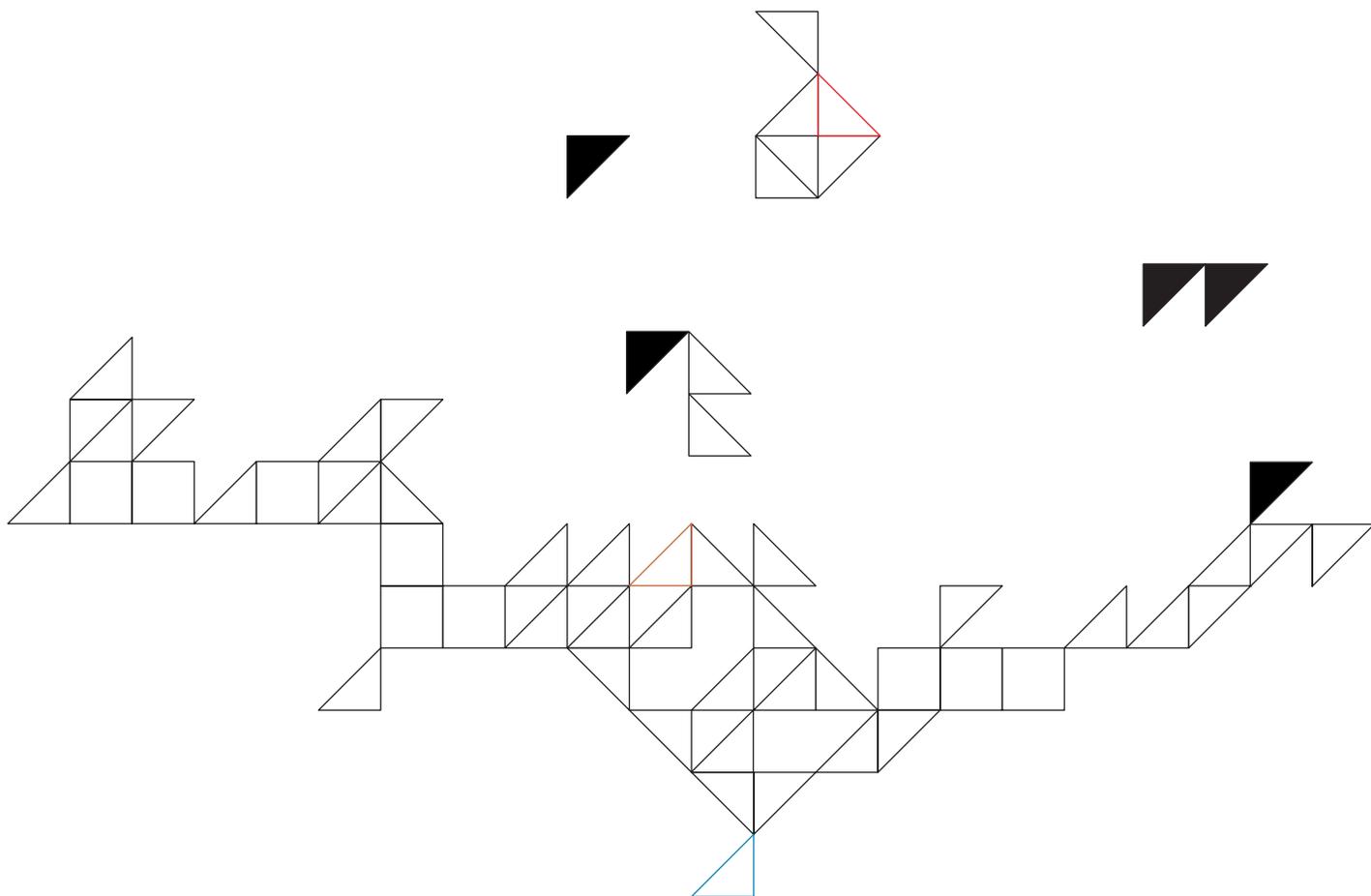


Agglomeration Maldonado - Punta del Este - San Carlos

Enfoques y propuestas
hacia un Modelo transformador

Aglomeración Maldonado - Punta del Este - San Carlos

Enfoques y propuestas
hacia un Modelo transformador



Universidad de la República

Dr. Rodrigo Arocena

Rector

Dr. Arq. Gustavo Scheps

Decano de la Facultad de Arquitectura

Equipo Base

Arq. Carlos Acuña [Responsable Académico]

Arq. Lucio de Souza

Arq. Isabel Gadino

Arq. Eleonora Leicht [Coordinadora del Equipo Técnico]

Arq. Carlos Musso

Arq. Débora Vainer

Arq. Alma Varela

Asesores

Ing. Agr. Manuel Chabalgoity [Ambiente]

Lic. Yuri Resnichensko [SIG]

Dr. José Sciandro [Derecho]

Colaboradores

Andreína Finozzi

Virginia Osimani

Silvia Pastorino

Alejandro Plada

Infografías

Santiago Benenati

Edición y compaginación de publicación

Arq. Lucio de Souza

Grupo de Contacto Intendencia de Maldonado

Arq. Julio Riella [Director General de Planeamiento Urbano y Ordenamiento Territorial]

Ing. Jorge Hourcade [Coordinador de la Unidad de Gestión del Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial]

Ing. Agr. Sergio Bonilla

Arq. Ricardo Pereira

Ing. Gonzalo Zorrilla

Diseño

ch! diseño

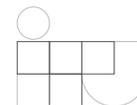
Ximena Villemur - Juan Urreta

Impresión

Mosca Empresa Gráfica

ISBN 978-9974-99-045-6

Depósito legal: 361.888



farq | uy



UNIVERSIDAD
DE LA REPUBLICA
URUGUAY

Aglomeración Maldonado - Punta del Este - San Carlos

**Enfoques y propuestas
hacia un Modelo transformador**

ÍNDICE

PRÓLOGO 6

1. INTRODUCCIÓN 10

1.1 Alcances de la presente publicación 10

1.2 Etapas del Convenio 11

1.3 Objetivos del sistema de planificación 11

1.4 Consideraciones metodológicas 13

1.4.1 Participación social: Los Talleres
Territoriales Barriales 13

1.4.2 Visión a futuro y estrategia: el Modelo Territorial y las
Operaciones Clave 16

1.4.3 Generación de instrumentos de
planificación: El abordaje multiescalar 16

1.4.4. Herramientas informáticas:
El uso continuo en el proceso planificador
de Sistemas de Información Geográfica 18

1.5 Vinculación académico-institucional 18

2. APUNTES Y DATOS PARA EL DEBATE DE UN TERRITORIO HACIA EL FUTURO 20

2.1 Consideraciones generales 20

2.2 La Matriz Ambiental 21

2.2.1 Frente Costero, Arco Costero y
sistema insular 22

2.2.2 Cuenca de la Laguna del Sauce 24

2.2.3 Cuenca de la Laguna del Diario 25

2.2.4 Cuenca de la Laguna Blanca 25

2.2.5 El arroyo Maldonado y su planicie
de inundación 25

2.2.6 Cumbres 27

2.3 Sistema de producción, aptitud y usos del suelo rural 27

2.3.1 Aptitud del Suelo 27

2.3.2 Usos del Suelo 28

2.3.3 Intersección de Aptitud y Usos 29

2.4- Sistema Urbano Metropolitano 30

2.5- Diagnóstico y Prospectiva de la
evolución de población y vivienda 32

2.5.1 Población permanente 32

2.5.2 Vivienda 32

2.5.3 - Vivienda de uso estacional y población
en alta temporada 33

2.5.4 - Análisis Prospectivo de la evolución
de las áreas urbanas 35

2.5.5 - Las dinámicas poblacionales y patrones
de asentamiento 37

2.6 - Centralidades, Infraestructura
y Grandes Equipamientos 38

2.6.1 - Sistemas de Centralidades
y de Espacios públicos 38

2.6.2 - Infraestructura y servicios
de accesibilidad y conectividad 40

2.7 Aspecto Político – Jurídico – Institucional	43
2.7.1 Las jurisdicciones territoriales	43
3. EL MODELO TERRITORIAL AL 2025	45
3.1 Características físico-ambientales	49
3.2 Conectividad de primer y segundo orden	49
3.3 Conformación de la estructura urbana	51
3.3.1 Modelo de aglomeración vs modelo de conurbación	51
3.3.2 La Categorización de Suelo, Usos y Áreas de Gestión Diferenciada	52
3.3.3 Modos de ocupación	59
3.4 Las estrategias principales	60
3.5 El territorio urbano y su estructura	62
3.5.1 Principales acciones propuestas para la Matriz Ambiental	63
3.5.2 Infraestructuras y equipamientos	66
3.5.3 Localización de usos residenciales de tipo suburbano: “emprendimientos cerrados”	71
3.6 El territorio urbano y sus desafíos	76
3.6.1 Políticas de Manejo del Área Urbana	77
3.6.2 El sistema urbano y sus paisajes diferenciados	80
3.6.3 Conurbación y alternativas	84
3.6.4 Grandes Equipamientos	84
3.6.5 Movilidad interna	87
3.6.6 Espacio público	87

3.7 Áreas prioritarias para la acción inmediata	89
3.7.1 Plan Local Balneario Buenos Aires - La Bota	89
3.7.2 Plan Local La Capuera	90
4. ACCIONES Y OPERACIONES PARA EL TERRITORIO DE LA AGLOMERACIÓN	93
4.1 Las Operaciones Clave	93
4.1.1 Arco Costero	93
4.1.2 Parque-Reserva Metropolitano	100
4.1.3 Frente Territorial	103
4.1.4 Avenida de la Integración	106
4.2 Modalidades de Gestión	111
4.2.1 Regímenes de Gestión de Suelo	111
4.2.2 Áreas de Operación Territorial Concertada	111
4.2.3 Zonas de Gestión Diferenciada	112
4.2.4 Modalidades de gestión para acciones públicas en urbanización y vivienda	112
4.2.5 Figuras de protección patrimonial	112
4.3 Políticas sectoriales principales	113
4.3.1 Políticas de Accesibilidad, Movilidad y Transporte	113
4.3.2 Política de Vivienda y Hábitat	114
EPÍLOGO	118

PRÓLOGO

I

Plan de la Aglomeración Central del Departamento de Maldonado (San Carlos – Maldonado – Punta del Este)

El Plan de la Aglomeración Central es uno de los primeros en los que empezamos a trabajar después de aprobadas las Directrices Departamentales del Plan de Ordenamiento Territorial. Estas Directrices se elaboraron con la participación de la Universidad de la República, a través de las Facultades de Arquitectura, de Ingeniería y de Ciencias, en ocho talleres territoriales realizados en las ocho circunscripciones correspondientes a los actuales Municipios; y se definieron en un proceso público que incluyó una puesta en manifiesto, audiencias públicas y el debate y aprobación por parte de la Junta Departamental. Allí se define la clasificación de suelos, las unidades productivas agropecuarias, la estrategia de contener la mancha urbana, la interconectividad del departamento, la diversificación de la matriz productiva, etc. Toda una serie de elementos que nos permitirán trabajar hacia un gran acuerdo político y social en torno a la orientación del modelo de desarrollo.

Cuando se trajeron a tierra esas Directrices, lo primero que hicimos fue instalar, con la Intendencia, ministerios y otras autoridades, el Comité de Cuenca de la Laguna del Sauce (el primer comité de cuenca del país) para velar por la calidad del agua de la principal reserva de agua dulce que tiene el Departamento de Maldonado. Comenzamos a trabajar en el Plan entre Lagunas (acaba de hacerse la puesta de manifiesto) y se envió al Ministerio de Vivienda para su consideración el Estudio de Impacto Ambiental Estratégico. Paralelamente se elaboró un Plan del Eje Aparicio Saravia que es parte del Plan de la Aglomeración Central, con directrices específicas para el eje San Carlos, Maldonado y Punta del Este, un territorio que en los próximos 15 años contendrá más de 170.000 personas, es decir la misma cantidad de habitantes que tiene hoy todo el departamento.

Este Plan de la Aglomeración Central al cual pertenece el Eje Aparicio Saravia como un plan local específico, establece las directrices del manejo del suelo, dispone la zona de logística en la Ruta 39, orienta la inversión en infraestructura vinculada a la Rambla de los Humedales, al Centro de Convenciones, a la ubicación de la Terminal Maldonado - Punta del Este, la consolidación de la idea del

espacio abierto universitario en el Eje Aparicio Saravia, etc. Y recomienda una serie de medidas y ordenanzas que se han ido tomando, básicamente, concentrar el volumen de construcción en la mancha urbana actual, potenciando la utilización de la infraestructura instalada de saneamiento, de agua y de energía eléctrica.

Según estudios de la Universidad de la República, la Aglomeración Central será en pocos años la segunda zona metropolitana del país, lo que nos plantea un enorme desafío. Y en la agenda del 2013 se incorporan otros desafíos en torno al vínculo de la Aglomeración Central con el resto de la Región Este. En la medida en que se materialicen el Puerto de Aguas Profundas, la explotación minera, los aspectos vinculados a la generación de energías renovables y alternativas, la creación de empresas regionales con capacidad de producción, no cabe duda que esa Aglomeración Central será impactada e impactará en otros departamentos de la región como Rocha, Lavalleja y Treinta y Tres. Por eso, el desafío es lograr que estos planes de desarrollo nos permitan no sólo la promoción de un modelo de desarrollo urbano sino también un modelo de desarrollo de ciudad inclusiva. Será la manera de construir, más allá de las contradicciones que se generen en situaciones particulares, una estrategia definida de inversiones de obras públicas, de promoción de la inversión privada, de espacios de participación ciudadana y de construcción de ciudadanía, para una gran zona metropolitana que se va a interconectar entre sí y con el resto del departamento, de la región y del país.

Es un hermoso desafío en términos estratégicos, ubicados en el marco de tres ejes fundamentales que tenemos planteados en Maldonado para el segundo Presupuesto Participativo de la Intendencia Departamental. El primero tiene que ver con el crecimiento con una más justa distribución de la riqueza, el segundo se propone la inclusión social con equidad y el tercero refiere a la transformación democrática del Estado. El proyecto de Aglomeración Central será entonces la columna vertebral del departamento y de la interconexión de este con otros, y esto dependerá en buena medida de cómo se materialicen las disposiciones del Presupuesto Quinquenal que están en línea con estas directrices.

Esa ciudad inclusiva en términos de infraestructura tiene como desafío el incorporar elementos de políticas sociales de nuevo tipo.

Estamos hablando de las Nuevas Centralidades, con complejos poli-deportivos, teatros, actividades culturales, etc. Con buena arquitectura que permita que la sociedad se vaya apoderando de los espacios comunes y vaya construyendo ciudadanía. Esa Aglomeración Central tiene como uno de sus puntos principales la zona costera de Punta del Este que es donde se genera el más alto nivel de aportes en términos de recaudación y de producto bruto interno. Y no cabe dudas que entre la capital departamental de Maldonado, las zonas como San Carlos que queremos evitar que se consoliden como ciudades dormitorio, y el lugar donde se generan los mayores niveles de riqueza, debe haber una interrelación y redistribución del gasto público para combatir la pobreza y generar igualdad de oportunidades y derechos que permitan la inclusión social. Para eso la transformación democrática del Estado (con el proceso de descentralización, con la interacción de políticas nacionales en el territorio, ya sea de vivienda, educativas, etc.) tiene que apuntalar un modelo que pueda sostener este proyecto. No cabe duda que buena parte de los actores principales de las zonas de desarrollo tendrán que ver con esta Aglomeración Central. Y los temas en torno a la integración con equidad y a la satisfacción de una nueva calidad de derechos humanos, dependen de la consolidación de un bloque social y de fuerzas que sean capaces de sustentarlos.

La Aglomeración Central significa una extraordinaria oportunidad para definir el manejo del territorio y un proyecto urbano de ciudad que permita la inclusión social. Y permitirá generar herramientas de distribución de la riqueza que den respuesta a esa gran cantidad de ciudadanos con que contará dentro de no tantos años el departamento de Maldonado.

Óscar De Los Santos
Intendente del Departamento de Maldonado

PRÓLOGO

II

En la construcción colectiva

1

Este libro expone, en su estado original, el conjunto de ideas que produjo un equipo de nuestra Facultad en el marco de un convenio con la Intendencia de Maldonado, dirigido a formular herramientas y abordajes conceptuales para orientar e impulsar el ordenamiento territorial y el desarrollo sostenible de la aglomeración central del departamento. Se las presenta acá tal como fueron formuladas, que difiere de la manera en que fueron adoptadas. La anotación es significativa, como se verá.

En términos generales, operar este campo nos enfrenta a escenarios de altísima complejidad. La gran heterogeneidad y cantidad de variables en juego, y la dinámica de vínculos se multiplican al recorrer las múltiples escalas en que es posible concebir el hábitat.

En el caso que nos ocupa, la afirmación se hace evidente al repasar dimensiones de la matriz ambiental de un territorio definido tanto

por la presencia del frente costero, los sistemas de lagunas, arroyos y cumbres, como por la construcción histórica que incorpora el sistema urbano, infraestructuras productivas, energéticas y de conectividad. Coexisten en ese entorno capacidades de producción diversas; y en él transcurre la contrastante convivencia de vivienda de temporada y permanente; del trabajo, el ocio y la inversión; el desarrollo en conciencia de lo ambiental; derivando en una permanente negociación y articulación de intereses, eventualmente contrapuestos.

La tarea reclama integrar visiones complementarias. Que desde sus especificidades, puedan alimentar concepciones inexorablemente cargadas de cosmovisiones e ideología, que serán el origen de políticas concretas.

En este sentido, la visión creativa *transescalar* propia de nuestra disciplina deberá aportar con solidez su específica capacidad para entender el mundo, y de proponerle alternativas. *El presente es el instante móvil en que el futuro empieza a ser imaginado -y construido- desde la memoria y el conocimiento.*

Resulta *evidente* que operar y resolver en esta complejidad no puede ser potestad exclusiva de ningún ámbito ni campo de conocimiento; y que la *colectiva construcción* debe apoyarse en la integración razonada y respetuosa de diversos sectores y agentes, saberes y disciplinas. Surgirá de la amalgama de diferentes puntos de vista, de la obtención de consensos culturalmente respaldados y del ejercicio de las atribuciones públicas y privadas. Es *claro* que, más que pretender la imposición de hegemonías, todos debiéramos aspirar a enriquecer el debate orientado al futuro del territorio y las comunidades. Pero, aunque sea *tan evidente y claro*, y posiblemente casi todos estemos de acuerdo con lo dicho, no es tan frecuente que *así* se cumpla, como debería ser.

2

Felizmente tenemos ante nosotros un ejemplo más de fecunda interacción entre la Universidad de la República (en este caso a través de la Facultad de Arquitectura) y la Intendencia de Maldonado. Es una nueva etapa en un venturoso y continuado ejercicio de vínculo académico-institucional, que confirma una destacable y sostenida voluntad de coparticipación.

Presentamos un trabajo hecho a conciencia, en el que se incorporan consideraciones metodológicas, aspectos de manejo rigurosamente técnico-conceptuales, y sofisticadas herramientas de análisis y representación, junto con instancias que reclaman y promueven la participación social. Es un trabajo pleno de convicción que, discutido con las autoridades y los técnicos municipales, viene siendo la base del análisis, y de gran parte de las decisiones que se están adoptando. Aunque no de todas, y por eso es importante presentar y entender la circunstancia.

Quedó dicho al principio: las recomendaciones propuestas difieren de algunas de la adoptadas; y estas diferencias, aunque pocas, son relevantes¹. No se pretende pasarlas por alto u omitirlas.

Sin embargo esta breve nota introductoria no intenta hacer reivindicaciones ni tomar partido; lo que procura, sobre todo, es *celebrar que*

el espacio de encuentro se haya concretado, y expresar la satisfacción de que el trabajo preparado por la Facultad de Arquitectura haya sido base de la trascendente discusión. La mención a las divergencias corresponde; para evitar confusiones y salvaguardar responsabilidades. En estos procesos en los que no pueden reclamarse verdades absolutas, es conveniente reconocer las diferencias, y registrarlas con claridad; aunque no para afianzarse a un lado u otro de la dicotomía sino para incorporarlas al análisis, discusión y seguimiento de los procesos que deriven de las hipótesis adoptadas que, con atención inteligente y fina crítica, es imprescindible poner en práctica.

Para esto no hay tiempo que perder; la fragilidad y fugacidad de las cosas y sus estados nos suele pasar inadvertida. La irreversibilidad de las acciones a menudo es reconocida cuando ya es tarde para intentar revertirlas. Esto se hace más agudo en las prisas prácticas del día a día, que traducidas con lamentable frecuencia en operaciones -como mínimo- polémicas sobre el patrimonio ambiental y construido, arriesgan a empobrecer el legado que hemos recibido, y que ha de constituir el campo de oportunidades, de estímulo y de libertad que dejaremos a quienes nos sucederán.

En este tiempo en que la discusión de opiniones rara vez supera la confrontación y difícilmente deviene construcción integrada, parece fundamental el esfuerzo colectivo por avanzar en la ardua construcción de espacios creativos, sensibles y transparentes de diálogo y de ideas. Es importante el rol que la Universidad debe cumplir en este sentido aportando, con el mayor rigor y humildad, su pensamiento; y enriqueciéndolo en los intercambios. Para dar y aprender, todos, en la marcha.

Es una obligación que el Estado y la Academia deben asumir a conciencia. Y que ya -felizmente- por múltiples vías vienen consolidando la Intendencia de Maldonado y la Universidad de la República, con todos los avatares que pueden surgir de la amable y constructiva confrontación de ideas. Este libro constituye un auspicioso eslabón más en esta cadena de relaciones.

Dr. Arq. Gustavo Scheps

Decano de la Facultad de Arquitectura. UdelaR

¹ En particular en lo que hace a la clasificación de usos del suelo.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Alcances de la presente publicación

Este volumen presenta el trabajo de asesoramiento a la Intendencia de Maldonado llevado adelante por un equipo docente de la Facultad de Arquitectura², para la elaboración de instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible en el ámbito de la Aglomeración Central del Departamento.

Transcurridos más de tres años desde el inicio del trabajo, ni los puntos de partida ni los escenarios planteados son los mismos que entonces³. En efecto, han habido transformaciones sustanciales en el territorio y en la toma de decisiones respecto a su futuro, lo que nos lleva a revisar y actualizar algunos aspectos de los supuestos y las propuestas planteadas en el producto entregado en su momento.

² El trabajo comenzó en febrero de 2009 y culminó en diciembre de 2010, con la entrega de los recaudos gráficos y escritos correspondientes. En la etapa final se participó en la elaboración de la Evaluación Ambiental Estratégica, instancia mandatada por la LOTDS.

A título de ejemplo, desde el ámbito planificador, de 2010 a la fecha se ha avanzado en la elaboración de las Estrategias de Ordenamiento Territorial para la Región Este, lo que implica consensos y una visión a futuro en común entre los departamentos que la integran. También desde lo local se definieron instrumentos de planificación para sectores que necesitaban mayor definición como el Eje Aparicio Saravia en Maldonado y el Plan Local entre las Lagunas José Ignacio-Laguna Garzón, entre otros.

Además de mostrar resultados, esta publicación expone para el lector interesado en temas del territorio y la ciudad, una forma de trabajo en planificación, un proceso que implicó investigación y extensión, con mucho vínculo con la comunidad y actores locales e institucionales. En esta dirección, es importante subrayar que el

³ El Sistema de Planes, con las modificaciones realizadas en la Dirección de Planeamiento Urbano y Ordenamiento Territorial de la Intendencia fue puesto de manifiesto en abril de 2011 y durante junio y julio se realizaron reuniones de difusión con mesas territoriales ampliadas. A abril 2012, la Unidad de Gestión Territorial manifiesta que el proceso de elaboración del documento que se puso de manifiesto no está cerrado, a la espera de mayores aportes y con la voluntad de incorporar algunos temas emergentes.

trabajo realizado trasciende ampliamente una tarea de consultoría, ya que implicó un permanente intercambio de ideas y retroalimentación entre las partes involucradas en el convenio.

El contenido del presente trabajo se articula en cuatro capítulos. En el primero se explicitan básicamente los objetivos y los alcances del trabajo así como las metodologías aplicadas. En el segundo se sintetizan los elementos de diagnóstico utilizados a efectos de operar en el territorio. En “El Modelo Territorial al 2025” -tercer capítulo- se explicita la visión consensuada a futuro para el área de la Aglomeración, en sus diversas escalas. Finalmente en el cuarto capítulo se detallan las acciones más concretas que surgen del sistema de planes: las operaciones clave estratégicas y las acciones de gestión y políticas principales.

1.2 Etapas del Convenio

La Universidad de la República (UdelaR) a través de las Facultades de Arquitectura e Ingeniería, se comprometió en el marco de un Convenio Específico suscrito a fines del 2005, a desarrollar en conjunto con la Intendencia de Maldonado, proyectos de investigación, asesoramiento y desarrollo así como actividades conexas (cursos, talleres, ensayos, etc.) en áreas que se evaluarán como de interés común, entre otras: ordenamiento urbano y territorial, manejo integrado de la franja costera, sistema hídrico, transporte y movilidad, catastro y capacitación.

En la primera etapa del apoyo universitario, el Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo (ITU) de la Facultad de Arquitectura, contribuyó a sentar las bases de un Sistema de Ordenamiento del territorio departamental en los términos de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (en adelante LOTDS), a través de un proceso socialmente participativo, cuidadosamente diferenciado para contemplar las particularidades de cada parte del Departamento.

Los resultados del trabajo realizado entre 2006 y 2008 están condensados en una colección de nueve Cuadernos, ocho Microrregionales y uno Departamental. Los contenidos expresan el fruto de los Talleres Territoriales realizados desde enero de 2006 y del trabajo de sus Mesas Representativas. Las directrices departamentales y microrregionales allí planteadas sentaron las pautas para las que fueron

aprobadas por la Junta Departamental de Maldonado el 27 de abril de 2010, incluidas en los Decretos Nos. 3866, 3867 y 3869. Maldonado fue el primer departamento del país en aprobar sus directrices departamentales en el marco de la LOTDS.

En la segunda etapa, iniciada en febrero de 2009, se aborda la planificación a escala de la Aglomeración Central, segunda en importancia de la Región Metropolitana del Sur del país, después de la de Montevideo. El ámbito de planificación abarca una porción del territorio del Departamento al Sur de la Ruta 9, teniendo como límite Oeste la Laguna del Sauce, y por el Este, el Balneario Buenos Aires.

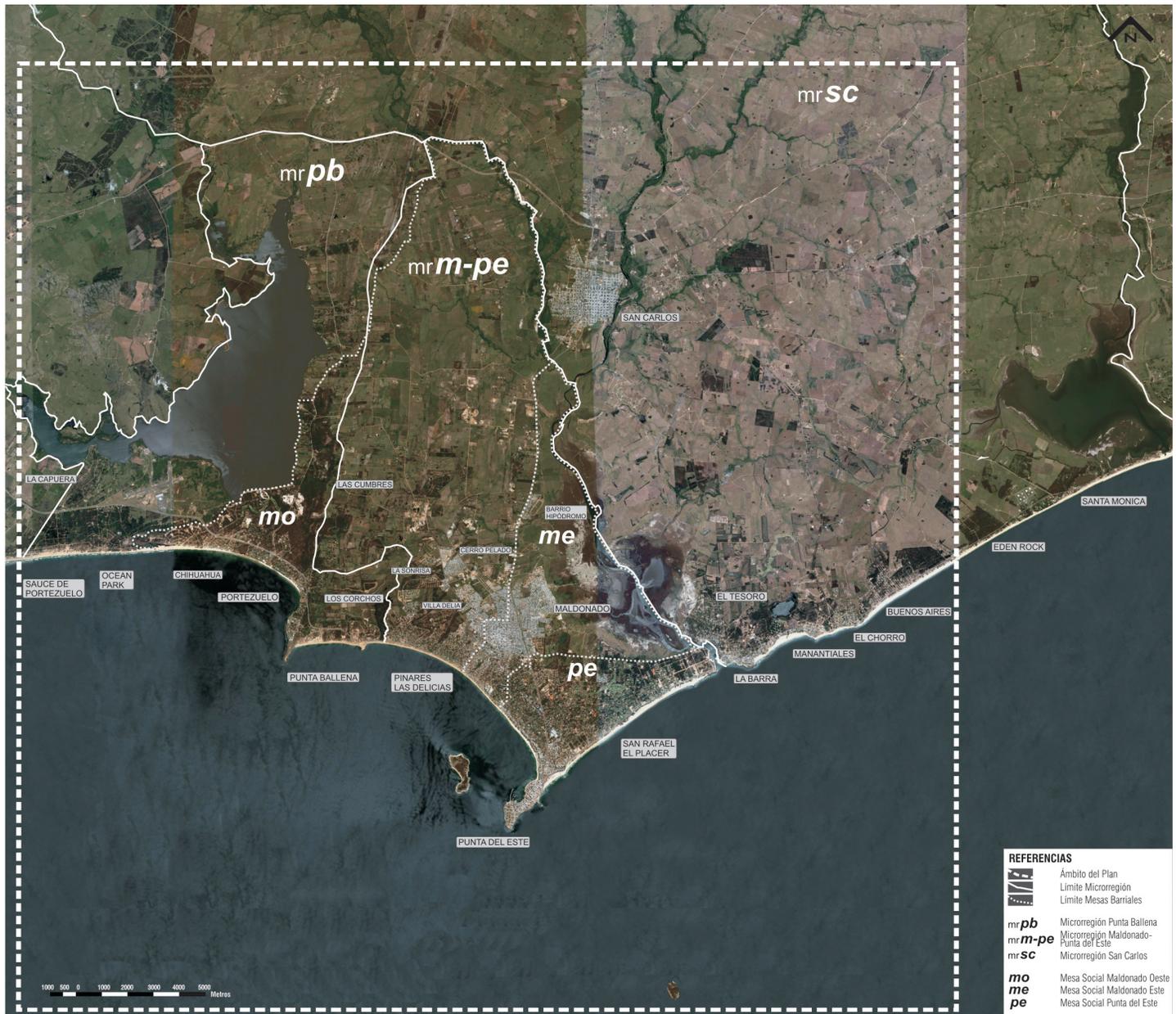
El trabajo fue difundido en varios eventos de nivel nacional e internacional, además de la publicación de los Cuadernos Territoriales, donde se sentaron las bases de una forma de trabajo. El equipo del Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo de la Facultad de Arquitectura, a raíz de la experiencia y el conocimiento acumulado en virtud de la implementación de los Talleres Territoriales y Barriales en Maldonado, presentó una propuesta (aprobada por el Consejo Directivo Central de la UDELAR el 4/08/2009) para la puesta en marcha del Grupo de Estudios Territoriales (GET) hoy trabajando en el Centro Universitario de la Región Este (CURE), sede Maldonado, con actividades de Enseñanza, Investigación y Extensión.

Esta publicación constituye una síntesis del trabajo realizado en la segunda etapa del convenio para la elaboración del sistema de planificación a escala de la Aglomeración Central. Adicionalmente se incorpora en el CD adjunto, en versiones digitales: los Cuadernos Territoriales, fruto de la primera etapa del convenio y que constituyen la base para el trabajo realizado que aquí se presenta; así como el documento completo en la versión entregada a la Intendencia de Maldonado en febrero de 2011.

1.3 Objetivos del sistema de planificación

Se definen como **objetivos generales** los siguientes:

- Promover la conformación de un territorio socialmente justo y ambientalmente sostenible, que fomente la inclusión social y el aprovechamiento de las potencialidades locales



Ámbito del Plan. Imagen Satelital

- Implementar un Sistema de Planes Estratégicos que sea a la vez: multiescalar, abierto y participativo para orientar las transformaciones en el territorio

En cuanto a los **objetivos particulares** se especifican los que siguen:

- Orientar el desarrollo del sistema urbano-rural, cuidando la preservación de los entornos ecosistémicos sensibles y apuntalando dicho desarrollo en los atractivos que el territorio posee
- Concebir un modelo territorial que contenga la expansión de la mancha urbana, así como de los usos suburbanos dispersos, manteniendo la producción sostenible en el medio rural
- Impulsar estratégicamente una serie de operaciones clave, para el desarrollo sostenible de la Aglomeración Central, que identifique e impulse proyectos y propuestas específicas
- Innovar en las modalidades de gestión, aportando a la Administración, nuevas herramientas para facilitar la puesta en práctica del Sistema de Planes
- Proteger el patrimonio cultural, paisajístico, arquitectónico y urbanístico de la Aglomeración, que cuenta con peculiaridades destacadas a nivel nacional
- Poner en valor y potenciar las vocaciones e identidades de cada componente caracterizado del sistema urbano de la Aglomeración Central (Maldonado-Punta del Este-San Carlos y subsistema frente costero)
- Profundizar en el uso de los Sistemas de Información Geográfica para la gestión del Plan, haciendo uso de la información compilada en todos los ámbitos de la Administración

1.4 Consideraciones metodológicas

Desde el punto de vista de difusión el objetivo de la presente publicación es explicitar una forma de trabajo en el territorio que incluye, entre otros: recorrer y registrar el lugar de manera directa, trabajar de forma continua con los sistemas de información geográfica, abordar la planificación a diversas escalas con un enfoque participativo, concebir de manera consensuada una visión del territorio deseado a futuro.

Asimismo, se asume el trabajo integral e interdisciplinario, conformando un equipo técnico con integrantes de diversas áreas del conocimiento, así como coordinando estudios con otros servicios universitarios, otros técnicos del gobierno departamental o del gobierno nacional.

El contenido y alcance del trabajo se formula retomando los resultados de la primera etapa del proceso iniciado en lo que respecta al Departamento y más específicamente a las Microrregiones de Maldonado-Punta del Este, San Carlos y Punta Ballena: inventario analítico –crítico, Imagen Objetivo o Visión consensuada a futuro, las directrices y las agenda de proyectos respectivas.

Como aspectos fundamentales de la metodología se subrayan:

- Participación social: los Talleres Territoriales Barriales
- Visión a futuro y estrategia: el Modelo Territorial y las Operaciones Clave
- Generación de instrumentos de planificación: el abordaje multiescalar
- Herramientas informáticas: el uso continuo en el proceso planificador de Sistemas de Información Geográfica

1.4.1 Participación social: Los Talleres Territoriales Barriales

Como es sabido, la LOTDS promueve la participación social en los procesos planificadores, estableciendo instancias de consulta perfectamente pautadas según el tipo de instrumento aplicado, no obstante la metodología empleada trasciende ampliamente estas instancias. El proceso de planificación participativa a través de Talleres Territoriales Barriales constituyó una metodología que si bien ha sido probada en instancias anteriores (en Maldonado y otras partes del país) aún resulta novedosa, a la vez que condensa y articula varios conceptos emergentes en la Cultura del Territorio contemporánea. El significado del territorio está siendo revalorizado en el contexto de la globalización, vinculándose a procesos de desarrollo endógeno y cultura local que se traduce en la idea del

“territorio como sujeto”. Lo que implica la articulación de múltiples miradas: el del Conocimiento Experto -el de los planificadores- con el Conocimiento Experimentado -el de los usuarios-, en un proceso de aprendizaje mutuo, que pone en relevancia los procesos participativos en la planificación. Se subrayan al menos dos instancias clave de los Talleres Territoriales: talleres de apertura y talleres de propuestas. En el marco del Convenio se realizaron en total unos cuarenta Talleres Territoriales, abarcando todo Maldonado, y específicamente una decena de Talleres Barriales durante 2009, en la segunda etapa.

Los **Talleres Territoriales Barriales**: La metodología de trabajo incluye la realización de Talleres Territoriales Barriales, continuando con la modalidad de instancias participativas ensayadas en la primera etapa del proceso planificador, contando con figuras de interlocución -Mesas Representativas-, ya instauradas en dicha instancia. En esta etapa se incorporaron nuevos actores a través de las Mesas Sociales. En los talleres se promueve la mejor comprensión de la realidad departamental y local, su proceso histórico, sus problemas y desafíos, incluyendo los fenómenos vinculados con la reproducción y asignación de los recursos y la mejor definición y puesta en marcha de las propuestas. También se ponen a consideración el alcance de las diversas escalas que aborda el Plan, tanto en elementos de diagnóstico como en avance de propuestas.

En los **talleres de apertura** se ponen en común los principales problemas a abordar por la comunidad y una visión a futuro deseada. Se trabaja con un inventario de antecedentes de planificación existentes para el área, y una serie de láminas formato póster, con cartografía que explica el territorio a abordar, a efectos de visualizar un diagnóstico e identificación de problemas y posibles soluciones. Se trabaja sobre los problemas identificados por la comunidad vinculados a la dimensión físico-espacial, ecosistémica, económica, social, ambiental y de gestión tanto de zonas urbanas como rurales del área involucrada. En esta instancia las láminas en formato poster elaboradas por el equipo de la Facultad de Arquitectura juegan un rol muy importante para el desarrollo del Taller, las cuales se transforman en una herramienta tanto didáctica como interactiva para poder comprender los problemas territoriales y a la vez poder pensar todos juntos las posibles soluciones.

Los **talleres de propuestas** son la continuidad de los talleres de apertura. En los mismos se trabaja en la elaboración de lineamientos y en una agenda de propuestas y proyectos estratégicos. La consideración simultánea de la escala barrial, urbana y territorial permitió trabajarlas de manera articulada, pudiendo abordar la problemática específica en la pequeña escala sin dejar de tener en cuenta la totalidad.

Complementariamente durante el período de trabajo, el Equipo Técnico realizó una serie de entrevistas a diferentes actores clave y/o encargados de direcciones de la Intendencia de Maldonado, vinculados al quehacer planificador y de gestión. Los técnicos ofrecieron sus puntos de vista acerca de los principales temas problemas que identifican desde su labor en la Intendencia de Maldonado, como los desafíos y proyectos a abordar, así como los planes de actividades previstos desde sus respectivos departamentos al corto y mediano plazo.

En todo momento se trabajó de manera estrecha y de continuo diálogo con la Dirección General de Planeamiento Urbano y Ordenamiento Territorial y con la Unidad de Gestión del Plan Estratégico para el Departamento de Maldonado⁴. Asimismo se coordinaron acciones con el Sistema de Información Geográfica de la Intendencia para la elaboración de cartografía y organización de datos.

Las ventajas de inducir esta experiencia de planificación sobre otras ensayadas en nuestro medio es justamente el énfasis puesto en los procesos participativos desde el inicio del Plan.

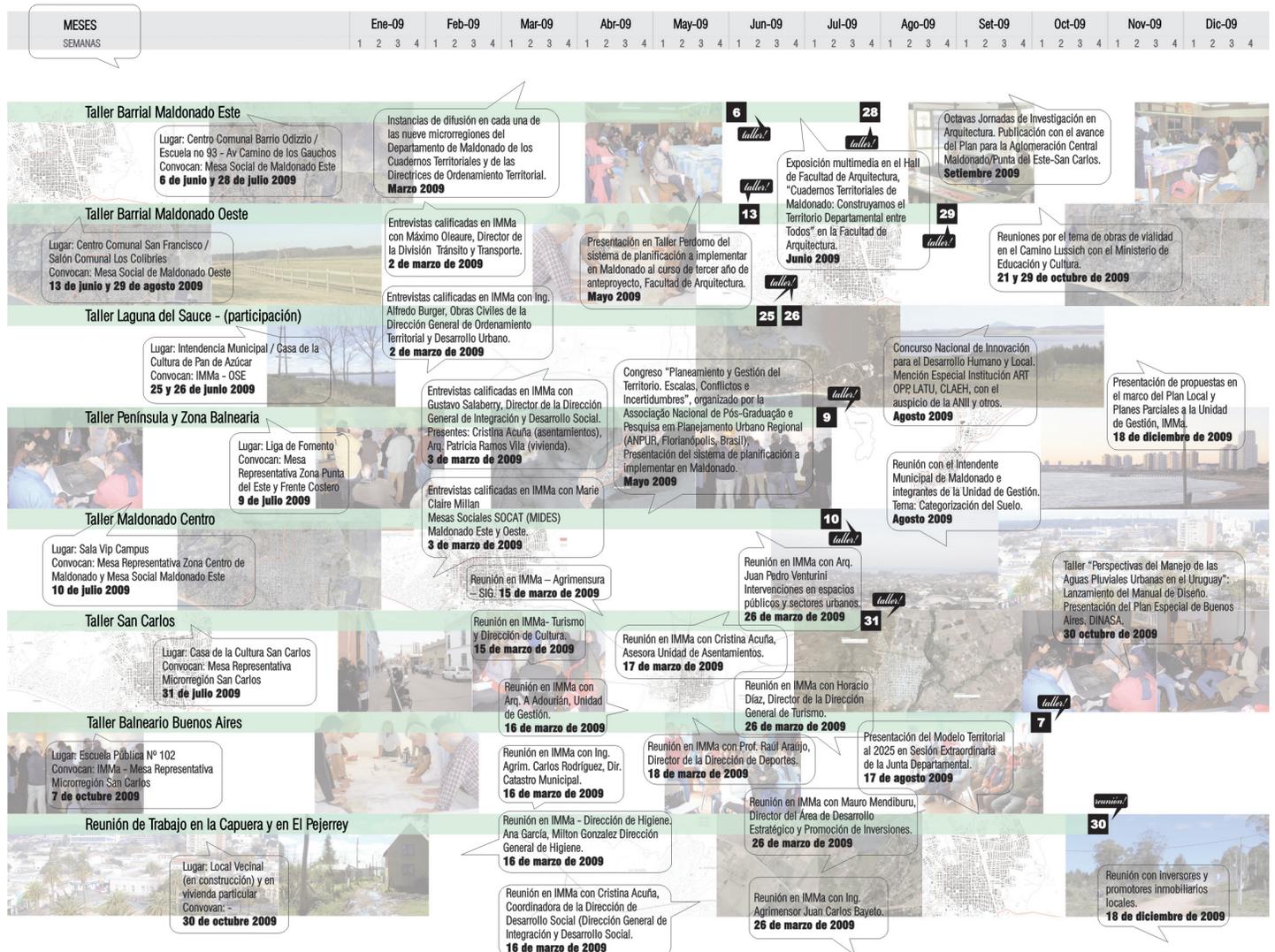
Es una modalidad lo suficientemente flexible que permite abordar la complejidad de diferentes escalas territoriales y las hace accesibles al público participante. Los Talleres Territoriales son una instancia específica de planificación participativa donde se apuesta a impulsar la comunicación y la aprehensión de los problemas del territorio, en una modalidad interactiva donde se ponen en juego múltiples recursos:

⁴ La Unidad de Gestión del Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial se creó en el marco de la primera etapa del convenio, en donde se entendió clave contar con mecanismos más ágiles de ejecución de las acciones territoriales (resolución IDM 0395-2008)

láminas con cartografía, proyecciones de trabajos y mesas de discusión en torno a distintos temas de interés. En suma, se ha ensayado una metodología que permite arribar a resultados consensuados por un sector significativo de la población, impactando positivamente en el desarrollo humano y local de los territorios involucrados.

En términos generales, la experiencia ha coadyuvado a fomentar en Maldonado lo que se ha dado en llamar la Cultura del Territo-

rio, donde se descartan modalidades cerradas de planificación a cargo de un grupo de expertos, para dar lugar a procesos abiertos y participativos de planificación territorial, garantizando la sostenibilidad institucional del proceso. Las instituciones involucradas son variadas, incluyendo organizaciones sociales con diversos objetivos, grupos de comerciantes, las autoridades municipales y departamentales. Muchos de estos actores integran las llamadas Mesas Representativas y Barriales, espacio de libre integración con



Cronograma de reuniones de trabajo 2009

el cometido de impulsar y continuar con el proceso planificador, y oficiar de interlocutor con el órgano ejecutor del Plan.

1.4.2 Visión a futuro y estrategia: el Modelo Territorial y las Operaciones Clave

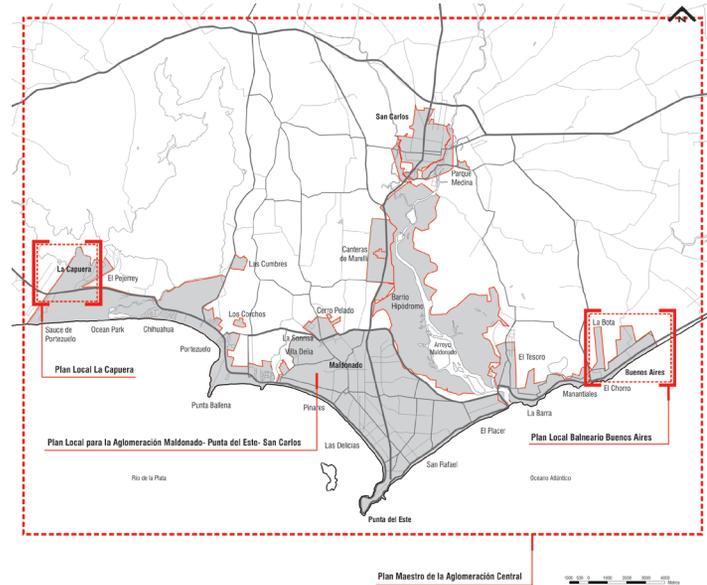
El **Modelo Territorial** constituye el imaginario del territorio terrestre, lacustre y marítimo al largo plazo (2025), de la denominada Aglomeración Central del Departamento -segunda Área Metropolitana del País-, que se fue consensuando socialmente a lo largo del proceso participativo de elaboración de los planes, en especial en el ámbito de los talleres barriales realizados en las ciudades de Maldonado-Punta del Este y San Carlos. Consiste en imaginar el territorio deseado a futuro, donde la impronta del medio físico natural y construido así como las realidades y voluntades de sus habitantes -permanentes y temporales- juegan un rol definitorio en su concepción.

El modelo se inscribe en la visión a futuro o imagen-objetivo del Departamento al 2025 que surge de la primera etapa de elaboración en tanto proceso participativo, de un Sistema de Ordenamiento del Territorio departamental. (Cuadernos Territoriales. Construyamos el Territorio Departamental entre Todos. Intendencia de Maldonado-UdelaR, Facultad de Arquitectura. 2008). Se tratará específicamente en el Capítulo 3.

Las **Operaciones Clave** son aquellas propuestas que se consideran fundamentales para la consecución del modelo territorial planteado. Configuran grandes grupos de proyectos estratégicos, que se desarrollan en profundidad en el Sistema de Planes que se presenta. Las Operaciones Clave que se definen y desarrollan son: El Arco Costero, el Parque-Reserva Metropolitano, el Frente Territorial y la Avenida de la Integración. Se tratará específicamente en el capítulo 4.

1.4.3 Generación de instrumentos de planificación: El abordaje multiescalar

Manejar diversas escalas de abordaje al territorio implica seleccionar los instrumentos de ordenamiento y gestión apropiados a cada una, sin desatender las necesarias interconexiones entre ellas. Dichos instrumentos se deducen del repertorio ofrecido en la LOTDS,



Sistema de Planes

con las adecuaciones, entre ellas terminológicas, que fueron necesarias para reflejar mejor la realidad territorial donde este proceso de planificación está inserto, a la vez que ser coherente con el marco normativo existente de Maldonado.

El trabajo se desarrolla en tres escalas: la primera refiere al Plan Maestro para el conjunto de la Aglomeración Central incluyendo su área rural; la segunda corresponde al Plan Local del Sistema Urbano Maldonado-Punta del Este-San Carlos y Subsistema Costero; y la tercera a los Planes Especiales de detalle para el Balneario Buenos Aires-La Bota y para La Capuera. Este sistema de Planes se desprende del llamado “Modelo Territorial”, el cual alude a un territorio de alta complejidad funcional, socio-económica y política y que por lo mismo gravita decisivamente en el conjunto del Departamento.

El Plan Maestro

El Plan Maestro² es el instrumento de planificación en el que se define el proyecto del área metropolitana de Maldonado, incluyendo sus localidades urbanas y el territorio rural circundante. En el mismo se indican los principios rectores de ordenamiento, se definen los sistemas

estructurantes del territorio, la categorización del suelo, las operaciones clave de carácter estructural mediante los cuales se promoverá la transformación deseada del área en cuestión, y los procedimientos para orientar la gestión del territorio desde la Intendencia.

El Plan Maestro constituye un marco para la elaboración de otros instrumentos necesarios de planificación derivada, tales como el Plan Local de Maldonado-Punta del Este-San Carlos y los Planes Especiales de La Capuera y Balneario Buenos Aires.

Abarca la porción de territorio departamental limitado al Sur por el Río de la Plata-Océano Atlántico, al Norte por la Ruta 9, al Este por el Balneario Buenos Aires y al Oeste por la Laguna del Sauce. En un enclave natural de valores singulares debido a la presencia del frente marítimo, el sistema lagunar, el área de humedales y las serranías, se encuentra el segundo polo metropolitano de nuestro país, luego de Montevideo, con una población permanente en 2004 de 111.000 habitantes, a la cual se estima, se agregan 161.000 en temporada, totalizando 272.000 habitantes.

Desde el punto de vista jurídico-administrativo, el área incluye la totalidad de la Microrregión de Maldonado-Punta del Este, y parcialmente a la Microrregión de San Carlos y Punta Ballena. En el marco de la Ley N° 18.567 de Descentralización Política y Participación Ciudadana y de la propuesta de creación de Municipios en el Departamento de Maldonado, su ámbito abarca la totalidad de los Municipios de Maldonado, de Punta del Este y parcialmente el de San Carlos y una porción menor del de Piriápolis.

El Plan Local para la Aglomeración Urbana

La propuesta de Plan Local para la Aglomeración Urbana, refiere a aquella porción de territorio que el Plan Maestro define en la Zonifi-

cación Primaria como Suelo Urbano y Suburbano, a la cual se agregan los sectores de Suelo Rural Potencialmente Transformable en Suelo Suburbano y Potencialmente Transformable en Suelo Urbano. En dicho ámbito de actuación se plantean una serie de instrumentos que, de acuerdo con las Directrices Departamentales y el Plan Maestro, aportan planteos de ordenamiento y transformación urbanística con un mayor grado de precisión. De acuerdo a la definición dada por la LOTDS, el Plan Local para la Aglomeración Urbana se propone ordenar de manera detallada el área delimitada con el objetivo de facilitar la renovación, rehabilitación, revitalización, y mejoramiento del sector urbano de la Aglomeración.

Abarca la comprensión e interpretación de los procesos de transformación que vienen aconteciendo en las ciudades de Maldonado-Punta del Este y de San Carlos, y balnearios del frente costero, y la definición de un “proyecto de ciudad” que se articule, tanto por los aportes colectivos recogidos en los Talleres Territoriales, como por iniciativas compatibles que apoya o promueve el gobierno departamental.

Administrativamente abarca parte del Municipio de Maldonado, parte del de San Carlos y todo el de Punta del Este, en tanto los balnearios situados al Este del arroyo Maldonado son parte integrante del de San Carlos y los situados al Oeste del arroyo Del Potrero al de Piriápolis.

Cabe aclarar que si bien el sistema urbano de la Aglomeración Central, Maldonado-Punta del Este-San Carlos podría considerarse a primera vista como conformada por dos entidades independientes, Maldonado-Punta del Este por un lado y San Carlos por otro, el Plan adopta intencionalmente la posición de considerarla como una sola unidad. Las razones para esta consideración se detallarán en el Modelo Territorial.

Los Planes Especiales

Los Planes Especiales⁶ de Balneario Buenos Aires y de La Capuera, refieren a áreas sometidas en los últimos años a un incremento importante de población permanente por lo que se acordó abordarlos con mayor profundidad por la existencia de problemáticas específicas en determinados sectores, tales como conflictos dominiales

5 En este trabajo se denomina Plan Maestro al “Plan Local para la Aglomeración Central” que incluye las localidades urbanas Maldonado - Punta del Este - San Carlos y el territorio rural circundante. Si bien para la LOTDS constituye un Plan Local, para este trabajo se denomina Plan Maestro a los efectos de diferenciarlo con claridad dentro del Sistema de Planes.

generalizados y fraccionamientos inadecuados para las condiciones hídricas del sitio, además de ocupaciones irregulares.

1.4.4. Herramientas informáticas: El uso continuo en el proceso planificador de Sistemas de Información Geográfica

Para una más eficiente y oportuna gestión del territorio se hace cada vez más necesario la utilización de los Sistemas de Información Geográfica (SIG). Éstos se han transformado en una herramienta fundamental para aquellos organismos con injerencia sobre el territorio, particularmente los departamentales. Los SIG se pueden definir como un conjunto de herramientas para reunir, introducir, almacenar, recuperar, transformar y cartografiar datos espaciales sobre el mundo real para satisfacer múltiples propósitos. Este instrumento tiene un fuerte perfil interdisciplinar y son innumerables las áreas del conocimiento que aportan elementos para su construcción, o que necesitan de la información y los resultados que del uso del mismo se puede obtener. Estos sistemas son una herramienta analítica y poseen una evidente fortaleza en su carácter integrador ya que utilizan elementos relacionados con la geografía humana, física, y del análisis regional. Los mismos permiten representar las características de los elementos de estudio en diferentes capas y temas, como pueden ser la hidrografía, la topografía, el uso del territorio, el catastro, la demografía, etc.

Actualmente su utilización se torna ineludible para la gestión del territorio y es fuente básica de apoyo a la toma de decisiones. Esta herramienta no sólo permite gestionar a partir del estado de situación pasada y presente sino que también admite evaluar escenarios futuros tantos en recursos, vocación, limitaciones, ventajas y dinámicas de los sistemas territoriales y socio-productivos, guiados por ciertas estrategias de desarrollo. Complementariamente, una virtud

más de esta herramienta es la oportunidad que ofrece para la socialización de la información tanto para los técnicos como para el público y usuarios en general.

La Intendencia de Maldonado ha sido una de las primeras del país en desarrollar el componente de la información geográfica. En este sentido se ha institucionalizado dentro de su estructura una oficina que reúne, genera y administra los datos de forma especializada, punto de partida estratégico para cualquier tipo de desarrollo. El equipo técnico de la Facultad de Arquitectura se propuso trabajar en conexión con dicha oficina, generando instancias de intercambio de información y acercando sugerencias de datos a ingresar al sistema a efectos de optimizar la tarea de planificación y gestión territorial por parte de la Institución.

Otra información utilizada es la proveniente de la Infraestructura de Datos Espaciales (IDE) del Uruguay. Asimismo se obtuvieron otras informaciones de las más diversas fuentes, entre ellas cabe destacar a la información de base del Servicio Geográfico Militar y Sensores Remotos de Fuerza Aérea. Otros organismos que aportaron a este trabajo fueron la Dirección Nacional de Hidrografía (Ministerio de Transporte y Obras Públicas), Dirección de Recursos Naturales Renovables (Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca), Proyecto “C” de ONEUN (participando RENARE, DINAMA, DINOT) y el Instituto Nacional de Estadística.

Por último, cabe destacar que para este equipo un elemento de gran importancia es que la propia Intendencia pueda contar con toda la información que se elaboró durante este proceso. En tal sentido todas las capas generadas mediante el Sistema de Información Geográfica (en formato shapes) fueron entregadas a la Intendencia de Maldonado para el uso por parte de dicha Institución.

1.5 Vinculación académico-institucional

El trabajo de asesoramiento en materia de ordenamiento territorial a organismos del Estado ha sido históricamente uno de los cometidos del Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo. Dicha tarea permite confrontar el conocimiento teórico generado a través de la

6 En este trabajo se denomina Planes Especiales al “Plan Parcial para La Capuera” y al “Plan Parcial para el Balneario Buenos Aires-La Bota”. Si bien para la LOTDS ambos constituyen Planes Parciales, para este trabajo se denominan Planes Especiales a los efectos de diferenciarlo con claridad dentro del Sistema de Planes. Adicionalmente cabe aclarar que fue presentado por la Intendencia de Maldonado como Plan Local en la Puesta de Manifiesto por razones operativas.

investigación, con la práctica y la aplicación del mismo en la toma de decisiones y tareas cotidianas de las instituciones que tienen injerencia en la planificación de diversos ámbitos territoriales. Complementariamente, el modo de trabajo participativo, con fuerte base en los talleres barriales y territoriales, constituyen una clara tarea de extensión universitaria.

Como se menciona en la sección 1.2 Etapas del Convenio, el trabajo con la Intendencia de Maldonado se inicia a partir de la firma de un Convenio específico de cooperación en 2005. El vínculo con los técnicos de la Intendencia fue en términos generales positivo, de enriquecimiento mutuo, compartiendo reuniones de trabajo, talleres y salidas de campo. También la tarea conjunta con la Intendencia implicó intensas discusiones, acuerdos y desacuerdos.

En general hubo coincidencia de criterios entre el equipo técnico de ITU y el de la Intendencia de Maldonado con respecto a la mayoría de los temas incluidos en el Sistema de Planes propuesto, pero surgieron diferencias respecto a un aspecto tan importante como la categorización del suelo, con su incidencia en la ordenación de los usos y actividades admisibles en cada porción del territorio. Las diferencias se hicieron más evidentes cuando la Junta Departamental aprueba⁷ en sus directrices departamentales una delimitación de categorías de suelo con criterios que el equipo académico no comparte, ya que responde a un modelo de territorio al largo plazo sustancialmente distinto y por tanto incompatible con la delimitación de las categorías propuestas.

Específicamente, el desacuerdo mayor proviene de la decisión tomada desde la Intendencia de categorizar como rural con el Atributo de Potencialmente Transformable la faja de territorio entre el borde costero y la Ruta 9, desde la Sierra de la Ballena y hasta el límite departamental con Rocha, lo que implicará probablemente un desarrollo aún mayor de emprendimientos del tipo “emprendimientos cerrados”⁸ localizados indistintamente en esa amplia faja definida como potencialmente suburbana.

7 La delimitación de la categorización de suelo fue aprobada en la Junta Departamental bajo los decretos no. 3866 y 3867, el 27 de abril de 2010.

Al aplicarse estas formas complejas de propiedad en predios de gran extensión próximos a las ciudades, puede ir generando un efecto de barrera que complicará seriamente su normal desarrollo. La conformación de un límite que impide el atravesamiento, provoca enormes dificultades para el futuro desarrollo de la trama urbana, presentando inconvenientes de conectividad imposibles de resolver.

Por otra parte cabe precisar que los emprendimientos de club de campo no alcanzan en general un porcentaje de ocupación mayor que el 20%, estando la mayoría por debajo de esta cifra, fomentando un consumo de territorio desmedido en relación al modelo de las áreas urbanas. Sería conveniente reflexionar hasta qué punto es adecuado fomentar esta modalidad, dados los requerimientos de infraestructuras y servicios que exigen.

Además, el área categorizada de esta forma incluye sectores próximos al oeste del arroyo Maldonado con interesante producción agropecuaria de calidad que, con la admisión de otros usos de carácter suburbano, podría llegar a terminar desapareciendo. Ya el Arq. Julio Vilamajó en su visión de inicios de los 40 sugería que esta zona productiva podía cumplir un rol importante como un valor agregado adicional al interés turístico de la región.

En suma, sería necesario revisar el mecanismo de aprobación de estos emprendimientos y la actual libertad de ubicación, que resulta inconveniente a los efectos de la Planificación del futuro de la Aglomeración.

El Plan Maestro en cambio, orienta la localización de los emprendimientos cerrados exclusivamente a fajas territoriales en torno a caminos existentes, donde no se constituyan en una amenaza al crecimiento de áreas urbanas, a los valores paisajísticos y a los sectores rurales productivos que aún persisten.

8 Específicamente respecto a los emprendimientos cerrados, el equipo manifestó en reunión mantenida el 1º de octubre de 2009 en el ITU con el equipo técnico departamental, la inconveniencia de la expansión de dicha modalidad de ocupación del suelo. Se elaboró y entregó al equipo técnico municipal un documento respecto a los emprendimientos cerrados cuya versión completa aparece en el capítulo 3.

2. APUNTES Y DATOS PARA EL DEBATE DE UN TERRITORIO HACIA EL FUTURO

2.1 Consideraciones generales

El territorio donde está situada la Aglomeración Central reúne una serie de atributos destacables que han venido y siguen incidiendo positivamente en su proceso de urbanización y desarrollo.

Su estratégica situación geográfica en uno de los lugares más notables de la margen norte del estuario del Plata y en su confluencia con el Océano Atlántico, su interesante frente costero con la pronunciada península de Punta del Este, que con Punta Ballena y la isla de Gorriti conforman la bahía de Maldonado, generan condiciones favorables para desarrollar diversas actividades y muy especialmente todas las vinculadas directa o indirectamente con el turismo.

Como consecuencia el lugar constituye un emplazamiento con características excelentes y variadas para las áreas urbanas que se conforman. A esto se agrega un territorio interior que además de su capacidad productiva aporta otra serie de atributos con la presencia de serranías, lagunas, arroyos y humedales, reuniendo así toda esta zona excelentes condiciones de habitabilidad.

En este marco geográfico, a las fundaciones coloniales de mediados del siglo XVIII, la muy cercana a la costa San Fernando de Maldonado y la interior pero próxima San Carlos, se agrega tras varios intentos fallidos, mediante un proceso fundacional que se inicia a fines del XIX la de Punta del Este ocupando la península, pero que luego se va extendiendo, a la que se suman durante el siglo XX una serie de balnearios ubicados tanto hacia el Este como al Oeste,

La Aglomeración Central, tiene un notorio rol protagónico en el Departamento de Maldonado, pues incluye sus principales ciudades y la mayor parte de su población, reuniendo en el año 2004 el 83% del total de la urbana y en el área rural inmediata el 28% del total rural, resultando el 80% del total general.

En los Cuadernos Territoriales de Maldonado referidos a las Microregiones que integran la Aglomeración Central (el 04. Maldonado – Punta del Este; el 03. San Carlos; el 01. Launa del Sauce – Portezuelo; Punta Ballena – Laguna del Diario y en el 00. Departamental), además de presentar el proceso de ocupación del territorio y formación del sistema urbano, se detallan los elementos de diagnóstico de

dichas áreas según las dimensiones del Ordenamiento Territorial: Físico-Espacial; Socio-Económica; Ecosistémica y Político-Jurídico-Institucional, ya sea en su texto principal o en su Anexo Digital.

A su vez para desarrollar esta 2ª etapa del Convenio, se complementan y profundizan los estudios para todo el ámbito de la Aglomeración Central, sobre varios aspectos importantes para optimizar la toma de las decisiones necesarias para elaborar el Plan, los que se sintetizan en los ítems siguientes. Pero además se los presenta con mayor detalle, junto con otros también relevantes, en formato digital en el CD que acompaña esta publicación, ya sea en el Informe Final, el Archivo Gráfico o en los Anexos.

A continuación en este capítulo se presenta inicialmente la matriz ambiental que caracteriza el territorio de la Aglomeración Central, con su frente costero e islas, las lagunas y cuencas hidrográficas y las cumbres, con la problemática de preservar las condiciones ambientales de los ecosistemas ante la intensificación de múltiples actividades en el lugar. Luego se estudia el tipo de uso del suelo rural y su relación con su aptitud potencial.

Después se centra la atención en los componentes de su sistema urbano y se analizan las distintas áreas urbanas en cuanto a su densidad de población y de vivienda, su ritmo de crecimiento reciente y grado de estacionalidad, destacando el cambio notorio que se produce durante la alta temporada en las áreas costeras y su efecto en el conjunto de la Aglomeración; a lo que se agrega la estimación de la probable situación en el año 2025.

Finalmente se completa esta segunda etapa de diagnóstico sobre el territorio estudiado, focalizando una serie de componentes de la estructura urbana de la Aglomeración Central.

2.2 La Matriz Ambiental

El desafío de comprender y analizar los territorios es un proceso complejo, donde se pueden detectar una multitud de factores y características a ser considerados, por ser constitutivos y definitorios

de los mismos. Desde un enfoque sistémico se entiende que estos elementos actúan de modo simultáneo e interrelacionado, afectando y siendo afectados por los otros.

Es así que se pueden enumerar diversos subsistemas que conforman y definen el territorio, -como el económico, social, político, cultural, ecológico, por citar ejemplos-, que actúan unos sobre otros, influenciándose recíprocamente. En este sentido se pone de relevancia el hecho de que los cambios en algunos de estos sistemas son irreversibles, cuestión que se vuelve un problema cuando se evidencia la imposibilidad de volver a estados anteriores frente a cambios o situaciones indeseadas. Dada la fragilidad del sistema ambiental –por definición- y de que, como se verá más adelante, es la base de la riqueza del territorio que se analiza, el presente trabajo propone la definición y estudio de la denominada “matriz ambiental”, donde se enumeran las características naturales, base de la riqueza de la zona, a fin de conocer y poder evaluar las diferentes acciones a plantear.

Los procesos de expansión territorial de lo urbano y los nuevos usos del suelo rural marcan una tendencia que podría agotar el suelo como recurso básico, ya que las decisiones cortoplacistas que priorizan el desarrollo económico muchas veces son irresponsables respecto al consumo de recursos finitos y su probable agotamiento en el largo plazo, en desmedro de las generaciones futuras. Se entiende relevante construir una nueva mirada sobre el territorio que incorpore tanto la realidad urbana conjuntamente con la rural, como partes constitutivas del mismo, superando las lecturas en clave urbana predominantes hasta el momento. Para ello, tal como se mencionó anteriormente, es relevante considerar una matriz estructurada por los componentes naturales del territorio, como son los cursos de agua y sus cuencas, el sistema de serranías, la costa, el sistema insular y el mar territorial.

Tal como se mencionó, el arquitecto y urbanista Julio Vilamajó en el Estudio Regional para Punta del Este ponía en valor las cualidades ambientales de la región: resaltaba fundamentalmente el aire -“haciéndose más marcada su acción vivificante a medida que continuamos el camino y nos acercamos hacia el río como mar”-, así como la

costa, las playas, las sierras y la península de Punta del Este. Asimismo proféticamente advertía y temía de un futuro anárquico:

“Apreciamos un crecimiento rápido y prodigioso, sentimos que lo que se crea no atañe solo al orden material sino que también abarca lo espiritual, a la par que se crea un nuevo arte de vivir.

Sentimos un pujante desarrollo y ese sentir nos sobrecoge, nos hace temer un futuro anárquico, tememos se pierdan los hilos que guían su equilibrio, tememos que el ambiente que hoy tiene una armonía tan sugestiva se transforme en un conjunto sin interés y que este rincón que hoy nos enamora pierda su encanto”.

J. Vilamajó, Estudio Regional para Punta del Este⁹

A continuación se realiza un listado y descripción de los principales componentes de la matriz ambiental constitutiva del territorio en estudio. Matriz que a su vez constituye el punto inicial para la realización a futuro de un Inventario georreferenciado de bienes ambientales en el ámbito de las Directrices Generales.

2.2.1 Frente Costero, Arco Costero y sistema insular

La Faja Costera correspondiente al ámbito del Plan Maestro tiene una extensión de unos 50 km. de largo, más del 40 % de los 122 km. de Costa del Departamento, ocupado principalmente por playas y roquedales de diverso carácter, que constituyen los espacios públicos por excelencia de recreación y ocio para lugareños y visitantes. Cuenta además con una variada orografía que contribuye a la diversidad de paisajes y vistas panorámicas. Se suma a lo anterior un significativo Sistema Insular (Isla de Gorriti, Isla de Lobos) que aporta valiosas zonas de avistamiento de fauna marina.

Es una porción del territorio clave para el desarrollo actual de la Aglomeración ya que configura su principal atractor. En él se con-

centran usos vinculados a la actividad turística, de servicios y esparcimiento, y de vivienda fundamentalmente de temporada o transitoria. Es una pieza sometida a presiones múltiples, que propician su transformación constante.

Las diversas formas de ocupación y uso antrópico que se encuentran a lo largo del mismo, presentan morfologías urbanas y tipologías constructivas que varían según la época y/o el diseño original del balneario, y la época de ocupación real y construcción de viviendas.

La ocupación urbana surge en cascos dispersos: Punta del Este -ocupada desde la segunda mitad de 1700 pero que nace como tal en el año 1907-, Punta Ballena -obra magna del Arquitecto Antonio Bonet, desarrollada a partir de 1945-, La Barra -que a mediados del S XX era un pueblo de pescadores-

Actualmente la costa del ámbito del Plan Maestro es casi un continuo construido. La forestación, considerada en su época el imprescindible mecanismo que habilitaba el asentamiento humano (visión que hoy sería insostenible), el desarrollo vial, el creciente acceso a vehículos todo terreno por parte de la población, la avidez del turismo por costas “sin colonizar”, son entre otras, algunas de las razones para esta extensión urbanizada que parece ilimitada.

Las características urbanas mencionadas se conjugan, a lo largo de este arco, con las cualidades ecosistémicas, logrando así una atractiva y heterogénea oferta de espacios disfrutables todo el año. Si bien es un territorio bastante antropizado (edificaciones, infraestructura, arbolado y parqueado), mantiene aún diferencias en las características naturales (orientación de los arcos, perfil y granulometría de la playa, vegetación dunar, afloraciones rocosas, oleaje, etc.) que conforman diversos paisajes y ambientes.

La LOTDS dedica fundamentalmente dos artículos a las zonas costeras en el capítulo referido a la sustentabilidad ambiental, indicando que estas deberán ser especialmente protegidas por los instrumentos de ordenamiento territorial. Asimismo el Art. 51 establece el control de los emprendimientos en la faja de defensa de costas por parte de MVOTMA, a través de la evaluación de los impactos que el mismo

⁹ J. Vilamajó: “Estudio Regional para Punta del Este” en Lucchini, A (1970): Julio Vilamajó: Su Arquitectura. pp. 175-179

provocará. Este aspecto es de recibo en el ámbito del Plan, por ejemplo, en el predio donde se tiene previsto desarrollar una plataforma de bienes y servicios frente al Aeropuerto.

Considerando la costa como sector lineal que incluye la faja marina adyacente, la orilla, el primer cordón dunar y una faja de territorio variable de tierra que tiene mayor interacción con el sistema, los problemas ambientales identificados en la misma son los siguientes:

- la ocupación urbana consolidada de gran parte de la costa, con los impactos negativos que esto conlleva, la cual alterna con sitios aún con bajo porcentaje de ocupación.
- la presencia de fraccionamientos aprobados antes de la Ley de Centros Poblados, los cuales no cumplen con los requerimientos que allí se exigen, tal como área de reserva para espacios públicos, equipamientos, etc. (por ejemplo balneario Buenos Aires). En dichos fraccionamientos se ignora la presencia de cursos de agua (cañadas) los cuales exigen un tratamiento especial
- el trazado de la Ruta 10 a escasos metros de la costa en algunos sectores, lo que produce una alteración del ambiente y del paisaje. De construirse el puente sobre Laguna Garzón, la situación se agravaría, ya que se incrementaría el tránsito vehicular.

En cuanto al área marina, los aspectos destacados de lo que se define como la Ecorregión Estuarina Externa (Defeo y otros,

2009) son la presencia de variedad de peces, bancos de mejillones, colonias de lobos marinos y la ruta migratoria de la ballena Franca Austral.

El Arco Costero tiene características particulares que definen porciones de funcionamiento diferencial en función de su conformación física y eco-sistémica, los tipos de usos y formas de ocupación, la dotación de servicios, la accesibilidad, entre otros. Por este motivo se distinguen cuatro tramos con políticas y programas de actuación diferenciados, que se desarrollan en detalle en el Capítulo 4.1 Las Operaciones Clave. Ellos son: El Estuario, la Bahía, el frente oceánico puntaesteño y el frente oceánico agreste. Cada uno de los tramos así como el sistema insular, es objeto de Zonas de Gestión diferenciada, como se detalla en la sección 3.3.2.

Frente a la desembocadura del arroyo Maldonado existe la propuesta de declarar la zona como Área Marina Protegida, por considerarse una reserva significativa por su biodiversidad. El área propuesta se encuentra limitada al Oeste por la Parada 31 y al Este por la Playa Manantiales. Es una zona de cría de corvina negra, lacha, brótola y pescadilla. Los puertos artesanales de Punta del este y arroyo Maldonado capturan unas 260 toneladas de pescado/año sumado a la pesquería del mejillón azul. Asimismo existe variedad de aves acuáticas, así como una colonia de pinípedos en la Isla de Lobos. Hay una disminución poblacional del león marino del 5% anual.



La Bahía de Maldonado y la Isla Gorriti

Por todo esto, para las actividades antrópicas, que impactan moderadamente en esta área, como actividades náuticas recreativas propias de la zona urbana balnearia, deben tomarse medidas que regulen la expansión en un contexto de manejo ecosistémico.

Respecto a la Isla Gorriti se propone su valorización por su Patrimonio Histórico, incorporándola a circuitos de identidad y paisaje que la integre a otros puntos de interés, restringiendo las intervenciones y preservándola de iniciativas de nueva edificación.

En cuanto a la Isla de Lobos se propone su incorporación al Sistema Nacional de Áreas Protegidas como categoría de Sitio de Protección, por su importancia significativa para el ecosistema que integra y de Paisaje Protegido. Ambas islas están incluidas en el Parque Nacional Islas Costeras desde 1996.

2.2.2 Cuenca de la Laguna del Sauce

Por ser la principal fuente de agua potable de la Aglomeración Central es considerada una de las cuencas estratégicas a proteger a nivel nacional, junto con la Cuenca del Río Santa Lucía. En esa dirección, la concreción de un Plan de Manejo para la Laguna del Sauce es de vital importancia. El Poder Ejecutivo declaró el área de la laguna como de “paisaje protegido” (dec. 367/89 del 2 de agosto de 1989).

Si bien la Laguna posee una superficie estimada en 43 km², su cuen-

ca -una de las trece reconocidas en el Departamento-, abarca 707 km². La Laguna tiene una profundidad de 6 a 7 metros en sus orillas y de 11 a 13 en su parte central. En ella se desarrolla actividad pesquera artesanal de tarariras, pejerreyes, bagres, etc., siendo además utilizada para la realización de deportes náuticos y el disfrute de sus playas. Respecto a esto último, la Laguna cuenta con la Primera Playa Natural Certificada de América del Sur.

En particular, la Ensenada Norte de la Laguna, en la desembocadura del arroyo Sauce, cuenta con la presencia de Humedales. Los mismos constituyen hábitats para una proporción muy significativa de la avifauna del país, que incluye especies residentes y migratorias, tanto australes como neárticas. A nivel nacional, los Bañados del Este (humedales y lagunas costeras del Sureste), constituyen sin duda las regiones más importantes para las aves acuáticas.

Además de constituirse en un escenario paisajístico singular, abastece de agua potable a las principales localidades del Departamento, a pesar de que el recurso se ve amenazado actualmente por la presencia en sus aguas de elementos contaminantes (biomasa algal) tales como aportes de pluviales urbanos, nutrientes y agroquímicos de la explotación agropecuaria que se desarrolla en su Cuenca, e hidrocarburos provenientes del Aeropuerto localizado en su margen Sur. La situación preocupante ha llevado a concretar un Plan de Manejo coordinado con múltiples actores involucrados en su gestión, entre ellos, OSE-UGD, DINAMA, DINARA, DNH, entre otros.



La laguna del Sauce desde Las Cumbres

2.2.3 Cuenca de la Laguna del Diario

Con una superficie de tan solo 0,4 km², su cuenca involucra 43,1 km². Es un espejo de agua pequeño pero significativo desde el punto de vista paisajístico e histórico: cercano a la misma se constituyó el primer emplazamiento de la localidad de Maldonado en 1755 -trasladado en 1757 al lugar actual- siendo zona de pastoreo diario de los animales -de ahí deriva su nombre- es una zona naturalmente apta para las actividades agrícolas y agropecuarias.

La misma ha sufrido diferentes impactos perjudiciales debido al proceso de antropización, más específicamente por la construcción hace unos cuarenta años de la Ruta Interbalnearia en su ensenada sur, interrumpiendo su natural vínculo con el Río de la Plata, sumándose la contaminación de su Cuenca por agrotóxicos.

2.2.4 Cuenca de la Laguna Blanca

La Laguna Blanca es fuente alternativa de agua potable para los balnearios al Este del arroyo Maldonado, tales como La Barra, Manantiales y el Balneario Buenos Aires. Se usa para ese fin complementariamente a la Laguna del Sauce y el Arroyo San Carlos. Estos recursos hídricos se encuentran conectados por ductos que alimentan las zonas urbanas mencionadas según el estado y disponibilidad del agua en cada sector.

En 1999 prácticamente se desecó, generando una situación crítica con la muerte de todos los peces, entre otros factores. Al llenarse de agua nuevamente, quedó invadido de plantas sumergidas, teniendo esporádicamente floraciones de ciano-bacterias de alta toxicidad. La introducción masiva del bagre negro también generó desequilibrios en el sistema. No hay grupos de interés creados para impulsar su recuperación ambiental, ya que los propietarios de predios aledaños son en su mayoría veraneantes que residen en el exterior, por lo que la OSE y otros agentes estatales no encuentran interlocutores al respecto.

2.2.5 El arroyo Maldonado y su planicie de inundación

El arroyo Maldonado resulta de relevancia ambiental, física y paisajística. Nace en la Sierra de Carapé y es el único arroyo del Depar-

tamento que desemboca en el océano, haciéndolo en el balneario La Barra. El mismo recibe al arroyo San Carlos, confluencia en la que se encuentra la ciudad de San Carlos. Su curso inferior fluye por la llanura sin monte, donde el reflujó del agua salada llega aguas arriba. En el tramo que sirve de límite a la Microrregión de San Carlos con la de Maldonado-Punta del Este, el arroyo Maldonado posee humedales que configuran una zona ecológicamente significativa.

El Humedal constituye el hábitat específico para una cantidad significativa de fauna, en particular de aves. Una serie de especies tanto residentes como migratorias se ubican en este territorio. Según el Informe del Censo Neotropical de Aves Acuáticas 2005, en la zona de Bañados al Sur de San Carlos se registraron una cantidad de 542 individuos de aves de 23 especies diferentes¹⁰.

Las peculiares características del ecosistema humedal, al cubrirse regularmente de agua, permiten además el crecimiento de vegetación característica, denominada hidrófita. Desde la perspectiva de las cuencas hidrográficas, los humedales del arroyo Maldonado son de interés primordial en el Departamento.

El arroyo Maldonado ha sido objeto de numerosos estudios multidisciplinarios debido al interés que presenta por su biodiversidad y singularidad a la vez amenazado por el impacto negativo de la antropización, como bien lo describe el siguiente informe elaborado por la Facultad de Ciencias.

“Los humedales del Aº Maldonado presentan una gran heterogeneidad ambiental, destacándose las marismas con vegetación emergente de gran porte, humedales salobres y la zona de su desembocadura en el mar. Este humedal salino o marisma es el más importante del país por su extensión y naturalidad. Tiene relevancia regional ya que presenta uno de los mayores cangrejales de la costa (sustento alimen-

10 Azpiroz, A. 2006. Uruguay: informe anual. Censo Neotropical de Aves Acuáticas 2005 [en línea]. En López-Lanús B. y D.E. Blanco (eds.): El Censo Neotropical de Aves Acuáticas 2005; Una herramienta para la conservación. Wetlands International, Buenos Aires, Argentina www.wetlands.org/LatinAmerica/Sp/index.aspx



El arroyo Maldonado desde el emprendimiento “El Quijote”

ticio de varias especies de peces y aves costeras) y es hábitat para especies típicas de estos ambientes que no encuentran un hábitat similar en toda la costa hasta la Provincia de Buenos Aires y Sur de Brasil. Este ambiente presenta valores muy destacados para la conservación de la biodiversidad. Los datos preliminares relevados sobre peces, anfibios, reptiles, mamíferos y plantas superiores indican cinco especies endémicas (que se encuentran únicamente en Uruguay y regiones vecinas), 20 especies amenazadas o vulnerables a la extinción, 24 especies de prioridad para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), al menos seis especies carismáticas (aún deben sumarse varias aves y cetáceos no incluidos en este informe Local), 43 especies con valor comercial ya sea para la pesca o para el acuarismo y al menos cinco especies migratorias protegidas por normativas internacionales (sin considerar los cetáceos).

Las principales amenazas que sufre este humedal son presión por desecación y posterior urbanización, así como alteraciones hidrológicas de los aportes de agua dulce que pueden alterar su salinidad. Cualquier actividad que altere la hidrología y salinidad natural del sistema constituyen impactos potenciales graves, que pueden incluso colapsar al sistema. Este ambiente adquiere aún más relevancia en el contexto de la costa de Maldonado, la cual ha perdido gran parte de su naturalidad, comprometiendo por ejemplo el desarrollo de alternativas turísticas de naturaleza que han aumentado a nivel mundial. En este contexto, el humedal del A° Maldonado se presenta como uno de los espacios abiertos naturales más extensos remanentes entre Punta del Este y el complejo La Barra-Mantaniales. Por esto, se recomienda

desestimular el avance urbano hacia este ecosistema, así como obras que pudieran dañar la naturalidad del mismo. Alternativamente, se propone fomentar actividades recreativas de bajo impacto como rutas panorámicas que resalten los valores de biodiversidad del área, miradores, pesca deportiva, canotaje, caminatas, etc., que amplíen la oferta turística de la zona sin la necesidad de transitar grandes trayectos hasta la costa de Rocha para obtener dichas ofertas”.¹¹

Las Facultades de Ciencias e Ingeniería, a partir de un Convenio específico con la Intendencia, realizaron el estudio del arroyo Maldonado a efectos de definir los principales lineamientos de gestión integrada de su curso y planicie de inundación y de estudiar la problemática de las inundaciones en la ciudad de San Carlos en términos de Ingeniería Fluvial, evaluando las diferentes alternativas de mitigación.

El IMFIA de la Facultad de Ingeniería y la Sección Limnología de la Facultad de Ciencias en Convenio con la Intendencia de Maldonado realizaron un informe (Junio 2008) cuyas principales recomendaciones son:

- *Evitar el avance de la urbanización en el interior de la curva de 10 años de recurrencia, coincidente con la planicie de inundación. En dicha zona se encuentran las unidades ambientales más significativas (“humedal salino”, pastizal costero”)*

¹¹ Extraído de Informe preliminar arroyo Maldonado. Aspectos destacados de biodiversidad. Resumen ejecutivo Sección Limnología Facultad de Ciencias (UdelaR) MSc. Lorena Rodríguez-Gallego.

- Consecuentemente se recomienda en la zona de la desembocadura una zona de amortiguación o buffer paralela a 200 m de la curva de 10 metros
- Fomentar modalidades turísticas de bajo impacto que fomenten el conocimiento de la marisma del arroyo Maldonado como espacio natural de alta diversidad
- Proponer su ingreso al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP).
- Categorización como Suelo Rural Natural

2.2.6 Cumbres

La Sierra de la Ballena, componente singular del sistema orográfico de la región, es una de las ramificaciones de la cuchilla de Carapé, con alturas que varían entre 20 y 160 metros. El proceso de antropización es alto, con presencia de forestación y edificación en las cumbres. Hay varios cerros con alturas que promedian los 100 metros tales como Cerro de los Zorros, Cerro del Diario, Cerro Miguel. Entrecortada por numerosas abras, su extensión alcanza aproximadamente 60 km. Separa además dos zonas diferenciadas claramente en su estructura geomorfológica.

Hacia el lado Oeste se extiende desde el Río de la Plata hasta la Laguna del Sauce una zona originalmente de dunas que actualmente constituye un paisaje modificado fuertemente por la acción humana. En efecto, la forestación de gran alcance realizada entre otros por Luschich, con la intención de fijar los médanos, ha generado un paisaje completamente diferente al natural. La Sierra muere en el mar, cons-



Cumbres antropizadas, en torno a Ruta 12

tituyéndose en la Punta de la Ballena, donde se han creado cuevas de apreciables dimensiones conocidas también con el nombre de grutas.

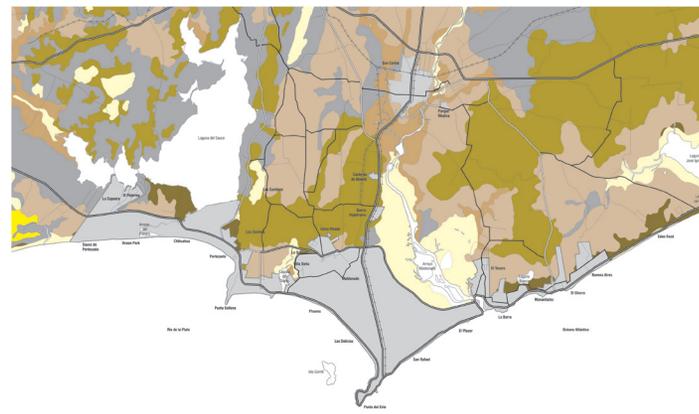
Hacia el Este las estribaciones de la Sierra de Garzón alcanzan alturas de unos 100 metros, aportando a la configuración de un paisaje de particular atractivo, apreciable desde los caminos vecinales existentes.

2.3 Sistema de producción, aptitud y usos del suelo rural

2.3.1 Aptitud del Suelo

El suelo constituye un recurso sumamente importante para la supervivencia de las actividades del ser humano, razón por la cual se deberían agotar todos los esfuerzos posibles para procurar su mejor uso y conservación. Determinar las aptitudes de las distintas clases de suelos, es el primer paso para obrar con fines de máximo aprovechamiento con criterios de sostenibilidad, conservación y equilibrio del medio ambiente. De este modo, se considera que la aptitud del suelo para la producción agropecuaria es un factor determinante para la asignación de usos y actividades a futuro.

La evaluación del potencial o aptitud de los suelos del territorio en cuestión se realizó en base a la información brindada por la Dirección de Suelos y Aguas del Ministerio de Ganadería Agricultura y



Aptitud de suelo. Fuente: MGAP - PRENADER

Pesca, quien generó una interpretación de las características de los suelos en base a los datos de CONEAT y levantamientos existentes.

Al respecto, los suelos se clasifican en ocho categorías de aptitud, que para su manejo en este trabajo, se sintetizan en cinco grandes clases.

La primera clase considerada, son suelos con buen potencial para el uso agrícola de manera dominante, más allá de limitaciones superables con normas adecuadas de manejo. Su localización está asociada a terrenos de poca pendiente. Ocupan unas 18.000 hectáreas en el ámbito del Plan Maestro.

La segunda clase, es de suelos donde el carácter dominante es el uso pecuario, ovino y bovino, con intensidad y relación de cargas diferenciales según profundidad, fertilidad y otras características físicas y químicas de los suelos. Ocupan 16.400 hectáreas en el ámbito del Plan.

La tercera corresponde a suelos con posibilidades para plantaciones forestales. Su localización está asociada a sitios o sectores de territorio con mayor pendiente. Ocupan unas 17.000 hectáreas en el ámbito del Plan.

La cuarta y quinta de las clases en que se agruparon los suelos, corresponden a tierras frágiles, no aptas para usos productivos agropecuarios, donde el carácter dominante debe ser la preservación de los valores del ecosistema.

La cuarta clase, con muy poca extensión, clasificada como forestal, son básicamente los suelos de dunas costeras que tienen esta aptitud desde que así fueron clasificadas para la Ley Forestal. Son 750 hectáreas, la gran mayoría con especies exóticas (pino marítimo).

La quinta clase son suelos clasificados como de reserva, con unas 4.500 hectáreas, presenta dos claras localizaciones; una correspondiente a los suelos que conforman las partes altas o cumbres de las serranías, caracterizados por su superficialidad, entre otros aspectos, con grados diversos de cobertura vegetal natural, herbácea y monte, donde se ubican las nacientes de cursos de agua, presencia de fauna y flora autóctona, todo lo cual contribuye a otorgar el carácter de alta fragilidad de estos ecosistemas. La segunda localización, corresponde a los entornos de las lagunas costeras, donde se generan zonas o ecotonos muy frágiles, donde también es necesaria la protección de los valores de biodiversidad. En síntesis los suelos de esta clase, deberían ser manejados con criterios muy afinados de conservación no siendo en general aptos para la promoción de usos agropecuarios, y menos, los residenciales.

2.3.2 Usos del Suelo

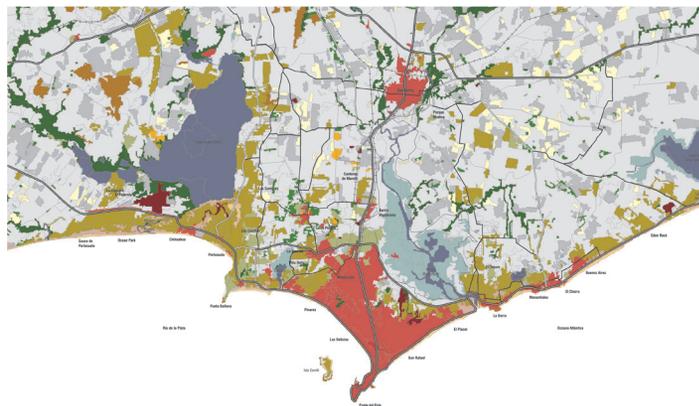
Partiendo de la base de que las actividades como cambios o intensificación de la agricultura, la explotación forestal, la creación de infraestructuras -entre otros- implican cambios en los usos del suelo que producen transformaciones en el paisaje rural y en el ambiente,



Tambo y fábrica de quesos en Zona rural al Oeste de Maldonado en camino Vecinal próximo a Ruta 12

resulta prioritario conocer los usos que se le están dando a los diversos suelos. La información existente de los usos del suelo rural de la zona en cuestión se presentan en el siguiente gráfico y son fruto de la interpretación de la imagen satelital LANDSAT de abril de 2009 complementado con relevamiento de campo, realizado por DINOT-RENARE en noviembre y diciembre de 2009. En dicho estudio, los usos del suelo se ordenan de acuerdo a seis grandes temas:

- **Áreas terrestres cultivadas y manejadas:** Conformada por áreas donde la vegetación natural ha sido modificada, removida o reemplazada por otro tipo de cobertura vegetal de tipo antrópico. Esta vegetación es artificial y requiere de actividades humanas para mantenerla a largo plazo. Incluye áreas forestadas (pino, eucaliptos, bosque costero), cultivos de secano, de regadío, y pradera cultivada herbácea
- **Áreas descubiertas o desnudas:** Esta clase describe áreas que no tienen una cobertura artificial como resultado de las actividades humanas. Son áreas con menos de 4% de cobertura vegetal. Incluye afloramientos rocosos, dunas y arena de playa
- **Cuerpos naturales y artificiales de agua:** Esta clase se aplica a áreas que están cubiertas por agua. Incluye lagunas, lagos, cursos de agua y embalses, suelos húmedos y estacionalmente inundados
- **Superficies artificiales y áreas asociadas:** Esta clase describe áreas que tienen una cobertura artificial como resultado de las actividades humanas como la construcción. Incluye áreas urba-



Uso del suelo. Fuente: DINOT - RENARE. Octubre 2009

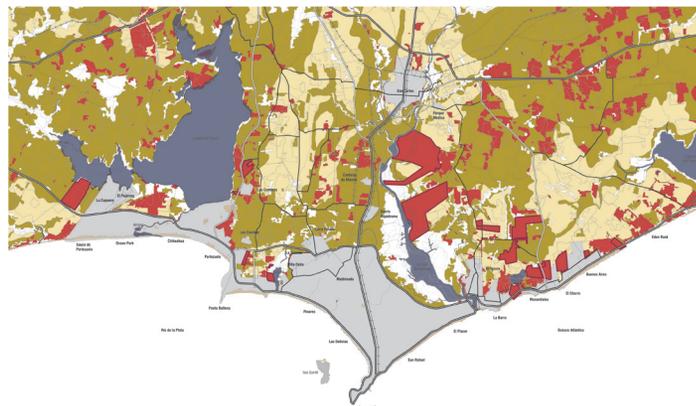
nas y equipamientos asociados como puertos, aeropuertos, instalaciones deportivas, industrias y canteras

- **Vegetación natural y semi-natural:** Las áreas con cobertura vegetal natural están definidas como áreas donde la cobertura vegetal está en balance con las fuerzas abióticas y bióticas de su biotopo. La vegetación semi-natural está definida como vegetación no plantada por el hombre pero si influenciada por sus acciones (por ejemplo pastoreo sobre campos naturales). Incluye monte galería y monte serrano, pradera natural y con arbustos, chircales y vegetación psamófila
- **Vegetación natural y semi-natural acuática o regularmente inundadas:** Esta clase describe áreas que son de transición entre sistemas terrestres puros y acuáticos, y donde la napa freática se encuentra usualmente cerca de la superficie o ésta se encuentra cubierta por agua superficial. La vegetación predominante, al menos periódicamente comprende plantas hidrófilas

2.3.3 Intersección de Aptitud y Usos

Conocer la Aptitud y Usos del Territorio resulta clave para establecer criterios de Ordenamiento Territorial, dando pautas para categorizar el suelo, para identificar áreas potencialmente transformables y definir zonas de gestión diferenciada.

La metodología empleada consistió en efectuar un cruzamiento de dos datos, aptitud y usos, obteniendo un diagnóstico del territorio



Compatibilidad aptitud - uso de suelo. Fuente: MGAP - RENARE

(Ver Gráfico “*Compatibilidad Aptitud-Uso de Suelo*”), en el cual se identifican:

- Los usos compatibles y no compatibles respecto a la aptitud productiva del suelo
- Zonas donde existe una subutilización del recurso suelo
- Áreas naturales a preservar: humedales, monte nativo, sistema dunar

En su mayoría los casos no compatibles corresponden a la extensión de la mancha urbana o a la creación de emprendimientos cerrados en tierras aptas para la producción agropecuaria, o en tierras que deberían mantenerse como reserva natural.

2.4- Sistema Urbano Metropolitano

El sistema urbano de la Aglomeración Central, comprende un conjunto de áreas urbanas vinculadas entre sí, que tienen muy distintas características y cumplen actividades complementarias, cuyo núcleo son las ciudades de Maldonado - Punta del Este y San Carlos.

Con su creciente importancia demográfica y económica, es por su población residente, la segunda área urbana del país, que pasó de tener el 0,64 % del total nacional en 1908, a ser el 3,3 % con unos 111 mil habitantes en 2004, creciendo con una tasa muy superior a la del promedio nacional y de la aglomeración metropolitana de Montevideo.

Ubicada en la franja costera a 130 km. de Montevideo -el gran centro de nivel nacional-, con el cual se conecta mediante el múltiple eje paralelo a la costa, resultando un sistema bien articulado con una firme posibilidad de generar un segundo polo de la Región Metropolitana Sur y por lo tanto una bipolaridad en el sistema urbano nacional.

A su vez Maldonado-Punta del Este es un polo regional, cuya calidad y diversidad de equipamiento mejora en forma sostenida y su actividad se complementa con la de San Carlos. Su notorio rol pro-

tagónico en el Sureste del país se constata por el mayor crecimiento en los sucesivos censos desde 1908, respecto al de las otras ciudades importantes y capitales de la Región -Minas y Rocha-.

Esta situación se enmarca a nivel departamental, en un fuerte crecimiento de su población, la cual se duplica en los últimos cincuenta años, pasando de ser el decimocuarto en el ranking de población en 1963, el tercero en 2004, generado mayormente por la migración desde otros departamentos para trabajar en la construcción y los servicios, lo que se reafirma con los datos preliminares del censo 2011.

Maldonado. Capital Departamental, junto con **Punta del Este** ya es en 2004 por su población residente la cuarta ciudad del país, luego de Montevideo, Salto y Paysandú y la segunda en cantidad de viviendas.

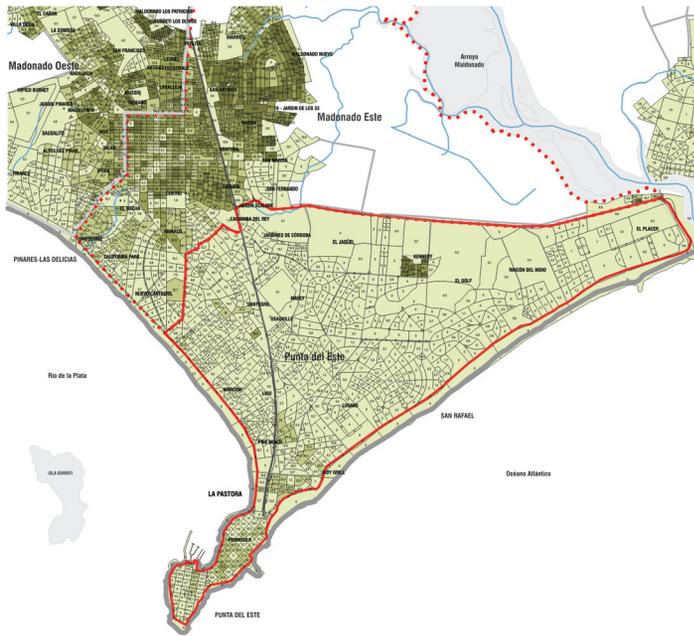
San Carlos. Ubicada en el km. 19 de la ruta 39 y bordeada por los arroyos San Carlos y Maldonado, dispone de equipamiento e infraestructura de nivel zonal, centro de una extensa Microrregión y el más fuertemente vinculado con la producción del agro del departamento.

El sistema urbano de la Aglomeración Central se completa con una sucesión de localidades balnearias, tanto hacia el Este como al Oeste de los centros principales. Hacia el Este, en el Municipio de San Carlos, con firme crecimiento y estructurados a lo largo de la Ruta 10, se enumeran los principales balnearios:

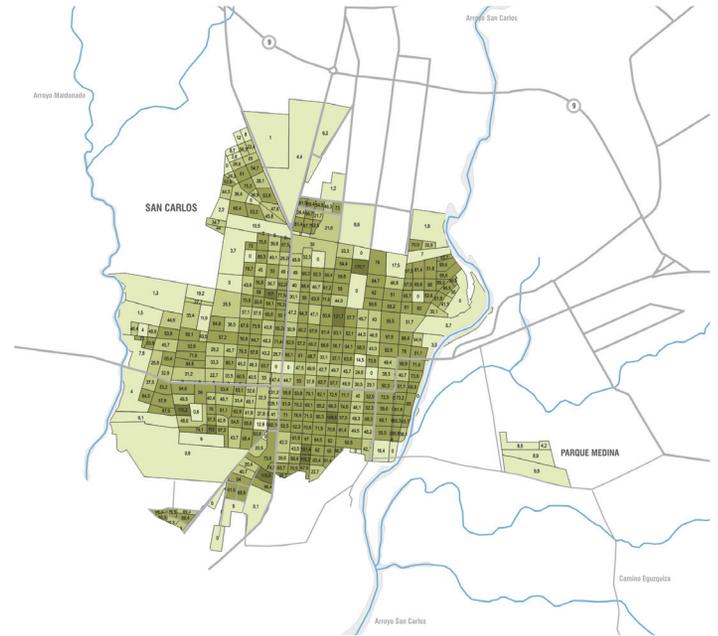
La Barra. Ubicado sobre Ruta 10 bordeando la barra del arroyo Maldonado y la costa oceánica. Cuenta con equipamiento e infraestructura de nivel local. Originado como pueblo de pescadores, es actualmente un polo de atracción turística con numerosos servicios relacionados, comercios, galerías de arte, entretenimiento, gastronomía y alojamiento, entre otros.

El Tesoro. Próximo a la desembocadura del arroyo Maldonado, con equipamiento sublocal y crecientemente población residente.

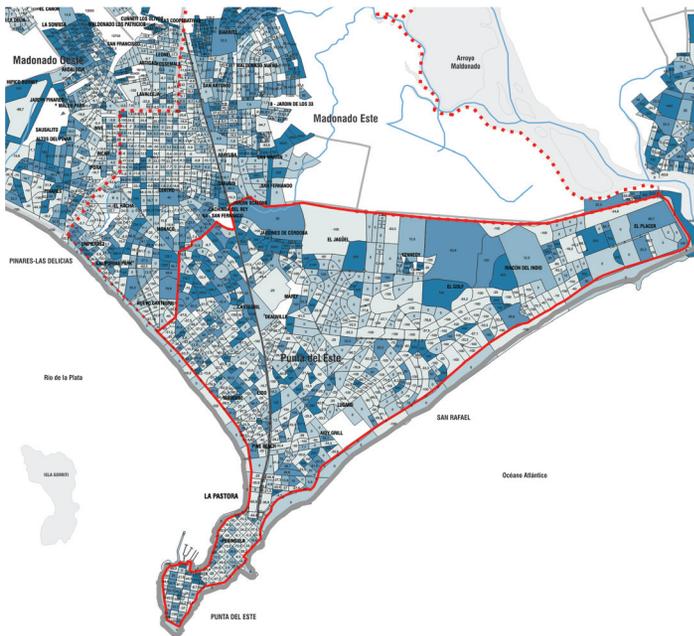
Manantiales, El Chorro y Balneario Buenos Aires. Son balnearios ubicados más al Este sobre la costa del Océano Atlántico y la ruta 10, los dos últimos luego de su empalme con ruta 104, los que cuentan con equipamiento e infraestructura de alcance sublocal.



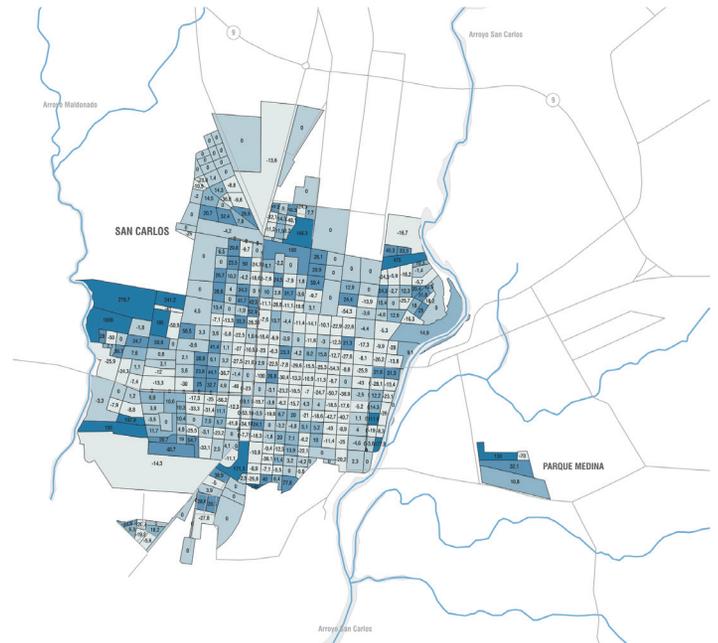
Densidad de Población 2004. Punta del Este



Densidad de Población 2004. San Carlos



Variación de Población 1996 - 2004. Punta del Este



Variación de Población 1996 - 2004. San Carlos

Hacia el Oeste, se suceden los balnearios costeros de la Microrregión de **Punta Ballena: Portezuelo, Chihuahua** (integran el Municipio de Maldonado), **Sauce de Portezuelo y Ocean Park** (integran el de Piriápolis), los que salvo Portezuelo tienen un crecimiento discreto, con sectores sin consolidar como suelo urbano. A ellos se agregan las localidades de **La Capuera y El Pejerrey** ubicadas sobre la Laguna del Sauce, también en el Municipio de Piriápolis.

La Capuera y Balneario Buenos Aires por tratarse de áreas con problemas –relativos a aspectos de tenencia y drenaje de pluviales son por esta razón objeto a su vez de Planes Especiales.

2.5- Diagnóstico y Prospectiva de la evolución de población y vivienda

2.5.1 Población permanente

Los núcleos urbanos de la Aglomeración Central, tienen desde hace décadas un sostenido crecimiento de población, resultante además de su crecimiento vegetativo, de la recepción de migración interna y algo de la externa. Maldonado es el único departamento con saldo migratorio positivo con respecto a todos los demás, incluido Montevideo).

En cuanto a la distribución interna según áreas urbanas, se constatan en los últimos períodos grandes diferencias en las tasas de crecimiento de la población permanente, pues extensas áreas periféricas crecen con altas tasas respecto al promedio nacional y en las áreas centrales de las ciudades la población decrece en valores absolutos en el período 1996 a 2004.

Para apreciar este proceso se presentan aquí planos: de Maldonado-Punta del Este y de San Carlos, con la densidad de población permanente en habitantes por hectárea, -densidad bruta- por zona censal en 2004 y su porcentaje de variación de 1996 a 2004.

Se observa que los mayores incrementos, se dan en áreas de borde del tejido urbano de Maldonado, en barrios como Maldonado Nue-

vo, Cerro Pelado, La Sonrisa, etc. y de San Carlos; en tanto disminuye en el Centro Histórico de Maldonado, la Península de Punta del Este y el Casco Central de San Carlos.

Para profundizar en lo relativo a la distribución de la población en el conjunto urbano en el CD adjunto bajo el título Anexo Plan Local Población Vivienda y Urbanización, se incluye el Cuadro PVf.1, donde se detalla la población permanente y la estimada estacional en alta temporada en 2004, según los Sectores Homogéneos en que se dividieron para su estudio las áreas urbanas de la Aglomeración. Los sectores se definen según las características de cada área, considerando la división catastral, la disponibilidad de infraestructura –red de saneamiento-, el tipo de estacionalidad y la normativa de edificación vigente, que condicionan las densidades de vivienda y población máximas admisibles –su densidad de saturación-.

En el casco histórico de Maldonado, la densidad de población permanente en 2004 era de 72 hab/há y en el centro de San Carlos de 46 hab/há, siendo mayor en el casco contiguo con 65 hab/há. En los barrios de Maldonado la mayor densidad es la de Maldonado Nuevo con 77 hab/ há.

A su vez, por tratarse de un área con importante actividad turística de nivel no solo nacional sino mayormente internacional, es muy significativa la presencia de población visitante durante la temporada turística, aspecto que se plantea en los ítems siguientes al analizarse lo relativo a la estacionalidad.

2.5.2 Vivienda

El stock de vivienda de los núcleos urbanos de la Aglomeración, (68.500 en 2004), acompaña el proceso de sostenido crecimiento de población, tanto para el uso permanente (53,5 %), como de uso estacional (40,3 %), (más un 6,2 % en otras situaciones), constándose distintas proporciones según las áreas consideradas.

Comparando los datos de densidad de vivienda con los de densidad de población permanente, se aprecia claramente la fuerte relevancia de la vivienda de uso estacional en las áreas turísticas.

Los planos adjuntos presentan la densidad bruta de viviendas por hectárea según zona censal en 2004 y su porcentaje de variación de 1996 al 2004, para las ciudades de Maldonado-Punta del Este y de San Carlos.

La densidad media de vivienda en Maldonado - Punta del Este era en el 2004 de 9,9 viv/ha; en San Carlos 16,9 viv/ha y en el conjunto urbano de la Aglomeración 8,7 viv/ha. Las mayores densidades están en la Península de Punta del Este y La Pastora con 58 viv/ha y el máximo en el sector Central de la Península con 115 viv/há.

Los sectores homogéneos de Maldonado-Punta del Este con predominio de población permanente, tenían en 2004 una densidad media de 15 viv/ha, con una densidad de población permanente de 41 hab/ha y en los de predominio de vivienda estacional la densidad era de 7,4 viv/ha, con solo 2,7 hab/ha.

Los mayores incrementos de densidad de vivienda en el período intercensal 1996-2004, se produjeron en las áreas costeras por un fuerte proceso de construcción de vivienda de temporada y en las áreas de borde de Maldonado y San Carlos por la construcción de vivienda de uso permanente.

Comparado las tasas de crecimiento de población, vivienda y hogares y las condiciones de ocupación de las viviendas, surge que en varios períodos, hubo cambios significativos de viviendas de uso estacional a uso permanente o viceversa. En el centro de Maldonado y

el de San Carlos hubo de 1996 a 2004 un gran aumento de viviendas desocupadas no estacionales.

A su vez en el Cuadro PVf.1 se detallan para cada sector homogéneo, los datos de viviendas ocupadas, las desocupadas estacionales y las en alquiler, venta, construcción, etc.

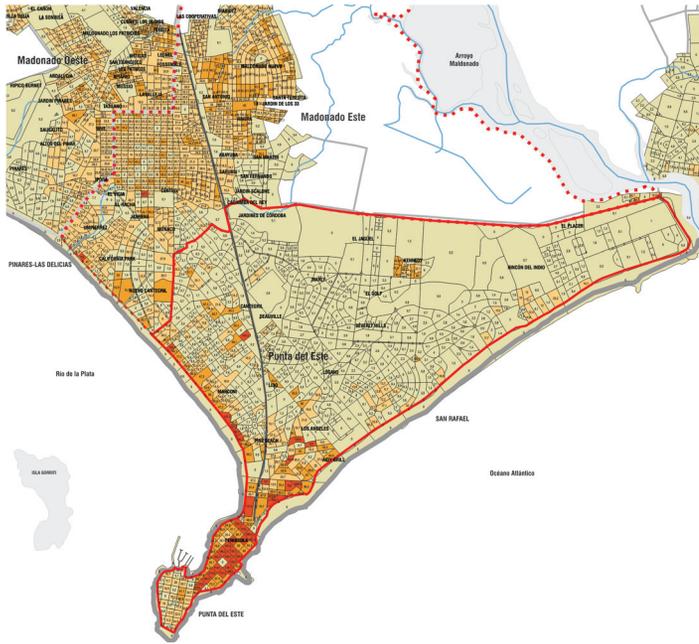
Adicionalmente en el texto del Cuaderno o, en Cuadro DV.1 se estima el Déficit Habitacional en 2004, a partir de las condiciones de habitabilidad del stock disponible para uso permanente y la cantidad de hogares demandantes, para Maldonado, San Carlos y Punta del Este y en el Cuadro VF.1 se estima para el período 2004 -14, las necesidades de producción de vivienda de uso permanente por causal -incremento hogares, reposición y superación déficit-, lo que requería construir unas 1200 viviendas por año de calidad adecuada. Las mismas deberán distribuirse en función de los niveles de ingreso y según la demanda, de cada ciudad componente de la Aglomeración.

2.5.3 - Vivienda de uso estacional y población en alta temporada

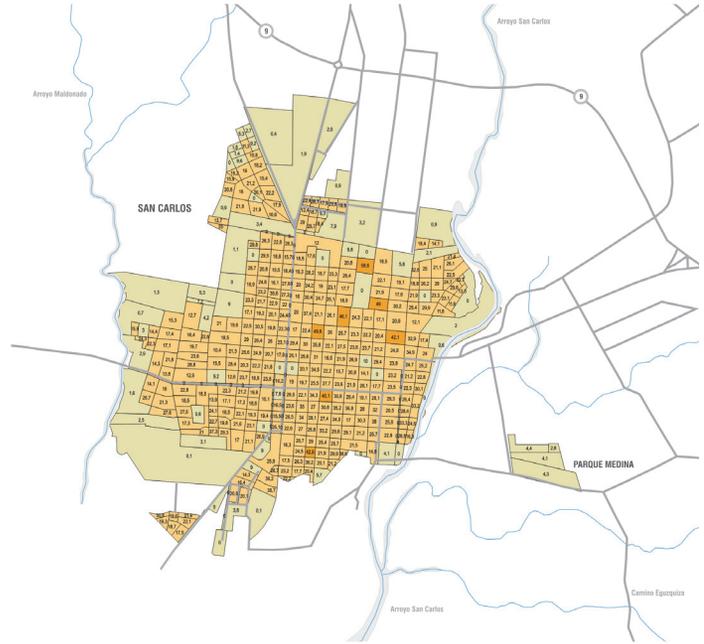
La población visitante que se instala en alta temporada (unas 161 mil en 2004), implica un incremento del 59% en la población total de la Aglomeración, lo hace mayormente en viviendas particulares de uso estacional, pero también crece la radicación en muchas de las de uso permanente y se ocupan parte de las en alquiler o venta,



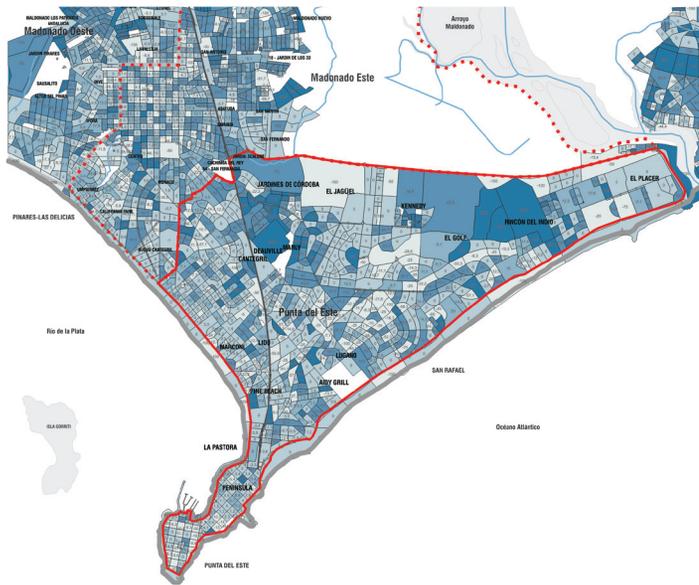
Vivienda de interés social en área periférica de Maldonado



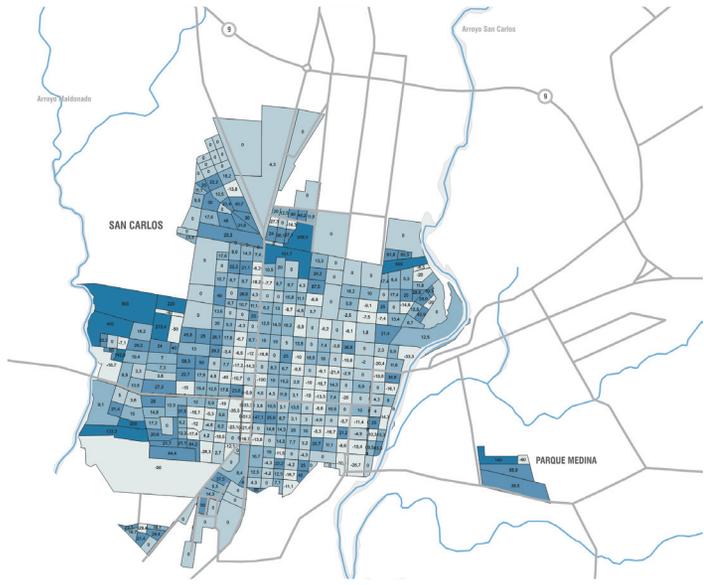
Densidad de Vivienda 2004. Punta del Este



Densidad de Vivienda 2004. San Carlos



Variación de Vivienda 1996 - 2004. Punta del Este



Variación de Vivienda 1996 - 2004. San Carlos

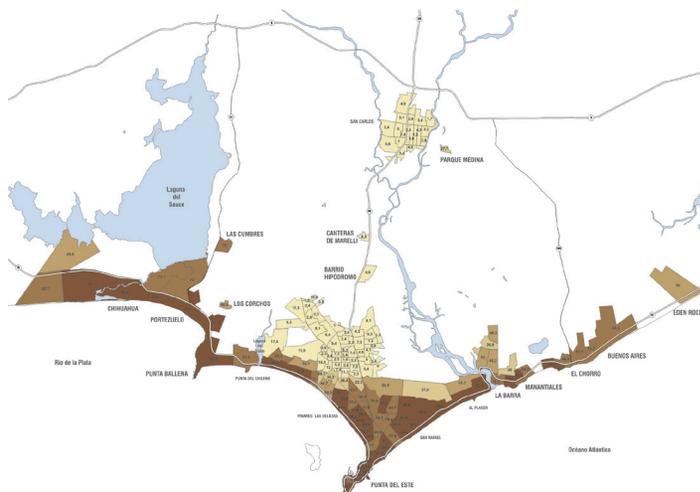
a lo que se suman los que optan por alojamientos colectivos como hoteles o campings ubicados en áreas turísticas. El procedimiento para estimarla se detalla en el Anexo Plan Local.

La población que se radica en forma simultánea durante la alta temporada en áreas con predominio de viviendas de uso estacional se incrementa fuertemente, superando a la población permanente del lugar y se alcanzan en ese corto período altas densidades de población total.

Así en la Península de Punta del Este y La Pastora, cuya densidad promedio era de 59 Viv./ha en 2004 y la de población permanente 15 hab/ha, la de población total en alta temporada será de 286 hab/ha, (se incrementa 19 veces); y en el sector Central de la Península –Av. Gorlero e inicio de Bvar. Artigas-, cuya densidad de población permanente era de 25 hab/ha, pasará a 562 hab/ha, (se incrementa 22 veces).

Índice de Estacionalidad

Para apreciar el grado de estacionalidad de las áreas urbanas de la Aglomeración –que es un tema de gran relevancia para su estudio–,



Índice de Estacionalidad 2004

se definió un Índice que permite cuantificarla. Se calcula como el cociente entre la cantidad de viviendas de uso estacional y la suma de ellas más las de uso permanente que hay en esa área, el cual puede variar desde 0 hasta un máximo de 1 y se expresa en porcentajes.

El índice de estacionalidad por segmento censal en el 2004 se presenta en el plano adjunto. Se aprecia que hay áreas de neto predominio de población permanente y otras de neto predominio de población estacional, pero también hay otras intermedias o de tipo mixto, como las áreas de interface entre Maldonado y Punta del Este o en balnearios como El Tesoro.

El índice de estacionalidad promedio de la Aglomeración era en 2004 del 43 %, pero llega a superar el 90 % en varios sectores de la península de Punta del Este, siendo de 9,8 % en el centro de Maldonado y baja a menos de la mitad en muchos de sus barrios, siendo del 4 % en San Carlos.

Como resultado queda en evidencia la existencia de dos tipos de ciudad bien diferenciadas: la de la población permanente y la de la población estacional, lo que incide claramente en el funcionamiento del conjunto. Esta realidad fue determinante para elaborar la propuesta del Modelo Territorial -imagen objetivo al 2025- referente importante para definir el Plan de Ordenamiento del conjunto de la Aglomeración.

2.5.4 - Análisis Prospectivo de la evolución de las áreas urbanas

Para elaborar el Plan y definir los requerimientos de áreas urbanas, se realiza un análisis prospectivo a partir de los datos del Censo 2004, para estimar la evolución de la población permanente, la de temporada y el stock de vivienda necesario para cubrir ambos aspectos hasta el año 2025, en base a los estudios demográficos del INE, pero aumentando la tasa de crecimiento en un 20% para cubrirse ante imprevistos y con los criterios indicados en el Anexo Plan Local. Población, Vivienda y Urbanización.

Así en el Cuadro PVf.1 se estiman para el 2025 el aumento de la población y vivienda permanente y en alta temporada con su probable distribución según sectores homogéneos.

Se considera la capacidad disponible de su tejido -o margen de superficie edificable con el tipo de uso factible en cada área, sin llegar a la saturación-, los cambios previstos en la normativa y la modalidad de desarrollo resultante de las acciones de urbanización y vivienda en ejecución o a realizar en el marco del Plan; aspecto que se profundiza en los ítems 3.2 Transformaciones de Suelo (PAI); 3.4 Modalidades de Gestión para acciones públicas de urbanización y vivienda y en el Anexo Plan Local, Población Vivienda y Urbanización.

En el Cuadro PVf.2. se estima la capacidad locativa máxima del tejido urbano en cuanto a población y vivienda. En los Cuadros PVf.3, PVf.4 se resumen para el 2004 y el 2025 las principales variables por grandes áreas urbanas agrupando sectores contiguos de similares características, ordenados según los actuales municipios, dividiendo el de Maldonado en sector Este y Oeste. Los Cuadros PVf.5 y PVf.6 resumen lo relativo a las variables mencionadas, pero ordenados según el tipo de estacionalidad.

Dadas las tendencias actuales, sectores homogéneos como la parte interior de Balneario Buenos Aires, La Bota y La Capuera, que en 2004 tenían estacionalidad mixta, pasarían a ser de predominio permanente, y el frente costero del Balneario Buenos Aires a ser de predominio estacional al tipo mixto.

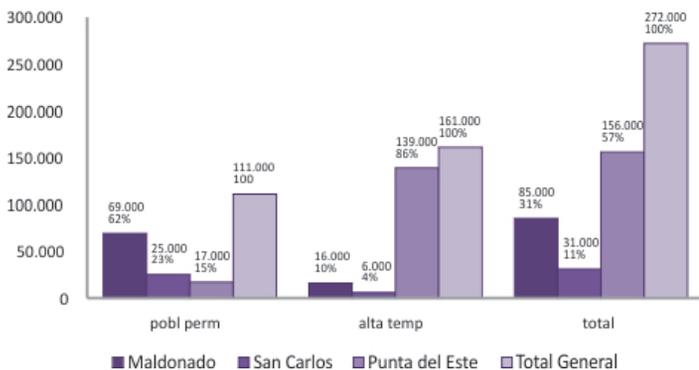
De los estudios resulta que el área urbana existente con las incorporaciones previstas en el Plan mediante los Programas de Actua-

ción Integrada (PAI), indicados en los planos respectivos, tiene capacidad suficiente para atender el crecimiento máximo previsto de vivienda para la población permanente y de temporada hasta el 2025 -horizonte temporal del Plan- e incluso con cierto margen para cubrir un crecimiento posterior, pues casi todos los sectores tendrían densidades de vivienda inferiores a la de saturación del tejido urbano

Según los resultados preliminares del Censo de 2011 -que se dispone a mediados del 2012- el crecimiento de población del Departamento de Maldonado así como el de su núcleo notoriamente mayoritario la Aglomeración Central fue superior al previsto por el INE e incluso al un 20% mayor aplicado para el estudio del Plan.

En el conjunto de la Aglomeración en 2011 la población permanente supera los 132.000 habitantes, que viven en unos 47.500 hogares, cuyo tamaño medio sigue disminuyendo a 2,79 personas por hogar. El total de viviendas en 2011 es de unas 85,500 de las cuales 48.200 están ocupadas por la población permanente, con un aumento del porcentaje de viviendas ocupadas, que se aproxima al de 1996.

No obstante aunque se mantuvieran estas altas tasas de crecimiento verificadas en el período 2004 a 2011, hasta el año 2025, el área urbana prevista en el este Plan seguirá siendo suficiente, considerando las áreas urbanas actuales más las agregadas por los PAI propuestos.



Cantidad y porcentaje de población permanente y de alta temporada en el año 2004



Proyección de Cantidad y porcentaje de Población y de Alta temporada en el año 2005

AGLOMERACIÓN CENTRAL, POBLACIÓN EN 2004								
Población Permanente				Población en Alta Temporada				% Crecimiento en Alta Temporada
	Cantidad	%	Aumento Cantidad	%	Total General	%		
Cpp	Maldonado	69000	62	16000	10	85000	31	23,2
	San Carlos	25000	23	6000	4	31000	11	24,0
	Subtotal	94000	85	22000	14	116000	43	23,4
Cpe	Punta del Este y Subsist. Costero	17000	15	139000	86	156000	57	817,6
Total General		111000	100	161000	100	272000	100	145,0
en %		41	-	59	-	100	-	-

AGLOMERACIÓN CENTRAL, POBLACIÓN ESTIMADA AL 2025								
Población Permanente				Población en Alta Temporada				% Crecimiento en Alta Temporada
	Cantidad	%	Aumento Cantidad	%	Total General	%		
Cpp	Maldonado	94000	60	28000	11	122000	29	29,8
	San Carlos	31000	20	9000	3	40000	10	29,0
	ST	125000	80	37000	14	162000	38	29,6
Cpe	Punta del Este y Subsist. Costero	31000	20	228000	86	259000	62	735,5
Total General		156000	100	265000	100	421000	100	169,9
en %		37	-	63	-	100	-	-

Notas:

- Cpp Ciudad de la población permanente
- Cpe Ciudad de la población estacional
- En el Subsistema Costero se incluyen los sectores urbanos próximos a la costa como Las Delicias, Pinares, Punta Ballena y Chihuahua que integran el Municipio de Maldonado

Entonces la población permanente llegaría a 166.000 y habría unas 132.800 viviendas. La densidad de vivienda pasaría de 10,5 viv/ha en 2011 a 15,5 viv./ha, llegándose a utilizar un 70 % de la capacidad admisible del tejido urbano.

Así en Maldonado y sus barrios de predominio de población permanente, la densidad de vivienda crecería de 19,4 viv/ha en 2011 a 26 en 2025 y en San Carlos de 18,5 niv/ha a 23,7.

En consecuencia aplicando el Plan propuesto, el conjunto de la Aglomeración tendría un razonable aumento de la densidad de vivienda, aprovechando mejor las inversiones en infraestructura y disminuyendo el costo de mantenimiento y prestación de servicios por unidad de vivienda.

2.5.5 - Las dinámicas poblacionales y patrones de asentamiento

La impronta de la urbanización del área de la Aglomeración, queda en evidencia con el análisis y mapeo en el área urbana de los Índices de Estacionalidad de la población así donde dichos índices son más bajos, corresponde a la “ciudad de la población permanente” y en el otro extremo, donde estos índices son más altos, se da la “ciudad de la población estacional”.

En los Gráficos adjuntos, se sintetizan los datos de población permanente y en alta temporada según su localización; en la ciudad de la población permanente (Maldonado y San Carlos) y en la ciudad de la población estacional (Punta del Este y Subsistema Costero). En ellos los sectores urbanos de la costa como Punta Ballena, Pinares y Las Delicias, que son de predominio estacional o mixto e integran el Municipio de Maldonado se incluyen en Punta del Este y Subsistema Costero. Pero para analizar otros temas en los Cuadros por Municipio, ellos se suman como corresponde al de Maldonado.

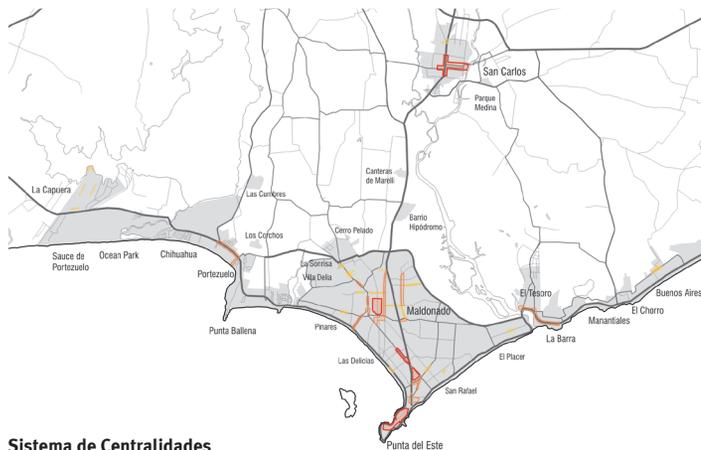
Interesa destacar respecto a esta realidad que en 2004 en San Carlos y Maldonado en los barrios de población permanente, residía, en el 25% de la superficie urbana, el 85% del total de la población

permanente de la Aglomeración (94.000 de los 111.000 hab.). Precisamente, estos residentes ocupan las áreas con bajos índices de estacionalidad, identificadas en el gráfico del modelo en color violeta por el predominio casi absoluto de población permanente. El resto de ella se aloja en áreas de transición con cierto equilibrio entre ambos tipos de población; o en forma dispersa al interior de la ciudad de predominio estacional.

Durante casi todo el año, en el 75% de la superficie total de la mancha urbana, en 2004 residían 17.000, solo el 15% de la población total, asentada en un área de gran calidad físico-espacial y ambiental, claramente de mejor calidad a la porción del territorio urbano donde habita la mayoría de la población residente.

En alta temporada, la población aumenta notablemente, pero solo durante un período muy breve (enero, febrero). Esto determina en forma notoria las características y funcionamiento de este fenómeno urbano metropolitano de impronta de enclave turístico de alto nivel en el contexto de la región.

La población total en alta temporada (con la visitante alojada) en 2004 se estima en 272.000. Interesa destacar que este explosivo crecimiento se da mayormente en el área turística, donde la población crece de 17 a 156.000, es decir se multiplica más de 9 veces, ocupando casi totalmente su stock habitacional. En tanto el aumento en áreas donde predomina la población permanente es muy menor, del orden del 23 %.



Sistema de Centralidades

También se presentan Gráficos con un escenario de población hacia el 2025. Se estima que el total de población permanente pasaría de 111.000 a 156.000 habitantes. En alta temporada pasaría de 161.000 de población visitante alojada en 2004 a 265.000, un 65% más. O sea que en el momento pico de la alta temporada (enero - febrero), la aglomeración urbana tendría una población total de 420.000 habitantes.

En las áreas urbanas de las ciudades donde predomina la población permanente (Maldonado, San Carlos) ésta pasaría de 94.000 a 125.000 habitantes, con un incremento absoluto en el período del 33 %.

Por último, la dinámica poblacional del área urbana expuesta y su territorialización, se presenta en los cuadros de la pagina anterior, como otra forma de lectura del fenómeno analizado.

2.6 - Centralidades, Infraestructura y Grandes Equipamientos

2.6.1 - Sistemas de Centralidades y de Espacios públicos

La ciudad tradicional conformaba una estructura que resultaba en general, homogénea y en relación a una única centralidad. En la ciudad contemporánea es posible registrar una desarticulación constante que lleva a la generación de múltiples centralidades. Los vectores de movilidad y las áreas de mercado definen lo que Zaera Polo denomina una “estructura líquida” que va modificando y extendiendo la ciudad sobre el territorio a la vez que define áreas de centralidad independientes y variables.

Tal como menciona Roberto Fernández *“la cuestión radica, no en el pasaje de la uni a la pluri o multi centralidad urbana o metropolitana, sino a las condiciones ambigüas que se suscitan en estadios intermedios de estas alternativas, que impliquen la pérdida de características eficientes de centralidad en tanto acceso a determinada clase de servicios, pertenencia a instancias de identidad simbólica y por tanto, afianzamiento del rol psicosocial de integración a una imagen de*

comunidad”¹². Esta constante transformación de la estructura de las ciudades, lleva a una permanente alternancia entre atractividad y pérdida de centralidad de los distintos fragmentos urbanos.

Hechas estas consideraciones, se puede reconocer, una serie de ámbitos caracterizados por concentrar actividades urbanas de servicios de distinto tipo con su correspondiente soporte infraestructural y de equipamiento, configurando áreas y/o corredores urbanos, que resultan ampliamente reconocibles y apropiados por los usuarios convirtiéndose en factores decisivos para la cohesión social y la identidad.

En el plano de Centralidades de la Aglomeración que se presenta se indica su localización y nivel de equipamiento, y en los de “Servicios a la Población y a la Producción” se aprecia por el grado de densidad de su ubicación, los sectores urbanos que constituyen centralidades funcionales, respecto a las cuales se concuerda en general con el criterio establecido en el Decreto 3595 y en la resolución 182/998, de la Intendencia de Maldonado. Se distinguen centralidades de nivel metropolitano, intermedio y barrial, según la cantidad, diversidad, grado de especialización y jerarquía de los servicios públicos y privados disponibles, lo que determina el alcance de su área de influencia.

Las de nivel metropolitano resultan del proceso histórico de conformación del conjunto de ciudades que integran la Aglomeración, así Maldonado Centro, San Carlos Centro y Punta del Este Centro, a las que se agregó otra más reciente en el tramo medio de Av. Roosevelt en el entorno del Punta Shopping. Las mucho más numerosas, tanto de nivel intermedio entre la cuales hay varias con cierto grado de especialización, como las de nivel barrial, se detallan en el texto del Informe Final y grafican en los planos correspondientes.

Respecto al equipamiento de los servicios de salud y educación, donde destaca el interesante desarrollo del nivel terciario con la instalación del CURE de la UdelaR y emprendimientos privados, que reafirman el rol de polo regional de Maldonado-Punta del Este, en el Informe Final inclui-

12 Este texto es una versión revisada y aumentada del ensayo Archipiélagos urbanos. Notas para una teoría del proyecto-fragmento inserto en el libro “Derivas. Arquitectura en la cultura de la posurbanidad”, Editorial UNL, Santa Fé, 2002.

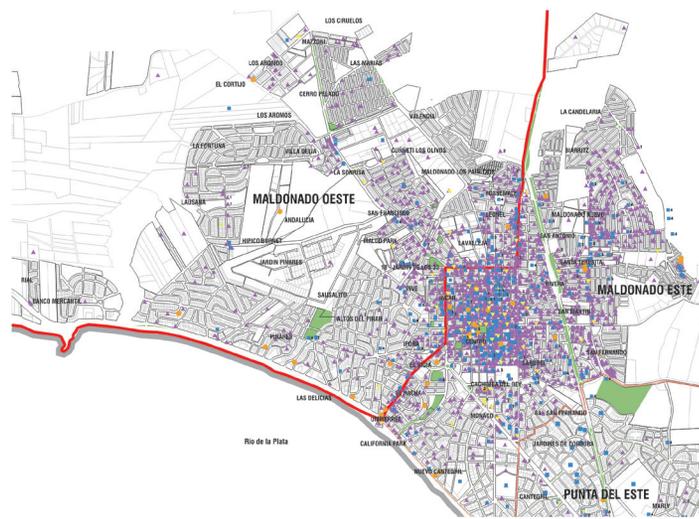
do en el CD se detallan las necesidades de ampliación, remodelación y construcción de nuevos locales para los distintos niveles de prestación.

En cuanto al destinado para cultura y esparcimiento, con los grandes proyectos relevantes para el desarrollo del conjunto de la Aglomeración, como el Predio Ferial y el Centro de Convenciones y lo referente al sistema de parques y otros espacios públicos abiertos, aspectos para los cuales el Plan incluye una serie de importantes propuestas, las mismas se presentan en el capítulo 4. Acciones y Operaciones para el Territorio de la Aglomeración.

Espacios Públicos

La Aglomeración cuenta con un importante conjunto de espacios públicos abiertos de distinto tipo: parques urbanos y otros ubicados en la periferia; las plazas centrales de las ciudades componentes; plazas de barrio y plazuelas, a los que se agregan los aportes de la extensa franja costera y la existencia de amplias superficies de jardines privados especialmente en los barrios del bosque y playas de Punta del Este.

En el capítulo siguiente, con la propuesta del Plan se indica la reestructura del sistema y las nuevas incorporaciones, junto con el plano del Sistema metropolitano de espacios públicos de la Aglomeración y en el CD los planos con los de las ciudades componentes.



Sistemas de Servicios a la Población y a la Producción. Maldonado Oeste

2.6.2 - Infraestructura y servicios de accesibilidad y conectividad

Vialidad

En el capítulo 3 donde se presentan las propuestas del Plan sobre este tema, se exponen las características del sistema vial, con la red de alcance interurbano y territorial, de nivel nacional, regional y local; así como de la vialidad interna de las áreas urbanas de la Aglomeración Central; la problemática de los estacionamientos en áreas centrales y otros lugares de interés general; así como lo referente al trazado ferroviario en la zona y al funcionamiento del tránsito y del sistema de transporte colectivo de pasajeros con sus estaciones terminales.

Transporte colectivo de pasajeros

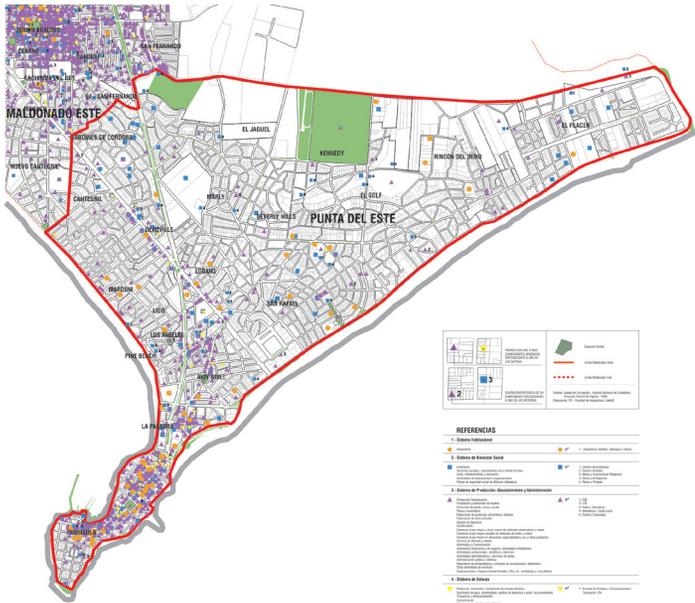
Como en el tema anterior, se expone al presentarse la propuestas del Plan referente a la reestructura del sistema y la reubicación de las terminales.

Puerto

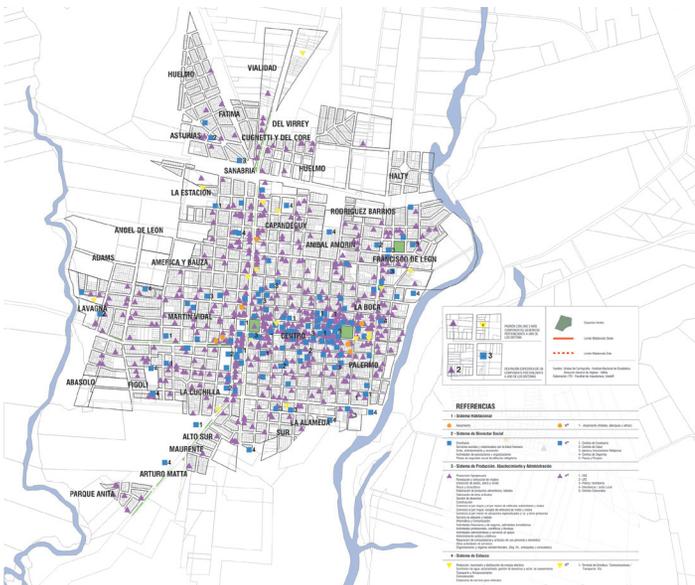
El de Punta del Este es el puerto deportivo más importante del Uruguay y uno de los más importantes de la región. Está ubicado en la confluencia del Río de la Plata y Océano Atlántico y ofrece para el atraque de embarcaciones deportivas, cuatro marinas, amarres a muro y a borneo y una escollera de protección con muelle. Cuenta con servicio de internet inalámbrica.

Pero el puerto actual ha llegado al límite de su capacidad de crecimiento, por lo que queda una gran parte de su demanda actual y por ende la potencial insatisfecha, siendo imprescindible disponer de nuevas amarras para embarcaciones deportivas e instalaciones complementarias en el entorno de la bahía de Maldonado. La Dirección Nacional de Hidrografía del MTOP realizó estudios al respecto en los lugares más adecuados.

A su vez la escala de cruceros en la Bahía de Maldonado aumenta año tras año, pasando de tan solo 15 cruceros arribados en la temporada 2004-2005, a 84 en la temporada 2008-2009, superando incluso los arribos al Puerto de Montevideo. El desembarco de los pasajeros



Sistema de Servicios a la Población y a la Producción. Punta del Este



Sistema de Servicios a la Población y a la Producción. San Carlos



Cruceros en la Bahía de Maldonado

en el mismo período pasa de 9205 a 142876. Como se realiza mediante “tenders”, lo que se dificulta los días de viento y para los turistas de edad avanzada, es necesario evaluar las posibilidades de ampliación de la infraestructura portuaria en la bahía para mejorar la atención de esta nueva demanda.

Aeropuerto y helipuertos

El Aeropuerto Internacional de Punta del Este ubicado junto a la Laguna del Sauce, es un equipamiento metropolitano de primer nivel en la región. Remodeladas las pistas y terminada la nueva terminal aérea a fines de 1997, se estima que su actual infraestructura es suficiente para cubrir las necesidades del servicio en el corto y mediano plazo. Además se dispone de un predio de dimensiones suficientes, que admite nuevas ampliaciones, tanto de pista como de instalaciones de tierra.

Se dispone de varios helipuertos, el de la base aeronaval, el que opera en el ex aeródromo El Jagüel y el ubicado frente al sanatorio Mautone, pero no hay ninguno en los balnearios situados al Este del arroyo Maldonado pese al incremento del turismo de alto nivel de ingreso en esa zona.

Agua potable

El abastecimiento a la Aglomeración Central y la mayoría de las localidades del Departamento está basado en el “Sistema Laguna del Sauce”, integrado por la fuente de agua de la Laguna, la Planta Potabilizadora y la red de tuberías de distribución.

Según la Unidad Ejecutora OSE-UGD Maldonado “de acuerdo a los últimos estudios, la Laguna del Sauce se encuentra en estado o situación trófica grado 3 (Eutrófico).”¹³. Esto se debe a las características del uso del suelo que predomina en su cuenca (agrícola-ganadero). Estos temas generaron la formación de la Comisión Honoraria Departamental de Protección de la Cuenca y Aguas de la Laguna del Sauce, con representantes de MVOTMA, MGAP, OSE, Intendencia de Maldonado y fuerzas vivas del Departamento y luego se creó el Comité de Cuenca de la Laguna del Sauce, el primero que se constituye en el marco de la ley de Política Nacional de Aguas (Nº 18610).

Como complemento, al Este del arroyo Maldonado, la Laguna Blanca, de menor superficie y cuenca más reducida, abastece los balnearios del Sector Este, operada por Aguas de la Costa, una sociedad anónima con 60% de su capital accionario en manos de OSE, la cual brinda el servicio de agua potable y saneamiento.

También ha sufrido procesos de eutrofización, por una serie de factores permanentes propios de los usos de la zona, agravados por una sequía prolongada (1997-98)¹⁴. Además el fuerte crecimiento de población y vivienda en ese sector, hace que la demanda a futuro podría no ser cubierta por esta fuente.

13 Extraído de : <http://www.ugdmaldonado-ose.com.uy/usinaplanta.php>

14 información extraída del informe elaborado por Grupo de Investigación en Ecología y Rehabilitación de Sistemas Acuáticos, Departamento de Ecología, Facultad de Ciencias. UDELAR 2000-2002. Financiación: Aguas de la Costa S.A.

Saneamiento

Se identifican dos sistemas de saneamiento en el ámbito de la Aglomeración Central, el de San Carlos y el de Maldonado-Punta del Este. El de la ciudad de San Carlos es de tipo separativo y el tratamiento y la disposición final de los efluentes se realiza en la Planta de Tratamiento de la ciudad, la que se ubica sobre margen derecha del arroyo San Carlos, previo a su desembocadura en el arroyo Maldonado.

El sistema del área Maldonado-Punta del Este consiste en una red de tipo separativo que se está reestructurando para sustituir al anterior, que conducía las aguas residuales hasta cuatro puntos de tratamiento y disposición final, dos ubicados en la costa (Punta de la Salina y Punta del Chileno), y dos al Noreste del casco urbano (Sistemas La Candelaria y San Antonio) en las márgenes del arroyo Maldonado

A fines de 2009 se inician las obras que incluyen una nueva planta de tratamiento de líquidos residuales ubicada en Av. Aparicio Saravia al este de Av. San Pablo y la disposición final al Océano de los efluentes tratados en la zona de Rincón del Indio -Parada 31 Playa Brava- por un emisario de 1,4 m. de diámetro, con un tramo terrestre de 4.200 m y otro subacuático de 1.000 m hasta la zona de difusores, ya terminado.

La nueva solución es muy satisfactoria, pues permite asegurar la calidad de las aguas de las playas, dada la tecnología de última generación a utilizar, lo que para una zona turística de alto nivel, resulta fundamental, siendo necesario asegurar su mantenimiento, por constituir el principal recurso de la región. Además las provisiones de la capacidad del sistema son muy adecuadas, pues superan los requerimientos derivados de las proyecciones de crecimiento de población -permanente y visitante-, dentro de los plazos del Plan.

Sin embargo, en forma simultánea se debe continuar avanzando en la construcción de redes de colectores secundarios y de conexiones domiciliarias correspondientes, para poder cubrir las áreas urbanas todavía no servidas y las nuevas áreas de Suelo Urbano previstas en la Categorización del Plan.

Drenaje de pluviales

Dada la conformación geográfica del territorio donde está implantada la Aglomeración, se conforman varias cuencas y subcuencas. En este sistema, destaca el rol que cumplen las cañadas en las áreas urbanas, por lo que para asegurar el escurrimiento natural hay que respetar sus cauces.

Las situaciones más conflictivas de esta problemática se presentan en las zonas urbanas inundables por las crecidas de los arroyos Maldonado y San Carlos en dicha ciudad y en algunos sectores del Balneario Buenos Aires y La Bota, así como en La Capuera de continuar el proceso de ocupación acelerado e incontrolado.

Para las zonas inundables de la ciudad de San Carlos, los estudios de la Facultad de Ingeniería-IMFIA de la UdelAR analizan varias alternativas para su control (dragado, diques laterales, represas de laminación)¹⁵ y concluyen que el problema deriva de la expansión urbana que no respeta las planicies de inundación de los arroyos y sugiere el uso de herramientas de Ordenamiento Territorial para su resolución.

Energía y alumbrado público

El abastecimiento de energía a la red de la Aglomeración está básicamente resuelto por su conexión a la red nacional, mediante dos grandes líneas de transmisión de alta tensión: una de 500 kV y otra de 150 kV, ambas provenientes de Montevideo. Adicionalmente se cuenta con la Turbina generadora en base a gas de la ciudad de Maldonado, que también se conecta a las líneas de alta tensión.

Siguiendo los lineamientos de diversificar la matriz energética, se generan energías alternativas en el Sur del Departamento, lo que alimentan en parte la red de la Aglomeración, como la planta de Biogás de la IDMA y el Parque Eólico de Sierra de los Caracoles de

15 FING-IMFIA, UdelAR: “Estudio del arroyo Maldonado orientado a definir la política de manejo integrado de su curso y planicie de inundación”, junio 2008.

UTE, cuyo buen rendimiento motivó otro llamado, recibiendo varias ofertas localizadas en este departamento, por lo que se prevé un mayor desarrollo.

En junio de 2008, se detectaron yacimientos de gas natural frente a Punta del Este, a unos 100 km. de la costa. Además se estimó como muy probable la existencia de petróleo en esa ubicación. Para un país que carece de reservas propias y depende de la importación, es un hecho significativo, por lo que es previsible que pueda implicar algunos cambios trascendentes en el territorio departamental y en el ámbito del Plan Maestro. De prosperar la explotación de gas en la plataforma continental, podría generar la localización de ciertos equipamientos en la costa siempre que sean compatibles con la vocación del área.

En cuanto a la red urbana de distribución, que es mayormente aérea, se constatan en varias áreas de ciertas falencias en especial de índole estética y funcional agravadas por el poco ancho de las aceras, lo que es notorio en los cascos históricos de Maldonado y San Carlos, así como en zonas balnearias como las de La Barra y Manantiales, lugares donde se debería avanzar en el cableado subterráneo.

Sistema de recolección, tratamiento y disposición final de residuos sólidos

El sistema atiende correctamente la Aglomeración Central, estando el servicio adaptado a la estacionalidad. Se ha automatizado la recolección de residuos domiciliarios, con un total de 3.000 contenedores distribuidos en la mayoría de las áreas urbanas del Sur del Departamento. Para la disposición final, los residuos domésticos se separan de los escombros y las podas, y se vierten en el Relleno Sanitario de Las Rosas, donde opera la Planta de Biogás.

Los vertederos de ramas y escombros están diferenciados, funcionando tres de ellos en la Aglomeración: para Maldonado en Cantera Municipal de Cerro Pelado, para San Carlos cerca de La Alameda, y para la zona costera al Este de La Barra, en Cantera Municipal de De León (al norte del Balneario Buenos Aires).

2.7 Aspecto Político – Jurídico – Institucional

2.7.1 Las jurisdicciones territoriales

Nivel Departamental

El territorio de la Aglomeración Central está totalmente incluido en el Departamento de Maldonado. Al estar muy lejos de sus límites su futuro crecimiento no generará cambios en este aspecto.

Nivel Local

Previo al año 2010 con la entrada en vigencia de la ley de Descentralización la situación era:

- San Carlos y los balnearios de la 6° Sección, así como las áreas rurales de la 2°. 4° y 6° incluidas en la Aglomeración dependían de la Junta Local Autónoma Electiva de San Carlos.
- Sauce de Portezuelo, Ocean Park, El Pejerrey y La Capuera en jurisdicción de la Junta Local de Piriápolis.
- Maldonado, Punta del Este, las demás localidades y el área rural de la 1° Sección, dependían directa y exclusivamente de la Intendencia de Maldonado.

Actualmente el territorio de la Aglomeración está dividido en cuatro jurisdicciones municipales:

- Dos de ellas generadas por la sustitución de las anteriores Juntas Locales de San Carlos y Piriápolis, que mantienen sus antiguos límites. La de San Carlos, cuya gran mayoría de la población reside en la parte que integra Aglomeración, pero que además posee jurisdicción sobre una extensa área rural fuera de ella. La de Piriápolis de la cual solo forman parte de la Aglomeración su Sector Este.
- Las otras dos, la de Maldonado y la de Punta del Este, fueron creadas para implementar la nueva ley. En ambos casos sus territorios están totalmente incluidos en la Aglomeración Central.

Otros aspectos relevantes

La ley de Descentralización y participación ciudadana N° 18.567 y su modificación por la N° 18.664 reorganiza y revitaliza la administración local en el país. Aprovecha y da cumplimiento a la nueva redacción del Art. 262 de la Constitución, vigente desde la reforma de 1996, definiendo la materia departamental y municipal, estableciendo las competencias de las autoridades locales.

Maldonado es el único departamento del país, cuyo territorio está totalmente dividido en municipios, incluyendo su capital.

La LOTDS, promulgada el 18/07/2008, permite disponer de un conjunto actualizado de herramientas para la gestión del territorio.

Además de reafirmar el interés nacional sobre el tema, incluye una serie de instrumentos de Planificación Territorial de ámbito nacional y los de los ámbitos departamentales, así como los procedimientos para su elaboración. Establece claramente las potestades de los gobiernos departamentales, para regular la gestión territorial, aplicando los instrumentos previstos en la ley, en todo su territorio.

La Junta Departamental de Maldonado aprueba el 27 de abril de 2010 las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial, considerando las diferentes microrregiones. Específicamente, los Decretos Nos. 3866, 3867 y 3869, refieren a disposiciones relativas a la categorización, uso y gestión del suelo del territorio departamental; a las directrices departamentales y microrregionales de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible y por último, a otras cuestiones más específicas (retorno por mayor valor inmobiliario, creación del fondo de gestión territorial, creación de comisión especial mixta asesora y consultiva, etc.).

Además se dispone de la Normativa Departamental relativa a la gestión del territorio, que establece su gobierno para regular la actividad de los distintos actores públicos y privados, procurando que sus acciones se mantengan dentro de los fines buscados. Así las que regulan los fraccionamientos, la edificabilidad, los usos del suelo, etc., que se incluyen en el Texto Ordenado de Normativa Edificatoria (TONE), las que se seguirán ajustando de acuerdo a los nuevos

requerimientos que se presenten o surjan de la implementación del Plan. Para profundizar el tema del marco jurídico Institucional para la Planificación Territorial, debe verse lo que se trata en el capítulo correspondiente del Informe Final y en el Anexo Legal incluidos en el CD que acompaña esta publicación.

3. EL MODELO TERRITORIAL AL 2025

El Modelo Territorial es una representación que resume la configuración del territorio a futuro, en la medida en que se lleva adelante el plan, para el plazo estipulado. Es una construcción consensuada socialmente y desarrollada a lo largo del proceso participativo en el ámbito de los Talleres realizados en Maldonado, Punta del Este y San Carlos. Se inserta dentro de la imagen-objetivo departamental y de las directrices definidas en la primera etapa del convenio. Expresa el imaginario al largo plazo, de su estructura material y desarrollo de actividades. Constituye una suerte de fotografía al 2025 de la realidad resultante de la acción de los actores y agentes involucrados en el proceso de creación y/o recreación del territorio desde el momento actual. Se ha considerado para su elaboración la concurrencia de los actores involucrados en una serie muy compleja de procesos, que hacen del territorio, un espacio de conflicto y de contraste de intereses diversos. Como toda imagen prospectiva está alimentada por la confluencia de múltiples futuros posibles y debe aceptar ciertos márgenes de indeterminación.

El Modelo está impulsado, a su vez, por una serie de componentes Estratégicos que orientan la acción de los actores y agentes en un

marco racional de incertidumbre propio de la Planificación. A los efectos de presentar este Plan se ha considerado adecuado la exposición del Modelo por una parte y de las Acciones y Operaciones por otra, aún reconociendo el grado de interacción y retroalimentación que el imaginario propuesto y las acciones a realizar para conseguirlo, tienen de por sí en la realidad.

Para la definición del Modelo Territorial se ha considerado un área que abarca desde Sauce de Portezuelo al oeste, hasta la Laguna José Ignacio al este y desde la ruta 9 al norte, hasta la costa del Río de la Plata y el Océano Atlántico al sur. Cabe aclarar que si bien el sistema urbano de la Aglomeración Central, Maldonado-Punta del Este-San Carlos podría considerarse a primera vista como conformada por dos entidades independientes, Maldonado-Punta del Este por un lado y San Carlos por otro, el Plan adopta intencionalmente la posición de considerarla como una sola unidad. Esto debido en particular a varias cuestiones:

- la conceptualización contemporánea respecto a los sistemas de ciudades

- la complementariedad que han venido desarrollando estas ciudades a lo largo del tiempo
- el relacionamiento de población y trabajo entre ambas localidades
- los procesos de conurbación (no deseables) que vienen sucediendo en la ruta 39
- la intención de manejar el territorio entre ambas localidades con objetivos comunes
- la necesaria puesta en valor de elementos que son comunes y que deben destacarse para su promoción y protección como ser el Parque del Humedal
- la posibilidad del surgimiento de nuevos elementos que aporten alternativas comunes de futuro para todo el sector y que deben articularse para toda la aglomeración como la propuesta de Área Tecnológica y Logística a desarrollarse sobre la ruta 39.

Intencionalmente se ha dejado de lado algunos sectores que podrían considerarse como parte del sistema de la Aglomeración, debido a razones que se consideraban adecuadas al escenario propio del momento de realización de este Plan. Así por ejemplo, José Ignacio se ubica con cierta discontinuidad respecto del subsistema costero balneario y parece estar mucho más relacionado al sistema este de Maldonado y Oeste de Rocha. Más aún en el escenario de puente sobre la Laguna Garzón que parece estar próximo a convertirse en realidad. Adicionalmente, en paralelo a este trabajo, se desarrollaba el proceso de Planificación de la zona entre Lagunas, con el cual dicha localidad parecería tener más relación. Algunas de estas decisiones podrían requerir revisiones en función de las variaciones en el tiempo del escenario planteado.

La configuración del modelo parte del proceso planificador a escala departamental y de las microregiones realizado en la primera etapa del convenio Intendencia de Maldonado - ITU farq durante los años 2006 al 2008. Del mismo se retoma la visión a futuro tal cual fue presentada y puede ser consultada en el cuaderno departamental o cuaderno o. Dicha etapa del convenio sienta las bases de un sistema de ordenamiento del territorio departamental, el cual luego es desarrollado con mayor precisión en la presente etapa.

Visión a futuro o imagen objetivo al 2025 para el departamento de Maldonado

La Visión General del Departamento al largo plazo es la de un modelo territorial, de base turística reconvertida, diversificado e integrado a las redes regionales e internacionales, orientado a priorizar la calidad de vida de la población en especial la de los sectores más desfavorecidos.

Un Modelo basado en la protección y manejo responsable de los recursos naturales, rurales y de paisaje, y en una gestión descentralizada y concertada socialmente de todo el territorio departamental.

El mismo contempla el desarrollo del sistema urbano, cuidando la preservación de los entornos ecosistémicos sensibles, centrado básicamente en la aglomeración Maldonado-Punta del Este-San Carlos como segundo polo de la Región Metropolitana Sur.

Directrices generales departamentales

Promoción y manejo responsable de modalidades de uso y ocupación de los bienes y recursos naturales y culturales que conforman la significativa oferta ambiental.

Limitación al actual proceso urbanizador con perfil de expansión y dispersión territorial, con una mejora significativa del soporte construido y de la calidad de vida de la población residente, en especial de los sectores de menores ingresos.

Protección y valorización de las áreas rurales de producción agropecuaria y las áreas rurales de paisaje natural o construido.

Fortalecimiento del sistema de enlaces, terrestre, marítimo, aéreo y de flujos de información con la región y el mundo, y en particular en lo concerniente a los enlaces intra e interdepartamentales.

Los principales aspectos que se considerarán a continuación son los siguientes: las características físico-ambientales que definen y condicionan el Modelo al que se aspira; la conectividad de primer y segundo orden que resulta estructural para su conformación; la conformación que la estructura urbana viene teniendo y que requiere una consideración específica dado el carácter peculiar de este sistema que conforma la Aglomeración; la definición de algunas estrategias principales que promuevan la prosecución de los objetivos deseados;

La segunda refiere al territorio más fuertemente antropizado del cual se expresan las características poblacionales y la dimensión y extensión que el proceso de urbanización alcanza hacia el 2025. Al largo plazo termina de madurar una estructura urbana de carácter metropolitano de singulares características, persistiendo una realidad muy evidente en el momento actual que no tiene punto de comparación con otros contextos urbanos del país. Seguirán conviviendo dos tipos de ciudades en estrecha interrelación e interdependencia: la “ciudad de la población permanente” -en el gráfico en violeta-, y la “ciudad de la población estacional” -en el gráfico en color azul-.

Esta definición estipulada en el Marco Legal en el cual el Plan se inscribe, se cruza en este trabajo-resumen con algunos aspectos específicos de este territorio que hacen hablar de territorio rural y urbano de acuerdo a lo presentado más adelante. Estos conceptos se utilizan sin perjuicio de tener en cuenta la crucial diferencia que la LOTDS establece entre las Categorías Rural y Urbano, tal cual se expresa con claridad y convicción en el apartado de Zonificación propuesto.

Hacia el 2004 en San Carlos y en Maldonado, residía en el 25% del total de la extensión urbana, el 85% (94.000 hab) del total de la población permanente (111.000 hab). No obstante, alguna parte de la población visitante (constituida además por trabajadores zafrales y familiares de residentes) también se aloja al interior de las áreas donde predomina la población que reside durante todo el año, aunque el porcentaje de incremento no es muy significativo, alcanzando cerca de un 23% de crecimiento.

En alta temporada, la población se incrementa notablemente pero cabe acotar que este explosivo crecimiento se da en el área turística, donde durante un período de tiempo muy breve (enero, febrero) pasa de 111.000 a 272.000 habitantes. La población estacional crece de 17.000 a 156.000 en los días de máxima, es decir se multiplica 9 veces, ocupando en su casi totalidad el stock habitacional existente.

En resumen, para el año 2025 se estima que la población permanente pasaría de 111.000 a 156.000 habitantes. El crecimiento en alta temporada pasaría de 161.000 habitantes en 2004 a cerca de 265.000, 65%

más de población visitante. Quiere decir que en total, en el momento pico de la alta temporada (enero – febrero), el área metropolitana, contaría con una población estimada entre 400 mil y medio millón de habitantes. Expresar en el modelo territorial al largo plazo lo que respecta al comportamiento y patrón de asentamiento de la población permanente y estacional, resulta crucial para la definición y adopción de las políticas y para aplicación selectiva de los instrumentos para el ordenamiento del territorio. El reconocimiento de la dualidad del territorio urbano, evidencia en la actualidad asimetrías e inequidades muy importantes en los ambientes construidos en perjuicio de la población residente, los cuales éste modelo intenta revertir.

Debido al turismo, su principal actividad productiva, la Aglomeración Maldonado-Punta del Este-San Carlos solo puede entenderse si se la visualiza en el contexto del Cono Sur. Según datos oficiales¹⁶, constituye la principal vía de entrada de cruceristas al país, así como la segunda por vía aérea, cuyo volumen se concentra en la temporada estival. Tal como se ha mencionado, el flujo total de turistas, sumado a la población permanente y estacional, da lugar a un total de 272.000 personas, según estimaciones del año 2004. De acuerdo a los datos preliminares de población y vivienda del Censo 2011, es posible visualizar un aumento significativo en las cifras mencionadas.¹⁷

Esto hace visible el rol que juega la Aglomeración en el contexto de la costa este uruguaya, que presenta una posición central tanto geográficamente como en cuanto a servicios e infraestructuras. Visto de esta manera, la franja balnearia costera desde Canelones hasta Rocha requiere un tipo de vínculo que contemple la complejidad y la diversidad de las especificidades funcionales, ambientales y jurídicas, así como los diferentes perfiles de turismo que atraen.

16 Ver mapa “movimiento de pasajeros”

17 Se observa un fuerte aumento de la cantidad de población y viviendas en datos globales ya que al momento de elaborar esta publicación no era posible acceder a datos particularizados, no obstante en el ítem 2.5.4 Análisis prospectivo de la evolución de las áreas urbanas, se presentan datos generales sobre la población, hogares y vivienda en 2011 en la Aglomeración Central, junto con la estimación al 2025 de persistir las altas tasas de crecimiento constatadas desde el 2004 al 2011.

Los principales aspectos considerados son: las características físico-ambientales que definen las posibilidades de uso y ocupación así como sus peculiaridades escenográficas. Las condiciones de enlace en cuanto a su accesibilidad y conectividad que definen la cohesión e interrelación de las partes. La evolución de la antropización y sus modelos tensionados por una dinámica muy acelerada, particularmente en los últimos tiempos. Los modos que las transformaciones están imponiendo y su correspondencia con las infraestructuras y servicios que requieren, así como las presiones sobre los entornos naturales y culturales característicos. Los ámbitos territoriales más comprometidos y sus requerimientos de adecuadas acciones que los recalifiquen.

3.1 Características físico-ambientales

Los aspectos físico-ambientales constituyen los elementos singulares de la Aglomeración y conforman la base que hace posible y pauta su funcionamiento. Desde su origen, las condiciones naturales del sitio modelaron su rol y su conformación. Se definen estas condiciones como las más relevantes a mantener, desarrollar y potenciar para concretar su perfil futuro. Las propuestas desplegadas en el Modelo se orientan a valorizar estas características de los diferentes fragmentos de la Aglomeración, que constituyen el principal activo en cuanto a diversidad y riqueza paisajística.

Dentro de las singularidades mencionadas se señala en primer lugar el **sistema hídrico** en el que destacan la costa del Río de la Plata y el Océano Atlántico, las lagunas costeras y el arroyo Maldonado-San Carlos. Este sistema define las condiciones de partida a nivel de paisaje y constituye el atractivo principal de la actividad turística en su perfil convencional.

En el arco costero pueden identificarse porciones de funcionamiento diferencial de acuerdo a su conformación física y eco-sistémica, los tipos de usos y formas de ocupación, la dotación de servicios, la accesibilidad, entre otros. Por estos motivos es posible distinguir cuatro tramos diferenciados: el estuario oeste, la bahía de Maldonado, el frente oceánico puntaesteño y el frente oceánico agreste. Para cada uno de ellos se prevén políticas y programas de actuación específicos.

Las lagunas costeras conforman una secuencia de oeste a este presentando diferentes características en cuanto a los modos de conexión con el mar, los tamaños, los grados de antropización y usos, las dinámicas ecosistémicas, etc. Han marcado históricamente los modos de accesibilidad dado que se constituyen en obstáculos al atravesamiento lineal costero de borde. Cabe destacar a la Laguna del Sauce por ser la principal fuente de agua potable de la Aglomeración. En cuanto al humedal del arroyo Maldonado resultan significativas sus características de biodiversidad poco frecuentes en el departamento.

El **sistema dunar** original ha sido radicalmente modificado por la forestación y la ocupación urbana en base al criterio antiguamente aceptado de domesticar la naturaleza para habilitar los usos y la explotación antrópica. La operación más visible y la que permite el máximo aprovechamiento ha sido la rambla que recorre gran parte de la extensión costera de la Aglomeración.

En lo que refiere al **sistema insular y marítimo** destacan su riqueza en cuanto a áreas de reproducción y cría, así como santuarios de fauna marina. También deben mencionarse los vestigios arqueológicos presentes en la Isla de Gorriti.

Por otra parte, el **sistema de serranías**, caracteriza el paisaje de manera significativa, a manera de estrías en dirección norte-sur. Además de delimitar las cuencas hidrográficas, definen también áreas de valor paisajístico significativo. En algunos casos constituyen las imágenes icónicas que representan la zona balnearia de la Aglomeración; tal es el caso de Punta Ballena y sus estribaciones que se adentran al mar.

3.2 Conectividad de primer y segundo orden

Los Enlaces y Nodos asumen un rol estructural en la organización de la ciudad y el territorio. De su efectividad y su capacidad de trabajar en red, depende en buena medida el buen funcionamiento de todo el sistema urbano

La organización del sistema de enlaces y nodos persigue los siguientes objetivos:

- Mejorar las condiciones de acceso y atravesamiento en el ámbito del Plan Maestro, tanto en la dirección Este-Oeste como en la Norte-Sur
- Optimizar los niveles de conexión entre las distintas localidades que lo integran
- Reducir el impacto del tránsito vehicular y del estacionamiento en el medio urbano y especialmente en la faja costera en alta temporada
- Mejorar las condiciones para la circulación y distribución de mercaderías
- Facilitar las condiciones de seguridad para la circulación de motos, bicicletas y peatones
- Poner en valor el medio rural circundante mediante enlaces de valor paisajístico

El Modelo propone impulsar el corredor de Ruta 9 como principal conector oeste-este, de primer orden para la franja balnearia de Canelones, Maldonado y Rocha. Para ello es necesario el acondicionamiento de la misma al menos con el mismo carácter de la actual Ruta Interbalnearia, de manera que los flujos entrantes sucesivos, accedan a modo de peine a las diferentes localidades. Esto implica el fortalecimiento de las rutas 12, 39 y 104. Teniendo en cuenta las transformaciones futuras en el límite departamental entre Maldonado y Rocha (que no estaban en consideración al momento de desarrollar este Plan) el camino Sainz Martínez debería tomar el mismo rol que los anteriores para el segmento de José Ignacio y su entorno. Lo mismo debería acontecer para el ramal que conecta ruta 9 con ruta 10 en Rocha.

Paralelamente se desarrollan dos modos de conectividad oeste-este de segundo orden, que se articulan de manera diferente: una conectividad Costera y una conectividad Hinterland. La costera está constituida por los modos de acceso que hoy se han convertido en tradicionales, es decir la ruta 93 y la rambla costera de Punta del Este, continuando por la ruta 10 hasta el límite señalado. Por otra parte, el Modelo propone un fortalecimiento de la conectividad Hinterland, a partir de las recientes definiciones de la Perimetral Norte proyectada

por la Intendencia. Dicha conectividad se pretende resolviendo a la vez que los necesarios requerimientos de circulación, las posibilidades de dotar de un espacio calificado al borde oeste-norte-este de la zona urbana de Maldonado-Punta del Este. Es decir que dicho Arco Norte se convierta en alternativa de conectividad Oeste-Este configurando un borde de calidad para la relación de la zona urbana con el territorio inmediato. Este trazado denominado Arco Norte y Rambla del Humedal en sus tramos previo y posterior a la ruta 39 respectivamente puede convertirse en el principal espacio público que el Modelo propone como aporte para las zonas urbanas donde predomina la población permanente.

Esta propuesta constituye una de las Operaciones Clave que se plantea el Plan y que se denomina Frente Territorial. Es el Sistema estructurante básico constituido por la Avenida Norte y la Rambla del Humedal, interfaz entre el sistema urbano y el frente rural productivo y natural. Se considera clave su equipamiento como avenida urbana que se abra al paisaje, a la vez que jerarquice y mejore la accesibilidad a las periferias.

Esta configuración propuesta por el Modelo de un sistema de accesibilidad en peine, está determinada por una conectividad Oeste-Este y un sistema de accesos Norte-Sur, lo cual implica necesariamente la jerarquización vial de dichos conectores Norte-Sur. Para ello se propone un fortalecimiento de las rutas 12, 39 y 104 que deben convertirse en alternativas rápidas de ingreso a los sectores de Punta Ballena, Punta del Este y La Barra-Manantiales respectivamente, así como las alternativas del camino Sainz Martínez y el ramal a ruta 9.

Para el caso de la ruta 39 el Modelo prevé la realización y completamiento de un par de by-pass a la ciudad de San Carlos: uno utilizando el actual trazado del Camino de los Ceibos y el otro por el Camino del Guerrero que requiere algunas obras mayores de infraestructura, en particular un nuevo puente sobre el arroyo San Carlos a la altura del Paso del Guerrero. Adicionalmente y dada la evolución y modificaciones en la población que se viene apreciando respecto de las localidades de Maldonado y San Carlos, se propone como iniciativa decisiva la creación de un modo de transporte rápido y eficiente que conecte Punta del Este con San Carlos por el corredor Bulevar Arti-

gas-Ruta 39-Av Alvariza. El mismo podría materializarse a mediano plazo en un tranvía eléctrico, símbolo de modernidad, eficiencia e impulso al mejoramiento de la calidad de vida de la población residente, que debe trasladarse grandes distancias desde su lugar de residencia a su lugar de trabajo. Sin embargo, dado el alto costo inicial de esta inversión, podría ser posible considerar un modelo de bus de gran capacidad con carril especial para iniciar su funcionamiento a la brevedad, e ir progresando luego hacia una infraestructura más adecuada en una segunda etapa.

Sumando estas acciones es posible conformar definitivamente un modo de acceso especializado a los diferentes sectores de la Aglomeración, evitando la canalización de todo el tráfico que llega a la Aglomeración por ciertos tramos que se ven sobrepasados en su capacidad máxima de flujo. Esto sucede particularmente en las Ramblas Costeras y la Avenida Roosevelt, muy especialmente intensificado en los meses de alta temporada.

Adicionalmente a estas cuestiones se propone la consideración y protección de las condiciones de algunas vías o caminos paisajísticos que por sus peculiaridades se destacan en el ámbito de la Aglomeración. Sin intención de ser exhaustivo se mencionan en particular: el primer tramo de Camino Lussich, el camino Eguzquiza, el Camino de los Ceibos, etc. Para estos se considera necesario prever que las edificaciones y transformaciones viales no modifiquen las condiciones que los hacen especialmente atractivos a nivel de paisaje natural y/o histórico-cultural.

Independientemente de su jerarquía, se fortalecerán enlaces de valor paisajístico en el ámbito del Plan. Los mismos integrarán circuitos de identidad, habilitando cuencas visuales y accesibilidad a sitios de interés en el medio rural. Se promoverá alternativas multimodales de recorrido, a caballo y en bicicleta, atendiendo a modos de recreación más saludables y sostenibles. Estos enlaces se vinculan a la propuesta del “Arco del Sol”, desarrollada en la primera etapa del Convenio Intendencia de Maldonado - ITU farq.

El sistema de corredores de paisaje articula diversas áreas caracterizadas de interés ambiental, productivo o cultural y vincula diversos

puntos de atracción, los llamados nodos. Los nodos son sitios de valor, ya sea desde el punto de vista de las visuales que desde allí se aprecian, o porque constituyen lugares significativos para el patrimonio cultural y arqueológico, como por ejemplo, antiguas caleras, mangas de piedra, pulperías, hoteles de campo, tambos, establecimientos vitivinícolas, centralidades rurales, etc.¹⁸

La red ferroviaria, pese a que actualmente no se utiliza, se la visualiza al largo plazo recuperada y readecuada a requerimientos emergentes de escala nacional tanto en lo que refiere al transporte de carga funcional al Puerto de Aguas Profundas en La Paloma, como al transporte de pasajeros, componente fundamental de la movilidad de la población residente y visitante en el corredor metropolitano Sur del País. Paralelamente, algunas propuestas específicas en relación a logística, manufactura y producción, tienen en cuenta la posibilidad de incorporar el transporte ferroviario a sus instalaciones, como por ejemplo lo señalado para el Área Tecnológica y Logística de Ruta 39.

Sin desmedro de lo anterior, el Convenio Marco vigente con las Intendencias Departamentales permite regular la cesión de los bienes de AFE a fin de que la Comuna en coordinación con la Administración, pueda destinarlos a satisfacer sus fines primarios o para el desarrollo de actividades en bien de la comunidad, lo que constituye una oportunidad para la generación de espacios recreativos y/o de circulación alternativos.

3.3 Conformación de la estructura urbana

3.3.1 Modelo de aglomeración vs modelo de conurbación

El Modelo propone un escenario restrictivo para la expansión de la mancha urbana, la cual se evalúa como desmedida y desorbitada

¹⁸ Dichos puntos se ingresaron al Sistema de Información Geográfico trabajado en el ITU, a partir de datos recolectados en los Talleres Territoriales y en bibliografía específica, para ser perfeccionados en base a recorridos de campo.

para los requerimientos actuales y futuros de la Aglomeración. Los estudios realizados por este equipo técnico sobre prospectiva de población y vivienda hacia el 2025 demuestran el desmedido crecimiento del área urbana y suburbana así como su innecesario incremento en un horizonte muy superior al estudiado para este Plan.

A su vez, como resultado de la aplicación del Plan, se lograría para el conjunto de la Aglomeración Central, un moderado incremento de la densidad promedio de vivienda al 2025 respecto a la del 2004 del orden del 30% (pasando de casi 9 viv/há a más de 12 viv/há), con el consiguiente mejor aprovechamiento de las inversiones en infraestructura y disminución de los costos de mantenimiento y prestación de servicios por unidad de vivienda, tal como se ha mencionado.

Es por esto que la propuesta de categorización primaria del desarrollo urbano, concibe a éste “contenido” en lo que hoy constituye la actual mancha urbana o sistema de fraccionamientos. Ello significa una estrategia de desarrollo fundamentalmente “hacia adentro” ya que nada justifica el consumo de territorio productivo como recurso finito importante de conservar y potenciar al largo plazo, en función de demandas emergentes (productos hortifrutícolas, lácteos y derivados, etc.) propios de la consolidación del fenómeno metropolitano y en función también del rol creciente del área rural productiva en el proceso de diversificación de la oferta turística (turismo rural).

El modelo concibe a la actual estructura urbana metropolitana constituida por las ciudades de Maldonado-Punta del Este y San Carlos, manteniendo cada uno de estos entornos su propia identidad. Ello significa que se propone que ambos contextos urbanos actúen como un todo pero sin conurbarse. En ese sentido se promueve por un lado la atención a la especificidad de cada localidad, perfeccionando su rol dentro de la Aglomeración pero manteniendo sus complementariedades. Por otro lado se intensifica la conexión entre ellas aunque evitando un crecimiento en forma de mancha de aceite que las convierta en una unidad. Como propuestas específicas se pueden mencionar las Operaciones Clave de la Avenida de la Integración y del Parque del Humedal que incorporan una serie de acciones en las direcciones mencionadas y que se describen en detalle en el Capítulo 4.

3.3.2 La Categorización de Suelo, Usos y Áreas de Gestión Diferenciada

La zonificación del suelo es una de las más típicas herramientas de la ordenación y regulación territorial. Consiste en subdividir un ámbito territorial en zonas que presentan cierta homogeneidad en el comportamiento, a partir de valores relevantes para su ordenación y gestión que impliquen decisiones sobre: modalidades de uso, control de la densificación, preservación de áreas naturales, recaudación, estímulo o desestímulo de usos, etc. Así, las propuestas de zonificación pueden estar destinadas a preservar valores, clasificando grados de amenazas, descartando los usos que las agudizan, o también en forma proactiva

CATEGORIZACIÓN y SUBCATEGORIZACIÓN DEL SUELO			
Categorización	Código	Subcategorías	Código
RURAL	SR	Rural Productivo	SRP
		Rural Natural	SRN
SUBURBANO	SS	Suburbano de uso turístico residencial	SST
		Suburbano de producción de bienes y servicios	SSP
		Suburbano de fragilidad ecosistémica	SSF
		Suburbano de Borde o Periurbano	SSU
		Suburbano parques públicos, clubes deportivos, áreas de reserva	SSR
URBANO	SU	Urbano consolidado	SUC
		Urbano no consolidado	SUN
		Urbano de Fragilidad Ecosistémica	SUF
POTENCIALMENTE TRANSFORMABLE		Suelo destinado a Actividades Productivas	SAP
		Suelo con Destino Turístico	SDT

de suelos realizadas sin criterio de ordenación territorial. Estas medidas pueden ser muy útiles a los fines recaudatorios departamentales, pero conllevan el riesgo de habilitar densificaciones no deseadas, sin medir sus consecuencias en relación a un uso racionalmente planificado del territorio.

Suelo Rural (SR)

El Suelo Rural comprende aquellas partes del territorio del Departamento destinados a explotaciones agropecuarias, forestales, extractivas o similares, en producción o no, así como áreas de valor paisajístico, natural o ecosistémico. Los suelos de categoría rural quedan por definición excluidos de todo proceso de urbanización, de fraccionamiento con propósito residencial, y comprendidos en toda otra limitación que establezcan los instrumentos (art. 31 LOTDS). Los suelos rurales no pueden contener urbanizaciones ni formar parte de fraccionamiento o amanzanamiento con propósito residencial o de ocio, sin proceder a su previa transformación. En todos los casos es obligatoria la gestión de autorización para edificar en Suelo Rural de acuerdo con lo dispuesto por el Decreto N° 3.718 de 23 de diciembre de 1997, concordantes y modificativos.

En los términos de la LOTDS, en un primer nivel, el suelo categoría rural (art. 31) abarca buena parte de la superficie de injerencia del Plan Maestro de la Aglomeración, casi sin puntos de contacto con la línea de costa tal como figura en el gráfico Propuesta de Categorización de Suelo, exceptuando la playa. Su extensión, diversidad y riqueza de recursos naturales, paisajísticos y productivos, la fragilidad ecosistémica de sectores importantes, junto con presiones de lógicas urbanas no convenientes a un desarrollo equilibrado del territorio departamental, motivaron la necesidad de proceder a su subcategorización según se detalla a continuación, distinguiéndose en el suelo rural dos subcategorías particulares: Suelo Rural Natural y Suelo Rural Productivo. La delimitación de las áreas que corresponden a SRN y SRP se visualiza en el gráfico mencionado. Algunas de las definiciones genéricas fueron extraídas y adaptadas de la Resolución Municipal N° 04890/2009.

Suelo Rural Natural (SRN). Comprende áreas y zonas del territorio con especial protección. Su categorización tiene por objeto preservar

el medio natural, la biodiversidad o proteger el paisaje u otros valores patrimoniales, ambientales o espaciales. Comprende el álveo de las lagunas y cursos de agua del dominio público o fiscal, del mar territorial, las fajas de defensa de costa y las áreas de esteros, bañados y otras áreas de inundación. En el ámbito del Plan Maestro, son Suelos Rurales Naturales la Laguna del Sauce, Laguna del Diario y Laguna Blanca, sus respectivos álveos y faja de defensa, y la planicie de inundación del arroyo Maldonado. En el Suelo Rural Natural no corresponde la aplicación del atributo de potencialmente transformable.

Suelo Rural Productivo (SRP). Comprende áreas y zonas del territorio que se destina o en las que se promueve la actividad productiva agraria, pecuaria, forestal, granjera, o similares, minera o extractiva, incluyendo instalaciones para la transformación inicial de sus materias primas. Podrá aplicarse en zonas o a fracciones individuales. La categorización como rural productivo se aplicará necesariamente a todas las fracciones de territorio en que el suelo se encuentre en producción, comprendiendo aquellas en que se impulse la consolidación de actividades agropecuarias o usos agrosilvopastoril. También se aplicará a aquéllas fracciones que carezcan de uso alguno y en las que, por su aptitud, se pretenda o promueva la incorporación al uso productivo.

Suelo Suburbano (SS)

Comprende las áreas de suelo constituidas por enclaves con usos, actividades e instalaciones de tipo urbano o zonas en que éstas predominen, dispersos en el territorio y contiguos a los centros poblados. Son instalaciones y construcciones propias de suelo categoría suburbana las: habitacionales, turísticas, residenciales, deportivas, recreativas, industriales, de servicio, logística o similares (art. 33 LOTDS).

Se categorizan como suelo suburbano todas las fracciones abarcadas por el Decreto N° 3.833 de 13 de diciembre de 2007. Esto comprende las Urbanizaciones de Propiedad Horizontal desarrolladas al amparo del Título III de la Sección VII de la Ley N° 17.292 de 25 de enero de 2001 y similares. También se incluyen los Clubes de Campo realizados en aplicación del Decreto N° 3.382 de 27 de octubre de 1978, concordantes y modificativos y otras actuaciones o conjuntos similares.

Se distinguen en el Suelo Suburbano cuatro subcategorías particulares: Suelo Suburbano de Uso Turístico Residencial, Suelo Suburbano de Actividades Productivas de Bienes y Servicio, Suelo Suburbano en Áreas de Fragilidad Ecosistémica, Suelo Suburbano de Borde o Periurbano y Suelo Suburbano con Urbanización Diferida. La delimitación de las áreas correspondientes se visualiza en el gráfico mencionado.

Suelo Suburbano de Uso Turístico Residencial (SST). Se categoriza como Suelo Suburbano de Desarrollo Turístico Residencial a las fracciones de suelo suburbano destinadas a actividades vinculadas directa o indirectamente al desarrollo turístico o al disfrute de tiempo libre, aunque tengan uso agropecuario asociado. Los Clubes de Campo, las UPH y las instalaciones turísticas que por su entidad lo ameriten, dispersas en el territorio, quedan comprendidos en esta sub-categoría.

Suelo Suburbano de Actividades Productivas de Bienes y Servicios (SSP). Se categoriza como Suelo Suburbano de Actividades Productivas de Bienes y Servicios a las fracciones de territorio de suelo suburbano destinadas directa o indirectamente a actividades industriales, logísticas y de servicios. Las instalaciones de servicios y logística ya existentes en torno al eje de la ruta 39 entre las ciudades de Maldonado y San Carlos quedan comprendidos en esta subcategoría.

Suelo Suburbano de Fragilidad Ecosistémica (SSF). Se categoriza como Suelo Suburbano de Fragilidad Ecosistémica a la porción de aquellas fracciones que, teniendo parte de su superficie comprendida en Suelo Rural Natural, sean categorizadas como suelo suburbano. Puede comprender áreas y zonas del territorio con especial protección. Su categorización tiene por objeto preservar el medio natural, la biodiversidad o proteger el paisaje u otros valores patrimoniales, ambientales o espaciales. Esta subcategoría se aplicará en el caso de fraccionamientos aprobados no consolidados en ámbitos del territorio que no cuenten con infraestructuras y en la mayoría de cuyos solares no se haya construido, en ámbitos del territorio que requieran protección medioambiental. Solamente se podrá autorizar la edificación mediante un plan especial que proceda al reordenamiento, reagrupación y parcelación del ámbito.

Suelo Suburbano de Borde o Periurbano (SSU). Se puede categorizar como suelo suburbano periurbano a áreas o partes de terri-

torio adyacentes a suelo urbano con contigüidad espacial o en sus infraestructuras, pero con nula o escasa localización residencial, baja densidad de ocupación o cierta presencia de utilización rural.

Suelo Suburbano de parques públicos, clubes y áreas de reserva con Urbanización Diferida (SSR). Incluye los parques públicos existentes como por ejemplo el Parque Medina y el de la ribera del arroyo en San Carlos, el Parque Jagüel, el Parque Indígena y la escuela de Silvicultura, los nuevos parques que se incorporan en el recorrido del Arco Norte y el Parque Lussich, y los clubes deportivos situados fuera de Suelo Urbano, con instalaciones de cierta entidad, como ser campos de golf, conjuntos de canchas de tenis, piscinas, campos de polo, estadios de fútbol, etc. También los sectores al Este de la futura terminal de ómnibus y el sector conocido como Rincón del Diario.

Suelo Urbano (SU)

El suelo urbano abarca aquellas partes del territorio del ámbito del Plan Maestro ocupado por centros poblados. Como establece el Art. 32 de la LOTDS, el suelo urbano comprende áreas amanzanadas y fraccionadas, tanto las que poseen las infraestructuras y servicios en forma regular y total como aquéllas áreas localmente urbanizadas que se pretenden consolidar como tales. En el Gráfico mencionado, figuran los suelos “categoría urbana” que en relación a la faja costera se definen sobre la base de lo actualmente fraccionado que se desarrolla sin interrupciones en todo el litoral sur del Plan. Concordante con lo especificado en las Directrices Departamentales de Ordenamiento, la política general propuesta es la de recalificar y densificar las áreas consolidadas y por otro lado, la de tender gradualmente a la consolidación de aquellas actualmente subutilizadas, en especial en lo que refiere a las infraestructuras de saneamiento, vialidad, transporte público y equipamiento comunitario.

Se distinguen en el suelo urbano tres subcategorías particulares: Suelo Urbano Consolidado, Suelo Urbano No Consolidado y Suelo Urbano No Consolidado de Fragilidad Ecosistémica. La delimitación de las áreas correspondientes se visualiza en el gráfico mencionado, y con mayor detalle en el Plan Local y Especiales.

Suelo Urbano Consolidado (SUC). Comprende áreas y zonas del territorio en áreas urbanizadas dotadas al menos de redes de agua potable, drenaje de aguas pluviales, red vial pavimentada, evacuación de aguas servidas, energía eléctrica y alumbrado público; todo ello en calidad y proporción adecuada a las necesidades de los usos a que deban destinarse las parcelas.

Suelo Urbano No Consolidado (SUN). Comprende el resto del territorio urbano, incluyendo las áreas y zonas del territorio en las que, existiendo como mínimo redes de infraestructuras, las mismas no sean suficientes para dar el servicio a los usos previstos por el instrumento.

Para definir estas áreas se considera:

- aquellos sectores que estando fraccionados, cuentan con una mínima densidad de vivienda
- aquellos que cuentan con poca infraestructura vial o de baja calidad
- aquellos que carecen de espacio público conformado, equipamientos y servicios

Suelo Urbano de Fragilidad Ecosistémica (SUF). Se categoriza como Suelo Urbano No Consolidado de Fragilidad Ecosistémica a aquellas partes del territorio a las que corresponda la categorización de suelo urbano, consolidado o no consolidado, pero se localicen en áreas de elevada sensibilidad ambiental, tanto por su fragilidad ambiental como por su vulnerabilidad frente a las acciones antrópicas. Puede comprender áreas y zonas del territorio con especial protección. Su categorización tiene por objeto preservar el medio natural, la biodiversidad o proteger el paisaje u otros valores patrimoniales, ambientales o espaciales.

Categorización por defecto. En ausencia de una categorización precisa para cualquier sector del territorio, éste queda caracterizado en forma cautelar como suelo rural. Esta caracterización por defecto es provisoria y un instrumento de ordenamiento territorial posterior podrá efectuar su caracterización definitiva, sin que resulte imprescindible efectuar un Programa de Actuación Integrada para estos casos, según lo establece el Art. 30 de la LOTDS.

Suelo Potencialmente Transformable

Para la transformación de suelo, se prevé la delimitación de áreas con el Atributo de Potencialmente Transformable, para lo que se requiere la elaboración y aprobación de un Programa de Actuación

ZONAS DE GESTIÓN DIFERENCIADA		
Zona de Protección de Fuentes de Agua y Recursos Hídricos	ZPA	Planicie de inundación del arroyo Maldonado, Cuencas de la Laguna del Sauce, Laguna del Diario, Laguna Blanca
Zona de Protección Paisajística, nacientes de cursos de agua y biodiversidad	ZPP	Cumbres que superan los 70 metros
Zona de protección del Mar Territorial y Sistema Insular	ZPMI	Zona de protección frente al arroyo Maldonado, e Islas Gorriti y Lobos
Zonas de Prioridad Patrimonial (histórica, cultural y ambiental)	ZPHA	Centro histórico de Maldonado y San Carlos La Orla Costera, y sus cuatro tramos diferenciados Arquitecturas y tramos de valor patrimonial (a través de catálogos e inventarios específicos)
Zonas de Prioridad Social	ZPS	La Capuera, Balneario Buenos Aires, San Carlos: barrios Halty, Rodríguez Barrios, F. de León, Lavagna y Abasolo Maldonado: Cerro Pelado, Maldonado Nuevo, Barrio Kennedy
Zona de Promoción de Actividades Productivas Logísticas y Tecnología Avanzada	ZAP	a lo largo del eje vial (R N° 39) que articula Maldonado con San Carlos Ruta N° 93, frente al Aeropuerto de la Laguna del Sauce, padrón N° 7993
Zonas Especiales de Promoción de la Actividad Agropecuaria	ZPAA	Norte de San Carlos, Este de la Sierra de la Ballena

Integrada (PAI) que abarque un perímetro de actuación específicamente delimitado.

Suelo destinado a Actividades Productivas (SAP). En la propuesta efectuada a nivel departamental (Cuaderno Departamental) se distinguen dos grandes tipos de actividades de producción de bienes y servicios que se entienden de importancia estratégica para concurrir hacia la diversificación de la actividad económica departamental. Un primer tipo refiere a propiciar la implantación de actividades productivas innovadoras en cuanto a servicios logísticos y generación de tecnología de punta. El segundo, se orienta a promover la radicación de actividades agroindustriales y de industria ligera. Los emprendimientos deberán ser compatibles con los valores paisajísticos, naturales y ecosistémicos del área, con especial cuidado en lo que refiere a la emisión de efluentes líquidos y gaseosos.

Para el desarrollo de actividades productivas innovadoras en cuanto a servicios logísticos y generación de tecnología de punta se proponen dos polígonos territoriales:

Uno formando parte de la Aglomeración Central, a lo largo del eje vial (R N° 39) que articula Maldonado con San Carlos con un total de 338 há. Se busca profundizar la tendencia actual con la radicación de actividades que se entienden compatibles con la lógica de desarrollo del área y con el frágil ecosistema del humedal del arroyo Maldonado. Se consideran aptos para absorber las actividades de carácter terciario del Área Tecnológica y de Logística, como ser oficinas, laboratorios, centros de investigación e incluso de requerirse, de hotelería directamente asociada.

El otro polígono, de 119 há, está situado en el km. 113,5, con acceso por la Ruta N° 93 y frente al Aeropuerto de la Laguna del Sauce, en el padrón N° 7.993 que perteneciera al Banco de Seguros del Estado. Dicho polígono tiene como límite Sur el Río de la Plata, siendo éste la única porción de faja costera sin fraccionar en el ámbito del Plan Maestro. Al transformarse en suburbano, se tendrá especial consideración en definir una faja de 150 metros paralela al borde costero que se definirá como Suburbano de Fragilidad Ecosistémica.

El segundo tipo de actividades se desarrollará en la Zona Oeste del Departamento, al interior de un polígono territorial de conformación lineal a lo largo del eje de la R9 entre Gregorio Aznárez y Pan de Azúcar, nodos urbanos ambos, que cuentan con una larga tradición de actividad industrial. Pero este último no es de injerencia del Plan por no estar en su ámbito de intervención. No obstante, su desarrollo se considera de vital importancia para completar la oferta de actividades productivas a promoverse en la Región Metropolitana de Maldonado.

Suelo con Destino Turístico (SDT). Comprenden actividades residenciales, recreativas u otras vinculadas al turismo que se proponen encauzar en el territorio en áreas rurales productivas de excelente valor paisajístico y que están asociadas a una buena conectividad vial. En una primera etapa se otorgará a no más del 20% del área de los polígonos la posibilidad de presentar un Programa de Actuación Integrada. Una vez colmada esta superficie, se abrirá nuevamente la posibilidad de presentar Programas de Actuación Integrada.

Los criterios de delimitación de los polígonos responden básicamente a las siguientes variables: la Aptitud del Suelo, la previsión de la extensión de la mancha urbana a futuro, la accesibilidad por la caminería rural, la cualidad paisajística del enclave, la presencia de accidentes geográficos naturales que ofician en algunos casos de límite al polígono.

Respecto a la Aptitud del Suelo, los polígonos escogidos están en su gran mayoría en tierras aptas para la forestación, lo que implica que su fertilidad es discreta, no siendo recomendables para la producción agraria.

Respecto a la extensión de la mancha urbana, el criterio de localización de los emprendimientos es que los mismos no obstaculicen o interfieran con la posible extensión de la ciudad.

En cuanto a la accesibilidad, los enclaves lineales sugeridos, que figuran en el gráfico Propuesta de Categorización, están articulados a los siguientes conectores que corren en la dirección Norte-Sur y se caracterizan por un paisaje cualificado y apto para ser usado como

recurso turístico: Al Oeste de la Aglomeración Central: sobre la Ruta N° 12 y sobre el Camino de los Ceibos y Al Este de la Aglomeración Central: sobre Camino Eguzquiza, sobre Ruta 104 y sobre Camino Vecinal (próximo al paraje Rincón de José Ignacio y al arroyo Sosa)

La red hídrica existente oficia en muchos casos como límites naturales de estos polígonos, como es el caso del arroyo Sosa, la cañada de Núñez y el arroyo Píriz, con sus afluentes Cañada de las Mulas y Cañada de las Lisas.

Suelo Suburbano a Urbano (SU). Son polígonos contiguos a la mancha urbana, hoy categorizados como suburbanos e identificados como aptos para transformarlos en urbanos para cubrir demandas de suelo para vivienda fundamentalmente. Se definen diez polígonos de estas características (tres en San Carlos y siete en Maldonado) que se irán gestionando a través de Programas de Actuación Integrada.

Al respecto se subraya el art. 53, de la LOTDS donde se establece que en los suelos urbanos con el atributo de potencialmente transformable en que se desarrollen actividades de urbanización residencial, se preverán viviendas de interés social, las cuales serán entre un 10 y un 30 % de las que se autoricen en el ámbito de actuación.

Zonas de gestión diferenciada

Por último en relación al conjunto del territorio de la Aglomeración, se reconocen ámbitos de gestión diferenciada, a los cuales se les impondrá una normativa particular y procesos de gestión específicos que ordenen y regule el uso de estas áreas en función de los criterios de protección y/o promoción que se establecen:

En general para las zonas aquí establecidas la Intendencia de Maldonado deberá extremar los cuidados en las autorizaciones y en las actuaciones en vía de proteger los bienes sociales y ambientales cautelados y promover la elaboración de instrumentos particulares de ordenamiento territorial para su desarrollo sostenible. Se detallan algunas especificidades de las siguientes zonas:

Zonas de Protección de las Fuentes de Agua y Recursos Hídricos, en la totalidad de la Cuenca de la Laguna del Sauce y los ámbitos delimitados de: el Bañado del arroyo Maldonado, la Laguna del Diario y la Laguna Blanca. En estas zonas se desestimularán los emprendimientos de usos agropecuarios de carácter intensivo y se acordarán con las autoridades nacionales competentes los mecanismos para el control en el uso de agroquímicos. Asimismo, se asegurarán densidades de ocupación extremadamente bajas. Para desarrollos turísticos se reglamentarán la jardinería de forma de limitar la incorporación de ejemplares de especies exóticas y el uso de agroquímicos.

Zonas de Protección Paisajística y de Nacientes de Cursos de Agua y Biodiversidad, en las cumbres que superen la cota 70 metros. En estas zonas se desestimulará la forestación con montes de rendimiento y se asegurarán densidades de ocupación extremadamente bajas. Se deberá preservar la vegetación nativa (autóctona) y para todo nuevo emprendimiento habrá de considerarse el impacto que el mismo produzca sobre el aspecto paisajístico, las nacientes de agua o la biodiversidad.

Zona de Protección del Mar Territorial y Sistema Insular, comprende el Área Marina Protegida frente al arroyo Maldonado, Islas Gorriti y Lobos. Las Islas están identificadas como Parque Nacional desde 1996, y el sector oceánico como Santuario de Ballenas.

Zonas de Prioridad Patrimonial, en el centro histórico de Maldonado y San Carlos, el casco histórico de Punta del Este, la totalidad de la faja costera en sus cuatro tramos diferenciados, y en arquitecturas y tramos de valor patrimonial. En estas zonas se restringirán las intervenciones, extremando los cuidados para las nuevas actuaciones de edificación y se elaborarán catálogos e inventarios.

Zonas de Prioridad Social en: La Capuera, Balneario Buenos Aires, barrios Halty, Rodríguez Barrios, F. de León, Lavagna y Abasolo de la ciudad de San Carlos, Cerro Pelado y alrededores, Maldonado Nuevo y alrededores en la ciudad de Maldonado. En estas zonas se priorizarán acciones para el mejoramiento habitacional y urbano. Se profundiza en el Plan Local.

Zonas de Promoción de Actividades Productivas Logísticas y Tecnología Avanzada, a lo largo del eje vial (R N° 39) que articula Maldonado con San Carlos y en la Ruta N° 93, frente al Aeropuerto de la Laguna del Sauce, padrón N° 7993.

Zonas de Promoción de la Actividad Agropecuaria en: Norte de San Carlos y al Este de la Sierra de la Ballena. En estas zonas se acordarán con las autoridades nacionales competentes mecanismos para el estímulo a los emprendimientos productivos de carácter agropecuario. Asimismo, otras actuaciones deberán ser compatibles con este uso preferente.

Medidas Cautelares: Constituye una herramienta adecuada para evitar transformaciones no deseadas así como anticipar cambios irreversibles mientras se está en etapa de elaboración y proceso de aprobación de los Planes. Las potestades y su mecanismo de aplicación se establecen en el Art. 24 LOTDS. Se aplicarán en cualquiera de las Zonas de Gestión Diferenciada hasta tanto no se hayan desarrollado y aprobado estas políticas específicas.

3.3.3 Modos de ocupación

Población permanente

Los sectores homogéneos de Maldonado–Punta del Este con predominio de población permanente, contaban en 2004 con una densidad media de poco más de 15 viv/há con 41 hab/há; mientras que en los sectores homogéneos de predominio de vivienda estacional la densidad alcanzaba las 7,4 viv/há mientras que la densidad de población permanente era de solo 2,7 hab/há. Esta diferenciación, ya analizada anteriormente, viene acompañada de un preocupante vaciamiento de las áreas centrales y tradicionales de las principales localidades que integran la Aglomeración, las cuales se han venido transformando en sectores ocupados por población estacional (áreas costaneras y otras) o se han ido especializando como sectores comerciales (centros de Maldonado y Punta del Este).

Esta evolución de la población que es visible en los estudios de Variación de la Población y la Vivienda entre períodos censales evi-

dencia un proceso de crecimiento de las periferias en lo que refiere al alojamiento de la población permanente. Por lo tanto los sectores urbanos más calificados y con mejores atractivos ambientales y de paisaje han ido paulatinamente siendo ocupados por la población estacional. Desde esta perspectiva, se trata de avanzar en la superación de una concepción ordenadora que privilegia el frente costero marítimo, básicamente de la denominada Ciudad de la Población Estacional. Considerando el valor superior como atractor para toda la Aglomeración, que ejerce el espacio costero, el sistema de espacios públicos, parques y equipamientos alternativos al mismo debe concebirse como una alternativa, como espacio de ocio, para la temporada baja y debe tener una clara conexión con los lugares donde habita dicha población permanente.

En la interfaz de la Ciudad de la Población Permanente (Maldonado, San Carlos) con su entorno rural, se hace indispensable implementar acciones de mejoramiento en los términos de calidad físico-espacial y ambiental para este frente territorial como los que suelen aplicarse en la actualidad casi exclusivamente en el área de interfaz del frente marítimo (Estuario del Plata, Atlántico Sur). También debe considerarse especialmente la zona de Las Delicias, que aún constituye el tramo de contacto directo con la costa para población permanente. Es por lo tanto, un espacio de integración por excelencia. En el resto de la costa el uso es más ocasional, por lo que es necesario que se destine a la zona de Las Delicias, la mayor atención en la dotación de servicios.

Como propuestas específicas se desarrollan las contenidas en las Operaciones Clave del Frente Territorial, la Avenida de la Integración y el Parque de Metropolitano que impulsan un reequilibrio social y ambiental así como el mejoramiento de la calidad espacial de los sectores de la población permanente. Algo que durante mucho tiempo fue desatendido aunque en los últimos años ha comenzado a estar en la agenda de la Administración.

En cuanto a la temática específica de la Vivienda de Interés Social, obviamente vinculada a las necesidades de algunos sectores de la población permanente, se verifica que la Administración viene desarrollando en los últimos años una activa política habitacional que *entre las metas*

propuestas busca disminuir el déficit habitacional en el Departamento; realojar asentamientos históricos de larga data y prevenir la formación de nuevos asentamientos (Folleto vivienda IDMa, 2009). A los efectos este Plan propone priorizar el aprovechamiento de las áreas urbanas ya consolidadas, en las que tal como se mencionó se viene dando un proceso no deseable de disminución de población. Para ello se sugieren algunas modificaciones a la ordenanza para los centros tradicionales que permitan la sustitución o el aumento de unidades habitacionales a la vez que un mejor equipamiento de las áreas públicas.

Simultáneamente se propone el completamiento interno de la zona Urbana en las localidades mediante la correspondiente elaboración de los Programas de Actuación Integrada (PAI). Para ello se definen 7 áreas en la ciudad de Maldonado y 3 en San Carlos, las cuales conformarán suelo apto para residencia y cartera de tierras de la Intendencia, promoviendo al máximo posible la mixtura social. Estos PAI podrán incluir tanto predios para conjuntos habitacionales de interés social, como loteos de dimensiones adecuadas para el mercado de viviendas unifamiliares.

Población estacional

La Aglomeración muestra una tendencia creciente a la expansión urbana, cuestión que se considera desaconsejable dado que constituye un modelo no sostenible a largo plazo tanto en términos socio-económicos como ambientales. En particular, el desarrollo de nuevos modos urbanos de promoción privada como son las modalidades de Clubes de Campo, UPH y en menor medida formatos emergentes de Barrios Privados impulsa este proceso expansivo de consumo de suelo. Al mismo tiempo, esta tendencia es favorecida por la Categorización de suelos vigente, delineada por la Intendencia de Maldonado de manera desarticulada al planteo del Sistema de Planes que aquí se presenta.

En este sentido se recomienda reconsiderar los criterios de planificación que derivan de la aplicación de la actual categorización, considerando la pertinencia de estos modelos en función de los requerimientos de infraestructuras y servicios que exigen y de los efectos sociales de su implantación desagregada respecto a las preexistencias urbanas.

La categorización de suelo vigente habilita la transformación de gran parte del suelo rural al sur de la ruta N° 9, cuestión que este Plan considera altamente inconveniente, proponiendo como alternativa, establecer de manera concentrada las Áreas de posible transformación de Suelo con Destino a Actividades Turísticas sobre la ruta 104 y el Camino Eguzquiza.

En otro orden, se recomienda asimismo el establecimiento de mecanismos de contribución actualizada para los formatos que si bien se localizan en suelo rural, no se constituyen como unidades productivas sino que se asocian al uso turístico.

Del mismo modo, se propone al interior de la trama urbana, la prohibición de la instalación de Barrios Cerrados de manera de evitar aumentar la segregación y fragmentación socio-habitacional. Asimismo se propone el establecimiento de ciertos sectores a densificar por modificación de ordenanza, de forma de intensificar el uso de las infraestructuras y servicios con especial atención al mantenimiento y protección de los factores de paisaje urbano caracterizado. Los mismos se describen en detalle en el capítulo “El territorio urbano y sus desafíos” al presentar “El sistema urbano y sus paisajes diferenciados”, formulando “Sectores donde se propone modificación de ordenanza” y se presentan gráficamente en la lámina Ámbito del Plan Parcial e Instrumentos de Actuación y Gestión.

3.4 Las estrategias principales

Las principales estrategias de actuación se perfilan a partir de dos herramientas fundamentales:

- Por un lado la Zonificación de usos del suelo ya presentada, que responde al necesario control responsable que la Autoridad Departamental debe hacer sobre su territorio.
- Por otro lado la definición de cuatro Operaciones Clave, que se presentarán en detalle en el capítulo 5, Acciones y Operaciones para el Territorio de la Aglomeración. Son aquellas propuestas



OC2 | la avenida de la integración

[Proyecto Bulevar - Ruta 39 - Avda. Alvariza]

Constituye un vínculo entre las localidades que integran el aglomerado, articulando la ciudad de la población estacional y la ciudad de la población permanente. La propuesta del "tranvía de la integración" contribuye a fortalecer este vínculo.



OC4 | el parque del humedal

[Área Rural Natural + Parque Jagüel + Parque Indígena]

La puesta en valor y preservación del Humedal del Arroyo Maldonado constituye una operación clave para el equilibrio ecosistémico de toda el área. En esa dirección se propone un parque de escala metropolitana. Los paseos a través de senderos peatonales y/o ciclovías tendrán un propósito recreativo y didáctico.



OC3 | el frente territorial

[Avda. Norte - Avda. del Humedal]

Sistema estructurante básico constituido por la Avenida Norte y la Rambla del Humedal, interfase entre el sistema urbano y el frente rural productivo y natural. Se considera clave su equipamiento como avenida urbana que se abra al paisaje, a la vez que jerarquice y mejore la accesibilidad a las periferias.



OC1 | el arco costero

[Muelle en la 25. Playas bandera azul, Sistema dunar, Mar territorial, etc.]

Constituye el espacio público por excelencia del área y principal atractor de la actividad turística. En consecuencia se propone articular sus diferentes tramos, mejorar el equipamiento y la accesibilidad a las playas, procurando optimizar sus cualidades ambientales y paisajísticas



Operaciones Claves [OC]. Propuestas metropolitanas de carácter estratégico

que se consideran esenciales para la consecución del modelo territorial planteado. Configuran grandes grupos de proyectos estratégicos, dentro de los cuales se despliegan una serie de acciones, operaciones, proyectos y modalidades de gestión que vinculadas en el espacio e interrelacionadas en el tiempo logran transformar el territorio hacia los objetivos perseguidos.

Las Operaciones Clave que figuran en el Plan son: El **Arco Costero**, el **Parque-Reserva Metropolitano**, el **Frente Territorial** y la **Avenida de la Integración**.

El "Arco Costero" constituye el espacio público por excelencia y principal atractor de la actividad turística de la Aglomeración. En consecuencia se propone articular sus diferentes tramos, mejorar el equipamiento y la accesibilidad a las playas, procurando optimizar sus cualidades ambientales y paisajísticas.

La "Avenida de la Integración" (Proyecto Bulevar – Ruta N° 39 – Av. Alvariza) constituye un vínculo entre las ciudades que integra la Aglomeración, articulando la ciudad de la población estacional y la ciudad de la población permanente. La propuesta del "tranvía de la

integración” contribuye a fortalecer este vínculo.

El “Parque Metropolitano” es una propuesta que integra el “Parque Jagüel”, el “Parque del Humedal” y el “Área Rural Natural” en un sistema articulado de espacios abiertos. La puesta en valor y preservación del Humedal del arroyo Maldonado constituye una operación clave para el equilibrio ecosistémico de toda el área. En esta dirección se propone un parque de escala metropolitana que incluya paseos a través de senderos peatonales y/o ciclovías tendrán un propósito recreativo y didáctico.

El “Frente Territorial” es el Sistema estructurante básico constituido por la Avenida Norte y la Rambla del Humedal, interfaz entre el sistema urbano y el frente rural productivo y natural. Se considera clave su equipamiento como avenida urbana que se abra al paisaje, a la vez que jerarquice y mejore la accesibilidad a las periferias.

3.5 El territorio rurbano y su estructura

El territorio de la Aglomeración Central ha tomado rasgos que resultan muy peculiares de los procesos de transformación contemporáneos, que hacen prácticamente imposible distinguir la “ciudad” del “campo” poniendo en cuestión las propias categorías. Esta tendencia a homogeneizar los territorios a partir de su condición de urbanidad se refleja en el decir de Françoise Choay “¿No ha llegado entonces el momento de admitir, sin sentimentalismos, la desaparición de la ciudad tradicional y de preguntarse sobre lo que la ha sustituido, esto es, sobre la naturaleza de la urbanización y sobre la no-ciudad que parece haberse convertido en el destino de las sociedades occidentales avanzadas?”¹⁹. Esta reflexión tiene un evidente correlato en el sector estudiado cuyo dinamismo acelerado hace aterrizar propuestas y proyectos indiferenciadamente en localizaciones urbanas o rurales.

Dadas las características distintivas de las modificaciones mencionadas, se hace necesario introducir el concepto de rurbano como característica peculiar del territorio estudiado. Es así que para el caso de

este Plan, dicho territorio rurbano comprende las áreas suburbanas y rurales próximas a la zona urbana, que están más directamente vinculadas con ella y que, especialmente, están siendo presionadas y transformadas mediante programas y actividades que combinan usos urbanos y los que tradicionalmente estaban asociados a lo rural productivo, con un énfasis en el ocio. Adicionalmente los territorios antes considerados rurales se han convertido en sitios de interés turístico por sus condiciones de paisaje y por la aparición de un tipo de atractores que aprovechan su localización en área rural como parte distintiva de su oferta. Urbanización dispersa, casas de campo para temporada, parques de energías alternativas, pequeños pueblos con estilo de vida *slow*, emprendimientos productivos visitables, áreas protegidas y centros de interpretación constituyen nuevas localizaciones de interés en el territorio. Todo esto asociados a los atractivos de paisaje y los sitios geográficos peculiares promueven un uso y permanencia en “territorio rural” de población y turistas más intenso de lo convencionalmente asociado al “turismo de sol y playa”.

Este territorio así caracterizado, se encuentra en la actualidad fuertemente tensionado tanto por las energías y presiones que derivan de los procesos de urbanización tradicionales así como por nuevos procesos de transformación con base en los territorios rurales y suburbanos. Estas tensiones están generando radicales modificaciones en la estructura y usos del suelo como quizá no se hayan visto en la región desde los impulsos fraccionadores de los años 40 del siglo XX.

Es claramente visible que el territorio rurbano de la Aglomeración presenta dinámicas de transformación acelerada, donde se desarrolla el segundo polo metropolitano del Uruguay- el conglomerado urbano Punta del Este-Maldonado-San Carlos. La génesis del mismo es de una cualidad bien distinta a la de Montevideo, ya que su desarrollo es en respuesta a la principal actividad económica principal de la región, que es el turismo. Gran parte de la población radicada en forma permanente es producto de las migraciones internas del país, la cual ha venido atraída por las fuentes de trabajo derivadas del turismo, tales como la construcción y prestación de servicios. En efecto, la población en Maldonado se ha duplicado en los últimos cincuenta años.

19 Choay, Françoise: *El reino de lo urbano y la muerte de la ciudad*. En *Lo urbano en 20* autores contemporáneos, Ángel Ramos comp. Ediciones UPC, 2004.

Adicionalmente, nuevas presiones sobre el territorio rural emergen de productos inmobiliarios exclusivos como son los emprendimientos cerrados y las chacras marítimas, sustituyendo en ocasiones a la actividad agropecuaria tradicional. Esta modalidad constituye una nueva forma de concebir el tiempo libre, con mucha influencia de la proliferación de countries y barrios cerrados en Buenos Aires a partir de los años 80. Esta modalidad de club de campo estacional (para temporada o fin de semana), por lo general comunidades cerradas, se manifiesta con particular énfasis en el territorio rurbano y su variada problemática resulta parte fundamental del Plan Maestro para la Aglomeración.

Los impactos asociados a este proceso de rurbanización son variados: migraciones de la población afincada por sustitución de usos, cambios de suelo, pérdida de biodiversidad, banalización de los paisajes y atractivos, pérdida de elementos emblemáticos por transformación y ocupación material, aumento de costos para aportar servicios de transporte, electricidad, recogida de residuos, contaminación de fuentes de agua, etc.

Sin embargo, no debe confundirse su dinámica creciente y su radical transformación, con una visión simplista que tienda a caracterizar el rurbano como nuevo suburbio y que promueva la implantación indiscriminada de localizaciones y actividades orientadas por los intereses del mercado. Tal como se presenta más adelante, en el capítulo “Localización de usos suburbanos”, resulta peligrosa la tendencia a la expansión que los modelos aplicados están impulsando, con las dificultades derivadas que se detallan. Se consideró necesario profundizar el análisis de dicha problemática, por lo cual se desarrollará específicamente.

La “Ciudad de la Población Estacional” a que alude el Modelo Territorial implica la presencia de la vivienda de temporada, y la dotación de infraestructuras que se activan al máximo en los meses estivales, para luego resultar sobredimensionadas el resto del año. Paradójicamente el singular capital natural que motivó la localización de las zonas balnearias, es esquilmo por el crecimiento incontrolado y la depredación que provoca el turismo masivo. De los 122 km. de costa que posee el Departamento, solo quedan nueve de ellos sin fraccionamientos urbanos.

Tanto la Visión a Futuro como los lineamientos de carácter general para el Plan Maestro están enmarcados en la Visión y en las Directrices elaboradas para el Departamento y las Microrregiones involucradas. Consecuentemente, en el ámbito de actuación, se propone la aplicación de políticas de consolidación, contención y ordenación de la estructura territorial existente, de manera de enfrentar crecientes conflictos que derivan de la presión ejercida por el potente y acelerado proceso de antropización sobre extensas áreas naturales de extrema fragilidad ecosistémica tales como el sistema costero, lagunar y de humedales. De esta manera resulta imprescindible fortalecer la lectura de los sistemas estructurantes del territorio rurbano para el ámbito del Plan Maestro, los cuales están constituidos por: la Matriz Ambiental, el sistema de producción, el sistema urbano, el sistema de espacios públicos y enlaces, las infraestructuras y equipamientos.

3.5.1 Principales acciones propuestas para la Matriz Ambiental

Cuenca de la Laguna del Sauce

A partir de los Talleres de trabajo hacia la elaboración del Plan de Manejo de la Laguna del Sauce que se realizaron los días 25 y 26 de junio de 2009 en Maldonado y Pan de Azúcar, surgen las siguientes recomendaciones que se recuperan por alinearse con los objetivos para el territorio rurbano:

- Establecer directivas de Ordenamiento Territorial que indiquen prácticas agrícolas compatibles e incompatibles (en términos del aporte de nutrientes y de riesgo ecotoxicológico) con el principal uso de Laguna del Sauce
- Ordenar las actividades productivas en función de aptitud de suelo y distancia al cuerpo de agua y sus tributarios
- Considerar la afectación de la forestación en el rendimiento hidrológico en su posible expansión
- Analizar la distribución espacial de los tipos de suelo, de las actividades productivas en la Cuenca y sus aportes potenciales de nutrientes y contaminantes

- Generar una zona de amortiguación aledaña al cuerpo de agua con limitación de las actividades productivas
- Identificar las actividades humanas que tienen efectos nocivos para el suministro de agua potable, ordenar su distribución espacial en la Cuenca
- Manejar la represa en el arroyo El Potrero de forma tal que maximice las tasas de pérdidas de biomasa algal
- Alcanzar la cobertura total de saneamientos para la ciudad de Pan de Azúcar y urbanizaciones próximas al cuerpo de agua, como La Capuera
- Otorgar permisos de pesca exclusivamente a pescadores que vivan en las márgenes del sistema y cuya subsistencia dependa exclusivamente de este rubro
- Permitir la pesca deportiva exclusivamente con devolución
- Controlar las actividades de pesca artesanal sobre los predadores topes
- Proseguir con el actual monitoreo de aguas en Laguna del Sauce y sus principales tributarios
- Identificar los actores sociales e instituciones vinculados directa o indirectamente al uso y manejo de la Laguna del Sauce y su Cuenca
- Articular una red de trabajo entre todos los actores sociales e instituciones a efectos de diseñar un plan del uso del territorio acorde al principal propósito de este cuerpo de agua
- Difundir los resultados obtenidos, identificando alternativas y buenas prácticas de manejo alineadas con la vocación de uso de la Cuenca
- Incorporar la Laguna del Sauce al Sistema Nacional de Áreas Protegidas como categoría de sitio de Protección y de Paisaje Protegido

Cuenca de la Laguna del Diario

Bajo la supervisión de la Facultad de Ciencias, se ha trabajado en la recuperación del espejo de agua de la Laguna del Diario y su Cuenca.

Con la colaboración de los vecinos y de la Intendencia de Maldonado se ha llevado adelante con éxito la cosecha de la vegetación sumergida, devolviendo a la laguna su aspecto natural. Este trabajo se enmarca dentro del Plan de Gestión de Recuperación de la Laguna del Diario y su Cuenca, y constituye solo el paso inicial necesario para concretar las acciones que permitan la restauración sustentable de su ecosistema.

Cuenca de la Laguna Blanca

Tal como se ha mencionado han existido episodios de desequilibrio ecosistémico por los cuales se ha puesto en peligro esta fuente de agua y reservorio de especies de la zona. No hay grupos de interés creados para impulsar su recuperación ambiental, ya que los propietarios de predios aledaños son en su mayoría veraneantes que residen en el exterior, por lo que la OSE y otros agentes estatales no encuentran interlocutores para su manejo adecuado. Se sugiere realizar tratamientos ecológicos en los emprendimientos cerrados aledaños y exigir tratamiento de saneamiento con sistemas terciarios en los pozos sépticos.

Arroyo Maldonado y su planicie de inundación

El arroyo Maldonado y su planicie de inundación constituyen la pieza fundamental de una de las señaladas Operaciones Clave, que se denomina Parque Metropolitano. Dicha operación parte de la idea de conformar un gran equipamiento de alcance metropolitano para toda la Aglomeración Maldonado-Punta del Este-San Carlos, apuntando a constituir un espacio de integración para todos los sectores sociales, tanto residentes como estacionales. Dicho Parque se extendería por ambas márgenes del arroyo Maldonado y su afluente el San Carlos desde esta ciudad hasta su desembocadura.

Esta operación busca incorporar el humedal como nuevo gran escenario de atractivo por su biodiversidad y su valor ecológico, a la vez que promover un tipo de turismo del cual carece Maldonado, que busca un relacionamiento diferente al convencional con los recursos naturales y paisajísticos. Adicionalmente intenta impulsar el desarrollo del área a partir de las posibilidades y el involucramiento de la población local.

A continuación se hace una mención de los aspectos fundamentales de esta propuesta:

- Vinculación espacial del Parque Medina, el Jagüel y el Indígena con el Parque de la costa del arroyo San Carlos a los efectos de su integración.
- Completamiento del equipamiento del Parque costero del arroyo San Carlos, en particular de la margen este.
- Conformación del Parque del Humedal, con sus Centros de Interpretación, accesos, recorridos controlados, infraestructuras, etc.
- Negociación con propietarios de predios del lado este del Área Tecnológica y Logística para el uso público del sector inundable, a cambio de compensaciones de mayor aprovechamiento en los sectores utilizables del padrón
- Tratamiento de la futura Rambla del Humedal como espacio público parqueado, que se vincule directamente con el Parque del Humedal y conforme un espacio urbano de uso público de calidad para el sector de Maldonado Este. Esta área posee sectores con alta densidad y ocupación del suelo y tiene carencias de espacios abiertos de calidad
- Adecuación de un sector del predio de la Escuela de Silvicultura y vinculación del Parque Indígena con el objetivo de conformar una unidad paisajística, aunque manteniendo sus actuales características
- Reconversión del área del asentamiento El Placer, como sector de acceso y servicios al nuevo Parque del Humedal y actividades turísticas del área próxima. Esta propuesta requiere un avance en equipo interdisciplinario que aborden la problemática social, habitacional y de capacitación simultáneamente
- Desarrollo de un programa de inclusión social para incorporar pobladores residentes del Barrio a la actividad turística del Parque, ya sea como guías, cuidadores, encargados de servicios, etc. Ubicación de 3 edificios con función de Centro de Interpretación del Parque del Humedal de acceso público, localizados: uno en el predio privado más al sur, próximo al Barrio el Hipódromo; otro en la zona del parque de la Rambla del Humedal,

a la altura de la calle J. A. Caracara; y un tercero en la zona del asentamiento El Placer

La conformación de este Parque Metropolitano deberá realizarse sin menoscabo del mantenimiento de la calidad ecosistémica del Parque del Humedal, adoptando las medidas de limitación del uso y los controles imprescindibles para asegurar su efectivo cumplimiento.

Frente costero y sistema insular

El frente costero ha sido tradicionalmente el sector donde se ha promovido mayor inversión y se ha puesto el acento de las políticas de la Administración Departamental, lo cual resulta coherente con su carácter de principal atractivo de la zona. Sin embargo su manejo y gestión está siendo tensionado poniendo en riesgo sus capacidades para mantener sus condiciones singulares. En función de estas presiones se proponen algunas líneas de acción principales que luego se desarrollarán con detalle en el capítulo 5 Acciones y Operaciones para el Territorio de la Aglomeración en las Operaciones Clave (OC1- el Arco Costero), algunos de los cuales ya han sido puestos en marcha por la Intendencia u otros organismos:

- Contención de los procesos de densificación asegurando la normativa actual sin excepciones, en particular en los tramos más sensibles por condiciones de paisaje o sociales
- Construcción del nuevo sistema de saneamiento para la Aglomeración y previsión de extensiones futuras, lo cual está avanzado por la Unidad de Gestión Desconcentrada de OSE
- Gestión adecuada de las desembocaduras de los arroyos del Potrero y Maldonado en la costa, en particular teniendo en cuenta las afectaciones de algunos proyectos propuestos
- Preservación del patrimonio arbóreo de las zonas denominadas Barrio Jardín que resultan una peculiar y atractiva interfaz tierra-mar y que está siendo devastada por la presión inmobiliaria
- Mejoramiento de la movilidad mediante la generación de alternativas paralelas a la costa, permitiendo desviar el tráfico de velocidad y manteniendo el carácter de paseo para las ramblas

- Accesibilidad democrática a la costa mediante una mejora del transporte público
- Puesta en marcha de una política global de muelles y puertos de cruceros y deportivos, dado el enorme potencial latente por la sobredemanda existente. Dicha política debe abarcar una suma de posibilidades heterogénea
- Mejoramiento de la accesibilidad a la costa para personas con capacidades diferentes e instalación de infraestructura básica (baños, sombráculos, anclajes de bicicletas, etc)
- Modificaciones de accesibilidad y movilidad para la zona Península mediante la realización de estacionamientos previos al ingreso
- Recuperación y puesta en valor de zonas destacadas mediante operaciones concertadas que permitan mantener el carácter de balcón público por ejemplo en Punta Ballena

Respecto a la Isla Gorriti se propone su valorización por su Patrimonio Histórico, incorporándola a circuitos de identidad y paisaje que la integre a otros puntos de interés, restringiendo las intervenciones y preservándola de iniciativas de nueva edificación.

En cuanto a la Isla de Lobos se propone su incorporación al Sistema Nacional de Áreas Protegidas como categoría de Sitio de Protección, por su importancia significativa para el ecosistema que integra y de Paisaje Protegido. Ambas islas están incluidas en el Parque Nacional Islas Costeras desde 1996.

Cumbres

Las cumbres y zonas altas del territorio de la Aglomeración constituyen aquellos lugares donde es posible obtener las mejores vistas y apreciar las particularidades y bellezas del territorio circundante. Algunas de las presiones recientes están dificultando las posibilidades de acceso y de aprovechamiento de las mismas, en particular:

- La utilización de los suelos de menor índice de productividad para la forestación está colocando las zonas altas como posible oferta de suelo a forestar. Este proceso que viene transformando radicalmente las zonas de serranía en nuestro país, se ve como muy per-

judicial en zonas donde su aprovechamiento paisajístico puede ser relevante, como lo es sin duda en el territorio de la Aglomeración.

- Los nuevos modelos de ocupación y fraccionamiento del suelo que van acompañados del concepto de “emprendimientos cerrados” están coartando definitivamente la posibilidad de acceso y uso público de los lugares de interés. Un fraccionamiento convencional debía dejar como espacio público la calle y algunos otros sectores para uso común por lo cual los espacios con cualidades paisajísticas significativas resultaban medianamente accesibles. La lógica del “barrio cerrado” en sitios de interés hace privado “para siempre” dichos sitios.

Frente a estas cuestiones se plantea la necesidad de definir:

- Un sector protegido a partir de la cota 70m de altura, para el cual los usos y actividades deberán tener en cuenta las transformaciones de paisaje generadas. Esto requerirá un estudio y resolución caso a caso de los proyectos productivos y turísticos que se quieran llevar a cabo.
- La desestimulación y eventualmente la prohibición de la aparición de “emprendimientos cerrados” en zonas de paisaje singular que no prevean el acceso y posibilidad de disfrute público de los mismos.
- La consideración especial de la implantación de “Parques Eólicos” dado que la tendencia a incrementarse en nuestro país, no ha conciliado aún con la significación de sus efectos sobre el paisaje y la biodiversidad. Está claro que la transformación de la matriz energética hacia un aumento de las energías renovables resulta deseable, pero no debe dejar de preocupar su incidencia escenográfica y ambiental en un territorio donde los valores de naturalidad resultan su principal recurso.

3.5.2 Infraestructuras y equipamientos

El sistema de las infraestructuras y servicios está integrado por:

- La red de agua potable y saneamiento
- La red energética

- El sistema de transporte
- El sistema de recolección, tratamiento y disposición final de residuos sólidos
- Equipamientos de Logística
- Puertos deportivos y de cruceros

Los objetivos generales para la transformación de las infraestructuras y servicios son los siguientes:

- Mejorar progresivamente las condiciones de dotación que presentan los distintos ámbitos del Plan, en la perspectiva de alcanzar un equilibrio que garantice adecuadas condiciones de vida para el conjunto de la población residente
- Optimizar la utilización y el aprovechamiento de la capacidad instalada en materia de infraestructura y servicios, con la flexibilidad suficiente para ajustarse a la estacionalidad en las zonas balnearias
- Programar el completamiento de las redes infraestructurales de acuerdo con las demandas que surjan de los Programas de Actuación Integrada en suelo suburbano, que se desprenden del Plan Local y Especiales en el ámbito del Plan Maestro
- Desarrollar los instrumentos y mecanismos que permitan al Gobierno Departamental ejercer un rol activo en la planificación, priorización, coordinación y control de las obras de infraestructura en las localidades, como así también desarrollar las herramientas proyectuales y de gestión que posicionen a la Intendencia en adecuadas condiciones para gestionar y concertar ante las empresas concesionarias y otros niveles del Estado.

La red de agua y saneamiento

Los servicios de agua y saneamiento de Maldonado están a cargo de la Unidad de Gestión Desconcentrada de Maldonado²⁰, dependiente de OSE. Las obras que se ejecutan siguen los lineamientos del Plan de Saneamiento Ambiental de Maldonado, generado en los años no-

venta. (Buena parte de la información suministrada a continuación es extraída y adaptada de la página de Internet de la OSE-UGD).

Agua potable

En cuanto al suministro de agua potable, la Laguna del Sauce constituye la principal fuente de abastecimiento de agua para la Planta Potabilizadora del mismo nombre, desde donde se abastece de agua potable a más del 95% de la población fija y flotante del departamento de Maldonado.

A este conjunto integrado por Fuente de Agua-Planta Potabilizadora-Redes de tuberías que cubren las localidades mencionadas, se le denomina «Sistema Laguna del Sauce». El volumen medio anual de producción ronda los 52.000 m³ por día, mientras que en temporada ha alcanzado los 100.000 m³ por día.

Las posibilidades de producción de esta Planta cubren por completo las necesidades del sistema, brindando todos los días el agua potable suficiente de excelente calidad. La Planta posee un laboratorio propio con el equipamiento y personal que aseguran los más estrictos controles internos de Planta, de los distintos puntos de las redes de distribución, y monitoreos periódicos de la Cuenca Laguna del Sauce (Laguna del Sauce, Laguna de los Cisnes, Laguna del Potrero, arroyo Sauce y arroyo Pan de Azúcar).

De acuerdo a los últimos estudios de referencia, la Laguna del Sauce se encuentra en estado o situación trófica grado 3 (Eutrófico). Resultados de estudios ponen de manifiesto el carácter agrícola-ganadero de la Cuenca responsables principales de las cargas de N y P que llegan a la Laguna del Sauce.

Si bien la Usina cuenta con las instalaciones adecuadas para tratar y potabilizar este tipo de aguas es preocupación permanente de la Unidad de Gestión Desconcentrada de OSE en Maldonado, que se lleve adelante una política general de Estado para el control y fiscalización de la Cuenca Laguna del Sauce, único cuerpo clasificado en el país como clase 1, fuente de abastecimiento de agua de más de 140.000 personas. (Ver resultados del Taller Laguna del Sauce, sección 2.1).

²⁰ <http://www.ugdmaldonado-ose.com.uy>

Se subraya la importancia de cruzar oportunamente las políticas para los espacios públicos con las obras de infraestructuras. En esa dirección las obras de acondicionamiento de la Plaza de la Cachimba del Rey en Maldonado, es elocuente, se trata del reacondicionamiento de la plaza actual y de la instalación de una nueva fuente de agua, la habilitación de bebederos y de una nueva iluminación del ornato público, logrando revitalizar uno de los lugares más antiguos y característicos de Maldonado. En la concreción de esta propuesta participaron varias ONGs, la IMM y la OSE-UGD.

Saneamiento

En cuanto al saneamiento una de las estrategias fundamentales que se desprende del proceso de planificación a través de los Talleres Territoriales²¹ es la consolidación de la infraestructura de saneamiento. La línea de acción propuesta es la extensión de dicha cobertura en la trama urbana consolidada, según las previsiones del Plan al 2025.

En noviembre de 2009 comenzaron las obras para la modernización del Sistema de Saneamiento Maldonado-Punta del Este. El proyecto implica la construcción de una nueva planta de tratamiento de líquidos residuales y disposición final en la zona de Rincón del Indio, que estará ubicada sobre la avenida Aparicio Saravia entre la calle San Pablo y el arroyo Maldonado y la construcción de un nuevo emisor en Rincón del Indio con una importante modernización en la modalidad de tratamiento de los efluentes. Actualmente las obras del emisor han sido culminadas.

Las ventajas del nuevo sistema de tratamiento propuesto son las siguientes:

- Verifica normativas nacionales e internacionales (ej.: Directiva Marco Agua - Unión Europea)
- Garantiza condiciones de balneabilidad en la propia zona de la descarga
- Vertido de efluente clarificado y desinfectado

- Fácil adaptación a variaciones estacionales
- Es una experiencia evaluada como satisfactoria en varias plantas en funcionamiento: California, Noruega, Hong Kong, Río de Janeiro.

Red energética

En cuanto a energías renovables, se prevé un desarrollo importante de parques eólicos a partir de los ya existentes, uno en la Sierra de los Caracoles y el otro al norte de San Carlos, los cuales alimentan en parte la red eléctrica de las localidades urbanas y rurales en el ámbito del Plan Maestro. La creciente instalación de dichos parques deberá tener en cuenta aspectos paisajísticos, dado que la proliferación en algunos puntos altos puede verse como inconveniente, tal como se mencionó en el anterior apartado 3.5.1 Principales acciones propuestas para la Matriz Ambiental, en el subtema Cumbres.

Sistema de transporte

El sistema de transporte estará vinculado al Plan de Movilidad metropolitana que el Departamento deberá impulsar. Se priorizará el transporte colectivo sobre el transporte vehicular, por razones de sustentabilidad ambiental. Para ello se impulsará:

- Vincular el sistema de transporte al Modelo Territorial, fortaleciendo las líneas donde se tiene previsto asentamiento de población
- Mejorar el servicio entre determinadas localidades hoy no cubiertas, con más frecuencias y nuevos recorridos, en especial hacia la zona Oeste del Departamento, evaluado como insuficiente
- Mejorar el servicio a las zonas norte y oeste de Maldonado
- Implementar un sistema que se adapte a las necesidades estacionales
- Dar garantías de seguridad a los ciclistas, implementando ciclovías y programas de educación vial
- Definir un proyecto de unificación de las terminales de Maldonado y Punta del Este

²¹ Ver las propuestas que figuran en los Cuadernos Territoriales 0, 3 y 4

- Renovación de la flota y resguardos en las paradas
- Continuación de las políticas de acceso y facilidades, tales como la rebaja del boleto, exoneración del pago del mismo a personas con capacidades diferentes, rebajas diferenciales para estudiantes según los ingresos de los hogares

El sistema departamental de transporte colectivo de pasajeros de Maldonado cuenta con una flota de 105 ómnibus y cubre la mayor parte de los centros urbanizados del Departamento, con 30 líneas. Viajan entre 25.000 y 30.000 personas diariamente.

Las propuestas clave de transformación del sistema de transporte son:

- La propuesta del Tranvía de la Integración a lo largo de la Ruta 39 es el proyecto emblemático que comunicará las principales localidades –Maldonado-Punta del Este y San Carlos, constituyendo una de las operaciones estratégicas del Plan Maestro. La misma constituiría una línea troncal principal.
- Una Nueva Terminal de Transporte de Pasajeros de Maldonado-Punta del Este, para flujo Internacional e Interdepartamental, así como líneas Departamentales y Locales de la Aglomeración que pasan junto a ella, ubicada en Aparicio Saravia y Bulevar Artigas. La terminal de Punta del Este, se transforma en terminal del tranvía y sitio para estacionamientos. La terminal de Maldonado se transforma en un Centro Cultural.
- Una serie de mejoras en la Terminal de San Carlos que la modernicen y adecuen a las exigencias del nuevo sistema, ubicada en J. E. Rodó casi Avenida Alvariza.
- Una serie de circuitos alimentadores de la línea troncal atendidos con vehículos de menor tamaño (tipo micro) que cubran el servicio a los distintos barrios y sectores de la ciudad.
- Un reordenamiento del recorrido del transporte de pasajeros interdepartamental de modo de permitir como una nueva alternativa, el arribo a la proyectada Terminal de Transporte de Pasajeros de Maldonado-Punta del Este utilizando el nuevo trazado vial de la Avenida Norte, disminuyendo con respecto a la modalidad actual –Rambla Costanera-, la cantidad de paradas y asegurando un nivel óptimo de equipamiento.

- La actual terminal de Maldonado desafectada de su uso actual y dado su potencial espacial y de localización, transformada en un Centro Cultural, conformando un componente relevante en el extremo oeste del Eje Cultural.
- La actual terminal de Punta del Este desafectada en parte de su uso actual pero manteniendo un sector como terminal de la línea troncal y del sistema de transporte público de conexión costera, procurando librar la mayor parte del actual estacionamiento de ómnibus, con destino a estacionamiento de vehículos particulares.

En cuanto al transporte de carga con vehículos de gran tamaño, se prevé mantener su circulación restringida a la Ruta 9, con acceso al Área Tecnológica y Logística por cualquiera de los tramos de Bypass propuestos para San Carlos (Camino de los Ceibos, Ruta 9-Paso del Dragón). Los depósitos de gran tamaño deberán localizarse en el Área antedicha.

Con respecto al ferrocarril, se entiende conveniente aprovechar la línea existente que pasa al oeste de San Carlos hacia Maldonado. Este ramal se prevé extender hacia el Área Tecnológica y Logística, en la medida que las actividades que allí se realicen lo requieran.

Sistema de recolección, tratamiento y disposición final de residuos sólidos

La gestión sustentable de los residuos sólidos urbanos, minimizando los impactos ambientales y sociales negativos de dicha gestión es una de las estrategias propuestas a nivel departamental en el Cuaderno Departamental. El Plan Maestro se adscribe a la misma, proponiendo:

- Promoción educativa y de difusión de la conciencia ambiental de la población
- Campaña para minimizar la generación de residuos y promoción de su reutilización y reciclado
- Racionalización del transporte de residuos hacia los sitios de disposición final
- Consolidación de la disposición final en forma de relleno sanitario

rio (para residuos domésticos) y en vertederos controlados para ramas y escombros

En esta última gestión, los avances a subrayar son:

- La automatización de la recolección de residuos domiciliarios con un total de 3.000 contenedores distribuidos en la mayoría de las localidades urbanas del Sur del Departamento
- Manejo sustentable de los 7 vertederos de ramas y escombros de todo el Departamento
- Gestión de pilas usadas y de neumáticos fuera de uso (Convenio con FUNSA)
- El relleno sanitario “Las Rosas” es un ejemplo a nivel nacional de manejo de residuos sólidos como relleno sanitario. Actualmente Maldonado esta en condiciones de utilizar energía proveniente del biogás, en la usina de «Aborgama-Ducelit SA», en paraje Las Rosas
- Construcción de un galpón para recicladores cómodo y seguro en el Vertedero Cerro Pelado

Equipamientos de Logística

En función de la necesidad a futuro que presenta la Aglomeración, de diversificar las actividades ampliando el abanico de lo turístico hacia otras complementarias, a la vez de resolver los requerimientos de llegada, elaboración y salida de mercancías, se propone hacer énfasis en los aspectos de logística y transporte.

Es por eso que se proponen dos sectores de suelo con destino a actividades tecnológicas y logísticas, uno localizado en la ruta 39 entre Maldonado y San Carlos y el otro con acceso sobre la ruta 93 frente al Aeropuerto de Laguna del Sauce, en padrón que perteneciera al BSE.

Ambas localizaciones se consideran adecuadas para las actividades previstas. La prevista en la ruta 39 se desarrollará más adelante por requerir impulso y accionar proactivo de parte de la IDMald. La restante es propuesta de agentes privados y cuenta con el apoyo de las autoridades.

Puertos deportivos y de cruceros

Punta del Este constituye un importante atractivo para quienes disponen de embarcaciones deportivas, pero su puerto actual ha llegado al límite de su capacidad de crecimiento, por lo que queda una gran parte de la demanda actual y por ende potencial insatisfecha.

El fenómeno, principalmente se explica por la proximidad de la ciudad de Buenos Aires y área metropolitana, que cuenta con un stock muy significativo de embarcaciones deportivas. Una simple vista aérea de Buenos Aires, desde Ensenada hasta El Tigre, da una idea clara del potencial de crecimiento que tendría la actual afluencia de embarcaciones turísticas de este origen.

Resulta entonces imprescindible, disponer de nuevas amarras e instalaciones complementarias promoviendo la construcción de un nuevo puerto turístico deportivo en el entorno de la Bahía de Maldonado.

Dados los estudios realizados por la Dirección Nacional de Hidrografía, uno de los lugares más adecuados para este fin lo constituye la Punta Piedras del Chileno. Para dicho lugar, emprendedores particulares presentaron propuestas que hasta el momento no han prosperado, de puerto deportivo incluyendo obras en tierra destinadas a residencia, hotelería y casino conformando una operación de gran escala.

En la actualidad, parece más adecuado encarar las obras entre el sector público -Intendencia de Maldonado y MTOP (DNH)-, y el sector privado, acordando con los particulares que detentan tierra en el sector. Para ello se propone, una vez definido el Perímetro de Actuación (Art. 56 LOTDS) y mediante ajustes en la Ordenanza de Edificación y de la valorización resultante de la operación, compensar el costo de los terrenos cedidos por los privados. Esto permitiría independizar la obra portuaria y sus instalaciones en tierra de una propuesta de negocio generada exclusivamente en el ámbito privado, a la vez que mantener la explotación del puerto en manos del Estado.

Complementariamente, para el sector en tierra firme que se prevea destinar a instalaciones del futuro puerto, se propone aplicar medidas cautelares que impidan, mientras se planifique y resuelva los mecanismos que viabilicen la operación, la realización de obras que pue-

dan entorpecer la futura ejecución. En el resto de los predios que permanezcan en manos de privados en los que es conveniente proceder a una nueva reparcelación, se definirá una nueva Ordenanza pudiendo los propietarios comenzar a explotarlos de acuerdo a su interés.

3.5.3 Localización de usos residenciales de tipo suburbano: “emprendimientos cerrados”

La localización de usos de suelo suburbanos se presentó en la descripción de la Categorización de Suelo y se definen algunas propuestas específicas en lo que tiene que ver con actividades productivas y logísticas en el capítulo 5. Acciones y Operaciones para el Territorio de la Aglomeración, en particular en las Operaciones Clave.

Sin embargo resulta necesario tratar específicamente el caso de lo que a los efectos de este estudio se denomina “emprendimientos cerrados”. En ellos se incluyen, tal cual se mencionó en la Categorización de Suelo, las Urbanizaciones de Propiedad Horizontal (Ley N° 17.292), los Clubes de Campo (Decreto N° 3.382) y otras figuras similares que conforman emprendimientos cerrados o semicerrados y que se localizan tanto en zona Urbana, Suburbana o Rural. Este equipo técnico manifestó en reunión mantenida el 1° de octubre de 2009 en el ITU con el equipo técnico de la Intendencia, la inconveniencia de la expansión de dichas modalidades de ocupación del suelo. Al respecto se elaboró un documento que fue entregado oportunamente a los técnicos de la Intendencia y que figura a continuación. El mismo consiste en un estudio ampliado al entorno inmediato de la Aglomeración, donde se analiza la evolución, en datos numéricos, de los conjuntos aprobados y construidos así como una evaluación conceptual sobre sus dificultades e inconveniencias.

Análisis de los emprendimientos cerrados existentes

Para este estudio se han tomado los datos de algunos de los emprendimientos más destacados, ubicados tanto en sectores cercanos al área urbana, como en zonas eminentemente rurales. Los casos analizados son por un lado los emprendimientos típicos de Club de Campo y por otro lado algunos emprendimientos de mayor escala que se ofrecen como Chacras de Campo en medio de emprendimientos productivos

rurales. Estos últimos se contabilizan por separado en cuanto a la superficie que ocupan, por ser necesariamente de grandes dimensiones.

El conteo de lotes de cada urbanización fue realizado obteniendo los datos de los masterplan de los diferentes emprendimientos. El conteo de lotes ocupados fue realizado utilizando las fotografías aéreas de Google Earth, efectuando cortes en dos momentos diferentes según la disponibilidad de imágenes para el sector estudiado: marzo de 2005 y julio de 2009. Esto permite medir la evolución en la ocupación, en dos momentos diferentes para aquellos emprendimientos que la información está disponible y para un corte específico en aquellos en que solo se visualiza una fecha. Este estudio fue corroborado en algunos casos con información de campo que arrojó resultados confirmatorios. De todas formas sería relativamente sencilla la recuperación de datos actualizada, dado que los emprendimientos listados son 25, lo cual resulta un número que razonablemente puede ser verificado periódicamente.

Se adjunta el cuadro de la evolución con: nombre del emprendimiento, cantidad de lotes totales, cantidad de lotes ocupados (según fecha), porcentaje de lotes ocupados y área total del emprendimiento. Se acompaña además, a modo comparativo, de un listado de las áreas urbanas y su superficie a los efectos de comprender la real dimensión de consumo de territorio que los Clubes de Campo realizan. El total de área de los emprendimientos cerrados (sin contar Chacras de Campo) es casi la mitad del total de área urbana de la Aglomeración.

Del estudio se deduce que los emprendimientos cerrados no alcanzan en general un porcentaje de ocupación mayor que el 20%, estando la mayoría por debajo de esta cifra y existiendo solamente dos excepciones en un total de veinticinco medidos. Las excepciones son el Club Laguna Blanca, que resulta ser el primer emprendimiento de este tipo realizado en Uruguay en el año 1990 y que al día de hoy, veinte años después, logra tener una ocupación del 38%. La otra excepción sería el Sugarloaf Ocean Club & Spa, del cual en realidad se dispone del dato de predios vendidos a setiembre del 2009, por lo cual la real ocupación debe estar por debajo del 39% que aparece en el cuadro que se adjunta.

EMPRENDIMIENTOS CERRADOS: CLUBES DE CAMPO, UPH Y OTRAS MODALIDADES SIMILARES EN EL ENTORNO DE LA AGLOMERACIÓN						
NOMBRE	LOTES TOTAL	LOTES OCUPADOS 03/05	LOTES OCUPADOS 07/09	% OCUPACION 03/05	% OCUPACION 07/09	AREA (há)
Altos de José Ignacio	49	0	0	0	0	466,18
Campos del Manantial	12					
Chacras Medellín Polo Club		10	18			704,07
Chakras del Este	7	7		100	alquiler de casas	59,83
Club Laguna Blanca	183	69		37,7		45,86
Club Santa María de los Médanos	185	29	50	15,6	27	54,55
El Puertito	13		0		0	6,61
El Quijote	245	21	33	8,5	13,4	601,24
La Barra Golf Club						102,85
La Morada	14		0		0	11,43
Laguna de los Cisnes	223	0	0	0	0	192,56
Laguna Escondida	227	0	0	0	0	83,49
Laguna Estates	81	7		8,6		61,59
Las Piedras	225	0	0		0	515,00
Mangrullos de Punta Piedras	41	2		4,8		60,02
Parque Burnett	124	24	26	19,3	20,9	
Pinar del Faro	245					43,31
Pueblo del Mar	39	0	0	0	0	23,60
Pueblo Mio	180					162,34
San Vicente	48	10		20,8		38,77
Sugarloaf Ocean Club & Spa	114		44	dato de lotes vendidos	38,5	24,91
Swan Lake Forest	84		0		0	48,62
Valle del Castillo						14,73
Village del Faro	56		5		8,9	20,05
Villalagos	13					91,68
TOTAL AREA EMPREND. CERRADOS						3433,30
Vistas del Betel	68					439,63
Agrolandw						2991,88
TOTAL INCL. CHACRAS DE CAMPO						6864,80

AREAS URBANAS	
NOMBRE	AREA (há)
Maldonado Este	993,00
Maldonado Oeste	1361,00
Pta Ballena y Lag del Diario	1396,00
3a sección (Sauce Port., Ocean P. Capuera)	857,00
Punta del Este y San Rafael	1953,00
6a sección (La Barra a Bs As)	972,00
San Carlos	577,00
TOTAL AREA URBANA	8009,00

Existen también algunos emprendimientos que se ubican en 0% de ocupación, en general los más recientes, de los cuales se esperaría alguna evolución en los próximos años. De todo esto resulta claro que la oferta de Clubes de Campo fomenta un consumo de territorio desmedido, en relación al modelo de las áreas urbanas. Y si bien el modelo es diferente, sería conveniente tomar alguna decisión sobre hasta qué punto es adecuado fomentar o desestimular este consumo, dados los requerimientos de infraestructuras y servicios que exigen.

Por otra parte resulta evidente que su conformación final se realiza a muy largo plazo, dados los actuales porcentajes de ocupación y las graduales evoluciones que arrojan los datos relevados. Todo esto sumado lleva a la conclusión de que sería necesario revisar el mecanismo de aprobación de estos emprendimientos y la actual libertad de ubicación, que resulta inconveniente a los efectos de la Planificación del futuro de la Aglomeración.

Argumentos en torno a la inconveniencia de la expansión del modelo de emprendimientos cerrados

1. Bloqueo a desarrollo urbano futuro

En virtud de convertirse en suelo duro por definición, dado el carácter de “cerrado” de la urbanización bajo la figura de emprendimientos cerrados. La conformación de un límite que impide el atravesamiento, en sectores de un mínimo de 20 há llegando hasta 600 há,

provoca enormes dificultades para el futuro desarrollo de la trama urbana, presentando inconvenientes de conectividad imposibles de resolver (ej: Club Laguna Blanca).

Paralelamente conviene revisar algunas posiciones en torno a este tema, en particular lo que hace referencia al art 4 del reglamento de Clubes de Campo: «Los Clubes de campo cerrados, serán motivo de un permiso especial que garantice su privacidad por un lapso “No menor” de quince años, de no mediar razones de interés público. Una vez caducado el permiso, la Intendencia de Maldonado podrá concederle por un tiempo equivalente. Cuando así no lo entienda inconveniente, el Club de campo quedará en la condición de abierto pasando al dominio público las obras de infraestructura realizadas.»

En la medida que no existe disposición por parte de las Autoridades a realizar esa reversión en ningún caso (como fue propuesto para el antedicho) resulta peligrosa su aparición envolviendo la trama urbana. Se agrega además la consideración de las dificultades jurídicas para hacer esa reversión dado que siendo proyectos aprobados con figura de SA o de PH requieren mayoría de accionistas o unanimidad de copropietarios para “ceder voluntariamente” los espacios públicos, lo cual sería prácticamente imposible.

2. Bajísima ocupación por exceso de oferta

Del estudio de los casos concretos se aprecia una bajísima consolidación de los Clubes aprobados y construidos a la fecha. También se puede apreciar una lentísima conformación de los mismos, si se estudia la evolución de la ocupación utilizando fotografía de google earth (2001-2009). Se acompaña esta apreciación de un estudio del porcentaje de ocupación al día de hoy y la evolución de algunos casos concretos.

Ejemplo: El Quijote, cant. de lotes: 245, lotes ocupados 2005: 21 (8,5%), lotes ocupados 2007: 33 (13,4%).

3. Potencial contaminación de las fuentes de agua

La utilización de fertilizantes para mantenimiento de jardines, así como el aporte de nutrientes por los desagües cloacales, ya ha ocasionado problemas de eutrofización en los espejos de agua, como el

que en el año 1998 llevó a que las mediciones en Laguna Blanca marcaran que su agua ya no fuese potable. Esto conlleva la necesidad de nuevas inversiones para abastecer de agua potable a sectores que ya tenían la infraestructura montada. Algo similar podría suceder con la propuesta de Laguna Escondida.

4. Necesidad de localizarlos según un Plan e inconveniencia de liberar cualquier posibilidad

Cualquier Plan propuesto debe entenderse a un plazo de 15 a 20 años. No es posible pensar un Plan para siempre. La Planificación debe incorporar la crítica del Plan y la posibilidad de modificar las decisiones tomadas en el futuro por la vía de la revisión y modificación del propio Plan. No puede pensarse que el Plan propuesto o la Clasificación de Suelo definida, sirva para permitir la administración del suelo en cualquier situación futura. Los mayores márgenes de transparencia se consiguen con la aprobación de la Junta Departamental y asumiendo que una delimitación de Suelo Urbano, Rural y Suburbano será dinámica en función del paso del tiempo. Una definición de grandes extensiones sin limitaciones puede permitir el abuso en circunstancias políticas diferentes a las actuales. Solamente el Plan, que requiere de la aprobación de la Junta Departamental, asegura la transparencia de estas decisiones.

5. Apropiación privada de sitios privilegiados

Es frecuente la aparición de estos Clubes cerrados en torno a un atractivo de paisaje singular o sobre algún borde significativo de la rica geografía del departamento. La condición de cerrado impide toda posibilidad de futuro aprovechamiento público, en la medida que por más que se extendiera la mancha urbana a largo plazo, dicho sitio o borde seguiría siendo de uso exclusivo del interno del conjunto. Esto va en contra de una tradición nacional de libre uso de los espacios de valor paisajístico, como por ejemplo lo es el resultado de la aplicación de la Ley de Centros Poblados referida a los balnearios costeros. Esta tradición fuertemente arraigada a la idiosincrasia nacional, ha venido siendo sustituida por la “privatización” de los sitios de interés en los últimos años, siendo las propuestas de Club de Campo uno de los impulsores de esta privatización.

6. Generación de “Guetos de exclusión”

Como afirma el sociólogo Zygmunt Bauman, autor de “Modernidad Líquida”, a nivel mundial se detecta una tendencia de la población a dividirse en barrios cerrados por un lado, villas miseria por otro, y quienes luchan por ingresar o no caer en uno de esos guetos. Aún no llegamos al punto de no retorno, dice con un toque de optimismo.²²

Construir un Modelo territorial que impulsa la generación de emprendimientos cerrados como recurso para contener la mancha urbana no haría otra cosa que confirmar esta tendencia a la generación de guetos de exclusión, pudiendo llegar rápidamente al punto de no retorno.

7. Destrucción del tejido social existente

La aparición de emprendimientos cerrados tiene directa relación con la sustitución del uso rural productivo por el residencial. Dicha sustitución implica el desplazamiento de población afincada hacia zonas urbanas, lo cual se refleja en las cifras de población rural que viene en continuo descenso en los últimos censos.

Esto trae aparejado la pérdida de capital en todas sus dimensiones, social, cultural y económico, capital basado en un saber acumulado de experiencias, tradiciones y conocimientos vinculados a lo rural, en el marco de un histórico relacionamiento del poblador rural con el medio y la explotación de sus recursos. Por otro lado, la nueva población de los emprendimientos cerrados es básicamente “de temporada”, o sea que la mayor parte del año esta tierra queda deshabitada y solamente se dinamiza o se hace más vivida en los meses de verano. La aparición de estos formatos de ocupación puede significar la aparición de nuevas lógicas estéticas y morales, David Harvey (1997) plantea “¿acaso no se perpetúa la idea de que formalizar un orden espacial es o puede ser la base de un nuevo orden estético y moral?”. Sin llegar a analizar el orden estético que se estaría instituyendo, basado en la sustitución de los paisajes rurales tradicionales

22 Entrevista con Zygmunt Bauman: Un mundo nuevo y cruel, en Ñ Revista de cultura, El Clarín, 18 de julio de 2009

por una nueva estética de lo privado, cerrado e inaccesible, vale la pena detenerse a observar qué orden moral se estaría estableciendo, basado en la destrucción de los vínculos de la población con su tierra y en la pérdida de valores culturales tradicionales. Una cara rural de la “macdonalización” mundial.

8. Descaracterización del Paisaje Cultural en tanto Recurso Turístico

La transformación del paisaje cultural, entendido en sentido amplio, implica la descaracterización de los principales elementos que hacen a la atractividad turística del territorio. Factores que se vinculan a sus valores escénicos, naturales, espaciales y sociales, le otorgan una impronta singular que habilita el desarrollo turístico. Su descaracterización implica la pérdida de estos valores y por ende de su condición singular atractora. En este sentido se entiende que su singularidad determina sus principales capacidades de desarrollo futuro.

9. Valoración económica de los Bienes Ambientales

La valoración del territorio actual no puede quedar solamente en la referencia tradicional de valores del mercado. Siguiendo los aportes de las Cuentas Patrimoniales, la comparación y toma de decisiones debe incorporar tanto los valores de uso (Directo e Indirecto) como los de no uso (Existencia, Legado y Opción).

Al identificar roles específicos, este enfoque permite definir y cuantificar valores y relaciones entre bienes. En este entendido, los valores de no-uso pueden vincularse directamente a las alternativas de desarrollo que tiene cada territorio e incidir directamente en los valores de uso.

Recomendaciones a Futuro

No obstante lo antes expuesto, se destaca la preocupación por parte de la Administración, de las externalidades que puedan surgir de la categorización recientemente aprobada por la Junta Departamental particularmente por medidas adoptadas tendientes a reducir efectos no deseados desde el punto de vista de la sostenibilidad del proceso de ordenamiento del territorio departamental a futuro.

Específicamente, en el decreto 3867, artículo 70, puntos g, h, e i, respecto de las condicionantes a imponer en los PAI para cambio de categoría rural a suburbana se menciona:

“g) El diseño urbano-territorial concreto deberá atender a las singularidades de cada sitio, con diversos grados de formalización y equipamiento acorde, asegurando la accesibilidad a puntos notables y las costas de los cuerpos de agua.

h) En los ámbitos de suelo rural que se transformen a la categoría suburbano sólo se podrán implantar emprendimientos de clubes de campo, urbanizaciones en régimen común, de propiedad horizontal o similares. En las áreas adyacentes a suelo de categoría urbana, este tipo de emprendimiento no podrá implantarse en forma continua entre sí. Con excepción de aquellos casos en que el gobierno Departamental promueva una continuidad por razones de un Plan de desarrollo Territorial.

i) En aquellos padrones que corresponden a la faja costera, deberá preverse la accesibilidad pública a la playa a distancias no mayores a trescientos metros entre sí.”

Asimismo, se tiene en cuenta la Aptitud de Suelo para reservar determinados suelos a la actividad agropecuaria, y para definir sectores con categoría Suburbano donde la aptitud es pobre según la carta de suelos del MGAP. No obstante, en base a las consideraciones expuestas se entiende imprescindible que las oficinas competentes adopten las máximas previsiones y apliquen los posteriores controles que eviten en lo posible efectos no deseados. En ese sentido se recomienda al poder Ejecutivo Departamental adoptar una serie de medidas que permitan encauzar de la mejor forma posible el proceso de cambio, tentativamente a través de:

- Evitar, mediante estudios previos a las autorizaciones correspondientes, que se superen los porcentajes de suelo previstos en la nueva reglamentación (incisos c y d del Art. 70 del Decreto 3867) para aprobar nuevos emprendimientos cerrados.
- Evitar que se aprueben incrementos de dichos porcentajes a futuro, informando negativamente iniciativas en este sentido, lo

que es imprescindible para impedir alteraciones mayores a lo aceptable que sean irreversibles en el uso del suelo.

- Considerar que los efectos de su transformación y ocupación son acumulativos, para lo que los estudios previos a las autorizaciones deben considerar esos efectos, entendiendo que tanto el suelo rural como el urbano no son solo un recurso económico-productivo, sino que también y principalmente son un recurso natural.

Asegurar la libre circulación pública en la red vial que se considere necesaria para atender no solo los requerimientos actuales, sino que también sean contempladas las previsiones de futuro, que permitan generar alternativas a las rutas o avenidas de acceso que puedan saturarse en alta temporada, mediante la propiedad pública de ese suelo como condición para aprobar cualquier cambio de régimen de suelo.

- No autorizar en toda la zona próxima a la costa o al borde de las ciudades, en un radio de 5 km., la creación de emprendimientos cerrados cuyo padrón matriz tenga una superficie que supere las 25 há, como medida para reducir el efecto barrera que se genera.
- Establecer una regulación de usos y condiciones de edificabilidad e infraestructura de modo de no generar situaciones ambientales indeseables.
- Adoptar medidas tendientes a apoyar la permanencia de predios en producción agropecuaria de calidad, como plantaciones de frutales o viñedos que se considere de interés mantener, ante la creciente presión inmobiliaria, mediante reducciones fiscales u otras medidas que ayuden al objetivo buscado.

Respecto a la medida preventiva que se adopta en el Decreto 3867, artículo 70, punto l, referencia al acceso público a la playa, “l) En aquellos padrones que corresponden a la faja costera, deberá preverse la accesibilidad pública a la playa a distancias no mayores a trescientos metros entre sí», hacer extensiva la medida no sólo a la playa, sino a toda la costa.

3.6 El territorio urbano y sus desafíos

El territorio urbano refiere a los núcleos urbanizados componentes de la Aglomeración Central, los cuales han venido presentando desde hace décadas un sostenido crecimiento de población, resultante no solo de su propio crecimiento vegetativo, sino también de una importante recepción de migración tanto interna como externa. Es Maldonado el único departamento del país con saldo migratorio positivo con respecto a todos los demás, incluyendo Montevideo.

El Plan Parcial para la Aglomeración Urbana (ver CD Título IV.2: Plan Parcial para la Aglomeración Urbana Maldonado-Punta del Este y San Carlos) abarca la comprensión e interpretación de los procesos de transformación que vienen aconteciendo en las ciudades de Maldonado-Punta del Este y de San Carlos, y la definición de un “proyecto de ciudad” que se articule, por un lado con los aportes colectivos recogidos en los Talleres Territoriales, y por otro con un conjunto de propuestas que inciden fuertemente en dicho ámbito, en el mismo momento en que aparecen.

De acuerdo a la Visión a Futuro detallada en el Cuaderno o elaborado en la primera etapa de este Convenio, y citadas en este trabajo en 3. El Modelo Territorial al 2025, las principales estrategias para la ordenación del territorio quedan definidas en las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.

En ese sentido, se propone como herramienta fundamental para la limitación del proceso de expansión urbana, la Categorización de Suelo (Art. 30 LOTDS). Asimismo se plantean una serie de propuestas de jerarquización vial a escala regional y local así como grandes equipamientos e instalaciones de servicios como aporte al fortalecimiento del sistema de enlaces con la región y el mundo.

Respecto de la Categorización de Suelo se propone una Categorización Primaria que clasifica en Urbano, Suburbano y Rural ya presentada. Dentro de los límites y alcances del Plan Local se definen con precisión los límites de esta primera clasificación para poder avanzar en la Categorización Secundaria, que de acuerdo con lo establecido en la LOTDS, diferencia Suelo Urbano Consolidado de Suelo Urbano No Consolidado. Asimismo se plantean criterios para una

Categorización Terciaria en algunos sectores específicos del Área Urbana. Estos criterios se proponen para sectores urbanos donde se requiere una modificación de la Ordenanza de Edificación.

En lo que refiere a los Suelos Categoría Suburbano, se plantea una Categorización Secundaria en lo que tiene que ver con los usos previstos y ciertas especificaciones de Instrumentos concretos a definir para asegurar la evolución futura de estos suelos. En general los suelos con Categoría Suburbana para el ámbito del Plan Local, son suelos con Atributo de Potencialmente Transformable.

Respecto del sistema de enlaces, resulta necesario un fortalecimiento de los modos de accesibilidad, conectividad y movilidad interna, con el objetivo de conformar una malla que opere sinérgicamente, en el ámbito del Plan Local. Esta malla, configurada mayormente en base a trazas existentes, con algunas propuestas de adecuación y otras mínimas aperturas de trazas nuevas, conforma un sistema subsidiario al sistema de accesibilidad planteado en la escala del Plan Local. Adicionalmente se considerará más adelante algunas posibles operaciones de infraestructura que se requieren para hacer viable un funcionamiento de la movilidad más eficiente, particularmente en temporada estival.

3.6.1 Políticas de Manejo del Área Urbana

Las políticas de manejo del área del Plan Parcial se definen como una serie de decisiones que permiten estimular y dirigir las inversiones públicas, sociales y privadas hacia la consecución de los objetivos generales y particulares:

1. La definición de una **Categorización Primaria** constituye una de las políticas consideradas de primer orden para tender a los objetivos del Plan. La misma establece como límite para la zona Urbana una línea, cuya definición estricta debe perfeccionarse, pero cuyos parámetros primarios de delimitación obedecen a ciertas políticas que pueden establecerse de la siguiente manera:

- todo fraccionamiento existente o aprobado, con cierto grado de consolidación al día de hoy, se considerará Suelo Urbano Consolidado.

- todo sector de suelo Suburbano o Rural que quede comprendido dentro de la línea que recorre el Arco Norte, se considerará Potencialmente Transformable en Urbano, mediante el correspondiente PAI (Programa de Actuación Integrada), salvo el sector de Rincón del Diario que se menciona en la Categorización Secundaria como Suelo Suburbano de Parques Públicos, Clubes y Áreas de Reserva con Urbanización Diferida.
- toda localidad aislada en torno a Suelo Rural se considerará Suelo Urbano dentro de los límites de consolidación actuales.
- todo suelo con categorización actual de Urbano, o con dicha condición en la realidad, que se ubique en zona inundable, se considerará Fuera de Ordenamiento (Art. 27 inciso c. LOTDS), lo cual implicará muy estrictas limitaciones en el uso y ocupación.

Esta serie de políticas, permite elaborar una primera Categorización de Suelo Urbano donde se define el perfil de manejo del área urbana esperado. En ese sentido es necesario tender a consolidar primeramente toda zona urbana ya establecida, en consonancia con la Directriz que plantea limitar la expansión de la mancha urbana. En todos los sectores de la Aglomeración que poseen estructura, condiciones y equipamientos imprescindibles para el desarrollo de la vida urbana, se debe impulsar su completamiento y consolidación. Aquellos sectores, que por ser colindantes a zonas urbanas bien servidas, pueden adquirir el carácter de Urbano a mediano plazo, sin implicar una expansión de la mancha, pueden ser incorporados, en la medida que su transformación se realice por la vía de un Programa de Actuación Integrada (Art. 34 LOTDS).

2. La definición de políticas de **localización residencial** también resulta trascendente para el Plan Local de la Aglomeración. Es necesario promover un reequilibrio de los procesos de segmentación que se vienen desarrollando en los últimos treinta años. Al respecto cabe señalar que la evolución de la localización de la población residente muestra un proceso de segregación socioeconómica relacionado al aumento de población residente en Maldonado (especialmente en zonas periféricas) y disminución de población residente en Punta del Este.

Todo esto en un marco de aumento de la cantidad de vivienda en ambos sectores lo cual muestra un crecimiento de la vivienda esta-

cional en la zona costera. Esto se presenta estudiado en detalle para la primera etapa del Convenio en el Cuaderno 4 Maldonado-Punta del Este (págs. 58 y 59). En los estudios realizados a partir de datos del INE, sobre hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (1985) y hogares con Carencias Críticas en Vivienda (1996) se aprecia la diferente distribución de la proporción de hogares carenciados, con altísimos porcentajes en los barrios periféricos y relativamente bajos en los centros de Maldonado y San Carlos con sus áreas contiguas y la zona de Punta del Este. Este proceso no sólo no se ha detenido, sino que continúa incrementándose.

3. La profundización de los programas de acción sobre el hábitat en **áreas de prioridad social**. Esto involucra la construcción de equipamiento social y espacio público, que acompañe la realización de infraestructuras cuando sea posible y que aporte en un mejoramiento de la calidad de vida de la población más vulnerable. Además implica las imprescindibles acciones en vivienda que no solamente refieran a construcción de vivienda nueva, sino también a la regularización de tenencia, ajuste de documentación, cierre de obras para regularizar, etc. Cuestiones todas ellas que se presentan en áreas de Maldonado, San Carlos, La Capuera, Balneario Buenos Aires y La Bota.

Las acciones previstas para los distintos sectores se desarrollan en el capítulo 2.4 Modalidades de gestión, Modalidades de gestión para acciones públicas en urbanización y vivienda y se detallan en el cuadro PVF.1 para los distintos sectores homogéneos de la Aglomeración, todo esto en el documento completo que figura en el CD adjunto.

4. La conformación de un gran **eje integrador** Punta del Este-Maldonado-San Carlos constituye una cuarta definición política para el manejo de la Aglomeración. La configuración histórica de las localidades, ha evolucionado con el tiempo, pasando a constituirse en una sola Aglomeración, aún cuando cada localidad mantenga ciertas especificidades dentro del sistema. La apuesta a futuro implica aportar a la conformación del sistema mediante un eje integrador de recorrido norte-sur, que fortalezca la conexión y mejore la interrelación. Esta política se apoya en una serie de propuestas de conectividad, modificación de ordenanza y propuestas de gestión diferenciada, todas ellas articuladas para impulsar la transformación.

5. La transformación de la **red vial** para el manejo del sector urbano de la Aglomeración, consistente en una jerarquización y en la realización de algunas mejoras de las vías principales, de manera de conformar un sistema en malla, que mejore la conectividad y movilidad interna. Dicho sistema se constituye en base a dos arcos conectores longitudinales (el arco Norte y el arco Costero) y una serie de vías transversales que conectan dichos arcos en sentido norte-sur. Todo este sistema pretende aunar los modos de conectividad y movilidad interna, asociados a la creación y mejora de espacio público calificado para los sectores urbanos de la Aglomeración.

6. La conformación de un **sistema de parques**, que brinden equipamiento a la escala de toda la Aglomeración. La intención es articular una serie de espacios verdes y públicos existentes junto a otros que deberían ser creados, con el objetivo de conformar un sistema de parques accesibles, equipados y distribuidos para servir a las diferentes poblaciones. Considerando el valor superior como atractor para toda la Aglomeración, que ejerce el espacio costero, dicho sistema de parques debe concebirse como una alternativa, como espacio de ocio, para la temporada baja y debe tener una clara conexión con los lugares donde habita la población permanente.

7. En otro orden y asociado a una política sectorial pero de innegable incidencia en toda la Aglomeración, resulta imprescindible proyectar la extensión del **sistema de saneamiento**. El principal recurso de la Aglomeración lo constituye el ambiente que ofrece y resulta trascendental en este sentido, la conservación del mismo. La extensión del saneamiento a las áreas urbanas que aún no disponen del servicio, debe considerarse a corto, mediano y largo plazo. Esto implica prever una serie de acciones de infraestructura que vayan extendiendo la zona servida hasta llegar a los límites de lo urbano. Algunas de estas acciones ya están encaminadas, incluso con obras parciales terminadas, con lo cual el principal objetivo es lograr que estas acciones se continúen en el tiempo.

8. Impulso a la **promoción de áreas** con potencial de desarrollo y condiciones de infraestructura y equipamiento adecuadas, que han quedado detenidas en su impulso y consolidación. Algunos sectores de trama urbana que cuentan con servicios y equipamiento, estando dentro de los límites de la clasificación de suelo urbano, han teni-

do un pobre desarrollo comparado con su potencialidad. Para estos lugares se propondrán estímulos que favorezcan e impulsen su consolidación, permitiendo aprovechar sus capacidades de albergar población sin constituir expansiones de la mancha urbana.

9. Promoción de la **puesta en valor de las áreas centrales** urbanas aportando nuevos instrumentos de actuación, gestión y seguimiento que permitan su transformación sin llevar implícito una pérdida de los valores patrimoniales y las condiciones de paisaje urbano que las caracterizan. Para ello se propone la realización de un inventario de protección de bienes, sectores, visuales, etc., a la vez que una ordenanza que promueva la rehabilitación, el reciclaje o la sustitución de acuerdo a los valores detectados.

10. Definición y demarcación de **áreas de reserva**, considerando que ningún plan puede adscribirse la potestad de tomar decisiones para siempre sobre todas las áreas estudiadas, sino que por el contrario, es necesario establecer cuáles localizaciones deben quedar en las condiciones en que se encuentran, hasta tanto haya una evolución que permita establecer su mejor uso futuro para bien de la comunidad.

Resulta evidente que los criterios de organización de los usos del suelo, han variado desde los primeros posicionamientos y definiciones conceptuales de la modernidad hasta nuestros días. Los modos de concebir la distribución espacial de las funciones de la ciudad, han pasado de ser simplificadorios a asumir la complejidad y la riqueza de usos de la actualidad.

“La llamada ‘ciudad funcional’ como modelo teórico propuesto por el Movimiento Moderno para la caracterización de las funciones urbanas, y la ‘zonificación’ de los usos del suelo como técnica prioritaria del planeamiento urbanístico, buscarían la especialización del suelo por funciones (residencia, trabajo, circulación, ocio) para evitar los posibles conflictos entre los sectores de actividad como camino para maximizar las economías de escala. (...) Así, del territorio jerarquizado y único, de un espacio dominado por un centro y una periferia dependiente —como representaban los tradicionales modelos gravitatorios de Lösch o Christaller— del crecimiento en mancha de aceite característico de la etapa fordista, hemos pasado a un territorio

diferente, de interdependencias espaciales y de la autoorganización, a una realidad territorial enormemente fragmentada y heterogénea.”²³

Resulta entonces imprescindible asumir un modelo de usos diversos que complejicen el espacio urbano aportando variedad de usos y actividades, así como una multiplicación de centros que aporten significación a los diversos sectores urbanos.

“La trama urbana ha de poder adaptarse a usos diversos y favorecer la multifuncionalidad. La ciudad no soporta bien la zonificación rígida. La mezcla de funciones es posible y deseable si se sabe sacarle partido. (...) Se pueden multiplicar los ejemplos de mezclas positivas. Un área urbana que permite una flexibilidad de usos es la que mejor se adapta a su evolución y se puede mantener correctamente durante mucho tiempo.”²⁴

En líneas generales, se mantiene el criterio de mezcla de usos y actividades, integrando uso residencial con uso comercial, de ocio y de pequeñas oficinas y locales de trabajo. Solamente se plantea la separación de los usos que pueden resultar molestos o inadecuados a los requerimientos básicos de convivencia, como ser los usos industriales, de grandes depósitos o de actividades nocturnas con ruidos molestos. En particular se mantiene lo establecido en las normas de Uso del Suelo vigentes, exceptuando una serie de localizaciones y usos para los cuales este Plan establece modificaciones:

1. para la zona definida por la Avenida Roosevelt, Pedragosa Sierra, Bulevar Artigas y calle París, se modifica el tipo de usos admitidos, pasando a ser Residencial-Comercial, todo esto en función de la evolución del área tras la implantación del Punta Shopping.
2. en la Avenida Miguel Ángel entre las calles Fajardo y Da Vinci se modifica el tipo de usos admitidos, pasando a ser Residencial-Comercial, a los efectos de generar una Centralidad Local en el sector

²³ Font Arellano, Antonio: “Un nuevo planeamiento para una nueva territorialidad”, en “Ciudad y territorio” Estudios Territoriales, 2004.

²⁴ Borja, Jordi y Muxi, Zaida: “El espacio público, ciudad y ciudadanía”, Ed. Electra, 2003.

Este de San Rafael-El Placer, zona que continúa densificándose de manera sostenida y requerirá un sector de servicios próximo.

3. en las áreas de Suelo Potencialmente Transformable en Urbano, se deberán prever sectores de uso Residencial-Comercial, para atender la demanda que los nuevos barrios generarán. Esto se definirá en los proyectos de los correspondientes Programas de Actuación Integrada.

4. en cuanto a las actividades industriales y productivas que generen ruidos, olores, o tránsito pesado, que interferiría con molestias en las áreas residenciales y mixtas, se establece el criterio de localización en las áreas de Suelo Suburbano de Producción de Bienes y Servicios, ubicadas en la futura Área Tecnológica y Logística de ruta 39, en el sector de Suelo Suburbano al este de San Carlos o en el Polígono Industrial de Pan de Azúcar.

5. en cuanto a las actividades recreativas nocturnas, especialmente las que convocan gran cantidad de personas y generan ruidos molestos, se considera necesario a mediano plazo generar una localización que las agrupe, a cierta distancia de zonas residenciales. Para ello se proponen dos alternativas:

- la utilización del sector del Parque Jagüel donde se ubica el tramo sur de la pista de aterrizaje, que además de tener buena accesibilidad, presenta buenas condiciones para la circulación interna y estacionamientos.
- la adecuación de un sector del predio de OSE en Laguna Blanca, predio situado al este del arroyo Maldonado, cercano al sector que hoy agrupa a estas actividades y en el cual se podría organizar una serie de locales con vista a la laguna y acceso por el “atajo” vial propuesto como extensión del existente. Este predio cuenta en la actualidad con una planta potabilizadora de OSE, la cual ha tenido problemas para continuar suministrando agua debido a reducción del caudal. La propuesta podría viabilizarse, de ser desafectada a largo plazo, dada la previsible dificultad de la Laguna Blanca de mantenerse como fuente de agua de uno de los sectores con mayor crecimiento de población de temporada dentro de la Aglomeración.

3.6.2 El sistema urbano y sus paisajes diferenciados

El frente territorial

El “Frente Territorial” constituye una franja de territorio, variable en su ancho, que conforma la interfaz entre el sistema urbano y el suelo rural natural y productivo. Esta banda de territorio presenta características muy variadas, a lo largo de su desarrollo. Se definen en función del recorrido oeste-este, dos grandes tramos con sus características peculiares, uno a cada lado del cruce con el eje norte-sur:

Tramo Oeste

Desde el oeste atraviesa la Sierra de la Ballena por el abra de Portezuelo en el camino Lussich, caracterizado por un paisaje con afloramientos de piedra, y sectores arbolados donde destaca el gran parque del Arboretum, con una importante variedad de especies vegetales, que se ha conformado en un paisaje cultural de atractivo turístico para la aglomeración.

Luego continúa atravesando un sector de territorio rural productivo, tal como menciona el Arq. Julio Vilamajó en el estudio regional para Punta del Este: “el distrito de las granjas y huertas se extiende al Oeste de la ciudad de Maldonado, en las estribaciones y planicies de la sierra de la Ballena”. Este sector tiene la particularidad de contar todavía, con suelo Rural Productivo, también hacia el sur del Camino Lussich.

A continuación aparece una zona Natural más baja, donde se conforman los humedales del arroyo Marrero y la Laguna del Diario. Este sector mantiene especies animales, en particular de avifauna, de gran valor, las cuales interesa preservar.

Luego se atraviesa un sector donde predomina el paisaje urbano, siendo el único tramo donde lo urbano también ocupa el lado norte de la franja del frente territorial, destacándose el barrio de Cerro Pelado. Aquí la prioridad para el diseño de la traza, será la facilidad de cruce y vinculación entre el lado norte y el sur.

Más adelante, luego de la avenida Ferreira Aldunate, lo rural vuelve a ocupar todo el sector al norte del Frente Territorial, mientras que al sur se intercalan algunas industrias y usos diversos, que deterioran un poco la imagen del paisaje.

Tramo Este

Luego de cruzar la Ruta N° 39 se atraviesa un sector todavía rural, comenzando un sector donde el Frente Territorial es colindante con el Humedal del arroyo Maldonado. Así se extiende una zona con grandes valores naturales, escénicos, de equilibrio ambiental y que además alberga especies valiosas y a proteger.

Bordeando este último tipo de paisaje se llega hasta el extremo Este del Frente Territorial, al alcanzar la desembocadura del arroyo Maldonado.

El barrio jardín

La condición peculiar que impulsó el desarrollo del balneario Punta del Este tiene que ver con la singular condición de paisaje de barrio jardín. Gran parte de los fraccionamientos realizados desde finales de la década del 30 del siglo XX han conformado dicha imagen característica, que combina trazado paisajístico, forestación de pinares y baja densidad de vivienda. La Ordenanza que ha generado el perfil de barrios característicos de Punta del Este, como son Pine Beach, Cantegril, San Rafael, etc., debe mantenerse en aquellos lugares donde se han constituido áreas caracterizadas.

Es en estas situaciones donde debe tenerse en cuenta especialmente no incurrir en modificaciones de ordenanza que podría alterar sustancialmente el paisaje. Es por esto que se aconseja mantener la ordenanza actual e instaurar un régimen de protección para sectores de barrio jardín donde se mantenga la morfología urbana, asociada a la existencia de tipos edificatorios característicos como el chalet. Se propone realizar un inventario de sectores urbanos que presenten dichas características con el objetivo de limitar las modificaciones y preservar el carácter.

Centros históricos

Las Áreas en Régimen Patrimonial establecen la importancia testimonial de una porción urbana, que puede estar dada por sus características generales, tipo-morfológicas, por sus elementos significativos, por su carácter referencial, por sus valores paisajísticos o por su significado histórico o cultural. Las mismas serán objeto de ordenación y protección particular a efectos de mantener y fortalecer sus características singulares. El Régimen Patrimonial refiere a sectores en los que por sus cualidades urbanas, edilicias o ambientales se debe aplicar una política específica de protección, mejora y manejo.

El Plan Parcial establecerá como áreas en Régimen Patrimonial el Centro Histórico de Maldonado, Centro Histórico de San Carlos, la Península y Portezuelo.

El Centro histórico de Maldonado es una pieza referencial de la Aglomeración Urbana: se propone destacar su particular estructura urbana, con trazado en damero de calles con angostas veredas y construcciones bajas sin retiro. La percepción de esta estructura a escala humana es la constante, la lectura de este tejido conformado con padrones medios y construcciones de pequeño porte es claramente reconocible de los trazados del balneario contiguo de grandes avenidas y amplios espacios con aperturas visuales y fuerte presencia del verde.

Se identifican edificios notables aunque en general la valoración de conjunto es más destacada que la objetual. Si bien su evaluación profunda requiere un relevamiento exhaustivo que de origen a un inventario pormenorizado, puede adelantarse que los principales valores a destacar son las vinculadas a la escala del tejido: las relaciones volumétricas de las construcciones conformando el espacio calle y dando origen a particulares condiciones urbanas. Las configuraciones edilicias actuales, en general, resultan secundarias frente a esta condición urbana a preservar y mantener. En términos generales, la reactivación central en cuanto a población deberá apuntar a mantener las características escalares y volumétricas, admitiendo sustituciones por programas mixtos de vivienda y comercios de cuatro niveles con gálibo.

II. Centro Histórico de San Carlos

El Centro histórico de San Carlos es representativo del histórico perfil pujante y rol regional propio, de esta ciudad que supo ser baluarte defensivo y centro económico de referencia en la Región.

Su planta fundacional responde en forma Local a las Leyes de Indias, con un trazado ortogonal, modulado y con escasa jerarquización del viario. La ausencia de preexistencia en el lugar, permitió una implantación abstracta de la retícula. En este caso, a los valores de conjunto urbano se agrega una más acabada calidad edilicia que requiere una adecuada valoración, que incorpore el reciclaje como factor de potencial de revitalización y redoblamiento del área.

III. Península de Punta del Este

El espacio urbano de la zona Faro de la Península da cuenta de un momento particular del Balneario: detenido en el tiempo las tranquilas calles al interior de la cuadrícula y las edificaciones de pequeño porte de vivienda individual tipo chalet y bloque bajo, configuran un espacio único en la Aglomeración. La escasa sustitución y la baja altura derivada de las afectaciones normativas a causa del faro determinan al interior de la trama, un perfil calmo y dilatado en el tiempo, con magníficas visuales hacia la costa.

La mayor actividad sobre el borde del puerto-fundamentalmente gastronómica y recreativa-, con tránsito vehicular saturado en temporada, decrece sustancialmente al interior del tejido. Pueden encontrarse incluso edificaciones sin uso actual y vacíos urbanos.

IV. Portezuelo

La particular urbanización de Portezuelo es una concepción original del Arq. Antonio Bonet, de formación Moderna. Realizada a pedido de la Sociedad Anónima Punta Ballena, el proyecto permite reconocer una concepción global y un enfoque responsable y sensible de las particulares condiciones del paisaje local.

Influenciado por plásticos como Dalí, Miró y Picasso y recogiendo aspectos del modernismo catalán, corriente de marcado carácter regionalista, Bonet combina el geometrismo modernista con la

preocupación paisajística e imprime a sus obras valores expresivos particulares en el convencimiento de que la arquitectura es mucho más que construcción. Las características del encargo que le hace la Sociedad Anónima Punta Ballena y su actitud profesional permiten conocer una experiencia de trabajo totalizadora, donde el proyectista transita las distintas escalas del proyecto.

Planifica y organiza la urbanización de Punta Ballena hasta llegar al diseño del equipamiento urbano; al mismo tiempo realiza el proyecto de un edificio público y de varias viviendas alcanzando a proyectar y concretar una línea de equipamiento móvil. Bonet se plantea la conservación del entorno en compatibilidad con el necesario crecimiento y transformación del balneario. Propone entonces su particular enfoque y pautas proyectuales a seguir. Las separaciones entre la propiedad privada y el bosque público son independientes de la vía para automóviles.

Los sectores de nueva urbanización

De acuerdo a los requerimientos de desarrollo de áreas urbanas y de generación de nueva oferta de vivienda, que resultan crecientes en el ámbito del Plan Local, el sector público y en particular la Intendencia de Maldonado tienen un rol protagónico en promover soluciones en lo que respecta a las necesidades en la materia, de la población de menores ingresos.

Al respecto, se definen una serie de modalidades de gestión que atienden a la generación o promoción de suelo urbanizado y a la construcción de vivienda de interés social:

1. acciones públicas que generen suelo urbano para la cartera de tierras de la Intendencia de Maldonado
2. acciones públicas coordinadas con el MVOTMA y/o la Agencia Nacional de Vivienda para generar soluciones habitacionales
3. acciones públicas y/o privadas, para la generación de suelo que alimente la oferta, permitiendo diversificarla con el objetivo de contribuir a lograr precios accesibles

4. acciones público, social y privadas para la realización de conjuntos habitacionales

Propuestas de modificación de ordenanza

Las áreas urbanas sobre las cuales el Plan establece modificación de ordenanza son las siguientes:

1. áreas centrales de Maldonado y San Carlos para las cuales se propone el fortalecimiento de su uso habitacional dentro de un marco de protección patrimonial, donde se incluye especialmente lo que se define en el punto 3.3: El sistema de Centralidades, en lo referido a las centralidades históricas.

2. tramo de Bulevar Artigas desde Pedragosa Sierra hasta la calle Tacuarembó, donde se propone para los predios frentistas en ambas aceras, una normativa similar a la de Avenida Roosevelt que incorpore edificios tipo torre. Actualmente constituye el principal eje norte-sur, y esto se verá potenciado por la incorporación de infraestructura de transporte y servicios de importancia metropolitana (tranvía, terminal, CURE, etc.). Todo esto en paralelo al desarrollo del saneamiento, requerimiento imprescindible para el aumento de la densidad de vivienda.

3. tramo de Aparicio Saravia desde calle 3 hasta la continuación de Pedragosa Sierra del lado norte, para los terrenos frentistas una vez reparcelados, sector denominado PAI 6, para el cual se propone admitir una altura de Bloque Medio, en edificio aislado.

4. tramo de la calle Acuario desde Carmelo de Arzadum hasta el Cementerio del lado norte, para los terrenos frentistas una vez reparcelados, sector denominado PAI 5, para el cual se propone admitir una altura de Bloque Medio, en edificio aislado.

5. tramo de la Rambla del Humedal desde la continuación de Miguel Martínez hasta Avenida Aiguá, del lado oeste, para los terrenos frentistas una vez reparcelados, sector denominado PAI 4, para el cual se propone admitir una altura de Bloque Bajo, en edificio aislado.

6. áreas de San Rafael y Rincón del Indio para las que se propone un ajuste de la Ordenanza Diferido en el tiempo, condicionado a superar determinados valores de densidad de vivienda por hectárea, autorizando Bloques Bajos aislados, en las avenidas San Pablo, San Remo y calle Elías Regules.

7. áreas definidas por las modificaciones de la ordenanza propuestas por la Intendencia de Maldonado y remitidas a la Junta Departamental bajo el título, respecto a las cuales, en general se comparte el criterio:

- Región Maldonado Punta del Este:
- Proyecto de reordenamiento normativo para zona 1.3 - La Pastora.
- Proyecto de reordenamiento normativo para subzona 3.1.1. Barrio Lobos.
- Proyecto de modificación de la zona 3.2. Vías principales.
- Proyecto de modificación de norma. Subzona 3.2.2. Centro residencial-comercial.
- Zona 3.5. Laguna del Sauce-Punta Ballena.

Por último, se propone innovar el marco normativo en lo relativo a:

1. reciclaje de viviendas de manera de facilitar los procesos de revitalización urbana de las áreas centrales de valor patrimonial de las ciudades de Maldonado y San Carlos contemplando la categorización de los bienes inmuebles derivada de los inventarios respectivos.

2. ahorro energético, añadiendo a la Ordenanza de Higiene, para el caso de construcciones de nivel socioeconómico medio-alto y alto, la obligatoriedad de incorporar mecanismos de aprovechamiento energético-solar. Esto se fundamenta en que la máxima eficiencia de estos dispositivos se cumple en los meses de temporada alta, época en la cual el uso de las viviendas es mayor. Así se podría lograr importantes ahorros, para la generación de agua caliente para el uso cotidiano. Esta medida expresaría la voluntad de posicionar a Maldonado como un lugar destacado en la Región como ambientalmente sustentable y comprometido con el medio-ambiente.

3.6.3 Conurbación y alternativas

La concepción de lo ambiental y lo regional como cuestiones immanentes ya estaba presente en las ideas del geógrafo escocés Patrick Geddes (1845-1932). En su libro publicado en 1915, *Cities in Evolution*, reconocía la dispersión de las grandes ciudades, acuñando el término “conurbación”. Luego aconsejaba “hacer que el campo venciera a la calle y no la calle al campo”, sosteniendo que las ciudades debían parar de crecer en forma de mancha de tinta para empezar a hacerlo de una manera “botánica”, bajo la metáfora de “hojas verdes alternando con rayos dorados”. Afirmaba que la tarea de planificación debía empezar con un estudio de los recursos de la región natural, las respuestas humanas a estos recursos y el paisaje cultural resultante concepto absolutamente vigente, a la luz de tanta bibliografía generada respecto a la sustentabilidad.

Sin duda, tal caracterización y preocupaciones son de total actualidad para el ámbito del Plan Local en particular y para todo el Departamento en general. Entre los objetivos principales de este Plan se plantea evitar la conurbación a lo largo de este eje, manteniendo limitada la expansión de cada una de ellas y conservando sectores de suelo rural e intercalando un sector de suelo suburbano de producción de bienes y servicios.

Dadas las necesidades de: diversificar las actividades económicas, generar un centro de logística para evitar que continúen dispersas interfiriendo con el funcionamiento de la Aglomeración, generar fuentes de empleo de contraestación incluyendo las de tipo calificado y al mismo tiempo como herramienta adecuada y oportuna para evitar la conurbación entre Maldonado y San Carlos, se propone un sector de suelo a ser transformado para usos Productivos de Bienes y Servicios. Paralelamente Punta del Este configura un atractivo especial, por sus cualidades ambientales y de paisaje para quienes tengan interés en instalarse en el área. Es por esto que se apuesta a atraer empresarios, trabajadores calificados y en general población de nivel educativo y cultural alto.

3.6.4 Grandes Equipamientos

Terminal de ómnibus

La nueva terminal de transporte de pasajeros se ubicará en predio de propiedad de la Intendencia, próxima al encuentro de dos de los

ejes de conectividad y accesibilidad más relevantes de la Aglomeración: el Bulevar Artigas (norte-sur) y Aparicio Saravia (este-oeste). Dicha ubicación permite fortalecer la integración San Carlos-Maldonado apoyada por la implementación de un sistema de transporte urbano-local de gran capacidad y eficiencia como el propuesto Tranvía de la Integración.

La iniciativa de nueva terminal está asociada en el mismo predio y en otros próximos, a programas de alcance regional como el Centro Universitario Región Este (CURE) de la Universidad de la República, el CERP, el Centro de Convenciones y Predio Ferial, etc.

Finalmente, para su concreción se propone la convocatoria por iniciativa de la Intendencia de Maldonado, de un Concurso Abierto de Anteproyecto de Arquitectura de un nuevo edificio, para proceder posteriormente al llamado a licitación del proyecto ganador.

Educativos de nivel terciario

Los equipamientos educativos presentan en relación al territorio de la Aglomeración un valor indiscutible: resultan adecuados estímulos de actividad en la contraestación, algo que dada la infraestructura ociosa con que cuenta el área balnearia para esa época, debe constituirse en una apuesta fundamental de la Administración. Algunos pasos en ese sentido se han venido dando y ya se cuenta con una sede de la UDELAR, el Centro Universitario Regional Este. Impulsado por el Intendente, el edificio se encuentra ubicado en un sector estratégico de la Aglomeración con excelente conectividad N-S y E-O. Los desarrollos en ese sentido continúan y se prevé la conformación de un Campus Universitario en el predio donde se ubica el CURE, antiguo Club Hípico. En ese sentido un equipo de la Udelar ha estado realizando el Plan Maestro para dicho sector, donde se prevé instalaciones educativas tanto de la Udelar como de otras universidades, así como de formación técnica terciaria.

Paralelamente la futura conformación de la Educación Terciaria Técnica, a través de la constitución de una Universidad Tecnológica a partir de la actual UTU, representa una oportunidad para localizar equipamientos que alienten y promuevan la formación de la pobla-

ción local. En ese sentido el Plan que se elabore para el Campus Universitario deberá incluir sectores para esta nueva figura institucional.

En cuanto a las orientaciones culturales más globalmente, desde la perspectiva del Gobierno Departamental²⁵, las políticas a impulsar se basan en tres pilares: democratización, descentralización y dignificación y consisten entre otras cosas en:

- la promoción de programas artísticos educativos en los barrios y centros comunales
- la mejora y/o instalación de bibliotecas barriales
- la organización y/o auspicio de eventos culturales de distinta naturaleza durante todo el año (festivales de cine, muestras de teatro, feria del libro, encuentro de escrituras, carnaval, etc.)

Por último, se resalta la conveniencia de coordinar con el Ministerio de Educación y Cultura con el objetivo de un mayor aprovechamiento de los programas nacionales de fomento cultural. Por ejemplo se entiende de interés en el marco del Programa Usinas Culturales (MEC) impulsar la transformación de una vieja estructura en desuso como el Molino Lavagna en San Carlos, para que cumpla esta finalidad.

Deportivos

La Intendencia de Maldonado cuenta con una de las instalaciones deportivas más completas a nivel nacional, el Campus de Maldonado. Es un complejo deportivo ubicado en la ciudad de Maldonado que cuenta con un estado de fútbol, tres canchas de tenis, una piscina olímpica (la primera de Sudamérica), una cancha de básquetbol, un gimnasio y una cancha de frontón. Abarca casi 4 manzanas y dispone de profesores altamente calificados que imparten clases de natación, musculación, patinaje, tenis, frontón, jockey, gimnasia correctiva y artística, artes marciales y atletismo entre otras actividades.

²⁵ “Lineamientos Programáticos para el Gobierno Departamental 2010-2015. Hacia el Segundo Gobierno Departamental para Seguir Construyendo un Maldonado de Primera”. Programa de Gobierno Departamental del Frente Amplio. Enero 2010

Además de dichas infraestructura cabe destacar la presencia de la Licenciatura en Educación Física, que forma educadores en las áreas de la Educación Física para la región, y que se ubica en las instalaciones antes mencionadas. El ISEF (Instituto Superior de Educación Física) dicta la Licenciatura que es incluida en la Universidad desde los acuerdos firmados en 2001 entre la Universidad de la República y el Ministerio de Deporte y Juventud.

Centro de Convenciones y Recinto Ferial

La Intendencia viene avanzando en el sentido de concretar un equipamiento que gran porte que se constituirá en elemento fundamental para desarrollar actividades en temporada alta y significativamente en temporada baja. El Centro de Convenciones y Recinto Ferial cuenta con un predio de grandes dimensiones para su realización en una localización adecuada con buena conectividad y amplia disponibilidad de espacios en su entorno.

En 2011 se ha firmado un contrato entre la Corporación Nacional para el Desarrollo y la Intendencia de Maldonado para encauzar esta propuesta y se han implementado los primeros pasos. Se considera fundamental que este proyecto se lleve adelante.

Eje Cultural Aparicio Saravia, 3 de Febrero, Sarandí

El nuevo Eje Cultural se propone conformarlo a través de una serie de acciones público-privadas coordinadas con el objetivo de generar una centralidad de carácter predominantemente cultural a la escala de la Aglomeración, incorporando nuevos elementos y articulando otros existentes:

- la nueva sede de la UDELAR (CURE) que ampliará significativamente sus actividades en la Región Este, actualmente en desarrollo incipiente incluyendo su nuevo edificio hoy en construcción y posteriormente la ampliación de oferta educativa a manera de Campus Universitario, público y privado.
- el nuevo Centro de Convenciones y Recinto Ferial, cuya licitación está en marcha por iniciativa de la Intendencia de Maldona-

do y que incluye la construcción de instalaciones para grandes eventos acorde al dinamismo del área así como la explotación y gestión del mismo

- el futuro Centro Cultural de Maldonado, que utilizará la infraestructura de la actual terminal de ómnibus de Maldonado, una vez que se culmine el proyecto de nueva terminal que también se ubicará en esta zona. Dicha infraestructura resulta muy adecuada para su futuro uso, dadas las características espaciales y funcionales del edificio existente. También dispone de excelente visibilidad pública y amplios estacionamientos
- Nuevo edificio para teatro metropolitano a ubicar en el extremo oeste del eje cultural como ser en la manzana limitada por las calles Dodera, Treinta y Tres, Zelmor Michelini y Arturo Santana
- el complejo Campus, con sus instalaciones deportivas y de formación técnica y profesional
- el Liceo N° 1 del Departamento de Maldonado “Florencio Collazo” que incluye turnos nocturnos
- el Centro Regional de Profesores del Este (CERP), sede Maldonado, para formación docente de Secundaria y Escuela Primaria
- sumado a lo anterior, una serie de espacios y edificios públicos significativos, algunos de carácter histórico: la Cachimba del Rey; espacio cívico-recreativo frente al edificio sede de la Intendencia de Maldonado; edificio sede de la Junta Departamental; Museo de Arte Americano de Maldonado

La conformación de este Eje Cultural se apoya en su excelente ubicación baricéntrica respecto de la Aglomeración, así como en sus cualidades de conectividad y accesibilidad, por su relación con los estructurados viales básicos del sistema urbano y de las provisiones de desarrollo de los nodos y red de transporte público de pasajeros.

El eje estructurador y su entorno, cuentan con espacios de dimensiones adecuadas que permiten ubicar los nuevos equipamientos previstos y además de otros a futuro para lo cual incluso se plantea un Área de Reserva próxima al actual Club Hípico. Dicha Área de Reserva se considera la más adecuada para la implantación de un

futuro Campus Universitario, lo cual requiere de un estudio específico para la eficiente utilización a largo plazo.

Corresponde señalar que la iniciativa complementa las actividades culturales tradicionales del Centro Histórico de Maldonado, todas ellas de menor escala y por lo tanto compatibles con la trama urbana de origen colonial. En consecuencia por su proximidad y características el nuevo Eje Cultural no debilitaría la centralidad histórica, sino que por el contrario contribuiría decisivamente a su renovación y plena vigencia.

Proyecto Urbano La Barra

La zona costera al este del arroyo Maldonado constituye uno de los sectores de mayor crecimiento, en cuanto a población estacional y desarrollo de servicios. Gran parte de las actividades relacionadas al ocio, entretenimiento, gastronomía, cultura, etc. de la Aglomeración, se ubican en los balnearios de La Barra y Manantiales.

Dado el crecimiento desarticulado y desordenado de este sector del frente costero, producto de intervenciones predominantemente individuales durante largos plazos de tiempo con criterios generales de ordenamiento urbano aún insuficientes, resulta fundamental establecer algunos lineamientos complementarios de política de desarrollo a futuro:

- acondicionamiento de veredas, equipamiento urbano, sistema de identificación y señalética de calles, adecuados a la imagen del sector.
- reformulación de la Ordenanza de Edificación y de Usos de manera de posibilitar la identificación de zonas caracterizadas dentro del sector, evitando a la vez la dispersión de actividades y fomentando la consolidación del área de “Avenida 10” (Ruta 10).
- establecimiento de una Ordenanza de Cartelería que permita homogeneizar la enorme diversidad de la publicidad en el área, sin que esto implique una uniformización excesiva.
- canalización de cableado subterráneo en sustitución del aéreo,

que genera una imagen de contaminación visual muy desajustada con la imagen del sector.

- definición de ámbitos adecuados para conformar espacios de estacionamiento conforme a los requerimientos específicos, en particular de las actividades relacionadas al ocio nocturno.
- conformación de una imagen del espacio público que manteniendo las características identificatorias del sector y adecuadas a su conformación geográfica, mejore las actuales condiciones ambientales y de paisaje.

Estos lineamientos a su vez se formulan en el sentido que sean retomados también para incorporarse a las bases de un llamado a Concurso Público de Ideas “Avenida 10”, tal cual estaba definido en la primera etapa de este convenio (Dimensión físico-espacial, línea de Acción 3: “Fortalecimiento del carácter del área costera de la Microrregión como interfaz entre la urbanidad (Punta del Este) y el ecoturismo (Rocha)”. Publicación de la IMM: Cuaderno 3 Talleres Territoriales Microrregión San Carlos. Año 2009)

3.6.5 Movilidad interna

La diferenciación de los modos de acceso propuestos para la Conectividad de Primer y Segundo orden permitiría disminuir el tráfico en algunos sectores, segregando al menos a quienes ingresan y desviándolos por vías más adecuadas. De todas maneras resulta imprescindible el desarrollo y construcción de obras de infraestructura que hagan posible un funcionamiento adecuado de la movilidad interna, en los momentos de mayor afluencia de vehículos. Para ello es necesario pensar en operaciones de gran envergadura como la realización de cruces a desnivel en algunos puntos críticos de, por ejemplo, la Avenida Roosevelt en su origen en la Playa Brava, o en su cruce con Bulevar Artigas. Lo mismo debería evaluarse con respecto al cruce de la Rambla Williman con la Avenida Chiberta.

En el capítulo 4.3 Políticas sectoriales principales, en 4.3.1 Políticas de Accesibilidad, Movilidad y Transporte se presentan los planos de Jerarquización Vial propuestos en función de los requerimientos de accesibilidad y movilidad.

3.6.6 Espacio público

“El espacio público es el de la representación, en el que la sociedad se hace visible. [...] Es decir que el espacio público es a un tiempo el espacio principal del urbanismo, de la cultura urbana y de la ciudadanía. Es un espacio físico, simbólico y político.” (Borja y Muxí, 2003).²⁶

El Espacio Público ha sido para la ciudad, el lugar de interrelación social y el sitio donde se hace visible la diversidad. En las últimas décadas se registra un proceso de pérdida de valor del mismo, asociado a su deterioro y a la desatención respecto a producir, programar y manejar nuevo Espacio Público. Potencia esta desvalorización, el surgimiento de nuevas formas de relacionamiento y la creciente actitud de ciertos grupos sociales por separarse de quienes les resultan diferentes, argumentando generalmente razones de seguridad. Todo esto conlleva una crisis de sustentabilidad socio-comunitaria, dado que no es posible ni deseable, a largo plazo, un territorio sin integración.

En la Aglomeración Central se identifican diversos perfiles de espacio público, de acuerdo a su escala y alcance y a sus roles urbanos. Es así que pueden identificarse además del Espacio-Calle en sus diversas versiones, el Arco Costero, los espacios públicos de carácter Metropolitanos, y los espacios Locales.

El espacio público por excelencia y atractivo fundamental del destino turístico lo configura la remarcable Arco Costero de uso fundamentalmente estacional, constituido por grandes arcos de playa, definidos entre puntas rocosas, con la Península de Punta del Este marca un punto de inflexión. A esto se suma un significativo Sistema Insular (Isla de Gorriti, Isla de Lobos) que aporta valiosas zonas de avistamiento de fauna marina.

A lo largo de la historia, ésta mereció consideración por las autoridades departamentales, dando lugar a los equipamientos que permitían el disfrute y aprovechamiento del borde costero. Paralelamente se han ido conformando otra serie de espacios de ocio que presentan gran utilidad en baja temporada para la población permanente,

²⁶ Borja, Jordi y Muxí, Zaida: “El espacio público: ciudad y ciudadanía”, Ed. Electa, 2003.

como ser plazas y espacios de pequeño y mediano alcance relacionados con los diferentes barrios tal como el Parque de la Cachimba del Rey y algunos otros de alcance metropolitano como los Parques Jagüel, Indígena, Mancebo, Paseo de la Aguada, etc.

Sin embargo, algunas transformaciones trascendentales que han sucedido en los últimos tiempos, parecen requerir ciertas apuestas a mediano y largo plazo, que vuelvan a poner énfasis en la construcción de ciudadanía a través de la conformación de nuevo espacio público y/o recalificación de los existentes.

Para el Arco Costero se propone una Operación Clave que propone articular sus diferentes tramos, mejorar el equipamiento y la accesibilidad a las playas, procurando optimizar sus cualidades ambientales y paisajísticas. Para la mejor comprensión de esta porción territorial se analiza el Arco Costero, según tramos caracterizados que definan políticas diferenciales de manejo y protección: El Estuario, La Bahía, El frente oceánico puntaesteño, El frente oceánico al este.

Se plantea la conformación de un **Sistema de Espacios Públicos Abiertos Metropolitano** que brinde equipamiento a la escala de toda la Aglomeración. Consiste en la puesta en valor de algunos espacios existentes y la creación o modificación de algunos otros de manera de crear un sistema de parques accesibles, equipados y distribuidos para servir a las diferentes poblaciones. Considerando el valor superior como atractor para toda la Aglomeración, que ejerce el espacio costero, dicho sistema de parques debe concebirse como una alternativa, como espacio de ocio, para la temporada baja. Requiere una clara conexión con los lugares donde habita la población permanente, articulando las vías de conectividad interna principales de manera de lograr su accesibilidad para la mayoría de la población, en particular asociados a la nueva Avenida Norte y Rambla del Humedal.

Para este sistema, puede listarse:

- **gran Parque Metropolitano**, como OPERACIÓN CLAVE en tanto gran apuesta estratégica metropolitana, que se extienda por ambas márgenes del arroyo Maldonado y su afluente el San Carlos desde esta ciudad hasta la desembocadura. Esto incorpora el humedal como nuevo gran escenario de atractivo por su biodiversidad y su

valor ecológico, a la vez que algunos parques existentes como el Medina, el Jagüel, el Indígena, etc. que se integrarían al mismo.

- la nueva **Rambla del Humedal** que se propone como una traza de baja velocidad, con un borde equipado con vista hacia el humedal.
- la ampliación del **Parque Jagüel** tomando la zona dejada por la desafectación del antiguo aeropuerto y aprovechando el sector que se recuperará con el realojo del Asentamiento Kennedy.
- la generación de un espacio público asociado a la **nueva traza del Camino Lussich**, que permite hacer visible la zona norte de la Laguna del Diario y su atractivo de paisaje natural, asociado al humedal del arroyo Marrero.
- una serie de **parques lineales de alcance barrial** valorizando cañadas que atraviesan áreas urbanas, como la Cañada Aparicio y la que transcurre por el barrio Lausana.

El equipo de investigación, entendiendo que el espacio público constituye un tema de vital importancia en tanto su fuerte potencial integrador, ha continuado investigando el tema en el marco del proyecto financiado por el programa I+D con componente de Inclusión Social de la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la UDELAR²⁷.

En dicha investigación se procedió al relevamiento sistemático de los espacios públicos de la Aglomeración, identificando las carencias, tales como ausencia de parques, plazas o centros culturales-particularmente en las áreas periféricas- o la falta de accesibilidad a las playas. Complementariamente, la Investigación incluyó el trabajo con la comunidad en dos áreas piloto, seleccionadas con actores de cada Municipio, que dan lugar a dos propuestas: El Parque en Cerro Pelado en Maldonado, y la Feria de San Carlos.

Este proyecto partió de la experiencia de planificación participativa ensayada por el equipo de investigación, pretendiendo aportar a

27 Universidad de la República. Programa Proyectos de Investigación e Innovación Orientados a la Inclusión Social - Llamado 2010. MODALIDAD 1 "Proyectos de Investigación e Innovación Orientados a la Inclusión Social en áreas temáticas seleccionadas". Tema 2: Aportes desde la Universidad a problemas identificados desde las políticas sociales públicas. "Espacio Público como factor de inclusión en Maldonado".

erosión, modificación de la dinámica hídrica superficial, escasa previsión de espacio público así como una mayor demanda de servicios, infraestructuras y espacio público, cada vez más desacompañados al crecimiento poblacional. Estas cuestiones ponen en riesgo ecosistemas vitales para el funcionamiento del lugar, siendo crucial la conservación y puesta en valor de los recursos hídricos y vegetación asociada, desagües naturales y relictos de ambientes costeros previos a la forestación. En estas condiciones de conformación urbana y escasa dotación de infraestructura y servicios, bajo una hipótesis de ocupación máxima, se plantean a futuro importantes disfuncionalidades.

A estas situaciones se agregan las fricciones de borde: por un lado, las precisiones requeridas sobre la situación dominial de porciones de playa sumado a la necesaria definición de Carácter del Frente Costero como Avenida Costanera en la actual Ruta 10. Por otro, la implantación cercana de modalidades residenciales cerradas que implican una forma de uso y ocupación de suelo emergente.

Los Lineamientos Estratégicos de Ordenamiento para Balneario Buenos Aires – La Bota pretenden:

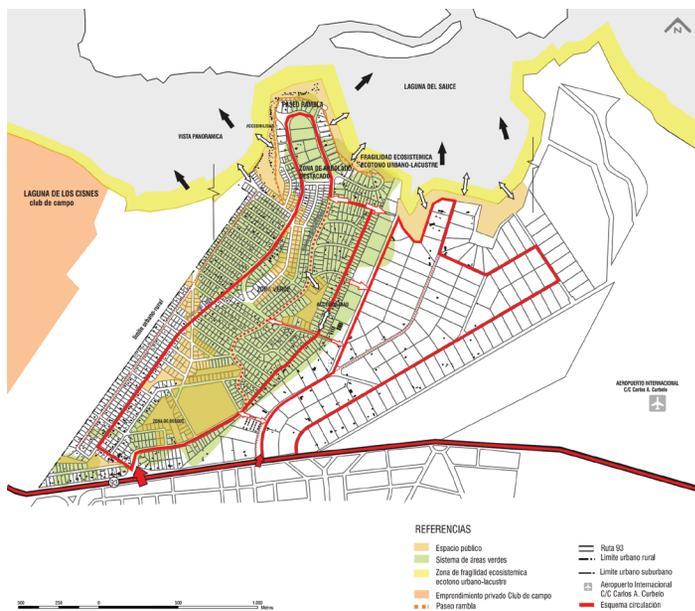
- el fortalecimiento y definición de la identidad /imagen del Balneario
- la orientación de la ocupación del suelo, respetuosa de las características del sitio
- el manejo sostenible de las aguas urbanas
- la adecuación de espacios públicos, infraestructura y servicios
- la definición de carácter del frente costero: Avenida Costanera – Ruta N° 10

Las propuestas definidas incluyen una batería de herramientas que se detallan en el Informe Completo entregado a la Intendencia de Maldonado y que incluyen: acciones directas con proyectos urbanos de detalle, estímulos particulares, modificaciones de las afectaciones prediales, cartera de tierras, Inventarios y un Sistema de Seguimiento y monitoreo apoyado por SIG en el marco del Plan Local.

Como propuestas inmediatas y dadas las dinámicas existentes en la zona se plantean medidas cautelares que permitan controlar transformaciones no deseadas mientras se delinear los instrumentos de planificación específicos.



3.7.2 Plan Local La Capuera



La Capuera es un fraccionamiento urbano aprobado en los años 50, que se encuentra ubicado en la lengua de tierra que separa la Laguna del Potrero y la Laguna de los Cisnes, zona sur de la cuenca de Laguna del Sauce. Tiene una estrecha vinculación con El Pejerrey, ubicado en su margen Este, aunque el mismo surge a fines de los años 60 como “Centro Poblado de Huertos”. De esta manera, los trazados aún siendo continuos presentan diferencias notorias en las superficies de lotes y discontinuidad en las vías de comunicación. Hacia el Oeste en cambio, limita con antiguos predios rurales hoy en

proceso de transformación a urbanizaciones cerradas. Hacia el Sur, cruzando la ruta, se ubican con bajo grado de desarrollo y menor vinculación, los balnearios Ocean Park y Sauce de Portezuelo.

El trazado de La Capuera prevé una dotación de espacio público muchas veces enclaustrada al interior de las manzanas, con accesibilidad estrangulada. Si bien son espacios definidos en los planos, en los hechos no están señalizados ni acondicionados, lo que hace dificultosa su utilización. Incluso, ante esta situación de indefinición física, se asiste a un proceso progresivo de ocupación de los mismos con viviendas. En los últimos años se registra un aceleramiento en la ocupación general, que básicamente implica irregularidades tanto desde el punto de vista legal como espacial. La situación dominial es de extrema complejidad: gran parte de los terrenos de la localidad pertenecen a una Sociedad Anónima que mantiene deudas con la Intendencia por concepto de Contribución Inmobiliaria. Muchos de estos terrenos se encuentran ocupados por terceros, generando fricciones y expectativas respecto a la situación y tenencia legal a futuro. El aumento de población trae aparejada la necesidad de acompañamiento de las infraestructuras y servicios públicos a la población.

Sumado a esto La Capuera presenta un desarrollo en su planta urbana que desatiende las fragilidad ecosistémica del sector: ocupaciones de borde sobre la Laguna como la franja non edificandi de 150 metros a partir del nivel máximo de crecidas, ocupación de terrenos inundables, entre otros. A esto se agrega la inexistencia de red de saneamiento con los consecuentes riesgos de contaminación de napas por vertimientos de efluentes domiciliarios, o los vertidos a la Laguna del Sauce, la que además de constituir un escenario ecosis-



Prefiguración Paseo Costero La Capuera

témico y paisajístico singular, abastece de agua potable a las principales localidades del Departamento. Es por ello que las presiones emergentes de la urbanización requieren una cuidada gestión que garantice la calidad del agua.

Las Directrices que regirán las transformaciones en el territorio son:

- la puesta en valor de la identidad y el paisaje de la localidad, haciendo referencia a aquellas características propias del lugar que lo definen y caracterizan
- constituir un territorio integrado socialmente, entendiendo por ello un tejido urbano que permita la diversidad de usos y la interacción social, materializado en pautas de uso y ocupación del suelo
- la regularización de la tenencia de los predios, ya que una situación legal regular significa parte fundamental en la erradicación de los problemas que la precariedad implica
- la puesta en valor y creación de espacio público, entendido como el lugar de interacción social por excelencia, reivindicado principalmente en su aspecto natural mediante espacios verdes y recuperación del borde de la laguna
- la instalación y mejoramiento de equipamientos, servicios, infraestructuras y espacios colectivos

4. ACCIONES Y OPERACIONES PARA EL TERRITORIO DE LA AGLOMERACIÓN

Tal como ya fue mencionado en el Capítulo 3 - El Modelo Territorial al 2025, en 3.4- Las Estrategias Principales, las mismas vienen desarrolladas a partir de dos herramientas fundamentales: la Zonificación de Usos y las Operaciones Clave. La primera ya fue presentada en el capítulo Conformación de la Estructura Urbana dentro de la presentación del Modelo Territorial al 2025. La segunda se presentará en este capítulo en detalle.

Ambas herramientas se diferencian por su modo de ejecución y gestión. La reglamentación de la Zonificación Estratégica propuesta podrá canalizarse a partir de una Categorización de Suelos, como instrumento Normativo concreto, un impulso a la implantación de las actividades previstas en el Modelo y una gestión adecuada del accionar y de las propuestas de los actores en general. Mientras tanto, las Operaciones Clave dependen de una variada gama de acciones de proyecto, ordenación y gestión que se presentarán a continuación, las cuales deberán desarrollarse en el tiempo a partir del involucramiento de varios actores públicos, sociales y privados.

4.1 Las Operaciones Clave

Tal como se ha mencionado las Operaciones Clave son aquellas propuestas metropolitanas de carácter estratégico que se consideran fundamentales para tender a la consecución del modelo territorial buscado. Las cuatro Operaciones Clave que se presentan a continuación, configuran cada una de ellas, sistemas de propuestas articulados. Se trata de una serie de acciones interrelacionadas, algunas de proyecto, otras de ordenanza, organización, gestión, etc., que asociadas en el tiempo y superpuestas en el espacio, se potencian sinérgicamente de manera de configurar una operación estratégica.

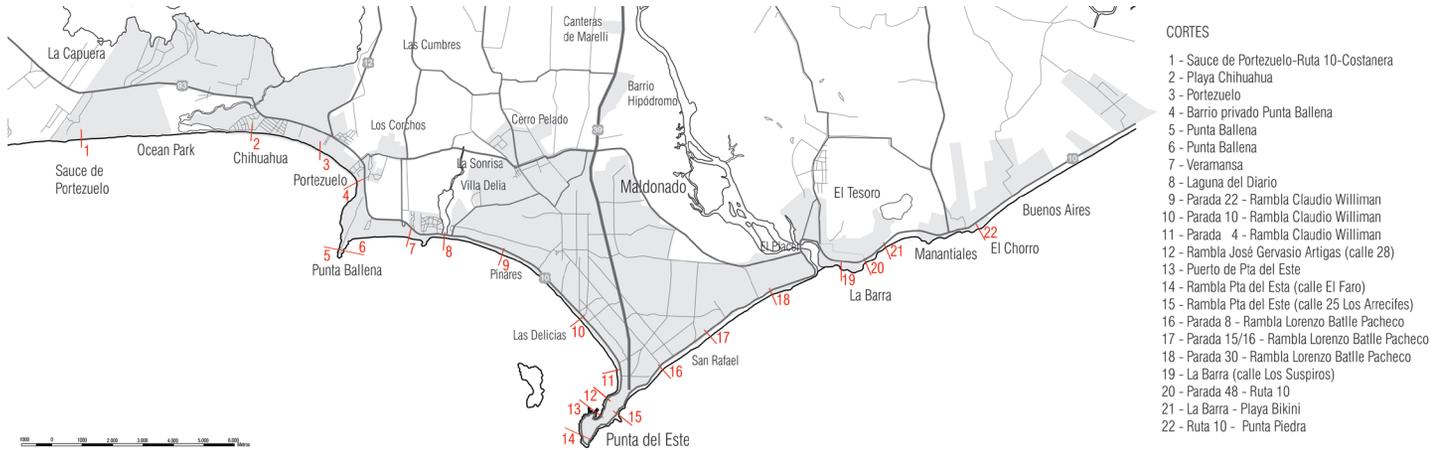
4.1.1 Arco Costero

Tal como se ha mencionado la Faja Costera correspondiente al ámbito del Plan Maestro tiene una extensión de unos 50 km, casi el 50% de los 122 km. de costa del Departamento. Dentro de ésta, el Arco Costero, constituye el espacio público por excelencia y principal atractor de la actividad turística de la Aglomeración. Es de destacar que el Arco Costero ha sido permanente preocupación de las

sucesivas administraciones departamentales y ha captado la mayor parte de la inversión histórica en el Departamento. Esto hace que en términos generales su calidad y mantenimiento sea adecuado y consistente con la relevancia que posee. Adicionalmente, se considera que debe mantenerse la preocupación por un sector fundamental para el desarrollo, a la vez que impulsarse propuestas y políticas que impulsen su conservación y calificación ambiental y paisajística. A la vez debe cuidarse de los intereses de sobreexplotación de sus con-

diciones y cualidades, dado el riesgo que presentan para su sostenibilidad. En consecuencia se propone articular sus diferentes tramos, mejorar el equipamiento y la accesibilidad a las playas, procurando optimizar sus cualidades ambientales y paisajísticas.

Dentro del Arco costero es posible reconocer Nodos: como aquellos puntos singulares, con características propias, puntos de inflexión de los tramos identificados. Se trata de: Punta Ballena; Punta del



Tramos caracterizados del Arco Costero

Chileno; Península; La Barra y Desembocadura del arroyo Maldonado. Estos nodos marcan diferencias sustanciales en la caracterización del Arco Costero, pudiendo a partir de ellos, diferenciarse tramos específicos caracterizados.

Para la mejor comprensión de esta porción territorial se ha analizado el Arco Costero, según puntos que aporten a su caracterización física (ver en anexos Cortes del Arco Costero). El ancho del Arco es variable, de acuerdo al tramo de costa caracterizado: básicamente comienza en la ribera marítima y llega a la primera línea de fachadas, ampliándose en ciertos sectores en donde puede incorporarse hasta una manzana hacia el interior de la urbanización.

Del estudio mencionado surgen una serie de cortes y fichas asociadas que permiten describir las diferentes configuraciones. La lectura por sumatoria describe una secuencia cambiante, con conformaciones particulares en cada sector, pero con aspectos comunes que permiten reconocer tramos de comportamiento diferencial.

De esta manera, para el Arco Costero se determinan cuatro tramos con políticas y programas de actuación diferenciados. Asimismo, en cada uno de ellos pueden reconocerse sub-tramos específicos que se sugiere sean objeto de tratamiento particular.

- El Estuario
- La Bahía
- El frente oceánico puntaesteño
- El frente oceánico agreste

El Estuario

El Estuario comprende el tramo que se extiende desde Sauce de Portezuelo hasta la Punta Ballena.

Las playas que lo conforman (las más conocidas: Chihuahua, Solana del Mar y Portezuelo) son parte de un único arco, que tiene su límite Oeste en la desembocadura del arroyo El Potrero y culmina hacia el Este en la gran masa rocosa que marca la llegada al mar de la Sierra de la Ballena. Si bien el arco cuenta con espacios de diverso carácter ur-

bano-ambiental, los accidentes geográficos más destacados los configuran la desembocadura del arroyo y la Península de Punta Ballena.

En los últimos años se han realizado con éxito, obras tendientes a la optimización del tramo para el uso y disfrute de los veraneantes, tales como la construcción de drenes sub-superficiales a la largo de 2000 metros lineales de costa en la playa de Portezuelo y Solana del Mar, y la reparación del acceso a la playa de la Rinconada de Portezuelo.

Es una zona de poblados tranquilos, alejados del bullicio de Punta del Este y con una vida socio-cultural propia. Incluye balnearios escasamente ocupados, como Sauce de Portezuelo y Ocean Park, con densidades que no superan las 0.33 y 2 viviendas/há respectivamente, que sin embargo actualmente, presentan una importante dinámica de desarrollo inmobiliario.

Como ya se mencionó, constituye un aspecto singular la urbanización de Bonet en Portezuelo. Recientemente, la Intendencia de Maldonado habilitó una reforma en el Parador La Solana, edificio emblemático de dicha urbanización. Este hecho puso en evidencia la necesidad de inventariar y proteger como patrimoniales ciertas piezas del entorno, tema que constituye una preocupación de vecinos y técnicos desde mucho tiempo atrás. Posteriormente, el MEC declaró Monumento Histórico Nacional al Trazado de la Urbanización de Punta Ballena y al Proyecto Arquitectónico Original del Parador «La Solana del Mar».

Unos años antes, un grupo de familiares del propietario original de estas tierras (Antonio Lussich) gana un juicio a la Intendencia de Maldonado, obteniendo la propiedad y derecho a construir de la ladera Este de la península de Punta Ballena, lo que motiva el drástico cambio de paisaje de la zona, hasta hoy en proceso.

Otra alerta que concitó denuncias de los vecinos y estudios técnicos, fue el proyecto de construcción de la Marina Chihuahua. El punto más polémico de este proyecto es la interferencia en la dinámica natural de la desembocadura y los arcos de playa al este y oeste, y la degradación de los espacios naturales. Finalmente el proyecto fue aprobado y su materialización es inminente.

Por otro lado, luego de otro proceso sumamente controvertido que implicó entre otros a la Intendencia de Maldonado, distintos ministerios, vecinos, y contó con la opinión de éste equipo técnico de la Udelar, comenzó en 2009 las obras para la construcción del Anillo Perimetral, el cual intensificará la conexión vial de este arco con la zona Norte de Maldonado, hecho que redundará en un mayor acceso a estas playas de la población fernandina.

La Bahía

Se ubica en el lado oeste de la Península de Punta del Este, zona límite entre el Río de la Plata y el Océano Atlántico, entre Punta Ballena y la punta de la península. Es un gran arco que mira hacia el Oeste, en el que se destacan puntos notorios del paisaje: Punta Ballena, que es la entrada al mar de la Sierra de la Ballena, la llegada a la costa de Laguna del Diario y el puerto, hoy de yates.

La ciudad de Maldonado nace conectada a esta bahía. En las épocas de la Colonia, el dominio de su playa y tierras adyacentes era fundamental para frenar el avance de barcos y tropas portuguesas hacia el oeste. En enero de 1516, la Corona denomina a la Isla de Lobos «San Sebastián de Cádiz», a la Bahía de Maldonado «Nuestra Señora de la Candelaria» y a Punta del Este «Cabo de Santa María». Posteriormente, sobre 1750, cuando finalmente se determina fundar la ciudad de Maldonado, se elige un sitio a mitad de la bahía, cerca del puerto y de Laguna del Diario, elementos todos esenciales para la vida de la población.

Es así que este arco de playa permanece a través de los años, entroncado a la ciudad como un lugar donde conseguir alimento, recrearse y vincularse con el mundo. La zona de Las Delicias es aún el tramo de contacto directo con la costa para población permanente. Es por lo tanto, un espacio de integración por excelencia. En el resto de la costa el uso es más ocasional, por lo que es necesario que se destine a la zona de Las Delicias, la mayor atención en la dotación de servicios.

De los cuatro tramos que conforman el Arco Costero, este es más urbanizado, característica que repercute negativamente en los paisajes y condiciones geomorfológicas de algunos sectores de la

playa. Se considera indispensable y urgente llevar adelante las acciones necesarias para revertir estos impactos negativos, puesto que se encuentran en el punto de acceso del mayor porcentaje de turistas que llegan al primer balneario del país. Al respecto, se debe recomponer la duna y el perfil de la playa, erosionados mayormente por la instalación del Parador El Grillo, así como cancelar los desagües pluviales que éste vierte directamente a la playa. Deben retirarse de inmediato los escombros, restos de muros y basura en general que ocupa este sector. Asimismo, en la zona correspondiente al Hotel Conrad, es posible mejorar la playa y el paisaje, si se disminuyen el caudal de pluviales que desagua en ese punto y el caño por el que llegan. Se plantea la necesidad de profundizar técnicamente la posibilidad de construcción de piscinas de retención y/o infiltración algunas calles más arriba o en el espacio bajo la pasarela costera.

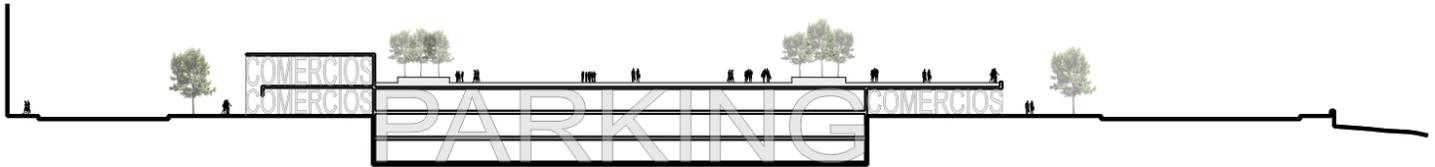
También es importante establecer una mejora notoria en el paisaje que se presenta al turista que llega desde el mar o usa esas playas, estableciendo formas de ocupación estrictas (tipo de estructuras, materiales permitidos, protección de la duna, etc.) para los paradores del lugar.

Otra mejora que debe implementarse es la posibilidad de que habitantes y visitantes del lugar recorran la zona a pie, incluyendo también calles y avenidas de las primeras líneas de manzanas. Esta actividad actualmente es difícil y arriesgada, puesto que exceptuando la acera Noreste de la Rambla y Sur-Oeste en sector cercano al puerto, no existen vías peatonales.

El sector más cercano a la Península viene siendo objeto de una fuerte inversión inmobiliaria que ha colaborado al cambio sustancial del perfil, con edificios elevados en primera fila y al interior de la trama que generan afectaciones sustanciales en la configuración urbana. A la masa construida se agrega la sustitución de vegetación existente por espacios enjardinados con césped. En su conjunto modifican el paisaje del sector, y en particular su percepción desde la costa, imagen insignia de la marca Punta del Este. Resulta necesario evitar el apantallamiento de la costa, y el mantenimiento del arbolado existente destacada característica local.



Vista Muelle Las Delicias. Llegada Cruceros



Sección Estacionamientos Frente a Casino Nogaró



Vista Estacionamientos Frente a Casino Nogaró

El Frente Oceánico Puntaesteño

Es el sector de playas ubicadas sobre el Océano Atlántico, desde Punta del Este hasta la desembocadura del arroyo Maldonado. Por tener frente al océano presenta un carácter menos protegido que la costa oeste, por lo que lleva el nombre general de Playa Brava.

La ocupación urbana en este arco ha sido mucho más lenta que en el sector de La Mansa. Hasta hace una década estaba ocupada en forma dispersa, por grandes edificios en altura cercanos a la punta de la península, y hacia el Este se encontraban básicamente grandes residencias y hoteles (es característico de la zona el Hotel San Rafael). Sin embargo, desde hace más de un lustro se desarrolla un nuevo boom de la construcción, comparable al de la década del 70, con proyectos aprobados y en espera de edificios de 23 pisos en el entorno de la llegada de la Av Roosevelt, así como bloques de 4 niveles hacia el este. Frente a esto, la altura permitida de edificios tuvo que ser reducida, debido entre otros al efecto sombra que los mismos hubieran tenido sobre la playa.

La casi total ausencia de arbolado de gran porte (básicamente a causa de las condiciones naturales de fuertes vientos y frente oceánico) sumado a la pantalla que conforman los edificios de apartamentos en altura, otorgan al paisaje cierta imagen de desolación.

Los puntos más destacados de este tramo son los extremos, uno constituido por la gran masa de grandes edificios sobre el tómbolo, con una imagen sumamente urbana del Primer Mundo, y otro conformado por la llegada del arroyo Maldonado al Océano, en donde no sólo el paisaje natural es una pieza fundamental en el entorno, sino que el puente que lo atraviesa acompaña este paisaje y se ha distinguido desde su inauguración como un hito de la ingeniería nacional e internacional.

El Frente Oceánico Agreste

Es el sector más al Este del ámbito del Plan, abarca desde La Barra hasta la playa del Balneario Buenos Aires.

La Barra constituyó el primer pueblo de la zona, habitado por familias de pescadores. Con el correr del tiempo este casco fue creciendo

hacia el Este, ocupándose tardíamente fraccionamientos aprobados a mediados de siglo pasado (ej. Buenos Aires y La Bota) Además de La Barra se destaca como centro urbano la zona de Manantiales. Ambos balnearios cuentan con una amplia gama de comercios, la mayoría abiertos solo en temporada.

Conjuntamente con los fraccionamientos urbanos, el sector cuenta con varios emprendimientos cerrados, modalidad relativamente reciente de vivienda de temporada cuya problemática y dificultades ha sido tratada anteriormente.

Frente a la desembocadura del arroyo Maldonado existe una Zona de Protección de Pesca por considerarse una reserva significativa por su bio diversidad. En varios lugares de este arco destacan en el paisaje, diferentes relictos de monte nativo, como ser bosque psamófilo, pajonales o matorrales espinosos.

En referencia a la costa como tal, este frente se compone de varias bahías separadas entre sí por puntas rocosas, y una extensa playa que se extiende hacia el Este más allá del ámbito del Plan, hasta José Ignacio. Son playas con dunas con vegetación autóctona, arena seca y perfil convexo, lo que demuestra un estado actual saludable.

A lo largo de los kilómetros que la ruta N° 10 oficia de Rambla, hay mínimo equipamiento o infraestructura pública (no existe iluminación, semáforos, cordón, etc.) Esto le aporta a la zona un carácter cualitativamente más agreste que el resto de la Rambla en los arcos anteriormente presentados. Si bien es importante dotar de cierto equipamiento básico al sector, que asegure la accesibilidad a sus habitantes, se considera importante mantener estas características “naturales”.

Se presentan a continuación aquellas propuestas con incidencia en el proceso de transformación del Arco Costero. Algunos son proyectos específicos desarrollados desde el ámbito del Plan como el Proyecto de Muelle Las Delicias, otros son proyectos de posible realización impulsados por privados o en asociación, cuya incidencia requiere consideración particular. Tal es el caso del proyecto de Punta del Chileno o la posible construcción del Puente sobre la Laguna Garzón.

Respecto al puente sobre la Laguna Garzón, es de destacar que en los Talleres territoriales realizados en la Microrregión Garzón-José Ignacio, en sustitución al proyecto de puente se plantea la alternativa de enlace costero con Rocha optimizando el “servicio de balsas (puente fluvial blando) en atención a la población permanente”.

Los proyectos estratégicos previstos en este sector son:

- Proyecto Especial para el sector de costa en el entorno de la desembocadura del arroyo El Potrero, futura área logística, el cual requiere de un Masterplan específico. El mismo deberá realizarse concertadamente con el privado que impulsa dicha propuesta.
- Contención de los procesos de densificación de las laderas de Punta Ballena, los cuales están cambiando radicalmente el perfil de la misma con el riesgo de perder completamente su cualidad escenográfica y paisajística.
- Operación Concertada extremo sur de la Punta Ballena. Sitio privilegiado por su posición y condiciones geográficas, cuya propiedad ha sido objeto recientemente litigio. Se plantea la reordenación y conformación de operación especial que permita la recuperación para la comunidad de los valores de espacio público y paisaje que históricamente ha tenido este sitio.
- Eliminación del Punto de Tratamiento y disposición final de OSE UGD en Punta del Chileno y Punta de la Salina, propuesta que viene encaminada en su realización, en la medida que se avanza en las obras de saneamiento para la aglomeración.
- Amarras deportivas en Punta de Chileno.
Dados los requerimientos de amarras deportivas para yates y veleros siempre crecientes y nunca suficientemente satisfechos, se considera imprescindible incorporar nuevos puertos deportivos. La Punta del Chileno ha surgido como sitio adecuado para este tipo de emprendimientos y se considera adecuado el estudio y desarrollo de un proyecto específico para ello.
- Muelle de Las Delicias (parada 25), muelle como paseo y recepción de tenders de cruceros.
Históricamente la zona de Las Delicias ha constituido la expansión más directa para los habitantes de la ciudad de Maldona-

do hacia la costa. En particular, el tramo de la Rambla Claudio Williman desde Camacho hasta Genta conforma un sector asiduamente utilizado por la población de la ciudad de Maldonado para esparcimiento, principalmente en la temporada estival. Dicho frente costero ha sido mencionado en reiteradas ocasiones por los promotores inmobiliarios, como un lugar apetecible para desarrollar emprendimientos en altura. Pero esto no toma en cuenta la opinión explicitada en los Talleres Territoriales por parte de los pobladores permanentes, de que este sector constituye el único lugar en que desde la ciudad de Maldonado se participa visualmente y se asoma a la bahía. Por lo tanto, el respeto y mantenimiento de la apertura de visuales constituye un valor a preservar por el Plan y las Ordenanzas que de él se deriven, sin modificar la norma hasta ahora vigente, que impide la posibilidad de edificar en altura fijando un máximo de 9 m.

En referencia a este sector, se ha planteado la posibilidad de construir un nuevo muelle, en el mismo lugar donde desde el siglo XVIII funcionó el primer puerto de Maldonado y donde más adelante, en el siglo XIX, se incorporaron muelles privados que existieron hasta entrada la década de 1970. En virtud de ello, la propuesta constituye una oportunidad para responder a los requerimientos crecientes de muelle para la amarra de las embarcaciones (tenders) que trasladan hacia y desde tierra firme a los pasajeros de los cruceros. Esto permitiría descongestionar al puerto de Punta del Este, en particular en cuanto a los espacios requeridos en tierra para la llegada y salida de pasajeros.

El muelle a su vez, se lo concibe como avenida-paseo de uso peatonal que se introduce en la bahía, para el usufructo de la población en general y su solución material debe cuidar que su cabecera no afecte mayormente la continuidad de la línea de playa.

- Proyecto de La Serena
Asociado a lo anterior se propone la reconversión del ex-Hotel Municipal en la cabecera del muelle proyectado, hoy concesionado (Hotel Serena). El mismo podría constituir parte de la infraestructura de apoyo requerida en tierra, necesariamente complementada con el espacio suficiente para estacionamiento de vehículos (ómnibus, micros, camionetas, automóviles).

- Piscinas de retención o infiltración en cañada Parada 3. Plantea la necesidad de profundizar técnicamente la posibilidad de construcción de piscinas de retención y/o infiltración algunas calles más arriba o en el espacio bajo la pasarela costera

- Mejora de accesibilidad y movilidad para la península, asociado a nuevos estacionamientos y plaza pública

- Remodelación del Puerto de Punta del Este

A partir de la necesaria incorporación de otras marinas deportivas que alivien el Puerto de Punta del Este, puede pensarse en una remodelación de mayor escala que permita acondicionar variadas instalaciones.

Por un lado se plantea una reformulación del espacio anterior al edificio de la Aduana, declarado Monumento histórico Nacional por resolución N° 193/000, del 22/02/2000. El edificio realizado por el constructor-arquitecto Jaime Mayol entre los años 1885 y 1887 es una de las edificaciones más antiguas de Punta del este, junto con el Faro construido en 1860. La reformulación del espacio anterior permitiría ponerlo en valor.

Por otro lado la existencia de otras marinas en la región de Punta del Este (por ejemplo la de Punta del Chileno) permitiría liberar espacios de guardado de yates y veleros, permitiendo acondicionar dichos espacios para otras actividades que mejoren la calidad ambiental y de paisaje del sitio. Por ejemplo mejorar y ensanchar los espacios públicos a la altura de la Rambla Bulevar Artigas entre las calles 2 de febrero y La Galerna (calle 21). Dados los desniveles existentes en parte de dicho sector, debería estudiarse la posibilidad de incorporar estacionamientos semienterrados en la zona de guarda de barcos con paseo peatonal por encima, mejorando la disponibilidad de plazas de estacionamientos, que resultan escasas en la Península.

- Colecta y transporte de todos los efluentes del sistema hacia Rincón del Indio. Tratamiento avanzado más desinfección UV, y vertido del líquido tratado al océano Atlántico a través de emisario corto subacuático. En realización.
- Nuevo Emisario de OSE, parada 31 de la Brava
- Manejo y gestión sustentable del Humedal y la Barra y desem-

bocadura del arroyo Maldonado, a la vez de la definición de un Área Marina Protegida del arroyo Maldonado

- Mejora de la Movilidad: Continuación del Atajo entre Manantiales y Balneario Buenos Aires. generando un par de alternativa a la Rambla, que mejore la accesibilidad al sector
- Parque público en Laguna Blanca. Sitio adecuado para la localización de un espacio público de alcance local para el sector urbanizado desde La Barra hasta Manantiales. Este tramo carece de algún espacio público alternativo a la costa. El predio y las instalaciones de OSE en ese sector podrían oficiar de localización adecuada para una propuesta de este tipo
- Preservación del patrimonio ecosistémico del balneario Buenos Aires

Algunas propuestas estratégicas que deberán realizarse sistémicamente sobre la mayor parte del trazado costero son:

- Accesibilidad a la costa mediante transporte público, para la población en general
- Preservación del patrimonio arbóreo del balneario, especialmente zona de paradas de La Mansa, San Rafael y alrededores, sectores arbolados de La Barra, etc.
- Accesibilidad a la costa: para personas con capacidades diferentes y sombráculos a lo largo de la costa, en sectores de playa.

4.1.2 Parque-Reserva Metropolitano

Dada la magnitud que la Aglomeración, en función de su desarrollo previsto, alcanzaría en el mediano y largo plazo, se considera fundamental, la conformación de un Sistema de áreas verdes, de diferente carácter, que articulen entre sí, parques existentes, áreas naturales de valor ecosistémico, localizaciones de valor paisajístico singular, etc., para constituir el futuro Parque-Reserva Metropolitano.

Por lo tanto el Parque-Reserva Metropolitano constituye una operación de integración de un conjunto de espacios heterogéneos, que se constituye mediante una serie de parques existentes, a los que se agrega una gran área natural a proteger e incorporar al uso público con restric-

nes y con un estricto Plan de Manejo. Dichos espacios conforman una oferta muy variada de actividades, usos y calidades ambientales tanto para la población permanente como para los visitantes.

Este Parque se propone como una oportunidad de vincular los sectores de población de menores recursos de Maldonado Este y del barrio Hipódromo, con los visitantes a este nuevo atractivo que presentará a la Aglomeración Central. Paralelamente se incluye, entre los proyectos que se deberán llevar a cabo para desarrollar esta propuesta, generar la necesaria capacitación e involucramiento de la población local interesada, a los efectos de cumplir un rol en relación a este Parque (guardaparque, guía, encargados de servicios, etc.).

Se conformará a partir de una serie de componentes, hoy desarticulados, que presentan en la actualidad variadas situaciones: algunos constituyen parques aislados, otros zonas con cualidades singulares que no se han puesto en valor y por lo tanto resultan desconocidas. A continuación se mencionan las más significativas y las estrategias principales para su incorporación al Parque-Reserva Metropolitano, a partir de una sectorización norte-sur.

San Carlos

A partir de la zona definida por la cota de inundación de frecuencia de 10 años de los arroyos Maldonado y San Carlos (según figura en “Estudio del arroyo Maldonado orientado a definir la política de manejo integrado de su curso y planicie de inundación”, IMFIA, Facultad de Ingeniería-UdelaR, mayo 2008), se configura un sector que integra el Parque de San Carlos donde se ubica el Teatro de Verano “Cayetano Silva”, el Parque Medina con su zoológico y los

sectores de margen del arroyo San Carlos que resultan por debajo de dicha cota.

El Parque Medina, se vinculará espacialmente mediante una franja parquizada (a construir), siguiendo la traza de la salida hacia el este de la ciudad y abarcando el fragmento hasta la cañada situada hacia el sur, hasta llegar al arroyo San Carlos. Esta faja de continuidad permitirá unir ambos fragmentos con claridad espacial y conformará el primer segmento del Parque.

A la altura del Paso del Guerrero se acompañarán las acciones propuestas de conectividad con la transformación de los sectores donde se ubicará el futuro puente vehicular. Asociado a dichas obras se plantea la configuración del sector como parque público, en ambas márgenes.

Humedal del arroyo Maldonado

El gran humedal del arroyo Maldonado, con sus enormes atractivos de paisaje y biodiversidad, ha sido fuertemente ignorado durante mucho tiempo en la Aglomeración, desaprovechándose su potencialidad como atractivo turístico. Sin embargo, esto también ha permitido que mantuviera su carácter y sus cualidades hasta la actualidad. Hoy en día, que el modo de aproximación a los sitios de gran riqueza ecosistémica, resulta intencionalmente más respetuoso de sus cualidades, puede pensarse en ponerlo en valor y hacerlo jugar un rol importante en los atractivos turísticos.

Vale recordar que resulta uno de los últimos “sectores naturales” ricos en diversidad que han permanecido al margen de la explotación y transformación artificializadora características de Maldona-



Vista Parque Metropolitano

do. Por esta razón, este Plan reconoce el riesgo que puede resultar de incorporar este sitio al circuito de atractivos de Maldonado-Punta del Este-San Carlos y recomienda especialmente el cuidado y la precaución en su uso, para lo cual debe exigirse la aprobación previa de un Plan de Manejo acorde a la riqueza en biodiversidad del sector.

Se propone incluir las islas y ambas márgenes en el sector definido por la cota de inundación de frecuencia 50 años (“Estudio del arroyo Maldonado orientado a definir la política de manejo integrado de su curso y planicie de inundación” del IMFIA, op. cit.), al mencionado Parque-Reserva Metropolitano. Dicha área contendrá el sector donde se definirán sectores recorribles y actividades recomendables, pero esto no significa que se libere completamente al uso público y sin control.

Al contrario, se propone establecer tres sectores de ingreso:

- uno en la zona este del Área Tecnológica y Logística, donde la misma se vincula con el Barrio Hipódromo. Aquí se plantea la recuperación de suelo de la zona del humedal, mediante la propuesta de permitir edificación en altura sobre la ruta 39 para uso del ATYL. De esta manera los propietarios de los padrones afectados habilitarán los fondos de los mismos para el Parque (esta propuesta se presenta en detalle en “4. Avenida de la Integración”).

Una vez liberado ese suelo, se ubicará en la zona del Parque anexa al Barrio Hipódromo, un acceso al mismo. Dicho acceso contará con un Centro de Interpretación que será gestionado por la Intendencia con la intención de vincular a la actividad a los vecinos del Barrio Hipódromo mediante un programa de capacitación que los incluya. Esto busca revertir, a la vez, la degradación del sector y la marginación de los pobladores locales, agravada por la desaparición de las actividades del hipódromo.

- un segundo ingreso y Centro de Interpretación de acceso público, se ubicará en la zona del parque lineal de la Rambla del Humedal, a la altura de la calle J. A. Caracara, con características similares al anterior Centro incorporando residentes de la zona de Maldonado Nuevo.

- un tercer ingreso estará vinculado al sector de El Placer, donde se ubica una zona de asentamientos irregulares. En la misma, mediante un Programa adecuadamente elaborado para el sector y su población se buscará esponjar el sitio, relocalizando población en el entorno. A la vez, se incorporará un segundo Centro de Interpretación que se cogestiones con los pobladores locales, de manera de aportar trabajo de calidad asociado a la temática del Parque-Reserva.

De esta manera el Parque se constituye además en un mecanismo para incorporar población marginada a redes de trabajo y calidad de vida adecuadas, cumpliendo con los objetivos de conformarse como una propuesta integradora a nivel social.

Maldonado-Punta del Este

Una serie de parques existentes y a crear se asocian al Parque Metropolitano como ser:

- el Parque Jagüel considerando su ampliación hacia el antiguo aeródromo y hacia los sectores libres que resulten del proceso de realojo del Barrio Kennedy; la franja de parque a crear siguiendo la traza de la futura Rambla del Humedal; el predio de la Escuela de Silvicultura; el Parque Indígena y el Parque de la margen oeste de la desembocadura del arroyo Maldonado.
- adicionalmente el sector del asentamiento El Placer para el cual se plantea su reconversión, con participación activa de sus actuales ocupantes, en acceso y Centro de Interpretación del Parque del Humedal, tal cual se mencionó anteriormente
- los parques lineales a lo largo de las cañadas en la ciudad de Maldonado tributarias de la cuenca del arroyo Maldonado (Aparicio Saravia, etc.).

Política de gestión

Asimismo, se plantea una serie de lineamientos de Política de Gestión para promover el Parque Metropolitano y proteger su integridad:

- en el tramo contiguo a la futura Área Tecnológica y Logística,

se definirá la “Gestión Mixta” de los sectores inundables de los predios que llegan a la margen del arroyo Maldonado. Para ello se negociará su incorporación al uso público como parte del Parque, manteniendo la propiedad en manos de sus titulares a cambio de obtener beneficios en edificabilidad, según se explica en las pautas del PAI para el sector.

- la ubicación de los tres “Centro de Interpretación del Parque del Humedal” de acceso público, localizado mediante acuerdo, asociado al desarrollo de un Programa de Inclusión Social para incorporar pobladores residentes de los barrios a la actividad turística del Parque, ya sea como guías, cuidadores, encargados de servicios, etc.
- en referencia a la protección del recurso “humedal”, se deberán plantear medidas especiales que aseguren la pervivencia de sus condiciones, como ser: limitación del uso del cauce del arroyo Maldonado en particular no autorizando deportes de motor; admitiendo solamente embarcaciones adecuadas para realizar visitas guiadas; monitoreo de los recursos pesqueros para asegurar su permanencia; prohibición de modificación de los bordes y control de efectivo cumplimiento, en particular de aquellas acciones que tiendan a la antropización y ocupación de tipo urbano o suburbano -como lo que está aconteciendo en la zona al oeste de El Tesoro-; y en general, mantenimiento de la naturalidad propia de la planicie de inundación. Todo esto deberá incorporarse en un Plan de Manejo que deberá ir acompañado de los mecanismos de control (guardaparques, toma de muestras periódicas, etc.) y de las sanciones correspondientes a quienes no lo cumplan.

Algunas operaciones concretas que requieren instrumental específico, desde proyectos concretos de arquitectura hasta delineación de Programas de Acción, se listan a continuación para orientar a las autoridades y demás actores que lo lleven adelante:

- Vinculación espacial parquizada del Parque Medina con el Parque de la costa del arroyo San Carlos a los efectos de su integración
- Completamiento del equipamiento del Parque costero del arroyo San Carlos, en particular de la margen este.
- Conformación del Parque del Humedal, con sus Centros de Inter-

pretación, accesos, recorridos controlados, infraestructuras, etc.

- Negociación con propietarios de predios del lado este del Área Tecnológica y Logística para el uso público del sector inundable, a cambio de compensaciones de mayor aprovechamiento en los sectores utilizables del padrón
- Tratamiento de la futura Rambla del Humedal como espacio público parquizado, que se vincule directamente con el Parque del Humedal y conforme un espacio urbano de uso público de calidad para el sector de Maldonado Este. Esta área posee sectores con alta densidad y ocupación del suelo y tiene carencias de espacios abiertos de calidad
- Adecuación de un sector del predio de la Escuela de Silvicultura y vinculación del Parque Indígena con el objetivo de conformar una unidad paisajística, aunque manteniendo sus actuales características
- Reconversión del área del asentamiento El Placer, como sector de acceso y servicios al nuevo Parque del Humedal y actividades turísticas del área próxima. Esta propuesta requiere un avance en equipo interdisciplinario que aborden la problemática social, habitacional y de capacitación simultáneamente

Resulta conveniente repetir una vez más, que la conformación de este Parque Metropolitano, deberá realizarse sin menoscabo del mantenimiento de la calidad ecosistémica del Parque del Humedal, adoptando las medidas de limitación del uso y los controles imprescindibles para asegurar su efectivo cumplimiento.

4.1.3 Frente Territorial

El Frente Territorial, tal como ha sido presentado anteriormente, constituye una banda de territorio con condiciones variables que funciona como interfaz entre la zona urbana y la zona rural. Dicha faja constituye una oportunidad y un sector de interés para el desarrollo futuro de la Aglomeración.

La Operación Clave Frente Territorial que propone este Plan consiste primeramente en revertir la mirada tradicional de la aglomeración volcada y valorando únicamente el Frente Costero, sin apreciar las

potencialidades que aporta Frente Territorial propuesto. Algo que resultó relevante en la primera etapa del Convenio Intendencia de Maldonado - ITU farq realizado entre 2006 y 2008 fue “el descubrimiento” de las potencialidades y riquezas paisajísticas que el territorio rural y natural del departamento posee. Asociado a esto se diseñó y desarrolló la propuesta del “Arco del Sol”, la cual constituye un recorrido señalado por el medio rural, donde se invita a descubrir las riquezas de paisaje y localizaciones singulares. La propuesta del Frente Territorial se posiciona conceptualmente de manera similar dado que hace visible la riqueza de la relación ciudad-territorio que siempre ha quedado soslayada por el alto valor de atractor que la costa tiene en la subjetividad colectiva contemporánea. Si bien, no se intenta competir con un sitio tan privilegiado y que ha sido la base del desarrollo histórico de la Aglomeración, como es la costa, la propuesta busca agregar otro sitio de interés teniendo en cuenta las ventajas de su potencial atractivo en contraestación.

La propuesta del nuevo Frente Territorial tiene la capacidad de articular un proyecto unitario para el sector, aportando energías para desarrollos locales, a la vez que influir en el reequilibrio de la Aglomeración al revertir la mirada hacia atractivos que resultan cada vez más relevantes para el tipo de ocio contemporáneo y que la Aglomeración posee en sus cercanías.

Es así, que otro objetivo fundamental, tiene que ver con poner en valor este territorio antes que los procesos de transformación actuales lo dilapiden. En efecto, el gran crecimiento de Maldonado mediante adición de fraccionamientos en la zona norte y este, tiende a la desaparición de dicha riqueza. Adicionalmente, ha motivado una serie de inconvenientes en cuanto a las estructuras urbanas, como ser: la insuficiencia de espacios públicos de calidad, algunas dificultades de continuidad de trazas viales, falta de hitos urbanos significativos, etc. Aún más, con el incremento del tráfico resultante de la gran expansión de la aglomeración, surgen dificultades de conectividad y accesibilidad hacia toda la trama urbana y en particular en la vinculación con los balnearios situados hacia el este.

En ese sentido se proponen una serie de acciones, algunas ya iniciadas por la Intendencia de Maldonado, como ser:

- la construcción de la Avenida Norte, como eje conector y de paseo público para los sectores de población permanente que habitan predominantemente en Maldonado y San Carlos. Ésta se plantea con un tratamiento especial para el primer segmento que bordea el arboretum Lussich, a los efectos de mantener las condiciones actuales que lo identifican como un área de patrimonio cultural. Luego se continúa como una Avenida de doble vía, donde se propone que predomine un carácter amable en cuanto al diseño, teniendo especial cuidado de incorporar equipamiento urbano, arborización, iluminación adecuada a la escala del peatón, y donde destaca el proyecto de parque asociado al humedal del arroyo Marrero y la Laguna del Diario. Este parque se ubica al sur de la traza nueva del Camino Lussich.
- la puesta en valor del Arboretum Lussich y el paisaje cultural que representa, para ello se deberá concretar una figura de protección que acompañe la actual definición de Monumento Histórico Nacional. Se considera necesario delimitar además del área núcleo propia de los padrones del parque, un área adyacente en la cual se establezcan parámetros de manejo que limiten las transformaciones que puedan afectarlo. Paralelamente se deben readecuar los accesos al parque incorporando un estacionamiento independiente de la traza de la Avenida.
- la adecuación del Camino del Hospital Marítimo como conexión principal entre la Avenida Norte y el Arco Costero. Dada la necesidad de proteger el sector del parque Lussich en consonancia con lo indicado precedentemente, resulta necesario establecer una alternativa de vinculación con el Arco Norte. Esta conexión atraviesa un sector que mantiene características de producción rural especializada, que se considera conveniente potenciar, dadas sus cualidades de paisaje y de posible atractivo turístico-gastronómico-degustación. Resulta por tanto una oportunidad, la utilización de este tramo como acceso, dado que permite promover estos emprendimientos, haciéndolos visibles al recorrerlo.
- la protección y promoción de la actividad agrícola orientada al turismo-degustación, tanto al sur como al norte de la Avenida Norte. Para ello sería conveniente que a los puntos de interés existentes

como por ejemplo el emprendimiento Lapataia, se agregaran con apoyo de la Intendencia y Nacional, otros similares o de otros rubros, como por ejemplo el vitivinícola aprovechando los viñedos ya existentes. Resulta adecuado prever una complementación con actividades de ocio, o de esparcimiento para celebraciones de carácter empresarial o familiar. Esto debería ser estimulado mediante el apoyo del gobierno departamental.

- la creación de un parque asociado al humedal del arroyo Marrero y la Laguna del Diario, aprovechando las visuales hacia la Laguna y la costa, producto de su particularidad geográfica. Este parque aprovechará las cualidades ambientales y de riqueza de biodiversidad que aún subsisten en el lugar y deberían ser preservadas.
- la conformación de centralidades locales y ámbitos de espacio público de calidad en relación a los equipamientos barriales como ser paradas de bus, equipamientos colectivos, etc. En cuanto a las paradas de bus, se plantea la existencia de dos tipos: una Común, para el transporte urbano corriente, las más numerosas y otra Especial en lugar clave, que funcione como punto de intercambio con el transporte interdepartamental y dotada de algún equipamiento específico de mayor escala y comodidad para el usuario. En cuanto a los equipamientos colectivos deberán preverse en relación a la trama interna de los barrios, pero vinculados al Arco Norte, la localización de diversos servicios de carácter departamental y nacional. Entre ellos enseñanza, cultura, salud, esparcimiento, espacios reunitivos, etc., todos ellos planteados teniendo en cuenta la capacidad de conformar espacios significativos para los barrios.

- el control de la expansión de los barrios ubicados al norte del Arco Norte, o sea Cerro Pelado y Los Aromos, a los efectos de mantener un límite sobre el frente rural. Paralelamente se deberán mejorar los equipamientos barriales, especialmente el transporte colectivo de manera de contar con una fluida conexión con el resto de la aglomeración. Además, el tramo de Avenida Norte que atraviesa este sector deberá contar con elementos que faciliten dicha vinculación, como ser semáforos o cruces a distinto nivel. También se propone fortalecer el borde sur mediante nuevos equipamientos como ser un liceo de ciclo básico y una parada Especial de bus equipada. Se agrega en el anexo digital un estudio de la población necesaria para justificar servicios de enseñanza para Cerro Pelado y Los Aromos, del cual se deduce que existe población suficiente para justificar la creación de un liceo para Ciclo Básico.
- la definición de pautas para los PAIs que se agregan al sur del Arco Norte, como ser las provisiones de espacios públicos que se ubiquen en el borde de la Avenida, alejando las viviendas de la misma. Estos espacios podrán ser zonas destinados al ocio y/o a la ubicación de equipamiento social, conformando de esta manera una apertura hacia el Frente Territorial. Acompañando esto, en el proyecto de las viviendas se preverá reservar algunos sectores para conjuntos de bloques, que alcancen una altura que no supere los 9 metros. Estos podrán ser realizados por el sector público o para ser adjudicado a cooperativas de vivienda.
- la construcción de la traza que continúa el Arco Norte desde ruta N° 39 hasta el arroyo Maldonado está prevista como una segunda etapa a ser licitada por la Intendencia de Maldonado.



No obstante este Plan considera que el carácter de dicha traza no debe ser la de un simple conector vial. Se propone como una traza que aporte espacio público de calidad, a los barrios a los cuales bordea, a la vez que conforme una interfaz entre lo urbano y el parque del humedal, ofreciendo una apertura hacia el mismo y perspectivas de interés. En ese sentido se propone, la conformación de una serie de franjas paralelas, siguiendo la traza, constituidas por: la primera faja, en contacto con el área urbana residencial, contará con espacio público equipado sobre veredas convencionales con pavimento adecuado. La segunda faja contendrá las sendas de circulación vehicular en ambos sentidos, con un carácter amigable para el entorno y de circulación a velocidad moderada. La tercera entre ésta y el humedal será un interfaz de ancho variable según el terreno disponible y podrá contener instalaciones deportivas y de ocio, abiertas y que no impidan las visuales hacia el humedal.

- la conformación del Parque del Humedal como gran parque metropolitano, caracterizado como la gran área natural a preservar, con su función de reguladora del sistema hídrico de la cuenca de los arroyos Maldonado y San Carlos y su gran atractivo de paisaje así como de biodiversidad. Se propone la protección del recurso y la habilitación para hacerlo recorrible en condiciones controladas y adecuado manejo. La propuesta ha sido mencionada anteriormente.

- la definición de una serie de recorridos y puntos de acceso controlados donde se ubiquen Centros de Interpretación y un equipo de guías del parque para acompañar en las recorridas a los visitantes. Esta propuesta debería ser acompañada de un programa de capacitación e inclusión para los pobladores de las áreas de prioridad social próximas al parque, como Maldonado Nuevo, El Placer, Barrio Hipódromo, etc., generando oportunidades de formación y trabajo de calidad.
- la extensión del parque Jagüel, aprovechando la infraestructura en desuso del aeródromo, manteniendo en funcionamiento un sector para helipuerto. Al extenderse hacia el norte, el parque Jagüel alcanza la Avenida del Humedal, integrándose con el parque del Humedal y formando parte del gran Parque Metropolitano.

4.1.4 Avenida de la Integración

La Avenida de la Integración (Proyecto Bulevar – Ruta 39 – Av. Alvariza) constituye un vínculo entre las ciudades que conforman la aglomeración, integrando la “ciudad de la población estacional” con la “ciudad de la población permanente”.

Cabe aclarar que, tal como se ha mencionado, entre los objetivos principales de este Plan se plantea evitar la conurbación a lo largo de este eje, manteniendo limitada la expansión de cada una de ellas,



conservando sectores de suelo rural e intercalando un sector de suelo suburbano de producción de bienes y servicios.

El sentido del Eje Avenida de la Integración radica en la potenciación de la complementariedad de las ciudades, promoviendo las actividades que les son características y acentuando y facilitando su funcionamiento como un sistema urbano integrado.

Los objetivos de integración y de conformación de una alternativa a la conurbación requieren de acciones decididas y un fuerte perfil proactivo de parte de la autoridad departamental, dado que la tendencia general viene siendo la expansión y conurbación a lo largo de los ejes de conectividad, tal cual sucede en la mayoría de las ciudades. Sin embargo la Aglomeración posee una oportunidad única de conformar un eje integrador potente y valioso, que albergue actividades fundamentales para su funcionamiento, a la vez que impida la conformación de una mancha urbana continua de conformación irreversible.

Para ello se requiere un menú de operaciones que tienden a mejorar considerablemente su conectividad y dirigir la operativa pública, social y privada a un modelo alternativo mediante una serie de mecanismos de promoción y gestión:

- Su constitución como eje de entrada y salida de las líneas de buses interdepartamentales e internacionales, asociado al proyecto de una Nueva Terminal de Ómnibus que se debería localizar en el predio de Bulevar Artigas y la calle Tacuarembó. Coherente con las definiciones tomadas a escala del Plan Maestro, que pretenden fortalecer el eje Ruta 9 como modo de acceso principal, el eje Norte-Sur que conecta esta vía principal, naturalmente estará constituido por la Avenida de la Integración.
- La transformación de su condición legal de ruta Nacional a Avenida en el tramo que abarca desde la llegada de Bulevar Artigas a la península de Punta del Este hasta el cruce de Alvariza con la ruta 9. Esto se considera sustancial para hacer posible una gestión desde la Administración que resulta compleja y abarcativa, razón por la cual, dificultades de gestiones y decisores superpuestos resultarían en una mayor dificultad.

A la vez esta definición del carácter de Avenida concretará una marca característica que demuestre públicamente la intención de guiar su transformación.

- La reestructuración del transporte colectivo de pasajeros, aprovechando esta Avenida, incorporando a mediano plazo, un sistema de transporte de mayor capacidad, rápido, eficiente y ecológicamente amigable como ser un tranvía eléctrico que conecte desde la actual terminal de Punta del Este, hasta la actual Estación Ferroviaria de San Carlos. Esto se complementa con un reajuste de las líneas de ómnibus locales, conformando nuevos circuitos más ágiles y conectados con paradas intermedias y estaciones del nuevo tranvía
- Lo anterior conlleva necesariamente el mejoramiento y tratamiento espacial de la Avenida en sus diferentes tramos, de acuerdo a los requerimientos del área correspondiente. Para ello se considerarán seis tramos diferenciados, siendo de sur a norte los siguientes:

-desde la Península hasta su cruce con la calle Tacuarembó, sector predominantemente balneario, con buenas condiciones espaciales y adecuado equipamiento, donde es necesario mantener dichas condiciones generales pero plantear a la vez operaciones importantes para algunas situaciones particulares.

En particular la propuesta para el sitio de llegada de la Avenida a la Península donde ya se ha mencionado la posibilidad de incorporar estacionamientos asociados a locales comerciales y una plaza pública que habilite nuevas perspectivas de la playa y el mar como gran escenografía desde el nacimiento de la calle Gorlero. Este proyecto fue mencionado en la Operación Clave del Arco Costero.

Para el sector de la actual Terminal de Ómnibus de Punta del Este se propone su transformación en intercambiador para pequeños buses locales, dada la futura incorporación de la Nueva Terminal de Ómnibus de la Aglomeración ya mencionada. Esto a su vez permitiría liberar espacios para estacionamientos en la entrada a la Península, algo que resulta imprescindible para mejorar el acceso y la movilidad en la misma.

En este tramo debe preverse también una propuesta especial para el predio delimitado por Bulevar Artigas, Chiverta y Fran-

cia, donde hasta recientemente funcionaba un supermercado y que actualmente está liberado, habiendo vuelto al ámbito de decisión de la Autoridad Departamental. Este predio debería mantenerse libre y en espera de una definición posterior, dado que es un lugar de gran oportunidad en un sector que carece de predios libres en propiedad de la Administración. Éste Plan considera adecuado conformar por el momento un espacio libre y declararlo Área de Reserva, para tomar decisiones sobre él en un mediano plazo. Lo que resulta fundamental es no comprometerlo con estructuras que sean rígidas y a pesar de ser consideradas provisorias terminen siendo definitivas. Es necesario considerar que los Planes deben fijar decisiones a “diferentes velocidades” según los escenarios que estén definidos. Éste sitio presenta la particularidad de resultar más relevante como vacío para decisiones futuras que para resolver requerimientos actuales. Sobre todo cuando los intereses que aparecen pretenden convertirlo en plazas de estacionamiento en vertical, lo cual constituiría una mala decisión por su irreversibilidad.



También resulta necesario comenzar a estudiar la posibilidad real de establecer cruces a desnivel [preferentemente por debajo] del Bulevar Artigas en Av. Pedragosa Sierra y especialmente en Av. Roosevelt. Ambos puntos resultan dificultosos en alta temporada y en sus entornos continúan desarrollándose edificación en altura, lo cual va a tender a aumentar las dificultades de tráfico. Estas operaciones que resultan en grandes obras de infraestructura deben comenzar a pensarse, dado que si bien resultaría sobredimensionado para la movilidad actual en baja temporada, sería muy beneficioso para temporada alta. Asociado esto, a la intención manifiesta de parte de la Autoridad, de perfilar a Punta del Este hacia actividades de contraestación [Centro de Convenciones, Ciudad Universitaria] resulta fundamental comenzar a estudiar la viabilidad de dichas obras de infraestructura. Cabe recordar adicionalmente, que éste Plan propone adecuar la ordenanza permitiendo edificación en altura sobre Bulevar Artigas en el tramo comprendido entre Av. Pedragosa Sierra y calle Tacuarembó.

-un segundo tramo desde la calle Tacuarembó hasta el cruce con Batlle y Ordoñez (donde hoy comienza la Ruta 39), el cual atraviesa mayormente la ciudad de Maldonado y donde resulta necesario mejorar la calidad ambiental y de equipamiento en sus laterales. Algunas operaciones de éste tipo han sido realizadas en el recorrido de Cañada Salada por Bulevar Artigas, aunque pueden mejorarse y extenderse. La transformación de la antigua estación del Ferrocarril en Casa de la Juventud y oficinas de la Intendencia se consideran adecuadas a estos objetivos. En general se propone aprovechar los espacios verdes disponibles como espacio de ocio y diversión para los pobladores de Maldonado, para lo cual resulta imprescindible el equipamiento de los mismos.

-un tercer tramo entre el cruce con Batlle y Ordoñez y el cruce con el Camino a la Alameda, el cual se constituirá en el tramo que conforme el bypass al este de San Carlos por el Paso del Guerrero. Este tramo que atraviesa zonas suburbanas y rurales está siendo presionado por los efectos de la conurbación tal como se mencionó anteriormente. En él se propone mantener el carácter suburbano e implantar actividades de industria limpia y logística mediante la incorporación de suelo disponible en amplios padrones al Área Tecnológica y Logística, que se presenta más adelante.

-un cuarto tramo lo constituye el recorrido de la Avenida Alvariza que atraviesa la ciudad de San Carlos. La conformación de un par de bypass (uno al oeste y otro al este) de la ciudad permite transformar dicho tramo en avenida urbana, liberándola del carácter de ruta que hoy tiene. Se propone en su recorrido, realizar una importante obra de equipamiento público y calificación del espacio urbano hoy muy poco tratado. La carencia de arbolado, equipamiento y calidad espacial debe ser revertida mediante la obra directa y la definición de una ordenanza de señalización y edificación que mejore el paisaje urbano. Cabe recordar que la línea de tranvía propuesta para la conexión rápida y eficiente de San Carlos, Maldonado y Punta del Este corre por esta Avenida, lo cual implicará obras de infraestructura que definirán una imagen renovada y moderna.

Adicionalmente se propone asociar a la Avenida Alvariza la propuesta sobre el par 18 de julio y Treinta y Tres (ambas calles que

unen las plazas de San Carlos) donde se sugiere impulsar un plan de reconversión y reciclaje de viviendas, a la promoción de un sector comercial y gastronómico en su recorrido.

- La conformación del Área Tecnológica y Logística en el sector de la actual ruta 39, como nueva oportunidad de transformación de las actividades productivas, promoviendo la contraestacionalidad y la consiguiente generación de nuevos empleos, tanto para Maldonado-Punta del Este como para San Carlos

La iniciativa de este Programa de Actuación Integrada (PAI) por parte de la Intendencia de Maldonado, incluye ciertos instrumentos de actuación, como ser la categorización y la asignación del atributo de potencialmente transformable. Paralelamente desarrollará el correspondiente PAI y establecerá el Régimen Específico para la gestión, por un plazo de 5 años, de manera de promover su realización en un período de tiempo razonable.

Para el polígono territorial definido, se propone la aplicación de una serie de pautas y criterios cuyas características particulares, se sintetizan a continuación:

1. delimitación y categorización del suelo como Rural Productivo, con atributo de Potencialmente Transformable en Suburbano con destino a actividades productivas innovadoras en cuanto al desarrollo de servicios logísticos y de generación de tecnología de punta.



del Este-Maldonado-San Carlos, con propuesta de mejora de la conectividad e impulso a la transformación. De esta manera se reconoce la evolución de la relación de estas localidades que constituyen actualmente una sola Aglomeración.

4.2 Modalidades de Gestión

El Plan para la Aglomeración Central y sus Planes Derivados, comprende un territorio que incluye sectores de cuatro jurisdicciones municipales. Por lo tanto la gestión debe diferenciarse entre la Materia Departamental, que será coordinada por las Autoridades Departamentales (Intendencia y Junta Departamental) y la Materia Municipal que será coordinada con los Municipios respectivos (alcaldías).

Para la Gestión del Plan es necesario definir una serie de Instrumentos específicos que faciliten la puesta en marcha y el proceso de seguimiento de su ejecución, los cuales serán aplicados en función de los requerimientos concretos. Cabe aclarar que algunos instrumentos podrán superponerse en un mismo sector urbano, en la medida que sea necesario. A continuación se hace referencia a los siguientes instrumentos:

4.2.1 Regímenes de Gestión de Suelo

Se definen un Régimen General, uno Patrimonial y uno Específico.

Régimen General es aquel en que se aplica la Ordenanza de Edificación, Usos, etc., vigente de acuerdo al Plan, en la generalidad de los casos, tanto de Suelo Urbano, Suburbano o Rural.

Régimen Patrimonial refiere a sectores en los cuales se debe aplicar una política específica de protección, mejora y manejo, por sus cualidades urbanas y edilicias. El Plan Local establece como áreas en régimen patrimonial los Centros Históricos de Maldonado y San Carlos, la Península y Portezuelo. Además de la Comisión Departamental de Patrimonio se propone construir una figura de gestión específica para cada área mencionada denominada “Consejo Especial Patrimonial” el

que funcionará en forma coordinada con la Comisión Departamental.

Régimen Específico es aquel que se establece por un período de tiempo determinado en un sector delimitado, con el objetivo de realizar un Programa de Actuación que por su complejidad requiera la conformación de una Perímetro de Actuación de acuerdo al Art. 56 LOTDS. Una vez transcurrido el plazo, realizado o no, total o parcialmente el proyecto, el sector volverá al Régimen General. Mientras tanto regirán las modificaciones a la Ordenanza y las Excepciones que se aprueben en el respecto. Se entiende que esta figura resulta la más conveniente para concretar la realización de polígonos con destino al desarrollo de actividades específicas como por ejemplo el Área Tecnológica y Logística sobre la Avda. de la Integración.

4.2.2 Áreas de Operación Territorial Concertada

Para la gestión de zonas específicas del territorio donde se requiera una transformación de relevancia prevista o no por el Plan, podrá utilizarse la figura de Operación Territorial Concertada. Cooperación público-privado del Art. 59 LOTDS.

Se entiende adecuado la utilización de este instrumento de Gestión para llevar adelante la propuesta planteada como infraestructura de amarras deportivas en Punta del Chileno. Dicha propuesta tiene como objetivo aumentar la capacidad de amarras a la vez que incorporar los servicios de tierra complementarios. Para ello se podrá conformar una sociedad comercial de economía mixta con participación público-privada cuyo objeto sea la urbanización y construcción de obras de infraestructura necesarias. Esta sociedad podrá acordar los mecanismos de la explotación posterior de las instalaciones.

Otro lugar donde esta figura es aplicable, lo constituye el extremo Sur de la Punta Ballena. Sitio privilegiado por su posición y condiciones geográficas, cuya propiedad fue en su oportunidad objeto de debate y litigio. Esta situación, que ha sido resuelta en la justicia, requiere de una reordenación y la conformación de una Operación Concertada, que posibilite la recuperación para la comunidad de los valores de espacio público y paisaje que históricamente ha tenido este sitio.

4.2.3 Zonas de Gestión Diferenciada

Refiere a sectores de suelo que aún perteneciendo a zonas con Ordenanza vigente en Régimen General, deben diferenciarse por limitaciones de manejo que puedan surgir por distintos motivos como: fragilidad ecosistémica, perspectivas visuales de interés, mantenimiento de las características de forestación de un área, usos no adecuados, etc.

Por ejemplo, se declara Zona de Manejo Específico de protección de la forestación y las cualidades de paisaje a todos los sectores de barrio jardín de Punta del Este, San Rafael y Pinares-Las Delicias. Esto permite controlar que se mantenga la calidad paisajística y ambiental con sus especies forestales características del paisaje urbano de los lugares mencionados.

Esta singular relación del verde incluido en el área urbana, resulta una de las particularidades por las que se destacan estos sectores de la Aglomeración. Sin embargo, la continua incorporación de nuevas construcciones, en particular las de gran escala, están poniendo en riesgo las cualidades mencionadas propias de un paisaje caracterizado por “residencias entre el bosque de pinos” lo que amerita la adopción de medidas para controlar más adecuadamente esta problemática.

4.2.4 Modalidades de gestión para acciones públicas en urbanización y vivienda

De acuerdo a los requerimientos de desarrollo de áreas urbanas y de generación de nueva oferta de vivienda, que resultan crecientes en el ámbito del Plan Local, el sector público y en particular la Intendencia de Maldonado tienen un rol protagónico en promover soluciones en lo que respecta a las necesidades en la materia, de la población de menores ingresos.

Al respecto, se definen una serie de modalidades de gestión que atienden a la generación o promoción de suelo urbanizado y a la construcción de vivienda de interés social:

1. acciones públicas que generen suelo urbano para la cartera de tierras de la Intendencia de Maldonado

2. acciones públicas coordinadas con el MVOTMA y/o la Agencia Nacional de Vivienda para generar soluciones habitacionales

3. acciones públicas y/o privadas, para la generación de suelo que alimente la oferta, permitiendo diversificarla con el objetivo de contribuir a lograr precios accesibles

4. acciones público, social y privadas para la realización de conjuntos habitacionales

En particular varios aspectos de la temática planteada se profundizan en el Anexo Plan Local de la Aglomeración, apartado 2.1: “Estimación de la evolución de la población y vivienda en la Aglomeración central, hasta el 2025, con su distribución espacial y modalidades de desarrollo de las áreas urbanas en el marco del Plan”.

4.2.5 Figuras de protección patrimonial

Se sugiere acompañar todas las actuaciones con la puesta en marcha de una regulación patrimonial que considere los siguientes aspectos.

I. Grado de Protección Patrimonial

El grado de protección patrimonial establece el tipo y pautas de intervención que puede realizarse en un bien -inmueble, tramo o zona- de acuerdo al valor patrimonial que el mismo posea. La escala de catalogación consta de grados según la protección que merezca el bien, que van desde la “Sustitución deseable” hasta la “Protección integral”.

Se plantean como posibles elementos a analizar: Bienes; Tramos; Espacios; Visuales; Paisajes.

II. Bien de Interés departamental

Se propone declarar Bien de Interés de la Intendencia aquellos edificios, espacios, ejemplares o conjuntos vegetales que por sus caracte-

rísticas se configuren como elementos de alto valor patrimonial para el Departamento. Tal categoría establecerá las formas específicas para su protección particular.

III. Inventario Patrimonial

El Inventario es uno de los Instrumentos Especiales establecidos en la Art.19 de la LOTDS, para la protección de bienes y espacios. Es el instrumento que permite la catalogación de padrones, tramos o espacios, a efectos de determinar elementos a proteger o sustituir, así como recomendaciones de actuación en áreas con valores testimoniales.

Para la realización del Inventario se requiere la catalogación exhaustiva de un área realizando para cada bien, tramo o espacio una Ficha con los datos básicos para la ubicación, caracterización del elemento, así como las recomendaciones que pudieran sobre su situación particular.

Tal como ha sido mencionado anteriormente, el inventario debe ser previo en todos los casos a la puesta en vigor de modificaciones de ordenanzas o regímenes que fomenten la dinámica de transformación urbana y territorial, especialmente en los centros urbanos históricos.

4.3 Políticas sectoriales principales

4.3.1 Políticas de Accesibilidad, Movilidad y Transporte

La política de transporte, complementada por otras, especialmente la relativa a los usos del suelo y la localización de actividades, debe propender a una distribución espacial más ordenada de las actividades, que permita satisfacer las necesidades de la población y asegurar la movilidad y la accesibilidad a las distintas áreas, tanto a los residentes urbanos y rurales, como a los visitantes y esto debe cumplirse para la población de todos los sectores de ingreso.

Tratándose de un área con fuerte y creciente vocación turística de alcance no solo nacional sino macrorregional e internacional, es fundamental disponer de una eficiente accesibilidad, tanto por la vía terrestre como la marítima y la aérea. A su vez dada la marcada estacionalidad de la actividad turística de este lugar, todos los elementos de los distintos sistemas de transporte, así como toda la infraestructura vial, portuaria y aeroportuaria están sometidos a un corto período de altísima exigencia y otro más extenso funcionando significativamente por debajo de su capacidad máxima.

Las conexiones marítimas y el tema portuario, requieren definir y poder concretar con el acuerdo y/o la participación del gobierno



Jerarquización vial

nacional, las soluciones que permitan mejorar las condiciones de la operativa de descenso de pasajeros de los grandes cruceros que hacen escala en esta zona y la imprescindible ampliación significativa de la capacidad del puerto de yates, que debe ser resuelta fuera de la ubicación del existente, pero dentro de la bahía de Maldonado. Asimismo, relacionado con las actividades recreativas náuticas, se deberá concretar acuerdos que permitan su desarrollo en forma compatible con los demás usos del frente costero.

Con respecto al transporte ferroviario, para preservar el máximo de posibilidades de futuros desarrollos de redes de transporte que acompañen el gran crecimiento de la franja costera sur del país, se debe cuidar la traza del ferrocarril para en caso de procederse a su rehabilitación, encarar su rediseño y modernización que permita su puesta en funcionamiento con las condiciones tecnológicas actuales.

Esto permitiría el transporte de grandes volúmenes de carga desde todo el país y ciertas zonas de la macrorregión, hacia un posible puerto oceánico que pueda construirse en la costa del Departamento de Rocha y/o el servicios de trenes de pasajeros, que disponiendo de la infraestructura adecuada, con buena velocidad, conecten las principales ciudades de la costa Sur del País, ya sea desde Montevideo o Colonia a la Aglomeración Central de Maldonado o más al Este, permitiendo reducir la creciente saturación de tráfico que se constata en la red vial en los períodos de temporada turística.

Para mejorar la accesibilidad y movilidad en el ámbito de la Aglomeración Central, se han planteado una serie de propuestas que asocian la planificación del uso del suelo, la adecuada localización de las actividades que generan mayor tráfico o de tipo más problemático y la jerarquización vial de manera de conformar un sistema de accesibilidad y movilidad racional.

La futura conformación de la Aglomeración se verá articulada adecuadamente a partir de un sistema de accesibilidad a partir de un peine norte-sur derivado de la ruta 9. Adicionalmente un sistema de accesos este-oeste conformado por el arco costero y el arco norte. Al interno de Maldonado-Punta del Este y similarmente en San Carlos se plantea una jerarquización que se adecue a las exigencias de alta temporada.

Paralelamente se plantea la propuesta del Área Tecnológica y Logística en una zona bien conectada y lejos de los sectores más problemáticos de la movilidad interna, en el entendido que regular y administrar adecuadamente el transporte de cargas, en particular el realizado con camiones de gran tamaño, es decisivo.

También para reducir el congestionamiento en las áreas centrales, es relevante implementar y/o fomentar un aumento significativo de los lugares de estacionamiento incluyendo por un lado proyectos específicos (ya mencionados) y por otro las disposiciones regulatorias apropiadas en las nuevas edificaciones que aseguren plazas de estacionamientos suficientes.

A su vez es importante el desarrollo de un sistema de transporte colectivo que sea cada vez más eficaz, adecuándose al gran crecimiento que viene teniendo la aglomeración, en forma sostenida, para que sea una alternativa que contribuya a disminuir la frecuencia de uso de los vehículos privados. Este sistema deberá tener en cuenta la localización de la nueva terminal de la Aglomeración, en Bulevar Artigas y Tacuarembó, así como la conformación de los nuevos ejes de circulación principales: Avenida de la Integración como eje nort-sur y Arco Norte como eje este-oeste. Las rutas troncales de transporte deberán tomar estos ejes principales y posteriormente las rutas locales deberán asociarse a ellas a través de puntos de intercambio.

Resulta crucial que en la planificación de usos de suelo y la normativa de edificación, en lo relativo a las densidades de población de los sectores residenciales, se debe considerar y tender a que se llegue a niveles que faciliten en lo posible la viabilidad del funcionamiento de estas líneas de transporte colectivo. En ese sentido la estrategia de limitación y contención de la expansión de la mancha urbana tiende a este equilibrio del sistema.

4.3.2 Política de Vivienda y Hábitat

Durante la etapa inicial del proceso de planificación de ordenamiento del territorio departamental dedicada a los Talleres Territoriales, se estudiaron, junto con otros temas, los aspectos relativos a la situación de población y vivienda en todas las localidades del Depar-

tamento, incluyendo las que integran la Aglomeración Central. Los resultados se presentan en los Cuadernos Microrregionales y Departamental, donde figuran estimaciones del déficit habitacional en el 2004 para cada una de las ciudades y las necesidades de generación de oferta de viviendas de uso permanente para el período 2004 – 2014, según niveles de ingreso de los destinatarios.

En esta segunda etapa del proceso mencionado, se profundizan los estudios para el ámbito que abarca el Plan, cuyos resultados se presentan en gráficos y en el texto correspondiente a la temática en el anexo digital Título IV.2 Plan Local.

La Intendencia de Maldonado viene desarrollando en los últimos años una activa política habitacional que *“entre las metas propuestas busca disminuir el déficit habitacional en el Departamento; reasentar asentamientos históricos de larga data y prevenir la formación de nuevos asentamientos”* (Folleto vivienda IDMa, 2009).

En esa dirección dada la diversidad de situaciones a resolver, el Gobierno Departamental viene aplicando varias líneas de acción con *“diferentes soluciones para situaciones distintas”*, que se orientan básicamente a mejorar las condiciones de vida para los hogares con menores ingresos. La operativa la encara la Dirección General de Integración y Desarrollo Social y va acompañada de una serie de acciones, aplicando las políticas sociales relacionadas a las de vivienda, para potenciar la integración social de estos sectores.

Para la ejecución de los programas de construcción de viviendas nuevas, que se entregan en propiedad, se aplican procedimientos por ayuda mutua, incorporando el aporte de trabajo de los destinatarios y se contrata con empresas en los casos que son para ocupar en forma transitoria o en comodato.

Respecto al aprovechamiento y recuperación del stock de vivienda, se procura negociando con otros organismos públicos resolver la terminación y habilitación de las obras paralizadas de conjuntos habitacionales, regularizar la situación dominial de muchos conjuntos o viviendas realizadas por el sector público o en fraccionamientos privados, así como facilitar el acceso a la garantía para arrendar.

Dada la importancia y magnitud del tema, la Intendencia de Maldonado buscando mejorar las condiciones para atender la ejecución de esta compleja operativa, concluía hacia finales de la gestión anterior a la actual acerca de la necesidad de crear una *“Unidad Desconcentrada de Vivienda”*, que pudiera funcionar con el régimen de derecho privado.

La política habitacional o de vivienda considerada en sentido amplio, -abarcando también los servicios complementarios y espacios abiertos de uso público directamente relacionados con ella-, debe formularse de manera de dar respuesta al necesario incremento del stock de vivienda. Al mismo tiempo, para coadyuvar a alcanzar los objetivos previstos en el Plan en cuanto a la calidad del hábitat y a una distribución equilibrada de la oferta de soluciones habitacionales en el conjunto del tejido urbano en un contexto urbano-territorial presente y futuro sujeto a una fuerte presión demográfica.

A su vez, la Política debe formularse contemplando la Directriz General resultante de la Primera Etapa del proceso de planificación en tanto a *“limitar el actual proceso urbanizador con perfil de expansión y dispersión territorial, con una mejora significativa del soporte construido y de la calidad de vida de la población residente en especial de los sectores de menores ingresos”*.

Desde la perspectiva anterior, las acciones a implementar en el sistema urbano Maldonado-Punta del Este-San Carlos y subsistema urbano costero, deben estar orientadas a:

1. Priorizar el aprovechamiento de las áreas urbanas ya consolidadas, en las que incluso se viene dando un proceso no deseable de disminución de población y simultáneamente mejorar y completar la calidad del equipamiento de las áreas intermedias y urbanizaciones recientes, incorporando nuevos espacios públicos.

Al respecto de la problemática de las áreas centrales, resulta importante contener y revertir la pérdida de población de los Centros de las ciudades de Maldonado y San Carlos, mediante una serie de medidas que incluyan entre otras, ajustes en la normativa de edifi-

cación para viabilizar la construcción de nueva vivienda con énfasis en la de interés social y para facilitar el aprovechamiento del stock a través del impulso de programas de reciclaje en procura del aumento de la capacidad locativa sin alterar mayormente ciertas áreas urbanas caracterizadas.

2. Atenuar la distribución espacial excesivamente sectorizada de los hogares según niveles de ingreso, buscando generar en la mayor cantidad posible de casos, áreas mixtas en este aspecto, mediante programas específicos de vivienda como ser en sectores contiguos al centro de Maldonado y de San Carlos, o junto a determinadas avenidas dotadas de buenos servicios o donde se instalen nuevos equipamientos o parques públicos, en barrios que están en proceso de consolidación.

3. Atender los aspectos que generan la demanda - aumento de la cantidad de hogares, notorio en un área receptora de fuerte migración; obsolescencia de las viviendas que llegan al límite de su vida útil y deben sustituirse, refaccionarse totalmente o reciclarse especialmente para los casos que se les asigne cierto grado de protección patrimonial; eliminación gradual del déficit habitacional acumulado en un plazo prudencial-, implementando los procedimientos idóneos.

Ello implica disponer de fuentes de financiamiento para el otorgamiento de préstamos para los sectores de ingresos medios, de préstamo y subsidio para los sectores de población de ingresos medios bajos y bajos, aspectos que en el caso de estos últimos, dependen básicamente de los organismos nacionales del sector vivienda.

En consecuencia en materia de vivienda de interés social, es fundamental continuar y profundizar la coordinación, en cuanto al diseño de las políticas y el accionar de la Intendencia de Maldonado con los organismos nacionales del sector aprovechando al máximo los recursos disponibles y las posibilidades que aportan las distintas líneas de acción previstas en los sucesivos Planes Quinquenales de Vivienda.

En cuanto al aprovechamiento del stock existente de vivienda desocupada no destinada a uso estacional, que constituye un alto

porcentaje del total, se entiende estratégicamente importante implementar apoyos crediticios para mejorar aquellas viviendas que presentan carencias varias en aspectos constructivos para su normal habitabilidad y a su vez, programas de subsidio de parte del alquiler para hogares que por su composición y nivel de ingreso lo justifiquen.

4. Aumentar significativamente la proporción de viviendas que se conecten a la red de saneamiento para aprovechar al máximo los beneficios que derivan de este tipo de infraestructura. Al respecto, se considera importante que la Intendencia de Maldonado en estrecha coordinación con OSE, apoye técnicamente la readecuación de las instalaciones sanitarias internas a las nuevas condiciones en los casos que sea necesario, incluso generando ciertos apoyos económicos.

5. Apoyar la construcción de nuevas viviendas de interés social ya sea en la modalidad de conjuntos habitacionales -lo que permite ciertas economías de escala con densidades que permiten una menor incidencia del costo del terreno en cada solución habitacional-, o de construcción unifamiliar en todos los casos procurando el mejor aprovechamiento del suelo disponible.

6. Fortalecer e incrementar la cartera de tierras de la Intendencia pues se entiende que deberá seguir constituyendo una herramienta imprescindible para la ejecución de la política de vivienda en el marco del Plan Local de la Aglomeración.

Esta parte del territorio Departamental como ya fue señalado anteriormente, por su dinamismo económico, está sometida a una fuerte corriente de población migrante para radicarse en el área y a su vez, por su relevante impronta turística, a una fuerte demanda de suelo para construcciones de uso estacional. Estos factores vienen incidiendo decisivamente en el alza creciente del valor del suelo lo que dificulta el acceso de amplios sectores de la población, a una solución habitacional.

Dicha Cartera debe seguir atendiendo las necesidades de suelo, tanto para dar cabida a nuevos equipamientos colectivos, como para la construcción de vivienda de interés social. Este mecanismo

contribuye a moderar el precio de suelo lo que complementado con programas adecuados de financiamiento público y de organización social, facilita el efectivo acceso de importantes sectores de la población, a un hábitat digno. Al respecto, constituye un elemento clave la participación activa de la Intendencia en la promoción e implementación de Programas de Acción Integrada (PAI) para lograr el objetivo mencionado.

Sumado a lo anterior el correcto manejo de la Cartera de Tierras facilitará también cumplir con los otros objetivos del Plan y de la política de vivienda, como ser incidir decisivamente en la conducción del desarrollo urbano y en la integración social, procurando una distribución territorial y socio-económica lo más equilibrada posible.

7. Impulsar y/o promover programas de vivienda en términos de mixtura social, atendiendo en ellos tanto a sectores de ingresos medios, medio bajos y bajos.

En áreas donde interesa especialmente fomentar la radicación, como ser en las áreas centrales de las ciudades de Maldonado y San Carlos, se podrán realizar coordinando con la Agencia Nacional de Vivienda (ANV) llamados a Proyecto-Precio en terrenos de la Cartera de la Intendencia de Maldonado u otros, con la condición de aplicar los criterios de mixtura social indicados.

La aplicación de una política similar conviene extenderla a otras áreas de la Aglomeración a través de la acción concertada público-privada y social, en este último caso con el movimiento cooperativo de ayuda mutua y de ahorro y préstamo.

8. Orientar la generación de oferta habitacional según la vocación y potencialidades de las áreas urbanas previstas en el Plan teniendo en cuenta las necesidades, demandas y posibilidades de los diferentes sectores sociales y sobre la base del criterio de mixtura social anteriormente expuesto.

En esta última dirección, la aplicación de la política habitacional en el territorio al mediano y largo plazo, deberá contemplar las áreas centrales de Maldonado y San Carlos, es decir las áreas a desarrollar

en Maldonado Este: al norte de Maldonado Nuevo (PAIs 2F y 3F), al este del Casco Urbano y al norte de la Avda. Aparicio Saravia (PAI 4F y 6F); en Maldonado Oeste: al norte del Casco Urbano (PAI 1F), al noroeste de la Avenida Acuario (PAI 5F) y al sur de Cerro Pelado (PAI 7F). En la ciudad de San Carlos se contemplan las áreas hacia el norte de la vía férrea (PAI 51F y 52F) y hacia el noreste de su casco central (PAI 53F a y b).

En definitiva, se debe lograr atender las necesidades de los distintos grupos sociales, especialmente las de los sectores más vulnerables, presentando una oferta diversificada, lo que requiere encarar diferentes modalidades de actuación en materia de urbanización y vivienda según el tipo de problemática específica de cada área. Más específicamente, resulta crucial apoyar la generación de oferta de vivienda en arrendamiento, la construcción de vivienda nueva y los reciclajes, así como la generación de una suficiente cantidad de suelo urbanizado –lotes y servicios- para los hogares que opten por solucionar individualmente su problema habitacional.

EPÍLOGO

Esta publicación constituye un documento diferente al presentado como Informe Final de Trabajo a la Intendencia de Maldonado por parte del equipo técnico del ITU farq en el año 2010. Se distingue de aquel en que profundiza en los aspectos académicos y conceptuales a la vez que busca convertirse en una publicación de divulgación.

El trabajo y relacionamiento con la Intendencia de Maldonado y sus equipos técnicos a lo largo de varios años, implica responder a las demandas y perfeccionar los mecanismos de actuación y sus instrumentos específicos. Sin embargo esto no significa dejar de lado las exploraciones conceptuales y explicitación de los marcos teóricos que las hacen posibles.

En ese sentido, la posibilidad de elaborar esta publicación, habilita al equipo técnico del ITU a retomar y presentar las reflexiones y los posicionamientos ideológicos que conforman las bases que sustentan cualquier proceso de planificación y que a veces toman un rol secundario en los informes más instrumentales que se formulan para la aplicación concreta. Se ha valorado la oportunidad de la presente

publicación como una instancia válida para exponer y manifestar con claridad estos aspectos.

Es así que se ha hecho énfasis y se ha profundizado en algunos conceptos y enfoques como el de **Matriz Ambiental** asociado a la constitución y potencialidades del Territorio; las nociones de **Rurbano y Urbano** como emergencias específicas de su evolución actual; las **Operaciones Clave** como herramienta estratégica de transformación; y particularmente en la visualización de un **Modelo Territorial** que, coherente con éstos conceptos y enfoques, permita orientar hacia los objetivos deseados.

Estos temas, que estaban presentados y desarrollados en los informes entregados a las Autoridades Departamentales, se han constituido en temas centrales para esta publicación. La intención es realizar un aporte al armazón del debate académico a partir de las discusiones y reflexiones que el equipo realizó y mantuvo con su contraparte, durante los casi dos años de desarrollo de esta tarea. Esto se considera un compromiso ineludible de un equipo técnico conformado por do-

centes de la Universidad de la República, que busca continuar la tradición de retroalimentación que el Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo (ITU) y otros ámbitos de la Facultad de Arquitectura vienen realizando, a partir de las tareas que involucran Investigación y Extensión, a la misma vez que vinculan los conocimientos adquiridos y desplegados hacia los campos de la Enseñanza.

Paralelamente es también una intención hacer visible y consultable todo el material y el resultado del trabajo realizado, convirtiendo esta publicación en un instrumento de difusión y divulgación que resulte útil a los distintos ámbitos de la Planificación Nacional.

En momentos en que se acentúa la necesidad de Planificar el futuro de nuestros territorios y en un escenario de creciente tensión por la incorporación de proyectos y propuestas variados, que modifican sustancialmente en muchos casos las dinámicas territoriales, se considera oportuno hacer transparente y visible, las diferentes y complejas instancias, que éste trabajo atravesó.

diciembre 2012

Este libro se terminó de imprimir en el mes de junio de 2013 en imprenta
Gráfica Mosca Montevideo Uruguay