulares a nivel metropolitano y zonal

Aún se están identificando y buscando diversas contribuciones de análisis uruguayos de abordajes metropolitanos sobre esta área o aplicables a la misma, y de otros estudios sobre esta zona.

A este momento, y de cara a la siguiente sección de pistas operativas hacia el Plan Local de Ordenamiento Territorial de Ciudad del Plata, se desean comentar someramente algunos análisis y cuestiones derivadas. Tales abordajes, más allá de su contingencia e historicidad, aportan marcos analíticos y propuestas concretas al área en estudio. Al respecto su plausibilidad y pertinencia presentes, y su posible potenciación a futuro, serán cuestiones abiertas.

En Uruguay a partir de los años 50 se reconoce la noción de Área Metropolitana.<sup>67</sup> En los años 60 se profundizaron diversos trabajos sobre los modelos gravitatorios vinculados a ciertos equipamientos, servicios y lógicas del transporte colectivo, como en los estudios liderados por Gómez Gavazzo desde el ITU (Instituto de Urbanismo) de la Universidad de la República. Sus escritos responden a una visión racionalista, jerárquica y gravitacional del territorio, al que en cada nivel se le reconoce una adscripción óptima de servicios.<sup>68</sup> En el planeamiento y gestión actual de muchos servicios, en territorios como los de Ciudad del Plata, se mantiene en aplicación esta visión. Más recientemente, Edgardo Martínez desde este mismo instituto, actualiza e indaga en las formaciones recientes del Área Metropolitana, incluida el ámbito en estudio.<sup>69</sup>

A fines de los años 60 Daniel Vidart hablará del Gran Montevideo, y se detendrá en áreas como la de Santiago Vázquez hacia Libertad, Las Piedras o Toledo. Las denomina “satélites mediterráneos” y “pueblitos dormitorio”. Al respecto reconoce lucidamente el perfil popular de sus habitantes, la compra de lotes accesibles primero sin servicios y la destacable autoconstrucción de sus casas por sus vecinos, dentro de un modelo a su juicio tiránico<sup>70</sup>. Por lo ya señalado, casi medio siglo después, el actual comportamiento de la otrora Rincón de la Bolsa es más complejo.

A principios de los años 90 el pionero Programa de Desarrollo y Gestión Local del Centro Latinoamericano de Economía Local (CLAEH), indaga en diversos procesos de desarrollo local en Uruguay, entre ellos el de Rincón de la Bolsa.<sup>71</sup> En tal estudio participaron José Arocena Federico Bervejillo, Matilde Capurro y Fanny Trylesinski. Rincón de la Bolsa se considero como un ámbito local en sí mismo. Y se aplicó una metodología exploratoria que privilegió el modo de desarrollo, el sistema de actores y la identidad local. Algunas de las entonces constataciones y conclusiones fueron fuertes, como:

- a) Su reconocimiento como un “área más inmediata de influencia metropolitana, donde el flujo de relaciones es múltiples y diario” pero discontinua del área

<sup>67</sup> Cabe remitir al importante registro de antecedentes consignados en el llamado Libro Blanco del Área Metropolitana. Véase: EDITORIAL AGENDA METROPOLITANA / MARTINEZ GUARINO (2007).

<sup>68</sup> GOMEZ GAVAZZO (1959).

<sup>69</sup> MARTINEZ (2003), y otros escritos más recientes. .

<sup>70</sup> Entonces Vidart planteó una sugestiva pero controvertida idea del Gran Montevideo como Megalópolis. Véase: VIDART (1969), p.155 y ss.

<sup>71</sup> CLAEH / AROCENA et al (1992). Y AROCENA (2001), Capítulo IX (Una investigación de procesos de desarrollo local), p. 201/229.



urbanizada o de la planta urbanizada de Montevideo, realizándose un afinado análisis de su organización física.<sup>72</sup>

- b) El atributo de su población de instalación reciente, desplazada del Departamento de Montevideo, o proveniente del Interior. Tal población daba cuenta de un débil proceso en la constitución de un sistema de actores locales. Asimismo la misma evidenciaba una débil identidad local, de bajas raíces en el sitio.
- c) El reconocimiento de lógicas disociadas entre los actores empresariales (industriales) y socio-territoriales. Al respecto se planteaba que estrictamente en Rincón de la Bolsa no existía “un sistema de actores, sino un conjunto de acciones diversas, con impactos de gran heterogeneidad en los habitantes de la zona”.<sup>73</sup>
- d) Rincón de la Bolsa se interpretaba como un “enclave industrial”, con un desarrollo fabril de espaldas a la población local; esta situación en algo parece haberse revertido, pero no se han alcanzado sinergias significativas.

La persistencia presente o el cambio socio - territorial, productivo y político de tales atributos abre interrogantes.

En otros trabajos de los años 90 se enfatiza la mirada de la Ruta 1 como un ámbito territorial de significación metropolitana, como en los siguientes abordajes.

Por una parte, cabe detenerse en un trabajo técnico denominado *Plan de desarrollo global de Rincón de la Bolsa*, realizado por Isabel Viana y J. A. Sienra para el Gobierno Departamental de San José.<sup>74</sup> Se trata de un exhaustivo y sincrético estudio focalizado en propuestas de futuro. Tal análisis se disparó a partir de una primera demanda de programación y localización de un centro de salud. Y se entendió que ello debía inscribirse en más amplias perspectivas territoriales y de acción. Era el inicio de los años 90. Entonces esta zona tenía cerca de unos 15.000 habitantes, y aún no se había concretado la “nueva” Ruta 1. Entonces Viana ponderaba que... “Rincón de la Bolsa no es hoy una ciudad ni sus fraccionamientos son barrios”.<sup>75</sup> Consecuentemente, a nivel de la propuesta se apuesta a transformar a esta área deficitaria en una “ciudad”, Ello suponía consolidar su “forma urbana”, sus centralidades, tejidos, espacios públicos, y bordes; su operativa urbana; y su efectiva dotación de infraestructuras y servicios acordes. En particular:

- a) A nivel estructural se proponen ajustes al trazado de la Nueva Ruta 1, que en ese momento estaba previendo el MTOP. En especial se recomendaba impulsar una policentralidad de diversas jerarquías, con un centro principal formado por una especie de “infiltraciones” desde la Ruta 1 Vieja, con centralidades locales y zonales dentro o de Delta del Tigre y en Playa Pascual, hoy relativamente consolidadas.
- b) A nivel regulatorio se proponen diversos “usos del suelo”, definiéndose:

<sup>72</sup> CLAEH / AROCENA et al (1992), p. 7

<sup>73</sup> AROCENA (2001), p. 207.

<sup>74</sup> INTENDENCIA MUNICIPAL DE SAN JOSÉ / VIANA y SIENRA (1991), op. cit.

<sup>75</sup> Ibid., p. 53.

- Diferentes Áreas Urbanizadas, promoviéndose la ocupación del entonces importante stock de suelo urbano ya loteado (al menos administrativamente) y presuntamente urbanizable, y la generación de algunos ámbitos de borde de nueva planta. Concomitantemente se recomendaba “desafectar” y “desurbanizar” sectores problemáticos del territorio entonces no abiertos en el terreno. Tales eran los casos de Autódromo, de un borde de Playa Pascual y del norte de San Fernando. Estos sectores no tenían aptitud ambiental y urbanística.
- Un Área Suburbana Industrial en la que se admitiese la localización de industrias chicas y medianas. Estas se localizarían en tres subáreas: entre la entonces Ruta 1 y una futura Nueva Ruta 1, cuyo ajuste de trazado se prescribía; entre Villa Rives y San Fernando; y sobre Avda. Calcagno.
- Áreas Rurales con destino productivo agropecuario.
- Un Sistema de Espacios Públicos de porte zonal, tanto sobre el Río de la Plata (en Playa Penino y en el frente costero de Playa Pascual y Villa Olímpica) y sobre el Río Santa Lucía (al norte del Delta, en la actual “bajada” de botes, frente a la Isla de los Pescadores; y en Santa Victoria, frente a la Isla Paleta).
- Áreas a Proteger, constituidas por el Río de la Plata y el Río Santa Lucía, y sus bordes costeros y de humedales.

c) A nivel de las infraestructuras, diversas pautas en diferentes escalas.

d) A nivel de gestión se formulan varias sugerencias, como:

- Generar una Cartera de Tierras Urbanas
- Precisar pautas de localización para diversos emprendimientos de presuntos impactos adversos de significación.
- Releva la tenencia del suelo.
- Plantar árboles de ornato público.

En un trabajo de otro carácter, denominado *La Costa de Montevideo: una reflexión estratégica*, del suscrito en coautoría con Thomas Sprechmann, se plantean explícitas directrices urbanísticas a nivel metropolitano. En particular, se reconoce la poca aptitud urbana de este Corredor Metropolitano del Oeste en varias de sus zonas inundables, su gran dispersión, su extensión y su baja ligazón estructural con la costa. Y se abren algunas interrogantes más que rápidas respuestas: ¿su mayor oportunidad no pasa por mantenerse como corredor industrial?; ¿en qué relación con el ambiente?; ¿a qué costos asequibles?, ¿cómo alterará esta situación la nueva Ruta 1?..<sup>76</sup> Este último impacto posterior, hoy se valora positivamente.

---

<sup>76</sup> SPRECHMANN y CAPANDEGUY (1992), p. 80.

En el año 1996 se difunde el documento *Directrices de Ordenamiento Territorial y Desarrollo del Uruguay (Bases de Discusión)*, coordinado por Federico Bervejillo desde la DINOT.<sup>77</sup> Este ha constituido uno de los trabajos analíticos, propositivos y sintéticos más rigurosos y calificados sobre la materia urbanística en Uruguay. Parte de las cuestiones recomendadas se han aplicado. Algunos conceptos se han ido permeando en la Administración Pública y en los técnicos como la noción de “estrategias sectoriales con responsabilidad territorial”. O, el “desafío de territorializar e integrar las políticas sociales”, cuestión sustantiva en un área como Ciudad del Plata. En particular, en este trabajo se abre una sección específica sobre la llamada Aglomeración Metropolitana de Montevideo. Se trata de un concepto más sugestivo que el de Área Metropolitana, marcando su carácter de yuxtaposiciones. A nivel de conceptos, objetivos y líneas de acción cabe destacar:

- a) La explícita noción de una competitividad metropolitana.
- b) La calificación del hábitat periférico, sea por mejoras en la accesibilidad, en los servicios básicos, en la integración social y en la calidad ambiental.
- c) La consolidación de nuevas centralidades en los corredores metropolitanos, acordes con su escala, una cuestión relevante y aún abierta, recomendándose centros de intercambio asociados a nodos comerciales y cívicos.
- d) La valorización del Oeste Metropolitano con proyectos calificados de impacto.
- e) El ordenamiento industrial metropolitano por eficacia, sostenibilidad y competitividad.
- f) Conformar un sistema de Parques Metropolitanos, valorizándose los espacios naturales del entorno de la aglomeración.
- g) Proteger y promover las calidades ambientales y productivas del espacio rural.
- h) Reconocer un urbanismo metropolitano con sus propias concertaciones político – administrativas, instrumentos y soportes institucionales, como se ha podido avanzar en el pasado reciente, con muchos temas aún abiertos.<sup>78</sup> .

Hacia el año 2000, en el marco de un trabajo de cooperación entre el MVOTMA y las Intendencias Departamentales de Colonia, San José y Soriano, se plantea el denominado *Proyecto Área Sur Oeste*, dirigido por Pablo Ligrone.<sup>79</sup> En especial, se plantea un llamado Plan Marco para la Microrregión de Rincón de la Bolsa. Su polígono de actuación comprende el actual Municipio de Ciudad del Plata, extendiéndose desde la Barra de Santa Lucía hasta Colonia Wilson. Y se plantean varios grandes Programas, con un conjunto de iniciativas aún en parte vigentes:

- a) Un *Programa de protección y puesta en valor del entorno natural y de los recursos arqueológicos de las costas de los ríos de la Plata y Santa Lucía Inferior*. En especial, cabe anotar:

<sup>77</sup> MVOTMA / DINOT /BERVEJILLO (1996).

<sup>78</sup> *Ibid.*, p. 90/91.

<sup>79</sup> PROYECTO ÁREA SUROESTE... (2000). Y AMPLIACIÓN DEL PROYECTO AREA SUROESTE 2000 / CONVENIO MVOTMA – INTENDENCIAS DE COLONIA – SAN JOSÉ - SORIANO (2000), vol.1. y vol. 2.

- La creación del Área Natural Protegida a modo de Parque Regional del Santa Lucía Inferior, en estudio por el Proyecto SNAP un quinquenio después. Y algunas acciones de puesta en valor (miradores, pasarelas elevadas, etc.)
  - Regulaciones y acciones de recuperación en las áreas costeras inundables, con urbanización aprobada o aún no urbanizadas.
- b) Un *Programa de desarrollo sostenible y ordenamiento territorial empresarial*. Al respecto, entre otros, se destacan algunos componentes vigentes como:
- El ordenamiento de las actividades extractivas como las areneras, sugiriéndose un perímetro de exclusión (planicies de inundación, áreas costeras y vecindad con las áreas urbanas).
  - Una posible Zona de Actividades Múltiples y Parque de Actividades Industriales al Oeste de Rincón de la Bolsa, al norte de la Ruta 1, en el marco de un Sistema de Parques Industriales, cuyos perfiles se estudian con detalle.
  - La posible relocalización de las industrias contaminantes entre la Barra de Santa lucía y Penino, propuesta muy ambiciosa considerando el importante capital fijo invertido y su lógica competitiva y de generación de empleo local.
- c) Un Proyecto Urbano para generalizar infraestructuras y servicios públicos, compatibilizar actividades, generar centralidades y crear algunas "puertas urbanas".
- d) Un Plan de Saneamiento Ambiental, con su componente de aguas y de residuos sólidos.
- e) Un Programa de Transporte Local y Metropolitano.
- f) Un Programa de equipamientos e infraestructuras sociales.
- g) La creación de un sistema de espacios verdes, incluida una organización parquizada transversal; un paseo costero; y otras propuestas.
- h) Diversas regulaciones específicas.<sup>80</sup>

También pueden consignarse otras miradas diversas aunque concomitantes con las anteriores. Al respecto, en el quinquenio pasado, en otro ensayo realizado por el suscrito junto a Thomas Sprechmann, se invita a interpretar esta área en estudio como borde difuso de una más amplia ciudad compleja, que se denomina *La Ciudad Celeste*.<sup>81</sup> Esta refiere a una nueva entidad, un territorio diversamente concebido que engloba Montevideo y Punta del Este; parte del sur del Departamento de Colonia; y a parte del Departamento de Rocha y Canelones, comprendiendo múltiples áreas urbanas, rur-urbanas y rurales. Se trataría de un ámbito acotado que cobija a la mayor parte de la población del Uruguay, del turismo, de la industria, de los desarrollos inmobiliarios y de otras incipientes iniciativas, pero que se ha desarrollado y pensado

<sup>80</sup> Ibid., p. 15 /17.

<sup>81</sup> SPRECHMANN, CAPANDEGUY Y AGUIAR (2007).

casi aisladamente. Esta nueva ciudad comprendería múltiples capas activas. En este territorio se asume su propia condición uruguaya y micro-regional. Aquí naturaleza y artificio podrían fundirse en una construcción del paisaje, donde se prioricen las propuestas de relanzamiento y donde se opere no sólo por planes de ordenamiento territorial relativamente convencionales sino por infiltraciones vitales y por otras obras públicas calificadas e innovadoras. Y se deja abierta la pregunta sí esta nueva formación territorial no podría ser la matriz de una modernización del Uruguay del siglo XXI, que habilite una poética de la acción. Ciertamente se trataba de un registro de tipo metropolitano<sup>82</sup> aplicado al Uruguay, con diversas exploraciones proyectuales asociadas. En particular, la Ruta 1 y sus vecindades forman parte de un más amplio cono metropolitano de la Gran Metrópoli de Buenos Aires en el Uruguay, como bien lo han captado diversos decisores públicos, empresarios privados y otros estamentos de la sociedad civil de ambos países.

Asimismo hace unos pocos años se realizó el llamado *Libro Blanco del Área Metropolitana (Canelones, Montevideo, San José)*, en el marco de un proyecto de la OPP coordinado por Ramón Martínez Guarino.<sup>83</sup> Esta iniciativa intentó volver a releer el estado de la cuestión metropolitana de Montevideo, convocándose a diversos expertos y actores político – sociales a coadyuvar a un registro sistemático, sintético y amplio. El trabajo se articula en diversos vértices, como el territorial y ambiental; el social; el económico – productivo; y el político – institucional. Y se invitan a nuevas modalidades de gestión. Algunas de las mismas fueron ensayadas y muchas otras quedaron como trayectorias abiertas. El texto culmina con 17 conjeturas sobre el Área Metropolitana. Estas refieren a las deseables articulaciones ya consabidas entre planificación, gestión, descentralización, y participación. Al respecto, la propia gestión territorial actual de Ciudad del Plata, evidencia los desafíos de operar en suma positiva y con eficacia entre tales elementos.

A nivel de la gestión departamental del ordenamiento territorial puede destacarse la multiplicidad de acciones abiertas durante el anterior período del Gobierno Departamental de Canelones. Entre las mismas pueden consignarse la apertura microregional al departamento; los estudios del Corredor La Paz – Las Piedras; el CostaPlan (para Ciudad de la Costa), un proyecto complejo de gran porte; o las propuestas y estudios para el ordenamiento territorial de la Costa de Oro. Tales actuaciones intentan reconocer las especificidades de estos diversos territorios, articulando estrategias de desarrollo local y microregional con un ordenamiento territorial lo más consistente posible.<sup>84</sup>

En el presente quinquenio se pueden destacar dos trabajos técnico – políticos con referencias a la presente problemática metropolitana de Ciudad del Plata y sus vecindades.

Por una parte hay que referirse a las denominadas *Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de San José*.<sup>85</sup> Se ha tratado de un importante esfuerzo de establecer pautas rectoras cualitativas que reconociesen las

---

<sup>82</sup> Sobre el concepto sustantivo de “métapolis”, cabe remitirse al texto homónimo de Francois Ascher. Véase ASCHER (1995).

<sup>83</sup> EDITORIAL AGENDA METROPOLITANA / MARTINEZ GUARINO. (2007).

<sup>84</sup> COMUNA CANARIA (2007); INTENDENCIA MUNICIPAL DE CANELONES (2008\_a) y (2008\_b); BARRENECHEA, RODRÍGUEZ y TRONCOSO (2008); y AYERRA, CASTAINGS, COBAS, GASTAMBIDE, LANZA Y PÉREZ (2007).

<sup>85</sup> SAN JOSÉ. GOBIERNO DEPARTAMENTAL / DIRECCIÓN NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (2010).

diversas matrices territoriales del departamento, sus lógicas locacionales y sus vocaciones deseables a futuro. Se desarrolló una Memoria de Información de carácter analítico, se formularon diversos escenarios, se planteó un Modelo Territorial y un Modelo de Gestión. En especial, el Modelo Territorial tuvo tres componentes relevantes: los objetivos estratégicos; los factores críticos de decisión; y las directrices departamentales. Cabe detenerse en estas últimas mismas<sup>86</sup>:

- a) Un Desarrollo Rural Sustentable, evitando la pérdida de suelo rural productivo, y fomentando la producción de empleo rural.
- b) El fomento de la localización industrial ordenada y controlada, recomendándose minimizar los efectos negativos en el medio urbano y rural. En particular se reconoce a la Ruta 1, de Ciudad del Plata a Ecilda Paullier, como una Zona Prioritaria para la localización de nuevas industrias.<sup>87</sup> Asimismo se plantea la posible relocalización de aquellas industrias que han quedado dentro de centros urbanos.
- c) La promoción del cuidado y preservación de las áreas naturales y culturales (incluida su componente arqueológica, con una directriz específica), evitándose la instalación de actividades incompatibles. En particular se plantean diversas cooperaciones interinstitucionales para coadyuvar a ello, incluyéndose explícitamente los Bañados del Santa Lucía, la Cuenca Inferior del Santa Lucía y el Frente Costero del Río de la Plata, en que se encuentra el área en estudio. Y se hacen observaciones sobre las incompatibilidades de actividades.
- d) Se plantea racionar el uso de los recursos hídricos, comprometiéndose a evitar la extracción indiscriminada de agua, el vertido de residuos y efluentes industriales, agro químicos y aguas cloacales residenciales. Se trata de una cuestión sustantiva sobre la que se volverá.
- e) El control del desarrollo urbano, prescribiéndose la realización de Planes Locales que coadyuve a ello, consignándose el tema de la compatibilidad de actividades, la previsión de espacios verdes, y la dotación de servicios todas componentes críticas en Ciudad del Plata.

Y se plantean diversas mejoras y retos en la gestión territorial.

Por otra parte, más recientemente, en una articulación estrictamente metropolitana, se concretaron las llamadas *Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible Metropolitano*.<sup>88</sup> Tales pautas se elaboraron en el marco de un acuerdo entre el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y las Intendencias Departamentales de San José, Montevideo y Canelones. Se trató de un instrumento ya aprobado. Al respecto cabe destacar algunas cuestiones:

- a) El reconocimiento de los procesos de transformación metropolitanos y de la propia noción de Área Metropolitana.
- b) El objetivo de reposicionar al Área Metropolitana en la Región Litoral Sur del País

---

<sup>86</sup> Ibid., p. 54 y ss.

<sup>87</sup> Ibid., p. 60.

<sup>88</sup> Véase: MVOTMA et al (2011).

- c) Los objetivos de localizar actividades productivas compatibles y sustentables ambientalmente.
- d) El interés en el fortalecimiento de las centralidades metropolitanas y locales.
- e) El contralor de la expansión de las áreas urbanizadas densificando y completando las ya existentes.
- f) La promoción de la identidad metropolitana, de sus diversidades, y de la puesta en valor de los paisajes naturales y culturales.
- g) El establecimiento de múltiples lineamientos por categorías de suelo.<sup>89</sup>

Finalmente, a nivel de la conceptualización socio – territorial del Área Metropolitana caben consignar un análisis reciente de Jack Couriel. Al final del mismo se plantean siete propuestas, a la vez razonables pero ambiciosas, en relación a la cooperación metropolitana, la recalificación de las periferias, la integración y relocalización de asentamientos irregulares en función de su fragilidad ambiental (nudo incipiente en Ciudad del Plata), y diversas facilidades de accesos a la vivienda, entre otras.<sup>90</sup>

Todos los aportes antes mencionados nutren a la construcción de pistas operativas para la acción, como las que se tratarán a continuación, interpelándose al territorio local contemporáneo.

---

<sup>89</sup> Ibid., p. 68 y 69

<sup>90</sup> COURIEL (2010).

#### 4.4. ALGUNAS PISTAS OPERATIVAS ESPECÍFICAS

##### Presentación

A continuación se presentarán un conjunto de pistas operativas para el Plan Local de Ordenamiento Territorial de Ciudad del Plata. Las mismas se plantean a modo de avance de una propuesta estratégica más afinada que se formulará en un segundo informe. Tales pistas se ordenan en los siguientes asuntos:

- a) SOBRE LA ESTRATEGIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO LOCAL
- b) POSIBLES LINEAMIENTOS DE LA REGULACIÓN URBANÍSTICA
- c) VISIÓN Y MENU EXPLORATORIO DE OBRAS PÚBLICAS
- d) GESTIÓN POLÍTICO – SOCIAL DEL TERRITORIO

Estos asuntos y pistas operativas se sintetizan en el siguiente cuadro.

GRANDES ASUNTOS		PISTAS ESPECÍFICAS
A	SOBRE LA ESTRATEGIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO LOCAL	A1_POTENCIAL DE DESARROLLO.
		A2 ESTRATEGIAS ARTICULADAS
		A3 ESTRATEGIA PRECAUTORIA Y FACILITADORA
		A4_PLAN DE AGUAS, PLAN LOCAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y GESTIÓN TERRITORIAL SINTONIZADA
B	POSIBLES LINEAMIENTOS DE LA REGULACIÓN URBANÍSTICA	B1_MACRO-ZONIFICACIÓN
		B2 SOBRE LA BANDA CONECTIVA Y DE ACTIVIDAD DE LA RUTA 1
		B3_BARRIOS EN PEINE Y ÁREAS INTERSTICIALES
		B4_ UN CONJUNTO DE ENCLAVES EXTRACTIVOS, LOS CUALES PODRÁN O NO CONSTITUIR UNA MACRO ZONA.
C	VISIÓN Y MENU EXPLORATORIO DE OBRAS PÚBLICAS	
D	GESTIÓN POLÍTICO – SOCIAL DEL TERRITORIO	

Cuadro 3 \_ CIUDAD DEL PLATA. CLAVES HACIA LA PROPUESTA DE PLANEAMIENTO LOCAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE CIUDAD DEL PLATA

#### **A SOBRE LA ESTRATEGIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO LOCAL**



## A1\_POTENCIAL DE DESARROLLO.

### Recomendación

**El territorio del Municipio de Ciudad del Plata, y el más amplio Corredor de la Ruta 1, han tenido prácticas exitosas en materia de creación de empleo zonal con un importante potencial de desarrollo local a afirmar. En particular, se recomienda privilegiar la diversificación de actividades productivas y de servicios compatibles.**

### Justificación

Como ya se ha señalado, el Municipio de Ciudad del Plata y el Municipio de Libertad tienen un importante potencial de desarrollo local y regional. Ello en parte fue reconocido en las ya citadas Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial, al plantearse esta área como Zona Prioritaria para la localización de nuevas industrias.

Como ya se ha anticipado, este potencial de desarrollo local y regional está dado por:

- a) Su masa crítica de más de 35.000 habitantes.
- b) Su valor de posición, a pesar del carácter enclavado de todo el Municipio en relación al Puerto de Montevideo, a los nodos logísticos próximos y a Colonia.
- c) El aún amplio espacio “no urbanizado” disponible.
- d) La tradición “desarrollista” departamental aplicada desde hace medio siglo en materia industrial. En particular, se destaca la relevancia del tejido empresarial pre-existente, tanto de los grandes operadores como de los grupos muy específicos de diversas cadenas productivas como los pequeños productores agrícolas del oeste, los junqueros o los pescadores artesanales de Punta del Tigre o del Río Santa Lucía. Conste que actualmente las sinergias empresariales son muy bajas o reducidas, sin instancias significativas de cooperación entre actores en materia estratégica.
- e) Los importantes puestos de trabajo empresarial, de varios miles de personas, enmarcados en la citada estrategia desarrollista departamental. Gran parte de estas personas viven actualmente en el área o en Libertad.
- f) Su citada condición de formar parte de un más amplio espacio microregional y regional dinámico, mixturado, con atributos “*metapolitanos*”.

Pero el desarrollo local está sometido a diversas fragilidades a mitigar tanto a nivel de la competitividad de las propias empresas como a nivel de las limitadas cooperaciones estratégicas entre los actores económico – empresariales, políticos, y sociales.

De adoptarse esta recomendación, la misma se expresará en acciones regulatorias facilitadoras (como lo es la disposición de predios grandes aptos para ello), de control, de promoción de localización y de posibles complementaciones. Y se intentará contemplar razonablemente y arbitrar las necesidades territoriales de los diversos colectivos y sus cadenas productivas dentro del ámbito en estudio.

## **A2\_ ESTRATEGIAS ARTICULADAS**

### **Recomendación**

**La estrategia de ordenamiento territorial se articulará, en la medida de lo posible, con una más amplia estrategia de desarrollo local y subregional que le aporte sentido, y con las estrategias de ordenamiento más amplias ya pactadas y/o muy avanzadas, como la metropolitana y departamental.**

**El “aterrizaje” o adaptación de tales pautas, a la problemática municipal. Las mismas plantean un soporte importante. También constituyen un reto de aplicación de cara a la gestión departamental y nacional concreta del desarrollo, del suelo, de la edificación y de la gestión ambiental.**

### **Justificación**

Las estrategias de ordenamiento territorial son más robustas cuando operan de modo sintonizado con las estrategias de desarrollo local y subregional, y con otras estrategias de ordenamiento territorial. La historia de esta área metropolitana muestra divorcios al respecto.

El logro de sumar transversalmente los contenidos de diversos instrumentos supone compatibilizaciones y desarrollos propios o específicos del nivel local que son retos bien interesantes.

Ello exige la revisión de los paradigmas tradicionales de la localización empresarial y de las actividades urbanas, operando con nuevos modelos de gestión, de promoción y de control político y social del territorio.

## **A3\_ ESTRATEGIA PRECAUTORIA Y FACILITADORA**

### **Recomendación**

**La estrategia de ordenamiento territorial que se recomienda será precautoria ante las múltiples incertidumbres existentes pero también facilitadora y adaptable a otros procesos sustantivos, como lo será un futuro Plan de Aguas.**

### **Justificación**

El Plan Local de Ordenamiento Territorial de Ciudad del Plata deberá ser precautorio frente a diversas incertidumbres hoy presentes, como:

- a) Los riesgos por inundación en diversos escenarios, en los que está avanzando la DINAGUA.
- b) La definición de áreas prioritarias de nueva urbanización en función del futuro Plan de Aguas y sus racionalidades multidimensionales.

- c) Los citados permisos vigentes de extracción de áridos, que afecta a un importante área rural de este territorio, que no se compatibiliza con la conservación ambiental de los Humedales del Santa Lucía y, en algunos casos, con la vida barrial (por su rol fragmentador del espacio, sus externalidades adversas por el tránsito de camiones, etc.).

Todo ello supondrá operar con el tiempo, asumiendo la persistencia de rigideces anteriores o de prácticas públicas sectoriales. ¿En qué se expresará? En operar con figuras de suelo o usos diferidos, y condicionados que pudiesen ser verosímiles.

#### **A4\_PLAN DE AGUAS, PLAN LOCAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y GESTIÓN TERRITORIAL SINTONIZADA**

##### **Recomendación**

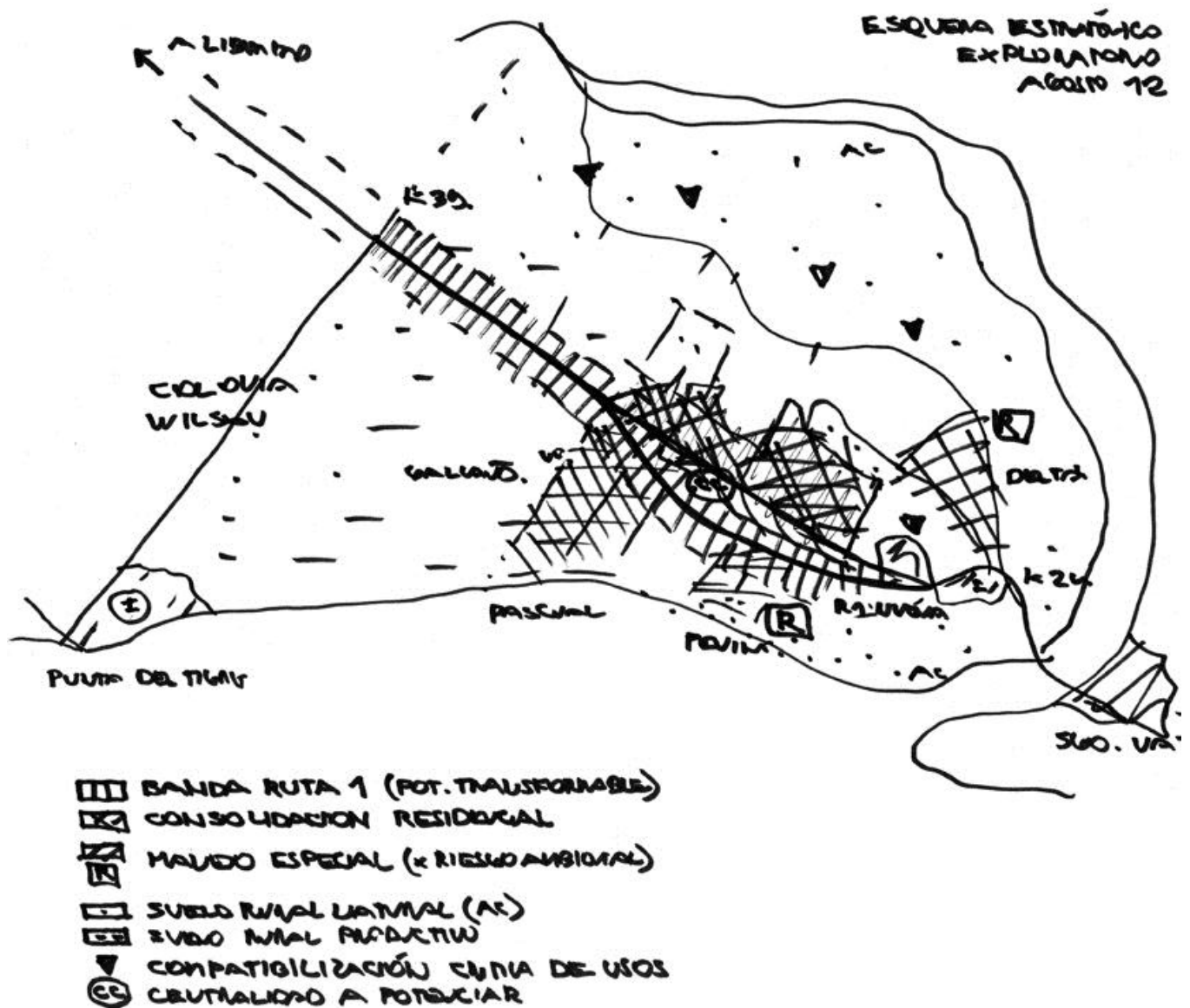
**El Plan de Aguas, actualmente en la agenda pública a través del correspondiente Grupo de Trabajo entre la OSE, el MVOTMA (DINAGUA) y la Intendencia Departamental de San José (IDSJ), constituye una instancia sustantiva y de interés metropolitano de cara a una mejora cualitativa del territorio y de su gestión. A sus avances deberá condicionarse la apertura de nuevo suelo de naturaleza urbana.**

##### **Justificación**

El futuro Plan de Aguas para el Municipio de Ciudad del Plata constituirá una iniciativa de gran relevancia para este territorio. Su concreción en el mediano o largo plazo cambiaría la calidad de vida de su población. Su concreción supondrá voluntades políticas e inversiones económicas importantes por parte del Estado considerando las citadas restricciones físicas y ambientales del área en estudio. Por el contrario, su no ejecución puede restringir y hacer más inequitativo a este territorio metropolitano.

Un Plan Local de Ordenamiento Territorial para esta área cambiará según se concrete o no tal Plan de Aguas. Y ambos deberán sintonizarse en sus sentidos y posibilidades políticas y técnicas de concreción.

## EXPLORACIÓN TENTATIVA HACIA UNA ESTRATEGIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.



Fuente: Elaboración propia, agosto 2012.

## **B\_POSIBLES LINEAMIENTOS DE LA REGULACIÓN URBANÍSTICA**

### **B1\_MACRO-ZONIFICACIÓN**

#### **Recomendación**

Se sugiere organizar el territorio según una **MACRO-ZONIFICACIÓN** en que se reconozca:

- a) Una **BANDA CONECTIVA Y DE ACTIVIDAD** dada por la Ruta 1 (Vieja y Nueva), a robustecer como vector de centralidad en las áreas ya fraccionadas y como ámbito de localización de nuevos emprendimientos industriales y de servicios en el suelo vacante.
- b) Un conjunto de **BARRIOS EN PEINE**, a robustecerse en sus urbanidades, y de **ÁREAS INTERSTICIALES** con aptitudes urbano – ambientales para futuros desarrollos urbanos, a restringirse en el corto plazo.
- c) Una **BANDA RURAL DE ALTA CONSERVACIÓN AMBIENTAL**, coincidente con las planicies de inundación del Río Santa Lucía.
- d) Una **BANDA DE CONSERVACIÓN DE LA COSTA DEL RÍO DE LA PLATA**.
- e) Un **ÁMBITO DE PRIORIDAD AGRÍCOLA**, en coincidencia con parte de las actuales Colonias.
- f) Un conjunto de **ENCLAVES EXTRACTIVOS**, los cuales podrán o no constituir un macro zona.

Cada uno de estas macro-zonas constituirían ámbitos de ordenamiento territorial específico, con pautas concretas.

#### **Justificación**

Esta macro zonificación intenta evidenciar la actual matriz territorial pero también una matriz territorial futura. La definición de algunas de estas macro-zonas se fundamenta en:

- a) Reconocer cómo podría operarse con situaciones críticas pre-existentes. Tal es el caso de los bordes de barrios en zonas de especial riesgo ambiental, o de potenciales afectaciones extractivas con efectos acumulativos adversos.
- b) Privilegiar determinados usos y actividades en relación a la más amplia estrategia de desarrollo local.

Esta **MACRO ZONIFICACIÓN** se vincula a posibles pautas de manejo de cada área que se explicitan a continuación.

## **B2\_SOBRE LA BANDA CONECTIVA Y DE ACTIVIDAD DE LA RUTA 1**

### **Recomendación**

**Se recomienda ordenar y gestionar la Ruta 1 (Vieja y Nueva) como una BANDA DE PAISAJE, DE ACTIVIDADES Y DE CONEXIÓN hacia mayores calidades de prestaciones, de usos y de concreciones arquitectónicas en sus bordes de suelo vacante.**

**Se trata de una concepción regulatoria aún incipiente en Uruguay pero que se entiende relevante para esta área.**

**Como se señaló anteriormente, se trata de robustecerla como vector de centralidad en las áreas urbanas ya fraccionadas y como ámbito de localización de nuevos emprendimientos industriales y de servicios en el suelo vacante.**

**A nivel del ordenamiento territorial, entre otros, se recomienda explorar en temas de:**

- a) Delimitaciones “a medida”.**
- b) Aptitudes de suelo (especialmente por mapa de riesgo por inundaciones y por eventuales restricciones hídricas), zonificación y categorizaciones del suelo (caso de suelos con atributos de potencialmente transformables).**
- c) Nudos viales ruteros con los peines de acceso principales de Ciudad del Plata.**
- d) Programática habilitada y a promover, como industrias y parques de servicios de bajo impacto ambiental, ubicados de modo más disperso o “deslocalizado”. Asimismo se comparte la posible macro localización preferencial de un posible Parque de Actividades Industriales hacia el Oeste Metropolitano en estudio, tal como se sugirió en el trabajo ya citado del Proyecto Área Sur Oeste.**
- e) Posibles mecanismos de activación especial.**
- f) Indicadores urbanísticos específicos: prediales (superficies y frentes mínimos; retiros, que hacen a la calidad de estas áreas, y que tiene un vacío regulatorio; de acopios; etc.).**
- g) De homologación ambiental por disponibilidad de agua y por soluciones de saneamiento y descentralizado autónomos; por el denominado “impacto hidrológico cero”; por resolución constructiva; etc.**

### **Justificación**

Los corredores territoriales más ricos son aquellos que operan como ámbitos de transformaciones de calidad, con cambios de escala y perfiles propios. Al respecto, al analizar las visiones metropolitanas internacionales, se reconocieron algunos aportes como el de Zaera Polo con claves particulares sobre el valor de la conectividad como fuerza impulsora de los territorios contemporáneos. .

Esta concepción del corredor como una banda conectiva, con cualidades operativas específicas, y una intencionalidad emblemática y modernizadora a nivel programático, ambiental y paisajístico, forma parte de las miradas actuales ya mencionadas.

En tal sentido, la expansión territorial de este Municipio (con su costo asociado en la gestión infraestructural y de servicios) tiene como contrapartida una dotación de suelo vacante de relevancia, aunque limitada. En concordancia con lo anterior es importante no saturar el corredor de la Ruta 1 con pequeños loteos rigidizadores. Ello le dará mayor flexibilidad a su estructura territorial. Al respecto, este corredor anular de la Ruta 1 (con su *bypass* reciente) y el de la Ruta 5, aún tienen un especial valor, que no tienen otros corredores más viejos u ocupados de modo minifundista a lo largo de su desarrollo.

### **B3\_ BARRIOS EN PEINE Y ÁREAS INTERSTICIALES**

#### **Recomendación**

Los barrios y villas abiertos existentes, que operan como barrios en peine en relación a la Ruta 1, se fortalecerán en sus urbanidades en infraestructuras y servicios, en sus conectividades interiores y en la dominialidad predial de su población residente (un tema que parece ser relevante). Ello se hará de acuerdo a ciertas prioridades articuladas con los avances del futuro Plan de Aguas y con diversas prioridades políticas y sociales zonales. Lo importante es sumar iniciativas sectoriales hoy algo aisladas para mejorar sus efectos sinérgicos acumulativos.

Algunos barrios, por sus lógicas ambientales, deberán concebirse como ámbitos con especificidades y redes específicas, caso de Delta del Tigre y Playa Penino.

Un reto difícil será contener o redireccionar el proceso paulatino de ocupación predial y de impermeabilización del suelo del suelo, lo cual podría incrementar el ya difícil problema del drenaje de las aguas pluviales.

Actualmente aún existe bastante suelo vacante dentro de los fraccionamientos urbanos ya abiertos. Asimismo, se estudiarán algunas áreas intersticiales para el uso urbano con razonables aptitudes urbano – ambientales para futuros desarrollos urbanos. Hoy existe un fuerte bloqueo para su apertura, especialmente vinculado a las restricciones para su saneamiento por sistemas autónomos autorizados por las autoridades competentes; o por saneamiento central, hoy inexistente.

En relación a las áreas en estudio por su potencial como posibles áreas intersticiales de nueva planta, se están reconociendo primariamente algunas en las vecindades de Playa Pascual. Esta subzona se valora primariamente como un área con ciertos atributos positivos por su topografía relativa y por la aglomeración previa de actividades.

Dentro de algunos de los barrios, o en sus bordes, se encuentran hábitats precarios. Tal es el caso del asentamiento en formación en el noroeste de Delta del Tigre (entre el dique de protección y la calle de circunvalación), y otros pequeños asentamientos más próximos al Vertedero Municipal. Se recomienda su contención y la posible ayuda del Gobierno Nacional para su relocalización.

**También, una situación precaria, se da en el Asentamiento de Pescaderos de Puntas del Tigre, con negociaciones en curso con UTE y otros organismos.**

**Quizás deban explorarse algunos modos de suelo de uso diferido.**

#### **Justificación:**

Como ya se ha señalado, Ciudad del Plata es un ámbito postergado en términos de urbanidades, si bien es justo reconocer, que en el último cuarto de siglo se ha dado un paulatino proceso de mejora en la instalación de diversos servicios comerciales y administrativos antes inexistentes. Así lo señalan muchos vecinos residentes desde hace varias décadas en la zona. Pero los “debes” infraestructurales y de servicios son importantes considerando que esta área tiene casi la población de la capital departamental de San José, y que es uno de los más postergados corredores metropolitanos anulares de Montevideo. A ello debe sumarse una mejora del control ambiental a nivel político y social.

La mejora de las urbanidades de estos barrios y de la calidad de vida de su población debería hacerse del modo más consistente posible. Ello se apoya en la ponderación de acuerdo a las prioridades y urgencias políticas socio – territoriales que atiendan desde las situaciones más críticas a las de razonable capacidad imitativa.

Las recomendaciones plantadas se justifican para ganar en urbanidad de base y en la “estabilidad estructural” del conjunto.<sup>91</sup>

#### **B4\_ UN CONJUNTO DE ENCLAVES EXTRACTIVOS, LOS CUALES PODRÁN O NO CONSTITUIR UNA MACRO ZONA.**

##### **Recomendación**

**Se reconoce el carácter urbano y metropolitano del Municipio de Ciudad del Plata, recomendándose revisar, en acuerdo con la DINAMIGE y la DINAMA, las habilitaciones ya autorizadas de canteras (muchas aún no abiertas), avanzándose hacia:**

- a) Limitar las canteras en áreas ambiental o urbanísticamente críticas, como aquellas que obstruyen la continuidad de diversos barrios (como Delta del Tigre con Villa Rives y San Fernando); o afectan las planicies de inundación de los Humedales del Santa Lucía, o al Frente Costero del Río de la Plata.**
- b) Promover la concreción, aún muy incipiente, de un Plan Metropolitano de Canteras, estableciéndose Protocolos sobre las compensaciones Ambientales a los municipios y vecinos afectados (¿posible pago de cánones o tasas ambientales especiales?).**
- c) Necesidad de que los operadores involucrados cumplan con todas las normas ambientales, de ordenamiento territorial y procedimentales, nacionales y departamentales, y no sólo las mineras.**

---

<sup>91</sup> Parafraseando a René Thom.



## **Justificación**

La compatibilidad de las actividades extractivas, de la conservación ambiental y del logro de una razonable urbanidad, es de los principales nudos pendientes en la zona.

Aunque no se pueda avanzar en un Plan Metropolitano de Canteras, las pautas anteriores se entienden fundadas, y están apoyadas en las buenas prácticas internacionales y en la Ley General de Protección del Ambiente, con su fuerte impronta precautoria ante presuntos impactos ambientales adversos o de signo negativo. Además, las propuestas de conservación de los Humedales del Santa Lucía, y del mismo Acuífero Raigón, con sus vulnerabilidades medias y altas, deberían revisarse y valorarse con precisión en sus presuntas afectaciones y restricciones directas imputables a la actividad minera extractiva.

Respecto a las canteras ya abandonadas, aún no parecen estar dadas las condiciones para su reutilización económicamente sostenible, como ha ocurrida en el borde este de Carrasco y en Ciudad de la Costa, con una demanda de suelo para sectores sociales altos.

## C\_VISIÓN Y MENU EXPLORATORIO DE OBRAS PÚBLICAS

### Recomendación

Se recomienda abrir, priorizar e intentar implementar una **AGENDA DE ACTUACIONES PÚBLICAS** de diverso alcance pero articuladas y priorizadas. Algunas son acciones **MÁS ESTRUCTURALES y ESTRATÉGICAS**; otras son **DE MEJORAMIENTO ZONAL Y VECINAL**. Ello se fundamenta en el actual tamaño poblacional de esta “ciudad”, en sus déficits crónicos y en el ya citado potencial de desarrollo zonal.

En especial, a corto y mediano plazo:

- a) **Se entiende PRIORITARIO AVANZAR A NIVEL POLITICO HACIA LA CONCRECIÓN EL CITADO PLAN DE AGUAS URBANO** que habilite una paulatina dotación del saneamiento articulado con el manejo de los drenajes urbanos y de la vialidad. Son **OBRAS ESTRUCTURALES**. Además, ello puede facilitar la habilitación de nuevo suelo potencialmente urbanizable (hoy restringida) en acuerdo con lo ya señalado. Ello supondrá profundizar los actuales acuerdos intergubernamentales, en estudios y en asistencias financieras que trascienden al actual período de gobierno.
- b) **Concretar algunas de las ACTUACIONES PÚBLICAS DEPARTAMENTALES ya agendadas en este período, lo más calificadas posibles, caso del centro de servicios municipales, una obra de calificación de escala zonal.**
- c) **Darle un DESBLOQUEO SENSATO Y ESTRATÉGICO AL INGRESO DE LOS HUMEDALES DE SANTA LUCÍA AL SISTEMA NACIONAL DE AREAS PROTEGIDAS.** Ello exigirá anticipar algunas compatibilidades de actividades. También se entiende sustantivo que las orientaciones del Plan Local de Ordenamiento Territorial y de un futuro Plan de Manejo de esta área estén sintonizadas con anterioridad a la concreción de ambas, lo cual resulta un gran reto en ambas experiencias. Ya algunas recomendaciones de carácter general para todo el área, atadas a un futuro Plan de Manejo, son entendibles pero de difícil compatibilidad con las lógicas metropolitanas y de gestión de esta área. Tal es el caso de las pautas de no apertura de nuevas urbanizaciones, de desagüe de efluentes que no cumplan diversas disposiciones; y de no ejecución de obras de infraestructura de gran escala.<sup>92</sup> Quizás haya que aplicar algunos Protocolos o Acuerdos especiales.

A mediano plazo:

- d) **Concebir una CARTA DE PROYECTOS DE ACOMPAÑAMIENTO DE ACCIONES PÚBLICAS** de diversos niveles (nacionales, departamentales y municipales-barriales), en concordancia con los diversos programas de gobierno, y de las demandas y preocupaciones de los diversos actores locales. Ello permitirá incrementar la **SUMA DE ESFUERZOS EN CLAVE POSITIVA**. Asimismo, tal carta intentará revertir la ya citada afectación de los pocos espacios públicos del área en estudio, previéndose la adquisición de los predios para los emprendimientos que lo ameriten.

<sup>92</sup> MVOTMA / DIVISIÓN BIODIVERSIDAD....URRUTI (2011), p. 15/16.

- e) **Explorar alguna OPERACIÓN COMPACTA PERO DE PORTE DE REPOSICIONAMIENTO DE ESTE CORREDOR**, sea por sus prestaciones, sea por su calidad arquitectónica y ambiental, sea por su imagen categórica. Se explorará dentro de este estudio la alternativa de un **PORTAL DE SERVICIOS PÚBLICO – PRIVADOS** que puede arbitrar un posible polideportivo, facilidades educativas politécnicas y terciarias, amenidades públicas atractivas, alguna “gran superficie comercial” y servicios públicos complementarios. Esta propuesta está en consonancia y potencia referencias internacionales ya comentadas, y otras propuestas zonales.

#### **A mediano y largo plazo:**

- f) **En el marco de la conservación de los Bañados del Santa Lucía como Área Natural Protegida, se entiende importante poder concretar una o dos INICIATIVAS DE ACCESIBILIDAD PÚBLICA desde Ciudad del Plata, en territorio del Departamento de San José, y de su PUESTA EN VALOR. Habrá que indagar en diversas alternativas, pero realmente se entiende que sería una aspiración zonal y de equidad metropolitana razonable poder acceder más fácilmente a la Costa del Río Santa Lucía.**
- g) **El posible CIERRE DEL VERTEDERO DEPARTAMENTAL y su eventual reconversión en etapas en un PARQUE PÚBLICO que articulará el poblado barrio de Delta del Tigre con sus vecindades, hoy muy obstruidas. Ello podría completarse con alguna operación de interpretación ambiental del propio sistema de canales y drenajes de Delta del Tigre, un testimonio de una obra pionera y controvertida que hoy es un dato.**

#### **Justificación**

El marco regulatorio y de reglas de juego es importante en la acción pública. Pero también lo es, y seguramente con más relevancia, la concreción de buenas obras públicas y privadas concretas que mejoren al conjunto.

La calidad de los equipamientos públicos a la que se recomienda transitar se apoya en sus componentes programáticos urbanísticos, de arquitectura, y en su propia gestión y apropiación público – privada.

Como ya se ha señalado, Ciudad del Plata es un ámbito deficitario en equipamientos e infraestructuras públicas. Su apertura, sus concepciones innovadoras y consistentes entre sí, las prioridades y posibilidades para su concreción, son temas abiertos. Y también lo es intentar lograr efectos acumulativos o externalidades positivas, lo cual es un gran reto en este tipo de áreas.

La batería anterior de grandes acciones a potenciar, complementar y explorar resulta del contraste operativo de esta primera fase analítica del trabajo. Por ello también su lógica temporal y valorativa habilita las siguientes justificaciones particulares:

- a) **El Plan de Aguas para Ciudad del Plata será habilitante y desencadenante de otras acciones. Constituiría una mejora sustantiva de la calidad de vida de los vecinos de esta gran zona. Se trata de una obra estructural. De no lograrse ninguna etapa de avance de obras en el mediano plazo, se postergaría la**

concreción de muchas otras acciones públicas, aunque no las inhabilitaría necesariamente.

- b) Las acciones públicas de equipamiento zonal son relevantes, y consolidan la condición urbana más autónoma de esta “ciudad” aún *sui generis*, (más “deslocalizada” en términos urbanísticos). Ello plantea retos programáticos y de localización a ir subsanando.
- c) La Carta de Proyectos de Acompañamiento de Acciones Públicas se apoyará especialmente en el Plan de Ordenamiento Territorial en curso, en los avances del futuro Plan de Aguas y en la articulación de las Actuaciones Sectoriales de la Administración. Su justificación es para priorizar las áreas más críticas, o de oportunidad para la actuación concertada, potenciando sus efectos positivos. La dispersión de esfuerzos y acciones menores no articuladas pueden ser “absorbidas” en este estable estrato metropolitano, como evidencian experiencias internacionales, e incluso nacionales, en las últimas dos décadas.
- d) La Operación Compacta pero de Porte recomendada para este corredor, puede parecer un sueño lejano, muy positivo, pertinente y que podría concretarse para Ciudad del Plata. Ello se inscribe en las posibilidades inductoras y emblemáticas del ya citado Urbanismo Estratégico concebido para un sitio como el que se está abordando. Así se están concibiendo algunas experiencias internacionales innovadoras en América Latina, como se observa en Medellín, en Santiago de Chile, incluso en Caracas. Ello supone una convicción de que el Gobierno Departamental de San José, en conjunto con el Gobierno Nacional y con otros actores, podría llegar a promover y redireccionar este tipo de proyectos. Y de que este tipo de propuestas son posibles en el actual contexto económico del Uruguay, más allá de su aparente atenuación más reciente.
- e) La conservación de los Bañados del Santa Lucía, promovida desde el quinquenio pasado por los tres Gobiernos Departamentales, y por el Gobierno Nacional, es muy importante. Ciertamente habrá que superar muchos escollos como lo es un manejo arbitrado de la actividad extractiva, que se ve como un tema algo desmadrado o desmembrado en relación a instituciones y políticas convergentes en el área. La apertura de algunas accesibilidades y espacios públicos, equipados y cuidados, es clave en ello. Históricamente, el uso público del Río Santa Lucía Inferior lo ha capitalizado más Montevideo, y lo ha reafirmado con el calificado proyecto de mejora de Santiago Vázquez, de su costa, y de la Reserva Natural con su circuito peatonal y su centro de atención al visitante. Pero la posible apertura de accesos públicos al Río Santa Lucía desde este Municipio de Ciudad del Plata, y su puesta en valor de todo el conjunto, podría afirmar este atractivo ya utilizado en parte por algunos lugareños, pero “escindido” o “inhibido” su acceso. Y ello podría asociarse a su buen manejo ambiental. Podrían constituirse unos “proyectos piloto”. Ello supondría el logro de terrenos públicos y/o privados, lo cual merece una nota y justificación específica.
- f) El tema del Vertedero Departamental y su cierre a largo plazo se justifica pues con los años ha cambiado su valor de posición periférica dentro de la hoy Ciudad del Plata e irá cumpliendo un ciclo.<sup>93</sup> Pero todo el tema de los residuos sólidos urbanos forma parte de un complejo menú metropolitano de no fácil resolución.

---

<sup>93</sup> Como ha señalado el Dr. José Carlos Bisensang, Director de Higiene y Medio Ambiente de la Intendencia Departamental de San José. Director de Presentación del Dr. Bisensang.

En general, tales iniciativas están afectadas por el llamado Síndrome de Nimby<sup>94</sup>, por las legítimas reacciones de las comunidades locales en contra de este tipo de proyectos.

- g) La limitada disposición, acceso, uso, conservación y frecuente desafectación del suelo de propiedad pública y de uso público; y de las reservas fiscales (suelo de propiedad pública pero de uso privado del Estado) es una herencia negativa del Siglo XX. Tanto a nivel nacional, como de las distintas Intendencias, ello ha ocurrido. Tales son los casos de la aprobación estatal de fraccionamientos urbanos que no cumplieron con las adecuadas cesiones de espacios públicos y reservas fiscales establecidas por las leyes; la desafectación periódica de espacios abiertos para equipamientos públicos, como ha ocurrido en Ciudad del Plata, en un país en el que los costos de los terrenos aún son bajos respecto a las obras públicas; el limitado aumento de las inversiones de suelo en las Áreas Naturales Protegidas, como es de buena práctica a nivel internacional. Por todo ello, cabe marcar la conveniencia de transitar hacia un modo más firme de acceso al suelo de uso público, con alternativas a profundizar.

---

<sup>94</sup> *NIMBY*, sigla de la expresión inglesa *No in my back yard*, que refiere a la posible aceptación de emprendimientos ambientalmente molestos en la vecindad pero no en la cercanía de cada actor concreto: sí pero no “en mi patio trasero”. Ello puede generar tensiones socio – territoriales e interjurisdiccionales.

## D\_GESTIÓN POLÍTICO – SOCIAL DEL TERRITORIO

### Recomendación

La aplicación del Plan Local de Ordenamiento Territorial de Ciudad del Plata exigirá un reforzamiento de las capacidades y modos operativos de la Administración Departamental, de la Administración Municipal y de las articulaciones con el Gobierno Nacional.

#### Asimismo:

- a) **Á nivel departamental se plantearán algunas recomendaciones específicas en próximos informes. Ciertamente el porte contenido de la Administración Departamental (que le da mayor sostenibilidad económica), y algunos mecanismos intersectoriales en uso, son fortalezas importantes frente al perfil tradicional sectorial.**
- b) **Asimismo el reforzamiento de la Administración Municipal se entiende relevante. El Municipio se ve débil, a pesar de las buenas voluntades de los actores que lo lideran y de los apoyos recibidos. Hoy su carga es muy grande lo cual está muy vinculado al gran tamaño territorial y social de este Municipio de Ciudad del Plata, a las grandes carencias del área, a sus recursos limitados, y a su incipiente institucionalidad que se está ensayando a nivel de todo el territorio nacional. Seguramente ello trasciende la actual realidad de la cohabitación política. Por ello, se recomendará poder operar en temas específicos, con una cooperación más aceptada con otros niveles públicos, y con otras organizaciones.**
- c) **En relación a la Agencia de Desarrollo Local de Ciudad del Plata, a la que ya se hizo referencia, a mediano plazo se la ve con un potencial para reconvertirse en una Agencia de Desarrollo Regional de Ciudad del Plata y Libertad. Ello podría suponer otra forma institucional e integrando a actores empresariales y socio territoriales de modo más instituyente, y tomando una masa crítica mayor. Esta última se trata de una fortaleza comarcal ya señalada en algunos aportes internacionales, y fue en parte reconocida en las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial de San José. Realmente este instrumento de la Agencia de Desarrollo Regional podría priorizar el exitoso modelo de generación de empleo zonal que ha ensayado el Departamento de San José, buscándose articulaciones más sinérgicas y diversificaciones que le den más “estabilidad estructural” a su gente. Al respecto cabe remitirse a las conclusiones del informe sectorial del As. Soc. Javier Marsiglia.**
- d) **A nivel nacional, Ciudad del Plata se entiende prioritario en varios Ministerios. Al respecto se han avanzado en actuaciones y articulaciones. En este marco se inscribe el presente estudio o el Grupo de Trabajo del Plan de Aguas. También el MIDES y la DINAVI tienen líneas específicas aplicables en el área.<sup>95</sup> De cualquier manera hay retos hacia mayores compatibilidades de las políticas públicas (por ejemplo a nivel productivo extractivo e industrial y ambiental) y a nivel de los mecanismos metropolitanos. Al respecto, la experiencia de la Agenda Metropolitana**

---

<sup>95</sup> Como el Programa de Autoconstrucción en Terreno Público o Privado, o el Plan Nacional de Relocalizaciones.

**iniciada el quinquenio pasado fue una buena práctica que podría revitalizarse en nuevos términos.**

**Ciertamente a nivel ambiental, productivo y socio – territorial se podrían abrir agendas específicas de gestión que trascienden este trabajo de ordenamiento territorial. Al respecto se dan varias pautas y pistas de ello en este mismo texto y en los informes sectoriales como en el Documento de Soporte 3 elaborado por Javier Marsiglia.**

**Seguramente los diversos actores políticos deberían avanzar hacia acuerdos y prácticas más efectivas, y protocolizadas. Al respecto las “Agendas” y “Protocolos de Cooperación en temas concretos podrían formar parte de esta línea de avance.**

### **Fundamento**

El Plan de Ordenamiento Territorial de Ciudad del Plata es un instrumento de política territorial. Lo recomendado anteriormente se justifica para poder aplicarlo, que es su objetivo profundo, no generando un mero plan nominal o “de papel”. Ello implica calibrar fuerzas.

Ciertamente tal plan de ordenamiento territorial cobra especial sentido en el marco de políticas y actuaciones más amplias, y de gestiones de diversos organismos. En algunos ámbitos territoriales, un plan de ordenamiento territorial razonable puede ser gestionado de modo consistente por las institucionalidades existentes.

En otros casos, como el presente, ello exigirá:

- a) Fortalecimientos de capacidades de gestión de múltiples actores (tanto en “recursos de gestión” como financieros).
- b) Presencias institucionales fuertes.
- c) Acordar Agendas de Asuntos Prioritarios de significación. El juego entre Plan y Agenda de Asuntos de significación consistentes con el primero (de existir este), constituye un cambio de perspectiva de la última década
- d) Avanzar en levantar “camino críticos”, y en lograr otras propuestas, que puedan reposicionar esta área.

Asimismo, el acento puesto en el componente de gestión, ya desde los inicios mismos de este trabajo, se justifica pues este avance sobre el manejo puede nutrir la propia formulación del plan de ordenamiento territorial. ▲



**CAPÍTULO V**  
*ALGUNAS CUESTIONES A PROFUNDIZAR DE CARA A LA PRÓXIMA FASE DE ESTE TRABAJO*



## CAPÍTULO V

### ALGUNAS CUESTIONES A PROFUNDIZAR DE CARA A LA PRÓXIMA FASE DE ESTE TRABAJO

El objetivo de la próxima fase será generar una PRIMERA PROPUESTA ESTRATÉGICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL para el ámbito en estudio del Municipio de Ciudad del Plata.

Naturalmente, paralelamente los organismos involucrados siguen gestionando diversas iniciativas a las que se intenta sumarse y apoyar, como lo hacen, entre otros:

\_Las diversas Oficinas del Gobierno Departamental de San José.

\_el Municipio de Ciudad del Plata

\_Las cuatro direcciones del MVOTMA.

\_El grupo *ad hoc* de la Mesa de Análisis.

\_El Grupo de Trabajo Interinstitucional del futuro Plan de Aguas (DINAGUA OSE e INTENDENCIA DEPARTAMENTAL). Este grupo está ajustando un proyecto de norma cautelar de carácter precautorio.

Dentro del trabajo específico de Ordenamiento Territorial del Municipio de Ciudad del Plata terno a cargo del suscrito, al cierre de este informe, se desean compartir algunas cuestiones que se entienden de interés profundizar de cara a la próxima fase de este trabajo:

- a) La recepción y análisis de las “devoluciones” a partir de la difusión del presente informe.
- b) Explorar algunos escenarios prospectivos dentro de una gama verosímil de apuestas actorales.
- c) La sostenibilidad y competitividad económica del desarrollo local zonal.
- d) La focalización en las aptitudes urbano – ambientales más detalladas de diversas áreas. Se trata de un asunto fundamental que cubre diversas situaciones y alternativas a explorar.

Cabe detenerse en estas cuestiones:

#### **1\_LA RECEPCIÓN Y ANÁLISIS DE LAS DEVOLUCIONES A PARTIR DE LA DIFUSIÓN DEL PRESENTE INFORME**

El sentido de este avance es compartir un estado del abordaje de este estudio a este momento. Este texto es un documento de trabajo. Sus devoluciones o retornos pueden habilitar ratificar, ajustar y recalibrar muchos de los elementos aquí planteados.

También ello puede habilitar focalizarse en algunos análisis específicos como también avanzar en nuevos perfiles propositivos del planeamiento.

Todo ello podrá enriquecer este proceso de planeamiento.

## **2\_EXPLORAR ALGUNOS ESCENARIOS PROSPECTIVOS DENTRO DE UNA GAMA VEROSIMIL DE APUESTAS ACTORALES**

Ya se han realizado en otros trabajos diversos análisis prospectivos referidos al Área Metropolitana de Montevideo, al Departamento de San José y a la más amplia formación territorial sur del país.<sup>96</sup>

Al respecto se realizarán algunas indagaciones específicas para este municipio. En particular, se podría operar entre dos construcciones en apariencia polares:

- a) De “alta energía en la acción”, de consolidación y aumento de la competitividad de un modelo de desarrollo comarcal más consistente, sinérgico, múltiple y cooperativo que articule a este municipio y al de Libertad. El mismo debería corresponderse con un ordenamiento territorial y con una práctica pública y de los actores empresariales más intensa, estratégica en relación al área, compatibilizada y efectiva.
- b) De “baja energía en la acción”, con mayores bloqueos y ritmos relativamente para ir resolviendo los problemas y conflictos del área. Es una hipótesis verosímil más allá de las voluntades de cambio de parte de los líderes políticos departamentales y nacionales que han operado en el área, y de los agentes de desarrollo local en juego en un escenario futuro próximo. Ello podría incluir algunas hipótesis de suave precarización del área por diversos eventos adversos.

Suponer operar en uno u otro escenario podría tener diversas implicancias en la propia concepción del ordenamiento territorial a recomendar.

Naturalmente, en ambos casos, o en otros escenarios intermedios, se deberán asumir las rigideces presentes.

## **3\_LA SOSTENIBILIDAD Y COMPETITIVIDAD ECONÓMICA DEL DESARROLLO LOCAL ZONAL**

La apuesta a un mayor y mejor desarrollo local se entiende sustantiva. Ello tiene componentes políticos, socio – territoriales, ambientales y económicos.

En qué términos puede afirmarse y mejorarse el actual modelo de desarrollo. ¿El mismo es sostenible? ¿Cómo potenciarlo?

---

<sup>96</sup> SAN JOSÉ. GOBIERNO DEPARTAMENTAL / DIRECCIÓN NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (DINOT / MVOTMA) (2010), p. 41/60; y SPRECHMANN,, CAPANDEGUY y AGUIAR, (2007), p. 30/61. También véanse los análisis de tendencias en EDITORIAL AGENDA METROPOLITANA / MARTINEZ GUARINO, R. (2007).

Este análisis debería cubrir y acercarse a la cadena productiva agrícola y a la cadena industrial vinculada a diversos complejos, su robustez y competitividad relativa.

Ello le puede dar consistencia a los escenarios prospectivos recomendados y a la propia operativa del ordenamiento territorial zonal.

#### **4\_LA FOCALIZACIÓN EN LAS APTITUDES URBANO – AMBIENTALES MÁS DETALLADAS DE DIVERSAS ÁREAS**

En particular, se entiende sustantivo tener más elementos concomitantes sobre:

- a) Los AMBIENTES AÚN DE ALTA NATURALIDAD de especial interés para su conservación. Sus lógicas ecológicas; sus rigideces y conflictos por acciones antrópicas en curso y/o ya autorizadas (como ocurre con el tema extractivo). .
- b) Las ÁREAS DE MAYOR RIESGO DE INUNDACIONES; tal como se establecerán en los estudios que está gestionando la DINAGUA de cara a nutrir el futuro PLAN DE AGUAS DE CIUDAD DEL PLATA, actualmente en la agenda política nacional y departamental primaria.
- c) La situación de vulnerabilidad de los ACUÍFEROS del área, y el campo de maniobra focalizada en relación al ordenamiento territorial en estudio.<sup>97</sup> Ello es clave en relación a algunas recomendaciones de manejo y control verosímil de las actividades antrópicas.
- d) Algunos “VACÍOS TERRITORIALES” de posible mayor aptitud urbana relativa para tres programas a indagar: emprendimientos industriales; viviendas de interés social (especialmente condicionadas por las restricciones al saneamiento de no plantearse soluciones innovadoras o avances en la materia); y equipamientos públicos. Como ya se ha señalado, también en este territorio sus VACÍOS, dentro de grandes predios, son ámbitos de relativa libertad para su conservación y desarrollo.
- e) El estudio de las canteras de extracción de áridos a cielo abierto, en uso, abandonadas o en potenciales predios con permisarios ya registrados.

Tales aptitudes deberán cruzarse con una zonificación y categorización del suelo consecuente. En particular, en la legislación uruguaya, el suelo con atributo de potencialmente transformable; y los suelos Categoría Rural Natural y Categoría Rural Productivo, seguramente constituirán figuras de alta sensibilidad al aplicarse en Ciudad del Plata.

Al respecto, ya montado al final de la etapa que se está cerrando, un gran soporte del SIG, y su nodo local, se espera poder sacarle mayos provecho a sus cruzamientos y ajustes de cara al manejo estratégico y significativo de las dimensiones analíticas georreferenciadas, muchas ya explicitadas en esta sección.▲

---

<sup>97</sup> AA.VV. (apr. 2004).

## ANEXO

### ANTECEDENTES BIBLIOGRÁFICOS Y DOCUMENTALES

#### ANTECEDENTES CONSULTADOS HASTA LA FECHA

Hasta el presente, para este Avance de Proyecto de Plan, se han consultado los siguientes antecedentes bibliográficos y documentales, los cuales han constituido un soporte importante.

Al respecto se reitera el agradecimiento desde la coordinación técnica de este plan a quienes han facilitado antecedentes de circulación restringida sobre Ciudad del Plata Rincón de la Bolsa y sus Vecindades, o de posible aplicación en este ámbito local y metropolitano. Seguramente tal soporte documental se seguirá completando en la próxima fase.

A los efectos de facilitar su análisis, tales antecedentes se han ordenado de la siguiente manera:

- A1\_Antecedentes específicos sobre Ciudad del Plata y sus Vecindades
- A2\_Referencias sobre el Departamento de San José
- A3\_Abordajes sobre el Área Metropolitana de Montevideo
- A4\_Otros trabajos sobre el Uruguay vinculables con el área en estudio
- A5\_Antecedentes jurídicos sobre el Ordenamiento Territorial en Uruguay
- A6\_Otras referencias sobre el urbanismo, el desarrollo local, la conservación de áreas de alta naturalidad y la gestión de ámbitos costeros

Algunos otros antecedentes se incluyen en los informes sectoriales.

#### **A1\_Antecedentes específicos sobre Ciudad del Plata y sus Vecindades**

ARBALLO, Eduardo y BARCA, Álvaro (1987). *Propuesta para la creación del Refugio de Aves Migratorias Playa Penino*. Montevideo: multicopiado.

ARBALLO, Eduardo y BRESSO, Andrea (2007). *Reserva Natural Playa Penino*. Ciudad del Plata: multicopiado.

BAJSA, Natalia; GÓMEZ, Jaqueline y MOREIRA, Aelita (2001). *Diagnóstico Ambiental Rincón de la Bolsa – San José*. Montevideo: Facultad de Ciencias / Maestría en Ciencias Ambientales III, multicopiado.

BEOVIDE, Laura y CAPORALE, Marcela (1998). *Propuesta de Gestión de Recursos Culturales en el Área de la Cuenca Inferior del Río Santa Lucía*, Uruguay, en *Arqueología Argentina en los inicios de un nuevo siglo*, p. 49/61.

BREVIS, Alejandro y RIVERO, Estela (apr. 2008). *Ciudad del Plata. Aproximándonos a su identidad*. Montevideo: multicopiado.

BRUNO, Alfredo; GADINO, Isabel y MARCHAND, Nicolás (apr. 2001). *Diagnóstico Ambiental Rincón de la Bolsa – Departamento de San José*. Montevideo: Facultad de Ciencias / Maestría en Ciencias Ambientales, multicopiado.

CLAEH / AROCENA, José; BERVEJILLO, Federico; CAPURRO, Matilde y TRILESINSKI, Fanny (1992). *Iniciativas locales en un enclave industrial: el caso de Rincón de la Bolsa*. Montevideo: CLAEH, multicopiado.

COMISIÓN DE IDENTIDAD DE CIUDAD DEL PLATA (2010). *Audiovisual Nuestras Conquistas (Ciudad del Plata 1902-2010)*. Montevideo: IDH / Asociación Civil Gloria Marabaso / INFAMILIA / MIDES.

DIÁLOGOS (2011). *Guías de Planos Comercial 2011 de Libertad, Santiago Vázquez y Ciudad del Plata*. Ciudad del Plata: 2011.

MVOTMA / DINAMA / PROGRAMA DE CALIDAD DE AIRE / DIVISIÓN EVALUACIÓN DE LA CALIDAD AMBIENTAL / HILL, Magdalena; BATISTA, Claudia y KOUYOUMDJIAN (2011). *Evaluación de Calidad de Aire en Ciudad del Plata, Diciembre 2011*. Montevideo: MVOTMA, multicopiado, diciembre 2011.

INTENDENCIA DEPARTAMENTAL DE SAN JOSÉ / MARSIGLIA, Javier (red.) (2012). *Informe sobre la problemática social y el Desarrollo Local de Ciudad del Plata (en el marco de la elaboración del Plan Local de Ordenamiento Territorial) / Documento de Soporte N° 3*. Montevideo: multicopiado, agosto 2012.

INTENDENCIA DEPARTAMENTAL DE SAN JOSÉ / PÉREZ ROCAMORA, Esteban (red.) (2012). *Informe Diagnóstico Ambiental (Plan Local de Ordenamiento Territorial de Ciudad del Plata / Documento de Soporte N° 1)*. Montevideo: multicopiado, julio 2012.

INTENDENCIA MUNICIPAL DE SAN JOSÉ / VIANA, Isabel y SIENRA, J. A. (cons.) (1991). *Plan global de desarrollo de Rincón de la Bolsa (Centro de salud y Propuesta de uso del suelo y centralidad)*. San José: multicopiado.

MIDES / OFICINA DEPARTAMENTAL DE SAN JOSÉ (2008). *Guía de recursos comunitarios Ciudad del Plata*. Ciudad del Plata: multicopiado.

MVOTMA / PROYECTO SNAP / OSHIMA, Hitoko (red.) (2010). *Junqueros: el uso de los recursos del junco de la Ciudad del Plata (los barrios de Delta del Tigre, SO.FI.MA., y Villa Rives) en la futura área protegida Humedales del Santa Lucía*. Montevideo: MVOTMA, multicopiado, diciembre 2010.

MVOTMA / DINOT / BLUM, Alfredo y RISSO, Víctor (red.) (2012). *Actividad agropecuaria y recursos naturales en el Municipio de Ciudad del Plata (Plan Local de Ordenamiento Territorial de Ciudad del Plata / Documento de Soporte N° 2)*. Montevideo: MVOTMA, multicopiado.

REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. PODER LEGISLATIVO (2006). *Ley N° 18.052 Ciudad del Plata*.

REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. PODER LEGISLATIVO (2010). *Ley N° 18.653 Municipios y Distritos Electorales*.

RIVERO, Leonardo; ANCHETTA, Máximo; OSORIO, María del Carmen; FERNÁNDEZ, Jorge y ZABALETA, Pablo (2012). *Proyecto Sector Junquero de Ciudad del Plata*. Ciudad del Plata: multicopiado, abril 2012.

[http: /www.ciudad del plata.com/](http://www.ciudad del plata.com/)

[http: /www.agenciadesarrollociudaddelplata.blogspot.com/](http://www.agenciadesarrollociudaddelplata.blogspot.com/)

## **A2\_Referencias sobre el Departamento de San José**

AA. VV./ALJANATI, D. et alt (ed.) (1970). *San José*. Montevideo: Ed. Nuestra Tierra (Colección Los Departamentos).

AA.VV. (apr. 2004). *Gestión sostenible del Acuífero Raigón. Proyecto Nacional. (Informe Técnico Final del Proyecto Nacional)*. Mvdeo: multicopiado MTOP / MVOTMA / MIEM / MGAP / OSE / FACULTAD CIENCIAS.

PARTIDO NACIONAL – SAN JOSÉ / FALERO – ANTÍA (2010). *Propuestas realizables. Programa de Gobierno 2010 - 2015*. San José: multicopiado.

SAN JOSÉ. GOBIERNO DEPARTAMENTAL / DIRECCIÓN NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (DINOT / MVOTMA) (2010). *Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de San José. Documento Base, Setiembre 2010*. (Convenio MVOTMA – Gobierno Departamental de San José. San José: multicopiado.

## **A3\_Abordajes más amplios sobre el Área Metropolitana de Montevideo**

AYERRA, F., CASTAINGS, M., COBAS, M., GASTAMBIDE, F., LANZA, J. Y PÉREZ, D. (2007). *Fábrica de Paisaje\* (Nuevas definiciones para el accionar en la costa sur del Uruguay)*. Mapeo N° 3 (Taller Danza – FARQ – UDELAR)./

BARRENECHEA, P., RODRÍGUEZ, A. y TRONCOSO, C. (2008). *Vocación industrial de la microrregión corredor Ruta (Oportunidades de intervención para el fomento del desarrollo local)*. Montevideo: Intendencia de Canelones / Centro de Estudios Estratégicos Canarios.

COMUNA CANARIA (2007). *PEC Plan Estratégico Canario (Departamento de Canelones – República Oriental del Uruguay), Primer Avance*. Montevideo: Centro de Estudios Estratégicos Canarios.

COURIEL, Jack (2010). *De cercanías a lejanías (Fragmentación sociourbana en el Gran Montevideo)*. Montevideo: Ediciones Trilce.

EDITORIAL AGENDA METROPOLITANA / MARTINEZ GUARINO, R. (2007). *Libro Blanco del Área Metropolitana (Canelones, Montevideo, San José)*. Montevideo: Editorial Agenda Metropolitana.

GUDYNAS, Eduardo (2000). *La Reconstrucción Social de la Naturaleza: La expansión Urbana de Montevideo sobre Ambientes Costeros*. Revista THEOMA (Estudios sobre Sociedad, Naturaleza y Desarrollo, n° 1. 2000.

INTENDENCIA MUNICIPAL DE CANELONES (2008 a). *CostaPlan: Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial de la Micro Región de la Costa. Tomo I. Introducción. Memoria Informativa. Memoria de Ordenación. Memoria de Gestión, Participación y Seguimiento. Memoria Económica*. Canelones: CostaPlan / Comuna Canaria/ Junta de Andalucía / DINOT, multicopiado.

INTENDENCIA MUNICIPAL DE CANELONES (2008 b). *CostaPlan: Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial de la Micro Región de la Costa. Tomo II. Memoria Normativa. Articulado*. Canelones: CostaPlan / Comuna Canaria/ Junta de Andalucía / DINOT, multicopiado.

INTENDENCIA MUNICIPAL DE MONTEVIDEO / AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL / JUNTA DE ANDALUCÍA (1998). *Plan Montevideo (Plan de Ordenamiento Territorial 1998 – 2.005)*. Montevideo: IMM / AECI / JDA.

MARTINEZ, Edgardo (2003). *“Urbanización precaria del suelo metropolitano en Montevideo”*. Montevideo: multicopiado ITU / FARQ.

MVOTMA et al. (2011). *Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible Metropolitanas*. Montevideo: MVOTMA (Serie Documentos).

MVOTMA / DIVISIÓN BIODIVERSIDAD Y ÁREAS PROTEGIDAS / DEPARTAMENTO DE GESTIÓN DEL SNAP / URRUTI, Pablo (red.) (2011). *Propuesta de incorporación del área “Humedales del Santa Lucía” al Sistema Nacional de Áreas Protegidas*. Montevideo: MVOTMA, multicopiado, abril 2011.

SPRECHMANN, Thomas y CAPANDEGUY, Diego (1992). *La costa de Montevideo: una reflexión estratégica. Directrices urbanísticas*, Revista ELARQA, nº. 3, p. 66/65.

SPRECHMANN, Thomas y CAPANDEGUY, Diego (1998). *Montevideo: entre el cambio competitivo y el posicionamiento marginal*, Revista DOMINO, nº. 2, p. 16/41.

VIDART, Daniel (1969). *El Gran Montevideo, Enciclopedia Uruguay* nº 58, diciembre 1969.

#### **A4\_ Otros trabajos sobre el Uruguay vinculables con el área en estudio**

ACHKAR, M. et al (2004). *Diagnóstico Socio Ambiental Participativo del Uruguay*. Montevideo: Redes Amigos de la Tierra.

AMPLIACIÓN DEL PROYECTO AREA SUROESTE 2000 / CONVENIO MVOTMA – INTENDENCIAS DE COLONIA – SAN JOSÉ - SORIANO (2000). *Proyecto Corredor Montevideo – Buenos Aires. Informe de Avance. Versión preliminar. Volumen I*, Montevideo: MVOTMA, multicopiado, Diciembre 2000.

AMPLIACIÓN DEL PROYECTO AREA SUROESTE 2000 / CONVENIO MVOTMA – INTENDENCIAS DE COLONIA – SAN JOSÉ - SORIANO (2000). *Proyecto Corredor Montevideo – Buenos Aires. Informe de Avance. Versión preliminar. Volumen II*, Montevideo: MVOTMA, multicopiado, Diciembre 2000.

CAL, Ana; DÍAZ, Ana Luisa; MORALES, Silvia y PIRIZ BUSSEL, Silvia (2010). *Colonos en Uruguay: participación y ciudadanía*. Montevideo: Instituto Nacional de Colonización / Gerencia General – Unidad de Capacitación.

ECOPLATA / GALLICCHIO, Enrique; CANTÓN, Víctor; SCIANDRO, José Luis. (Cons.) (2004). *Estudio sinóptico Gestión Costera en Uruguay: Estado actual y perspectivas*. Montevideo: Programa ECOPLATA, multicopiado, setiembre 2004.

ECOPLATA / MEDINA, Mercedes. (Cons.) (2009). *Diagnóstico y evaluación de las infraestructuras en la zona costera uruguaya (Colonia – Rocha)*. Montevideo: Programa ECOPLATA, multicopiado, agosto 2009.

GIUFFRA, Elzear (1935). *La República del Uruguay*. Montevideo: Monteverde & Cia.

MENAFRA, R., RODRÍGUEZ – GALLEGU, L., SCARABINO, F y CONDE, D. (eds.) (2006). *Bases para la conservación y el manejo de la costa uruguaya*. Montevideo: Vida Silvestre Uruguay.

MVOTMA / DINOT / BERVEJILLO, Federico (Coord.) (1996). *Directrices de ordenamiento territorial y desarrollo (Bases de discusión)*. Montevideo: MVOTMA, multicopiado.

MVOTMA / DINAGUA / ALCOZ, Silvana et. al (red.) (2011a). *Inundaciones urbanas: instrumentos para la gestión del riesgo en las políticas públicas*. Montevideo: MVOTMA.

MVOTMA / DINAGUA / ALCOZ, Silvana et. al (red.) (2011b). *Hacia un Plan Nacional de Gestión Integrada de Recursos Hídricos. Agenda para la acción*. Montevideo: MVOTMA.

PNUMA / CLAES / DINAMA (2008). *GEO Uruguay: Informe del Estado del Ambiente*. Montevideo: CLAES.

PROYECTO AREA SUROESTE / CONVENIO MVOTMA – INTENDENCIA DEPARTAMENTAL DE COLONIA – INTENDENCIA DEPARTAMENTAL DE SAN JOSÉ E INTENDENCIA DEPARTAMENTAL DE SORIANO / LIGRONE, Pablo (Dir.) (2000). *Directrices Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Territorial del área Suroeste*. (Parte 2: Planes Marco Microregionales), volumen 1, Montevideo: MVOTMA, multicopiado.

SILVESTRI, Graciela. (2002). "Las dos orillas. Obras, proyectos y representaciones en el Río de la Plata", en BORTHAGARAY, J.M. (2002). *El Río de la Plata como Territorio*. Buenos Aires: Infinito, p. 533/ 569.

SOMMARUGA, Rossana. (Coord.) (2010). *La frontera del agua. El paisaje costero del Uruguay*. Montevideo: FARQ / UDELAR / IMM / MVOTMA / Junta de Andalucía.

SPRECHMANN, Thomas., CAPANDEGUY, Diego. y AGUIAR, César (2007). *La Ciudad Celeste: un nuevo territorio para el Uruguay del Siglo XXI*. Montevideo: FARQ / UDELAR / Fundación Colonia del Sacramento.

SPRECHMANN, Thomas, CAPANDEGUY, Diego. y GASTAMBIDE, Federico (2012). *Uruguay: sobre las infraestructuras y otros órdenes territoriales*. Montevideo: FARQ / UDELAR, multicopiado.

[http: /www.ecoplata.org/](http://www.ecoplata.org/)



## **A5\_Antecedentes jurídicos sobre el Ordenamiento Territorial en Uruguay**

GOROSITO, Ricardo y LIGRONE, Pablo. (2009). *Regímenes jurídicos actualizados. Ordenamiento territorial y desarrollo sostenible. Ley Fundante 18.308*. Montevideo: La Ley.

MANTERO DE SAN VICENTE, O. (1995). *Derecho Ambiental*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

MARTINS, D. H. (2009). *Ordenamiento Territorial (Análisis de la Ley 18.308)*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

MVOTMA (2009\_a). *Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Ley N° 18.308 de 18/06/2008 y modificativa Ley N° 18.367 de 10/10/2008)*. Montevideo: MVOTMA (Serie Documentos).

MVOTMA (2009\_b). *Reglamentación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Decreto N°...)*. Montevideo: MVOTMA (Serie Documentos).

MVOTMA (2010). *Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Aproximación Básica. Documento de trabajo para discusión. Abril de 2010*. Montevideo: MVOTMA.

REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. PODER LEGISLATIVO (2010). *Ley N° 18.567 Descentralización Política y Participación Ciudadana*.

REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. PODER LEGISLATIVO (2010). *Ley N° 18.644 Descentralización Territorial y Participación Ciudadana*.

SCIANDRO, José Luis. (2000). *Legislación sobre el medio ambiente en la República Oriental del Uruguay (Inventario normativo y recopilación de derecho positivo)*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria / PROBIDES.

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA – FACULTAD DE ARQUITECTURA – INSTITUTO DE TEORÍA DE LA ARQUITECTURA Y URBANISMO (1980). *Estudio de la Ley “Centros Poblados”. Decretos y Leyes Complementarias*. Montevideo: ITU.

## **A6\_Otras referencias sobre el urbanismo, el desarrollo local, la conservación de áreas de alta naturalidad y la gestión de ámbitos costeros**

ALEMÁN, Laura (2012). *Hilos rotos: ideas de ciudad en el Uruguay del Siglo Veinte*. Montevideo: Hum.

AROCENA, José (2001). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Montevideo: Taurus / UCUDAL.

ASCHER, Francois. (1995). *Métapolis (ou l'avenir des villes)*. Paris : Odile Jacob.

CARRATTI, P. et al. (2006). *Evaluación Ambiental Estratégica Analítica (Hacia una toma de decisiones sostenible)*. Madrid: Fundación Conde Del Valle de Salazar / Mundi Prensa.

CASTELLI, Luis (2001). *Conservación de la naturaleza en tierras de propiedad privada*. Buenos Aires: FARN / ARCA.

CORBIN, A. (1993). *El territorio del vacío. Occidente y la invención de la playa*. Barcelona: Grijalbo.

DADON, J. y MATTEUCI, S. (edit.) (2009). *Zona Costera de la Pampa Argentina (Recursos naturales. Sostenibilidad. Turismo. Gestión. Derecho Ambiental)*. Buenos Aires: Nobuko.

DONADIEU, P.(2006). *La sociedad paisajista*. La Plata: Editorial Universidad Nacional de La Plata.

FERNÁNDEZ – GALIANO, Luis (ed.) (2010), *Atlas: Arquitecturas del Siglo XXI (América)*, Bilbao: Fundación BBVA.

FIORI, Jorge; RILEY, Liz y RAMIREZ, Ronaldo (2000). *Urban poverty alleviation through environmental upgrading in Rio de Janeiro: Favela Bairro*. Londres: University College London, multicopiado.

GAUSA, Manuel, Comis. (1999). *Barcelona metápolis (met 1.0)*. Barcelona: Actar.

GOMEZ GAVAZZO, Carlos (1959). *Metodología del planeamiento territorial*. Rosario: Centro Regional de Estudios de Vivienda y Planeamiento.

MARSIGLIA, Javier. (2009). *¿Cómo gestionar las diferencias?. La articulación de actores para el Desarrollo Local*. Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín / Universidad Autónoma de Madrid, multicopiado, Setiembre de 2009.

MARTÍNEZ, Edgardo (2011). *Paradigmas de intervención pública latinoamericana en hábitat urbano (Impulso y freno del aporte regional a la innovación del hacer ciudad con sus pobladores)*. Montevideo: UDELAR / CSIC.

MOSTAFAVI, M. y DOHERTY, G. (2010). *Ecological Urbanism*. New York: Lars Müller Publishers.

KOOLHAAS, Rem, HARVARD (Project on the city) et al. (2001). *Mutations*. Bordeaux / Barcelona: Arc en Rêve Centre d'Architecture / Actar.

OMA, KOOLHAAS, Rem Y MAU, Bruce (1995). *S.M.L.XL*. Rotterdam: 010 Publishers.

ZAERA POLO, Alejandro (1998). *La organización material del capitalismo avanzado*, Revista *DOMINO*, nº. 2, p. 8/15. ▲

## **DETALLE Y FUENTES DE LAS ILUSTRACIONES**

Las fotografías a vuelo de pájaro fueron proporcionadas por el Proyecto SNAP (DINAMA / MVOTMA) para su uso por la Intendencia Departamental de San José (IDSJ) para el planeamiento y gestión territorial de esta área.

Las fotografías peatonales fueron tomadas por el Coordinador Externo de este trabajo en el presente año del 2012.

Los croquis exploratorios fueron elaborados por el Arq. Diego Capandeguy.

Los planos externos son de diversa autoría, explicitados a pie de lámina. Alguno de ellos son del Sistema de Información Geográfica de Ciudad del Plata, coordinado por la Arq, Ana Álvarez del Departamento de Monitoreo e Información Territorial de la DINOT, en cooperación con la Intendencia Departamental de San José.

El plano de ubicación fue elaborado por la Br. Serrana Robledo, integrante del equipo técnico externo. ▲