



**COMITÉ NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL
COMISIÓN DE COORDINACIÓN Y SEGUIMIENTO**

**DIRECTRICES NACIONALES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y
DESARROLLO SOSTENIBLE**

DOCUMENTO PRELIMINAR DE AVANCE

Versión 30-03-2011

1.- INTRODUCCIÓN

El presente documento se inscribe en el marco de lo actuado por la Comisión de Coordinación y Seguimiento (*Artículo 13 Decreto Reglamentario 400/2009*) instalada en agosto de 2010.

Se trata de una primera aproximación, dentro de un proceso continuo de elaboración de Directrices Nacionales. Esto significa que la elaboración inicial de las mismas incluirá todos aquellos aspectos o materias del OT sobre las cuales se logre madurar los acuerdos necesarios a nivel de los ministerios integrantes de la citada Comisión.

En sucesivas elaboraciones se irán incorporando nuevos lineamientos de OT o nuevos desarrollos de los ya incorporados, en función de los aprendizajes logrados a través de su implementación.

Este proceso de elaboración concertada de las directrices nacionales, tuvo un punto preliminar de partida en el documento de trabajo considerado en el último CONAOT de junio pasado. Las presentaciones de las políticas, planes y programas de los organismos integrantes permitieron colectivizar un significativo conocimiento de las mismas, que alimentan esta primera formulación.

Las presentaciones se desarrollaron en el siguiente orden: MGAP, MVOTMA, MTyD, MIEM, OPP, MEF, MTOP, MDN. Durante 2011 se incorporaron las presentaciones del MIDES y MEC..

2.- DIRECTRICES NACIONALES

Las directrices nacionales constituyen el instrumento general de la política pública en la materia¹ del Ordenamiento Territorial.

Según el artículo 9º los objetos son:

- a) *Establecer las bases y principales objetivos estratégicos nacionales en la materia*
- b) *La definición básica de la estructura territorial y la identificación de las actuaciones territoriales estratégicas.*
- c) *Formulación de criterios, lineamientos y orientaciones generales para los demás instrumentos de OT, para las políticas sectoriales con*

¹ La materia del ordenamiento territorial se define en el art. 4º de la ley 18.308

incidencia territorial y para los proyectos de inversión pública con impacto en el territorio nacional

- d) *Determinación de espacios sujetos a un régimen especial de protección del medio ambiente y sus áreas adyacentes y las modalidades de aprovechamiento, uso y gestión de los recursos naturales*
- e) *La propuesta de los Incentivos y sanciones a aplicar por los Organismos correspondientes que contribuyan a la concreción de los planes.*
- f) *La proposición de Medidas de fortalecimiento institucional y el apoyo a la coordinación y cooperación para la gestión planificada del territorio.*

a) Bases y principales objetivos estratégicos nacionales en la materia

La definición de las bases y principales objetivos para el ordenamiento del territorio nacional se elaboraron a partir de considerar su materia, la integración de las mismas con los objetivos y lineamientos sectoriales planteados por las políticas públicas de desarrollo, analizados desde la perspectiva del artículo 3º de la ley: *“el ordenamiento territorial es el conjunto de acciones transversales del Estado que tienen por finalidad mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales.”*

Al respecto se proponen las siguientes bases y objetivos:

- Promover y consolidar el desarrollo de las actividades de todos los sectores de la economía orientando y regulando, su localización ordenada, su articulación consistente y sustentable, de manera tal que contribuyan a la integración y cohesión social en el territorio.
- Fortalecer la integración interinstitucional de los planes de inversión pública definiendo su anclaje territorial, orientando la localización complementaria de la inversión privada asociada.
- Potenciar la ubicación estratégica del país, posicionándolo como centro logístico regional, identificando y localizando, las actuaciones estratégicas específicas, disponiendo de las infraestructuras, carreteras, ferrocarril, puertos, servicios e institucionalidad necesarias y de calidad suficiente.
- Promover y regular el desarrollo de la producción primaria, agropecuaria, minera, y pesquera y sus cadenas de valor a través del uso y manejo sustentable y democrático de los recursos naturales atendiendo a su aptitud como criterio de ordenación y localización.

- Fortalecer el desarrollo de la actividad industrial, promoviendo y regulando su localización ordenada en zonas de uso preferente, atendiendo a potenciar sinergias y complementariedades locales y regionales, reconociendo la diversidad de escalas y privilegiando los procesos de descentralización de dichas actividades.
- Promover la diversificación de la matriz energética orientando y regulando la localización ordenada de los usos e infraestructuras derivadas, universalizando el acceso y atendiendo a la compatibilidad con actividades productivas, culturales
- Potenciar el desarrollo turístico integrado a nivel nacional y regional, mediante el uso responsable y equilibrado de los recursos naturales y culturales, beneficiando a los residentes locales, contemplando las demandas de los visitantes.
- Fomentar el desarrollo de los equipamientos, servicios e infraestructuras, orientando y ordenando su localización de modo de favorecer la integración social en el territorio y la equidad de acceso.
- Impulsar y facilitar el acceso a las tecnologías de la información y comunicación en todo el país; ampliando y mejorando la infraestructura existente; fomentando y promoviendo el desarrollo de contenidos y aplicaciones a nivel nacional.
- Promover la conservación de la biodiversidad, la protección de servicios ecosistémicos y el uso sustentable de los recursos naturales y culturales orientando, la identificación, delimitación e integración en red, de áreas bajo régimen espacial de gestión.

b) Definición básica de la estructura territorial y la identificación de las actuaciones territoriales estratégicas

Se impulsarán estrategias que fomenten la integración social y geográfica, tanto norte / sur como este / oeste, procurando una más eficiente inserción en el contexto regional.

Desde esta perspectiva las orientaciones al sistema urbano nacional, a la estructura vial, a los grandes equipamientos y los usos del suelo se orientarán a:

- Fortalecer el sistema de ciudades e identificar aquellas que operan como centralidades territoriales, promoviendo, con criterios de complementariedad, la localización de equipamientos, servicios, infraestructuras, para el acceso universal de la población.
- Consolidar el sistema vial de conexiones transversales, que permita la accesibilidad territorial de la población y favorezca el transporte de bienes y el acceso a servicios.
- Generar corredores y circuitos que integren los grandes equipamientos sociales, servicios culturales, recreativos y turísticos, a nivel nacional y regional, basados en valores culturales, la historia, la artesanía, el arte, la producción, la gastronomía, y naturales buscando la mejora de la calidad de vida de la población.
- Delimitar, tanto en el ámbito urbano como rural, áreas de uso preferente con criterios de compatibilidad, de manera de ordenar las distintas actividades en el territorio y orientar las actuaciones territoriales estratégicas en el aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales.
- Estructurar una red de áreas cuyo uso preferente sea la conservación de biodiversidad, de servicios ecosistémicos y de promoción modélica de iniciativas de producción sustentable.

c) La formulación de criterios, lineamientos y orientaciones generales para los demás instrumentos de ordenamiento territorial, para las políticas sectoriales con incidencia territorial y para los proyectos de inversión pública con impacto en el territorio nacional

Los instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, definidos en la ley N° 18.308 de 18 de junio de 2008 y demás planes, programas y actuaciones, públicas y privadas deberán considerar y desarrollar, sin perjuicios de otras disposiciones, los siguientes lineamientos de política pública nacional:

- Promover los proyectos de inversión consistentes con los lineamientos estratégicos del gobierno nacional, privilegiando aquellos proyectos de inversión más rentables desde el punto de vista socio-económico, que garanticen la sustentabilidad ambiental.
- Promover la vinculación de los distintos planes y proyectos de inversión pública a nivel departamental, fomentado aquellos con mayores niveles de articulación y complementación supra-departamental, regional y nacional.

ÁMBITO URBANO

Criterios, lineamientos y orientaciones generales

Los instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, definidos en la ley N° 18.308 de 18 de junio de 2008 y demás planes, proyectos, programas y actuaciones, públicas y privadas, en los ámbitos urbanos deberán considerar y desarrollar, sin perjuicios de otras disposiciones, los siguientes lineamientos de política pública nacional:

Promover la conformación de tejidos residenciales socialmente heterogéneos, impulsando políticas de calificación y mejora constante de los espacios públicos urbanos, tanto centrales como periféricos, garantizando su adecuada calificación, tanto en términos urbano-arquitectónicos como en términos de integración social.

Promover la recuperación y la adecuada densificación de las áreas urbanas con capacidades instaladas de infraestructura, equipamientos sociales y comunitarios, particularmente aquellas que se encuentran en proceso de vaciamiento. Los IOT departamentales, deberán identificar y delimitar dichas áreas con la finalidad de:

- Promover la localización de Planes y Programas de Vivienda,
- Recalificar las centralidades urbanas considerando criterios de preservación urbano – arquitectónico.

- Orientar la adquisición terrenos e inmuebles para la conformación de cartera de tierras tanto nacional como departamental.

Desestimular la expansión de las áreas urbanas. Cuando existieren razones fundadas, las áreas de crecimiento de las ciudades deberán estar delimitadas en los IOT departamentales y atenderán a los siguientes criterios:

- Deberán contar con las infraestructuras y servicios urbanos básicos.
- En el diseño de los tejidos residenciales se promoverá la diversidad de las características tipo-morfológicas y la integración social.
- Los espacios públicos y los equipamientos colectivos, deberán diseñarse acorde a las densidades previstas y su localización deberá asegurar la accesibilidad urbana, particularmente a la población con problemas de discapacidad.

En todos los IOT departamentales referidos al ámbito urbano se deberá incluir planes de aguas pluviales urbanas, con los criterios establecidos por la autoridad competente. En particular no se podrán urbanizar aquellas áreas contaminadas ni inundables con períodos de retorno menor a 100 años.

Promover un sistema de transporte colectivo acorde a las dinámicas urbanas, así como también sistemas complementarios de movilidad ciudadana (ciclovías, peatonalizaciones, etc), asegurando un sistema de conectividades ágiles como instrumento básico para lograr los adecuados usos del suelo y la accesibilidad urbana.

Promover la localización ordenada de actividades y usos industriales en Suelo Categoría Urbana y Suelo Categoría Suburbana. Los IOT departamentales definirán zonas para la ubicación de estas actividades, orientadas a conciliar el desarrollo económico, la sustentabilidad ambiental y la justicia social, considerando los siguientes criterios:

- Impulsar la localización industrial en regiones vinculadas a la cadena productiva y de valor, potenciando la ubicación estratégica regional, fomentando el desarrollo local.
- Estimular la localización de pequeñas, medianas y grandes industrias compatibles con el tejido residencial, insertas en el mismo, como elemento dinamizador del desarrollo.

- Estimular la creación de áreas de actividades productivas, de servicios y de investigación interrelacionadas y complementarias, en zonas con disponibilidad de servicios básicos y específicos, vinculadas a las infraestructuras de transporte y logísticas, de modo de potenciar las ventajas y favorecer su desarrollo.
- Identificar y delimitar zonas de uso preferente para industrias no compatibles con el tejido residencial y para áreas de actividades productivas, de servicios y de investigación, previendo espacio para su extensión y estableciendo medidas de protección que eviten la expansión urbana-residencial en dichas zonas.

Promover la localización ordenada de usos y servicios logísticos en Suelo Categoría Urbana y Suelo Categoría Suburbana, en zonas de uso preferente, que prevean los usos complementarios y no afecten la sustentabilidad ambiental, económica y social. Los IOT departamentales:

- Delimitarán aquellas zonas de uso preferente que estarán vinculadas a la infraestructura vial -red primaria- y ferroviaria, deberán disponer de servicios, básicos y específicos, y espacio para su expansión.
- Cuando corresponda, delimitarán el área de interfase ciudad/puerto, donde la localización de actividades logísticas y de transporte deberá ser compatible con otros usos urbanos, contando con los equipamientos necesarios que permitan su buen funcionamiento.

ÁMBITO RURAL

Criterios, lineamientos y orientaciones generales

Los instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, definidos en la ley N° 18.308 de 18 de junio de 2008 y demás planes, proyectos, programas y actuaciones, públicas y privadas, en el ámbito rural deberán promover un manejo integrado y sostenible de los recursos naturales regulando y ordenando el uso en función de su aptitud y capacidad y de su importancia estratégica para el desarrollo local y nacional.

Sin perjuicio de otras disposiciones, los organismos nacionales de acuerdo a sus alcances y cometidos, definirán políticas y promoverán la planificación integral del desarrollo rural y desarrollo agropecuario definiendo la localización ordenada de actividades en áreas de uso preferente. Se conciliarán el desarrollo económico, la sustentabilidad ambiental y la equidad social tomando en cuenta los siguientes lineamientos.

Estímulo al uso productivo agropecuario del suelo rural:

- La agro-eficiencia de sistemas productivos.
- La planificación del uso del suelo y del agua con la finalidad de favorecer su uso sustentable.
- La promoción del uso eficiente y acceso al agua con fines de riego con énfasis en soluciones multiprediales.
- La implementación de medidas de adaptación y mitigación al cambio climático.
- El estímulo y la protección a la producción familiar en sus diferentes realidades socio-productivas.
- La implementación de una zonificación a escala adecuada para la coexistencia regulada de los cultivos transgénicos, convencionales y orgánicos

Estímulo a los usos productivos no-agropecuarios del suelo rural:

- El reconocimiento del territorio rural como ámbito para el estímulo de las energías autóctonas – especialmente las renovables - y la generación de energías limpias. La fase agronómica de la generación de energías renovables debe seguir los lineamientos indicados en el estímulo a los usos productivos agropecuarios del suelo rural.
- La definición de distritos o ámbitos de prioridad minera teniendo en cuenta la favorabilidad geológica y minera ya que los recursos del subsuelo - como recursos mineros -, no son espacialmente transferibles. La explotación de los recursos naturales no renovables del subsuelo se deberá realizar racionalmente, en función de sus características estratégicas para el desarrollo económico local y regional, con responsabilidad social y ambiental y de descentralización productiva.
- La definición de criterios de compatibilidad para el desarrollo de diferentes actividades: agropecuarias, mineras, energéticas, turísticas.
- La implementación de medidas que permitan la complementariedad de las diferentes actividades.
- La afirmación del concepto “Uruguay Natural” en la contextualización del turismo y otras actividades productivas.

- La creación de espacios recreativos y turísticos que podrán complementar e interactuar con otras actividades productivas locales

Integración socio - territorial:

- Mejorar el acceso de la población rural a los servicios básicos promoviendo el acceso adecuado al agua, la energía y las comunicaciones para todos los sectores sociales, de forma segura y a un costo viable.
- Integrar la población que vive o trabaja en el medio rural ya sea en poblaciones nucleadas o en las viviendas en predios productivos, mejorando los aspectos productivos y los servicios para sus residentes.
- Integrar físicamente territorios aislados, mediante la planificación del transporte y el abastecimiento de bienes y servicios.

PARA LOS ÁMBITOS URBANOS Y RURALES LOS IOT DEPARTAMENTALES DEBERÁN:

- Delimitar las áreas de transición urbano-rural estableciendo regímenes de uso acordes con las características de su especificidad.
- Promover la localización ordenada de actividades productivas y logísticas en zonas de uso preferente, considerando la eventual incompatibilidad con otras actividades y usos complementarios.
- Establecer las medidas de protección y regulación necesarias para garantizar el normal funcionamiento de aquellas actividades y zonas de uso preferente.
- Delimitar áreas de exclusión de actividades incompatibles con las actividades productivas localizadas en zonas preferentes, y áreas de protección de las infraestructuras de transporte y logísticas de alcance regional y nacional.

d) La determinación de los espacios sujetos a un régimen especial de protección del medio ambiente y sus áreas adyacentes y las modalidades de aprovechamiento, uso y gestión de los recursos naturales.

Las modalidades de ocupación y uso del territorio que definan y delimiten los instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, definidos en la ley N° 18.308, así como, las que se deriven de las políticas públicas sectoriales, de las inversiones públicas y privadas y demás planes, proyectos, programas y actuaciones territoriales, deberán tomar en consideración:

- La conservación y uso sostenible de los principales ecosistemas del territorio continental y marino; la funcionalidad de los corredores biológicos evitando su deterioro; la reducción de los niveles de fragmentación de los hábitats naturales; la conservación de las especies prioritarias; el control y manejo de las especies exóticas invasoras.
- Los objetivos y fines de los territorios que posean algún régimen especial de gestión² las zonas de recarga de acuíferos y otras áreas con valores naturales o culturales relevantes.
- El estímulo a los estudios e investigaciones de ecosistemas, especies y recursos genéticos y otros valores patrimoniales.

² Como los incorporados, al Sistema Nacional de Áreas Protegidas, Sitios RAMSAR, Reservas de Biosfera MAB-UNESCO, Sitios de Patrimonio Histórico y Cultural, entre otros

f) La proposición de medidas de fortalecimiento institucional y el apoyo a la coordinación y cooperación para la gestión planificada del territorio

- Disponer de sistemas, articulados e integrados, de información territorial que posibiliten la planificación, ejecución y monitoreo de las dinámicas territoriales, que colaboren en la definición y cuantificación de indicadores necesarios para su seguimiento y para la determinación de incentivos y sanciones.
- Formular todos los proyectos de Inversión Pública de acuerdo a las normas, instrucciones, procedimientos y metodologías vigentes.
- Registrar la información vinculada a los proyectos de Inversión Pública de acuerdo a las normas y procedimientos establecidos a tales efectos.
- Incorporar en los procedimientos y criterios que utiliza la COMAP para la toma de decisiones, las disposiciones contenidas en las políticas e instrumentos de OT vigentes, promoviendo la localización de las inversiones que mejor concilien con las finalidades del ordenamiento territorial dispuesto en la LOT (art. 3º).
- Integrar en los análisis y decisiones de los Consejos Agropecuarios Departamentales y Nacional, los criterios para definir la localización ordenada de actividades agropecuarias en áreas de uso preferente; promoviendo la regulación y ordenación del uso del suelo en función de su aptitud y capacidad.
- Incorporar en los procedimientos y criterios que utiliza la Comisión Sectorial de Descentralización para la toma de decisiones en relación a proyectos e inversiones en los departamentos, las disposiciones contenidas en las políticas e instrumentos de OT vigentes, promoviendo la localización de aquellos que mejor concilien con las finalidades del ordenamiento territorial, dispuesto en la LOT (art. 3º).
- Coordinar los sistemas de descentralización institucionalizados a través de las Mesas de Desarrollo Rural y las Mesas Interinstitucionales de políticas sociales, para una gestión planificada e integrada de las políticas sociales y productivas en el territorio.