

Proyecto: “URU/13/G35 Fortalecimiento de la efectividad del Sistema Nacional de Áreas Protegidas incluyendo el enfoque de paisaje en la gestión”
“Paisaje y SNAP”

Serie Informes de Avance de Trabajo

INSTRUMENTOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN ZONAS META
ESTADO DE SITUACIÓN 2014 / LÍNEA DE BASE

Abril de 2015

Inserción en el Marco Lógico del Proyecto:

Componente: 2

Producto 2.1 El ordenamiento territorial y los marcos de gobernanza han sido fortalecidos para aumentar la integración de las áreas protegidas dentro de los paisajes productivos.

Producto: 2.1.a. Experiencias piloto de implementación de instrumentos de ordenamiento territorial a escala regional.



Soledad Mantero

Este documento recoge la revisión del estado de situación al 2014 en relación a los instrumentos de ordenamiento territorial en las zonas meta del Proyecto. Tiene como objetivo contribuir a construir una base de información sobre las zonas meta, relevante para el Proyecto.

Producto 2.1 de Paisaje y SNAP: “el ordenamiento territorial y los marcos de gobernanza han sido fortalecidos para aumentar la integración de las áreas protegidas dentro de los paisajes productivos”.

Como parte de este producto el Proyecto apoyará experiencias piloto de implementación de instrumentos de ordenamiento territorial a escala regional y modelos de áreas protegidas regionales; por lo tanto es relevante conocer el estado de situación actual del ordenamiento territorial en cada zona meta.

Para tal fin se construye una línea de base de información con el objeto de:

- Identificar los instrumentos aprobados y vigentes que rigen sobre el territorio de las zonas meta.
 - Identificar los instrumentos de ordenamiento territorial en proceso de elaboración o aprobación.
 - Revisar el contenido de los instrumentos aprobados para evaluar la consistencia y complementariedad entre éstos y los instrumentos destinados a la planificación y gestión de las áreas protegidas que conforman el SNAP.
-

A efectos de acotar el **alcance** de la revisión a realizar, los instrumentos de ordenamiento territorial que se incluyen en la línea de base se acotan de acuerdo a los siguientes criterios:

Ámbito territorial:

Instrumentos del ámbito regional y departamental, de acuerdo al artículo 8 de la LOTDS, que apliquen en el territorio de las zonas meta.

Tipos de instrumentos:

(De acuerdo a los capítulos II y III de la LOTDS):

Estrategias regionales
Directrices departamentales
Planes locales
Planes parciales y sectoriales
Programas de Actuación Integrada

Alcance de la identificación:

La identificación de instrumentos abarca todos los tipos anteriores, tanto aprobados como en proceso de aprobación, e instrumentos aprobados en forma previa a la LOTDS que aún están vigentes y que pueden ser asimilados, por su alcance, a algunos de los instrumentos contemplados en la LOTDS.

Alcance de la evaluación:

La revisión y evaluación se restringe a instrumentos elaborados y aprobados en el marco de la LOTDS.

Fuente de información:

La fuente principal de información es el Inventario Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT), disponible en:
<http://sit.mvotma.gub.uy/inot/VisorInteractivo.aspx>.

1.

LITORAL OESTE

Se ubica en los departamentos de Río Negro y Paysandú, en la margen derecha del río Uruguay. Incluye algunos de los más singulares y amenazados ejemplos de biodiversidad del país, tanto en cuanto a ecosistemas como a especies. En esta zona del país existe una gran expansión de los monocultivos agrícolas y forestales, generando presiones sobre la riqueza en biodiversidad.

a. Instrumentos aprobados (bajo LOTDS)

Directrices departamentales de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible de Paysandú

Decreto departamental No. 6508/11 de fecha 01/12/2011. Aprobado por Resolución No. 377/2012 del 16/4/2012

ID – 5108

El artículo 14 del decreto refiere a la Directriz No. 4: Optimizar el uso de los recursos naturales: "Estos recursos deben usarse observando conductas conservacionistas. Es necesario orientar de forma convincente o coercitiva el modelo de desarrollo territorial hacia la preservación de esos recursos, asegurando su perdurabilidad hacia las generaciones futuras..."

El artículo 15 considera entre las acciones para obtener los objetivos de la Directriz No. 4: "Considerar las áreas de interés ambiental en el marco de la inclusión en el Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SNAP). Mejorar la categorización de los suelos del departamento, planteando alternativas de uso mejor adecuado a las características de los mismos."

Las DDT no cuentan con un plano general de categorización del suelo, sino con varios planos asociados a los centros poblados; y el resto del territorio se define como rural, sin especificar las categorías de rural natural y rural productivo. Sin embargo, el plano 3.c Directrices de Paysandú, propone un modelo territorial en el que se reconocen (con límites difusos) varias áreas protegidas. Una de ellas coincide aproximadamente con el área protegida Montes del Queguay.

b. Instrumentos en elaboración

Directrices departamentales de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible de Río Negro

En proceso de aprobación.

Puesta de manifiesto: 21/11/2011.

ID – 6035

Plan local de la ciudad de Guichón y su microrregión (Paysandú)

En proceso de aprobación. En Junta Departamental para aprobación definitiva.

Audiencia pública: 04/03/2011. Con E.A.E.

ID – 3052

Parcialmente dentro de zona meta y del área protegida Montes de Queguay

Plan local de la microrregión de la ciudad de Paysandú (Paysandú)

En proceso de aprobación. En la Junta Departamental para aprobación definitiva.

E.A.E: 27/01/2011

ID – 3051

Parcialmente dentro de zona meta.

c. Instrumentos preexistentes a la LOTDS (vigentes en forma parcial)

Existen algunos planes locales de centros urbanos en Paysandú, pero no corresponden a las zonas meta.

2.

QUEBRADAS DEL NORTE

Se ubica en los departamentos de Rivera y Tacuarembó. Se caracteriza por la presencia de montes de quebrada, que constituyen corredores de una vegetación que se ha desarrollado en condiciones biofísicas muy particulares de las barrancas que cortan el borde del escudo basáltico que domina el norte del país. En esta zona, donde las principales actividades productivas son la ganadería y la forestación, se han logrado importantes avances en la generación de una propuesta de creación de un parque regional que abarque la totalidad de esta zona de quebradas.

a. Instrumentos aprobados (bajo LOTDS)

No hay Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial aprobadas en ninguno de los dos departamentos.

Plan local de la ciudad de Tacuarembó y su microrregión (Tacuarembó)

Decreto departamental No.10/013 de fecha 10/09/2013. Aprobado por Resolución No. 1144/13 del 16/09/2013

ID – 5130

Parcial en área de influencia

El área que coincide con el área de influencia en la zona meta, está categorizada como rural productivo. No hay referencias específicas al SNAP. Define una zona de protección ambiental (ZE9) en márgenes de ríos y arroyos.

Plan local de la microrregión de Rivera (Rivera)

Decreto departamental No. 20/2010 de fecha 26/05/2010. Aprobado por Resolución del 17/06/2010. (No. sin identificar).

Modificado el 27/11/2011

ID – 1397

Parcial en área de influencia

El decreto no hace referencia al SNAP o a sus áreas protegidas.

No se tuvo acceso al plano de Categorización del Suelo y Zonificación detallada

b. Instrumentos en elaboración

Directrices departamentales de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible de Tacuarembó

En proceso de aprobación.

Puesta de manifiesto: 13/12/2013.

ID – 6042

Plan local de Tranqueras y su microrregión (Rivera)

En proceso de aprobación.

Puesta de manifiesto: 16/07/2014

ID – 1397

Adyacente a zona meta.

Plan Local de la Microrregión Quintana. Pepe Núñez (Salto)

En etapa de inicio

ID – 6150

Adyacente a zona meta.

c. Instrumentos preexistentes a la LOTDS (vigentes en forma parcial)

Ordenanza de desarrollo y ordenamiento territorial del departamento de Rivera

Decreto No. 3/2007 de fecha 10/05/2007

ID – 1151

Ordenanza de desarrollo y ordenamiento territorial del departamento de Tacuarembó

Decreto de fecha 01/05/2003 (número de decreto no identificado)

ID – 1342

3.

LAGUNAS COSTERAS

Se ubica en los departamentos de Maldonado y Rocha. Incluye las cuencas de las lagunas de Rocha y Garzón, en la costa atlántica al sureste del país. Esta zona se ve particularmente afectada por los efectos del desarrollo turístico y residencial, además de las presiones relacionadas con el sector agrícola y forestal. Además incluye ecosistemas acuáticos donde se desarrollan actividades pesqueras.

a. Instrumentos aprobados (bajo LOTDS)

Estrategias regionales de ordenamiento territorial de la Región Este (Maldonado, Rocha, Cerro Largo, Lavalleja y Treinta y Tres).

Decreto ministerial (MVOTMA) No. 360/2013. Publicado 06/11/2013

Decretos departamentales de todos los departamentos involucrados.

ID – 5120

El artículo 14 refiere a las Áreas de interés para la conservación, y propone:
"a. Coordinar el manejo de las áreas protegidas y corredores biológicos de la Región, como sustento del ecoturismo y para el estímulo de la biodiversidad, de la investigación científica y la herencia cultural tangible e intangible. b) Analizar la creación de instrumentos financieros y fiscales asociados a beneficios y perjuicios de la creación de áreas de interés para la conservación."

Directrices departamentales de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible de Rocha

Decreto departamental No. 03/14 de fecha 22/04/2014. Aprobado por Resolución del 29/05/2014. (No. sin identificar)

ID – 5138

Si bien el instrumento no hace referencia directa a la DINAMA o al SNAP, sí se mencionan las áreas protegidas San Miguel, Laguna de Rocha y Cabo Polonio.

El artículo 8.1 indica: "El uso sustentable de los ecosistemas presentes en el departamento y sus unidades ambientales... tiene como resultados esperados: ... e. Conjunto de áreas protegidas consolidado y articulado con los usos productivos y turísticos con base en una gestión integral e integrada en estas áreas."

La categorización del suelo contempla la categoría: *suburbano protegido* y lo define como: "suelo que por su condición natural debe ser objeto de especial protección por motivos de conservación de la biodiversidad y protección de los espacios y recursos naturales de valor científico, económico, turístico, así como de los valores paisajísticos, culturales, históricos, didácticos y arqueológicos. En este tipo de suelo no podrán desarrollarse usos o actividades que impliquen la transformación de su naturaleza o lesionen el valor específico que se quiere proteger."

Esta clasificación del suelo está presente (conjuntamente con suelo rural natural, suelo rural productivo y suelo suburbano de uso residencial estacional) en las áreas protegidas Laguna de Rocha y Cabo Polonio. Y se indica que este tipo de suelo quedará "sujeto a lo dispuesto por los Planes de Manejo de las áreas protegidas..."

Es de destacar la referencia de las DDOT a los Parques Departamentales. Estos están contemplados en el artículo 10.3. que contempla entre los Regímenes de Gestión del Suelo, el régimen "específico", que refiere "a la gestión del suelo para cuyo ordenamiento y desarrollo, conforme a los objetivos planteados, se aplica una normativa especial que sustituye a la normativa general ..." En este régimen se inscribe la figura del Parque Departamental, instrumento de gestión que se propone aplicar en ciertos sectores del territorio "con el objetivo de lograr una gestión territorial concertada apoyada fuertemente en identidades reconocidas (geográficas, paisajísticas, productivas, demográficas, sociales, culturales, etc.) que no necesariamente coinciden con jurisdicciones administrativas o políticas. ... El Parque Departamental no se apoya en una normativa específica sino que se basa en acuerdos voluntarios entre los diferentes actores públicos y privados. ... Se prevé que la concreción de esta iniciativa, en tanto forma novedosa de gestión territorial, se irá consolidando a lo largo del tiempo. El Gobierno Departamental preverá la asignación de recursos presupuestales (humanos y materiales) para la implementación de esta figura de gestión."

Directrices departamentales y microrregionales de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible de Maldonado

Decreto departamental No. 3867/2010 de fecha 27/04/2010. Aprobado por Resolución No. 3144/10 del 05/05/2010.

Tiene varias resoluciones departamentales que lo modifican parcialmente.

ID – 5138

Las directrices confieren el carácter de microrregión a la zona de las lagunas Garzón – José Ignacio. El capítulo X desarrolla las directrices generales para esta microrregión: a) Promoción y manejo responsable de la significativa oferta ambiental de la microrregión: la franja costera, las cuencas de las Lagunas de José Ignacio y Garzón y la Sierra de Garzón. b) Fomento de un desarrollo sustentable con identidad local de los centros poblados de José Ignacio y Garzón, en base a su perfil de enclaves singulares desde el punto de vista ambiental, paisajístico y de su patrimonio urbano-edilicio. c) Manejo de urbanizaciones puntuales y controladas, compatibles con el paisaje de alta naturalidad predominante, así como con los establecimientos agro-productivos existentes.

El artículo 58 refiere a las directrices específicas para la microrregión según la dimensión ecosistémica: a) Protección de la faja costera de la microrregión. Interfase entre la urbanidad (Punta del Este) y el ecoturismo (Rocha). b) Recuperación, conservación y desarrollo sustentable de los recursos hídricos principalmente del sistema lagunar. Línea de acción: concreción de figuras de Protección para las áreas de interés ecosistémico.

No se tuvo acceso al plano de Categorización del Suelo y Zonificación detallada

Plan local Lagunas Costeras (Rocha)

Decreto departamental No. 01/2011 de fecha 01/03/2011. Aprobado por Resolución No. 781/2011 del 10/11/2011.

Incluye decreto 506/1967 y 17/05.

ID – 1200

Totalmente dentro de zona meta y parcialmente en área protegida.

De acuerdo a la categorización primaria de suelos, todo el territorio del área protegida corresponde a la categoría rural, a excepción de la zona costera categorizada como suburbano.

Si bien el decreto hace referencia al Suelo Rural Protegido como el “área del polígono incluida en el decreto del Poder Ejecutivo de fecha 28 de febrero de 2010 del ingreso al SNAP del área Laguna de Rocha”, esta categoría no aparece indicada en el plano correspondiente. En este plano, se detallan las categorías de suelo rural, y en el área protegida se incluyen: suelo rural, suelo rural potencialmente transformable, suelo suburbano y suelo suburbano protegido. Esta última categoría corresponde a “aquel que por su condición natural debe ser objeto de especial protección por motivos de conservación de la biodiversidad y protección de los espacios y recursos naturales de valor científico, económico, turístico, así como de los valores paisajísticos, culturales, históricos, didácticos y arqueológicos. En este tipo de suelo no podrán desarrollarse usos o actividades que impliquen transformación de su naturaleza o lesionen el valor específico que se quiere proteger. Se podrán incluir en esta categoría todos los suelos comprendidos en las áreas protegidas... que se consagren... de acuerdo a lo dispuesto por la Ley No. 17234 que crea el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas.”

En la zonificación estratégica se considera una zona específica y claramente definida para el área protegida Laguna de Rocha, considerando 2 sectores: 1) Sector Suroeste: “En estos padrones -todos mayores de cinco hectáreas-, se prevé una ocupación de baja intensidad mediante la construcción de un máximo de una vivienda unifamiliar cada 5 hectáreas, con restricciones de uso y alteración del paisaje, acordes a las condiciones de un sitio de alta naturalidad. 2) Área rural: Área restante del polígono incluida en el decreto del PE de fecha 18 de febrero de 2010. Se estará a lo que dispongan las directrices de ordenamiento que establezca el plan de manejo del área protegida.”

Para el área de Laguna Garzón, “a partir de la trama urbana preexistente de destacados valores urbanísticos, se pretende lograr un área de desarrollo turístico residencial, estructurada en base a unidades de paisaje. Se preverá una ocupación de suelo en predios de superficies mayores a la media departamental, una calificación del borde de la Laguna Garzón y de la ruta

W 10, y una mínima afectación a los recursos naturales por la vía de la normativa a aplicar.” No se hace referencia al límite del área protegida Laguna Garzón.

Plan local de ordenamiento territorial Los Cabos (Rocha)

Decreto departamental No. 9/14 de fecha 18/11/2014. Aprobado por Resolución No. 6490/2014 del 16/11/2014.

ID – 5141

Parcialmente en zona meta y en área protegida.

El artículo 8 del Plan refiere a: Áreas Protegidas y de Conservación de la Naturaleza, conformadas por: 8.1. Áreas que forman parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas: Parque Nacional Cabo Polonio (Decreto del PE 337/2009) y Paisaje Protegido Laguna de Rocha (Decreto del PE 61/2010). 8.2. Se sustituye el literal B del Artículo 18.4 del Decreto Departamental 12/2003 por el texto siguiente: Área de Interés para la Conservación Laguna de Castillos, delimitada en base a la curva de nivel que comprenda el espejo de agua, los humedales asociados y las asociaciones vegetales de interés...”

En el artículo 25 se determinan la forma de ocupación y uso del suelo de estas áreas protegidas: “la forma de ocupación y uso del suelo será determinada por el Gobierno Departamental atendiendo a las disposiciones del Plan de Manejo del área y a lo dispuesto en la Ley 18.308 y concordantes.

También se contemplan los Parques Departamentales referidos en las DDOT. El plan local crea los siguientes parques: “26.1. Parque Departamental Laguna de Rocha, cuya delimitación precisa y modalidades de gestión serán formuladas por el Ejecutivo Departamental. 26.2. Parque Departamental Laguna de Castillos, cuya delimitación precisa y modalidades de gestión serán formuladas por el Ejecutivo Departamental.”

El plan también reglamenta la forma de ocupación del suelo rural productivo que forma parte del Paisaje Protegido Laguna de Rocha (área mínima de los predios, frente mínimo, retiro, etc.).

Plan local Laguna José Ignacio – Laguna Garzón (Maldonado)

Decreto departamental No. 3927/2014 de fecha 25/03/2014.

ID – 5137

Totalmente dentro de zona meta y parcialmente en área protegida.

La zonificación incluye Zonas de Régimen Particular de Gestión. En particular: Zona de Protección de Cuerpos de Agua (ZPF), que incluye la laguna y el borde inmediato; y la zona ZFM: el área de mar territorial en el océano Atlántico y la faja de la costa de 150 metros desde la línea de ribera, con excepción de las áreas amanzanadas y fraccionadas con suelo

categorizado urbano o suburbano. "En particular, para la Laguna Garzón, su sistema lacunar y planicies de inundación, se asumen las pautas generales establecidas para su ingreso al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas. ... Se hará énfasis en los aspectos de protección, ecoturismo y recreación sin dejar de lado la posibilidad de ser un área de interés para la investigación científica y el monitoreo. En la Laguna Garzón y su planicie de inundación, serán de aplicación aquellas normas nacionales que regulan el uso del territorio dentro de las áreas protegidas."

Sin embargo, los límites del área protegida no se incluyen en los planos de categorización de suelo y zonificación, sino que se aplica un límite difuso para hacer referencia al área de protección de ambas lagunas. Asimismo, dentro del área protegida Laguna Garzón se proponen categorías de suelo variadas: rural natural, rural productivo, rural productivo potencialmente transformable a suburbano, y suelo suburbano residencial campestre, los cuales deberán considerarse para la elaboración del Plan de Manejo.

b. Instrumentos en elaboración

Directrices específicas para zonas de prioridad ambiental (Lagunas costeras y otros cuerpos costeros (Maldonado)

En proceso de aprobación.

ID – 6065

Parcialmente dentro de zona meta y área protegida

Plan Local del Municipio Garzón (Maldonado)

En elaboración

PAI – Sanguinetti S.A. (Maldonado)

Comunicación de fecha 31/07/2012

ID - 6116

c. Instrumentos preexistentes a la LOTDS (vigentes en forma parcial)

Ordenanza costera (Rocha)

Decreto departamental No. 12/03 de fecha 01/09/2003

ID – 1372