

PLAN PARCIAL DEL ARROYO PANTANOSO

MEMORIA DE GESTIÓN

Diciembre de 2019

INTENDENCIA DE MONTEVIDEO
DEPARTAMENTO DE PLANIFICACIÓN
DIVISIÓN PLANIFICACIÓN TERRITORIAL
UNIDAD DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

1. MARCO GENERAL

Como se plantea desde la Memoria de Información son numerosas las instituciones con competencias concurrentes y complementarias en el ámbito del Plan. Esto plantea un escenario desafiante para la gobernanza de las transformaciones deseables ya que puede constituirse en dinamizador de sinergias o generar bloqueos en estos procesos.

Asimismo, la complejidad inherente a los procesos territoriales que tienen lugar en la Cuenca del Pantanoso y la relevancia particular que adquiere en este sentido la acción pública implica que la articulación entre la planificación, la gestión y la efectiva transformación del territorio hacia un proyecto futuro deseable se constituya en un elemento determinante para la sostenibilidad del proceso de transformación.

El Plan Parcial reconoce que los diferentes actores deben articular distintas escalas, visiones sectoriales, niveles de gobierno (Nacional, Departamental y Municipal) y ámbitos e instrumentos de gestión específicos asumiendo el Plan como instrumento guía del accionar en el territorio.

Se reconocen dos niveles en la Gestión del proceso de transformación: por un lado, el referente a los **acuerdos institucionales** y por otro, el referente a la **operativización** de las transformaciones en las diferentes situaciones que se verifican en el territorio y en particular a la construcción de la “cuña verde” como proyecto territorial

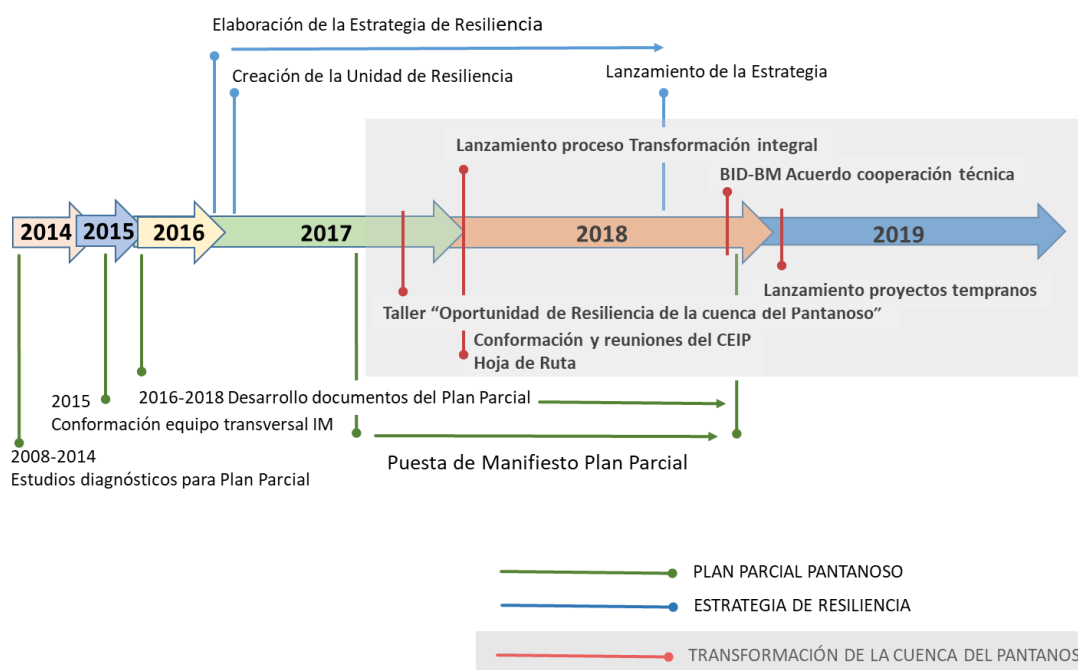
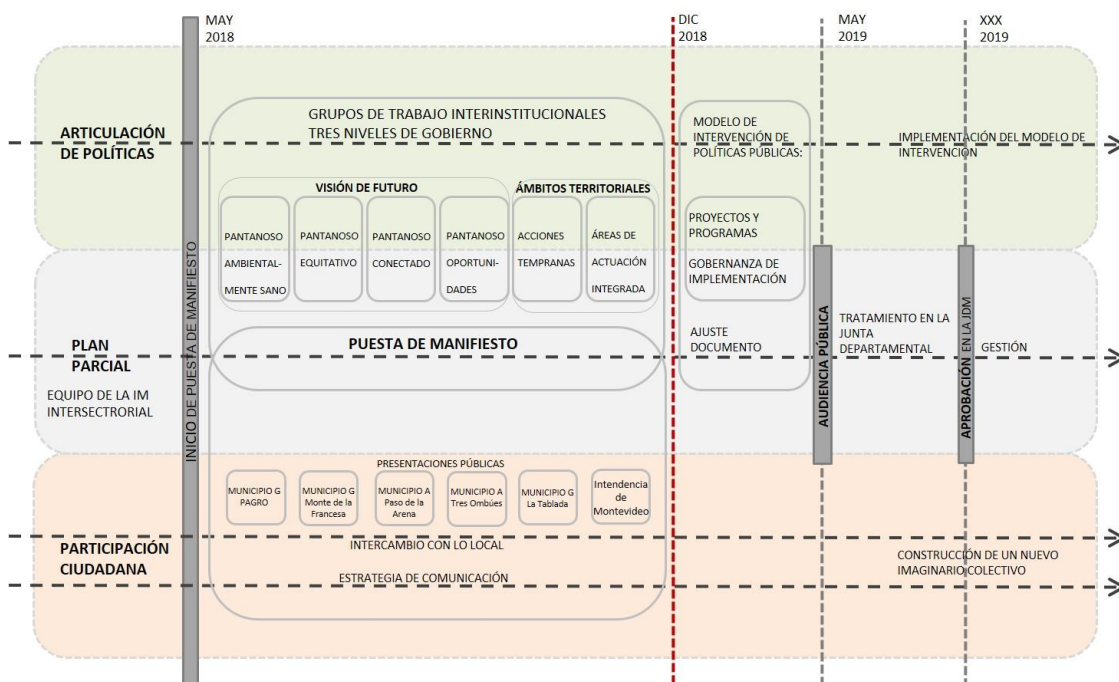
1.1 – El marco institucional

En lo institucional, desde el inicio de la elaboración del Plan se articuló con diversas instituciones públicas, aspecto reflejado por ejemplo en que el Programa Nacional de la Costa Oeste de Montevideo (PRONAZOM,) coordinado por el MVOTMA identifica a la cuenca baja del Arroyo como el ámbito para focalizar sus acuerdos en los aspectos socio-territoriales.

El Plan Parcial se integra en un proceso de articulación de políticas públicas que se ha desarrollado juntamente con el proceso de elaboración y Puesta de Manifiesto, lo ha nutrido en contenidos y brinda un escenario propicio para actuaciones integradas en escenarios temporales próximos.

Este proceso se ha dado en el último año en articulación con la construcción de la Estrategia de Resiliencia de Montevideo (“lanzada” en setiembre de 2018) que identifica al ámbito del Pantanoso como un “laboratorio de resiliencia”. En este marco y a partir del Taller de Identificación del Valor de Resiliencia (noviembre de 2017) se inició un proceso de articulación con Instituciones Públicas que durante el año 2018 nutrieron el proceso de Puesta de Manifiesto del Plan Parcial y con organismos financiadores (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo) que han consolidado cooperaciones técnicas para fortalecer aspectos particulares del proceso de transformación en general y del Plan Parcial en particular.

El cuadro siguiente presenta el esquema de este proceso en el cual se ha desarrollado complementariamente el proceso de participación ciudadana con presentaciones en ámbitos locales y la articulación con instancias institucionales en cuatro ejes: Pantanoso Ambiental, Pantanoso de oportunidades, Pantanoso conectado y Pantanoso equitativo.



La Institucionalidad que consolide este proceso es clave. Los "Consejos de Cuenca" desarrollados en los últimos años en Montevideo (Casavalle, Chacarita) han cumplido un importante papel de ámbito de coordinación política entre las diferentes competencias concurrentes a los efectos de direccionar las acciones en el territorio de cada una de las instituciones involucradas. La relevancia y el carácter demostrativo que la reversión de los procesos socio ambientales críticos en la Cuenca del Pantanoso tiene para la construcción de un nuevo modelo de intervención de políticas públicas hace necesario profundizar a partir de estas experiencias anteriores conformando un nuevo arreglo institucional para la gestión específica.

Esta articulación interinstitucional, **multinivel e intersectorial**, debe:

-CONducir EL PROCESO: Implica la articulación de políticas, gestionando las coordinaciones y acuerdos institucionales que aseguren los compromisos de cada Institución con los objetivos de transformación de la Cuenca con su correlato en el destino de fondos y/o priorización de acciones. Este ámbito debería contar con representación de los ámbitos relevantes del Poder Ejecutivo, la Administración Departamental y Municipal y sería responsable de las definiciones estructurales del proceso;

-GESTIONAR LA TRANSFORMACIÓN: Tendría como función principal la efectiva materialización de la transformación, pudiendo contar con atribuciones para la ejecución económica financiera, optimizando las articulaciones entre los diferentes actores para la efectiva materialización de las transformaciones en el territorio.

Esta implementación se debería realizar a través de dos estrategias concurrentes:

-por un lado, una estrategia **proactiva** que atienda los aspectos estructurales de transformación del Plan, dando impulso, coordinación y seguimiento a las actuaciones estratégicas identificadas por el Plan (la conformación de la Cuña Verde, las áreas de actuación integrada, los proyectos de estructuración territorial y las áreas de proyectos urbanos estratégicos). Estas acciones deben darse en el marco de una estrategia de comunicación que consolide un imaginario de transformación territorial;

-por otro lado, una estrategia **reactiva** que atienda los aspectos de regulación y control de las acciones en particular en el ámbito de la “cuña”. El *control y reversión de rellenos, el control de las ocupaciones irregulares, el control de los vertidos de efluentes y la preservación de los valores ecosistémicos* son las principales líneas de actuación identificadas.

Este arreglo institucional, dado el carácter intersectorial y multinivel de sus competencias y la especificidad territorial de su objeto, debería contar con una jerarquía que asegure las capacidades de decisión y coordinación de las políticas.

Para asegurar la consistencia y articulación de las políticas, temporal y espacialmente, dentro de la Intendencia Departamental y en relación a los Municipios se propone la conformación de un ámbito institucionalizado, la **Unidad del Plan Parcial**, con participación de tomadores de decisión de los diferentes Departamentos involucrados y de los Municipios.

1.2 La operativa de la transformación

El Plan Parcial define lineamientos y determinaciones para su ámbito considerando la articulación con las escalas urbanas y la cuenca. La construcción de la “cuña verde” como pieza territorial estructurante es uno de los principales desafíos que se plantean.

El Plan define operaciones que por su carácter estructural y transformador se constituyen en estratégicas para alcanzar los objetivos, siendo por lo tanto las que temporalmente se entienden como prioritarias a la vez que ameritan los mayores esfuerzos de coordinación técnica e institucional.

Es posible agrupar estas operaciones en cuatro situaciones:

-la **conformación de la “cuña verde”** como pieza estructurante del proyecto territorial que da unidad y construye el imaginario del Plan;

- las **áreas de actuación integrada**, identificadas como aquellas en que las condiciones de vulnerabilidad socio ambientales hacen necesarias actuaciones profundas en el corto tiempo;

-las **proyectos de estructuración territorial**, con énfasis en el desarrollo de proyectos de infraestructuras que mejoran las capacidad hidráulica del arroyo y las conectividades urbanas;

-las **áreas de proyectos urbanos estratégicos**, entendidas como piezas que permiten articular las determinaciones generales del Plan con las particularidades de una porción acotada del territorio otorgando la consistencia necesaria entre ambas escalas.

2. INSTRUMENTOS

La “caja de herramientas” incorpora instrumentos con énfasis y escalas particulares reconociendo el carácter multiescalar e interinstitucional para el desarrollo de la estrategia mencionada y la diversidad de situaciones que plantean estrategias de gestión particularizadas.

A título indicativo se identifican, por un lado, diferentes instrumentos de ordenamiento territorial y gestión ambiental aplicables y por otro, se establecen algunos aspectos procedimentales vinculados con la gestión y control de las acciones sobre el cauce, que no excluyen la existencia de otros que eventualmente puedan aplicarse.

2.1 Instrumentos de Ordenamiento, Gestión y Transformación Territorial:

2.1.1 - Planes Parciales

El Plan Parcial del Arroyo Pantanoso reconoce en su abordaje planificador la articulación con instrumentos de ordenación de otras piezas territoriales complejas que pueden desarrollarse a través de Planes Parciales como ser el caso de áreas urbanas patrimoniales, barrios históricos asociados a centralidades relevantes o sectores de desarrollo productivo (Colón – Lezica, Paso de la Arena) que deberán retomar los criterios de abordaje definidos en este Plan.

La delimitación del ámbito del Plan Parcial reconoce la existencia de Planes Parciales como el PODUAM y la potencialidad de nuevos instrumentos de ordenamiento

2.1.2 -Programa de Actuación Integrada

El PAI es el instrumento para el desarrollo de los APT. Particularmente relevantes para alcanzar los objetivos del Plan del Arroyo Pantanoso, son aquellos que incluyen en su desarrollo un nuevo frente urbano sobre el cauce, constituyendo oportunidades para la programación de actuaciones que aseguren el completamiento urbano junto con el mantenimiento de las condiciones y servicios ambientales, evitando la construcción de escenarios de riesgo futuro.

El Plan Parcial, como instrumento especial de ordenamiento territorial, cumple con los mismos procedimientos de aprobación que los Programas de Actuación Integrales, que incluyen consideraciones ambientales y la incorporación de los procesos de participación. En cuanto a los contenidos, el Plan Parcial establece la estructuración general de los sectores con transformabilidad definiendo las aperturas de calle necesarias a estos efectos. Estos aspectos constituyen avances hacia la transformación del suelo, por lo que la efectiva transformación del suelo correspondiente a los sectores con atributo de potencialmente transformable APT 6, 25 y 26 podrá ser desarrollada a través de unidades menores que consideren aspectos ambientales y de infraestructuras (saneamiento, drenaje, movilidad) de todo el ámbito del APT.

Se modifica el límite norte del APT 26, extendiéndolo hasta la Ruta Nacional N° 102 y se establece la modificación del destino, que pasará de ser “de suelo Rural Productivo a Suelo Urbano Consolidado con uso preferente habitacional” a “de suelo Rural Productivo a Suelo Urbano Consolidado con uso preferente mixto”, entendiéndolos como modificaciones no

sustanciales ya que no desnaturalizan las disposiciones establecidas en las Directrices Departamentales.

2.1.3 - Proyecto de Detalle

Este instrumento se empleará en el desarrollo pormenorizado de ámbitos del plan de menor escala que requieren un abordaje integral y diferencial por sus particulares características urbanas, ambientales y/o paisajísticas, como ser la resolución proyectual de los frentes urbanos sobre el arroyo o el desarrollo de equipamientos colectivos de carácter estructurante. Se identifican como posibles ámbitos de Proyectos de Detalle el PTI y su entorno, el Espacio Colón – Lezica y su entorno, la centralidad de Paso de la Arena, la urbanización de Batlle Berres y Cañada Jesús María, los suelos vacantes entre Sarandí y Sarandí Nuevo y su entorno, el ex Frigorífico Castro y su entorno y los sitios de implantación de los “centros cívico - culturales” identificados entre otros.

2.1.4 - Inventario de Protección de Bienes y otros de protección patrimonial

Este instrumento podrá ser empleado en las zonas urbanas de Colón, Villa Colón y Pueblo Ferrocarril, en ciertos tramos que lo ameriten por sus cualidades ambientales y paisajísticas y en las zonas rurales de la Cuña Verde.

En lo que hace al ámbito de la Cuña Verde, el Plan define como área de Recuperación Ambiental dentro de las Áreas de Preservación del Patrimonio Natural al sector de la Cuña Verde categorizado como Suelo Rural.

2.2 -Instrumentos de Gestión Ambiental:

2.2.1 - Planes de manejo

El plan de manejo es un instrumento útil para prevenir, controlar y mitigar impactos ambientales, reconociendo las condiciones particulares que presentan las cuencas urbanas. Sus determinaciones contribuyen a condicionar el uso de suelos privados y/o públicos con valores ambientales que se pretenden conservar y/o restaurar, involucrando a sus propietarios en el logro de los objetivos planteados.

Un Plan de Manejo puede recurrir, como incentivo para la acción de los privados, a instrumentos de gestión como el pago por servicios ambientales, transferencia de edificabilidades o usos, exoneración de tributos, entre otras modalidades, obligando como contrapartida a preservar ambientalmente.

Tanto las nacientes como la Cuenca Baja son sectores en los cuales este tipo de gestión ambiental puede llevarse a cabo, abordándolo en un encuadre de cuenca. El Plan propone que los planes de manejo ambiental sean un instrumento incorporado a la gestión de las propuestas de Parque de las Nacientes y el Parque de Restauración Ambiental (en la Cuenca Baja).

2.3 -Instrumentos de gestión del suelo

2.3.1 - Expropiación

Tiene por finalidad obtener en propiedad pública de los suelos que se requieren para cumplir con los objetivos del Plan y que quedan definidos a partir de la propuesta de ordenamiento. Más allá de los tradicionales destinos de apertura de calles y creación de espacios públicos tradicionales, la conformación de la “cuña verde” implica recurrir de forma importante a este instrumento.

El Plan define a través de la propuesta de afectaciones las áreas destinadas a espacio libre, ya sea con destino a espacio público o áreas de preservación ambiental.

2.3.2 - Derecho de preferencia

Tiene por finalidad la obtención de inmuebles a través de su adquisición cuando se producen transacciones en el mercado en las áreas definidas con este fin. En el caso de la conformación de la “cuña verde” permite adquirir la propiedad de suelo para asegurar la conformación de este espacio. En particular el Plan establece el derecho de preferencia sobre los predios ubicados en la Cuña Verde en los tramos 1, 2, 5, 6, 7 y 8, según se definen en la Memoria de Ordenación. Se deberán reglamentar los procedimientos para su aplicación.

2.3.3 - Cartera de tierras

Para que los procesos de relocalización en el ámbito del Plan Parcial contribuyan a la construcción de un territorio integrado es necesario contar con suelos en cantidad y calidad suficientes. Los desarrollos de los APT con destinos habitacional, los predios vacantes identificados en el Plan Parcial y grandes predios en áreas con servicio (en particular en centralidades como Paso de la Arena) son sectores con potencial para incorporarse a la Cartera de Tierra Departamental.

En el proceso de consolidación de una Estrategia Departamental de Acceso al Suelo Urbano el Plan Parcial Pantanoso puede constituirse en un territorio piloto para el desarrollo de diferentes estrategias de acceso al suelo y en particular de gestión de la cartera de tierras departamentales.

2.3.4 - Derecho de superficie

Establece la diferenciación entre el terreno y las “mejoras” construidas sobre él. La reglamentación de este derecho permitiría, en situaciones de ocupaciones irregulares en predios privados permitiría gestionar separadamente la relocalización de las viviendas y la problemática de dominio del suelo.

2.3.5 -Transferencia de edificabilidades

Es un instrumento que permite “compensar” a ciertos propietarios por limitaciones establecidas por los instrumentos de ordenamiento territorial. En el caso del Plan Parcial este instrumento podría analizarse, en el marco del desarrollo de la reglamentación de los derechos de edificabilidad transferibles por parte de la Intendencia Departamental, para atender aquellas situaciones de propietarios afectados por las limitaciones de edificabilidad a efectos de habilitar la preservación de los servicios ambientales del curso de agua y su planicie.

2.4 - Instrumentos de control

2.4.1 -Control y reversión de rellenos

El control de rellenos de la planicie de inundación es uno de los aspectos críticos para la preservación de los servicios ambientales. No existen procedimientos claros y con responsabilidades establecidas para actuar ante estas situaciones. En ocasiones se ha recurrido al artículo R.424.110.11 para actuar ante situaciones informales de rellenos, aunque el mismo refiere solo a un tipo en particular de residuos.

Se prohíbe todo tipo de relleno, movimiento de tierra, desmonte y demás afectaciones a la planicie de inundación del arroyo que no cuente con la debida aprobación, en el ámbito de la Cuña Verde y en las márgenes de los principales tributarios, aplicables tanto en suelo público como privado..

La reciente institucionalización de la Policía Territorial genera un marco propicio para desarrollar protocolos que incorporen entre otros dichos criterios y definan procedimientos para la recepción de la “denuncia” inicial y su seguimiento posterior.

2.4.2 -Control de ocupaciones irregulares de predios.

Las ocupaciones habitacionales sobre la planicie de inundación comprometen los servicios ambientales del curso a la vez que consolidan procesos de fragmentación socio – territorial de alta dificultad de reversión.

En este sentido el control de las ocupaciones incipientes es clave para evitar el agravamiento de la situación. La Policía Territorial es el mecanismo de control previsto.

2.4.3 - Control de vertidos industriales.

El Departamento de Desarrollo Ambiental a través del Servicio de Evaluación de la Calidad y Control Ambiental es el responsable en el control de los efluentes industriales. En particular se inspeccionan y monitorean todas las industrias integrantes del Programa de Control y Monitoreo Industrial que generen efluente líquido residual con una frecuencia diaria y que por sus procesos tengan o puedan tener impactos ambientales significativos, ya sea por su punto de vertimiento o por el riesgo que presente la composición de su efluente.

La optimización de estos procedimientos identificando los vertimientos irregulares es clave para recuperar las condiciones ambientales en todo el ámbito de la cuenca.

3. ESTRATEGIAS DE IMPLEMENTACIÓN

El Plan Parcial identifica estrategias de implementación que articulan los diversos instrumentos mencionados anteriormente en función de las particularidades de las diferentes configuraciones territoriales identificadas en el ámbito del Plan. Entre estas condicionantes se destacan:

- La formalidad de la ocupación del suelo, evidenciado en un importante número de asentamientos irregulares que ocupan grandes predios de propiedad pública o privada en la planicie de inundación del arroyo;
- El nivel de regularidad de las construcciones: existe un nivel bajo de construcciones con permiso de construcción aprobado;
- La estructura parcelaria: el tamaño de los predios y la tenencia son dos elementos que condicionan las estrategias para la gestión;
- Las determinaciones preexistentes sobre los predios, como ser la categorización del suelo, afectaciones para apertura de calles o para espacio público;
- Las condiciones de vulnerabilidad social de la población asentada en las márgenes del arroyo, en particular en los sectores identificados por el Plan Parcial como áreas de actuación integrada;

3.1 - Estrategias

Son aquellas que poseen alto impacto en relación a los objetivos del Plan. Los ámbitos de coordinación inter e intrainstitucional serán los responsables de la coordinación de las acciones particulares que se desarrollen para asegurar el cumplimiento de los objetivos.

Se identifican seis perfiles particulares para estas acciones.

3.1.1 - Conformación de la cuña verde

Constituye el mayor desafío para alcanzar los objetivos del Plan, en particular en lo que hace a la reversión de las actividades habitacionales.

3.1.2 - Áreas de actuación integrada

Son aquellos sectores críticos que por un lado poseen las mayores problemáticas socio ambientales y por otro la capacidad de constituirse en actuaciones estructurantes de la conformación del proyecto territorial. Implican una actuación multinivel e intersectorial potente que en períodos relativamente cortos revierta estas situaciones críticas en una mirada que incorpore su vinculación con el entorno inmediato y el resto de la ciudad. La zona delimitada entre la Cañada Jesús María, B.Berres, C.M Ramirez y el Arroyo y en la margen izquierda del arroyo entre Colman y Lezica son las identificadas por el Plan con esta figura.

3.1.3 - Proyectos de estructuración territorial

Son aquellos puntos críticos en cuanto a la puesta en cuestión de las capacidades del soporte físico para mantener las condiciones de funcionamiento hidráulico del arroyo. Se asocian por lo general a interferencias asociadas a infraestructuras de conectividad que ameritan una actuación integral que articule la dotación de infraestructura de movilidad con los requerimientos desde el punto de vista hidráulico. Los puentes de Batlle Berres y Rubio son las identificadas por el Plan con esta figura.

3.1.4 - Proyectos urbanos estratégicos

El Plan define sectores de **proyecto urbano**, como aquellos ámbitos de escala intermedia con capacidad estructurante para todo el ámbito del Plan. Son posibles de desarrollar a través de instrumentos derivados que incorporen los criterios generales establecidos por el Plan. El Plan identifica el entorno del “PTI – Curva de Tabarez – Rambla del Cerro”, “centralidad de Paso de la Arena”, “espacio Colón – Lezica – Arroyo Pantanoso” como piezas relevantes en este sentido.

3.1.5 - Acciones de gestión sectorial

Son aquellas que poseen un impacto medio en relación a los objetivos del Plan y no se encuentran enmarcadas dentro de las otras categoria. La programación y ejecución de estas acciones se coordinarán a través de la Unidad del Plan Pantanoso con las diferentes áreas con competencia en la ejecución, considerando las determinaciones establecidas por el Plan para los sistemas estructurales del ámbito.

Los proyectos ejecutivos de estas actuaciones, fundamentalmente en aquellos ámbitos que implican intervenciones públicas directas en obras de infraestructura (vialidad, saneamiento), creación y acondicionamiento de espacios públicos y de construcción de equipamientos colectivos deberán incorporar los criterios manejados en este Plan.

3.1.6 - Acciones tempranas

Son aquellas que por su carácter demostrativo de los objetivos del Plan, costo relativamente menor y fuerte relación con lo local pueden desarrollarse en las etapas primeras de implementación. El Plan ha definido cinco acciones que con diferente nivel de desarrollo se encuentran en proceso de ejecución: Centro de Interpretación del PAGRO, entorno del espacio Colón – Lezica, Parque Lineal de Paso de la Arena, Mirador de Interpretación de los Humedales, Explanada del PTI.

4. VIGENCIA Y SEGUIMIENTO

El Plan tendrá una vigencia de 10 años y entrará en vigencia una vez aprobado por la Junta Departamental.

Como acciones posteriores a su aprobación se procederá a:

- Promover los **arreglos institucionales** para asegurar la coordinación interinstitucional en el proceso de implementación del Plan
- Iniciar el proceso conformación de la **Unidad del Plan Pantanoso** con la participación al menos de los Departamentos de Planificación, Desarrollo Ambiental, Movilidad y los Municipios A y G.
- Realizar el **proyectos de afectaciones** a los efectos de asegurar el escenario de transformación futura en concordancia con los objetivos del Plan
- Iniciar la elaboración de un **Sistema de Monitoreo y Seguimiento**, que a través de un Sistema de Indicadores permita evaluar el alcance de las metas del Plan y su ajuste continuo.