

# **Ordenamiento Territorial en la Ciudad de la Costa (Canelones) 2010-2025: Aplicación y evaluación del impacto territorial del Costaplan**

Tesina de grado

Licenciatura en Geografía

Facultad de Ciencias - Udelar

Autor: Roberto Sebastián Sosa Bon

Tutor: Mg. Yuri Resnichenko Nocetti

Tribunal: Dra. Virginia Fernández, Mg. Yuri Resnichenko, Mg. Soledad Camacho

## Agradecimientos

En primer lugar, agradezco a Yuri Resnichenko por su valiosa guía, orientación y apoyo a lo largo de este proceso.

Al Departamento de Geografía de la Facultad de Ciencias, por ofrecerme un espacio de aprendizaje, reflexión y construcción colectiva en el transcurso de esta carrera.

A los y las docentes que, con su guía y compromiso, enriquecieron mi formación y despertaron nuevas perspectivas en el camino académico y profesional.

A la DINOT en general y en particular a Paola Florio por el tiempo brindado, su contribución fue clave para este trabajo.

A Lorena Fagúndez, referente del colectivo Vecinos por Pinar Norte, por su valiosa colaboración al aportar una mirada desde lo cotidiano.

## Dedicatorias

A mis compañeros/as de estudio, en especial a Juan Berriel, Gonzalo Panizza y Horacio Palleiro, con quienes he compartido largas jornadas de clase, salidas de campo, muchos aprendizajes e incontables partidas de ping-pong.

A mis diversas amistades, En especial a Marcos Martínez por el apoyo y la escucha atenta.

Finalmente, a mi familia, por acompañarme en cada paso y ser fundamentales en este proceso.

Esta tesina va dedicada a mi abuelo Carlos, quién en cada momento me dio sus mejores consejos y me sacó las mayores sonrisas. Siempre te recordaré.

## Tabla de contenidos

1. Introducción .....	7
2. Problema de investigación:.....	9
2.1 Preguntas de investigación e hipótesis .....	10
3. Objetivos del trabajo .....	11
3.1 Objetivo General: .....	11
3.2 Objetivos específicos: .....	11
4. Metodología de Investigación .....	11
5. Área de estudio.....	14
6. Ordenamiento Territorial y su enfoque multidimensional aplicado en Uruguay.....	16
6.1 El ordenamiento territorial en Uruguay: marcos y procesos.....	20
6.2 Instrumentos y herramientas desarrollados en el marco de la LOTDS ...	23
6.3 Instrumentos de la LOTDS para la recuperación de plusvalías .....	26
7. Inicios y características principales del Costaplan .....	27
7.1 Contexto territorial y génesis del Costaplan .....	28
7.2 Objetivos y fundamentos del Costaplan .....	29
7.3 Instrumentos normativos, fiscales y de gestión del suelo .....	29
7.4 ¿Qué se entiende por suelo virtual? .....	31
7.5 Tensiones, límites y desafíos estructurales.....	33
7.6 Propiedad privada y ordenamiento territorial: tensiones, límites y adaptaciones en el marco del Costaplan .....	33
7.7 Del plan a la obra: proyectos ejecutados en el marco del Costaplan .....	35
8. Breve historia del Municipio de Ciudad de la Costa (Departamento de Canelones) .....	41
8.1 El fin de la ciudad dormitorio: lecturas complementarias sobre el modelo territorial de Ciudad de la Costa.....	46

8.2 Miradas complementarias sobre el Costaplan: diálogo entre la gestión institucional y la participación ciudadana .....	49
9. Breve análisis de la revisión del Costaplan realizada por la I.C. en el año 2020 .....	51
9. 1 Áreas de desarrollo urbano propuestas en la revisión .....	56
10. Áreas con gran dinamismo desde el 2010 a la fecha. ....	58
10.1 Automotora Car One y la sinergia socioeconómica que generó su establecimiento .....	59
10.2 Desarrollo habitacional sobre Avda. de las Américas .....	61
10.3 Fraccionamiento en ruta Interbalnearia, kilómetro 31.500 .....	65
10.4 Desarrollo de barrios privados en el entorno de Camino Los Horneros	68
10.5 Médanos de Solymar: transformación urbana mediante un megaproyecto habitacional .....	72
11. Transformación urbana en la Ciudad de la Costa: la incidencia de los grandes proyectos .....	76
12. Tensiones entre escalas de gobierno y sus repercusiones en la planificación territorial: una mirada desde el Costaplan .....	79
13. Reflexiones finales sobre la planificación territorial y la experiencia del Costaplan en la Ciudad de la Costa .....	81
14. Bibliografía.....	88

**Siglas:**

- ANV: Administración Nacional de Viviendas
- COSTAPLAN: Plan estratégico de ordenamiento territorial de la Microrregión de la Costa
- DINOT: Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial
- UDELAR: Universidad de la República
- IMPO: Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales
- I.C: Intendencia de Canelones
- INE: Instituto Nacional de Estadística
- INOT: inventario Nacional de Ordenamiento Territorial
- LOTDS: Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible
- MA: Ministerio de Ambiente
- MVOT: Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial
- OSE: Obras Sanitarias del Estado
- OT: Ordenamiento Territorial
- PAI: Programas de Actuación Integrada
- SNIT: Sistema Nacional de Información Territorial
- BID: Banco Interamericano de Desarrollo
- PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- MSP: Ministerio de Salud Pública

## Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo principal analizar el impacto del Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial de la microrregión de la costa (conocido como Costaplan) en la configuración territorial y el desarrollo urbano de la Ciudad de la Costa, departamento de Canelones desde su aprobación en el año 2010 hasta la actualidad. Enmarcado en los lineamientos establecidos por la Ley N.<sup>º</sup> 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, el Costaplan se propuso orientar de forma integral el crecimiento urbano, mejorar la infraestructura, fortalecer la gobernanza y promover una gestión territorial sostenible en una región caracterizada por su alto dinamismo.

A través de una metodología mixta que combinó revisión bibliográfica, análisis documental, elaboración cartográfica y entrevistas a actores institucionales y vecinales, se evaluaron los efectos del plan en diversas dimensiones: la regulación del uso del suelo, la expansión de infraestructuras básicas, la gestión de servicios como el saneamiento y el drenaje, y las modificaciones institucionales asociadas a su implementación. El trabajo estuvo centrado en la Ciudad de la Costa, dado su protagonismo dentro de la microrregión 5 (M5) y por haber sido objeto de significativos ajustes en la revisión del plan realizada en el año 2020.

Los resultados obtenidos permiten sostener que el Costaplan ha tenido una incidencia positiva en la reconfiguración del territorio, ordenando parcialmente el crecimiento urbano, mejorando ciertos indicadores de habitabilidad y estableciendo una base normativa para futuras intervenciones. No obstante, también se identificaron importantes desafíos que han limitado su aplicación integral, entre ellos la presión del mercado inmobiliario, la insuficiente capacidad institucional para el seguimiento continuo del plan, y la persistencia de desigualdades socioespaciales.

Este trabajo propone, en última instancia, una lectura crítica del ordenamiento territorial como herramienta de gestión y transformación social, destacando la

necesidad de fortalecer los mecanismos de gobernanza, planificación participativa y control público sobre las dinámicas territoriales, para garantizar que el desarrollo urbano se traduzca en mayor equidad, sostenibilidad y calidad de vida para todos los habitantes.

**Palabras claves:** Ordenamiento territorial / Costaplan / transformación territorial / Ciudad de la Costa / Ley N.<sup>º</sup> 18.308

## 1. Introducción

La presente tesina de grado tiene como propósito analizar el impacto del Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial de la microrregión de la costa (conocido como Costaplan), elaborado por la Intendencia de Canelones, en la configuración territorial y en el desarrollo urbano de la Ciudad de la Costa, a quince años de su aprobación por la Junta Departamental. Esta línea de investigación surge del interés por comprender cómo las herramientas de planificación territorial inciden de manera efectiva en territorios complejos y dinámicos, como lo es la Ciudad de la Costa, cuyo crecimiento acelerado, expansión urbana y presión sobre los servicios han marcado de manera notable su evolución reciente.

La motivación principal de este trabajo radica tanto en una inquietud académica como en un compromiso personal con el estudio crítico de los procesos de transformación territorial. Al residir en la Ciudad de la Costa y establecer un vínculo estrecho con el territorio, me resulta indispensable y muy significativo indagar cómo los instrumentos de planificación enmarcados en la Ley N.<sup>º</sup> 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (2008) se han traducido en intervenciones concretas, modificando usos del suelo, infraestructuras, normas y prácticas sociales a lo largo del tiempo. La Ciudad de la Costa fue elegida como eje del análisis por su papel central dentro de la microrregión 5 (M5), tanto en términos de densidad demográfica como de volumen de intervenciones

derivadas del Costaplan, especialmente a partir de la revisión efectuada en el año 2020.

En este contexto, la investigación parte de una pregunta central: ¿Cuál ha sido el impacto del Costaplan en la configuración territorial y el desarrollo urbano de la Ciudad de la Costa durante su período de implementación? A partir de esta interrogante, se despliegan otras cuestiones complementarias, tales como si el plan logró ejecutarse en todas sus dimensiones, si enfrentó dificultades durante su aplicación, y si continúa vigente su influencia en la actualidad. En respuesta a estos cuestionamientos, se plantea como hipótesis principal que el Costaplan ha tenido un impacto positivo en la configuración territorial y en el desarrollo urbano del municipio, logrando avances significativos, aunque no exentos de tensiones, limitaciones estructurales y desafíos en su operativización.

Para abordar este problema, se ha adoptado una metodología que combina la revisión bibliográfica, el análisis de documentación oficial y una aproximación mixta al estudio del territorio. Esta estrategia metodológica permitió articular una lectura crítica del Costaplan, integrando fuentes normativas, académicas y técnicas. Asimismo, se incorporaron herramientas de análisis geográfico, como la elaboración de cartografía mediante el software QGIS, y entrevistas semiestructuradas a actores clave vinculados al proceso de planificación.

A nivel de resultados generales, el análisis evidencia que, si bien el Costaplan ha promovido importantes mejoras en infraestructura, regulación del uso del suelo y servicios públicos (en especial en lo concerniente a saneamiento, movilidad y gestión ambiental), también han persistido procesos de fragmentación y desigualdad territorial. Estos efectos se explican, en parte, por la capacidad limitada de los instrumentos de ordenamiento para incidir sobre dinámicas de mercado y lógicas especulativas, como lo han señalado diversos autores críticos del planeamiento territorial. La revisión parcial del plan en el año 2020 puede interpretarse como una manifestación de estas tensiones, destacando el carácter adaptable de los planes de ordenamiento territorial.

Finalmente, el trabajo no solo apunta a comprender los efectos concretos del Costaplan en el territorio, sino también a reflexionar sobre el papel del ordenamiento territorial como herramienta de transformación social. En este sentido, la experiencia de la Ciudad de la Costa pone en evidencia la necesidad de una gobernanza territorial sólida, que integre la participación activa de actores locales, capacidad técnica institucional, mecanismos de fiscalización y, sobre todo, un compromiso con la equidad en el acceso y uso del territorio.

## **2. Problema de investigación:**

En el año 2010, la Junta Departamental de Canelones, tomando como referencia la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS) promulgada en el año 2008, aprobó el Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial de la microrregión de la costa, conocido como Costaplan. Este plan tiene como área de aplicación la denominada microrregión 5 (M5) que contiene los municipios de Ciudad de la Costa, Pando, Colonia Nicolich, Paso Carrasco y Barros Blancos estableciendo para estas zonas lineamientos para la planificación y el desarrollo del espacio.

Dentro de los municipios mencionados previamente, el presente trabajo ahondará principalmente en el municipio de Ciudad de la Costa debido a su destacado dinamismo y por ser el centro de las modificaciones que experimentó el Costaplan luego de realizada la revisión al plan en el año 2020. Ante este contexto, surge la interrogante: ¿cuál ha sido el impacto del Costaplan en la configuración territorial y el desarrollo urbano de la Ciudad de la Costa en estos años de aplicación?

Considerando el dinamismo que ha caracterizado a la zona, se abordarán las transformaciones territoriales ocurridas en los últimos quince años, con especial atención al papel desarrollado por el Costaplan. Este plan de ordenamiento territorial (OT) adquiere especial relevancia al abordar de manera integral temas clave como la descentralización, la movilidad, la capacidad de carga del territorio, el drenaje y el saneamiento.

No obstante, al momento de abordar este tema de investigación es necesario reconocer y considerar diversas limitaciones que podrían influir en los resultados finales. En primer lugar, se utilizó información recabada mediante búsquedas bibliográficas en páginas web, sitios oficiales y catastro. Además, la complejidad del análisis territorial que se presenta trae consigo ciertas dificultades teniendo en cuenta que la M5 se caracteriza por su dinamismo, influido por procesos de expansión urbana y desarrollos inmobiliarios que dificultan la atribución directa de ciertos impactos exclusivamente al Costaplan. Esta superposición de factores puede hacer que el análisis sea menos preciso.

Por último, pero no menos importante, si bien llevan transcurridos quince años desde su aprobación y comienzo de implementación, aún puede no ser suficiente para apreciar en el territorio algunos objetivos que se pretendían cumplir.

## **2.1 Preguntas de investigación e hipótesis**

El Costaplan se erige como un plan de OT con el objetivo de dotar de una mejora sustancial en infraestructura y servicios a la microrregión 5 (M5) del departamento de Canelones, en ese sentido en este trabajo se desprenden preguntas tales como: ¿se logró implementar el Costaplan en todas sus dimensiones?; ¿Se encontraron inconvenientes a la hora de su aplicación?; Teniendo en cuenta el tiempo transcurrido desde su entrada en vigencia, ¿sigue vigente su aplicación en el territorio?

La hipótesis del presente trabajo se centra en que el Costaplan ha tenido un impacto positivo en la configuración territorial y el desarrollo urbano de la Ciudad de la Costa, manteniéndose vigente y cumpliendo en gran medida con sus objetivos.

### **3. Objetivos del trabajo**

#### **3.1 Objetivo General:**

Analizar la influencia del Plan de Ordenamiento Territorial de la microrregión de la costa de Canelones (Costaplan) desde su aprobación en 2010 hasta la actualidad, evaluando tanto su proceso de implementación como los efectos en las dinámicas socioeconómicas y territoriales.

#### **3.2 Objetivos específicos:**

1. Identificar y analizar fuentes bibliográficas pertinentes para obtener información relevante sobre el ordenamiento territorial y los conceptos asociados, con el fin de evaluar la aplicación e impacto del Costaplan.
2. Identificar aspectos de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS) que se utilizaron como marco de referencia para el desarrollo del Costaplan.
3. Analizar el contexto histórico-territorial sobre el que se comienza a ejecutar el Costaplan.
4. Identificar posibles impactos del Costaplan, analizando los efectos que ha tenido en la configuración territorial y el desarrollo urbano de la Ciudad de la Costa, identificando las áreas modificadas que presenten cambios significativos.

### **4. Metodología de Investigación**

Para abordar el presente trabajo se adoptó un enfoque metodológico que combinó la revisión bibliográfica, el análisis de documentación oficial y notas

periodísticas, un análisis cualitativo de datos y la realización de dos entrevistas con actores vinculados al Costaplan. El criterio para las búsquedas bibliográficas utilizado en el presente trabajo en primera instancia obedece a 7 factores principales tales como: título, investigadores, descripción, objetivos, preguntas principales, el lugar de intervención y resultados.

La estrategia de búsqueda tomó como base central de recopilación de información el motor de búsqueda de Google Académico, el sitio web Colibrí perteneciente a la Universidad de la República (Udelar) seguido por revistas geográficas principalmente sudamericanas y documentos provenientes de páginas oficiales del gobierno nacional y local como por ejemplo la web del MVOT y la de la Intendencia de Canelones (I.C.).

En el motor de búsqueda de Google Académico se utilizaron inicialmente las siguientes palabras clave: ordenamiento territorial, territorio, Costaplan y LOTDS seleccionando para el marco teórico textos de autores preferentemente posteriores a 1980 hasta la actualidad que desarrollaran el concepto de ordenamiento territorial.

Al momento de incursionar en el contexto uruguayo la búsqueda se centralizó en autores nacionales debido a su conexión relativamente más próxima con el OT en el país. En lo relativo a información oficial se priorizó la que estuviera lo más actualizada posible, en caso de ser legal proveniente del sitio web del IMPO y en caso de ser departamental procurando que sea la última versión disponible en la web.

Posteriormente, se procedió a realizar un análisis de la documentación oficial vinculada al Costaplan, que incluyó informes de planificación, actas y otros archivos emitidos por las autoridades nacionales y la I.C. Este análisis se complementó con el estudio y evaluación de una revisión parcial del plan llevada a cabo por la intendencia departamental en el año 2020.

El siguiente paso en la metodología fue el de un análisis cualitativo de los datos previamente recopilados, centrado en la interpretación y evaluación de los contenidos. La cartografía fue elaborada mediante el software libre QGIS, en su versión 3.16, con el objetivo de representar de forma clara las ideas principales del trabajo. Para ello, se utilizaron imágenes satelitales y datos provenientes de

los visualizadores de la Intendencia de Canelones y del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, específicamente del Sistema de Información Territorial (SIT) y del inventario Nacional de Ordenamiento Territorial (INOT).

Para el presente trabajo se realizaron entrevistas semiestructuradas con actores clave vinculados al proceso de transformación territorial de Ciudad de la Costa utilizando para los mismos criterios de representatividad y factibilidad. El propósito fue relevar percepciones y valoraciones que complementaran el análisis normativo y documental, así como contrastar el enfoque técnico-institucional con el punto de vista de quienes habitan cotidianamente el territorio.

En este marco, se entrevistó en primer lugar a la Arq. Paola Florio (comunicación personal, 11 de julio de 2025), actual Directora Nacional de Ordenamiento Territorial y Directora de Planificación Territorial de la Intendencia de Canelones al momento de comenzar la ejecución del Costaplan. La entrevista se realizó en las oficinas de la DINOT. La modalidad adoptada fue de carácter abierto, con preguntas disparadoras que permitieron desarrollar una conversación fluida y en profundidad, orientada a reconstruir el proceso de diseño, implementación y evaluación del Costaplan desde una perspectiva institucional.

En segundo lugar, se llevó a cabo una entrevista estructurada a Lorena Fagúndez, (comunicación personal, 14 de marzo de 2025) referente del colectivo “Vecinos por Pinar Norte”. El objetivo fue recuperar una visión desde el habitar, centrada en la experiencia cotidiana del crecimiento urbano, la percepción de los cambios en el entorno barrial, la calidad de los servicios y la relación con las políticas públicas. Esta entrevista se organizó en torno a un conjunto de preguntas previamente definidas, lo que permitió relevar de forma comparativa dimensiones como el acceso a equipamientos, los impactos del desarrollo inmobiliario y la apropiación subjetiva del espacio urbano.

Ambas entrevistas fueron grabadas en audio con consentimiento de las entrevistadas. La estrategia metodológica se apoyó en un enfoque cualitativo interpretativo, orientado a comprender los procesos urbanos no solo desde su dimensión técnica o formal, sino también desde la experiencia vivida, los discursos institucionales y las disputas por el sentido del territorio.

## 5. Área de estudio

El área de estudio de este trabajo se encuentra delimitada por la microrregión 5 (M5) del departamento de Canelones, la cual constituye una unidad clave para la planificación territorial subdepartamental. Esta microrregión, ubicada al sur del departamento y bordeando la costa del Río de la Plata, se extiende desde el arroyo Carrasco hasta el arroyo Pando. Limita al oeste con el departamento de Montevideo y al este con el balneario Neptunia, e incluye dentro de su extensión a los municipios de Ciudad de la Costa, Paso Carrasco, Colonia Nicolich y parte del municipio de Pando, configurando un espacio estratégico dentro del Área Metropolitana de Montevideo.

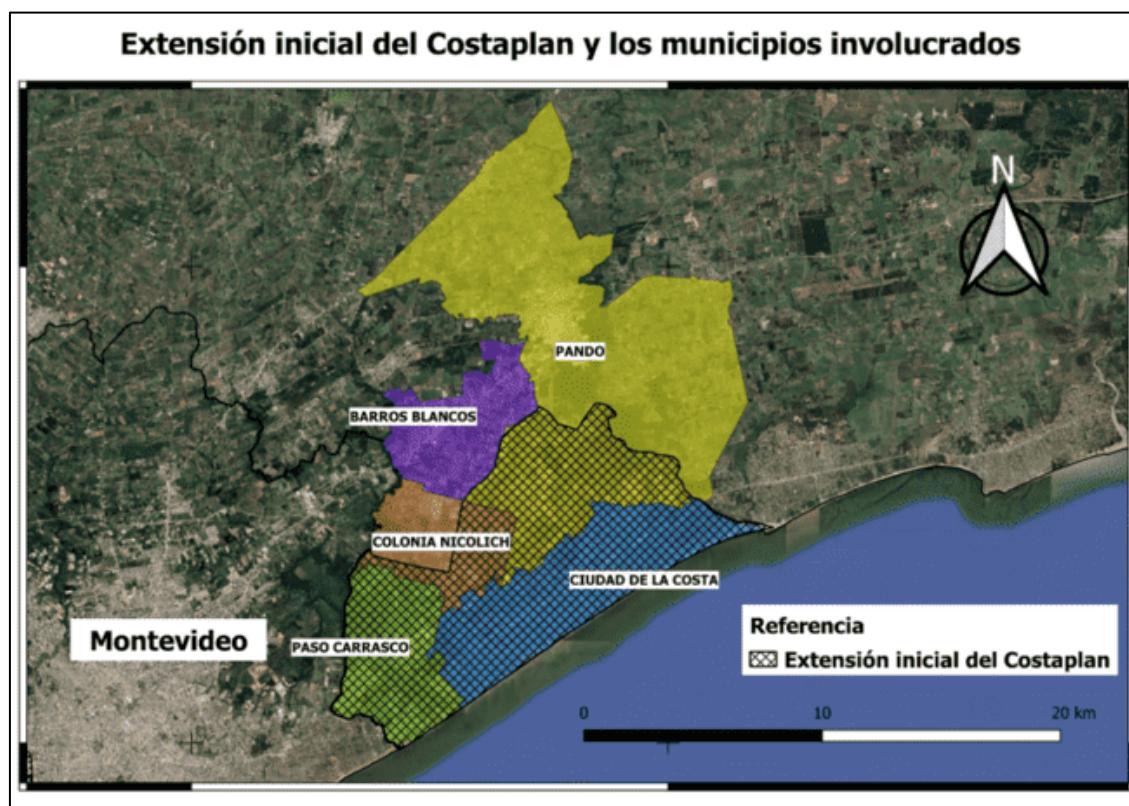


Figura 1. Extensión inicial del Costaplan y los municipios involucrados. (Fuente: elaboración propia).

El concepto de microrregión es de particular importancia en este estudio, ya que constituye la unidad de análisis desde la cual se estructura la investigación. Para la Intendencia de Canelones las microrregiones funcionan como subdivisiones territoriales orientadas a la planificación y coordinación de políticas públicas

transversales. Si bien no poseen autonomía como nivel de gobierno, operan como unidades técnicas y funcionales de ordenamiento a nivel subdepartamental, actuando principalmente a través de las directrices departamentales.

Su existencia permite desagregar la escala departamental en porciones más gestionables del territorio, lo que facilita la implementación de lineamientos estratégicos con mayor anclaje territorial y adaptación a las particularidades locales. En este sentido, su finalidad es potenciar la coordinación entre distintos municipios para la concreción de objetivos comunes vinculados al ordenamiento territorial (OT), favoreciendo la gestión eficiente y contextualizada de las políticas públicas.

En el caso específico de la microrregión 5, su delimitación coincide con el área de actuación definida por el Costaplan. Esta coincidencia inicial entre ambas extensiones territoriales facilitó la operativización y gestión del plan, al evitar superposiciones o divergencias espaciales entre la planificación técnica y la división administrativa. Cabe destacar que, dentro de esta microrregión, el presente trabajo se centró particularmente en el municipio de Ciudad de la Costa, por dos razones principales. En primer lugar, por el notable dinamismo demográfico que ha experimentado en las últimas décadas, y, en segundo lugar, porque fue el municipio sobre el cual se introdujeron los mayores ajustes específicos en la revisión del año 2020 del Costaplan, lo que lo convierte en un caso relevante para analizar la implementación concreta de los instrumentos de planificación territorial.

El municipio de Ciudad de la Costa presenta características históricas y territoriales que lo distinguen dentro de la región. Desde la década de 1940, este espacio fue objeto de un intenso proceso de extracción de arena, particularmente en predios pertenecientes a la familia Calcagno. Esta arena, de excelente calidad, fue utilizada principalmente en Montevideo para la producción de hormigones de alta resistencia, dada la demanda del sector de la construcción por materiales con propiedades específicas que optimizaran la eficacia del cemento. Sin embargo, hacia los años 50, los principales yacimientos se

agotaron, y paralelamente comenzaron los procesos de fraccionamiento de grandes extensiones de tierra entre 1947 y 1960 (Peigonet, 2019).

Estos fraccionamientos y las subsiguientes urbanizaciones dieron origen a distintas localidades que, con el correr del tiempo, se integraron en una configuración urbana continua. Este proceso culminó con la fundación oficial de Ciudad de la Costa en 1994, a través de la promulgación de la Ley N.<sup>º</sup> 16.610.

## **6. Ordenamiento Territorial y su enfoque multidimensional aplicado en Uruguay**

El ordenamiento territorial (OT) es un concepto complejo y multidimensional que ha sido abordado desde distintas disciplinas, perspectivas y tradiciones institucionales. Su polisemia responde, en parte, a la diversidad de objetivos que persigue, los niveles de gobierno que lo implementan, y los contextos sociales, económicos y políticos en los que se inscribe. Por esta razón, cualquier intento por definirlo debe comenzar reconociendo su carácter dinámico, en constante disputa y resignificación.

La Carta Europea de la Ordenación del Territorio (CEOT), aprobada en 1983 por la Unión Europea, se constituyó en uno de los primeros referentes internacionales en materia de ordenamiento territorial. Su objetivo principal fue promover la convergencia de legislaciones y políticas públicas orientadas al uso y la planificación del espacio. Este documento estableció cuatro principios orientadores: fomentar un desarrollo socioeconómico equilibrado entre regiones; mejorar la calidad de vida y la accesibilidad a los servicios comunitarios; gestionar con prudencia los recursos naturales, priorizando la protección ambiental; y asignar de forma racional y equitativa los usos del suelo. Sin embargo, esta formulación no ha estado exenta de críticas.

El geógrafo Francisco Zoido Naranjo (1998), por ejemplo, ha señalado que la CEOT presenta ciertas ambigüedades conceptuales, ya que no define con claridad qué se entiende por ordenación ni distingue adecuadamente entre los

fines y los instrumentos que la componen. La carta define el OT como “la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad”, una definición amplia que lo sitúa simultáneamente como una disciplina científica, una técnica administrativa y una política pública. Para Zoido Naranjo, esta simultaneidad es teóricamente valiosa pero operativamente compleja. No obstante, reconoce que la CEOT fue clave para legitimar estos conceptos en la agenda pública europea.

A partir de allí, diferentes autores han contribuido a complejizar y enriquecer la noción de ordenamiento territorial, ampliando sus dimensiones de análisis. Neil Smith (1988), desde la geografía crítica, advierte que el territorio no debe entenderse como un soporte neutro o pasivo, sino como un espacio producido por relaciones de poder y dominación. En su obra “Desarrollo desigual: naturaleza, capital y la producción del espacio”, sostiene que toda intervención territorial implica decisiones políticas que pueden reforzar o contrarrestar desigualdades sociales preexistentes. Así, el OT no puede limitarse a una simple organización espacial, sino que debe integrar las tensiones estructurales que atraviesan el espacio y reconocer que este se produce, disputa y transforma constantemente.

En sintonía con esta visión, Edward Soja (1997) plantea la necesidad de adoptar un enfoque multidimensional y multiescalar. Argumenta que las políticas de OT deben ser capaces de articular lo local con lo global, es decir, atender simultáneamente las especificidades territoriales y las dinámicas transnacionales que las condicionan. Para Soja, una gestión territorial eficaz debe reconocer estas interacciones, promoviendo estrategias equitativas y sostenibles a lo largo de las diversas escalas sociales y geográficas.

En este marco, el propio Zoido Naranjo refuerza la idea del OT como una función pública aún en construcción, pero con un alto potencial para orientar el desarrollo territorial. En su perspectiva, el ordenamiento debe articular conocimientos técnicos, instrumentos jurídicos y capacidades administrativas, todo ello sustentado en un enfoque multidisciplinario, donde la geografía tiene un rol central. Más que un fin en sí mismo, el OT se constituye como un medio para

alcanzar objetivos vinculados a la equidad territorial, la sostenibilidad ambiental y el bienestar colectivo.

Desde América Latina, Milton Santos (2006) propone una relectura crítica del ordenamiento territorial en el marco de los procesos de globalización. En “*Por uma outra globalização*”, el autor introduce la idea de que el territorio es una construcción social que debe entenderse a partir de las prácticas cotidianas, los saberes locales y las relaciones culturales. Para Santos, el OT debe ser inherentemente dinámico, capaz de adaptarse a los cambios que la propia sociedad genera en el espacio. Esta visión pone el énfasis en la historicidad del territorio y en la necesidad de que los procesos de planificación dialoguen con las identidades y los valores que se arraigan en cada lugar.

En esa misma línea de renovación conceptual, Liliana Mazo y Alberto Tamayo (2011) destacan que el OT debe funcionar como una herramienta flexible de gestión pública, que permita incorporar múltiples perspectivas (incluyendo las de género y equidad territorial) y fomentar la participación activa de la sociedad civil. Según estos autores, el ordenamiento ya no puede pensarse como una intervención exclusivamente técnica o sectorial, sino como un proceso político que requiere deliberación, concertación y consenso entre actores diversos.

Dentro de la perspectiva normativa, resultan relevantes los aportes de Magri (2011), quien concibe el OT como un conjunto de reglas e instituciones que delimitan y configuran políticamente un territorio. Para esta autora, el ordenamiento territorial incluye normas de juego, competencias institucionales, derechos y obligaciones, y mecanismos de decisión que orientan la intervención pública hacia objetivos de interés general. En esta definición, se refuerza la idea de que el OT no solo organiza el uso del suelo, sino que también estructura las relaciones de poder y los marcos institucionales que hacen posible su implementación.

Asimismo, Sanabria Pérez (2014) propone una definición integradora, al considerar el OT como una función pública orientada a resolver de forma global los problemas vinculados a la utilización del espacio. La autora enfatiza la

necesidad de diseñar modelos territoriales a partir de un enfoque estratégico que involucre a múltiples niveles de gobierno y actores sociales, reconociendo las características físicas, económicas, sociales y culturales de cada territorio. Esta mirada entiende al OT como un proceso colectivo que debe responder a los desafíos de la planificación moderna, donde los territorios se configuran como espacios complejos, dinámicos y profundamente interrelacionados.

Complementariamente, Gómez Orea (2017) sostiene que el OT debe abordar de manera integrada las dimensiones ambientales, sociales y económicas del territorio. Considera que esta integración es fundamental para enfrentar la creciente complejidad de los sistemas territoriales, que ya no pueden ser entendidos exclusivamente desde sus aspectos físicos o funcionales, sino también desde las relaciones que los atraviesan y las dinámicas que los transforman.

En síntesis, el ordenamiento territorial se configura como un proceso técnico, político y social que busca articular múltiples dimensiones (físicas, normativas, simbólicas y funcionales) en la gestión del espacio. Su implementación exige comprender el territorio como una construcción colectiva, atravesada por relaciones de poder, aspiraciones de desarrollo y necesidades de sostenibilidad. Como lo resume Zoido Naranjo (1998), el OT constituye un medio para alcanzar objetivos de equidad territorial, sostenibilidad ambiental y bienestar ciudadano, siendo necesario un enfoque integrado, multiescalar y participativo.

A partir de esta base teórica, el presente trabajo se centrará en el análisis del ordenamiento territorial en el contexto uruguayo, comenzando por el marco legal vigente. En particular, se tomará como referencia inicial la definición contenida en la Ley N.º 18.308 (2008), donde se establece que el ordenamiento territorial es:

*“Conjunto de acciones transversales del Estado que tienen por finalidad mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales”. (Ley N.º 18.308, 2008, art. 3).*

No obstante, se considera especialmente útil la definición operativa ofrecida por la guía conceptual metodológica elaborada por Campoleoni et al. (2020) para el MVOT y el PNUD, en tanto resulta más concreta y aplicable. Según esta, el ordenamiento territorial se entiende como:

*“instrumento que permite orientar la evolución espacial del desarrollo económico, social y ambiental, y que promueve el establecimiento de nuevas relaciones entre regiones, municipios y ciudades; entre empresas y sus entornos; entre los espacios urbanos y rurales; y fundamentalmente, entre poblaciones con diversidad de intereses”.*

## **6.1 El ordenamiento territorial en Uruguay: marcos y procesos**

Pauletti (2020) realizó un listado con los antecedentes legislativos del ordenamiento territorial en Uruguay desde 1941 hasta el año 2008. Esta revisión explora las leyes previas a la promulgación de la LOTDS. Entre las legislaciones más destacadas se encuentran:

En 1941, el Código Rural, establecido por la Ley N° 10.024, introdujo una importante regulación para las actividades agrícolas y ganaderas, definiendo el uso adecuado de la tierra rural y la explotación de recursos. Posteriormente, en 1946, la Ley de Centros Poblados (Ley N° 10.723 y su modificativa N° 10.866) marcó un hito al establecer normas para la planificación y el desarrollo de las áreas urbanas, un avance clave en un momento de creciente urbanización.

En 1966, la Ley N° 13.493 sobre Viviendas, Urbanización y Saneamiento consolidó un enfoque integral para mejorar las condiciones de vida en el contexto del rápido crecimiento de las ciudades. Cinco años después, en 1971, la Ley N° 13.939, enfocada en las expropiaciones en Montevideo, facilitó la implementación de proyectos de infraestructura al permitir la adquisición de terrenos con fines de interés público. Más adelante, en 1987, la Ley Forestal (Ley N° 15.939) respondió a la necesidad de proteger los recursos naturales al establecer medidas para la gestión sostenible de los bosques.

El 8 de junio de 1990, mediante la Ley N.<sup>º</sup> 16.112, se creó el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), renombrado en 2020 como Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT) mediante la Ley N.<sup>º</sup> 19.889. El ministerio antes mencionado es responsable de formular, ejecutar, supervisar y evaluar planes de vivienda, además de implementar la política nacional en la materia y regular las condiciones para áreas urbanas y suburbanas.

En 1994, la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental (Ley N° 16.466) introdujo un mecanismo preventivo con el objetivo de otorgar un marco normativo que contemple los efectos ambientales que tendrían ciertos proyectos, obras o actividades con potencial impacto ambiental deben someterse a una evaluación previa. En la mencionada ley se detalla qué tipos de emprendimientos requieren obligatoriamente una evaluación ambiental estratégica. Entre ellos, se encuentran los proyectos agropecuarios, industriales y de infraestructura.

Un mojón clave en el desarrollo del OT en nuestro país se produce con la aprobación en el año 2008 de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible N.<sup>º</sup> 18.308 (LOTDS) actualizada con la ley de presupuesto del 2023, que proporcionó un marco jurídico para el OT y el desarrollo sostenible.

Para Schelotto (2012) esta ley estableció principios importantes como la descentralización, la participación ciudadana, y la equidad territorial, fundamentales para la gestión del territorio uruguayo. A raíz de esta ley, se han desarrollado diversos instrumentos de planificación y programas que buscan integrar las dimensiones ambientales, económicas y sociales en el desarrollo territorial.

La LOTDS, fue un acontecimiento significativo en la planificación del uso del suelo en nuestro país. En este sentido según el primer artículo de la ley, sus objetivos son los siguientes:

- a) Delimitar las competencias y herramientas para la planificación, participación y gestión en esta área.
- b) Dirigir el proceso de ordenamiento territorial hacia metas de interés nacional.

- c) Diseñar los instrumentos necesarios para la implementación de los planes y acciones territoriales.

El arquitecto Salvador Schelotto, en su tesis de maestría "*Los Municipios en el Uruguay: espacio nuevo para el Proyecto de Territorio*" (2012), analiza el desarrollo del OT en Uruguay desde finales del siglo XX, destacando la consolidación de marcos legales y políticas orientadas a una gestión territorial integrada y sostenible. En este proceso, la descentralización y el fortalecimiento del nivel local de gobierno han sido elementos clave para la planificación territorial.

La reforma de la Constitución Nacional aprobada en 1996 sumó la figura de nivel local de gobierno, pero su implementación efectiva solo se concretó con la aprobación de la Ley N.º 18.567 de Descentralización Política y Participación Ciudadana en 2009. Schelotto (2012) señala que este proceso fue complejo y estuvo sujeto a fuertes vaivenes políticos que, en ciertos momentos, pusieron en duda su aprobación.

Finalmente, el tratamiento parlamentario concluyó en 2010 con la aprobación de esta ley y de cuatro normativas complementarias necesarias para su instrumentación. A partir de ese momento, se estableció un primer conjunto de 89 municipios, los cuales fueron electos el 9 de mayo de 2010 e instalados el 8 de julio de ese año, constituyéndose como la primera experiencia de tercer nivel de gobierno en Uruguay.

En el período reciente, se destaca una creciente preocupación por la cuestión territorial en el país, señalando que "*el territorio es una categoría conceptual y operativa recuperada para diversos campos del quehacer, para el medio académico y para la acción colectiva*" (Schelotto, 2012). En particular, dentro de las políticas públicas, se han consolidado espacios para el desarrollo del proyecto de territorio, promoviendo políticas de OT en distintas escalas. Estas van desde estrategias supradepartamentales (regionales) hasta iniciativas departamentales, subdepartamentales y locales, incluyendo micro regiones, áreas territoriales locales y territorios de municipios.

En este contexto, la Ley N.<sup>º</sup> 18.567 ha sido relevante para fortalecer la descentralización y la participación ciudadana, al institucionalizar los municipios como tercer nivel de gobierno. Por su parte, la Ley N.<sup>º</sup> 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible constituye el marco jurídico central para la planificación del uso del suelo. Esta normativa otorga a las intendencias departamentales la responsabilidad de definir la categorización del suelo y aplicar las normativas correspondientes sobre su uso, fraccionamiento, urbanización y conservación (artículo 14).

En línea con el marco legal vigente, la Ley N.<sup>º</sup> 18.308 establece que el territorio nacional debe ser ordenado de acuerdo con categorías de suelo (artículo 14). A partir de estas categorías generales, se habilita la posibilidad de establecer calificaciones más específicas y normativas diferenciadas según los planes territoriales, especialmente en lo que refiere a usos del suelo, densidades, niveles de servicios requeridos y restricciones ambientales.

Si bien la ley no menciona de forma literal conceptos como "subcategorías" o "atributos de transformabilidad", estas nociones han sido incorporadas en la práctica mediante instrumentos técnicos desarrollados en los planes de ordenamiento territorial. En este marco, la ley y su reglamentación fortalecen el proceso de descentralización territorial al asignar a los gobiernos departamentales la potestad de diseñar planes territoriales y regular la ocupación del suelo (artículos 13 y 14).

## **6.2 Instrumentos y herramientas desarrollados en el marco de la LOTDS**

La Ley N.<sup>º</sup> 18.308 establece un marco jurídico integral para la planificación del territorio estructurado en diferentes escalas de actuación. Esta normativa contempla una serie de instrumentos que permiten abordar los desafíos del desarrollo territorial desde una perspectiva multinivel, asegurando la coherencia entre políticas nacionales, regionales y locales. En la escala nacional, se definen tres instrumentos principales con alcances complementarios: las Directrices Nacionales, los Programas Nacionales y las Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.

Las Directrices Nacionales constituyen el instrumento de mayor jerarquía dentro de este marco. Su propósito es establecer principios rectores y lineamientos generales que orienten la planificación territorial en todo el país. Estas directrices proporcionan una visión estratégica de largo plazo, abordando temas clave como la localización de infraestructuras, la preservación del ambiente, la equidad territorial y la eficiencia en el uso del suelo.

Por su parte, los Programas Nacionales tienen una orientación más operativa. Aunque su formulación se realiza a escala nacional, su implementación es territorialmente diferenciada. Estos programas se centran en problemáticas específicas como la gestión del suelo, el acceso a la vivienda, la movilidad o la protección de recursos naturales, permitiendo intervenir con políticas concretas en áreas prioritarias.

Las Estrategias Regionales representan un nivel intermedio entre los instrumentos nacionales y los departamentales. Estas estrategias se aplican a territorios que trascienden los límites administrativos tradicionales, tales como cuencas hidrográficas, corredores logísticos o franjas costeras densamente urbanizadas. Su finalidad es fomentar la coordinación interinstitucional en contextos donde las dinámicas territoriales son compartidas por múltiples jurisdicciones. En este sentido, las estrategias regionales permiten articular esfuerzos entre diferentes departamentos y niveles de gobierno, abordando desafíos comunes con un enfoque integral.

No obstante, dado que el presente trabajo se enfocó en el departamento de Canelones, y más específicamente en el caso del Costaplan, se priorizó el análisis de los instrumentos de planificación establecidos a escala departamental y local.

En este contexto, las Directrices Departamentales constituyen el instrumento que abarca la totalidad del territorio departamental, tanto urbano como rural. Su función es definir una política territorial propia del gobierno departamental, orientando el desarrollo físico, ambiental y socioeconómico del territorio bajo su jurisdicción.

De acuerdo con el artículo 16 de la Ley N.º 18.308 (2008), las directrices “determinan las principales decisiones sobre el proceso de ocupación, desarrollo

y uso del mismo”, actuando como una hoja de ruta para la formulación posterior de planes territoriales más detallados. Estas directrices permiten coordinar acciones en torno a recursos y problemáticas compartidas (como cuencas hídricas o áreas de borde interdepartamental), al tiempo que establecen los componentes estructurales del modelo territorial deseado.

En este contexto, uno de los instrumentos operativos más relevantes a nivel departamental son los Programas de Actuación Integrada (PAI). De acuerdo con el artículo 21 de la Ley N.º 18.308, los PAI están concebidos como herramientas para la transformación de sectores de suelo, permitiendo planificar y gestionar intervenciones complejas en territorios determinados. Cada PAI debe contemplar al menos tres elementos esenciales:

- a) la delimitación del área de actuación, que debe constituir una unidad territorial coherente;
- b) la programación de la transformación y ejecución de las intervenciones;
- c) la planificación pormenorizada y las normas aplicables, incluyendo medidas de protección y regulación del suelo.

El objetivo de estos instrumentos es garantizar el cumplimiento de los principios de equidistribución de cargas y beneficios, retorno de valorizaciones, y el desarrollo ordenado del territorio mediante procesos de urbanización, construcción o uso específico del suelo.

La reciente Ley N.º 18.308 fue modificada en la rendición de cuentas de noviembre del 2023, incorporando el artículo 21-BIS a la Ley de OT, ampliando y diferenciando los tipos de PAI en dos variantes: abreviado y complementario.

El PAI Abreviado se aplica en suelos clasificados como “potencialmente transformables” según la planificación departamental. Define el cambio de categoría de suelo, su uso principal y cumple con los requisitos reglamentarios sin necesidad de evaluación ambiental estratégica ni informe de correspondencia. Además, contempla una única instancia de participación pública.

En contraste, el PAI Complementario se requiere en áreas que no hayan sido previamente identificadas como transformables o cuando se pretenda modificar

sustancialmente las condiciones previstas. Su aplicación exige una declaración de interés departamental, la realización de estudios de impacto ambiental, instancias múltiples de participación pública, audiencias y consultas a la ciudadanía y demás actores involucrados.

Ambas variantes refuerzan el carácter estratégico de los PAI como instrumentos que operan bajo la órbita de los gobiernos departamentales, pero que exigen coordinación técnica, cumplimiento normativo y, en ciertos casos, un alto grado de participación ciudadana.

### **6.3 Instrumentos de la LOTDS para la recuperación de plusvalías**

La LOTDS aborda la recuperación de plusvalías generadas por la planificación y la ejecución territorial, asignando a los Gobiernos Departamentales la capacidad de beneficiarse del incremento de valor inmobiliario derivado de estas acciones.

Los Gobiernos Departamentales tienen derecho a participar del mayor valor inmobiliario que se pueda obtener derivado de las acciones de OT, ejecución y actuación, estableciendo el porcentaje de la participación. Entendiendo por lo tanto a todo aquello que fue regulado por la planificación territorial departamental, desde cambio de uso de suelo, mayor factor de ocupación total (FOT), mayor factor de ocupación del suelo (FOS), las acciones urbanísticas, los lineamientos planificados, etc.

Cuando se realizan urbanizaciones, se modifican las categorías de suelo, se ejecutan obras de infraestructura, se acondicionan espacios públicos, etc., se lleva a cabo una modificación respecto al valor de los bienes materiales e inmateriales, pudiendo tener ventaja para algunos y desventajas para otros. Es entonces que la recuperación de plusvalías se refiere al recobro por el Estado (en este caso la intendencia) de los incrementos en el valor del suelo generados por acciones diferentes de la inversión directa del propietario (Smolka, 2014).

En este contexto, el Costaplan se presenta como una estrategia integral del gobierno departamental que busca fomentar el desarrollo urbano y social a través de inversiones sostenidas en infraestructura. Este plan incluye la creación y pavimentación de calles, la ampliación y modernización de la red lumínica, la

construcción de espacios comunales, la instalación y mejora de sistemas de saneamiento, y la construcción y revitalización de espacios verdes, entre otros proyectos. Como consecuencia de estas transformaciones en el espacio, la intendencia puede llegar a percibir aumentos en sus recaudaciones impositivas debido por ejemplo a un aumento de las contribuciones en los padrones que de una manera u otra experimentaron cambios.

## **7. Inicios y características principales del Costaplan**

El Costaplan comenzó su proceso de elaboración en el año 2005 mediante la colaboración de tres organismos públicos claves: la I.C., la DINOT y el ente público Obras Sanitarias del Estado (OSE). Este plan fue diseñado para dirigir los esfuerzos de forma coordinada hacia el desarrollo integral de la zona, abordando tanto las necesidades urgentes como la planificación a mediano y largo plazo (Baldoira, 2014).

El Costaplan fue aprobado formalmente por la Junta Departamental de Canelones el 27 de octubre de 2010, constituyéndose en el primer plan local en ser validado en el marco de la LOTDS. Su formulación incorporó la categorización de suelos establecida en la normativa y contempló la elaboración de cartografías destinadas a representar dichas clasificaciones. Como instrumento de OT en Canelones, abarca una región caracterizada por una diversidad de dinámicas urbanas y ambientales que responden a su proximidad con Montevideo y su conexión con infraestructuras estratégicas, como el Aeropuerto Internacional de Carrasco. Dentro de su extensión territorial, se identifican áreas de baja densidad poblacional y una ocupación del suelo regulada.

Según las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Canelones del año 2011, el Costaplan busca estructurar el crecimiento urbano en función de las capacidades del territorio, promoviendo una planificación que equilibre la expansión residencial con la preservación ambiental.

En este sentido, el Plan Parcial de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Nicolich y Ruta 101 destaca cómo ciertas zonas dentro del Costaplan han sido influenciadas por la presencia del aeropuerto, generando un incremento en la demanda de suelo para actividades logísticas e industriales. No obstante, la vocación predominante del territorio sigue orientada hacia el desarrollo residencial de baja densidad.

## **7.1 Contexto territorial y génesis del Costaplan**

En la entrevista realizada a la Arq. Paola Florio, directora de la DINOT y ex directora de Planificación Territorial de la I.C. siendo una de los principales referentes técnicas en la elaboración del Costaplan ubica con claridad el origen del Costaplan en una problemática territorial y socioeconómica acumulada durante décadas. La expansión desordenada de la Ciudad de la Costa es descrita como un fenómeno estructural, donde confluyen tres grandes dimensiones: la presión inmobiliaria metropolitana, las carencias infraestructurales, y la fragmentación social y comunitaria.

Este diagnóstico, que ella ubica históricamente desde los años 90, permite entender al Costaplan no como una simple herramienta de planificación, sino como una respuesta compleja a una ciudad en crisis, cuya urbanización superó ampliamente las capacidades de gestión y servicios locales. La ciudad dormitorio que describe la entrevistada no es solamente una metáfora, sino una configuración espacial y social concreta: baja cohesión vecinal, ausencia de identidad territorial y servicios pensados para un uso estacional.

Desde una perspectiva crítica, resulta interesante cómo la entrevistada introduce el concepto de ciudad no-nativa, compuesta por poblaciones "importadas" que, sin vínculos históricos con el territorio, presentan dificultades para formar comunidad o apropiarse del espacio. Esto explica, en parte, las limitaciones de las políticas urbanas previas al Costaplan para lograr una verdadera integración socioespacial.

## **7.2 Objetivos y fundamentos del Costaplan**

Florio destaca con claridad los objetivos iniciales del Costaplan: articular la fragmentación entre norte y sur de la Avenida Giannattasio, proteger el ecosistema costero, integrar la ciudad a la lógica metropolitana y promover el desarrollo equilibrado.

Un aspecto destacable de estos objetivos es que surgen del reconocimiento de la complejidad territorial y no de un esquema normativo cerrado. Es decir, el Costaplan no impone una forma urbana, sino que diagnostica un desajuste estructural entre poblamiento, servicios y ambiente, y propone una serie de estrategias progresivas para resolverlo.

Dentro de los ejes innovadores que señala la entrevistada, se encuentra el intento de tejer "costuras" entre los distintos fragmentos urbanos norte-sur. El uso del término "costura" denota una intención de reparar fisuras urbanas a través de mecanismos de integración tanto física (infraestructura, movilidad) como simbólica (paisaje, identidad, centralidades barriales).

## **7.3 Instrumentos normativos, fiscales y de gestión del suelo**

Entre los aportes más significativos del Costaplan se encuentra su influencia en la reorganización del territorio y en la orientación del crecimiento urbano de la Ciudad de la Costa articulando una batería de instrumentos normativos, fiscales y de gestión del suelo orientados a revertir el crecimiento urbano informal y disperso, propio de su etapa balnearia, y sustituirlo por un modelo urbano estructurado, equitativo y ambientalmente sustentable.

Desde el punto de vista normativo, el Costaplan introdujo mecanismos que permitieron transitar desde un territorio sin planificación hacia una estructura urbana con criterios de densificación controlada, jerarquización vial y protección paisajística. Entre los instrumentos clave se encuentra la zonificación diferenciada, que definió sectores urbanos en función de sus características morfológicas, paisajísticas y de acceso a infraestructura.

La ex directora señala que la densificación en altura se identificó por zonas y no en su generalidad a los efectos de lograr reconocer las características específicas de las unidades territoriales ya sea que estén marcadas por un perfil balneario o urbano. Así, en zonas próximas al borde costero se preservó un perfil bajo de edificación, mientras que en corredores estructurantes como la Avenida de las Américas se permitió una mayor edificabilidad, en coherencia con la existencia o planificación de infraestructura urbana.

Otra herramienta normativa significativa fue la limitación a la edificación en zonas sensibles, especialmente en las franjas costeras. Se establecieron restricciones a la altura y al volumen edilicio para proteger visuales, condiciones de asoleamiento y la experiencia del espacio público. La entrevistada señala que la normativa se diseñó de manera que, incluso en los puntos más bajos, la altura de los edificios se regula para que la sombra proyectada alcance únicamente el borde de la rambla, garantizando así la protección del paisaje. Esta regulación paisajística contribuyó a evitar la replicación de modelos como el de la costa montevideana, donde los edificios de gran altura generan barreras visuales y sombras permanentes.

En cuanto a los instrumentos fiscales, el Costaplan incorporó innovaciones en materia de valorización del suelo urbano. Uno de los mecanismos más destacados fue la implementación de lo que la entrevistada denomina como suelo virtual, que permite al gobierno departamental recuperar parte de la valorización generada por la acción pública. El régimen establece una distinción entre los derechos básicos de edificación y los derechos adicionales. Los primeros se otorgan a todos los padrones e incluyen un Factor de Ocupación del Suelo (FOS) del 40% que corresponde al porcentaje máximo de la superficie del terreno que puede ocuparse en planta baja y un Factor de Ocupación Total (FOT) del 120% que refiere a la relación entre la superficie total construida en todas las plantas y la superficie del terreno. Los segundos, en cambio, deben ser adquiridos por los propietarios que deseen edificar por encima de estos parámetros.

Este diferencial edificatorio es lo que se denomina suelo virtual, y su adquisición debe realizarse mediante el pago de una contraprestación económica a la

intendencia. La entrevistada explica que, bajo la normativa, los propietarios pueden edificar más pisos de los permitidos originalmente (por ejemplo, diez, siete o tres pisos adicionales) generando lo que denomina “suelo virtual”. Este mecanismo permite calcular y comercializar los excedentes de construcción, garantizando un control normativo sobre las alturas máximas y el aprovechamiento del espacio.

Este mecanismo introduce una lógica de transparencia y previsibilidad, al establecer un aparato normativo claro y aplicable de forma general, sin necesidad de negociar excepciones urbanísticas *ad hoc*, como ocurre en otros departamentos. En este sentido, la entrevistada remarca que, a diferencia de Montevideo, donde muchas veces se opera por convenios puntuales, en Canelones se optó por un sistema normativo más estructurado y equitativo. Esto fortalece la gobernanza del territorio, evita arbitrariedades y permite conducir la inversión privada hacia zonas previamente definidas por el plan.

#### **7.4 ¿Qué se entiende por suelo virtual?**

En la sección anterior, se hizo referencia al concepto de “suelo virtual”, pero ¿a qué se refiere esta noción? Si bien el término no aparece expresamente en el articulado del Costaplan, su implementación se encuentra contemplada en los artículos 19.3, 19.4 y 19.5 del decreto departamental reglamentario. Estos artículos constituyen una herramienta fundamental para comprender tanto el alcance operativo como la sofisticación técnica del plan, en particular en lo relativo a la gestión del valor del suelo y la regulación edificatoria.

El artículo 19.3 habilita la creación de normas complementarias con carácter de actualización o detalle del cuerpo principal del plan. Estas normas tienen como finalidad ajustar, complementar o precisar regulaciones en aspectos como la edificación, los usos del suelo, la protección patrimonial, la urbanización, las condiciones de servicios públicos o incluso corregir vacíos normativos detectados durante la aplicación práctica del Costaplan. Con este tipo de

disposiciones se reducen las rigideces que limiten su vigencia frente a nuevas problemáticas urbanas o transformaciones contextuales.

El artículo 19.4 desarrolla uno de los pilares del enfoque fiscal del Costaplan: la valorización del suelo como mecanismo para capturar parte del incremento de valor inmobiliario que se produce como resultado de decisiones públicas como el cambio de categoría de suelo, la modificación de su uso permitido o la autorización de nuevos fraccionamientos.

La valorización se calcula como la diferencia entre el valor comercial del inmueble una vez autorizado el cambio normativo y el valor que tenía previamente, descontando los costos de infraestructura asumidos por el propietario para hacer viable la intervención. Con este principio se busca redistribuir parte de la renta urbana, evitando que la ganancia generada por la acción estatal sea apropiada de manera exclusiva por actores privados.

Además, se establece un método de cálculo del precio a abonar por parte del beneficiario: el área del terreno multiplicada por el Factor de Ocupación Total (FOT), el valor real del metro cuadrado del suelo transformado y un coeficiente del 5%. Este procedimiento es verificado por los servicios técnicos de la Intendencia, lo que garantiza transparencia y fiscalización en la determinación de los montos a cobrar.

El artículo 19.5 introduce el mayor aprovechamiento por edificabilidad, entendida como el derecho a construir por encima de los parámetros básicos fijados por el plan (altura de 8,5 metros y FOT del 120%). En aquellos sectores del territorio donde la normativa habilita una edificabilidad mayor ya sea por planificación específica o por definición en proyectos de detalle el propietario puede hacer uso de ese potencial adicional mediante el pago de una contrapartida económica.

El precio de esta contrapartida se calcula en función de la cantidad de metros construidos por encima de la altura básica, aplicando una fórmula que considera el valor real del suelo y el FOT. En los casos donde el proyecto no supere el FOT básico, se cobra solo la mitad del valor, y se establece un tope: el precio de la contrapartida no podrá superar el 15% del valor promedio de venta por metro cuadrado edificado. Con este instrumento se permite ordenar el crecimiento

vertical, canalizando los beneficios económicos hacia la gestión pública, sin prohibir el desarrollo inmobiliario.

Los ingresos obtenidos mediante la aplicación de este conjunto normativo son canalizados hacia el Fondo de Gestión Urbana, instrumento creado en el marco del propio articulado del Costaplan. A través de dicho fondo se financian diversas obras de infraestructura pública como vialidad, saneamiento, espacios recreativos y equipamientos urbanos.

## **7.5 Tensiones, límites y desafíos estructurales**

Florio reconoce que, pese a los avances, el Costaplan enfrentó y enfrenta desafíos importantes: la ausencia estructural de espacios verdes públicos (por pérdida de predios no escriturados), la presión del mercado sobre el valor del suelo, la escasa capacidad de los municipios para asumir roles activos, y la paralización de obras tras la disminución del financiamiento a partir del año 2020.

Particularmente importante es su observación sobre la ausencia de herramientas legales que impidieran la privatización de espacios públicos no escriturados, así como la mención a que los municipios, aunque ganaron formalmente competencias tras la ley de descentralización, no lograron consolidarse como actores estratégicos en la gestión urbana. El Costaplan logró mucho, pero su continuidad depende, como dice la entrevistada, de mantener el equilibrio entre planificación, inversión, y control social del proceso urbano.

## **7.6 Propiedad privada y ordenamiento territorial: tensiones, límites y adaptaciones en el marco del Costaplan**

Uno de los aspectos más sensibles abordados por la entrevistada en relación con el Costaplan es el papel de la propiedad privada en el marco del ordenamiento territorial. El instrumento reconoce la importancia que la propiedad privada tiene en el sistema jurídico, económico y cultural uruguayo, lo cual impone límites estructurales a las posibilidades de intervención del Estado sobre el uso del suelo. Esta realidad no fue ignorada en el diseño del Costaplan, sino

que fue asumida como una condición de base que debía ser gestionada desde la planificación.

Un ejemplo que ilustra esta situación es el caso de los lagos artificiales de Ciudad de la Costa. Según lo expresado en la entrevista, estos lagos son consecuencia de antiguas extracciones de arena en predios privados. Al no tratarse de cuerpos de agua naturales ni de dominio público, los lagos y sus bordes son propiedad privada. En un contexto donde la propiedad privada tiene gran relevancia en Uruguay, resulta especialmente complejo gestionar el lago como parte integral del ecosistema. Aun reconociendo la dificultad, el Costaplan adoptó una solución pragmática: aceptar la titularidad privada, pero integrar dichos cuerpos de agua como parte del sistema de amortiguación pluvial y del paisaje urbano, revalorizándolos como elementos funcionales dentro del proyecto territorial.

Esta estrategia muestra una concepción flexible del ordenamiento territorial, que no busca imponer transformaciones abstractas, sino adaptar las herramientas disponibles a las condiciones jurídicas y sociales concretas. De allí deriva la importancia de instrumentos como la captura de valorizaciones urbanas: si bien el suelo es privado, el aprovechamiento de mayores potenciales constructivos (por encima del derecho básico) genera obligaciones económicas que permiten redistribuir parte de los beneficios de la urbanización.

Asimismo, la entrevistada remarca que el aumento del valor del suelo, estimulado por la planificación y la inversión pública, puede generar procesos de exclusión territorial si no se aplican medidas de corrección. Por eso, el Costaplan incorporó el principio de recuperación de plusvalías, como forma de equilibrar el acceso a la ciudad y aspirar a lograr cierto grado de justicia espacial.

En definitiva, la visión de la ex directora no niega la legitimidad de la propiedad privada, pero exige reconocer sus impactos territoriales y construir mecanismos institucionales que permitan compatibilizar los intereses individuales con los objetivos colectivos. Este enfoque se sitúa en el corazón mismo del ordenamiento territorial como política pública: gestionar el uso del suelo como bien económico, pero también como recurso social, ecológico y estratégico.

## **7.7 Del plan a la obra: proyectos ejecutados en el marco del Costaplan**

A lo largo de los últimos años, el proceso de implementación del Costaplan ha dado lugar a una serie de intervenciones territoriales que trascienden la planificación normativa, materializándose en proyectos concretos que buscan transformar el área de influencia del Costaplan mediante la consolidación de equipamientos públicos, la mejora de la infraestructura urbana, la promoción de la identidad local y la recuperación ambiental. Estas acciones responden a una lógica de intervención estructurada en torno a objetivos estratégicos del modelo territorial propuesto. En esta sección se describen los principales proyectos ideados en el marco del Costaplan y que han sido ejecutados. La comprobación de las ejecuciones fue realizada mediante búsquedas web en sitios gubernamentales y portales web informativos junto con visitas presenciales (en caso que fueran necesarias) a las zonas involucradas.

Uno de los avances más relevantes ha sido la implementación de la terminal de trasbordo construida en el Parque Roosevelt frente al hipermercado Geant y la avenida Giannattasio, concebidas como nodos articuladores del transporte interdepartamental y local. Esta obra de infraestructura, coordinada por la Dirección de Tránsito y la Oficina Técnica del Costaplan, permite mejorar la conectividad y reducir los tiempos de traslado en una zona de alta densidad poblacional.

En el área de servicios sociales, se proyectó la ampliación del Centro de Salud de la Costa, así como la creación de nuevas policlínicas, en coordinación con el Ministerio de Salud Pública (MSP) y los gobiernos locales, atendiendo a la creciente demanda sanitaria de la zona.

Se previó la reserva de suelo suburbano para la instalación de un cementerio público, al norte de la Ruta Interbalnearia, y se impulsó la consolidación de plazas y parques públicos. En línea con este enfoque, se proyectaron espacios comunales con equipamientos polifuncionales, que integrasen actividades culturales, sociales, deportivas y sanitarias.

Desde una perspectiva productiva y social, se planteó la creación de un Mercado de Pesca Artesanal en la faja costera, orientado a la venta y distribución de pesca local, integrando a los actores del territorio con las direcciones técnicas de la

Intendencia y organismos nacionales. Se propuso a su vez, la consolidación de un Paseo Costero como espacio recreativo de acceso público, equipado con pasarelas, señalización e infraestructura básica, respetando la configuración natural existente construyendo 85.000 m<sup>2</sup> y destinando para la misma U\$S 2.000.000 (web de la I.C.).

En términos de sustentabilidad, se destaca el Proyecto de Recuperación de la Franja Costera, desarrollado junto a la sociedad civil y la Universidad de la República, que busca restaurar sectores del ecosistema dunar y humedales en El Pinar y Solymar mediante acciones de vallado y revegetación. Complementariamente, el Proyecto Rambla contempló la creación de senderos peatonales, ciclovías, miradores y accesos a la playa a lo largo del frente costero, bajo una lógica de integración paisajística y ambiental. Se proyectaron los parques lineales de Paso Carrasco y Arroyo Pando, con énfasis en la recuperación ambiental, la mejora de la accesibilidad y la generación de áreas de recreación en contacto con los cursos de agua.



Figura 2. Emprendimientos llevados a cabo en el marco del Costaplan. (Fuente: elaboración propia).

A continuación, se exponen una serie de imágenes que muestran las características de las obras realizadas.

En las figuras 3 y 4 tomadas del sitio web de la I.C. se aprecian imágenes referidas al denominado paseo costero, se muestran las paradas para ómnibus, el paso peatonal y ciclovía además de zonas para realizar ejercicios a cielo abierto.



Figura 3. Rambla Paseo Costero. Fuente: Sitio web de la I.C.



Figura 4. Rambla Paseo Costero. Fuente: Sitio web de la I.C.

En la siguiente figura se muestra el mercado de pesca municipal ubicado en Rambla Costanera esquina Paul Harris, Solymar.



Figura 5. Mercado de pesca municipal. Fuente: Sitio web de la I.C.

Se propuso la creación de un Centro Cívico para Ciudad de la Costa, concebido como un nodo de servicios públicos, equipamientos culturales y espacios comerciales, articulado con el proyecto espacio Lagomar, que apuntó a recalificar el centro comercial de la zona y consolidar su valor simbólico construyendo una ciclovía y mejorando las señalizaciones y la accesibilidad.

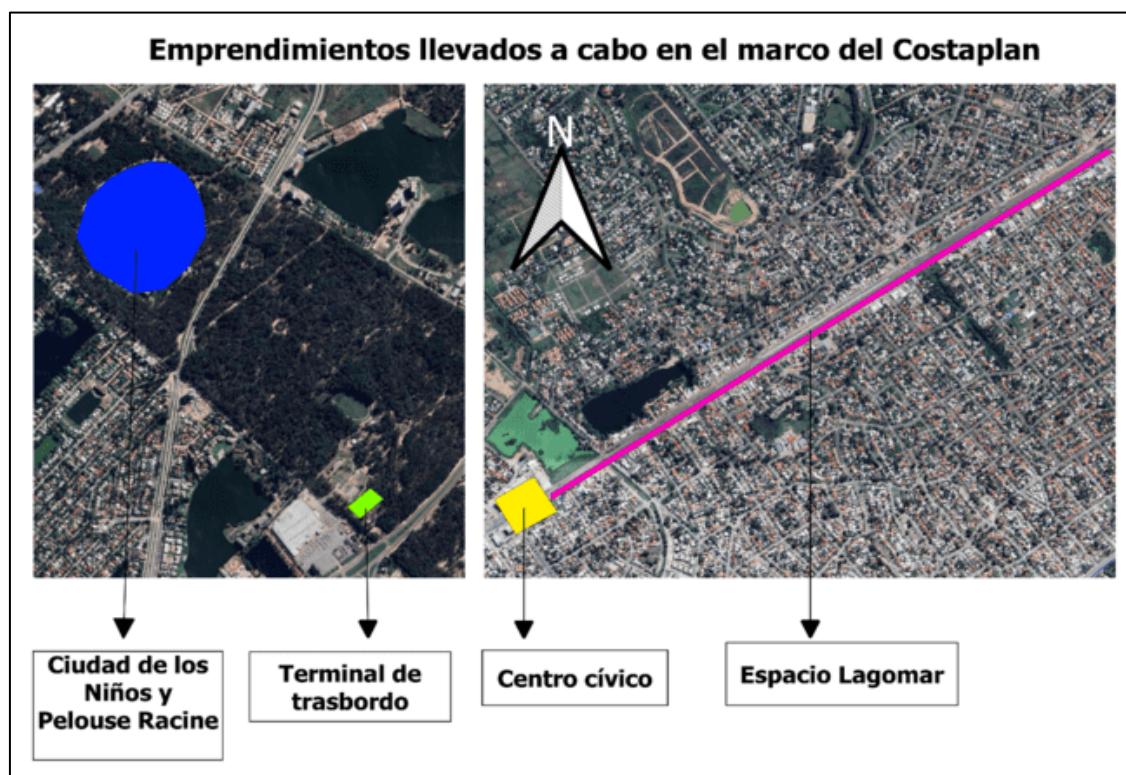


Figura 6. Emprendimientos llevados a cabo en el marco del Costaplan. (Fuente: elaboración propia).

En la figura 7 extraída del sitio web de la I.C. se muestra el área de actuación. El espacio Lagomar abarca un total de 2350 m<sup>2</sup> y tuvo un costo de \$ 3.752.531. Por su parte, en la figura 8 se aprecian parte de las obras realizadas tales como la ciclovía, señalización y nuevos espacios de estacionamiento.

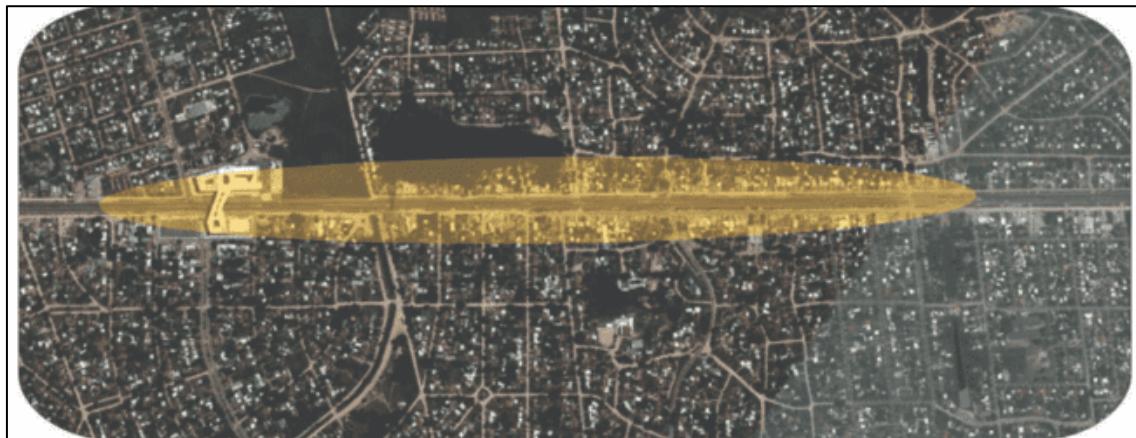


Figura 7. Área de actuación del espacio Lagomar. Fuente: Sitio web de la I.C.



Figura 8. Ciclovía, señalización y nuevos espacios de estacionamiento en el espacio Lagomar. Fuente: Sitio web de la I.C.

En el marco de la revisión del Costaplan, se identificaron diversos proyectos en ejecución que forman parte de las acciones planificadas. En la Tabla 1: Grado de avance de los proyectos, se pueden apreciar los proyectos que han alcanzado distintos grados de avance, destacándose aquellos identificados en color amarillo bajo la categoría de “en curso”, los cuales presentan avances

sustantivos en su ejecución. Sin embargo, no se consideran completamente finalizados debido a la magnitud de sus intervenciones y a la amplia extensión territorial que abarcan, y no por ausencia de acciones concretas.

Esto comprende tanto proyectos de gran escala, como el paseo costero, el proyecto rambla y la recuperación de la franja costera. En este último caso, no existe una fecha de finalización definida, dado que se trata de un sistema ambiental altamente dinámico, cuya gestión requiere intervenciones permanentes y adaptativas. Asimismo, se incluyen acciones de carácter puntual desplegadas a lo largo de toda el área de actuación del Costaplan, entre las que destacan la construcción de nuevas policlínicas, el desarrollo de plazas y parques públicos, y la implementación de diversos centros barriales.

<b>Proyectos mencionados en el Costaplan</b>	<b>Artículo del Costaplan</b>	<b>Objetivos principales</b>	<b>Estado</b>
Terminal de trasbordo	Art. 21.1	Mejorar conectividad interdepartamental y local	Ejecutado
Ampliación Centro de Salud de la Costa	Art. 21.4	Fortalecer servicios sanitarios	Ejecutado
Nuevas policlínicas (Paso Carrasco y otras)	Art. 21.4	Ampliar la cobertura en salud	En curso
Cementerio público	Art. 21.5	Satisfacer la demanda futura por servicios funerarios	Previsto
Proyecto Plazas y Parques Públicos	Art. 21.6	Promover integración barrial y acceso equitativo a espacios verdes	En curso
Centros de Barrio	Art. 21.7	Generar nodos multifuncionales de integración social	En curso
Mercado de Pesca Artesanal Municipal	Art. 21.8	Impulsar economía local y preservar identidad costera	Ejecutado
Paseo Costero	Art. 21.9	Favorecer el uso recreativo del borde marítimo con equipamientos ligeros	En curso

<b>Proyectos mencionados en el Costaplan</b>	<b>Artículo del Costaplan</b>	<b>Objetivos principales</b>	<b>Estado</b>
Proyecto Rambla	Art. 23.2	Jerarquizar el espacio costero mediante senderos, ciclovías y miradores	<b>En curso</b>
Proyecto de Recuperación de la Franja Costera	Art. 23.1	Restaurar ecosistemas litorales con técnicas de bajo impacto	<b>En curso</b>
Parque Roosevelt	Art. 23.3	Revalorizar parque metropolitano como espacio de referencia	<b>Ejecutado</b>
Ciudad de los Niños	Art. 23.3.1	Promover la participación infantil y el juego como derecho	<b>Ejecutado</b>
Pelouse Racine	Art. 23.3.2	Recuperar espacio público de esparcimiento en el parque	<b>Ejecutado</b>
Parque Lineal Arroyo Carrasco	Art. 23.4	Recuperar calidad ambiental y accesibilidad a bordes del arroyo	<b>En curso</b>
Parque Lineal Arroyo Pando	Art. 23.5	Idem anterior, pero en cuenca de Pando	<b>Ejecutado</b>
Centro Cívico Ciudad de la Costa	Art. 24.1	Crear polo de centralidad administrativa y urbana	<b>Ejecutado</b>
Espacio Lagomar	Art. 24.2	Recalificar centralidad local mediante intervención del espacio público	<b>Ejecutado</b>

Tabla 1: Grado de avance de los proyectos (Fuente: elaboración propia en base a datos del Costaplan)

## **8. Breve historia del Municipio de Ciudad de la Costa (Departamento de Canelones)**

El Municipio de Ciudad de la Costa se localiza en el sector sur del departamento de Canelones, constituyendo uno de los espacios urbanos más dinámicos del área metropolitana de Montevideo. Su ubicación sobre la ribera del Río de la Plata le otorga un frente costero de gran extensión, que actúa como elemento

identitario y de atracción, al tiempo que lo integra a la franja litoral que conecta los balnearios de la Costa de Oro con la capital del país. Desde el punto de vista de la organización territorial departamental, el municipio forma parte de la denominada Microrregión 5, que reúne a los balnearios situados en la costa metropolitana.

En cuanto a sus límites administrativos, el municipio queda definido por una serie de características viales e hidrográficas que estructuran su perímetro. Al sur, el Río de la Plata constituye el borde natural más destacado. Hacia el oeste, la Avenida Racine y el Camino Carrasco marcan la separación con el municipio de Paso Carrasco, mientras que hacia el norte la delimitación se establece en torno a la Ruta Interbalnearia, extendiéndose por Camino Los Horneros hasta alcanzar la Cañada Paso Escobar. Finalmente, el límite este está dado por la desembocadura de dicha cañada en el Arroyo Pando, curso de agua que lo separa del municipio de Salinas.

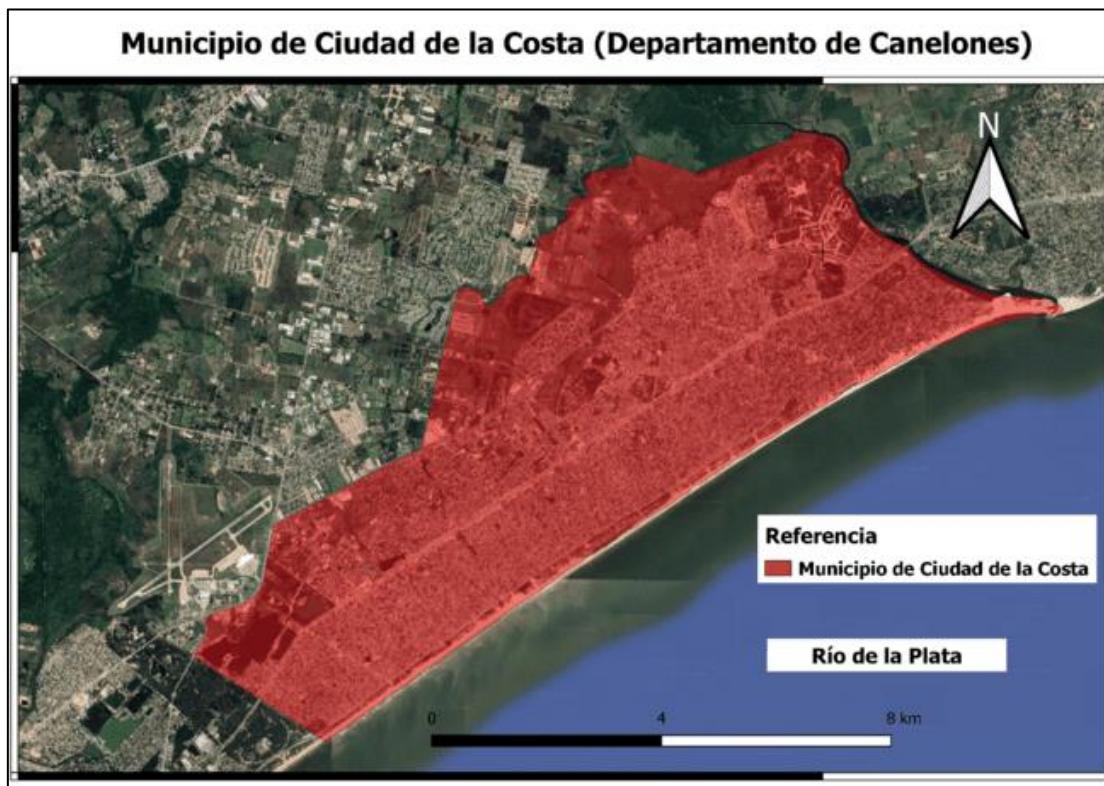


Figura 9. Municipio de Ciudad de la Costa. (Fuente: elaboración propia)

En sus primeras etapas, lo que en la actualidad es el Municipio de Ciudad de la Costa comenzó a desarrollarse a partir de balnearios aislados que servían principalmente como destinos turísticos y de veraneo para los habitantes de Montevideo. Durante la primera mitad del siglo XX, estos balnearios, como Shangrilá, Lagomar, Solymar y El Pinar, eran en gran medida áreas de descansos temporales, con viviendas de baja densidad poblacional y una infraestructura limitada, pensada para satisfacer las necesidades de la temporada estival.

En su artículo “La migración hacia la Ciudad de la Costa entre 1963 y 1996”, publicado en 1999, la Geógrafa Sylvia Hernández analiza las dinámicas migratorias que incidieron en el crecimiento de esta zona durante la segunda mitad del siglo XX. Uno de los elementos centrales que destaca es la sanción de la Ley de Alquileres en 1974, la cual liberalizó el mercado inmobiliario y provocó un aumento considerable en los precios de los alquileres en Montevideo. Este encarecimiento del costo de vida en la capital generó, como respuesta, un proceso de desplazamiento de sectores de la población hacia áreas periféricas. En este contexto, la Ciudad de la Costa comenzó a consolidarse como una alternativa residencial más accesible, favoreciendo así una expansión horizontal del tejido urbano y contribuyendo a la configuración de lo que hoy se reconoce como el Área Metropolitana de Montevideo.

Tomando los sucesivos censos realizados por el INE desde 1996 se ha podido evidenciar un incremento sostenido de la población en el área de estudio. Este desarrollo fue impulsado por varios factores, entre ellos la Ley de Alquileres (mencionada anteriormente), la mejora en las vías de comunicación, como la Ruta 101 y la Ruta Interbalnearia, que facilitó el acceso desde Montevideo, y la consecuente expansión del área metropolitana. Durante este período, la región experimentó un cambio significativo, pasando de ser una zona predominantemente de veraneo a convertirse en un área residencial permanente.

Aspectos demográficos				
Municipios	Microrregión Ruta 5			
	Censo			
	1996	2004	2011	2023
<b>Ciudad de la Costa</b>	66402	83888	91238	114633
<b>Paso Carrasco</b>	12174	15028	20842	19562
<b>Nicolich</b>	10637	13265	13987	16484
<b>TOTAL</b>	<b>89213</b>	<b>112181</b>	<b>126067</b>	<b>150679</b>

Tabla 2: Aspectos demográfico, elaboración propia en base a datos extraídos del INE (2023)

Analizando la tabla anterior, se observan ciertas tendencias significativas en la evolución y el consecuente crecimiento demográfico de la microrregión a lo largo del período comprendido entre 1996 y 2023. En términos generales, la población de la microrregión ha experimentado un incremento sostenido, pasando de 89.213 habitantes en 1996 a 150.679 en 2023, lo que implica un crecimiento del 68,9% en 27 años. Este aumento fue especialmente marcado entre los censos de 1996 y 2004, cuando la población de la microrregión creció en un 25,7%.

Al observar el comportamiento de los municipios que conforman la microrregión, se destaca el caso de Ciudad de la Costa, que ha sido la principal área de crecimiento. En 1996 contaba con 66.402 habitantes y en 2023 alcanzó los 114.633, lo que representa un aumento del 72,7%. Su mayor expansión registrada ocurrió entre 1996 y 2004, cuando sumó más de 17.000 habitantes en un período de ocho años.

La consolidación de Ciudad de la Costa como el municipio de la microrregión que más aumentó su población residente está vinculada a su desarrollo como zona residencial, potenciado por mejoras en infraestructura y servicios.

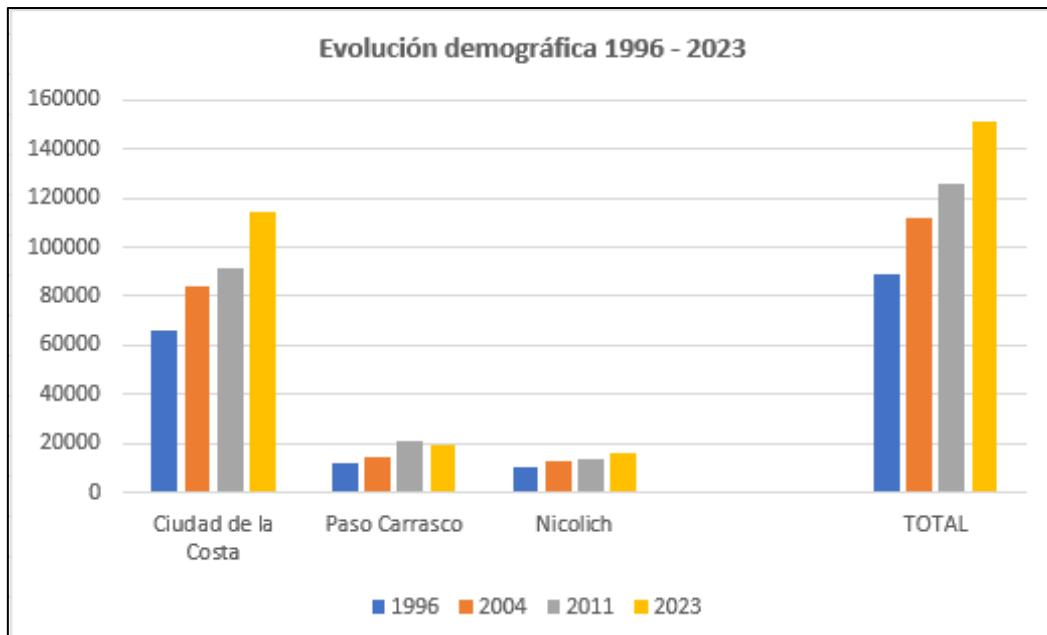


Figura 10: Evolución demográfica 1996-2023 elaboración propia en base a datos extraídos del INE (2023).

La migración de poblaciones, principalmente de Montevideo hacia el municipio de Ciudad de la Costa, generó un proceso de expansión suburbana que impulsó la necesidad de desarrollar infraestructura y servicios básicos, como centros educativos, comerciales, de salud y transporte. El proceso de urbanización, sin embargo, no estuvo exento de desafíos. El desarrollo edilicio inicial fue a gran velocidad y careció de un OT riguroso. Además, la zona en cuestión demandó mayores inversiones para llevar a los residentes los servicios esenciales.

Con el transcurso del tiempo, esto derivó en dificultades vinculadas a la provisión de agua potable, saneamiento y electricidad, así como en la gestión de residuos y la conectividad vial, todo esto debido a las características morfológicas del suelo. A medida que la población creció, se hicieron evidentes las limitaciones de la infraestructura existente y la necesidad por parte del gobierno departamental de ejecutar una eficiente planificación territorial que sea sostenible en el tiempo.

## **8.1 El fin de la ciudad dormitorio: lecturas complementarias sobre el modelo territorial de Ciudad de la Costa**

La transformación de Ciudad de la Costa en las últimas décadas puede comprenderse como un proceso de tránsito desde un territorio de urbanización espontánea, de perfil balneario y función dormitorio, hacia una ciudad con estructura, identidad y centralidad propias. Este viraje lento, tenso y aún en construcción fue impulsado, en parte, por políticas públicas de ordenamiento territorial como el Costaplan, pero también por dinámicas poblacionales y de mercado que reformulan continuamente el paisaje urbano.

La entrevista a la directora de la DINOT y ex directora de planificación territorial de la I.C, junto con el artículo de Tomer Urwicz "Las ciudades dormitorio se despiertan: mirá cómo están cambiando Ciudad de la Costa y Ciudad del Plata" publicado en El Observador (20/07/2025), permiten una lectura cruzada y enriquecida de este proceso. Uno de los puntos de mayor coincidencia entre ambos relatos es la superación del modelo de ciudad dormitorio.

La ex directora es enfática al afirmar que el Costaplan fue diseñado para generar una nueva centralidad metropolitana y evitar que Ciudad de la Costa continuara funcionando como un espacio subordinado a Montevideo, caracterizándose por ser principalmente residencial, pero con acceso limitado a servicios, equipamientos y oportunidades de empleo local. Esta visión también es sostenida por los datos demográficos presentados en el artículo, según el censo del INE del 2023, seis de cada diez habitantes de Ciudad de la Costa vivieron anteriormente en Montevideo, pero la proporción de quienes viven en el municipio y trabajan en la capital ha disminuido significativamente desde 2011. El trabajo y la vida cotidiana comienzan a rearticularse dentro del propio territorio, y con ello, se consolida una identidad urbana propia.

El cambio en el uso residencial del territorio es particularmente interesante. La figura incluida en el artículo mencionado muestra cómo el porcentaje de viviendas desocupadas por uso temporal o de fin de semana descendió

drásticamente entre 1996 y 2023. Localidades como Solymar, El Pinar o Lomas de Solymar tradicionalmente asociadas al descanso y al uso vacacional han reducido este tipo de ocupación del 15–25% a cifras inferiores al 4%. Este fenómeno, interpretado por la entrevistada como una señal de consolidación residencial permanente, responde a una planificación que buscó revertir el “uso extractivo del suelo” y promover una ciudad continua, integrada y con una infraestructura acorde.

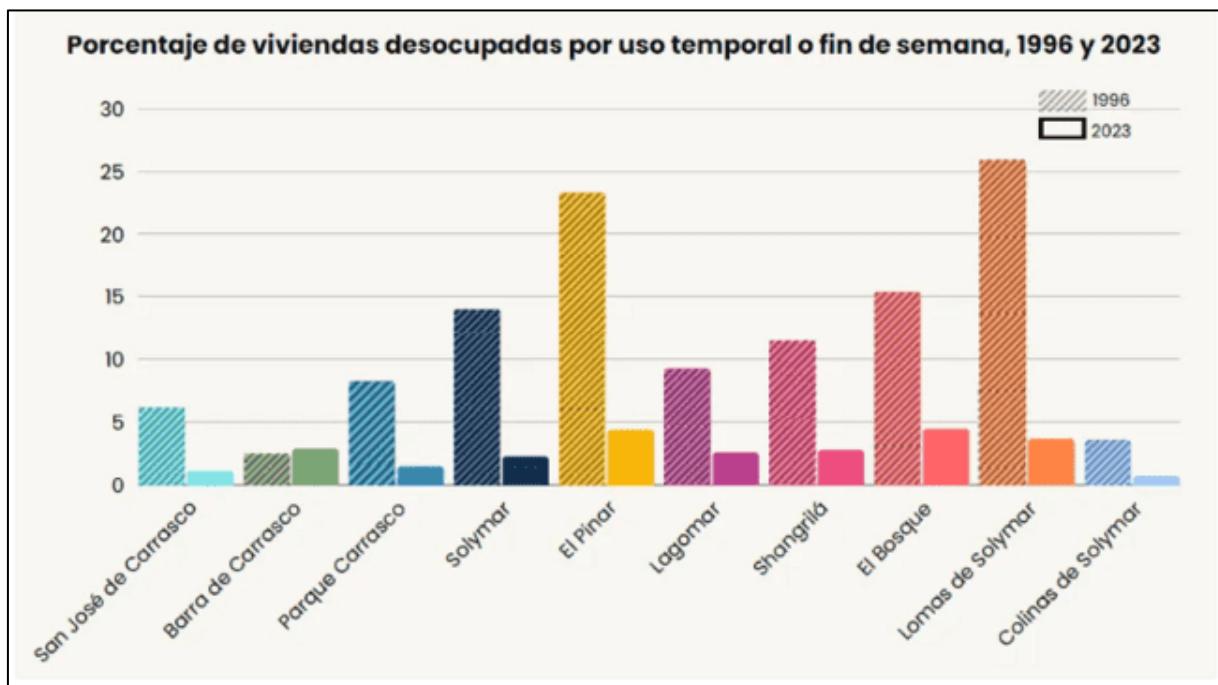


Figura 11: Porcentaje de viviendas desocupadas por uso temporal o fin de semana, 1996 y 2023 (Fuente: Observador, 20/07/2025)

No obstante, en el artículo se introduce un matiz importante al señalar que esta consolidación no ha sido homogénea, sino que ha venido acompañada de fuertes procesos de segregación socioespacial. Mientras que los sectores cercanos a la costa se densifican con población de altos ingresos (en algunos casos en formatos de urbanización cerrada), hacia el norte de la Ruta Interbalnearia emergen asentamientos irregulares o barrios populares con altos niveles de necesidades básicas insatisfechas. En palabras de Martín Koolhaas, Doctor en Ciencias Sociales con especialización en Estudios de Población,

magíster en Demografía y licenciado en Ciencia Política por la Udelar menciona que los límites urbanos de Ciudad de la Costa hoy se expresan en dos ejes: Av. Giannattasio (que separa hacia la costa) y la Ruta Interbalnearia (que delimita las periferias vulnerables).

Este tipo de fragmentación social y espacial había sido previsto por los redactores del Costaplan. En la entrevista, la ex directora subraya que uno de los objetivos centrales fue “regular el mercado del suelo” y evitar que los beneficios de la urbanización recayeran solo en quienes tenían capacidad de invertir. Para eso se diseñaron instrumentos fiscales como el “suelo virtual”, a través del cual se captura parte de la valorización inmobiliaria para financiar infraestructuras públicas. No obstante, el artículo destaca que, pese a la existencia de estos mecanismos, los desequilibrios territoriales persisten.

La expansión urbana sobre terrenos de alta fragilidad ambiental es otro punto crítico abordado por ambas fuentes. Urwicz recuerda que buena parte de las localidades de Ciudad de la Costa se desarrollaron sobre bañados y suelos pantanosos, lo que plantea grandes desafíos frente al cambio climático y el manejo del agua. La entrevistada, por su parte, señala que el Costaplan introdujo un enfoque paisajístico e hidráulico innovador, incorporando los lagos como parte del sistema de drenaje y estableciendo vínculos normativos entre la edificabilidad y la infraestructura disponible. Sin embargo, la presión inmobiliaria, especialmente en zonas de valor paisajístico, ha tensionado esos equilibrios. La ex directora insiste en que la fortaleza del plan no se encuentra en el documento en sí sino en cambio en su implementación continua y su capacidad de adaptación a los cambios. La transformación no es solo urbanística, sino también política: se requiere gobernanza, legitimidad social y articulación entre niveles de gobierno.

## **8.2 Miradas complementarias sobre el Costaplan: diálogo entre la gestión institucional y la participación ciudadana**

El ordenamiento territorial, como política pública, se encuentra tensionado constantemente entre las aspiraciones técnicas y normativas de los organismos de planificación, y las realidades materiales, simbólicas y sociales de quienes habitan los territorios en transformación.

Este capítulo propone un análisis a partir de dos entrevistas realizadas a protagonistas que se sitúan en escalas diferentes del proceso: la directora de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT) y ex directora de Planificación Territorial de la Intendencia de Canelones, y Lorena Fagúndez, vecina de Pinar Norte y referente del colectivo “Vecinos de Pinar Norte”, quien ha vivido y participado activamente en los procesos de mejora barrial en el marco del ordenamiento territorial departamental. Este contraste permite contrastar tanto las fortalezas del modelo canario como las brechas aún existentes entre planificación e implementación.

Desde la visión de la ex directora, el Costaplan es un instrumento complejo, articulado y técnicamente sólido, que representa un punto de inflexión en la forma de concebir la planificación en el departamento de Canelones. La entrevistada destaca que el plan nació de una necesidad urgente de reconducir un crecimiento urbano disperso, informal y ambientalmente riesgoso, hacia una estructura urbana más coherente, con densidades controladas, infraestructura alineada y un sistema de centralidades planificadas. En este marco, subraya la relevancia de los corredores estructurantes como piezas urbanas ordenadoras y la zonificación diferenciada.

En contraste, Lorena Fagúndez introduce una perspectiva desde el habitar. Si bien reconoce avances en obras e infraestructura en su barrio, la planificación no aparece en su discurso como un marco claro u operativo. Las mejoras que se han concretado (cordón cuneta, alumbrado, drenajes) fueron resultado, según ella, de una presión constante y organizada por parte de la comunidad. Estas palabras de Fagúndez reflejan un aspecto importante: el Costaplan no logra visibilizarse como actor protagónico para quienes experimentan las transformaciones desde abajo. Se visualiza una desconexión entre el “plan” y su

materialización, que se traduce en una baja apropiación ciudadana del mismo como herramienta de transformación.

La planificación territorial en Uruguay, desde la LOTDS, promueve la participación ciudadana como principio fundamental. En la entrevista, la ex directora enfatiza que el Costaplan fue elaborado con mecanismos de diálogo institucional, involucrando a organismos nacionales, técnicos departamentales y actores locales. Sin embargo, también reconoce que el grado de continuidad de esa participación ha sido irregular, y muchas veces dependiente de liderazgos puntuales más que de una estructura sistemática y sostenida.

La entrevistada vecinal en cambio, ofrece un testimonio de participación desde la urgencia: la acción vecinal como respuesta a la falta de respuesta estatal efectiva. El colectivo barrial que integra organizó asambleas, reuniones con autoridades y seguimientos constantes para lograr las mejoras en infraestructuras. La planificación aparece entonces como un proceso donde el protagonismo se disputa: entre lo institucional que proyecta y lo comunitario que demanda y ejecuta desde su propia capacidad de acción.

El Costaplan fue pensado como una herramienta que intenta superar el modelo de urbanización fragmentaria proponiendo una estructura urbana más cohesionada. Sin embargo, el testimonio vecinal de revela que sus efectos no han sido uniformes en todo el territorio. Este contraste refuerza la idea de que los impactos de la planificación se territorializan de manera desigual, generando nuevas formas de centralidad, pero también reproduciendo viejas periferias.

Una diferencia significativa entre ambas entrevistas radica en la apropiación simbólica del Costaplan. Para Florio, el plan es una referencia técnica central, una herramienta de alto valor institucional y de proyección de ciudad a largo plazo. Sin embargo, Fagúndez no menciona el Costaplan explícitamente como parte de su vida cotidiana o como horizonte de transformación. Aunque muchas de las obras que describe pueden rastrearse a decisiones alineadas con el plan.

Esta distancia entre el instrumento técnico y la vivencia barrial habla de un déficit comunicacional y de pedagogía ciudadana. La planificación, para ser efectiva, debe ser comprendida y apropiada por quienes habitan el territorio. De lo

contrario, se corre el riesgo de que no se produzcan transformaciones sociales efectivas.

## **9. Breve análisis de la revisión del Costaplan realizada por la I.C. en el año 2020**

A una década del inicio de la implementación del Costaplan, se llevó a cabo un proceso de revisión del instrumento, en cumplimiento con lo establecido por las directrices de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS). Esta instancia tuvo como propósito evaluar la efectividad del modelo de planificación adoptado, así como verificar su adecuación frente a un contexto territorial en constante transformación. El documento de revisión fue elaborado por la Secretaría de Planificación de la I.C. y en él se retoma lo estipulado originalmente por el Costaplan, examinando el grado de avance alcanzado en los distintos proyectos previstos. Asimismo, se contemplan posibles ajustes o reformulaciones, en aquellos casos donde se considere pertinente introducir modificaciones para reforzar la coherencia del modelo con las nuevas dinámicas territoriales.

Como insumos para esta revisión, se combinaron diversas fuentes de información, incluyendo datos preexistentes y el relevamiento directo en el área de estudio. Según se puede leer en el documento publicado, la secretaría técnica realizó recorridas en el territorio con especial atención a sus bordes y conexiones inmediatas.

En el marco de la revisión, se determinó que, si bien sus fronteras se delimitaban de manera clara a partir de la caminería preexistente, era necesario ajustar el límite norte tras la realización de los planes parciales de Nicolich y Camino de los Horneros. En estos estudios, se analizaron los límites al norte, identificando que la delimitación original debía ser modificada para responder mejor a las lógicas territoriales observadas en la zona. Como resultado de este análisis, se determinó que el territorio del Costaplan, en su revisión, mantendría sus fronteras originales, con excepción del límite norte, el cual fue ajustado para alinearse con

las dinámicas territoriales asociadas a Camino de los Horneros, desde la Ruta Interbalnearia hasta la Ruta 101.



Figura 12. Nueva extensión del Costaplan. Fuente: elaboración propia en base a la memoria de ordenación.

A continuación, en la siguiente elaboración cartográfica se aprecia la comparativa entre ambas extensiones del Costaplan en la cual, inicialmente abarcaba aproximadamente 113 km<sup>2</sup> y posteriormente luego de la revisión del año 2020 y la modificación en su frontera norte pasó a abarcar aproximadamente 132 km<sup>2</sup>.

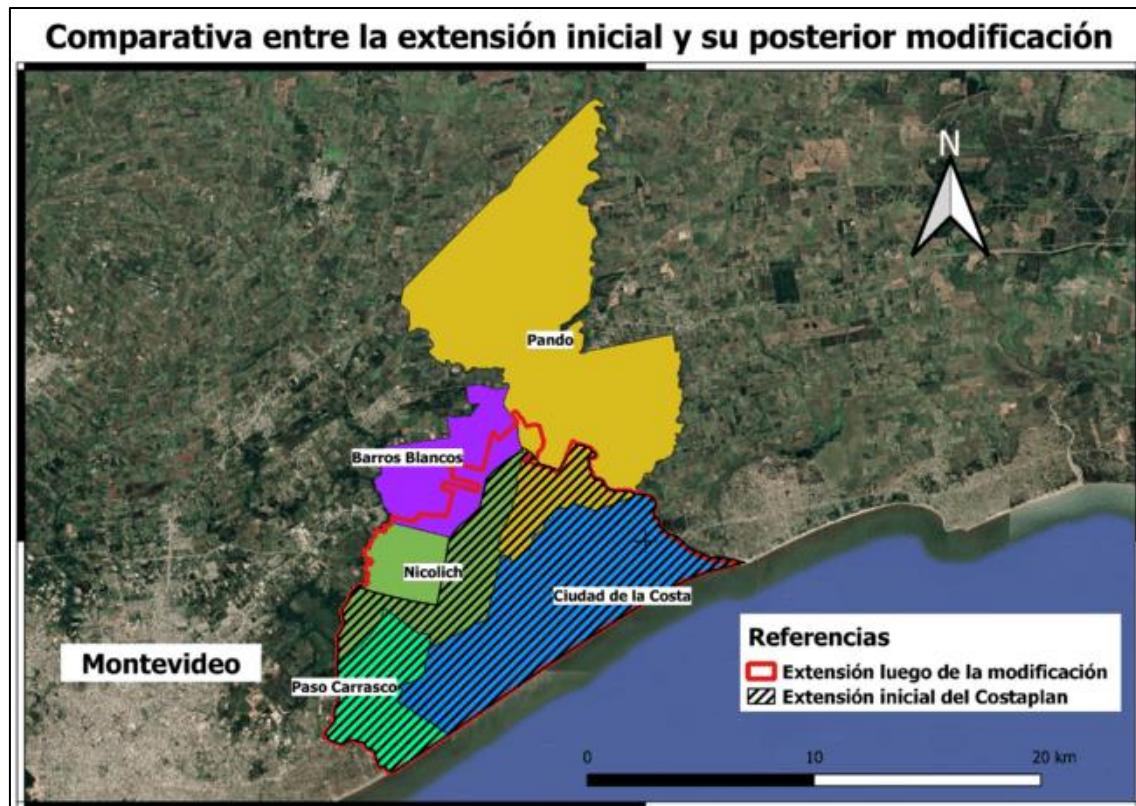


Figura 13. Comparativa entre la extensión inicial y su modificación. Fuente: elaboración propia en base a la memoria de ordenación.

Como resultado de esta revisión se realizó una nueva categorización de suelo unificando a su vez la terminología empleada. En cuanto al suelo, se definieron áreas urbanas consolidadas como aquellas con infraestructuras esenciales, como por ejemplo el saneamiento, mientras que las urbanizadas, pero sin estas infraestructuras son urbanas no consolidadas. Se verificó un avance considerable en la ejecución de parte de las obras de infraestructura previstas, especialmente en sectores que anteriormente se encontraban en condición de no consolidación urbana. Fue precisamente en estas zonas, una vez mejoradas sus condiciones de infraestructura, donde se habilitó la posibilidad de promover mayores niveles de densificación edilicia, así como la incorporación de construcciones en altura, en consonancia con su nueva condición de áreas urbanas consolidadas.

Continuando con los resultados, la intendencia identificó una serie de aspectos que requerían una planificación derivada. Una de ellas fue la creación de la ordenanza de lagos, en ella se establecen criterios generales para la gestión,

monitoreo y manejo de los lagos haciendo énfasis en la importancia que tienen dichos lagos en la descarga de pluviales.

Otra temática tratada es el diseño e implementación del denominado FOS VERDE. Este enfoque, busca gestionar el agua de manera integral preservando el escurrimiento natural, reduciendo costos de inversión, protegiendo infraestructuras viales y mejorando el diseño urbano. El instrumento normativo se diseña como de cumplimiento estricto pero adaptable, con el objetivo de responder a las dinámicas cambiantes del desarrollo territorial. Con el FOS VERDE, que establece un mínimo del 50% de cobertura vegetal en los predios, permitiendo procesos de infiltración. La infraestructura pública de drenaje está dimensionada para absorber el impacto urbano bajo esa condición; por tanto, todo proyecto que cumpla con este parámetro será aprobado sin requerimientos adicionales.

Dado que el territorio se percibe como un espacio de oportunidad económica que impulsa demandas de flexibilización sobre el FOS VERDE, se incorporan cargas de mitigación diferenciadas según la reducción del parámetro. Estas se definen en función del tamaño del predio, su uso, su ubicación dentro de la cuenca hidrográfica, y la altura de las edificaciones. Las medidas incluyen desde pavimentos permeables hasta infraestructura específica y controles en fuentes de descarga. En consecuencia, dos predios aparentemente similares pueden estar sujetos a cargas distintas, ya que la norma se rige por una lógica de eficiencia del sistema más que por criterios de igualdad formal.

En la revisión también se contempló el Área de Conservación Ambiental del arroyo Pando, creando para este caso un plan sectorial para los bañados de Pando ubicado hacia el norte del Autódromo Víctor Borrat Fabini limitando al este con el Arroyo Pando. Además, se introduce el concepto de Áreas de Desarrollo y Renovación Urbana, que gestionan lugares específicos para completar infraestructuras, espacios públicos y conectividad.

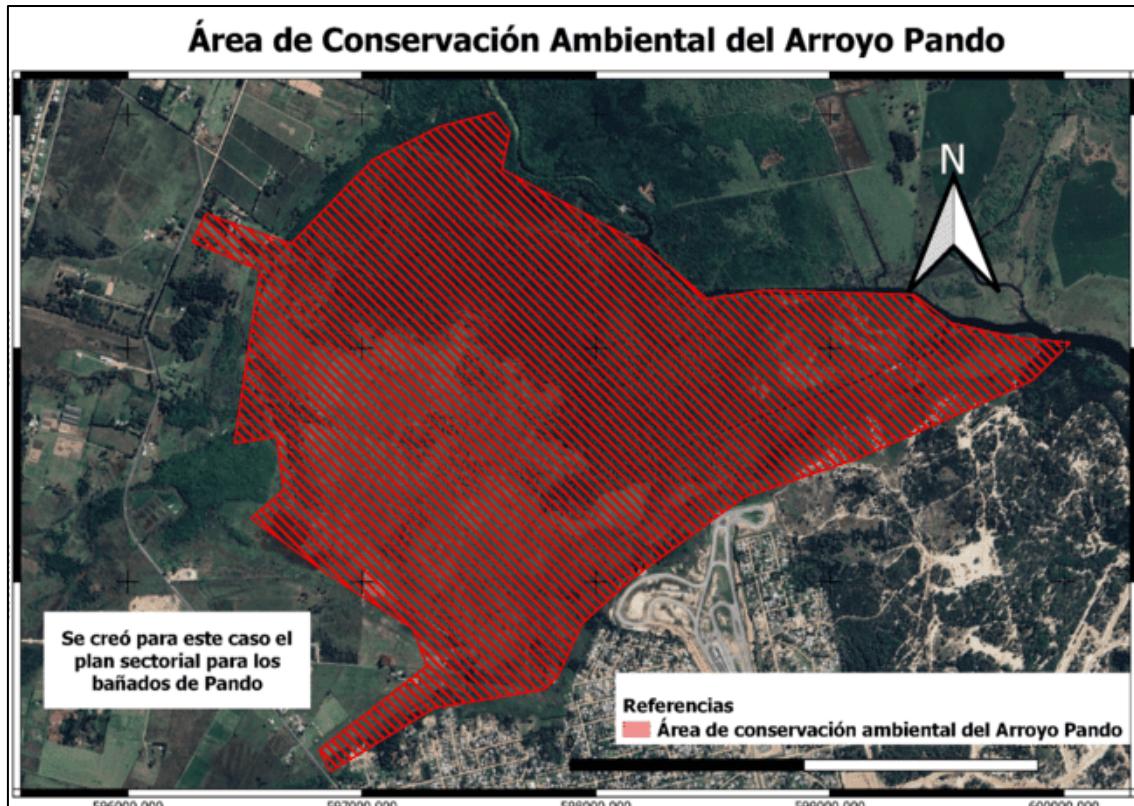


Figura 14. Área de conservación ambiental del Arroyo Pando. Fuente: elaboración propia

El bañado que se muestra en la figura 14 tiene la particularidad de estar sometido a presiones generadas por el autódromo y por la creciente expansión de la mancha urbana.

En la revisión del Costaplan por parte de la I.C. se reconoció la necesidad de realizar ajustes que priorizaran ciertos aspectos estratégicos. En particular, se identificó la relevancia de reforzar el programa de movilidad para acompañar el crecimiento poblacional, la consolidación urbana y la expansión hacia nuevas áreas de desarrollo.

En cuanto a los proyectos específicos, la revisión incluyó diversas iniciativas con el objetivo de potenciar la propuesta original. Por ejemplo, se planteó la creación de vías en áreas de desarrollo y renovación urbana, con un diseño que aumenta el ancho mínimo de las calles de 17 a 20 metros, permitiendo según los técnicos de la intendencia la incorporación de veredas y sistemas de drenaje pluvial a cielo abierto.

Adicionalmente y como estaba propuesto inicialmente en el Costaplan, se llevó a cabo la mejora de la conectividad urbana mediante intervenciones específicas en vías principales o intermedias que conectan la Rambla Costanera con la Ruta Interbalnearia. Estas arterias, como la calle Buenos Aires, la Avda. Aerosur y Alvear, la Avda. Cruz del Sur, la Avda. Racine y la Avda. Calcagno, son identificadas como elementos estructurantes de la red vial urbana. La mejora de la capacidad y/o el completamiento de estas vías estructurantes en sentido norte-sur coinciden con las zonas previstas con mayor concentración de las denominadas áreas de densidad urbana.

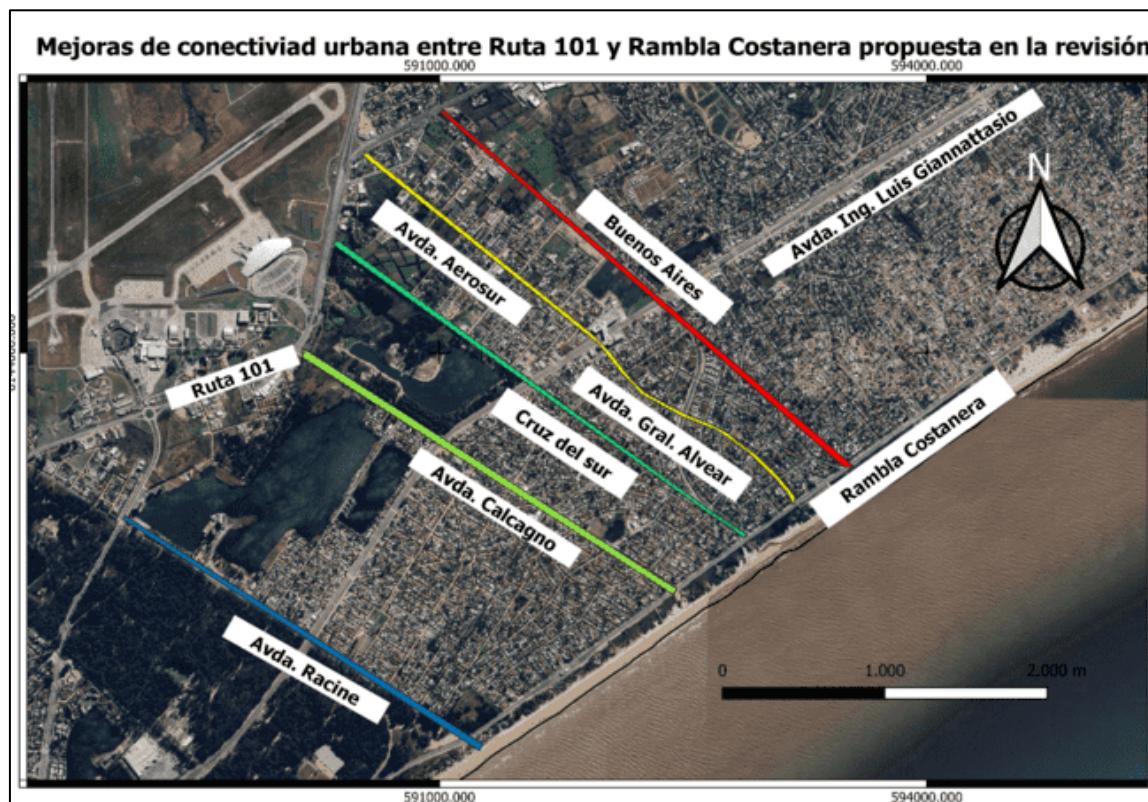


Figura 15. Mejoras de conectivas urbanas. Fuente: elaboración Propia en base a la revisión del Costaplan.

## 9. 1 Áreas de desarrollo urbano propuestas en la revisión

En la revisión, la intendencia de Canelones analizó aspectos generales del Costaplan mediante un proceso de revisión interna, poniendo énfasis en las zonas de ordenamiento territorial que tuvieron un tratamiento diferente al momento de crear el Costaplan. Las áreas originalmente denominadas “Zonas

de Ordenamiento Diferido” y “Zonas de Ordenamiento Concertado (ZOC)” se redefinen como Áreas de Desarrollo Urbano o de Renovación Urbana.

En la revisión también se destacó la importancia de la gestión asociada a cada área, lo que implica coordinar actores, recursos y estrategias para asegurar la implementación efectiva de las propuestas. El hecho de que destacaran la importancia de la gestión asociada entre los actores deja entrever la detección de una falencia en la aplicación que puede perjudicar o enlentecer el avance de los distintos proyectos.

Un elemento relevante es la aplicación de mecanismos de recuperación de plusvalías en los casos donde el desarrollo implique cambios de categoría en el uso de suelo. En este sentido, se definieron distintas áreas estratégicas de desarrollo y renovación urbana dentro del ámbito de actuación del Costaplan. Estas comprenden el área de desarrollo urbano Lago La Botavara, San José de Carrasco Norte, Lagomar Norte, Shangrilá, Padrón 1213, Arroyo Pando, Lagomar Norte II, Pinar Norte, Montes de Solymar y Pinar Sur. A continuación, se ubican espacialmente las áreas de desarrollo urbano anteriormente mencionadas:



Figura 16. Áreas de desarrollo Urbano. Fuente: elaboración propia en base a la revisión del Costaplan.

## **10. Áreas con gran dinamismo desde el 2010 a la fecha.**

En esta sección se expone un relevamiento de las áreas correspondientes al municipio de Ciudad de la Costa y sus zonas aledañas, que han evidenciado transformaciones significativas en los patrones de ocupación del suelo y en el desarrollo de infraestructuras urbanas a partir de la aprobación del Costaplan. Este relevamiento fue elaborado mediante el análisis comparativo de imágenes satelitales, lo que permitió identificar cambios espaciales relevantes en el territorio.

La decisión de delimitar el análisis al municipio de Ciudad de la Costa responde a dos factores principales: por un lado, su sostenido crecimiento demográfico en las últimas décadas, y por otro, el hecho de que este territorio ha constituido el núcleo principal de las modificaciones introducidas en el Costaplan durante su revisión en el año 2020.

A continuación, se expondrán cinco casos representativos de las transformaciones territoriales ocurridas en el ámbito de actuación del Costaplan. El análisis de estos ejemplos tiene como propósito evidenciar el impacto generado en el espacio y determinar en qué medida las intervenciones se ajustaron a la normativa originalmente establecida por los instrumentos de ordenamiento territorial.

Los casos seleccionados son: el emprendimiento comercial de gran escala representado por la automotora Car One; la expansión de barrios privados a lo largo del Camino de los Horneros; el fraccionamiento previo al peaje de Pando; el desarrollo de un nuevo complejo habitacional en Médanos de Solymar; y finalmente, el auge inmobiliario registrado sobre la Avenida de las Américas.

## 10.1 Automotora Car One y la sinergia socioeconómica que generó su establecimiento

La instalación de la automotora Car One sobre la Ruta Interbalnearia, en el tramo que vincula el área metropolitana de Montevideo con la franja costera del departamento de Canelones, responde a una estrategia comercial centrada en la venta de vehículos nuevos y usados, así como en la oferta de diversos servicios vinculados al rubro automotor. Inicialmente el suelo donde se estableció dicho emprendimiento tenía la denominación de suelo suburbano. Luego, con la revisión el espacio en cuestión pasó a estar dentro del plan local de Camino de los Horneros.

Esta localización no solo obedece a criterios de conectividad y visibilidad, sino que ha tenido además un impacto significativo en la configuración territorial del entorno inmediato. En efecto, su presencia ha impulsado un proceso de especialización funcional y de concentración de actividades similares en la zona, lo cual transforma progresivamente la dinámica y el uso del suelo del sector.



Figura 17. Predio de Car One previo a su construcción. Fuente: elaboración propia en base a imagen extraída de Google Earth.

La elección de su localización no es casual: se sitúa en un punto estratégico de la Ruta Interbalnearia, una de las principales arterias viales del país, que articula el área metropolitana con los principales balnearios del este y permite una alta visibilidad y accesibilidad tanto para clientes provenientes de Montevideo como del interior del país.

Esta visibilidad y flujo constante de tránsito facilitaron la consolidación de un denominado corredor automotor, caracterizado por la instalación progresiva de otras automotoras, talleres, centros de inspección vehicular, servicios de postventa y empresas afines además de otros servicios y cadenas internacionales de alimentos, deportes, moda y alimentos.



Figura 18. Car one en la actualidad. Fuente: elaboración propia en base a imagen extraída de Google Earth.

Este tipo de concentración sectorial ha tenido como consecuencia directa la modificación del uso del suelo, transformando un entorno previamente más disperso, mixto o incluso semi-rural, en un núcleo de servicios comerciales específicos, con fuerte presencia del sector automotriz como factor principal pero

que con el paso del tiempo ha diversificado su funcionalidad en base a los servicios que aglomera.

Asimismo, el incremento de la actividad económica en la zona ha traído aparejada una mayor demanda de infraestructura vial y servicios urbanos, lo que ha implicado intervenciones en el diseño de accesos, señalización, iluminación y conectividad transversal. En algunos casos, estas transformaciones han sido acompañadas por desarrollos inmobiliarios de carácter comercial o logístico.

## **10.2 Desarrollo habitacional sobre Avda. de las Américas**

En las últimas dos décadas, la zona que rodea la Avenida de las Américas se ha consolidado como uno de los principales focos de transformación urbana y desarrollo habitacional en el Departamento de Canelones. Esta avenida, que conecta directamente con Montevideo y sirve de articulación con el Aeropuerto Internacional de Carrasco, ha adquirido un carácter estratégico tanto en términos de conectividad como de valorización del suelo. En la versión inicial del Costaplan, la Avda. de las Américas fue clasificada, en su mayor parte, como un ámbito de carácter urbano consolidado, con la excepción del tramo que atraviesa el Parque Roosevelt, el cual fue categorizado como urbano no consolidado. Sin embargo, tras la revisión del instrumento, la totalidad de la avenida fue incorporada dentro de la denominada "zona específica A", donde se regula puntualmente para esta área el factor de ocupación de suelo.

La localización de esta avenida en el área suroeste entre los municipios de Ciudad de la Costa y Paso Carrasco, próxima al sistema de lagos y cuerpos de agua artificiales como el Lago Calcagno y el espacio arbolado y natural del Parque Roosevelt, ha sido uno de los factores determinantes en su atracción para el mercado residencial de media y alta gama. Estas condiciones ambientales y paisajísticas, combinadas con la mejora en las infraestructuras viales y los servicios básicos, han impulsado la instalación de numerosos proyectos habitacionales cerrados y urbanizaciones planificadas.



Figura 19. Desarrollo habitacional sobre Avda. de las Américas. Fuente: elaboración propia.

En este contexto, el Costaplan identifica explícitamente a la Avda. de las Américas como una centralidad emergente proponiendo su consolidación como un eje mixto de usos residenciales, comerciales y de servicios. El Costaplan señala que esta zona concentra una de las mayores tasas de inversión privada del departamento, y establece directrices orientadas a controlar su expansión, garantizar la sostenibilidad de los ecosistemas asociados a los cuerpos de agua, y asegurar la provisión eficiente de infraestructura urbana (Intendencia de Canelones, 2014).

El desarrollo habitacional sobre esta avenida ha tenido implicancias directas en el OT de la zona. Por un lado, ha generado una concentración de servicios complementarios (instituciones educativas privadas, centros comerciales, clínicas, gimnasios, etc.). Por otro lado, plantea desafíos importantes en materia de accesibilidad, movilidad y gestión del suelo, ya que la expansión de barrios cerrados y predios de gran tamaño tiende a restringir la conectividad del territorio y a reproducir dinámicas socioespaciales excluyentes.

A continuación, se presentan una serie de imágenes satelitales obtenidas a través de la plataforma Google Earth, las cuales permiten ilustrar de forma comparativa los cambios ocurridos en el área de estudio desde el año 2010 hasta la actualidad.

En la imagen correspondiente al año 2010, es posible observar un predominio de residencias unifamiliares de gran tamaño, muchas de las cuales se disponían con amplios fondos orientados hacia los espejos de agua de la zona. Sin embargo, con el transcurso del tiempo, estas propiedades fueron progresivamente vendidas y reemplazadas por edificaciones de mayor densidad, caracterizadas por la construcción de bloques de apartamentos de varias plantas. Este proceso implicó un notable incremento tanto en el valor del suelo reflejado en un aumento del costo por metro cuadrado como en la densidad habitacional, dado que cada edificio alberga un número considerablemente mayor de personas en comparación con las viviendas originales.



Figura 20. Tramo de la avenida previo al Costaplan. Fuente: elaboración propia en base a imagen extraída de Google Earth.

En la figura 20 se delimita un polígono color rojo que muestra las dimensiones que tenía el cuerpo de agua en el año 2010 para luego en la siguiente figura (21) observar las modificaciones efectuadas sobre el mismo que derivaron en una reducción de su tamaño debido al avance de obras de infraestructura sobre el mismo.



Figura 21. Tramo de la avenida con mayores transformaciones. Fuente: elaboración propia en base a imagen extraída de Google Earth.

Asimismo, resulta relevante subrayar que, más allá de las transformaciones observadas en las edificaciones, el contraste entre ambas imágenes permite la identificación de una serie de modificaciones en la configuración del cuerpo de agua demarcado. En la imagen inicial, el lago presentaba una superficie aproximada medida con Google Earth de 13,8 hectáreas (existen distorsiones en la imagen). Sin embargo, tras la implantación de un barrio cerrado que avanzó sobre dicho cuerpo de agua, se constató una reducción de su extensión a unas 11,8 hectáreas.

Esta disminución, que representa un relleno de aproximadamente 2 hectáreas, se debió al proceso de ocupación parcial del lago mediante la utilización de técnicas constructivas que permitieron el avance respecto a la línea de costa de manera artificial. Esta intervención implicó la eliminación de la zona natural de descarga del lago, lo cual representa una alteración relevante tanto en términos hidrológicos como ecológicos del entorno.

### **10.3 Fraccionamiento en ruta Interbalnearia, kilómetro 31.500**

Dentro de las transformaciones territoriales recientes de Ciudad de la Costa, uno de los casos es el del predio destinado al proyecto Aldea Pinar. Este emprendimiento constituye un ejemplo significativo de cómo el ordenamiento territorial y las dinámicas del mercado inmobiliario interactúan en áreas estratégicas, especialmente en zonas cercanas a ejes viales y cursos de agua.

Inicialmente, el predio estaba categorizado como rural, aunque luego en la revisión fue recategorizado como área de desarrollo urbano. En noviembre de 2017 se conoció públicamente el proyecto Aldea Pinar, un desarrollo inmobiliario propuesto para la zona de El Pinar norte, sobre la margen oeste del arroyo Pando. El predio, ubicado sobre la Ruta Interbalnearia, se encuentra actualmente arbolado y sin construcciones. En su primera etapa, el proyecto preveía una inversión de 40 millones de dólares e incluía la construcción de dos torres. Posteriormente, en 2020, se anunció su reactivación con una inversión proyectada de 100 millones de dólares.

Según informó el portal InfoNegocios (2024), Aldea Pinar se desarrollará en cuatro etapas y contempla más de 500 lotes. Se propone la construcción de viviendas tipo "*tiny houses*" (casas diminutas), "*cohousing*" (covivienda) y unidades unifamiliares mediante sistema "*CLT off-site*" (madera contralaminada fuera del sitio), lo que permitiría reducir traslados, costos y contaminación asociada a la construcción convencional. Además, el proyecto incluirá diversos servicios como mercado ecológico, ecotienda, multiespacio cultural, *cowork*, anfiteatro, eco hotel, parque lineal, bicisenda, vivero, juegos infantiles, car

sharing (coches compartidos) con autos eléctricos y un centro educativo ya en funcionamiento.

El mercado, en particular, estará orientado a la venta de productos de agricultura ecológica, con dispensadores que informan sobre el origen y características de cada alimento. Este espacio también funcionará como lugar de formación y promoción de la economía local y circular (InfoNegocios, 2024).

La recategorización del predio de rural a área de desarrollo urbano no puede ser comprender únicamente como una operación técnica administrativa, sino como un acto político, en donde el territorio es resignificado bajo nuevas lógicas de apropiación del suelo. Esta operación permite el ingreso de grandes inversiones en zonas antes excluidas de los circuitos de valorización urbana, desencadenando una serie de transformaciones ambientales, sociales y simbólicas.

Desde el punto de vista ecológico, la intervención propuesta en un predio arbolado y sin construcciones compromete un ecosistema frágil, en una región donde la vegetación cumple funciones claves para el mantenimiento de la biodiversidad y el equilibrio hídrico. Si bien el proyecto se presenta bajo una narrativa de sostenibilidad (con viviendas de construcción liviana tipo *CLT off-site*, movilidad eléctrica, ecotienda y agricultura ecológica), la sustentabilidad en este caso parece operar como una estética verde al servicio del mercado, más que como una estrategia transformadora de las prácticas urbanas. Como menciona Harvey (2012), muchos discursos urbanos contemporáneos incorporan el lenguaje de la sostenibilidad sin cuestionar las lógicas de acumulación por desposesión que los sustentan. En este sentido, la eliminación de una cobertura vegetal existente para sustituirla por un modelo urbano “ecológico” resulta en una contradicción.

A nivel cultural, Aldea Pinar encarna un imaginario residencial dirigido a clases medias-altas urbanas con aspiraciones de consumo “consciente”, estilos de vida saludables y prácticas comunitarias alternativas. Conceptos como *cohousing*, *coworking*, mercados orgánicos y trazabilidad alimentaria estructuran una

propuesta orientada a la captación de un público de medio-alto poder adquisitivo. Como señalaba Pierre Bourdieu (2007), la cultura y el gusto son también instrumentos de reproducción de las desigualdades sociales, y en este caso, el acceso a este estilo de vida se encuentra mediado por el poder adquisitivo.

El OT aparece en este escenario como un dispositivo permeable a las lógicas del capital. La recategorización del suelo rural, lejos de obedecer a una estrategia de desarrollo territorial integral, responde a los requerimientos de actores económicos específicos. En muchos casos el planeamiento en Uruguay funciona de manera reactiva ante proyectos privados, permitiendo que estos marquen el ritmo y el contenido del crecimiento urbano. La instalación de un centro educativo antes del desarrollo pleno del emprendimiento es indicativa de esta lógica anticipatoria: se consolida primero un uso privado del territorio, que luego demanda formalización y adecuación normativa por parte del Estado. Tal como plantea Henri Lefebvre (1974), el espacio urbano se convierte así en mercancía, producido por y para las necesidades del capital, desdibujando su carácter social y colectivo. El mercado inmobiliario, por su parte, no sólo impulsa la urbanización, sino que reconfigura el valor del suelo y las jerarquías territoriales.

#### Render realizado para la presentación del proyecto



Figura 22. Render presentación del proyecto publicado por Infonegocios (11/04/2024)

## **10.4 Desarrollo de barrios privados en el entorno de Camino Los Horneros**

En un primer momento, los predios ocupados por los barrios privados se encontraban conformando enclaves de suelo urbano (tanto consolidado como no consolidado) insertos en un entorno predominantemente rural. No obstante, a partir de la revisión del instrumento, la totalidad de dicha área fue reclasificada e incorporada dentro del Plan Parcial Camino de los Horneros.

El Plan Parcial Camino de los Horneros es un instrumento LOTDS aprobado por la Intendencia de Canelones (Decreto Departamental D.0007/017 del año 2017) cuyo propósito es ordenar usos, densidades y condiciones de intervención en una franja territorial estratégica a lo largo de Camino de los Horneros. El instrumento define categorías de suelo (urbano, suburbano, rural), unidades de actuación, y remite a los lineamientos generales del Costaplan para aspectos como amanazamiento, fraccionamiento y condicionantes urbanísticas.

El plan delimita espacialmente sectores en los cuales se prevén distintas tipologías de ocupación. En planos y láminas del instrumento aparecen identificados barrios cerrados (barrios privados) o como “barrios de proyecto” definidos en las Unidades de Actuación. El plan no prohíbe los emprendimientos privados, sino que, en cambio, los incorpora como usos previstos pero sujetos a determinadas condiciones y parámetros en las zonas donde se considere compatible con el paisaje y la capacidad de carga

El plan establece que esas propuestas se estudiarán caso por caso y deben ajustarse a parámetros urbanísticos (FOS, FOT, alturas máximas, retiros, espacios libres) y a las reglas de amanazamiento y fraccionamiento remitidas al Costaplan y a los decretos departamentales.

El plan exige que los desarrollos (incluidos los privados) consideren provisión de infraestructura básica (vialidad interna o de acceso, saneamiento, drenaje, agua, electricidad) y la asignación o afectación de espacios libres conforme a lo normado. También hay disposiciones orientadas a preservar aspectos

paisajísticos y ambientales (por ejemplo, en tramos definidos como “Zona de Paisaje Rural de Uso Turístico”), por lo que no todos los predios son automáticamente aptos para transformarse en barrios cerrados sin medidas compensatorias o limitaciones.

Antes de la aprobación definitiva del Plan Parcial hubo medidas de suspensión de permisos de fraccionamiento y construcción en la franja afectada, lo que permitió que la incorporación de nuevos barrios privados se canalizara mediante el instrumento y no por permisos aislados. Esto da un marco de control técnico a la expansión.

En el contexto de las transformaciones recientes del territorio, el área de influencia de Camino de los Horneros ha emergido como uno de los epicentros más significativos del desarrollo inmobiliario de carácter privado y de alto poder adquisitivo. Esta vía, que conecta de forma directa la Ruta Interbalnearia con Avda. de las Américas y se ubica a escasos kilómetros del límite departamental con Montevideo, se ha convertido en una nueva centralidad residencial para sectores medios-altos y altos, cuyas decisiones de localización están fuertemente influenciadas por la combinación de accesibilidad, entorno natural y proximidad a múltiples servicios.

Desde la aprobación y puesta en marcha del Costaplan, Camino de los Horneros ha sido identificado como un eje de expansión urbana regulada, en el que convergen tanto políticas de OT como intereses del mercado inmobiliario. En ese sentido, la zona ha presenciado en los últimos años un crecimiento exponencial en la implantación de barrios privados y urbanizaciones cerradas, tales como Viñedos de la Tahona, Mirador de la Tahona, Carmel y Lomas de la Tahona, entre otros. Estos emprendimientos han transformado radicalmente el uso del suelo rural o semi-rural, sustituyendo su antigua vocación agrícola por usos residenciales de densidad controlada y alta valorización inmobiliaria.



Figura 23. Área previa a los barrios privados. Fuente: elaboración propia en base a imagen extraída de Google Earth.

Uno de los factores clave que ha favorecido esta dinámica ha sido la proximidad con Montevideo, lo que permite a sus residentes mantener vínculos laborales, educativos o de servicios con la capital, al tiempo que acceden a una calidad ambiental percibida como superior. Asimismo, la cercanía con importantes nodos de servicios, como el Aeropuerto Internacional de Carrasco, el centro comercial Car One, y clínicas privadas, ha consolidado esta zona como una alternativa atractiva al modelo urbano más denso de Montevideo.



Figura 24. Desarrollo de barrios privados en el entorno del Camino de los Horneros. Fuente: elaboración propia en base a imagen extraída de Google Earth.

Al realizar un análisis comparativo entre ambas imágenes, que abarcan un período de quince años, se observa con claridad una transformación significativa en el paisaje urbano de la zona. Específicamente, se constata un notable incremento en la superficie ocupada por los barrios privados, fenómeno que se acompaña de un aumento considerable en la densidad poblacional de estas áreas. Este proceso de expansión territorial no constituye un hecho aislado, sino que se inscribe dentro de un patrón más amplio de urbanización intensiva, caracterizado por la proliferación de desarrollos inmobiliarios cerrados que avanzan sobre sectores anteriormente destinados a usos rurales, de baja densidad o sin urbanización formal.

Dicha dinámica evidencia un reordenamiento del uso del suelo, donde los intereses del mercado inmobiliario adquieren un protagonismo creciente en la producción del espacio urbano. Al mismo tiempo, estas transformaciones generan una reconfiguración de la estructura socioespacial del territorio, promoviendo una mayor segregación residencial. En este sentido, el desarrollo

de barrios privados sobre áreas antes poco intervenidas destaca una lógica de apropiación selectiva del territorio, en la que el acceso a determinados servicios y a entornos paisajísticos privilegiados se convierte en un factor de valorización y exclusividad.

## **10.5 Médanos de Solymar: transformación urbana mediante un megaproyecto habitacional**

En el marco de las transformaciones urbanas, el anuncio del megaproyecto habitacional en Médanos de Solymar implica una transformación sustancial del paisaje urbano local, sino que también invita a reflexionar sobre las dinámicas y tensiones que se generan entre la inversión privada, el papel del Estado y las políticas de ordenamiento territorial (OT).

Ubicado en un predio estratégico sobre la Avda. Giannattasio, el terreno objeto de este desarrollo ha atravesado un proceso de cambios en su categorización normativa y en su régimen de propiedad, aspectos que condicionan tanto su viabilidad como el impacto esperado en el entorno urbano. La evolución desde una clasificación como “potencialmente transformable” hacia una designación como “área de renovación urbana” refleja las modificaciones del marco regulatorio y las prioridades institucionales en materia de planificación territorial.

El predio en cuestión, ubicado en el kilómetro 27.500 de la Avda. Giannattasio, constituye un amplio terreno de aproximadamente siete hectáreas, donde existían estructuras abandonadas desde hace más de dos décadas, correspondientes a una obra inconclusa. Tras un prolongado proceso judicial, el terreno fue transferido en fideicomiso a la Agencia Nacional de Vivienda (ANV), que en conjunto con la Intendencia de Canelones lanzó un llamado a expresiones de interés para su reconversión urbana (Intendencia de Canelones, 2023).



Figura 25. Predio en la actualidad. Fuente: elaboración propia en base a imagen extraída de Google Earth

La propuesta, liderada por el arquitecto Carlos Ott junto a Carlos Ponce de León, plantea la construcción de las denominadas “Torres Giannattasio”, un complejo compuesto por 21 edificios con una altura variable entre cuatro y trece pisos, que albergarán un total de 1.152 viviendas.

El proyecto no se concibe como un barrio privado, sino como un espacio abierto con acceso a programas de vivienda social, financiado enteramente por capital privado, pero con respaldo normativo de la Ley 18.795, que establece beneficios tributarios para proyectos de interés social. Además, se ha previsto la incorporación de espacios verdes (7.352 m<sup>2</sup>), una cancha de fútbol, y una obra complementaria de saneamiento que permitirá la conexión de 3.500 hogares, con una inversión estimada de 2,5 millones de dólares (El País, 2024).

Render realizado para la presentación del proyecto



Figura 26. Render presentación proyecto Torres Gianattassio elaborado por Carlos Ott y Carlos Ponce de León publicado por diario El País (23/01/2024)

Una dimensión clave del proyecto radica en las excepciones urbanísticas otorgadas para su desarrollo. Si bien la altura máxima permitida en Ciudad de la Costa es de 8,5 metros, este emprendimiento contempla edificaciones de hasta 13 pisos. Esta flexibilización normativa responde, según el intendente de Canelones en el año 2024, Marcelo Metediera, a una estrategia que busca fomentar el aprovechamiento eficiente del suelo urbano y desalentar la especulación financiera (extracto de la nota realizada a radio Montecarlo el 22/09/2024). Para ello exige a su vez que las viviendas deben estar si o si asociadas a programas del gobierno nacional y no solo viviendas vendidas a precios del inversor privado.

La Pro Secretaria General del gobierno departamental, Silvana Nieves, destacó que la iniciativa incorpora exigencias vinculadas a la preservación de espacios verdes, el fortalecimiento de zonas recreativas, y la mejora del hábitat urbano en

una zona considerada estratégica. Estos criterios fueron incluidos en los pliegos del llamado a expresiones de interés (Radio Monte Carlo, 2023).

En términos socioeconómicos, el proyecto propone una densificación significativa del tejido urbano de Médanos de Solymar, con el potencial de generar más de 500 empleos directos e indirectos durante sus seis años de ejecución. Además, mediante el programa “Entre Todos” del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, se facilitará el acceso a las viviendas para personas de ingresos medios y bajos, ofreciendo financiamiento de hasta 25 años en unidades indexadas, y subsidios específicos para determinados segmentos de la población (El País, 2024).

Este proyecto no puede analizarse de forma aislada: debe comprenderse como parte de un proceso más amplio de transformación del territorio, que interpela directamente a los instrumentos y objetivos del OT. Tal como establece la Ley N.º 18.308, el ordenamiento y desarrollo territorial deben promover un uso racional del suelo, la integración social, la mejora de la calidad de vida y la protección ambiental. Desde esta perspectiva, toda intervención de gran escala, como la de Médanos de Solymar, debe ser evaluada no solo por su impacto físico inmediato, sino por su inserción en una visión integral del desarrollo urbano.

Como se mencionó previamente, la Ciudad de la Costa ha experimentado en las últimas décadas un crecimiento rápido y desordenado, caracterizado por la fragmentación urbana, la insuficiencia de servicios y la escasa previsión de infraestructuras. En este marco, el megaproyecto en cuestión puede representar una oportunidad para corregir parte de ese crecimiento improvisado, pero también contiene riesgos si no se articula adecuadamente con la planificación territorial vigente. La Intendencia de Canelones, ha reconocido que este tipo de desarrollos deben alinearse con criterios de sustentabilidad, multifuncionalidad del suelo, preservación ambiental y equilibrio entre usos residenciales, comerciales y de esparcimiento (Intendencia de Canelones, 2024).

Desde el punto de vista funcional, el ingreso de más de 3.000 personas a la zona generará nuevas demandas en servicios educativos, salud, transporte y equipamiento urbano, que deben ser anticipadas por la planificación. La falta de centros educativos suficientes, la congestión habitual de la Av. Giannattasio y la limitada cobertura de saneamiento son debilidades estructurales que pueden profundizarse si no se acompaña la densificación con inversiones públicas y regulaciones claras. Si bien el proyecto contempla una red de saneamiento de 2,5 km y áreas verdes de uso público, estos elementos deben ser gestionados con una lógica territorial que garantice su funcionalidad, accesibilidad y permanencia.

Otro aspecto central del ordenamiento es el modelo de densificación urbana. La autorización para construir torres de hasta 13 pisos (en una zona donde el límite habitual es de 8,5 metros) revela una flexibilización normativa que debe ser cuidadosamente justificada. Si bien la densificación puede ser positiva para optimizar servicios e infraestructura, también implica riesgos de sobrecarga y especulación inmobiliaria.

Por otra parte, el proyecto se enmarca en la Ley 18.795 sobre viviendas de interés social, lo cual abre la posibilidad de que una parte de las unidades se destinen a sectores de ingresos medios y bajos. Esto podría favorecer la inclusión social y la diversidad socioeconómica del tejido urbano, siempre que se garantice un acceso a través de un financiamiento accesible. De lo contrario, existe el riesgo de que el complejo derive en un enclave residencial para sectores medios altos, replicando lógicas excluyentes propias del mercado.

## **11. Transformación urbana en la Ciudad de la Costa: la incidencia de los grandes proyectos**

El análisis de los casos recientes de transformación urbana en la Ciudad de la Costa desde grandes emprendimientos comerciales como Car One, pasando por desarrollos residenciales sobre Avda. de las Américas, la Ruta Interbalnearia y Camino de los Horneros, hasta proyectos habitacionales complejos como el de

Médanos de Solymar permiten identificar patrones comunes que revelan tanto las potencialidades como las limitaciones del actual modelo de OT en el departamento de Canelones.

En primer lugar, es necesario destacar que muchas de estas intervenciones surgen de una lógica fuertemente impulsada por el mercado, en donde el capital privado actúa como principal dinamizador de la urbanización y la valorización del suelo. La reconfiguración de suelos originalmente rurales o semiurbanos como se observa en los casos de Car One y Camino de los Horneros mediante su reclasificación en planes locales o parciales, plantea interrogantes relevantes sobre el rol de los instrumentos de planificación.

Si bien estos cambios se justifican formalmente por criterios de accesibilidad, demanda de servicios y concentración de inversiones, también evidencian una capacidad de adaptación del marco normativo a las necesidades de los inversores, muchas veces en detrimento de una planificación de largo plazo que garantice equidad territorial y sustentabilidad ambiental.

La sinergia económica generada en torno a Car One, por ejemplo, demuestra cómo un nodo comercial puede ejercer un efecto de atracción sectorial, promoviendo la formación de un clúster funcional. Sin embargo, también representa un caso particular donde el OT ha sido más reactivo que propositivo, acompañando un proceso liderado por el capital antes que, anticipando sus efectos en términos de movilidad, ocupación del suelo o equilibrio entre usos. A pesar del dinamismo económico generado, no se puede omitir que esta dinámica ha contribuido a una especialización funcional del territorio, con riesgos asociados a la sobreconcentración de actividades y la fragmentación del tejido urbano.

Similares dilemas se presentan en el eje de Avda. de las Américas, donde la valorización del entorno natural y la mejora de infraestructuras han dado lugar a una urbanización de media y alta gama que, si bien genera servicios y empleos, también tensiona la accesibilidad, incrementa la presión sobre ecosistemas frágiles y reproduce patrones socioespaciales excluyentes. El Costaplan

reconoce estos riesgos e intenta regularlos a través de la “Zona Específica A”, pero la efectividad real de estas normativas depende en última instancia de su implementación y control.

Por su parte, el caso de Aldea Pinar introduce una innovación discursiva al presentarse como un proyecto de urbanismo ecológico, con tecnologías constructivas alternativas, promoción de la economía circular y énfasis en el consumo responsable. Si bien esto representa un avance en términos de sostenibilidad ambiental, también podría interpretarse como una estrategia de “greenwashing” (ecoblanqueamiento territorial), donde las propuestas estéticas y discursivas orientadas al mercado de nicho terminan camuflando dinámicas tradicionales de privatización del suelo, segmentación residencial y exclusión socioeconómica.

El fenómeno de los barrios privados sobre Camino de los Horneros constituye, en este sentido, uno de los casos más relevantes de la reproducción de enclaves urbanos excluyentes. El atractivo del entorno, la cercanía con Montevideo y la proliferación de servicios de alta gama consolidan una estructura territorial desigual, donde el acceso al suelo, a la infraestructura y a la calidad ambiental queda reservado a los sectores de mayores ingresos. Aunque estos barrios aportan inversión y valor agregado a la zona, su carácter cerrado y homogéneo limita la construcción de ciudad inclusiva lo que contradice principios básicos del OT, como la integración social y la equidad en el acceso a los bienes urbanos.

En contraste, el megaproyecto habitacional de Médanos de Solymar representa una tentativa de intervención articulada desde lo público, en la que el Estado a través de la ANV y la Intendencia asume un rol protagónico en la generación de suelo urbanizado con criterios de interés social. No obstante, este proyecto también exhibe tensiones que merecen una mirada crítica. La flexibilización normativa en materia de altura edilicia, las exoneraciones fiscales, y la magnitud del emprendimiento exigen garantías que la densificación será acompañada por infraestructura adecuada, servicios públicos accesibles y mecanismos de inclusión social real. De lo contrario, podría repetirse el ciclo de urbanización desregulada que ha caracterizado a la Ciudad de la Costa en décadas previas.

## **12. Tensiones entre escalas de gobierno y sus repercusiones en la planificación territorial: una mirada desde el Costaplan**

La experiencia del Costaplan revela con claridad los desafíos estructurales que enfrenta el ordenamiento territorial en Uruguay cuando las competencias, visiones o prioridades de los distintos niveles de gobierno (nacional, departamental y municipal) no logran articularse armónicamente. La Arq. Paola Florio, en su carácter de directora de la DINOT y participante activa en la formulación y seguimiento del plan, tiene una lectura crítica de estos procesos que, lejos de ser meramente administrativos, inciden de manera directa en la viabilidad, coherencia y eficacia de las políticas de planificación.

Uno de los ejes que se destaca en su relato es la falta de involucramiento sistemático del gobierno nacional en procesos que requieren una mirada intersectorial y metropolitana, como lo es la consolidación de la Ciudad de la Costa. A pesar de que la Ley de Ordenamiento Territorial (LOTDS) reconoce al territorio como una construcción conjunta entre escalas, en la práctica los niveles de articulación son todavía limitados, dependientes en gran medida de liderazgos personales o de contextos políticos coyunturales. La ex directora de planificación territorial de la I.C. expresa que tras un período de gran impulso técnico y político que incluyó la participación de organismos como el MTOP, OSE y la DINOT en la fase de formulación del Costaplan, en los años más recientes se ha observado un descenso en la prioridad política otorgada al ordenamiento territorial desde el nivel central, con efectos concretos sobre la continuidad de la implementación y la financiación de obras claves.

Este distanciamiento genera una doble paradoja: por un lado, se recarga al gobierno departamental con responsabilidades estratégicas para las cuales no siempre cuenta con recursos suficientes, y por otro, se fragmentan políticas sectoriales (como vivienda, infraestructura vial o servicios sanitarios) que, sin un encuadre territorial común, corren el riesgo de reproducir lógicas de intervención descoordinadas o contradictorias con los objetivos de la planificación local.

Un ejemplo señalado por la ex directora es el caso del proyecto habitacional de Médanos de Solymar, promovido por la Agencia Nacional de Vivienda (ANV). En este caso, se dio la aprobación de un emprendimiento de mediana densidad en un área que, según los lineamientos del Costaplan, no contaba con la infraestructura ni con la planificación suficiente para sostener dicho desarrollo.

Según la entrevistada, la ANV actuó sin consultar previamente al Gobierno de Canelones, lo que constituye una omisión desde la perspectiva del ordenamiento territorial, ya que deslegitima los instrumentos departamentales vigentes y genera efectos espaciales no deseados. Esta situación es ilustrativa de un vacío institucional entre los instrumentos de planificación y las decisiones operativas tomadas desde agencias nacionales, particularmente en contextos de déficit habitacional o presión inmobiliaria.

Asimismo, Florio advierte que estos conflictos no se reducen a cuestiones procedimentales, sino que reflejan modelos en disputa respecto a cómo se concibe el desarrollo urbano y territorial. Mientras que el Costaplan apuesta a un modelo de ciudad estructurada, con densidades controladas y funciones integradas en torno a corredores estratégicos, ciertas acciones del gobierno nacional o sus agencias tienden a priorizar la resolución puntual de problemas (como la provisión urgente de vivienda) sin considerar los impactos territoriales de largo plazo.

En consecuencia, se configura un escenario donde la falta de articulación entre escalas debilita la capacidad de construir una planificación coherente, desincentiva la participación de actores locales, y pone en cuestión el principio de gobernanza territorial consagrado en la legislación. La fragmentación institucional produce efectos espaciales visibles: urbanizaciones que no respetan los planes vigentes, infraestructuras subutilizadas, sobrecarga en servicios públicos, y una creciente dificultad para consolidar centralidades urbanas integradas.

Este panorama evidencia que el ordenamiento territorial no es sólo un asunto técnico o normativo, sino profundamente político e interinstitucional. Requiere voluntad sostenida de articulación, mecanismos de coordinación horizontal y vertical, y marcos estables de financiamiento. Si bien los planes son necesarios,

lo determinante es la capacidad de gestión integrada para implementarlos, monitorearlos y adaptarlos. En este sentido, el Costaplan puede entenderse no sólo como una herramienta de diseño urbano, sino también como un testimonio de los límites (y las potencialidades) de la planificación territorial en un país con fuertes tradiciones de autonomía departamental pero aún frágiles mecanismos de integración intergubernamental.

### **13. Reflexiones finales sobre la planificación territorial y la experiencia del Costaplan en la Ciudad de la Costa**

A quince años de la aprobación del Costaplan por parte de la Junta Departamental de Canelones, y en un contexto marcado por una intensa reconfiguración territorial en la Ciudad de la Costa, resulta pertinente realizar una reflexión sobre el impacto real de este instrumento de planificación en la transformación del territorio. Este análisis, busca problematizar no solo los logros alcanzados, sino también las limitaciones estructurales y coyunturales que han condicionado su implementación desde su entrada en vigor.

En términos generales y haciendo mención a la hipótesis inicial del presente trabajo, puede afirmarse que el Costaplan ha logrado llevarse a cabo en buena parte de sus dimensiones estratégicas, especialmente en lo que refiere a su estructura normativa, su concepción fiscal innovadora y su lógica de planificación orientada a generar centralidades urbanas. En el cuerpo del instrumento se propusieron e implementaron con éxito cambios radicales al *status quo*, como el desarrollo del mecanismo fiscalizador del suelo virtual, las obras pluviales, la creación de centros barriales, la mejora de la conectividad norte-sur y el proyecto rambla, la construcción de ciclovías, un nuevo centro cívico, nuevas líneas departamentales de ómnibus, la construcción de diversos centros barriales y polideportivos entre otras iniciativas.

La aprobación del Costaplan en 2010 se inscribe en un proceso más amplio de institucionalización del ordenamiento territorial en Uruguay, iniciado con la promulgación de la Ley N.<sup>º</sup> 18.308. Este marco legal introdujo un cambio

importante en la forma de concebir y gestionar el territorio, proponiendo una articulación entre desarrollo económico, equidad social y sostenibilidad ambiental. Sin embargo, como advierte Florio en relación con las dificultades que enfrentó el plan, este marco jurídico, aunque sólido, debió materializarse en un contexto territorial altamente dinámico, con una presión inmobiliaria sostenida, una infraestructura urbana limitada y una herencia de informalidad balnearia difícil de revertir.

La Ciudad de la Costa ha sido uno de los espacios más críticos en cuanto a expansión urbana, presión sobre los servicios públicos y fragmentación socioespacial dentro del departamento de Canelones. A quince años de la aprobación, resulta pertinente reflexionar sobre su alcance y efectividad en relación con las transformaciones ocurridas en el territorio. A lo largo de estas décadas, el crecimiento demográfico de la zona ha sido sostenido y significativo. Según datos del INE (2023), Ciudad de la Costa pasó de 66.402 habitantes en 1996 a 114.633 en 2023, lo que representa un aumento del 72,7%. Este fenómeno se ha dado en un contexto de migración interna desde Montevideo, impulsada por el encarecimiento del suelo en la capital, la mejora de la conectividad y la consolidación del área metropolitana.

Este patrón de crecimiento desbordó las capacidades iniciales de infraestructura y gestión urbana que ya de por sí eran prácticamente nulas. La expansión edilicia fue acelerada y, en muchos casos, carente de ordenamiento, generando déficits estructurales en servicios básicos como saneamiento, agua potable, alumbrado y transporte.

En este marco, el Costaplan surgió como una respuesta planificada a un territorio marcado por la dispersión, el uso estacional y la escasa articulación funcional entre sus fragmentos urbanos. Según la ex directora de planificación territorial de la I.C. los principales objetivos del plan consistieron en articular la fragmentación entre el norte y el sur de Giannattasio, proteger el ecosistema costero, integrar la ciudad a la dinámica metropolitana y fomentar un desarrollo equilibrado. Un concepto central es el de “costuras” urbanas: intervenciones que buscan conectar fragmentos disgregados mediante infraestructuras, paisajes

comunes, movilidad y centralidades barriales. La noción misma de “costura” expresa una planificación que reconoce el daño previo del crecimiento informal y actúa intentando reparar sus consecuencias.

Entre los logros más destacados del Costaplan se encuentra la implementación de instrumentos normativos y fiscales innovadores. En particular, la incorporación del mecanismo conocido como “suelo virtual”. Este instrumento permite al gobierno departamental recuperar parte de la valorización del suelo generada por acciones públicas (como mejoras de infraestructura o modificaciones normativas), mediante el cobro de un adicional a quienes edifican por encima del derecho básico, cuando se desea edificar más allá de lo permitido por la normativa básica, esto implica un costo, ya que se trata de suelo que no existe físicamente pero que adquiere valor gracias a la infraestructura pública disponible.

La recaudación generada a través del “suelo virtual” se canaliza hacia el Fondo de Gestión Urbana, creado dentro del articulado del Costaplan, y se destina a financiar infraestructuras clave como vialidad, drenajes pluviales, centros de salud y espacios públicos. Este principio busca revertir la lógica histórica de apropiación privada de las rentas del suelo urbano, orientando parte de los beneficios de la valorización inmobiliaria hacia el interés colectivo.

No obstante, tal como señalan autores como David Harvey (1980), Milton Santos (2006) o Neil Smith (1988), el territorio no es un espacio neutro ni vacío, sino una construcción social atravesada por relaciones de poder y dinámicas de mercado. En ese marco, la implementación del Costaplan ha enfrentado importantes desafíos para incidir de forma efectiva sobre la especulación inmobiliaria y para evitar la reproducción de fragmentaciones sociales y espaciales.

El artículo de Tomer Urwicz en El Observador (2025) señala algunas de estas tensiones. Si bien se reconoce un avance sustancial en la consolidación residencial de Ciudad de la Costa -con una disminución drástica de las viviendas de uso temporal, bajando del 15–25% al 4% entre 1996 y 2023-, también se señala la persistencia de fuertes desigualdades territoriales. Mientras que los

sectores cercanos a la costa se densifican con población de altos ingresos, hacia el norte de la Ruta Interbalnearia proliferan asentamientos irregulares y barrios populares con altos niveles de precariedad.

Esta realidad había sido anticipada en el propio diseño del Costaplan. Según la entrevistada, uno de los propósitos del plan fue precisamente regular el mercado del suelo para evitar que los beneficios de la planificación fueran capturados únicamente por actores privados. Sin embargo, ejemplos como los lagos artificiales del Pinar que son propiedad privada, pero a su vez están integrados como parte del sistema hidráulico del plan demuestran la necesidad de soluciones creativas y adaptativas por parte de la planificación.

Proyectos como Car One, los desarrollos sobre Avda. de las Américas o los barrios privados de Camino de los Horneros muestran una planificación reactiva, que acompaña procesos ya iniciados por agentes económicos. Otra dimensión relevante es la tensión entre niveles de gobierno. La planificación a escala departamental, se ve limitada por la capacidad de los municipios y por la falta de articulación con organismos nacionales. A modo de ejemplo, menciona la paralización de obras tras el corte de financiamiento en 2020. Esto revela que, además de instrumentos normativos y fiscales, el ordenamiento territorial requiere una gobernanza sólida, con capacidades institucionales sostenidas y articulación intersectorial.

Desde una escala diferente, la entrevista a Lorena Fagúndez (referente del colectivo “Vecinos de Pinar Norte”) aporta una perspectiva comunitaria sobre los impactos del Costaplan. Si bien reconoce avances en infraestructura (cunetas, luminarias, drenajes, pavimentación), afirma que dichas mejoras fueron fruto de la presión vecinal y no de una planificación que se perciba como cercana. Con este testimonio se hace mención a la distancia que existe entre el instrumento técnico y su apropiación simbólica por parte de la ciudadanía. Se podría decir que existe una falta de apropiación con el Costaplan, los vecinos ven la obra, pero no el plan detrás.

La revisión parcial del Costaplan en 2020, con Ciudad de la Costa como uno de los territorios con más ajustes, confirma la importancia de entender la planificación como un proceso dinámico. Tal como sostienen Mazo y Tamayo (2011), los planes no deben ser concebidos como productos cerrados, sino como instrumentos en permanente revisión, adaptables a los cambios del contexto territorial. La estructura normativa del Costaplan, sus instrumentos fiscales (como la valorización del suelo y el suelo virtual), y su apuesta por una ciudad nodal y no extensiva lo posicionan como un modelo de planificación avanzado dentro de los marcos que plantea la Ley 18.308.

Desde una perspectiva técnica, es claro que el plan logró ordenar un territorio altamente fragmentado, con lógicas balnearias previas, carencias infraestructurales y crecimiento disperso. Logros como la implementación del Fondo de Gestión Urbana, el control sobre la edificabilidad, la jerarquización de la red vial, la incorporación de drenajes pluviales y la mejora de conectividad entre norte y sur de Giannattasio son avances tangibles.

Finalmente, el Costaplan también revela que la eficacia de la planificación depende tanto de su diseño como de su implementación. La escasa coordinación con el gobierno central y la ausencia de una cultura territorial instalada dificultan la sostenibilidad del plan en el tiempo. La revisión de 2020 centrada mayoritariamente en Ciudad de la Costa muestra que la flexibilidad del instrumento es una fortaleza, pero también un síntoma de la necesidad de adaptarse constantemente a un contexto dinámico y cambiante. Como menciona la directora de la DINOT, el Costaplan continúa vigente y uno de sus pilares fundamentales radica en su efectiva implementación y continua adaptación. Es decir, el desafío hoy no es solo técnico, sino político: construir gobernanza, redistribuir beneficios, integrar voces diversas y sostener una visión colectiva de ciudad.

Este trabajo, enmarcado en una tesina final de grado, presenta limitaciones metodológicas y de alcance propias de un ejercicio académico introductorio. La investigación se enfocó en profundizar aspectos específicos como los instrumentos normativos del Costaplan, su implementación en Ciudad de la

Costa, y la visión crítica de actores institucionales y sociales, en lugar de realizar un análisis exhaustivo o comparativo más amplio.

La selección de entrevistas y fuentes se basó en criterios de representatividad y factibilidad, lo que restringió la inclusión de una diversidad mayor de voces vecinales y técnicas. Asimismo, el estudio de proyectos urbanos se concentró en casos emblemáticos, dejando fuera otros que podrían haber aportado perspectivas complementarias.

En este sentido, el trabajo constituye una contribución inicial y focalizada al estudio del ordenamiento territorial en Ciudad de la Costa, reconociendo que su complejidad requiere abordajes más amplios y multidisciplinarios en investigaciones futuras.

A lo largo del desarrollo de esta tesina han emergido diversas temáticas de gran interés, cuyas líneas de investigación exceden el alcance específico de este trabajo. Sin embargo, resulta relevante tenerlas presentes como potenciales ejes para futuras investigaciones, como, por ejemplo, en el marco de una maestría. Estas líneas incluyen:

- La sistematización de la percepción ciudadana sobre el Costaplan, incorporando un mayor número de entrevistas, encuestas u otras herramientas cualitativas que visibilicen las formas de apropiación, conocimiento o desconocimiento del instrumento por parte de quienes habitan el territorio.
- Una evaluación de los impactos ambientales de los proyectos urbanos recientes, considerando las transformaciones en el ecosistema costero, los humedales y la relación del urbanismo con la gestión del agua
- El papel del sector privado en la planificación urbana, observando las formas en que los emprendimientos inmobiliarios se articulan (o no) con la normativa vigente y cómo esto incide en la producción de ciudad.
- El análisis de los mecanismos de participación ciudadana en el diseño, implementación y seguimiento del Costaplan, lo cual permitiría valorar su

adecuación a los principios de la LOTDS, y su capacidad para sostener procesos de planificación más democráticos y sostenibles.

Si bien, como se señaló previamente, el presente trabajo posee un carácter introductorio y constituye una aproximación inicial al proceso de investigación, a medida que avanzó el análisis de los factores y de los sucesos que se fueron desarrollando a lo largo de las últimas décadas (y que derivaron en la necesidad, por parte de la I.C., de diseñar e implementar un plan de ordenamiento territorial para la Ciudad de la Costa), emergieron una serie de elementos que resultan particularmente significativos. En este sentido, adquiere especial relevancia observar que los mismos procesos de urbanización acelerada, desordenada y, en numerosos casos, carente de servicios básicos esenciales continúan reproduciéndose en el territorio, extendiéndose desde el límite este del ámbito de aplicación del Costaplan, en el arroyo Pando, hasta el límite con el departamento de Maldonado en el arroyo Solís Grande.

Esta situación pone de manifiesto una problemática recurrente en la intervención estatal sobre el territorio, en la que el aparato público vuelve a quedar relegado en su compromiso de ordenar el espacio de manera integral. En lugar de promover una estrategia planificada que contemple el territorio en su conjunto, se opta por la implementación de intervenciones fragmentadas y de carácter reactivo, que operan como “parches” frente a la agudización de diversas situaciones críticas. Como consecuencia, estas respuestas tardías no solo limitan la capacidad de anticipación y prevención de los conflictos territoriales, sino que además implican la asignación de mayores recursos financieros para intervenir en áreas que podrían haberse abordado de forma más eficiente y sostenible mediante una planificación oportuna y de alcance integral.

En definitiva, esta tesina no pretende agotar el estudio del Costaplan ni ofrecer respuestas definitivas, sino abrir preguntas y aportar elementos para la comprensión de un proceso territorial en curso, dinámico, y profundamente atravesado por conflictos, intereses y aspiraciones múltiples, donde aún queda mucho por investigar, debatir y construir colectivamente.

## 14. Bibliografía

Artigas Muñoz, A. (2007). *Instrumentos fiscales, obras de infraestructura y transformaciones territoriales: El caso de la Ciudad de la Costa, Departamento de Canelones, 1985-2000* (Tesis de maestría, Universidad de la República, Facultad de Arquitectura). Colibrí.

Baldoira, C. (2014). *Microrregionalización en Uruguay: Heterogeneidad de contextos y diferenciación de políticas de planeamiento* (Tesis de maestría, Universidad de la República, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo). Colibrí.

Barenboim, C. A., & Agudelo, M. F. C. (2010). Evolución de las políticas habitacionales en Uruguay (período 1870-2000). *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 3(6), 96–117.

Bourdieu, P. (2007). *La distinción: Criterio y bases sociales del gusto*. Taurus.

Brener Maceiras, N. (2015). *Lecciones aprendidas sobre recuperación de plusvalías en Uruguay en el marco de la nueva ley 18.308 de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible* (Tesis de maestría, Universidad de la República, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo). Colibrí.

El País. (2024, enero 23). Así serán las Torres Giannattasio, el megaproyecto de Ott que incluye 21 edificios en Médanos de Solymar. *El País*. <https://www.elpais.com.uy/negocios/noticias/asi-seran-las-torres-giannattasio-el-megaproyecto-de-ott-que-incluye-21-edificios-en-medanos-de-solymar>

Gómez Orea, D. (2017). *Geografía y ordenación del territorio*. Síntesis.

Harvey, D. (2012). *Ciudades rebeldes: Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Akal.

Hernández, S. (1999). La migración hacia la Ciudad de la Costa entre 1963 y 1996. *Geo Uruguay*, (3), 89–112.

InfoNegocios. (2024, abril 11). El Pinar Norte tendrá un nuevo proyecto inmobiliario: casas, mercado, cowork, chiringo sobre el arroyo Pando y más. *InfoNegocios*. <https://infonegocios.biz/nota-principal/el-pinar-norte-tendra-un-nuevo-proyecto-inmobiliario-casas-mercado-cowork-chiringo-sobre-el-arroyo-pando-y-mas>

Intendencia de Canelones. (2010). *Plan estratégico de ordenamiento territorial de la Microrregión de la Costa (COSTAPLAN)*. [https://www.imcanelones.gub.uy/sites/default/files/pagina\\_sitio/archivos\\_adjuntos/costaplan\\_d\\_6\\_2010\\_y\\_d\\_1\\_2020.pdf](https://www.imcanelones.gub.uy/sites/default/files/pagina_sitio/archivos_adjuntos/costaplan_d_6_2010_y_d_1_2020.pdf)

Intendencia de Canelones. (2014). *Plan parcial Nicolich y Ruta 101: Memoria de ordenación. Informe de avance.* CostaPlan. [https://www.imcanelones.gub.uy/sites/default/files/noticias/migradas/Memoria\\_o\\_rdenacion\\_0.pdf](https://www.imcanelones.gub.uy/sites/default/files/noticias/migradas/Memoria_o_rdenacion_0.pdf)

Intendencia de Canelones. (2014). Inauguración del mercado de pesca artesanal <https://www.imcanelones.gub.uy/noticias/se-inauguro-mercado-pesca-artesanal-ciudad-costa>

Intendencia de Canelones. (2017). *Plan parcial Camino de los Horneros* (Decreto Departamental No. 007/017, 13 de septiembre de 2017). Instrumento especial de ordenamiento territorial, departamento de Canelones. Recuperado de Sitio Institucional del SIT (Sistema de Información Territorial) del MVOTMA. <https://sit.mvot.gub.uy/docs/instrumentos/5181/D%200007-017.pdf>

Intendencia de Canelones. (2020). *Revisión del Plan de Ordenamiento Territorial para la Microrregión de la Costa – COSTAPLAN: Memoria de ordenación.*

Intendencia de Canelones. (2023, septiembre 22). Se construirán mil viviendas en Médanos de Solymar. <https://www.imcanelones.gub.uy/noticias/se-construiran-mil-viviendas-medanos-solymar>

Intendencia de Canelones. (s.f.). *Instrumento aprobado: Plan de Ordenamiento Territorial de la Microrregión de la Costa (COSTAPLAN)*. Recuperado el 27 de junio de 2023, de <https://www.imcanelones.gub.uy/es/conozca/gobierno/normativa-departamental/direccion-de-planificacion/instrumento-aprobado-plan-de-ordenamiento-territorial-de-la-microrregion-de-la-costa-costaplan>

Intendencia de Canelones. (s.f.). Rambla Paseo Costero. <https://www.imcanelones.gub.uy/proyectos/arquitectura/rambla-paseo-costero>

Intendencia de Canelones. (s.f.). Proyecto espacio lagomar <https://www.imcanelones.gub.uy/proyectos/arquitectura/espacio-lagomar>

Junta Departamental de Canelones. (s.f.). *Directrices departamentales de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible* (Vol. II, Tít. I). [https://www.juntadecanelones.gub.uy/documentos/todeca/VOLUMENII/VOLUMEN\\_2\\_Ordenamiento%20territorial\\_TITULO\\_1\\_Directrices%20departamentales%20de%20ordenamiento%20territorial%20y%20desarrollo%20sostenible.pdf](https://www.juntadecanelones.gub.uy/documentos/todeca/VOLUMENII/VOLUMEN_2_Ordenamiento%20territorial_TITULO_1_Directrices%20departamentales%20de%20ordenamiento%20territorial%20y%20desarrollo%20sostenible.pdf)

Lefebvre, H. (1974). *La producción del espacio*. Blackwell.

LOTDS. (s.f.). COSTAPLAN: *Plan de ordenamiento territorial de la Microrregión de la Ciudad de la Costa*. Recuperado el 27 de junio de 2023, de <https://sit.mvotma.gub.uy/RegistroWeb/PDFs/FichaInstrumento5066.pdf>

Magri, A. (2011). Un quinquenio cargado de futuro: la descentralización y el ordenamiento territorial en Uruguay. *Revista de Ciencias Sociales*, 24(28), 77–104.

Martini Pauletti, P. (2020). *La Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible N.º 18.308 y la autonomía departamental* [Tesis de maestría, Universidad de la República, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo]. Repositorio COLIBRI, Universidad de la República. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/36054>

Mazo, L., & Tamayo, G. (2011). *Renovación conceptual del ordenamiento territorial como política pública*. Universidad de Antioquia.

Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Fondo Verde para el Clima & Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional. (2020). *Guía conceptual metodológica y operativa para la elaboración de Planes Locales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible* (Informe técnico de consultoría, Proyecto URU/18/002 Integración del enfoque de adaptación en ciudades, infraestructuras y ordenamiento territorial). Montevideo. <https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/sites/ministerio-ambiente/files/2022-01/Incorporaci%C3%B3n%20de%20la%20adaptaci%C3%B3n%20a%20los%20planes%20locales%20de%20OT.pdf>

Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe. (2021). *Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Ley 18.308 de 2008)* de Uruguay. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/marcos-regulatorios/ley-de-ordenamiento-territorial-y-desarrollo-sostenible-ley-18308-de-2008-de>

ONU-Habitat. (s. f.). Viviendas y mejoramiento de asentamientos precarios. <https://onu-habitat.org/index.php/viviendas-y-mejoramiento-de-asentamientos-precarios>

Papagno, S., et al. (2020). *Guía conceptual, metodológica y operativa para la elaboración de planes locales de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible* (MVOTMA). <https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/sites/ministerio-ambiente/files/2022->

[01/Incorporaci%C3%B3n%20de%20la%20adaptaci%C3%B3n%20a%20los%20planes%20locales%20de%20OT.pdf](#)

Peigonet, B. (2019). *Categoría de suelos y economía urbana: Aplicación en gestión territorial, caso de estudio: Ciudad de la Costa* [Tesis de maestría, Universidad de la República, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo]. Colibrí.

Plan Sectorial de Ordenamiento Territorial para Bañados de Pando | Intendencia de Canelones. (s.f.). <https://www.imcanelones.gub.uy/>

Radio Monte Carlo. (2023, septiembre 22). Médanos de Solymar: Tres años para comenzar las obras una vez que la Junta Departamental de Canelones apruebe el proyecto.

<https://www.radiomontecarlo.com.uy/2024/09/22/nacionales/medanos-de-solymar-tres-anos-para-comenzar-las-obras-una-vez-que-la-junta-departamental-de-canelones-apruebe-el-proyecto/>

Robayna Sosa, A. (2018). *Delimitación territorial en el marco de la Ley N.º 18.308: Análisis de los planes locales aprobados entre 2008-2015 con énfasis en el departamento de Paysandú* [Tesis de maestría, Universidad de la República, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo]. Colibrí.

Sanabria Pérez, S. (2014). La ordenación del territorio: Origen y significado. *Terra Nueva Etapa*, 30(47), 11–26. <https://www.redalyc.org/pdf/721/72132516003.pdf>

Santos, M. (2006). *Por uma outra globalização: Do pensamento único à consciência universal* (10.ª ed.). Record.

Schelotto, S., & Abreu, P. (2012). *Los municipios en el Uruguay: Espacio nuevo para el proyecto de territorio* [Proyecto de investigación, Universidad de la República, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo]. Colibrí.

Smith, N. (1982). Gentrification and uneven development. *Economic Geography*, 58(2), 139–155.

Smith, N. (1988). *Desarrollo desigual: Naturaleza, capital y la producción del espacio*. Júcar.

Smolka, M. O. (2014). *Implementación de la recuperación de plusvalías en América Latina: Políticas e instrumentos para el desarrollo urbano* (Policy Focus Report, PF035SP). Lincoln Institute of Land Policy. [https://www.lincolninst.edu/app/uploads/legacy-files/pubfiles/implementacion-recuperacion-de-plusvalias-full\\_0.pdf](https://www.lincolninst.edu/app/uploads/legacy-files/pubfiles/implementacion-recuperacion-de-plusvalias-full_0.pdf)

Soja, E. (1997). *Geografías postmodernas: La reinvenCIÓN del espacio en el siglo XXI*. Oikos-Tau.

Uruguay. (1990). Ley N.<sup>º</sup> 16.112: Creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Diario Oficial, 30 de mayo de 1990. <https://www impo com uy/bases/leyes/16112-1990/3>

Urwicz, T. (2025, julio 12). Las ciudades dormitorio se despiertan: Mirá cómo están cambiando Ciudad de la Costa y Ciudad del Plata. *El Observador*. <https://www.elobservador.com.uy/nacional/las-ciudades-dormitorio-se%20despiertan-mira-como-estan-cambiando-ciudad-la-costas-y-ciudad-del-plata-n6009087>

Zoido Naranjo, F. (1998). Geografía y ordenación del territorio. *Scripta Vetera*, 77, 19–31. <https://www.ub.edu/geocrit/sv-77.htm>