

DOCUMENTO DE AVANCE

---

# PLAN PARCIAL PASO CARRASCO

## MEMORIA DE INFORMACIÓN

---

### CostaPlan

Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial de la Micro  
Región de la Costa



APT - CONSULTORA  
Noviembre 2013

## ÍNDICE

1. MARCO GENERAL DE DESARROLLO DEL PLAN PARCIAL .....	3
1.1 CONTEXTO PLANIFICADOR E INSTITUCIONAL .....	3
1.2 DETERMINACIONES DE NIVEL NACIONAL Y REGIONAL .....	3
1.2.1 <i>EROT_AM - estrategias regionales metropolitanas, aprobadas por el Poder Ejecutivo y las Intendencias de Canelones, San José y Montevideo en 2010.</i> .....	3
1.2.2 <i>PECAC_ Plan Estratégico Cuenca del Arroyo Carrasco (2007)</i> .....	6
1.3 DETERMINACIONES DE NIVEL DEPARTAMENTAL DE CANELONES .....	8
1.3.1 <i>Plan Estratégico Canario_PEC Canelones 2010-2030 (actualización 2010).</i> .....	8
1.3.2 <i>Directrices departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del departamento de Canelones.</i> .....	9
1.4 DETERMINACIONES DE NIVEL MICRORREGIONAL Y LOCAL .....	15
1.4.1 <i>CostaPlan_ Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial de la Microrregión de la Costa.</i> ..	15
1.4.2 <i>Plan Parque Roosevelt_ Plan Sectorial en el marco del CostaPlan.</i> .....	17
1.4.3 <i>Propuesta de Planificación Estratégica para el Desarrollo Local de Paso Carrasco</i> .....	20
2. CARACTERIZACIÓN DEL ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL PLAN PARCIAL .....	21
2.1 CONTEXTO TERRITORIAL-AMBIENTAL .....	21
2.1.1 <i>Recorridos y reconocimiento visual de la pieza territorial delimitada por el Plan Parcial</i> ...	21
2.2 CONTEXTO SOCIOECONÓMICO .....	24
2.2.1 <i>Identidad y proyecto colectivo</i> .....	26
2.2.2 <i>Pertenencia e identidad a escala local</i> .....	28
2.2.3 <i>Dinámicas territoriales y coyuntura económica y social</i> .....	28
2.2.4 <i>Condición de actividad</i> .....	33
2.2.5 <i>Hábitat y vivienda</i> .....	34
2.2.6 <i>Disponibilidad y caracterización de vivienda</i> .....	34

## **MARCO GENERAL DE DESARROLLO DEL PLAN PARCIAL**

### **1.1 CONTEXTO PLANIFICADOR E INSTITUCIONAL**

El Plan Parcial de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible para el Municipio de Paso Carrasco se desarrolla en un contexto fuertemente determinado por el contexto institucional y los procesos de elaboración de documentos e instrumentos de planificación y gestión territorial, cuyas determinaciones procurarán valorar, retomar críticamente y desarrollar en lo pertinente.

Este contexto planificador e institucional se genera, fundamentalmente a partir del año 2005 y se apoya en un cúmulo de estudios, valoraciones y propuestas relativos a los procesos territoriales a escala nacional, metropolitana, departamental, microrregional y local de alto valor técnico y político, cuyas definiciones son insoslayables a la hora de plantear un Plan Parcial.

Es necesario señalar, asimismo, que dicho contexto planificador se encuentra enmarcado por la legislación reciente en la materia, que tiene varios hitos fundamentales, entre ellos la Ley 18.308, de *Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible* y la Ley 18.567, de *Descentralización Política y Participación Ciudadana*, que crea los *Municipios*, así como también por un conjunto de normas de alcance departamental.

### **1.2 DETERMINACIONES DE NIVEL NACIONAL Y REGIONAL**

#### **1.2.1 EROT\_AM - estrategias regionales metropolitanas, aprobadas por el Poder Ejecutivo y las Intendencias de Canelones, San José y Montevideo en 2010.**

Es un instrumento previsto en la Ley 18.308, aprobado por tres administraciones departamentales y el gobierno nacional.

Se trata de un instrumento de carácter estructural y de coordinación interinstitucional, con horizonte temporal 2030, que atiende a las disposiciones de otros instrumentos de ordenamiento, que deben ser desarrolladas por disposiciones más precisas y

detalladas por los Gobiernos Departamentales, en el contexto de un sistema que se procura sea integral y coherente.

Define objetivos de mediano y largo plazo para el Ordenamiento Territorial y el desarrollo sostenible del Área Metropolitana:

*" 1. Posicionar el Área Metropolitana en el sistema de ciudades del Cono Sur, a partir del reconocimiento de su papel destacado en la Región Litoral Sur del territorio nacional y sus relaciones con los otros centros urbanos componentes del sistema de ciudades del país.*

*2. Promover la localización ordenada de actividades productivas (agropecuarias, industriales, logísticas y turísticas), en condiciones de compatibilidad con los otros usos del territorio, potenciando las infraestructuras y equipamientos instalados y asegurando la sustentabilidad ambiental.*

*3. Propender a la integración social, y al fortalecimiento de las centralidades metropolitanas y locales. Dotar las centralidades de equipamientos de uso colectivo. Planificar la realización de nuevos espacios públicos, mejorar la calidad de los existentes y la accesibilidad a los mismos.*

*4. Adoptar medidas tendientes a consolidar, completar y densificar las áreas urbanizadas. Establecer límites a la expansión insostenible de las mismas. Fomentar el mejor aprovechamiento de las capacidades e infraestructuras instaladas.*

*5. Promover la construcción de una identidad metropolitana y el reconocimiento de las diversidades y singularidades en la conformación urbano-territorial.*

*6. Fortalecer la puesta en valor de los paisajes naturales y culturales relevantes."*

En ese marco propone una agenda de lineamientos estratégicos, planificación de servicios e infraestructuras territoriales y propuestas de desarrollo regional y fortalecimiento institucional.

Los "lineamientos estratégicos" atienden al suelo categoría rural (subcategoría rural natural y subcategoría rural productiva), la localización de actividades y usos industriales y la localización de actividades y usos logísticos.

Los lineamientos de estrategia territorial refieren a los contenidos acordados. Estas orientaciones son producto de una primera selección temática en un abordaje por etapas.

Suelo categoría rural: conciliar la protección de las áreas rurales naturales y el desarrollo económico y social en las áreas rurales productivas, de modo ambientalmente sustentable.

Suelo subcategoría rural natural: consolidar y promover la identificación, delimitación y protección de las áreas rurales naturales significativas por sus valores ecosistémicos, paisajísticos e histórico-culturales.

Suelo subcategoría rural productiva: consolidar y promover la identificación, delimitación y protección de las áreas rurales productivas. Fomentar su uso intensivo y sustentable de acuerdo a la capacidad de los suelos. Fortalecer la diversidad en el uso del suelo y las continuidades físico-espaciales.

Localización de actividades y usos industriales: promover la localización ordenada de actividades y usos industriales en suelo categoría urbana y suelo categoría suburbana, en condiciones tales que no afecten el ambiente, en vinculación con la infraestructura vial: red vial nacional, redes primarias departamentales y ferroviaria. Los instrumentos de ordenamiento territorial departamentales definirán zonas específicas para la ubicación preferente de estas actividades.

Localización de actividades y usos logísticos: promover la localización ordenada de actividades y usos logísticos en suelo categoría urbana y suelo categoría suburbana, de modo integrado y compatible con otros usos y actividades, en áreas vinculados al Puerto y al Aeropuerto mediante la infraestructura vial y ferroviaria. Los instrumentos de Ordenamiento Territorial departamentales definirán zonas específicas para la ubicación preferente de estas actividades.

Planificación de servicios e infraestructuras territoriales: promover: a) La definición de criterios e indicadores para la evaluación coordinada de proyectos y obras de grandes equipamientos de escala metropolitana, en el marco de sus relaciones con el sistema urbano y territorial nacional, b) la estructuración de un sistema de espacios públicos metropolitanos, dotados de infraestructuras, equipamientos y servicios adecuados para alcanzar la integración territorial y la inclusión social, c) la coordinación e integración de los sistemas de saneamiento en las áreas urbanizadas contiguas, d) la formulación de un sistema integral de tratamiento de los residuos sólidos, desde su generación hasta su disposición final, e) la definición de una estructura vial jerarquizada para el transporte de cargas, vinculante entre las rutas nacionales, vías departamentales y los principales nodos y equipamientos y f) el desarrollo de un sistema de transporte público metropolitano, de carácter integral y multimodal.

Propuestas de desarrollo regional y fortalecimiento institucional: promover: a) el fortalecimiento institucional para propender al equilibrio de las capacidades de planificación, gestión, evaluación y control de las instituciones involucradas, b) la puesta en común de protocolos y procedimientos de evaluación de proyectos y programas de iniciativa pública o privada, con impacto en el Área Metropolitana y c) la disponibilidad de herramientas de información geográfica y bases de datos compartidas entre las instituciones involucradas.

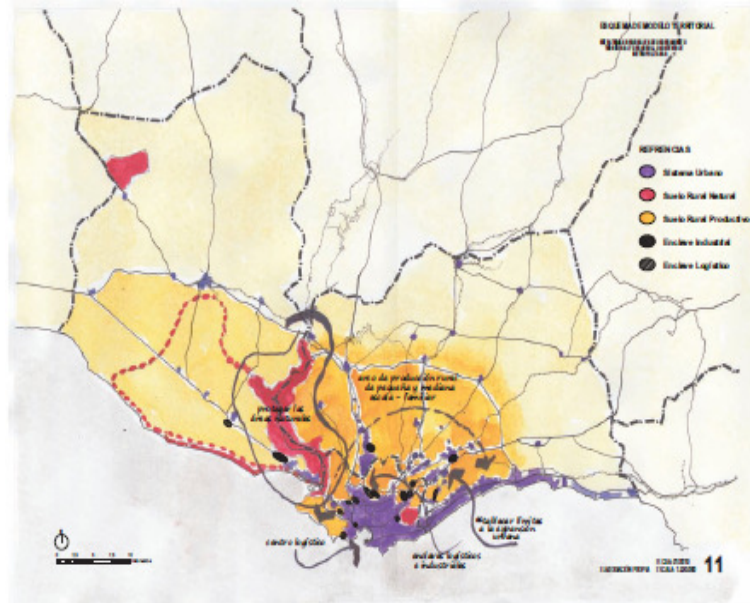


Figura 1-1. EROT\_AM

### 1.2.2 PECAC\_ Plan Estratégico Cuenca del Arroyo Carrasco (2007)

Es un documento de planificación orientador, de alcance bidepartamental, que reúne y sistematiza información, elabora un documentado diagnóstico y plantea "líneas estratégicas" y un "modelo de gestión" colaborativa como camino posible para instrumentarlo (para lo cual propone la creación de una persona pública no estatal con el nombre de Unidad de Gestión o Agencia).

Las líneas estratégicas involucran al conjunto de la Cuenca y en algunos casos a territorios más amplios. Entre ellas destacamos dos:

1. Recuperación ambiental y puesta en valor del bañado y los cursos y riberas de los arroyos y cañadas.

Incluye propuestas para la recuperación de su régimen hidrológico y la creación de un parque y área protegida de los Bañados de Carrasco y mitigación del impacto de los asentamientos irregulares sobre los cursos de agua.

2. Lineamientos y propuestas de Ordenamiento Territorial, planteadas *en relación al contexto de políticas metropolitanas*

El Plan considera que *"ciertas políticas metropolitanas habrán de condicionar tanto la viabilidad como la orientación de las políticas de OT para la Cuenca"* y que a la vez que *"el PECAC puede constituirse en una avanzada para la definición de nuevas formas de planeamiento y gestión colaborativa a nivel metropolitano, de modo que sus experiencias sean tenidas en cuenta en el futuro para el diseño de las políticas compartidas y sus instrumentos de gestión"*, aportando a la construcción de una visión metropolitana y situando al PECAC en el marco de las políticas nacionales de Ordenamiento Territorial. En particular, señala la posición de Canelones de gestionar el territorio *"de la periferia al centro"*, que lleva a pensar los espacios metropolitanos no como meras extensiones, apéndices o espacios dependientes de un centro principal, sino enfatizando en sus propios valores y en su vocación de autonomía de cara a promover el desarrollo urbano.

Postula los siguientes **lineamientos estratégicos**:

- "1. Mejora de tejidos urbanos y actuación integrada en áreas críticas.*
- 2. Fomento de centralidades intermedias o zonales.*
- 3. Densificación y crecimiento urbano selectivo.*
- 4. Mejoras de conectividad transversal entre conglomerados y mejoras de la red vial principal para su uso en birrodados o a pie.*
- 5. Ordenamiento del espacio de la industria, la logística y los servicios empresariales.*
- 6. Ordenamiento del espacio periurbano en la cuenca media y propuesta particular para el entorno de los Bañados y el Arroyo Toledo.*
- 7. Creación progresiva de un "sistema verde" en torno a los cauces principales de la Cuenca, a escala metropolitana."*

Incluye propuestas para el desarrollo futuro de los componentes urbanos no consolidados de la Cuenca y a la intensidad, la localización y *el modo* de los crecimientos, a los centros y subcentros, al espacio de la industria, la ordenación del

suelo periurbano y la gestión del potencial sistema verde de la Cuenca, formado por los bañados y la red de arroyos y cañadas, capaz de integrar o vincular los parques existentes o a crearse en el futuro.

En un Convenio suscrito en julio de 2007 entre ambas Intendencias y el MVOTMA se acordó que *"las partes se comprometen a que, una vez acordados los contenidos del plan estratégico por sus autoridades respectivas, éstos serán adoptados como marco orientador con carácter de directrices para el diseño de las respectivas políticas, planes y proyectos en el área. Asimismo, se comprometen a considerar un instrumento institucional compartido para impulsar, coordinar y gestionar la implementación del Plan"*, previsión que hasta el momento no ha sido cumplida.

### 1.3 **DETERMINACIONES DE NIVEL DEPARTAMENTAL DE CANELONES**

#### 1.3.1 **Plan Estratégico Canario\_PEC Canelones 2010-2030 (actualización 2010).**

Este Plan se propone *"actuar como herramienta de consenso para la elaboración de políticas públicas que contribuyan a lograr en el corto, mediano y largo plazo el desarrollo sustentable y la cohesión social y territorial, con la consiguiente transformación de la realidad canaria, potenciando las fortalezas y oportunidades que brinda Canelones, sustentado por una mirada prospectiva"*.

Su primera versión se elaboró para el período 2005-2010 y se llamó *"Plan Estratégico Canario\_PEC Canelones 2015"*. Esta revisión, denominada *"Plan Estratégico Canario 2010/2030"*, *"implica un nuevo abordaje de la realidad y la consolidación de instrumentos, acompañados por una reelaboración de otras herramientas"*. Es una herramienta de la Intendencia para impulsar un proceso de desarrollo a escala departamental, que implica un *modelo territorial*. Entre otros aspectos, determina la *"verificación"* de la estructura orgánica y el funcionamiento de la Intendencia (vértice social, vértice productivo, vértice territorial y vértice institucional, a los que se agrega el *"multivértice"*), y en materia territorial determina la creación de *microrregiones* con delimitaciones y vocaciones específicas. La actualización del PEC ajustó, entre otros aspectos, la delimitación de *microrregiones* con la definición territorial de los 29 Municipios del Departamento. La Microrregión 5 se denomina de *"vocación turística residente"* e involucra a los Municipios de Ciudad de la Costa, Paso Carrasco y Nicolich.



*“El trabajo por microrregiones plantea a los actores locales el desafío de generar nuevas estructuras, formas de organización y generación de espacios de participación ciudadana que permitan diseñar estrategias para el desarrollo”.*

Las *líneas estratégicas* definidas en el Plan son: *Canelones Democrático* (involucra a los Municipios con sus Cabildos y Audiencias públicas), *Canelones Sustentable* (en la que se incluyen temas ambientales, sociales y productivos), *Canelones Territorio* (que considera la gestión microrregional, participativa y descentralizada y temas ambientales, de hábitat, de conectividad y de infraestructura territorial), *Canelones Integrado* (incluyendo problemas de inclusión social e interinstitucionalidad), *Somos Canarios* (contemplando temas de cohesión social e identidad en diferentes escalas).

Asimismo, el PEC contempla y prevé la redacción de las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.

### **1.3.2 Directrices departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del departamento de Canelones.**

Con una visión prospectiva hacia el año 2030, establecen el ordenamiento estructural del territorio departamental.

El Documento define ocho directrices claves para el Departamento de Canelones y ordena esas directrices en cuatro grandes dimensiones: Ambiental, Económica, Socio-Espacial, e Institucional.

*“Las directrices de índole Ambiental corresponden al establecimiento de reglas para promover la sustentabilidad ambiental, abierta a la validación social, la cual incorpora la evaluación estratégica en la valoración de los aspectos ambientales.*

*Las directrices de dimensión Económica, brindan las orientaciones para el fomento productivo y la localización de actividades económicas, constituyen previsiones de orden general para el ordenamiento del territorio, aportando a la definición de grandes estructuras de servicios, equipamientos e infraestructuras y los sistemas de movilidad.*

*Las estrategias para la cohesión socio territorial se constituyen como directrices Socio - Espaciales, dando orientaciones para la inclusión, accesibilidad y equidad territorial, tanto en el ámbito urbano como en el medio rural, por medio de estrategias tendientes a la optimización de servicios e infraestructuras, mejora de la conectividad y calidad del hábitat y espacios libres.*

*En lo que refiere a lo Institucional, se presenta como marco para su fortalecimiento desde una visión del ordenamiento territorial, del proceso de descentralización política y participación ciudadana, contribuyendo en el abordaje de los planes sectoriales, parciales, locales y microrregionales y su respectivo seguimiento.”*

Identifica además diferentes instrumentos departamentales, instrumentados o en proceso de instrumentación, entre ellos varios relacionados con el ámbito de actuación, tales como el “CostaPlan, Plan especial Distrito Industrial Rutas 101-102, Plan especial Camino de los Horneros, Plan especial Paso Carrasco”.

En la **dimensión Ambiental** se encuadra la Directriz 1: “Promover la conservación de los recursos naturales, la mejora de la calidad ambiental, la prevención y mitigación de los efectos del cambio climático.

- a) Proteger los Ecosistemas Relevantes del Departamento.*
- b) Conservar y proteger los Recursos Hídricos del Departamento.*
- c) Promover sistemas de producción sustentables.*
- d) Identificar y promover estrategias sustentables para la gestión de los distintos tipos de residuos sólidos.*
- e) Proteger el paisaje entendido como un recurso de valor cultural y turístico.*
- f) Seguimiento y monitoreo de la calidad del aire del Departamento.*
- g) Planificar acciones públicas y privadas para la prevención de los riesgos, la adaptación a la variabilidad y el cambio climático.”*

En la **dimensión Económica** se encuadran la Directriz 2: “Proteger el suelo rural como recurso para el desarrollo sostenible.

- a) Regular el uso del suelo como un bien social relevante para la producción agropecuaria y la seguridad alimentaria.*
- b) Regular la relación entre el área urbanizada y el suelo rural productivo, asumiendo las atribuciones facultada en el art. 83 Inciso 4 de la Ley 18.308 para todo el territorio departamental.*
- c) Regular la relación entre el área urbanizada y el suelo rural productivo, asumiendo las atribuciones facultada en el art. 83 Inciso 4 de la Ley 18.308 para todo el territorio departamental.*

*d) Promover unidades productivas con suficiente área y disponibilidad de agua para el desarrollo de los sistemas de producción propios de cada microrregión”.*

Y la Directriz 3: *“Sostener la estructura vial, como soporte de la movilidad departamental y del rol articulador del departamento.*

*a) Desarrollar la red vial como vías de transporte para el sector productivo y para la complementariedad del sistema de ciudades.*

*b) Regular la actividad vinculada al uso de la red vial.*

*c) Promover servicios de transporte público que favorezcan la conectividad interna del departamento”.*

En la **dimensión Socio – Espacial** se sitúa la Directriz 4: *“Promover la localización de emprendimientos productivos y de desarrollo turístico, industrias y actividades logísticas, vinculadas a la conectividad y recursos del Departamento.*

*a) Zonificación de áreas que favorezcan al desarrollo sustentable de dichas actividades y su entorno.*

*b) Regular las actividades extractivas mineras.*

*c) Promover el desarrollo turístico del Departamento de Canelones”*

Y la Directriz 5 *“Promover el desarrollo de la sociedad rural.*

*a) Alentar la adopción de prácticas agrícolas ambientalmente sustentables.*

*b) Impulsar una división del suelo rural acorde con las necesidades de desarrollo de los sistemas de producción familiares predominantes en el departamento.*

*c) Aportar a la instalación de servicios e infraestructura para el desarrollo de la población rural.”*

Y la Directriz 6: *“Optimizar las infraestructuras instaladas en el suelo urbano.*

*a) Promover la integración de centros urbanos en sistemas mediante la complementariedad de servicios. Asegurar la accesibilidad a los equipamientos urbanos.*

*b) Revisar la delimitación de suelo suburbano y establecer las áreas para posibles expansiones urbanas y localizaciones productivas.*

*c) Promover a través de políticas activas la localización de viviendas en áreas urbanas con infraestructuras suficientes, en concurrencia con los Planes Nacionales para el hábitat.*

*d) Atender y prevenir los procesos de precarización y degradación urbana.*

*e) Priorizar la densificación sustentable del stock habitacional en zonas con infraestructura, desestimulando operaciones de extensión urbana sobre suelo sin servicio.”*

También incluye la Directriz 7: *“Poner en valor los atributos productivos y paisajísticos del departamento, como soporte para el desarrollo de su identidad territorial y factor esencial para su ordenamiento.*

*a) Relevar, proteger, recuperar y potenciar aplicando los instrumentos de OT, los recursos paisajísticos naturales, enclaves históricos y recursos culturales.*

*b) Poner en valor los principales estructuradores de las zonas turísticas (sitios, circuitos, accesos a los sitios de interés).*

*c) Promover el turismo social del departamento de Canelones, fortaleciendo el patrimonio natural, histórico y cultural de cada región. En coordinación con los Planes Nacionales de desarrollo turístico”.*

La **dimensión Institucional** se expresa en la Directriz 8: *“Promover la gestión transversal de las políticas departamentales, así como la coordinación de la gestión en las diversas escalas, a través del marco legal que estructuran los instrumentos de ordenamiento territorial.*

*a) Dar transparencia y democratización al proceso de toma de decisiones y su contralor.*

*b) Fortalecer el proceso de descentralización departamental facilitando la creación de espacios de planificación municipal para el corto y mediano plazo, a través de los instrumentos de ordenamiento territorial asegurando una amplia participación de la sociedad local.*

*c) Aportar a la gestión asociada de los municipios y la intendencia en diversas escalas.*

*d) Adoptar la microrregión como escala territorial idónea de coordinación entre los instrumentos de ordenación departamental y local.”*

Complementariamente se establecen algunos aspectos de instrumentación, entre los que destacamos los artículos 18º) “A los efectos de implementar lo establecido en el Artículo 8ºa) referido a la identificación de áreas de alta protección ambiental se califica como áreas de alta vulnerabilidad ambiental sin perjuicio de aquellas definidas en otros instrumentos” entre las que se encuentran:

- ✦ Las áreas que constituyen los Humedales de Santa Lucía, Negro, Carrasco, Toledo y Solís Grande.
- ✦ La faja costera sobre el Río de la Plata.

En cuanto a la categorización del suelo, se propone en el Artículo 26º) “de modo preliminar, con vigencia hasta la aprobación de la ordenanza departamental, las siguientes categorías y subcategorías de suelo para el Departamento de Canelones”, las que por su interés se transcriben:

*“a) Suelo rural. El suelo rural comprende aquellas partes del territorio del departamento destinadas a explotaciones agropecuarias, forestales, extractivas o similares, en producción o no, así como áreas de valor paisajístico, natural o ecosistémico.*

*Los suelos rurales no pueden contener urbanizaciones ni formar parte de fraccionamientos o amezanamientos con propósito residencial o de ocio, sin proceder a su previa transformación.*

*No requerirán la correspondiente autorización para edificar en suelo categoría rural productiva, la vivienda del productor rural y del personal del establecimiento y aquellas edificaciones directamente referidas a la actividad rural, cualquier otra edificación requerirá de la autorización correspondiente.*

*Se distinguen en el suelo rural dos subcategorías particulares: suelo rural natural y suelo rural productivo, según lo establecido en el art. 31 de la ley 18.308.*

*b) Suelo suburbano. 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, en la que los instrumentos no expliciten la intención de su posterior transformación de suelo urbano según lo establezcan los instrumentos de ordenamiento territorial. Son instalaciones y construcciones propias de suelo categoría suburbana las: habitacionales, turísticas, residenciales, deportivas, recreativas, industriales, de servicio, logística o similares; con independencia de la dotación de infraestructuras pre-existentes en el entorno.*

- b1) Suburbano preferentemente habitacional. Comprende aquellas fracciones de territorio de suelo suburbano destinadas a residencias permanentes y/o ocasionales.*
- b2) Suelo suburbano de uso preferentemente turístico. Comprende aquellas fracciones de territorio de suelo suburbano destinadas a actividades vinculadas directamente o asociado al desarrollo turístico, deportivo, hotelero, cultura o comercial y/o al disfrute de tiempo libre, aunque tengan uso agropecuario.*
- b3) Suelo suburbano preferentemente de actividades productivas y de servicio. Se define suelo suburbano de actividades preferentemente productivas de bienes y servicios, a las fracciones de territorio de suelo suburbano destinadas directas o indirectamente a actividades industriales, logísticas y de servicios.*
- b4) Suelo suburbano en producción. Se puede categorizar como suelo suburbano en producción a aquellas fracciones que efectivamente se encuentren en producción agropecuaria, forestal, extractiva o similar y se localicen en áreas o partes de territorio categorizadas en general como suelo suburbano por predominar usos, actividades e instalaciones de tipo urbano. El propietario deberá demostrar fehacientemente esta situación, a los efectos de su recategorización como suelo suburbano en producción.*

*Esta subcategoría se podrá aplicar en el caso de fraccionamientos aprobados no consolidados en ámbitos del territorio predominantemente destinados a producción agropecuaria, forestal o similar y que no cuenten con infraestructuras y en la mayoría de cuyos solares no se haya construido. Solamente se podrá autorizar la edificación mediante un plan especial que proceda al reordenamiento, reagrupación y reparcelación del ámbito.*

- b5) Suelo suburbano de vulnerabilidad ambiental. Se puede categorizar como suelo suburbano de vulnerabilidad ambiental a aquellas fracciones que, teniendo parte de su superficie comprendida en suelo rural natural, sean categorizadas como suelo suburbano. Puede comprender áreas y zonas del territorio con especial protección. Su categorización tiene por objeto preservar el medio natural, la biodiversidad o proteger el paisaje u otros valores patrimoniales, ambientales o espaciales. Esta subcategoría se aplicará en el caso de fraccionamientos aprobados no consolidados en ámbitos del territorio que no cuenten con infraestructuras y en la mayoría de cuyos solares no se haya construido, en ámbitos del territorio que requieran protección medioambiental. Solamente se*

*podrá autorizar la edificación mediante un plan especial que en áreas vulnerables o de ecosistemas relevantes proceda al reordenamiento, reagrupación y reparcelación del ámbito.*

- b6) Suelo suburbano de expansión. Se puede categorizar como suelo suburbano de expansión a áreas o partes de territorio adyacentes a suelo urbano con contigüidad espacial o en sus infraestructuras, pero con nula o escasa localización residencial, baja densidad de ocupación o cierto predominio de utilización rural.*

*Con respecto al Suelo urbano, se distinguen tres subcategorías particulares:*

- c1) Suelo urbano consolidado. Comprende áreas y zonas del territorio en áreas urbanizadas dotadas al menos de redes de agua potable, drenaje de aguas pluviales, red vial pavimentada, evacuación de aguas servidas, energía eléctrica, alumbrado público y red de saneamiento; todo ello en calidad y proporción adecuada a las necesidades de los usos a que deban destinarse las parcelas. Se caracterizan por su notoria intensidad de uso y ocupación del suelo. Su régimen de fraccionamiento se vincula con las infraestructuras y servicios.*
- c2) Suelo urbano no consolidado. Comprende el resto del territorio urbano, incluyendo las áreas y zonas del territorio en las que, existiendo como mínimo redes de infraestructuras, las mismas no sean suficientes para dar el servicio a los usos previstos por el instrumento. Pueden ser áreas que no cuenten con red de saneamiento, o drenaje de aguas pluviales, o que presenten zonas degradadas, o fraccionamientos desconectados de la trama urbana consolidada, con una fuerte heterogeneidad en la calidad de la urbanización.*
- c3) Suelo urbano de fragilidad ecosistémica. Se categoriza como suelo no consolidado de fragilidad ecosistémica a aquellas partes del territorio a las que corresponda la categorización de suelo, urbano consolidado o no consolidado, pero se localicen en áreas de elevada sensibilidad ambiental, tanto por su fragilidad ambiental como por su vulnerabilidad frente a las acciones antrópicas. Puede comprender áreas y zonas del territorio con especial protección. Su categorización tiene por objeto preservar el medio natural, la biodiversidad o proteger el paisaje u otros valores patrimoniales, ambientales o espaciales.”*

#### 1.4 **DETERMINACIONES DE NIVEL MICRORREGIONAL Y LOCAL**

##### 1.4.1 **CostaPlan\_ Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial de la Microrregión de la Costa.**

Se trata de un *Plan Local*, instrumento elaborado de acuerdo con lo establecido en la Ley 18.308, aprobado en 2011, que tiene como principios rectores y finalidades:

*“- Promover el desarrollo general de la Micro Región, acondicionando el territorio en cumplimiento de los principios de no segregación territorial, e integración social, optimizando sus recursos naturales y construidos.*

*- Procurar el disfrute equitativo de los espacios públicos y el paisaje.*

*- Utilizar de forma sustentable los recursos naturales.*

*- Propender a la conservación del patrimonio cultural del territorio de la Micro Región de la Costa.*

*- Regular el uso del suelo y su aprovechamiento asegurando el interés general, y armonizando con este los legítimos intereses particulares, procurando el máximo aprovechamiento de las infraestructuras y servicios existentes.*

*- Propiciar la justa distribución de cargas y beneficios derivados de la planificación territorial y de la acción urbanística de la comunidad, así como la recuperación por la comunidad de los mayores valores inmobiliarios generados por la planificación y actuación territorial pública.*

*- Promover la coordinación operativa entre las diversas administraciones y entes públicos con actividad en el territorio, así como la cooperación, coordinación y gestión concertada de las actividades públicas del área metropolitana.”*

Establece un *modelo territorial* que contiene la expresión espacial de las *directrices estratégicas* y se complementa con un conjunto de programas y proyectos; y a los efectos de su ejecución, define *Instrumentos de Ordenación Territorial e Instrumentos de Gestión Territorial*.

El CostaPlan identifica y define tres áreas para la ejecución de *Planes Parciales*. En particular, señala que los Planes Parciales de Paso Carrasco y Colonia Nicolich se fundamentan *“no sólo en los aspectos jurisdiccionales, sino en virtud de sus particularidades en cuanto a identidad, vinculación metropolitana, y lógicas de conectividad.”*



Específicamente establece para la zona del Municipio de Paso Carrasco algunas determinaciones particulares:

- establece un perímetro para el desarrollo de un *Plan Parcial*;
- define, en el marco de la jerarquización vial, conectores, calles principales e intermedias;
- define un sistema de espacios libres, define la faja costera, designa al *Parque Lineal del Arroyo Carrasco* y caracteriza al Parque Roosevelt como *Parque Metropolitano*
- categoriza el suelo y define para el Municipio la categoría se *Suelo Urbano Consolidado*
- determina la existencia de una *Zona de Conservación y Valorización Ambiental (ZCA)* en el borde costero del Río de la Plata y una *Zona de Recuperación Ambiental (ZRA)* en la margen izquierda del Arroyo Carrasco y área de Bañados de Carrasco.
- considera como *centralidad urbana* al Centro de Paso Carrasco, cuya definición se difiere para el Plan Parcial.
- establece la existencia de *Zonas Específicas*, en tanto áreas geográficas particulares, para las cuales se definen parámetros especiales de edificación para uso residencial de vivienda colectiva de 3 o más unidades o comercial, entre las cuales se encuentran la “A” – Av. de las Américas y “B” Avenida a la Playa;
- define como *Zonas Protegidas (ZP)* las áreas de interés paisajístico y/o ecológico, para las cuales se establecen condiciones edilicias particulares, para la preservación de los entornos naturales característicos, entre ellos los lagos areneros de *La Caleta* y *Parque Miramar*.
- establece ámbitos para el desarrollo de dos *Zonas de Ordenamiento Concertado (ZOC)* en áreas vinculadas con los Lagos;
- declara de Interés de la *Micro Región de la Costa* los lagos areneros, por cuanto integran el paisaje protegido y el medio ambiente y son parte del sistema de drenaje pluvial.
- define parámetros para la edificación y usos, particularmente a través de las alturas máximas admitidas y establece la existencia de “*puntos singulares*”.

- postula que se regularizaran cuatro zonas de precariedad urbana, dos de las cuales están ubicadas en Paso Carrasco (18 de Mayo y Juana de América).

#### **1.4.2 Plan Parque Roosevelt\_ Plan Sectorial en el marco del CostaPlan**

Es un instrumento en proceso de elaboración, que ha sido declarado como *Plan Sectorial* dado su énfasis temático. Su Avance ha sido puesto de manifiesto.

En la *memoria de ordenación* se establece que *“la aproximación propuesta, desde un enfoque multiescalar –metropolitana, departamental, microrregión y entorno inmediato- y multicapa – integrando todos los puntos de vista disciplinares, intenta alcanzar una lectura integral e integrada del Parque Roosevelt con el conjunto de las transformaciones recientes en el territorio”*. Y añade que *“el Plan debe lograr un resultado que permita alcanzar equilibrios en primer lugar con los grandes desarrollos recientes en el ámbito inmediato al Parque y en la microrregión en general, sean estos infraestructurales o de equipamientos, como lo son el Aeropuerto, las rutas nacionales, los parques industriales y logísticos, el Centro Cívico de la Ciudad de la Costa, o edificatorios, como las viviendas plurifamiliares en construcción o promovidas desde la normativa del CostaPlan”*. Buena parte de estas referencias hacen al conjunto del ámbito del Municipio de Paso Carrasco y tienen validez para el mismo.

Más allá de otras consideraciones, la propuesta destaca que *“El Parque constituye una oportunidad única para convertirse en el gran parque metropolitano, ya que tiene toda la potencialidad y condiciones de base, históricas y espaciales para serlo.*

*Tiene una superficie apta y está localizado en el cuello de vinculación entre el área urbanizada histórica del Área Metropolitana y una de los brazos más dinámicos de extensión reciente de ésta, hacia el Este, interrumpiendo la continuidad urbanizada, al unir la costa del Río de la Plata con el Bañado del Arroyo Carrasco.*

*Al mismo tiempo, registra una muy elevada conectividad respecto a las áreas más densas de población del Área Metropolitana, con condiciones de accesibilidad de transporte público eficiente y amplias posibilidades para su desarrollo.”*

Con estas consideraciones, se da sustento a la posible implantación de nuevas actividades en el Parque y propone para encuadrar las mismas algunos *“lineamientos estratégicos”*: *“Reinventar el Parque como espacio estratégico metropolitano desde el punto de vista social y económico, y “Refundar el Parque en un modelo territorial de desarrollo sostenible con equidad social.”*

Y como objetivos particulares, se plantea insertar el Parque en el sistema metropolitano de espacios libres públicos, fortalecer la accesibilidad territorial al Parque, acrecentar la conciencia ambiental de la población, fomentar los usos sociales y la apropiación pública del Parque, reconocer y potenciar sus valores patrimoniales, apuntar a la sustentabilidad ambiental, incrementar la biodiversidad, minimizar los costos de desarrollo del Parque y de operación y mantenimiento, y garantizar la calidad de las nuevas intervenciones.

Y se proponen acciones territoriales estratégicas, que incluyen consideraciones sobre la reformulación de los atravesamientos viales al Parque (*“el parque manda”*), planteando que *“En la relación actual es el vial que marca las condiciones de prevalencia sobre el Parque, con el Plan es el Parque que se impone sobre el vial invirtiendo la actual situación”*, el tratamiento amigable de sus bordes, derivar hacia las centralidades locales los servicios y equipamientos públicos de carácter urbano y local, considerando además, en el modelo de ordenación los vínculos del parque con las *Zonas de Conservación Ambiental*, la transición hacia el Bañado, el planteo de la *“sección 1”* como la más antropizada del parque y la localización de actividades importantes en la misma, y planteo de relaciones estructurales con la zona inmediata, en particular la ZCA de la costa del Río de la Plata y la ZCA del bañado de Carrasco.

*“Para la ordenar la articulación con las zonas urbanizadas es necesario distinguir las diferentes situaciones:*

✦ *barrio Paso Carrasco, de alta densidad habitacional con sectores de ingresos bajos y medios bajos, cierto grado de riesgo social y baja calidad urbana, donde es imprescindible promover activos sociales y calificar fuertemente el territorio con equipamientos de primer nivel, además de proveer espacios de uso cotidiano en la relación espacial inmediata;*

✦ *áreas de lagos con densidades baja y media, con sectores de ingresos medios y buenas calidades urbanas, donde deberá resolverse una relación calma con el borde del Parque, alejando de éste los equipamientos metropolitanos;*

✦ *barrios Barra de Carrasco y Parque Carrasco, con baja densidad y sectores de ingresos medios y medio altos, donde son previsibles relaciones de cotidianeidad con el Parque, que deben resolverse con equipamientos de baja intensidad sobre el borde, al tiempo que alejando los equipamientos de alcance metropolitano;*

✧ *áreas de lagos con elevada densidad frente al borde del Lago y sectores de ingresos medios y medio altos, donde seguramente no existirán tensiones de relacionamiento cotidiano, aunque sí de búsqueda de calidades paisajísticas, pudiendo aprovechar los equipamientos generales del Parque;*

✧ *áreas con equipamientos y servicios, incluyendo terminal de ómnibus, localizados en las proximidades de la Av. A la Playa y la intersección con Av. Giannattasio y Av. al Parque Roosevelt, donde deberán extremarse los cuidados para las afectaciones inconvenientes al Parque, al mismo que canalizar equipamientos metropolitanos de alta intensidad de afluencia de público”.*

#### **1.4.3 Propuesta de Planificación Estratégica para el Desarrollo Local de Paso Carrasco**

✧ Es un documento generado por la comunidad local, fechado en noviembre 2005, generado al margen de procesos institucionales formales, pero en el marco de una solicitud de participación por parte de la Junta Local. Incluye consideraciones de diversa índole, por "*unidades temáticas*" y "*necesidades prioritarias*" para la zona. Entre las mismas hay cuestiones vinculadas a la "urbanización" y el "reordenamiento territorial" así como otras relacionadas con el desarrollo económico y social y de los servicios públicos y gestión institucional. Si bien la mayoría de las referencias se vinculan con el área de Paso Carrasco, existen otras que se extienden al conjunto del territorio del Municipio.

✧ El propio CostaPlan tiene en cuenta este documento como un antecedente valioso y refiere a él en sus Memorias y su Decreto.

✧ Buena parte de los proyectos y propuestas de intervención planteadas en el marco de las "*necesidades prioritarias*" se han instrumentado o se encuentran en proceso de ejecución.

## CARACTERIZACIÓN DEL ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL PLAN PARCIAL

### 2.1 CONTEXTO TERRITORIAL-AMBIENTAL

#### 2.1.1 Recorridas y reconocimiento visual de la pieza territorial delimitada por el Plan Parcial

Se consideró importante para la adecuada lectura y comprensión del territorio el contacto directo con el ámbito, complementando y enriqueciendo el proceso de recopilación y procesamiento de datos e información existente.

Para ello, se efectuaron recorridas exhaustivas por el área contenida en el perímetro del Plan Parcial y en particular de sus bordes y conexiones con el territorio inmediato, realizando un relevamiento fotográfico de la zona y generando un mapa de reconocimiento físico ambiental y de uso del territorio. Posteriormente, se georreferenciaron las imágenes capturadas en las recorridas y los problemas y situaciones detectados.

El contexto territorial mayor del Plan Parcial es el de un ámbito o macro pieza territorial metropolitano del departamento de Canelones fuertemente definido y delimitado por la asociación dialéctica de dos lógicas territoriales principales: en primer lugar una lógica endógena de encapsulamiento y desarrollo hacia adentro, derivada de su condición de "enclave" determinada por el sistema hídrico y litoral y el Parque Roosevelt y en segundo lugar, una lógica estructural de atravesamiento por parte de los conectores viales de rango nacional y metropolitano. Dicho ámbito territorial coincide en el espacio administrativo y político del Municipio de Paso Carrasco.

Las dos lógicas principales identificadas estructuran de modo conflictivo un territorio cuyos límites físicos y administrativos se definen de manera nítida por el borde costero al sur, el Arroyo Carrasco, los Bañados de Carrasco y el borde oeste del Parque Roosevelt (Av. a la Playa), pero que además está atravesado por cuatro conectores principales transversales este-oeste: Av. Wilson Ferreira Aldunate (ex Camino

Carrasco), Av. de las Américas, Av. Gianattasio y Rambla Costanera (ruta 10). Complementariamente, los lagos areneros contribuyen a determinar una mayor fragmentación interna del ámbito, dificultando la vinculación norte-sur, pero a la vez constituyen una clara potencialidad en términos de paisaje y estructura urbana, que se deberán aprovechar.

La zona presenta una superficie de poco más de 700 há, con una ubicación geográfica estratégica, estando situada a 15 km del centro de la ciudad y prácticamente adyacente al aeropuerto de Carrasco. (...) Las condiciones geográficas confieren carácter a la zona, con amplias playas sobre las orillas del Río de la Plata, la delimitación del arroyo Carrasco hacia el oeste, la existencia del bañado del mismo hacia el norte y la gran masa del Parque Roosevelt hacia el este. Esto le da al lugar una particular condición insular en medio de la mancha urbana. Por otro lado el relieve es prácticamente plano con una napa freática naturalmente de nivel alto que ha ido subiendo como consecuencia de las actividades urbanas, lo cual hace que la zona sea especialmente vulnerable del punto de vista ambiental.

Esta situación de partida, de carácter estructural, produce consecuencias en diferentes planos, al caracterizarse y definirse con frecuencia al lugar como "lugar de paso" o de atravesamiento y no como lugar de estar o de vivir, percepción bastante frecuente pese a que alberga actualmente casi 20.000 personas como población permanente e incluye en su perímetro importantes instalaciones productivas, equipamientos y servicios de mayor alcance (extra local, metropolitano) y de cierto porte, que convocan a personas de fuera del ámbito.

La división y fragmentación física del territorio en *barrios* o sectores urbanizados como consecuencia de operaciones independientes de fraccionamiento, relativamente aislados o desconectados, la malla viaria con importantes discontinuidades, la existencia de enclaves o sectores introvertidos y la vinculación preferencial a través de las vías de tránsito principales dificulta la unificación interna del ámbito.

Esto se refleja en las percepciones más frecuentes del paisaje urbano. Las mismas están condicionadas por las características de *la traza* y la calidad de las infraestructuras, determinando visuales y recorridos predominantemente longitudinales a lo largo de las mismas, practicadas y alcanzadas frecuentemente desde los vehículos, dada que la circulación peatonal es reducida y no existen vías acondicionadas para tal fin o con perfiles adecuados que la faciliten o estimulen.

Por otra parte, las percepciones y vivencias de los diferentes espacios al interior del ámbito territorial son de alta fragmentación, discontinuidad y división interna, propias de cada una de *las piezas* que componen *el ámbito* en su conjunto, como producto de su diferente etiología y morfogénesis, trazado, forma de amanzanamiento, loteamiento y ocupación, y su vínculo con las trazas viales principales y las del sistema de conectividad extra local, así como de los recorridos y paradas de las líneas del sistema de transporte colectivo de pasajeros.

Tales percepciones se ven reforzadas por la escasa diferencia altimétrica que no genera, al interior del ámbito, opciones de puntos de vista distantes, puntos elevados o miradores. Esto es reforzado por la relevancia de la vegetación que contribuye, al igual que la morfología de las construcciones, a generar un ambiente urbano intimista e introvertido que ofrece ciertas calidades propias de *barrio jardín*.

En ese sentido, se debe destacar la importancia estructurante de los bordes costeros (el litoral platense y la línea de costa del Arroyo Carrasco) al igual que los de los lagos arenosos, en la medida en que constituyen opciones diversificadas de recorrido, visualización y apropiación del paisaje con características únicas, que merecen ser valorizadas.

Por otra parte, este territorio que posee calidades ambientales y paisajísticas infrecuentes y gran potencialidad de desarrollo, se encuentra amenazado y condicionado por conflictos y *riesgos ambientales* que deben ser mencionados:

- Contaminación de los cursos de agua (principalmente del Arroyo Carrasco), de los lagos arenosos y del Bañado, así como sus consecuencias en la Barra del Arroyo y playa. La misma es consecuencia de efectos combinados de factores endógenos (volcado de residuos sólidos urbanos como consecuencia de la clasificación informal por parte de población de asentamientos irregulares, otros vertidos, infiltración de efluentes domiciliarios y no domiciliarios en la napa freática, arrastres, etc.) y exógenos (vertidos similares desde el otro margen del arroyo y contaminación proveniente de aguas arriba: cuenca del Arroyo Chacarita, cuenca del Arroyo Toledo, etc).
- Arrastre de residuos y contaminación como consecuencia del escurrimiento de pluviales.

- Riesgo tecnológico por la actividad de industrias no compatibles con los usos residenciales predominantes.
- Conflictos en la circulación del transporte de cargas atravesando áreas residenciales.
- Contaminación sonora como consecuencia de la actividad del aeropuerto Nacional de Carrasco).

Por otra parte, si bien toda la zona cuenta con red de saneamiento, en la medida que se optó por el sistema separativo, la calidad de la urbanización se ve comprometida por la deficiente estructura de escurrimiento y evacuación de las pluviales (en parte por problemas de diseño y mantenimiento de calles y cunetas y en parte como consecuencia de acciones de particulares) dado que buena parte de la malla vial se encuentra resuelta con pavimentos granulares; asimismo se verifica una carencia fundamental de acondicionamiento de las vías para la circulación local, peatonal y birrodada, por lo que el peatón y el birrodado conviven con los vehículos de gran porte en la misma calzada, con los consecuentes riesgos y problemas para una circulación segura, cómoda y confortable.

Finalmente, corresponde señalar la existencia de importantes áreas de uso habitacional informal ocupadas por familias en condiciones de precariedad urbana y habitacional localizadas sobre todo en los márgenes del Arroyo Carrasco. En este caso, además existe una situación de riesgo por situarse en una cota por debajo de los niveles de inundación. Se identifican en este sentido dos grandes concentraciones en la zona de Paso Carrasco, una al norte, sobre el borde del Bañado y la segunda al sur, sobre el Arroyo. Esta situación de precariedad concentrada se complementa con situaciones de precariedad dispersa en la trama.

## **2.2 CONTEXTO SOCIOECONÓMICO**

El contexto socioeconómico del Municipio de Paso Carrasco y del ámbito territorial mayor en el que se incluye –y que lo explica- (departamental, metropolitano, nacional) es radicalmente diferente al descrito en estudios y documentos de planificación previos. Dicha diferencia surge del impacto local de procesos más generales



(nacionales, metropolitanos y departamentales) con efectos en el territorio, ocurridos en los últimos años.

Por otra parte, esa realidad de reciente data se vincula con procesos de larga duración, vinculados con la génesis del territorio y su proceso de ocupación y apropiación social, que hacen a la percepción que del mismo tienen sus habitantes y las personas que lo usan, condicionando los procesos identitarios.

Toda el área del Municipio pertenece al territorio mayor de la sucesión García Lagos que se fue loteando, urbanizando y ocupando, por sectores a lo largo de un dilatado proceso en el siglo XX, asociando de modo fragmentado trazados de urbanizaciones balnearias, áreas de extracción de arena (que dieron lugar a los actuales lagos areneros), áreas vacantes no fraccionadas ocupadas mucho después y piezas de asentamiento poblacional permanente. Asimismo, la situación del bañado y del parque Roosevelt (presentes en el ordenamiento estructural del Proyecto de García Lagos), resultan condicionantes estructurales del desarrollo históricamente verificado.

El asentamiento original de Paso Carrasco comenzó a consolidarse en la década del cincuenta, desarrollándose en torno a la actividad industrial y el uso residencial permanente de familias trabajadoras y en vinculación directa con Montevideo, siendo en la actualidad una zona con alta densidad de población que presenta problemas sociales y ambientales ligados a la contaminación del arroyo Carrasco y a la localización de asentamientos irregulares en sus orillas, así como problemas y déficit de infraestructura y equipamientos.

El fraccionamiento de Parque Miramar, por su parte, es un sector que ha articulado el valor paisajístico de los lagos areneros con las inversiones inmobiliarias de carácter residencial, siendo una de las zonas con más alto poder adquisitivo de la de la costa de Canelones, pero que cuenta con débiles vínculos sociales y funcionales con el departamento y el área inmediata, operando como extensión del área residencial de Carrasco en Montevideo.

Por su parte Barra de Carrasco junto con Mónaco, fraccionamientos originalmente de perfil balneario y cierto carácter de enclave introvertido, han registrado fuertes transformaciones como consecuencia de las recientes inversiones inmobiliarias y los cambios normativos, es una zona en dinámico proceso de cambio y valorización creciente.

### **2.2.1 Identidad y proyecto colectivo**

El ámbito del plan *no constituye un ámbito geográfico-económico unitario y, si bien podría hacerse referencia al sistema económico local, no se puede concebir la estructura socio-económica de Paso Carrasco aislada o abstraída de las diversas regiones de la que es parte: la Microrregión 5 de Canelones, la Cuenca del Arroyo Carrasco, el área metropolitana de Montevideo, entre otras pertenencias y relaciones que puedan establecerse entre este municipio y otras porciones del territorio.*

Por ello, la formulación de un “diagnóstico” acotado al área y con pretensiones de elaboración de propuestas, no tendría sentido si no tuviera en cuenta esta “múltiple pertenencia”, pues ello ignoraría la lógica misma de la localización de las actividades en el territorio, y por tanto esta primera aproximación diagnóstica parte de su ubicación en términos relativos al contexto general.

Asimismo se destaca un aspecto clave para el territorio en cuestión: Los procesos de construcción identitaria tienen que ver con una síntesis que se va haciendo a nivel local de las múltiples identidades que conviven en ese territorio. El proyecto de territorio es una oportunidad de integración de la multiplicidad, en la medida en que la configuración de un proyecto colectivo local supone ideas fuerzas y visiones colectivas comunes que traccionen las diferencias en pos de intereses que integren esas diferencias, planteando la necesidad de trabajar en pos de la cohesión social y territorial.

En particular, la zona de Paso Carrasco se inserta en un perfil territorial que expresa heterogeneidad en aspectos socio-culturales y económicos, teniendo en cuenta los diferentes barrios y sus alrededores.

Por un lado, el actual dinamismo económico y la radicación de inversiones en la zona, sobre todo en el último período muestran un territorio con capacidad de *tracción* económica y generación de riqueza.

Simultáneamente, la evolución de la pobreza a nivel local, la persistencia de población asentada de forma irregular, la baja disponibilidad de vivienda, las carencias en equipamientos de uso público, el desigual nivel educativo y capital humano y el grado de informalidad en actividades económicas y el empleo a nivel local; expresan un conjunto de restricciones de la población local para poder aprovechar las oportunidades del histórico dinamismo económico y productivo del Paso.

En cuanto a procesos recientes detectados, en relación a las actividades productivas en la zona y el impacto de grandes equipamientos que “el territorio objeto de estudio, el Municipio de Paso Carrasco en su conjunto, se caracteriza por ser una zona fundamentalmente residencial, en la que coexisten tres áreas o sub-zonas diferenciadas entre sí, entre otros factores, por las características socio-económicas de su población y por el conjunto de relaciones y el vínculo funcional que mantienen unas con otras y con el entorno del que son parte.

Sin considerar el espacio público y las áreas verdes, el suelo disponible está en su casi totalidad destinado al uso residencial y, en relación a este destino, la enorme mayoría de las actividades económicas presentes en la zona son aquellas que tienen por finalidad precisamente brindar servicios a las personas y los hogares.

*En particular, cabe mencionar al comercio minorista con la presencia de múltiples pequeños emprendimientos, servicios educativos públicos y privados, servicios de salud, y algunos establecimientos hoteleros.*

Asimismo, se localizan en el ámbito dos grandes superficies comerciales que, si bien generan múltiples impactos territoriales en la zona, su actividad se inscribe en una lógica espacial más amplia y de carácter probablemente metropolitano.

Otro elemento a considerar, si bien no se dispone de información cuantitativa al respecto, es el alto grado de informalidad en la actividad comercial, no sólo en la que se desarrolla en el espacio público (las ferias), sino también la que se asienta en los pequeños establecimientos barriales.

Por otra parte, en lo que hace a grandes actividades productivas, se localizan en la zona –sobre el eje de Camino Carrasco-, empresas con cierto arraigo y tradición en la zona, con perspectiva diversa en cuanto al desarrollo en el área.

Asimismo, en el ámbito se constata el desarrollo de emprendimientos inmobiliarios, en particular en la zona de Parque Miramar y sobre la Av. de las Américas, con destino a sectores socio-económicos de ingresos medio-altos y cuya lógica funcional está más vinculada a Montevideo y al barrio de Carrasco en particular. Este desarrollo es relativamente reciente pero, dada la escasez de predios disponibles y la normativa edilicia vigente, la presión tiende a expandirse hacia el norte del área, aproximándose a la zona de Paso Carrasco, con lo que ello puede significar en términos de sustitución de población y consolidación de los procesos de segregación territorial.

Finalmente, no se puede soslayar el impacto en la zona de los grandes equipamientos próximos, como lo es el caso del Aeropuerto Nacional de Carrasco y el efecto asociado con el mismo en términos de incremento del tránsito y la circulación y la localización de actividades económicas asociadas con el mismo en sus inmediaciones.

### **2.2.2 Pertinencia e identidad a escala local**

En las áreas metropolitanas el tema de las identidades territoriales resulta particularmente complejo, por la heterogeneidad, variabilidad y dinamismo de situaciones locales. En estos casos es el proyecto lo que ayuda a integrar, a hacer una síntesis. Por tanto, **la construcción identitaria más que partir de un mismo lugar de origen, o una historia previa, refiere a un proyecto que da sentido, articula e integra las distintas identidades.** En este marco, **el sentido de pertenencia tiene un papel crítico en los procesos de cohesión** y sus resultados; en la medida en que los actores se sientan parte de la sociedad mayor será mucho más probable que participen en los asuntos públicos y en las políticas de inclusión y cohesión sociales.

Esta situación está presente en el ámbito del Municipio de Paso Carrasco, ha sido verificada en las entrevistas y *talleres sociales* realizados, y resulta determinante de las estrategias a asumir. El fortalecimiento de las identidades territoriales y la construcción de un *sentido común* de referencia para el conjunto de la población del Municipio constituyen uno de los principales desafíos del Plan y una de sus apuestas centrales.

### **2.2.3 Dinámicas territoriales y coyuntura económica y social**

Para caracterizar las dinámicas actuales es necesario plantear una visión desde un lugar diferente al habitual hasta hace pocos años: el de un país –el Uruguay- y un departamento –Canelones- en proceso de crecimiento y acelerada transformación territorial; situación que plantea un conjunto de oportunidades y desafíos, así como también algunos riesgos. La economía nacional está atravesando un período de *crecimiento*, resultado, entre otros aspectos de dinámicas endógenas y de un contexto externo sumamente favorable que ha permitido que, en el año 2011, el Uruguay continuara una etapa de crecimiento económico inédito en el último medio siglo de la historia del país, lo que se proyectó al año 2012. En los últimos 8 años, a partir del

año 2004, se han alcanzado tasas de *crecimiento económico* que, en promedio, están cercanas al 6% anual.

Al finalizar el 2011 el PIB alcanzó un aumento de 5,7%, crecimiento que también mostraron todos los sectores de actividad, entre ellos los que tienen presencia en la economía del ámbito local como la industria, la logística, los servicios. Se cerró el año 2012 con resultados algo más bajos dentro de un rango similar, alcanzando al 3.9% y pronosticándose un incremento similar para 2013.

Este inusual ciclo expansivo de la economía, estuvo acompañado de cambios en la estructura productiva, mejoras en el mercado de trabajo y por una fuerte creación de empleos y reducción de la informalidad laboral, lo que determina que el nivel de desempleo actual es el más bajo desde que se tienen registros estadísticos. A ello hay que agregar, además, un importante crecimiento de los salarios reales y la ocupación.

No obstante el proceso de crecimiento antes mencionado, todavía restan múltiples y complejos desafíos y problemas sociales pendientes a atender en el nivel nacional (y con repercusión local), muchos de los cuales son aún más acentuados en el territorio metropolitano: en materia de educación y capital humano, en el mercado de trabajo, en relación con la segregación socio-cultural y los contrastes intra e interterritoriales y en cuanto a la provisión de infraestructura y servicios y condiciones de hábitat y convivencia.

Entre otras interpretaciones posibles, uno de los desafíos centrales es la transformación del proceso de bonanza y crecimiento económico en un proceso auténtico de desarrollo económico y social, sostenible.

En relación con el ámbito del Plan Parcial caben algunas consideraciones y puntualizaciones en cuanto al Departamento de Canelones en su conjunto. A partir de los datos ya divulgados del Censo de Población 2011 es posible presentar algunas valoraciones provisionales. Si se calcula la variación de la población entre censos, se observa que entre el 2004 y 2011 la tasa de crecimiento del departamento de Canelones es menor que la que se dio en el anterior período intercensal.

No obstante cabe resaltar que esa menor variación porcentual está muy por encima del nivel nacional, en el que el crecimiento fue cercano a 0. La tasa de crecimiento de la población de Canelones es casi veinte veces mayor que la del país en su conjunto,

lo que indica que **el dinamismo demográfico continúa siendo una característica canaria.**

Cuadro: Evolución de la población

	1996	2004	2011
<b>Paso Carrasco</b> <sup>1</sup>	16.480	19.775	21.318
<b>Montevideo</b>	1.344.839	1.325.968	1.319.108
<b>Canelones</b>	443.053	485.240	520.187
<b>Total país</b>	3.163.763	3.241.003	3.286.314

Fuente: Censos

Si se analiza la variación de la población entre censos, se observa que entre el 2004 y 2011 la variación de población del departamento de Canelones es menor que la que se dio en el anterior período intercensal, al tiempo que está muy por encima de lo ocurrido en el país en su conjunto.

En Paso Carrasco la variación vivida en este último período intercensal es similar a la del departamento en su conjunto aunque fue mucho menor que la del período intercensal anterior.

Cuadro: Variación intercensal relativa de la población, Censos 1996, 2004 y 2011

	Variación poblacional relativa 96-04 (%)	Variación poblacional relativa 04-11 (%)
<b>Paso Carrasco</b> <sup>2</sup>	20,0	7,8
<b>Montevideo</b>	-1,2	-0,5
<b>Canelones</b>	9,8	7,2
<b>TOTAL PAIS</b>	2,6	1,4

Fuente: Elaboración propia a partir de Censos INE.

Cabe resaltar que estas variaciones de la población de Canelones y de Paso Carrasco confirman que estos territorios siguen mostrando dinamismo demográfico aunque

<sup>1</sup> Aquí nos referiremos a Paso Carrasco como la suma de las localidades INE de Paso Carrasco y Barra de Carrasco.

<sup>2</sup> Aquí nos referiremos a Paso Carrasco como la suma de las localidades INE de Paso Carrasco y Barra de Carrasco.

menor al período intercensal anterior. La tasa de crecimiento poblacional de Paso Carrasco se redujo de 2,3% a 1,1%.

Cuadro: Tasas de crecimiento de la población (por cien) en períodos intercensales según Departamento y Localidad, 1963-2011

	1963-1975	1975-1985	1985-1996	1996-2004	2004-2011
<b>Paso Carrasco</b>				2,3	1,08
<b>Montevideo</b>	0,24	0,56	0,23	-0,15	-0,07
<b>Canelones</b>	2,00	1,08	1,85	1,15	0,96
<b>TOTAL PAIS</b>	0,62	0,56	0,64	0,32	0,19

Fuente: INE, Análisis de resultados Censos 2011 y elaboración propia.

Uno de cada tres habitantes de Paso Carrasco siempre ha vivido en la localidad y casi la mitad de quienes han vivido en otro lado hace menos de 10 años que están en Paso Carrasco. Si se analiza esta información en relación al total departamental es posible observar tres características:

- menor permanencia en nuestra localidad de interés, Paso Carrasco en relación al Departamento en su conjunto o dicho de otra forma, menos proporción de población “de siempre”,
- en Paso Carrasco, en el tramo “menor a cinco años” se observa una proporción mayor de radicación en comparación con el total de radicación en el Departamento.

Cuadro: Tiempo de residencia sin interrupciones en esta localidad

	Siempre aquí	residió	No siempre residió aquí	No relevado	TOTAL
Paso de Carrasco	37%		63%	0%	100%
Barra de Carrasco	19%		80%	2%	100%
<b>TOTAL Paso Carrasco</b>	<b>33%</b>		<b>67%</b>	<b>1%</b>	<b>100%</b>
<b>CANELONES</b>	<b>44%</b>		<b>54%</b>	<b>1%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a micro datos del Censo de Población 2011

Cuadro: Años que hace que reside en esta localidad (para los que no siempre residieron allí)

	Menos de 5 años	Entre 5 y 9 años	Entre 10 y 19 años	Entre 20 y 29 años	30 años y más	TOTAL
Paso de Carrasco	27%	17%	25%	10%	22%	27%
Barra de Carrasco	39%	16%	24%	12%	10%	39%
<b>TOTAL Paso Carrasco</b>	<b>30%</b>	<b>17%</b>	<b>24%</b>	<b>11%</b>	<b>18%</b>	<b>30%</b>
<b>CANELONES</b>	<b>28%</b>	<b>15%</b>	<b>25%</b>	<b>12%</b>	<b>20%</b>	<b>28%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a micro datos del Censo de Población 2011

Pese al incremento global, la población rural de Canelones se redujo 12,5%, en 2011 hay 6.909 personas menos que en 2004 en el área rural del Departamento.

Esta disminución es un cambio que se observa también en Montevideo y a nivel del total del país. Sin duda es necesario profundizar el análisis de estos cambios para tratar de encontrar líneas explicativas. Es necesario verificar si parte de esta disminución no obedece a situaciones derivadas de cambios en los límites y los criterios aplicados por el INE.

Porcentaje de Población rural

	2004	2011
Montevideo	3,90%	1,06%
Canelones	11,40%	9,27%

Fuente: Censos

Estos cambios también son acompañados por variaciones en la densidad de población.

Cuadro: Evolución densidad poblacional

	Hab. por km <sup>2</sup> Censo 2004	Hab. por km <sup>2</sup> Censo 2011
Montevideo	2502	2489
Canelones	107	115

Fuente: Elaboración propia a partir de Censos



El nivel educativo de la zona de Paso Carrasco es levemente superior al de Canelones, el porcentaje de personas de entre 25 y 65 años que solo han alcanzado a completar educación primaria es de 21% en Paso Carrasco frente a 31% en el departamento en su conjunto.

Como puede verse en el cuadro que se presenta a continuación, a nivel de educación terciaria también se observan diferencias entre estos territorios. Cabe señalar que las diferencias de Paso Carrasco ampliado provienen básicamente del mejor nivel educativo de la población de la localidad de Barra de Carrasco.

Cuadro: Máximo nivel educativo alcanzado por la población de Paso Carrasco y Canelones (personas entre 25 y 65 años)

Nivel de educación alcanzado	Paso Carrasco	Barra de Carrasco	TOTAL PASO CARRASCO	CANELONES
<b>Nunca asistió</b>	1%	0%	0%	1%
<b>Hasta primaria completa</b>	43%	27%	21%	31%
<b>Secundaria 1º ciclo</b>	31%	28%	22%	24%
<b>Secundaria 2º ciclo</b>	19%	28%	28%	27%
<b>Terciaria terminada</b>	5%	16%	28%	16%
<b>Sin dato</b>	1%	0%	0%	0%
<b>Total</b>	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a micro datos del Censo de Población 2011

La mitad de los jóvenes de entre 15 y 24 años de la zona estudian (concurren a algún establecimiento educativo), 47% trabajan y un 16% no estudia ni trabaja.

Cuadro: Actividad para jóvenes entre 15 y 24 años

	Paso Carrasco	Barra de Carrasco	TOTAL PASO CARRASCO	CANELONES
<b>Estudia</b>	32%	55%	37%	35%
<b>Estudia y trabaja</b>	11%	20%	13%	10%

<b>No estudia ni trabaja</b>	19%	7%	16%	21%
<b>Trabaja</b>	38%	18%	34%	35%
<b>Total</b>	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a micro datos del Censo de Población 2011

#### 2.2.4 Condición de actividad

El análisis de la población de la zona de Paso Carrasco de acuerdo a la condición de actividad a partir del Censo 2011 nos muestra que casi la mitad de la población de esta zona está ocupada mientras que casi uno de cada cinco son menores de 12 años y 28% inactivos.

	Paso de Carrasco	Barra de Carrasco	TOTAL PASO CARRASCO	CANELONES
<b>Menor de 12 años</b>	20%	17%	19%	18%
<b>Ocupados</b>	48%	51%	49%	46%
<b>Desocupados buscan trabajo por primera vez</b>	1%	1%	1%	1%
<b>Desocupados propiamente dichos</b>	3%	2%	3%	3%
<b>Inactivos, jubilados o pensionistas</b>	11%	10%	11%	14%
<b>Inactivos, otra causas</b>	17%	18%	17%	18%
<b>Sin dato</b>	0%	2%	1%	1%
<b>Total</b>	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a Censo de Población 2011

#### 2.2.5 Hábitat y vivienda

En relación con el tema del hábitat y la vivienda, se constatan algunas situaciones particulares en el área:

En particular, la situación de quienes viven en un entorno de precariedad urbana y habitacional es un tema prioritario para el área.

Porcentaje de personas, hogares y viviendas en asentamientos irregulares por barrio y localidad

	Personas en asentamientos/total personas	Hogares en asentamiento/total hogares	Viviendas en asentamiento/total viviendas
<b>Paso Carrasco</b>	14%	12%	12%
<b>CAC</b>	17%	15%	15%

Fuente: PECAC (elaboración en base a INE-PIAI 2005 – 2006)

	Personas en asentamientos	Hogares en asentamientos	Viviendas en asentamientos	Tamaño promedio del hogar
<b>Paso Carrasco</b>	2.755	720	771	3,8
<b>CAC</b>	38.062	99.775	10.610	3,8

Fuente: PECAC (elaboración en base a INE-PIAI 2005 – 2006)

## 2.2.6 Disponibilidad y caracterización de vivienda

Paso Carrasco se caracteriza por la **escasez de viviendas desocupadas**, 9% según datos del Censo 2011. Sin mediar cambios en el stock de viviendas, que implicarían proyectos inmobiliarios, este aspecto puede limitar la migración o condicionarla a otras formas de asentarse.

	VIVIEDAS PARTICULARES			
	Total	Ocupadas	Desocupadas	% de Desocupación
<b>Paso Carrasco</b>	5.632	5.153	479	9%
<b>Barra de Carrasco</b>	1.992	1.784	208	10%
<b>TOTAL PASO CARRASCO</b>	7.624	6.937	687	9%
<b>CANELONES</b>	221.841	174.687	47.154	21%
<b>MONTEVIDEO</b>	519.451	471.094	48.357	9%

Fuente: Censo 2011

De acuerdo a datos del Censo 2011 Paso Carrasco tiene 7.061 hogares particulares y el tamaño medio del hogar no difiere del tamaño promedio del hogar de Canelones (3,0 y 2,9, respectivamente).

	2004		2011	
LOCALIDAD	Número de hogares particulares	Tamaño medio del hogar	Número de hogares particulares	Tamaño medio del hogar
<b>Paso de Carrasco</b>	4620	3,2	5263	3,0
<b>Barra de Carrasco</b>	1446	3,3	1798	3,0
<b>TOTAL PC</b>	6066	3,2	7061	3,0
<b>CANELONES</b>	153.931	3,1	178.202	2,9
<b>MONTEVIDEO</b>	456.587	2,9	487.098	2,7

Fuente: Censos

Por último, corresponde señalar que en la medida en que el Municipio de Paso Carrasco tiene como rasgos constitutivos una importante heterogeneidad poblacional y un grado de complejidad y heterogeneidad discontinua de su trazado y de la propia trama urbana se requiere optimizar las oportunidades de contacto e interacción social apostando por la diferenciación y mixtura funcional y social y a multiplicar y potenciar los espacios de encuentro y de convivencia.