

Plan de Local de Villa Serrana

Intendencia de Lavalleja

Ordenamiento Territorial

El Plan Territorial de Villa Serrana pretende imponerle a los propietarios y residentes una serie de restricciones edilicias, ambientales y de convivencia humana que traspasan ampliamente los límites de lo que una Intendencia debe legislar para los habitantes del departamento.

Los antecedentes.

Comienzo con el muy largo y detallado documento de antecedentes. Dicho documento está plagado de errores, es un simple “cortar y pegar” sin investigación ni verificación de los datos allí presentados. A título de información seguidamente los errores más flagrantes:

La Olla

La Olla no es parte de Villa Serrana. La Olla pertenece a una estancia lindera propiedad del señor Suaznabar, recientemente fallecido, y sus herederos, y hace ya varios años que se prohíbe la entrada a dicho curso hídrico.

La escuela Rural No. 97

La escuela rural No. 97 no está ubicada en la Ruta 8 como dice el mencionado documento de antecedentes sino en pleno Villa Serrana. Esa escuela existe desde que se creó la Villa hace ya más de 60 años y es donde estudiaban los hijos de los obreros que construían las casas, que cortaban los árboles para construir los caminos etc... La mayoría de los habitantes del barrio obrero cursaron primaria en esa escuela rural y todos tienen más de 60 años

El Observatorio

El Observatorio Eta Karinae es mencionado junto con el Ventorrillo y el Mesón como un patrimonio histórico de Villa Serrana, cosa que demuestra una falta de conocimiento total de lo que ocurrió con esa propiedad. Villa Serrana S.A. ha estado siempre en pie de guerra con el Sr. Viccino, propietario y fundador de dicho Observatorio, llegando hasta destruirle dos veces un pequeño embalse muy prolijo y que no molestaba a nadie, que él había construido para tener su propia agua. Finalmente la Compañía le sacó su propiedad sin otro objetivo que el de la venganza, con lo cual ya no tenemos más programas nocturnos con telescopios y explicaciones de las estrellas en las noches sin luna y el lugar ha quedado totalmente al abandono. ¡Tremendo patrimonio!

El mito Vilamajó

Julio Vilamajó no creó, ni fundó, ni ideó, ni planeó Villa Serrana. El arquitecto Julio Vilamajó fue contratado por el directorio fundador del consorcio de Villa Serrana para construir el Ventorrillo – obra que finalizó - y el Mesón de las Cañas – que no terminó por fallecer antes.

Y hay aún más errores tales como el hecho de que en Villa no hay cartelería ni señalizaciones cuando la verdad es que estamos tapados de carteles por todas partes que marcan curvas, límites de velocidad etc.. Y me detengo aquí para no saturar.

Las Medidas Cautelares

El principal objetivo de una Intendencia es facilitarle la vida a los habitantes de su departamento y no atiborrarlos de reglamentos y normas nimias que no tienen razón de ser y que no aportan nada útil al diario vivir de los residentes.

Villa Serrana enfrenta enormes problemas que en ningún momento son abarcados por las medidas cautelares que nos quieren imponer.

La Intendencia nos cobra una contribución suburbana altísima y en lugar de poner ese dinero recaudado a trabajar para mejorar la calidad de vida de los residentes de nuestro centro poblado se dedica a imponernos normas ridículas – como la de los colores de las casas, el material de los cercos, el material de los techos etc.. con además el fantasma de inspecciones, multas, recargos, unidades indexadas por no cumplir con las normas, en fin una total intromisión en la vida privada de las personas que allí residen.

No sería mejor, en lugar de preocuparse por esas nimiedades, abordar los temas graves que enfrentamos los que aquí vivimos. En orden de importancia:

El Lago de la Represa

El Lago es una vergüenza total, una mugre, lleno de musgos, totalmente contaminado, invadido por unos patos malsanos y agresivos que excretan por doquier y contaminan aún más ese lugar maravilloso que en un pasado supo ser un verdadero lago. Yo crié a todos mis hijos aquí y se bañaban en el lago al regresar de la escuela y en el verano; se podían zambullir desde la represa y gozaban jugando en los chorros. Ya no más, el lago está peor de lo que llegó a ser el del Parque Rodó. Y la Intendencia, que en el pasado lo había limpiado varias veces, hace oídos sordos a los reclamos de los residentes siempre posponiendo el momento de la limpieza que es tarea urgente tanto para residentes como para turistas. En lugar de colaborar para que tengamos un lago limpio e utilizable para esparcimiento de todos, la Intendencia está dedicando su energía a redactar normas y reglamentaciones invasivas de la propiedad privada.

La Caminería

Los caminos de Villa Serrana ya han sobrepasado los límites de lo peligroso, aún en la parte asfaltada que está llena de pozos y de árboles que tapan la visual. Me pregunto, si Maldonado y Rocha son capaces de mantener una caminería rural decente, ¿cómo Lavalleja no es capaz de arreglar de una vez por todas los caminos de la Villa? Los camiones de la Intendencia vienen solamente antes de algún feriado o de alguna vacación, desparraman un poco de balastro sobre los ya agrietados caminos y se van. Jamás una cuneta bien hecha para que el agua corra y no agriete las calles, jamás un tapar pozos con conocimiento de causa para que aguanten las lluvias. Una lavadita de cara y vuelta a Minas y a la primer lluvia todo como antes, los mismos pozos y las mismas grietas que rompen el tren delantero de nuestros vehículos. Y así sucesivamente para siempre jamás, ese ha sido el actuar del sector vialidad de la Intendencia.

¿No sería más útil, en lugar de imponernos colores de fachadas y techos, dedicarse de una vez por todas a arreglar de verdad los caminos, con sus cunetas bien hechas, con el balastro espeso y bien liso sin grietas, con los árboles que entorpecen la visión de las curvas bien podados?

La Basura

La recolección de residuos es casi un chiste. Vienen los camiones de la Intendencia, levantan los contenedores y los tiran al piso dejándolos abiertos y sin recoger la basura que queda en los alrededores

de esos recipientes ya destartalados, no por abuso de los residentes sino por abuso de los empleados de la Intendencia. Entonces empecemos por entrenar a los propios trabajadores de la Intendencia a respetar nuestro lugar y a hacer bien su trabajo. Solo después introducir recipientes para reciclado, porque sino tendremos aún más basura desparramada por toda la Villa con el peligro de los vidrios y las latas.

Esos son los tres problemas más acuciantes de Villa Serrana que debería de resolver la Intendencia antes de imponernos normas de convivencia y de construcción.

Seguidamente algunos comentarios sobre artículos específicos de la normativa.

Artículo 8 Actuaciones en áreas libres

Este artículo estipula que para hacer algo en un área libre es menester la aprobación de la Junta Departamental. Sin embargo, la Compañía, es decir Villa Serrana S.A. construyó en un país laico como el nuestro, un santuario a la Virgen sin jamás haber solicitado autorización de la Junta. ¿Entonces las reglas, no son las mismas para todos?

Artículo 13 Exteriores

Todo el artículo 13 es una invasión a los derechos individuales de los propietarios y sobrepasa los límites de lo que puede imponer una Intendencia a los propietarios de viviendas en su departamento. Estas normas representan el peor ejemplo de "igualar para abajo" pretendiendo que nuestro centro poblado se convierta en un lugar monocromático, sin imaginación y absolutamente monocorde. Quien ideó esas normas probablemente nunca haya viajado ni visitado otros lugares turísticos del mundo. Cualquiera que haya visitado los lugares más conocidos de Europa, Asia o América sabe que los que tienen más éxito son justamente los lugares coloridos, originales, diferentes y no los suburbios monótonos como los de Londres con las casas todas iguales, indistintas, tristes y descoloridas.

Alambrados y cercos.

Las medidas cautelares prohíben el alambre de púa y eléctrico, pero no mencionan la multitud de animales invasores que pastorean gratuitamente en la Villa. Aconsejan el alambrado de 7 hilos que es un alambrado caro y para predios rurales con cría de ganado y no para un centro poblado suburbano turístico como Villa Serrana, que tendría que tener cercos todos distintos e imaginativos como en La Patagonia argentina. Además todos los residentes de larga data en Villa Serrana saben que los alambradores de Villa Serrana son justamente los dueños de los cientos de animales invasores que todo lo destrozan y lo rompen por no estar ni controlados ni bien alimentados. Es por esa destrucción masiva e incontrolada que algunos propietarios se han visto obligados a colocar alambres de púas y alambres eléctricos.

A pesar de que desde hace ya más de 10 años que venimos peleando por un control de los animales sueltos en la Villa (una editorial mía sobre ese tema fue publicada en el 2006 en la revista que teníamos en Villa Serrana en aquel entonces llamada Ecos del Ventorrillo). En lugar de redactar normas invasivas La Intendencia debiera abocarse a controlar seriamente el problema del excesivo número de animales invasores en la Villa que rompen, contaminan y causan accidentes.

Artículo 15. Contenedores como viviendas.

Durante todo el documento la Intendencia hace hincapié incesantemente sobre el medio ambiente, su protección, la flora, la fauna etc.. etc... Las medidas cautelares pretenden prohibir las viviendas hechas con contenedores, pero los contenedores son el mejor ejemplo de un reciclaje perfecto, absolutamente útil y no contaminante. Los contenedores se traen prontos y se instalan en un rato. Como los

contenedores se reciclan y se preparan en otro lugar, no requieren materiales contaminantes como el portland y la arena, no requieren la presencia durante semanas o meses de obreros venidos de afuera que, desde que comenzó el boom de la construcción en Villa, han sido un grave problema por los robos, los ruidos, la mala educación etc... Hay países avanzados como Noruega que promueven el uso de contenedores para viviendas como una solución de reciclaje barata para el sueño de la casa propia. Esta medida es totalmente incomprensible; con algunas exigencias en su presentación exterior los contenedores pueden resolver muchísimos problemas de vivienda no solo en Villa sino en todo el Uruguay.

Conclusión

El derecho a la propiedad privada es totalmente ultrajado con estas medidas que pretende imponernos la Intendencia. Cuando uno adquiere un terreno, uno debe tener la libertad de hacerse la casa que uno desea, claro con algunos requisitos de seguridad, pero no con toda esta serie de normas y reglamentaciones que no hacen más que engrosar las arcas de la Intendencia, abultar su ya muy abultada burocracia y complicarle la vida a todos aquellos que desean construirse su casa propia con su propio estilo. Entiendo que no se quieran ghettos o villas miseria pero nadie que desembolsa un mínimo de US\$15.000 para adquirir un solar en la Villa Serrana va a hacerse un rancho de lata. Por ende toda esta energía de la Intendencia está mal enfocada y no es más que una distracción para no concentrarse en los verdaderos problemas de la Villa que son los únicos a los que debe abocarse una Intendencia que haga bien su trabajo.

Y para terminar, el decreto 3467/2017 termina en su artículo 21 con la palabra Difusión y exhorta a que se le dé la máxima difusión posible a las normas. Eso no se ha cumplido para nada. Tengo mi propiedad en Villa Serrana desde hace más de 40 años y vivo en permanencia aquí desde hace ya 15 años. Sin embargo solamente me enteré ayer que existían estas medidas y que era el último día para enviar comentarios. Las medidas se difundieron solamente a los socios de La LFVS y de los VOVS, pero no a todos los propietarios. Tampoco se publicitaron en los almacenes de Villa, en la barraca, en el Parador del Lago o en el Ventorrillo. Son muchos más los propietarios que no pertenecen a esas dos ligas que los que si, por ende es menester utilizar otros medios de información para mantener debidamente informados a los propietarios.

Atentamente
Jeannine Caubarrere
Propietaria desde 1973
5 de Junio de 2018

Sra Intendente Departamental de Lavalleja
Dra. Adriana Peña Hernández
PRESENTE

ASUNTO: Comentarios al Plan Local de Villa Serrana y su entorno

Referencia: Borrador del Plan Local Puesto de Manifiesto de Marzo 2018

De nuestra consideración:

Nos dirigimos a Ud. con el propósito de realizar nuestros aportes y propuestas de modificaciones al borrador, en elaboración, del Plan Local de Villa Serrana y su entorno, en el marco de los principios rectores y derechos establecidos en la Ley Nº 18.308 (LOTDS art 5 y 6) sobre la participación ciudadana en los procedimientos de elaboración de los instrumentos de ordenamiento territorial.

En términos generales llama la atención la vaguedad en la descripción de fauna tetrápoda no voladora del entorno (*Cap II- 1.2.3 Dimensión Físico - Natural*) y la no consideración de la importancia de la presencia de los corredores biológicos que permitan su sobrevivencia, así como la ausencia de medidas concretas que apunten a evitar o, al menos, mitigar, algunos de los problemas ambientales identificados a partir del diagnóstico realizado, que se mencionan en el *Capítulo II- 1.2.6 Dimensión Ambiental- Descripción e identificación de los problemas ambientales*.

Se destaca la importancia de contar con un Plan Local que ordene el territorio y reglamente los usos del suelo y las actividades que allí se desarrollan, convirtiéndose en el marco normativo base que permita eliminar y/o mitigar los problemas identificados, de forma de lograr la sustentabilidad de Villa Serrana.

Tal como lo ha menciona el propio borrador del Plan Local, *“desde su concepción, Villa Serrana fue considerada como “un lugar a conservar, compatibilizando la naturaleza con el desarrollo urbanístico”...*

De ahí la importancia fundamental que se le debería asignar a la protección del medio ambiente, su flora y su fauna en igual medida que se establecen los requisitos de protección del paisaje que la caracteriza.

Se enumeran, en forma resumida, los comentarios al borrador del Plan Local puesto de manifiesto, los que se justifican y complementan con el análisis del documento que se realiza en anexo.

1. Con relación a las **“medidas para concretar los objetivos propuestos (2.4)”**, se observa lo siguiente:

- 1.1 Como ya se mencionó, no se contempla en el documento la importancia particular de la presencia de corredores biológicos en la afectación de la fauna y la biodiversidad, ni se proponen medidas que permitan mantener los corredores biológicos y/o la delimitación de áreas de protección. Solicitamos se revea este aspecto
- 1.2 Las medidas propuestas que apuntan a la protección y valorización del patrimonio natural y cultural, mediante la *“creación de programas”*, el *“fomento de la educación”* y la *“promoción del uso racional de los recursos”* resultan muy poco concretas y no garantizan, en sí mismos, el cumplimiento del objetivo planteado, en la medida que no establecen cuestiones regulatorias que permitan la protección efectiva.
- 1.3 De igual forma, la definición de los *“programas estratégicos y proyectos operativos”*, así como la definición de *“instrumentos o proyectos”* derivados del Plan, no deberían plantearse como *“medidas concretas que apunten al cumplimiento de los objetivos”*, sino más bien, son lineamientos estratégicos globales que deberían incluirse en instrumentos de ordenamiento de carácter más general que las necesarias de abordar en un Plan Local.
- 1.4 La misma consideración se establece respecto a la propuesta sobre la gestión de residuos referida a la creación de *“Programas de Gestión Ambiental”*, requiriéndose de la elaboración de propuestas

concretas que apunten al cumplimiento del objetivo, de igual forma que se normalizó lo relativo a los aspectos constructivos. DINAMA es firmante de este documento, por lo que dichas medidas podrían ser abordadas por el Organismo.

- 1.5 Por último, se destaca la ausencia en la consideración de muchos de los problemas ambientales identificados con propuestas que permitan solucionarlos o al menos mitigarlos, como ser:
 - 1.5.1 medidas que apunten a mitigar los problemas de contaminación lumínica, como ser: no iluminación de calles y mantenimiento de espacios públicos con poca iluminación, uso de lámparas led en exteriores de los predios, por citar ejemplos posibles.
 - 1.5.2 medidas que reduzcan el riesgo de incendio y afectación de la fauna, como ser: prohibición de pirotecnia en toda el área y cualquiera sea la fecha del año.
 - 1.5.3 medidas que apunten a la reducción de los problemas de contaminación de los recursos hídricos y el suelo, como ser:
 - prohibición del vertido de efluentes sanitarios en el lago artificial,
 - prohibición de instalación de vertederos particulares de disposición final de residuos (el proyecto de Ley de gestión Integral de residuos establece que los vertederos deben contar con las autorizaciones correspondientes, pero lo ideal sería que no se instalen).
 - no permitir la instalación de emprendimientos industriales que generen emisiones contaminantes, efluentes y/o residuos peligrosos de difícil tratamiento.
 - cualquier emprendimiento turístico debería contar con un proyecto aprobado, del tratamiento de los efluentes generados.
 - 1.5.4 medidas que apunten a mitigar la afectación del paisaje en lo referido a la reglamentación de la cartelera comercial acorde al entorno.
 - 1.5.5 reglamentación respecto a la instalación de torres de comunicación y/o transmisión
 - 1.5.6 definición de criterios específicos para la realización de emprendimientos turísticos.

Solicitamos que estas medidas sean consideradas en los objetivos específicos del Plan Local.

- 1.6 Respecto a los problemas planteados de seguridad vial, no se identifican medidas a proponer dentro de las actividades posibles de reglamentación en el marco del Plan Local, no obstante lo cual, es deseable que los organismos competentes en la materia intervengan, al menos, con cartelera adecuada y establecimiento de límites de velocidad.
Igual comentario se establece respecto al problema de tenencia responsable de mascotas y animales sueltos.
2. La situación que se plantea actualmente por la falta de delimitación de los espacios públicos no está contemplada en el documento, con la importancia que esto tiene para la población de Villa Serrana. Solicitamos se revea este punto y que los mismos sean particularmente delimitados en el marco del Plan Local.
3. Adicionalmente, se establecen los siguientes comentarios sobre la mención que se realiza, en el *Cap. II-1.2.2 Dimensión Patrimonial*, de "La Olla y del Observatorio "Eta Carinae", como "otros elementos de gran relevancia patrimonial e histórica que caracterizan la singularidad de Villa Serrana y su entorno". Respecto al primero, según se tiene entendido, no pertenece a Villa Serrana y con relación al segundo, sorprende la contradicción entre su consideración como elemento de "relevancia patrimonial e histórica" y el escaso apoyo que éste ha tenido, habiéndolo dejado librado a su propia suerte. Entre los elementos construidos más relevantes a ser tenidos en cuenta por el Plan Local se plantea la consideración del Observatorio Astronómico Eta Carinae, *no identificándose propuestas al respecto, en el documento puesto de manifiesto.*

En anexo se presenta justificación y complemento de lo aquí expresado, solicitándose sean atendidos los comentarios y propuestas de modificación planteadas con el espíritu de contribuir a sumar valor al documento en elaboración.

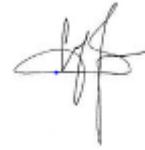
Sin otro particular los saludan atte



Rosario de Oliveira



Jorge Martínez



Cyro Croce

Suscriben además el presente documento:

José Luis Stratta

Silvana Temesio

Walter Canzani

Claudia Nielsen

Pablo Bregonis

Luciana Fontoura

ANEXO
ANÁLISIS DEL PLAN LOCAL DE VILLA SERRANA
PUESTO DE MANIFIESTO - MARZO 2018

Se justifica y complementa lo expresado en nota presentada respecto al borrador del Plan Local.

Cap II- 1.2.5 Dimensión Ambiental

Descripción e identificación de los problemas ambientales

1. Gestión de recursos hídricos- No se hace referencia a la calidad fisicoquímica del recurso subterráneo, ni a los problemas de eutrofización del lago artificial, así como tampoco se proponen soluciones respecto a este último aspecto.
2. Gestión de residuos- No se menciona expresamente la situación planteada con residuos especiales, de gran tamaño, residuos de obras, escombros, electrodomésticos, podas, residuos peligrosos, etc), ni la presencia de vertederos endémicos.
3. Se menciona el conflicto con la convivencia de la población de temporada (cuidado del agua, precauciones al encender fuegos, tenencia responsable de mascotas, cuidado de flora y fauna, ruidos molestos, pirotecnia, caza y pesca). Se entiende que la mayoría de los problemas mencionados se mantienen, aun no habiendo población de temporada (particularmente pirotecnia, caza y pesca, falta de precauciones al encender fuego).
4. Se indica que no se cuenta con criterios específicos para la realización de emprendimientos turísticos. No se hace mención a otros emprendimientos, (industriales, por ejemplo) que, en caso de instalarse pueden generar impactos de relevancia.
5. No se hace referencia a la contaminación acústica (aparte de la relacionada con la construcción).

Memoria de Ordenación y Dec. N° 3467/2017

Se analizan, a continuación, las medidas planteadas que pretenden dar respuesta a los problemas identificados, reflejadas en la “*Memoria de Ordenación -2.4. Medidas para concretar los objetivos propuestos*” del Plan Local y el *Decreto N° 3467/2017 de la Junta Dptal de Lavalleja sobre la Modificación de Medidas Cautelares para Villa Serrana* recientemente aprobado, el que se tomará como base para la aplicación de dicho Plan.

1. Dec. N° 3467/2017

Este documento aborda, con detalles, los problemas mencionados relacionadas con los aspectos constructivos: retiros, factores de ocupación del suelo (FOS, FOT); alturas, materiales, instalaciones sanitarias, tipos de construcciones, materiales y/o colores de fachadas, cubiertas; cercos perimetrales, tanques, etc); permisos de construcción, fraccionamientos, fusiones de inmuebles.

En el mismo decreto, con relación a la protección del patrimonio (art.4) se establece “*la exigencia de la protección del patrimonio cultural, histórico, arquitectónico y paisajístico del lugar (art. 37 de la Ley N° 18.308)*”. Este mismo artículo 37 de dicha Ley (num. c), establece, además, “*el deber de la protección del medio ambiente y la diversidad y el resguardo del inmueble frente al uso productivo de riesgo o la ocupación de suelo con fines habitacionales en zonas de riesgo*”. Por lo tanto, llama la atención que no haya sido incluida la mención al patrimonio natural en el art 4 del decreto departamental N° 3467.

Con relación a la flora, fauna, diversidad, se mencionan en el Decreto, las siguientes propuestas parciales: prohibición de construcciones en los retiros si hubiesen árboles autóctonos (art.12) y la obligación de tener, como mínimo, un árbol de especie autóctona plantado, cada 120 m² de área de terreno (art. 16), reglamentándose además, en el mismo artículo, la tala y destrucción de árboles y que no se podrá contar con más de un árbol no autóctono en dicha área, definiendo su altura máxima y tipo. No se identifican, sin embargo, propuestas concretas en la resolución que apunten a otros aspectos como ser el establecimiento y mantenimiento de corredores biológicos y delimitación de áreas reserva y pulmón.

2. Memoria de Ordenación del Plan:

2.1 **Objetivos específicos.** Respecto a los objetivos específicos planteados para dar cumplimiento al objetivo general de “*establecer las condiciones para lograr el desarrollo sustentable de Villa Serrana y su entorno*”, llama la atención la ausencia específica de la mención a la preservación de la naturaleza y en particular su biodiversidad y el mantenimiento del paisaje, dos pilares fundamentales con los que fue concebida Villa Serrana y lo que, precisamente, la hace tan particular.

Por otra parte, *el “relevamiento de los padrones que comprenden el ámbito de aplicación del Plan (numeral ii), no debería considerarse un objetivo en sí mismo, que apunte a cumplir el objetivo general sino más bien, este punto únicamente define los padrones donde será aplicado el Plan Local.*

2.2 **Lineamientos estratégicos del Plan-** plantean “*la adecuación del Plan Local a lo establecido en los distintos instrumentos de ordenamiento territorial a nivel Nacional (Directrices Nacionales), Interdepartamental (Estrategias Regionales de la Región Este) y Departamental (Directrices Departamentales) siendo necesario compatibilizar los distintos objetivos de estos instrumentos, formando Villa Serrana, parte de una escala que trasciende el propio ámbito e interactúan tanto en la región este como en el ámbito nacional*”. En este sentido, se menciona la Directriz 4 de las DDOT de Lavalleja, Objetivo 4 que establece: “*...Promover la sustentabilidad ambiental a través de la preservación de los valores ambientales, el uso responsable de los recursos naturales y la gestión integral del riesgo.*” En particular en el eje 10: “*...Protección de zonas con alto valor paisajístico, religioso, arqueológico y cultural.*” E indican que “*se toman las siguientes medidas*”:

- establecer zonas de exclusión,
- exigir estudios de impacto ambiental para emprendimientos productivos referidos a la generación de energía alternativa e industriales,
- promover la defensa de la biodiversidad y preservación y creación de Espacios verdes urbanos.

En este sentido, no queda claro, dentro del Plan Local, el alcance y carácter de la(s) medida(s) y el ámbito en las que éstas se formalizarían. Con relación a estos tres puntos, el Plan es el instrumento idóneo para, por ejemplo, delimitar las zonas de exclusión, apuntando en particular a la regeneración y mantenimiento de corredores biológicos y de zonas de reserva o “pulmón” de biota; definir requisitos adicionales a los que establece el decreto 349/2005 relativos a las actividades que serían objeto de Estudio de Impacto Ambiental dentro de Villa Serrana; y prohibir la caza, captura o acoso de fauna nativa, regular la tenencia de mascotas y el pastoreo en espacios públicos, entre otras medidas concretas.

Por lo expuesto precedentemente solicitamos una revisión del Plan Local, que permita contemplar lo aquí planteado.

Villa Serrana , mayo 2018

UdelaR / FADU / MOTDU

CURSO “IMPACTOS DEL PROYECTO” - curso 2do sem. 2017

Docentes: Ing. Civil, MSc Andrés Saizar, Ing. Agr. PhD Beatriz Neves

TRABAJO DE EVALUACIÓN FINAL - entrega 28/05/2018

Título: “PROTECCIÓN DEL PAISAJE VILLA SERRANA”

Autora: Maestranda Arq.Silvana Gordano



Figura 1: Drone 5, 2017 [imagen aérea con *drone*]. Fuente: twitter @Arquitecturalnu, 08/08/17.

Disponible en línea en: <https://www.skypixel.com/photos/villa-serrana-f86fd7a4-ad81-4452-a492-d98c6ebb08d5>
(06/05/2018)

ÍNDICE DE CONTENIDOS

0. INTRODUCCIÓN METODOLÓGICA

1. OBJETIVO ESTRATÉGICO ESPECÍFICO SELECCIONADO: PROTECCIÓN DEL PAISAJE

1.1. ENFOQUE CONCEPTUAL

2. EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA CON ENFOQUE DE PAISAJE

2.1. Descripción del medio - paisaje

2.1.1. Descripción cartográfica por dimensiones territoriales claves

2.1.2. Discusión del ámbito territorial de aplicación propuesto por el Plan Local y el evaluado por la EAE

2.2. PROBLEMAS AMBIENTALES EXISTENTES. DEFINICIÓN DE FACTORES AMBIENTALES CLAVES.

2.3. F.O.D.A.: ESCENARIO ACTUAL

2.4. CONSTRUCCIÓN DE ESCENARIOS PROSPECTIVOS

2.4.1. Escenario tendencial (sin IOTDS)

2.4.2. Escenario con IOTDS hipótesis A

2.4.2. Escenario con IOTDS hipótesis B

2.5. PROPUESTA DE MEDIDAS DE PREVENCIÓN

2.6. PROPUESTA DE INDICADORES

2.7. PARTICIPACIÓN: Oportunidades y desafíos desde la EAE

3. DISCUSIONES FINALES

4. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

5. ANEXOS GRÁFICOS

0. INTRODUCCIÓN METODOLÓGICA

La consigna de la evaluación final del curso de “Impactos del Proyecto” (MOTDU, FADU/UdelaR) establece *“aplicar la metodología de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)”* sobre un caso de IOTDS Departamental (Intendencia Departamental de Lavalleja - IDL) que incluya el territorio de Villa Serrana, bajo la siguiente estrategia general: *“Promover actividades productivas (extractivas, agropecuaria y forestal, industrial), turísticas y recreativas, conservando los recursos naturales: el agua, el suelo, la biodiversidad, el paisaje.”*

Este trabajo toma como **IOTDS de referencia al Plan Local de Villa Serrana y su entorno**, actualmente en proceso de elaboración, basándose entonces en el Documento de Avance del IOTDS “Puesta de Manifiesto Plan Local de OT y DS Villa Serrana y su entorno” (DINOT, IDL: 2018a). En esta instancia de Puesta de Manifiesto a partir de marzo de 2018, y como corresponde según la legislación nacional de OT (art.47 de la LOTDS Garantía de sostenibilidad. Procedimiento ambiental de los instrumentos; y Decreto reglamentario n°221/009), se pone en consideración conjuntamente el Documento de Avance del “Informe Ambiental Estratégico PLOTDS Villa Serrana y su entorno” (DINOT, IDL : 2018b), documento de avance del proceso de EAE.

Al contar con materiales de base reales y específicos de planificación y EAE, siendo éste un trabajo de índole académico de cierre de curso de una Maestría académica, y en el marco de la función Universitaria de vinculación con el medio, se pretende además de cumplir con el ejercicio propuesto, poder aportar al caso real en este momento abierto de puesta de manifiesto.

En este sentido se definen las siguientes **etapas metodológicas de este trabajo**:

- 1) Discutir de manera preliminar los dos documentos específicos de base: “Plan Local OTDS VS y su entorno” y avance de “IAE”, en el marco normativo y de planificación implicado (LOTDS, LGPM, EROTS-E, Directrices Departamentales de Lavalleja, Medidas cautelares para Villa Serrana). Seleccionar alguno(s) de los objetivos estratégicos propuestos por el Plan Local, o reformularlo(s), para hacer foco en este trabajo; siempre en interrelación con los objetivos de desarrollo sostenible de la consigna del ejercicio que propone una intensificación de todas las actividades productivas.
- 2) Realizar el ejercicio pautado aplicando la metodología del proceso de EAE. Siendo un ejercicio personal de gabinete y acotado, se explora en las fuentes primarias disponibles, se sistematizan y estructuran los contenidos, y se ejercita la apropiación del lenguaje y técnicas específicas. Sin embargo el objetivo no será realizar un IAE completo, sino poner en discusión el avance actual (que se toma de base), y desde un enfoque conceptual nuevo rehacer partes del estudio de manera de justificar las críticas y propuestas de mejoras.
- 3) Redactar a modo de discusiones finales de este trabajo, un resumen de aportes concretos para el proceso de planificación real en curso, en el marco de la actual Puesta de Manifiesto en el que se reciben *“sugerencias, aportes y/o modificaciones a la propuesta en construcción ...hasta el día 4 de junio de 2018 a través del correo electrónico: planlocaldevillaserrana@gmail.com”*
(Portal de la IDL. En línea: www.lavalleja.gub.uy/web/lavalleja/principal).

1. OBJETIVO ESTRATÉGICO ESPECÍFICO SELECCIONADO: PROTECCIÓN DEL PAISAJE

Se define como **objetivo estratégico específico de planificación** que desencadena este ejercicio: la **Protección del Paisaje**. Como objetivo de planificación (propio del Plan Local), *“por ‘protección de los paisajes’ se entenderán las acciones encaminadas a conservar y mantener los aspectos significativos o característicos de un paisaje, justificados por su valor patrimonial derivado de su configuración natural y/o la acción del hombre”* (Convenio Europeo de Paisaje, Florencia 2000).

La pertinencia de enfocar este trabajo en un único objetivo **se justifica** en:

- De los Objetivos específicos del Plan Local: el Objetivo III (regular la expansión urbana) y IV (ordenar usos del suelo) están incluidos en el nuevo objetivo formulado que busca conservar y controlar el paisaje antrópico en armonía con el soporte; mientras que los objetivos V y VI (uso racional y salvaguarda de los recursos) corresponden estrictamente a conservar el paisaje natural y cultural. El Objetivo VII que promueve el turismo sostenible no sería viable sin un paisaje de calidad que lo sustente, en este sentido la protección del paisaje implica la protección del recurso capital.
- Para el caso de Villa Serrana se entiende de particular importancia la conceptualización de paisaje, en tanto la excepcionalidad del lugar esencial a conservar es justamente la relación de equilibrio entre la naturaleza y la urbanización que propone el Plan Vilamajó. El paisaje debe leerse como servicio ecosistémico, como recurso que sustenta y significa el uso del suelo previsto como *“enclave suburbano con destino turístico residencial”* (art.1 Medidas Cautelares de Villa Serrana).
- El objetivo definido articula objetivos y mandatos del marco normativo nacional en sus múltiples escalas:

ESCALA	NORMA	
Nacional	Constitución de la República	art 47.
	LGPM	art.1, 2 y 3; art.7 lit.b “programas, planes y proyectos de protección ambiental”
	LOTDS	art.5 lit j de la “tutela y valorización del patrimonio cultural...valores de interés ambiental...históricos, arquitectónicos, turísticos...” art.37 lit.c y d. “deberes territoriales para los propietarios de inmuebles...proteger el patrimonio natural...proteger el patrimonio cultural”
	Decreto.221/2009	
	Directrices Nacionales	art.5 lit.E “proteger el ambiente...los recursos naturales y culturales”
Inter departamental	EROTS-E	Obj.8 “Poner en valor los paisajes naturales y culturales relevantes de significado nacional, regional, departamental y local, así como los sitios históricos y arqueológicos del acervo patrimonial de la Región Este”

Departamental	Directrices Dptales. Lavalleja	Directriz 4 eje 10
Local	Medidas cautelares Villa Serrana	Art.4

Cuadro 1: Articulación del marco normativo en sus múltiples escalas territoriales¹.

- La multidimensionalidad y necesario abordaje sistémico e interdisciplinar del concepto de paisaje (ver enfoque conceptual), plantea desafíos operativos excepcionales, que son de oportunidad para desarrollar desde un enfoque académico y teórico, buscando enriquecer la práctica planificadora y la EAE en curso.

Se entiende entonces pertinente trabajar con este objetivo de guía para relacionarlo con las presiones de intensificación productiva de la consigna, en atención a la capacidad de carga del medio receptor natur-artificial que constituye el principal valor del área de actuación.

1.1. ENFOQUE CONCEPTUAL.

Paisaje

Por paisaje se entiende la interrelación dinámica de espacio-tiempo de las dimensiones físicas, biológicas, antrópicas e histórico-culturales, que se componen y expresan a escala de Paisaje (ecología).

Se destaca de este enfoque en su acepción contemporánea la interrelación natural-artificial que considera al hombre como parte integrante de la naturaleza, la componente sensorial y sociocultural del territorio (percepción), y también la inclusión del proyecto de futuro, es decir incluye la planificación y la gestión territorial *“La amplitud y complejidad del campo de estudio paisajístico obedece a que el paisaje es tanto una visión como una realidad”* (European Landscapes Convention 1998, elaborado por la Agencia Europea de Medio Ambiente; citado En: Mata R. 2006). La polisemia conceptual de Paisaje y la *“falta de una Teoría compartida de Paisaje”* (op.cit.), que se traduce en múltiples metodologías de abordaje territorial, tiene su potencial contemporáneo en materia de acuerdos y convergencias interdisciplinarias de abordaje territorial y materia de proyecto hacia el futuro.

En el ámbito nacional de planificación y gestión territorial es de destacar el trabajo del SNAP (Sistema Nacional de Áreas Protegidas) en relación a la utilización explícita del concepto de paisaje. De sus experiencias se pueden leer la polisemia antedicha:

A nivel conceptual:

- Paisaje como una dimensión territorial-ambiental de nivel descriptivo de la organización biológica y socio-ecológica,
- “Paisaje cultural”, Paisaje como construcción y constructo (percepción) social abordado por las Ciencias Humanas, y con fuerte vinculación al desarrollo conceptual y operativo de Patrimonio: territorio intangible, significados socio-culturales del territorio.

A nivel operativo:

¹ Otros marcos legales sectoriales que apoyan en el mismo sentido la justificación planteada son: legislación de Patrimonio (Comisión Nacional de Patrimonio), Ley 17.234/2000 SNAP, Plan Nacional de Turismo Sostenible 2009-2020 (MINTUR), entre otras.

- Paisaje como recortes territoriales: Unidades de Paisaje (de la Ecología de Paisaje), los que se seleccionaron como muestras significativas para la configuración inicial de la red del SNAP;
- “categoría de manejo” de un ÁP específica: Paisaje Protegido²
- **Paisaje como “objeto focal de conservación”, siendo entonces una dimensión territorial caracterizable, medible y valorable, y pudiendo definirse atributos y estados deseables, e implicando una planificación y manejo adaptativo específicas (Metodología de Estándares Abiertos para la Práctica de la Conservación).**

Otras conceptualizaciones territoriales de apoyo.

Los **sistemas socio-ecológicos** (Berkes et.al. 2001, Palomo 2015) (SES, también nombrados como CHAN por la sigla en inglés de sistemas acoplados humanos y naturales) es una conceptualización/modelización del territorio en la que se reconocen subsistemas íntimamente interrelacionados y con vínculos complejos entre el sistema natural y el sistema humano (Teoría de los Sistemas, Teoría de la Complejidad). Este enfoque busca profundizar en las interrelaciones más que en sus componentes, y se alimenta del concepto de **servicios ecosistémicos**, como recursos provistos por los ecosistemas naturales y consumidos por los sistemas humanos; y de acciones e intervenciones humanas sobre el medio, que incluye acciones directas como ser la tala, la explotación ganadera y forestal, la contaminación del agua, etc. así como acciones de planificación como ser medidas de protección.

El paisaje es reconocido como un servicio ecosistémico de tipo de soporte, siendo base de la provisión de servicios de aprovisionamiento, regulación y servicios culturales. (Naciones Unidas: “Evaluación de los Ecosistemas del Milenio”, 2005)

Por último, en relación a la consigna de intensificación de usos productivos en el entorno de Villa Serrana definida con uso prioritario residencial y turístico y por ende la necesaria compatibilización de otros usos, parece interesante útil introducir el concepto de “**paisajes multifuncionales**” (Fischer, J. et.al., 2017) que propone superar la concepción monofuncional del territorio: productivo vs. protegido; y plantea un abordaje territorial que valoriza la diversificación de servicios ecosistémicos y su necesaria ecualización (un arreglo que maximice los múltiples servicios ecosistémicos).

² Desde las Ciencias de la Conservación el Paisaje ha sido utilizada como categoría de manejo, propuesto por la UICN hace más de 25 años (reformuladas), actualmente Categoría V - Paisaje Protegido, como una de las categorías de manejo territoriales, que reconoce como materia de protección el resultado histórico de la interacción entre el hombre y la naturaleza, y los atributos territoriales derivados.

2. EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA CON ENFOQUE DE PAISAJE

El enfoque de paisaje que intenciona el ejercicio, en su conceptualización antedicha multidimensional y en interrelación, utilizará operativamente al **paisaje como objeto focal de protección**.

La descripción del medio bajo este enfoque buscará caracterizar al paisaje de Villa Serrana y su entorno a través de sus aspectos ambientales fundamentales (características configurativas) y poner en discusión la descripción del medio expuesta en el Documento de avance del Plan Local.

Se definirán los principales problemas ambientales como las afectaciones negativas (impacto negativo) de acciones antrópicas presentes y latentes (tendenciales y algunos ejercicios prospectivos); y se analizarán los efectos como cambios no deseados sobre el paisaje de las propuestas de regulación (o ausencia de las mismas) del Plan Local; para justificar la formulación de medidas de prevención, así como consideraciones para el monitoreo de calidad, en clave de aportes específicos.

2.1. DESCRIPCIÓN DEL MEDIO - PAISAJE.

Para revisar la Memoria de información y el Avance del IAE analizados (y en búsqueda de su discusión y complementación) se utilizaron diversas fuentes de información oficial primarias y secundarias, tomando como pieza territorial de análisis base un polígono extenso e inespecífico entre la ciudad de Minas y la localidad de Aiguá, con el eje de la Ruta 8 como estructurador territorial, al sur hasta el límite Departamental de Lavalleja (injerencia departamental), y al Norte con cierta indefinición a explorar.

Se destaca de la conceptualidad abordada en el curso sobre la metodología de la EAE los siguientes dos aspectos que fundamentan la descripción de este trabajo: **a) ser estratégica**, lo que implica ser selectivo con la información a presentar (no se trata entonces de barrer las dimensiones de catálogo, sino atender las dimensiones territoriales más importantes en relación al enfoque de este trabajo); **b) proponer ámbitos territoriales de análisis adecuados**, pudiendo ser diversos, en función del foco de estudio de cada dimensión (en este sentido el uso de los SIGs facilitan mucho el encuadre territorial según la dimensión territorial que se está analizando, así como los *zoom in* y *zoom out* de manera de definir el *scoping –alcance-* territorial que merezca).

2.1.1. Descripción cartográfica por dimensiones territoriales claves.

La utilización de cartografías temáticas es fundamental para la aproximación primaria de las diversas dimensiones territoriales, y capitalizan el avance nacional en la georreferenciación de la información. Las dimensiones territoriales seleccionadas como claves para este trabajo no coinciden exactamente con las “más relevantes” presentadas en la Memoria de Información del Plan ni en la EAE, las cuales fueron reordenadas y puestas en discusión con información complementaria:

a) Geomorfología

La fuente nacional oficial de cartografías geográficas es el Servicio Geográfico Militar. Así mismo se cuenta con las curvas isométricas de relieve en Google Maps y Google Earth/Relieve levantadas en 3D.

Es de notar que esta información básica no está presentada (ni considerada) en la Memoria de información presentada, siendo sin dudas una falta importante en un paisaje de serranías. En este sentido explorando la información del relieve del área se entiende complementario un estudio es de observar que sería de mucha utilidad una modelización del territorio definiendo **cuencas visuales** asociadas a las caminerías y atractores públicos, y su priorización para la protección. Incluyendo la Ruta 8 como acceso prioritario al área se apunta que la cota máxima (HM) donde se divide las micro cuencas hídricas y que en este caso se dan al NO de la Ruta (cerro paralelo a la Ruta) podría ser un buen límite para definir el ámbito de actuación, o al menos para considerarse como ámbito de estudio del proceso de EAE.

b) Hidrografía

La fuente nacional oficial de cuencas hidrográficas y estados de calidad de agua (sin datos para esta zona) es la DINAGUA, con datos georreferenciados en el SIT MVOTMA y el Sistema de Información Ambiental –SIA- (MVOTMA).

Aunque la Memoria de información presentada indica descriptivamente las dos macrocuencas a las que pertenece el recorte territorial, no presenta la consideración de las microcuencas (MVOTMA-SIA/Cuencas Hidrográficas/nivel 5) que son Cuenca de Ao.Los Chanchos y Cuenca Ao.Penitente. Esta falta de consideración de gestión por cuencas (recogida en nuestra Constitución en la reforma del art.47, y paradigma ampliamente convenido en el OT) se demuestra también en el recorte territorial propuesto al SO por la línea de aguas de un subsidiario del Ao.Penitente: el Ao.Talas Grande.

Por otro lado no se presenta ningún estudio del ciclo hidrológico, lo cual llama la atención ya que los cursos naturales han sido afectados por represas y embalses (lagunas artificiales) que deberían de integrar la descripción de esta dimensión. Un estudio hidrográfico completo debería de incluir la cobertura vegetal de las cuencas hídricas (impermeabilización, usos y escorrentías) tanto de suelo rural como del suelo urbanizado (estudio de pluviales), siendo utilitario para la descripción completa de esta dimensión.

c) Ecosistemas naturales y biodiversidad.

- Monte nativo serrano:

Si bien se presenta una completa información de las especies de flora asociadas al monte nativo serrano (como un catálogo científico de la flora principal), siendo éste uno de los principales ecosistemas presentes y singulares del área. No se establecen con información científica ni su composición ni el estado de estas unidades ambientales, ni se estudia la conectividad de los parches; información de base fundamental para la caracterización de esta dimensión. De la composición y estado de la pradera natural no se profundiza (ni sobre las barreras a su continuidad, por ejemplo construcción de divisorias), así como tampoco se profundiza en el **monte nativo ribereño** (del que sí se dice que hay una alta presencia). La principal presión antrópica se define por extracción de leña, así como la introducción de especies exóticas (jardines y forestación-eucaliptus) que pudieran competir y alterar los ambientes nativos lo cual definirá algunos de los problemas ambientales necesarios de atender.

En el visualizador del SIT MVOTMA capa Cobertura/Cambios de Cobertura 2000-2011 no se identifican cambios dentro del área de estudio definida por el Plan; pero extendiendo el zoom puede notarse una presión forestal (nuevos usos) muy cercana a la pieza hacia el Sur.

Así mismo con la capa Cobertura del Suelo 2015 puede leerse la presencia de un parche de dimensiones considerables de Monte Nativo (Serrano) como excepcionalidad del área, entre Villa Serrana y Salto del Penitente. En este sentido el ámbito de estudio ambiental debiera reconocerlo, así como establecer un área mayor para cruzar la información con usos productivos y evaluar tendencias de presiones regionales.

- **Ecosistemas prioritarios para la conservación:**

La EAE cita “...una de las áreas prioritarias para la conservación coincide con el fraccionamiento Marco de los Reyes. También aparecen las categorías de Ecosistemas vulnerable y en peligro según las categorías de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN)” partir de la información ambiental citada del documento SNAP “Plan Estratégico 2015-2020”. El Plan Local no incorpora esta información.

Del SIT MVOTMA capa Áreas de prioridad para la conservación, se visualiza que obviamente el área trasvasa la Ruta 8 al Norte (y aparecen otras áreas al Sur y SO aledañas al recorte amplio analizado, que deberían de considerarse en el caso de un rediseño del ámbito territorial del IOTDS). Esta área de prioridad se establece en estado de vulnerabilidad (capa Ecosistemas amenazados).

d) Valoración de los suelos por productividad (índice CONEAT, prioridad forestal, y recurso minero)

La Memoria de información presenta los datos con profundidad técnica y objetividad; siendo suelos con índice de productividad baja (Aptitud general del suelo: “tierras cultivables en condiciones especiales...pasturas y forestación” o “tierras no cultivables...ni para pastura ni para forestación”) y de uso principal pastoril (vacuno y lanar).

Es de observar que los suelos definidos de prioridad forestal (Ley Forestal Nº 15.939/1988, y MGAP: Suelos de prioridad forestal 2010) se correlacionan con el índice CONEAT 2.11a, en tanto baja productividad agropecuaria de los mismos; y a escala local se superponen con parte importante de la trama de la Villa, así como con parches de monte nativo. Este cruce cartográfico (ver mapa n°11 en Anexos gráficos) no está indicado en la Memoria de información ni en el IAE; siendo uno de los aportes encontrados en la exploración cartográfica.

Por otro lado no se considera la maximización del uso productivo forestal establecido como prioritario, no se evalúan los efectos de saturación forestal, para evaluar los impactos con enfoque de cuencas visuales desde la Villa y sus circuitos locales de uso recreativo y turístico.

No se profundiza en los tipos de producción ganadera asociados a mejoras o sustitución de la pradera natural.

En tanto utilización del suelo para minería, el IAE por primera vez plantea un zoom out donde se identifican diversas exploraciones y explotaciones mineras circundantes al recorte territorial planteado por el IOTDS. Se utiliza el SIG DINAMIGE del MIEM, sin observaciones sobre la información de base planteada de manera objetiva. Explorando el SIG se encuentra la toponimia de los Cerros, siendo esta información por primera vez encontrada (también encontrada en el SIG de Catastro), y de interesante profundización histórico-cultural.

e) Suelo rural: Catastro y categoría de usos

A una escala del ámbito territorial de aplicación propuesto por el IOTDS es de notar en el fraccionamiento rural del área adyacente a las localidades de Villa Serrana y Marco de los Reyes que: - al norte de la RN8 los predios frentistas a la ruta son lo suficientemente grande como para abarcar

el área de cuenca visual (definida por la cota máxima de altura) coincidente con la separación de microcuencas;

- al Oeste los padrones rurales que incluyen el Ao. Talas Grande son suficientemente grandes para incluirlo bajo una visión de cuencas.

Sobre las categorías de uso de suelo rural, definido como rural productivo, es de observar que el IOTDS no utiliza la subcategoría de rural natural siendo ésta una figura aplicable por partes del fraccionamiento, ni se prevee ninguna figura de protección ambiental sobre los predios rurales, en base al principio de interés general y protección de los recursos naturales, como podría ser servidumbre ecológica o área de amortiguación sin uso productivo (para el monte riveño, monte serrano, o áreas de prioridad para la conservación-SNAP).

f) Urbanización Plan Vilamajó. Sistema de espacios públicos.

A nivel local no se cuenta con ningún recaudo gráfico de elaboración propia que identifique el sistema de espacios públicos: Accesibilidad y circuitos; infraestructura, servicios y equipamiento urbano; atractivos de uso público; valores patrimoniales y patrimonio natural y cultural difuso; promoción turística del lugar; siendo de primordial interés su generación para el análisis.

Es de destacar muy positivamente el gráfico n°11 “Destinos turísticos” del Plan Local (de elaboración propia en el marco del IOTDS, se desconoce si surge del estudio de EAE o del PL), ya que considera el territorio en estudio en su sistema funcional turístico regional; así como reconoce el binomio Penitente-Villa Serrana, reconociendo las conexiones físicas de caminos (incluye Ruta panorámica XX) y define incluso un “corredor visual”. Aunque esta funcionalidad territorial no parece ser recogida en el avance de Planificación definiendo un ámbito territorial microlocal.

El SIG del MINTUR “Itinerarios interactivos” (en línea: www.mintur.gub.uy) no aporta información relevante.

2.1.2. Discusión del ámbito territorial de aplicación propuesto por el Plan Local y el evaluado por la EAE

De todo lo antedicho se destaca algunas de las principales conclusiones de este trabajo en referencia a la discusión del recorte territorial propuesto para la aplicación del Plan Local, así como la discusión de los ámbitos territoriales analizados en el proceso de EAE (siendo en general reduccionista al ámbito de aplicación).

- La delimitación del ámbito de actuación del Plan Local “Al Oeste: Límite natural- Arroyo Talas Grande” (p.3) no considera un enfoque de cuenca hidrográfica, por lo que no responde a un paradigma ya saldado del OT de gestión integrada de recursos hídricos, en este caso la microcuenca del Ao Talas Grande (nivel menor a 5).

- No se considera la accesibilidad a las localidades (Villa Serrana y Marco de los Reyes), limitando el área de actuación al Norte por el eje de Ruta 8 (acceso preferencial de la localidad), sin incluir al menos predios frentistas a la misma, que coinciden con cuencas hidrográficas y con cuencas visuales.

- No se considera la conectividad funcional con el Salto del Penitente, a través de una Ruta Panorámica de fuerte uso turístico entre los dos atractivos.

- No es tenido en cuenta para la definición del recorte territorial (ni para su ordenación) las cuencas visuales paisajísticas. En este sentido y desde el punto de vista del objetivo de desarrollo turístico y protección del paisaje, parece fundamental realizar un estudio topográfico y de vistas.

En términos generales “la microrregión” de Villa Serrana es definida por contigüidad estricta y no se considera la descripción del medio para la definición del recorte territorial; poniendo en duda la utilidad de la EAE en la inclusión temprana de los aspectos ambientales a la planificación territorial (principio conceptual de la EAE, recogido en nuestra legislación específica en tanto “integración de la dimensión ambiental”).

Por otro lado es de notar una repetición de contenidos en el IAE y la Memoria de información del Plan Local, lo que desconozco por falta de experiencia su vinculación formal; pero si se observa que la EAE debe de implicar ámbitos territoriales de estudio (zonas de influencia) por dimensión que excedan e incluyan el ámbito territorial de aplicación del IOTDS (los sistemas naturales y socio-ecológicos son una superposición de subsistemas multiescalares).

2.2. PROBLEMAS AMBIENTALES EXISTENTES. DEFINICIÓN DE FACTORES AMBIENTALES CLAVES

De los problemas ambientales identificados por el Plan Local (que se incorporan desde el IAE) se está completamente de acuerdo; complementándolos y reorganizándolos de la siguiente manera según el Objetivo específico de Protección del Paisaje:

- A) **Gestión del recurso hídrico:** problemas de agua para consumo humano; contaminación de cursos hídricos superficiales y subterráneos principalmente por mala gestión y control del saneamiento urbano; afectación de las escorrentías y permeabilidad natural por impermeabilización del suelo. (Factor ambiental afectado: agua)
- B) **Pérdida de biodiversidad:** por tala del monte serrano y monte rivereño (uso de aprovisionamiento de leña); por introducción de especies exóticas; por cambios de usos del suelo (antrópicos urbanos y productivos: agrícolas y de forestación). (Factores ambientales afectados: suelo, ecosistemas -monte nativo y pradera natural-).
- C) **Intensificación turística y urbana sin regular:** acampadas, fuegos, caza y pesca irregular y sin control; ocupación irregular de nuevas viviendas y emprendimientos turísticos (densidad, materialidad, contaminación acústica y aérea en el proceso de construcción); contaminación visual por las construcciones e infraestructuras urbanas asociadas (vallas de cercamiento del predio, cartelería, postes y cables, antenas, etc.); contaminación lumínica; problemas de gestión de RRSSUU; pérdida de suelo rural; pérdida de cobertura natural por introducción de exóticas. (Factores ambientales afectados: paisaje visual, suelo, cielo)
- D) **Intensificación forestal:** conflicto de la actividad forestal y su afectación a corredores ecosistémicos, biológicos y paisajísticos. (Factores ambientales afectados: ecosistemas – monte nativo y pradera natural-).

2.3. FODA: ESCENARIO ACTUAL

Subsistemas de PAISAJE	Factores ambientales	Fortalezas	Oportunidades	Debilidades	Amenazas
Medio físico y ecosistémico	Agua	Alta presencia en la urbanización	Valorización creciente en el contexto nacional e internacional del recurso hídrico (por contaminación, sequías, etc.)	Contaminación Arroyos en predios rurales privados sin regulación de protección	Sequías Intensificación regional de producciones de monocultivo con altos consumos hídricos y desregularizados (forestal y agrícola)
	Suelo			Falta de consideración y regulación en base a la geomorfología Alta vulnerabilidad	Consideración a escala nacional por suelos improductivos (valoración económico-productivo)
	Principales ecosistemas presentes: monte nativo (serrano y ribereño)	Nativo Presencia abundante SS.EE. diversos	Recursos genéticos inexplorados	Falta de información del estado de calidad	Presión por nuevos usos del suelo y por SS.EE. leña
	Cielo	Baja contaminación lumínica actual Observatorio astronómico de referencia	Valorización creciente del SS.EE. espectáculo natural nocturno Normativas de luxes internacionales, diseños de luminarias sostenibles	Inexistencia de regulación (ni local ni en experiencias nacionales) actual de contaminación lumínica	Falta de valorización en la planificación tradicional
Medio físico y cultural antrópico	Infraestructura, servicios y equipamientos urbanos*	Buena accesibilidad Servicio de recolección de RRSSUU Equipamientos urbanos de	Valorización de Vilamajó Demanda creciente de turismo y ocio en ámbitos de este tipo	Falta de provisión de agua potable, falta de saneamiento regularizado, pobre servicio de transporte	-

		Vilamajó recuperados		público Colapso por sobrecarga poblacional	
	Patrimonio cultural*	Valorización nacional, regional y local del sitio	Valorización de Vilamajó	Cambio en la identidad del Plan Vilamajó por urbanización irregular	Turificación y pérdida de identidad y cuidado ambiental
	Usos productivos del suelo*	Tradicionales, sin grandes afectaciones	Valorización creciente de usos tradicionales	Intensificación de usos productivos	Nuevas tecnologías de intensificación productiva
Paisaje visual	Paisaje visual*	Servicio ecosistémico primordial e identitario Consideración en Regulación urbanística original (Plan Vilamajó) y Medidas Cautelares	Valoración turística	Necesario control de policía territorial Necesidad de recursos para estudios y monitoreo en base a cuencas visuales	Baja experiencia en regulación específica en el ámbito nacional
Sociedad	Identidad local*	Población local reducida Existencia de asociaciones civiles	Desarrollo contemporáneo de la Planificación colaborativa y la educación ambiental como bases de un OT Sostenible	Flujo de visitantes (población fluctuante)	Intensificación del turismo de sierras, profundizando el flujo de visitantes
Marco legal	Normativa*	Existencia de normativa ambiental y reconocimiento de los valores paisajísticos en todos los IOTDS	-	Dificultades del control territorial Propiedad privada arraigada en la cultura uruguaya	Descreimiento político y falta de visión de interés general
Institucionalidad	Gestión*	¿?	IOTDS: Plan Local	¿?	-

Cuadro 2: FODA actual de Villa Serrana y su entorno.

* De la revisión bibliográfica se entiende que estos conceptos no son específicamente “factores ambientales”, pero es necesario para la problematización del ambiente y del paisaje (en su acepción amplia), incluir estas características para su evaluación FODA. Queda planteada entonces la dificultad de incluir en el lenguaje específico de la Evaluación Ambiental (con sesgo biofísico) las dimensiones territoriales de: urbanismo/arquitectura, cultura, sociedad, normativa e institucionalidad de gestión territorial; lo que justamente intentan superar los marcos conceptuales en los que se basa este trabajo.

2.3. CONSTRUCCIÓN DE ESCENARIOS PROSPECTIVOS

La metodología de la EAE implica la construcción de escenarios prospectivos de manera de poder evaluar en relación a una selección de tendencias hacia el futuro, distintas alternativas territoriales, en pro de diseñar las prevenciones necesarias para asegurar la calidad del medio. Se plantea a continuación un ejercicio breve y simplista de prospectiva, de necesaria profundización con metodologías rigurosas de prospectiva y producidos por verdaderos equipos interdisciplinarios. El ejercicio apunta a evidenciar algunas carencias detectadas en el avance del Plan Local, de manera de argumentar las propuestas de mejora.

2.3.1 Escenario tendencial (sin IOTDS)

Los principales efectos ambientales negativos (riesgos potenciales), de no aplicarse el Plan Local, serían la **profundización de los problemas ambientales existentes** (ver punto 2.2).

La tendencia latente de este escenario, configurando la hipótesis de prospectiva, es la **intensificación de la urbanización sin regulación ni control**. En este sentido la mancha (sub)urbana superaría en intensidad el máximo previsto en la regulación (superación del FOS y de las alturas reglamentarias) y se extendería sobre suelo rural contiguo.

Los principales efectos ambientales negativos serían: la contaminación (agua, suelo, aire, paisaje visual), pérdida de biodiversidad, congestión, y su consecuente pérdida del atractivo turístico y recreacional del área asociado al alto valor de naturalidad.

La regulación y control de la urbanización es justamente el aspecto central de la propuesta del Plan Local; si bien en esta etapa de avance y de manifiesto plantea a título de “Medidas para concretar los objetivos específicos” algunas ideas preliminares que debieran leerse como lineamientos ya que no especifica propuestas de ordenamiento específicos (caso claro de las preocupaciones centrales que expresa son la zonificación de la urbanización sin profundizar en los parámetros urbanos específicos, las sugerentes zonas de áreas de expansión a regular sin especificar). Es por dicha inespecificidad que surge la dificultad de describir los **efectos ambientales positivos de aplicarse el IOTDS**. Aunque el IAE del Plan Local establece que no existen **efectos ambientales negativos de aplicarse el IOTDS**, es decir que con aplicándose el Plan Local se estima se corrigen los problemas ambientales existentes y los emergentes; es de apuntar que del análisis hasta aquí planteado, la autora entiende pueden aportarse muchas consideraciones faltantes en torno a la calidad paisajística.

A continuación se plantean dos escenarios prospectivos con la aplicación del Plan Local (tal cual el avance puesto de manifiesto), radicalizados según las siguientes tendencias latentes:

a) maximización productiva agropecuaria, forestal y minera

b) maximización productiva turística;

identificando los principales efectos ambientales no deseados, en pro de proponer medidas de prevención y corrección.

2.3.2. Escenario con IOTDS e hipótesis de maximización productiva agropecuaria, forestal y minera

El Plan Local aplicado mejora los efectos negativos de la urbanización original (en su estado actual o en latente crecimiento), pero al no plantear medidas específicas sobre los usos productivos rurales circundantes, un acelerado cambio tecnológico en los modos productivos (*feedlots*, monocultivos agrícolas, forestación, extracción minera) avanzan hasta el límite de la urbanización, contaminando el paisaje visual, físico y biótico.

Los principales efectos ambientales negativos serían: pérdida de biodiversidad, pérdida de valoración paisajística del enclave, detrimento del uso recreacional y turístico, abandono del patrimonio arquitectónico, vaciamiento poblacional.

2.3.3. Escenario con IOTDS e hipótesis de maximización productiva turística

El Plan Local aplicado mejora los efectos negativos de la urbanización original, pero por demanda turística se completa la trama (sub)urbana con densidades máximas, colapsando las pocas infraestructuras urbanas existentes (caminería, energía eléctrica), y presionando la resolución estatal (Intendencia) de las principales infraestructuras carentes: agua potable y saneamiento.

Los principales efectos ambientales negativos serían: una saturación de viviendas continua en toda la urbanización original produciendo contaminación visual, sonora, del aire y del cielo (tanto en las fases de construcción como de funcionamiento); una fragmentación de la matriz ambiental por las construcciones y vallas (hasta el piso); un colapso de las infraestructuras viales y de los lugares de ocio y recreación; posible expulsión de la población local por aumento del valor del suelo.

2.5. PROPUESTA DE MEDIDAS DE PREVENCIÓN

En función del análisis realizado se definen como **objetos de protección** los siguientes: **monte nativo, áreas de prioridad para la conservación, sistema hídrico, cuencas visuales preferenciales (a definir con un estudio específico), cielo-visibilidad nocturna, arquitecturas y proyecto urbano Plan Vilamajó**. Esta selección de los objetos de conservación es operativa para al ejercicio (como recorte ponderado justificado por el análisis planteado), y guiará las propuestas de medidas de prevención y corrección, así como la definición de los indicadores.

Como medidas de prevención se sugieren:

- Desafectar las tierras de prioridad forestal que se superponen con el casco (sub)urbano y los relitos de monte nativo (serrano).
- Realización de campaña de educación ambiental de especies autóctonas, banco de semillas, y catálogo de uso de especies nativas ornamentales y productivas.
- Regular la construcción en la zona de Marco de los Reyes que se superpone con el área prioritaria de interés para la conservación, prohibiendo la sustitución del sustrato natural del FOS verde, así como la incorporación de vallas y jardinería ornamental exótica.
- Definir servidumbres ecológicas (exclusión de la producción) sobre los cursos de agua (Directrices Nacionales art.29, y Ley de protección del Monte Nativo); y exigir Planes de Manejo agrario con énfasis en las escorrentías a todos los predios afectados, y controlar su efectivo manejo no contaminante.
- Controlar la no infiltración de disposición sanitaria. Fomentar el uso de sistemas alternativos de saneamiento de manera controlada (pilotos), monitoreando y evaluando resultados ecológicos y en el paisaje.
- Habilitar zonas de baños recreativos seguros y de calidades de agua aceptables, regularizando un uso tradicional.
- Diseñar un Plan de gestión de RRSSUU, que incorpore el reciclaje de base individual o vecinal.
- Definir cuencas visuales protegidas. Dotar de equipamientos de tipo mirador y cartelera bajo un proyecto integral de sensibilización y educación ambiental.
- Reglamentar el uso de luminarias y luxes emitidos al cielo. Proyecto de señalética y seguridad vial con iluminación no contaminante a la bóveda celeste nocturna.
- Retomar la propuesta de Vilamajó de vallas altas para no fragmentar la matriz ecológica, o incluso promover el no cerramiento del predio (modelo urbano del cabo Polonio).
- Definir una distancia o área buffer desde el límite de la urbanización de exclusión de explotación minera (según las Directrices Nacionales art 32: definir distancias entre actividades de interferencia).

2.6. PROPUESTA DE INDICADORES

Los indicadores deben de incorporarse en un Plan de seguimiento del IOTDS y calidad del ambiente; siendo estos por definición a) estratégicos, b) viables de medir, c) representativos de los cambios de los objetos de protección.

A continuación se proponen indicadores en función del análisis realizado y los objetos de protección definidos, a sabiendas que éstos son una definición parcial con el sesgo de este ejercicio, del conjunto de indicadores necesarios a definir por el IOTDS.

Aunque en general los indicadores se definen con un rango predefinido de calidad (límites de comparación para su evaluación en instaisfactorio-satisfactorio); en este caso se proponen algunos indicadores que solo podrán ser evaluados cualitativamente a través de un análisis comparativo.

Factor ambiental	Indicador propuesto (límite, si corresponde)	Forma de medición y parámetro de comparación.	Periodicidad
Monte nativo	Variación del parche de monte nativo (0%)	Áreas de cobertura por imagen satelital. Evolución en el tempo.	Estacional (4 veces por año)
	Diversidad en su composición	Transectas. Comparativo entre la línea de base definida por la primer transecta.	Estacional (4 veces por año)
Agua	Calidad de los cursos de agua superficial (límites definido por DINAGUA?)	Muestreo en puntos clave a definir, y estudio de laboratorio. Comparativa con estándares de calidad del agua nacionales (DINAGUA).	Bimensual
Cielo	Medición de luxes (definir límite máximo)	Registro en puntos clave a definir.	Semestral
Índice de naturalidad*	Porcentaje de ocupación antrópica (diversos usos) en relación a matriz natural del suelo.	Análisis de imagen satelital, con corroboración en campo. Comparativo con la línea de base definida por el primer análisis.	Semestral
Satisfacción paisajística*	Metodología específica valorativa.	Encuesta de valoración	Anual

Cuadro 3: Indicadores.

* Adaptados de "Indicadores de paisaje" del Observatorio Catalán (Nogué et.al. 2009)

2.7. PARTICIPACIÓN: Oportunidades y desafíos desde la EAE

Por la legislación específica (LOTDS art.5 lit.d art24,25 y 26; Decreto 221/2009 art. 2, 6 y 7; y LGPM art.6 lit. d y f) la participación es un principio para la planificación territorial y la gestión ambiental.

Aunque el diseño de IOTDS y la EAE prevea instancias específicas (y obligatorias) de participación en tanto apertura y discusión de los avances: Puesta de manifiesto y Audiencia pública (la Ley no mandata a responder las observaciones levantadas); la propia legislación así como los enfoques de planificación colaborativa, recomiendan la inclusión temprana de la participación y su mantenimiento a lo largo de todo el proceso de planificación, en modalidades de talleres, intercambios múltiples y diálogo con la ciudadanía.

La EAE es sin dudas una oportunidad que refuerza la participación, en tanto incluye la definición de actores relevantes, y profundiza en información territorial-ambiental de base para la toma de decisiones. Sin embargo es de notar que una EAE centrada en los efectos ambientales y en la información científica, está formulada para planificadores tradicionales; debiéndose reconfigurarse en términos de comunicación para una planificación participativa de actores diversos. Por otro lado el saber experto debería de enriquecerse y dialogar con el saber popular; y en términos ambientales (acepción amplia) existe mucho saber local que suele no representarse en datos cuantitativos y análisis de gabinete.

Según Christofer Alexander la planificación colaborativa es un proceso *“con el objetivo de acercar la planificación a las personas, proponiendo el Proyecto Urbano o de ordenamiento territorial, como una “oportunidad” para rever el propio territorio y el rol de las comunidades locales en ellos”* (1977; en Goñi, A. 2015). Existen otros enfoques teóricos más críticos, como ser la figura de la escalera de participación planteada por Sherry Arnstein (retomada por diversos autores), que pone en cuestión los niveles incluidos en nuestra legislación como niveles bajos (apenas de información y consulta), dejando liberado al equipo de planificación caso a caso (a sus tiempos, recursos e intenciones y capacidades de trabajo con las comunidades locales) la decisión de su verdadera concreción.

La valoración del ambiente, la ponderación de problemas ambientales y la ponderación de posibles efectos negativos; implica una necesaria inclusión social amplia para su validación y utilidad para la planificación territorial (que se basa en acuerdos). En este sentido estudios demuestran valoraciones diversas frente a los mismos servicios ecosistémicos en contextos espacio-temporales y socioculturales diferentes. La “gobernanza de los bienes comunes” (Ostrom, E. 1990) implica comprender y operar en los procesos sociales de valoración y decisión territorial definiendo problemáticas y objetivos de consenso.

En este caso concreto, en el que se desconoce si la Memoria de participación presentada es un proyecto a desarrollar o un registro de lo realizado; en un contexto de oportunidad de una población local pequeña de 80 habitantes (INE Censo 2011), la existencia de la asociaciones civiles (Liga Fomento Villa Serrana y Comisión de Vecinos) y un propietario central Villa Serrana SA; debería de no ser tan difícil conducir un proceso de planificación participativa. En este sentido es de apuntar que las maquetas, imágenes con *drone* y las modelizaciones topográficas digitales son elementos novedosos que pueden colaborar en la aprehensión territorial. También parece utilitario la definición del Plan de seguimiento y control (indicadores) incluyendo la participación ciudadana.

3. DISCUSIONES FINALES

Luego del ejercicio se concluyen resumidamente los siguientes aspectos críticos para aportar a la Puesta de Manifiesto:

- Discusión del ámbito territorial propuesto por el Plan Local. Se sugiere una redefinición del recorte considerando al menos: al Oeste aplicar un enfoque de cuenca hidrográfica incluyendo entonces la totalidad o fracción de los padrones hasta la cota máxima de división de escorrentías; al Norte aplicar un enfoque de cuenca visual incluyendo la totalidad o fracción de los padrones hasta la cota máxima de altura.
En un sentido más amplio se cuestiona la posible consideración como “entorno” de Villa Serrana, a la conectividad funcional con el Salto del Penitente incluyendo el camino rural denominado “Ruta Panorámica” que los une.
- Discusión sobre el ámbito territorial de análisis del proceso de EAE, de necesaria ampliación según especificidades de cada dimensión territorial abordada.
- Definir objetivos y objetos de protección, e incluir al paisaje como uno de ellos (caracterizarlo).
- Incluir un estudio de cuencas visuales y definir grados y medidas de protección. Profundizar en medidas de prevención en tanto contaminación visual.
- Incluir el enfoque de sistemas socio-ecológicos en la Memoria Ambiental del IAE, a través del cruce de dimensiones, por ejemplo: monte nativo-pradera-forestación. Esta interrelación de las dimensiones territoriales que definen cada problema ambiental facilita el análisis de la información de base.
- Revisar la categorización de suelo rural incluyendo protección de tipo categoría de suelo rural natural (definido en el art31 de la LOTDS) como áreas de interfase (*buffer*) a partir de los límites de la urbanización, controlando el uso productivo agropecuario, forestal, minero y otros nuevos posibles usos, con énfasis en la protección del paisaje. Revisar otras posibles figuras de protección, como ser las servidumbres ecológicas asociadas a los cursos de agua.
- Atender al área definida de prioridad para la conservación, controlar los usos productivos y re proyectar los parámetros de urbanización para su protección.
- Revisar los suelos con prioridad forestal, y desafectar los que se superpongan con la urbanización y con el monte nativo (proteger), así como los suelos que en un escenario de maximización configuren barreras visuales y ecológicas.

4. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BERKES, F., COLDING, J., and FOLKE, C. (2001) *Linking Social-Ecological Systems*. Disponible en línea: Google Books.

DINOT, IDL; 2018a: "Puesta de Manifiesto Plan Local de OT y DS Villa Serrana y su entorno". Disponible en línea: www.lavallejanatural.com/docs (consultado el 01/04/18)

DINOT, IDL; 2018b: "Informe Ambiental Estratégico. Plan Local de OT y DS Villa Serrana y su entorno" Disponible en línea: www.lavallejanatural.com/docs (consultado el 01/04/18)

DINOT/MVOTMA (2014) "Guías de elaboración de IOTDS" (vol.1 y vol.2) Disponible en línea: <http://mvotma.gub.uy/portal/ciudadania/itemlist/category/423-guias-y-protocolos.html>

FISCHER, J., MEACHAM, M., QUEIROZ, C: "A plea for multifunctional landscapes" En: *Rev. "Frontiers in Ecology and the Environment"* vol. 15 issue 2 (2017) pp: 59-59.

GOÑI, A. (2015) "PLANIFICACION COLABORATIVA. Consolidando Territorios Emergentes en Uruguay" En Seminario de Urbanismo Barcelona-Montevideo, 2015 (ponencias completas en formato digital: núm86).

IDM (2017) Decreto Nº 3467/2017 "Medidas cautelares para Villa Serrana"

LOTDS: Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible n°18.308/2008

LGPM: Ley General de Protección del Medio Ambiente n°17.238/2000

Ley SNAP 17.234/2000

Legislación de Patrimonio Disponible en línea en:

<http://www.patrimoniouruguay.gub.uy/innovaportal/v/33416/35/mecweb/en-orden-cronologico>

PALOMO, I. (2013) "Gestionando las áreas protegidas más allá de sus límites. Una aproximación socio-ecológica a la ordenación territorial." Disponible en línea en: <https://repositorio.uam.es/handle/10486/14142>

MATA OLMO, R. "Paisaje y territorio. un desafío teórico y práctico" Ponencia en V Congreso Internacional de Ordenamiento Territorial, 2009. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2930395>

MEDINA, M.; PIAZZA, N.; et al. "Criterios de Manejo del Paisaje como recurso turístico en el Uruguay" (ID ITU Farq-UdelaR). Montevideo: CSIC, 2006.

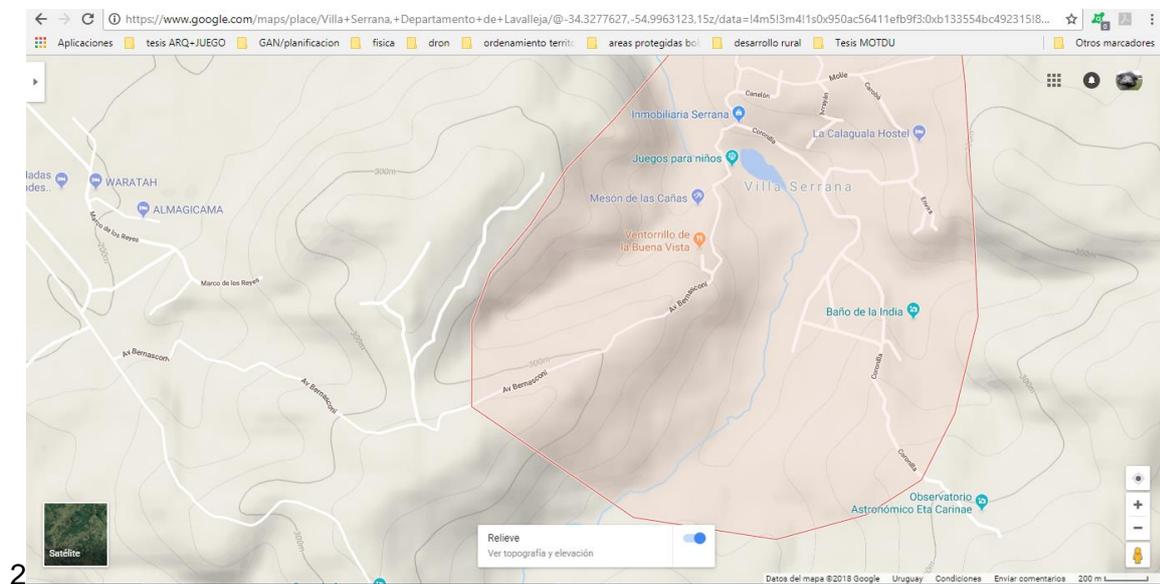
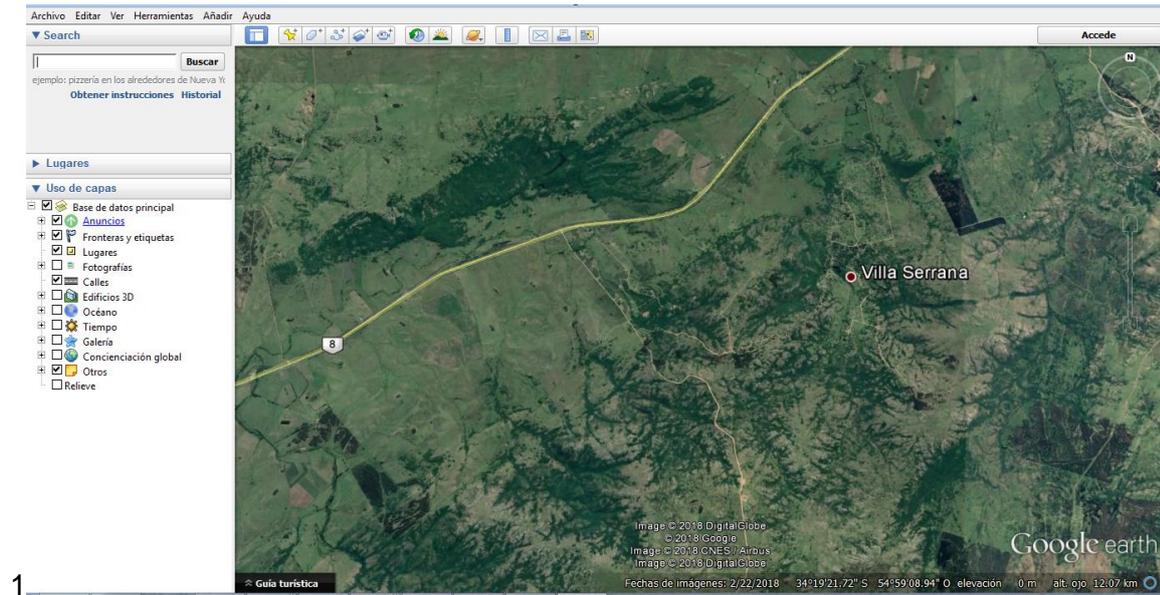
MINTURD "Plan Nacional de Turismo Sostenible 2009-2020", 2009: 44p.

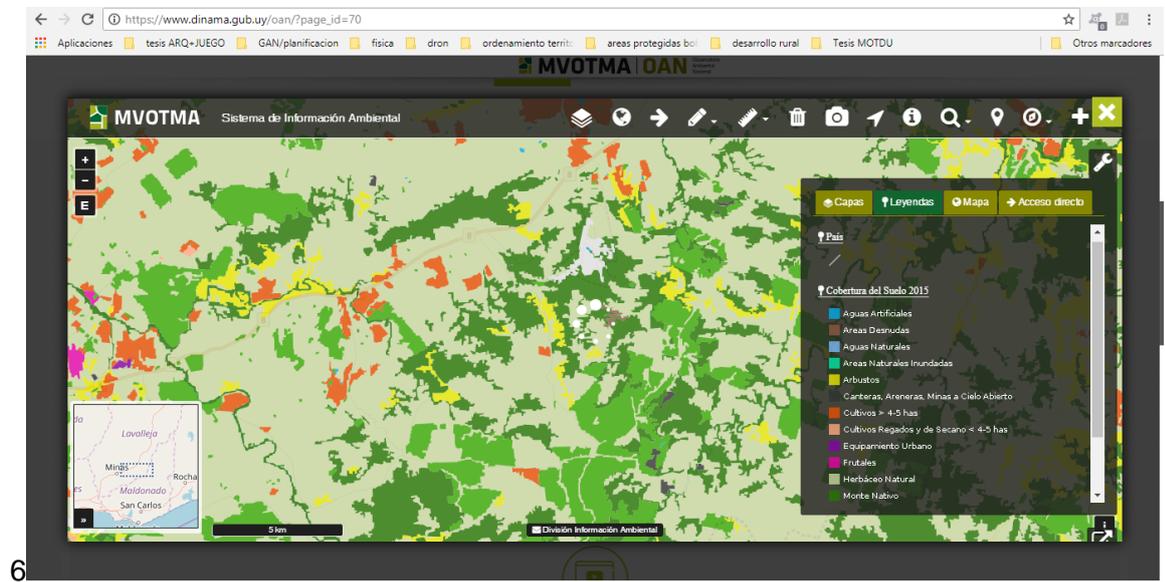
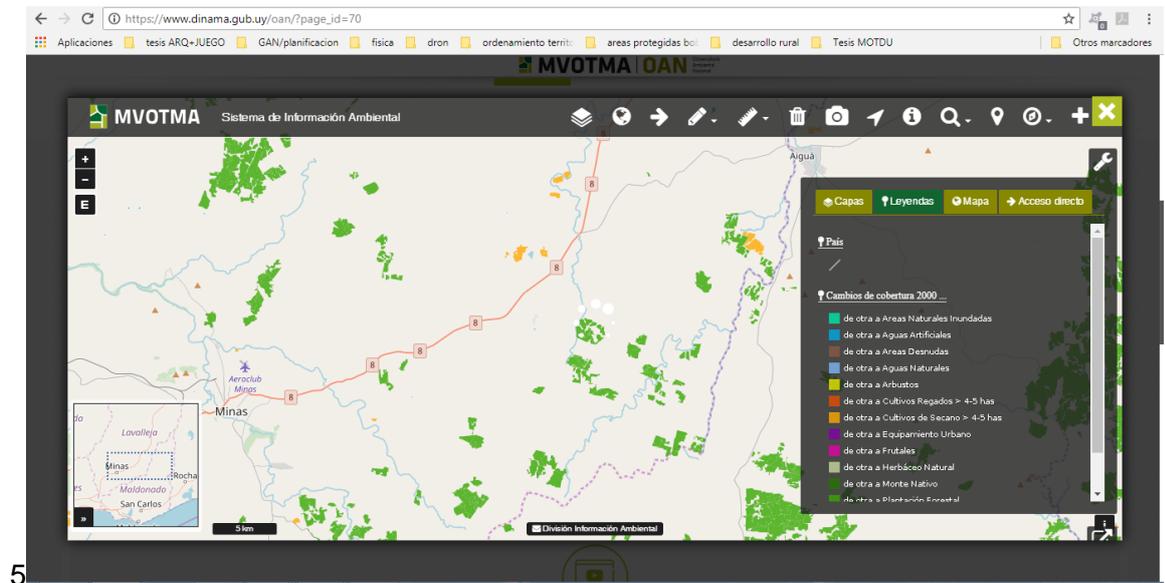
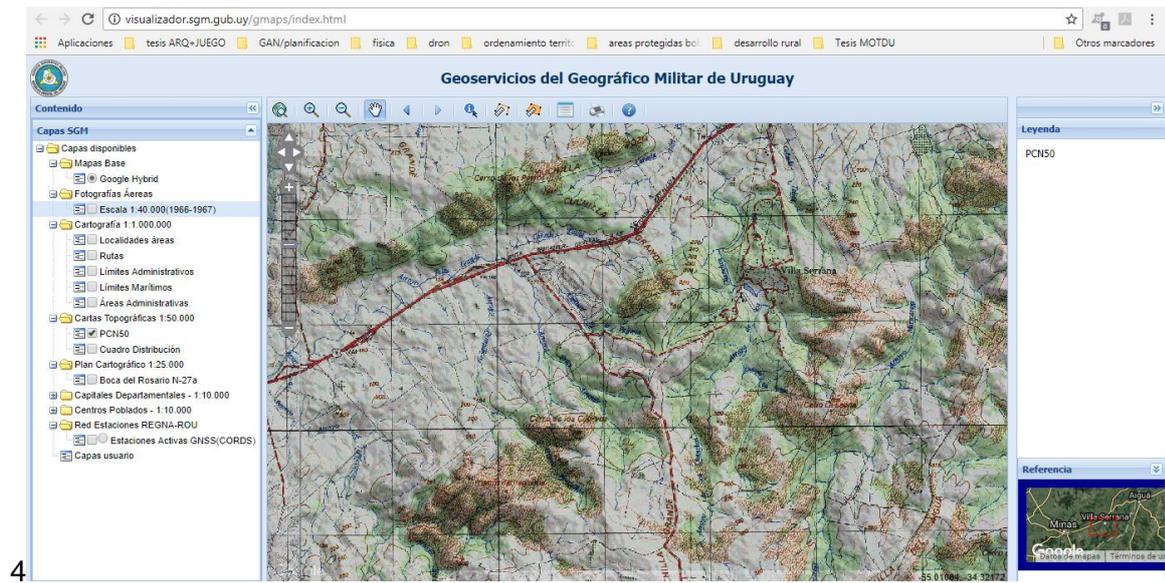
NOGUÉ, J.; PUIGBERT, L.; BRETCHA, G. (eds.) (2009) *Indicadors de paisatge. Reptes i perspectives*. Olot: Observatorio del Paisaje de Cataluña; Barcelona: Obra Social de Caixa Catalunya. Resumen en castellano (16p.) Disponible en línea en: www.catpaisatge.net/fitxers/publicacions/indicadors/Resums_en_castella.pdf

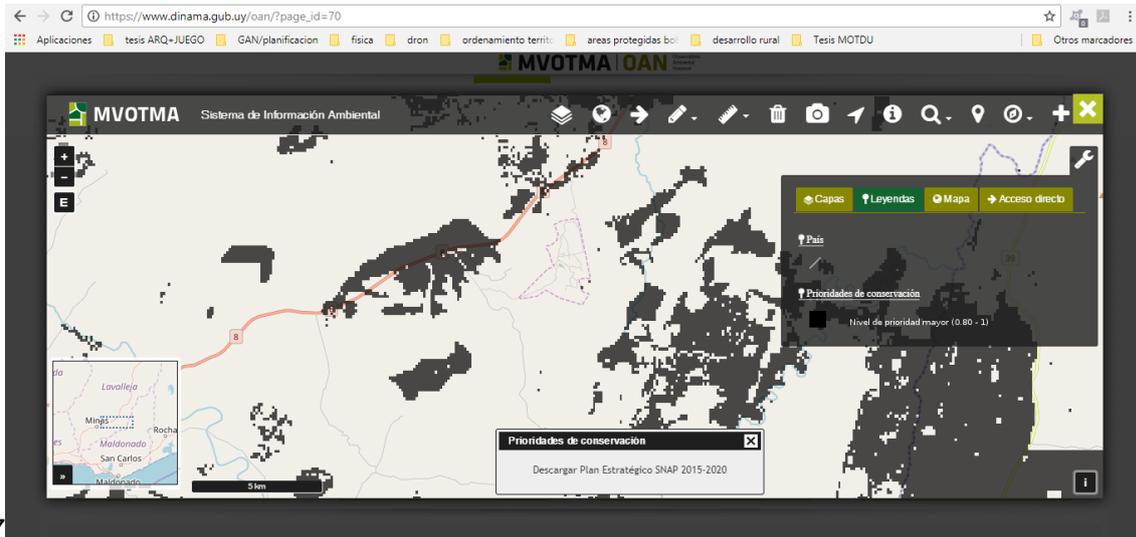
NOGUE, J. (2007) *La construcción social del paisaje*. Madrid: Biblioteca Nueva, 2007.

SABATÉ BEL, J. (2005) "De la preservación del patrimonio a la ordenación del paisaje". ID nº 1. Barcelona. Disponible en línea: <https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/1885/Preservación.pdf>

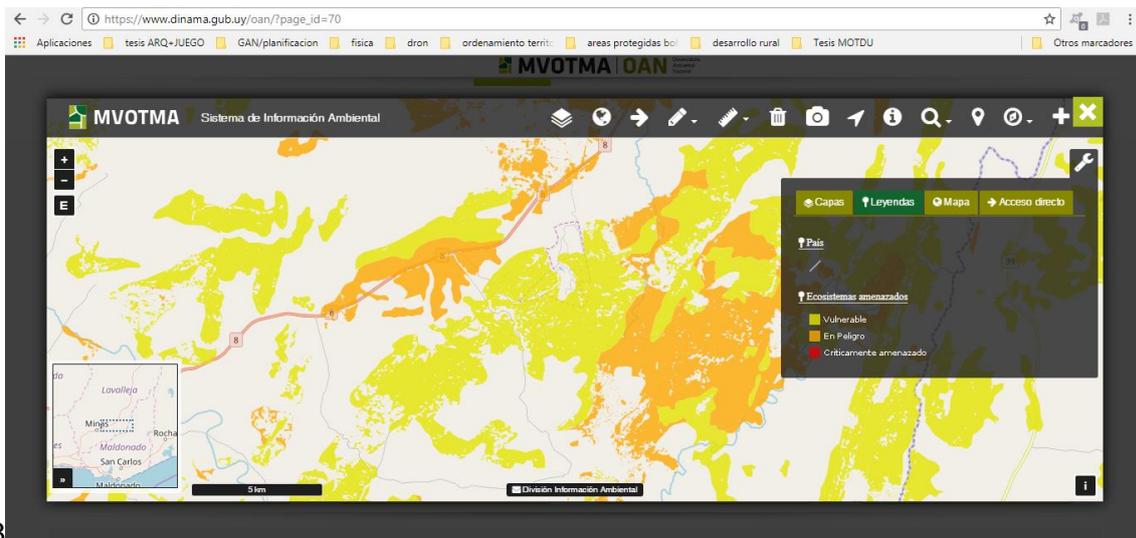
5. ANEXOS GRÁFICOS



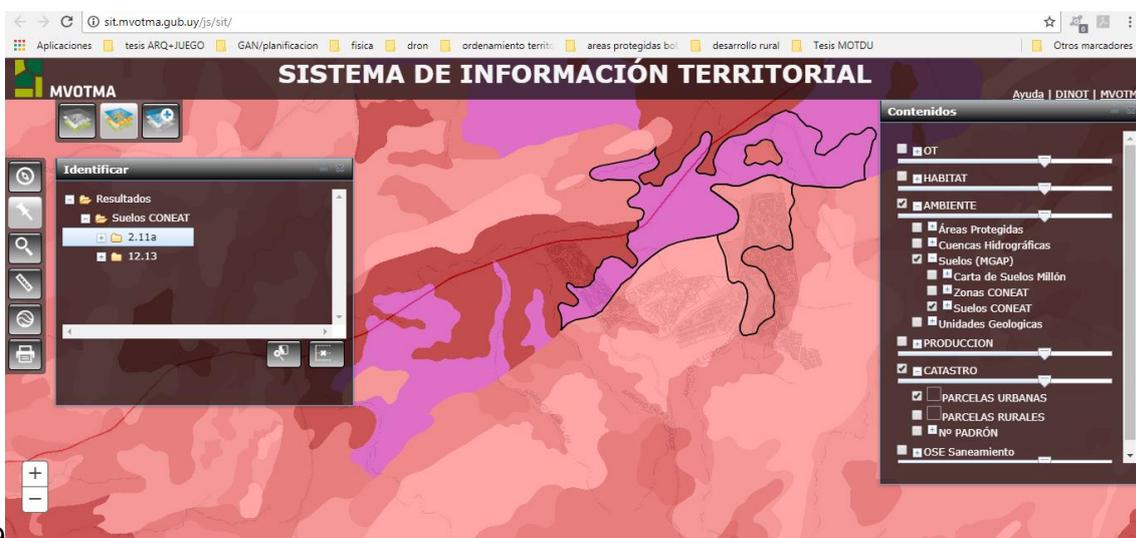




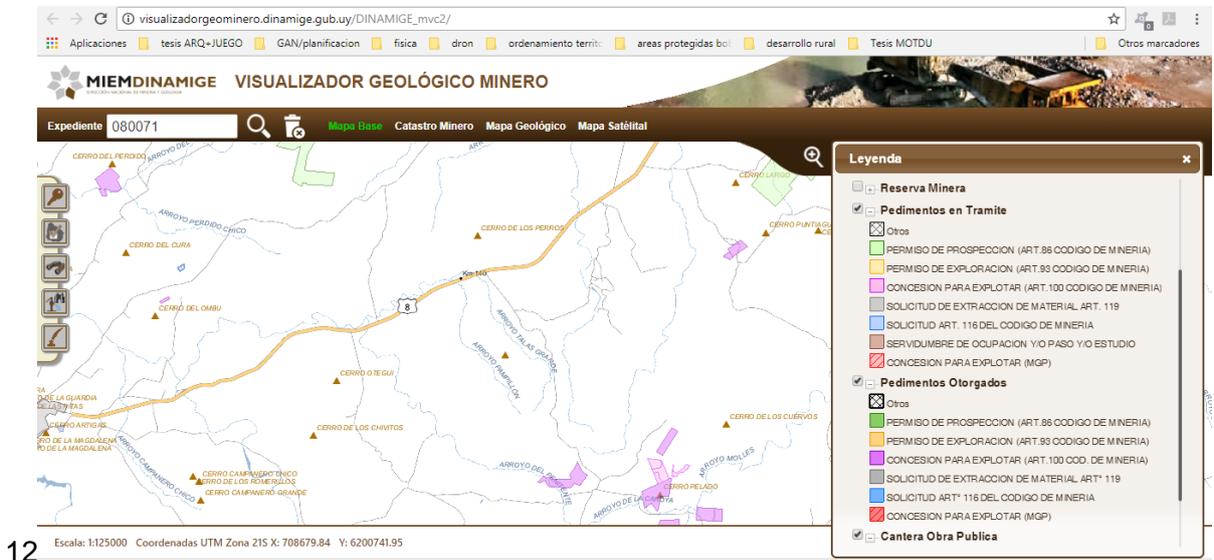
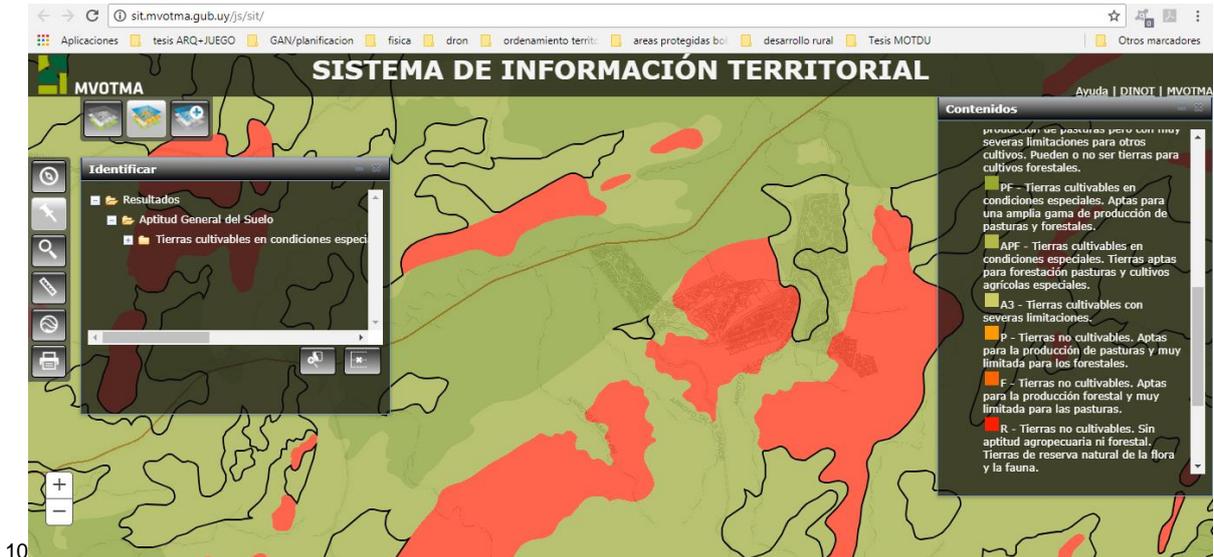
7



8



9



visor.catastro.gub.uy/VisorDNC

Aplicaciones tesis ARQ+JUEGO GAN/planicacion fisica dron ordenamiento territ: areas protegidas bol desarrollo rural Tesis MOTDU Otros marcadores

Visualizador geoCatastro

Parcela Urbana - Suburbana

- NOMBRE DEPARTAMENTO -

- LOCALIDAD CATASTRAL -

- NUMERO PADRÓN -

BUSCAR

X: 695250, Y: 6190844

0 1 2km

SATELITAL

13



OBSERVACIONES A LOS DOCUMENTOS DE AVANCE DEL PLAN LOCAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARA VILLA SERRANA

Estimados miembros del Equipo de Elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial para Villa Serrana.

De nuestra consideración.

Respondiendo a su solicitud para sugerir observaciones o propuestas en este documento, la Liga de Fomento quiere presentar algunas aclaraciones y sugerencias al mismo.

Queremos hacer notar que hay errores en cuanto a:

* El Observatorio Eta Carinae, no existe más como tal. Villa Serrana S.A. reclamó el predio, y luego de un procedimiento Judicial a mediados del año pasado, pasó nuevamente a la Compañía.

*El espacio conocido como La Olla, está en un establecimiento de campo privado, y sus actuales dueños prohíben la entrada al mismo, por lo tanto no puede ser utilizado por el público en general.

* Si bien los datos oficiales últimos son los del censo del año 2011 y así son presentados en el avance, la realidad actual, observando las construcciones, dista mucho de esos datos. La población ha tenido un incremento, en personas con residencia permanente. Lo mismo ocurre con el número de viviendas, que cifras aproximadas las sitúan en el entorno de entre 500 y 550.

* En este mismo ítem, (1.2.4) Dimensión Social, queremos aclarar con respecto al Camping, que desde el año 2013, está prohibido acampar, excepto en lugares especialmente habilitados por la IDL para ello, y en estos momentos existe un solo sitio(privado) que reúne las condiciones para los campistas.

En otros aspectos queremos que se consideren medidas a tomar en cuanto:

* Conservación de los espacios libres originales. Como es por todos conocidos, los espacios reservados en el plan original de Vilamajó, para usufructo del turismo y de la población en general, se ha visto reducida en gran proporción. La Liga de Fomento ve con gran preocupación la indefinición que existe en cuanto a los espacios "verdes", los despuntes, las plazas, que son fraccionados y vendidos. Es por demás conocido el protagonismo que tienen los arroyos y cañadas y su entorno, el monte serrano, en las sierras y quebradas, para la conservación de las cuencas hídricas, la flora y la fauna. (IAE, cap.3, ítem VII). Sugerimos realizar encuentros entre la IDL, Villa Serrana S.A., y los vecinos para solucionar este tema tan trascendental para toda el área.

* Impedir la realización de obras en los terrenos circundantes a las construcciones emblemáticas patrimoniales diseñadas por el Arq. Vilamajó y declaradas "*monumento histórico nacional*", así como prohibir su enajenación, fraccionamiento y arrendamiento. (ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo sostenible; art. 37, literal D)

* Con relación a los lugares de hospedaje o gastronómicos, creemos muy necesario, que **exista un control** de las instalaciones y bromatológico adecuado que sea regular en el tiempo. Que existan los permisos correspondientes para operar comercialmente por las autoridades pertinentes, para poder constituirse en un lugar turístico sustentable.

* Fraccionamientos: (art. 9 Medidas Cautelares - Ítem 5 Informe Ambiental Estratégico) Estimular y facilitar la venta de predios cuya superficie sea mayor a los 1.000 metros cuadrados, y a su vez desestimular la venta de predios menores a esa superficie. (Ver Ítem 6 del Plan de Ordenamiento.).

* Construcciones. (art. 2 y art. 3 de Medidas Cautelares 2017) Exigir los permisos de construcción pertinentes, previo a cualquier intervención en el área.

Como sugerencia, coordinar con UTE, para que no de andamio a la solicitud de instalación eléctrica, si no se presenta el permiso de construcción previamente solicitado y aprobado por la IDL.

* Asociado a este punto, realizar un control estricto del cumplimiento de la disposición final de efluentes (punto 18 de IAE) (art. 14 de Medidas Cautelares 2017)

* Señalética pública y privada en las vías públicas: La IDL debe aplicar una normativa que regule la instalación de la publicidad comercial o de cualquier tipo en los espacios de dominio público. Regulando y especificando los lugares donde se pueda colocar, sus dimensiones, color, tipo de letra, etc., teniendo en cuenta el entorno natural donde se encuentran y el desarrollo turístico al que se aspira.

La Liga de Fomento propende al uso de la madera, en colores naturales con letras talladas o pintadas en blanco, y de dimensiones acordes con el lugar.

* Policía Territorial. Definir las potestades del mismo (art. 14, ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo sostenible)

* Contaminación acústica y lumínica. (IAE ítem 2.5) Prohibir la emisión de cualquier tipo de sonidos que puedan ser audibles fuera del predio en que son generados con excepción por trabajos de jardinería, poda, obras, etc.

Prohibir la utilización de luces que atenten contra el cielo incontaminado de la Villa. No utilizar lamparillas de más dewatios. Colocar la iluminación de forma que irradie hacia abajo. No poner más de tres luminarias por predio de 1.000 metros cuadrados. Los comercios deberán tener una iluminación indirecta de sus carteles, que no afecte la visual del entorno.

* Residuos sólidos. Reforzar el retiro por parte de la IDL los días o semanas de mayor afluencia de turistas. Instrumentar un plan educativo en la población permanente y estacionales o transitorios. Controlar las obras de edificación, en cuanto a la disposición de sus desechos. Instalar un predio alejado y apto donde puedan ser depositados los desechos de las obras y objetos de gran tamaño, para ser retirados regularmente o en el momento que lo amerite.

* Figura de área protegida: considerar firmemente la declaración de **Paisaje Protegido** a Villa Serrana y sus alrededores, como forma legal de mantener su privilegiado marco natural de serranías y montes naturales, con la conservación de su fauna y flora. (ley 17.234 art. 3 literal C)

Por Liga de Fomento de Villa Serrana:

Washington Isola

Ana María Brisco

Gabriel Casal

A:

Ordenamiento Territorial

Intendencia de Lavalleja

De:

Zen Lopez

Residente de larga data de Villa Serrana

Re:

Medidas Cautelares

De mi mayor consideración,

Por la presente envío mis comentarios respecto a las medidas cautelares que la Intendencia ha propuesto para Villa Serrana; Decreto 3467/2017.

A) Artículo 13.3 Cercos.

Prohibición de alambrados eléctricos.

Villa Serrana no es un fraccionamiento rural sino suburbano. Por ende no debiéramos tener que enfrentar el problema de la sobrepoblación de animales invasores, tales como vacunos y equinos. Desde el inicio de Villa Serrana ha existido una tenencia abusiva de animales, sobre todo vacunos, cuya cantidad se ha más que cuadruplicado. Hoy día el número de casas ha aumentado vertiginosamente por lo que cada vez hay menos espacio para el pastoreo gratuito. En consecuencia los propietarios tienen que protegerse contra los daños causados por los animales hambrientos. No hay cerco natural que los detenga, por ende algunos se han visto obligados a instalar alambrado eléctrico pues es lo único que detiene a los vacunos destructivos. Esto significa que antes de prohibir los alambres eléctricos o de púa, habría que seriamente controlar la cantidad de animales que pastorean libremente por la Villa y destruyen todo a su paso, contaminando además el medio ambiente y los recursos hídricos. Hemos visto y tenemos fotografiados animales con bicheras en las riberas de los

arroyos y animales muertos en la cañadas, habiendo presentado las correspondientes denuncias sin que nadie se haya hecho responsable. Y ni que hablar de posibles infecciones y de accidentes de tránsito ya que hay decenas de animales hambrientos deambulando por la noche en los caminos pavimentados.

Vaca con Bichera en el ojo

Vaca desnutrida Villa

Artículo 15

Contenedores

La recolección de residuos en Villa Serrana es un absoluto desastre. Los camiones de la Intendencia dejan las tapas de los contenedores abiertas y no recogen la basura que está afuera de los contenedores tirada por los perros sueltos de Villa Serrana.

Basura en contenedor y sus alrededores

Otro tema apremiante para Villa Serrana

La comercialización del Agua.

El agua es un recurso muy escaso en Villa Serrana. Debiera protegerse y utilizarse racionalmente. En el momento la escasez de agua está enriqueciendo a algunos que la comercializan a precios exorbitantes. Habría que encontrar una solución justa y equitativa para todos, sea por intermedio de OSE o de alguna otra alternativa a fin de que todos los habitantes puedan

usufructuar de ese recurso tan absolutamente necesario para la supervivencia del ser humano a un precio razonable.

Comercialización del Agua en Villa

Sin más, atentamente,

Zen Lopez

Villa Serrana, 4 de junio de 2018

**Devolución Claudio Vázquez Villamarín,
Guardaparque de Villa Serrana**

Como guardaparque, intérprete ambiental y guía, me interesa apoyar la iniciativa, más que esperada y bienvenida del desarrollo de un plan de manejo local para villa serrana.

A lo leído del proyecto, cuyas premisas compartimos muchas personas, solo me cabe señalar la necesidad de bajar a tierra determinados objetivos, para ello serán necesarias herramientas de gestión ambiental.

La declaración de villa serrana como Paisaje Protegido Departamental, aportaría mucho al marco regulatorio a desarrollar.

La creación de una Comisión de Cuenca o Microcuenca, facilitaría el abordaje multidisciplinario de las temáticas ambientales que le competen al plan.

Un convenio de monitoreo ambiental con el IECA de Facultad de Ciencias, aportaría insumos y profundizaría el desarrollo del POT.

Desde mi función, podría servir de apoyo a el policía territorial y al pot en si mismo, relevando formaciones vegetativas, presentando informes sobre el manejo de la cuenca, el impacto de los procesos antrópicos sobre manantiales, cañadas, formaciones geológicas o de bosque serrano.

Sería interesante introducir el concepto de corredores biológicos y desde ésta mirada, trabajar en la recomposición del bosque serrano en deslindes y espacios públicos de villa serrana.

Y reconocer y relevar aquellos solares prioritarios para la conservación de la cuenca y de sus corredores.

La gestión de biodiversidad que estamos desarrollando en el lago, podría incorporarse al plan formalmente.

Podría incorporarse al plan la tarea de remoción de la planta acuática que cubre parte del lago, ludwigia peploides, labor que se realizará próximamente y que está vinculada al proceso de colmatación de cubeta y a la estabilidad del cuerpo de agua, actualmente en muy buena calidad de agua y biodiversidad, estado de aguas claras o mesotrófico.

En el 2do semestre de éste año, se realizarán nuevamente, las Prácticas de campo en ecología acuática, actividad en la que participamos en el equipo docente de ecología acuática, coordinado por la Dirección de Limnología del IECA (FACULTAD de CIENCIAS).

Sería interesantísimo incorporar otro guardaparque para trabajar en equipo con la IDL.

Definitivamente estoy a las órdenes para facilitar los contactos que favorezcan el desarrollo del proyecto, para trabajar en forma voluntaria en el eje Preservación, Investigación, Educación. Y para todas aquellas pequeñas tareas que consideren necesarias.

Les saluda atentamente,
Claudio Vázquez Villamarín,
Guardaparque de Villa Serrana
096865964

ROBERTO VILLARMARZO
Arquitecto

Montevideo, 9 de mayo de 2018.

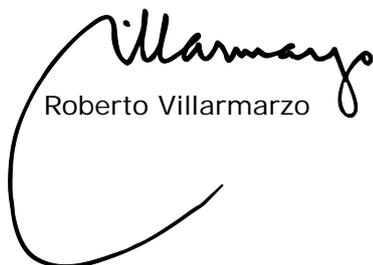
Sra. Intendente de Lavalleja
Dra. Adriana Peña
Presente.

Estimada Sra. Intendente:

Estoy adjuntado un aporte personal sobre la planificación territorial de Villa Serrana, en el marco de la Puesta de Manifiesto del Plan Local de Villa Serrana y su entorno, según lo previsto por la Resolución N° 6403/2017 del pasado 18 de diciembre de 2017.

Solicito por esta vía se registre mi dirección de correo electrónico en la dependencia que corresponda, a efectos de informarme sobre posibles comunicaciones, publicaciones o futuras actividades, relacionadas con Villa Serrana y la elaboración del instrumento de ordenamiento territorial en curso.

Atentamente,



Roberto Villarmarzo

apuntes en el margen del Plan Local de Villa Serrana

SUMA: Se ensayan algunas anotaciones derivadas de la reflexión a partir del Documento de Avance del *Plan Local de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible Villa Serrana y su entorno*¹, realizadas con el exclusivo propósito de aportar a su perfeccionamiento.

a sobre la pertinencia y oportunidad

Resulta gratificante verificar nuevamente con la publicación del documento que se analiza, la preocupación del gobierno departamental de Lavalleja por el singular territorio de asentamiento de Villa Serrana.

La mencionada inquietud se ha expresado con particular énfasis en el Eje 10 de "*protección de zonas con alto valor paisajístico, religioso, arqueológico y cultural*", incorporado en la Directriz N° 4 de *Protección Ambiental*, del documento de Directrices Departamentales de Lavalleja².

Allí se propone, entre otras medidas, el "*establecimiento de zonas de exclusión, la exigencia de estudios de impacto ambiental para emprendimientos productivos referidos a la minería, generación de energía alternativa e industriales*", así como la "*promoción de la defensa de la biodiversidad*".

Es particularmente interesante el gráfico de las Directrices Departamentales que delimita la *Zona de Protección Departamental Villa Serrana, Marco de la (sic) Reyes y Salto de Agua del Penitente*, por las implicancias del extenso alcance espacial de la protección planteada.

En similar línea de trabajo, cabe destacar el Decreto de Medidas Cautelares para Villa Serrana³ y su reciente modificativo⁴, los que han generado un claro estatuto de protección para el ámbito territorial mencionado.

Cabe reputarse como sumamente oportuna la iniciativa planificadora, en momentos en que se intensifica la dinámica inmobiliaria en el área y se asiste a un notorio crecimiento de la actividad, tanto de residencia permanente como estacional y el turismo con sus servicios conexos.

Se observa que se trata de un documento que evidencia el muy inicial grado de avance en la elaboración del Plan Local. Por ello, resulta muy estimulante intentar formular alguna reflexión concreta que pueda coadyuvar al perfeccionamiento de la planificación, apuntando

¹ Puesta de Manifiesto a partir del 29 de marzo de 2018, Intendencia departamental de Lavalleja, Resolución N° 6403/2017 de 18 de diciembre de 2017.

² Intendencia de Lavalleja: *Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Lavalleja*, Documento Avance, 2012.

³ Junta Departamental de Lavalleja, Decreto N° 3151/2013 de Medidas Cautelares para Villa Serrana, 10 de julio de 2013 (parcialmente modificado por el Decreto N° 3282/2015).

⁴ Junta Departamental de Lavalleja, Decreto N° 3467/2017 de Modificación de las Medidas Cautelares para Villa Serrana, 13 de diciembre de 2017.

al establecimiento de mejores *"condiciones generales para el desarrollo sustentable de la localidad de Villa Serrana y su entorno"*⁵.

La historia de siete décadas de *"interrelación del ser humano y la naturaleza, a lo largo de los años, han producido una zona de carácter definido, de singular belleza escénica y con valor de testimonio natural, que contiene valores ecológicos y culturales"*⁶. Esta realidad, junto con los antecedentes de estudios y regulaciones para el área, nos obliga como sociedad a progresar en el cumplimiento del mandato legal para *"la identificación y definición de áreas bajo régimen de administración especial de protección, por su interés ecológico, patrimonial, paisajístico, cultural y de conservación del medio ambiente y los recursos naturales"*⁷.

El desafío es grande: construir un instrumento de ordenamiento territorial a la altura de la historia del lugar que, basado en los antecedentes, los logre superar.

b sobre la información y su diagnóstico

La recopilación y análisis de la información sobre el ámbito a planificar, resulta una actividad clave en la formulación de un plan. Todas las condiciones de ordenamiento a implementar para el territorio comprendido se basan en la información, y el análisis de ésta, que se ponga de relieve. Informar con la mayor precisión y detalle constituye la base de fundamento objetivable para las decisiones que contendrá el plan. De la profundidad y precisión de la información dependerá directamente la calidad y pertinencia de las determinaciones que se adopten en el ordenamiento. Se trata en definitiva, de basar las políticas de planificación sobre la base de conocimiento pertinente de la realidad.

Debe evitarse la información superflua y sobre todo aquella información secundaria que refiera a espacios territoriales mayores en los cuales se inserta el ámbito que se está ordenando. La información y su evaluación, deben referir estrictamente al ámbito del plan.

La información secundaria, de por sí muy útil, debe pasarse por el filtro de verificación respecto a su aplicación o existencia efectiva al ámbito considerado.

b1 sobre la delimitación del ámbito

La primera decisión para la elaboración del plan está constituida por la delimitación del área a informar, cuyos límites podrán pasar o no a constituirse en los del ámbito a planificar, debiendo ser por ello provisorios en esta primer etapa.

Resulta conveniente que dichos límites, sobre todo en la fase de relevamiento y análisis, sean lo menos arbitrarios posible, por ejemplo no adoptar límites administrativos o jurídicos,

⁵ Intendencia departamental de Lavalleja: Plan Local de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible Villa Serrana y su entorno, Puesta de Manifiesto, numeral 1.1.1 Introducción, p.1 (marzo 2018).

⁶ Ley N° 17.234 - Declárase de interés general la creación y gestión de un Sistema nacional de áreas naturales protegidas, como instrumento de aplicación de las políticas y planes nacionales de protección ambiental, artículo 3° (febrero de 2000).

⁷ Ley N° 18.308 - Marco Regulador General del Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, artículo 4° (junio de 2008).

y recurrir a elementos naturalmente limitantes. En particular resultan sumamente aptas las divisorias de cuencas. Un curso de agua, sobre todo arroyos y cañadas, no debieran ser límites de relevamiento.

Lo expresado no obsta para que, en aras de facilitar el manejo de la información secundaria, se utilicen los límites catastrales, ya que la información estadística suele estar referida a éstos. Se buscará entonces aproximar los límites naturales a los existentes entre padrones.

Para el caso, se observa que resultaría de buena práctica tomar como límites (aproximados atendiendo lo expresado respecto al catastro) para la fase de información:

- por el oeste, la divisoria de aguas entre el arroyo Talas Grande y el arroyo Pampillón;
- por el sur y el este, la cadena de cerros divisoria de aguas entre el arroyo de los Chanchos y el arroyo Marmarajá, lo que deja incorporados al área el cerro Áspero (originariamente comprendido en Villa Serrana), el cerro De La Leona y el cerro Negro, por ejemplo;
- por el norte, debiera prolongarse la información a la otra margen de la ruta nacional número 8.

Luego de completada la etapa de información y diagnóstico, podrá revisarse la delimitación para el ámbito del plan, que no necesariamente debe coincidir con la planteada para ésta.

b2 sobre las dimensiones de análisis

Las dimensiones de análisis son, inevitablemente, cortes más o menos arbitrarios que se imponen a la realidad que es siempre única y continua. El territorio registra una base física material: un suelo y su orografía, un sistema de cuerpos de agua y un subsuelo. Lo que puede originar microclimas diferenciados.

Sobre esta base física se desenvuelve la biota: animal y vegetal. Y luego la vida humana, que es parte de la mencionada, y que usa el territorio y lo estructura incorporando dotaciones, al tiempo que lo privatiza parcialmente generando un catastro.

Estas bases territoriales pueden leerse desde perspectivas diferenciadas, múltiples y superpuestas, lo que incluye las visiones: ambiental, patrimonial, paisajístico/cultural, histórica, social, antropológica, dotacional, económico/productiva, institucional/normativa, entre otras posibles.

A efectos de simplificar el presente aporte, se considerarán con flexibilidad las perspectivas o dimensiones utilizadas en el documento que se analiza.

b3 sobre el papel del análisis histórico/patrimonial

La historia de la ocupación humana en un territorio no solamente explica la realidad que se observa en el presente, sino que suele resultar una información relevante en la construcción de su futuro, ya sea aceptando la evolución de sus tendencias más o menos espontáneas, ya resultando una fuente inspiradora para imaginar un futuro deseado que le sea alternativo.

En el presente caso y en particular para Villa Serrana, corresponde documentar y valorar el acto creativo inicial -excepcionalmente único-, no sólo por respeto reverente a su autor sino porque por generaciones se lo ha considerado socialmente valioso.

El desafío más importante lo constituye determinar los componentes sustanciales que hacen al valor a proteger y desarrollar, para inducir las flexibilidades que reviste. No se trata de hacer un relato más o menos fiel de la historia, sino de rescatar la esencia del proyecto original y de los nuevos valores incorporados por sus habitantes -permanentes y estacionales- con posterioridad.

En Villa Serrana, los diferentes agrupamientos de en general pequeños lotes, se disponen a lo largo de circulaciones, adaptándose a la topografía, a modo de racimo (a los que Vilamajó denominó "poblados" o "barrios"), que se van estructurando por las circulaciones y dejando entre ellos espacios libres comunes. Según expresa Lucchini (1970): "*Si la división (de suelo) invadiera toda la superficie de las faldas, los lugares de uso colectivo dejarían de existir y eso sería un inconveniente de orden práctico, pues el planeamiento tiene como finalidad el solaz, el paseo y el ejercicio en medio de la naturaleza*"⁸.

Dejan entre sí amplios espacios no loteados, constituidos por las quebradas, cañadas, sangraderos y lugares de relieve abrupto. La pequeña dimensión de la inmensa mayoría de los lotes se ve compensada por la generosidad del suelo en común o público. Como el mismo Vilamajó anota: "*este planeamiento es un problema especial de ordenación del campo, no se trata de constituir densos núcleos poblados con vida estable, sino un tipo de composición que en nuestro caso podríamos llamarlo 'Colonia para week-end', con una distribución de ínfima densidad en relación al conjunto del predio*"⁹.

Como bien analiza Firpo (2007), "*en el caso específico de Villa Serrana, el alto porcentaje de espacios libres para la recreación pone de manifiesto el interés por lo colectivo frente a lo individual*"¹⁰. El planeamiento "*debe reunir todos los elementos de una composición armónica; debe colocarlos dentro de la naturaleza del lugar, respetando una doble relación, con lo particular y con lo general de ella. De la adaptación depende la economía, de la situación la belleza. Estas dos características, adaptadas a la topografía y situarse dentro del paisaje, es lo que se trata de estudiar y manejar*"¹¹, tal como ya expresaba el mismo Vilamajó.

Y en la composición "*se excluyen las partes bajas y altas, optando por las medias, teniendo también en cuenta las líneas de escurrimiento del agua*" logrando que "*los barrios a su vez estarán separados por quebradas que serán de dominio público*"¹².

En el sentido anotado, debe tenerse en cuenta que "*las decisiones de la Sociedad Anónima aparejaron una reducción drástica del predio original (de 4000 a 2500 has) desopojandolo de las tierras destinadas y usos rurales y, en general, no urbanizables. La pérdida más sensible es la del entero Cerro Aspero*"¹³. Esta realidad, junto con el aumento del área loteada, aparejó la disminución de las áreas de dominio público, lo que distorsionó absolutamente la concepción original del planificador.

⁸ Lucchini, Aurelio (1970): *Julio Vilamajó. Su arquitectura*. Edición del Servicio de Publicaciones de la Universidad de la República, Montevideo.

⁹ de Sierra, Fernando (2015): *Las valijas de Vilamajó*. Ediciones Universitarias, Universidad de la República, Montevideo. (Textos encontrados en las valijas).

¹⁰ Firpo Tagliani, Florencia (2007): *La naturaleza en la obra de Julio Vilamajó*. Programa Alfa - Red Pehuén, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional de la Plata.

¹¹ de Sierra, Fernando (2015): op. cit.

¹² Firpo Tagliani, Florencia (2007): op. cit.

¹³ Instituto de Diseño-Instituto de Historia-Taller Schelotto (2002): *Villa Serrana / Una idea objetivo*, Asesoramiento Facultad de Arquitectura al Ministerio de Turismo, Universidad de la República.

El análisis histórico debiera, entonces, pasara por el relevamiento, análisis y documentación, en especial cartográfica, de la realidad actual en estos aspectos.

Debe verificarse en terreno cuánto de afectación registran las "zonas boscosas" y las "cuñas selváticas". En particular es necesario verificar si las áreas preservadas por el proyecto original el alto porcentaje de espacios libres "de dominio público".

En el sentido anotado, debería hacerse una revisión histórica de la evolución catastral y registral respecto a los predios. Llamen la atención numerosos situaciones de "zonas boscosas", "quebradas que introducen cuñas selváticas" y otras situaciones "que serían de dominio público", que se encuentran empadronadas. Pueden citarse, a vía de ejemplo, los padrones números 467, 576, 861, 2396, 2425, 2471, 2472, 2508, 2509, 2525, 2526, 12850 y 13781, entre otros, que en los gráficos originales aparecen con el carácter de espacios públicos y que, en los hechos, han estado por lo menos los primeros 50 años liberados a ese uso, sin restricciones.

Debe tenerse en cuenta, a efectos del necesario análisis, por ejemplo, la mención que realiza el Documento de Avance a la intervención de la Liga de Fomento en el año 1954 para la construcción de la represa en lo que sería el padrón N° 2425, desde entonces librado al público, así como otras acciones colectivas en los espacios de centralidad de Villa Serrana y otras zonas liberadas al uso público efectivo.

Un dato importante a estos efectos es que, según informa Firpo, de los "barrios" planificados, "*Los Romerillos y La Cumbre fueron las únicas propuestas concretas (...) que Vilamajó realizó*"¹⁴, aunque "*con el agregado posterior de nuevos solares en sus bordes*"¹⁵, quedando sus ideas originales distorsionadas por la acción fraccionadora de la sociedad anónima propietaria en los años inmediatos. "*El fraccionamiento sucesivo respeta en parte el Plan Vilamajó (en Las Cumbres, Los Romerillos, El Guazubirá) y modifica la forma y aumenta la ocupación prevista en el núcleo El Golf-El Bosque (sobre el Cerro de La Leona) (sic) y más drásticamente en la extensión al Norte de la Sierra Alta (Leona Baja en la denominación original)*"¹⁶.

Entre paréntesis: el análisis también debiera diagnosticar las intervenciones realizadas sobre el patrimonio construido, en particular la desnaturalización de la represa Stewart Vargas, así como la muy reciente intervención en el espacio principal del Ventorrillo de la Buena Vista.

Vilamajó plantea también la cuestión de las intervenciones a través de dos preguntas que: en el contexto de sus convicciones, se responden solas: "*¿Es en la zona boscosa actual que debe establecerse la composición buscada? o ¿Debe conservarse esta zona como atracción del conjunto, es en otro lugar de la propiedad que debe buscarse la solución?*"¹⁷.

Es tanta su preocupación por la protección de las masas vegetales de diferentes portes, pero especialmente los arborescentes que llega, por ejemplo, a plantear que "*los propietarios tendrán la obligación de conservar las especies naturales, en una porción de un árbol cada 124 m²*", con extrema precisión, para llegar enunciar que "*se propone crear un jardín a gran escala*"¹⁸.

Otra verificación imprescindible reside en el análisis de la revisión de la cartografía histórica disponible, desde los gráficos originales de Vilamajó hasta sus versiones posteriores. Esta

¹⁴ Firpo Tagliani, Florencia (2007): op. cit.

¹⁵ Instituto de Diseño et al (2002): op. cit.

¹⁶ Instituto de Diseño et al (2002): op. cit.

¹⁷ de Sierra, Fernando (2015): op. cit.

¹⁸ Ambas citas por: Firpo Tagliani, Florencia (2007): op. cit.

evolución se verá expresada tanto en el alcance del loteo y fraccionamiento del suelo, que se refleja incluso en las denominaciones de los “barrios” o “poblados”, según se puede deducir¹⁹ y se ensaya describir seguidamente:

- “Las Cuestas”, en la denominación (y diseño) original de Vilamajó, mencionado posteriormente como “Las Cumbres”, e incluso conocido actualmente como “La Cumbre”.
- “Los Romerillos”, único barrio que mantiene inalterado el nombre (y diseño) original de Vilamajó y al este del cual se abre al balcón del valle “De la Alegría” el Ventorrillo de la Buena Vista²⁰.
- “Las Vistas”, según lo denominó Vilamajó y tempranamente nombrado “El Guazubirá” o simplemente “Guazubirá”, por localizarse en la ladera sur del cerro con dicho nombre;
- “Colmenar de Abajo”, planeado por Vilamajó en la costa oeste del arroyo “Miraflores” (De los Chanchos) por debajo y al oeste de Los Romerillos, pero que no se concretó según lo previsto por aquél y hoy no suele ser distinguido con una denominación propia. Es en este “barrio” que Vilamajó proponía la centralidad del poblado, el “Pueblito Administrativo”, el “Centro Comunal” o la “Aldea”, que incluía: un edificio de administración, una escuela, un hospital, una comisaría, un cine, comercios y talleres²¹.
- “El Prado”, en la costa oeste del arroyo De los Chanchos y así bautizado por Vilamajó, aunque tempranamente fraccionado diferenciadamente en dos sectores, designados como “Barrio Obrero” (que algunos planos de Vilamajó aparece como un sector de El Prado con el nombre de “La Aldea”) y “El Golf”, aunque actualmente los agentes inmobiliarios han apodado este último como “Baño de la India” o incluso “Rotonda”.
- Los barrios designados por Vilamajó como “La Leona Alta” (en la ladera oeste del cerro De la Buena Vista, al noreste del Lago) y “La Leona Baja” (al norte del Lago), fueron rebautizados en conjunto por la Sociedad Anónima como “Sierra Alta”, simultáneamente con la alteración de las características del loteo propuesto en el plan -como sucedió en los otros barrios fraccionados sin Vilamajó-.
- Fuera de lo previsto en la planificación original de Vilamajó se realizó una extensión hacia el sur-sureste de “El Prado” con el nombre de “El Bosque” y que los agentes inmobiliarios han rebautizado como “Observatorio Bajo” y “Observatorio Alto” (este último es en realidad una extensión hacia el sur de la urbanización proyectada originalmente de “El Prado”);
- También fuera del plan original, se extendió hacia el norte el fraccionamiento de la previsión de Vilamajó para “La Leona Baja”, inicialmente bajo la denominación común de “Sierra Alta” y nombrado actualmente por los agentes inmobiliarios como “Atalaya”.

De entre los numerosos contenidos de los documentos producidos por Vilamajó, es útil destacar el proyecto de normativas para los parámetros urbanísticos de la Villa. En éstos se distinguen los principios generales que rigieron la composición original de su plan y que

¹⁹ El Documento de Avance del Plan Local utiliza indistintamente y con escasa precisión las diferentes denominaciones.

²⁰ En el Documento de Avance se ubica erróneamente al Ventorrillo de la Buena Vista en el cerro Guazubirá.

²¹ Instituto de Diseño et al (2002): op. cit.

hubieran debido conducir las acciones posteriores. Vale citarlos aquí²² como referencia para el ordenamiento a promover:

- *Los trazados se adaptan a las pendientes del terreno.*
- *La orientación y las vistas deciden en la definición del trazado.*
- *Se dejan libres las principales líneas de escurrimiento de aguas.*
- *No se fraccional los sitios bajos ni altos: la división se realiza en las alturas medias. Los sitios altos se planta para dar mayor escala al conjunto.*
- *La dimensión de los espacios libres está en relación inversa a la superficie de los solares.*

Incluye previsiones normativas para parámetros tales como²³:

- la superficie edificable máxima en cada predio, fijando un FOS del 14% máximo;
- retiros mínimos de 2 metros referidos a todos los límites de predio;
- la obligación de conservar las especies naturales, en una proporción de un árbol cada ciento veinticinco metros cuadrados;
- dimensiones mínimas para los locales, incluyendo la altura;
- aljibes para el abastecimiento de agua y sistema estático para la evacuación de aguas servidas;
- la ejecución en piedra de un 20% mínimo de la superficie total de muros exteriores;
- la inclinación de los techados con un mínimo de mts. 0,45 por metro.

También incluye otras previsiones, además de las reiteradamente citadas referidas a ubicación de las construcciones en el lote y a la materialidad y aspecto general de éstas, tales como las definiciones para los cercos, que *no debían interrumpir la continuidad superficial del terreno conservándola como una unidad*, proponiendo un único diseño en base a troncos de árboles.

Respecto a los usos, cabe destacar las prohibiciones²⁴ para:

- la producción de ruidos molestos;
- la tala y depredación de la flora, tanto en espacios públicos como privados;
- hacer fuego fuera de los lugares al efecto;
- la colocación de antenas y molinos de viento;
- la colocación de anuncios con fines de propaganda;
- la incorporación de tendidos de electricidad y teléfono "incorporados al paisaje", de no ser posible obras subterráneas.

Respecto a las arquitecturas, si bien la santificación patrimonial no necesariamente proviene de su antigüedad, la vigencia temporal de los valores construidos en su historicidad sí puede justificar la catalogación a efectos de su preservación. En cualquier caso, la firma del autor de una arquitectura no necesariamente es un dato suficiente para su incorporación a los bienes protegidos.

Es por ello que se hace imprescindible la realización de un inventario detallado de bienes y espacios que habilite su catalogación a efectos de su protección patrimonial. Existen interesantes ejemplos que merecen su estudio detenido, para que los bienes protegidos no

²² Instituto de Diseño et al (2002): op. cit.

²³ Instituto de Diseño et al (2002): op. cit.

²⁴ Instituto de Diseño et al (2002): op. cit.

queden restringidos al Ventorrillo de la Buena Vista y el Mesón de las Cañas, como en la actualidad.

Además, el listado a proteger no consistirá solamente de edificios y espacios arquitectónicos, sino que debe incorporar conjuntos vegetales, lugares naturales o artificiales, como miradores, visuales protegidas y paisajes.

De la lectura con cierto cuidado de la historia -de la cual lo precedente intenta ser apenas un mínimo emergente-, resulta evidente no sólo que constituye un conocimiento necesario para proyectar el futuro, sino que sobre todo, se revela la indudable vigencia prácticamente integral de los propósitos y propuestas de la planificación inicial de Vilamajó. Asimismo se verifica la valoración de los retrocesos que han implicado las distorsiones posteriores operadas a Vilamajó por la sociedad anónima propietaria de la casi totalidad de suelo, hasta la fecha, junto con la comprobación de inoperancia de la disciplina territorial mínima.

b5 sobre la plataforma natural de asentamiento

La descripción y diagnóstico de la situación del territorio a planificar y su entorno es una base imprescindible para elaborar la propuesta de ordenamiento. Los contenidos de la información a relevar y analizar deben tener en cuenta cuáles son los alcances de las disposiciones que pueden y se aspira incluir en el plan. No se trata de copiar y pegar indiscriminadamente toda la muy extensa información secundaria actualmente disponible, sino seleccionar cuidadosamente aquella que apunta a los objetivos planteados para la instrumento de planificación en elaboración. Carece de sentido transcribir información sobre aspectos que no se aspira regular (en todo caso podrían incorporarse en anexos con fin ilustrativo, un buen ejemplo podría ser la caracterización geológica incorporada al Documento de Avance, que no parece aportar en forma significativa al proceso de planificación en curso).

Por otro lado, todas las informaciones secundarias deben verificarse en el sitio, por observación e investigación directa, por censos o encuestas específicos, o recurriendo a informantes calificados, lo que permita describir y caracterizar adecuadamente el ámbito de planificación, por la verificación cuidadosa de los estudios que describen unidades territoriales de mucha mayor superficie y que en la caracterización puntual suelen aparecer distorsionadoras.

Se verifica en el Documento de Avance del Plan una ausencia de reflexión sobre la mayoría de las informaciones, en general secundarias, que aporta, sin agregar una confrontación de las derivaciones posibles de los hechos o procesos descritos.

Simplemente a vía de ejemplo, el hecho de que Villa Serrana se localice exactamente en la divisoria de aguas entre dos cuencas importantes y en sus cabeceras: Cebollatí/Laguna Merín y Santa Lucía/Río de la Plata, puede explotarse como una singularidad valiosa a potenciar.

La descripción y análisis del terreno sí es una información altamente significativa para el trabajo de elaboración del plan.

Resulta imprescindible contar con una modelación planialtimétrica fina del ámbito territorial. Esta cartografía orográfica debe completarse con una detallada información hidrográfica. El conocimiento preciso sobre los cuerpos de agua, sus caudales según estacionalidad y sus áreas de escurrimiento, son necesarios a efectos de la planificación de un territorio con las singulares condiciones de relieve como el que se trata.

Sobre los caudales de los cuerpos de agua deberán relevarse la situación de sus múltiples represamientos, formales (represa Stewart Vargas y Baño de la India) e informales, además de las tomas existentes y sus caudales. Debe complementarse con los estudios necesarios para construir la tercera represa prevista por Vilamajó sobre la cañada De las Cañas.

Respecto a su calidad, resulta necesaria una evaluación consistente de sus grados de contaminación según localización, junto a la determinación de sus orígenes (lo que muy probablemente se explique casi exclusivamente a partir de los mecanismos de disposición de efluentes líquidos de la residencia y otras actividades humanas).

Vale hacer un paréntesis y recordar aquí que los lagos artificiales han constituido un atractivo de esparcimiento y natación recreativa, en Villa Serrana. El Baño de la India siempre limitado por su usual desecamiento en el estiaje, pero el Lago principal excluido ya por más de dos décadas por su muy importante eutrofización. Por muchos años se abrían las compuertas y se lo limpiaba, al igual que el de la India en algún verano. Se lograba así mejorar las condiciones para su uso recreativo, al tiempo de aumentar su capacidad de acumulación de agua.

En similar sentido, se abre la necesidad de evaluación sobre las pozas naturales existentes a lo largo del arroyo De los Chanchos, en particular La Olla, que si bien no se encuentran dentro de la urbanización, fueron utilizados por más de sesenta años con ánimo recreativo y que el plan debiera encontrar la manera de recuperar para el uso social.

Es a partir de la información cartográfica señalada que debe superponerse la caracterización de la naturaleza de los suelos y los afloramientos rocosos, con su identificación geológica.

Sobre esta acumulación de información se debe cartografiar la cobertura de suelo, seguramente con apoyo de fotointerpretación pero necesariamente con trabajo de relevamiento en campo complementario.

Resulta imprescindible contar con documentación cartográfica sobre la localización y características de la cobertura vegetal, particularmente acerca de los montes de especies nativas, debidamente catalogados: especies dominantes y frecuentes en cada uno, edad y estado, entre otras informaciones. Esto es particularmente importante a lo largo de quebradas, arroyos, cañadas y sangradores.

Esta identificación de especies vegetales pasa entonces por su vinculación con la tipificación de sus localizaciones y la catalogación de sus agrupamientos naturales frecuentes. Se pasará así de un mero catálogo a un relevamiento intencionado para la formulación de un instrumento de ordenamiento territorial que proteja y potencie los valores ecosistémicos y de paisaje. Debe identificarse espacialmente la existencia y condiciones del monte nativo con el objeto indicado.

Porque en el tipo de formación vegetal que corresponde a los hábitats serranos, es un conglomerado entremezclado de ejemplares de múltiples especies, en que los individuos arbóreos o arborescentes crecen sobre un "sotobosque" de arbustivas muy variadas, en general difícilmente penetrable.

La pérdida de este sotobosque no sólo dificulta la vitalidad del conjunto y reduce las posibilidades de reproducción de todas ellas, sino que elimina el hábitat de múltiples especies animales (invertebrados, anfibios, reptiles, aves y pequeños mamíferos), que cuentan en su amparo las condiciones para su desarrollo, lo que también reduce cadenas tróficas propias del monte serrano.

Una información pertinente para incluir en la Memoria no será un breve catálogo de unas pocas especies (en el Documento de Avance se eligieron sólo siete, sin mayor explicación²⁵), sino una descripción de la tipificación de agrupamientos vegetales en relación con los tipos de hábitat y microclimas, debidamente cartografiados. En un anexo sí se podrían incluir las descripciones botánicas de las especies más frecuentes, particularmente las arbóreas y arborescentes, tales como: coronilla, canelón, sombra de toro, chal chal, talas varios, aruera, arrayán, tarumán, molle rastrero, higuerón, palo de fierro y unas pocas más de alguna distribución en el ámbito.

Las arbustivas de significación, podrían catalogarse también en anexos, con intención de general protección para el paisaje de las pequeñas praderas comprendidas entre los macizos de árboles y arbustos mayores. Entre ellas podrían catalogarse: espina de cruz, envira, lantana, romerillo, chircas varias, carqueja, marcela, caraguatá y varios tipos de tunas (de existencia acosada por la extracción depredadora), además de muchas otras especies abundantes.

Deberá tipificarse su distribución, ya que los diferentes agrupamientos vegetales se desarrollan diferenciadamente según la orientación, altitud y naturaleza de los terrenos y la presencia de afloraciones rocosas.

Pero seguramente uno de los estudios más importantes respecto a los vegetales resida en la identificación, localización y análisis de las especies exóticas y dentro de éstas, las subespontáneas invasoras.

Si bien Vilamajó recomendó la plantación de conjuntos de árboles exóticos en las zonas altas de los bordes del ámbito "*para dar mayor escala al conjunto*", debe analizarse la pertinencia de su renovación y especialmente, la congruencia de admitir su plantación en zonas de altura media y baja. Se trata de grupos de eucaliptos y cipreses, en general muy añosos y con signos de deterioro.

A efectos de la necesaria decisión a incluir en la planificación, se requiere investigar las invasoras arbustivas, particularmente las de gran distribución en el ámbito: cotoneaster, zarzamora y madre Selva, con creciente expansión ocupando nichos y ahogando el desarrollo normal de especies autóctonas en sus áreas naturales de desarrollo.

Con similar objetivo dirigido a la conservación y adecuada evolución del ecosistema y su paisaje humanizado, es que debe estudiarse la fauna local.

Tampoco aquí se requiere un simple catálogo integrado por las especies que, a partir de información secundaria, pueden existir en el ámbito del plan, sino que es necesario verificar los avistamientos recientes para identificar los hábitats y su localización concreta, para generar una base para las determinaciones a incluir en la planificación.

En anexos podrán describirse detalladamente las especies animales más comunes y significativas²⁶, tales como: zorrino, lagarto, zorro, gatos monteses, guazú-virá, murciélagos, víboras varias, ratones de campo, mulitas y especialmente numerosas aves, como: hornero, picaflor variados, benteveo, perdiz, picapalos grande y chico, tero,

²⁵ Se ha incluido alguna especie muy poco frecuente, tal como el molle *Schinus molle*, de escasa presencia y siempre cultivado; si bien es común el molle rastrero *Schinus Engleri* var. *uruguayensis*, aunque no se trate de un vegetal que se destaque en los abigarrados agrupamientos naturales.

²⁶ En el Documento de Avance puesto de manifiesto, se mencionan algunas especies que no consta que haya habido avistamientos en las últimas décadas, entre ellas el ñandú o el carpincho (este último, los más memoriosos afirman alguna que vez se observaron en áreas bajas y barrosas, fuera del ámbito, en sus proximidades).

benteveo, sabiá, zorzal, calandria, tordo, churrinche, pirincho, dormilón, viudita, ratonera, gallineta, cuervillo, martín pescador, lechuzas y búhos, cotorra, torcaza, cardenales, carancho y los llamados comúnmente cuervos, entre muchas otras.

Particularmente preocupa el escaso avistamiento de algunos de los mencionados, casos del cardenal azul o guazú-virá y algunas culebras, por ejemplo. La persecución ignorante junto con la pérdida parcial de hábitats y la destrucción de corredores biológicos, especialmente en su vínculo con el suelo rural circundante, seguramente explica la desaparición o escasez de ejemplares de algunas especies, muy frecuentes en un pasado muy cercano.

También es en el caso de la biota animal, identificar, caracterizar y localizar adecuadamente la presencia de fauna exótica. Se trata tanto de los animales domésticos como de la fauna silvestre exótica, entre ella la liebre, seguramente el mamífero de más extendida presencia.

Entre los animales domésticos, los bovinos, ovinos, caprinos y porcinos, formaron parte de la propuesta original de Vilamajó, con el objetivo explícito de caracterizar el poblado como urbanización con reminiscencias de aldeas en paisajes montañosos, *"con áreas dedicadas a labranza, pastoreo y huertas"*. El plan debe poner en cuestión la pertinencia y alcances concretos de esta caracterización, pero no debe descuidar el carácter de fuente de sustento para buena parte de la población residente, así como su indudable participación en el paisaje humanizado que se valora de Villa Serrana.

Otro enfoque requieren los animales domésticos "de compañía": perros y gatos. No son demasiado numerosos los que han sido abandonados, pero tanto éstos como los que sus propietarios dejan sueltos, realizan una abundante actividad depredadora, que está en el origen de la merma de poblaciones de algunas especies animales silvestres.

Seguramente los perros sueltos, junto con las acciones de algunos humanos (en la persecución directa y por la destrucción de sus hábitats, que no sólo reduce las especies atacadas sino que ésta repercute en la disminución de otras por alteración de la cadena trófica), estén en el origen de la disminución de la presencia de numerosas especies animales, particularmente las terrestres, así como de algunas aves cazadas por su canto.

Los sonidos propios de la naturaleza en el lugar constituyen también un componente de protección necesaria. En vista a su regulación por el plan, será necesario relevar las fuentes de contaminación acústica (vehículos ruidosos, particularmente cuatriciclos y ciclomotores), así como equipos electroacústicos, que ya proponía regular Vilamajó.

También la contaminación luminosa, especialmente la del cielo nocturno, para lo cual deberían constatarse las fuentes existentes y potencialmente incorporables, a efectos de su regulación normativa por el plan.

b6 sobre la base material dotacional y económico-productiva

Como se analizó en el aporte de la historia a la planificación, en el territorio del plan y su entorno, se produjo una sustancial alteración en la base material para el asentamiento humano, con caracteres particulares. Se incorporaron al territorio una serie de transformaciones esenciales.

La primera de las transformaciones fue su pasaje de suelo rural productivo a suelo urbanizado. En la intención de su planificador sería un nuevo centro poblado -en el marco de la ley de centros poblados de reciente vigencia al momento del proyecto- y luego legalizada como un mero barrio "suburbano" de la ciudad de Minas.

Este cambio en la calidad, de lo que hoy denominamos categoría de suelo, se vio sostenido por la división del suelo en pequeñas parcelas o predios, generando una transformación también sustancial en la naturaleza de la estructura catastral, que habilitaría una nueva estructura de dominio signada por la propiedad privada de pequeñas superficies (inmersos para Vilamajó en un espacio de dominio público "*en relación inversa a la superficie de los solares*").

Lo que se organiza en base a una estructura territorial según un modelo de ordenación sistemática, que se ha descrito en el apartado de análisis histórico como de racimo. En éste, los "poblados" o "barrios" agrupan en forma compacta en general pequeñas parcelas y algunas mayores en los extremos, rodeadas de muy amplio espacio libre público. Cada racimo de parcelas, organizado por la circulación pública (en los barrios originales, separando vehicular de peatonal), se vincula con otros similares suficientemente alejados, constituyendo los agrupamientos básicos (poblados). A su vez, las circulaciones generales estructuran los poblados entre sí para conformar la Villa, como humanización del paisaje, así urbanizado.

Esta estructura territorial no es abstracta, sino que se va ajustando a la realidad del territorio en que se desarrolla, atendiendo a su relieve, a las pendientes, a la presencia de afloramientos rocosos y especialmente, a las masas vegetales. Todo con el objeto de generar un nuevo paisaje, humanizando y valorizando la base natural preexistente.

Resulta imprescindible incorporar la información detallada y cartografiada de la mencionada estructura territorial actual, tanto la correspondiente a la estructura catastral y dominial, como la concretada materialmente en el territorio.

En referencia a la condición dominial de los espacios públicos debe resolverse teniendo en cuenta el pronunciamiento de la Asociación de Escribanos de agosto de 1995, citado en el documento *Villa Serrana / Una idea objetivo* (Instituto de Diseño-Instituto de Historia-Taller Schelotto, 2002), en sentido de que "*el lago, las plazas, parques y jardines librados al uso público pertenecen al Gobierno Departamental, sin importar que tengan un número de solar asignado*".

Si bien no con el mismo carácter de necesidad, resultaría en un aporte bien útil para la planificación, el contar con información espacialmente referenciada sobre los valores de suelo actuales.

Especialmente debe caracterizarse debidamente la situación de la red vial, su estado actual y sus particularidades de diseño que permitan evaluar la sostenibilidad de su materialidad constructiva en el tiempo. Esto es particularmente importante para la red secundaria, la que no siempre corre actualmente por espacios de dominio público. En el caso de la red principal, deberán analizarse los trazados actuales y verificar alternativas de mejor comportamiento en cuanto a la durabilidad. Asimismo debe documentarse y evaluarse la red vial proyectada y su viabilidad material.

En cuanto a las dotaciones de infraestructura, revista muy particular importancia la documentación de las realidades hoy existentes de abastecimiento de agua y de disposición de aguas servidas. Es necesario responder las preguntas sobre de dónde proviene el abastecimiento y cómo se disponen las aguas negras, predio a predio. En el caso del abastecimiento, deberá relevarse tanto las tomas de agua superficial existentes como los servicios de aguatero y la recogida de agua de lluvia (agua que se resta al escurrimiento superficial natural).

Esto debe ser acompañado por información precisa y confiable de la entidad pública responsable -OSE- sobre las posibilidades futuras de resolución ambientalmente positiva y con menor riesgo sanitario que en el presente. Resultaría irresponsable habilitar la continuidad en el aumento en la densidad de ocupación sin una perspectiva cierta de futuro; y esta información debe estar en la base de las disposiciones de ordenamiento que se adopten en el plan.

Seguramente la red de energía eléctrica también debe requerir una revisión para su ajuste a evolución predecible de la demanda. Toda previsión al respecto deberá ser muy cuidadosa con el diseño de sus componentes en relación a las calidades de los paisajes, lo que deberá ser recogido en el ordenamiento.

Respecto a las dotaciones públicas, debe documentarse y cartografiarse la existencia de espacios públicos y otros servicios. Entre ellos: la escuela Rural N° 97, en barrio La Cumbre (Las Cuestas) con frente al camino Bernasconi²⁷, y el Destacamento Policial sobre la avenida Vilamajó frente al empalme con la calle Molle, en Sierra Alta (La Leona Baja), actualmente sin personal permanente. A ello debe incorporarse la cobertura de otros servicios: de salud, sociales, de seguridad, etc.

Entre los servicios públicos, deben considerarse como centrales los mecanismos existentes de recolección y disposición de residuos sólidos.

También debe incluirse la presencia de formas de vigilancia territorial, guardaparque y sus funciones, inspección municipal, etc.

En cuanto a las dotaciones de servicios comerciales, debe informarse sobre los existentes, sus alcances y localización, buscando caracterizar la situación espacial actual que permita establecer una propuesta de ordenación adecuada.

En el mismo sentido, resulta necesario contar con información detallada, cuantificada y localizada sobre las ofertas de alojamiento, gastronomía y otros servicios al turismo. Tanto los establecimientos formales como los existentes con servicios "de persona a persona". El dato de número de camas en oferta, de lugares disponibles para levantar una carpa, de número de cubiertos disponibles y de número de caballos de paseo (por ejemplo), así como sus localizaciones respectivas, resulta en un dato relevante para la planificación para la construcción de la realidad futura.

Esto en el marco de producir información cartografiada sobre los puestos de trabajo, de las fuentes de empleo y de oportunidades de generación de ingresos para la población.

También deben relevarse las otras actividades productivas existentes en el ámbito del plan que resultan en oportunidades de trabajo para la población, tanto residente en dicho espacio como externos a él. La carga animal en el ámbito y en Villa Serrana, junto con una estimación de la relación con la capacidad de carga, resulta también un dato de importancia para la ordenación futura.

b7 sobre la sociedad local permanente y estacional

Si bien la información provista por el Censo 2011 resulta algo escasa, si su transcripción se completa en algún aspecto ausente²⁸ y se la complementa con observación participante en lugar y entrevista con informantes calificados, puede resultar en parte suficiente a los

²⁷ En el Documento de Avance del Plan la ubica *sobre la ruta N° 8 en el kilómetro 145*.

²⁸ A vía de ejemplo: llama la atención la ausencia de información de género, disponible en la información censal.

efectos de las propuestas de ordenamiento. (La ECH del INE no admite la desagregación, por lo cual no resulta de utilidad en este caso).

Un aspecto no informado refiere a la actividad laboral y la fuente de ingresos de la población permanente, lo que resultaría un complemento de suma utilidad para complementar lo planteado respecto a la base económico productiva en el ámbito. También acerca del vínculo de posesión del hogar para con la vivienda.

En todo caso, debe intentarse cartografiar la información, o por lo menos tentar una aproximación sobre la distribución espacial de la población y sus características.

Además de la información sobre la población, es imprescindible complementarla con la documentación de la situación de vivienda y su localización espacial, en términos de tamaño y calidad constructiva, por ejemplo.

La información cartográfica²⁹ aportada por el Documento de Avance resulta insuficiente a los efectos de formular propuestas de ordenamiento, ya que en el gráfico simplemente se colorea la totalidad del predio según la ocupación. Además predominan ampliamente los “no comprobado”, lo cual convierte la información en inútil por absolutamente incompleta. Y también resulta de escasa utilidad no contar con la realidad de ocupación del predio, sino solamente con la información (muy incompleta) de si éste se encuentra ocupado o no.

En el mismo sentido, puede observarse el gráfico de edad de las construcciones³⁰ en que la inmensa mayoría corresponden a S/D (sin datos).

Si bien es más difícil, a partir de un relevamiento de las viviendas, tentando aproximar a su capacidad de alojamiento por su tamaño, podrá aproximarse a la entidad numérica de la población estacional máxima, sumando la disponibilidad de camas en los servicios de alojamiento³¹.

Debe apuntarse a contar con información actualizada sobre población y su distribución, en baja temporada y en los picos de temporada, a efectos de contar con una base informativa mínima para plantear las propuestas de ordenamiento.

b8 sobre la institucionalidad

La alusión a la institucionalidad requiere referir no solamente a las instituciones -públicas y privadas- existentes, con jurisdicción o influencia en el ámbito, sino también a las reglas y normas, legales o informales, que regulan las conductas y acciones en dicho territorio.

Respecto a las instituciones debiera formularse un mapa de actores, comprendiendo todas las instituciones y sus dependencias, del Estado y del Gobierno Departamental que tienen algún tipo de jurisdicción sobre el territorio comprendido en el ámbito del plan, estableciendo sus competencias específicas y el grado de compromiso necesario para la concurrencia en el éxito del mismo.

En el mismo sentido, es necesario mapear la institucionalidad local, independientemente del grado de formalidad de cada una de ellas y su penetración o alcance social. A vía de ejemplo

²⁹ Aun cuando se trata de un gráfico exclusivamente de información, éste ha sido incluido en la Memoria de Ordenación en el Documento de Avance.

³⁰ También en este caso ha sido incluido en la Memoria de Ordenación en el Documento de Avance, siendo que se trata de un gráfico exclusivamente de información.

³¹ En el Documento de Avance se menciona también *el aumento constante sobretudo* (sic) *en los meses de verano del turismo de camping*, aun cuando éste se ha visto casi extinguido por las limitaciones impuestas en los últimos años.

puede citarse aquí no solamente la histórica Liga de Fomento sino también la Comisión de la Escuela y otras más o menos circunstanciales.

También deben glosarse la totalidad de las normas (leyes, decretos, reglamentaciones, etc.) del Gobierno Nacional y del Gobierno Departamental, que resultan de aplicación en el territorio³².

En cuanto a la normativa departamental, es necesario diagnosticar su resultado, evaluando su incidencia en la realidad actual relevada. Si bien no es posible verificarlo para el último decreto por recientemente aprobado, sí puede y debe hacerse por los anteriores vigentes desde 2003.

También es posible avanzar en su valoración a partir de las constataciones del relevamiento y diagnóstico relevado para la memoria. Simplemente a vía de ejemplo de esta alternativa, pueden citarse algunas constataciones primarias sobre disposiciones que es necesario cuestionar a la luz de lo informado: lo vago y abierto de la aceptación de fraccionamientos con un área mínima de 300 metros cuadrados; la apertura para posibles edificaciones de azotea; la falta de exclusión para permitir construcciones que por su localización requieran extraer árboles o macizos vegetales, exijan la modificación de relieve o la destrucción de afloraciones rocosas (aunque para la tala, que está admitida en forma genérica y sin referirse a necesidades derivadas del proyecto arquitectónico o paisajístico, se exija un trámite especial); la habilitación para construcciones en zonas de retiro; o la autorización para cercos que impidan la continuidad espacial y la libre circulación de pequeños animales silvestres.

Como toda medida cautelar, ésta tiene un plazo de vigencia, que para el caso se puede estimar como sumamente breve, atendiendo a los tiempos normales para la tramitación de la normativa permanente que deberá consagrar el plan.

Respecto a las normativas nacionales, se debe destacar la referida a los suelos de prioridad forestal³³, además de otras como el Índice CONEAT³⁴. La información sobre la prioridad forestal resulta sumamente relevante a efectos de adoptar decisiones de ordenamiento para el área búfer e incluso fuera de ésta para proteger conos visuales significativos con horizontes más lejanos.

c sobre la propuesta de ordenamiento

Tal como debiera haber quedado evidente a partir de los comentarios sobre los profundos déficit en la información contenida en la respectiva memoria, sobre esa endeble base resulta muy difícil o casi totalmente imposible avanzar en la definición de un ordenamiento para el ámbito, que vaya más allá de lo ya recogido en el Decreto de Medidas Cautelares. Sin un conocimiento preciso, documentado y cartografiado, sobre el territorio que se planifica, toda

³² Si alguna de las normativas reviste particular interés, podría reproducirse en anexos. Así, no resulta en una buena práctica el incluir el texto del decreto N° 3467 en el cuerpo de la Memoria de Información.

³³ En el Documento de Avance del Plan Local se ubica esta información como parte del Dimensión Económico - Productiva, aun cuando se trata de una disposición normativa.

³⁴ También informado como parte de la Dimensión Económico - Productiva, siendo normativa.

propuesta ordenadora provendrá bien de preconceptos o prejuicios, de voluntarismos bien intencionados, o bien de objetivos, intereses o propósitos -ya sea implícitos o explicitados- externos al desarrollo sostenible del ámbito.

Es por ello que aquí se podrá expresar poco y breve, sobre posibles propuestas de ordenamiento para el ámbito del plan. Simplemente se plantearán aspectos metodológicos y alguna sugerencia meramente tentativa, formulada con ánimo abierto, a partir de la información disponible y sobre todo, rescatando los aspectos más indudablemente vigentes (algunos de los cuales no debieron haberse abandonado) del proyecto original de Julio Vilamajó.

El ordenamiento debe comprender:

- La estructura general del ordenamiento, incluyendo las decisiones que tienen el nivel de estructurales, por integrar los componentes sustantivos del ordenamiento configuradores de su modelo urbano y territorial.
- Una definición precisa espacialmente referenciada de las categorías y subcategorías de suelo.
- La exclusión de terrenos con valores de protección patrimonial, paisajística y ambiental.
- La identificación de las zonas sujetas a riesgos y amenazas, así como de acciones para la conservación y restauración ambiental, referidos al suelo, el agua y la biota
- El establecimiento de las redes primarias y trazado sistemas territoriales generales del ámbito, incluyendo:
 - el sistema de movilidad sostenible y conexión, identificando el vial jerarquizado, transporte público y redes básicas de movilidad peatonal y de bicicletas;
 - el sistema general de espacios libres públicos, identificando los parques públicos principales y las áreas naturales de usos públicos con compatibilidad para su utilización recreativa en el suelo rural;
 - el sistema general o red primaria de equipamientos públicos;
 - las redes básicas de servicios públicos y los elementos de infraestructuras básicas.
- La asignación de los usos preferentes, condicionados y prohibidos, estableciendo claramente la localización espacial de los respectivos sectores.
- La identificación y catalogación de los bienes inmuebles, conjuntos y espacios de mayor interés histórico, arquitectónico, paisajístico o ambiental.
- La definición de condiciones específicas para el suelo rural comprendido en el ámbito del plan, como búfer del área de protección.

En general, debe darse respuesta, en la parte propositiva del plan (memoria de ordenamiento, memoria de gestión y proyecto de decreto), a la totalidad de los aspectos diagnosticados por la memoria de información.

c1 sobre los objetivos, estrategias y modelo de ordenamiento

Resulta pertinente subrayar que las definiciones de objetivo planteadas por el Documento de Avance del Plan Local resultan un tanto limitadas, ya que se restringen a "*el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes*" o un objetivo sumamente genérico de "*establecer las condiciones generales para el desarrollo sustentable de la localidad de Villa Serrana y su*

entorno, definiendo sus usos y formas de ocupación del territorio" o el de "establecer las condiciones generales para lograr el desarrollo sustentable de la localidad de Villa Serrana y su entorno, definiendo sus usos y formas de ocupación del territorio".

Aunque se proponen algunos objetivos específicos³⁵, sería oportuno desarrollar con mayor detalle éstos, de forma que se atienda las diferentes dimensiones abarcadas, como serían los casos de: población residente, estacional y ocasional, paisaje, valores patrimoniales, recursos naturales, viabilidades productivas, entre otras.

Aquí solamente cabe llamar la atención sobre que se plantea como objetivo específico el de *"regular procesos de expansión"* (como ya se había especulado sobre los posibles aumentos de población *"que podría significar la expansión del suelo suburbano sobre el suelo rural mediante nuevas ocupaciones y fraccionamientos excesivos"*, lo cual constituye una preocupante premisa no fundamentada.

Otra limitación de los objetivos planteados se observa en una preocupación por *"que no se generen conflictos físicos y ambientales"* nuevos, sin proponerse la contribución a superar los existentes que se identifican, así como el de potenciar el mejoramiento paisajístico y ambiental, desarrollando los valores existentes junto con la incorporación de otros nuevos.

Resulta necesario que la memoria de ordenamiento se construya a partir de la definición del modelo territorial para el ámbito del plan y su entorno inmediato. No corresponde desarrollar aquí una visión sobre el asunto, solamente se puede adelantar que el modelo territorial debe reconocer los antecedentes históricos de la urbanización que han llevado a considerarla un estándar particularmente acertado, siendo entendida socialmente como un valor patrimonial a proteger.

Es en ese sentido que el modelo debe buscar el equilibrio entre el crecimiento poblacional, tanto permanente como estacional y de paso, acompañado con el desarrollo de servicios y fuentes de empleo, con el reforzamiento de las características fundacionales caracterizadas por su condición de medio rural muy moderadamente antropizado.

Esta característica de muy baja presión sobre el entorno natural no es solo su identidad fundacional sino que constituye el valor singular básico para su prosperidad futura, siendo que una sobrepromoción, se convierte en el mayor riesgo a enfrentar.

Las amenazas están constituidas por la subdivisión en predios pequeños, la colonización de los suelos previstos originariamente como espacios públicos, la elevada proporción de suelo ocupado y construido en cada predio y el exterminio de monte nativo, entre otras acciones predatoras del recurso.

Si bien en el capítulo metodológico del Documento de Avance del Plan se indica que se trabaja con escenarios futuros posibles, este análisis no se hace explícito en el texto. La construcción de escenarios resulta una herramienta útil que, en este caso, podría ser positivamente utilizada.

Debe señalarse la preocupación con lo que se puede prever como resultado del escenario tendencial, por lo que implica de desmedida ocupación de suelo, deterioro de los valores ecosistémicos y de paisaje, junto con la pérdida de identidad propia caracterizadora de la urbanización original.

³⁵ Se incluye por ejemplo el *"relevamiento de los padrones que comprenden el ámbito de aplicación del Plan"*, que en ninguna hipótesis puede constituir un objetivo de planificación, sino un ineludible insumo para formular el ordenamiento.

Solamente un escenario regido por un plan de ordenamiento territorial, que incluya la gestión para el manejo del área con su carácter de protección, puede asegurar una ecuación de sostenibilidad efectiva.

No puede ser dejado de mencionar que el ámbito que se trata encuadra cabalmente en las definiciones del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, por lo cual perfectamente podría ser incorporado a éste.

El "Valle de la Alegría" y su entorno encaja perfectamente en la definición de la categoría de paisaje protegido del SNAP, ya que los valores de las interacciones del ser humano y la naturaleza, a lo largo de los años, han producido una zona de carácter definido, de singular belleza escénica y con valor de testimonio natural, que contiene valores ecológicos y culturales evidentes.

Pero un buen plan local de ordenamiento territorial y una adecuada gestión del mismo, recogiendo la mayoría de los conceptos del SNAP, puede adecuadamente cumplir con igual o mayor efectividad los objetivos de protección que el ámbito merece.

Como la descripción de los valores patrimoniales históricos y también ambientales, de la urbanización y ocupación del territorio, han versado sobre Villa Serrana, vale dejar expresado aquí que las disposiciones del plan para las áreas urbanizadas podrían ser distintas según se trate de ésta o de Marco de los Reyes.

Aquí se centrarán las consideraciones con carácter general pero atendiendo especialmente a lo necesario para Villa Serrana. Oportunamente podrán evaluarse determinaciones menos exigentes en algunos aspectos concretos para Marco de los Reyes. Este aspecto podrá matizar las necesidades de relevamiento y diagnóstico, diferenciando la profundidad para ambas situaciones.

c2 sobre los límites del ámbito del Plan

Aunque, como se expresó, las definiciones de ordenamiento solamente se pueden perfeccionar luego de contar con relevamiento y diagnóstico afinado, en una primera aproximación resulta posible adelantar que:

- los límites fijados por el norte y sur, aparecen como adecuados a los fines de planificación, aunque dada su importancia de los conos visuales desde la Villa, será conveniente analizar si no incluir las cadenas de sierra que contienen el cerro Marmarajá (al norte) y el cerro Áspero (al sur), a efectos de tomar alguna determinación específica (por ejemplo: excluir el área de prioridad forestal).
- el límite planteado por el oeste resulta demasiado próximo al área de urbanización y el arroyo Talas Grande no es un límite natural efectivo, tal vez debiera trasladarse el perímetro del ámbito al límite de los padrones por el oeste;
- el límite trazado por el este debiera ser revisado, tanto por su proximidad al área de urbanización, como por dejar afuera las elevaciones que constituyen divisorias de aguas, particularmente la cadena de cerros de La Leona al sureste y el cerro Negro al este; se entiende pertinente analizar el posible traslado del perímetro hasta la siguiente línea de límites de padrones, que casi coincide con la divisoria de aguas.

Resultaría de gran interés analizar la oportunidad de encuadrar el ámbito del plan en un área mayor de protección paisajístico-ambiental, alineada con lo planteado en el proyecto de Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial. Este se concreta en dos

instrumentos: la Zona de Protección Departamental Villa Serrana y Marco de los Reyes y la Zona de Protección R-8-1, ambas recogidas por la cartografía del mencionado proyecto y cuya incorporación en el presente plan debiera analizarse.

c3 sobre la categorización y subcategorización de suelo

La determinación de las categorías de suelo y dentro de éstas las subcategorías, resultan la clave para concretar el modelo territorial del plan en su memoria de ordenamiento³⁶ para el establecimiento de las facultades y obligaciones de la propiedad de suelo.

Si bien podría analizarse la posibilidad de categorizar el suelo urbanizado de Villa Serrana y Marco de los Reyes, como suelo urbano, ya que lo es sin duda por su realidad de fraccionamiento y sus antecedentes históricos, también es posible considerar la categorización como suelo suburbano, como lo propone el Documento de Avance. El entorno puede entenderse como bien categorizado como suelo rural.

Las necesidades de búfer y una caracterización del entorno en consonancia con el carácter histórico, cuya continuidad se debe pretender, así como algunas fragilidades propias (como se verá en el próximo apartado), aconsejan subcategorizar áreas del suelo de categoría rural como rural natural en las proximidades del ámbito urbanizado.

Es el caso de los importantes montes serranos autóctonos (como el del cerro Negro y otros), las cumbres de los cerros (Guazubirá, Áspero, De la Leona y otros) y especialmente las partes bajas de arroyos y cañadas (el arroyo De los Chanchos fuera de la urbanización y las cañadas Talita, De la Leona y otras).

En especial, a primera impresión, parece imprescindible comprender en esta subcategoría los padrones N° 12850 y N° 15180, a vía de ejemplo.

También, en igual sentido, además de las dos subcategorías planteadas para el suelo suburbano (aunque tal vez resulte innecesaria la distinción propuesta³⁷), resulta necesario considerar la posibilidad de incorporar una subcategoría específica como podría ser la de suburbano de fragilidad ecosistémica o similar, destinada para sectores que se identifiquen con particularmente frágiles, en riesgo o con especiales valores ambientales (como se analizará seguidamente).

Sin duda debiera estudiarse la inclusión en esta nueva subcategoría los ámbitos de escorrentía a lo largo de arroyos y cañadas, especialmente los acompañados de monte autóctono. Serían los casos del arroyo De los Chanchos y las cañadas De las Cañas y del Baño de la India. Además podrían incluirse en esta subcategoría otros sectores cuyos valores se cataloguen luego de completado el relevamiento y su diagnóstico.

³⁶ En el Documento de Avance del Plan Local la Categorización de Suelo se desglosa en un capítulo III en forma independiente respecto a la Memoria de Ordenación, lo cual no correspondería desde el punto de vista conceptual, ya que la categorización es una de las bases del ordenamiento y no una norma que pueda ser independiente de las memorias del plan, ya que *"para la categorización de suelo en el territorio del departamento se ejercerá mediante los instrumentos de ordenamiento territorial"* de acuerdo con la LOTDS.

³⁷ La subcategoría residencial puede incluir perfectamente la subcategoría turístico-residencial, teniendo en cuenta lo difuso de la distinción entre residencia permanente, la residencia turística (estacional u ocasional), con las actuales formas de su prestación del alojamiento. Los otros servicios al turista son perfectamente compatibles con la residencia y no parecen requerir la apertura de una subcategoría especial.

c4 sobre los suelos en situación de riesgo o con valores ambientales

Lo aquí planteado es inevitablemente doctrinario, casi en exclusividad, ya que su concreción depende directamente del trabajo de relevamiento de la realidad actual del territorio y su diagnóstico.

Es en la memoria de información que deberá constar la identificación de sectores determinados que presenten claras vulnerabilidades que los colocan en riesgo, tanto por su valor ecosistémico como particularmente por su aporte al paisaje. También es allí que se documentarán áreas específicas con valores ambientales singulares, como puede ser el caso de las formaciones que se constituyen en corredores biológicos, sobre todo si éstos están en continuidad con el suelo rural del entorno.

En todos los casos que se identifiquen se deberá no solamente adoptar una subcategoría de suelo específica, sino que deberán diseñar estrategias particulares de protección, tanto a nivel de usos, como de condiciones para la urbanización, división de suelo y parámetros de ocupación y edificabilidad.

También para estos sectores deberán establecerse disposiciones de gestión, que gobiernen la actuación, junto con la policía y disciplina territorial.

c5 sobre las estructuras y sistemas territoriales

El modelo territorial se cimenta sobre la categorización y subcategorización de suelo y la definición de las estructuras y sistemas territoriales.

También en este caso, pero con mayor peso si cabe, resulta imprescindible contar con los trabajos necesarios descritos para la etapa de relevamiento y diagnóstico, que se documentan por la memoria de información. Sin un conocimiento cabal y detallado del relieve y de la realidad catastral, se vuelve muy difícil avanzar en las definiciones sobre las estructuras y sistemas territoriales.

Lo dicho resulta singularmente evidente respecto al sistema de movilidad. Deben conocerse las posibilidades existentes para la propuesta de la red y su jerarquización. Este necesario conocimiento refiere a la planimetría, eso es: dónde están planteados por el catastro los suelos para la red vial. Pero también debe describirse la altimetría de dichos suelos y la existencia de áreas o zonas en situación de riesgo o con valores ambientales a proteger, que se atraviesan o se desarrollan en el trazado catastral.

Es con la mencionada información que podrán plantearse las alternativas y propuestas para la red vial jerarquizada.

Simplemente como adelanto, se puede proponer aquí algún criterio general a atender. El más importante que surge es la necesidad de que en general existan más de una alternativa de circulación, como medida de seguridad general. Los viales sin salida tipo "cul de sac" deben restringirse para un núcleo pequeño de predios. Esto no solamente corresponde para una de las urbanizaciones existentes, sino también para los barrios o "poblados" dentro de cada una de ellas.

En el mismo sentido, debiera analizarse la oportunidad de interconectar las urbanizaciones de Villa Serrana y Marco de los Reyes entre ellas, siendo que se trata de urbanizaciones abiertas.

Respecto a los espacios públicos la limitación planteada por la falta de información completa dificulta la adopción de determinaciones de ordenamiento. En éstas deberá establecerse un

sistema claro de espacios libres equipados y áreas naturales aptas para usos de observación de naturaleza y recreación, en todos los casos librados al uso público.

Para la definición del sistema de equipamientos públicos parece pertinente analizar en detalle la propuesta de Vilamajó para el agrupamiento en el "poblado" que llamó Colmenar de Abajo, a partir de la consideración de los resultados de la memoria de información.

Finalmente, es aquí que se deberán establecer las definiciones sobre los sistemas de infraestructura y sus posibles redes.

En particular, deberán tomarse definiciones precisas respecto a evacuación y disposición de efluentes, yendo más allá de lo expresado en el decreto de medidas cautelares vigente, de modo de limitar el riesgo sanitario hoy presente y contener la contaminación ambiental creciente.

También deberá asegurarse, con el compromiso de OSE, la solución para el abastecimiento de agua potable, por una única red general o por redes desagregadas, por sus implicancias sanitarias.

c6 sobre los usos, divisibilidad, ocupación y edificabilidad

La memoria de ordenamiento del Plan Local deberá establecer con precisión cuáles serán los usos preferentes, los usos condicionados (y sus condicionantes específicas) y los usos prohibidos (que pueden ser todos aquéllos que no estén incluidos en los dos grupos anteriores).

La normativa sobre divisibilidad de suelo, incluyendo su fraccionamiento, debe determinar las extensiones máximas de las manzanas, además de las superficies y dimensiones mínimas de los lotes. Debe regular también la posibilidad o no, de fraccionamiento en el régimen de propiedad horizontal.

Las condiciones de ocupación refieren a los factores máximos de ocupación, para los cuales el 14% máximo de Vilamajó parece un parámetro sensible y viable³⁸; sobre todo si las condiciones para medir la ocupación fueran las planteadas en el decreto de medidas cautelares vigentes.

También se deben determinar otros parámetros, como el factor de ocupación total (superficie máxima construible) y factor verde o de suelo mantenido en sus condiciones naturales.

Respecto a la edificabilidad, se regularán la altura máxima de las edificaciones, los retiros mínimos y las otras condiciones para construir en los predios. En estos casos resulta un antecedente a considerar lo establecido por el decreto de medidas cautelares vigentes.

Seguramente para el establecimiento de disposiciones sobre usos, sobre divisibilidad de suelo y parámetros de ocupación y de edificabilidad, se requiera delinear alguna zonificación específica³⁹ del ámbito. La base para ello será claramente la definición de los "pobladitos" o barrios planeados por Vilamajó. Aunque también deberá tenerse especialmente en cuenta la posición en altura del predio y la posible obstrucción de vistas.

³⁸ Como el mismo Vilamajó planteaba, en un predio de 500m² representa 70 metros de ocupación por planta, lo cual es bien sensato para el predio de superficie mínima.

³⁹ En el Documento de Avance del Plan Local plantea cuatro zonas, que no cubren totalmente el ámbito territorial y cuya utilidad no se explicita, sin que se pueda entender cómo se alinea con las estrategias planteadas para el plan.

c7 sobre los bienes y espacios sujetos a protección patrimonial

Como se expresó al analizar las necesidades de relevamiento y diagnóstico, a partir del inventario pormenorizado de los bienes, espacios y conos visuales, podrá encararse su catalogación.

Es necesario formular un criterio para la protección de los que resulten merecedores de ello a partir de su catalogación, estableciendo diferentes categorías de protección e incluyendo los valorados y no solamente los dos actualmente monumento histórico nacional.

Si bien resulta posible enviar a la consideración de la Junta Departamental como un instrumento de ordenamiento territorial específico, el catálogo de bienes, espacios y visuales protegidas, resultaría de mejor práctica ya incluirlo en el Plan Local.

c8 sobre las condiciones específicas para el área de búfer

Tanto para las áreas que resulten categorizadas en la subcategoría de suelo rural natural, como para partes de las que se categoricen en la subcategoría de suelo rural productivo, será necesario establecer algunas condiciones específicas que resguarden el entorno del ámbito que el plan aspira proteger.

La más importante disposición a incluir, sin duda, está constituida por la prohibición de forestación de rendimiento donde la evaluación del paisaje y los conos visuales más importantes, lo recomienden. Esto será seguramente en las partes altas del relieve en los diferentes horizontes visibles desde Villa Serrana. También se deberán excluir usos productivos que si bien corresponden al suelo rural subcategorizado con ese carácter, resultan claramente incompatibles. Tal es el caso de la agricultura intensiva por siembra directa y el ganado de encierro o feedlot.

En el mismo sentido y con similar alcance de prohibición, deberán tratarse los permisos mineros para canteras a cielo abierto.

d sobre la gestión territorial

En el Documento de Avance no se aborda la cuestión de la gestión territorial planificada⁴⁰, apenas aparece un título sin desarrollo que alude a la "*definición de programas estratégicos y proyectos operativos*".

Sin determinaciones precisas de gestión que aseguren la existencia de mecanismos para el avance en el cumplimiento de los objetivos y estrategias planteados en el ordenamiento, éste se transforma en letra vacía, tal vez meramente testimonial de deseos, pero sin efecto alguno sobre la realidad.

Se engloba en el concepto de gestión tanto las potestades de actuación como las de control territorial, responsabilidad y competencia del Gobierno Departamental. La competencia de actuación territorial se identifica con el ejercicio de las facultades públicas de dirección y acción de la actividad de ejecución. La competencia de control territorial refiere a la

⁴⁰ Apenas enuncia la gestión de residuos, como única referencia a gestión pública para el ámbito del plan.

autorización sobre la implantación de usos, división, ocupación y edificación en los suelos del territorio, además de la actividad propia de policía territorial junto con la de disciplina territorial.

A continuación, apenas se enuncian escuetamente y en forma esquemática, los capítulos correspondientes.

d1 sobre la actuación territorial

La gestión territorial no se agota con la adopción de normas positivas (ordenanzas de fraccionamiento y de edificación) que regulen las acciones de los privados que concurran a las oficinas para solicitar autorizaciones. Es necesaria la presencia del Estado, sobre todo del nivel departamental, en el territorio, impulsando y llevando a cabo las acciones previstas por el plan.

La identificación como función pública es cometido de actuación territorial no implica que todos los aspectos de la actividad de ejecución deban ser gestionados por la Intendencia, sino únicamente que a ésta le corresponde en exclusividad la tarea de su dirección y control, por ser funciones que suponen un ejercicio de poder o autoridad pública habilitada legalmente en exclusividad para ello.

La dirección de la actividad de ejecución supone la adopción de las decisiones sustantivas sobre la actuación territorial, estableciendo la forma o sistema en que se va a realizar y los plazos correspondientes.

El control del desarrollo y aplicación de las determinaciones adoptadas por el plan incluye especialmente, el control efectivo de las obligaciones territoriales en el proceso de ejecución.

El decreto departamental de ordenamiento territorial debe contener su árbol de agendas, que recoja la continuidad plan-programa-proyecto, para el logro de sus objetivos, en los plazos que defina.

Al tiempo, se deben crear mecanismos de monitoreo y evaluación de la aplicación del plan y de la evolución del territorio, mediante la eficiencia de los mecanismos de información abiertos y públicos.

d2 sobre la policía y disciplina

No menor resulta la necesidad de control efectivo en el terreno y la adopción de un capítulo de estímulos para contribuir en casos concretos a que lo previsto suceda y otro de sanciones para los apartamientos respecto a lo legislado por el plan.

El ejercicio de las competencias de policía y disciplina territorial es inexcusable, y se debe llevar a cabo por la Intendencia mediante el otorgamiento de autorizaciones previas, las órdenes de ejecución, las disposiciones de estímulo (intervenciones preventivas ex ante), así como la implementación de medidas disciplinarias frente a las infracciones al ordenamiento territorial (intervenciones punitivas ex post).

Estas disposiciones y acciones refieren a la responsabilidad de la Intendencia de asegurar el cumplimiento efectivo de la legislación comprendida en el instrumento de ordenamiento territorial. Esto comprende cualquier acto de división o fraccionamiento, los usos y ocupaciones de suelo, vuelo o subsuelo, así como la edificación o afectación del medio ambiente y el paisaje.

La disciplina se concreta en un conjunto de disposiciones y acciones tendientes a mantener y en su caso, restaurar la legalidad territorial, sancionando a los responsables de su infracción.

Quedan comprendidas: la división o subdivisión de suelo, la afectación ambiental o al paisaje, la implantación de usos o la construcción, sin autorización previa o donde no pueda autorizarse.

d3 sobre la institucionalidad para la gestión

Además del decreto departamental que transforme el plan en norma positiva obligatoria -y su reglamentación- resulta imprescindible la adjudicación de responsabilidad a órgano u órganos concretos de la Intendencia, con responsabilidad y competencia para asegurar el cumplimiento de sus disposiciones.

La experiencia uruguaya al respecto parece aconsejar la adopción de un esquema sobre la base de una normativa provista por el plan acompañada por un órgano colectivo que asesore sobre la marcha de su implementación y acerca de las propuestas -tanto públicas como privadas- que se presenten para el ámbito.

"Los diferentes barrios se disponen adaptándose por su trazado a la topografía del territorio, separándose por las quebradas que introducen entre ellos su cuña selvática." Julio Vilamajó⁴¹

En el interior uruguayo existen tres actuaciones de urbanización con visión integral, propia del movimiento moderno, sobre la base de planificación, que se llevaron a cabo -aunque luego del impulso inicial hayan sufrido alteraciones de significación-. Se trata de La Paloma (Carlos Gómez Gavazzo, 1938-1949), Solanas - Punta Ballena (Antonio Bonet, 1945-1947) y Villa Serrana (Julio Vilamajó, 1946-1947). La única norma de protección normativa existente para estos entornos ha sido para el trazado de la urbanización de Solanas, que es Monumento Histórico Nacional desde agosto de 2009.

El departamento de Lavalleja tiene el privilegio y la responsabilidad, de contar con una de las escasas actuaciones, tal vez la de mayor singularidad por tratarse del primer y exitoso intento de planificar una urbanización en un marco conceptual vernáculo de adaptación a nuestra realidad particular. Luego de décadas de indiferencia, el país se encuentra frente a una indudable oportunidad de formular y aplicar un plan de excelencia para Villa Serrana y su entorno que rescate los valores patrimoniales para proyectarlos mejorados al servicio de la calidad de vida de las futuras generaciones.

rv_07-05-18.

⁴¹ Citado por Lucchini, Aurelio (1970), op. cit.