

**Trabajo final Metodología del Ordenamiento Territorial
- Edición 2016 -**



Fuente: El Observador, 8 de Febrero de 2013

Análisis del Plan de Ordenamiento Territorial Eje Aparicio Saravia

Autor: Ernesto Lussheimer

Docentes: Barindelli Natalia, Gadino Isabel, Goñi Adriana

30 de Marzo de 2017

Índice:

Introducción:	3
Área de estudio:.....	4
Identificar el marco teórico y los conceptos claves utilizados en el Plan, así como los antecedentes y referencias a otros IOTS relacionados con el área y tema de estudio.	6
Identificar estrategias generales de desarrollo urbano y territorial propuestas y los objetivos específicos del plan. Analizar su pertinencia con el contexto local visto desde la sustentabilidad ambiental y la justicia socio-espacial.....	7
Identificar la metodología de análisis y diagnóstico del territorio, (por ejemplo, división en sistemas y subsistemas, valoración de aspectos ambientales, sociales, paisajísticos, etc.) Fases y metodologías específicas, en el marco de la LOTDS.....	9
Discusión	12
Identificar los actores citados en el Plan.	17
Identificar principales beneficiarios	17
Identificar las formas de financiación y producción para la implementación del plan.....	19
Describir las figuras de implementación y gestión propuestas	20
Glosario	21
Bibliografía:.....	23

Introducción:

El Plan de Ordenamiento Territorial del Eje Aparicio Saravia (POTEAS) surge a partir de lineamientos estratégicos asumidos por el Gobierno Departamental que asume la dirección del departamento de Maldonado en el año 2005. Estas estrategias acompañaban políticas desarrolladas a nivel Estatal, que resultaron en el año 2008 con la aprobación de la Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Es así que el Gobierno Departamental de ese entonces toma posturas muy definidas hacia líneas estratégicas de ordenamiento territorial en la promoción de un desarrollo sustentable.

A partir de esos objetivos departamentales y mediante un convenio entre la Universidad de la República y la Intendencia Departamental firmado en el año 2005, surge el Plan de la Aglomeración Central, que incluye las ciudades de San Carlos, Maldonado y Punta del Este, y a partir de este otros planes, entre los cuales se encuentra el Plan del Eje Aparicio Saravia.

Línea de tiempo proceso de Plan de Ordenamiento Territorial Eje Aparicio Saravia

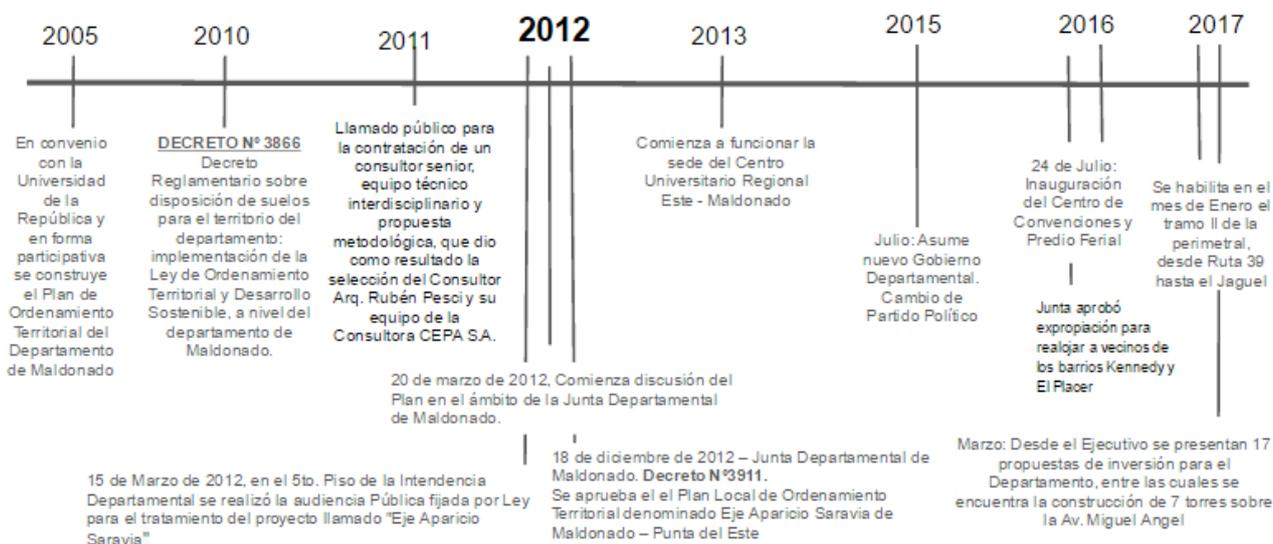


Figura 1: Línea de tiempo con principales acontecimientos respecto al Plan de Ordenamiento Territorial Eje Aparicio Saravia.

En declaraciones a El Observador, en Julio del 2012, Ricardo Pereira (arquitecto perteneciente a la Unidad de Gestión del Plan Estratégico Departamental Para el Ordenamiento Territorial, entre el periodo 2008 - 2015) describe al Plan como una visión del territorio deseado a 25 años o más, que intenta ampliar el abanico del Departamento más allá del modelo de desarrollo plenamente turístico de temporada.

El ex Intendente, Oscar de los Santos destacó en la Audiencia Pública la importancia del POTEAS en la inversión en obras públicas en un territorio deprimido, según se transcribe en la memoria de participación social durante el proceso de elaboración del Plan, llevada a cabo durante su periodo.

El 20 de Marzo del 2012, el Edil Fermín de los Santos presenta por primera vez en la Junta Departamental el POTEAS. El Edil introducía el Plan con la siguiente frase: "6:000.000 de metros cuadrados de construcción, 4.000 jornales diarios directos por no menos de diez años, en un desarrollo de quince a veinte años. Y esto tiene un nombre: se le llama Eje Aparicio Saravia", dando así comienzo a una discusión que aproximadamente 9 meses después, el 18 de Diciembre del mismo año, dio como resultado la aprobación del Plan.

Durante el proceso de discusión en la junta departamental, se observa, más allá de discusiones y comentarios propios del juego político, un consenso amplio en lo que respecta al POTEAP. Las diferencias y mayores discusiones que se plantean por algunos Ediles se refiere en su gran mayoría a la temática de la altura de las edificaciones, y vías de movilidad, también pero con menos intensidad se observa preocupación por parte de algunos de los Ediles, las problemáticas de realojo de asentamiento irregulares en el área, y en menor manera comentarios sobre temáticas ambientales y la redefinición del modelo Uruguay Natural.

Área de estudio:

El plan delimita el área de estudio sobre la región este de la ciudades de Maldonado y Punta del Este, hasta el arroyo Maldonado (Figura 2). Previo a la aprobación del Plan y a la concreción de alguno de sus proyectos, el área de estudio estaba caracterizada por el humedal del arroyo Maldonado, ocupación urbana en forma de barrio jardín, zonas desocupadas, parques y asentamientos irregulares con arraigo histórico con el área (Figura 3).



Figura 2: Delimitación del polígono de actuación del Plan Fuente: Plan Eje Aparicio Saravia



Figura 3: Maldonado - Punta del Este, Eje Aparicio Saravia. Fuente: Intendencia Departamental de Maldonado

Si bien el POTEAS propone la intervención a un territorio claramente delimitado en un polígono, los objetivos y estrategias apuntan, no solo a esta micro región, sino al acompañamiento de planificaciones estratégicas de mayor escala. La contemplación del Plan en las diferentes escalas del territorio se presenta como un embudo, yendo desde una escala macro a una micro, en una dimensión geográfica con diferentes marcos regulatorios.

Se presenta ante una macro escala la inclusión del POTEAS dentro del Plan de Aglomeración Central y por ende siendo comprendido por las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial. En lo que se determina como una escala intermedia, se visualizan aspectos asociados al polígono del Plan propiamente dicho, y a su contexto. Mientras que finalmente la micro escala se concentra únicamente en el polígono del territorio concreto del POTEAS.

De esta forma los objetivos estratégicos para el polígono del POTEAS entran dentro de objetivos más macro, en las diferentes escalas presentadas.

Identificar el marco teórico y los conceptos claves utilizados en el Plan, así como los antecedentes y referencias a otros IOTS relacionados con el área y tema de estudio.

El Plan refiere y establece como antecedentes y marcos de este proyecto 3 principales Instrumentos de Ordenamiento Territorial:

- en lo que respecta a un ámbito nacional la Ley 18.308 Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, establece en sus principios rectores la descentralización de la actividad del ordenamiento territorial y la promoción del desarrollo local y regional, otorgando así a los Gobiernos Departamentales las potestades de decidir y actuar sobre el territorio hacia un desarrollo sostenible, conciliando el desarrollo económico, la sustentabilidad ambiental y la equidad social, mediante participación ciudadana;
- las Directrices departamentales de Ordenamiento Territorial, aprobadas en el año 2010, se definen, según el inventario nacional de ordenamiento territorial (MVOTMA), como un conjunto de intenciones, procedimientos y métodos que se consideran estratégicos y constituyen el ordenamiento estructural del territorio departamental. Estas Directrices tienen como objeto planificar el desarrollo integrado y ambientalmente sustentable del territorio, mediante el ordenamiento del suelo y la previsión de los procesos de transformación del mismo;
- el Plan de la Aglomeración Central está dirigido a la formulación de herramientas y abordajes conceptuales para orientar e impulsar el ordenamiento territorial y el desarrollo sostenible de la aglomeración central del departamento: San Carlos - Maldonado - Punta del Este, macro región que contempla el POTEAS.

El marco teórico presenta como concepto clave desde los inicios de la redacción del plan a la sustentabilidad, describiéndose como un Plan Sustentable y estableciendo ciertas premisas hacia este modelo de desarrollo:

- A - Innegociables ambientales
- B - Inclusión social
- C - Oportunidades económicas

Se considera en el Plan la innegociabilidad ambiental en el sentido de garantizar la sustentabilidad ambiental en las propuestas, las cuales se focalizan en:

- la conservación del humedal mediante la limitación de actividades a su alrededor y la creación de zonas de amortiguación;
- la preservación del bosque urbano, una construcción cultural y atributo determinante del paisaje local, un patrimonio cuya existencia es parte fundamental de la identidad de la zona, un modelo que representa una calidad de vida asociada a los espacios verdes y sus beneficios en la salud y el bienestar de la población, atendiendo la vegetación nativa;
- el ahorro energético y reciclaje/reuso de los recursos proponiendo recomendaciones hacia la eficiencia energética y el buen manejo de agua y residuos generados en la construcción.

El criterio que refiere a la inclusión social se plantea como objetivo la disminución de la disociación social entre la ciudad permanente y la ciudad turística, planificando un uso más eficiente de la costosa infraestructura que permanece ociosa durante la mayor parte del año. Para lo cual plantea los siguientes criterios:

- vida permanente y diversidad de usos, se procurará la localización de actividades o desarrollos no solo estivales, ofreciendo alternativas de educación, servicios y empleo que tiendan a la desestacionalización del turismo de verano, ir generando un movimiento urbano que permita aumentar el aprovechamiento durante más tiempo del año de la numerosa infraestructura existente;
- derivado de la desestacionalización surge la generación de empleos, vinculados no solo al turismo, sino a la educación, recreación, ciencia y cultura, acompañando criterios anteriores;

- se plantea un bloque máximo de manzanas, es decir una limitación de la superficie máxima de los condominios horizontales, para evitar la privatización de grandes áreas de paisajes que complican los flujos urbanos y segrega aún más tanto a los marginados socialmente como a los más favorecidos.

El tercer criterio referido al aumento de la oportunidad económica plantea tres lineamientos:

- la duplicación del volumen de la construcción, estando la actividad inmobiliaria muy relacionada con la actividad turística, se plantea potenciar la construcción en esta zona de forma controlada hasta lograr una madurez urbana;
- operaciones concertadas territoriales entre el poder público y la iniciativa privada como mecanismos para promover intervenciones de mayor calidad y complejidad, en las que la iniciativa privada en acuerdo consorciado con el poder público empiece a producir las nuevas centralidades que el sistema necesita para la inclusión social y la desestacionalización turística;
- un mecanismo de retorno para el sector público de las plusvalías que generan sus inversiones, de forma que pueda hacer factible obras de mayor complejidad y calidad de servicios y equipamientos urbanos que presionan las arcas públicas.

Identificar estrategias generales de desarrollo urbano y territorial propuestas y los objetivos específicos del plan. Analizar su pertinencia con el contexto local visto desde la sustentabilidad ambiental y la justicia socio-espacial.

Se presentan diferentes consignas estrategias según las diferentes escalas de análisis del plan sobre el territorio.

En una macro escala del plan, se indican estrategias que se vinculan con la planificación departamental. Para esto se establecen cuatro objetivos: desestacionalización de actividades, creación de más empleo, diversificación económica y el cuidado del medio ambiente, protegiendo la consigna "Uruguay Natural". Los primeros tres objetivos se encuentran muy relacionados entre sí, donde se resalta el desarrollo del polo universitario como principal actividad hacia la concreción de los objetivos, por otro lado el tercer objetivo enfocado al cuidado del medio ambiente, se encuentra desasociado al resto.

Por otro lado se presentan consignas estratégicas que pertenecen al Plan de Aglomeración Central que involucran al polígono del Plan Eje Aparicio Saravia, principalmente con referencia al humedal del arroyo maldonado y protección de cursos de agua, y al control de la expansión urbana.

En una escala intermedia, donde se plantean consignas que vinculan el polígono del plan y su contexto, se exponen tres aspectos: el buen manejo del bañado del Arroyo Maldonado y de los servicios que provee, completamiento y madurez de la estructura y movilidad urbana, y la sinergia de la inversión pública hacia la diversificación estacional, creación de empleos y diversificación de la económica.

Finalmente se proyectan consignas estratégicas enfocadas al polígono in situ:

- Construcción y valorización de paisajes (nuevos y existentes)
- Mejores servicios urbanos a la población
- Nuevas oportunidades de desarrollo e inmobiliario público
- Nuevas oportunidades de desarrollo inmobiliarios privados
- Diversificación de la oferta urbana
- Nuevos modelos de hábitat construido

De la misma forma de análisis de escalas se plantean Directrices de actuación en cada contexto, algunas con directa significancia sobre el polígono del Plan.

En una macro escala se destaca el establecimiento de un by pass en sentido este-oeste desde Solanas hasta La Barra, que disminuya la densidad del tránsito sobre la ruta 10 al establecer una conexión directa entre Solanas y el ingreso a Punta del Este y La Barra. Además se propone un estímulo la consolidación de centralidades locales o barriales, reforzando la tendencia urbana policéntrica de Maldonado/Punta del Este. Por último, se destaca la consolidación de los recorridos junto al mar como vías paisajísticas.

Respecto a una escala intermedia, se plantean directrices enfocadas al paisaje como reserva de biosfera en ambiente urbano, a la desestacionalización turística e inclusión social, y a la movilidad este-oeste.

La figura de reservas de biosfera en ambiente urbano (RBAU), plantean la posibilidad de planificar el medio físico y biológico de la ciudad y su entorno, vinculando el medio urbano, rural y natural (Rondón 2011). La UNESCO destaca esta figura en la contribución a un nuevo orden en el ambiente, a un paisaje más integrado, redefiniendo la relación entre el ambiente, los valores culturales y las perspectivas sociales y económicas (Guevara 2013).



Figura 4: Esquema presentado en el Plan de la reserva de biosfera en ambiente urbano.

Respecto a la desestacionalización del turismo e inclusión social, se aprecia el eje Aparicio Saravia como estructurador este-oeste que ofrece la potencialidad de organizar sobre él un sistema de multi centralidades con oportunidades para actividades con una oferta de centralidad barrial, de interés tanto de residentes como de turistas.

Respecto a la movilidad y conectividad, se plantea para lograr un buen funcionamiento mejorar las diferentes vías y medios de transporte existentes, así como el potenciamiento de la utilización de medios más sustentables como la bicicleta o el transporte público. Se planifica una carretera

que esté de acuerdo a los flujos de transporte que se espera pasen por ella, sin descuidar el entorno e intentando potenciar su disfrutabilidad.

A partir de estos componentes que contemplan la escala macro e intermedia, se configura un modelo territorial en el polígono de análisis. Los principales atributos de la propuesta son el aumento de áreas verdes públicas, nuevas áreas de centralidad urbanidad con comercios, servicios y actividades, el mejoramiento de vías de conectividad, el desarrollo de la Punta del Rincón del Indio y El Placer, y el desarrollo y consolidación de Maldonado este con trama urbana, servicios y equipamientos acordes.

Identificar la metodología de análisis y diagnóstico del territorio, (por ejemplo, división en sistemas y subsistemas, valoración de aspectos ambientales, sociales, paisajísticos, etc.) Fases y metodologías específicas, en el marco de la LOTDS.

Como se viene mencionando en este trabajo el abordaje hacia las propuestas del Plan se plantea a través de un escalamiento, donde se interconectan propuestas de las diferentes escalas para establecer la actuación directa sobre el territorio. En lo que respecta al polígono de análisis el Plan propone la división de este en subsistemas con diferentes características como metodología de análisis y diagnóstico del territorio. Además plantea una regulación del suelo, proponiendo una zonificación del área con fines de reglamentar usos e intensidades de ocupación, así como otros condicionantes referidos a los espacios parcelarios y los diferentes paisajes.

Subsistemas:

Para el ordenamiento de este territorio se establecen 6 unidades de paisaje diferentes, subsistemas de manejo del paisaje y preservación del patrimonio:

- A - Paisaje del bosque urbano;
- B - Paisaje de El Placer;
- C - Paisaje de las micro centralidades frente a Av. Aparicio Saravia;
- D - Paisaje de Maldonado Este;
- E - Paisaje del Parque Metropolitano del Humedal del Arroyo Maldonado.
- F - Paisaje del tramo urbano de Av. Aparicio Saravia;



Figura 5: Esquema de unidades de paisaje

Se propone para cada uno de estos subsistemas una la regulación del suelo público y privado en los que se refiere a criterios de ocupación del espacio, usos y actividades, manejo de la forestación, entre otros.

El paisaje de bosque urbano plantea el mantenimiento de un modelo urbano existente en la zona y característico de Maldonado, protegiendo de esta forma un paisaje cultural que se desarrolla en el departamento desde los comienzos del balneario.

Por otro lado el subsistema de El Placer y Rincón del Indio propone intervenciones hacia un territorio totalmente distinto al constituido hasta este momento. Se apunta a un cambio del modelo de ocupación existente sobre la Avenida Miguel Ángel, actualmente de baja densidad de población y viviendas, con la construcción de torres con bajo porcentaje de ocupación del suelo, en un entorno de bosque urbano. Este modelo planificado es muy rechazado por los vecinos de Rincón del Indio, ya que propone un cambio radical al paisaje actual de construcciones bajas.

Dentro de este subsistema se plantea la construcción de un polo gastronómico y de recreación nocturna con espacios públicos abiertos que garanticen el acceso y la contemplación de la ribera y un patrón de ocupación de construcciones rústicas de baja altura articuladas con un espacio abierto, público y continuo que ofrezca un paseo frente al arroyo y una "plaza lineal" que pueda albergar usos variados al aire libre. Esta propuesta trae consigo la necesidad del realojo de pobladores que hoy en día ocupan esta área en forma de asentamiento irregular, elemento complejo teniendo en cuenta el arraigo con la zona por parte de algunos vecinos que llevan más de 40 años en el lugar.

Las micro-centralidades se plantean como enclaves que brinden servicios de escala barrial, se pretende la coexistencia en el mismo espacio de usos comerciales de frecuencia diaria periódica junto con viviendas de media densidad y superficie promedio más reducida que la habitual en Punta del Este de modo de que la población permanente pueda residir en los edificios en altura que se localice en esas micro centralidades. Estas micro-centralidades propuestas para vivienda permanente, podría ser funcional en la medida que Maldonado se siga poblando y los habitantes mantengan un poder adquisitivo tal que les permita habitar esas modalidades de vivienda. Punta del Este tiene como principal característica la cantidad de viviendas existentes que solo se ocupan durante la temporada estival y dependiendo mucho del contexto económico regional, a modo de contextualización, de las 23.954 viviendas existentes en el balneario según el Censo 2011 (INE), solamente 4.011 son de ocupación permanente.

El paisaje de Maldonado Este propone barrios para población permanente que habita y trabaja el año entero. Viviendas individuales de uno o dos pisos en un área consolidada, estructurada urbanamente y equipada para que constituya la nueva fase barrial homogénea de Maldonado.

Finalmente el paisaje del Parque Metropolitano del Humedal del Arroyo, plantea a los Parques Nuevo El Jagüel y Metropolitano del Humedal del Arroyo Maldonado, como último gran componente del sistema y unidades de paisaje. Aquí se plantea la protección y difusión de especies nativas de flora y espacios de recreación.

Otro subsistema planificado en el Plan es el referente a la movilidad e infraestructura vial, donde se promueve una mejora y ordenación del sistema de vías, y además se proponen políticas más ambiciosas que contemple: el reequilibrio sustentable de la distribución de los modos de transporte (menos autos, más transporte público, más bicicletas, más peatonalidad) y el desarrollo de la intermodalidad (transferencias), un enfoque diferente de la seguridad vial que promueve la disminución de las velocidades promedio, y la calidad de los servicios (tanto de los servicios públicos como de las calles y rutas) en el punto de mira de nuestra actuación, sin abandonar por ello el mantenimiento del derecho a la movilidad.

Se presenta un subsistema de parques y espacios públicos que contempla 4 superficies, con diferentes planes de manejo, según sus características y objetivos:

- Parque Metropolitano del Humedal del Arroyo Maldonado: protección y cuidado de ecosistemas del humedal, investigación y educación ambiental, vinculamiento social para la planificación.

- Parque Nuevo El Jagüel: centralidad recreativa y deportiva de la aglomeración: servicios de alimentación, espectáculos públicos y actos públicos, teatros, cines, auditorios en locales abiertos o cerrados, centros de congresos y convenciones y predio feriales, locales para actividades religiosas, recreación al aire libre y parques temáticos, juegos de salón y de azar, deportes y cuidados del cuerpo, estadios, canchas de deportes, clubes deportivos y afines, gimnasios y afines, spa y afines, educación, artes y cultura, escuelas, liceos, museos, bibliotecas, centros culturales, instituciones de la sociedad, la cultura y la ciencia y/o hospitales. Algunas de estas propuestas ya son un hecho, como el Centro de Convenciones inaugurado en el año 2016, y utilizado de forma constante para diferentes eventos nacionales e internacionales.
- Parques lineales de los cursos: zonas no edificables que abarcan las planicies de inundación de los cursos de agua.
- La avenida Miguel Ángel: plaza lineal, con usos recreativos y deportivos

El subsistema de equipamientos y atractivos urbanos procura el establecimiento en el territorio de varios focos de actividad local o de integración general, de manera de dar más condiciones de vida permanente y de equipamientos y servicios en los barrios.

Estas propuestas se centran en: la Terminal de Ómnibus y el Campus Universitario, el centro de congresos y convenciones y el gran parque de actividades asociadas, el reciclaje de El Placer como pueblo gastronómico y de vida nocturna, y la centralidad que se conformará sobre La Barra en el inicio de la Avenida Miguel Ángel.

Discusión

Se plantea en este ítem del trabajo una discusión de algunos temas puntuales presentes en el POTEAS, como son el realojo de los barrios Kennedy y El Placer, las micro centralidades y planificación y gobierno.

El realojo de los barrios Kennedy y El Placer, es un tema de amplia discusión en el tiempo, previo incluso de la elaboración de este Plan. Con el realojo planificado para los barrios, con objetivos de ordenación y formalización, se esconde una sectorización urbana de los sectores sociales que hoy en día allí conviven. Se busca expulsar a poblaciones de bajo recursos de tierras muy valoradas para la proyección de diferentes actividades que apuntan a sectores económicos más altos y a potenciar los servicios para los turistas. El proceder de los últimos años con respecto a los realojos tiene algunas particularidades a destacar. Se entiende que no corresponde la ocupación ilegal de los territorios, pero se les exige retirarse para en su lugar desarrollar emprendimientos, que en la teoría del Plan son espacios públicos de recreación, pero probablemente se encuentren enfocados para sectores de la sociedad de nivel socioeconómico medio-alto.

El realojo del barrio El Placer, ante una escuza meramente ambiental tendría cierto grado de validez, pero se pierde la sensatez en el momento que se plantean actividades en el mismo lugar que afectarían al medio ambiente, ruido y vibraciones podrían afectar la fauna y la estructura del suelo sobre el arroyo Maldonado, aumentando la carga en el área mediante impactos locales negativos puntual. A partir de diferentes entrevistas realizadas a vecinos del barrio El Placer, se observa en su gran mayoría una visión positiva sobre el realojo, ante las premisas básicas de tener vivienda propia. Por otro lado se destaca en algunas entrevistas la afectación que esto tendría sobre sus fuentes de trabajo. De estas conclusiones y el análisis anterior se podría proponer un realojo de los vecinos, necesario para el humedal y para ellos mismos, pero reubicarlos en una zona cercana a la actual, disminuyendo así el desarraigo y el alejamiento al arroyo, principal recurso laboral para algunos vecinos de El Placer.

Respecto al barrio Kennedy es un escenario emblema del choque social en Punta del Este. Fundado hace 56 años, nunca dejó de crecer. La Intendencia busca con el realojo de los vecinos el recupero de una zona de gran potencial turístico. Lussich declara en nota del diario El País del 05 de MARzo de este año: "Es una zona de evidente desarrollo turístico. Tiene un valor muy importante que creemos estará relacionado al éxito que pueda tener el Centro de Convenciones inaugurado muy cerca de ahí. El precio se va a saber porque se va a rematar de forma transparente". Durante gobiernos departamentales anteriores se reubica unas 180 personas, pero los lugares que eran dejados se realizaban con nuevos pobladores. El reconocido escritor, nacido y criado en el barrio, González Bertolino opina que el realojo va a pasar con una aplanadora por arriba de una forma de vivir, "Cuando vos sentís que tenés tus raíces tu mirada del mundo depende del sitio en el que vivís. Es muy difícil imaginarte por fuera de eso. Lo que yo pregunto es por qué no están considerado el factor humano en todo esto, la importancia que tiene amar un lugar, y por qué no lo mejoran en vez de sacarnos. Que te digan que te van a sacar porque hay una conveniencia política económica privada que está por encima de tu arraigo y del bienestar público es difícil de aceptar".

Muchos vecinos están a favor del realojo, ya que ven en él la posibilidad de desarrollarse a partir del habitar en lugares con mejores recursos y servicios, y es de esta forma que lo transmite el director de Vivienda Alejandro Lussich. Para otros vecinos la convivencia entre vecinos de orígenes tan dispares generó una identidad particular que el barrio va a perder con el realojo, ven que en la tierra en la que crecieron van a poner negocios para gente con mayor poder adquisitivo.



Foto: Vecinos del Kennedy en la Junta Departamental.

Por otro lado se encuentran los vecinos de Rincón del Indio, los cuales según expresan en la memoria participativa y en diferentes notas de prensa, ven con malos ojos la construcción de torres, que por más cuidado y protección que plantea el Plan, emprendimientos de este estilo terminan por modificar el paisaje de bosque, ante la necesidad de los inquilinos de los pisos más bajos por mantener una vista panorámica. De esta forma se genera un cambio total en el paisaje de la zona, desde la misma construcción de las torres hasta el deterioro del bosque urbano.

Alvaro La Buonora, integrante de la agrupación de vecinos bajo la consigna “Salvemos Rincón del Indio” expresa en nota del portal FmGente que “se llegaría a crear una nueva ciudad” lo que generaría más espacio urbano en vez de mejor y más servicios, se cuestiona si es realmente necesario iniciar el plan antes de resolver problemas que existen en el centro de Punta del Este y de Maldonado.



Foto: Proyección de torres sobre Rincon del Indio y Micro Centralidades sobre Aparicio Saravia

En definitiva se busca la revalorización de áreas codiciadas por diferentes emprendimientos en desmedro de población de bajo recursos (Barrio Kennedy y Barrio el placer), o de la población que históricamente ocupa dicho territorio (rincon del indio).



Fecha de la imagen: sept. 2015 © 2017 Google

Maldonado, Departamento de Maldonado

Street View - sept. 2015

Foto: Imagen de cartel anunciando la construcción de viviendas sociales, 2015. Fuente: Google Street View

Según nota en la web de la Intendencia Departamental de Maldonado del 01 de Marzo de 2017, las familias serán trasladadas a las 36 hectáreas que componen el padrón 24.085 ubicado sobre Continuación Avenida Aiguá y el tramo II de la Perimetral; la comuna tomó posesión de ese inmueble a través del pago de 1 millón 100 mil dólares y también mediante el aporte de terrenos de la IDM. Uno de los terrenos aportados por el Gobierno Departamental a cambio se ubica en el balneario El Chorro sobre la zona de faja costera.

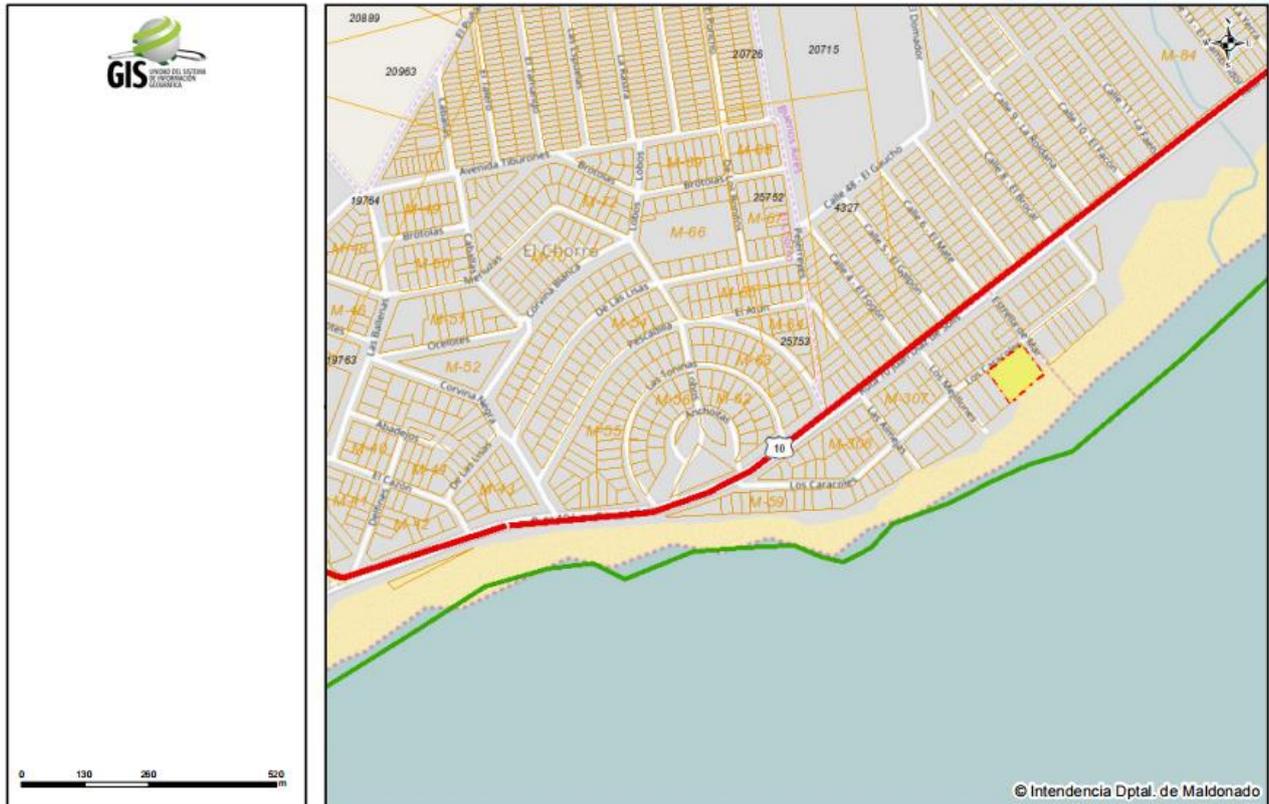


Imagen: Padrón en balneario El Chorro, canjeado por IDM por terrenos para realojo al norte de Aparicio Saravia, sobre continuación de Av. Agua.

El área, y la ciudad de Punta del Este, se está constituyendo como una ciudad fragmentada, extremadamente dividida y segregada (Frediani, 2006). Dentro de una ciudad está surgiendo una nueva, la precariópolis, aquel espacio mono funcional, fragmentado y segregado que se genera a partir de la instalación de viviendas sociales en terrenos de bajo valor comercial, desconectados de la trama que constituían, para ser parte de la periferia urbana y con infraestructura y servicios de urbanización elementales. Es la ciudad de la precariedad que contrasta con la privatópolis, que sería la ciudad suburbana y peri urbana con una oferta residencial y de servicios opuesta a la anterior, las microcentralidades, con comercios y escuelas integradas, la ciudad de los mega proyectos residenciales, que han tenido un impacto profundo sobre la segmentación socio espacial de la ciudad (Hidalgo y Orellana 2011).

A pesar de que vecinos vean con buenos ojos el realojo, ya que pasan de ser irregulares a la regulación, están siendo víctimas de la fragmentación y segregación de las políticas de vivienda. Otros vecinos no ven con buenos ojos el realojo, por el hecho del arraigo a la zona, pero la corriente del mercado los necesita afuera de allí. Y por más que el Gobierno Departamental junto a los organismos estatales puedan proporcionar viviendas a los realojados, los problemas de integración y exclusión residencial no se resuelven solo con una vivienda (Cortes 1997)

En el marco de las micro centralidades, para lograr el objetivo de esta estrategia se debe de generar normativas de gran fortaleza, que no se caigan mas haya de intereses particulares o necesidades momentáneas, ya que de no ser así se corre el riesgo de impulsar con estas micro centralidades una expansión urbana que se difunda en los territorios aledaños. El modelo de expansión suburbana, si control, se dilata en el territorio, donde el paisaje urbano comienza a sustituir al natural recreando en su interior alguno de sus elementos, conservando elementos como espacios verdes, arboles, pequeños jardines y parques (Dematteis, 1996). Estos tipos de planificaciones apuntan a tendencias residenciales que se manifiestan en productos asociados a nuevos modos de vida, vivienda como inversión, vinculado al resguardo de capital. Por otro lado los pobladores expulsados del área, se ven limitados de participar en el mercado financiero para

adquirir su vivienda (Gárriz 2010). A su vez, esta masificación de población en torres sobre el Eje Aparicio Saravia y Rincón del Indio, resta privacidad a los vecinos históricamente instalados en la zona, e incrementa la movilidad y el tránsito, temas muy nombrados en las diferentes discusiones en la Junta Departamental, no por problemas que puedan surgir en las vías que contempla el polígono del Plan, sino especialmente en el ingreso al balneario La Barra, donde al día de hoy se visualiza una problemática durante el verano.

En este sentido con respecto al modelo de urbanización, se plantea la continuación de un modelo de desarrollo urbano de grandes torres, imitando Punta del Este, bajo ciertos controles de ocupación del suelo. Esto podría justificarse ante una real necesidad de ocupación de las viviendas, pero la realidad muestra a Punta del Este como una ciudad poblada en verano y otra ciudad deshabitada en invierno. Se plantea el potenciamiento de la construcción hasta lograr la madurez urbana, no visualizando los riesgos potenciales de este comportamiento: la sobreoferta y la expansión difusa que exige onerosas infraestructuras.

Para lograr acoplar la organización territorial del estado a las nuevas necesidades funcionales en el contexto global se debe transitar del gobierno (como estructura o precondition -más rígida y menos flexible-) a la gobernanza (como proceso) a la hora de elaborar e implementar las políticas públicas con impacto sobre el territorio (Barca, 2009). En este sentido el Plan se presenta como una política que no se impone al territorio, sino que son las políticas las que se adaptan a los territorios. La gobernanza es un elemento importante en la búsqueda de mayor cohesión territorial en nuestras sociedades, y para la creación de condiciones que permitan una mayor equidad territorial, siendo lo importante y más eficiente, para lograr estos objetivos, lograr un nivel de detalle y de escalas de proximidad (Farinos, 2015).

La viabilidad de este tipo de planificaciones depende en gran parte de continuidad en modelos de gestión a cargo de la toma de decisiones. Cambios de gobiernos locales cada 5 años con diferentes perspectivas y visiones de desarrollo, pueden culminar en la dilución o transformación de lo planificado. Se identifica en diferentes entrevistas, notas y en la memoria participativa, la disconformidad de actores con diferentes vínculos para con el Plan, sobre el poco nivel de participación que se les dio, por más que el mismo Plan destaca las instancias de Talleres. Según informa el semanario Realidad de la semana del 3 al 9 de Marzo del 2017, se concretó la primera instancia de presentación y participación del Estudio Urbanístico Revisión Parcial del Plan Local de Ordenamiento Territorial del Eje Aparicio Saravia, puntualmente por la temática de los realojos. Esto deja entrever que el estado actual del Plan es incierto, si bien está aprobado, existen instancias por parte de esta administración que se plantea el análisis de alguno de sus puntos.

Como conclusión general el Plan presenta una visión poco holística en alguna de las líneas fundamentales hacia un desarrollo sustentable, generando contradicciones de buenas voluntades de planificación. Las oportunidades de generación de empleo en grandes cantidades son a corto plazo, generando nuevamente luego de finalizadas las obras, nuevas problemáticas sociales de falta de trabajo. En varios de los aspectos no existe interrelación entre las posturas económicas, ambientales y sociales, dejando en varias de las propuestas alguno de los principios de la sustentabilidad en debilidad de condiciones frente a las demás.

Identificar los actores citados en el Plan.

El Plan identifica varios actores que interactúan entre sí en varias etapas y proyectos presentes en el POTEAS (Figura 6), algunos de forma puntual, otros más comprometidos o con objetivos claros y direccionados hacia ellos. Las conexiones varían en intensidad y dinámicas dependiendo de los objetivos o propuestas que se analicen.

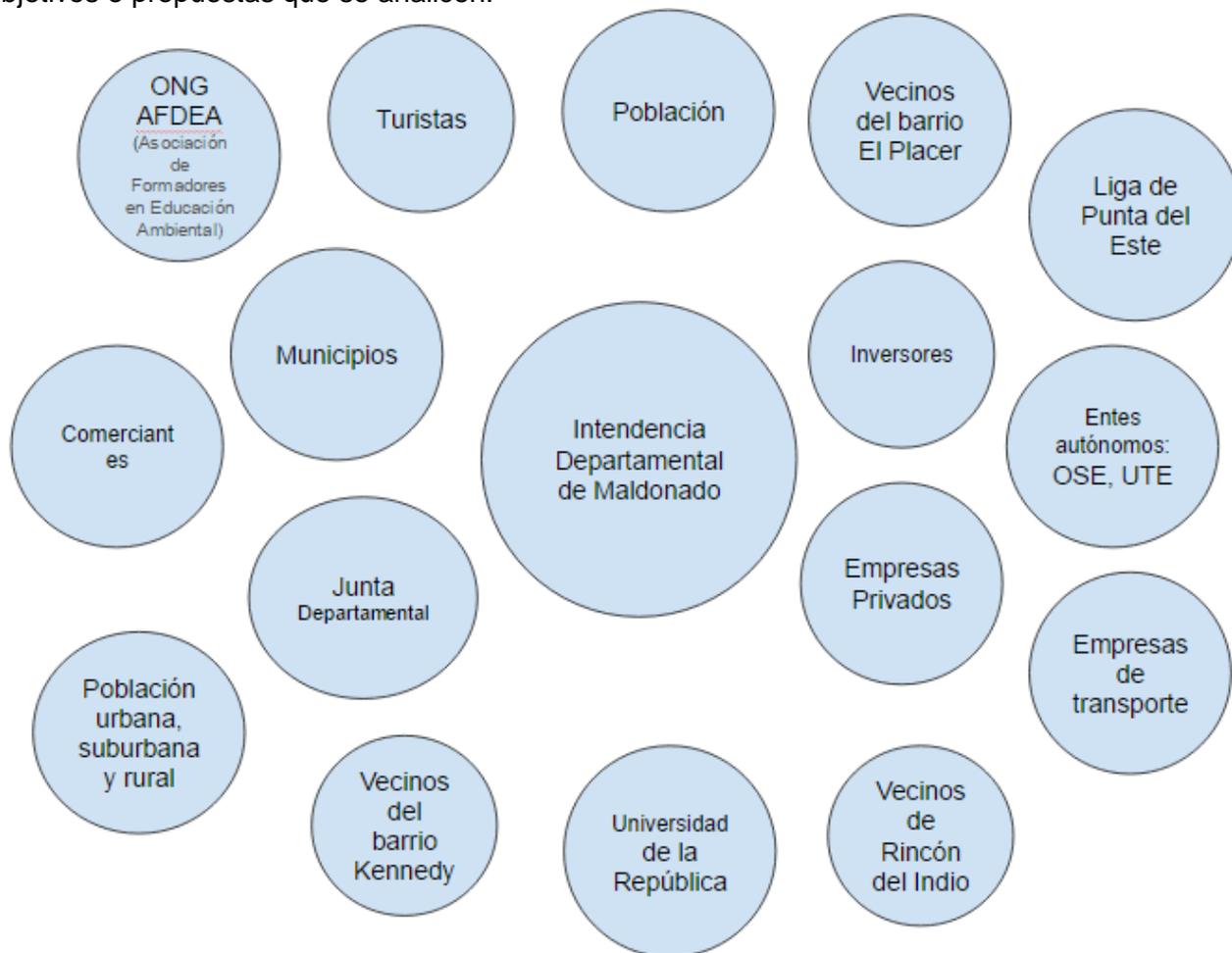


Figura 6: Esquema de actores citados en el Plan.

Identificar principales beneficiarios

Se identifican 4 principales sectores que se ven beneficiados en el Plan (Figura 7), y a su vez estos sectores integran a varios actores.



Figura 7: Esquema de principales beneficiarios del Plan.

El sector inmobiliario es uno de los principales beneficiarios en este Plan, la planificación propuesta genera una valorización de la zona, revalorizando terrenos y generando una especulación inmobiliaria que bajo condiciones favorables en la región e inversionistas, puede impulsar los valores de padrones en el polígono principal y en las zonas de contexto del mismo. El 22 de Marzo de 2017, el Intendente Departamental, Ing. Agr. Enrique Antía presentó iniciativas de construcción para todo el departamento, particularmente en el área de interés: anunció la construcción de siete torres sobre la Avenida Miguel Angel, declarando según nota en el diario El País, “Este es un día muy importante para Maldonado porque empezamos a cosechar una siembra que empezó en nuestro gobierno para generar desarrollo y oportunidades”, dejando en claro la visión desarrollista vinculada directamente con el potenciamiento de la industria de la construcción.

La Intendencia Departamental es principal impulsor y uno de los beneficiarios en la concreción de este Plan que busca atraer capital a la región, impulsando actividades anuales que potencien la marca Punta del Este. El aumento en la construcción generará mayor poder de recaudación por parte del Gobierno Departamental.

El humedal del Arroyo Maldonado es otro gran beneficiario en este Plan, el cual contempla y se planifica en gran parte respetando el mismo, protegiéndolo y potenciando como reserva de biodiversidad, proponiendo la planificación colectiva de diferentes actores sobre el mismo.

Diferentes sectores de la sociedad también se puede ver beneficiada. Los pobladores del área al este del arroyo Maldonado y que deben transportarse a Maldonado, se verán beneficiados con medios de transporte más eficientes o vías más directas. Los potenciales usuarios de las ciclovías también son potenciales beneficiarios de la planificación en movilidad. Se generarán puestos de trabajo independientes de la época del año, aunque principalmente serán en la industria de la construcción, que, como característico de este tipo de industria, es procíclico. Al igual que en el artículo antes mencionado del diario El País, el Sunca (Sindicato Único de la Construcción y Anexos) se mostró a favor de las iniciativas de inversión en la construcción. La instalación de la Universidad de la República en la región brinda a la sociedad una oferta educativa descentralizada de Montevideo. Otro beneficio para la sociedad es la recuperación de espacios para uso colectivo en diferentes tipos de actividades, para gran parte de la población.

Identificar las formas de financiación y producción para la implementación del plan

Formas de financiamiento:



Figura 8: Formas de financiamiento presentadas en el Plan

Propuesta de Articulación Público - Privada

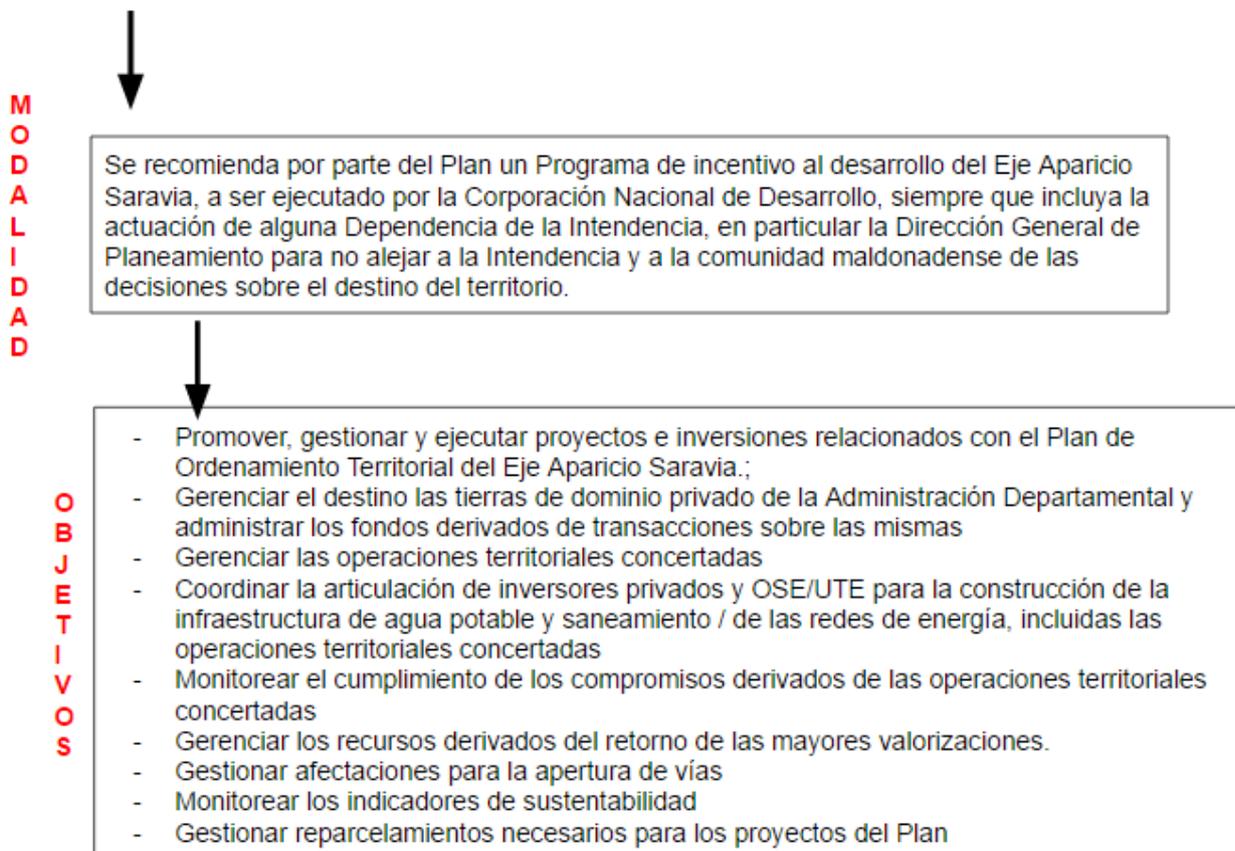


Figura 9: Formas de producción para la implementación del Plan.

Describir las figuras de implementación y gestión propuestas

OPERACIONES TERRITORIALES CONCERTADAS (OTC) - COOPERACIÓN PÚBLICA PRIVADA

Artículo 59 de la ley 18308:

Las operaciones territoriales concertadas para la cooperación público-privada son instrumentos de ordenamiento territorial que "podrán disponer condiciones y localizaciones en que se estimularán operaciones territoriales concertadas conducidas por la Administración, con la participación de los propietarios inmobiliarios, los vecinos, los usuarios regulares de la zona, inversionistas privados o el Estado, con el objeto de alcanzar para un área determinada, transformaciones territoriales, mejoras sociales, desarrollo productivo o elevación de la calidad ambiental."



- las intervenciones derivadas de la conformación de la estructura territorial del polígono
- la infraestructura vial y de movilidad,
- el sistema de parques y espacios públicos,
- las infraestructura de saneamiento,
- los equipamientos educativos, sanitarios, culturales, institucionales y comerciales,
- la implementación de programas de vivienda,
- la estrategia de manejo de los paisajes y la preservación del patrimonio, y
- la creación de micro-centralidades, incluyendo los usos habitacionales.

Figura 10: Esquema del finalidades de las Operaciones Territoriales Concertadas en el Plan

Glosario

Baricentro

En geometría, el baricentro o centroide de una superficie contenida en una figura geométrica plana, es un punto tal, que cualquier recta que pasa por él, divide a dicho segmento en dos partes de igual momento respecto a dicha recta. En física, el baricentro de un cuerpo material coincide con el centro de masas del mismo cuando el cuerpo es homogéneo (densidad uniforme) o cuando la distribución de materia en el cuerpo tiene ciertas propiedades, tales como la simetría.

Recuperación de plusvalías

Se entiende por recuperación de plusvalías el proceso mediante el cual el total o una parte del aumento en el valor de la tierra¹, atribuible al “esfuerzo comunitario”, es recuperado por el sector público ya sea a través de su conversión en ingreso fiscal mediante impuestos, contribuciones, exacciones u otros mecanismos fiscales, o más directamente a través de mejoras locales para el beneficio de la comunidad. (Martim Smolka* David Amborski)

Capacidad de carga

Corresponde a la densidad máxima que alcanza una población que se encuentra limitada por los recursos ambientales, en ausencia de depredadores y parásitos.

Justicia espacial

Esta noción tiene como referente teórico fundamental, entre otros, los trabajos del geógrafo británico David Harvey quien en su libro Urbanismo y desigualdad social (1977) propone como concepto básico para analizar la traducción socio espacial de las desigualdades, el de justicia social territorial.

Harvey establece una relación indisoluble entre justicia social y justicia territorial sugiriendo algunos elementos que permitan hacer el cruce entre ambas. Primero, garantizar una distribución del ingreso que permita cubrir las necesidades de la población dentro de cada territorio; una asignación de recursos que favorezca la maximización de los efectos multiplicadores interregionales y una inversión de los recursos suplementarios para contribuir a superar dificultades especiales provenientes del medio físico y social.

Asimismo, se deben asegurar mecanismos (institucionales, organizativos, políticos y económicos) que garanticen que las perspectivas de los territorios menos aventajados sean lo más favorables posible. Esta óptica entiende que la organización del espacio es la traducción geográfica de los hechos sociales y retroactúa sobre las relaciones que tienen lugar en él. Ello implica que para comprender las desigualdades sociales y las políticas territoriales que buscan reducirlas, se torna fundamental el análisis de las interacciones entre espacio y sociedad.

Dentro de los ámbitos de preocupación de la justicia espacial se encuentran: la distribución socio espacial de las riquezas, servicios y oportunidades, el acceso a bienes materiales, inmateriales, posiciones sociales, representaciones del espacio, identidades, prácticas sociales y procesos de toma de decisiones. Finalmente, el concepto de justicia espacial cuestiona la distribución de la riqueza y la gestión del territorio en todas las escalas y su combinación: escala mundial (primer y tercer mundo), nacional y local.

Asentamiento

Un asentamiento irregular o infravivienda es un lugar donde se establece una persona o una comunidad que está fuera de las normas establecidas por las autoridades encargadas del ordenamiento urbano. Los establecimientos irregulares por lo general son densos asentamientos que abarcan a comunidades o individuos albergados en viviendas autoconstruidas bajo deficientes condiciones de habitabilidad. Se forman por ocupaciones espontáneas de terrenos, públicos o privados, sin reconocimiento legal, expandiendo los bordes de las ciudades en terrenos

marginados que regularmente están en los límites de las zonas urbanas, o en terrenos con elevados riesgos para las viviendas allí asentadas (laderas de altas pendientes, terrenos poco estables, zonas inundables en las márgenes de ríos y quebradas).

Típicamente son el producto de la necesidad urgente de obtención de vivienda de las comunidades urbanas de escasos recursos económicos, o de migrantes llegados de zonas rurales, empujadas a abandonar sus tierras por múltiples motivos, y al no existir, generalmente, políticas que habiliten a estas personas a adquirir por medios legales viviendas dignas. (Wikipedia)

Participación ciudadana

La participación ciudadana podría definirse como un conjunto de mecanismos por los cuales la población tiene acceso a participar en las decisiones de gobierno, siendo uno más de los componentes de la mesa de debate y no como parte de un partido o del Estado.

Se asocia con mecanismos de democracia directa, por ejemplo iniciativa de ley, referéndum, plebiscito, consulta pública, etc, así como la integración de consejos ciudadanos en organismos públicos para el diseño o reorientación de políticas públicas.

La participación ciudadana tiene distintos niveles de intensidad, de acuerdo al modelo de escalera creado por Sherry Arnstein en 1969. La escalera original cuenta con ocho peldaños, aunque existen otras versiones. Los más altos representan un mayor grado de poder de la ciudadanía. Los peldaños inferiores se consideran modelos de participación "engañosa", "no-participación" o sustitutos de una verdadera participación. Los peldaños de la zona media corresponden a un grado de "formulismo" y que no llega a la etiqueta de "poder ciudadano"

Nivel de la no-participación

- Peldaño 1: Manipulación. Representa la distorsión de la participación como herramienta de quienes detentan el poder. Se trata de engañar a la población en un supuesto proceso de participación en el que no se les informa correctamente y tampoco se les consulta de forma adecuada.
- Peldaño 2: Terapia. Quienes administran esta forma de participación "asumen que la falta de poder es sinónimo de enfermedad mental" y, bajo ese supuesto, crean un entorno dónde la ciudadanía se desahogue o se les trate pero sin atender a su expresión.

Nivel del formulismo

- Peldaño 3: Información. Se establece un canal unidireccional en el que se facilita información de sus intenciones pero sin dar opción a la réplica. Informar a la ciudadanía de sus derechos, responsabilidades y opciones puede ser el primer y más importante paso para legitimar su participación. Sin embargo, si se trata de un canal unidireccional, en el que no hay lugar a la negociación, la participación no se completa.
- Peldaño 4: Consulta. Se crea un entorno de expresión de la ciudadanía y atención a la misma, aunque sin el compromiso de tratar, tener en cuenta e incorporar sus opiniones a las decisiones finales.
- Peldaño 5: Aplacador. Se aceptan algunas propuestas de la ciudadanía que sirvan como muestra de las intenciones de quienes ostentan el poder, pero sin permitirles ser partícipes reales de las decisiones globales.

Nivel de la participación:

- Peldaño 6: Colaboración. Es un proceso de negociación derivado de las demandas ciudadanas pero conducido por una minoría poderosa en todos sus ámbitos.
- Peldaño 7: Delegación de poder. En este peldaño, la ciudadanía cuenta con ámbitos en los que su opinión prevalece sobre la minoría poderosa.
- Peldaño 8: Control ciudadano. En el que la ciudadanía participa sin tutelaje alguno del gobierno.

Bibliografía:

- Acuña C. *et al.*, 2013. Aglomeración Maldonado - Punta del Este - San Carlos, Enfoques y propuestas hacia un Modelo transformador. FARQ, UDELAR.
- Alvarez A. M., 2013. (Des) Igualdad socio espacial y justicia espacial: nociones clave para una lectura crítica de la ciudad. Polis, Revista Latinoamericana, Volumen 12, Nº 36, 2013, p. 265-287.
- Barca, F., 2009. An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy.
- Cortes, L., 1997. La acción social. Cuadernos de formación: Hablando sobre exclusión residencial. Caritas. España
- De León G., 2012 Consideraciones de la comisión delegada departamental de Maldonado de la sociedad de arquitectos del Uruguay sobre el Plan local de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del Eje Aparicio Saravia (Maldonado - Punta del Este). SAU - Maldonado.
- Dematteis, G., 1996. Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas. La ciudad dispersa , Urbanitats, 4
- Farinos, J. 2015. DESARROLLO TERRITORIAL Y GOBERNANZA: REFINANDO SIGNIFICADOS DESDE EL DEBATE TEÓRICO PENSANDO EN LA PRÁCTICA. UN INTENTO DE APROXIMACIÓN FRONÉTICA. DRd – Desenvolvimento Regional em debate (ISSNe 2237-9029) v. 5, n. 2, p. 4-24, jul./dez. Universidad de Contestado, Brasil.
- Garriz E. & Formiga N., 2010. Construcción de territorialidades y fragmentacion socio espacial: Agentes y Acciones. Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Universidad de Barcelona. Vol XIV, nº 331 (79), Agosto 2010.
- Guevara, S. 2013. Las reservas de la biosfera y el ambiente urbano. Cátedra de la UNESCO.
- Hidalgo, R. y Orellana, A., 2011. “Negocios inmobiliarios y la transformación metropolitana de Santiago de Chile: desde la renovación del espacio central hasta la periferia expandida”, Revista Geográfica de América Central, Número Especial EGAL, 2011- Costa Rica, pp. 1-16
- Pesci, R. 2012. MEMORIA DE PARTICIPACIÓN SOCIAL DURANTE EL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL PLAN. Fundación CEPA S.A., Maldonado.
- Rondon A., 2011. Reserva de Biosfera en Ambiente Urbano. Una alternativa metodológica para la Ordenación Urbanística y Territorial de Áreas Metropolitanas. Provincia, núm. 25, enero-junio, 2011, pp. 11-32 Universidad de los Andes Mérida, Venezuela.

Artículos de prensa:

- HISTÓRICO REALOJO EN MALDONADO: Venderán el asentamiento Kennedy al mejor postor. Diario: El País, Gallardo M., 29 de Mayo de 2016
- Intendencia inició plan para realojar familias del Kennedy y El Placer. Web: FmGente. 17 de Noviembre del 2015.
- INYECCIÓN DE INVERSIÓN PRIVADA: Maldonado se pone en obra con inversión de US\$ 400: Antía presentó iniciativas de vivienda, oficinas, hotel y World Trade Center. Diario El País, 22 Marzo 2017.
- Proyecto de reubicación del Kennedy y El Placer será remitido al Legislativo Departamental. Semanario Realidad, Año XX Edición Nº 1040, semana del 3 al 9 de Marzo 2017.
- REALOJO: ¿INTERÉS ECONÓMICO O SOCIAL? Kennedy: los vecinos incómodos de Punta del Este. Diario El País, Solomita M., 05 mar 2017.
- Un plan pensando en el Maldonado del futuro. Diario El Observador. De Leon, Mayte, 24 de Julio 2012 Movilización contra la construcción de torres en Rincón del Indio. Web: FmGente. 16 de Mayo del 2012.

-

Páginas consultadas:

- INE, Instituto Nacional de Estadística
- MVOTMA, Inventario Nacional de Ordenamiento Territorial
- SIG, Intendencia Departamental de Maldonado
- JDM, Junta Departamental de Maldonado