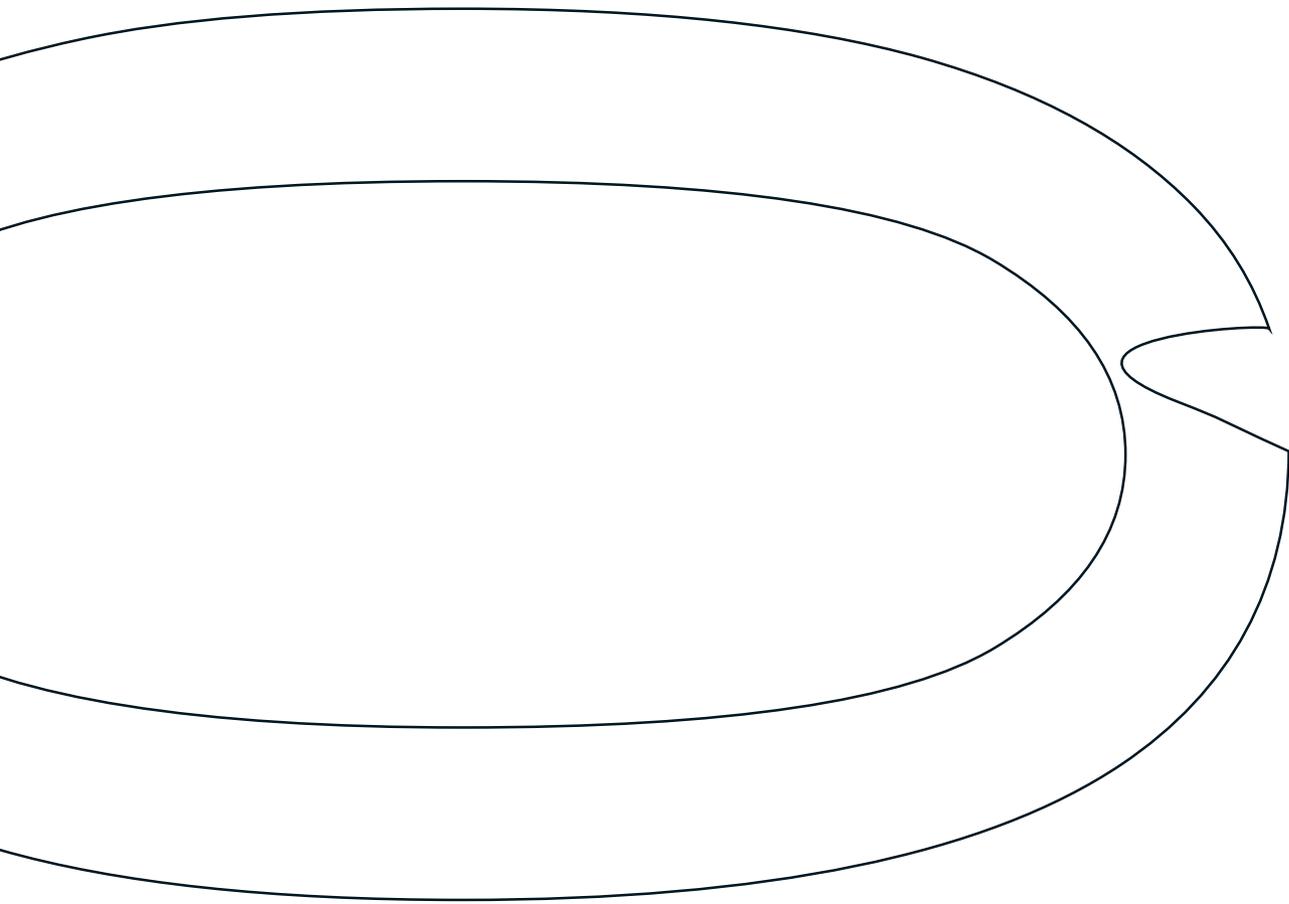


00. departamento

T A L L E R
TERRITORIAL
DEPARTAMENTAL

talleres territoriales de
maldonado

“construyamos el territorio
departamental entre todos”



TALLER TERRITORIAL DEPARTAMENTAL

Reconocimientos

Convenio Intendencia Municipal de Maldonado

Universidad de la República. Facultad de Arquitectura, ITU.

Intendencia Municipal de Maldonado

Sr. Oscar de los Santos / Intendente Municipal de Maldonado

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

Universidad de la República

Dr. Rodrigo Arocena / Rector

Arq. Salvador Schelotto / Decano de la Facultad de Arquitectura

Agradecimientos:

A todos los vecinos y demás participantes que dedicaron su tiempo a este proceso participativo, aportando inquietudes, ideas y propuestas.

A los integrantes de las Mesas Representativas que asumieron el compromiso de continuar con el proceso iniciado.



TALLER TERRITORIAL DEPARTAMENTAL

EQUIPO DE TRABAJO

Intendencia Municipal de Maldonado

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

Ing. Jorge Hourcade /Director de División Ingeniería
Sanitaria y Ambiental / Coordinador de la Unidad de
Gestión del Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial
del Departamento

Arq. Roberto Gorgoroso
Arq. Agop Adurian
Ing. Agrím. Juan Carlos Bayeto
Arq. Juan Pedro Venturini

Equipo Técnico de Apoyo

Arq. Soledad Laguarda
Ing. Agrím. Carlos Rodríguez
Ing. Agrím. Sergio Bonilla
Ing. Alfredo Burger
Ing. Gonzalo Zorrilla
Ing. Diego Glejberman
Ing. Sebastián Bajsa
Arq. Ricardo Pereira
Ing. Agrím. Alvaro Luzardo

Facultad de Arquitectura / Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo

Equipo Base

Arq. Carlos Acuña /Responsable Académico
Arq. Lucio de Souza
Arq. Eleonora Leicht /Coordinadora del Equipo Técnico
Arq. Carlos Musso
Arq. Débora Vainer
Arq. Alma Varela

Asesores:

Dr. Carlos Castro
Ing. Agr. Manuel Chabalgoity

Colaboradores:

Bach. Andreina Finozzi
Bach. Virginia Osimani
Bach. Alejandro Plada
Bach. Silvina Bonet

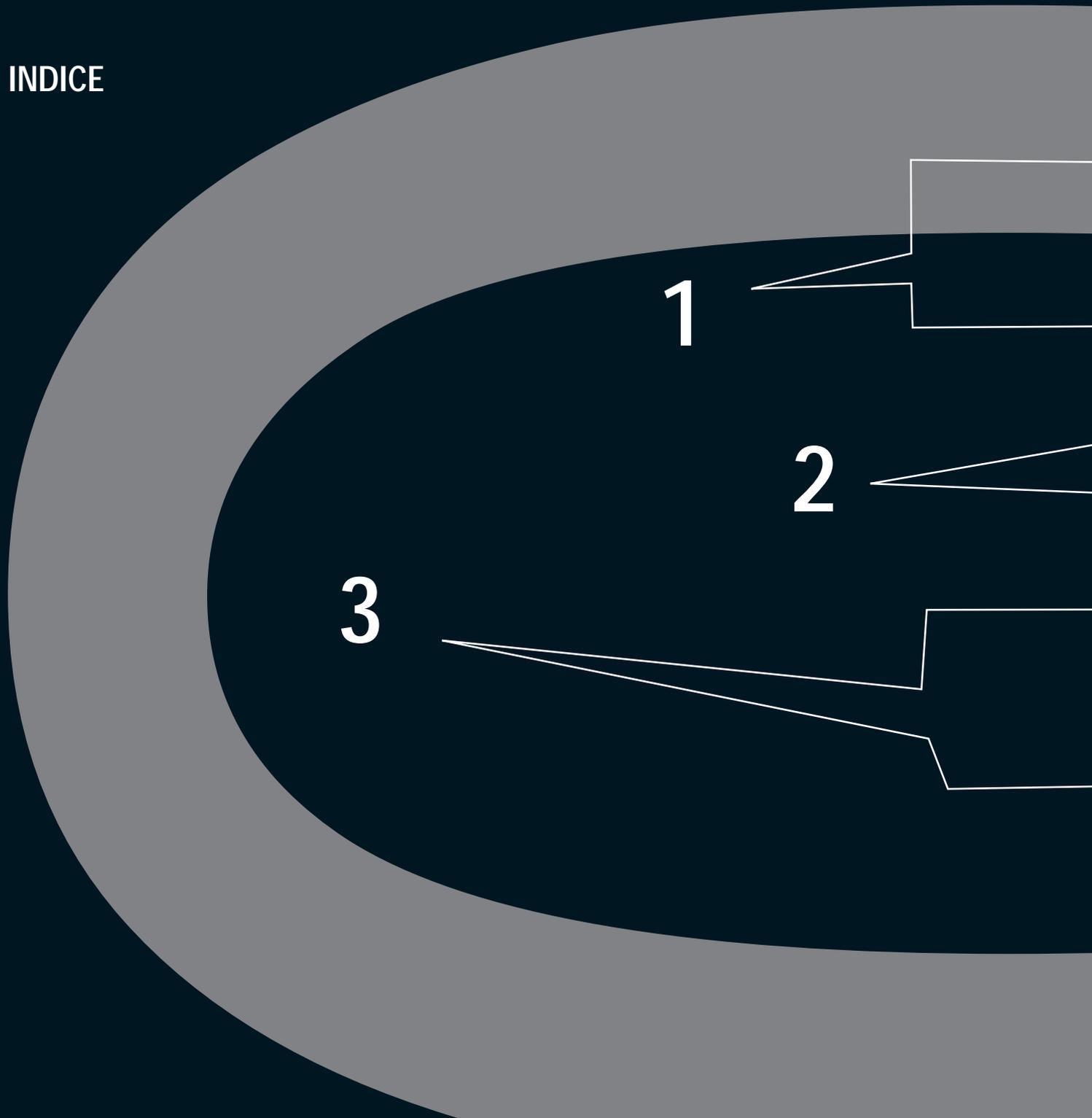
Diseño:

Juan Urreta

departamento

“Construyamos el territorio departamental entre todos”

INDICE



PRESENTACIÓN (palabras del intendente)

PREÁMBULO

p

1 SISTEMA DE PLANIFICACIÓN PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL DEPARTAMENTO DE MALDONADO

- 1.1 Hacia La Implementación de un Sistema de Planificación Participativo
- 1.2 Talleres Territoriales

2 EL DEPARTAMENTO. ELEMENTOS DE DIAGNÓSTICO-PROSPECTIVA

- 2.1 Inserción Nacional y Regional
- 2.2 Evolución Histórica
- 2.3 El Territorio Departamental

3 LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

- 3.1 Visión a Futuro o Imagen Objetivo al 2025
- 3.2 Propuestas de Ordenamiento

ANEXOS

Anexo Escrito >

- Características de Población y Vivienda 1985-1996-2004
- Índice de Cuadros Incluido en Texto Principal

Anexo Digital >

- Láminas del Departamento Presentadas en las Reuniones de Trabajo
- Presentación Proyecto de Circuito de Identidad y Paisaje "Arco del Sol"
- Características de la Actividad Agropecuaria en el Departamento. Censo Agropecuario 2000

A

p

PRESENTACIÓN

Estimados Vecinos:

Presentamos estos Cuadernos como un testimonio de trabajo de lo que ha venido ocurriendo en los Talleres Territoriales, considerados éstos como ámbitos en los que se inició un proceso de planificación participativa, abierta y flexible para la ordenación de nuestro territorio departamental en todas sus escalas.

Se recogen las preocupaciones e inquietudes sobre la situación actual, las visiones de futuro para las próximas décadas, y las propuestas socialmente consensuadas sobre las formas de lograrlo, involucrando a



los diversos actores que intervienen: el vecino, el inversor, el sector público y en especial la administración municipal, abarcando todo el territorio del Departamento de Maldonado.

Estamos aportando juntos a la consolidación de este proceso de planificación, convencidos de que el mismo constituye una herramienta valiosa para coadyuvar desde nuestras circunstancias, a la concreción del modelo de desarrollo productivo, socialmente justo y ambientalmente sostenible que se está impulsando en el País de cara a la Región y el Mundo. En Maldonado estamos avanzando en este sentido, procurando construir entre todos el territorio departamental.

Durante la presente administración aspiramos a continuar contando con la participación de todos los vecinos y vecinas de nuestro Departamento, independientemente de colores partidarios, porque necesitamos el apoyo de todos para acordar las bases de su desarrollo.

La preocupación entonces de nuestra gestión, es la de escuchar y promover un estrecho vínculo con la sociedad, a través de los distintos ámbitos, que ya hemos puesto en práctica y que seguiremos apoyando como por ejemplo, el iniciado para la elaboración y revisión del presupuesto participativo.

En esta oportunidad, hemos procurado el asesoramiento de la Universidad de la República, concretado a través del Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo de la Facultad de Arquitectura. Ello ha constituido un pilar fundamental para la participación de la sociedad en la toma de decisiones, en la construcción de asuntos estratégicos para el desarrollo del territorio y en el contralor ciudadano, como aporte fundamental para la cristalinidad de nuestra gestión.

Estos Cuadernos como testimonio de los acuerdos logrados, constituyen una instancia trascendental en el proceso histórico y social de la construcción del territorio.

Antes de estos Cuadernos, trabajamos durante los Talleres Territoriales y otras instancias de diálogo y encuentro, en el rescate de la cultura de territorio de la comunidad, en la puesta al día del conocimiento de la realidad y sobre todo en imaginar un mejor futuro con equidad social y respecto a él, en la definición de los caminos a recorrer.

A partir de estos Cuadernos, y sobre la base de las Agendas de Proyectos Estratégicos consensuados, continuaremos entre todos en la necesaria tarea de concretar las acciones que impulsen el desarrollo territorial de nuestro Departamento, compartiendo nuestro principal objetivo: CRECER JUNTOS.

Sr. Oscar de los Santos
Intendente de Maldonado

“Construir el Territorio Departamental entre Todos”

Este es el desafío, construir el territorio que sostiene las múltiples actividades humanas en nuestra Región. Región, que a lo largo de los tiempos ha recibido impulsos desarrollistas muy intensos en algunas zonas y estancamientos en otras, generando un paisaje heterogéneo, expresión física de diversas realidades sociales.

En el Departamento, son notorias las asimetrías existentes al interior de la zona costera y entre ésta y el interior rural.

La zona costera, en permanente desarrollo desde comienzos del siglo XX, fue apreciada y disfrutada por la sociedad rioplatense para el veraneo familiar. Sucesivamente fueron creándose pueblos balnearios, habitados al inicio por vecinos de los centros poblados cercanos -Pan de Azúcar, Maldonado, San Carlos-, ampliándose luego con población extrarregional y generando enclaves de resonancia internacional a lo largo de la historia; primero Piriápolis, luego Punta del Este, pero simultáneamente enclaves de exclusión social.

El interior fue perdiendo su población migrando paulatinamente hacia la costa y disminuyendo su actividad productiva, manteniéndose las potencialidades intactas a la espera de desarrollos tradicionales y también innovadores.

Panorama respecto al cual, consideramos como una necesidad imperiosa, la tarea que se propuso impulsar la Intendencia Municipal de Maldonado a los efectos de establecer lineamientos básicos que contribuyan al desarrollo ordenado de las actividades humanas en el territorio departamental, apuntando a una óptima calidad de vida de sus habitantes.

Este trabajo nos involucra a todos, y es entre todos que se realiza a través de los Talleres Territoriales, con la mirada de los vecinos organizados o no, con las entidades sociales, gremiales, empresariales, con los residentes permanentes y con los veraneantes, con el invaluable compromiso técnico-social de la Universidad de la República; en fin con todos.

Somos conscientes que en esta construcción del territorio estamos construyendo el futuro entre todos.

Arq. Julio Riella
Director General de la Dirección de Planeamiento Urbano y Ordenamiento Territorial
Intendencia Municipal de Maldonado

p

PREÁMBULO

En el marco del convenio de Cooperación Científico-Técnica suscrito en su oportunidad entre la Intendencia Municipal de Maldonado y la Universidad de la República hacia fines del año 2005, se firma un convenio específico con la UDELAR.

A través de las Facultades de Arquitectura e Ingeniería, la Universidad se comprometió a desarrollar en conjunto con la IMM, proyectos de investigación, asesoramiento y desarrollo así como actividades conexas

(cursos, talleres, ensayos, etc.) en áreas que se evalúen 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 particular en lo que respecta a la Facultad de Arquitectura, en documento anexo del Convenio se especifican los programas y actividades factibles de ser implementadas para apoyar un proceso de elaboración de un sistema de planificación para el ordenamiento territorial del Departamento de Maldonado.

Como consecuencia del comienzo de las actividades del Grupo de contacto creado en el marco del referido Convenio con delegados de la Intendencia y de la UDELAR, se acordó avanzar en una primera etapa en la instrumentación de un conjunto de “Talleres Territoriales” en respuesta a una primera decisión del gobierno departamental en cuanto a la definición y puesta en marcha del Sistema de Planificación planteado.

A los Talleres se los concibió como ámbitos de participación ciudadana constituidos específicamente para el diálogo y el aprendizaje en relación con el territorio como factor del desarrollo y para la concertación público-social y privada de acciones de ordenamiento para cada una de las escalas territoriales consideradas en esta etapa del trabajo: la departamental y la microrregional. En etapas posteriores se abordará la escala de la aglomeración Maldonado-Punta del Este, San Carlos.

Las actividades previstas se iniciaron formalmente en términos del Convenio, en setiembre de 2006 y culminaron en mayo de 2008. Un compromiso asumido por las partes fue el de difundir el alcance y los resultados de las tareas desarrolladas a través de la publicación de Cuadernos Microrregionales y de un Cuaderno Departamental.

Básicamente, la estructura de los contenidos de los Cuadernos, presenta en primer lugar, consideraciones acerca de la necesidad e importancia de implementar como proceso gradual y socialmente participativo, un sistema de planificación para el ordenamiento territorial del Departamento contemplando cada uno de los ámbitos territoriales considerados.

En segundo lugar, se explicita la metodología de trabajo utilizada en especial en lo que refiere al funcionamiento de los Talleres Territoriales.

Posteriormente y como resultado del trabajo conjunto -Administración Municipal, Universidad y Sociedad Civil-, se expone un diagnóstico sucinto o estado de situación y de su evolución de cada porción del territorio considerado.

El diagnóstico está pautado por un lado, por la consideración de una primera imagen-objetivo o futuro deseable al largo plazo (2025), planteada desde la administración central municipal y desde los gobiernos locales, y por el otro por la recopilación y reinterpretación de antecedentes en lo que refiere a la conformación a lo largo del tiempo, de una cultura del territorio que fue preciso sacar a la luz de manera de sentar bases más sólidas de sustento de las propuestas planteadas.

Por último, la imagen-objetivo al largo plazo y consecuentemente, las directrices generales y la agenda de proyectos estratégicos conforman la parte medular de cada Cuaderno. Socialmente consensuadas a través de los Talleres, se entiende que constituyen elementos claves para la instauración sostenida en el tiempo de un sistema de planificación para el ordenamiento territorial del departamento.

Más concretamente, en lo que respecta al conjunto del territorio departamental, en el presente Cuaderno se exponen debidamente contextualizadas, las propuestas que resultaron de un proceso de diálogo y construcción colectiva que desde sus inicios optó por priorizar la escala Microrregional.



Dicho de otra manera, el contenido del Cuaderno Departamental o “Cuaderno 0”, recoge y sintetiza en buena medida las miradas y propuestas estratégicas que se fueron formulando desde las áreas caracterizadas del territorio departamental, es decir desde las Microrregiones.

No obstante cabe precisar que la consideración del “todo” –departamental y regional- aunque en forma preliminar, estuvo presente desde el principio del proceso participativo. No podía ser de otra manera ya que el debate acerca de los territorios singulares, requería de la consideración simultánea aunque gradual de lógicas de transformación que por sus características, responden a circunstancias que se dan a escalas territoriales más amplias.

Desde la perspectiva anterior y como conclusión, el Cuaderno Departamental si bien constituye una síntesis de los resultados de un debate colectivo desde las partes, refleja también y sobre todo, los resultados de un debate colectivo acerca de la realidad actual y del futuro del Departamento.

1

SISTEMA DE PLANIFICACIÓN PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL DEPARTAMENTO DE MALDONADO

1.1 HACIA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVO

Alcance del Apoyo Técnico-Académico

El principal propósito del apoyo técnico-académico de la Universidad de la República fue el de coadyuvar en conjunto con la administración municipal de Maldonado, a la definición e implementación gradual de un sistema de planificación estratégica para el ordenamiento territorial del Departamento de Maldonado, de sus áreas caracterizadas o Microrregiones y de la Aglomeración Central Maldonado-Punta del Este-San Carlos.



Al sistema se lo concibió como soporte para facilitar a lo largo del tiempo y más allá de las distintas administraciones municipales, la interacción entre la gestión estatal y la acción social y privada en la materia del ordenamiento territorial.

Soporte a su vez, de mecanismos y procedimientos de evaluación y seguimiento de las directrices generales, políticas, programas y proyectos estratégicos socialmente definidos, y vinculado con un sistema de información territorial abierto y retroalimentado a partir de la experiencia que sobre esta materia posee la Intendencia Municipal de Maldonado.

En la primera etapa del apoyo universitario, la implantación del sistema mencionado consistió en sentar las bases de un proceso socialmente participativo, diferenciado en lo territorial y lo social, de manera de posibilitar la mejor comprensión de la realidad departamental, de su proceso histórico y de sus problemas incluyendo los fenómenos vinculados con la reproducción y asignación de los recursos, y la mejor definición y puesta en marcha de las propuestas.

Tres Escalas de Planificación y Gestión

Desde la perspectiva anterior resultó crucial desde el arranque del trabajo, el reconocimiento de distintas escalas de planificación o de ámbitos territoriales de planificación y de gestión, que permitieran definir y graduar selectivamente los distintos momentos de la participación ciudadana y el reconocimiento y construcción de los diversos niveles de implicación institucional y social que las acciones acordadas demandan.

Básicamente, se diferenciaron tres escalas fundamentales de planificación y gestión socialmente participativa del territorio departamental: la escala Departamental, la escala de los ámbitos territoriales diferenciados o Microrregiones y la escala de la Aglomeración Central Maldonado-Punta del Este-San Carlos.

Estas tres escalas procuran contemplar la estratificación en el ámbito departamental, de diferentes procesos de elaboración de propuestas que contemplan, desde la perspectiva metodológica adoptada, la identificación y participación de los actores sociales e institucionales involucrados en cada una de ellas para la elaboración de un sistema de planes para el ordenamiento y la gestión del territorio departamental.

La primera escala exige el abordaje de situaciones que derivan de la globalización o de circunstancias territoriales muy amplias –regionales (MERCOSUR) o internacionales- y por lo mismo, la discusión sobre problemas o posibilidades de gran escala, con fuerte énfasis en la discusión del rol que desempeña el Departamento de Maldonado en relación con el juego de competencias y complementariedades entre los territorios mencionados.

La segunda escala refiere principalmente a ámbitos territoriales o subespacios contenidos en el territorio

departamental –Microrregiones-, en los que se procura dar respuestas a las situaciones y problemáticas específicas de esos ámbitos territoriales, pero con un claro entendimiento de las interdependencias establecidas entre estos ámbitos y de éstos con el conjunto departamental, metropolitano, regional e internacional.

En ambas escalas a su vez, se contempla la condición propia de los ámbitos urbanos que requieren de formulación de criterios específicos de desarrollo urbano.

Por último, la escala de la Aglomeración Central, segunda en importancia de la Región Metropolitana del Sur del País después de la de Montevideo, alude a un territorio de alta complejidad funcional, socio-económica y política y por lo mismo que gravita decisivamente en el conjunto del Departamento. En ella radica cerca del 80 % de la población total del Departamento y recibe la mayor parte del flujo turístico y todo hace suponer que esta realidad persista en el largo plazo.

Componentes del Sistema

La efectiva implantación de un sistema de planificación y gestión estratégica para el ordenamiento del territorio departamental entendido éste como proceso, requirió desde el accionar conjunto e interdependiente de la Administración Municipal, la Universidad y la Sociedad Civil-, la formulación en esta primera etapa del proceso, de planes estratégicos de ordenamiento territorial considerando las escalas territoriales Departamental y Microrregional.

De esta manera, los planes estratégicos de Ordenamiento Territorial –Departamental y Microrregionales-, contienen en lo que refiere al nivel de propuestas, directrices generales y agendas de proyectos estratégicos de ordenamiento territorial consecuentes con la definición de imágenes-objetivo al largo plazo (2025) para cada una de estas escalas.

En síntesis, El Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial Departamental (PED), los Planes Estratégicos de Ordenamiento Territorial de las Microrregiones -Áreas de Gestión Diferenciada- (PEM), constituyen dos de los tres pilares básicos del Sistema, marcos de referencia de la planificación derivada en especial de los Planes Especiales y Sectoriales al cual debe agregarse en la fase inmediata del proceso, el abordaje de la elaboración del Plan Estratégico de la Aglomeración Central (PEAC).

La Planificación Participativa

En los criterios actuales sobre la forma de la gestión pública, se pone especial énfasis en la importancia de la participación de la población en los procesos de elaboración de las políticas públicas y su aplicación.

La participación es una herramienta imprescindible de todo proceso de ordenación del territorio, que requiere permanentes consultas, dada la diversidad de temas, aspectos e intereses que involucra e implica alcanzar ciertos consensos que aseguren el apoyo a los planteos que se formulen.

Se valora la descentralización política y administrativa, de manera que cierto tipo de decisiones puedan ser adoptadas por las autoridades de determinado nivel, así como la desconcentración en los órganos de nivel nacional, para evitar la excesiva centralización con sus efectos no deseados de desaprovechar muchas aptitudes potenciales. Siempre, con finalidad de mejorar la toma de decisiones, acercándolas a los destinatarios directos y lograr el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles, que siempre son escasos.

“Las metodologías no son neutras, y en todo caso, siempre van a estar referenciadas a un modelo de cómo se quiere intervenir en los procesos decisorios. Respecto a metodologías participativas, cuando se elige una de ellas se está prefigurando un determinado modo de producir los acontecimientos que se suceden entre los intervinientes y es en ese sentido que puede afirmarse que toda elección metodológica es una decisión estratégica”
(Poggiese, 2000)

1.2 TALLERES TERRITORIALES

En el sentido anterior, la instrumentación de un conjunto de “Talleres Territoriales” Microrregionales y Departamental fue el resultado de una decisión estratégica del gobierno departamental establecida como condición básica para iniciar el proceso planteado de planeación estratégica.

Se concibieron como ámbitos permanentes de participación ciudadana constituidos específicamente para el diálogo y el aprendizaje en relación con el territorio como factor del desarrollo y para posibilitar la concertación público-social y privada para la definición e implementación de acciones concretas.

La instalación y funcionamiento de los Talleres se inició en marzo de 2006 cubriendo dos escalas territoriales, la Microrregional y la Departamental. Gradualmente a lo largo del proceso de planificación planteado, se fueron afirmando como una herramienta importante para identificar los temas problema y potencialidades, construir una imagen objetivo al largo plazo y sobre todo para definir propuestas -directrices generales y agendas de proyectos estratégicos – para el ordenamiento territorial.

Por la vía político-administrativa y/o de acuerdos con organizaciones sociales locales, se reconocieron desde la perspectiva de la Administración Central Municipal, ocho Microrregiones: Laguna del Sauce – Portezuelo – Punta Ballena – Laguna del Diario; Piriápolis; San Carlos-La Barra; Maldonado-Punta del Este; Pan de Azúcar; Solís-Gregorio Aznárez; Garzón-José Ignacio; Aiguá.

Las Microrregiones se visualizan en el gráfico Foto Satelital del Departamento (Google Earth) y también se presentan sucintamente en el Cuadro siguiente en el que se aportan datos de sus superficies y población al 2004 y los porcentajes respecto a los totales del Departamento.

MICRORREGIONES. SUPERFICIE Y POBLACIÓN URBANA Y RURAL 2004

Microrregión	Sup. (km.2)	Porcent. Sup.	Población Total	Porcent. Pobl.	Población Urbana	Población Rural
Punta Ballena	134,4	2,8	1414	1,0	1065	349
Piriápolis	113,6	2,4	9767	7,0	9358	409
San Carlos	1503,7	31,4	29404	21,0	27115	2289
Maldonado	177,8	3,7	83886	59,8	82761	1125
Pan de Azúcar	548,7	11,4	8571	6,1	7862	709
Solís	216,7	4,5	2710	1,9	2243	467
Garzón	630,5	13,1	785	0,6	370	415
Aiguá	1466,5	30,6	3655	2,6	2820	835
Isla Gorríti	0,7	0,1	-	-	-	-
Isla de Lobos	0,4	-	-	-	-	-
Total Departamento	4793	100%	140192	100%	133594	6598

Fuente: Elaboración propia con datos de Población del INE

Dinámica de Trabajo

En Cronograma de Reuniones adjunto, se deja constancia de todas las instancias de trabajo –Talleres, reuniones y plenarios de Mesas Representativas-, realizadas para las distintas escalas -Microrregional y Departamental-, durante esta primera etapa del proceso de planificación.

gráfico 01

imagen satelital del departamento con límites de microrregiones

pág. 21

gráfico 02

cronograma de reuniones de trabajo 2006-2008

pág. 22/23



imagen satelital del departamento
con límites de microrregiones

													CRONOGRAMA
MESES	ene-06	feb-06	mar-06	abr-06	may-06	jun-06	jul-06	ago-06	set-06	oct-06	nov-06	dic-06	ene-07
(DÍAS)	1 2 3 4	1 2 3 4	1 2 3 4	1 2 3 4	1 2 3 4	1 2 3 4	1 2 3 4	1 2 3 4	1 2 3 4	1 2 3 4	1 2 3 4	1 2 3 4	1 2 3 4
TALLER DEPARTAMENTAL													
	<p>LANZAMIENTO 15 de enero de 2006 Lugar: Cantegrill Country Club de Punta del Este</p>												
TALLER PUNTA BALLENA													
mr pb													
	<p>Taller apertura: 17-18 de marzo 2006 Lugar: Club de Balleneros de Punta Ballena Reunión preparatoria</p>												
TALLER PIRÁPOLIS													
mr pi													
	<p>Taller apertura: 28-29 de abril de 2006 Lugar: Pirápolis Fútbol Club Reunión preparatoria</p>												
TALLER SAN CARLOS													
mr sc													
	<p>Taller apertura: 2-3 de junio de 2006 Lugar: Sociedad Unión de San Carlos Reunión preparatoria</p>												
TALLER MALDONADO-PUNTA DEL ESTE													
mr m-pe													
	<p>Taller apertura: 11-12 de agosto de 2006 Lugar: Intendencia Municipal de Maldonado Reunión preparatoria</p>												
TALLER PAN DE AZÚCAR													
mr pa													
	<p>Taller de Ordenamiento Territorial Zona Urbana: 10 de agosto de 2006</p>												
TALLER SOLIS GRANDE													
mr sg													
	<p>Taller de Ordenamiento Territorial Zona Urbana: 10 de agosto de 2006</p>												
TALLER AIGUA													
mr a													
	<p>Taller de Ordenamiento Territorial Zona Urbana: 10 de agosto de 2006</p>												
TALLER GARZÓN- JOSÉ IGNACIO													
mr g-ji													
	<p>Taller de Ordenamiento Territorial Zona Urbana: 10 de agosto de 2006</p>												

En particular, el funcionamiento de los Talleres contempló dos etapas de trabajo bien diferenciadas. En la primera, se procedió a su apertura e instauración como espacio de diálogo social, mientras que en la segunda de carácter propositivo, se consensuaron las Directrices Generales y Agendas de Proyectos Estratégicos para el ordenamiento de cada territorio considerado.

Etapas de Apertura

La apertura de los Talleres, requirió previamente de la realización de reuniones de contacto y consulta, confección de lista de invitados, definición de protocolos de funcionamiento y de definición de fechas y lugares.

A su vez, el desarrollo de la jornada de trabajo en esta etapa, contempló el abordaje de las siguientes cuestiones y actividades:

Visión Preliminar de Futuro

Elaborada y propuesta a la reunión plenaria por la Administración Municipal –central y/o local-, en la misma se subrayan para cada una de las Microrregiones, sus fortalezas y debilidades, especificidades y singularidades de su entorno natural y construido así como de las actividades humanas que allí se desarrollan. A partir de ellas, se esboza una imagen-objetivo preliminar o visión de futuro deseable al largo plazo (2025) con el objetivo de servir de marco de referencia principal para debatir acerca de las demás cuestiones que forman parte de la agenda de trabajo de los Talleres.

Desafíos Planteados

Motivados por la Visión expuesta, la Administración Municipal comparte con el colectivo de asistentes, un listado de temas principales, desafíos o preocupaciones que a su juicio son relevantes de debatir, camino a concurrir en cada ámbito territorial considerado, hacia un mejor futuro.

Inventario Analítico-Crítico

Los Inventarios consisten en un listado ordenado y ponderado de problemas, potencialidades, oportunidades, expectativas, estudios, planes, programas y proyectos de ordenamiento y de gestión del territorio Microrregional y Departamental, y de los procesos de gestión y concertación público-privada logrados hasta el momento para su ordenación.

Dicho de otro modo, los inventarios pretenden retomar y poner en valor la cultura de la comunidad en la materia de la transformación y ordenación de sus lugares, para a partir de ello, continuar con el proceso de planificación emprendido.

Elementos de Diagnóstico o de Estado de Situación

Lo anterior es complementado con la consideración y ajuste por los participantes, de una primera aproximación al conocimiento de la realidad de las Microrregiones y del Departamento aportada por el Equipo Técnico Universitario mediante una serie de láminas (posters) de gran tamaño aludiendo a distintas temáticas.

Ambos instrumentos, el Inventario y los Elementos de Diagnóstico, constituyeron herramientas fundamentales para dialogar en esta instancia de apertura del Taller sobre los desafíos inicialmente planteados y para concluir en la siguiente etapa, acerca de la imagen-objetivo o de futuro deseable y respecto a ella, acerca de la definición de directrices generales y específicas y de acciones estratégicas (Agenda de Proyectos Estratégicos).

Equipos de Discusión

Los desafíos planteados motivaron la conformación de equipos de discusión o comisiones de trabajo integradas por los asistentes.

Cada comisión procuró concluir acerca de la temática planteada a partir de una propuesta de idea de futuro deseable al largo plazo y de los elementos técnicos aportados –Inventario y Diagnóstico Preliminar- sobre: las acciones estratégicamente importantes de impulsar y en su caso de continuar; las formas de concertación públicas-privadas y social para su concreción, y sobre las modalidades de intervención de la Administración Municipal, en los asuntos de su competencia.

Sesión Plenaria de Conclusiones y Cierre

Las conclusiones de los Equipos de Discusión, se hicieron públicas en sesiones plenarias y se retomaron por las instancias de apoyo técnico -Universidad y Administración Central Municipal- de manera tal, que sirvieran de base para definir en la siguiente etapa del diálogo social emprendido, las Directrices Generales y Agendas de Proyectos Estratégicos de Ordenamiento Territorial para cada ámbito territorial considerado.

Conformación de Mesas Representativas

Tuvo lugar en la finalización de esta etapa de los Talleres. Las Mesas Representativas, -una por cada Microrregión-, constituyen equipos de trabajo integrados por representantes de las organizaciones sociales, instituciones presentes y de los gobiernos locales.

Cada Mesa asumió el compromiso de proseguir las actividades iniciadas, con el principal cometido de definir a través de la continuación de este proceso participativo, las propuestas a ser llevadas adelante en forma concertada con los organismos públicos competentes, en los plazos acordados.

Para la escala Departamental, las distintas Mesas se reunieron en sesiones plenarias que permitieron tratar, el estado de situación o diagnóstico, la imagen-objetivo al 2025 y consecuentemente, permitieron definir las directrices generales y agenda de proyectos estratégicos para este ámbito territorial.

Etapa de Definición de Directrices Generales de Ordenamiento Territorial y de Agendas de Proyectos Estratégicos

En esta etapa, a través de Talleres Territoriales y de otras instancias de trabajo con las Mesas Representativas de las Microrregiones y con el apoyo técnico de la Administración Municipal y de la Universidad, se procedió a concretar para cada una de las Microrregiones y posteriormente, para el conjunto del Departamento las





respectivas Directrices Generales Estratégicas y Agendas de Proyectos Estratégicos en función de las imágenes-objetivo al largo plazo (2025) consensuadas socialmente.

De esta manera se trabajó en la dirección de:

- acordar un modelo territorial al largo plazo (2025) -Imagen-Objetivo o Visión-, con el propósito de motivar un debate acerca del futuro del territorio
- definir directrices generales estratégicas de desarrollo territorial como un conjunto de intenciones, procedimientos y métodos que permitan orientar de mejor manera el accionar público-privado y social para alcanzar la imagen-objetivo propuesta
- identificar proyectos de alcance estratégico, -Agenda de Proyectos Estratégicos-, posibles de ser encuadrados dentro de las líneas estratégicas de desarrollo territorial, referidos a territorios concretos y apuntando más hacia procesos que hacia productos. Apropiables a su vez por la ciudadanía de cada Microrregión pero también del Departamento ya sea residentes y/o visitantes, nacionales o extranjeros
- definir formas de concertación público-privada y de seguimiento y evaluación permanente para impulsar los proyectos estratégicos, promoviendo el involucramiento de los actores responsables de implementarlos

A nivel departamental, el día 10 de agosto de 2007 se realizó en el edificio de la Intendencia Municipal una reunión plenaria de las Mesas Representativas de todas las Microrregiones del Departamento para debatir acerca de una propuesta preliminar de imagen-objetivo y de directrices estratégicas para el ordenamiento territorial de la Franja Sur del Departamento, elevada por la Administración Municipal y el equipo técnico de apoyo de la Facultad de Arquitectura.

Comenzó así una modalidad de trabajo conjunto de las Mesas para trascender gradualmente las miradas y propuestas locales, con miras a su integración contemplando el conjunto del territorio departamental.

Esta forma de trabajo se continuó el 14 de diciembre de 2007 y el 11 de agosto de 2008, en que se realizaron Talleres Departamentales con integrantes de las Mesas Representativas de las Microrregiones, con el doble cometido de poner en conocimiento y discusión por un lado, las propuestas estratégicas formuladas por las diversas Microrregiones y por el otro, la propuesta tentativa para el conjunto del territorio departamental: Directrices, Categorización de Suelo, Sistemas Estructurantes y Agenda de Proyectos Estratégicos.

2

EL DEPARTAMENTO. ELEMENTOS DE DIAGNÓSTICO

El diagnóstico o estado de situación, se nutre de toda la documentación existente en los Inventarios realizados para cada Microrregión, en las propuestas e inquietudes que surgen de los Talleres Territoriales y en el proceso de trabajo e intercambio con las diversas Mesas Representativas conformadas.

Para lo anterior, la elaboración de una serie de láminas referidas al territorio departamental, al igual que las elaboradas para las Microrregiones, resultaron cruciales para cumplir con los objetivos planteados. Realizadas por el equipo técnico del ITU, su versión digital acompaña la presente publicación. Pero también, para facilitar su lectura e interpretación, en el texto que se presenta a continuación se retoman y complementan sus contenidos.



2.1 INSERCIÓN NACIONAL Y REGIONAL

Inserción Macrorregional

El territorio nacional integra un ámbito geográfico mucho mayor, que se extiende hacia el interior del continente, constituido por las Llanuras del Sur, que abarca también La Pampa y gran parte de la Mesopotamia y de Río Grande del Sur, territorios que a su vez forman parte de la Cuenca del Plata.

Esto lleva a que el sistema urbano nacional se vincule por distintos medios con los sistemas urbanos de los países vecinos.

Como parte del sistema urbano nacional, pero muy especialmente por su rol como centro turístico y actividades conexas, Maldonado - Punta del Este y otros Centros Poblados del Departamento, mantienen desde tiempo atrás una firme relación con las regiones contiguas o incluso más alejadas del Cono Sur del continente, a las que se vinculan mediante una buena red vial, en algunos casos complementadas por transporte fluvial y en forma creciente por servicios de transporte aéreo.

Incluso su condición de puerto oceánico, abre crecientes posibilidades de conexiones marítimas, en la medida que se intensifiquen los itinerarios de cruceros de pasajeros.

Así el conjunto de condiciones, que se agregan a las cualidades paisajísticas y ambientales que reúnen Maldonado - Punta del Este y otros balnearios y parajes del Departamento, le permiten constituirse en una opción prioritaria como destino turístico para parte de la población de toda una extensa macrorregión, que también presenta otras alternativas interesantes.

Entre las grandes áreas urbanas densamente pobladas de las regiones contiguas al Uruguay, destaca por su proximidad, gran magnitud e importancia, Buenos Aires, en la margen opuesta del estuario, una enorme aglomeración, metrópoli de nivel mundial que junto con San Pablo son las principales ciudades de América del Sur, ambas situadas en su frente Atlántico Sur.

En Argentina se agregan otras ciudades importantes, La Plata, al SE también junto al estuario, con el puerto de Ensenada y en el curso inferior del Paraná, en el extremo norte del gran eje industrial paralelo al río que se extiende desde Buenos Aires e incluye varias ciudades, el gran puerto fluvial de Rosario. También en las márgenes del mismo río algo más al norte, las ciudades de Santa Fé y Paraná y más alejada hacia las serranías del oeste, la ciudad de Córdoba.

En el extremo sur de Brasil, en Río Grande del Sur, que también dispone de una extensa costa oceánica, el polo principal e indiscutido del sistema urbano estadual es Porto Alegre y hacia el sur destacan en la región lagunar, Pelotas y Río Grande con su puerto oceánico.

gráfico 03

Uruguay y Maldonado en el contexto Macrorregional y en el escenario del Mercosur

pág. 33

Pero también las relaciones y las conexiones que las hacen posibles, se extienden a países algo más alejados como Paraguay o Chile pero incluso cada vez son más relevantes las intercontinentales, por lo que las posibilidades de captación de visitantes son cada vez más amplias, pero al mismo tiempo también se incrementa la dura competencia con otros destinos.

En síntesis en el gráfico que presenta al territorio de Maldonado en el escenario regional del Mercosur, Chile y Bolivia, pueden percibirse las líneas de fuerza de organización del territorio y la jerarquía de las ciudades. Se incluyen las ciudades globales (Buenos Aires, San Pablo, Río de Janeiro), y las ciudades "puerta" del Mercosur (Curitiba, Porto Alegre, Montevideo, Mendoza, Santiago de Chile). Se esboza el Arco del Mercosur como la franja de mayor dinámica (Pesci y otros, 1999).

En el mismo gráfico se aprecia el Arco del Mercosur en el espacio subcontinental, visualizando una franja de mayor dinámica urbana y socioeconómica, y "cuencas de riqueza". Un sistema de corredores y metrópolis se extiende en forma de "media luna", dominada por ciudades globales y puertas del MERCOSUR (Pesci y otros, 1999).

El Departamento de Maldonado en el Contexto Nacional

Superficie: 4793 km ²	2,7 % del total nacional
Población 2004: 140.192 hab.	4,3 % del total nacional
Densidad media de población: 27 hab/km ²	

El Departamento, situado en el sureste del País dispone de una extensa costa, tanto sobre el estuario del Plata como sobre el Océano Atlántico.

Su privilegiada ubicación ha llevado a que, pese a ser de los Departamentos más pequeños del País, sea desde la última década del siglo XX, el tercero en cantidad de población y en generación de riqueza.

Forma junto con gran parte de los Departamentos de Rocha y de Lavalleja, el sub espacio Sureste que integra la Mesorregión Costera Sur del país, que incluye también a Montevideo y se extiende al suroeste abarcando el Departamento de Colonia.

Su capital Maldonado junto con Punta del Este, es por su población residente, una de las mayores ciudades del país, luego de Montevideo, Salto y Paysandú, pero si se hace referencia a la cantidad de viviendas, pasa a ser la segunda ciudad. Considerando la aglomeración urbana conformada con San Carlos, el conjunto constituye también por su población residente, la segunda área urbana del país.

La evolución de la población en los departamentos y ciudades del Sur y Sureste del país desde 1908 a 2004 se presenta en el siguiente Cuadro PR.1. La participación del Departamento en el total nacional crece del 2,8% en 1908 al 4,3% en 2004.

Cuadro PR.1 – REGIONES SUR Y SURESTE. POBLACIÓN, TASA DE CRECIMIENTO Y PARTICIPACIÓN EN EL TOTAL NACIONAL, SEGÚN DEPARTAMENTOS Y CIUDADES. CENSOS 1908 A 2004													
Departamentos y Ciudades	Depto.	Población								Tasa Crecimiento medio anual cada mil habitantes			
		1908		1963		1985	1996	2004		08 - 63	63 - 85	85-96	96-04
		Cantidad	% T.Nac.	Cantidad	% T.Nac.	Cantidad	Cantidad	Cantidad	% T.Nac.				
TOTAL NACIONAL	--	1042686	100	2595510	100	2955241	3163763	3241003	100	16,7	5,9	6,5	3,0
Depto. Maldonado	Mald.	28820	2,76	61259	2,36	94314	127502	140192	4,33	13,8	19,8	28,9	11,7
Depto. Rocha	Rocha	34119	3,27	55097	2,12	66601	70292	69937	2,16	8,8	8,7	5,1	-0,6
Depto. Lavalleja	Lavall.	51222	4,91	65823	2,54	61466	61089	60925	1,88	4,6	-3,1	-0,6	-0,3
Depto. Canelones	Can.	87874	8,43	258195	9,95	364248	443053	485240	15,0	19,8	15,8	18,7	11,3
ST Maldonado, Barrios periféricos	Mald.	2857	0,27	14744	0,57	34699	54182	64945	2,00	30,3	39,7	43,0	22,5
ST P. Este y Baln. Costa Este	„	209	0,02	5518	0,21	13360	20113	21200	0,65	61,3	41,0	39,4	6,5
San Carlos, Parque Medina	„	3570	0,34	13457	0,52	19877	24152	24916	0,77	24,4	17,9	18,6	3,8
Aglom. Mald.- P.E.- SanCarlos	„	6636	0,64	33719	1,30	67936	98447	111061	3,43	30,0	32,4	35,7	14,9
Rocha	Rocha	7216	0,69	19335	0,74	24015	26017	25016	0,77	18,1	9,9	7,6	-4,8
La Paloma y Balnearios Próximos	„	--	0,00	1928	0,07	3320	5441	4805	0,15	--	25,0	47,8	-15,2
Minas	Lavall.	8393	0,80	31398	1,21	34661	37149	38287	1,18	24,3	4,5	6,6	3,7
Montevideo urbano	Mont.	291915	28,0	1163623	44,8	1279596	1307562	1273934	39,3	25,5	4,3	2,0	-3,2
Área Metrop. Inmed. de Montev.	Ca-S.J.	9956	0,95	116820	4,50	227960	304400	344809	10,6	45,8	30,9	27,7	15,5
Aglom. Metrop. de Montevideo	M-C-SJ	301871	29,0	1280443	49,3	1507556	1611962	1618743	49,9	26,6	7,4	6,3	0,5
Gregorio Aznárez	Mald.	262	0,03	441	0,02	642	1003	902	0,03	9,5	17,2	43,0	-13,0
Aiguá	„	495	0,05	2668	0,10	2362	2567	2676	0,08	31,1	-5,5	7,9	5,1
Velázquez	Rocha	--	--	1006	0,04	1031	1018	1084	0,03	--	1,1	-1,2	7,8
Mariscalá	Lavall.	--	--	1447	0,06	1415	1507	1674	0,05	--	-1,0	6,0	13,0
Solis de Mataojo	„	575	0,06	1626	0,06	2052	2509	2676	0,08	19,1	10,6	19,2	8,0
Soca	Can.	380	0,04	1535	0,06	1667	1764	1742	0,05	25,7	3,8	5,4	-1,5
Baln. Cuch. Alta a Jaureguiberry	„	--	--	351	0,01	621	920	1075	0,03	--	26,3	37,8	19,3

Nota: Tasa Crecimiento de población es la tasa anual exponencial promedio del período cada mil habitantes.
Fuente: Elaborado para este Estudio con datos del I.N.E.

El notorio rol protagónico de Maldonado - Punta del Este en el Sureste del país se aprecia claramente por el fuerte crecimiento que muestran los sucesivos censos desde 1908 muy superior al de las otras ciudades importantes y capitales departamentales de la Región Este -Minas y Rocha- durante todos estos períodos. Así, la aglomeración urbana incluyendo San Carlos pasa del 0,64 % del total nacional en 1908 al 3,3 % en 2004 y crece con una tasa superior a la del promedio nacional y de la aglomeración metropolitana.

Maldonado – Punta del Este constituye un polo regional, cuya calidad y diversidad de equipamiento ha venido mejorando en forma sostenida y su actividad se complementa con la de San Carlos conformando la segunda aglomeración de la franja costera después de Montevideo.



Este conjunto con su creciente importancia demográfica y económica, conectado mediante el múltiple eje paralelo a la costa que lo une con el gran centro de nivel nacional del país, Montevideo y la aglomeración metropolitana, conforman un sistema bien articulado que tiene una firme posibilidad de tender a generar cierta bipolaridad en el sistema urbano nacional.

2.2 EVOLUCIÓN HISTÓRICA

Proceso de Ocupación del Territorio y Formación del Sistema Urbano

Periodo Colonial

La conquista y colonización del actual territorio departamental comienza dos siglos y medio después del descubrimiento de estas tierras por los europeos, desplazando a la escasa población aborigen allí instalada con la fundación por Javier de Viana de la Villa de San Fernando de Maldonado.

Tras un emplazamiento inicial en 1755 cerca de Laguna del Diario, se traslada en 1757 a su ubicación definitiva próxima a la bahía, controlando así España el tercer punto estratégico y puerto natural de la margen norte del estuario y el situado a la entrada del mismo.

Durante su primer siglo de existencia, la ciudad y su puerto pasan por periodos de auge y otros de estancamiento, con pérdida significativa de población y mínima actividad.

En 1763, Cevallos funda la Villa de San Carlos, con familias portuguesas que quedaron en territorios reconquistados por España. En 1780 luego que muchas de ellas optaran por volver a Brasil, se incorporan otras familias asturianas y gallegas.

Se distribuyen a los pobladores, junto a ambos poblados, suertes de chacras o tierras para labranza y con su producción se abastece hasta 1776 a las guarniciones españolas en Río Grande.

A diferencia de otras partes de la Banda Oriental, la adjudicación de tierras por las autoridades españolas en esta zona se hizo con extensiones razonables, característica que mantuvo aquí la división de la propiedad rural en los siglos siguientes.

Durante el resto del periodo colonial, no hubo en el actual territorio departamental nuevas fundaciones, pero sí en los límites, la de Minas en 1785 y Rocha en 1794 que se completa en 1800, ambas encaradas desde Maldonado.

La actividad principal de este territorio fue la ganadera bovina y ya desde 1756 se usan marcas de ganado en la zona y se establece un registro desde 1789. Se radica población en estancias, que según un relevamiento

de 1823 en el partido de Maldonado es apenas inferior a la de la Ciudad, en tanto predomina la población rural en los partidos de San Carlos, Rocha y Minas.

Período Independiente

En el período inicial, en 1829 fracasa un primer intento de instalar un poblado en la península de Punta del Este con el nombre de Ituzaingó, que se reitera en 1834 y así trascurren varias décadas antes de que se generen nuevos asentamientos en el actual territorio departamental.

Durante el período de la modernización se tecnifica y diversifica la producción, con la creciente importancia del ganado ovino que pasa a predominar en las extensas áreas de suelos superficiales de la parte central del Departamento, en tanto en las con suelos más profundos, ganado bovino para carne y más adelante también para lechería.

Se agrega un nuevo auge de la agricultura, incluyendo trigo y otros cereales, pero luego se estanca y decae hacia mediados del siglo XX. También hay cierto desarrollo de industrias extractivas y sus derivados con destino a materiales para la construcción, destacando finalmente la instalación de la fábrica de cemento pórtland en Gerona.

Se originan varios nuevos poblados, con los que se va a completar la estructura básica del sistema urbano departamental y ellos son:

Pan de Azúcar. En 1874 comienza la instalación de población vinculada al desarrollo de industrias extractivas, reconociéndose oficialmente como pueblo en 1887.

Punta de Este. En 1888, surge como la última de las ciudades del país fundada por iniciativa estatal. Prevista principalmente para desempeñarse como puerto en tanto rol principal, la venta de los solares se demora hasta mediados de la década de los 90 del siglo XIX por diferencias en la aplicación del acuerdo de 1843 con los hermanos Lafone. Es declarada pueblo en 1907.

Piriápolis. En 1893 Francisco Piria solicita autorización para fundar el poblado, que construye en los años siguientes e integra un complejo productivo agrícola, agroindustrial y extractivo con un pequeño puerto que se aprueba en 1906 y habilita en 1915. Pronto se constituye en importante centro turístico.

Aiguá. En el norte del Departamento, se conforma a partir de 1892, y se reconoce como pueblo en 1906. Se lo declara Ciudad en 1956.

La Sierra, actual Gregorio Aznárez. El poblado se conformó junto al ingenio azucarero de Félix Giraud en 1902. Poco después se agrega la estación ferroviaria La Sierra. Se genera así en toda esta área el cultivo de remolacha azucarera. El Ingenio pasa luego a propiedad de la empresa RAUSA, hasta su cierre ya avanzada la segunda mitad del siglo pasado.

La extensión del trazado ferroviario al Departamento se demora hasta principios del siglo XX, cuando se concreta la línea desde Empalme Olmos que lo atraviesa por el sur, pasa por Pan de Azúcar, con ramales de trocha angosta a Piriápolis y Nueva Carrara y llega en 1910 a San Carlos y Maldonado. En 1928 se agrega el ramal de San Carlos a Rocha y en 1929 se habilita el de Maldonado a Punta del Este.

Varias estaciones generan centros poblados, de los cuales tras la supresión de los servicios ferroviarios se mantienen, Estación Las Flores y Garzón.

A su vez hay un progresivo mejoramiento de la red vial a lo largo del siglo XX y así se conforma una estructura circulatoria básica.

Estas mejoras junto con el creciente atractivo por la costa y playas generan el gran auge de la actividad balnearia, así a los dos principales centros turísticos, se le agregan desde mediados del siglo XX nuevos balnearios, realizándose múltiples fraccionamientos en grandes extensiones de la costa, donde se va incrementando la construcción y la radicación de población permanente.

También hay cierto crecimiento de la actividad pesquera, pero el turismo con los múltiples servicios derivados y la construcción pasan a ser los rubros principales de la economía departamental.

2.3 EL TERRITORIO DEPARTAMENTAL

Dimensión Físico-Espacial

El Medio Físico

Respecto al Departamento de Maldonado, existen abundantes estudios, los que se listan en forma anexa en el Inventario Analítico-Crítico Departamental y de las Microrregiones. Especialmente el Proyecto de Estudio de Consultoría (PEC 12) aborda la realidad departamental desde diferentes ejes temáticos (diagnóstico) y propone un Plan estratégico de Desarrollo y Protección Ambiental (IMMa).

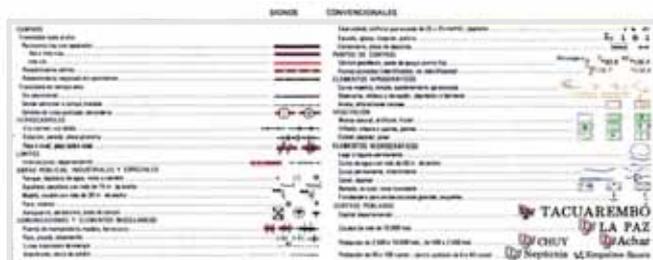
Desde la perspectiva del equipo técnico de apoyo de la Facultad de Arquitectura, la lámina titulada El Departamento proporciona una síntesis de la realidad departamental, y brinda un panorama general de las diversas potencialidades del territorio en su inserción en la región.

El plano base utilizado es la carta del Servicio Geográfico Militar¹, actualizada en cuanto a camineria y fraccionamientos urbanos existentes. A efectos de la graficación del territorio marítimo figura su batimetría², dato relevante para el balance de iniciativas respecto a la utilización de la costa y sistema insular y la concreción de emprendimientos portuarios -de cruceros y deportivos-, y productivos.

Por último, las cuencas hidrográficas del Departamento y las características del sistema costero y lagunar, se describen más adelante en el apartado "Dimensión Ecosistémica" sin perjuicio que estos aspectos se tratan con cierto nivel de detalle en los Cuadernos Microrregionales junto con consideraciones sobre la orografía y el paisaje, temas todos ellos de especial relevancia por las peculiares características del territorio Departamental.

1 escala 1:250.000, hoja "Punta del Este" SI 21-12 y hoja "Treinta y Tres" SI21- 8, Edición 1 1989

2 levantadas a partir de las cartas 5, 20 y 31 del Servicio Geográfico de la Marina.



LIMITE TALLER



ARCO DEL SOL



POBLACIÓN 85-04

FUENTE:
 -CARTA SERVICIO GEOGRÁFICO MILITAR AGOSTO 1991
 -ACTUALIZACIÓN ITU CON DATOS DE LA INTENDENCIA MUNICIPAL DE MALDONADO
 -INE, Instituto Nacional de Estadística

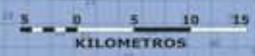
gráfico 04

el departamento

pág. 37



el departamento



Fuentes:
 Carta Servicio Geográfico Militar
 INE (Instituto Nacional de Estadísticas)
 DINAMA (Dirección Nacional de Medio Ambiente)
 PROBIEDOS (Programa de Conservación de la Biodiversidad y Desarrollo Sustentable en los Humedales del Este)
 ITU (Instituto de Teoría y Urbanismo - Fac. de Arquitectura Servilto Hidrográfico de la Marina)

Dimensión Físico - Espacial

Sistema Urbano

El sistema urbano departamental está ahora consolidado y desde poco antes de mediados del siglo XX, cuando ya no queda incertidumbre en cuanto a la firme base económica de que disponen Maldonado – Punta del Este, no cabe esperar en él cambios decisivos, si bien puede incluso acentuarse la tendencia de localización de población en la franja costera.

El trazado de la estructura vial concuerda con el sistema urbano existente, con un gran eje en dirección E. - O., la R. 9 que atraviesa la Zona Sur del Departamento, complementada por la R.10 y la R. 93, y en el extremo norte la R.13, en tanto la R.109 requiere mejoras y en dirección N. - S. la R.12 y R.60 conectan con Minas y la R.39 con Aiguá. También la localización del Aeropuerto Internacional de Laguna del Sauce y de los puertos en la bahía de Maldonado y en Piriápolis, tienden a reafirmarlo.

Existe una clara primacía urbana, que tiene como centro su capital, con una jerarquía urbana de Centro Regional por su nivel de equipamiento, la cual está bien situada respecto al conjunto del sistema urbano y la forma de distribución de la población departamental.

Esta primacía se acentúa además, dada la gran proximidad y fuerte vinculación funcional con San Carlos la otra ciudad de importancia media a nivel nacional, Centro Zonal y verdadero corazón de la actividad económica del Departamento durante muchas décadas del siglo XIX y comienzos del XX, conformándose así una gran aglomeración urbana.

El sistema se complementa con otras ciudades bien equipadas, Centros Zonales como Piriápolis y Pan de Azúcar en el Sector Oeste o Centro Sub Zonal como Aiguá, en la Zona Norte e incluye una serie de centros menores, algunos de nivel Local como Gregorio Aznárez, Solís, La Barra, Punta Ballena y Garzón y otros Centros Sublocales, que disponen de servicios para el medio rural circundante, cubriendo en conjunto satisfactoriamente una parte significativa del territorio departamental.

Pero dadas las características geográficas de otras extensas áreas del Departamento y la forma de localización de la población, acentuada aun más en muchas de ellas por sus tendencias actuales, hay lugares muy alejados de cualquier centro bien equipado, lo que dado las bajas densidades de población, es de muy difícil solución.

Así las áreas mejor estructuradas están en la Zona Sur, en su Sector Central y en el Sector Oeste, con cierta carencia de equipamientos en el extremo este de la Zona Sur, en tanto la parte central del Departamento es la que plantea los mayores desafíos en cuanto a este aspecto.

En el Gráfico Patrones de Ocupación del Territorio Departamental se muestra la estructura actual de conformación territorial del Departamento.

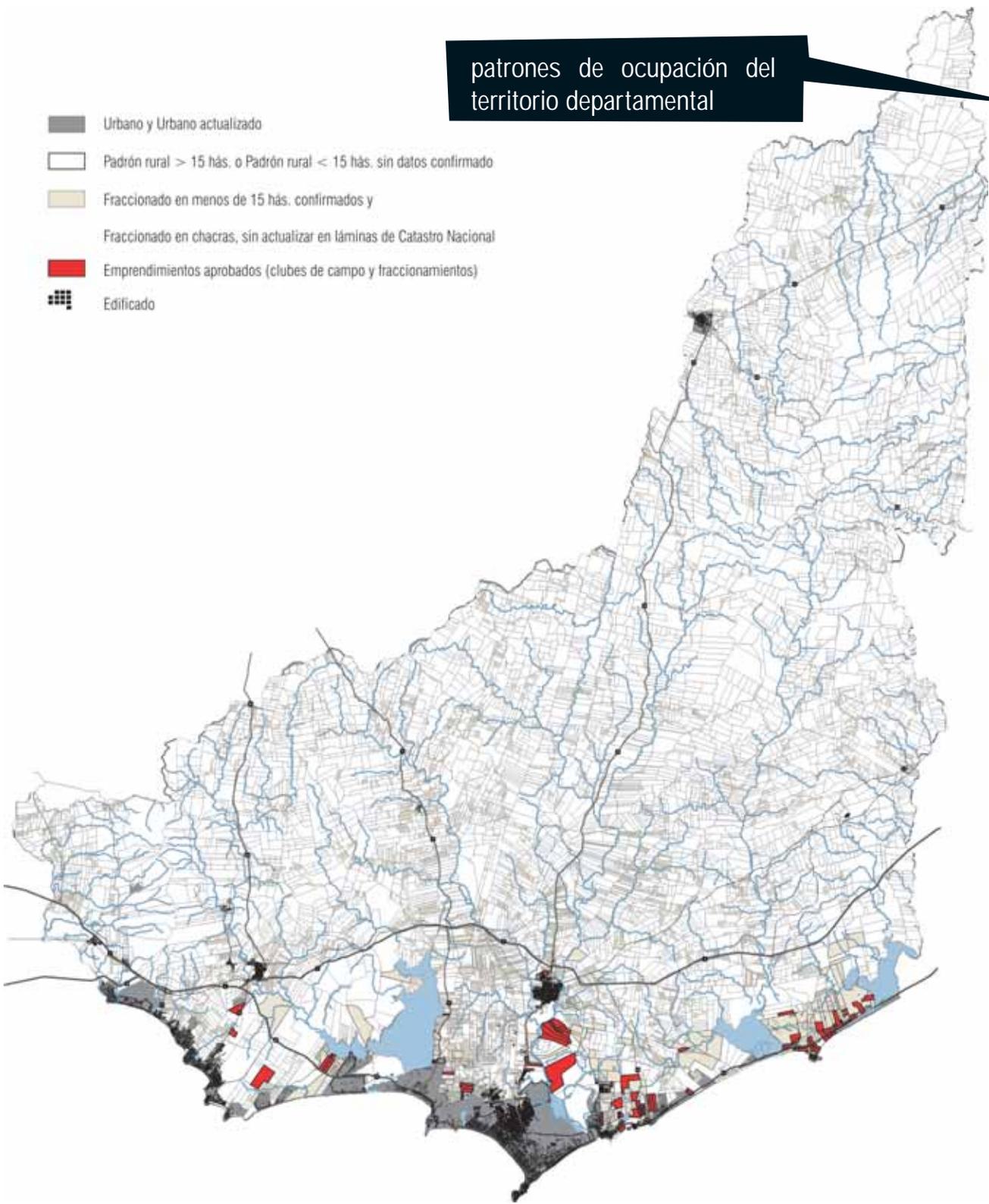
A diferencia de otros departamentos, no se presenta aquí el problema de la existencia de poblados bidepartamentales, e incluso las áreas locales de influencia de los distintos centros, están incluidas dentro de sus límites, salvo en el caso de Aiguá, que además comprende parte de la 7ª Sección de Lavalleja.

gráfico 05

patrones de
ocupación
del territorio
departamental

patrones de ocupación del territorio departamental

- Urbano y Urbano actualizado
- Padrón rural > 15 hás. o Padrón rural < 15 hás. sin datos confirmado
- Fraccionado en menos de 15 hás. confirmados y Fraccionado en chacras, sin actualizar en láminas de Catastro Nacional
- Emprendimientos aprobados (clubes de campo y fraccionamientos)
- Edificado



Dimensión Socio - Económica

Panorama Poblacional. Población Residente y No Residente

Población Residente

Evolución Reciente y Distribución Espacial

La población departamental sigue presentando igual que en las últimas décadas, un sostenido crecimiento, con una tasa varias veces superiores a la del promedio nacional, si bien ahora también decreciente. La población en el 2004 supera los 140 mil habitantes.

La evolución desde 1985, detallada por localidad, y agrupada por Microrregiones, grandes sectores y zonas del Departamento, se presenta en el Cuadro siguiente.

Localidad	S.C.	Población			Crecim. Pobl. 96 a 04	Partic. en total Dep. en 2004	Tasa Crec. medio anual c/mil	
		1985	1996	2004			85-96	96-04
TOTAL NACIONAL	--	2955241	3163763	3241003	77240	--	6,5	3,0
Total Departamental (Urbano y Rural)	--	94314	127502	140192	12690	100,0	28,9	11,7
ST Urbano	--	85205	119634	133594	13960	95,3	32,6	13,7
ST Rural Dispersa (1) (2)	--	9109	7868	6598	-1322	4,7	-13,7	-21,4
ST Urbano Zona Sur Sector Oeste	3ª-5ª	14495	18299	19463	1164	13,9	22,3	7,6
Solis-Bella Vista-Las Flores	5ª	572	718	669	-49	0,5	21,7	-8,7
G. Aznárez	5ª	642	1003	902	-101	0,6	43,0	-13,0
Cerros Azules	5ª	225	219	272	53	0,2	-2,5	27,0
Est. Las Flores	5ª	350	380	400	20	0,3	7,8	6,3
ST Urb. Microrregión Gr. Aznárez - Solís	5ª	1789	2320	2243	-77	1,6	24,9	-4,1
Playa Verde, Pl. Hermosa, Pl. Gde.	5ª	588	1025	1347	322	1,0	53,9	34,2
Piriápolis	3ª	5878	7570	7899	329	5,6	24,2	5,2
Punta Colorada, P. Negra	3ª	49	105	112	7	0,1	74,7	8,0
ST Urbano Microrregión Piriápolis	3ª-5ª	6515	8700	9358	658	6,7	27,7	9,0
Pan Azúcar	3ª	5513	6532	7098	566	5,1	16,2	10,3
Gerona, R.37 y R.9, Nueva Carrara	3ª	678	747	764	17	0,5	9,2	2,8
ST Urbano Microrregión Pan de Azúcar	3ª	6191	7279	7862	583	5,6	15,4	9,5
ST Urbano Zona Sur Sector Este	--	68177	98663	111311	12648	79,4	35,5	15,0
MALDONADO	1ª	33536	48936	54603	5667	38,9	36,3	13,6
Cerro Pelado	1º	130	2407	6385	3978	4,6	317,5	127,5
Villa Delia, La Sonrisa, Los Aromos	1ª	510	1238	2224	986	1,6	87,4	74,7

CUADRO P.1 - MALDONADO, EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN SEGÚN LOCALIDAD, CENSOS 1985, 1996 Y 2004

(CONTINUACIÓN) CUADRO P.1 -
MALDONADO, EVOLUCIÓN DE LA
POBLACIÓN SEGÚN LOCALIDAD,
CENSOS 1985, 1996 Y 2004

Localidad	S.C.	Población			Crecim. Pobl. 96 a 04	Partic. en total Dep. en 2004	Tasa Crec. medio anual c/mil	
		1985	1996	2004			85-96	96-04
Bo. Hipódromo, Cant. Marelli	1º	523	1601	1733	132	1,2	111,5	9,8
ST Maldonado y barrios periféricos	1º	34699	54182	64945	10763	46,3	43,0	22,5
Pinares - Las Delicias	1ª	4648	6989	8524	1535	6,1	39,3	24,7
PUNTA del ESTE	1ª	6731	8294	7298	-996	5,2	19,9	-15,6
San Rafael - El Placer	1ª	491	1950	1994	44	1,4	139,1	2,7
ST Punta del Este	1ª	11870	17233	17816	583	12,7	35,8	4,1
ST Urbano Microrregión Mald. - P. Este	1ª	46569	71415	82761	11346	59,0	41,2	18,3
Sauce Portezuelo y Ocean Park	3ª	35	94	126	32	0,1	97,8	36,7
La Capuera	3ª	25	239	494	255	0,4	237,7	93,5
Chihuahua	1ª	0	7	8	1	0,0	--	16,6
Los Corchos y Las Cumbres	1ª	0	67	61	-6	0,0	--	-11,5
Punta Ballena	1ª	499	799	376	-423	0,3	45,5	-88,6
ST Urb. Microrregión P. Ballena - L. Sauce	1ª	559	1206	1065	-141	0,8	75,3	-15,2
SAN CARLOS	2ª	19877	24030	24771	741	17,7	18,1	3,7
Pque. Medina	6ª	--	122	145	23	0,1	--	21,5
El Edén	4ª	25	52	43	-9	0,0	71,6	-23,1
El Tesoro, La Barra, Man., El Chorro, B.A.	6ª	832	1491	2084	593	1,5	56,7	42,1
Eden Rock, Sta. Mónica	6ª	0	13	72	59	0,1	--	234,4
ST Urbano Microrregión San Carlos	2.4.6	20734	25708	27115	1407	19,3	20,5	6,6
Garzón	7ª	216	164	207	43	0,1	-25,7	29,1
Faro J. Ignacio, Arenas J. Ignacio	7ª	99	170	163	-7	0,1	52,4	-5,2
ST Urb. Microrregión Garzón - J. Ignacio	7ª	315	334	370	36	0,3	5,5	12,7
ST. Urbano Z. Norte, Microrregión Aiguá	8ª-9ª	2533	2672	2820	148	2,0	5,1	6,7
Aiguá	8ª	2362	2567	2676	109	1,9	7,9	5,1
Los Talas	8ª	171	105	144	39	0,1	-45,0	39,6
Subsistema urbano Costero Oeste	3ª-5ª	7087	9418	10027	609	7,2	27,2	7,7
ST Punta del Este y baln. Costa Este		13360	20113	21200	1087	15,1	39,4	6,5
Subsistema Urbano Costero Este		48059	74295	86145	11850	61,4	42,0	18,4
Aglom. Mald. - P. Este - S. Carlos		67936	98447	111061	12614	79,2	35,7	14,9

Notas : - Tasa Crecimiento de población es la tasa anual exponencial promedio del periodo cada mil habitantes.

- (1) En 1985 se suman a la población rural los 292 hab. de las 7 localidades que no continuaron en censos siguientes.

- (2) En 1996 se restó a la población rural la del segmento 303 de la 6ª SC, por ser urbano y se le sumó a La Barra.

- Dadas las condiciones generales actuales de funcionamiento se incluyó en el Sector Este, P. Ballena - L. Sauce a Sauce de Portezuelo, Ocean Park y La Capuera que dependen de la Junta Local de Piríapolis, cuya microrregión totaliza con ellas 9978 hab. en áreas urbanas en 2004.

Fuente: Elaborado para este Estudio con datos del I.N.E.

El crecimiento medio anual para el período 1985-96 fue de unos 3135 habitantes por año y de 1560 para 1996-2004. Ese crecimiento se localizó en las ciudades, centros poblados próximos y balnearios de la costa, alcanzando las tasa más altas en el entorno de la Capital, en tanto la población rural salvo en algunos segmentos, igual que en el conjunto del país continuó en general disminuyendo.

Así se ha acentuado la polarización en la distribución de la población del Departamento, y la aglomeración Maldonado- Punta del Este- San Carlos con los balnearios y poblados desde La Capuera a José Ignacio en el 2004 alcanza a 111 mil habitantes, el 79,2 % del total, en tanto en 1985 reunía el 72,0 %.

Cuadro P.3 - MALDONADO, POBLACIÓN NUCLEADA POR TIPO DE CENTRO Y POBLACIÓN DISPERSA, SEGÚN MICRORREGIONES, SECTORES Y ZONAS, AÑO 2004															
Zona y Sector	Microrregión	Secc. Cens.	Centro Principal			Subnúcleos según Distancia						Población Rural Disp.		Población Total	
			Jerarquía Urbana	Nombre	Hab.	Contiguos		Próximos		Alejados		S.R.9	N.R.9	%	Hab.
						Nombre	Hab.	Nombre	Hab.	Nombre	Hab.	Hab.	Hab.		
Zona SUR ESTE	Maldonado Punta del Este	1ª	Regional	Maldon.	54603	V.Del., L.Sonr.	1591	C.Pel. L.Ar.	7018	B.Hipot. C.Mar.	1733	1125	0	47,1	66070
		1ª		PE,Pin. S.R.	17816									12,7	17816
	P.Ballena- Lag.Sauce.	1y 4	Local	Punta Ballena	376	Los Corchos	55	Chihuahua	8	Las Cumbres.	6	324	0	0,5	769
		3ª								S.Port. Oc.P.	126	25	0	0,5	645
									La Capuera	494					
	ESTE	San Carlos(1)	2, 4,6	Zonal	San Carlos	24771	P. Medina	145	--	0	El Edén	43	804	1485	19,4
6ª			Local	L.Barra E.T. Manant. ElChorro	1575	Buenos Aires	509	Eden Rock	10	Santa. Mónica	62			1,5	2156
Garzón – José Ignacio		7ª	Local	Garzón	207	--	0	--	0	--	0	125	290	0,4	622
	S. Local		Faro J.Ignacio	159	Arenas J. Ignac.	4	--							0,1	163
Zona SUR Sector OESTE	Piriápolis(2)	3 y 5	Zonal	Piriápolis	7899	PI.V.PI. H.PI.G	1347	Punta Colorada	62	Punta Negra	50	409	0	7,0	9767
	Pan de Azúcar	3ª	Zonal	Pan de Azúcar	7098	R.9 y 37	140	Gerona	506	Nueva Carrara	118	292	417	6,1	8571
	Solis Grande	5ª	Local	Gregorio Aznárez	902	--	0	Cerros Azules	272	Estación L.Flores	400	182	285	1,5	2041
			Local	Solis	303	B.Vista-L. Flores	366							0,5	669
Z.NTE.	Aiguá	8 y 9	S. Zonal	Aiguá	2676	--	0	--	0	Los Talas	144	0	835	2,6	3655
TOTAL DEPARTAMENTO					118385		4157		7876		3176	3286	3312	100,0	140192
%					84,4		3,0		5,6		2,3	2,3	2,4		100,0

Nota: Los nombres de los centros de las Microrregiones, que son de nivel Local sin Consolidar o Sub Local, se indican con letra cursiva.

(1) Se incluye en P. Ballena - L. Sauce, el extremo sur del de la 4ª S. Censal, al sur de R. 9, que depende de la Junta Local Autónoma Electiva de San Carlos.
- (2) Se incluye en Sector Este, (P.B. - L.S.) a S. Portezuelo, O. Park, La Capuera y el área Rural hasta Ao. del Potrero, que dependen de Junta Local de Piriápolis.

Fuente: Elaboración propia con datos de población del INE.

A su vez Piriápolis y los balnearios desde Solís a Punta Negra reúnen unos 10 mil habitantes otro 7,2 %, en vez del 7,5 % en 1985. Pan de Azúcar y los poblados del tramo Oeste de R.9 con unos 9400 habitantes tienen el 6,7 % del total.

En la Zona Norte, Aiguá con Los Talas, participan con un 2 % del total, a lo que se agrega otro 0,6 % de población dispersa en su área rural de influencia dentro del Departamento.

En el Cuadro precedente P.3, se presenta para el año 2004, la población nucleada y la dispersa rural según las Microrregiones de programación, indicando la jerarquía urbana del o los centros principales y los subnúcleos según su distancia a los centros principales.

Estructura por Sexo y Edad

La distribución de la población departamental según sexo en el 2004, no presenta mayores variantes respecto a la de 1996, con un leve descenso en el Índice de Masculinidad, que pasa de 99,9 a 97,2. Hay una mayoría de mujeres en el total y en las áreas urbanas, que se presenta en los grupos de edad recién a partir de los 25 años, pues hasta los 24 años son menos. En tanto en el área rural sigue habiendo una significativa mayoría de hombres, con un índice de 149,2.

En cuanto a la distribución por grandes grupos de edad de la población del Departamento, en el 2004 solo hay ligeras variantes respecto a la de 1996, con cierto descenso en la proporción de menores hasta 14 años y en los adultos hasta 64 años y un incremento en los adultos mayores.

En Maldonado en 2004 la proporción de menores de 14 años sigue siendo algo superior al promedio nacional y la de mayores de 65 años inferior a dicho promedio.

Migración

Si se analiza la población según su lugar de nacimiento, se aprecia claramente la fuerte incidencia que tienen las migraciones internas en el crecimiento demográfico del Departamento desde hace varias décadas.

Del análisis de los Cuadros relativos al tema que se presentan en el Anexo, surge que Maldonado presenta saldos migratorios positivos con respecto a todos los departamentos del País incluyendo Montevideo. Es decir que el Departamento constituye un receptor de población proveniente de otras partes del País.



Otras Características de la Población

En el Anexo se presentan en forma muy sintética otras características de la población del Departamento, como las relativas al nivel de enseñanza alcanzado y analfabetismo. De todas formas, se puede concluir respecto a los niveles de instrucción considerando el periodo intercensal 1985-1996, que ya señalaba una clara tendencia de mejora. En tanto a los aspectos ocupacionales, éstos se incluyen al tratar más adelante la situación laboral y la actividad económica.

Población No Residente.

Estimación en Temporada Alta

Tratándose de un área con fuerte vocación turística, el estudio de la población residente permanente, debe complementarse con el de la no residente o flotante en estas áreas. Al respecto cabe considerar cuatro tipos de población visitante:

- Turistas del exterior
- Turistas del país
- Trabajadores de temporada del exterior
- Trabajadores de temporada de otras partes del país

Con el criterio anterior, interesó cuantificar la población flotante en el periodo de máxima concurrencia, como ser la primera quincena de enero.

En base a las encuestas del Ministerio de Turismo a los viajeros procedentes del exterior del país, complementadas con otras encuestas que incluyen también a los visitantes nacionales, lo que comprende también cierta proporción de trabajadores temporales, o mediante los datos de entrada y salida de vehículos en los peajes carreteros, así como los datos censales sobre las condiciones de ocupación de las viviendas, permiten definir una serie de parámetros para estimar la población flotante en una buena temporada, ya sea partiendo de una alta ocupación de la capacidad instalada o de la demanda efectivamente cubierta. Los resultados figuran en el Cuadro que sigue a continuación.



CUADRO PT.1 - ESTIMACIÓN DEL INCREMENTO DE POBLACIÓN EN ALTA TEMPORADA Y SU MAGNITUD RESPECTO A LA RESIDENTE, SEGÚN LOCALIDAD 1985 - 2004

Localidades	1985-2004		1985			2004		
	Alta Temporada		Incrim. Pobl. Alta Temp.	Pobl. Total Alta Temp.	Pobl. A.Te. /Pobl. Perm.	Incrim. Pobl. Alta Temp.	Pobl. Total Alta Temp.	Pobl. A.Temp. /Pobl. Perm.
	% Crecim. Viv. Ocup.	% Crecim. Pobl. Total						
Subsistema Urbano Costa Oeste	68,7	71,3	21681	35136	2,6	41743	60186	3,3
ST balneario Costa Oeste	81,6	85,3	19898	26985	3,8	39979	50006	5,0
Solís	46,5	54,1	1216	1526	4,9	2049	2352	7,8
Bella Vista	261,9	296,1	365	477	4,3	1745	1890	13,0
Las Flores	44,5	45,0	1168	1318	8,8	1690	1911	8,6
ST Solis-Bella Vista-Las Flores	77,0	85,3	2749	3321	5,8	5484	6153	9,2
Playa Verde	95,3	97,3	1113	1246	9,4	2209	2459	9,8
Playa Hermosa	168,3	168,5	1628	1783	11,5	4405	4787	12,5
Playa Grande	134,6	139,4	1428	1728	5,8	3423	4138	5,8
Piriápolis	66,4	69,5	12058	17936	3,1	22497	30396	3,8
Punta Colorada	47,1	49,8	858	896	23,6	1281	1343	21,7
Punta Negra	904,6	892,4	63	74	6,7	681	731	14,6
ST Urbano Microrregión Piriápolis	82,2	85,3	17148	23663	3,6	34495	43853	4,7
Pan de Azúcar, Gerona, R 9 y 37	36,0	24,9	1369	7387	1,2	1483	9227	1,2
Cerros Azules	24,0	41,8	82	307	1,4	164	436	1,6
Estación Las Flores	11,9	13,3	107	457	1,3	118	518	1,3
Aglomeración Urbana Costa Este	61,7	54,8	106947	174602	2,6	159556	270259	2,4
MALDONADO	80,6	69,2	6012	39548	1,2	12294	66897	1,2
Villa Delia	102,8	70,4	68	433	1,2	115	738	1,2
La Sonrisa	--	--	0	0	--	194	1162	1,2
Cerro Pelado	2931,8	4154,8	38	168	1,3	755	7140	1,1
Barrio Los Aromos	365,8	354,6	37	182	1,3	195	828	1,3
Barrio Hipódromo	371,8	337,2	42	411	1,1	221	1798	1,1
Canteras de Marelli	28,7	3,8	34	188	1,2	39	195	1,3
ST Maldonado y barrios próximos	102,5	92,4	6232	40931	1,2	13812	78757	1,2
Pinares - Las Delicias	73,4	65,3	15523	20171	4,3	24809	33333	3,9
Punta del Este	28,6	28,2	72148	78879	11,7	93807	101105	13,9
San Rafael - El Placer	169,8	184,5	2331	2822	5,7	6034	8028	4,0
ST Punta del Este	42,2	39,8	90002	101872	8,6	124650	142466	8,0
ST Urb Microrregión Mald. - P. Este	64,3	54,9	96234	142803	3,1	138463	221224	2,7
Sauce de Portezuelo	220,8	204,3	51	70	3,7	151	214	3,4
Ocean Park	1520,7	1729,9	23	39	2,4	648	711	11,3
La Capuera	1508,6	2151,7	22	47	1,9	569	1063	2,2
Chihuahua	443,9	407,0	29	29	--	137	145	18,1
Los Corchos	--	--	0	0	--	81	136	2,5
Las Cumbres	--	--	0	0	--	55	61	10,2

Localidades	1985-2004		1985			2004		
	Alta Temporada		Incrém. Pobl. Alta Temp.	Pobl. Total Alta Temp.	Pobl. A.Te. /Pobl. Perm.	Incrém. Pobl. Alta Temp.	Pobl. Total Alta Temp.	Pobl. A.Temp. /Pobl. Perm.
	% Crecim. Viv. Ocup.	% Crecim. Pobl. Total						
Punta Ballena	88,7	104,3	2436	2935	5,9	5621	5997	15,9
ST Urb. Microrregión P. B. - L. S.	164,4	166,9	2561	3120	5,6	7262	8327	7,8
La Barra	81,8	82,9	1546	1827	6,5	2982	3340	9,3
El Tesoro	156,2	147,9	572	872	2,9	1380	2161	2,8
Manantiales	44,7	45,2	1345	1477	11,2	1963	2145	11,8
El Chorro	122,3	117,1	528	621	6,7	1093	1347	5,3
Buenos Aires	1083,0	1100,1	150	176	6,8	1603	2112	4,1
Eden Rock	--	--	0	0	--	10	20	2,0
Sta. Mónica	--	--	0	0	--	300	362	5,8
ST Balnearios	173,5	159,0	2595	3146	5,7	6349	8147	4,5
San Carlos	28,9	24,2	5173	25050	1,3	6206	31122	1,2
Faro José Ignacio, Arenas J. Ignacio	124,9	197,9	384	483	4,9	1277	1440	8,8

(CONTINUACIÓN) CUADRO PT.1 - ESTIMACIÓN DEL INCREMENTO DE POBLACIÓN EN ALTA TEMPORADA Y SU MAGNITUD RESPECTO A LA RESIDENTE, SEGÚN LOCALIDAD 1985 - 2004

Criterios aplicados: Viviendas Ocupadas en Alta Temporada, se suman a las Permanentes el 90% de las Viviendas Estacionales y el 60% de las en Alquiler o Venta Población en Alta Temporada, se suman 4 habitantes por cada vivienda que se ocupa en la temporada, y se agrega 1 habitante más en el 30% de las Viviendas Ocupadas permanentemente y un porcentaje de aumento de población en las Viviendas Particulares, que varía del 0 al 45 % según la localidad, en hoteles u otros tipos de alojamiento.
Fuente: Elaborado para este Estudio con datos del I.N.E., aplicando los criterios indicados.

Así para la Aglomeración Maldonado–Punta del Este–San Carlos, la población flotante puede llegar a ser del orden de los 160 mil y para Piriápolis y los balnearios de la costa Oeste, unos 40 mil.

Estas cifras son similares con las que resultan de aplicar el criterio de estimar la concurrencia en el período de tiempo considerado, en base a la capacidad máxima de alojamiento del stock de vivienda de uso estacional, asumiendo una ocupación del 90%, con 4 personas promedio por unidad, otro complemento en el 60 % de las viviendas en alquiler o venta, más familiares que se agregan en parte de las viviendas ocupadas en forma permanente y los visitantes que se alojan en hoteles u otras variantes de solución residencial.

Lo anterior implica que para el período de máxima concurrencia, la población total de la aglomeración Maldonado-Punta del Este-San Carlos sería del orden de 270,000 habitantes. Esto significa que la cantidad de población visitante es casi una vez y media de la residente permanente.

En lo que respecta al conjunto de balnearios de la zona oeste -Solís, Piriápolis-, la población total alcanza a los 50.000 habitantes. Pero en este caso, cabe destacar que la cantidad de población visitante cuadruplica la permanente.

Corresponde señalar que las estimaciones anteriores no incluyen a otro flujo de visitantes muy importante que corresponde a aquellos que concurren solo por el día como ser excursiones, viajeros de cruceros, etc.

Esta realidad le imprime a la estructura urbana y actividades, características especiales que no se presentan en la mayoría de las áreas urbanizadas del territorio nacional. Su dimensionado y funcionamiento se fue dando en función de su pleno aprovechamiento en un corto período de tiempo y de subutilización durante la mayor parte del año con las consecuencias sociales y económicas que ello implica.

Hogares Particulares

Los hogares particulares del Departamento se incrementaron promedialmente en 770 por año entre 1996 y 2004, creciendo con una tasa media anual que sigue siendo superior a la de población, pero que igual que esta, fue bastante menor a la del período anterior.

El Cuadro H.1 de "Hogares y Viviendas Particulares, Tasas de Crecimiento, Tamaño Medio del Hogar según Localidades 1996 y 2004" que se presenta en el Anexo Digital, muestra la evolución de las variables indicadas. El tamaño medio de los hogares, continuó descendiendo pasando de 3,04 personas por hogar en 1996 a 2,91 en 2004. El 21% de estos hogares son unipersonales y albergan al 7 % de la población.

Viviendas Particulares

La cantidad total de viviendas particulares ha continuado creciendo de 1996 a 2004, si bien con tasas apenas inferiores a las del período anterior, básicamente como consecuencia de un fuerte crecimiento de las viviendas de uso estacional, en tanto las viviendas particulares ocupadas crecieron con tasas bastante más bajas.

En los Cuadros (V.1a y V.1b) de "Viviendas Particulares, Ocupadas, Tasas de Crecimiento y Porcentajes de Ocupación según Localidades de Franja Costera y Restantes del Departamento, años 1985 a 2004" que se incluyen en el Anexo Digital, se indican la evolución de estos indicadores.

gráfico 06

porcentaje de
vivienda ocupada

En el Gráfico Porcentaje de Vivienda Ocupada, se muestra para las áreas urbanas de la franja sur del Departamento, el porcentaje de viviendas ocupadas por segmento censal, según datos del Censo Fase 1 de 2004.

pág. 48/49

En el Anexo Digital se agregan también una serie de Cuadros con información relativa a vivienda, detallada por localidad y además otros para estudiar la interesante evolución reciente de las viviendas en las áreas rurales del Departamento.

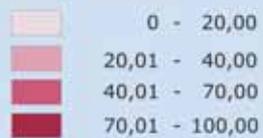
En el Cuadro PV.1 de "Análisis Comparativo de la Evolución de la Población y de la Vivienda Rural según Segmento Censal. 1996-2004" que figura en el Anexo Escrito, se aprecian los distintos tipos de situaciones.

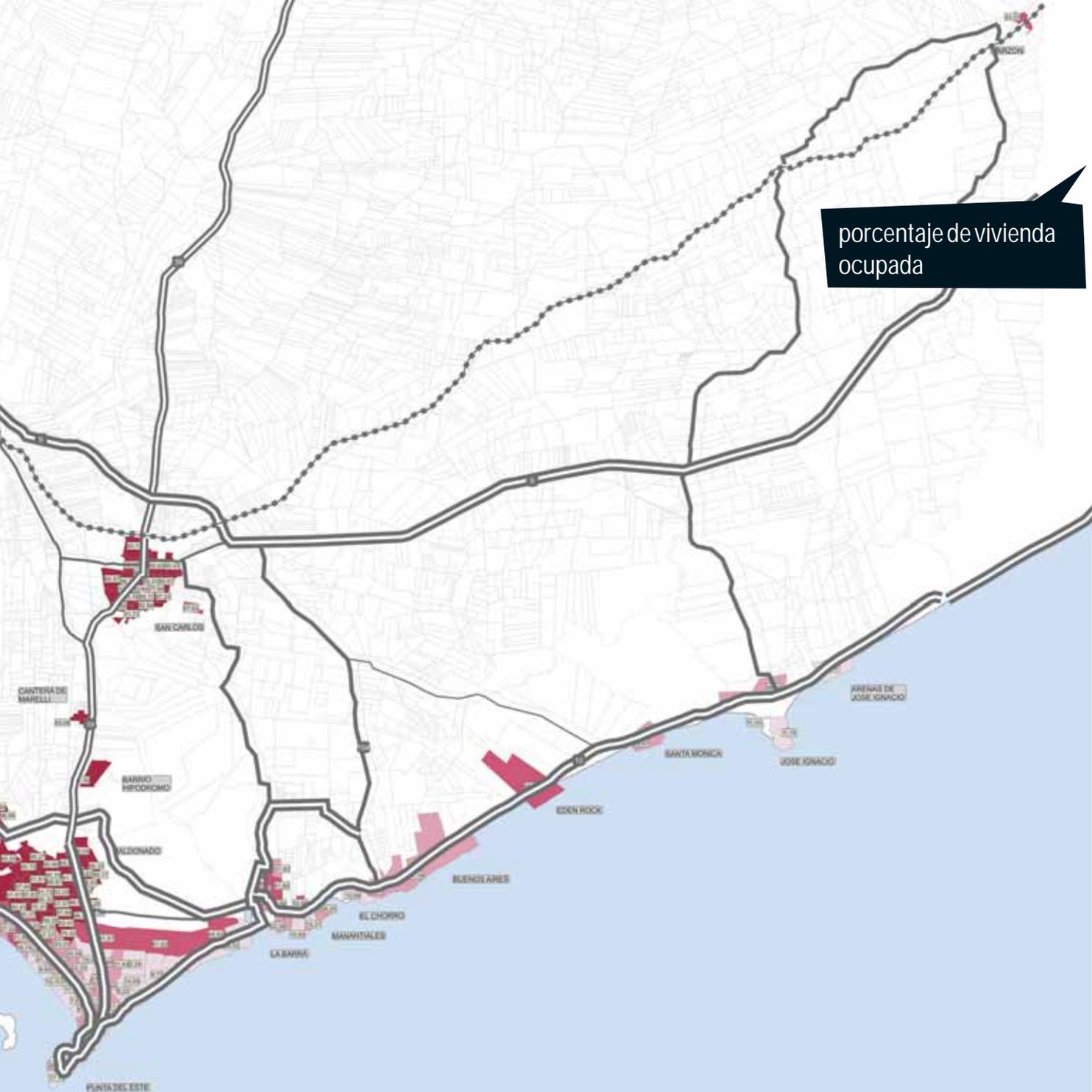




PORCENTAJE DE VIVIENDA OCUPADA

Por segmento censal





porcentaje de vivienda ocupada

Los resultados para su mejor interpretación, se muestran en el Gráfico Maldonado, Tipo de Evolución de Viviendas y Población Rural, según Segmento Censal, 1996-2004. Surgen situaciones disímiles. En unos casos, ambas variables consideradas, comportan aumentos significativos. En otros, comportan disminución en ambas variables; o crecimiento significativo de la vivienda no acompañado del de población, en algunas situaciones incluso con una fuerte disminución de la misma.

Interesa destacar que los cinco segmentos censales que tuvieron un aumento significativo de viviendas y en este mismo periodo una pérdida importante de población, están todos situados al norte de R 9.

En el Cuadro PV.2 que se adjunta, se resumen los totales para el Departamento, el medio urbano y el medio rural de las principales variables relativas a población, hogares y vivienda, según los censos de 1985, 1996 y 2004 y las tasas correspondientes a los períodos intercensales.

En él, se puede apreciar la evolución de la relación entre la población, los hogares y las viviendas que se comenta pormenorizadamente en el Anexo Escrito.

No obstante, interesa destacar:

- continúa el proceso de disminución del tamaño de los hogares
- las tasas de crecimiento de las viviendas de uso estacional en el medio rural para 1996/2004, casi triplican a la de las áreas urbanas
- en general desde 1996 a 2004 se produjo en las áreas urbanas un descenso en los porcentajes de ocupación de las viviendas
- hubo cierto incremento de la cantidad de hogares que comparten la misma vivienda. Aunque constituyen el 1,6, % del total de hogares urbanos, llega a un entorno del 2,5 % en San Carlos, Cerro Pelado y La Sonrisa en la Ciudad de Maldonado, con un máximo del 5 % en Gerona.

Área Geográfica	1985					Tamaño Medio del Hogar		
	Viviendas Particulares por Condición de Ocupación					1985	1996	2004
	Tot. Viv.	Estac.	Constr.	Alq.	Otra			
Total Departamento	56661	22654	910	2700	16	3,16	3,04	2,91
Total Urbano	52720	22074	845	2365	14	3,14	3,05	2,92
Total Rural	3941	580	65	335	2	3,32	2,86	2,62
	Viviendas Particulares por Condición de Ocupación en % del Total de Viviendas					Tasa crec. de Pobl.		
						1985/96	1996/04	
Total Departamento	100,0	40,0	1,6	4,8	0,0	28,9	11,7	
Total Urbano	100,0	41,9	1,6	4,5	0,0	32,5	13,7	
Total Rural	100,0	14,7	1,6	8,5	0,1	-13,1	-22,2	
	Hogares Partic.	Pob.en Hog.Part.	Viv. Ocup.	Viv. Desoc.	% Viv. Ocup.	Tasa Hogares Part.		
						1985/96	1996/04	
Total Departamento	29870	92535	30381	26280	53,6	31,4	17,4	
Total Urbano	27129	84236	27422	25298	52,0	34,5	19,2	
Total Rural	2741	8299	2959	982	75,1	-6,1	-12,3	

CUADRO PV.2 - MALDONADO, EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN, HOGARES Y VIVIENDAS POR CONDICIÓN DE OCUPACIÓN, SEGÚN MEDIO URBANO Y RURAL, AÑOS 1985, 1996 Y 2004

gráfico 07

tipo de evolución de viviendas y población rural, según segmento censal, 1996-2004

pág. 53

(CONTINUACIÓN) CUADRO PV.2
- MALDONADO, EVOLUCIÓN
DE LA POBLACIÓN, HOGARES
Y VIVIENDAS POR CONDICIÓN
DE OCUPACIÓN, SEGÚN MEDIO
URBANO Y RURAL, AÑOS 1985,
1996 Y 2004

	1996					Tasa Viv. Part. Totales	
	Viviendas Particulares por Condición de Ocupación					1985/96	1996/04
	Tot.Viv.	Estac.	Constr.	Alq.	Otra		
Total Departamento	74990	26254	1041	1740	1673	26,8	23,2
Total Urbano	70990	25614	995	1698	1353	28,5	24,1
Total Rural	4000	633	45	42	316	1,4	4,5
	Viviendas Particulares por Condición de Ocupación en % del Total de Viviendas					Tasa Viv. Partic. Ocup.	
						1985/96	1996/04
Total Departamento	100,0	35,0	1,4	2,3	2,2	36,2	7,2
Total Urbano	100,0	36,1	1,4	2,4	1,9	39,5	9,5
Total Rural	100,0	15,8	1,1	1,0	7,9	0,5	-30,8
	Hogares Partic.	Pob.en Hog.Part.	Viv. Ocup.	Viv. Desoc.	% Viv. Ocup.	Tasa Viv. Partic. Desoc..	
						1985/96	1996/04
Total Departamento	41420	125976	44282	30708	59,1	14,8	43,5
Total Urbano	38852	118627	41307	29683	58,2	15,2	42,3
Total Rural	2568	7349	2975	1025	74,4	4,1	74,7
	2004					Tasa Viv. de Uso Estac.	
	Viviendas Particulares por Condición de Ocupación					1985/96	1996/04
	Tot.Viv.	Estac.	Constr.	Alq.	Otra		
Total Departamento	90329	37358	1142	3671	1230	14,0	44,4
Total Urbano	86181	35825	1059	3584	1092	14,1	42,1
Total Rural	4148	1533	83	87	138	8,3	115,0
	Viviendas Particulares por Condición de Ocupación en % del Total de Viviendas					T. Viv. en Const. o Rep.	
						1985/96	1996/04
Total Departamento	100,0	41,4	1,3	4,1	1,4	12,8	11,5
Total Urbano	100,0	41,6	1,2	4,2	1,3	15,6	7,7
Total Rural	100,0	37,0	2,0	2,1	3,3	-33,2	76,8
	Hogares Partic.	Pob.en Hog.Part.	Viv. Ocup.	Viv. Desoc.	% Viv. Ocup.	T. Viv. en Alq. o Venta	
						1985/96	1996/04
Total Departamento	47657	138876	46928	43401	52,0	-40,7	96,2
Total Urbano	45334	132789	44621	41560	51,8	-30,8	96,3
Total Rural	2323	6087	2307	1841	55,6	-179,0	95,3

Fuente: Elaborado para este Estudio con datos del INE.



Estimación del Déficit Habitacional en las Áreas Urbanas

En base a la información disponible, se calcula el déficit de viviendas de uso permanente, existente en el año 2004, cuyos resultados se presentan en el Cuadro DV.1, según las ciudades o principales agrupamientos de áreas urbanas del Departamento aplicando los criterios que se indican en el Anexo.

Estimación del Déficit Habitacional Urbano	Mald. ST. Depto. Urbano	Maldonado y Barrios Próximos	Punta Este y Balnearios Costa Este	San Carlos y Pque. Medina	Piriápolis y Balnearios Costa Oeste	Pan de Azúcar y Localid. Próximas	Aiguá
STOCK TOTAL VIVIENDAS PARTICULARES	86181	24416	35074	9765	11773	2944	1333
Viv. Desocupadas de Uso Estacional	35825	1358	26193	344	7460	143	153
STOCK VIV. de USO PERMANENTE	50356	23058	8881	9421	4313	2801	1180
Viv. Desoc. Friccional (5% stock perm.)	2518	1153	444	471	216	140	59
Viv. Desoc. Coyunt. (Des. no Est.- Fricc.)	3217	783	985	678	546	152	64
STOCK BRUTO en USO PERMANENTE.	44621	21122	7452	8272	3551	2509	1057
Viv. Irrecuperables por Cond. Construc. (1)	625	296	104	116	50	35	15
Viviendas en estado ruinoso	861	408	144	160	69	48	20
Viv. Irrecuperables por tipo de Vivienda (2)	252	119	42	47	20	14	6
Viv. Irrecuperables por otras características (3)	684	324	114	127	54	38	16
STOCK NETO EN USO PERMANENTE	42199	19975	7047	7823	3358	2373	1000
Viv. Desoc. Coyunt. de Stock Uso Permanente	1880	678	228	599	183	132	52
Viv. Desoc. Coyunt. Stock Perm, % Reincorp.	1222	440	149	390	119	86	34
STOCK NETO DE USO PERMANENTE	43420	20416	7196	8212	3477	2459	1033

TOTAL HOGARES PARTICULARES	45334	21435	7568	8477	3599	2517	1078
(-) 2° y 3° Hog. que comparte la Viv. Volunt.	362	171	60	68	29	20	9
DEMANDA DE VIV. DE USO PERMANENTE	44972	21264	7508	8409	3570	2497	1069
DEFICIT HABITACIONAL ACUMULADO	1551	848	312	197	93	38	36
Porcentaje del Stock Bruto en Uso Perm.	3,5	4,0	4,2	2,4	2,6	1,5	3,4

CUADRO DV.1 - MALDONADO, ESTIMACIÓN DEL DEFICIT HABITACIONAL EN ÁREAS URBANAS, EN 2004, STOCK NETO DE USO PERMANENTE Y DEMANDA DE VIVIENDAS DE USO PERMANENTE SEGÚN CIUDAD

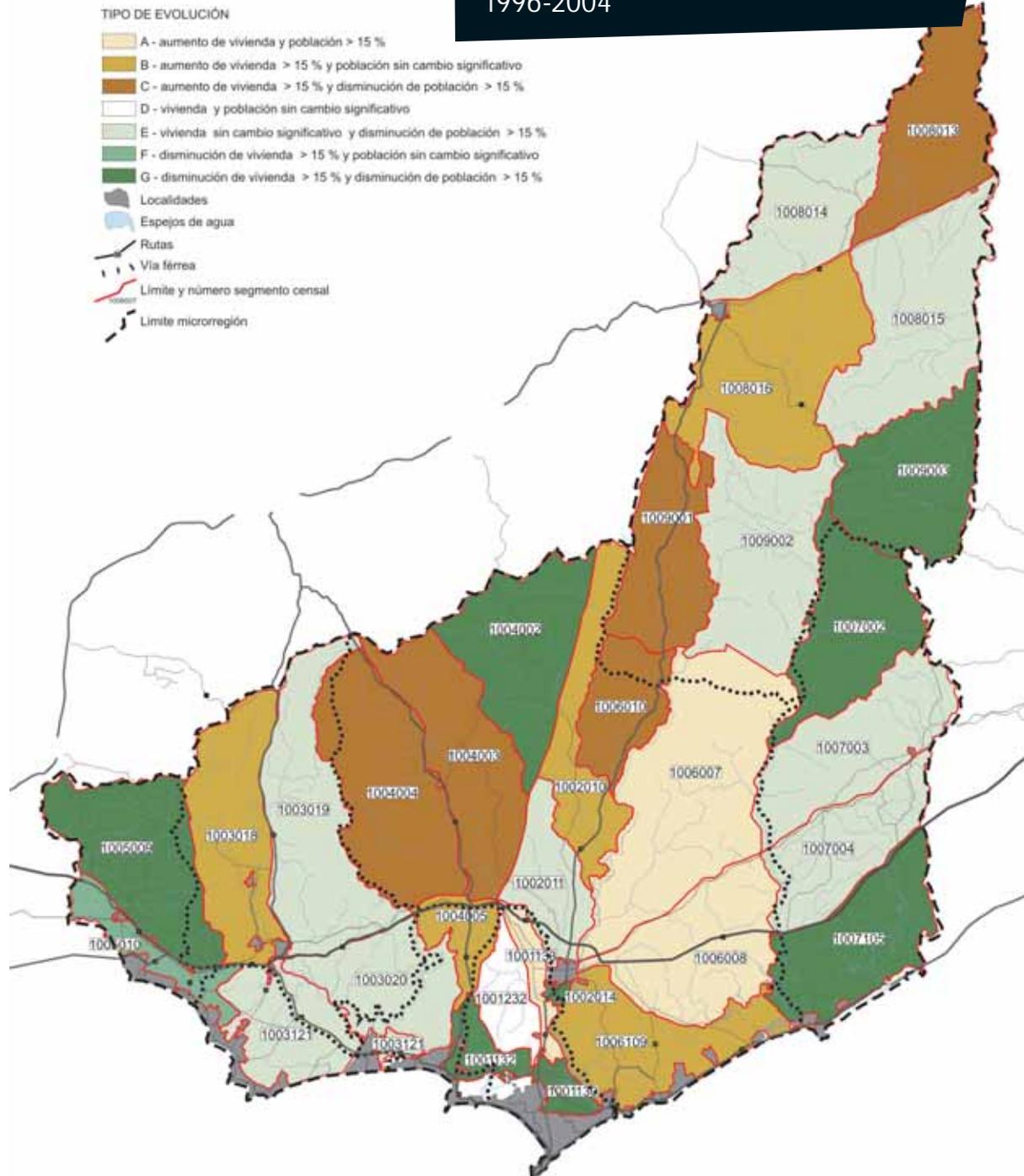
Notas: -

- (1) Se incluyen como Viv. Irrecuperables, las de categoría 3, 4, 6, 7, 8, 9 y parte de la 10 definidas por el INE en el Cuadros V.8 del Censo 1996.
- (2) Comprende las Viviendas en locales no destinados a Viv. y parte de las Viviendas móviles.
- (3) Incluye Viviendas no incluidas en los grupos anteriores, que se incluyen como irrecuperables por otras carencias.
- Además de las Viv. Irrecuperables, hay una proporción mucho mayor de Viviendas con deficiencias parciales que se entienden subsanables.

Fuente: Elaborado para este Estudio con datos del INE en base a los criterios indicados

El déficit estimado máximo, tanto en valor absoluto, como en su proporción respecto al stock bruto de viviendas de uso permanente se presenta en Maldonado - Punta del Este con las localidades contiguas, donde para el conjunto sería del orden del 4,4 % de su stock de vivienda; llegando al 5% en Maldonado y barrios periféricos y al 2,6% en Punta del Este y balnearios. En Aiguá sería del 2,3 %; supera algo el 2% en San Carlos y Pan de Azúcar y el mínimo con el 1,7 % en Piriápolis y balnearios próximos.

Maldonado, tipo de evolución de viviendas y población rural, según segmento censal, 1996-2004



Dimensión Socio - Económica

Calidad de Vida

Un panorama general se expone en base a la información disponible mediante una serie de indicadores en los cuadros que se adjuntan.

Situación Laboral

La situación laboral se aprecia en el Cuadro S.1, donde se indica la evolución hasta el año 2006 de las Tasas de Actividad, Empleo, Desempleo de la población de 14 años y más. Hasta el año 2005 la información corresponde a la población residente en las localidades mayores de 5 mil habitantes del Departamento, pero para el año 2006 incluye también la de localidades menores y el medio rural.

Área Geográfica	Tasas de			Tasas de			
	Actividad	Empleo	Desempleo	Actividad	Empleo	Desempleo	
	1 9 8 7			1 9 9 2			
TOTAL PAÍS URBANO	57,6	52,4	9,1	57,4	52,3	9,0	
INTERIOR URBANO	55,6	50,6	8,9	55,4	50,4	9,0	
MALDONADO	59,0	55,2	6,4	59,7	54,8	8,1	
	1 9 9 5			2 0 0 0			
TOTAL PAÍS URBANO	59,0	53	10,3	59,6	51,5	13,6	
INTERIOR URBANO	56,1	50,7	9,7	57,8	50,1	13,3	
MALDONADO	61,0	53,7	12,0	65,5	54,0	17,4	
	2 0 0 3			2 0 0 4			
TOTAL PAÍS URBANO	69,0	48,3	16,9	58,5	50,8	13,1	
INTERIOR URBANO	68,8	46,9	17,0	57,1	49,6	13,2	
MALDONADO	75,6	49,6	22,9	62,5	49,9	20,0	
	2 0 0 5			2 0 0 6			
TOTAL PAÍS URBANO	58,5	51,4	12,2	60,8	54,1	10,9	
INTERIOR URBANO	57,9	50,6	12,6	60,1	53,5	11,1	
MALDONADO	66,3	54,6	17,6	65,3	57,7	11,6	
TASAS SEGÚN GRUPO DE EDADES, 2006							
	Total	14 a 19	20 a 29	30 a 39	40 a 49	50 a 59	60 y más
Tasa de Actividad	65,3	37,1	82,2	86,0	87,6	81,4	29,3
Tasa de Empleo	57,7	23,3	68,6	78,2	81,6	76	27,4
Tasa Desempleo	11,6	37,3	16,6	9,0	6,9	6,6	6,5

CUADRO S.1 - MALDONADO, TASAS DE ACTIVIDAD, EMPLEO Y DESEMPLEO, DE LA POBLACIÓN SEGÚN AÑO, EN LOCALIDADES MAYORES DE 5 MIL HABITANTES HASTA 2005 Y EN TODO EL DEPARTAMENTO EN 2006

Nota -Tasa de Actividad, definida como cociente entre la Población Económicamente Activa y la Población Total de cada grupo de edad.

- Tasa de Empleo, definida como cociente entre la Población Ocupada y la Población Total de cada grupo de edad.

- Tasa de Desempleo, cociente entre los que Buscan Trabajo por 1ª vez, los Desocupados propiamente dichos y en Seguro de paro y la Población Total de cada grupo de edad.

Fuente: Elaborado con datos del INE, Encuesta Continua de Hogares.

La Tasa de Actividad continúa siendo en los años considerados más alta que la del promedio del Interior y la del total nacional.

La Tasa de Empleo continúa aumentando tras la crisis económica del 2002 y salvo en el 2004 es más alta que la del promedio del Interior y la del total nacional.

La Tasa de Desempleo continúa disminuyendo, pero sigue siendo mayor que la del promedio del Interior y la del total nacional, en el 2006 ya muy próxima a ellas.

Ingreso Medio de Hogares

El Cuadro S.2 muestra la evolución del ingreso promedio mensual de los hogares urbanos, hasta el año 2005, con datos de la Encuesta Continua de Hogares del INE relativa al conjunto de localidades mayores de 5 mil habitantes, que en el 2006 se extiende a todo el territorio. Se destaca que el Departamento de Maldonado en el 2006, luego de varios años, vuelve a tener el mayor ingreso medio del Interior del país.

CUADRO S.2 – MALDONADO, INGRESO MEDIO MENSUAL DE LOS HOGARES EN UNIDADES REAJUSTABLES. 1982 - 2007

Área Geográfica	AÑOS							
	Promedio Años		2004		2005			
	1982-92	1996-00						
	Relación con Prom. Nacional	Relación con Prom. Nacional	Ingreso Medio en UR	Relación con Prom. Nacional	Límite Sup. 20% más pobre	Ingreso Medio en UR	Relación con Prom. Nacional	Límite Inf. 20% más rico
Total Nacional	1,00	1,00	59,7	1,00	21,6	58,4	1,00	80,6
Sub Total Interior	0,73	0,75	45,8	0,77	19,1	45,6	0,78	62,0
Maldonado	0,94	0,87	45,8	0,77	22,0	51,1	0,88	73,2
Área Geográfica	2006				2007			
	Límite Sup. 20% más pobre	Ingreso Medio en UR	Relación con Prom. Nacional	Límite Inf. 20% más rico	Límite Sup. 20% más pobre	Ingreso Medio en UR	Relación con Prom. Nacional	Límite Inf. 20% más rico
Total Nacional	22,4	60,9	1,00	80,9	22,0	59,5	1,00	80,8
Sub Total Interior	19,9	49,8	0,82	67,2	20,0	49,2	0,83	67,4
Maldonado	25,6	59,0	0,97	82,6	25,0	57,9	0,97	77,4

Notas:

- En general indica el Ingreso de hogares urbanos, capitales y ciudades mayores de 5 mil.

- Solo para 2006 (Encuesta Ampliada) los datos corresponden a todo el territorio nacional.

- Se indica con fondo gris, los dato del Departamento cuando tuvo el mayor ingreso del Interior.

- En 2004 el Ingreso Medio de Maldonado ocupaba el 10º lugar, en 2005 pasó al 4º lugar y en 2006 retoma el primer lugar del Interior, que mantiene en 2007.

Fuente: Elaborado con datos del I.N.E., Encuesta Continua Hogares

Carencias Críticas

La proporción de hogares con carencias críticas en vivienda según la localidad, por tipo de carencia, se expone en el Cuadro S.3 que figura en el Anexo Digital, para los años 1985 y 1996, estudio realizado por el INE con datos de esos censos.

El indicador de “carencias críticas” comprende cinco temas o aspectos, que pueden analizarse por separado según el tipo de carencia o en forma conjunta. Así hay hogares que pueden tener varias:

- tipo de vivienda por sus características constructivas, considerando los materiales de paredes, techos y pisos
- hacinamiento definido para el caso de hogares con más de tres personas por habitación utilizada para dormir
- acceso al abastecimiento de agua potable, considerando su origen
- tipo de servicio sanitario
- disponibilidad energía eléctrica

Se aprecia que pese a las mejoras experimentadas con respecto a la situación de 1985, continúan existiendo en 1996, especialmente en varias localidades menores, altos porcentajes de hogares con carencias críticas en vivienda, como ser en Garzón, La Capuera, R.37 y 9, Cerros Azules y El Edén.

La mayor proporción de hogares con carencias a nivel del Departamento se presenta en el tema de hacinamiento, que indica la insuficiente capacidad locativa de la vivienda por su escasa superficie o en otros casos por ser inadecuada para un hogar de ese tamaño.

Según el relevamiento censal del 2004, un 5,5 % de la población total vive en asentamientos irregulares, situados mayoritariamente en el entorno de Maldonado - Punta del Este y otra mucho menor en la 3ª Sección Censal (Pan de Azúcar y Piriápolis).

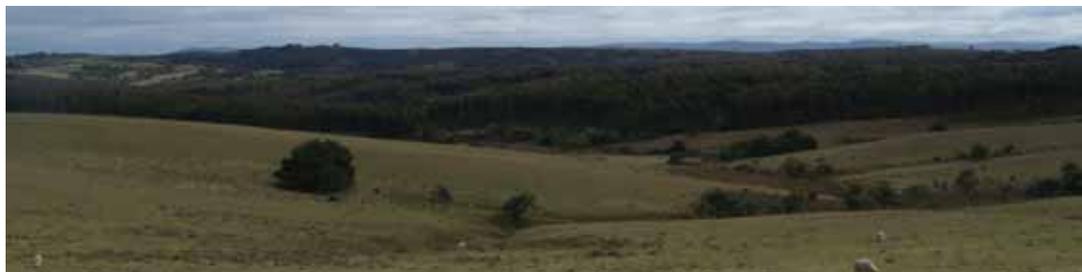
Los indicadores de activos y de comportamiento de riesgo, para localidades mayores de mil habitantes, en base a las características de su población y hogares en el año 1996, se expone en el Cuadro S.4, estudio encarado por la oficina de CEPAL en Montevideo, que se presenta en el Anexo Digital.

Los indicadores de comportamiento de riesgo muestran una situación preocupante en varias de las áreas urbanas estudiadas, destacando la del Barrio Hipódromo y San Rafael - El Placer.

Dimensión Socio - Económica

Escenario de Población y de Vivienda al 2025

Complementando la visión presentada anteriormente se entendió conveniente conocer la estimación de la evolución de la población, tanto la residente como la que llega en los periodos de alta temporada, a los efectos de dar mayor precisión a la definición y alcance de las Directrices Generales y Agenda de Proyectos Estratégicos para la ordenación del conjunto del territorio departamental.



Población Residente

Interesa estimar cuál será la evolución de la población permanente en las próximas décadas. Se dispone a nivel nacional y departamental de la proyección realizada por demógrafos del INE.

A los efectos de este trabajo, se consideró necesario desagregar las estimaciones según las principales zonas, áreas urbanas y microrregiones de programación, tomando como referencia las tasas de variación de la población constatadas en las últimas décadas, asumiendo en principio la tasa general de crecimiento demográfico propuesta por el INE para el periodo 2004 - 2025.

Se plantearon dos hipótesis de crecimiento, una de baja aplicando la tasa indicada por el INE del orden del 12 por mil habitantes de promedio anual, y otra hipótesis de alta un 20% mayor, del 14 por mil de promedio anual, para prever saldos migratorios positivos superiores a los considerados.

Con estos criterios se presentan las estimaciones de crecimiento de la población hasta el año 2025 según localidades y los totales urbanos por Microrregión, Sector y Zonas en el cuadro adjunto (PF.1).

CUADRO PF.1 - MALDONADO, ESTIMACIÓN DEL CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN HASTA EL AÑO 2025 SEGÚN LOCALIDAD Y TOTAL URBANO POR MICRORREGIÓN, SECTOR Y ZONA

Localidad	S.C.	Poblab. 2004	Tasa c/mil 85-04	Tasa c/mil 96-04	Tasa Estimada c/mil 2004-25		Pobl. Estimada año 2025	
					Hip. A	Hip. B	Hip. A	Hip. B
TOTAL NACIONAL	--	3241003	4,9	3,0	--	--	--	--
Total Departamental (Urbano y Rural)	--	140192	21,4	11,7	11,8	14,4	179350	189419
ST Urbano	--	133594	48,2	29,2	12,5	15,1	173500	182989
ST Rural Dispersa	--	6598	-17,1	-21,4	-5,7	-1,2	5850	6430
ST Urbano Zona Sur Sector Oeste	3ª-5ª	19463	15,9	7,6	10,4	12,6	24195	25297
Solís-Bella Vista-Las Flores	5ª	669	8,4	-8,7	10,0	12,0	824	859
Gregorio Aznárez	5ª	902	18,3	-13,0	10,0	12,0	1112	1159
Cerros Azules	5ª	272	10,2	27,0	10,0	12,0	335	349
Est Las Flores	5ª	400	7,2	6,3	7,7	9,2	469	485
ST Microrregión Gregorio Aznárez – Solís	5ª	2243	12,2	-4,1	9,6	11,5	2741	2852
Playa Verde, Playa Hermosa, Playa Grande	5ª	1347	45,3	34,2	25,5	30,6	2286	2537
Piriápolis	3ª	7899	15,9	5,2	6,8	8,2	9107	9369
Punta Colorada, Punta Negra	3ª	112	45,2	8,0	20,2	24,2	170	185
ST Microrregión Piriápolis	3ª-5ª	9358	19,5	9,0	10,1	12,3	11563	12090
Pan Azúcar	3ª	7098	13,6	10,3	11,3	13,6	8995	9428
Gerona, R.37 y R.9, Nueva Carrara	3ª	764	6,4	2,8	7,7	9,2	897	926
ST Microrregión Pan de Azúcar	3ª	7862	12,9	9,5	11,0	13,2	9892	10354

Localidad	S.C.	Poblac. 2004	Tasa c/mil 85-04	Tasa c/mil 96-04	Tasa Estimada c/mil 2004-25		Pobl. Estimada año 2025	
					Hip. A	Hip. B	Hip. A	Hip. B
ST Urbano Zona Sur Sector Este	--	111311	26,5	15,0	13,0	15,6	145936	154202
MALDONADO	1ª	54603	26,4	13,6	12,0	14,4	70146	73724
Cerro Pelado	1º	6385	231,3	127,5	25,5	30,6	10834	12024
Villa Delia, La Sonrisa, Los Aromos	1ª	2224	81,9	74,7	24,2	29,0	3674	4057
Bo. Hipódromo, Canteras de Marelli	1º	1733	66,1	9,8	15,0	18,0	2369	2521
ST Maldonado y barrios periféricos	1º	64945	34,1	22,5	14,0	16,9	87024	92325
Pinares - Las Delicias	1ª	8524	32,9	24,7	17,0	20,4	12145	13027
PUNTA del ESTE	1ª	7298	4,3	-15,6	4,1	4,92	7953	8090
San Rafael - El Placer	1ª	1994	77,8	2,7	15,0	18,0	2726	2900
ST Punta del Este	1º	17816	21,9	4,1	11,9	14,3	22824	24017
ST Microrregión Maldonado - Punta del Este	1º	82761	31,2	18,3	13,6	16,4	109848	116342
Sauce Portezuelo y Ocean Park	3ª	126	70,8	36,7	24,2	29,0	208	230
La Capuera	3ª	494	172,9	93,5	24,2	29,0	816	901
Chihuahua	1ª	8	--	16,6	24,2	29,0	13	15
Los Corchos y Las Cumbres	1ª	61	--	-11,5	24,2	29,0	101	111
Punta Ballena	1ª	376	-15,0	-88,6	12,9	15,48	492	519
ST Microrregión P. Ballena - L. Sauce	1º	1065	35,0	-15,2	20,5	24,7	1630	1776
SAN CARLOS	2ª	24771	11,8	3,7	9,2	11,0	30022	31193
Pque. Medina	6ª	145	--	21,5	12,9	15,5	190	200
El Edén	4ª	43	29,4	-23,1	7,7	9,2	50	52
El Tesoro, La Barra, Manantiales, El Chorro, Bs.As.	6ª	2084	50,3	42,1	25,5	30,6	3536	3924
Eden Rock, Sta. Mónica	6ª	72	--	234,4	24,2	29,0	119	131
ST Microrregión San Carlos	2.4.6	27115	14,4	6,6	10,7	12,9	33918	35501
Garzón	7ª	207	-2,3	29,1	12,9	15,5	271	286
Faro J. Ignacio, Arenas J. Ignacio.	7ª	163	27,0	-5,2	24,2	29,0	269	297
ST Microrregión Garzón - J. Ignacio	7ª	370	8,6	12,7	18,2	21,9	540	583
ST. Urbano Zona Norte	8ª-9ª	2820	5,8	6,7	8,5	10,2	3368	3490
Aiguá	8ª	2676	6,7	5,1	8,5	10,2	3196	3312
Los Talas	8ª	144	-9,1	39,6	8,5	10,2	172	178
Subsistema urbano Costero Oeste	3ª-5ª	10027	18,7	7,7	10,1	12,3	12387	12950
ST Punta del Este y baln. Costa Este		21200	25,0	6,5	14,0	16,9	28379	30146
Subsistema Urbano Costero Este		86145	31,7	18,4	14,0	16,9	115403	122471
Agglom. Mald. - P. Este - S. Carlos		111061	26,6	14,9	13,0	15,6	145615	153864

(CONTINUACIÓN) CUADRO PF.1 - MALDONADO, ESTIMACIÓN DEL CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN LOCALIDAD Y TOTAL URBANO POR MICRORREGIÓN, SECTOR Y ZONA

Notas: Tasas de crecimiento media anual cada mil habitantes, estimadas para el período 2004/2025. / Hip. A - La estimada por INE para la pob. del Depto. y en loc. > 5 mil hab., en base a la cual se estima para todas las loc. / Hip. B - Se estima como otra alternativa con mayor crecimiento, previendo una tasa un 20 % mayor que en la Hipótesis A.
Fuente: Elaborado para este estudio partir de datos del INE, aplicando las hipótesis indicadas.

En la hipótesis de baja para el año 2025 el Departamento tendría unos 180 mil habitantes, lo que significaría un crecimiento del orden del 28%.

Asumiendo que no se acentuarían mayormente los actuales índices de concentración poblacional, los residentes de la Aglomeración Maldonado - Punta del Este - San Carlos aumentarían en un 33% llegando a ser hacia el 2025, 146 mil, es decir algo más del 79% del total departamental. Se mantendría así, la altísima proporción de población residente en esta parte del territorio departamental no descartándose una agudización del fenómeno en la medida de que no se asuman políticas de fortalecimiento de los otros centros urbanos.

En Piriápolis con la cadena de balnearios de la franja costera oeste desde Solís a Punta Negra la población llegaría a 12000 habitantes aumentando un 18%.

En la hipótesis de alta, el total departamental llegaría en el 2025 a 190 mil habitantes lo que significaría un crecimiento del orden del 36%, de ellos 154 mil en la gran aglomeración principal (crecimiento del 40%) y en Piriápolis y balnearios de la franja costera oeste, unos 13.000 (crecimiento del 22%).

Población No Residente

Para estimar la posible evolución de la cantidad de población flotante que llegaría a instalarse en los períodos de máxima concurrencia, se entendió que la misma va a depender básicamente de la calidad de la oferta turística con respecto a su costo y de su relación con otros destinos turísticos alternativos, si bien podrá ser afectada por hechos circunstanciales (clima, conflictos), pues la oferta adoptando las decisiones necesarias podrá irse acompasando con la demanda, cuyo mercado seguirá siendo muy amplio.

Se plantean dos hipótesis, una de alta, considerando que las tasas de crecimiento de la vivienda de uso estacional del período 1985-2004 se mantengan durante este período y que a su vez se acompañen con un crecimiento similar de la oferta en hotelería con todas sus variantes y otra hipótesis de baja, cuya tasa media anual sea un 10 % menor a la antedicha.

Con los criterios indicados, la Aglomeración Maldonado-Punta del Este-San Carlos podría recibir en los mejores períodos de alta temporada unos 200 mil visitantes en una hipótesis de baja y unos 255 mil en una hipótesis de alta, lo que significaría un aumento promedio del orden del 45%.

Piriápolis con los balnearios de la costa oeste desde Solís a Punta Negra, con la aplicación de los criterios antedichos llegaría a contar hacia el final del período con unos 57 mil o 62 mil visitantes respectivamente.

Para la definición de las previsiones planificadoras del ordenamiento del territorio departamental, resulta





relevante destacar que al 2025 en el período de máxima concurrencia, la población de la aglomeración llegaría a estar entre los 355,000 a 410,000 habitantes y la de la franja costera oeste de Solís-Piriápolis-Punta Negra estaría entre los 70,000 y 75,000 habitantes.

De esta forma, en la franja costera del Departamento se asentarían en el período de máxima afluencia de visitantes algo más de medio millón de personas por lo que las acciones que se definan deberán prever en forma prioritaria todos los impactos territoriales que vayan derivando de este proceso especialmente en materia de infraestructura, dotación de servicios, abastecimiento y movilidad.

Vivienda de Uso Permanente al 2025

Para determinar las necesidades de vivienda de uso permanente, se manejan datos correspondientes al período 2004 a 2014 de modo de contar con una base más cierta para esbozar lineamientos de políticas respecto a la temática en este período e incluso hasta el 2025.

Con esa finalidad, se tomaron en cuenta los siguientes componentes de la demanda potencial:

- El déficit habitacional acumulado, que se plantea resolver durante este decenio hasta el final del período indicado. La estimación figura en el Cuadro DV1 del apartado 2.3 (El Territorio Departamental, Hogares y Vivienda).
- El aumento de la cantidad de hogares, que se prevé en base al crecimiento estimado de la población permanente hasta el año 2025 expuesto en el ítem anterior, considerando que se mantiene la tendencia a la disminución del tamaño de los hogares particulares.
- La sustitución o recuperación de las viviendas por envejecimiento del stock, que depende de su durabilidad, derivada de su calidad constructiva y de la antigüedad de las viviendas existentes.

Asimismo para ordenar la presentación de los resultados, se consideraron los siguientes criterios:

- Los datos ordenados según las ciudades o agrupamientos de áreas urbanas, refieren a los requerimientos de nuevas viviendas, desagregados por los grandes tramos de ingreso de los hogares que condicionan las posibilidades de acceso a las mismas para hacer efectiva la demanda potencial y para incidir en las políticas públicas que aplican los organismos del sector vivienda.
- Las cantidades de nuevas viviendas de uso permanente indicadas para el decenio, corresponden desde construcciones nuevas o de obras de refacción total o de reciclaje de viviendas que llegaron al límite de su vida útil, a simplemente al pasaje a uso permanente de viviendas que tenían un uso estacional, proceso que en uno u otro sentido ha sido notorio especialmente en la franja costera del Departamento.

Con los criterios antedichos se elaboró el Cuadro que se adjunta.

CUADRO VF.1 -MALDONADO, ESTIMACIÓN DE LAS NECESIDADES DE PRODUCCIÓN DE VIVIENDA DE USO PERMANENTE EN ÁREAS URBANAS POR CAUSAL, PARA EL PERÍODO 2004-2014 Y CANTIDAD SEGÚN NIVELES DE INGRESO DE LOS HOGARES

Estimación de cantidad de Viviendas a construir, reciclar o pasar a uso permanente en el período (1)	Mald. ST. Depto. Urbano	Maldonado y Localidades Próximas	Punta del Este y Balnearios Costa Este	San Carlos	Piriápolis y Balnearios Costa Oeste	Pan Azúcar y Localid. Próximas	Aiguá
Déficit Habitacional Acumulado	1551	848	312	197	93	38	36
Nec. Viv. por aumento de Hogares	8409	4264	1565	1197	588	550	159
Viviendas a Sustituir por Obsolescencia	2391	687	251	712	117	214	133
Total nuevas viviendas necesarias	12351	5799	2128	2106	798	802	328
ST. Viv. para Hog. ingreso. < 30 U.R.	4312	2100	771	693	274	240	111
* Para eliminar el déficit	1396	763	280	177	84	34	32
* Por nuevos hogares y reposición	2916	1337	490	515	190	206	79
ST Viv. Tipo corr. para Hog. ingr. 30 - 60 U.R.	4799	2214	812	841	312	332	129
* Para eliminar el déficit 30-60 UR	155	85	31	20	9	4	4
* Por nuevos hogares y reposición 30-60 UR	4644	2129	781	821	303	329	126
Viv. Tipo corr. para Hog. ing. 60 - 140 U.R							
* Por nuevos hog. y reposición 60-140 UR	2700	1238	454	477	176	191	73
Viv. Tipo corr. para Hog. ing. > 140 U.R.							
* Por nuevos hog. y reposición 60-140 UR	540	248	91	95	35	38	15

Nota: (1) - Pueden ser nuevas viviendas a construir o reciclajes prácticamente totales de viviendas que llegaron al límite de su vida útil, o de uso temporal, que se incorporen al uso permanente.

Fuente: Elaborado para este Estudio, con los criterios indicados y datos de la Encuesta de Hogares del INE año 2006

Según se aprecia en el Cuadro, la mayor demanda por incremento de la cantidad de hogares, igual que en cuanto al déficit habitacional, corresponde a Maldonado con sus barrios periféricos y a Punta del Este con las localidades próximas, siendo la menor en Aiguá.

A su vez, la tasa de reposición de viviendas más alta debido principalmente a la antigüedad del stock, se presenta en Aiguá, en tanto la mayor demanda por reposición de viviendas se genera en San Carlos dada la magnitud del stock existente junto con la antigüedad promedio de las construcciones, siendo la mínima en Piriápolis con los balnearios de la costa oeste.

Se requeriría entonces por los tres conceptos indicados, incorporar como promedio cada año en forma sostenida hasta el 2014, entre 1200 a 1300 viviendas en las áreas urbanas del Departamento. De ellas, un 35% (unas 450 viviendas), para necesidades de vivienda de los hogares con ingresos menores a 30 UR mensuales y otro 38% para hogares con ingresos comprendidos entre 30 y 60 UR (cerca de 500 viviendas), a enfrentar desde la perspectiva del accionar del sector público.

Considerando todos los tramos de ingreso, en la ciudad de Maldonado y barrios periféricos se requiere, generar una oferta anual de unas 600 viviendas; en Punta del Este y balnearios próximos de 200 y otro tanto para San Carlos; unas 80 en Pan de Azúcar, al igual que en Piriápolis y balnearios, y unas 30 en Aiguá.

A esto debe agregarse la mejora o complementación de muchas de las viviendas existentes que presentan deficiencias parciales y recuperables, como mejora en sus instalaciones sanitarias o eléctricas, en la aislación térmica e impermeabilidad de techos, tipo y protección de aberturas, ampliación de superficie, etc.

Dimensión Socio - Económica

Principales Actividades Económicas

Para caracterizar las principales actividades, ante la carencia de un censo económico con información desagregada por departamentos o ciudades, se plantea una serie de consideraciones en base a estudios sobre el PBI departamental según los tres grandes sectores de la economía y en función de la inserción laboral de la población económicamente activa (PEA).

Esto se complementa con lo ya indicado respecto a las tasas de actividad, empleo y desempleo.

La participación del PBI departamental en el total nacional ha venido aumentando, en general acompasándose con su crecimiento demográfico. Así del 2,6 % en 1961, pasa al 3,8 % en 1993 y se estimaba que llegaría al 4,5 % hacia el 2010 (Convenio UTE-Universidad de la República, 1996).

El monto del PBI departamental pasa de ocupar el sexto lugar en 1961, al quinto en 1981 y desde 1993 el tercero luego de Montevideo y Canelones, ocupando en general el segundo lugar en el PBI per cápita solo superado por Montevideo.

Analizada en general la estructura interna del PBI departamental durante el período 1993-2002 (Failache, Hounie, Rodríguez, Instituto de Economía, FCEA, UdelaR 2004), el sector terciario con los distintos tipos de servicios, aporta en el entorno del 80% del total, el secundario algo más del 15% y el primario poco menos del 5%.³

El Valor Agregado Bruto (VAB) del Departamento, fue estudiado en el marco del Convenio UTE – Universidad. De esta manera, para el año 1993, la construcción representó el 28,2% del total, muy superior a su participación a nivel nacional (5,3%); Gobierno 10,4%; Comercio y Servicios el 50,7%, (destacando Bienes Inmuebles 16,7%, Comercio 7,3% y Restaurantes y Hoteles 6,6%); la industria manufacturera el 6,3% y la producción primaria el 4,4%.

Lo anterior, pone en evidencia a los sectores de especialización relativa más dinámicos de la economía departamental: la construcción y, el comercio y servicios, ambos vinculados al turismo, que mantendrían su preponderancia al 2010 de acuerdo a las perspectivas expuestas en el estudio.

En cuanto a la inserción laboral de la PEA, en el Cuadro P:10, se presentan datos del año 2006 de la Encuesta

3 Falilache, César; Hounie, Adela; Rodríguez, Adrián: "Aproximación a la dimensión territorial del crecimiento económico de la última década y su crisis". Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración. UdelaR. 2004



Nacional de Hogares Ampliada del INE, referidos al conjunto del Departamento, que indican los porcentajes de personas ocupadas según los grandes grupos de ramas de actividad.

CUADRO P.10 - MALDONADO, POBLACIÓN OCUPADA POR SECTOR DE ACTIVIDAD EN EL AÑO 2006, (EN PORCENTAJES)

Área Geográfica	Agro, caza, silv., pesca e Industria Extractiva	Industria Manufactur. Elect. gas y agua	Construc.	Comercio, Talleres rep. Hoteles y Restauran.	Transporte Almacenam. y Comunicac.	Intermed. Financiera Act. Inmob. y Empresar.
Total Nacional	11,0	14,8	6,2	21,8	5,3	7,2
Sub Total Interior	17,8	14,4	7,0	20,6	4,3	4,7
Maldonado	6,1	9,2	13,5	25,0	2,9	8,4
Área Geográfica		Adm.Pública Defensa, Pl. Segurid. Social af.ob.	Enseñanza	Servicios Sociales y deSalud	Elim desp. y Saneam. Organizac. Extraterrit.	Servicio Doméstico en Hogares Privados
Total Nacional		7,4	5,7	6,8	4,9	9,0
Sub Total Interior		7,3	5,2	4,9	4,3	9,6
Maldonado		5,5	4,2	3,6	6,0	15,6

Nota - Incluye toda la población del Departamento.
Fuente: Elaborado con datos del INE, Encuesta Nacional de Hogares Ampliada año 2006.

Se aprecia que hay varios sectores que superan claramente los promedios nacionales, como la construcción, el comercio y los servicios de hotelería, la intermediación financiera y el sector inmobiliario, así como el servicio doméstico, todos ellos vinculados al turismo.

A su vez la proporción ocupada en el sector primario con un 6,1%, en la industria manufacturera, en el transporte y en la administración pública son inferiores al respectivo promedio nacional lo que junto a lo anterior ratifica las tendencias señaladas al analizar la estructura interna del PBI y del VAB.

A la culminación de esta etapa del trabajo, fue confirmado (finales de junio 2008) el hallazgo de yacimientos de gas natural en el mar frente al balneario Punta del Este y a unos 160 km. de la costa.

Paralelamente se estimó como altamente probable la existencia de petróleo en esa misma ubicación. Para un país que no cuenta con reservas propias y que depende de la importación, es un hecho muy significativo. Aún es muy temprano para tener estudios o avances referentes a los requerimientos que podrían existir en tierra para poder explotar este recurso. De todas maneras es previsible que este hallazgo pueda marcar algunos cambios trascendentales en la economía y el territorio departamental.

La Industria de la Construcción

Destaca la fuerte incidencia de la población ocupada en el sector de la construcción, que comprende el 13,5% del total, que más que duplica la del promedio nacional, que por sus características muestra de alguna manera, la fuerte incidencia del Turismo en el territorio departamental.

Supera en cantidad a la que se desempeña en la industria manufacturera, que junto con el suministro de agua, energía eléctrica y gas llegan al 9,2% de la población trabajadora.

Los Servicios y la Actividad Turística

También en los sectores de servicios es notoria la incidencia de la actividad turística. Así en Maldonado uno de cada cuatro trabajadores se desempeñaba en 2006 en el comercio al por mayor y menor, talleres de reparación y en hoteles y restaurantes, en tanto el 8,4% prestó funciones en servicios de intermediación financiera y en la actividad inmobiliaria, en ambos casos muy superiores a los promedios nacionales.

Se agregan un 5,5% en la administración pública, defensa y planes de seguridad social, un 4,2% en la enseñanza pública y privada y el 3,6% en servicios sociales y de salud, en tanto otro 15,6% corresponde al servicio doméstico en hogares privados.

Un 6% se desempeña en tareas de eliminación de desperdicios, aguas residuales, saneamiento y otro el 2,9% en el transporte, almacenamiento y comunicaciones.

El Turismo

La actividad económica fundamental del Departamento es el turismo, la cual se debe a su inserción internacional a través de Punta del Este y Piriápolis principalmente. La oferta turística puede ser entendida como una serie de unidades de explotación significativas definidas según la propuesta: particularidades geográficas, culturales, perfil de los usuarios, características tipomorfológicas, etc.

En particular, asociadas al producto “Sol y Playa” se identifica una extensa franja de balnearios que desde Solís, pasando por Piriápolis y Punta del Este se extiende hasta José Ignacio.

Por otro lado, respecto al “ecoturismo” asociado al turismo serrano, si bien todavía como actividad incipiente, resaltan Pan de Azúcar-Sierra de las Ánimas-Betel (en torno a la ruta 60), el entorno de la ruta 12 (pueblo Edén) y las microrregiones de Aiguá y Garzón.

La actividad en sus distintas manifestaciones, es de alta estacionalidad tal como lo indica el comportamiento del rubro gastronómico, que según algunas fuentes, cuenta en la temporada con un pico de 65.000 cubiertos frente a 9.000 el resto del año.

Otros sectores importantes lo constituyen la oferta en entretenimiento, deportes y turismo de negocios: empresas de espectáculos, clubes deportivos y sociales, gimnasios, spas, centros de ferias y convenciones. Dentro de estas se encuentran algunas que han demostrado tener un crecimiento permanente, más allá de las crisis: negocios y cultura.

El Cuadro P:11 indica para el 2006, la proporción de personas ocupadas por categoría de la ocupación. Se



aprecia la mayor incidencia que tiene aquí el sector privado que en el resto del país, con una proporción de personas ocupadas como empleados u obreros del sector público del 11,2 % del total bastante inferior al 15,6 % del promedio nacional.

CUADRO P.11 - MALDONADO, POBLACIÓN OCUPADA POR CATEGORÍA DE LA OCUPACIÓN EN EL AÑO 2006 (EN PORCENTAJES)

	Empleado u Obrero Privado	Empleado u Obrero Público	Patrón	Trab.Cuenta propia sin local	Trab.Cuenta propia con local	Trabajador no remunerado
Total Nacional	54,5	15,6	4,7	6,5	16,5	2,1
Sub Total Interior	53,1	15,4	5,0	6,1	17,8	2,5
Maldonado	59,1	11,2	4,7	7,4	16,1	1,4

Nota - Incluye toda la población del Departamento.

Fuente: Elaborado con datos del INE, Encuesta Nacional de Hogares Ampliada año 2006.

Según una investigación reciente del Ministerio de Turismo en 2007 la industria turística generó ingresos brutos por turismo receptivo, por casi 800 millones de dólares, de los cuales el 48,2% corresponden a Punta del Este. En el país le sigue Montevideo con el 36,2%, mientras que en el Departamento le sigue Piriápolis con el 2,8%.

De la misma fuente, datos relativos al primer trimestre del 2008 de ingreso bruto por turismo receptivo que superó los 434 millones de dólares, indican que los complejos turísticos de Punta del Este y Piriápolis participaron con el 64,5% del ingreso total para el conjunto de los destinos nacionales, algo más de 275 millones de dólares.

Relacionado a lo anterior, cabe destacar que el gasto por persona y por persona /día en Punta del Este y Entorno –aproximadamente 912 y 68 dólares respectivamente-, resultó ser el más elevado de todos los destinos.

La Actividad Agropecuaria

La actividad agropecuaria del Departamento se puede caracterizar hacia el año 2000 momento en que se realizó el Censo Agropecuario, como una situación generalizada de escaso dinamismo, con fuertes y sostenidas caídas en la mayoría de los indicadores de actividad agropecuaria, donde sólo algunos rubros como el forestal y en muy menor medida otros más específicos como producciones exógenas de reciente promoción, muestran algún nivel de incremento.

Los rubros tradicionales como la agricultura cerealera y hortícola, la lechería, entre otros rubros agrícolas han mostrado una fuerte caída. La ganadería ha tenido un comportamiento más errático con variaciones pero con una matriz de baja intensidad y fuerte orientación a la cría vacuna y con impronta lanar.

Todo ello prefigura un cuadro contradictorio, con una gran subutilización de la oferta de recursos naturales para estos rubros, y por otro con problemas de deterioro de recurso, asociadas a viejas prácticas agrícolas que generaron procesos erosivos de suelos, u otras más actuales producto de la utilización de agroquímicos que muestran situaciones de contaminación con niveles de cuidado sobre todo en localizaciones asociadas a cursos de agua de uso doméstico , como la Cuenca de la Laguna del Sauce.

Otras amenazas se asocian a la pérdida de tierras agrícolas por presiones de urbanización, con distintos fines (residenciales, recreativos, equipamientos, entre otros), donde la rentabilidad de la inversión es ampliamente superior, que estimula y promueve el abandono de la actividad productiva, ante la expectativa de dar un destino más rentable a la tierra. Con esto se van perdiendo de modo irreversible las mejores tierras

agropecuarias del Departamento, que si bien hoy día tiene posibilidades de importar sus alimentos de consumo diario y frescos, siempre estará latente las dificultades para afrontar las posibles problemas de alimentos.

También la forestación indiscriminada con formato de monocultivo, constituye otra amenaza en tanto no sólo porque está ocupando en muchos casos suelos con aptitud agrícola, sino debido a su libre localización que puede generar la pérdida de calidades paisajísticas.

Este panorama del sector primario agropecuario de retroceso queda claramente expresado en la muy baja contribución a la formación del producto departamental, donde en los últimos 20 años nunca aportó más del 5% a la formación del mismo. Un análisis de la distribución territorial de los aportes del Sector Primario al PBI, muestra que existen algunos sectores donde éstos resultan significativamente más importantes que el promedio departamental, como puede ser en las Microrregiones de Aiguá y Pan de Azúcar, principalmente.

Considerando el contexto expuesto, se puede plantear una sintética caracterización cuantitativa de la realidad del sector agropecuario departamental, en base a la información censal, cuyo último registro data del año 2000.

En los Cuadros adjuntos, se entregan en el primero de ellos, un conjunto de indicadores generales departamentales y del país con la finalidad de evaluar el peso o su participación relativa. De allí resulta que existen 2062 predios agropecuarios que ocupan una superficie total de casi 400.000 ha, con una actividad que genera un total de 4254 puestos de trabajo donde sólo un tercio es de carácter remunerado o asalariado, ya que los 2/3 son trabajadores del núcleo familiar del propietario.

Estos guarismos marcan que el Departamento participa con el 2.4 % de la superficie agropecuaria del País, con valores algo superiores en la cantidad de predios (3.6%) y empleos generados (2.7%). Esto indica que hacia el 2000 se daba un promedio menor en el tamaño de los predios y una mayor proporción de explotaciones con fuerte componente familiar con relación al resto del País.

En relación con el uso general de las tierras, el Departamento muestra un comportamiento similar al promedio nacional, en cuanto a la proporción de tierras dedicadas a la ganadería que se ubica en torno al 84 %. La participación del Departamento en existencia vacuna y ovina, alcanza los valores promedios ubicándose en torno al 2,3% del total nacional en ambas categorías.

De esta manera, sólo alcanza algún destaque, la proporción de mejoramiento de campo natural muy asociado a los sectores del Departamento con lechería. Sin embargo la participación de esta actividad medida tanto en superficie destinada, existencia animal y producción, no supera valores del 1,2 %.



En otro orden, existe una muy baja participación en tierras destinadas a cultivos agrícolas, presentando un leve destaque en la cantidad de tierras destinadas a las plantaciones forestales, en relación al promedio nacional, explicando el 4,4% del total.

INDICADORES GENERALES
AGROPECUARIOS – 2000

INDICADOR	MALDONADO	TOTAL PAIS	RELACION MALDONADO/PAIS
Número total de explotaciones	2062	57131	3,61
Superficie agropecuaria (ha)	396487	16419683	2,41
Población trabajadora	4254	157009	2,71
Productor y familia (no remun.)	3.176	100965	3,15
Asalariados	1.078	56044	1,92
Tr. asalariado/l. familia	0,34	0,56	---
Hectáreas por explotación	192,28	287,40	---
Hectáreas por trabajador	93,20	104,58	---
Tamaño mediano de predio	86,65	44,38	

APROVECHAMIENTO DE
LA TIERRA: SUPERFICIE
EXPLOTADA POR USO DEL
SUELO – 2000

USO DEL SUELO	MALDONADO		TOTAL PAIS		RELACIÓN MALDONADO/PAIS
	(ha)	%	(ha)	%	
Tierras de uso pecuario	331435	83,59	13283130	86,14	2,50
Tierras de uso agrícola	2036	0,51	673759	4,37	0,30
Tierras de uso forestal	54491	13,74	1250722	8,11	4,36
Tierras improductivas	8.525	2,15	212072	1,38	4,02
TOTAL	396.487	100,00	15.419.683	100,00	2,57

DISTRIBUCIÓN DE TIERRAS
PECUARIAS POR TIPO DE TAPIZ
– 2000

TIPO DE TAPIZ	MALDONADO		TOTAL PAIS		RELACION MALDONADO/PAIS
	(ha)	%	(ha)	%	
Campo natural	287268	85,61	11667747	89,81	2,46
Campo natural mejorado	25082	7,47	387331	2,98	6,48
Praderas y Forrajes	22760	6,78	760499	5,85	2,99
Tierras de rastrojo	455	0,14	176450	1,36	0,26
TOTAL	335.565	100,00	12.992.027	100,00	2,58

TIPO DE CULTIVO	MALDONADO		TOTAL PAIS		RELACION MALDONADO/PAIS
	(ha)	%	(ha)	%	
Cerealeros e industriales	549	54,20	597533	88,69	0,09
Hortícolas	283	27,94	34695	5,15	0,82
Permanentes	181	17,87	41531	6,16	0,44
TOTAL	1.013	100,00	673.759	100,00	0,15

DISTRIBUCIÓN DE TIERRAS AGRÍCOLAS POR TIPO DE CULTIVO – 2000

Lo más destacable en términos cuantitativos de la comparación nacional, es cuando se analiza la evolución de la actividad y rubros en los últimos 40 a 50 años.

Las Gráficas 1 y 2 que se adjuntan muestran la caída de importancia absoluta y relativa de la actividad agrícola, donde en dicho período, las tierras cultivadas en el año 2000, representan menos del 10% de las cultivadas 50 años atrás que alcanzaban a más de 22.000 ha. Constituye el Departamento con las menores tasas de cultivos, teniendo para el año 2000, tan sólo 181 explotaciones de cultivos permanentes (frutales y viñedos) y sólo 283 de rubros hortícola.

La Gráfica 2 indica que en dicho período, se pierden casi 1000 establecimientos agropecuarios. Similares tendencias arrojan el Gráfico 3 donde se observa la caída lógica en la generación de empleo en la actividad, siendo en la actualidad de 3000 empleos menos que en 1961.

El único indicador que muestra un incremento, para el período, pero concentrado en los últimos 10 años, es el forestal (Gráfica 4) donde la superficie forestada se triplica, asociada básicamente a la promoción forestal de la ley de 1987. De las más de 18.000 has. plantada, aproximadamente la mitad 9.200 has., lo han sido al amparo de la ley forestal, por tanto con acceso al subsidio.

Resulta interesante comparar entre sí las diferentes modalidades y localizaciones de la cobertura forestal en el Departamento (bosque natural, plantaciones artificiales de distinto tipo), tal cual se aprecia en el Gráfico adjunto como resultado de la interpretación de las imágenes satelitales Google.

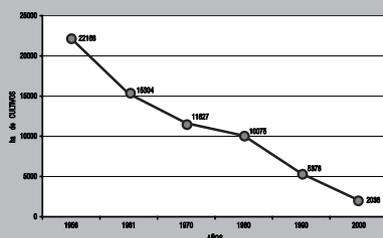
Por último la Gráfica 5, refiere a la evolución de existencias ganaderas, donde se observa el importante descenso de los lanares y el incremento en menor tasa de los vacunos. Por tanto el comportamiento es totalmente similar al del País, indicando el claro posicionamiento promedio de Maldonado.

gráfico 08

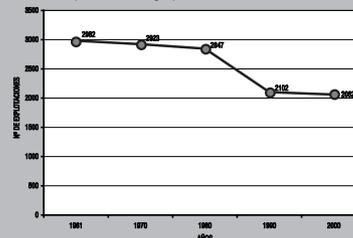
cobertura forestal (monte natural, plantaciones forestales y frutales) en base a lectura de imagen google

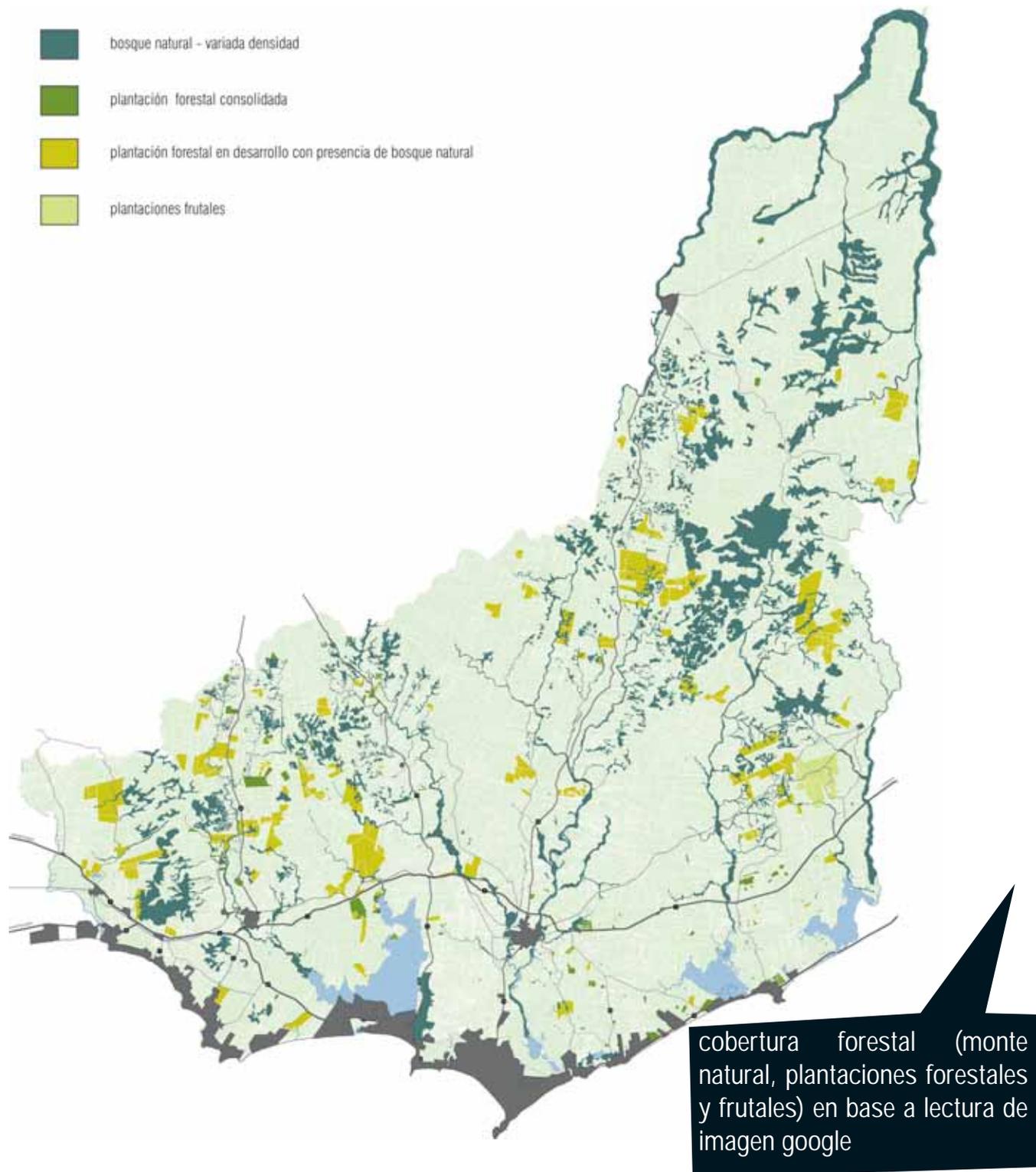
pág. 69

gráfica 1. Tierras Cultivadas. evolución del periodo 1956/2000

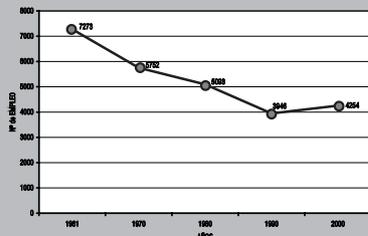


gráfica 2. Nº de Explotaciones Agropecuarias. evolución del periodo 1961/2000

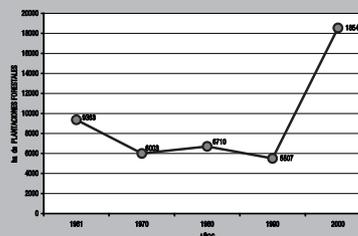




gráfica 3. Evolución del Empleo Agropecuario. evolución del período 1961/2000



gráfica 4. Plantaciones Forestales. evolución del período 1961/2000



Dimensión Ecosistémica

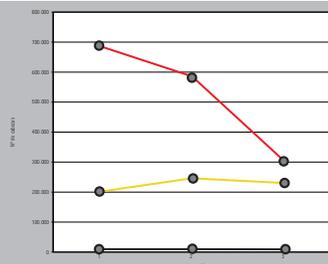
La presencia de sierras, la faja costera y el sistema lagunar le dan una impronta singular al Departamento, que requiere a futuro de un manejo cuidadoso. Por la fragilidad del ecosistema sujeto a una importante presión urbana, Uruguay está implementando una herramienta que permite armonizar el cuidado del ambiente, en particular de la diversidad biológica, con el desarrollo económico y social del Departamento.

El marco es la ley n° 17.234, donde se declara de interés general la creación y gestión de un Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SNAP), como instrumento de aplicación de las políticas y planes nacionales de protección ambiental. En esta dirección, el sistema lagunar, los humedales del arroyo Maldonado, las islas marítimas y la región serrana de Aiguá son sitios de interés a ser protegidos.

Ya PROBIDES lo había sugerido en la Guía Ecoturística de la Reserva de Biosfera Bañados del Este, Uruguay. La región Este de Maldonado forma parte de la llamada "Reserva de Biosfera de los Bañados del Este", que cubre unas 3.850.000 ha y ofrece una sorprendente gama de atracciones para el 'ecoturista': Montes, lagunas y bañados, dunas y áreas costeras, bosques de palmeras, etc.

En la guía ecoturística se describen ocho circuitos diferentes en la Reserva de Biosfera. Para cada circuito se ofrece una presentación sobre la vida silvestre del área, eventos históricos, distancias y estado del camino. El capítulo de presentación proporciona una descripción de toda la Reserva de Biosfera, la flora y la fauna, los valores culturales y recomendaciones para el turista. En el último capítulo aparecen algunas indicaciones útiles para el turista, tales como dónde comer y dormir así como un calendario de festividades y eventos. Esta guía ha sido preparada como parte del proyecto GEF/PNUD y también se ha beneficiado de financiamiento de la Unión Europea.

gráfica 5. Existencia Animal



	1	2	3
● VACUNOS	201.260	246.022	230.053
● OVINOS	687.251	585.746	302.498
● PORCINOS	9.620	9.521	8.988

Dimensión Ecosistémica

Proceso Urbanizador de la Franja Costera

El borde costero del Departamento, sometido a fuertes presiones de urbanización, ya está "colonizado" en su casi totalidad. De los 122 kilómetros de costa desde el Arroyo Solís a la Laguna Garzón, los espacios costeros que quedan aún sin fraccionar -en la modalidad de zona urbana o suburbana, o bajo ley de PH o Club de Campo en el medio rural-, son los siguientes:

- 2 km entre Punta Negra y Barra de Portezuelo (Microrregión Piriápolis)
- 3 Km entre Barra de Portezuelo y Sauce de Portezuelo (Microrregión Piriápolis)
- 0.75 km, antes de Eden Rock (Microrregión Garzón-José Ignacio)
- 3 km en la Barra de la Laguna Garzón (Microrregión Garzón-José Ignacio)

gráfico 09

cuencas hidrográficas
del departamento

pág. 73

Dimensión Ecosistémica

Cuencas Hidrográficas

Al Departamento también se lo puede leer desde la perspectiva de las cuencas hidrográficas, sistema extremadamente complejo y determinante fundamental para una ordenación respetuosa de la significativa oferta ambiental existente. En el Departamento se reconocen trece cuencas hidrográficas:

CUENCA	Área (km ²)	%
ARROYO SOLÍS GRANDE	191,70	4,0
RIO DE LA PLATA	202,60	4,0
LAGUNA DEL SAUCE	709,10	14,6
LAGUNA DEL DIARIO	43,10	0,8
ARROYO MALDONADO EN ZONA SAN CARLOS	431,00	9,0
ARROYO SAN CARLOS	823,40	17,0
ARROYO MALDONADO EN ZONA LA BARRA	154,20	3,0
LAGUNA BLANCA	19,50	0,4
LAGUNA JOSE IGNACIO	737,20	15,0
LAGUNA GARZÓN	374,00	7,7
ARROYO DEL AIGUÁ	711,90	14,7
ARROYO DEL ALFEREZ	423,30	9,0
OCEANO ATLANTICO	39,00	0,8
TOTAL	4860,00	100

Las cuencas de la Laguna del Diario, del Sauce y Garzón hoy son objeto de estudios específicos que se detallan en los Inventarios analítico-crítico de las Microrregiones a las que pertenecen.

Dimensión Ecosistémica

Aptitud del Suelo y Uso Actual

Según los datos censales del año 2000, el bajo dinamismo de la actividad agropecuaria general del Departamento, contrasta con la oferta o aptitud potencial de los suelos y el fenómeno se da en el contexto de una tendencia histórica de pérdida de importancia de la actividad, en todos sus rubros, salvo la forestal.

Tal comparación, pone en evidencia una extendida situación de subutilización del potencial de recursos, más allá de presentar situaciones localizadas de importante deterioro.

Estos deterioros, en general se presentan bajo la forma de pérdida de material constitutivo o erosión de suelo, en forma laminar o en cárcavas, asociada su localización, principalmente a prácticas agrícolas anteriores en suelos de mayor potencial, y en muy menor medida, a situaciones puntuales de sobre-pastoreo en los suelos más superficiales.

La evaluación del potencial o aptitud de los suelos se realizó en base a la información brindada por la Dirección de Suelos y Aguas del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca, quien generó una interpretación de las características de los suelo en base a los datos de CONEAT y levantamientos existentes.

Al respecto, los suelos se clasificaron en ocho categorías de aptitud, que para su manejo en este trabajo, se sintetizaron en tres grandes clases. En el Gráfico 10 se puede observar la distribución espacial de los suelos por tipo de aptitud. En el Cuadro que también se adjunta se presenta la cuantificación en hectáreas de cada clase y su participación relativa en el conjunto del Departamento.

Como se desprende del análisis de la información, 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. Ocupan poco más de 63.000 ha lo cual representa el 13% del total departamental. Su localización está asociada a terrenos de poca pendiente, y se encuentran mayoritariamente al sur del Departamento con fuerte peso en la Microrregión de San Carlos y de José Ignacio; al norte, el valle del Aigúa, presenta también una alta proporción de estos suelos.

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 química de los suelos; también acá se ubican suelos con posibilidades para plantaciones forestales.

Conforman la mayor parte de los suelos del Departamento, ocupando 350.000 ha, lo cual significa el 74% del total. Su localización está asociada a sitios o sectores de territorio con mayor pendiente, en las zonas de

gráfico 10

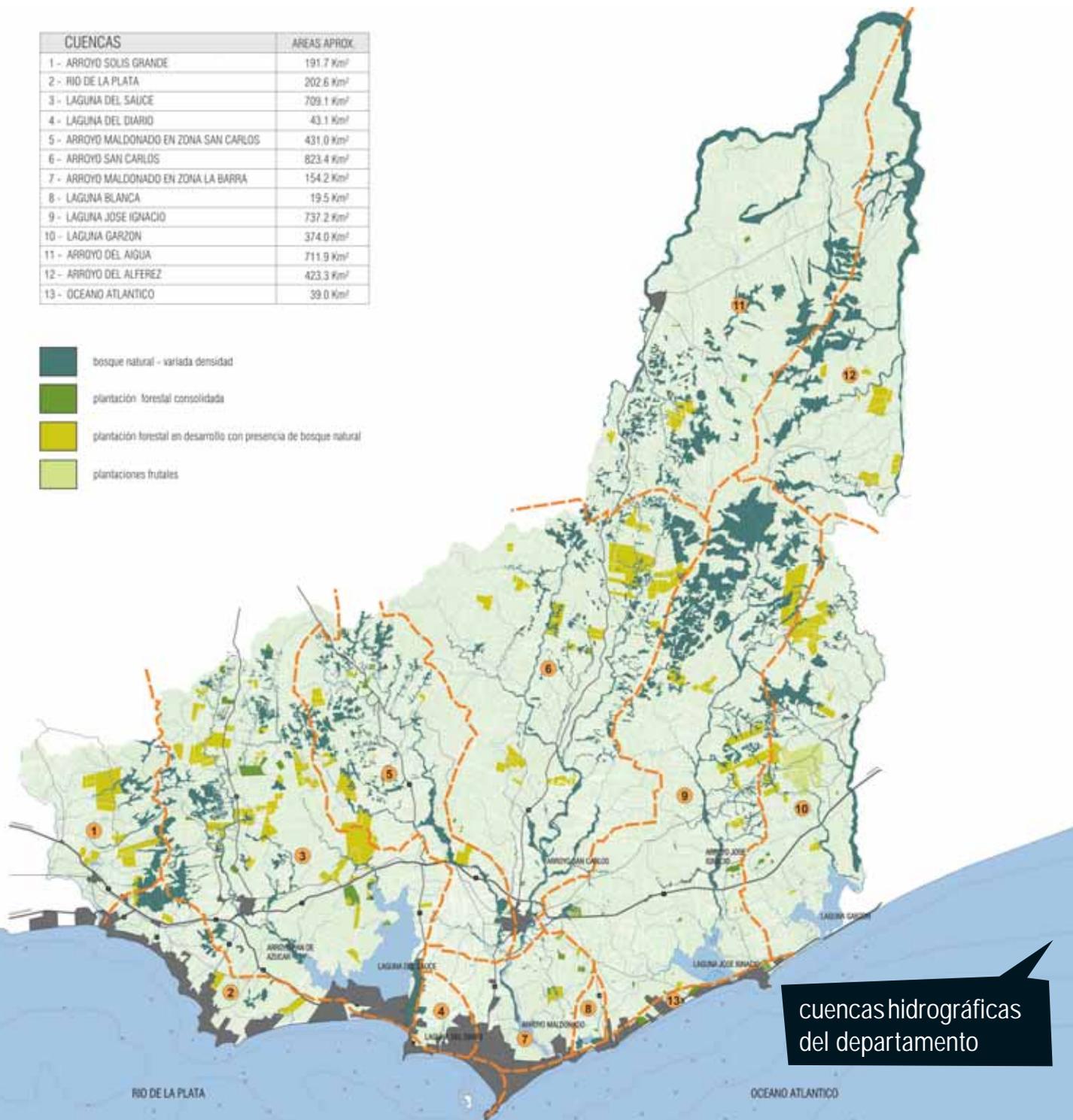
aptitud de suelo
del departamento

pág. 74/ 75



CUENCAS	AREAS APROX.
1 - ARROYO SOLIS GRANDE	191.7 Km ²
2 - RIO DE LA PLATA	202.6 Km ²
3 - LAGUNA DEL SAUCE	709.1 Km ²
4 - LAGUNA DEL DIABLO	43.1 Km ²
5 - ARROYO MALDONADO EN ZONA SAN CARLOS	431.0 Km ²
6 - ARROYO SAN CARLOS	823.4 Km ²
7 - ARROYO MALDONADO EN ZONA LA BARRA	154.2 Km ²
8 - LAGUNA BLANCA	19.5 Km ²
9 - LAGUNA JOSE IGNACIO	737.2 Km ²
10 - LAGUNA GARZON	374.0 Km ²
11 - ARROYO DEL AGUA	711.9 Km ²
12 - ARROYO DEL ALFEREZ	423.3 Km ²
13 - OCEANO ATLANTICO	39.0 Km ²

	bosque natural - variada densidad
	plantación forestal consolidada
	plantación forestal en desarrollo con presencia de bosque natural
	plantaciones frutales



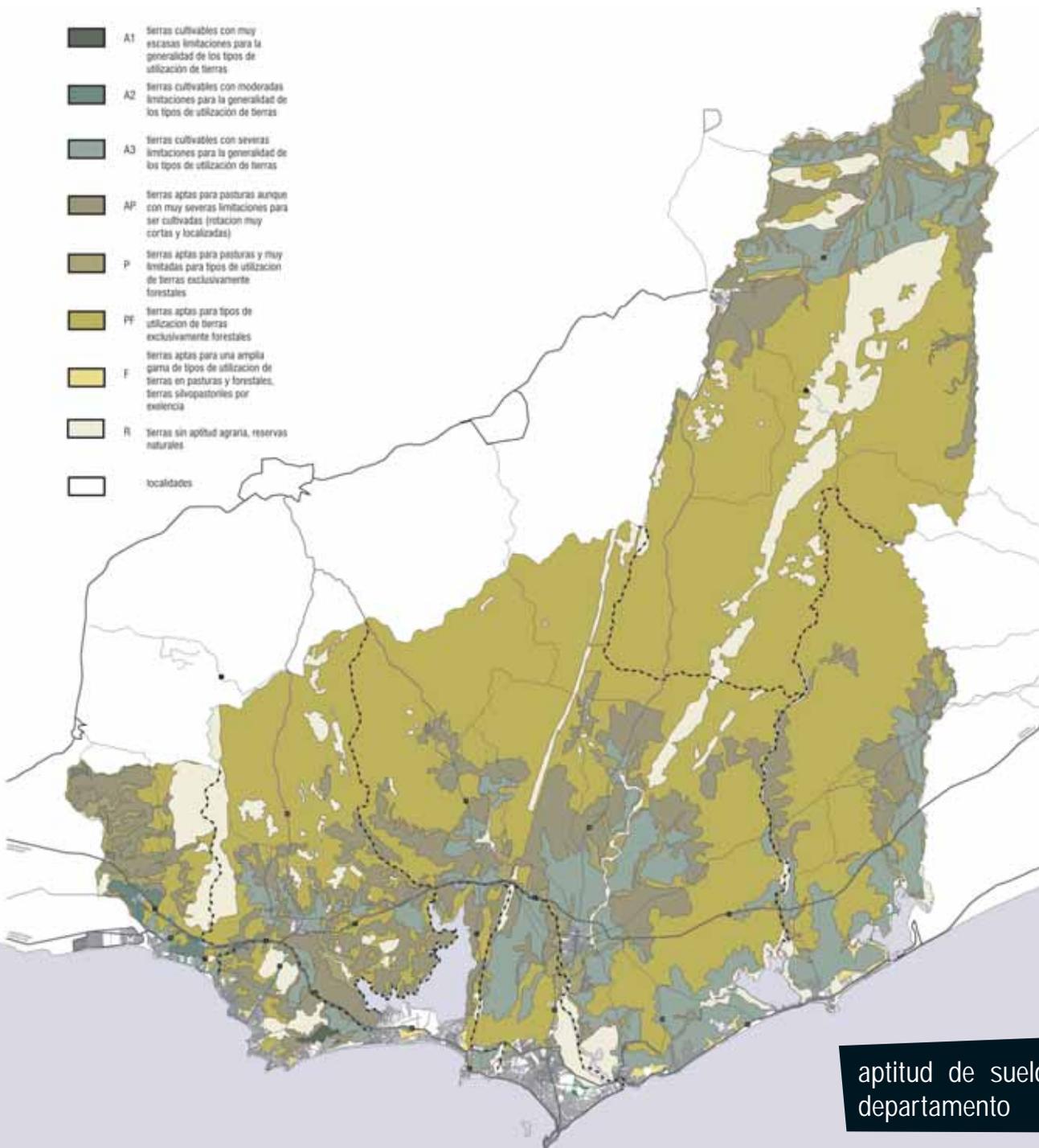
cuencas hidrográficas
del departamento

DISTRIBUCIÓN DE LAS TIERRAS POR TIPO DE APTITUD DEPARTAMENTO DE MALDONADO			
Aptitud para cultivos con limitaciones	héctareas		(%)
			63093
A1	415		0,09
A2	1731		0,37
A3	60948		12,97
Aptitud dominante pecuaria y silvo pastorial		349097	74,31
AP	75551		16,08
P	17757		3,78
PF	255789		54,45
Tierras frágiles de protección ecosistémica		57585	12,26
F	4504		0,96
R	53082		11,30
TOTAL		469776	100,00

DISTRIBUCIÓN DE LAS TIERRAS POR TIPO DE APTITUD ZONA SUR DEL DEPARTAMENTO			
Aptitud para cultivos con limitaciones	héctareas		(%)
			49006
A1	415		0,2
A2	1728		0,7
A3	46863		19,4
Aptitud dominante pecuaria y silvo pastorial		162297	67,2
AP	53161		22,0
P	12131		5,0
PF	97005		40,2
Tierras frágiles de protección ecosistémica		30301	12,5
F	4504		1,9
R	25797		10,7
TOTAL		241603	100,0

FUENTE: Elaboración propia con información de Plano de Aptitud de Suelos.
Años 2007. Dirección de Suelos y Aguas / MGAP

-  A1 tierras cultivables con muy escasas limitaciones para la generalidad de los tipos de utilización de tierras
-  A2 tierras cultivables con moderadas limitaciones para la generalidad de los tipos de utilización de tierras
-  A3 tierras cultivables con severas limitaciones para la generalidad de los tipos de utilización de tierras
-  AP tierras aptas para pasturas aunque con muy severas limitaciones para ser cultivadas (rotación muy corta y localizadas)
-  P tierras aptas para pasturas y muy limitadas para tipos de utilización de tierras exclusivamente forestales
-  PF tierras aptas para tipos de utilización de tierras exclusivamente forestales
-  F tierras aptas para una amplia gama de tipos de utilización de tierras en pasturas y forestales, tierras silvopastorales por excelencia
-  R tierras sin aptitud agraria, reservas naturales
-  localidades



aptitud de suelo del departamento

cuchillas y serranías, en sus laderas y zonas con menos pendiente de suelos superficiales. Por tanto, ocupan toda la zona serrana central del Departamento, con las prolongaciones al oeste y noreste, y parte de los suelos más superficiales del centro y sur.

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

Ocupan casi 58.000 ha representando poco más del 12 % de la superficie departamental. Incluyen dos subcategorías; una con muy poca extensión, clasificada como forestal, que son básicamente los suelos de dunas costeras que tienen esta aptitud desde que así fueron clasificadas para la Ley Forestal; son apenas 4.500 há., muchas de las cuales ya tiene plantaciones, fundamentalmente de pinos o tiene uso residencial.

La otra subcategoría constituye la mayor proporción de esta clase. Son suelos clasificados como de reserva, que representan el 11,3 % del Departamento y son algo más de 53.000 ha. Presenta dos claras localizaciones; una correspondiente a los suelos que conforman las partes altas o cumbres de las serranías, caracterizados por su superficialidad, rocosidad, entre otras 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.

De ahí entonces la necesidad de protección. 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, además de que en un caso significa la fuente de agua potable. En síntesis los suelo 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.

Dimensión Político-Jurídico-Institucional

Gobierno Departamental

Durante el período colonial, la mayor parte del actual territorio departamental dependió directamente del gobierno de Buenos Aires y solo el Sector Suroeste integraba la jurisdicción de la Gobernación de Montevideo creada en 1750.

En 1828, culminando las luchas por la independencia, se implementa la organización departamental, sustituyendo a los Cabildos.



La Ciudad de Maldonado es capital de uno de los nueve departamentos iniciales, siendo entonces mucho más extenso que el actual, llegando hasta el río Cebollatí y la frontera con Brasil, pero en 1837 se desglosa la parte noroeste al crearse el de Minas y en 1880 la parte este creando el de Rocha.

La Constitución de 1830 instala un régimen muy centralizado, siendo el gobierno de los departamentos casi simplemente unidades desconcentradas del gobierno nacional, con un Jefe Político en cada departamento, designado por el Poder Ejecutivo, que dirigía la administración y comandaba el ejército y la policía en esa jurisdicción, pero además se instala una Junta Económica Administrativa (JEA), electa directamente, aunque con cometidos muy limitados.

Así durante todo el resto del siglo XIX hay reiterados planteos para aumentar las facultades de las JEA, que paulatinamente incluso por las propias necesidades de funcionamiento del gobierno, al aumentar hacia fines de ese siglo los cometidos del estado, se va produciendo.

Así se llega a la Ley de Juntas de 1903 y en 1908 a la Ley de Intendencias, que crea el cargo de Intendente para las funciones ejecutivas, que se desglosan de las del Jefe Político, pero son designados por el Poder Ejecutivo y tiene derecho de veto de las resoluciones de la Junta, lo que implica cierto retroceso en cuanto a la autonomía.

Finalmente con la Constitución de 1917, los departamentos adquieren mayor autonomía de funcionamiento, incluyendo la elección directa de las autoridades departamentales tanto de su ejecutivo, como de su órgano legislativo, lo cual se ha mantenido desde entonces.

Dimensión Político-Jurídico-Institucional

Autoridades Locales

Durante el período colonial funcionaron en la Banda Oriental, al igual que en el resto de Hispanoamérica órganos de gobierno local: los Cabildos.

Al inicio Maldonado, San Carlos y los territorios situados en el Este dependían a estos efectos del Cabildo de Buenos Aires, pero en 1784 el Virrey del Río de la Plata, Marqués de Loreto decreta la elección del Cabildo de Maldonado, con 8 integrantes, que comienza a funcionar en 1786. Ni en San Carlos, ni Minas (que dependía de Montevideo), ni en Rocha llegó a instalarse Cabildo.

En 1799 se le asigna a la villa de San Carlos una extensa jurisdicción, separada de la de Maldonado por el arroyo de igual nombre, abarcando además los partidos de José Ignacio, Garzón, Rocha, India Muerta, Don Carlos y Castillos Grande, pero luego de culminada la fundación de Rocha, a fines de 1801, se pasa a su jurisdicción todo el territorio situado al este del arroyo Garzón.

La Constitución de 1830, no mantiene ningún tipo de autoridad local; se limita a indicar que para los poblados que no son cabecera de departamento que en ese entonces eran muy pocos, el Jefe Político designaba un oficial encargado.

Recién en 1867 un decreto instrumenta el funcionamiento de Juntas Auxiliares o Junta Delegadas en las demás poblaciones no capitales, para complementar allí las actividades de la JEA del departamento y nombradas por ella y así se instalan muchas de ellas.

La Ley Orgánica Municipal de 1935, todavía vigente, prevé dos tipos de Juntas Locales y los requisitos para su creación, las Centralizadas o Delegadas y las Juntas Locales Autónomas de Gestión Ampliada (JLA) que

tienen mayores atribuciones, a las que la Constitución de 1952 agregó un tercer tipo de Juntas, al poder pasar estas últimas a ser declaradas Electivas directamente (JLAE).

En el Departamento funcionan cinco Junta Locales Centralizadas: las de Pan de Azúcar, Aiguá, Piriápolis, Gregorio Aznárez y Garzón.

En San Carlos y con jurisdicción sobre la 2ª, 4ª y 6ª Secciones Judiciales, la Junta Local pasa mediante la Ley N° 11.250 en el año 1949 a ser Autónoma y por la Ley N° 16.569 del 5/09/1994 es declarada Electiva (JLAE), una de las tres que existen en el país.

La enmienda Constitucional de 1996 abre nuevas posibilidades para la escala de gestión local, que no han sido todavía plenamente aprovechadas.

Con la nueva redacción del Art.262 de la Constitución, se establece que son diferentes la materia departamental y la materia local, pero no se ha elaborado la ley que las defina, lo que dilucidaría cuáles son las competencias de los gobiernos departamentales y las de los gobiernos locales.

Además entre otras disposiciones, como facultar al Intendente con el acuerdo de la Junta Departamental a delegar en las autoridades locales ciertos cometidos, establece que podrá haber una o más autoridades locales en la planta urbana de las capitales departamentales.

Dimensión Político-Jurídico-Institucional

Marco Jurídico-Institucional para la Planificación Territorial

Generalidades

Sin duda que el marco jurídico-institucional es un factor a considerar en todo diagnóstico destinado a preparar intervenciones en el territorio departamental.

Y lo es fundamentalmente por dos razones. Por un lado, para considerar aquellos aspectos rígidos de las normativas que hacen a las base estructural del sistema, generalmente consagrados constitucionalmente, y que no se espera que cambien. Por el otro lado, aquel sector de regulaciones, principalmente reglamentario, respecto del cual se hace necesario producir variantes en las regulaciones para que las propuestas a ser elaboradas sean operativas.

En este último aspecto, se trata de determinar cuáles son las mutaciones necesarias que conduzcan al escenario deseado. En esa tarea hay determinadas reglas de juego a respetar, para no salir del camino de la juridicidad, en particular en esta materia en que la competencia de los órganos aparece dispersa o superpuesta entre distintas unidades. Hay un tema de jerarquía normativa a considerar, que en ocasiones limita el accionar del nivel departamental.

Asimismo, debe considerarse el conflicto interés público-interés particular que juega en la materia. Se opera claramente en un ámbito en que está presente el interés general, desde que las intervenciones a programarse no buscan otra cosa que realizar valores de la comunidad, considerada en su conjunto.

En la praxis, es posible entrar en conflicto con el interés individual del propietario, sustentado en sus legítimos derechos subjetivos, cuya protección en el goce asegura la Constitución de la República. De esa manera,

y conforme con el texto constitucional, la limitación en el goce de ese derecho solo puede venir de una ley de interés general.

Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible

Vinculado a esto último, existe un aspecto coyuntural que merece destacarse. El 18 de junio de 2008 fue promulgada por el Poder Ejecutivo la Ley No. 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.

Ello trae aparejada la instalación definitiva de la temática de la ordenación territorial –la que se declara a texto expreso como de interés general- en las agendas de los gobernantes nacionales y departamentales, a partir de una exhaustiva regulación de la materia, incluyendo los aspectos competenciales de los distintos órganos y los instrumentos con que contarán para llevar adelante las políticas territoriales.

Por lo tanto, se presenta como de toda lógica que los escenarios a proyectar, no desentonen con las soluciones legislativas contenidas en el texto de la reciente ley, para evitar marchas y contramarchas en una materia donde las transformaciones son lentas y costosas.

En consecuencia, parece oportuno mencionar -aunque sea brevemente- las previsiones de la Ley en cuanto a competencia, categorización de suelos e instrumentos de ordenamiento territorial.

Competencia

En el escenario de esta Ley, se le atribuye al Poder Ejecutivo (PE) competencia en la elaboración de la Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, a efectos de su presentación para ser aprobadas por el Poder Legislativo (art. 10).

A su vez se prevé que el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) a través de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT) y eventuales organismos convocados al efecto, elaborará los Programas Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, en el marco del Comité Nacional de Ordenamiento Territorial y con el asesoramiento de la Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial, los cuales serán elevados al PE para su aprobación. (Artículo 11 inc. 2).

Se agregan nuevos actores en la materia: la Corporación Nacional para el Desarrollo, a la cual se le comete la promoción del ordenamiento territorial mediante la financiación de programas y proyectos en el marco de los instrumentos de ordenamiento territorial debidamente aprobados (Artículo 85 nral. 5).

En cuanto al ámbito departamental, la Ley establece que los Gobiernos Departamentales tendrán la competencia para categorizar el suelo, así como para establecer y aplicar regulaciones territoriales sobre





usos, fraccionamientos, urbanización, edificación, demolición conservación, protección del suelo y policía territorial, en todo el territorio departamental mediante la elaboración, aprobación e implementación de los instrumentos establecidos en la ley (Artículo 14). A nivel de la localidad, las autoridades locales participan en la definición de los contenidos de los Planes Locales, los cuales son aprobados luego a nivel departamental (Artículo 17 inc. 2).

La ley dispone agregados a la Ley Orgánica Municipal de 1935 (Ley 9.515), presentando explicitadas las competencias de la Junta Departamental para dictar reglas concernientes a la edificación en todo el territorio del Departamento. Se incluye como atribución del Intendente, la actividad administrativa del ordenamiento territorial, y el cometido de elaborar los instrumentos correspondientes para su sometimiento a la Junta Departamental, así como el ejercicio de las potestades de policía territorial.⁴

A su vez, la Ley de Centros Poblados de 1946, con las modificaciones contenidas en la nueva Ley, mantiene la competencia exclusiva de los Gobiernos Departamentales, para autorizar la subdivisión de predios con destino directo o indirecto a la creación de un centro poblado, y para aprobar el trazado y apertura de calles, caminos o sendas, o cualquier tipo de vías de circulación.⁵

4. Artículo 85. (Ajustes legales).-

4. Ajustes a la Ley N° 9.515, de 28 de octubre de 1935, Ley Orgánica Municipal.

a) Agrégase el siguiente numeral al artículo 19 de la Ley N° 9.515, de 28 de octubre de 1935:

“35) Dictar reglas para la edificación, en todo el territorio del departamento, siendo de su cargo:

A) La regulación normativa de la actividad de ordenamiento territorial departamental.

B) Aprobar las ordenanzas y demás instrumentos de ordenamiento territorial elaborados por el Intendente.

C) El contralor de la actividad administrativa del ordenamiento territorial por parte del Intendente”.

b) Agrégase al artículo 35 de la Ley N° 9.515, de 28 de octubre de 1935, el numeral 43 con el siguiente texto:

“43) La actividad administrativa del ordenamiento territorial, en todo el territorio del departamento, especialmente:

A) Elaborar directa o indirectamente los instrumentos de ordenamiento territorial que le encomiende la ley y someterlos a la aprobación de la Junta Departamental.

B) Ejercer las potestades de policía territorial, siendo de su cargo la autorización del ejercicio del derecho a construir, demoler, fraccionar, utilizar o localizar actividades en los terrenos y en general toda modificación predial, a través del otorgamiento de los permisos y autorizaciones correspondientes, de acuerdo a lo que dispongan las leyes y los decretos de la Junta Departamental”.

5. Artículo 85. (Ajustes legales).-

1. Ajustes a las Leyes N° 10.723, de 21 de abril de 1946, y N° 10.866, de 25 de octubre de 1946, Ley de Centros Poblados.

a) Modificase el artículo 1° de la Ley N° 10.723, en la redacción dada por la Ley N° 10.866, de 25 de octubre de 1946, el que quedará redactado de la siguiente forma:

“Queda exclusivamente reservada a los Gobiernos Departamentales respectivos la competencia para autorizar toda creación de predios cuando así lo establezcan los instrumentos de ordenamiento y desarrollo territorial sostenible, así como, en todos los casos, para autorizar la subdivisión de predios con destino directo o indirecto a la formación de centros poblados y para aprobar el trazado y la apertura de calles, caminos o sendas o cualquier tipo de vías de circulación o tránsito que impliquen o no amanzanamiento o formación de centros poblados”.

b) Derogase el segundo y tercer párrafos del artículo 2° de la Ley N° 10.723, de 21 de abril de 1946. Mantienen su vigencia el primer párrafo de

Instrumentos de Ordenamiento Territorial

Los instrumentos previstos en la Ley, no se presentan como taxativos (Artículo 8 in fine), sino que por el contrario puede haber otros planes e instrumentos destinados a la regulación de actividades con incidencia en el territorio dispuestos en la legislación específica correspondiente, excepto los que el propio proyecto anula, modifica o sustituye.

Se les declara de orden público y obligatorio (Artículo 2) en los términos establecidos en el proyecto. Sus determinaciones serán vinculantes para los planes, proyectos y actuaciones de las instituciones públicas, entes y servicios del Estado y de los particulares.

La declaratoria de orden público, implica la detección por parte del legislador, de un sector de realidad que desea extraer del ámbito de autonomía de la voluntad de los individuos, para aplicarle un régimen específico que no podrá ser modificado por acuerdo de partes. Cuando se está ante normas calificadas como de orden público, se habla de “derecho necesario”, indisponible para los sujetos involucrados, al extremo que lo hecho contra una norma de orden público tiene la sanción de la nulidad absoluta, y se tiene como no existente.

La ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, prevé en su Artículo 8 una serie de instrumentos para la planificación y ejecución del ordenamiento territorial.

Ámbito Nacional

- Directrices Nacionales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible
- Programas Nacionales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible

Su elaboración y aprobación corresponde al Gobierno Nacional.

Ámbito Regional

- Estrategias Regionales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible

Su elaboración y aprobación se realizará en forma concertada entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Departamentales comprendidos.

Ámbito Departamental

- Ordenanzas Departamentales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible
- Directrices Departamentales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible
- Planes Locales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible

La competencia para la elaboración y aprobación es exclusiva de los Gobiernos Departamentales.

la citada norma y el último párrafo agregado por la Ley N° 10.866, de 25 de octubre de 1946, referido a excepciones.

c) Modificase el tercer párrafo del artículo 9° de la Ley N° 10.723, de 21 de abril de 1946, que quedará redactado de la manera siguiente:

“En todos los casos estos planos se realizarán respectivamente por un profesional especializado en ordenamiento territorial o urbanismo y por un agrimensor”.

d) Derógase el inciso segundo del artículo 10 de la Ley N° 10.723, de 21 de abril de 1946.

//...//

j) Sustitúyese el artículo 19 de la Ley N° 10.723 de 21 de abril de 1946, el que quedará redactado de la siguiente forma:

“Todos los fraccionamientos y trazados efectuados en contravención a lo dispuesto por la presente ley y las ordenanzas e instrumentos de ordenamiento territorial, serán absolutamente nulos, debiendo el Gobierno Departamental imponer las sanciones correspondientes a que refieren los artículos 10 y 11 de la presente ley”.

A su vez también es competencia de los Gobiernos Departamentales involucrados, la elaboración y aprobación de:

- Instrumentos del ámbito interdepartamental
- Instrumentos especiales de ordenamiento y desarrollo territorial sostenible

Las Ordenanzas Departamentales contendrán las determinaciones generales respecto a la gestión, planificación y actuación territorial en toda la jurisdicción del departamento (Artículo 15). El proyecto original del Poder Ejecutivo disponía un contenido mínimo de éstas, que fue suprimido por el Senado.

Las Directrices Departamentales constituyen el instrumento que establece el ordenamiento estructural del territorio departamental, determinando las principales decisiones sobre el proceso de ocupación, desarrollo y uso del mismo. Tienen como objeto fundamental, planificar el desarrollo integrado y ambientalmente sostenible del territorio departamental, mediante el ordenamiento del suelo y la previsión de los procesos de transformación del mismo. (Artículo 16).

La Ordenanza podrá definir los límites territoriales de las categorías primarias en la categorización de suelo, así como las subcategorías secundarias dentro de éstas. A falta de planes locales de Ordenamiento Territorial, podrá especificar el ordenamiento de los centros poblados y sus microrregiones, en forma subsidiaria a la aprobación de aquellos.

Los Planes Locales son los instrumentos mediante los cuales se desarrolla el ordenamiento en los ámbitos geográficos locales dentro del departamento (Artículo 17). Aparece acá el concepto de localidad.

Los Planes Interdepartamentales se reservan según el texto de la ley, para el ordenamiento “estructural y detallado” formulado por acuerdo de partes en los casos de Microrregiones compartidas.

Los Instrumentos Especiales, son aquellos complementarios o supletorios de los anteriores, como ser: Planes Parciales, Planes Sectoriales, Programas de Actuación Integrada, Inventarios, Catálogos y otros instrumentos de bienes y espacios.

Categorización de Suelos

La Ley destaca la exclusiva competencia del Gobierno Departamental en esta materia, la cual se ejercerá a través de los distintos instrumentos previstos (Artículo 30).

Esa competencia ya estaba dada por las Leyes de Centros Poblados de 1946, aunque con un concepto antiguo de ordenamiento en el sentido que el Gobierno Departamental no se presentaba pro-activo para categorizar zonas con un criterio prospectivo, sino que actuaba más bien como reacción reguladora de la iniciativa de los particulares para crear centros poblados, con la consiguiente subdivisión de la tierra.

El texto legal establece tres posibles categorías de suelo: urbano, suburbano y rural, que luego a su vez podrán ser objeto de subcategorizaciones más específicas en los propios instrumentos que se elaboren a nivel departamental.

Se proporciona una descripción de cada una de las categorías matrices.

El suelo categoría rural, excluido de todo proceso de urbanización y de fraccionamiento con propósito residencial, se identifica con las subcategorías:

- Rural productiva, cuyo destino principal sea agrario, pecuario, forestal o similar, minería o actividad extractiva, o el que los instrumentos de ordenamiento territorial establezcan para asegurar la disponibilidad de suelo productivo y áreas en que éste predomine.
- Rural natural: áreas de territorio protegido con el fin de mantener el medio natural, la biodiversidad, el paisaje u otros valores patrimoniales, ambientales o espaciales(Artículo 31).

El suelo categoría urbana comprende "...las áreas de territorio de los centros poblados, fraccionadas, con las infraestructuras y servicios en forma regular y total, así como aquellas áreas fraccionadas parcialmente urbanizadas en las que los instrumentos de ordenamiento territorial pretenden mantener o consolidar el proceso de urbanización." (Artículo 32).

Como subcategorías, se prevé el suelo categoría urbana consolidado, previsto para 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, en proporción a las necesidades de los parcelas componentes de la zona. El suelo categoría urbana no consolidado, sería para aquellos casos en que aún existiendo un mínimo de redes de infraestructuras, las mismas sean insuficientes para dar servicio a los usos previstos, y para aquellas áreas degradadas o en desuso destinadas a recibir actuaciones para su consolidación o renovación (Artículo 32).

El suelo categoría suburbana "...comprenderá las áreas de suelo constituidas por enclaves con usos, actividades e instalaciones de tipo urbano o zonas en que éstas predominen, dispersos en el territorio o contiguos a los centros poblados, según lo establezcan los instrumentos de ordenamiento territorial...".

A vía de ejemplo, se mencionan como instalaciones a las que refiere la ley, aquellas destinadas a fines habitacionales, turísticos, residenciales, deportivos, recreativos, industriales, de servicio, logística o similares. (Artículo 33).

Tanto para el suelo categoría urbano como para el suburbano, y en relación con el Artículo 297 numeral 1 de la Constitución de la República, se dispone que tanto a los efectos de dicha norma constitucional como para toda otra legislación y en especial sobre fraccionamientos, el concepto de propiedad inmueble urbana se podrá adjudicar al suelo categoría urbana.

A su vez en relación al suelo categoría suburbano, y a los mismos efectos, se expresa que el concepto de propiedad inmueble suburbana se podrá adjudicar, en todo o en parte del predio, indistintamente al suelo categoría suburbana o urbana.

Relacionado con este tema, importa señalar que en tanto la facultad de fijar los tributos desde el Departamento alcanza a la propiedad inmueble sobre suelo urbano y suburbano, debe alertarse sobre la tentación de categorizar suelos con la finalidad de corregir inequidades puntuales, o aún con fines recaudatorios de redistribución, por más loables que estos sean, sin medir los impactos sobre los nuevos usos que conlleva el status conferido al suelo.



Es claro que, al tomar la propiedad del suelo como base tributaria, las decisiones a su respecto deben estar sometidas a la planificación, y no al revés, pues sino se estaría determinando que fuera aquélla quien se sometiera ex post a las consecuencias de calificaciones de suelos realizadas sin criterio de ordenación territorial. Ellas 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.

Para la transformación de un suelo incluido dentro de una categoría en otra, se prevé la calificación de áreas con el atributo de potencialmente transformable, para lo que se requiere la elaboración y aprobación de un programa de actuación integrada que abarque un perímetro de actuación específicamente delimitada (Artículo 34).

A su vez se dispone la posibilidad de cautelar áreas de territorio que se entiendan necesario proteger, mediante la categorización provisoria por un plazo predeterminado como suburbano o rural, hasta tanto se elaboren instrumentos que lo categoricen en forma definitiva (Artículo 30).

Áreas Protegidas

Otro aspecto a tener en cuenta de la legislación nacional, es el régimen que organiza el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP).

La Ley 17.234 del 22 de febrero de 2000, declara de interés general la creación y gestión de un Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, como instrumento de aplicación de las políticas y planes nacionales de protección ambiental, entendiéndose por tal al "...conjunto de áreas naturales del territorio nacional, continentales, insulares o marinas, representativas de los ecosistemas del país, que por sus valores ambientales, históricos, culturales o paisajísticos singulares, merezcan ser preservados como patrimonio de la nación, aun cuando las mismas hubieran sido transformadas parcialmente por el hombre..."

El Sistema tiene como objetivos específicos entre otros, la protección de la diversidad biológica y los ecosistemas, el mantener ejemplos singulares de paisajes naturales y culturales; evitar el deterioro de las cuencas hidrográficas; protección de los objetos, sitios y estructuras culturales, históricas y arqueológicas; proporcionar oportunidades para la recreación al aire libre, compatibles con las características naturales y culturales de cada área, así como también para su desarrollo ecoturístico; contribuir al desarrollo socioeconómico, fomentando la participación de las comunidades locales en las actividades relacionadas con las áreas naturales protegidas, así como también las oportunidades compatibles de trabajo en las mismas o en las zonas de influencia.

Se le atribuye al MVOTMA, a través de la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA) la competencia



de regulación del SNAP, y dispone la creación de Comisiones Asesoras y del Fondo Nacional de Áreas Protegidas.

El reciente Informe "Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Uruguay. Avances en su diseño e implementación DINAMA/MVOTMA División Biodiversidad y Áreas Protegidas / Proyecto SNAP" de abril 2008" da cuenta de la evolución lograda hasta ahora en la implementación del Sistema.

En diciembre de 2005 se constituyó e inició su actuación la Comisión Nacional Asesora de Áreas Protegidas, un ámbito que integra una pluralidad de actores públicos, privados y de la sociedad civil, llamado a jugar un papel clave en el marco de un proceso de planificación e implementación participativa del Sistema.

La Comisión ha venido funcionando activamente desde su creación hasta el presente. Desde 2005, siete áreas han iniciado el proceso legalmente establecido para su incorporación al SNAP: Quebrada de los Cuervos (departamento de Treinta y Tres), Valle del Lunarejo (Rivera), Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay (Río Negro), Cerro Verde, Laguna de Rocha y Cabo Polonio (estas tres últimas en Rocha), y Localidad Rupestre de Chamangá (Flores). Tres de estas áreas incluyen ecosistemas marino-costeros. Se espera que el análisis de estas propuestas concluya con su incorporación al Sistema ya que en principio parecen reunir condiciones que lo justifican.

El proceso de ingreso de áreas al SNAP implica su consideración a nivel de la Comisión Nacional Asesora, la puesta de manifiesto público (etapas cumplidas en las siete áreas mencionadas), y la realización de una Audiencia Pública en el área o en un sitio próximo a la misma (fase cumplida en los casos de Quebrada de los Cuervos, Esteros de Farrapos, Lunarejo, Cerro Verde y Cabo Polonio). Los aportes recibidos durante estas instancias de consulta son considerados en la elaboración del proyecto de ingreso del área al Sistema que requiere, para culminar el proceso, la aprobación por decreto del Poder Ejecutivo. Esta instancia está muy próxima a cumplirse en Quebrada de los Cuervos, Esteros de Farrapos y Lunarejo.

Otras áreas son motivo de estudio y consulta para su posible incorporación al Sistema. Entre ellas: Cuchilla de Laureles (Tacuarembó), Sierra de Mahoma (San José), San Miguel, Laguna Negra y Laguna de Castillos (Rocha), Paso Centurión (Cerro Largo), Rincón de Pérez (Paysandú).

En diciembre de 2007 se firmaron sendos convenios entre el MVOTMA y las intendencias de Rocha y Treinta y Tres, para avanzar en la planificación y gestión de dos áreas protegidas en proceso de ingreso al SNAP: Cabo Polonio y Quebrada de los Cuervos respectivamente.

En el marco de un acuerdo firmado entre las intendencias de Canelones, Montevideo y San José –dentro del Programa Agenda Metropolitana- y el MVOTMA, las referidas intendencias presentaron al Ministerio en diciembre de 2007, un documento de propuesta de ingreso del área Humedales del Santa Lucía al SNAP".

Sin duda que en los trabajos desarrollados a partir del presente Convenio, se han detectado varias zonas con potencialidades como para ser incluidas en el status de protección del Sistema. El propio Gobierno Departamental, a través del Congreso de Intendentes, y los vecinos representados en alguna de las organizaciones de la sociedad civil que componen la Comisión Asesora Nacional de Áreas Protegidas, están en condiciones de postular las mismas para su incorporación al Sistema.

Dimensión Político-Jurídico-Institucional

Microrregiones de Programación y Gestión

En el Departamento en general existe una buena concordancia entre las áreas de influencia funcionales reales de ciudades y pueblos y las delimitaciones político-administrativas. Por este motivo se optó por encauzar el proceso participativo territorialmente diferenciado, tomando como base la misma organización jurisdiccional existente. En consecuencia, las Microrregiones de programación y gestión diferenciada coinciden ya sea con la jurisdicción de la capital o con las de las Juntas Locales respectivas.

La única excepción al criterio antes indicado, la constituye la Microrregión de Punta Ballena - Laguna del Sauce, la que se desglosó de la de Maldonado - Punta del Este, respondiendo a inquietudes de organizaciones vecinales con compromisos convenidos con la administración anterior a la actual, y a las relevantes características específicas del lugar.

Si bien hay algunas áreas de influencia compartida, son de poca entidad, como el extremo SE de la 3ª Sección, con Sauce de Portezuelo y La Capuera, vinculadas con Piriápolis, pero también por la R.93 con Punta Ballena y Maldonado.

Así el encuadre general de la consulta, resulta bien coherente con el propio sistema urbano y con el marco político administrativo existente en el Departamento, lo que es un requisito necesario, tanto para la fase de programación, como para la de ejecución.



3

LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DEPARTAMENTAL

3.1 VISIÓN A FUTURO O IMAGEN OBJETIVO AL 2025

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.

Aglomeración a su vez, articulada con el subsistema urbano costero recualificado y diversificado –Solís, Piriápolis/Pan de Azúcar, José Ignacio–, relacionada a otros centros urbanos funcionales al área rural–Aznárez, Edén, Garzón, Aiguá–, y asiento de actividades de investigación, universitarias y de servicios avanzados.

En cuanto al Territorio Rural, se formula un modelo de promoción y desarrollo sostenido de la actividad agropecuaria y agroindustrial articulado a la dinámica de una actividad turística de nuevo perfil de disfrute del ocio, complemento del tradicional de sol y playa.

En el Gráfico de Caracterización de las Microrregiones, se presentan para cada una de ellas a través de enunciados que las sintetizan, sus vocaciones de desarrollo territorial al largo plazo (visión de futuro al 2025), acordadas en los respectivos Talleres Territoriales.

gráfico 11

vocaciones territoriales
de las microrregiones

pág. 91

3.2 PROPUESTAS DE ORDENAMIENTO

La respuesta a los desafíos anteriores, implica la necesidad de abordar a través del proceso de planificación planteado, tres grandes cuestiones que emergen claramente de los elementos de diagnóstico expuestos.

La primera, refiere a la agudización del consumo del territorio con extensas áreas subocupadas, en especial de la franja costera debido a la continua expansión de procesos de urbanización turística, en general ajenos a una concepción del desarrollo integral del conjunto del territorio acentuando la dicotomía actualmente existente entre la costa y el interior del Departamento.

La segunda, como resultante de lo anterior, es la cuestión de la presión ejercida sobre los suelos rurales de esa área que son los de mayor valor productivo y/o de fragilidad ecosistémica del Departamento.

La tercera, la constituye el cambio acelerado del modelo turístico tradicional de sol y playa por otro más diversificado que amplía las tensiones hacia el interior del territorio departamental de alto valor natural y paisajístico, pero al mismo tiempo resulta un elemento clave para superar la dicotomía arriba mencionada.

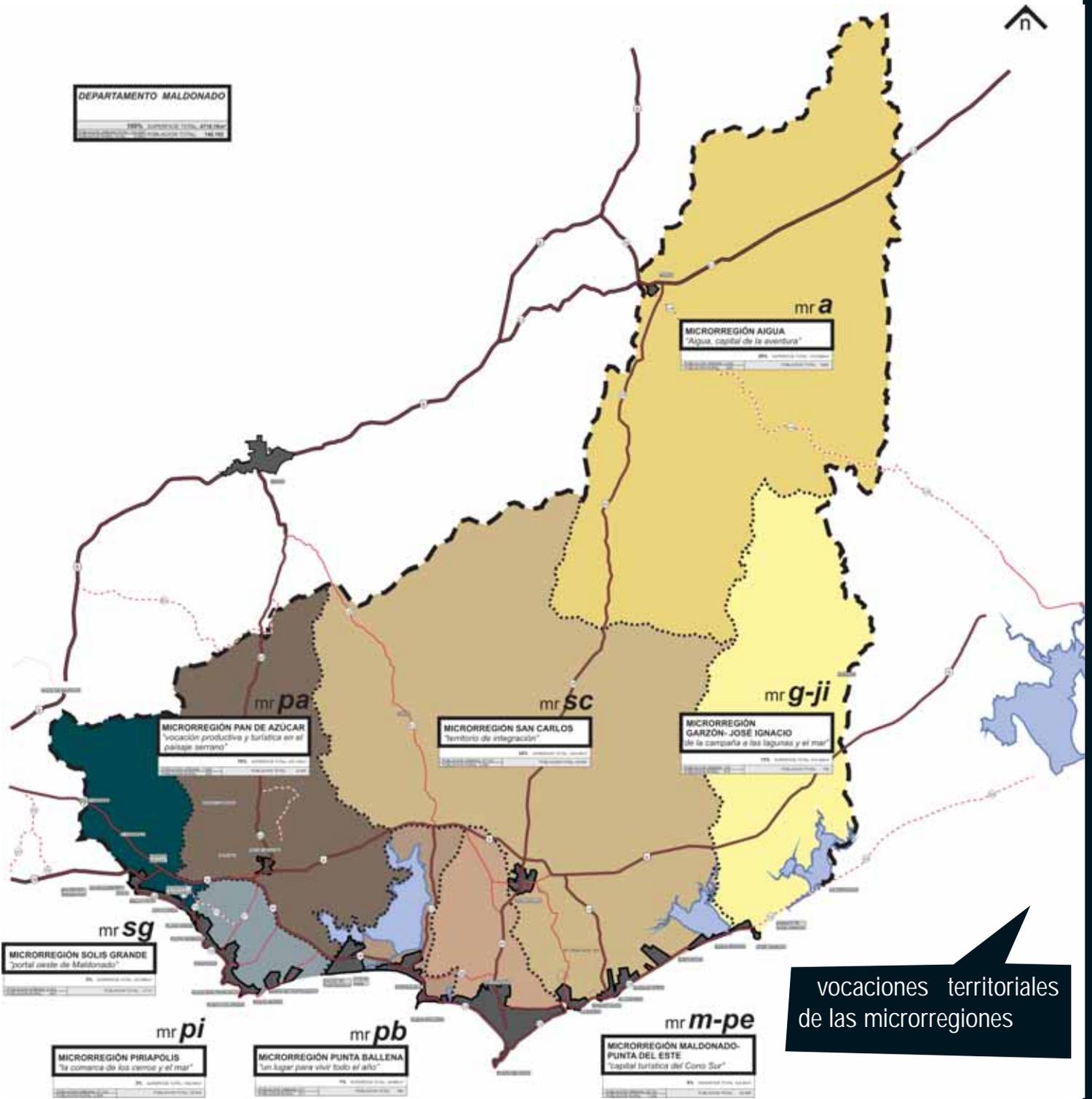
Esto reafirma la gran importancia de mantener la calidad de las condiciones ambientales, la necesidad de poder encauzar convenientemente el desarrollo urbano y rural, conservar los valores patrimoniales y revalorizar la imagen de las principales áreas urbanas, aspectos para los que una ordenación consensuada del territorio y una gestión cuidadosa son componentes decisivos.

El Plan Departamental de Ordenamiento Territorial, en una primera aproximación y como resultado del proceso participativo de índole estratégico a través de los Talleres Territoriales y de otras instancias de trabajo emprendidas, consta de propuestas acerca de las Directrices Generales, la Categorización del Suelo, los Sistemas Estructurantes del Territorio y de la Agenda de Proyectos Estratégicos.

Esta última, está planteada como un instrumento fundamental para encauzar las acciones concretas inicialmente consensuadas en el proceso participativo y de esta manera, avanzar hacia la concreción de los objetivos y metas socialmente acordadas.

El abanico de propuestas constituye a su vez, el marco para el desarrollo y aplicación en etapas posteriores, de otros instrumentos de ordenamiento territorial, como ser Planes Locales, Parciales, Sectoriales y de Programas de Actuación Integrada, de modo de definir con mayor detalle las pautas de desarrollo y gestión de cada ámbito geográfico considerado y de los componentes del territorio departamental.

DEPARTAMENTO MALDONADO
INPS, SUPERFICIE TOTAL, ALTITUD, Nº DE COMUNIDADES Y Nº DE ESTABLECIMIENTOS



vocaciones territoriales de las microrregiones



Directrices Departamentales de Ordenamiento

Las Directrices entendidas como un conjunto de intenciones, procedimientos y métodos que se consideran estratégicas para alcanzar la imagen-objetivo propuesta, se presentan ordenadas en dos grupos, las de índole más general y las que se focalizan en el área rural (Directrices Específicas Particulares).

En la Agenda de Proyectos Estratégicos de nivel departamental, se detallan las Directrices Específicas (Estrategias) en las cuales se inscriben las líneas de acción y los proyectos. Surgen tanto de la definición de pautas de desarrollo territorial para el conjunto departamental, como de la consideración en lo que corresponda, de las directrices generales y particulares de cada Microrregión.

Generales

- 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.

Específicas Particulares

- Revisión crítica y actualización del marco jurídico e institucional para la regulación y promoción de las formas de uso, ocupación y transformación del territorio departamental.
- Promoción y ejecución de estudios y planes tendientes a la definición y delimitación de polígonos territoriales, para la promoción diferencial de usos y actuaciones agropecuarios, urbanas, turísticas y recreativas sustentables.
- Definición e instrumentación de convenios interinstitucionales que apoyen la elaboración de programas de desarrollo diferencial en los polígonos territoriales que se delimiten:

- Para la elaboración de un Plan para la Aglomeración Central, con: UdelaR, MVOTMA, MINTUR, MTOP, MIEM, entre otros orientado al ordenamiento territorial de este ámbito geográfico, que coadyuve también a la identificación de actuaciones y proyectos de diversa índole que permita la concreción del modelo de organización del territorio socialmente acordado.

- Para la promoción de actividades de desarrollo agropecuario, con: MGAP – INC – INIA – UdelaR, entre otros, orientado a la definición de modelos productivos y medidas de estímulo y gravámenes, particulares para cada polígono.

- Para la promoción de actividades de protección, turismo y recreación, con: MVOTMA – MINTUR- UdelaR, entre otros, orientados a la delimitación de paisajes culturales, definiendo las acciones en cada caso acorde a un proyecto territorial particular y/o Plan de Manejo (inventario detallado de recursos patrimoniales, definición de itinerarios, necesidades de equipamiento y acondicionamiento del territorio, delimitación de usos y actividades, medidas de gestión).

Las directrices de ordenamiento territorial (...) constituyen el instrumento que establece el ordenamiento estructural del territorio (...), determinando las principales decisiones sobre el proceso de ocupación, desarrollo y uso del mismo. (Art. 16 Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible).

Expresan un conjunto de intenciones, procedimientos y métodos que se entienden estratégicas para alcanzar la imagen-objetivo propuesta y enmarcar las estrategias específicas para cada dimensión estudiada.

Categorización del Suelo. Políticas de Manejo

La zonificación del suelo, una de las más típicas herramientas de la ordenación de los ámbitos territoriales considerados, puede llevarse a cabo en base a distintos criterios según la finalidad buscada.

Consiste en subdividir un área dentro de un ámbito territorial de competencia, en zonas que presentan cierta homogeneidad en el comportamiento a partir de valores relevantes para su ordenación y gestión. Expresado en otra forma, implica dividir el territorio según criterios finalistas aplicados en base a una o más ideas centrales: 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 induciendo conductas mediante la concesión de beneficios o imposición de obligaciones, con la finalidad de provocar transformaciones territoriales.

La zonificación primaria implica una categorización del suelo en rural, urbano o suburbano tal cual lo establece el artículo 30 de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOT).

Pueden establecerse también otros criterios que definan subcategorías de suelo, contemplando situaciones particulares en base a la consideración de distintos valores. Lo cual da lugar a la apertura con mayor grado de detalle, de políticas de ordenación territorial.

Para servir de respaldo a estas decisiones que implicarán distintos criterios de clasificación, el Gobierno Departamental cuenta con los instrumentos y atribuciones que le asigna la LOT.

Mediante su apropiada utilización, podrá definir la subcategorización que se requiera, y aplicarla (dependiendo de la escala, características y detalle de la misma) a través de un instrumento de alcance departamental (Ordenanza), local (Plan Local) o especial (Plan Parcial, Sectorial, Programa de Actuación Integrada).

En esta etapa del proceso de planeamiento participativo, interesó definir desde la perspectiva técnico-universitaria una zonificación primaria, y respecto a ella, distinguir ámbitos territoriales o polígonos de actuación diferencial, para los cuales se definen determinadas políticas para su ordenamiento, con la intención de aportar a la discusión de una temática que aún resulta controvertible a nivel de las instancias técnico-políticas del Gobierno Municipal y de los Talleres Territoriales, en especial en determinados sectores al sur de la R 9.

Zonificación Primaria de Uso del Suelo

Suelo Categoría Rural

En los términos de la LOT, en un primer nivel, el suelo categoría rural (art. 31) abarca la mayor parte de la superficie del Departamento, pero prácticamente sin puntos de contacto con la línea de costa tal como figura en el Gráfico adjunto de Propuesta de Categorización de Suelo. Su gran extensión, diversidad y riqueza de recursos naturales, paisajísticos y productivos, 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 más adelante.

El suelo categoría rural “comprenderá las áreas de territorio que los instrumentos de ordenamiento territorial categoricen como tales (...) quedan por definición, excluidos de todo proceso de urbanización, de fraccionamiento con propósito residencial y comprendidos en toda otra limitación que establezcan los instrumentos.”
Artículo 31 LOT

gráfico 12

Categorización
Tentativa de Suelo

Suelo Categoría Urbana

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 casi sin interrupciones en todo el litoral sur del Departamento. Luego, figuran aquellas áreas urbanas de Centros poblados directamente vinculados al desarrollo urbano costero como Pan de Azúcar y San Carlos. Finalmente, se grafican los suelos de categoría urbana correspondiente a los centros poblados del interior del Departamento, principalmente articulados a la actividad agropecuaria y con incipientes y desiguales desarrollos turísticos, tales como Aiguá, Aznárez, Garzón, Cerros Azules, Edén y los Talas.

Concordante con lo especificado en las Directrices Departamentales de Ordenamiento, la política general propuesta es la de recualificar 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.

Suelo Categoría Suburbana

Según lo dispone la LOT en el segundo párrafo del artículo 33, las instalaciones y construcciones propias de suelo categoría suburbana, son las habitacionales, turísticas, residenciales, deportivas, recreativas, industriales, de servicio, logística o similares.

En función de ello, se propone partir de la base de incorporar en esta categoría a los actuales Clubes de Campo e instalaciones turísticas que por su entidad lo ameriten, dispersas en el territorio; las instalaciones de servicios y logística en torno al eje de la ruta 39 entre las ciudades de Maldonado y San Carlos; el complejo aeroportuario de Laguna del Sauce; las instalaciones de recepción de combustible de ANCAP y el Parque Eólico de Sierra de los Caracoles.

Definición de Criterios para la Subcategorización del Suelo. Propuesta Indicativa de Zonas y Polígonos de Políticas de Manejo Diferencial.

La subcategorización en detalle del suelo departamental dependerá de la aplicación en una etapa posterior al proceso de planificación emprendido, de instrumentos particulares como los planes locales y parciales previstos por la LOT.

Hasta el momento, se entendió pertinente, definir tentativamente los criterios a aplicar para proceder a una subcategorización de las características antes mencionadas, y a nivel indicativo, esbozar Polígonos Territoriales de Manejo Diferencial de suelo que figuran en el “Gráfico de Categorización Tentativa de Suelo del Departamento”, respecto a los cuales se esbozan determinadas políticas de manejo.

En el entendido anterior, a continuación se exponen dichos criterios para los suelos de categoría rural, urbana y suburbana. A su vez, respecto a la categoría rural, la propuesta contempla ámbitos territoriales a los cuales eventualmente se le podría asignar el atributo de “potencialmente transformable” con distinto destino y en las condiciones que se establecen en el artículo 34 de la LOT.

Criterios para la Subcategorización del Suelo Rural

En base a las aptitudes del suelo para el uso agropecuario, a la disponibilidad y uso de los recursos hídricos y a los valores paisajísticos y otros recursos, se expone la propuesta de subcategorización del suelo “categoría rural” según cuatro tipos de zonas de manejo y gestión del territorio.

“El suelo categoría urbana comprenderán las áreas de territorio de los centros poblados, fraccionadas, con las infraestructuras y servicios en forma regular y total, así como aquellas áreas fraccionadas parcialmente urbanizadas en las que los instrumentos de ordenamiento territorial pretenden mantener o consolidar el proceso de urbanización (...)” Artículo 32 LOT

“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”.

El suelo categoría suburbana “(...)comprenderá las áreas de suelo constituidas por enclaves con usos, actividades e instalaciones de tipo urbano o zonas en que éstas predominen dispersos en el territorio o contiguos a los centros poblados según lo establezcan los instrumentos de ordenamiento territorial (...)” Artículo 33 LOT

Subcategorización del Suelo Rural

-  ZPA - Zonas de Protección de Fuentes de Aguas y Recursos Hídricos
-  ZPP - Zonas de Protección Paisajística y de Nacientes de Cursos de Agua y Biodiversidad
-  ZPAA - Zonas Especiales de Promoción de la Actividad Agropecuaria
-  ZLIA - Zonas de Consolidación del Uso Agrosilvopastoril

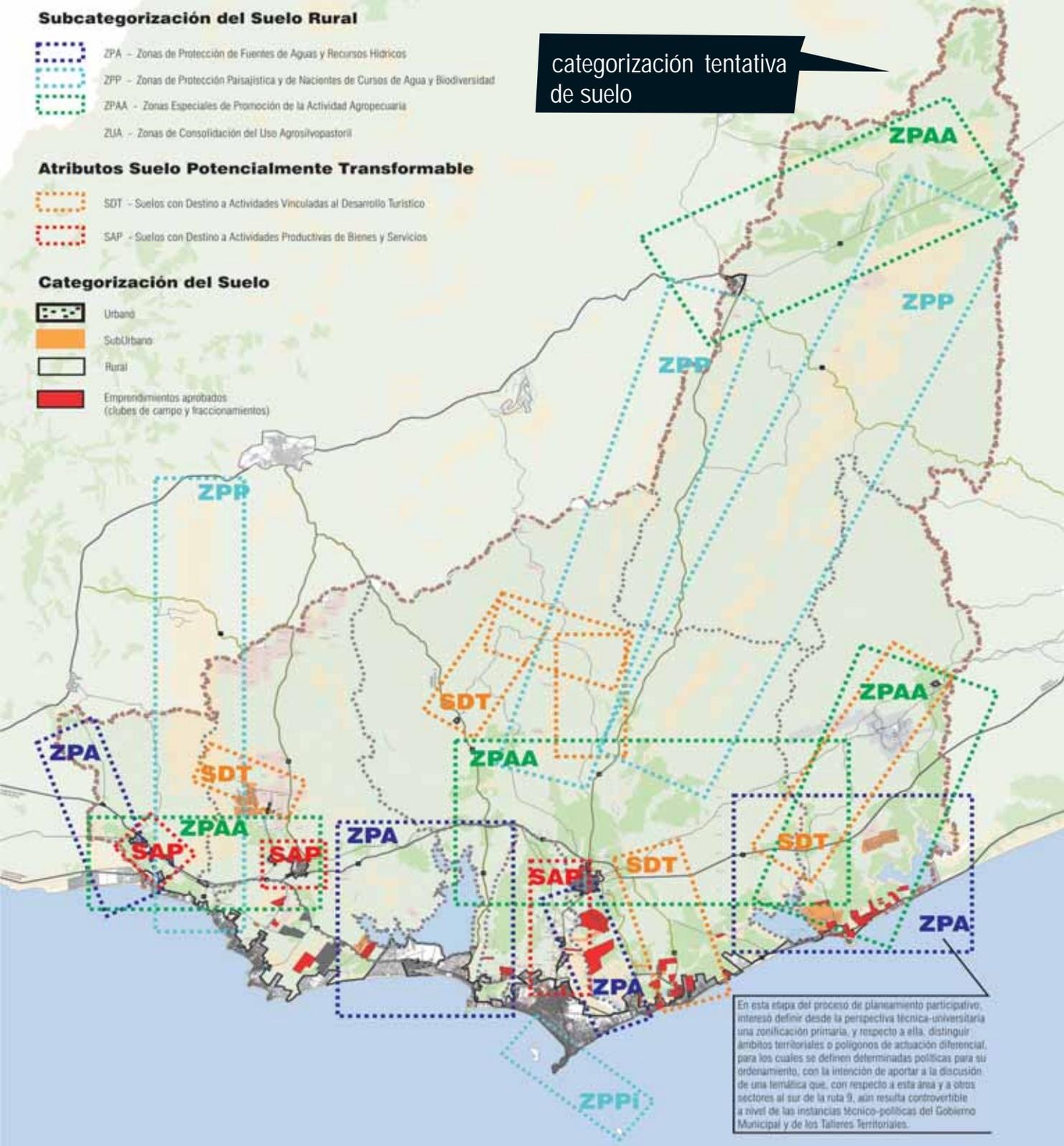
Atributos Suelo Potencialmente Transformable

-  SDT - Suelos con Destino a Actividades Vinculadas al Desarrollo Turístico
-  SAP - Suelos con Destino a Actividades Productivas de Bienes y Servicios

Categorización del Suelo

-  Urbano
-  SubUrbano
-  Rural
-  Emprendimientos aprobados (clubes de campo y fraccionamientos)

categorización tentativa de suelo



En esta etapa del proceso de planeamiento participativo, interés definir desde la perspectiva técnica-universitaria una zonificación primaria, y respecto a ella, distinguir ámbitos territoriales o polígonos de actuación diferencial, para los cuales se definen determinadas políticas para su ordenamiento, con la intención de aportar a la discusión de una temática que, con respecto a esta área y a otros sectores al sur de la ruta 9, aún resulta controvertible a nivel de las instancias técnico-políticas del Gobierno Municipal y de los Talleres Territoriales.

1. Zonas de Protección de Fuentes de Aguas y Recursos Hídricos

En estos casos, el criterio de cuenca es sustantivo por razones de límite y manejo de este tipo de zona, más allá de otros valores paisajísticos y recreativos. En este entendido, se definen cuatro polígonos con centro en:

- Laguna del Sauce-Laguna del Diario
- Humedales del Arroyo Maldonado y Arroyo Solís Grande
- Lagunas José Ignacio-Laguna Garzón y sistema lagunar menor

La política a aplicar implica el desarrollo y promoción diferencial según los casos, de actividades que no generen externalidades (como los de contaminación por efluentes, arrastres, etc.), que perjudiquen o deterioren valores muy sensibles desde el punto de vista ecosistémico.

Los grados de protección y las medidas de manejo establecerán restricciones en los usos (permitidos, promovidos o prohibidos) y guardarán relación con los valores a proteger. Para el caso más restrictivo, el de Laguna del Sauce, será determinante el carácter de fuente de agua potable para el 90% de la población del Departamento.

Desde el Gobierno Departamental, habrá que recorrer los procedimientos legales previstos para su incorporación al SNAP.

2. Zonas de Protección Paisajística y de Nacientes de Recursos Hídricos y Biodiversidad.

Básicamente la integran aquellas áreas de cumbre de cadenas de sierras y otras alturas con nacientes de cursos de agua, así como las laderas y bosques de galerías de cursos serranos y las hendiduras entre pliegues con bosque de galería y serrano-vegetación.

En este caso los usos fundamentalmente de alcance pecuario diversificado, turístico y recreativo, de contemplación, etc., enfrentan una fuerte amenaza por la actividad forestal de monocultivo.

La política fundamental a aplicar es la de proteger la vegetación y valores de recursos preexistentes (como las visuales de interés paisajístico), por lo que la exigencia de autorización previa para cultivos forestales de más de 100 hás., introducida en la ley de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), es necesaria pero no suficiente. En otra etapa del proceso de planeamiento territorial emprendido, se debe ir hacia una zonificación de detalle en los planes locales y/o parciales de ordenamiento, procurando que los estudios de EIA sean coordinados con la IMMA.



Complementariamente, la política a aplicar con respecto a la inserción de usos residenciales, debe contemplar bajas densidades, impidiendo la creación de suelo de categoría urbana.

3. Zonas Especiales de Promoción de la Actividad Agropecuaria

Corresponden a porciones del territorio departamental donde se localizan los suelos cultivables de mayor potencial. Comprende los siguientes polígonos:

- Valle del Aiguá
- área de Aznárez en el entorno de R 9
- tierras agrícolas y agrícolas pastoriles de la franja sur del Departamento

Para cada polígono de promoción de actividad agropecuaria, se deberá contar con planes especiales de desarrollo agropecuario elaborados por la Intendencia Municipal conjuntamente con los organismos nacionales competentes (entre otros: MGAP, INC, MVOTMA).

Al sur de la ruta 9, se podría habilitar usos complementarios de la actividad agropecuaria, en tanto se cumplan al menos las siguientes condiciones:

- tamaño de los predios, no inferior a cinco há.
- transformación de suelo natural, (construcciones, vías, o cualquier otra intervención que elimine la capa vegetal del suelo), acotados en extensión de modo de no comprometer el uso principal.
- programa de actividad agropecuaria para el resto del área.

4.- Zonas de Consolidación del Uso Agrosilvopastoril

Corresponde al resto del territorio departamental donde predominan suelos de menor potencial agrícola. Las actividades productivas se orientan a la ganadería y en forma localizada a plantaciones forestales compatibles con criterios de protección de valores paisajísticos.

La política es la de estimular la producción y su intensificación, por vía impositiva en el marco de planes especiales de manejo de suelo a cargo de los organismos competentes ya mencionados.

Criterios para la Subcategorización del Suelo Urbano

Retomando lo propuesto a nivel de directrices y de zonificación primaria del suelo urbano y lo dispuesto por el artículo 32 de la LOT, se establecen tentativamente subcategorías y respecto a ellas, políticas generales de manejo del suelo.

Constituye una primera apertura propositiva que tendrá que ser perfeccionada a través de innovar en cuanto al marco normativo existente (Ordenanzas Departamentales), apoyado en la continuación del proceso planificador utilizando otros instrumentos como ser los planes locales y parciales.

En lo que respecta a los suelos urbanizados de la franja costera donde predomina la denominada Aglomeración Central (Maldonado-Punta del Este-San Carlos), y en las Localidades del interior del Departamento, cabe señalar la necesidad de reconocer en base a los criterios que se exponen más adelante, las siguientes subcategorías de suelo: urbano consolidado; urbano no consolidado; urbano no consolidado en áreas de fragilidad ecosistémica.

1. Urbano Consolidado

Comprenden los suelos que reúnen las condiciones indicadas en el inciso a) del artículo 32 de la LOT a los cuales se agregan aquellos suelos urbanos en los cuales está previsto extender la actual red de saneamiento al mediano plazo.

En base a una larga tradición de formulación y aplicación de un marco regulatorio urbano-edilicio, las políticas de uso y manejo del suelo se tendrán que seguir reformulando en función de un modelo de desarrollo de impronta turística y de creciente radicación de población residente permanente.

Dicho modelo deberá respetar la diversidad de vocación de los lugares, y posibilitar su recualificación y en general su densificación –media, media alta y alta-, en consonancia con los singulares valores del patrimonio construido y de paisaje existentes a través de la aplicación selectiva de instrumentos de ordenación previstos en la LOT.

En esta última dirección en la Agenda de Proyectos Estratégicos, se enuncian algunos de ellos que se consideran prioritarios encarar en el menor plazo de tiempo posible.

2. Urbano No Consolidado

Del total del suelo categoría urbana, las áreas no consolidadas, soporte principalmente de residencia de temporada, abarcan una superficie comparativamente mayor que las clasificadas como consolidadas.

Por sus características actuales de baja ocupación -en algunos casos de vacancia casi total-, y ante la presumible dificultad de extender las redes de saneamiento más allá de lo actualmente previsto, el proceso de urbanización al largo plazo tendrá que encauzarse a través de patrones de utilización del suelo de baja densidad, que reafirmaría el mantenimiento de las características de ciudad-jardín predominante en la mayor parte del área urbanizada.

3. Urbano No Consolidado en Área de Fragilidad Ecosistémica

No obstante lo anteriormente indicado, resulta imprescindible la apertura de esta subcategoría para aplicar en aquellas porciones del territorio urbano que colinden con áreas muy sensibles desde el punto de vista ecosistémico, como ser humedales, márgenes del sistema lagunar y costero.

La política a aplicar es la de redefinir las modalidades de ocupación y consecuentemente, de adopción de

“Suelo categoría urbana consolidado, cuando se trate de áreas urbanizadas dotadas al menos de redes de agua potable, drenaje de aguas pluviales, red vial pavimentada, evacuación de aguas servidas, energía eléctrica y alumbrado público; todo ello en calidad y proporción adecuada a las necesidades de los usos a que deban destinarse las parcelas.” Artículo 32 de la LOT



medidas cautelares y/o de control que se ajusten a disposiciones de manejo de los ecosistemas a los que pertenecen estos suelos, de manera de no seguir comprometiendo las delicadas condiciones ambientales de esos lugares.

Criteria para la Subcategorización del Suelo Suburbano

Retomando los criterios enunciados y consecuentemente las áreas designadas como suelo suburbano, se considera necesario respecto a ellas, definir la subcategoría Suburbano en Áreas de Fragilidad Ecosistémica para atender la problemática existente en ciertos casos, en lo que refiere a modalidades de uso y manejo potencialmente comprometedoras de los recursos ambientales involucrados.

De manera similar a lo aplicado al “Suelo Urbano no Consolidado en Área de Fragilidad Ecosistémica”, los suelos de enclaves como los antes mencionados, también deberán ser sometidos a los tipos de medidas y controles ya referidos.

Criteria para la Asignación del Atributo de Suelo Potencialmente Transformable

Según lo dispuesto en el artículo 34 de la LOT, la incorporación de un suelo a una nueva categoría requiere la elaboración y aprobación de un programa de actuación integrada para un perímetro de actuación específicamente delimitado.

En este caso, se ha considerado oportuno aplicar esta herramienta, distinguiendo según distintas modalidades de uso y destino a futuro, dos grandes tipos de suelos transformables de categoría rural a categoría suburbano:

Suelos con Destino a Actividades Vinculadas al Desarrollo Turístico

Comprenden actividades residenciales, recreativas u otras vinculadas al turismo que se proponen encauzar en el territorio en áreas del interior rural del Departamento de excelente valor paisajístico y de manera más limitada, en áreas más próximas a la costa atlántica, al sur de la R 9.

En este sentido, se definen a título indicativo polígonos de posibles enclaves articulados a tramos del denominado Arco del Sol –circuito de identidad y paisaje-, y otros articulados a la R 104, que figuran en el Gráfico adjunto.

Los tramos del Arco del Sol se seleccionan por sus atributos naturales, de paisaje, de conectividad vial, de existencia de pequeños y singulares centros poblados como Garzón y Edén, que posibilitarían encauzar de manera más equilibrada hacia el resto del territorio departamental, propuestas de desarrollo turístico de perfiles más complejos al actualmente imperante.

Suelos con Destino a Actividades Productivas de Bienes y Servicios

En la propuesta 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. En función de las mismas, se establecen los polígonos de suelo transformable que se indican en el Gráfico respectivo.

“Los instrumentos de Ordenamiento Territorial podrán delimitar ámbitos de territorio como potencialmente transformables. Sólo se podrá transformar un suelo incluido dentro de una categoría en otra, en áreas con el atributo de potencialmente transformable. (...)” Artículo 34 LOT

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.

En forma indicativa, para el desarrollo del primer tipo de actividades se propone la definición de un polígono territorial formando parte de la Aglomeración Central, a lo largo del eje vial (R 39) que articula Maldonado con San Carlos.

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.

El segundo tipo de actividades se propone desarrollarlo en la parte oeste del Departamento, al interior de un polígono territorial de conformación lineal a lo largo del eje de la R 9 entre Gregorio Aznárez y Pan de Azúcar, nodos urbanos ambos, que cuentan con una larga tradición de actividad industrial.

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.

Sistemas Estructurantes del Territorio

La presentación a través del Gráfico de Propuesta Preliminar de Ordenamiento Territorial del Departamento al 2025, de los sistemas estructurantes del territorio: producción, urbano, enlaces, azul y verde, y grandes equipamientos, complementa el planteo del modelo territorial expuesto anteriormente a través de las Directrices y la Categorización del Suelo.

El Gráfico de "Propuesta Preliminar de Ordenamiento Territorial del Departamento" figura en solapa de la Publicación.

En cuanto al sistema de producción, se grafican:

- la aptitud del suelo para la producción agropecuaria, factor determinante para la asignación de usos y actividades a futuro.
- la industria extractiva (áridos, pétreos, metales, etc.) tal como surge del mapeo de las denuncias de explotación vigente. Por los recursos existentes, constituye una actividad a potenciar más plenamente.
- los suelos de tenencia pública (Colonias del Instituto Nacional de Colonización, V. Suárez y B. Nardone).

El sistema urbano se presenta a través de la delimitación de las áreas urbanas con su estructura interna, dotación de red pública de saneamiento y grado de intensidad de ocupación actual del suelo. Dentro de ellas, se distinguen las actualmente dotadas de red pública y las áreas en las que se prevé la extensión del servicio al mediano plazo. Tal factor conjuntamente con el sistema de enlaces se expresa mostrando la red vial categorizada según su jerarquía, y el trazado ferroviario existente, recuperado y operativo al mediano y largo plazo.

En cuanto a la red vial de primer nivel, la misma se la visualiza a futuro con las rutas 9 y 39, como columnas vertebrales del sistema departamental. La 39 estructura el Departamento en la dirección norte sur y seguirá incrementando su rol creciente como corredor para la afluencia turística desde el sur de Brasil. Por el otro, la 9 sustenta una vialidad organizada en espina (rutas nacionales 93, 37/60, 12, 39 y 104 y caminos departamentales) hacia las rutas 8 y 13 al norte y hacia el sistema vial troncal del frente costero.

En el frente costero, la R 10, complementada en la Aglomeración Central por la habilitación del by pass

actualmente en construcción, asumirá gradualmente su rol de avenida de paseo, eje articulador principal del desarrollo urbano costero, que podría designarse como “Arco de la Costa”.

La red vial de nivel departamental estratégicamente importante para la interconexión intradepartamental, se la refuerza al norte de la R 9, con la concreción de un circuito de identidad y paisaje –“Arco del Sol”-, en sentido este-oeste, pensado como pieza clave para coadyuvar a la integración efectiva del interior del territorio departamental y como eje articulador destacado de actividades turísticas innovadoras.

gráfico 13

“Esquema Síntesis de Estructura y Políticas Territoriales”

pág. 103

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, Departamento de Rocha, como al transporte de pasajeros componente fundamental de la movilidad de la población residente y visitante en el corredor metropolitano sur del País.

Resumiendo las consideraciones anteriores, en el Gráfico adjunto de “Esquema de Estructura y Políticas Territoriales”, se muestra los ejes viales y ferroviario estructurantes del territorio Departamental. Los principales -R 9, línea férrea y R 39-, configuran una especie de cruz invertida perpendicular a la costa, delimitando cuatro cuadrantes de características particulares y diferentes en cuanto a recursos naturales, modalidades de tipo e intensidad de uso del suelo, de organización físico-espacial y de afincamiento.

En función del esquema planteado, se propone en términos generales, la definición e implementación de políticas de impulso al norte de la R 9, en lo que respecta básicamente, a la actividad agropecuaria y de turismo rural, con el consiguiente apoyo a la permanencia e incremento de la población, y fortalecimiento del equipamiento existente.

En contraste, al sur de la R 9, se propone la aplicación de políticas de consolidación y contención 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.

El sistema azul y verde comprende básicamente recursos de muy estimable valor ambiental, de naturaleza y paisaje, como ser: los cursos y espejos de agua (sistema lagunar), el frente marítimo y sistema insular, el ya mencionado circuito Arco del Sol, los corredores y nodos de valor paisajístico, los puntos destacados de la orografía y las cuencas hidrográficas.

Constituyen elementos que de manejarse de manera integral, son capaces de servir de sustento a la aplicación de una política innovadora de manejo del ocio y el esparcimiento en el conjunto del territorio departamental, superadora por ello de la tradicional actividad turística de temporada de sol y playa.



Por último, en el Gráfico “Propuesta Preliminar de Ordenamiento Territorial” ya mencionado y que figura en la solapa de la publicación, se señalan los grandes equipamientos actuales y a potenciar a futuro en lo que refiere a la movilidad, matriz energética, producción agropecuaria y turismo residencial.

En el orden del sistema de enlaces resulta relevante considerar las grandes piezas territoriales existentes, como el Aeropuerto Internacional de Laguna del Sauce, los Puertos de Piriápolis y Punta del Este, adecuándose permanentemente a nuevos requerimientos emergentes y como componentes a su vez, de un sistema más complejo, por la necesaria incorporación al mismo, de un Puerto de Cruceros y de Marinas complementarias a las existentes.

En cuanto a la cuestión de la matriz energética nacional, la propuesta maneja un escenario a futuro del Departamento de Maldonado desempeñando un rol destacado en cuanto a la generación de energía alternativa. En este sentido, se prevé un desarrollo importante de parques eólicos a partir de los ya existentes, uno en la Sierra de los Caracoles (UTE) y el otro, de iniciativa privada próximo a Garzón.

Por otro lado, en el mediano plazo, se mantendría activo el complejo de recepción y depósito de combustible (ANCAP), en la proximidad de José Ignacio, no descartando su traslado de concretarse el puerto de aguas profundas en el Departamento de Rocha.

Por último, tal como fue comentado en el apartado de Diagnóstico, en la alternativa de prosperar la explotación de gas en la plataforma continental, podrá generar la localización de ciertos equipamientos en la costa del Departamento, siempre y cuando sean razonablemente compatibles con la vocación del área costera.

En el Gráfico, se indican también los emprendimientos productivos agropecuarios destacados por su magnitud y naturaleza de tipo de explotación.

Asimismo, también se presentan los complejos turísticos bajo la figura de clubes de campo actualmente existentes, en razón de constituir enclaves de relativa magnitud con indudables impactos sobre su entorno rural y en algunos casos sobre suelos de fragilidad ecosistémica.

Finalmente, en el Gráfico se indican los límites de las Microrregiones y de las Cuencas Hidrográficas del Departamento.

Agenda de Proyectos Estratégicos

La Agenda de Proyectos Estratégicos, cierra el abanico propositivo que se conforma conjuntamente, con las Directrices de Ordenamiento, la Categorización del Suelo y Políticas de Manejo, y los Sistemas Estructurantes del territorio departamental.

La Agenda comprende una serie de proyectos de importancia estratégica en la medida que se consideran de especial relevancia para concurrir mediante acciones concretas y gradualmente, hacia la imagen de futuro deseable al largo plazo (2025).

Los proyectos se ordenan en un primer nivel, según cuatro dimensiones del desarrollo territorial: físico-espacial, socio económica, ecosistémica y político-jurídico-institucional. En un segundo nivel, éstos se desglosan en base a determinadas estrategias y dentro de cada una de ellas, por líneas de acción.

Desde el punto de vista metodológico, las Agendas de Proyectos Estratégicos fueron definidas y asumidas por todos los participantes en las distintas instancias de trabajo con la convicción de que constituyen guías efectivas para la acción concertada -pública, privada y social- al corto, mediano y largo plazo.

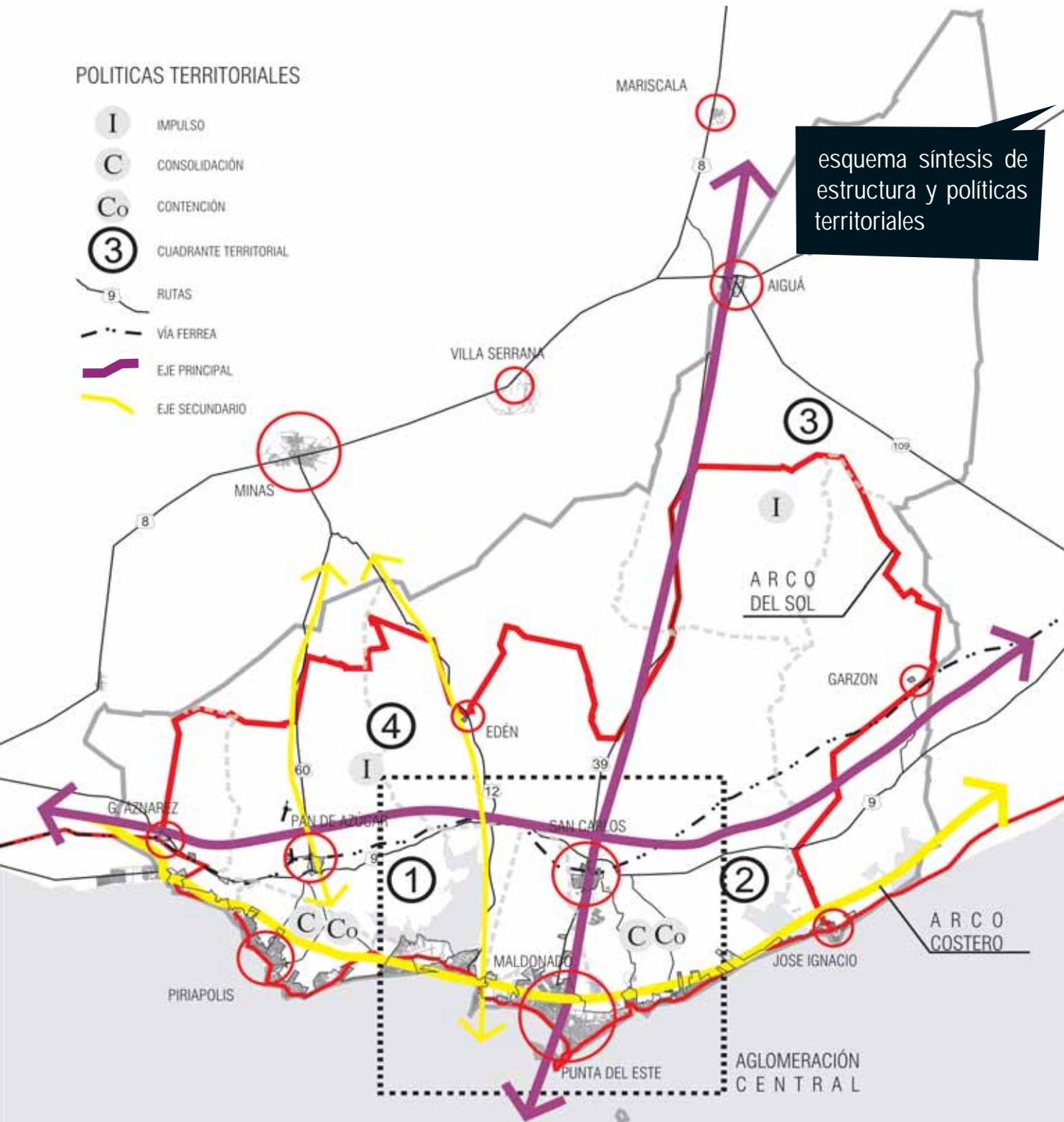
El Concepto de Estrategia se lo puede entender como aquellas acciones que se proponen levantar los obstáculos para lograr el cambio, en relación a las tramas de intereses.

Líneas de Acción (o campos de actuación) estratégicas, son campos complejos de actuación que corresponden a los temas críticos identificados

Proyectos Estratégicos constituyen el desglose operativo de las líneas estratégicas

POLÍTICAS TERRITORIALES

- I** IMPULSO
- C** CONSOLIDACIÓN
- Co** CONTENCIÓN
- ③** CUADRANTE TERRITORIAL
- 9** RUTAS
- VÍA FERREA
- EJE PRINCIPAL
- EJE SECUNDARIO



esquema síntesis de estructura y políticas territoriales

En particular, constituyen guías para coadyuvar a la transversalidad de las actuaciones y a la superación de deficiencias procedimentales del conjunto del sector público, en especial del Gobierno Departamental y de la Juntas Locales en materia del ordenamiento territorial.

En relación a lo anterior, se entendió necesario desde la perspectiva de la Administración Departamental, la creación de una Unidad de Gestión del Plan Estratégico para el Ordenamiento Territorial del Departamento de Maldonado en la órbita de la Dirección de Planeamiento Urbano y Ordenamiento Territorial (resolución 0395/2008).

El cometido de dicha Unidad es el de tomar a su cargo la continuación del proceso de implementación y puesta en marcha del sistema de planificación participativa estratégica para la ordenación del territorio departamental, contemplando principalmente tres escalas: micro regional, departamental y de la Aglomeración Central (Maldonado — San Carlos — Punta del Este), desarrollando a estos efectos entre otras las siguientes actividades:

- Coordinación de los trabajos con el ITU de Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República, que se vienen desarrollando en el campo del ordenamiento territorial, y teniendo en cuenta especialmente la participación de las Mesas Representativas de las ocho Microrregiones del Departamento de Maldonado.
- Implementación de Planes Especiales para diversas zonas y/o centros poblados del departamento, dentro de lo cual se destaca la Aglomeración Central.
- Implementación de Concursos de Ideas para desarrollar en el área de uso del suelo y ordenamiento territorial.
- Articulación con organismos nacionales, como la DINOT del MVOTMA, acciones conducentes a mejorar la implementación del Sistema de planificación estratégica para el Ordenamiento Territorial del Departamento de Maldonado, y que aseguren una debida conciliación con el mismo tipo de planes correspondientes a los niveles regional y nacional.
- Articulación de otras acciones de la Universidad de la República que eventualmente pudieren surgir y que signifique realizar estudios y propuestas (Gestión Ambiental de Cuencas, etc).
- Elaboración por sí y para algunas situaciones particulares, de todo tipo de estudio y/o propuesta de ordenamiento territorial, así como perfeccionamiento e instrumentación del marco normativo urbano - territorial y edilicio.
- Colaboración y desarrollo de actividades tendientes a obtener fondos de financiamiento para la ejecución de proyectos y tareas que se deriven del Plan Estratégico para el Ordenamiento Territorial del Departamento de Maldonado.
- Ser consultiva y colaborativa hacia todo el organigrama de la Intendencia, atendiendo en forma fundamental la función predictiva ante el desarrollo de acciones municipales. (Ver Anexo Digital)

La Agenda se presenta en la Publicación a través de tres modalidades. Dos de ellas se diseñaron para el trabajo en el Taller, una tipo planilla organizada según lo anteriormente indicado, otra, mediante etiquetas para cada proyecto que se localizan en el mapa de la Microrregión y en las que se identifica con un color, la dimensión correspondiente.

La tercera modalidad es la que se expone a continuación y básicamente retoma lo presentado en el formato planilla.

Los Gráficos de Planilla de Proyectos Estratégicos y de Proyectos Estratégicos en el Territorio del Departamento figuran en láminas doble formato A4 que se adjuntan en la solapa de la Publicación.

Dimensión Físico-Espacial

Estrategia 1

Reconocimiento de áreas singulares de la zona rural del Departamento.

gráfico 14

proyecto Arco del Sol

pág. 107

Línea de acción
Puesta en valor de las cualidades del paisaje natural y cultural del área rural

Proyectos

- Circuito Rural de Identidad y Paisaje "Arco del Sol"
- Itinerarios de "Paisaje Cultural"

Estrategia 2

Mejoramiento de las infraestructuras

Línea de acción
Fortalecimiento de los sistemas de accesibilidad y conectividad terrestre y marítima

Proyectos

- Puerto Pesquero y Marina Piriápolis
- Puerto de Cruceros
- Marina del Potrero
- Colector perimetral y by-pass La Barra-Portezuelo
- Cadena de Puertos Deportivos en la costa de Maldonado
- Fortalecimiento progresivo de Ruta Nacional N°9 como distribuidor principal de ingreso a la zona costera

Línea de acción
Ampliación de la red de evacuación, tratamiento y emisión de efluentes del sistema de saneamiento

Proyectos

- Extensión de la red de saneamiento público al 2025
- Construcción de un nuevo sistema con tratamiento y disposición final del saneamiento de Maldonado – Punta del Este y del sistema de Piriápolis

Línea de acción
Fortalecimiento de los sistemas de abastecimiento de agua para potabilizar

Proyecto

- Análisis de posibles fuentes alternativas a Laguna del Sauce, para aumentar la potencialidad de agua bruta para potabilizar, tales como Arroyo Maldonado, Arroyo San Carlos (utilizada por Aguas de la Costa), etc.

Estrategia 3

Reformulación del desarrollo urbano y departamental

Línea de acción
Revisión y/o actualización del marco normativo urbano-edilicio vigente

Proyecto

- Conformación de comisiones de trabajo integradas con delegados de las Mesas Representativas, de las Oficinas Técnicas involucradas y de la Juntas Locales para:

En el Anexo Digital se incluye en detalle el Proyecto "Arco del Sol" en formato Power Point

- modificación de la normativa de sectores urbanos de la Aglomeración Central Maldonado/Punta del Este-San Carlos
- modificación de la normativa de la Ciudad de Piriápolis

Línea de acción

Elaboración de planes locales y especiales de Ordenamiento Urbano y Territorial

Proyectos

- Categorización de Suelo de todo el territorio departamental
- Plan Local y Parciales de Ordenamiento Urbano y Territorial de la Aglomeración Central Maldonado/Punta del Este-San Carlos
- Plan Especial para José Ignacio y Área adyacente entre Lagunas José Ignacio y Garzón, desde Ruta 9 al Sur
- Planes Parciales de Ordenamiento Urbano para Piriápolis, Pan de Azúcar, Aiguá, Garzón y Solís

Estrategia 4

Revalorización de imagen urbana

Línea de acción

Recalificación de la imagen urbana y reordenamiento de las actividades de "centralidades" del frente costero

Proyectos

- Concurso de ideas para la reformulación del frente costero de Piriápolis (Rambla de los Argentinos, Rambla de los Ingleses - Cerro San Antonio)
- Concurso de ideas Avenida 10 (Ruta 10 La Barra-Manantiales)
- Concurso de ideas para el reordenamiento urbano del Centro Histórico de la Ciudad de Maldonado
- Concurso de ideas para el de ordenamiento del tramo costero Punta Panorámica de Punta Ballena-Punta del Chileno
- Elaboración de Plan Parcial de Ordenamiento Urbano de la Península de Punta del Este y del área La Pastora
- Mejoramiento de espacios públicos en centros poblados del Departamento
- Programa continuo de pavimentación y/o repavimentación de la vialidad pública del Departamento

Línea de acción

Reformulación de criterios de concepción y manejo de jardinería y forestación

Proyectos

- Condicionamientos en la jardinería a partir de diversos recursos o elementos, tales como el agua, la tierra negra, la flora autóctona y demás elementos que puedan interferir
- Formulación de una nueva Ordenanza de Forestación



proyecto Arco del Sol

Dimensión Socio-Económica

Estrategia 1

Diversificación de la actividad económica

Línea de acción

Fortalecimiento de actividades agroturísticas, rurales productivas e industriales

Proyectos

- Elaboración de propuesta para la promoción diferencial de usos agropecuarios turísticos y recreativos sustentables en el Área Rural
- Definición de Políticas de Desarrollo Agroindustrial
- Elaboración de propuesta de relanzamiento del Parque Industrial de Pan de Azúcar

Línea de acción

Impulso a la actividad de desarrollo tecnológico y de innovación

Proyecto

- Promoción e implantación de actividades de tecnología avanzada y de logística en el eje R 39 Maldonado-San Carlos

Estrategia 2

Consolidación de la Aglomeración Central como centro universitario de prestigio regional e internacional y de formación tecnológica

Línea de acción

Apoyo al desarrollo de la Ciudad Universitaria Maldonado-Punta del Este

Proyectos

- Consolidación de la implantación de la Regional Este de la Universidad de la República
- Cursos de tecnólogos dictados en coordinación entre la Universidad de la República y la Universidad del Trabajo



Estrategia 3

Diversificación de la Matriz energética

Línea de acción

Creación de nuevas alternativas de generación de energía

Proyecto

- Parque Eólico Sierra de los Caracoles

Estrategia 4

Mejoramiento sustancial del hábitat de la población más vulnerable del área

Línea de acción

Regularización de tenencia y fortalecimiento del sistema de infraestructura y servicios a la población y de espacios públicos en áreas de "prioridad social"

Proyectos

- Plan Especial La Capuera (Plan de Acción "Producción Social del Hábitat" IMMa)
- Regularización y/o realojo de asentamientos irregulares en áreas de prioridad social

Línea de acción

Readecuación e incremento de la oferta de Vivienda de Interés Social

Proyecto

- Plan Departamental de Vivienda de Interés Social

Líneas de acción

Promoción y capacitación de hábitos hortofrutícolas para autosustento

Proyectos

- Plan de Huertas a nivel familiar
- Programa especial de Huertas en Centro de Reclusión Las Rosas
- Programa especial de Huertas en Centro de Control de Adicciones
- Programa especial de Huertas en tratamiento con pacientes psiquiátricos
- Programa especial de Huertas en tratamiento con adultos mayores
- Programa especial de Huertas en tratamiento con capacidades diferentes

Dimensión Ecosistémica

Estrategia 1

Manejo integrado de los recursos hídricos y marítimos

Líneas de acción

Recuperación, conservación y desarrollo sustentable de los recursos hídricos, principalmente del sistema lagunar y de otras zonas de fragilidad ambiental

Proyectos

- Incorporación de Laguna del Sauce 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
- Concreción de figura de protección para Laguna Garzón y José Ignacio incluyendo sus cuencas hidrográficas, por su importancia significativa para el ecosistema que integran y de Paisaje Protegido
- Gestión de Cuencas en los sistemas lagunares costeros o similares (Laguna del Diario, Bañado A° Maldonado, Laguna Blanca, Laguna José Ignacio, Laguna Escondida y Laguna Garzón)
- Concreción de figura de Protección para el área de los humedales de los Arroyos Maldonado y Solís Grande
- Concreción de figura de protección del Sistema Insular

Estrategia 2

Protección de la línea de costa

Línea de acción

Recuperación de playas y manejo integrado de la zona costera y desarrollo de actividades náuticas

Proyectos

- Certificación "Bandera Azul" o similar a playas de Microrregión Punta Ballena
- Certificación "Bandera Azul" o similar a playas de La Barra-Balneario Buenos Aires y José Ignacio

Estrategia 3

Gestión sustentable de los residuos sólidos urbanos

Línea de acción

Minimización de impactos ambientales y sociales negativos en la gestión de los residuos sólidos urbanos

Proyectos

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

Ejemplo: fracción verde (restos vegetales) mediante compostaje, para posibilitar la disminución de la demanda de tierra negra en jardines de la zona.

Particularmente apoyando la captación de biogás en el Relleno Sanitario de Las Rosas con posterior producción de energía eléctrica.

Dimensión Político-Jurídico-Institucional

Estrategia 1

Adecuación político-institucional de la organización administrativa y del marco jurídico para la planificación y gestión participativa y descentralizada del territorio

Línea de acción

Extensión de la competencia de Ordenación del Territorio del Gobierno Departamental al área rural del Departamento en base a lo dispuesto por la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.

Proyecto

- Revisión y reformulación del Marco Jurídico-Institucional departamental para el uso, ocupación y transformación del área rural

Estrategia 2

Implementación de un marco de gestión de territorios compartidos

Línea de acción

Resolución de problemáticas asociadas a la gestión compartida con otros Departamentos

Proyectos

- Creación de Unidad de Gestión Cuenca Arroyo Solís Grande (Maldonado, Canelones, Lavalleja)
- Creación de Unidad de Gestión Cuenca Arroyo del Aiguá (Maldonado, Rocha, Lavalleja)
- Creación de Unidad de Gestión Lagunas José Ignacio y Garzón (Maldonado, Rocha)
- Creación de Unidad de Gestión Cuenca Arroyo del Alférez (Maldonado, Rocha)

Línea de acción

Resolución de problemáticas asociadas a la gestión compartida entre Microrregiones

Proyectos

- Creación de Unidad de Gestión Cuenca Laguna del Sauce
- Creación de Unidad de Gestión Cuenca Arroyo Maldonado

Proyectos Estratégicos Primera Etapa

A continuación se listan aquellos proyectos estratégicos que se entienden necesarios de emprender y en su caso impulsar en lo inmediato en forma concertada, camino de concretar la imagen-objetivo del futuro deseable al largo plazo, sin que ello signifique que todos puedan ser posibles de ser completados en el presente período de gobierno.



Dimensión Físico-Espacial

- Circuito Rural de Identidad y Paisaje “Arco del Sol”
- Colector perimetral y by-pass La Barra-Portezuelo
- Construcción de nuevo sistema con tratamiento y disposición final del saneamiento en Maldonado – Punta del Este y del sistema de Piriápolis
- Elaboración de Zonificación Primaria del territorio departamental
- Plan Local y Parciales de ordenamiento urbano y territorial de la Aglomeración Central Maldonado/ Punta del Este-San Carlos
- Plan Especial para José Ignacio y área adyacente entre Lagunas José Ignacio y Garzón, desde Ruta 9 al Sur
- Planes Parciales de Ordenamiento Urbano para Piriápolis, Pan de Azúcar, Aiguá, Garzón y Solís
- Concurso de ideas para la reformulación del frente costero de Piriápolis (Rambla de los Argentinos, Rambla de los Ingleses - Cerro San Antonio)
- Concurso de ideas Avenida 10 (Ruta 10 La Barra-Manantiales)
- Concurso de ideas para el reordenamiento urbano del Centro Histórico de la Ciudad de Maldonado
- Concurso de propuesta de ordenamiento del tramo costero Punta Panorámica de Punta Ballena-Punta del Chileno
- Plan Parcial de Ordenamiento para la Península de Punta del Este y el área de La Pastora
- Mejoramiento de espacios públicos en centros poblados del Departamento
- Programa continuo de pavimentación y/o repavimentación de la vialidad pública del Departamento
- Elaboración de propuesta de relanzamiento del Parque Industrial de Pan de Azúcar
- Programa continuo de pavimentación y/o repavimentación de la vialidad pública del Departamento

Dimensión Socio-Económica

- Plan Especial La Capuera (Plan de Acción “Producción Social del Hábitat” IMMa)
- Regularización y/o realojo de asentamientos irregulares en áreas de prioridad social
- Plan Departamental de Vivienda de Interés Social
- Consolidación de la implantación de la Regional Este de la Universidad de la República
- Cursos de tecnólogos dictados en coordinación entre la Universidad de la República y la Universidad del Trabajo
- Plan de Huertas a nivel familiar
- Programa especial de Huertas en Centro de Reclusión Las Rosas
- Programa especial de Huertas en Centro de Control de Adicciones
- Programa especial de Huertas en tratamiento con pacientes psiquiátricos
- Programa especial de Huertas en tratamiento con adultos mayores
- Programa especial de Huertas en tratamiento con capacidades diferentes

Dimensión Ecosistémica

- Incorporación de Laguna del Sauce al Sistema Nacional de Áreas Protegidas como categoría de Sitio de Protección y de Paisaje Protegido
- Concreción de figura de protección para Laguna Garzón y José Ignacio incluyendo sus cuencas hidrográficas
- Concreción de figura de Protección para el área de los humedales de los arroyos Maldonado y

Solís Grande

- Gestión de Cuencas en los sistemas lagunares costeros o similares (Laguna del Diario, Bañado A° Maldonado, Laguna Blanca, Laguna José Ignacio, Laguna Escondida y Laguna Garzón)
- Campaña para minimizar la generación de residuos y promoción de su reutilización y reciclado
- Consolidación de la disposición final en forma de relleno sanitario (para residuos domésticos) y en vertederos controlados para ramas y escombros

Dimensión Político-Jurídico-Institucional

- Conformación de comisiones de trabajo integradas con delegados de las Mesas Representativas, de las Oficinas Técnicas involucradas y de la Juntas Locales para la reformulación de Normativas Urbano – Edilicias en diferentes lugares del Departamento de Maldonado
- Revisión y reformulación del Marco Jurídico-Institucional departamental para el uso, ocupación y transformación del área rural
- Creación de Unidad de Gestión Lagunas José Ignacio y Garzón (Maldonado, Rocha)
- Creación de Unidad de Gestión Cuenca Laguna del Sauce

A

1

ANEXO ESCRITO

Características de Población y Vivienda 1985 -1996-2004

En lo que sigue, se incluyen comentarios referentes a los cuadros estadísticos que se presentan en el Anexo Digital.

Población Residente Evolución Reciente y Distribución Espacial

En el Cuadro P.2 de "Superficie, Población, Tasa de Crecimiento y Densidad Urbana, Rural y Total", se expone la variación de la población rural según Microrregión, Sectores y Zonas desde 1985 a 2004.

El Cuadro P.4 detalla la población rural por Microrregiones y Secciones Censales, diferenciando la asentada al sur o al norte de la R.9, en 1996 y en 2004.

La población rural continuó descendiendo, con tasas casi similares tanto al norte como al sur de la R.9 y solo aumentó la población en unos pocos segmentos como ser, en la mayoría de la 6ª sección rural, en dos segmentos de la 1ª Sección, en otro de la 4ª sección situado al sur de R 9 y en un segmento de la 3ª, ubicado al norte de la R 9.

Estructura por Sexo y Edad

El descenso de la tasa bruta de natalidad en el Departamento, del 21,1 por mil en 1996 a 17,1 en 2004, acompaña un proceso general en el conjunto del País, (15,7 en el 2004), lo que junto con los saldos negativos de los movimientos migratorios del país con el exterior, llevan al paulatino envejecimiento de la población. Si bien en Maldonado este proceso es más lento que en muchas otras partes del territorio nacional, se puede prever que éste, paulatinamente se vaya acentuando.

Según datos del INE, la edad mediana de la población del Departamento aumenta de 30,2 años en 1996 a 31,2 años en 2004, siendo siempre un poco inferior al promedio nacional 32,3 años.

En el Cuadro P.5 se presentan datos sobre "Población por Grupos de Edad e Índice de Dependencia, según Localidad y Total Urbano por Microrregión, Sector y Zona, año 2004".

Para apreciar la incidencia socio-económica de la distribución por edades se aplica como indicador el Índice de Dependencia, definido como el cociente entre la suma de la población menor de 15 años, más la de 65 o más, dividida por la población de los grupos de edad activa (15 a 64 años). Este Índice para el total del Departamento es de 57,5 algo menor al promedio nacional 59,5.

La distribución por edades presenta diferencias notorias según las localidades, lo que se refleja en el respectivo Índice de Dependencia.

Así en tanto San Carlos tiene una distribución bastante similar a la del promedio departamental, en la Ciudad de Maldonado hay una mayor proporción de menores y de jóvenes hasta 29 años y algo menor de mayores de 50, lo que se acentúa en los barrios de la periferia como Cerro Pelado e Hipódromo con una alta proporción de menores de 14 años y baja de mayores de 50, lo que también se aprecia en La Capuera.

A su vez Punta del Este, tiene una baja proporción de menores y jóvenes, y alta de mayores de 50 años. San Rafael – El Placer tiene la mayor proporción del Departamento de menores de 14 años y la más baja en mayores de 65 años.

En los balnearios de la costa Oeste hay una mayor proporción de mayores de 50 años, especialmente en Punta Colorada, Playa Verde y Solís.

En Pan de Azúcar hay una leve menor proporción de población entre los 30 y 49 años, en tanto en Gerona hay un alto porcentaje de menores de 14 y bajo de mayores de 50 años.

Las situaciones más problemáticas con respecto a este tema, se presentan en Aiguá, Garzón y El Edén, con una menor proporción de jóvenes y alta proporción de mayores de 65 años, resultando Índices de Dependencia muy superiores al promedio del orden de 80, siendo mayores del orden de 100 en Nueva Carrara y Los Talas.

Migración

En el Cuadro P.6 que muestra la población residente en Maldonado por lugar de nacimiento, se observa que la proporción de nacidos en el Departamento que era del 65%, en 1985, desciende al 59,7% en 1996. El resto procede mayormente de Montevideo y de los departamentos limítrofes: Lavalleja, Rocha y Canelones. Hubo además cierto aumento de extranjeros que pasan de ser el 1,8% del total de la población en 1985 al 2,5% en 1996.

En el Cuadro P.7 se indica la población nacida en Maldonado, según el departamento donde residía en 1985 y en 1996. La mayor emigración se produjo hacia Montevideo y a los departamentos limítrofes.

Si se analizan los saldos migratorios que figuran en el Cuadro P.6, resultado de comparar los llegados a radicarse en

Maldonado respecto a los que se fueron, se aprecia que los saldos son netamente favorables a Maldonado, con respecto a todos los departamentos del país, incluso con Montevideo.

Así en 1996 el 37,8 % de la población radicada en Maldonado procede de otro departamento. Solo para el período 1980/85, en el censo de 1985 se constatan saldos migratorios negativos posiblemente provocados por la crisis económica de 1982 que afectó muy seriamente a la industria de la construcción.

A su vez el Cuadro P.8, desglosa la población radicada en el Departamento en el año 1985 por lugar de nacimiento y por lugar de residencia 5 años antes, según localidad y total urbano por Microrregión, sector y zona, lo que permite apreciar el grado de permanencia en determinado lugar y de donde se captan o provienen los que llegan a radicarse.

La proporción de nacidos en la misma ciudad tiene su máximo en Pan de Azúcar y es apenas inferior al 60% en San Carlos, Aiguá y Garzón, en tanto en Maldonado no llega al 50%, siendo algo menor en Piriápolis y del orden de un 30% en la mayoría de los balnearios.

Hay claras diferencias en la captación de población. Mientras que en San Carlos la proporción de los nacidos en otras partes del Departamento es mayor que la procedente de otros y lo mismo sucede con la procedencia de los llegados en los 5 años anteriores, en la ciudad de Maldonado y en los principales balnearios, es mucho mayor la proporción de los procedentes del resto del país.

Otras Características de la Población

Para resumir lo relativo a la enseñanza se presenta el Cuadro P.9 correspondiente al año 1996 que muestra la situación en cuanto al mayor nivel alcanzado en la enseñanza regular, y promedio de los años aprobados, de la población de 18 años y más, según área urbana y rural por grandes grupos de edad.

Si se compara con los resultados de 1985, hay una mejora general de los porcentajes de los niveles de instrucción alcanzados, especialmente una fuerte disminución de los sin instrucción, que del 6 % pasan a ser el 2 % en 1996.

En 1996 el promedio de años aprobados es de 7, siendo naturalmente mayor en el área urbana que en la rural.

La tasa de analfabetismo en 1996 es de 2,5, descendiendo del 4,1 en 1985. Continúa siendo superior la de los hombres que la de las mujeres, diferencia que se acentúa más en el medio rural.

Hogares y Vivienda

El Cuadro V.2 detalla las viviendas particulares por condición de ocupación según localidad en el 2004 y se complementa con la cantidad de viviendas de uso estacional en 1985 y su tasa de crecimiento en el período 1985 a 2004.

Para apreciar la situación en el área rural, en el Cuadro V.3 se presenta la cantidad de viviendas particulares en el medio rural por condición de ocupación según sección censal, sectores y zonas para el año 2004.

Allí se presentan diversas situaciones, con el mayor porcentaje de viviendas de uso estacional en la 4ª Sección Censal (entorno de R.12) con el 47,7%, seguida de la 8ª Sección Censal en la Microrregión Aiguá.

Interesa destacar que hubo un fuerte incremento de la proporción de viviendas rurales de uso estacional, en el conjunto del Departamento. Pasó del 15,8% en 1996 al 37 % del total en 2004.

La 3ª y la 6ª secciones censales -Piriápolis/Pan de Azúcar y este de San Carlos respectivamente-, son las que cuentan con mayor proporción de viviendas en construcción en su área rural, y la 1ª sección -Maldonado-, es la que tiene en su área rural, la mayor proporción de viviendas en alquiler o venta.

El Cuadro V.4 muestra los cambios que se produjeron en la cantidad de viviendas rurales según Microrregiones, en el período 1996 y 2004, diferenciando entre las ubicadas al norte y las ubicadas al sur de la R.9, pudiéndose apreciar que la evolución es muy heterogénea.

Resulta llamativo el crecimiento de la cantidad de viviendas rurales situadas al norte de la R.9 con una tasa media anual positiva de 14,3 cada mil en el período considerado, en contraste con una disminución de las situadas al sur de R.9, con una tasa negativa de -9,1 cada mil.

En el Cuadro PV.1 de "Análisis Comparativo de la Evolución de la Población y de la Vivienda Rural según Segmento Censal. 1996-2004" se aprecian los distintos tipos de situaciones.

Complementando lo comentado respecto al Cuadro PV.2 en el texto principal, sobre "Maldonado, Evolución de la Población, Hogares y de las Viviendas, Según Medio Urbano y Rural, Años 1985, 1996 y 2004", se constata que: continúa el proceso de disminución del tamaño de los hogares; las tasas de crecimiento de las viviendas de uso estacional en el medio rural para 1996/2004, casi triplican a la de áreas urbanas; también allí, las tasas de construcción o reparación de viviendas, pasan de ser negativas en el período 1985/96 a ser mayores que las urbanas en 1996/2004.

Con respecto a las características de las viviendas, como los datos del 2004 provienen de un relevamiento censal Fase 1, no se dispone de datos sobre el tipo y calidad. Así, si bien se conocen las tendencias de su evolución cuantitativa y las condiciones de ocupación, para sacar conclusiones más certeras respecto a la situación de vivienda, deben complementarse con información sobre los aspectos mencionados.

Según lo indicado, desde 1996 a 2004 se produjo un descenso en los porcentajes de ocupación de las viviendas, cambiando en muchas Localidades la tendencia de los períodos anteriores que implicaba la incorporación al uso permanente, de cierta parte del stock de vivienda de uso estacional.

Estimación del Déficit Habitacional en las Áreas Urbanas

Para cuantificar las viviendas existentes y los hogares componentes de la demanda se dispuso de los datos del 2004, pero al no disponerse de datos actualizados en cuanto a las características constructivas de las viviendas, se debieron asumir algunas hipótesis para superar este serio inconveniente.

Ello deriva de las características del censo fase 1 de 2004 que solo abarcó ciertos aspectos, y de la modalidad de la Encuesta de Vivienda realizada por el INE durante el primer semestre de 2006 que solo aporta datos referidos a todo el Interior Urbano.

Se optó entonces por considerar que la calidad del stock de viviendas particulares se mantenía en condiciones similares a las del año 1996. En consecuencia, se trabajó con los resultados de dicho Censo, lo que puede relativizar en parte las estimaciones. De todas maneras, se entendió conveniente actualizar la cuantificación de esta problemática en el Departamento que significativamente contó con el mayor crecimiento demográfico de todo el país en el período 1996 a 2004.

Índice de Cuadros Incluidos en Texto Principal

Datos Básicos Microrregiones. Superficie y población urbana y rural 2004

Población

PR.1 – Región Sur y Sureste, población, tasa de crecimiento y participación en el total nacional, según departamentos y ciudades, censos 1908 a 2004

P.1 - Maldonado, población, tasa de crecimiento evolución, según localidad y total urbano por microrregión, sector y zona, censos 1985, 1996 y 2004

P.3 - Maldonado, población nucleada por tipo de centro y población dispersa según microrregiones, sectores y zonas, año 2004

P.10 - Maldonado, población ocupada por rama de actividad, año 2006

P.11 - Maldonado, población ocupada por categoría de la ocupación, año 2006

PT.1 – Maldonado, estimación del incremento de población en alta temporada y su magnitud respecto a la residente, según localidad, y total urbano por microrregión, sector y zona, 1985 a 2004

Población y Vivienda

PV.2 - Maldonado, evolución de la población, hogares y viviendas, según medio urbano y rural, censos 1985, 1996 y 2004

Situación Socio-Económica

S.1 - Maldonado, tasas de actividad, empleo y desempleo, de la población en localidades mayores de 5 mil habitantes, hasta el año 2005 y de todo el departamento en el 2006

S.2 - Maldonado, ingreso medio mensual de los hogares en unidades reajustables, 1982 - 2007

Vivienda

DV.1 - Maldonado, estimación del déficit habitacional en áreas urbanas, en 2004, stock neto en uso permanente y demanda de vivienda de uso permanente según ciudad

Cuadros Maldonado 2025

Población

PF.1 - Maldonado, estimación del crecimiento de población hasta el año 2025, según localidad y total urbano por microrregión, sector y zona

Vivienda

VF.1 - Maldonado, estimación de las necesidades de producción de vivienda de uso permanente en áreas urbanas, por causal, para el período 2004 a 2014 y su distribución según niveles de ingreso de los hogares

Actividad Agropecuaria (Censo 2000)

Indicadores generales agropecuarios

Aprovechamiento de la tierra: superficie explotada por uso del suelo

Distribución de tierras pecuarias por tipo de tapiz

Distribución de tierras agrícolas por tipo de cultivo

2

CONTENIDO ANEXO DIGITAL

Gráficos

- Imagen Satelital del Departamento con Límites de Microrregiones
- Departamento de Maldonado. Población, Sistema Urbano, Red Vial, Cuencas Hidrográficas, Microrregiones
- Patrones de Ocupación del Territorio Departamental a Julio de 2008
- Porcentajes de Viviendas Ocupadas y Densidad de Vivienda Urbana en 2004. Franja Sur y Central del Departamento
- Evolución de Población y Vivienda Rural 1996-2004
- Aptitud de Suelo del Departamento
- Cobertura Forestal (Monte Natural, Plantaciones Forestales y Frutales) en base a lectura de Imagen Google
- Cuencas Hidrográficas del Departamento
- Vocaciones Territoriales de las Microrregiones y Cronograma de Reuniones de Trabajo (Talleres Territoriales) 2006-2008
- Categorización Tentativa del Suelo Departamental
- Esquema Síntesis de Estructura y Políticas Territoriales
- Planilla de Proyectos Estratégicos para el Ordenamiento Territorial del Departamento
- Proyectos Estratégicos en el Territorio Departamental. 2025
- Proyecto de Circuito de Identidad y Paisaje "Arco del Sol"

Presentación Animada Proyecto de Circuito Rural de Identidad y Paisaje “Arco del Sol” Cuadros

Características de Población, Hogares y Vivienda en el Departamento

Población

P.2 - Maldonado, superficie, población, tasa de crecimiento y densidad urbana, rural y total, según microrregiones, sectores y zonas, censos 1985, 1996 y 2004.

P.4 - Maldonado, población rural y su tasa de crecimiento, según microrregiones de programación y afinamiento al norte o al sur de R.9, 1996 y 2004

P.5 - Maldonado, población por grupo de edades e índice de dependencia, según localidad y total urbano por microrregión, sector y zona, año 2004.

P.6 - Maldonado, población residente según lugar de nacimiento y población de 5 años y más residente en él, según lugar de residencia 5 años antes, censos 1985 y 1996; y saldos migratorios con los otros departamentos.

P.7 - Maldonado, población nacida en el departamento, según lugar de residencia habitual y población de 5 años y más por lugar de residencia 5 años antes, años 1985 y 1996.

P.8 - Maldonado, población residente por lugar de nacimiento y población de 5 años y más residente en él, por lugar de residencia 5 años antes, según localidad y total urbano por microrregión, sector y zona, año 1985.

P.9 - Maldonado, población de 18 años o más de edad, por mayor nivel alcanzado en la enseñanza regular y promedio de años aprobados, según área urbana y rural y grandes grupos de edad

Hogares y Vivienda

H.1 - Maldonado, hogares particulares, viviendas particulares, sus tasas de crecimiento, tamaño medio del hogar y hogares que comparten la vivienda, según localidad y total urbano por microrregión, sector y zona, 1996 y 2004.

Vivienda

V.1a - Maldonado, viviendas particulares, viviendas ocupadas, sus tasas de crecimiento y porcentajes de ocupación según localidades del subsistema urbano costero, 1985, 1996 y 2004.

V.1b - Maldonado, viviendas particulares, viviendas ocupadas, sus tasas de crecimiento y porcentajes de ocupación según localidades no costeras, 1985, 1996 y 2004.

V.2 - Maldonado, cantidad de viviendas particulares por condición de ocupación según localidad y total urbano por microrregión, sector y zona en 2004 y viviendas de uso temporal en 1985 y su tasa de crecimiento 1985/2004.

V.3 - Maldonado, cantidad de viviendas particulares en el medio rural, por condición de ocupación, según secciones censales, sectores y zonas, año 2004

V.4 - Maldonado, cantidad de viviendas rurales según microrregión de programación y ubicadas al norte o al sur de la R.9, años 1996 y 2004.

Población y Vivienda

PV.1 - Maldonado, análisis comparativo de la evolución de la población y la vivienda rural, según segmento censal, años 1996 a 2004

Situación Socio-Económica

S.3 - Maldonado, hogares particulares por presencia de carencias críticas en las condiciones de vivienda, número y tipo de carencias, según localidad y total urbano por microrregión, sector y zona en 1985 y 1996.

S.4 - Maldonado, indicadores de activos y de comportamientos de riesgo, según localidades mayores de mil habitantes, en 1996.

Características de la Actividad Agropecuaria en el Departamento. Censo Agropecuario 2004. MGAP. SICA

Producción Ganadera

Número de explotaciones con vacunos, superficie explotada y existencia de vacunos, según tamaño del rodeo vacuno.
Número de explotaciones que hacen lechería comercial y características básicas de las explotaciones de leche
Número de explotaciones con ovinos, superficie explotada y existencias de ovinos, según tamaño de la majada.

Cultivos y Frutales

Cítricos: número de explotaciones con plantas, número de plantas, superficie y producción según número de plantas.
Frutales de hojas caducas: número de explotaciones con plantas, número de plantas, superficie y producción según número de plantas.
Viñedos: número de explotaciones con viñedos, número de plantas, producción y superficie según número de plantas.
Número de explotaciones con cultivos de huertas a campo y superficie sembrada, según tamaño de huerta (a campo y protegida).
Cultivos cerealeros industriales: Número de explotaciones que sembraron, superficie sembrada y superficie instalada con siembra directa por cultivo.

Producción Forestal

Número de explotaciones con bosques artificiales y superficie plantada, por especie.
Bosques artificiales: superficie total y superficie plantada en el marco de la ley de promoción forestal, según tamaño de planación.
Número de explotaciones con bosques naturales y superficie ocupada por los mismos según tamaño del bosque.

