



FACULTAD DE  
INGENIERÍA



INSTITUTO DE AGRIMENSURA



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY

# Propuesta de evaluación de un Instrumento de Ordenamiento Territorial

## Caso Plan Local “Entre Lagunas” - José Ignacio

RODRIGO SORIA MACHADO

ALEJANDRO LACALLE GONZALEZ

Proyecto de grado presentado en Facultad de Ingeniería de la Universidad de la  
República

En cumplimiento parcial de los requerimientos para la obtención del título de  
Ingeniero Agrimensor

Tutor/es

Ing. Agrim. Hebenor Bermudez

Ing. Agrim. Verónica Fagalde

Tribunal

Ing. Agrim. Luis Calderón

Ing. Agrim. Natalia Canneva

Ing. Agrim. Camila Machado

Montevideo, Uruguay

2025

**PÁGINA DE APROBACIÓN**

**FACULTAD DE INGENIERÍA**

**El tribunal docente integrado por los abajo firmantes aprueba el Proyecto de Grado:**

**Título:**

**Autores:** Rodrigo Soria Machado, Alejandro Lacalle Gonzalez

**Tutores:** Ing. Agrim. Hebenor Bermudez, Ing. Agrim. Verónica Fagalde.

**Carrera:** Ingeniería en Agrimensura

**Calificación:** .....

**Tribunal:**

Profesor.....(Nombre y firma)

Profesor.....(Nombre y firma)

Profesor.....(Nombre y firma)

Profesor.....(Nombre y firma)

**Fecha:**

## Tabla de contenido

|  |            |
|--|------------|
| <b>Listado de ilustraciones.....</b>   | <b>4</b>   |
| <b>Resumen.....</b>  | <b>8</b>   |
| <b>Introducción.....</b>   | <b>9</b>   |
| <b>Objetivos.....</b>  | <b>10</b>  |
| Objetivos generales.....   | 10         |
| Objetivos específicos.....   | 10         |
| <b>Marco teórico.....</b>  | <b>11</b>  |
| <b>Metodología.....</b>  | <b>26</b>  |
| <b>Desarrollo.....</b>   | <b>27</b>  |
| Metodo de evaluacion del plan.....   | 29         |
| <b>Propuesta y cálculo de indicadores.....</b>                                     | <b>30</b>  |
| 1. Categorización y transformación del suelo.....                                  | 30         |
| 1.1 Suelo rural potencialmente transformable que se transformó en el periodo.....  | 35         |
| 1.2 Concreción de PAI.....   | 36         |
| 1.3 Evolución de los PAI aprobados.....  | 37         |
| 1.4 Evolución de las superficies del territorio según las categorías de suelo..... | 43         |
| 1.5 Modificaciones prediales del territorio según categoría de suelo.....          | 48         |
| 1.6 Evolución de la construcción en los predios según categoría de suelo.....      | 52         |
| 2. Zonificación y uso del suelo.....   | 56         |
| 2.1 Evolución de la construcción en los predios según zona y subzona.....          | 59         |
| 2.2 Evolución de las ZOC.....  | 65         |
| 2.3 Modificaciones prediales por zona.....   | 72         |
| 3. Desarrollo de la Juanita.....   | 74         |
| 3.1 Fusiones (unificación de parcelas).....  | 75         |
| 3.2 Evolución de las construcciones.....   | 77         |
| 3.3 Viviendas unifamiliares.....   | 79         |
| 3.4 Evolución de población permanente.....   | 79         |
| 4. Urbanizaciones en Propiedad Horizontal.....                                     | 81         |
| 4.1 Evolución y caracterización de las UPH.....                                    | 82         |
| <b>Análisis de resultados.....</b>   | <b>91</b>  |
| <b>Conclusiones.....</b>   | <b>96</b>  |
| <b>Bibliografía.....</b>   | <b>100</b> |
| <b>Anexo.....</b>  | <b>104</b> |

## **Listado de ilustraciones**

Imagen 1: Ubicación geográfica del área del plan “Entre Lagunas”.

Imagen 2: Categorización de suelo del área del plan “Entre Lagunas”.

Imagen 3: Referencias de la imagen 2.

Imagen 4: Subcategorización de suelo del área del plan “Entre Lagunas”.

Imágenes 5 y 6: Referencias de imagen 4.

Imágenes 7 a y b: A la izquierda imagen satelital del área del ámbito del PAI “La Morenita” de Octubre del año 2013 y a la derecha imagen satelital de Agosto del año 2025.

Imágenes 8 a y b: A la izquierda imagen satelital del área del ámbito del PAI “La Rinconada de Garzón” de Octubre del año 2013 y a la derecha imagen satelital de Agosto del año 2025.

Imágenes 9 a y b: A la izquierda imagen satelital del área del ámbito del PAI “Las Aguadas” de Octubre del año 2013 y a la derecha imagen satelital de Agosto del año 2025.

Imágenes 10 a y b: A la izquierda imagen satelital del padrón 1015 de Octubre del año 2013 y a la derecha imagen satelital de Agosto del año 2025.

Imágenes 11 a y b: A la izquierda imagen satelital del padrón 25957 de Octubre del año 2013 y a la derecha imagen satelital de Agosto del año 2025.

Imágenes 12 a y b: A la izquierda imagen satelital del área del ámbito del PAI “Chacras de José Ignacio” de Octubre del año 2013 y a la derecha imagen satelital de Agosto del año 2025.

Imagen 13: Diferencia de superficie de las categorías de suelo entre los años 2014 y 2025.

Imagen 14: Tipos de transformaciones de suelo entre los años 2014 y 2025.

Imagen 15: Modificaciones prediales del territorio según categoría de suelo del 2014 al 2025.

Imagen 16: Categoría de suelo según la Intendencia Departamental de Maldonado.

Imagen 17: Categoría de suelo según la DNC.

Imagen 18: Zonificación según el Dto. 3927/2014.

Imagen 19: Construcciones realizadas después del 2014 discriminadas por zona.

Imagen 20: Subzonas de la Zona Costera Sur.

Imagen 21: Porcentaje de parcelas construidas por subzona dentro de la Zona Costera Sur del 2014 al 2025.

Imagen 22: Construcciones en áreas urbanas del plan.

Imagen 23: Ubicación de las ZOC en el ámbito del plan.

Imagen 24: Imagen satelital del 2013 de la ZOC contigua al casco fundacional de Jose Ignacio.

Imagen 25: Imagen satelital del 2025 de la ZOC contigua al casco fundacional de Jose Ignacio.

Imagen 26: Imagen satelital del 2013 de la ZOC contigua a La Juanita.

Imagen 27: Imagen satelital del 2025 de la ZOC contigua a La Juanita.

Imagen 28 a y b: A la izquierda imagen satelital del 2013 y a la derecha imagen satelital del 2025.

Imagen 29: Delimitación de ZOC.

Imágenes 30 a y b: A la izquierda imagen satelital del 2013 de la zona urbana de la ZOC y a la derecha imagen satelital del 2025.

Imagen 31: Delimitación de ZOC.

Imagen 32: Modificaciones prediales por zona del 2014 al 2025.

Imágenes 33 a y b: A la izquierda imagen satelital del padrón 1181 del 2013 y a la derecha imagen satelital del 2025.

Imagen 34: imagen satelital del padrón 1428 del 2013.

Imagen 35: imagen satelital del padrón 1428 del 2025.

Imágenes 36 a y b: A la izquierda imagen satelital del padrón 881 del 2013 y a la derecha imagen satelital del 2025.

Imágenes 37 a y b:: A la izquierda imagen satelital del padrón 654 del 2013 y a la derecha imagen satelital del 2025.

Imágenes 38 a y b: A la izquierda imagen satelital del padrón 980 del 2013 y a la derecha imagen satelital del 2025.

Imágenes 39 a y b: A la izquierda imagen satelital del padrón 1015 del 2013 y a la derecha imagen satelital del 2025.

Imagen 40: Imagen satelital del padrón 1001 del 2013.

Imagen 41: Imagen satelital del padrón 1001 del 2025.

## **Listado de Tablas**

Tabla 1: Cumplimiento del Plan con la Guía para Planes Locales. Fuente: Elaboración propia

Tabla 2: Área de suelo categoría rural potencialmente transformable que se transformó.

Tabla 3: Superficie de inmuebles con PAI en proceso en 2014 que fueron aprobados posteriormente.

Tabla 4: Superficie total de inmuebles con PAI en proceso en 2014 que fueron aprobados posteriormente.

Tabla 5: Desarrollo de los PAI aprobados.

Tabla 6: Superficie total de inmuebles con PAI en proceso en 2025.

Tabla 7: Indicadores para PAI actualmente en proceso.

Tabla 8: Transformaciones de categoría de suelo realizadas por la Intendencia de Maldonado.

Tabla 9: Evolución de las superficies del territorio según las categorías de suelo.

Tabla 10: Superficie correspondiente a cada tipo de transformación de suelo.

Tabla 11: Modificaciones prediales del territorio según categoría de suelo del 2014 al 2025.

Tabla 12: Superficie total afectada por tipo de mutación en cada categoría de suelo.

Tabla 13: Superficie promedio de parcela resultante que representa cada modificación predial dentro de cada categoría de suelo.

Tabla 14: Variación de lotes por cada modificación predial según categoría de suelo.

Tabla 15: Construcciones por categoría de suelo realizadas del 2014 al 2025.

Tabla 16: Estado de las DJCU de todas las parcelas urbanas construidas después de 2014, a julio de 2025.

Tabla 17: Construcciones en nuevas parcelas producto de las modificaciones prediales realizadas después del 2014.

Tabla 18: Construcciones por zona realizadas del 2014 al 2025.

Tabla 19: Cantidad de parcelas construidas por subzona de la zona Costera Sur del 2014 al 2025.

Tabla 20: Modificaciones prediales por zona del 2014 al 2025.

Tabla 21: Fusiones realizadas en La Juanita.

Tabla 22: Parcelas construidas en La Juanita.

Tabla 23: Estado de las DJCU de las construcciones en La Juanita a julio del 2025.

Tabla 24: Desarrollo efectivo de las UPH.

## **Resumen**

Este trabajo final de carrera se propone evaluar la implementación y los efectos del Plan Local de Ordenamiento Territorial “Entre Lagunas”, aplicado al área de José Ignacio, en el departamento de Maldonado, Uruguay. El análisis se centra en el cumplimiento de las disposiciones normativas, las transformaciones del territorio, y el rol que desempeña o puede desempeñar el Ingeniero Agrimensor en los procesos de evaluación de los instrumentos de ordenamiento territorial y en la gestión del suelo.

A través de herramientas de análisis geoespacial, comparación de imágenes satelitales, revisión de normativa vigente y datos catastrales, se abordan temas como la zonificación, la categorización de suelo, nuevas edificaciones y modificaciones catastrales. Se realizaron también estudios específicos en la localidad de La Juanita, prestando especial atención a las fusiones y a las nuevas edificaciones. Además, se incluye un análisis del grado de consolidación de las Urbanizaciones en Propiedad Horizontal.

## **Palabras clave**

- Ordenamiento territorial.
- Categoría de suelo.
- Zonificación.
- Modificaciones prediales.
- Construcciones.
- Programa de Actuación Integrada (PAI).
- Declaración Jurada de Caracterización Urbana (DJCU).
- Urbanización en Propiedad Horizontal (UPH).

## Introducción

El presente trabajo final de carrera se propone evaluar el grado de cumplimiento y el impacto del Plan Local de Ordenamiento Territorial (PLOT) “Entre Lagunas” en el área de José Ignacio y su entorno, prestando atención al rol que ocupa el ingeniero agrimensor en los procesos de ordenamiento territorial, gestión del suelo y desarrollo territorial, así como en la creación de mecanismos de evaluación y monitoreo. A través de un enfoque técnico, legal y territorial, se busca identificar en qué medida las disposiciones del plan han sido implementadas, cómo han incidido sobre la realidad física del territorio, y qué desafíos persisten en su aplicación efectiva.

La FIG (Federación Internacional de Geómetras o Agrimensores) *“reconoce que las profesiones juegan un papel importante en la implementación del desarrollo sostenible. La agrimensura juega su papel, entre otras cosas, en la planificación y gestión de la tierra, el mar y los recursos hídricos, la topografía y el registro de bienes inmuebles, y el manejo de información geográfica”*. (Jorge Franco, 2015). El mismo interviene en la delimitación, fraccionamiento, mantenimiento catastral, así como en la producción de cartografía actualizada y precisa, lo cual lo convierte en un actor clave para la aplicación efectiva y el monitoreo de los planes de ordenamiento territorial.

Como futuros profesionales de la Agrimensura, entendemos que nuestra disciplina desempeña un papel clave en la estructuración del espacio geográfico. Intervenimos directamente en la delimitación de la propiedad, la regularización territorial, el diseño de fraccionamientos, la generación de información georreferenciada, y la interpretación de normativas que rigen el uso del suelo. En este marco, nuestro análisis se orienta no sólo a evaluar técnicamente el cumplimiento del plan, sino también a reflexionar sobre el relacionamiento entre la actividad profesional con el ordenamiento territorial.

El Plan “Entre Lagunas” fue concebido para ordenar el crecimiento urbano, proteger el ambiente y orientar el desarrollo turístico-residencial de una microrregión de alto valor ecológico, patrimonial y económico. No obstante, como revelan distintas fuentes, su aplicación ha generado tensiones, contradicciones e impactos que merecen una revisión crítica. Por ello, abordamos este estudio desde una mirada integral, combinando herramientas de sistemas de información geográfica (SIG), análisis de imágenes satelitales, revisión normativa, información catastral y censal, así como contrastes entre lo planificado y lo realizado.

Este trabajo se estructura en torno a un conjunto de ejes temáticos como zonificación, categorización de suelo, infraestructura, protección ambiental, entre otros, a partir de los cuales se analizarán casos concretos, indicadores de transformación territorial y aspectos institucionales vinculados al rol del agrimensor.

En éste proyecto se formularon aportes relevantes para la evaluación técnica del plan y al mismo tiempo contribuir a visibilizar la importancia de una Agrimensura comprometida con el ordenamiento territorial, el aprovechamiento de servicios y la planificación urbana.

## **Objetivos**

### **Objetivos generales**

El objetivo principal de este proyecto de grado es evaluar el impacto y los efectos del Ordenamiento Territorial en el área de José Ignacio, analizando su grado de cumplimiento normativo, su capacidad para adaptarse a las necesidades y demandas de la población local, y el rol que desempeña la Ingeniería en Agrimensura en los procesos de ordenamiento, urbanización, gestión del suelo y evaluación.

### **Objetivos específicos**

1. Analizar el grado de cumplimiento del Plan Local Entre Lagunas, antes y después de las modificaciones implementadas en el Decreto Departamental de Maldonado N° 4060 del 30/12/2022.
2. Aplicar herramientas de Sistemas de Información Geográfica (SIG), imágenes satelitales y datos catastrales para contrastar lo planificado con lo ejecutado.
3. Proponer un conjunto de indicadores sobre los datos que contribuyan a mejorar la gestión territorial, la gobernanza local y el seguimiento futuro del Plan “Entre Lagunas” desde la perspectiva del Ingeniero Agrimensor.

## **Marco teórico**

Para evaluar adecuadamente la implementación del Plan Local de Ordenamiento Territorial “Entre Lagunas” de Maldonado, es necesario enmarcar el análisis en los principales conceptos y normativas que rigen el ordenamiento territorial en Uruguay, así como en el rol que cumple la agrimensura dentro de dicho proceso. Este marco teórico proporciona los fundamentos legales, técnicos y metodológicos que orientan nuestro trabajo.

### **Introducción: Breve Historia del Ordenamiento Territorial en Uruguay**

El proceso temprano de ordenamiento territorial en la región que hoy es Uruguay se enmarca en la urbanización hispanoamericana colonial. Hardoy señala que entre los siglos XVI y XVIII “los españoles construyeron en sus colonias de América un gran número de ciudades, villas y asentamientos humanos de toda clase para servir a los objetivos de su política imperial” (Hardoy 1975, p.1). La estructura urbana se guiaba por patrones relativamente uniformes, ya que “en algunas de las instrucciones iniciales, como luego en las Ordenanzas y en las Leyes de Indias, fueron incorporados [...] los criterios para elegir el sitio, para dividir la tierra, trazar la ciudad, emplazar los edificios, localizar las plazas y otros usos” (Hardoy 1975, p. 4). De allí derivó el modelo clásico del damero, caracterizado por “manzanas idénticas de forma cuadrada o rectangular” y por una plaza principal rodeada de los edificios de poder (Hardoy 1975, p.4).

En la Banda Oriental, la ocupación del territorio respondió además a disputas de frontera y a la acción de grandes hacendados. Según Ollero et al., ya en el siglo XVIII existía un proceso de apropiación territorial en el cual distintos agentes buscaban expandir sus dominios, de modo que “la creación concreta de las Nuevas Poblaciones aseguraba finalmente [...] la efectiva adquisición del mismo por parte de la corona” (Ollero et al. 2023, p.15). Esas poblaciones funcionaban como instrumentos de control político y espacial, ya que implicaban “una unidad con efectivos de control sobre el territorio, y con una población que se presuponía fiel al ejercicio de esa autoridad” (Ollero et al. 2023, p.15). Así, la estructura territorial colonial en Uruguay surge de la combinación entre legislación india, fundaciones estratégicas y consolidación del dominio real sobre una región de frontera.

Tras la independencia, el ordenamiento territorial adoptó nuevas formas vinculadas al proceso estatal y a la conformación de poblados republicanos. Álvarez Lenzi explica que el ejido español “era una zona inenajenable [...] que constituía una verdadera reserva fiscal”, mientras que en la época republicana “estaba primordialmente afectado a la producción agrícola, dividido en fracciones que se enajenaban a los pobladores” (Álvarez Lenzi 1971, p. 32). El trazado urbano mantuvo elementos coloniales como el damero, que “se sigue aplicando por costumbre, en las fundaciones post-coloniales”, aunque simplificado (Álvarez Lenzi 1971, p.35). Esta continuidad coexistió con procesos propios del liberalismo decimonónico, donde la eliminación de defensas militares permitió “una estructura fácilmente extensible, factible de crecer ilimitadamente” (Álvarez Lenzi 1971, p.35).

Finalmente, durante el siglo XIX coexistieron fundaciones estatales y nuevas iniciativas privadas. Un documento del período resume este cambio al afirmar que, a partir de 1830, “comienzan aemerger localidades ‘genuinamente privadas’ [...] completamente ajenas a las

“Leyes de Indias” (Estado y Poblamiento s.f., p.80). En estos casos, “el Estado ‘viene después’: reconoce por Decreto la existencia de la localidad” (Estado y Poblamiento s. f., p. 80), lo que evidencia una transición hacia un modelo territorial donde la iniciativa privada y la expansión urbana especulativa adquieren un rol central. A su vez, el mismo texto señala que la “Ley de 1862” dispuso la disolución de un poblado irregular, constituyendo “el único caso en la historia del país” (Estado y Poblamiento s. f., p.80), lo cual demuestra que el Estado comenzaba a intervenir directamente para ordenar y regular el territorio republicano.

En el siglo XX, Montevideo se convirtió en el principal laboratorio de planificación territorial del país y sentó bases directas para la institucionalización posterior del ordenamiento territorial. En los estudios recientes se señala que, a escala municipal, Martín Cajade analiza “la propuesta de Unidad Vecinal como herramienta ‘urbano-arquitectónica’ del Plan Director de Montevideo de 1956” (Bolaña y Bruschi 2022, p.7). Asimismo, dentro del mismo documento se afirma que el “Plan Montevideo a fines de los años noventa y aún vigente” fue elaborado con la participación articulada de “la academia, el gobierno municipal y la Junta de Andalucía” (Bolaña y Bruschi 2022, p.7). Estos antecedentes demuestran que la capital fue un espacio central donde se ensayaron instrumentos urbanísticos que luego influirían en la legislación nacional, integrando planificación, gestión y visión estratégica del territorio.

Previo a la aprobación de la Ley 18.308, promulgada el 18 de junio de 2008, los documentos preparatorios ya establecían los principios rectores que funcionarán como su preámbulo conceptual. Allí se define como cometido esencial “impulsar y coordinar la formulación de las Directrices y Políticas Nacionales de Ordenamiento Territorial, así como las Estrategias Regionales de Desarrollo y Ordenamiento Territorial” (Comité Nacional de Desarrollo Territorial s. f., p.23). También se establece la necesidad de “asegurar la adecuación de los demás planes previstos por esta Ley” (Comité Nacional de Desarrollo Territorial s. f., p.23) y de promover “la información y la participación de la población, en todos los procesos de ordenamiento territorial” (Comité Nacional de Desarrollo Territorial s. f., p.23). Estos enunciados expresan claramente la intención de construir un sistema nacional integrado de planificación, sintetizando décadas de experiencias locales y departamentales en un marco jurídico unificado.

### Marco Nacional: Principios y Legislación General

A nivel nacional, la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible N°18.308 del 30/06/2008 (de aquí en más LOTDS) define, en su artículo 3 al ordenamiento territorial como *“el conjunto de acciones transversales del Estado que tienen por finalidad mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales”*. Esta ley establece una jerarquía normativa que articula los niveles nacional, departamental y local, priorizando la sostenibilidad ambiental, social y económica y materializando estos objetivos mediante los Instrumentos de Ordenamiento Territorial (IOT). Los principios rectores incluyen la equidad territorial, que busca reducir disparidades regionales; la participación ciudadana, mediante consultas públicas; la integración sectorial, coordinando políticas de vivienda, transporte y medio ambiente; y la preservación de recursos naturales, alineada con la Ley de Protección del Medio Ambiente N° 17.283 del

28/11/2000, que reafirma lo establecido en el Art. 47 de la Constitución de la República en cuanto a que la protección del medio ambiente en todo su conjunto es de interés general. Es decir, es inconcebible pensar en un mecanismo nacional de ordenamiento territorial que no tenga su foco en la conservación ambiental.

Algunas definiciones establecidas en la LOTDS:

**Art. 17 - (Planes Locales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible)**

Los Planes Locales de Ordenamiento del Territorio son los instrumentos para el ordenamiento de ámbitos geográficos locales dentro de un departamento.

Se realizarán a iniciativa del Gobierno Departamental con la participación de las autoridades locales, las que definirán en cada caso su contenido, salvo cuando los contenidos del Plan Local estén indicados en un instrumento de ordenamiento territorial del ámbito departamental. Su tramitación y aprobación se hará en los términos establecidos en la presente ley.

Es de competencia exclusiva de los Gobiernos Departamentales la elaboración y aprobación de los presentes instrumentos, así como la definición del ámbito de cada Plan Local.

**Art. 21 - (Programas de Actuación Integrada)**

Los Programas de Actuación Integrada constituyen el instrumento para la transformación de sectores de suelo e incluirán, al menos:

- a) La delimitación del ámbito de actuación en una parte de suelo con capacidad de constituir una unidad territorial a efectos de su ordenamiento y actuación.
- b) La programación de la efectiva transformación y ejecución.
- c) Las determinaciones estructurantes, la planificación pormenorizada y las normas de regulación y protección detalladas, aplicables al ámbito.

Tienen por finalidad el cumplimiento de los deberes territoriales de cesión, equidistribución de cargas y beneficios, retorno de las valoraciones, urbanización, construcción o desarrollo entre otros.

**Art. 30 (Categorización de suelo en el territorio).-**

La competencia exclusiva del gobierno departamental para la categorización de suelo en el territorio del departamento, como determinación sustancial, se ejercerá mediante los instrumentos de ordenamiento territorial del ámbito departamental.

El suelo se podrá categorizar en: rural, urbano o suburbano. Las categorías de suelo deberán reflejar las situaciones existentes o las previstas que concurren de manera inmediata en cada una de las zonas del territorio objeto de ordenación, de acuerdo a los supuestos definidos en la ley.

Para la planificación de los usos futuros de suelo se utilizará el atributo de potencialmente transformable, estableciéndose la categoría, los usos admitidos y determinaciones estructurantes básicas.

Para cada categoría podrán disponerse en los instrumentos subcategorías, además de las que se establecen en la presente ley.

#### **Art. 31 - (Suelo Categoría Rural)**

Comprenderá las áreas de territorio que los instrumentos de ordenamiento territorial categoricen como tales, incluyendo las subcategorías:

a) Rural productiva, que podrá comprender áreas de territorio cuyo destino principal sea la actividad agraria, pecuaria, forestal o similar, minera o extractiva, o las que los instrumentos de ordenamiento territorial establezcan para asegurar la disponibilidad de suelo productivo y áreas en que éste predomine.

También podrá abarcarse como suelo rural las zonas de territorio con aptitud para la producción rural cuando se trate de áreas con condiciones para ser destinadas a fines agropecuarios, forestales o similares y que no se encuentren en ese uso.

b) Rural natural, que podrá comprender las áreas de territorio protegido con el fin de mantener el medio natural, la biodiversidad o proteger el paisaje u otros valores patrimoniales, ambientales o espaciales. Podrá comprender, asimismo, el Alveo de las lagunas, lagos, embalses y cursos de agua del dominio público o fiscal, del mar territorial y las fajas de defensa de costa.

Los suelos de categoría rural quedan, por definición, excluidos de todo proceso de urbanización, de fraccionamiento con propósito residencial y comprendidos en toda otra limitación que establezcan los instrumentos.

#### **Artículo 32 - (Suelo Categoría Urbana)**

El suelo categoría urbana comprenderá las áreas de territorio de los centros poblados, fraccionadas, con las infraestructuras y servicios en forma regular y total, así como aquellas áreas fraccionadas parcialmente urbanizadas en las que los instrumentos de ordenamiento territorial pretenden mantener o consolidar el proceso de urbanización.

En el suelo categoría urbana los instrumentos podrán establecer las subcategorías de:

- a) Suelo categoría urbana consolidado, cuando se trate de áreas urbanizadas dotadas al menos de redes de agua potable, drenaje de aguas pluviales, red vial pavimentada, evacuación de aguas servidas, energía eléctrica y alumbrado público; todo ello en calidad y proporción adecuada a las necesidades de los usos a que deban destinarse las parcelas.
- b) Suelo categoría urbana no consolidado, cuando se trate de áreas en las que aún existiendo un mínimo de redes de infraestructuras, las mismas no sean suficientes para dar servicio a los usos previstos por el instrumento.

Asimismo podrán tener la categoría de suelo categoría urbana no consolidado las zonas degradadas o en desuso que, de conformidad con las previsiones de los instrumentos, deban ser objeto de actuaciones con la finalidad de su consolidación o renovación.

A los efectos de lo dispuesto por el numeral 1º del artículo 297 de la Constitución de la República, así como toda otra legislación y en especial sobre fraccionamientos, el concepto de propiedad inmueble urbana se podrá adjudicar al suelo categoría urbana.

#### **Art. 33 - (Suelo Categoría Suburbana)**

Comprenderá las áreas de suelo constituidas por enclaves con usos, actividades e instalaciones de tipo urbano o zonas en que éstas predominen, dispersos en el territorio o contiguos a los centros poblados, según lo establezcan los instrumentos de ordenamiento territorial.

Son instalaciones y construcciones propias de suelo categoría suburbana las: habitacionales, turísticas, residenciales, deportivas, recreativas, industriales, de servicio, logística o similares.

A los efectos de lo dispuesto por el numeral 1º del artículo 297 de la Constitución de la República, así como toda otra legislación y en especial sobre fraccionamientos, el concepto de propiedad de inmuebles suburbanos se podrá adjudicar, en todo o en parte del predio, indistintamente al suelo categoría suburbana o urbana.

#### **Art. 34 - (Atributo de potencialmente transformable)**

Los instrumentos de ordenamiento territorial departamentales podrán delimitar ámbitos de territorio como potencialmente transformables previendo la categoría a la que se transformará el suelo, los usos admitidos y demás determinaciones estructurantes básicas (FOS y FOT máximos y dimensiones mínimas del predio).

La transformación de la categoría de suelo se efectuará a través de la elaboración y aprobación de un programa de actuación integrada para un perímetro de actuación específicamente delimitado, en alguna de las modalidades previstas en la presente ley.

Mientras no tenga lugar la aprobación del correspondiente programa de actuación integrada, el suelo con el atributo de potencialmente transformable estará sometido a las determinaciones establecidas para la categoría de suelo en que fuera incluido.

**Art. 59 - Operaciones Territoriales Concertadas (Zonas de Ordenamiento Concertado ZOC)**

Los instrumentos de ordenamiento territorial podrán disponer condiciones y localizaciones en que se estimularán operaciones territoriales concertadas conducidas por la Administración, con la participación de los propietarios inmobiliarios, los vecinos, los usuarios regulares de la zona, inversionistas privados o el Estado, con el objeto de alcanzar para un área determinada, transformaciones territoriales, mejoras sociales, desarrollo productivo o elevación de la calidad ambiental.

**Art. 37 - (Deberes generales relativos a la propiedad inmueble)**

Constituyen deberes territoriales para los propietarios de inmuebles, en el marco de la legislación vigente y en función del interés general, entre otros, los siguientes:

a) Deber de usar. Los propietarios de inmuebles no podrán destinarlos a usos contrarios a los previstos por los instrumentos de ordenamiento territorial conforme a la presente ley y las determinaciones que se establezcan conforme a los mismos durante su aplicación.

(Ley N.º 18.308, 2008)

Marco Departamental: Competencias y Planes Departamentales

**Taller Territorial Microregión Garzón/José Ignacio - 2008**

Los Cuadernos de los Talleres Territoriales de la Microrregión (8) Garzón y José Ignacio recopilan el trabajo realizado durante el proceso de planificación participativa llevado adelante en 2007-2008. En ellos se presenta un diagnóstico integral del territorio, abordando sus características físico-ambientales, productivas, sociales, culturales y paisajísticas. También se identifican los principales problemas y oportunidades de desarrollo, como la presión inmobiliaria sobre áreas costeras y frágiles, la necesidad de compatibilizar actividades rurales con el turismo, y la valorización de los recursos naturales y patrimoniales de la zona.

Además, estos cuadernos incluyen la visión estratégica e imagen objetivo del territorio, junto con un conjunto de directrices y proyectos prioritarios para orientar el ordenamiento territorial futuro. Entre los contenidos se destacan lineamientos para la regulación del uso del suelo, la protección de ecosistemas sensibles, la mejora de la movilidad y la infraestructura local, y el fortalecimiento de la participación ciudadana en la toma de

decisiones. Así, los cuadernos funcionan como la base conceptual y técnica para la formulación de los instrumentos normativos departamentales que se aplicaron posteriormente en la microrregión.

**El Decreto Departamental 3866/2010**, promulgado por la Junta Departamental de Maldonado el 27 de abril de 2010, implementa la LOTDS a nivel departamental, proporcionando un marco operativo para la gestión del territorio en Maldonado. Este instrumento establece una categorización detallada de los suelos en categorías principales como rural (con subcategorías de natural y productivo), suburbano (incluyendo turístico, de actividades productivas, residencial campestre y de fragilidad ecosistémica) y urbano (consolidado y no consolidado), con el propósito de regular el uso y transformación del suelo de manera sostenible. Además, define procedimientos para la transformación de categorías mediante Programas de Actuación Integrada, regula regímenes de gestión (general y particular), zonificación de usos y actividades, estándares mínimos para reservas de suelo público (al menos 10% para usos públicos en fraccionamientos), y procesos participativos para la elaboración de instrumentos de planificación, como planes locales y especiales, enfatizando la participación ciudadana, el monitoreo y la revisión periódica para asegurar la coherencia con objetivos de sostenibilidad territorial.

**Directrices Departamentales y Microrregionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible** para el departamento de Maldonado, aprobadas en la misma sesión del 27 de abril de 2010 por el **Decreto Departamental 3867/2010**, fundamentadas en los resultados de talleres territoriales. Este decreto articula una imagen objetivo para el año 2025, centrada en un desarrollo integrado y sostenible que prioriza la calidad de vida, la protección de recursos naturales y la diversificación económica, especialmente en el sector turístico, mediante directrices organizadas en cuatro dimensiones: físico espacial (ordenamiento territorial y sistemas urbanos), socio económica (fomento productivo y cohesión social), ecosistémica (sustentabilidad ambiental y manejo de recursos hídricos) y político jurídico institucional (gestión participativa y fortalecimiento institucional). Incluye disposiciones cautelares para la categorización inicial del suelo, transformación de categorías (rural a suburbano o urbano) con límites porcentuales basados en aptitud de suelo, y regímenes de gestión provisional, promoviendo la elaboración de instrumentos derivados como planes locales y especiales para concretar estrategias específicas en cada microrregión.

#### Marco Local: Normativa previa

**El Decreto Departamental de Maldonado Nº 3718/997** constituye la **Ordenanza General de Construcciones** del departamento (TONE), estableciendo las normas y procedimientos para toda actuación edilicia: permisos previos de obra, documentación técnica requerida, responsabilidad de técnicos y constructores, habilitación final y vigencia de los permisos. Regula desde trámites administrativos hasta tasas, sanciones y fiscalización, asegurando que los proyectos se ajusten a la normativa vigente y al correcto desarrollo urbano. Por ejemplo, define que toda obra está sujeta a permiso previo y que la documentación técnica debe permitir verificar el cumplimiento normativo.

En cuanto al contenido técnico urbanístico, fija exigencias mínimas de habitabilidad, iluminación y ventilación de locales, dimensiones obligatorias para viviendas, estándares de accesibilidad, estacionamientos, instalaciones sanitarias y condiciones para ascensores y

tratamiento de residuos. También incluye disposiciones sobre acondicionamiento exterior, como aceras, cercos y taludes, para garantizar seguridad, continuidad del espacio público y control paisajístico del entorno construido. Su importancia radica en que brinda el marco normativo básico sobre el que se apoyan luego decretos más recientes de ordenamiento territorial y desarrollo urbano en Maldonado.

#### Marco Local: Planes Locales de Ordenamiento Territorial (PLOT)

**El Decreto Departamental N° 3927/014** aprueba el Plan Local de Ordenamiento Territorial para la protección y el desarrollo sostenible del área entre las lagunas José Ignacio y Garzón. Define su delimitación territorial, una imagen objetivo al 2035 y directrices generales y particulares orientadas a preservar el paisaje costero y lacustre (ver Dto. 260/977), ordenar la urbanización y promover un desarrollo equilibrado, con foco en turismo sostenible, protección de ecosistemas y adecuada accesibilidad pública a playas y espacios de valor ambiental.

El contenido organiza objetivos estratégicos, lineamientos de gestión, categorización del suelo (urbano, suburbano, rural y sus subcategorías) y zonificación detallada con regímenes específicos para áreas como José Ignacio, La Juanita, chacras marítimas y chacras norte. También incorpora sistemas de infraestructura, vialidad, espacios públicos y regulaciones ambientales fuertes, como el libramiento al uso público de la faja de 150 metros a partir de la línea superior de la ribera en casos de fraccionamientos.

**El Decreto Departamental N° 4060/022** modifica al Decreto 3927/014. Actualiza los artículos 29, 30, 31, 32 y 33 del Plan Local, redefiniendo los límites y la estructura de zonas y subzonas (Costera Sur, Chacras Marítimas, Chacras Norte, Prioridad Ambiental y Protección de Cuerpos de Agua). En esas áreas, el decreto precisa regímenes particulares de gestión, crea o afina atributos como ZPS (zona de prioridad social), ZOC (zona de ordenamiento concertado), ZPA (zona de prioridad patrimonial/ambiental), ZPF (zona de protección de cuerpos de agua y recursos hídricos) y ZFM (zona de protección del borde costero del frente marítimo), reforzando así la protección ecosistémica y los controles al desarrollo inmobiliario.

Asimismo, modifica los artículos 36 y 38 del 3927/014 referidos a fraccionamientos y clubes de campo, incrementando las exigencias para la transformación de suelo rural a suburbano o urbano, regulando la cantidad máxima de unidades locativas, estableciendo porcentajes obligatorios de espacios públicos. A su vez, redefine parámetros edilicios y ambientales, como los Factores de Ocupación y los retiros mínimos, en el artículo 245.4º modificado, asegurando mayor control sobre la implantación de proyectos en ámbitos rurales y frágiles desde el punto de vista ambiental.

#### Estructura de un Plan Local

El Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial publicó en 2013 el texto de “Guías para la elaboración de Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible” dentro de las cuales se encuentran las “Orientaciones para la Elaboración de Plan Local de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible”.

Estas orientaciones son un excelente insumo para comprender la estructura y los contenidos de un Plan Local, además de servir como base para analizar si el Plan Local “Entre Lagunas” cumple con ésta estructura y cuenta con los contenidos necesarios.

Etapa 1: Análisis y diagnóstico territorial (los mencionados talleres territoriales).

Etapa 2: Formulación del Plan Local.

En esta etapa se formula el texto del Plan Local, se establecen lineamientos estratégicos, objetivos generales y específicos (todos en consonancia con la LOTDS).

Esta propuesta establecerá la definición del modelo territorial para el ámbito de aplicación, las principales decisiones sobre la categorización y usos del suelo, Programas Estratégicos y propuestas de posibles Proyectos Operativos, junto a la definición de un Sistema de Monitoreo y Evaluación.

En este proceso de formulación de la propuesta se sugiere establecer:

1. Objetivos estratégicos (imagen objetivo) y horizonte temporal.

Deberían explicitarse los objetivos estratégicos para el horizonte temporal de 10, 20 o 30 años. Es necesario que esta definición surja de un amplio consenso social, político y técnico. En caso de que se encuentren vigentes, deberán estar en consonancia con lo establecido en las Directrices Nacionales y Departamentales.

2. Formulación de escenarios.

Se formularán por lo menos dos escenarios, el “tendencial” que describe la situación futura de mantenerse las condiciones actuales (nacionales e internacionales) y el o los escenarios “deseables”. En función de los objetivos estratégicos se establecen metas a cumplir en el horizonte temporal fijado, sin perjuicio de manejar otro tipo de escenarios, como por ejemplo el “de ruptura”.

3. Modelo Territorial.

Se trata de proponer una organización u ordenamiento del territorio que sea ambientalmente sostenible, que potencie y proteja los recursos naturales y culturales del área, buscando un usufructo más democrático de los mismos. Los elementos que lo definen son los siguientes:

- Proponer un sistema urbano-territorial que tienda a “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” mediante “una equilibrada distribución espacial de los usos y actividades y el máximo aprovechamiento de las infraestructuras y servicios existentes”. Para ello habrá que definir el papel que desempeñarán las ciudades y/o localidades que integran el ámbito, las infraestructuras viales y de servicios, los usos del suelo y la localización de los grandes equipamientos.

Vinculado, en parte, al componente anterior, el sistema de movilidad abarca a los diferentes medios de transporte, públicos y privados, individuales y colectivos y a su sustento físico. El objetivo es que mediante su planificación se pueda lograr la integración social y la eficiencia en el traslado de los bienes.

- La previsión de los usos de suelo en el territorio del ámbito de aplicación se definirá considerando las compatibilidades y complementariedades entre los mismos. Su definición deberá estar en correspondencia con las categorías y subcategorías de suelo (urbano, suburbano, rural). En el caso de los usos rurales se considerará la agroindustria, la producción agropecuaria, el turismo, entre otros, tomando en cuenta lo establecido en inciso 2 del artículo 39 de LOTDS y el artículo 610 de la Ley N° 18.719 del 27 de diciembre de 2010. Particularmente se sugiere delimitar y especificar los usos en las áreas inundables, con contaminación de suelo, entre otras, de manera de prevenir los riesgos que pueden provocar la ocupación de estas áreas (artículo 49 de LOTDS). Para los casos en que el ámbito de aplicación incluya espacios costeros se deberá considerar lo establecido en el artículo 50 de LOTDS respecto a la protección de las zonas costeras.

En el caso de los centros urbanos y su área de influencia, además se sugiere:

- Definir la localización de los equipamientos y la jerarquización de los espacios públicos (plazas y parques urbanos). Es importante establecer dónde se realizará la reserva de tierras para espacios libres y equipamiento en actuaciones territoriales, en suelo urbano, suburbano y con el atributo de potencialmente transformable (artículo 38 de la LOTDS).
- Definir las políticas urbanas aplicables a las distintas áreas identificadas, entre otras aquellas referidas a la consolidación, recalificación, rehabilitación, reestructuración, con la correspondiente normativa urbana. Para ello se propone definir los perímetros de actuación y su correspondiente sistema de gestión en suelo urbano no consolidado y potencialmente transformable (artículos 56, 57 y 58 de la LOTDS). Particularmente se sugiere establecer disposiciones para el área de interfase urbano-rural.
- Para efectivizar la coordinación de las estrategias habitacionales y de suelo se deberá definir, en suelo urbano y suburbano, las áreas donde se prevé la localización de vivienda de interés social y establecer los criterios para la conformación de la cartera de tierras (artículos 52 y 53 de LOTDS).
- A su vez, se podrán considerar las eventuales excepciones a la superficie mínima de suelo de 300 metros cuadrados establecida en el artículo 16 de la Ley N° 10.723 de 21 de abril de 1946, en la redacción dada por la Ley N° 19.044 del 28 de diciembre de 2012.

#### 4. Planificación Derivada.

Es importante dejar definidos en la propuesta los Instrumentos Especiales (planificación detallada) a realizarse a posteriori, que deriven o complementen el

Plan Local (Planes Parciales, Planes Sectoriales, Programas de Actuación Integrada, Inventarios, Catálogos y otros instrumentos de protección de bienes y espacios).

**5. Categorización de suelo.**

Implica la categorización de suelo en urbano, suburbano y rural, así como las subcategorías que se entiendan pertinentes, y la asignación del atributo de potencialmente transformable a aquellas áreas que se propone transformar. Esto permite definir, por ejemplo, la localización industrial futura o la previsión de crecimiento urbano, entre otros.

**6. Protección Patrimonial (natural y cultural).**

Respondiendo a uno de los principios rectores propuestos por la LOTDS, se deberá identificar y proponer la forma de gestión del “conjunto de bienes del territorio a los que se atribuyen valores de interés ambiental, científico, educativo, histórico, arqueológico, arquitectónico o turístico, referidos al medio natural y la diversidad biológica, unidades de paisaje, conjuntos urbanos y monumentos”.

**7. Normas de gestión (Memoria de Gestión).**

La LOTDS contiene disposiciones que los Gobiernos Departamentales pueden emplear como herramientas de gestión territorial, las que deberían estar contempladas en el Plan Local para la concreción de las propuestas. Se sugiere incluir en el instrumento:

El Plan establecerá medidas de protección especial, consistentes con la categorización de suelo, que determinen la exclusión del proceso urbanizador en áreas que el mismo Plan considere incompatibles con el modelo propuesto o con las siguientes características: Sistema Nacional de Áreas Protegidas, valores ambientales, paisajísticos, áreas necesarias para la gestión de los recursos hídricos, de dominio público, con riesgos naturales o con afectación de riesgos tecnológicos de accidentes, con valores agrícolas, ganaderos, etc., de interés departamental, regional o nacional.

A partir de la definición de las políticas urbanas y de los perímetros de actuación, se recomienda incluir en el Plan en qué casos se prevé la realización de operaciones territoriales concertadas.

En los perímetros de actuación definidos en el Plan se sugiere establecer las obligaciones de fraccionamiento, edificación o utilización obligatorias, estableciendo plazo y condiciones.

**8. Evaluación Ambiental.**

Explicita el proceso seguido durante la elaboración del Plan en lo referente a la consideración de los temas ambientales en la planificación, los efectos de la aplicación de las disposiciones del IOTDS sobre el ambiente y el plan de seguimiento de los mismos.

La consideración de los temas ambientales en la planificación deberá expresarse en el Informe Ambiental Estratégico. Este documento contiene la información ambiental y los estudios correspondientes, presentados de acuerdo al contenido establecido en el artículo 5 del Decreto 221/009 de 11 de mayo de 2009.

Es importante también verificar que se han tenido en cuenta los objetivos y los temas ambientalmente relevantes considerados por el equipo planificador.

#### 9. Participación.

Se deberá contemplar la realización de instancias de participación ciudadana de los actores locales, definidos en etapas anteriores y eventualmente otros que puedan considerarse, lo que se sugiere expresar en una Memoria de Participación.

#### Etapa 5: Gestión, Monitoreo y Control.

Gestión del Plan Local. La prosecución de los objetivos del Plan Local necesita de la implementación de mecanismos de promoción y de control que aseguren el cumplimiento de los mismos. Entre ellos, se destaca la Policía Territorial, la cual podrá ser ejercida según lo establece la LOTDS (artículos 68 y 69), mediante los mecanismos definidos e implementados por los Gobiernos Departamentales.

Seguimiento durante la vigencia (artículo 28 de la LOTDS). Esta etapa corresponde a la puesta en práctica de los mecanismos de seguimiento, control y evaluación técnica propuestos en el Sistema de Monitoreo y Evaluación definidos en el Plan. Mediante la definición de cada indicador constitutivo del se establece la línea de base que representa el inicio de la medición, exceptuando la línea de base de valor del suelo, que se recomienda realizar antes del inicio de elaboración del IOTDS. (MVOTMA, 2013).

## **Descripción y objetivos del plan “entre lagunas”**

### Ubicación geográfica y límites del área del plan

El Plan Local de Ordenamiento Territorial “Entre Lagunas” abarca una zona ubicada en el sureste del departamento de Maldonado, en el entorno del balneario José Ignacio, incluyendo también áreas cercanas como La Juanita, Arenas de José Ignacio y sectores rurales o de baja densidad. Está delimitado por la Laguna de José Ignacio al oeste, la Laguna Garzón al este, el Océano Atlántico al sur y, hacia el norte con la Ruta N°9, conectando con zonas rurales y caminos como la Ruta Nacional N° 10.

Es un área muy particular por su ubicación entre dos lagunas costeras y por su valor turístico, ambiental y económico. A pesar de ser un territorio relativamente pequeño, concentra muchas tensiones entre lo ambiental, lo urbano y lo inmobiliario, lo que lo convierte en una zona clave para aplicar herramientas de ordenamiento territorial.



Imagen 1: Ubicación geográfica del área del plan “Entre Lagunas”. Fuente: Intendencia de Maldonado (2013).

### Características del entorno físico y ambiental

El entorno tiene una fuerte presencia de cuerpos de agua, como las lagunas, cursos de agua menores y zonas bajas, además de una costa oceánica con fajas dunares y vegetación nativa. También existen áreas de fragilidad ambiental que requieren especial cuidado, como las zonas cercanas a las lagunas y aquellas clasificadas como de ecosistemas frágiles.

En general, es un paisaje atractivo por su diversidad ecosistémica y de características costeras, y a su vez vulnerable, razón por la cual determinadas zonas se encuentran dentro del SNAP. Esto hace que cualquier intervención como nuevos fraccionamientos, construcciones o ampliaciones de servicios, tenga que considerar muy detalladamente los impactos ambientales. Justamente por eso, el plan incluye medidas específicas para proteger zonas sensibles y evitar el avance de la urbanización sobre suelos que no están preparados para eso.

Teniendo en cuenta la ubicación geográfica del área en estudio sería correcto mencionar que aplican en parte las disposiciones de la Ley N° 19.772 “Directriz Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del Espacio Costero del Océano Atlántico y del Río de la Plata”. Este IOT hace especial foco en la protección de los ecosistemas costeros y los componentes vulnerables de la costa, *“como playas, dunas en sus diferentes grados de consolidación, lagunas, barras, cuencas, desembocaduras, deltas, humedales, barrancas, costas y puntas rocosas, sitios arqueológicos, entre otros”* (Ley N.º 19.772, 2019).

Es importante también tener en cuenta que la Laguna Garzón, así como una gran extensión de predios adyacentes a la misma, fueron incorporadas mediante el Decreto N° 341/014 al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, creado por la Ley N° 17.234 del 22/2/2000, bajo la categoría de *“Área de Manejo de Hábitats y/o especies”* (Ley N.º 17.234, 2000).

### Motivación

El territorio comprendido entre las Lagunas de José Ignacio y Garzón, constituye un lugar de encuentro entre dos tipos de desarrollos turísticos: por un lado el tradicional y muy identificado con Punta del Este y sus alrededores, en un territorio natural fuertemente antropizado y por otro el de menor urbanización y mayor naturalidad que se da hacia el este del país, en las zonas rurales y fundamentalmente, en el departamento de Rocha.

Sobre el departamento de Maldonado, se evidencia un avance de ocupación con viviendas suntuosas hacia el Este, alcanzando zonas que progresivamente se han ido desarrollando desde Punta del Este hacia Laguna Garzón.

Estos desarrollos, usualmente de alto estándar, se desenvuelven en formas de fraccionamiento del territorio con expansión de las áreas urbanas en forma más o menos tradicional, combinándose crecientemente con alternativas de ocupación del espacio ‘rururbanas’ de muy baja densidad y, en general, baja transformación de los ecosistemas, pero que desplazan los usos productivos agropecuarios como

consecuencia de los valores de suelo implicados y sus cualidades edafológicas y productivas de baja calidad comparativa. (Intendencia de Maldonado, 2013).

#### Objetivos del plan “Entre Lagunas”

El plan busca ordenar este crecimiento, definiendo qué se puede hacer y dónde. Sus principales objetivos son:

- *El establecimiento de regulaciones socialmente consensuadas para el desarrollo sostenible del territorio y el soporte para oportunidades de inversión productiva y la creación de empleo genuino;*
- *La protección y mejoramiento del patrimonio ambiental y los valores incorporados a éste como patrimonio cultural;*
- *La promoción de sistemas de uso y ocupación del territorio, con estructuras de cohesión y articulación, en consonancia con el patrimonio natural y cultural;*
- *La consecución del equilibrio socio-territorial y el promoción para las condiciones del hábitat popular;*
- *El impulso a la participación social para la construcción de políticas públicas y el fortalecimiento de las instancias de gobierno local;*
- *La consolidación de las capacidades para la gobernabilidad territorial efectiva y el sostenimiento de sistemas de información para el seguimiento de la situación territorial.*

(Intendencia de Maldonado, 2013)

## **Metodología**

En primera instancia se estudia el texto del Plan para identificar, a partir de los objetivos y disposiciones, cuales son los factores más relevantes y significativos que se puedan evaluar.

Se propone estudiar temas relacionados con la categorización de suelo, tomando como fuente principal y punto de partida la documentación del plan. En la misma se divide todo el territorio del ámbito de aplicación según categorías de suelo.

La evaluación se centra en comparar la situación territorial en el momento de la aprobación del plan en 2014 con la situación actual, en el año 2025, explotando diferentes fuentes de información, tales como imágenes satelitales históricas, visualizadores de información geográfica, información catastral y sitio web de la Intendencia de Maldonado en la cual se publican resoluciones, expedientes, entre otros. La evaluación de la evolución de las superficies de suelo toma el rol principal en este análisis, pero también se evalúan otras temáticas como los PAI, a través de sus textos publicados en el inventario Nacional de Ordenamiento Territorial, mutaciones catastrales identificadas en el parcelario y edificaciones posteriores al año 2014, todo esto clasificado según categoría de suelo, entre otros aspectos a evaluar. En base a los resultados obtenidos se realiza un análisis entre las disposiciones originales del plan y lo que realmente sucedió en el territorio.

En una segunda instancia, dada la estructura sobre la cual se disponen las normativas edilicias y de disponibilidad sobre los bienes inmuebles, resulta relevante realizar un análisis similar al anterior pero ahora teniendo en cuenta la zonificación de suelo detallada en el Plan. En una de las láminas elaborada por la Intendencia de Maldonado que forma parte del anexo del Plan, se lleva a cabo una zonificación primaria del territorio, donde para cada una de dichas zonas se fijan determinados parámetros de edificación, división de suelo, uso de suelo, actividades permitidas, etc. En base a todo esto nos proponemos evaluar las construcciones y las modificaciones prediales que se realizaron en el ámbito del plan desde la fecha de aprobación del mismo, en 2014, hasta la fecha de evaluación, en 2025, según cada una de estas zonas y subzonas. También se analizan zonas especiales como las Zonas de Ordenamiento Concertado (ZOC).

Resulta importante que para analizar mejor el progreso de las urbanizaciones, una vez obtenidos los resultados primarios de cada temática, se estudie el desarrollo de las áreas urbanas de mayor crecimiento con el fin de detectar posibles conflictos o tensiones.

Por último, se realiza un estudio temporal desde su creación al 2025 de las Urbanizaciones en Propiedad Horizontal (UPH) en el ámbito del plan, ya que son una modalidad de ocupación del suelo diferente que ha crecido en popularidad. Es debido a esto que se analiza cada una de las UPH por separado, teniendo en cuenta información catastral, imágenes satelitales históricas y visualizadores de información geográfica para evaluar su desarrollo.

## Desarrollo

Para comenzar se analiza el grado de cumplimiento del Plan Local “Entre Lagunas” con las recomendaciones establecidas en la Guía para la Elaboración de Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, con el fin de evaluar si su estructura, contenido y herramientas de gestión se ajustan a los lineamientos metodológicos propuestos a nivel nacional por esta guía. Se examinan aspectos como la formulación del modelo territorial, la categorización y zonificación del suelo, la planificación estratégica, los mecanismos de participación, monitoreo y evaluación. Este análisis permite identificar fortalezas y debilidades en el instrumento, reconociendo en qué medida el plan cumple con la guía y qué aspectos requieren mejoras o seguimiento para su efectiva implementación.

### Análisis del Plan Local de Ordenamiento Territorial “Entre Lagunas”

El Decreto del Plan Local de Ordenamiento Territorial “Entre Lagunas” para José Ignacio, junto con su Decreto Modificativo 4060/2022, cumple en gran medida con los lineamientos y recomendaciones de la Guía para la elaboración de planes de ordenamiento territorial. El plan establece objetivos claros, un modelo territorial integral, categorización y zonificación detalladas, protección ambiental y patrimonial, normas de gestión, mecanismos de evaluación ambiental y participación social.

| <b>Exigencia de la Guía para Planes Locales</b> | <b>¿El Decreto 3927/014 lo cumple?</b> |
|---|--|
| Información y diagnóstico territorial           | Sí                                     |
| Objetivos estratégicos generales y particulares | Sí                                     |
| Formulación de escenarios                       | Sí                                     |
| Propuesta de modelo territorial                 | Sí                                     |
| Planificación Derivada                          | Sí                                     |
| Categorización de suelo                         | Sí                                     |
| Protección ambiental/patrimonial                | Sí                                     |
| Normas de gestión                               | Sí                                     |
| Evaluación ambiental                            | Sí                                     |
| Participación ciudadana                         | Sí                                     |
| Gestión del plan                                | Sí                                     |
| Monitoreo y evaluación del plan                 | Sí                                     |

Tabla 1: Cumplimiento del Plan con la Guía para Planes Locales. Fuente: Elaboración propia.

Como se observa en la tabla 1, aunque el plan cumple con muchos aspectos formales y conceptuales, existen debilidades en la implementación de planes parciales, el monitoreo, la coordinación interinstitucional, la evaluación integral de impactos y la claridad normativa.

Estas falencias sugieren que, para mejorar el cumplimiento de la guía y la efectividad del plan, se deberían fortalecer:

- 1) Desarrollo y aprobación efectiva de planes parciales: el Plan se propone elaborar planes parciales que no fueron llevados a cabo, como por ejemplo un “Plan Parcial del Pueblo José Ignacio en la península y su transición con las urbanizaciones vecinas: Faro Bahía y Santa María de los Médanos” (Intendencia de Maldonado, 2014). Dentro de la planificación derivada también se proponen proyectos urbanos para la calle Los Cisnes o la Plaza del Pueblo José Ignacio, los cuales tampoco fueron llevados a cabo.
- 2) Monitoreo y evaluación del plan: Si bien el plan establece condiciones bajo las cuales el plan deberá someterse a revisión y enlista aspectos que deberán evaluarse no establece en concreto los indicadores a utilizar ni el método de evaluación.
- 3) Coordinación interinstitucional clara y permanente: Existen diferencias en la categorización de suelo entre la Intendencia de Maldonado y Catastro.
- 4) Claridad y precisión en la normativa para facilitar su aplicación: Esto se debe en parte a que el texto del plan no coincide en algunos aspectos con el decreto que lo aprueba en 2014.

Por otro lado en el decreto que aprueba el plan en 2014 algunos artículos pueden resultar contradictorios, por ejemplo el artículo 34 dice que en la Banda de Resguardo “no se autorizan construcciones de ningún tipo ni la presencia de cartelería comercial, excepto la de anuncio discreto en el acceso a establecimientos rurales o de residencia campestre” (Intendencia de Maldonado, 2014), pero luego en el inciso “d” del artículo 63, dice que “en la Banda de Resguardo (BR) podrá admitirse la instalación de paradores, hoteles de campo o similares, previo estudio de impacto territorial, en el cual se valorarán los aspectos ambientales y en especial de paisaje”.(Intendencia de Maldonado, 2014).

Además, en la redacción del plan se utilizan términos que dan lugar a diferentes interpretaciones, por ejemplo “pequeñas intervenciones”.

## **Metodo de evaluacion del plan**

El objetivo de este apartado es explicar cómo se va a llevar adelante la evaluación del Plan Local de Ordenamiento Territorial “Entre Lagunas”. Para ello, se combina un enfoque técnico, normativo y espacial, utilizando distintas fuentes de información y herramientas propias de la Agrimensura y del análisis espacial.

### Fuentes de información

Para llevar a cabo el análisis se utilizarán tanto fuentes oficiales como herramientas de observación y análisis geoespacial:

- **Documentación técnica del plan:** planos, anexos, informes, registros de participación ciudadana.
- **Dirección Nacional de Catastro (DNC):** datos de padrones, superficie, planos de mensura y fraccionamiento, fusiones y propiedad horizontal, entre otros.
- **Google Earth Pro - Cartografía MTOP:** imágenes satelitales históricas que permiten comparar visualmente el territorio entre 2014 y 2025.
- **geoCatastro e IDEuy:** capas de información territorial, datos catastrales y mapas temáticos.
- **SIG del MVOT y Ministerio de Ambiente:** herramientas para visualizar zonificaciones, cuerpos de agua, áreas de fragilidad ecosistémica, etc.
- **Censos del INE (2011 y 2023):** datos sociodemográficos, vivienda y proyecciones de población.
- **Normativa departamental y decretos (como el Decreto 4060/2022):** regulaciones actuales que modifican o complementan el plan.

### Herramientas utilizadas

- **ArcGIS:** para cargar y superponer capas espaciales, comparar zonificaciones, detectar inconsistencias entre lo planificado y lo ejecutado.
- **Google Earth/Maps:** para validar visualmente cambios en el territorio y ubicar construcciones específicas.
- **Excel:** herramienta útil para el manejo de planillas de datos, gráficos, en especial para bases de datos de gran tamaño, permite seleccionar fragmentos a través de filtros como por ejemplo departamento, sección catastral, etc.

Con el análisis metodológico definido y habiendo corroborado en detalle las fuentes de información, herramientas SIG y criterios normativos que estructuran la evaluación del Plan Local “Entre Lagunas”, se avanza hacia la evaluación en sí. En esta sección se presentará una propuesta concreta de indicadores que permitirán cuantificar de forma objetiva los cambios territoriales ocurridos desde la aprobación del plan en 2014 hasta la situación actual en 2025. El objetivo es generar un método de seguimiento que facilite evaluar el grado de cumplimiento, identificar tendencias y establecer una base para futuros monitoreos del plan, articulando el enfoque técnico, territorial y normativo trabajado en los capítulos anteriores.

## **Propuesta y cálculo de indicadores**

En esta etapa se desarrollan los indicadores que permitirán evaluar con mayor precisión la eficacia del plan en los principales ejes temáticos. Para ello se analizarán cuatro áreas de estudio que estructuran el desarrollo local y que reflejan la dinámica de ocupación, regulación y transformación del suelo. En cada área se plantean indicadores específicos diseñados para medir la evolución del territorio, permitiendo observar su grado de consolidación, transformación y cumplimiento normativo. Los ejes temáticos que se abordarán son:

1. Categorización y transformación del suelo.
2. Zonificación y uso del suelo.
3. Desarrollo de La Juanita.
4. Urbanizaciones en Propiedad Horizontal (UPH).

### **1. Categorización y transformación del suelo**

El Plan Local de Ordenamiento Territorial “Entre Lagunas”, establece una categorización del suelo del territorio ubicado entre las lagunas de José Ignacio y Garzón, distinguiendo múltiples categorías de suelo en función de sus características físicas, ecológicas y urbanas. A nivel general, el plan diferencia entre suelo rural, suelo suburbano, suelo urbano, e incorpora además otras “categorías” tales como suelo rural potencialmente transformable y suelo con un PAI en proceso, las cuales fueron incluidas dentro de la categorización primaria de suelo por el plan. Por lo tanto, para poder realizar un análisis en la evolución de las superficies de suelo por categoría, se deben mantener las categorías definidas por el plan, a pesar de no ser realmente categorías de suelo.

Cada una de estas categorías implica un conjunto de normativas asociadas en cuanto a densidad, área mínima para fraccionamientos, tipo de construcciones autorizadas, servicios requeridos, y mecanismos de transformación de suelo. La correcta aplicación y seguimiento de dichas categorías resulta esencial para evitar fenómenos como la expansión urbana descontrolada, el fraccionamiento irregular, la saturación de servicios, la pérdida de suelos productivos o la afectación de ecosistemas vulnerables.

Desde el punto de vista de la Ingeniería en Agrimensura, la categorización del suelo adquiere especial relevancia, ya que la labor del Agrimensor está directamente vinculada con la ejecución de fraccionamientos, la regularización territorial, la verificación del cumplimiento normativo y la generación de información geográfica confiable. La interpretación precisa de la categoría de suelo en cada intervención territorial es una responsabilidad profesional clave que incide directamente sobre la legalidad y viabilidad de los proyectos.

A su vez, el plan le atribuye una relevancia notable a la categorización de suelo donde dice que *“en especial se monitorea la categoría y la subcategoría de suelo a efectos de la*

*verificación de los niveles de saturación en cada zona y subzona, así como la distribución espacial de las actuaciones en relación con las áreas de mayor vulnerabilidad ambiental.” (Intendencia de Maldonado, 2014).*

En el contexto de este trabajo, la evaluación de la categorización del suelo se plantea como uno de los ejes principales de análisis. Se busca conocer si las transformaciones del territorio ocurridas desde la aprobación del plan se ajustaron a las categorías definidas, qué cantidad de suelo efectivamente se transformó, cómo evolucionaron las distintas superficies según su clasificación original y qué dinámicas pueden observarse en la ocupación real del territorio. Para ello, se aplican herramientas de análisis espacial, bases de datos catastrales, municipales, imágenes satelitales, planos elaborados por la Intendencia de Maldonado y registros de las DJCU, entre otros.

Esta sección se estructura en distintos apartados que abordan desde la transformación efectiva del suelo rural y suburbano hacia urbano, hasta la evolución del uso del suelo en términos de fraccionamientos, construcciones y tipos de ocupación, brindando una visión integral sobre el impacto de la planificación territorial en la dinámica física del territorio.

En el Plan “Entre Lagunas” se identifican las siguientes categorías primarias de suelo:

- Suelo Rural (SR)
- Suelo Rural Potencialmente Transformable (SRPT)
- Suelo Suburbano (SS)
- Suelo Urbano (SU)

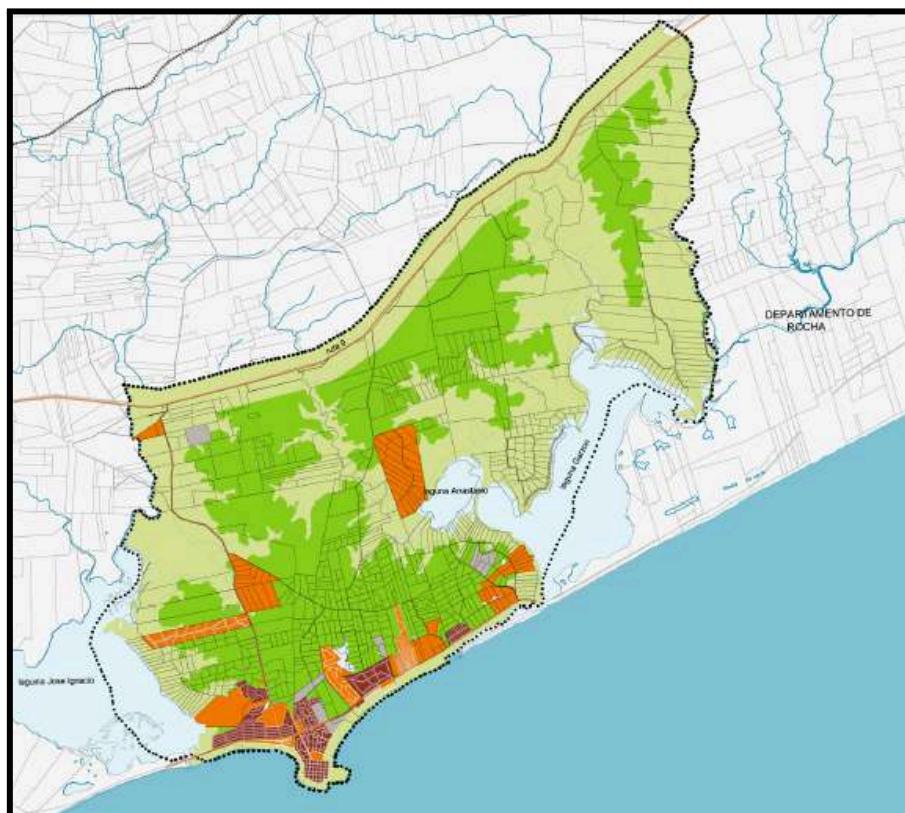


Imagen 2: Categorización de suelo del área del plan “Entre Lagunas”. Fuente: Intendencia de Maldonado (2013).



Imagen 3: Referencias de la imagen 2. Fuente: Intendencia de Maldonado (2013)

Luego, en una zonificación secundaria, el plan plantea una subcategorización de suelo.

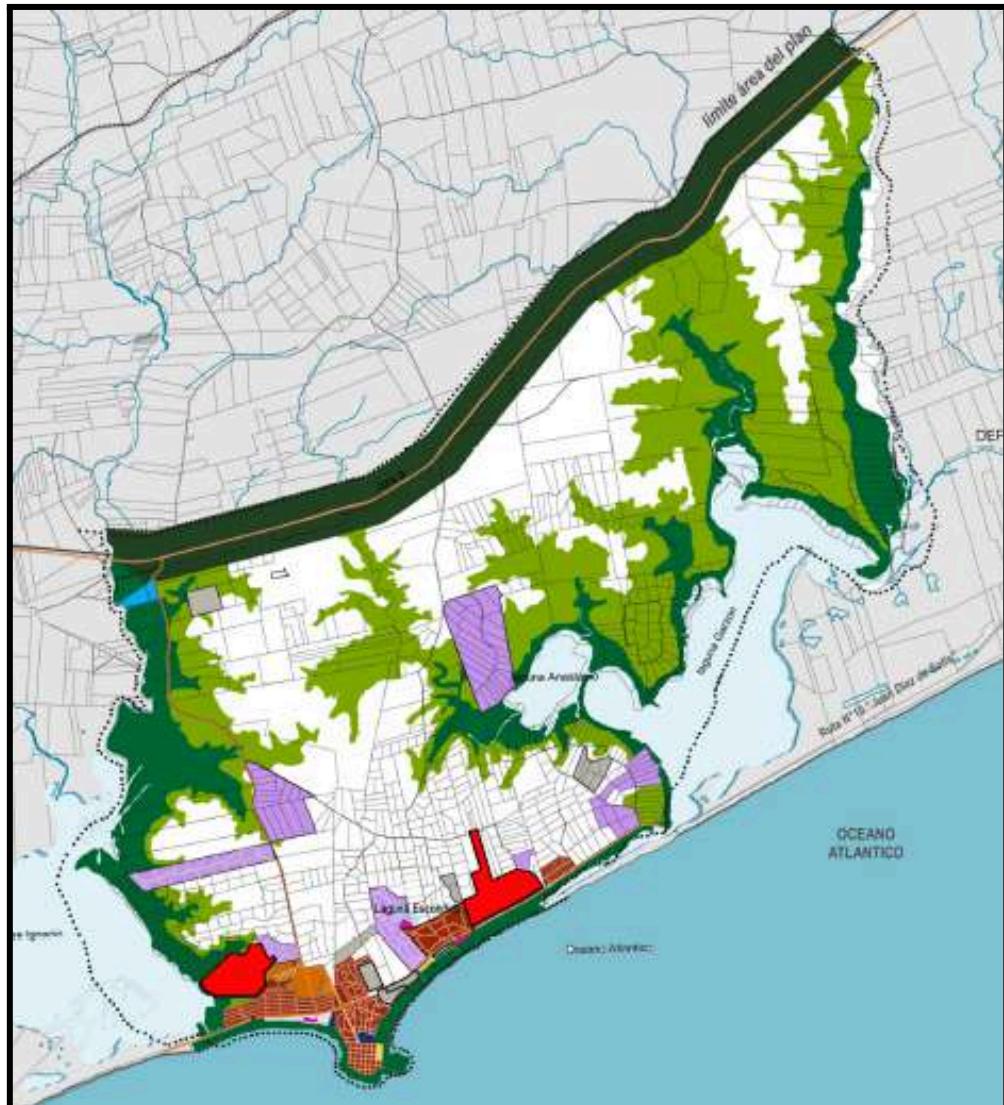


Imagen 4: Subcategorización de suelo del área del plan “Entre Lagunas”. Fuente: Intendencia de Maldonado (2013)



Imágenes 5 y 6: Referencias de imagen 4. Fuente: Intendencia de Maldonado (2013)

A los efectos de este análisis se va a tomar en cuenta la categorización primaria para evaluar los factores que se describen a continuación.

#### Propuesta de indicadores:

##### 1.1 Suelo rural potencialmente transformable que se transformó en el periodo.

Indicadores:

- Cantidad de hás de suelo rural PT transformadas.
- Porcentaje de hás transformadas sobre el total transformable.

##### 1.2 Concreción de PAI.

Indicadores:

- Cantidad de PAI que estaban en proceso a la fecha de aprobación del Plan en 2014 que fueron aprobados.
- Superficie total de inmuebles con PAI en proceso en 2014 que fueron aprobados posteriormente
- Porcentaje que representa la superficie total de inmuebles con PAI en proceso en 2014 que fueron aprobados posteriormente, con respecto a la superficie total de inmuebles con PAI en proceso en 2014.

##### 1.3 Evolución de los PAI aprobados.

Indicadores:

- Grado de desarrollo efectivo de los PAI aprobados.

1.4 Evolución de las superficies del territorio según las categorías de suelo.

Indicadores:

- Porcentaje que representan en superficie los PAI que se encuentran en proceso a la fecha de evaluación con respecto a los que estaban en proceso en 2014.
- Porcentaje que representan en superficie los PAI que se encuentran en proceso a la fecha de evaluación con respecto a la superficie rural PT.
- Cantidad de años que llevan en proceso los PAI en elaboración a la fecha de evaluación del Plan.
- Superficie que representan las transformaciones de categoría de suelo realizadas por la Intendencia de Maldonado.
- Superficie que representa cada categoría de suelo a la fecha de evaluación en 2025.
- Diferencia de superficie entre las categorías de suelo en 2014 y 2025.
- Porcentaje que representan las diferencias de superficie entre las categorías de suelo en 2014 y 2025.
- Superficie que representan los diferentes tipos de transformación de suelo.
- Porcentaje que representan los diferentes tipos de transformación de suelo con respecto al total de superficie de suelo transformada.

1.5 Modificaciones prediales del territorio según categoría de suelo.

Indicadores:

- Cantidad de modificaciones prediales del territorio según categoría de suelo del 2014 al 2025.
- Superficie total afectada por tipo de modificación en cada categoría de suelo.
- Superficie promedio de parcela resultante que representa cada modificación predial dentro de cada categoría de suelo.
- Variación de lotes por cada modificación predial según categoría de suelo.

1.6 Evolución de la construcción en los predios según categoría de suelo.

Indicadores:

- Cantidad de parcelas con nuevas construcciones por categoría de suelo realizadas del 2014 al 2025.
- Cantidad de parcelas urbanas construidas de 2014 a julio de 2025 con DJCU vigente.
- Cantidad de parcelas urbanas construidas de 2014 a julio de 2025 con DJCU no vigente.
- Cantidad de parcelas urbanas construidas de 2014 a julio de 2025 con DJCU vigente pero figuran como baldíos.

- Cantidad de nuevas parcelas después del 2014.
- Cantidad de nuevas parcelas creadas después del 2014 en las que se construyó posteriormente.
- Porcentaje que representan las nuevas parcelas creadas después del 2014 en las que se construyó, respecto al total de nuevas parcelas generadas después del 2014.

### 1.1 Suelo rural potencialmente transformable que se transformó en el periodo.

El plan identifica explícitamente sectores clasificados como “suelo rural potencialmente transformable”, los cuales podrán pasar a categoría suburbana bajo determinadas condiciones, como la aprobación de un PAI, la disponibilidad de servicios o el cumplimiento de criterios ambientales y urbanísticos.

Lo que se evalúa en este apartado es la proporción de la superficie total clasificada como rural “transformable” que efectivamente cambió de categoría desde la aprobación del plan (2014) hasta la fecha del análisis (2025). Esta evaluación se expresa tanto en términos absolutos (hectáreas transformadas), como relativos (porcentaje sobre el total transformable), y permite además identificar la cantidad de parcelas involucradas, así como los destinos actuales que adquirió ese suelo.

Se propone analizar cuánta superficie del suelo rural potencialmente transformable (4675 hás) efectivamente se transformó.

El inmueble empadronado con el N° 1428 se transformó mediante un PAI, donde se transformó de categoría rural potencialmente transformable a suburbano, con subcategoría suburbano turístico residencial y un área correspondiente a 13 hectáreas con 6500 metros cuadrados.

No se tiene en cuenta el área de los PAI que se encontraban en proceso cuando se elabora el plan, ya que éste diferencia ambas áreas, la rural potencialmente transformable y la de los PAI en proceso. Es decir, el área que refiere a los PAI que se encontraban en proceso cuando se elaboró el plan, no fue computada dentro del área rural potencialmente transformable, por eso es que se analizan por separado.

|  | Área (hás) | Área (%) |
|--|------------|----------|
| <b>Total transformable (Rural pot. transformable)</b>  | 4675,0000  | 100%     |
| <b>Cantidad de hás de suelo rural PT transformadas</b> | 13,6500    | 0,29%    |

Tabla 2: Área de suelo categoría rural potencialmente transformable que se transformó.  
Fuente: Elaboración propia

El **0,29%** que se observa en la tabla 2 corresponde al **porcentaje de hás transformadas sobre el total transformable**.

## 1.2 Concreción de PAI

Los PAI son IOTDS de igual jerarquía que el Plan Local, es por ello que para resaltar su importancia se estudian por separado en éste apartado de transformación de suelo. Al momento de la creación del plan, entre todos los padrones que se encontraban con un PAI en proceso para transformar suelo rural en suelo suburbano, sumaban una superficie total de 140 hectáreas, según datos proporcionados por el plan.

Para llevar a cabo esta evaluación se identifican geográficamente los inmuebles involucrados en el visualizador geoCatastro, y una vez identificados se verifica en el sitio web del inventario Nacional de Ordenamiento Territorial si efectivamente el PAI cuenta con decreto de aprobación. Por lo tanto se evalúa cuáles de los PAI que se encontraban en proceso en 2014 (año de la aprobación del decreto del plan) fueron concretados, la superficie afectada por PAI así como el total, y la subcategoría luego de la transformación de suelo. Todos estos datos se extraen de los decretos de aprobación de los PAI.

Los inmuebles que se encontraban con un PAI en proceso en 2014 estaban empadronados con los siguientes números:

- PAI “La Morenita”: Padrón N° 21117.
- PAI “La Rinconada Garzón”: Padrones N° 24694, 24695, 22845, 22846, 26006, 26005.
- PAI “Fideicomiso Las Aguadas”: Padrones N° 25427, 25428.
- PAI “Rincón del Viento - Playa Brava”: Padrón N° 5823.
- Padrones N° 16694, 25190 y 25191. Hoy en día PAI en proceso.

De los PAI que estaban en proceso se hicieron efectivos los siguientes:

| PAI   | Fecha de aprobación | Área (Hás) | Categoría / Subcategoría actual de suelo |
|---|---------------------|------------|--|
| La Morenita   | 18/09/2023          | 30,0000    | Suburbano / Residencial Campestre        |
| Fideicomiso Las Aguadas   | 04/05/2015          | 10,9298    | Suburbano / Turístico Residencial        |
| Rincón del Viento - Playa Brava   | 24/04/2015          | 21,5284    | Suburbano / Turístico Residencial        |
| La Rinconada Garzón   | 16/01/2017          | 33,4046    | Suburbano / Turístico Residencial        |
| <b>Superficie total de inmuebles con PAI en proceso en 2014 que fueron aprobados posteriormente</b> |                     | 95,8628    |  |

Tabla 3: Superficie de inmuebles con PAI en proceso en 2014 que fueron aprobados posteriormente. Fuente: Elaboración propia.

**Cantidad de PAI que estaban en proceso a la fecha de aprobación del Plan en 2014 que fueron aprobados:** 4 de 5.

| Estado             | Área (Hás) |
|--------------------|------------|
| En proceso en 2014 | 140,0000   |
| Aprobados al 2025  | 95,8628    |

Tabla 4: Superficie total de inmuebles con PAI en proceso en 2014 que fueron aprobados posteriormente. Fuente: Elaboración propia

**Porcentaje que representa la superficie total de inmuebles con PAI en proceso en 2014 que fueron aprobados posteriormente con respecto a la superficie total de inmuebles con PAI en proceso en 2014:** 68,47%. Es decir que más de dos terceras partes del suelo que se encontraba en transformación, efectivamente se transformó.

Del total del área transformada de categoría de suelo rural a suburbano se desprenden dos subcategorías dentro de lo que es el suelo suburbano, que son suburbano residencial campestre y suburbano turístico residencial. El suelo transformado de categoría rural a suburbano residencial campestre corresponde únicamente al área del ámbito de aplicación del PAI La Morenita, es decir **30,0000 de las 95,8628** hás que fueron transformadas en total, lo que equivale al 31,29% del total. El resto corresponde a transformación de suelo rural a suburbano turístico residencial, con un área de **65,8628 hectáreas de las 95,8628** que corresponde al 68,71%.

### 1.3 Evolución de los PAI aprobados.

Más allá de identificar qué superficie de suelo fue transformada formalmente, resulta fundamental analizar **qué tipo de uso o intervención efectiva tuvo lugar en esos inmuebles**. Es decir, si luego de dicha transformación se desarrollaron construcciones, fraccionamientos, infraestructuras u otras formas de ocupación que justifiquen y materialicen ese cambio de categoría.

Este análisis permite evaluar si el cambio de categoría del suelo realmente se acompañó de acciones concretas, o si simplemente se aprobó pero no se utilizó, quedando inactivo o en espera especulativa. De este modo, no solo se analiza lo que dice la norma, sino también lo que pasó en la realidad del territorio, lo cual es clave para una evaluación completa del plan.

El enfoque de este subcapítulo consiste en **identificar, por PAI, si se realizaron construcciones posteriores al cambio de categoría de suelo**, qué tipo de fraccionamiento se autorizó (si lo hubo), y si existen registros de uso habitacional, turístico o de servicios. Esto se realiza mediante el cruce de información entre imágenes satelitales (Google Earth, Google Maps), los planos de mensura disponibles, información catastral actualizada y los documentos de los PAI aprobados.

A través de este análisis se busca establecer una relación directa entre la transformación formal del suelo y su ocupación efectiva, permitiendo detectar tres **Grados de desarrollo efectivo de los PAI aprobados**:

1. Transformación y desarrollo efectivo (hay lotes construidos y/o infraestructura comunitaria).
2. Transformación en desarrollo (apertura de calles).
3. Transformación sin desarrollo posterior (inacción o especulación).

#### **PAI La Morenita**

Fecha de aprobación: 18/09/2023

Objetivo: transformar suelo rural en suelo suburbano residencial campestre.

Destino: Urbanización en Propiedad Horizontal con destino Residencial.

Área mínima de lote: 4000 metros cuadrados.

Red de energía eléctrica: subterránea.

Red de abastecimiento de agua potable: perforaciones de agua subterránea

Sistema de saneamiento: pozo negro

Fuente: Intendencia de Maldonado, Decreto Departamental N.º 4.082/2023, 2023.

Desarrollo efectivo: Transformación en desarrollo (apertura de calles).



Imágenes 7 a y b: A la izquierda imagen satelital del área del ámbito del PAI “La Morenita” de Octubre del año 2013 y a la derecha imagen satelital de Agosto del año 2025. Fuente: Google Earth Pro.

### **PAI La Rinconada de Garzón**

Fecha de aprobación: 16/01/2017

Objetivo: Transformar suelo rural en suburbano turístico residencial.

Destino: residencial y turístico.

Área mínima de lote: 4000 metros cuadrados

Red de energía eléctrica: subterránea

Red de abastecimiento de agua potable: conexión a OSE y/o perforaciones

Sistema de saneamiento: pozo negro

Particularidades: el área pertenece al SNAP.

Fuente: Intendencia de Maldonado, Decreto Departamental N.º 3.960/016, 2016.

Desarrollo efectivo: Transformación sin desarrollo posterior (inacción o especulación).



Imágenes 8 a y b: A la izquierda imagen satelital del área del ámbito del PAI “La Rinconada de Garzón” de Octubre del año 2013 y a la derecha imagen satelital de Agosto del año 2025. Fuente: Google Earth Pro.

### **PAI Las Aguadas**

Fecha de aprobación: 04/05/2015

Objetivo: Transformar suelo rural en suburbano turístico residencial.

Destino: residencial y turístico, fraccionamiento en 21 lotes de 4000 metros cuadrados.

Área mínima de lote: 4000 metros cuadrados

Red de energía eléctrica: subterránea

Red de abastecimiento de agua potable: conexión a OSE

Sistema de saneamiento: pozo negro

Fuente: Intendencia de Maldonado, Decreto Departamental N.º 3.935/2015, 2015.

Desarrollo efectivo: Transformación y desarrollo efectivo (hay lotes construidos y/o infraestructura comunitaria).



Imágenes 9 a y b: A la izquierda imagen satelital del área del ámbito del PAI “Las Aguadas” de Octubre del año 2013 y a la derecha imagen satelital de Agosto del año 2025. Fuente: Google Earth Pro. op

### **PAI Rincón del Viento - Playa Brava**

Fecha de aprobación: 24/04/2015

Objetivo: Transformar suelo rural en suburbano turístico residencial.

Destino: residencial y turístico, dos urbanizaciones, una abierta, en el padrón actual 1015 y otra cerrada en el padrón 25957.

Área mínima de lote: 4000 metros cuadrados

Red de energía eléctrica: subterránea

Red de abastecimiento de agua potable: conexión a OSE

Sistema de saneamiento: pozo negro

Particularidades: tiene dos partes, una por cada padrón, que corresponden a una urbanización abierta y otra cerrada.

Fuente: Intendencia de Maldonado, Decreto Departamental N.º 3.934/2015, 2015.

Desarrollo efectivo: En el sector que se pretendía implantar una urbanización abierta se implantó una urbanización cerrada (UPH), donde se abrieron calles, se edificaron bienes comunes y se construyó en un lote. En el sector donde se pretendía realizar una urbanización cerrada no se presentan cambios de ningún tipo. Si bien el PAI tuvo modificaciones en 2019 por el Decreto Departamental de Maldonado N° 4015/019, donde se permitió la realización de urbanizaciones abiertas o cerradas en cualquiera de las dos parcelas, en el año 2015 ya se había registrado un plano de UPH (urbanización cerrada) en el lote que no correspondía.

Padrón 1015: Transformación y desarrollo efectivo (hay lotes construidos y/o infraestructura comunitaria).

Padrón 25957: Transformación sin desarrollo posterior (inacción o especulación).



Imágenes 10 a y b: A la izquierda imagen satelital del padrón 1015 de Octubre del año 2013 y a la derecha imagen satelital de Agosto del año 2025.. Fuente: Google Earth Pro.



Imágenes 11 a y b: A la izquierda imagen satelital del padrón 25957 de Octubre del año 2013 y a la derecha imagen satelital de Agosto del año 2025.. Fuente: Google Earth Pro.

#### **PAI Chacras de Jose Ignacio**

Fecha de aprobación: 29/06/2016

Objetivo: Transformar suelo rural en suburbano turístico residencial.

Destino: residencial y turístico.

Área mínima de lote: 4000 metros cuadrados

Red de energía eléctrica: subterránea

Red de abastecimiento de agua potable: conexión a OSE

Sistema de saneamiento: pozo negro

Fuente: Intendencia de Maldonado, Decreto Departamental N.º 3.950/2016, 2016.

Desarrollo efectivo: Transformación y desarrollo efectivo (hay lotes construidos y/o infraestructura comunitaria).



Imágenes 12 a y b: A la izquierda imagen satelital del área del ámbito del PAI “Chacras de José Ignacio” de Octubre del año 2013 y a la derecha imagen satelital de Agosto del año 2025. Fuente: Google Earth Pro.

En la tabla 5 se resume la evolución de los PAI aprobados, donde se indica el desarrollo efectivo que tuvo cada uno así como también la fecha de aprobación del plano de mensura de urbanización en propiedad horizontal en caso que cuente con uno aprobado.

| PAI   | Desarrollo efectivo | Años desde su aprobación | Fecha de registro del plano de mensura |
|---|---------------------|--------------------------|--|
| La Morenita                                   | En desarrollo       | 2                        | 29-10-2025                             |
| La Rinconada de Garzón                        | Sin desarrollo      | 8                        | ---                                    |
| Las Aguadas                                   | Desarrollado        | 10                       | 13-11-2017                             |
| Rincón del Viento - Playa Brava - Pad. 1015   | Desarrollado        | 10                       | 21-12-2015<br>30-5-2023 (Mod.)         |
| Rincón del Viento - Playa Brava - Pad. 25.957 | Sin desarrollo      | 10                       | ---                                    |
| Chacras de Jose Ignacio                       | Desarrollado        | 9                        | 19-12-2018                             |

Tabla 5: Desarrollo de los PAI aprobados. Fuente: Elaboración propia.

#### 1.4 Evolución de las superficies del territorio según las categorías de suelo

En esta instancia se propone evaluar la evolución que ha tenido el territorio según categorías de suelo. El objetivo es comparar las superficies de suelo de dichas categorías al momento de aprobación del plan (2014) y al momento de la evaluación (2025) del plan.

Para evaluar esto se utilizaron los documentos de los PAI y las resoluciones departamentales para obtener las áreas transformadas o a transformar. Se utilizó el geoportal del MVOT para localizar geográficamente las áreas en cuestión.

#### PAI que se encuentran en proceso a la fecha de evaluación del plan (2025).

En el sistema de información geográfico del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT), existe una capa geográfica así como un inventario con datos de los PAI que se encuentran en proceso a la fecha de evaluación (2025). Se observa que son tres los PAI que se encuentran en proceso actualmente, que en conjunto conforman un área total de 78,0611 hectáreas. Estos son denominados “Las Musas”, “Condo Hotel & Resort Jose Ignacio” y “Don Ignacio”.

| PAI  | Padrón/es  | Categoría actual   | Área afectada (hàs) |
|--|------------|--------------------|---------------------|
| <b>Las Musas</b>                             | 22.147     | Rural Pot. Transf. | 5,0000              |
| <b>Condo Hotel &amp; Resort Jose Ignacio</b> | 27.048     | Rural Pot. Transf. | 23,0491             |
| <b>Don Ignacio</b>                           | 16.694 y/o | PAI en proceso (*) | 46,3974             |
|  |            | Total              | 74,4465             |

Tabla 6: Superficie total de inmuebles con PAI en proceso en 2025. Fuente: Elaboración propia.

(\*) Éste PAI corresponde a la misma superficie mencionada anteriormente de las parcelas empadronadas con los números 16694, 25190 y 25191, los cuales se encontraban con un PAI en proceso en 2014. Por lo tanto permanece clasificado como PAI en proceso a los efectos de este análisis, ya que en 2014 el plan lo clasificó como PAI en proceso.

En base a la información recabada en este inciso se crean los siguientes indicadores:

- **Porcentaje que representan en superficie los PAI que se encuentran en proceso a la fecha de evaluación con respecto a los que estaban en proceso en 2014** (% sobre PAI en proceso en 2014) = Sup de PAI en proceso (2025) / Sup de PAI en proceso (2014).
- **Porcentaje que representan en superficie los PAI que se encuentran en proceso a la fecha de evaluación con respecto a la superficie rural PT** (% sobre superficie Rural PT) = Sup de PAI en proceso (2025) / Sup Rural PT (2014).
- **Cantidad de años que llevan en proceso los PAI en elaboración a la fecha de evaluación del Plan** (Años en proceso).

| PAI  | % sobre PAI en proceso en 2014 | % sobre superficie Rural PT | Años en proceso |
|--|--------------------------------|-----------------------------|-----------------|
| <b>Las Musas</b>                             | 0,36                           | 0,11                        | 9               |
| <b>Condo Hotel &amp; Resort Jose Ignacio</b> | 16,46                          | 0,49                        | 9               |
| <b>Don Ignacio</b>                           | 35,69                          | 1,07                        | 14              |
| <b>TOTAL</b>                                 | 88,15%                         | 1,67                        | ---             |

Tabla 7: Indicadores para PAI actualmente en proceso. Fuente: Elaboración propia.

**Transformaciones de categoría de suelo realizadas por la Intendencia de Maldonado.**

En caso de detectar errores materiales como consecuencia de la aplicación práctica de las disposiciones del presente Decreto, en lo referente a la categorización, subcategorización, zonificación o subzonificación, a nivel de padrón, se habilita expresamente al Ejecutivo Departamental para que los corrija por medio de resolución en la que se exprese el fundamento de la medida. Dichas resoluciones serán publicadas en el Diario Oficial y notificadas expresamente a la Junta Departamental. (Intendencia de Maldonado, 2014).

Según la resolución de la Intendencia de Maldonado N° 06651/2018, los siguientes padrones pasaron de ser categoría suburbana a categoría urbana, con subcategorías urbano no consolidado. Si bien esto no es una transformación de la misma especie que las demás, en resumen es un cambio que se debe hacer notar en este análisis.

| <b>Padrón</b> | <b>Área (hás)</b> | <b>Categoría anterior</b> | <b>Categoría actual</b> |
|---------------|-------------------|---------------------------|-------------------------|
| 21.041        | 5,0896            | Suburbano                 | Urbano                  |
| 1.064         | 9,6429            | Suburbano                 | Urbano                  |
|               | Total             |                           | 14,7325 (hás)           |

Tabla 8: Transformaciones de categoría de suelo realizadas por la Intendencia de Maldonado. Fuente: Elaboración propia.

Las 14,7325 hás que se mencionan en la tabla 8 corresponden a la **superficie que representan las transformaciones de categoría de suelo realizadas por la Intendencia de Maldonado.**

Teniendo en cuenta todas las transformaciones de suelo efectuadas hasta la fecha de la evaluación se realiza un cuadro donde se plasma la variación de las superficies de suelo según categoría de suelo. Los resultados se expresan en hectáreas y finalmente se calcula la diferencia entre las superficies de suelo correspondientes al año 2014 y 2025, la cual se expresa en hectáreas y cuanto representa porcentualmente esa diferencia con respecto al total del área de suelo transformado. El área por categoría en 2014 se obtiene de la lámina de categoría de suelo elaborada por la Intendencia de Maldonado.

**Indicadores propuestos**

- **Superficie que representa cada categoría de suelo a la fecha de evaluación en 2025** (Área (hás) 2025).
- **Diferencia de superficie entre las categorías de suelo en 2014 y 2025** (Diferencia (hás)).
- **Porcentaje que representan las diferencias de superficie entre las categorías de suelo en 2014 y 2025** (Diferencia (%)).

| Categoría de suelo                 | Área (hás) 2014 | Área (hás) 2025 | Diferencia (hás) | Diferencia (%) |
|------------------------------------|-----------------|-----------------|------------------|----------------|
| Rural                              | 8505,0000       | 8505,0000       | 0                | 0              |
| Rural potencialmente transformable | 4675,0000       | 4661,3500       | -41,6991         | 0,89           |
| Urbano                             | 370,0000        | 384,7325        | +14,7325         | 3,98           |
| Suburbano                          | 970,0000        | 1064,7803       | +94,7803         | 9,77           |
| PAI en proceso                     | 140,0000        | 74,4465         | -65,5535         | 46,82          |
| Espejo de agua lagunas             | 2425,0000       | 2425,0000       | 0                | 0              |

Tabla 9: Evolución de las superficies del territorio según las categorías de suelo. Fuente:  
Elaboración propia

Como se puede apreciar en la tabla 9, el **suelo rural potencialmente transformable** disminuye su superficie en **41.70** hás, de las cuales 13.65 hás se transforman a suelo suburbano y 28.05 hás pasan a ser PAI en proceso.

La superficie de **suelo urbano** aumentó en **14.73** hás que previamente eran suelo suburbano.

La superficie de **suelo suburbano** tuvo un aumento de 95.86 hás proveniente de los PAI que se aprobaron y 13.65 hás provenientes de suelo rural PT, mientras que por otro lado tuvo un decremento de **14.73** hás que se transformaron en suelo urbano, donde la variación neta es de un aumento de **94.78** hás.

La superficie de los **PAI en proceso** disminuye 95.86 hás que se transformaron en suelo suburbano, mientras que por otro lado aumenta 28.05 hás debido a los nuevos PAI en proceso, en total disminuye **65.55** hás.

Tanto el suelo rural como los espejos de agua no sufren variaciones en sus superficies.

En el siguiente grafico se aprecia como variaron las superficies de cada categoria de suelo entre los años 2014 y 2025, donde las barras de color verde aumentaron su superficie y las de color rojo disminuyeron.

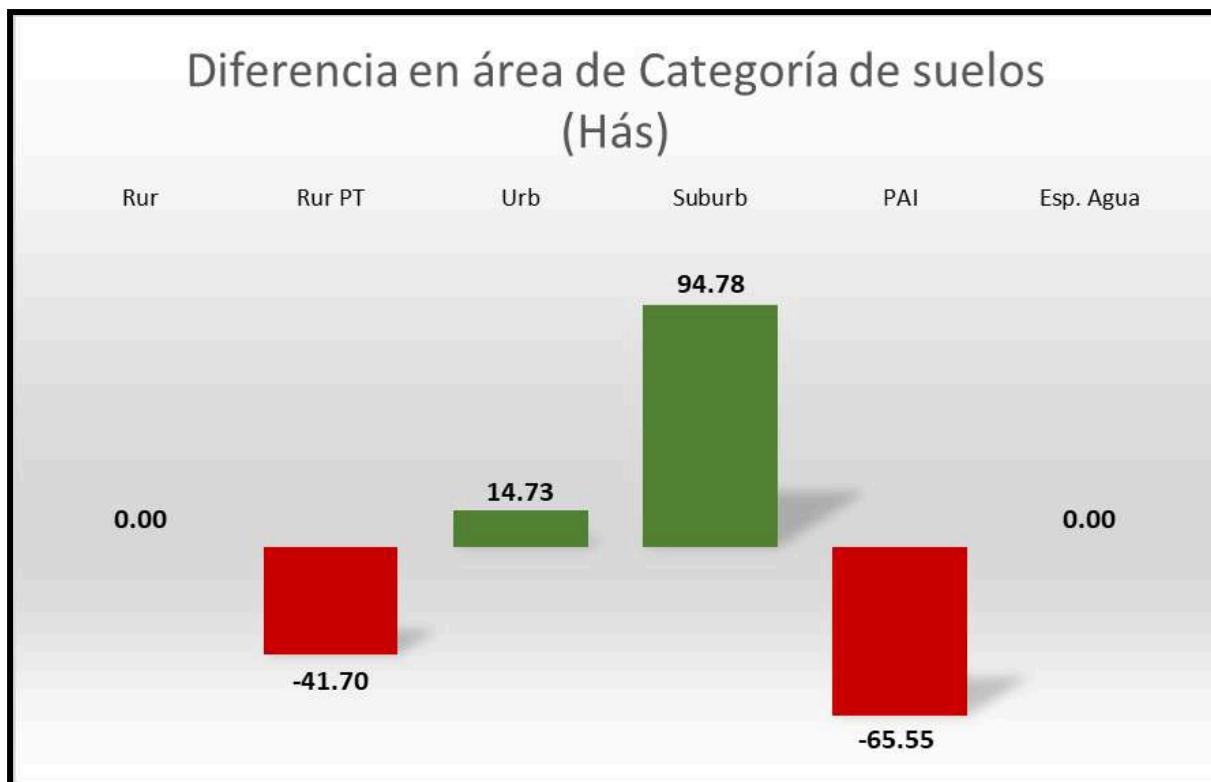


Imagen 13: Diferencia de superficie de las categorías de suelo entre los años 2014 y 2025.  
Fuente: Elaboración propia.

En la tabla 10 se puede visualizar los indicadores **superficie que representan los diferentes tipos de transformación de suelo** (Área (hás)) así como el **porcentaje que representan los diferentes tipos de transformación de suelo con respecto al total de superficie de suelo transformada** (Área (%)).

| Tipo de transformación                              | Área (hás)      | Área (%)   |
|---|-----------------|------------|
| Rural potencialmente transformable a Suburbano      | 13,6500         | 9          |
| Rural potencialmente transformable a PAI en proceso | 28,0491         | 18         |
| PAI en proceso a Suburbano                          | 95,8628         | 63         |
| Suburbano a Urbano                                  | 14,7325         | 10         |
| <b>Total</b>  | <b>152,2944</b> | <b>100</b> |

Tabla 10: Superficie correspondiente a cada tipo de transformación de suelo. Fuente: Elaboración propia.

En la tabla 10 se observa que:

- 13.65 hás de suelo rural potencialmente transformable se transformaron en suelo suburbano (PAI Chacras de José Ignacio).
- 28.05 hás de suelo rural potencialmente transformable pasan a ser PAI en proceso

(“Condo Hotel & Resort Jose Ignacio” y “Las Musas”).

- 95.86 hás de suelo transformado a suburbano se origina de PAI aprobados.
- 14.73 hás de suelo suburbano se transforman en suelo urbano mediante corrección de categoría efectuada por la Intendencia de Maldonado (art. 85 del Plan).

En el siguiente gráfico se aprecian los diferentes tipos de transformación de suelo mencionados en la tabla 10, representados en porcentaje sobre el total de suelo transformado.



Imagen 14: Tipos de transformaciones de suelo entre los años 2014 y 2025. Fuente:  
Elaboración propia.

### 1.5 Modificaciones prediales del territorio según categoría de suelo.

El estudio de las modificaciones prediales permite comprender de manera concreta cómo el territorio del área “Entre Lagunas” ha ido desarrollándose desde la aprobación del plan. A diferencia de otros indicadores más generales, estas operaciones representan la expresión más tangible de los procesos de ocupación, ya que muestran en qué lugares se demandó suelo, con qué fines y bajo qué condiciones normativas. Así mismo permite identificar tendencias en cuanto a la expansión de la trama urbana, fragmentación de la superficie de suelo rural, brindando al Gobierno Departamental las herramientas para desarrollar una ordenanza edilicia que se adecue a lo que la población demanda.

Este apartado no solo permite cuantificar y localizar los cambios producidos en la estructura parcelaria del área de estudio, sino también evaluar hasta qué punto dichos cambios fortalecen o debilitan los objetivos de desarrollo sostenible planteados en el Plan “Entre Lagunas”.

En la tabla 11 se observa el indicador **cantidad de modificaciones prediales del territorio según categoría de suelo del 2014 al 2025**. Dicha cantidad está representada en cada celda de la tabla.

|                          | Fraccionamientos | Fusiones  | Reparcelamientos | TOTAL      |
|--------------------------|------------------|-----------|------------------|------------|
| Rural                    | 11               | 0         | 2                | 13         |
| Rural pot. transformable | 11               | 3         | 5                | 19         |
| Suburbano                | 7                | 4         | 1                | 12         |
| Urbano                   | 15               | 46        | 7                | 68         |
| <b>TOTAL</b>             | <b>44</b>        | <b>53</b> | <b>15</b>        | <b>112</b> |

Tabla 11: Modificaciones prediales del territorio según categoría de suelo del 2014 al 2025.

Fuente: Elaboración propia.

En la tabla 11 se resumen las modificaciones prediales por categoría de suelo, donde se considera la categoría a la que pertenecía el área involucrada cuando se realiza la modificación predial.

En la categoría de suelo rural predominan los fraccionamientos al igual que en suelo rural PT, representando un 85% y 58% respectivamente sobre el total de modificación prediales que se producen en una y otra categoría. En suelo suburbano también predominan los fraccionamientos con un 58% sobre el total de modificaciones, mientras que las fusiones representan el 33%. Las fusiones son las que predominan en el ámbito urbano con un 68% del total, mientras que los fraccionamientos corresponden al 22%.

En total, para el periodo de estudio que va de la fecha de la aprobación del plan en 2014 a la fecha de evaluación en 2025, se efectuaron un total de 112 modificaciones prediales. Las fusiones representan el 47%, los fraccionamientos el 39% y los repartelamientos el 14% del total.

La mayor parte de las modificaciones prediales (61%) sucedieron en suelo de categoría urbana.

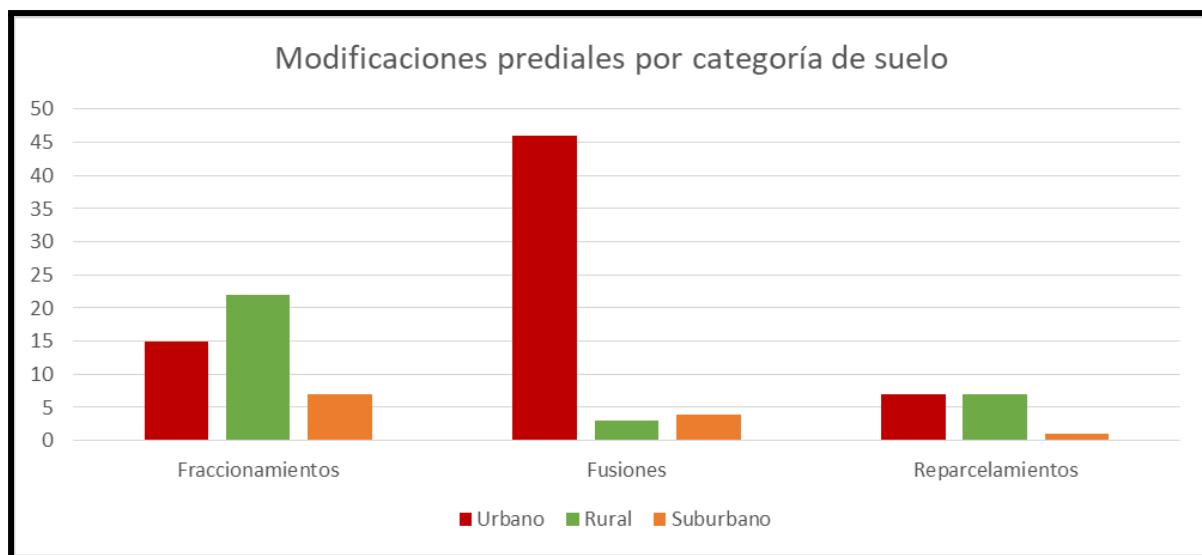


Imagen 15: Modificaciones prediales del territorio según categoría de suelo del 2014 al 2025. Fuente: Elaboración propia.

En la imagen 15, donde se agrupan las categorías de suelo dentro de cada modificación predial, se observa que en el caso de los fraccionamientos y reparcelamientos no predomina una categoría de suelo, sin embargo las fusiones claramente se presentan en gran mayoría en suelo urbano, representando el 87% del total de las fusiones.

A continuación se profundiza esta temática, donde se indica que superficie representa cada mutación dentro de cada categoría, la superficie promedio de lote resultante según cada mutación y la variación de lotes resultantes. Dicha variación se calcula como la diferencia entre los nuevos lotes que se generan en cada modificación y los lotes de origen, por ejemplo, en una fusión de dos parcelas la variación sería -1, ya que el cálculo sería un lote resultante menos 2 originales.

En la tabla 12 se presenta el indicador correspondiente a la **superficie total afectada por tipo de modificación en cada categoría de suelo**, indicada en cada celda correspondiente.

|                          | Fraccionamientos (has) | Fusiones (has)  | Reparcelamientos (has) | TOTAL (*)        |
|--------------------------|------------------------|-----------------|------------------------|------------------|
| Rural                    | 665,1619               | 0               | 179,4019               | 844,5638         |
| Rural pot. transformable | 558,9451               | 104,5299        | 77,9613                | 741,4363         |
| Suburbano                | 219,1727               | 463,9148        | 44,3190                | 727,4065         |
| Urbano                   | 9,5896                 | 11,6444         | 1,2767                 | 22,5107          |
| <b>TOTAL</b>             | <b>1452,8693</b>       | <b>580,0891</b> | <b>302,9589</b>        | <b>2335,9173</b> |

Tabla 12: Superficie total afectada por tipo de mutación en cada categoría de suelo. Fuente: Elaboración propia.

En la tabla 12 se observa que los fraccionamientos lideran en superficie, representando el 62%, seguidos por las fusiones que corresponden al 25%, y por último los reparcelamientos que corresponden al 13% del total. Por otro lado desagregar estos datos por categoría de suelo (\*) no arrojaría conclusiones justas, dado que el suelo de categoría urbano solo ocupa el 2% del ámbito del plan.

En la tabla 13 se presenta el indicador **superficie promedio de parcela resultante que representa cada modificación predial dentro de cada categoría de suelo.**

|                             | Fraccionamientos<br>(has) | Fusiones (has) | Reparcelamientos<br>(has) |
|-----------------------------|---------------------------|----------------|---------------------------|
| Rural                       | 18,4767                   | 0              | 17,9402                   |
| Rural pot.<br>transformable | 4,8185                    | 52,2649        | 8,6623                    |
| Suburbano                   | 5,3457                    | 92,7829        | 22,1595                   |
| Urbano                      | 0,0959                    | 0,2531         | 0,0982                    |

Tabla 13: Superficie promedio de parcela resultante que representa cada modificación predial dentro de cada categoría de suelo. Fuente: Elaboración propia.

En la tabla 14 se tiene el indicador **variación de lotes por cada modificación predial según categoría de suelo.**

|                             | Fraccionamientos | Fusiones    | Reparcelamientos | Total     |
|-----------------------------|------------------|-------------|------------------|-----------|
| Rural                       | 26               | 0           | -19              | 5         |
| Rural pot.<br>transformable | 105              | -15         | -1               | 89        |
| Suburbano                   | 24               | -53         | 0                | -29       |
| Urbano                      | 85               | -87         | -5               | -7        |
| <b>TOTAL</b>                | <b>238</b>       | <b>-155</b> | <b>-25</b>       | <b>58</b> |

Tabla 14: Variación de lotes por cada modificación predial según categoría de suelo. Fuente: Elaboración propia.

### 1.6 Evolución de la construcción en los predios según categoría de suelo.

La evolución de la construcción en los predios se considera un indicador central para medir el interés de desarrollo inmobiliario sobre el territorio. A diferencia de las modificaciones prediales, que expresan la intención de transformar la estructura catastral, las edificaciones representan la concreción material de esa transformación, con efectos directos en la densidad poblacional, la demanda de infraestructuras, los valores del suelo y la presión sobre el ambiente.

Analizar las construcciones según la categoría de suelo urbano, suburbano, rural y rural potencialmente transformable, permite observar si el desarrollo territorial se ajusta a la lógica prevista en la planificación. En suelos urbanos, se espera la consolidación de edificaciones compatibles con las infraestructuras existentes; en suelos suburbanos, un crecimiento más extensivo y de baja densidad; mientras que en suelos rurales deberían prevalecer usos productivos, con limitaciones para construcciones residenciales o turísticas intensivas.

Este análisis no solo permite dimensionar la magnitud de lo construido, sino también identificar patrones espaciales, contrastar el cumplimiento normativo y evaluar si los cambios de categoría de suelo fueron acompañados efectivamente por procesos constructivos o si quedaron en estado latente con fines especulativos.

En la tabla 15 se encuentra el indicador de **cantidad de parcelas con nuevas construcciones por categoría de suelo realizadas del 2014 al 2025**.

| Rural | Rural Pot | Suburbana | Urbana | Total |
|-------|-----------|-----------|--------|-------|
| 11    | 30        | 10        | 510    | 561   |

Tabla 15: Construcciones por categoría de suelo realizadas del 2014 al 2025. Fuente:  
Elaboración propia

En la tabla 16 se tiene los indicadores:

- **Cantidad de parcelas urbanas construidas de 2014 a julio de 2025 con DJCU vigente** (Vigente).
- **Cantidad de parcelas urbanas construidas de 2014 a julio de 2025 con DJCU no vigente** (No vigente).
- **Cantidad de parcelas urbanas construidas de 2014 a julio de 2025 con DJCU vigente pero figuran como baldíos** (Vigente y figura como baldío).

|                                  | Vigente   | No vigente | Vigente y figura como baldío                   |
|----------------------------------|-----------|------------|--|
| Cantidad de padrones construidos | 220 (43%) | 287 (57%)  | 60 (12%)                                       |
| Total                            | 507       |            | Diferencia de 3 por categorización en catastro |

Tabla 16: Estado de las DJCU de todas las parcelas urbanas construidas después de 2014, a julio de 2025. Fuente: Elaboración propia

Como ya se ha mencionado la categorización de suelo efectuada por la Intendencia no se alinea con la categorización de suelo catastral. Es por esto que no todas las construcciones en suelo urbano categorizado por la Intendencia tienen DJCU, en este caso son 3 los que no cuentan con la misma, ya que según Catastro son de categoría rural.

En cuanto a la obligatoriedad de presentar DJCU en casos de obra nueva el Plan dice que *"en la totalidad del área del Plan es obligatorio, también, gestionar permiso de construcción y habilitación final..."* (Intendencia de Maldonado, 2014)

Por otro lado, el Art. 178 de la Ley N° 17.296 en su redacción dada por artículo 125 de la Ley N° 19.996 de 03/11/2021 menciona lo siguiente: *"en inmuebles urbanos se sustituirá la presentación de los planos de construcción para la inscripción de mejoras (obra nueva o regularización) por la presentación de una Declaración Jurada de Caracterización Urbana."* (Ley N° 17.296, 2001). También se plantea que *"Las mejoras a construir se incorporarán a un archivo transitorio, el que se incorporará a la Base de Datos Catastral a los dos años a partir de la fecha de presentación."* (Ley N° 17.296, 2001).

Por lo tanto todas las edificaciones, además de contar con permiso de construcción y habilitación final, deberían tener presentada una DJCU.



Imagen 16: Categoría de suelo según la Intendencia Departamental de Maldonado. Fuente: Intendencia de Maldonado (2025).

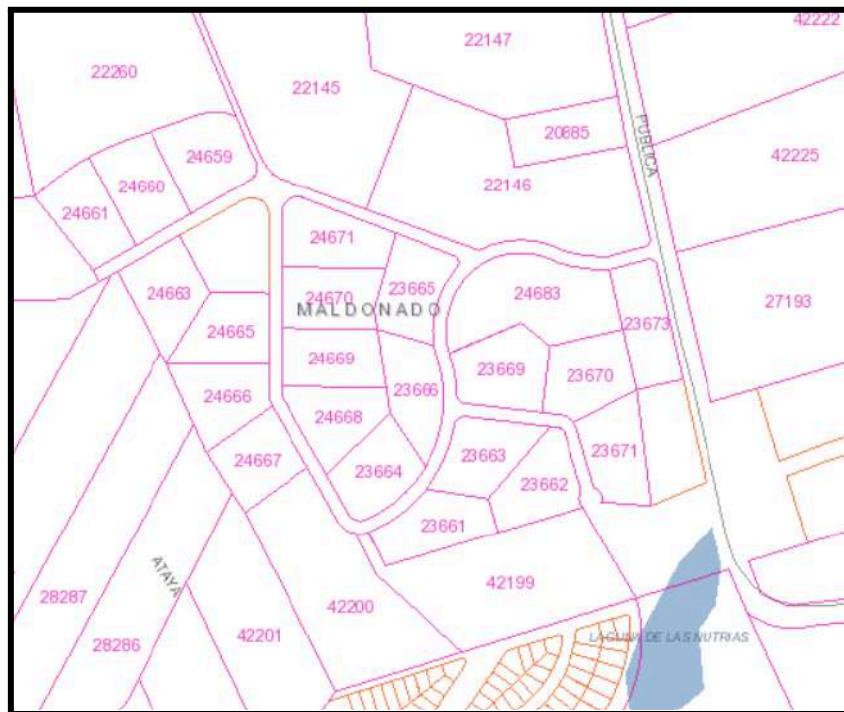


Imagen 17: Categoría de suelo según la DNC. Fuente: geoCatastro (2025).

A continuación se hace un análisis relacionando la evolución de las construcciones con las modificaciones prediales, donde se indica las nuevas parcelas después del 2014 (lotes resultantes de todas las mutaciones catastrales según categoría de suelo) y la cantidad de esas nuevas parcelas en las que se desarrollaron construcciones posteriormente a su

creación. Para calcular las nuevas parcelas se toma la cantidad de parcelas que resultan una vez consolidada la modificación predial, por ejemplo, de una fusión se genera una nueva parcela, de un fraccionamiento la cantidad es igual a la cantidad de lotes resultantes y para un reparcelamiento depende de las parcelas que hayan en la situación resultante.

Se presentan entonces los siguientes indicadores:

- **Cantidad de nuevas parcelas después del 2014** (Nuevas parcelas después del 2014).
- **Cantidad de nuevas parcelas creadas después del 2014 en las que se construyó posteriormente** (Nuevas parcelas construidas).
- **Porcentaje que representan las nuevas parcelas creadas después del 2014 en las que se construyó, respecto al total de nuevas parcelas generadas después del 2014** (% de nuevas parcelas construidas).

|              | <b>Nuevas parcelas después del 2014</b> | <b>Nuevas parcelas construidas</b> | <b>% de nuevas parcelas construidas</b> |
|--------------|---|------------------------------------|---|
| Rural        | 46                                      | 2                                  | 4,3%                                    |
| Rural PT     | 128                                     | 6                                  | 4,7%                                    |
| Suburbano    | 47                                      | 6                                  | 10,6%                                   |
| Urbano       | 159                                     | 62                                 | 39,0%                                   |
| <b>TOTAL</b> | <b>380</b>                              | <b>76</b>                          | <b>20,0%</b>                            |

Tabla 17: Construcciones en nuevas parcelas producto de las modificaciones prediales realizadas después del 2014. Fuente: Elaboración propia

## 2. Zonificación y uso del suelo

La evolución del desarrollo por zona y el uso del suelo son un indicador en la evaluación del Plan, ya que definen no sólo la organización espacial del territorio, sino también las actividades y densidades admitidas en cada sector. Mientras la categorización de suelo establece un marco general (urbano, suburbano, rural), la zonificación desciende a un nivel de detalle mayor, delimitando subzonas específicas con parámetros propios que buscan compatibilizar la expansión urbana, el desarrollo turístico y la preservación ambiental.

Analizar la zonificación y los usos actuales permite observar cómo el territorio ha respondido a estas directrices: qué áreas se consolidaron de acuerdo al modelo planteado, cuáles mantienen un bajo nivel de ocupación, y en qué lugares la presión inmobiliaria o turística generó tensiones con las limitaciones ambientales o con los usos previstos. Esta evaluación también brinda insumos para entender la relación entre las normas y la realidad, identificando los puntos en los que la planificación logró ordenar el desarrollo y aquellos en los que el desarrollo modificó la planificación.

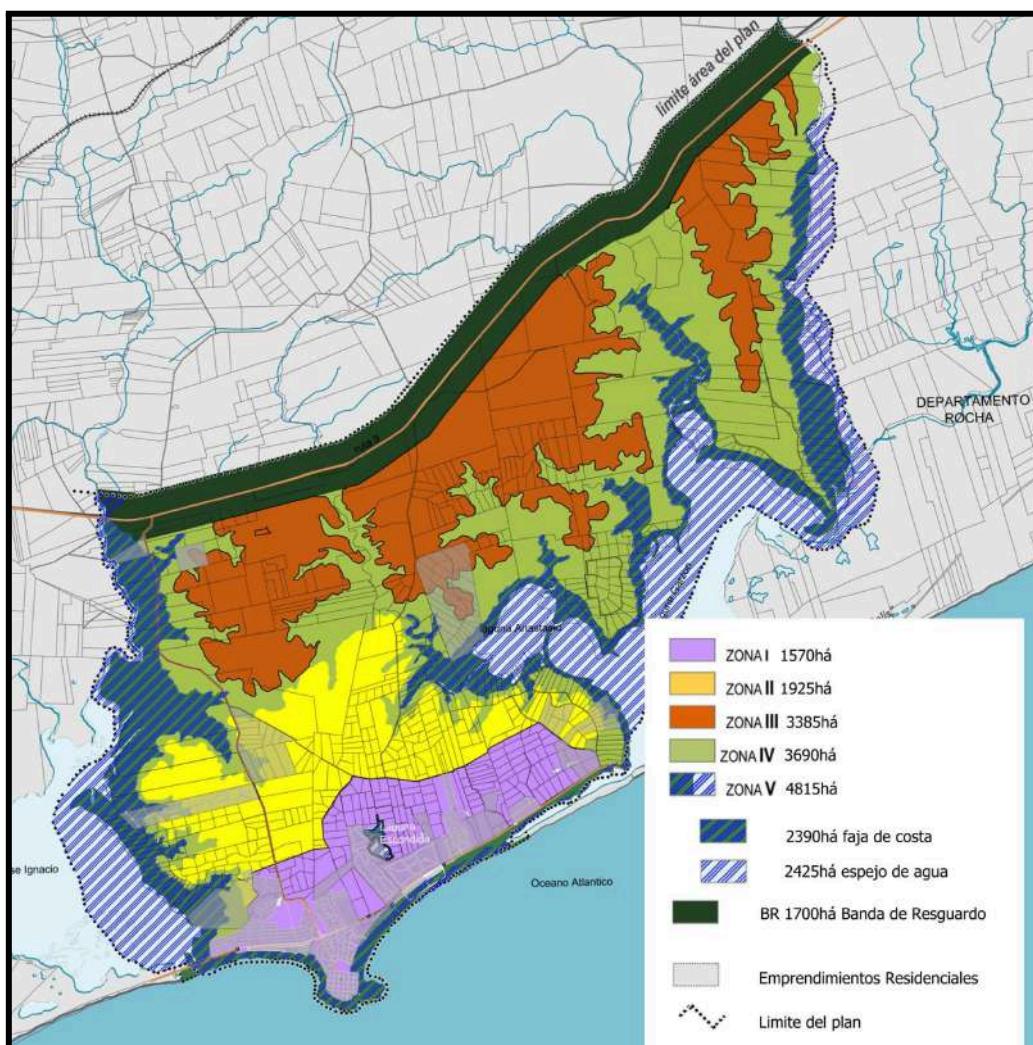


Imagen 18: Zonificación según el Dto. 3927/2014. Fuente: Intendencia de Maldonado (2013)

## **Zonificación**

Una de las grandes herramientas de ordenamiento territorial que tienen los IOTDS es la zonificación, en todos sus niveles. Esto permite aplicar restricciones y/o promociones de uso del suelo a los efectos de ordenar estratégicamente el mismo, potenciando las características del territorio y cuidando los factores vulnerables.

### **a) Zona 2.1. Costera Sur**

Incluye el pueblo de José Ignacio y sus barrios aledaños (La Juanita, Arenas de José Ignacio). Es la zona más urbanizada, donde se habilitan fraccionamientos y construcciones bajo ciertas condiciones de densidad y altura. Se subdivide en:

#### **Zonificación básica**

- a1) Subzona 2.1.1 Pueblo José Ignacio
  - Subzona 2.1.1.1 Amanzano fundacional
  - Subzona 2.1.1.2. Manzanas de fragilidad ecosistémica
- a2) Subzona 2.1.2 Barrios Jardín
  - Subzona 2.1.2.1. Áreas balnearias urbanizadas
  - Subzona 2.1.2.2. La Juanita
- a3) Subzona 2.1.3 Resto de la Zona Costera
  - Subzona 2.1.3.1 Suelo Suburbano
  - Subzona 2.1.3.2. Suelo Rural

#### **Subzonas en Régimen Particular a efectos del régimen de gestión de suelo**

- a) Zona de prioridad social
- b) Zonas de ordenamiento concertado
- c) Zona de prioridad patrimonial/ambiental
- d) Zonas de protección de cuerpos de agua y recursos hídricos
- e) Zona de protección del borde costero del frente marítimo
- f) Zona de promoción de actuaciones residencial campestre y turístico residencial

#### **Resto de la zona costera sur**

- a) zona reglamentada
- b) zona reglamentada 1a
- c) zona reglamentada 1b

### **b) Zona 2.2 . Chacras Marítimas**

Son áreas rurales con baja densidad, orientadas a usos residenciales o turísticos extensivos (chacras de recreo). Se regula el fraccionamiento con grandes superficies mínimas y limitaciones en las construcciones.

#### **Zonificación básica**

- Subzona 2.2.1 Baja
- Subzona 2.2.2 Media
- Subzona 2.2.3 Alta

#### **Subzonas en Régimen Particular a efectos del régimen de gestión de suelo**

- a) zona reglamentada
- b) zona de promoción de actuaciones residencial campestre y turístico residencial

**c) Zona 2.3 Chacras Norte**

Similar a la anterior, pero ubicada hacia el norte del territorio. Se mantiene como una zona de baja densidad, con criterios similares para evitar la expansión urbana desordenada.

**Sectores**

Chacras José Ignacio Norte

Chacras Garzón Norte

**Zonificación básica**

Subzona 2.3.1 Baja

Subzona 2.3.2 Media

Subzona 2.3.1 Baja

**Subzonas en Régimen Particular a efectos del régimen de gestión de suelo**

a) zona reglamentada

b) zona de promoción de actuaciones residencial campestre y turístico residencial

**d) Zona 2.4 Prioridad Ambiental**

Son áreas con **alto valor ecológico** que deben mantenerse sin urbanizar.

Pueden incluir humedales, áreas de amortiguación, corredores biológicos, o zonas de interés ambiental. Se prohíben los fraccionamientos urbanos y las construcciones.

**e) Zona 2.5 Protección de Cuerpos de Agua**

Comprende los bordes de la Laguna José Ignacio y la Laguna Garzón, además de otros cuerpos de agua menores. Tienen restricciones estrictas para evitar contaminación, erosión, o alteración del equilibrio hidrológico.

**f) Zona 2.6 Banda de Resguardo**

Comprende la faja de 1000 metros de ancho limitada por dos paralelas a ambos lados del eje de la Ruta Nacional N° 9.

Fuente: Intendencia de Maldonado (2022).

Propuesta de indicadores:

2.1 Evolución de la construcción en los predios por zona y subzona.

Indicadores:

- Cantidad de parcelas con nuevas construcciones por zona realizadas del 2014 al 2025.
- Cantidad de parcelas con nuevas construcciones por subzona de la zona Costera Sur del 2014 al 2025.

## 2.2 Evolución de las ZOC.

Indicadores:

- Cantidad de ZOC que se desarrollaron.

## 2.3 Modificaciones prediales por zona.

Indicadores:

- Cantidad de modificaciones prediales por zona del 2014 al 2025.

## 2.1 Evolución de la construcción en los predios según zona y subzona

El análisis de la **evolución de las construcciones según zona y subzona** permite observar con mayor precisión cómo se materializó el modelo territorial propuesto en el Plan. Mientras que la categorización del suelo define grandes áreas de uso, es en la escala zonal y subzonal donde se pueden identificar las diferencias en la intensidad de ocupación, los tipos de edificaciones que predominan y los sectores donde la presión inmobiliaria ha sido más notoria.

En este sentido, resulta relevante comparar la dinámica constructiva en las zonas urbanas consolidadas (como el casco fundacional de José Ignacio), frente a los barrios jardín y subzonas suburbanas, donde se esperaba un crecimiento más controlado y de baja densidad. Asimismo, el seguimiento de las construcciones en las chacras marítimas y norte permite verificar si se mantuvo el carácter extensivo previsto o si, por el contrario, se avanzó hacia una densificación no contemplada. Finalmente, en las áreas de prioridad ambiental y de protección de cuerpos de agua, la presencia o ausencia de edificaciones constituye un indicador directo del grado de cumplimiento de las restricciones establecidas.

En la tabla 18 se encuentra la **cantidad de parcelas con nuevas construcciones por zona realizadas del 2014 al 2025**.

| Costera Sur | Chacras Marítimas | Chacras Norte | Prioridad Ambiental | Cuerpos de Agua | Banda de Resguardo | TOTAL |
|-------------|-------------------|---------------|---------------------|-----------------|--------------------|-------|
| 524         | 20                | 2             | 4                   | 7               | 4                  | 561   |

Tabla 18: Construcciones por zona realizadas del 2014 al 2025. Fuente: Elaboración propia

En la imagen 19 se tiene una representación visual de los datos de la tabla 18 expresados en porcentajes sobre el total.



Imagen 19: Construcciones realizadas después del 2014 discriminadas por zona. Fuente: Elaboración propia

### **Análisis de la evolución de las construcciones por zonas**

#### **Zona 2.1 - Zona Costera Sur**

Como se puede observar en la tabla 18 y en la imagen 19, es la zona con mayor nivel de actividad constructiva dentro del ámbito del Plan. En este sector se concentran la mayoría de las nuevas edificaciones, lo que refleja una dinámica de consolidación sostenida a lo largo del período analizado. El crecimiento se produce principalmente dentro de las áreas ya urbanizadas y bajo los parámetros definidos por la normativa, que establece limitaciones de altura, retiros obligatorios.

#### **Zona 2.2 - Zona de Chacras Marítimas**

El número de construcciones registradas en esta zona es bajo en relación a la cantidad total de construcciones, representando un 4% El crecimiento observado es mínimo y no altera la estructura general del territorio. En términos de cumplimiento del Plan, los resultados son consistentes con el objetivo de preservar la naturalidad del entorno, con tan solo 20 nuevas construcciones en los 11 años de desarrollo.

#### **Zona 2.3 - Zona de Chacras Norte**

Esta zona presenta uno de los niveles más bajos de construcción del ámbito analizado. El Plan define aquí un régimen de gestión general con predominio de usos rurales, grandes parcelas y densidad reducida. La cantidad de edificaciones nuevas es mínima y no se

registran transformaciones que indiquen procesos de urbanización. Si bien el entorno es de carácter rural al igual que en Chacras marítimas, la diferencia radica en la lejanía de la Zona 2.3 con la costa.

#### Zona 2.4 – Zona de Prioridad Ambiental

En esta zona se observan 4 nuevas construcciones posteriores a la creación del plan, lo cual habría que analizar en profundidad a cada una con el propósito de ver si se alinean o no con los objetivos propuestos para dicha zona, ya que la misma fue impuesta “con el objeto de implementar la conservación y puesta en valor del patrimonio medioambiental, los ecosistemas y el patrimonio natural” (Intendencia de Maldonado, 2014).

#### Zona 2.5 – Zona de Protección de Cuerpos de Agua

En la Zona de Cuerpos de Agua se contabilizan 7 construcciones nuevas, un número bajo, pero relevante dada la alta sensibilidad ambiental de estos espacios. El plan menciona que en la Zona de Protección de Cuerpos de Agua “*no se admite la realización de construcciones de vivienda o alojamiento*” (Intendencia de Maldonado, 2022). Sin embargo dice que con un “*previo estudio de impacto, se podrán admitir pequeñas escalas de intervención en edificaciones o variaciones topográficas, que no afecten las condiciones del lugar...*” Intendencia de Maldonado (2022).

Se observaron construcciones de gran porte, lo que contradice al plan en cuanto a que se podrán admitir pequeñas escalas de intervención. En este sentido, el comportamiento constructivo de esta zona se ajusta parcialmente a los objetivos del plan.

#### Zona 2..6 Banda de Resguardo

Para esta zona el Plan dice que “*no se admitirán, en general, construcciones en la Banda de Resguardo (BR) ni se pueden realizar variaciones de topografía o de ambiente natural*” (Intendencia de Maldonado, 2014). Sin embargo plantea que “*podrá admitirse la instalación de paradores, hoteles de campo o similares, previo estudio de impacto territorial, en el cual se valorarán los aspectos ambientales y en especial de paisaje*” (Intendencia de Maldonado, 2014).

En ésta zona se encontraron 4 edificaciones nuevas, que se tratan de usos de suelo permitidos según el Plan, según lo que se pudo encontrar en la web, en sitios de hotelería y turismo.

## Subzonas de la Zona Costera Sur

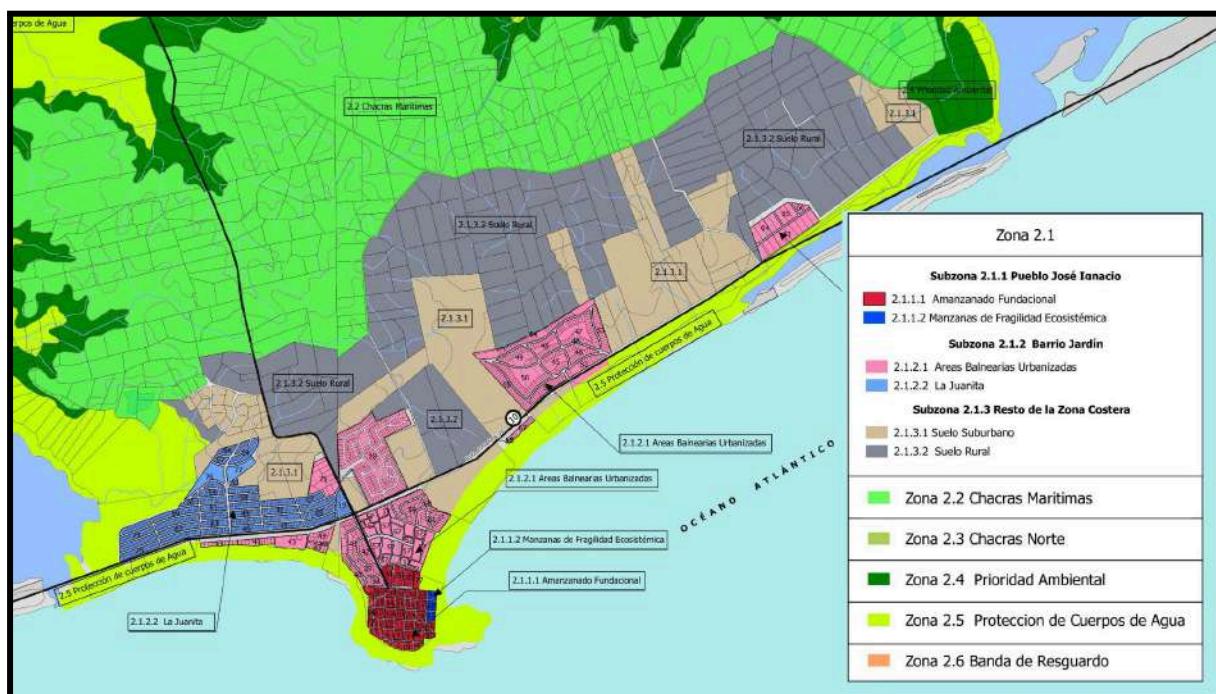


Imagen 20: Subzonas de la Zona Costera Sur. Fuente: Intendencia de Maldonado (2022)

Tras analizar en forma general la evolución de la construcción por zonas, se observa que la Zona Costera Sur es la que más se desarrolló, y que la misma tiene diferentes subzonas (ver imagen 20) con territorios muy diferenciados en cuanto a servicios y equipamientos.

Se tiene entonces el indicador de **cantidad de parcelas con nuevas construcciones por subzona de la zona Costera Sur del 2014 al 2025** (Parcelas construidas).

| Subzona                                     | Parcelas construidas |
|---|----------------------|
| 2.1.1.1 Amanzano Fundacional                | 44                   |
| 2.1.1.2 Manzanas de Fragilidad Ecosistémica | 4                    |
| 2.1.2.1 Áreas Balnearias Urbanizadas        | 62                   |
| 2.1.2.2 La Juanita                          | 397                  |
| 2.1.3.1 Suelo Suburbano                     | 6                    |
| 2.1.3.2 Suelo Rural                         | 11                   |
| <b>Total</b>                                | <b>524</b>           |

Tabla 19: Cantidad de parcelas construidas por subzona de la zona Costera Sur del 2014 al 2025. Fuente: Elaboración propia

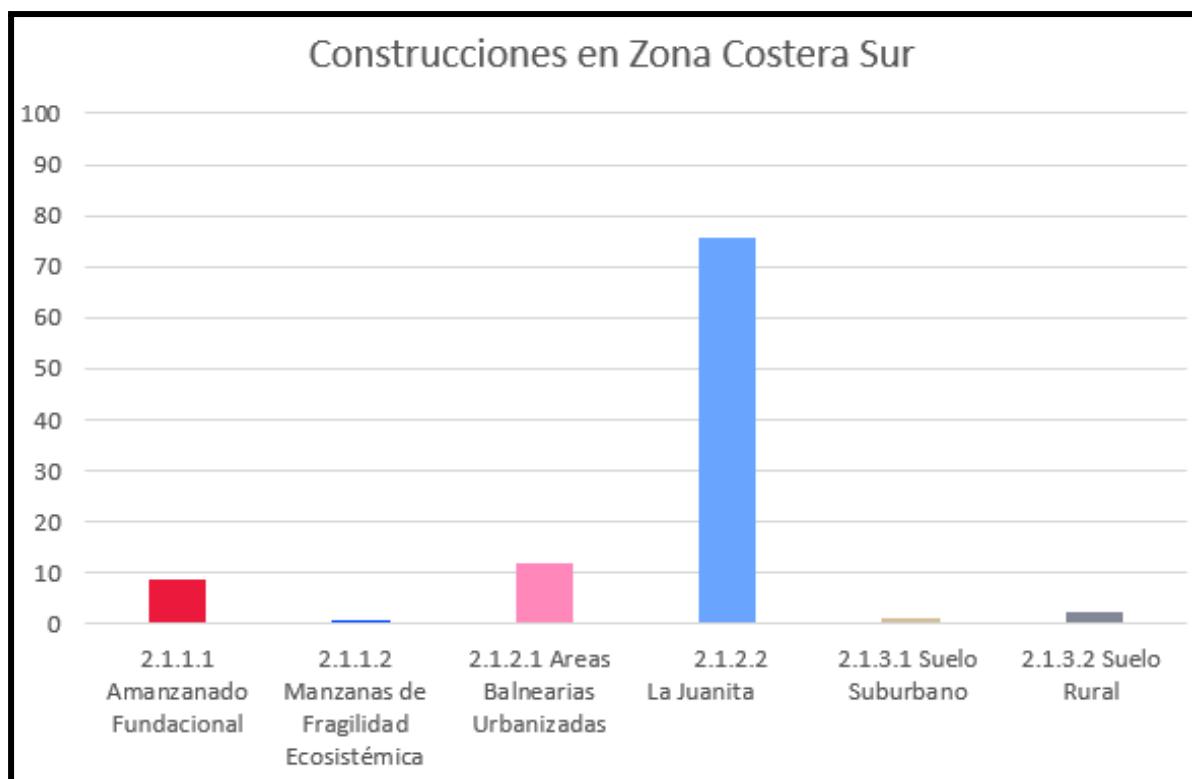


Imagen 21: Porcentaje de parcelas construidas por subzona dentro de la Zona Costera Sur del 2014 al 2025. Fuente: Elaboración propia.

### **Análisis de la evolución de las construcciones por subzonas de la Zona Costera Sur**

#### **Subzona 2.1.1.1 - Amanzando Fundacional (44 construcciones)**

El casco fundacional presenta un nivel de crecimiento moderado en comparación con otras subzonas (ver tabla 19) pero consistente con su superficie y con su estructura consolidada. Teniendo en cuenta que es la subzona que se encontraba más desarrollada en 2014 (ver imagen 22) es la subzona que ofrece menor cantidad de parcelas baldías para edificar. El desarrollo se ajusta mayormente a la morfología urbana preexistente y refleja procesos de recambio o consolidación interna, más que una expansión territorial. Esto indica que la planificación logró preservar la escala del tejido histórico sin impedir su renovación.

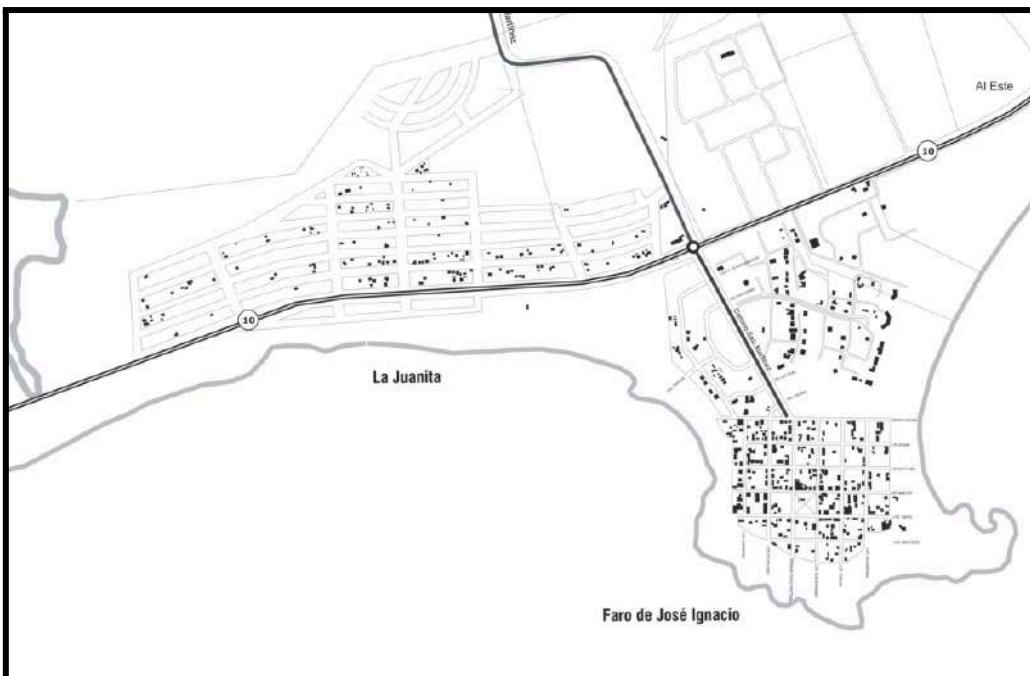


Imagen 22: Construcciones en áreas urbanas del plan. Fuente: Intendencia de Maldonado (2012).

#### Subzona 2.1.1.2 - Manzanas de Fragilidad Ecosistémica (4 construcciones)

La presencia de solamente cuatro construcciones no debe interpretarse como una falta de presión inmobiliaria, sino como un resultado esperable considerando que esta subzona está compuesta únicamente por tres manzanas, con una disponibilidad territorial extremadamente reducida. El bajo nivel de edificación se explica tanto por esta limitación física como por las fuertes restricciones normativas, como por ejemplo que “*para estas manzanas se dispone en forma obligatoria la construcción de casas sobre pilotes, livianas y estructuralmente adaptadas a un ambiente costero de alta energía*” (Intendencia de Maldonado, 2014). Además, las cuatro construcciones realizadas cumplen con lo establecido en el plan, que prohíbe actividades como hospedaje o usos turísticos intensivos. Esto confirma que en áreas pequeñas y ambientalmente frágiles, el instrumento logró un adecuado nivel de protección.

#### Subzona 2.1.2.1 - Áreas Balnearias Urbanizadas (62 construcciones)

Este sector presenta un crecimiento controlado y coherente con el modelo previsto. Las 62 construcciones muestran una consolidación progresiva que respeta el carácter de baja densidad propio de este tipo de urbanización. La superficie relativamente amplia, combinada con una normativa más flexible que en el casco fundacional, favorece un desarrollo de baja densidad ocupacional con respecto a otras.

#### Subzona 2.1.2.2 - La Juanita (397 construcciones)

La Juanita constituye la subzona más extensa y con mayor disponibilidad de lotes del área costera, razón por la cual concentra la inmensa mayoría de las construcciones. Esto evidencia una fuerte presión inmobiliaria que superó la intención original del instrumento, derivando en ajustes normativos posteriores para regularizar usos no contemplados inicialmente (cambios en limitaciones para viviendas unifamiliares). La subzona se consolidó como un polo residencial-turístico de alta demanda.

#### Subzona 2.1.3.1 - Suelo Suburbano (6 construcciones)

A pesar de que el área destinada a suelo suburbano es amplia, registra sólo seis nuevas construcciones. La baja ocupación sugiere que el mercado no encontró atractivo suficiente en esta franja, priorizando zonas con mayor consolidación o cercanía al frente costero.

#### Subzona 2.1.3.2 - Suelo Rural (11 construcciones)

Este sector presenta una superficie considerable, orientada originalmente a mantener usos extensivos. Las 11 construcciones registradas representan un nivel bajo de ocupación en proporción al tamaño de la subzona, lo cual indica que la función rural del área se mantuvo en gran medida. Parte de estas edificaciones puede vincularse a usos residenciales dispersos, pero no a procesos de urbanización intensiva.

### 2.2 Evolución de las ZOC.

**Según el Plan, las zonas de ordenamiento concertado son “ámbitos de suelo en régimen especial de gestión considerados como áreas de oportunidad para su desarrollo. Se plantea su desarrollo por iniciativa privada y se aspira su planeamiento y ejecución por cooperación público-privada. Su delimitación queda establecida en la cartografía, identificadas por las iniciales ZOC.”** (Intendencia de Maldonado, 2014)

*“En las áreas de territorio delimitadas como Zona de Ordenamiento Concertado, tanto la Intendencia como los propietarios tendrán la iniciativa para la formulación de anteproyectos de los instrumentos de ordenamiento territorial que correspondan según su localización atendiendo a las determinaciones estructurales del Plan.”* (Intendencia de Maldonado, 2014)

A partir de la evaluación territorial realizada, resulta de gran importancia realizar un análisis del impacto de la incorporación de algunos sectores del territorio en las Zonas de Ordenamiento Concertado, dentro del modelo territorial propuesto por el plan.

Este análisis se debe a que las ZOC fueron diseñadas como ámbitos estratégicos de desarrollo, bajo un régimen especial de gestión, con el objetivo de que se desarrolle el crecimiento urbano de forma ordenada y cooperada con la participación público-privada. Uno de los objetivos del plan es "impulsar la cooperación público-privada" (Intendencia de

Maldonado, 2014), y como las ZOC se basan en eso, analizar su evolución implicaría, en cierta medida, verificar si se cumplió uno de los objetivos propuestos por el Plan.

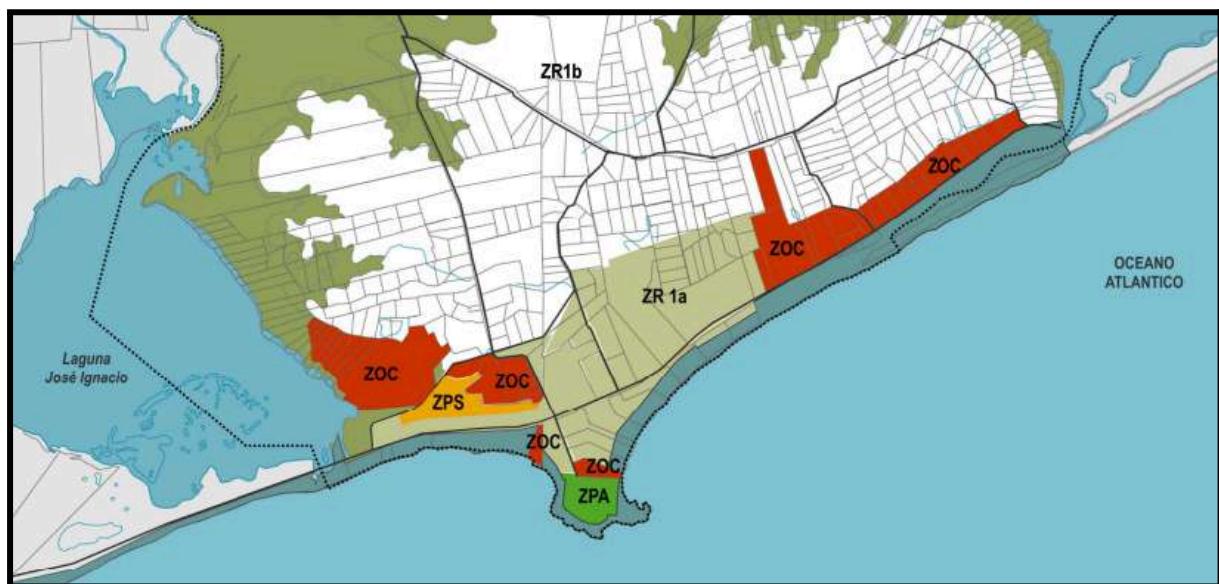


Imagen 23: Ubicación de las ZOC en el ámbito del plan. Fuente: Intendencia de Maldonado (2014).

1. La primera ZOC objeto de este análisis se encuentra contigua al casco fundacional de Jose Ignacio, la cual debido a su ubicación dentro del ámbito del Plan constituye una zona de alto interés, por lo cual se esperaría un avanzado estado de desarrollo, a pesar de que el fraccionamiento que dió lugar a la urbanización de la misma fue realizado hace tan solo cinco años.

*La ZOC contigua al área amanzanada del Pueblo José Ignacio es un área de reserva para la expansión del casco amanzanado. Por ello las características de su estructura deberá reproducir los rasgos generales del tejido, originando la transición con los tejidos linderos de la urbanización Santa María de los Médanos y Faro Bahía. La estructura territorial del sector a urbanizar deberá garantizar la continuidad de la infraestructura, en particular la circulatoria, tanto vehicular como peatonal (un atravesamiento vehicular entre el casco amanzanado y Santa María de los Médanos y senda peatonal en el borde con la playa), además del ensanche de ambas calles perpendiculares a la costa. El amanzanado, la ocupación de suelo y la densidad de edificación deberán integrarse a la morfología del Pueblo José Ignacio. (Intendencia de Maldonado, 2014)*

Lo anteriormente mencionado se ve reflejado en la realidad con la imagen satelital del 2025, ya que la ZOC contigua al casco tiene características similares a las del casco fundacional en cuanto a dimensiones, ocupación y a su vez generando una transición continua con la infraestructura vial y circulatoria. Debido a esto, se podría decir que la ZOC ejecutada contribuyó al modelo territorial deseado, ya que se mejoró la conectividad vial con Faro Bahía, no siendo así con Santa María de los Médanos, se respetó la morfología propuesta y hubo beneficios en términos de infraestructura pública. Esto último se debe a que el plan

considera que existe una saturación vehicular sobre la calle Los Cisnes, por lo que su ensanche así como la apertura de calles transversales a esta contribuyen a descongestionar vehicularmente dicha zona.



Imagen 24: Imagen satelital del 2013 de la ZOC contigua al casco fundacional de Jose Ignacio. Fuente: Google Earth Pro.

Con la imagen 24 se observa la situación en que se encontraba dicha zona cuando todavía no había sido intervenida, ni siquiera con el fraccionamiento en lotes, el cual se realizó en el año 2020.



Imagen 25: Imagen satelital del 2025 de la ZOC contigua al casco fundacional de Jose Ignacio. Fuente: Google Earth Pro.

La imagen 25 muestra la apertura efectiva de calles y construcciones nuevas en la ZOC contigua al casco, evidenciando la materialización parcial de la estructura territorial prevista por el plan.

Claramente hay un desarrollo efectivo que se mantiene hasta la fecha en la zona, ya sea con construcciones como también modificaciones prediales como fusiones o reparcelamientos, a pesar de que el suelo de la misma pasó a ser de categoría urbana tan solo en 2018 mediante una resolución de la Intendencia, y se fraccionó en lotes hace tan solo 5 años. Esto se debe a lo mencionado anteriormente, en cuanto a que se trata de una zona de gran interés para desarrollos inmobiliarios.

**2.** En las imágenes satelitales 26 y 27 que se adjuntan a continuación se observa otra ZOC delimitada por el plan. Dicha zona, por lo que se puede observar, no ha tenido desarrollo más que alguna mutación catastral de escasas parcelas como fraccionamientos. Esto último surge de un estudio catastral de dicha zona en geoCatastro.

Esta zona se encuentra una parte categorizada como rural y otra parte como urbana, en ninguna de las dos se evidencia un desarrollo.



Imagen 26: Imagen satelital del 2013 de la ZOC contigua a La Juanita. Fuente: Google Earth Pro.

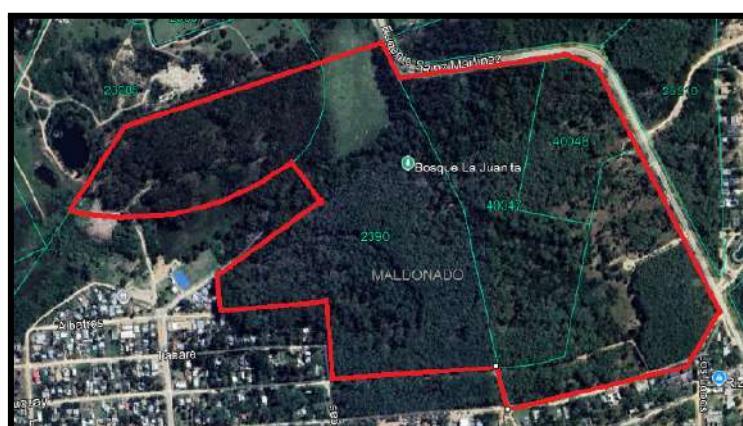


Imagen 27: Imagen satelital del 2025 de la ZOC contigua a La Juanita. Fuente: Google Earth Pro.

3. Otra ZOC corresponde al inmueble categorizado como suburbano por el plan y empadronado con el número 21041. En el mismo tampoco se evidencia desarrollo alguno. Cabe mencionar que el inmueble pasó de categoría de suelo suburbana a urbana por resolución de la intendencia de Maldonado en el año 2018, en la cual se menciona que es una corrección de categoría de suelo, tanto de este inmueble como de la zona correspondiente a la primera ZOC descrita anteriormente, contigua al casco fundacional.

En las siguientes imágenes satelitales 33 a y b correspondientes a los años 2013 y 2025 respectivamente se observa lo anteriormente detallado.



Imágenes 28 a y b: A la izquierda imagen satelital del 2013 y a la derecha imagen satelital del 2025. Fuente: Google Earth Pro.

4. En la siguiente ZOC no se observa un desarrollo significativo. En dicha zona se hallan predios en diversas categorías de suelo, como suelo rural potencialmente transformable, suburbano y urbano. A su vez se encuentra un predio con un PAI en proceso.

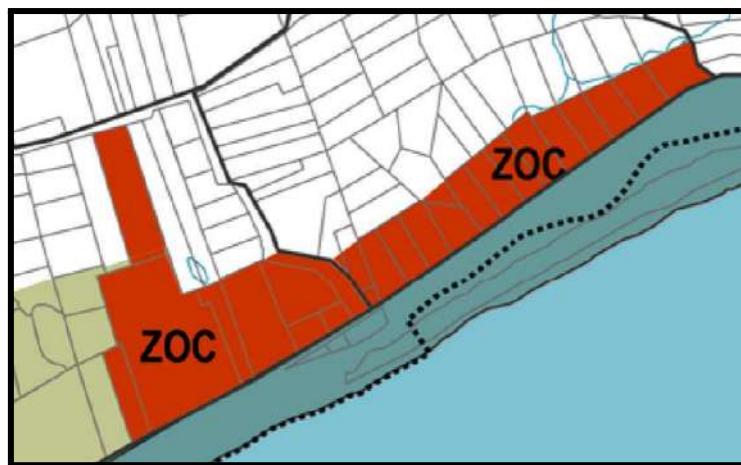


Imagen 29: Delimitación de ZOC. Fuente: Intendencia de Maldonado (2014).

En las siguientes imágenes satelitales 30 a y b del 2013 y 2025 respectivamente se observa la parte de suelo urbano de la ZOC mencionada anteriormente, donde claramente no hay desarrollo alguno, ni siquiera apertura de calles.



Imágenes 30 a y b: A la izquierda imagen satelital del 2013 de la zona urbana de la ZOC y a la derecha imagen satelital del 2025. Fuente: Google Earth Pro.

5. Por último, en ésta ZOC tampoco se hallaron cambios significativos, solo se observan escasas chacras marítimas construidas en años recientes. Dicha zona se enmarca en la zona de protección de cuerpos de agua, donde no se admite la realización de construcciones de vivienda o alojamiento, se podrán autorizar intervenciones en edificaciones a pequeña escala, contando con estudio de impacto ambiental previo. Toda construcción que se autorice deberá garantizar el libre movimiento de las aguas y el funcionamiento de las dinámicas naturales y la continuidad física del ecosistema.



Imagen 31: Delimitación de ZOC. Fuente: Intendencia de Maldonado (2013).

### **Resumen de evolución de las ZOC**

Sin ser la ZOC contigua al casco fundacional, en las restantes se observa que los cambios que han habido corresponden a modificaciones prediales escasas como lo son fraccionamientos, fusiones o reparcelamientos, pero no resultan efectivos ya que no se observan nuevas construcciones, emprendimientos, apertura de calles, entre otros, como si se ve reflejado en la zona contigua al casco fundacional.

En síntesis, **cantidad de ZOC que se desarrollaron: 1**

El escaso desarrollo de estas zonas plantea interrogantes sobre su viabilidad práctica, la efectividad de los mecanismos de activación y el atractivo que representan para los actores privados.

Del análisis territorial surgen entonces distintos patrones entre las ZOC. Mientras algunas han tenido un desarrollo significativo en cuanto a apertura de calles, fraccionamientos o construcciones, otras han permanecido inactivas o con escaso desarrollo. Esto podría revelar que la zonificación por sí sola no es suficiente para llevar a cabo el desarrollo deseado si no se acompaña de otros instrumentos de gestión territorial, incentivos, entre otros factores, como si los tuvo la ZOC contigua al casco fundacional, donde intervino la Intendencia transformando la categoría de suelo de la ZOC de suburbana a urbana.

Una posible causa de la escasa intervención en algunas ZOC podría ser su categoría de suelo, donde la mayoría que no se desarrollaron tienen categoría de suelo Suburbano o rural potencialmente transformable. Esto podría traer consigo ciertas limitaciones si se quiere que esas zonas se desarrolleen. Por ejemplo, el área mínima de fraccionamiento en categoría de suelo suburbana es considerablemente mayor que en suelo urbano, y por otro lado, no está previsto que dichas zonas sean urbanizadas, ya que no cuentan con atributo potencialmente transformable a urbano.

### 2.3 Modificaciones prediales por zona.

Al igual que se realizó para el capítulo de categoría de suelo, se realiza un estudio de las modificaciones prediales por zona, ya que las mismas plantean ordenanzas específicas que desalientan dichas modificaciones con el fin de preservar y expandir los espacios públicos, así como priorizar la protección ambiental.

En la tabla 20 se observa el indicador de **cantidad de modificaciones prediales por zona del 2014 al 2025**.

| Zona     | 2.1 | 2.2 | 2.3 | 2.4 | 2.5 | 2.6 | TOTAL |
|----------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-------|
| Frac.    | 20  | 6   | 3   | 7   | 7   | 1   | 44    |
| Fusiones | 48  | 4   | 1   | 0   | 0   | 0   | 53    |
| Repar.   | 9   | 2   | 1   | 1   | 1   | 1   | 15    |
| TOTAL    | 77  | 12  | 5   | 8   | 8   | 2   | 112   |

Tabla 20: Modificaciones prediales por zona del 2014 al 2025. Fuente: Elaboración propia.

En la tabla 20 se observan las modificaciones prediales por zona desde la fecha de aprobación del plan en 2014 a la fecha de evaluación del plan en 2025. La mayoría de las modificaciones prediales se encuentran en la zona 2.1 representando el 69% del total. Esto confirma la tendencia que se analizó en el punto 2.1, donde se detectó que la zona con mayor desarrollo es la Zona Costera Sur.

En el decreto modificativo del plan de 2022 dice que "la faja de 150 metros de la costa del Océano Atlántico y las Lagunas de José Ignacio y Garzón será librada al uso público en cualquier operación de división de suelo." (Intendencia de Maldonado, 2022). Esto no se cumplió en algunos casos, por ejemplo, en los casos de fraccionamiento de las parcelas rurales padrón N° 41850 y 29881.

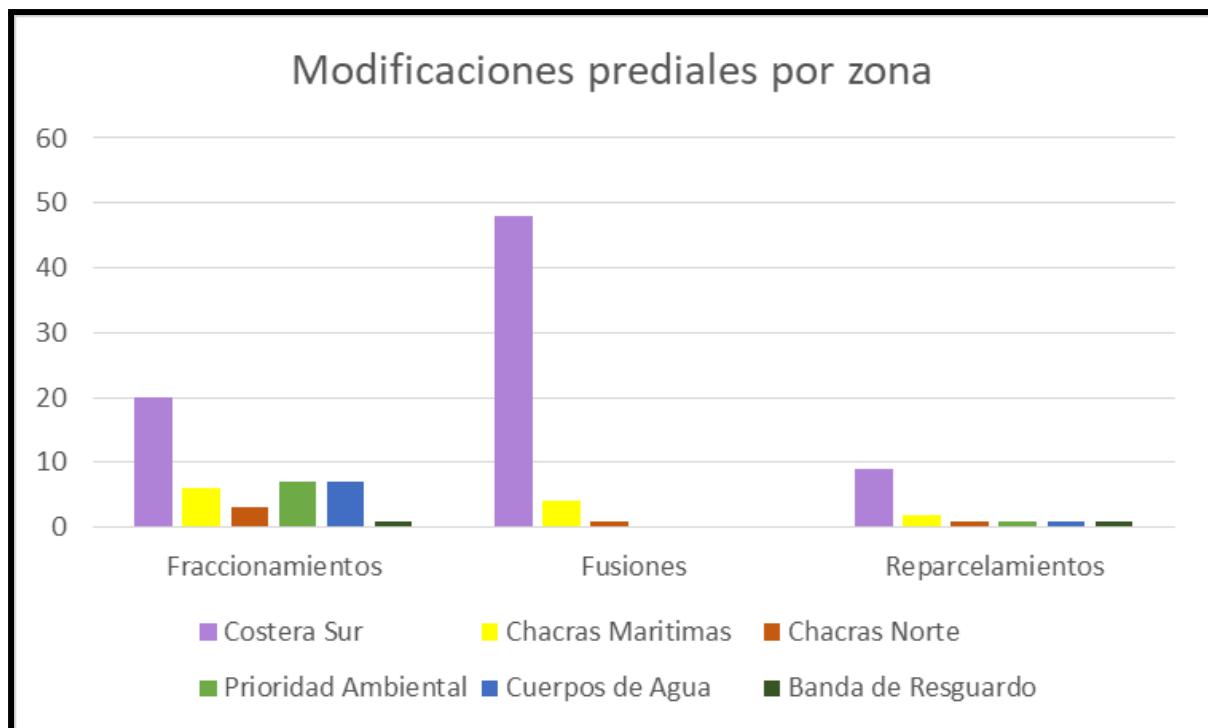


Imagen 32: Modificaciones prediales por zona del 2014 al 2025. Fuente: Elaboración propia.

### **3. Desarrollo de la Juanita**

La Juanita, delimitada como subzona 2.1.2.2 (Barrios Jardín) en el Plan, es un enclave urbano costero caracterizado por su proximidad al Océano Atlántico, su diseño de amanazamiento y fraccionamiento, y su rol parcial como zona de prioridad social (ZPS). Esta zona presenta una alta densidad de construcciones residenciales y de hospedaje, con normativas que limitan las mismas.

El Plan busca promover el mejoramiento habitacional y urbano, asegurar la regularidad dominial, facilitar el acceso a dotaciones y servicios de calidad (como agua potable, saneamiento y energía), y fomentar una zona comercial-residencial mixta con restricciones en usos comerciales para preservar el carácter residencial.

Evaluar La Juanita es esencial debido a su intensa actividad constructiva, que representa el 71% de todas las nuevas construcciones en el ámbito del plan que se realizaron desde la fecha de aprobación del Plan (2014) hasta la fecha de evaluación (2025), generando presiones sobre el ecosistema costero y lagunar, potencialmente afectando la biodiversidad, el paisaje y la calidad de vida.

Esta revisión permite identificar desviaciones normativas, asegurar la inclusión social mediante el acceso equitativo a servicios, y fomentar que La Juanita mantenga su esencia de balneario pese a los grandes cambios que se presentan. En un contexto de expansión urbana, esta evaluación contribuye a la implementación efectiva del Plan, evitando la saturación desordenada que podría comprometer la sostenibilidad a largo plazo.

Tras la publicación del decreto que aprobó el plan (2014), se prohibió en determinadas manzanas de la localidad de La Juanita la construcción de viviendas unifamiliares en terrenos con una superficie mayor a 500 metros cuadrados (Intendencia de Maldonado, 2014), con el fin de no disminuir la densidad de población. Sin embargo el Art. 18 del Decreto N° 4060/2022 modificó esta disposición en el sentido que a partir de entonces no se permite la construcción de viviendas unifamiliares en dichas manzanas, en inmuebles con una superficie mayor de 1000 metros cuadrados (Intendencia de Maldonado, 2022).

Considerando lo anteriormente mencionado sobre el aumento en la superficie de terreno permitida para edificar viviendas unifamiliares, y que las fusiones fueron la modificación predial predominante en suelo urbano, representando el 68% de todas las modificaciones prediales efectuadas en dicho suelo, resulta pertinente analizar en detalle el comportamiento de las fusiones en La Juanita, así como las tendencias en cuanto a superficie total de lotes fusionados para distintos períodos de tiempo.

#### Propuesta de indicadores:

##### 3.1 Fusiones (unificación de parcelas).

Indicadores:

- Cantidad de fusiones realizadas en La Juanita.
- Cantidad de fusiones por año según tres períodos.

- Superficie que representan las fusiones.
- Metros cuadrados fusionados por año.

### 3.2 Evolución de las construcciones.

Indicadores:

- Cantidad de parcelas construidas en La Juanita.
- Cantidad de parcelas construidas por año según dos periodos distintos.

### 3.3 Viviendas unifamiliares.

Indicadores:

- Cantidad de viviendas unifamiliares construidas en parcelas resultantes de fusiones posteriores a 2014, en manzanas en las cuales no está permitido.

### 3.4 Evolución de población permanente

Indicadores:

- Porcentaje que representa la población permanente actual en La Juanita con respecto a la proyectada en la totalidad del ámbito del plan para el 2025.

## 3.1 Fusiones (unificación de parcelas)

Para llevar a cabo esta sección del análisis se procede en una primera instancia a tratar de identificar visualmente en geoCatastro los inmuebles que fueron fusionados, ya que se distinguen del resto al tener una superficie mayor o una forma irregular.

Una vez que se identifique el número de padrón resultante de los inmuebles que fueron fusionados se procede a buscar los planos de mensura fusión de dichos inmuebles en el sitio del MTOP, a efectos de extraer información tal como la superficie resultante de la fusión, año en que se llevó a cabo, entre otros.

Con el fin de asociar puntos de inflexión en las tendencias asociadas a las fusiones con cambios en la normativa, se estudian tres periodos distintos. El primero abarca de 1970 a 2014, ya que 1970 es el año donde se realiza el fraccionamiento original de La Juanita que da origen a los lotes, mientras que 2014 es la fecha de la publicación del decreto del Plan. El segundo cubre del 2014 al 2022, siendo en este último año que se publica el decreto modificativo del plan, en el cual se modifican disposiciones relativas a fusiones, ya mencionado al inicio de éste apartado. Finalmente, el tercer periodo comprende del 2022 al 2025, fecha de evaluación del plan.

En la tabla 21 se proponen los siguientes indicadores:

- **Cantidad de fusiones realizadas en La Juanita** (cantidad de fusiones)

- **Cantidad de fusiones por año según tres períodos** (cantidad de fusiones por año)
- **Superficie que representan las fusiones** (Área total que representan las fusiones ( $m^2$ )).
- **Metros cuadrados fusionados por año.**

| Período      | Cantidad de años transcurridos | Cantidad de fusiones | Cantidad de fusiones por año | Área total que representan las fusiones ( $m^2$ ) | Porcentaje sobre la sup. total fusionada (84.480 $m^2$ ) | Metros cuadrados fusionados por año |
|--------------|--------------------------------|----------------------|------------------------------|---|--|-------------------------------------|
| 1970 - 2014  | 44                             | 21                   | 0,5                          | 28.095  | 33%  | 637                                 |
| 2014 - 2022  | 8                              | 17                   | 2,0                          | 30.625  | 36%  | 3.828                               |
| 2022 - 2025  | 3                              | 10                   | 3,3                          | 25.760  | 31%  | 8.587                               |
| <b>TOTAL</b> |                                |                      |                              | <b>84.480</b>                                     |  |                                     |

Tabla 21: Fusiones realizadas en La Juanita. Fuente: Elaboración propia.

#### Períodos 1970-2014 y 2014-2022

En primer lugar se observa que la **cantidad de fusiones por año** se cuadruplicó del primer al segundo periodo, un cambio importantísimo. A pesar de que el total de fusiones y la superficie total de parcelas fusionadas no tiene gran diferencia, es claro que hubo una aceleración en el desarrollo, contrario al primer periodo donde hubo un crecimiento lento y fragmentado.

Por otro lado, el índice de **metros cuadrados fusionados por año** aumentó drásticamente, más aún que el índice de **cantidad de fusiones por año**. Teniendo en cuenta el índice que resulta del cociente entre **área total que representan las fusiones ( $m^2$ )** y **cantidad de fusiones**, que indica el **promedio de la superficie de lote resultante** para todo el periodo, siendo para el primer periodo de 1.339 $m^2$ , mientras que para el segundo periodo es de 1.801 $m^2$ , es decir un incremento en área de los lotes resultantes de aproximadamente 34%.

#### Períodos 2014-2022 y 2022-2025

Nuevamente se observa un aumento en la **cantidad de fusiones por año**, del 65% aproximadamente del segundo al tercer periodo. En éste último se pronuncia aún más la diferencia en **metros cuadrados fusionados por año**, con un incremento respecto al periodo anterior del 125%, lo cual llama la atención. Analizando nuevamente el **promedio de la superficie de lote resultante** para todo el periodo, resulta que para el tercero es de

2.576m<sup>2</sup>, es decir un incremento con respecto al segundo del 43%, y del 92% con respecto al primer periodo.

En resumen, las fusiones no sólo son cada vez más frecuentes, sino que los lotes resultantes son cada vez más grandes, una tendencia que lleva a pensar cómo se verá a futuro el parcelario de La Juanita. Este crecimiento tanto de las fusiones como también del área fusionada está sin duda relacionado con el decreto modificativo de 2022, donde se permiten viviendas unifamiliares en terrenos con más superficie con respecto al decreto del plan en 2014.

El promedio de superficie del lote resultante del último periodo (2576 m<sup>2</sup>) está muy por encima de la superficie de terreno donde se permiten viviendas unifamiliares (1000 m<sup>2</sup>), lo que lleva a pensar que en dichos terrenos se implantarían construcciones de hospedaje, comerciales o similares.

### 3.2 Evolución de las construcciones.

En un contexto de crecimiento urbano de la zona de La Juanita, analizar la evolución de las construcciones permite a la Intendencia desalentar la aglomeración de edificaciones mediante nueva normativa. Dichas construcciones ya no son pequeñas casas de balneario, sino que se trata de grandes edificaciones que impactan seriamente las visuales de la costa. La importancia de esta evaluación radica en asegurar que las construcciones contribuyan al desarrollo urbano sostenible, evitando afectar el ecosistema costero y lagunar, mientras se promueve la inclusión social mediante el acceso equitativo a servicios básicos y la preservación del paisaje natural.

Del total de las parcelas construidas 220 están dentro de la Zona de Prioridad Social.

En la tabla 22 se muestran la cantidad de parcelas construidas en La Juanita según dos períodos distintos, de 1970 al 2014 y del 2014 al 2025. Se estudian estos períodos por lo anteriormente mencionado en el apartado de fusiones, sin tener en cuenta el 2022 ya que el decreto modificativo del plan de ese año no modifica sustancialmente la normativa edilicia. También se indica por cuantas parcelas urbanas estaba conformada La Juanita en el 2014, según datos extraídos de los documentos del plan, y cuantas parcelas la conforman en el 2025, según datos extraídos de la DNC. En base a esto se calcula el **Índice de parcelas construidas por año** para los dos períodos.

En la tabla 22 se proponen los siguientes indicadores:

- **Cantidad de parcelas construidas en La Juanita** (Parcelas construidas).
- **Cantidad de parcelas construidas por año según dos períodos distintos** (Parcelas construidas por año).

| Período     | Cantidad de años transcurridos | Parcelas totales | Parcelas construidas | Parcelas construidas por año |
|-------------|--------------------------------|------------------|----------------------|------------------------------|
| 1970 - 2014 | 44                             | 1332             | 201                  | 4.6                          |
| 2014 - 2025 | 11                             | 1308             | 397                  | 36.10                        |

Tabla 22: Parcelas construidas en La Juanita. Fuente: Elaboración propia.

El índice de Parcelas construidas por año creció, con un incremento importante de aproximadamente 78,5%, considerando que al ritmo actual restarían menos de 20 años para que se encuentren edificadas el 100% de las parcelas de La Juanita, sin tener en cuenta las posibles fusiones que como ya vimos son un factor considerable. Este crecimiento no se debe al plan, sino a una fuerte presión inmobiliaria en la zona.

En la tabla 23 se realiza un análisis del estado de las DJCU de las construcciones que se realizan en la Juanita del año 2014 al 2025, diferenciando según las construcciones que tienen DJCU vigente, no vigente (vencida o nunca tuvo), o vigente pero figuran como terrenos baldíos aun teniendo construcciones.

|                                 | Vigente   | No vigente | DJCU vigente baldío |
|---------------------------------|-----------|------------|---------------------|
| Cantidad de predios construidos | 155 (39%) | 242 (61%)  | 39 (10%)            |
| Total                           | 397       |            |                     |

Tabla 23: Estado de las DJCU de las construcciones en La Juanita a julio del 2025. Fuente: Elaboración propia.

Solo 39% de parcelas urbanas construidas post 2014 tienen DJCU vigente, contraviniendo el Art. 178 de la Ley 17.296, que requiere la presentación de DJCU para predios urbanos. El 61% no vigente y 10% figurando como baldío pese a tener construcciones, posiblemente por irregularidades o falta de actualización catastral, entorpeciendo el cálculo de valores catastrales y control urbanístico.

Si bien la Intendencia de Maldonado no utiliza los valores catastrales proporcionados por la DNC para el cálculo de la contribución inmobiliaria, los mismos si se utilizan para el cálculo de otros tributos, como ITP, Impuesto de Primaria, Timbres Profesionales para la inscripción de Planos de Mensura, entre otros. Ésta fuga de recursos iría en contra del literal m del Art. 7 del Dto. 3927/014 “apuntar a la equilibrada distribución de cargas y beneficios”.

### 3.3 Viviendas unifamiliares

Las modificaciones del plan en 2022 son en parte una respuesta a la cantidad de fusiones y al desarrollo de viviendas cada vez más grandes destinadas a pocas personas, impulsado por el mercado y la presión inmobiliaria. Esto podría limitar la oferta de viviendas más pequeñas y accesibles en esas zonas, afectando la diversidad social. Es por ello que se corrobora el cumplimiento específicamente para los casos de construcciones levantadas en lotes creados por fusiones posteriores a 2014.

De las 17 unificaciones de padrones que se realizaron del 2014 al 2022, en 15 de ellas se realizaron nuevas construcciones, lo que representa un 88% de las fusiones. De esas 15, 5 se encuentran en manzanas en las que no se permitía construir viviendas unifamiliares en terrenos con una superficie mayor a 500 metros cuadrados. Se pudo verificar mediante datos catastrales como DJCU, donde se declara el destino de las construcciones, así como sitios web de hotelería, que dichos inmuebles corresponden a hospedaje, lo cual se alinea con las restricciones impuestas por el plan.

En el periodo 2022 al 2025, se registraron un total de 12 fusiones de inmuebles, en 9 de éstas se realizaron nuevas construcciones, lo que representa un 75% del total. de esas 9, 3 se encuentran en manzanas donde no está permitido construir viviendas unifamiliares en terrenos de área mayor a 1000 metros cuadrados; en ninguna de ellas se construyeron viviendas de esas características, cumpliendo así con lo establecido en el decreto modificativo de 2022.

Es decir **cantidad de viviendas unifamiliares construidas en parcelas resultantes de fusiones posteriores a 2014, en manzanas en las cuales no está permitido: 0**

Tanto del 2014 al 2022 como del 2022 al 2025, en todas las parcelas con dichas características se encuentran emprendimientos de hospedaje y comerciales, en lugar de viviendas unifamiliares que es lo que no estaba permitido.

### 3.4 Evolución de población permanente

La evaluación de la población permanente en La Juanita analiza si las disposiciones del Plan y sus modificaciones se han cumplido o no y en qué medida. Analizar estos impactos es crucial para identificar si las normativas han logrado reducir desigualdades sociales, mejorar la calidad de vida de la población residente permanente y temporal, y fomentar oportunidades económicas locales, evitando externalidades negativas como la gentrificación o la sobrecarga de servicios.

Este análisis se llevará a cabo mediante un enfoque mixto que combina datos cuantitativos y cualitativos, utilizando fuentes primarias como los censos poblacionales del Instituto Nacional de Estadística (INE) de los años 2011 y 2023 que permiten comparar la evolución demográfica en La Juanita, incluyendo la población residente permanente versus la temporal. Se integran datos del Plan Local extraídos de láminas elaboradas por la Intendencia, que a su vez tienen como fuente al INE.

*“En el área del mejoramiento del hábitat popular se destacan acciones para la retención de población residente en el área del Plan, en condiciones de regularidad dominial y con acceso a dotaciones y servicios de calidad.” (Intendencia de Maldonado, 2014).*

### Población

El Plan se propone objetivos relacionados con la población en cuanto a la cantidad que se proyecta a futuro como en las condiciones de habitabilidad.

El Plan dice que “de acuerdo con las estimaciones del INE para el conjunto del departamento de Maldonado, la población permanente en el ámbito del Plan pasaría de los actuales 330 habitantes, según el censo 2011, a unos 380 habitantes al 2025.” (Intendencia de Maldonado, 2013). También afirma que “los números absolutos previsibles no se alejarían significativamente de los planteados.” (Intendencia de Maldonado, 2013).

Según datos extraídos de láminas elaboradas por la Intendencia de Maldonado donde se utilizan datos del INE, la población en La Juanita en el 2011 era de 184 habitantes. En el 2023, según el censo del INE, la población era de 508 habitantes.

**Porcentaje que representa la población permanente actual en La Juanita con respecto a la proyectada en la totalidad del ámbito del plan para el 2025: 134%.**

Es decir, solamente la población residente actual en La Juanita supera en 34% a la esperada para todo el ámbito de aplicación del Plan.

### Viviendas

De láminas elaboradas por la Intendencia de Maldonado se sabe que en La Juanita en el 2011 había 247 viviendas, mientras que en el 2023 había 697, según datos del INE. De estas últimas, el 35.6% están ocupadas, 55.2% desocupadas de uso temporal y 8.9% desocupadas por otros motivos. Por otro lado, el 66.4% son propietarios de la vivienda, 26.4% inquilinos o arrendatarios y 7.2% usufructuario u ocupante. También se sabe que el **99% de las viviendas cuenta con servicios de UTE y 97.4% a OSE**. Cumpliendo mayormente con el acceso a servicios de calidad, que es uno de los objetivos del plan.

#### **4. Urbanizaciones en Propiedad Horizontal**

En el marco del análisis del Plan, el presente trabajo incorpora un estudio específico y detallado sobre las Urbanizaciones en Propiedad Horizontal (de aquí en más UPH), también denominadas “viviendas en conjunto” en el Plan. Esta inclusión responde a la relevancia creciente que estas formas de desarrollo inmobiliario tienen en la configuración territorial y social del ámbito, y a la necesidad de evaluar su impacto particular, diferenciándolas de otras formas de mutaciones catastrales ya abordadas en la evaluación.

Analizar las UPH por separado es fundamental porque su naturaleza y efectos sobre el territorio difieren significativamente de otras formas de ocupación y uso del suelo. Mientras que otras temáticas pueden centrarse en suelo rural con baja densidad poblacional o suelo urbano de alta densidad que pueden sobrecargar a los servicios públicos y que por ende es necesario llevar un control de ello, las UPH implican una concentración residencial con características propias de gestión colectiva, impacto ambiental localizado y dinámicas sociales específicas.

Por ello, su evaluación detallada permite identificar con mayor precisión los retos y oportunidades que presentan para la planificación territorial, contribuyendo a propuestas más ajustadas y efectivas para su ordenamiento y desarrollo sostenible. En general las viviendas que se desarrollan en las UPH son de gran valor económico, y son por ende una gran inversión en el territorio, por lo tanto no se puede ignorar el grado de desarrollo dentro de las mismas.

El Plan establece regulaciones en cuantos a éstas de distintos tipos. Regula aspectos tales como la ocupación máxima y preservación natural, infraestructura y conexión vial, continuidad de la trama vial pública y accesos a la costa, diseño de lotes individuales y generales, entre otros.

Con respecto a la infraestructura y conexión vial, dice que la infraestructura debe ser acorde con lo existente, mencionando que *“la infraestructura será proyectada acorde con lo existente o prevista para la zona y la infraestructura vial que brinda acceso a las unidades locativas será diseñada de forma tal que pueda integrarse a una red vial de escala superior en el conjunto del área de inserción del emprendimiento. Para ello un número de vías internas deben llegar a los límites del predio y quedar en condiciones de conectarse al exterior.”* (Intendencia de Maldonado, 2014).

Hace referencia a las UPH en caso de querer desarrollarlas en el **medio rural**, donde dice que:

En los casos de suelo categoría rural con el atributo de potencialmente transformable, el titular del inmueble interesado en llevar a cabo un emprendimiento de vivienda en conjuntos deberá presentar un Programa de Actuación Integrada a efectos de la transformación en la categoría de suelo o, si ya se tratara de suelo de las categorías suburbano o urbano, deberá tramitar una "consulta previa" ante la Intendencia Departamental de Maldonado. (Intendencia de Maldonado, 2014).

El plan menciona en su decreto original que “*a todos los efectos del trámite, los conjuntos de vivienda se considerarán como un proyecto de arquitectura y urbanismo, y no como una operación de fraccionamiento*”. (*Intendencia de Maldonado, 2014*).

Propuesta de indicadores:

4.1 Evolución y caracterización de las UPH

Indicadores:

- Nivel de desarrollo de las UPH.
- Superficie promedio de unidades por UPH.
- Cantidad de años de vigencia.
- Cantidad de unidades construidas.
- Porcentaje de unidades construidas sobre el total.

4.1 Evolución y caracterización de las UPH

Se definen tres **niveles de desarrollo**:

1. Nivel bajo (menos de 10% de unidades edificadas, solo calles pavimentadas e infraestructura comunitaria).
2. Nivel medio (apertura de calles y escasas unidades edificadas, entre 11% y 50%).
3. Nivel alto (gran cantidad de unidades edificadas, entre 51% y 100%).

Padrón N.º1181

Fecha: 1/8/2023

Origen del predio: fusión

Localidad: Faro de Jose Ignacio

- Área total = 124,7817 has
- Área destinada a unidades = 91,5770 has
- Unidades : 221
- Superficie promedio de unidad = 4144 m<sup>2</sup>

Características:

- Años de vigencia: 2.
- Unidades construidas: 0/221.
- Infraestructura: Calles internas y construcción de infraestructura comunitaria.
- Nivel de desarrollo: Nivel bajo (menos de 10% de unidades edificadas, solo calles pavimentadas e infraestructura comunitaria).



Imágenes 33 a y b: A la izquierda imagen satelital del padrón 1181 del 2013 y a la derecha imagen satelital del 2025. Fuente: Google Earth Pro.

### **Padrón N.º1428**

Fecha: 19/12/2018

Origen del predio: fraccionamiento.

Localidad: La Juanita

- Área total = 10,8891 has
- Área destinada a unidades = 10,8011 has
- Unidades : 27.
- Superficie promedio de unidad = 4000 m<sup>2</sup>

Características:

- Años de vigencia: 7
- Lotes construidos: 3/27, posteriores al 2014
- Infraestructura: Calles internas y construcción de infraestructura comunitaria.
- Nivel de desarrollo: Nivel medio (apertura de calles y escasas unidades edificadas, entre 10% y 50%).



Imagen 34: imagen satelital del padrón 1428 del 2013. Fuente: Google Earth Pro.



Imagen 35: imagen satelital del padrón 1428 del 2025. Fuente: Google Earth Pro.

### **Padrón N.º881**

Fecha: 10/08/2005

Origen del predio: fusión.

Localidad: Faro de Jose Ignacio.

- Área total = 35,7654 has
- Área destinada a unidades: 24,9389 has
- Unidades: 228
- Superficie promedio de unidad = 1094 m<sup>2</sup>

Características:

- Años de vigencia: 20

- Unidades construidas: 156/228, 120 posteriores a 2014.
- Infraestructura: Calles internas y construcción de infraestructura comunitaria.
- Nivel de desarrollo: Nivel alto (gran cantidad de unidades edificadas, entre 50% y 100%).



Imágenes 36 a y b: A la izquierda imagen satelital del padrón 881 del 2013 y a la derecha imagen satelital del 2025. Fuente: Google Earth Pro.

#### **Padrón N.º654**

Este caso corresponde a un fraccionamiento en propiedad horizontal pero se evalúa en este apartado a los efectos que el plan habla de viviendas en conjunto y no solamente de UPH en sí.

Fecha: 30/06/1999

Origen del predio: fraccionamiento.

Localidad: Faro de Jose Ignacio

- Área total = 28,3776 hás
- Área destinada unidades: 21,7771 hás
- Unidades : 159
- Superficie promedio de unidad = 1400 m<sup>2</sup>

Características:

- Años de vigencia: 26
- Unidades construidas: 129/159 , 41 después de 2014.

- Infraestructura: Calles internas y construcción de infraestructura comunitaria.
- Nivel de desarrollo: Nivel alto (gran cantidad de unidades edificadas, entre 50% y 100%).



Imágenes 37 a y b:: A la izquierda imagen satelital del padrón 654 del 2013 y a la derecha imagen satelital del 2025. Fuente: Google Earth Pro.

### **Padrón N.º980**

Fecha: 13/12/2011

Origen del predio: fusión.

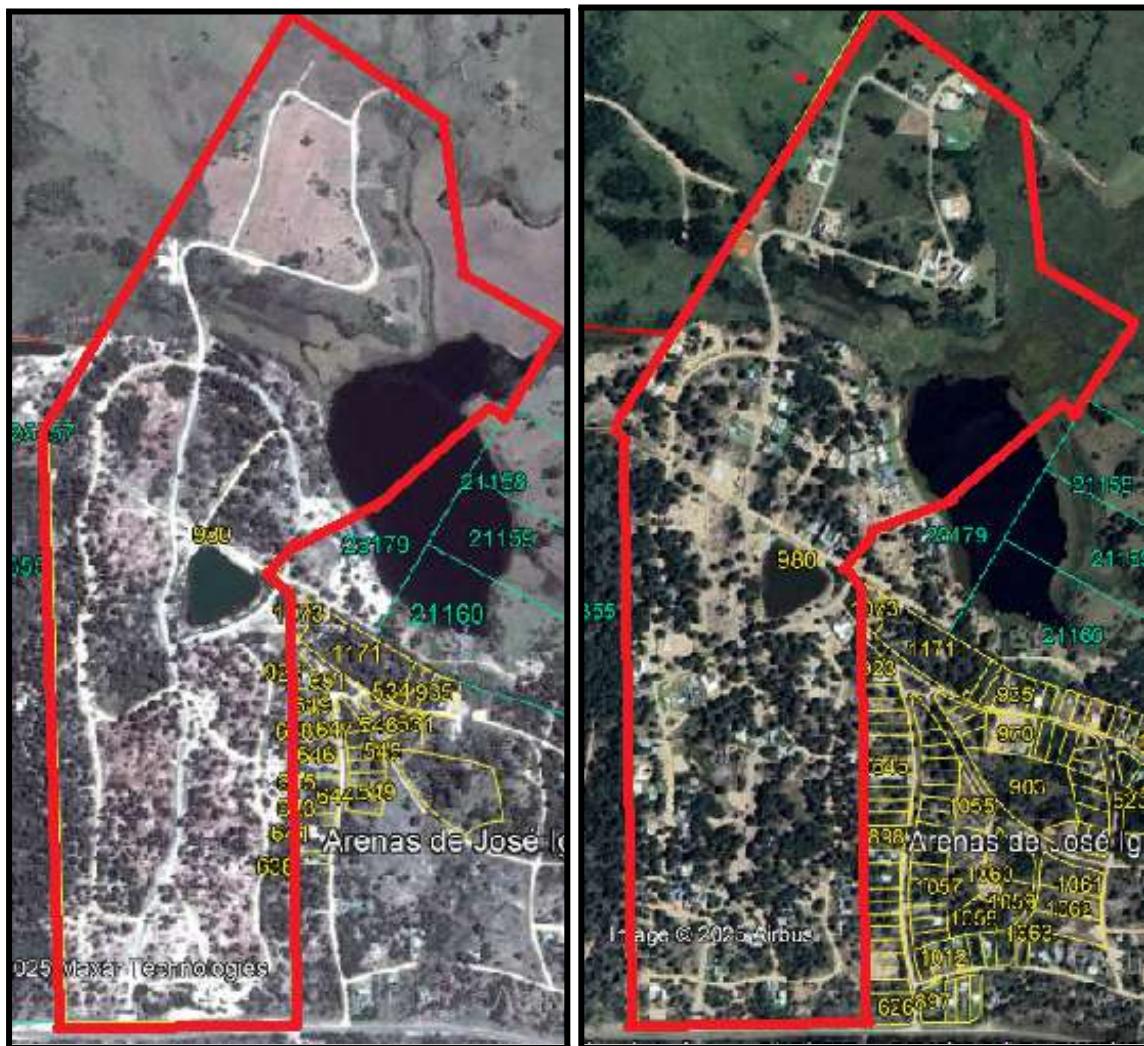
Localidad: Faro de Jose Ignacio

- Área total = 83,9246 hás
- Área unidades = 59,3921 hás
- Unidades : 228
- Superficie promedio de unidad = 2605 m<sup>2</sup>

Características:

- Años de vigencia: 26
- Unidades construidos: 71/228, 70 posteriores al 2014
- Infraestructura: Calles internas y construcción de infraestructura comunitaria.

- Nivel de desarrollo: Nivel medio (apertura de calles y escasas unidades edificadas, entre 10% y 50%).



Imágenes 38 a y b: A la izquierda imagen satelital del padrón 980 del 2013 y a la derecha imagen satelital del 2025. Fuente: Google Earth Pro.

### Padrón N.º1015

Fecha: 21/12/2015

Origen del predio: fraccionamiento.

Localidad: Faro de Jose Ignacio

- Área total = 14,4196 hás
- Área destinada a unidades = 11,4134 hás
- Unidades : 26

- Superficie promedio de unidad = 4389 m<sup>2</sup>

Modificación de lotes: 30-5-2023

- Área destinada a unidades = 10,5768 hás
- 94 unidades
- Superficie promedio de unidad = 1125 m<sup>2</sup>

Características:

- Años de vigencia: 10
- Unidades construidas: 1/94, posterior al 2014.
- Infraestructura: Calles internas y construcción de infraestructura comunitaria.
- Nivel de desarrollo: Nivel bajo (menos de 10% de unidades edificadas, solo calles pavimentadas e infraestructura comunitaria).



Imágenes 39 a y b: A la izquierda imagen satelital del padrón 1015 del 2013 y a la derecha imagen satelital del 2025. Fuente: Google Earth Pro.

**Padrón N.º1001**

Fecha: 26/02/2014

Origen del predio: fraccionamiento.

Localidad: Faro de Jose Ignacio

- Área Total = 5,9720 hás
- Área unidades = 4,4807 hás
- Unidades: 10.

- Superficie promedio de unidad = 4481 m<sup>2</sup>

Características:

- Años de vigencia: 11
- Unidades construidas: 3/10, posteriores al 2014.
- Infraestructura: Calles internas y construcción de infraestructura comunitaria.
- Nivel de desarrollo: Nivel medio (apertura de calles y escasas unidades edificadas, entre 10% y 50%).



Imagen 40: Imagen satelital del padrón 1001 del 2013. Fuente: Google Earth Pro.

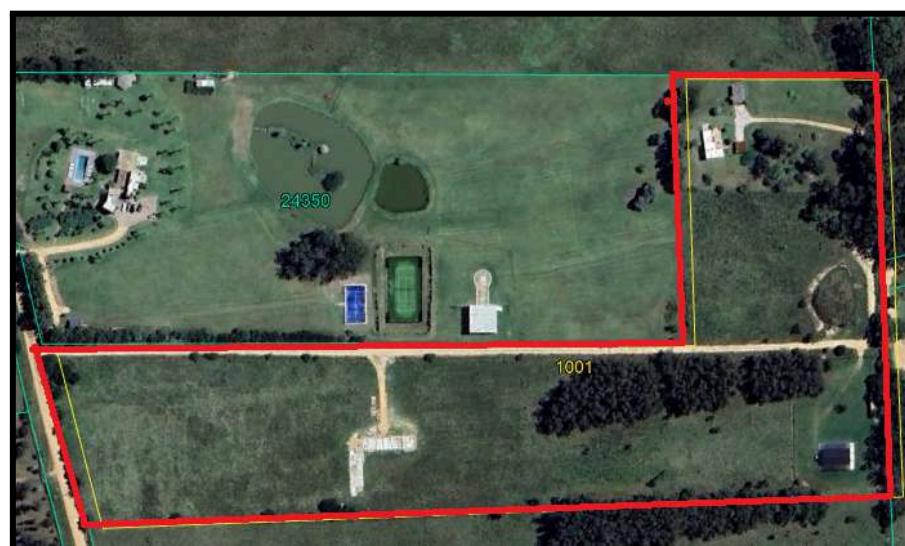


Imagen 41: Imagen satelital del padrón 1001 del 2025. Fuente: Google Earth Pro.

En la tabla 24 se encuentran los siguientes indicadores:

- **Nivel de desarrollo de las UPH** (Desarrollo efectivo)
- **Superficie promedio de unidades por UPH** (Superficie promedio de unidades (m<sup>2</sup>)).
- **Cantidad de años de vigencia** (Cantidad de años de vigencia).
- **Cantidad de unidades construidas** (Cantidad de unidades construidas).
- **Porcentaje de unidades construidas sobre el total** (Porcentaje de unidades construidas (%)).

| Padrón | Desarrollo efectivo | Cantidad de años de vigencia | Superficie promedio de unidades (m <sup>2</sup> ) | Cantidad de unidades construidas | Porcentaje de unidades construidas (%) |
|--------|---------------------|------------------------------|---|----------------------------------|--|
| 1181   | Nivel bajo          | 2                            | 4144  | 0                                | 0                                      |
| 1428   | Nivel medio         | 7                            | 4000  | 3                                | 11                                     |
| 881    | Nivel alto          | 20                           | 1094  | 156                              | 68                                     |
| 654    | Nivel alto          | 26                           | 1400  | 129                              | 81                                     |
| 980    | Nivel medio         | 26                           | 2605  | 71                               | 31                                     |
| 1015   | Nivel bajo          | 10                           | 1125  | 1                                | 1                                      |
| 1001   | Nivel medio         | 11                           | 4481  | 3                                | 30                                     |

Tabla 24: Desarrollo efectivo de las UPH. Fuente: Elaboración propia

Observando la tabla 24 se tiene que hay una fuerte correlación entre la **cantidad de años de vigencia y el desarrollo efectivo**.

## Análisis de resultados

Durante la elaboración del plan se distinguieron dos áreas transformables: el **suelo rural potencialmente transformable** (4.675 hás) y los **inmuebles con PAI en proceso** (140 has), analizados como categorías separadas. Sólo el **0,29%** del suelo rural potencialmente transformable avanzó a categoría suburbana (**13,65 hás**), lo que sugiere una intervención mínima. No obstante, al considerar además el suelo proveniente de los PAI en proceso que efectivamente se aprobó y transformó (**95,86 hás**, equivalente al **68,47%** del área de los inmuebles con PAI en proceso en 2014), la **superficie total de suelo transformado asciende a 109,51 hás**. Ésta diferencia entre transformación de suelo rural y PAI en proceso se debe a que los PAI en proceso llevaban tiempo en tramitación previo a la formulación del Plan, mientras que el suelo rural PT debe iniciar el proceso desde el principio.

La baja cantidad de PAI propuestos posteriores a la fecha de aprobación del Plan en 2014, que son tres, de los cuales uno fue aprobado y los otros dos siguen en proceso, puede deberse en parte al hecho de que la elaboración de un PAI es en realidad un negocio inmobiliario especulativo, una inversión arriesgada que apuesta en general a pequeñas zonas suburbanas de alto nivel y exclusividad. Llevar a cabo un PAI implica trámites administrativos costosos y de largos plazos, por ejemplo, uno de los PAI en proceso a la fecha de evaluación lleva **14 años** en trámite. Además, se debe presentar estudios de impacto y evaluación ambiental, así como también planos de mensura. Por otro lado, el plan exige que los PAI incluyan infraestructuras e instalación de servicios a cargo del promotor, incrementando aún más los costos del desarrollo. Todos estos son obstáculos que pueden llevar a considerar otros mecanismos de inversión inmobiliaria más accesibles.

El análisis de la evolución de los Programas de Actuación Integrada aprobados en el periodo de evaluación demuestra que la **transformación normativa del suelo no garantiza por sí misma la ocupación efectiva del territorio**, ya que la mitad de los PAI aprobados tuvieron un desarrollo efectivo “en desarrollo” o “sin desarrollo”, a pesar de que los PAI “sin desarrollo” llevan prácticamente la misma cantidad de años aprobados que aquellos “desarrollados”. Se encuentra una relación directa entre el desarrollo de los PAI y la fecha de registro del plano de mensura (fraccionamiento/UPH), donde los que están más desarrollados son aquellos para los cuales dichos planos se registraron antes que para aquellos menos desarrollados. El PAI que se encuentra “en desarrollo” tiene un plano registrado en 2025 mientras que aquellos “sin desarrollo” no cuentan con un plano de mensura registrado (fraccionamiento/UPH).

Esta situación evidencia que la ejecución territorial ha sido heterogénea y que el principal motor de desarrollo no es la planificación en sí misma, sino la dinámica de mercado, que define dónde y cuándo se vuelve rentable desarrollar lo habilitado. De este modo, el análisis de desarrollo tanto para las ZOC como para los PAI sugiere que la efectividad del plan debe medirse no solo por la normativa aprobada, sino por su verdadera capacidad de materialización, donde parte del suelo transformado continúa latente y sin aportar a los objetivos de consolidación y ordenamiento.

Los PAI aprobados concentran desarrollo suburbano turístico-residencial, de baja densidad poblacional, resalta la necesidad de monitoreo para asegurar que no se conviertan en enclaves aislados.

En base a la evolución de las superficies según categoría de suelo se puede decir que la nula reducción del suelo rural refleja una efectividad del Plan en proteger áreas naturales y productivas, cumpliendo con la imagen objetivo de mantener una alta naturalidad. El aumento de superficie en suelo Urbano (**14.7325 hás**) se debe a una corrección de categoría efectuada por el Gobierno Departamental, donde se transformó la totalidad del suelo suburbano potencialmente transformable en urbano.

Estos resultados se alinean con el objetivo de contener la expansión de la “mancha urbana” (Intendencia de Maldonado, 2014), donde el aumento de suelo urbano ocurrió solo en zonas estratégicas ya consolidadas o en expansión, como es el caso de la ZOC contigua al casco de Jose Ignacio, evitando una dispersión territorial mayor. Ello es consistente con la orientación del plan hacia la preservación ambiental, la protección paisajística y la expansión controlada del desarrollo turístico-residencial.

La tendencia observada indica que el suelo rural y rural PT se está fraccionando (**22 fraccionamientos que dieron lugar a 153 nuevas parcelas**), antes en lotes de 5 Has, recientemente en lotes de 3 hás, obteniendo la máxima cantidad de lotes posibles, es decir, se trata de un negocio inmobiliario. Por otro lado, las fusiones se concentran en la trama urbana (con una cantidad de **46 fusiones**), indicando que el mercado busca cada vez lotes más grandes con una **superficie promedio de lotes resultantes de aproximadamente 2.500 metros cuadrados**, mayor a los lotes originales que se encuentran entre 500 y 800 metros cuadrados para La Juanita y Faro de Jose Ignacio respectivamente, orientados a un mercado de alto poder adquisitivo y a proyectos de baja densidad (hospedaje).

En contraste, los suelos rurales y rurales potencialmente transformables registran superficies mucho mayores involucradas en fraccionamientos (**665,16 hás y 558,94 hás**, respectivamente), a pesar de presentar un número menor de operaciones (**22**). Esto sugiere un patrón de transformación extensiva, vinculado al desarrollo de chacras turísticas o residenciales, donde las parcelas resultantes presentan áreas promedio elevadas (entre **4,8** y **18,4 hás**). Tales procesos, aunque coherentes con los usos permitidos, implican una fragmentación progresiva del suelo rural y generan presión sobre la infraestructura y la gestión ambiental. Estas mutaciones implican una pérdida gradual del carácter productivo tradicional del suelo rural, transformándolo progresivamente en un espacio de uso residencial o turístico.

Se confirma que el interés y la inversión en el desarrollo urbano es más fuerte en el suelo urbano que el detectado para el suelo rural y rural PT y para suelo suburbano. En el suelo rural y rural PT, a pesar de haberse llevado a cabo **32** modificaciones prediales que dieron lugar a 174 nuevas parcelas, solo se construyó en **8** de ellas, correspondiente a un **9%**. El suelo suburbano presenta **12** modificaciones prediales que dieron lugar a **47 nuevas parcelas**, de las cuales se construyó en **6**, representando un **11%**. Mientras tanto para el suelo urbano las modificaciones prediales dieron lugar a **159 nuevas parcelas**, de las cuales se construyó en **62**, representando un **39%**.

El análisis de la evolución constructiva entre 2014 y 2025 evidencia un patrón de desarrollo territorial fuertemente concentrado en el suelo urbano, donde se registran **510 parcelas con nuevas construcciones** del total de 561 para todo el ámbito del Plan, lo que representa más del 90% de la actividad edilicia posterior a la aprobación del Plan. Este comportamiento confirma la tendencia a la consolidación del área urbana prevista por el instrumento, en coherencia con los lineamientos que promueven la densificación controlada dentro de los límites dotados de infraestructura y servicios básicos.

En contraposición, los suelos suburbanos y rurales potencialmente transformables presentan un crecimiento constructivo limitado, con solo **11 y 30 parcelas con nuevas construcciones** respectivamente, lo que sugiere que la transformación de estos ámbitos no se tradujo aún en un desarrollo material efectivo. En los suelos rurales, la presencia de apenas 11 edificaciones indica un cumplimiento razonable de la normativa, que restringe las construcciones residenciales o turísticas intensivas, preservando la función productiva y ambiental de estos espacios.

Del análisis realizado en cuanto a las parcelas construidas que cuentan con DJCU vigente es importante mencionar que en primera instancia, la información de más de la mitad de las parcelas podría ser incorrecta, ya que el 57% de ellas no cuenta con DJCU vigente o nunca se presentó DJCU de ellas. Por otro lado, 12% de las parcelas construidas aún figuran como baldías en la DNC.

La evolución de la **cantidad de parcelas con nuevas construcciones por zona realizadas del 2014 al 2025** coincide en gran medida con la evolución por categoría de suelo, en el sentido de que el **93%** de las **parcelas con nuevas construcciones** se realizaron en la Zona Costera Sur, siendo estas **524** sobre un total de **561**, la cual contiene todas las áreas urbanas. Esto confirma que el crecimiento territorial se dio dentro de los límites previstos por el plan y en áreas donde el suelo cuenta con infraestructura básica y normativa consolidada. Casi todas las nuevas edificaciones se mantuvieron en la trama urbana ya existente, cumpliendo parcialmente el objetivo de “*manejo prudente de la mancha urbana*” (Intendencia de Maldonado, 2014).

La evaluación de la evolución constructiva en la Zona 2.1 Costera Sur muestra una marcada concentración del crecimiento en la subzona 2.1.2.2 “La Juanita”, que registra 397 nuevas construcciones entre 2014 y 2025, representando más del **70%** del total de **parcelas con nuevas construcciones** de la zona. Esta cifra posiciona a La Juanita como el principal foco de expansión edilicia del área “Entre Lagunas”, superando ampliamente a la subzona 2.1.1.1 “Amanzando Fundacional”, que presenta **44 parcelas con nuevas construcciones**, que representan el **8%**. El crecimiento de este último se debe en parte a lo mencionado en el punto (2.1), donde se menciona que es la subzona que se encontraba más desarrollada en 2014 (ver imagen 22) es la subzona que ofrece menor cantidad de parcelas baldías para edificar.

El análisis de la evolución de las Zonas de Ordenamiento Concertado (ZOC) muestra que, pese a haber sido concebidas por el Plan Local “Entre Lagunas” como instrumentos para promover el desarrollo urbano planificado mediante la cooperación público-privada, no se materializaron en proyectos concretos ni registraron un crecimiento edilicio significativo durante el período analizado. Solamente se observó el desarrollo de una de ellas, pero la

misma se encontraba en una excelente ubicación, con fácil acceso a todos los servicios, y lo cual no se mantiene para el resto de las ZOC.

Dicha zona fue intervenida por la Intendencia de Maldonado mediante una resolución amparada por el Art. 84 del decreto del Plan, donde se transforma la categoría de suelo de suburbana a urbana. Mediante dicha resolución también se transforma la categoría de otra ZOC de suburbana a urbana, pero no se desarrolló como la contigua al casco fundacional de José Ignacio. Por lo tanto, pese a tener una intervención por parte de la Intendencia que puede facilitar su desarrollo, la ubicación central en la trama urbana con la que cuenta la única ZOC desarrollada así como la presión inmobiliaria de la zona fue lo que impulsó su rápido desarrollo.

En cuanto a las modificaciones prediales, en la zona Costera Sur la modificación predial predominante es la fusión, correspondiendo al 62% de las modificaciones prediales totales, mientras que para el resto de las zonas, la modificación predial que predomina es el fraccionamiento, representando entre el 50% y el 90% en dichos casos. Esto es porque las zonas 2.2, 2.3, 2.4, 2.5 y 2.6 se componen de suelo rural y suelo rural potencialmente transformable, que como ya se mencionó, presenta mayormente fraccionamientos, confirmando que las modificaciones prediales no se relacionan con la Zonificación.

El desarrollo de La Juanita evidencia un proceso de transformación urbana acelerado y de gran intensidad, consolidándola como el epicentro del crecimiento dentro del área del Plan Local Entre Lagunas. Con **397 parcelas con nuevas construcciones** y el mayor registro de fusiones del territorio (**27**). Desde el fraccionamiento que da origen al parcelario de La Juanita hasta el 2014, es decir en **44 años**, se construyó en **201** parcelas, mientras que en los **11 años** que han transcurrido desde la aprobación del plan se construyó en **397**. Es decir, en 11 años se construyó casi el doble de lo que se construyó en 44 años.

La modificación del Plan en 2022, que amplió de 500 a 1000 metros cuadrados la superficie admitida para viviendas unifamiliares en ciertas manzanas de la Juanita, buscó adaptarse a las necesidades del sector inmobiliario de lotes más grandes. Esto se ve reflejado en la cantidad de fusiones por año que se cuadruplicó tras la aprobación del Plan y volvió a aumentar en un **65%** trás la modificación mencionada de 2022. Se mantuvo cierta restricción, que en base a la evaluación realizada, se confirmó el cumplimiento para el caso de los predios resultantes de una fusión, ya que en dichas parcelas se desarrolló principalmente hospedaje. La articulación entre fusiones crecientes, ampliación de superficies edificadas y consolidación de usos de mayor escala muestra que La Juanita evolucionó hacia un modelo urbano más denso, más valorizado y menos compatible con el patrón residencial balneario original.

La subzona experimentó una densificación superior a la prevista (ya que solo la población permanente en ella superó en un **34%** lo esperado para todo el ámbito del Plan). Este proceso reafirma el objetivo del Plan de concentrar el crecimiento en zonas urbanas consolidadas. El crecimiento de La Juanita implicó una reconfiguración profunda del perfil poblacional. El aumento de la población permanente, que pasó de **184** habitantes en 2011 a **508** en 2023, refleja un crecimiento mucho mayor al previsto por el Plan y da cuenta de un proceso de intensificación residencial acompañado por un marcado incremento del valor del

suelo. La llegada de inversiones turísticas y residenciales de alto perfil económico consolidó un patrón de gentrificación costera que modificó la identidad local y la dinámica social.

La Zona de Prioridad Social en la Juanita, pensada para garantizar accesibilidad, diversidad y retención poblacional, enfrenta así un escenario donde las fusiones crecientes (**12**), el aumento de parcelas con nuevas construcciones (**220**) hacen cada vez menos accesible la vivienda dada la alta demanda en el mercado.

La evaluación de las Urbanizaciones en Propiedad Horizontal (UPH) dentro del ámbito del Plan Local “Entre Lagunas” evidencia un crecimiento moderado en cantidad (**4** nuevas después de 2014) pero significativo en impacto territorial y poblacional. Entre las **7** UPH suman una cantidad de **238** unidades con nuevas construcciones posteriores a la aprobación del Plan en 2014. Recordando que para el total del ámbito del Plan, sin contar a las UPH, se constataron **561** parcelas con nuevas construcciones, por lo que las UPH alojan **42%** en comparación con esa cantidad. Son enclaves aislados de gran inversión económica. El plan busca mitigar los efectos de ésta aislación, instando a que el trazado de las calles internas se conecte con la red vial pública.

En general la diferencia en el nivel de desarrollo entre las urbanizaciones se debe fundamentalmente a los años de existencia que tienen, no se ha encontrado evidencia de que se deba a otros factores como ubicación, reglamentos, etc.

En síntesis, las UPH materializan el cumplimiento parcial de los objetivos del Plan: han canalizado el crecimiento donde se preveía, pero también han acentuado la concentración, la homogeneización y la presión sobre la capacidad ambiental y de servicios del área costera, reafirmando la necesidad de fortalecer la fiscalización, la planificación morfológica y la coordinación interinstitucional para garantizar su integración sostenible en el modelo territorial del plan.

## **Conclusiones**

El análisis del plan reveló que se trata de un instrumento extenso, con abundante información técnica, ambiental y normativa. Sin embargo, se identificaron inconsistencias internas, definiciones poco precisas y discordancias entre el texto conceptual y el decreto normativo, lo que dificulta su interpretación y aplicación operativa. Algunos términos requieren definiciones más claras, y la estructura documental no siempre facilita la consulta ágil y el seguimiento de determinaciones.

Si bien el Plan cumple con lo requerido por la Guía para la elaboración de Instrumentos de Ordenamiento territorial y Desarrollo Sostenible en cuanto al contenido de la norma, algunos aspectos no se cumplieron, como por ejemplo la planificación derivada y dentro de ella los Planes Parciales, mencionados en el decreto de aprobación del Plan pero no realizados aún. Reforzando la idea de que en algunos aspectos hay una brecha entre lo planificado y lo efectuado.

En cuanto a monitoreo y fiscalización se encuentran tres actores, la Liga de Fomento de Jose Ignacio, la Intendencia de Maldonado y la Dirección Nacional de Catastro. La Liga de Fomento logró detener edificaciones que no cumplían con la normativa y revertirlas en otros casos, pero fue realizado a costo de ellos mismos. Por otro lado, los controles realizados por la Intendencia son básicamente a través de solicitudes de permisos de construcción y similares, pero no provienen de monitoreo o evaluación. Por último la Dirección Nacional de Catastro, ente que debería tener incorporada la normativa territorial, para evitar inscribir planos de mensura que incumplan con las disposiciones vigentes, como es el caso de fraccionamientos rurales sobre la costa de la Laguna Jose Ignacio, donde no se cumple con la cesión de áreas que se debe realizar según dispone el decreto del Plan. Recordemos que “los instrumentos de ordenamiento territorial son de orden público y obligatorios en los términos establecidos en la presente ley. Sus determinaciones serán vinculantes para los planes, proyectos y actuaciones de las instituciones públicas, entes y servicios del Estado y de los particulares” (Art. 2º de la LOTDS, 2008).

Según consulta realizada a fuentes oficiales de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, no existe a la fecha ninguna evaluación sobre un Instrumento de Ordenamiento Territorial, y no se ha puesto en funcionamiento la Policía Territorial en ningún departamento, en ambos casos por escasez de recursos.

Debido a lo anteriormente mencionado nos enfrentamos a un desafío, sumado a otras limitaciones a la hora de poner en práctica la metodología. Por ejemplo, el acceso a datos actualizados o completos, especialmente en lo que refiere a información desactualizada de Catastro, edificaciones que no figuran en la base de datos catastral pero están visibles en imágenes satelitales, proyectos privados sin difusión pública o sin resolución administrativa formal, así como también la imposibilidad de acceder a permisos de construcción aprobados como insumo para controlar si efectivamente cumplen con la normativa. La falta de coordinación entre Catastro y la Intendencia en determinados aspectos ya mencionados también fue un obstáculo a la hora de llevar a cabo la evaluación del plan.

De la evaluación de Categorización y transformación de suelo se desprende lo siguiente: la fragmentación del suelo rural a través de fraccionamientos avanza más rápido que la transformación del suelo, esto implica que los usos cambian, pero la categoría no. Sin embargo estos fraccionamientos no se consolidan, sino que se presentan como ofertas inmobiliarias que no atraen inversión, ya que por ejemplo en uno de los casos se fusionó lo que previamente había sido un fraccionamiento en parcelas de 5 hectáreas para volver a fraccionar en lotes de 3 hectáreas, lo que necesariamente implica que del fraccionamiento original no se vendieron lotes. Casos como este se presentan varios y similares, confirmando así que la principal atracción se encuentra sobre el suelo urbano y suburbano, cumpliendo así el objetivo del plan de “extender los tejidos urbanos abiertos en las áreas próximas a la costa oceánica” (Intendencia de Maldonado, 2014), donde se enfoca la mayor inversión inmobiliaria.

A pesar de que se prevé a los PAI como principal herramienta para efectuar procesos de urbanización en suelo rural y suburbano, en la práctica su utilización ha sido muy limitada. Esto se debe, en buena medida, a que el PAI es un instrumento complejo, costoso y de tramitación prolongada, que exige estudios técnicos detallados, acuerdos interinstitucionales y fuertes inversiones iniciales, lo que eleva de forma significativa el riesgo para los promotores privados. A ello se suma la incertidumbre normativa y temporal asociada a los procesos de aprobación, que dificulta prever plazos y retornos de la inversión. En este contexto, muchos actores optan por otras formas de desarrollo más sencillas o por mantener suelos en expectativa, de modo que la escasez de nuevos PAI no necesariamente refleja una falta de demanda de urbanización, sino las limitaciones del propio instrumento como mecanismo ágil y atractivo para canalizarla. En general los PAI son el resultado de querer urbanizar suelos de gran atractivo paisajístico, pero no hay escasez de suelos de esas características en el ámbito del plan, por lo menos aún, por lo cual es posible que en un futuro, cuando las áreas urbanas estén completamente urbanizadas, las UPH completamente ocupadas, y la única opción de desarrollo sean las ZOC y los PAI, se observe realmente un desarrollo más significativo de los mismos.

La evolución de las construcciones confirma la idea de que el mayor desarrollo se produjo en la zona urbana. Resulta complejo evaluar si las construcciones en la zona de cuerpos de agua son positivas o no debido a la falta de claridad normativa del Plan, donde por ejemplo se plantea la “puesta en valor de las cualidades de paisaje natural, productivo y cultural del área rural” (Intendencia de Maldonado, 2014), lo cual en ese caso sería negativo ya que hay construcciones. Por otro lado dice que en dicha zona, con “previo estudio de impacto, se podrán admitir pequeñas escalas de intervención en edificaciones o variaciones topográficas, que no afecten las condiciones del lugar...” (Intendencia de Maldonado, 2014), lo que da lugar de interpretación sobre qué serían pequeñas intervenciones.

Tras constatar que dentro de la zona Costera Sur, la subzona más desarrollada fue La Juanita, se realizó una evaluación localizada, lo que arrojó resultados interesantes, donde se resalta que al ritmo actual, **La Juanita tendría el 100% de sus lotes edificados en menos de 20 años**. Además, la población permanente superó ampliamente la proyectada, no sólo para La Juanita, sino que para todo el ámbito del Plan. Estos dos datos en conjunto deberían de ser utilizados por la Intendencia para prevenir la saturación de servicios, mejorando o ampliando redes de agua potable, saneamiento, etc. Esto último podría comprometer uno de los lineamientos del Plan, ya que plantea que para la zona de prioridad

social (ZPS) en La Juanita “se priorizarán acciones para el mejoramiento habitacional y urbano, con acceso a dotaciones y servicios de calidad...” (Intendencia de Maldonado, 2014).

Para el caso de las viviendas unifamiliares en La Juanita se pudo verificar solo parcialmente el cumplimiento de las disposiciones del Plan, principalmente por falta de información, como por ejemplo acceso a permisos de construcción o información errónea o desactualizada de las DJCU. Se podría inferir, bajo la premisa de que todo el ámbito de aplicación del Plan es Área de Interés Turístico, de acuerdo con el Decreto N.º3889 del 13/12/2011, que las disposiciones que prohíben la construcción de viviendas unifamiliares bajo ciertas condiciones (dando como alternativa las construcciones destinadas a hospedaje), se alinean con la promoción de desarrollar ofertas de hospedaje.

Las UPH surgidas a partir de transformaciones de suelo realizadas mediante PAI que se llevaron a cabo desde el 2014 a la fecha de evaluación en 2025 podrían atentar contra el objetivo del plan donde dice que se quiere tener un “manejo prudente de la mancha urbana para coadyuvar a la protección y valorización de las áreas rurales y de paisaje natural o construido. Línea de acción: ordenamiento sostenible para las urbanizaciones y otras formas de ocupación residencial, tanto en zona costera como en zona rural.” Las UPH pueden llegar a reforzar la fragmentación socio espacial. Por otro lado, el Plan prevé el “manejo de urbanizaciones puntuales y controladas, compatibles con el paisaje de alta naturalidad predominante, así como con los establecimientos agro productivos” (Intendencia de Maldonado). Por ello hay que discernir entre los diferentes tipos de UPH que hay (diferenciadas por su cantidad de lotes y la superficie de los mismos), es decir, no todas apuntan a lo mismo, sería un buen insumo acceder a la documentación que refiere a la conformación de la UPH y los requisitos que le impone la Intendencia, para saber realmente si adaptan las urbanizaciones al entorno en el que se implantan.

En síntesis, se cumplen muchos de los objetivos y disposiciones que el Plan establece en relación a varios aspectos como categorización, zonificación, expansión de la mancha urbana, entre otros. Es decir, el Plan ha logrado en mayor parte orientar el territorio a su imagen objetivo, sin embargo en algunos casos la relación es casi la inversa de la deseada ya que no es el Plan el que conduce al mercado, es el mercado el que se apropiá de las zonas que mejor se adaptan a sus intereses, dejando el resto del territorio con muy poca capacidad de atraer inversión o de mejorar la calidad de vida de la población residente. Esto se cumple por ejemplo para las ZOC, donde la más desarrollada fue en el punto de interés de mercado más fuerte de todos. También se ve reflejado en La Juanita, donde el decreto modificativo aumentó la superficie de los predios en los que se permite construir viviendas unifamiliares debido al incremento de fusiones en la zona, es decir, el plan se tuvo que adaptar a las dinámicas del mercado.

Vale la pena tener presente que éste Plan Local tiene tan solo 11 años de vigencia, y sin embargo ha logrado mucho en cuanto al control de la trama urbana y en la preservación de áreas ambientalmente sensibles, más aún considerando el nivel de inversión inmobiliaria que hay en el ámbito del plan, donde no es fácil oponerse al desarrollo cuando ello podría implicar un mejoramiento a corto plazo de determinadas áreas, pero que a largo plazo genera disparidad social y marginalización.

En lo que refiere a los indicadores que propusimos para los aspectos que evaluamos podemos decir que son satisfactorios ya que lograron detectar tendencias, intereses y desintereses del mercado y la influencia que ello tiene sobre la normativa, así como percibir en un sentido amplio el desarrollo del ámbito y localizar focos. Todo ello realizado con datos abiertos.

Esta evaluación puede ser una guía o un insumo para los Gobiernos Departamentales, sirviendo también en el caso de éste Plan como una herramienta para generar cambios en la normativa y así prever conflictos.

Hubiera sido muy interesante realizar ésta evaluación en conjunto con otros profesionales, permitiendo evaluar todos los aspectos del plan, como por ejemplo urbanístico, jurídico, económico, sociales, etc. Pero a pesar de limitarnos a aspectos relacionados con la Agrimensura pudimos encontrar falencias y fortalezas del Plan y de su aplicación.

Una posible forma de continuar esta evaluación sería en propiamente en conjunto con la Intendencia de Maldonado, quienes podrían facilitar el acceso a la información que hemos mencionado, además de conocer realmente el fundamento y el objetivo de algunas de las disposiciones que hemos tratado a lo largo de este proyecto y que realmente no se vieron plasmados ni en el decreto ni en el texto del Plan, haciendo difícil su evaluación.

## Bibliografía

- INTENDENCIA DE MALDONADO. Plan Local de Ordenamiento Territorial “Entre Lagunas” de José Ignacio y Garzón – Primera parte: Memoria de información y diagnóstico. Maldonado : Intendencia de Maldonado, octubre 2013 [online]. Disponible en:  
[https://www.maldonado.gub.uy/sites/default/files/images/2022-01/01\\_0.pdf](https://www.maldonado.gub.uy/sites/default/files/images/2022-01/01_0.pdf)
- INTENDENCIA DE MALDONADO. Plan Local de Ordenamiento Territorial “Entre Lagunas” de José Ignacio y Garzón – Cuarta parte: Memoria metodológica y de participación. Maldonado : Intendencia de Maldonado, mayo 2013 [online]. Disponible en:  
<https://sit.mvot.gub.uy/docs/instrumentos/5137/04%20CUARTA%20PARTE.pdf>
- INTENDENCIA DE MALDONADO. Plan Local de Ordenamiento Territorial “Entre Lagunas” de José Ignacio (área entre la Laguna José Ignacio y la Laguna Garzón). Aprobado por Decreto Departamental No 3 927/2014 de 25 marzo 2014.
- INTENDENCIA DE MALDONADO. Modificación al Plan Local de Ordenamiento Territorial “Entre Lagunas” de José Ignacio (área entre la Laguna José Ignacio y la Laguna Garzón). Decreto Departamental No 4 060/2022 de 30 diciembre 2022.
- ESRI. (2024). *¿Qué es un SIG?* Environmental Systems Research Institute.
- ONU-Hábitat. (2018). *Guía metodológica de análisis espacial para planes de ordenamiento territorial. Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.*
- Ley Nº 1053, de 18 de junio de 1853, sobre enajenación y colonización de tierras públicas. *Diario Oficial*, 1853.
- Ley Nº 15.809, de 8 de abril de 1986, de Organización Presupuestal. *Diario Oficial*, 1986.
- Ley Nº 17.283, de 28 de noviembre de 2000, de Protección del Medio Ambiente. *Diario Oficial*, 2000.
- Ley Nº 17.234, de 22 de febrero de 2000, Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas. *Diario Oficial*, 2000.
- Ley 17.296 (2001). Ley de Presupuesto Nacional 2000–2004. Artículo 178. Uruguay: Poder Legislativo. Publicada en Diario Oficial el 21 de febrero de 2001.
- Decreto 235/002 (2002). Reglamentación del valor real para Catastro. Uruguay: Poder Ejecutivo. Publicado en Diario Oficial el 20 de junio de 2002.
- Decreto 420/004 (2004). Disposiciones complementarias referidas a la actualización catastral. Uruguay: Poder Ejecutivo. Publicado en Diario Oficial el 10 de diciembre de 2004.

- Ley N° 18.172, de 31 de agosto de 2007, Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal. *Diario Oficial*, 2007.
- Ley N° 18.308, de 18 de junio de 2008, de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. *Diario Oficial*, 14 julio. 2008.
- Ley N° 18.719, de 27 de diciembre de 2010, Rendición de Cuentas. *Diario Oficial*, 2010.
- Ley N° 19.044, de 28 de diciembre de 2012, modificativa de la Ley N° 10.723. *Diario Oficial*, 2012.
- Ley N° 19.772, de 25 de julio de 2019, Directriz Nacional del Espacio Costero del Océano Atlántico y del Río de la Plata. *Diario Oficial*, 2019.
- Decreto N° 221/009, de 29 de abril de 2009, Reglamentario de la Ley 18.308. *Diario Oficial*, 2009.
- Decreto N° 341/014, de 10 de noviembre de 2014, Área Protegida Laguna Garzón. *Diario Oficial*, 2014.
- Maldonado. Decreto Departamental N° 3718/997, Ordenanza General de Construcciones. Junta Departamental de Maldonado, 1997.
- MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE – DINOT. *Talleres Territoriales de la Microregión Garzón – José Ignacio: Cuaderno de trabajo*. Maldonado: MVOTMA-DINOT, 2008.
- Maldonado. Decreto Departamental N° 3866/2010. Directrices de Ordenamiento Territorial Departamental. Junta Departamental de Maldonado, 2010.
- Maldonado. Decreto Departamental N° 3867/2010. Directrices Microrregionales. Junta Departamental de Maldonado, 2010.
- Maldonado. Decreto Departamental N° 3927/014, Plan Local de Ordenamiento Territorial Entre Lagunas. Junta Departamental de Maldonado, 2014.
- Maldonado. Decreto Departamental N° 4060/022, Modificativo del PLOT Entre Lagunas. Junta Departamental de Maldonado, 2022.
- Maldonado. Decreto Departamental N° 3.934/2015 (2015). Modificaciones al Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo en el Departamento de Maldonado. Maldonado: Junta Departamental de Maldonado.
- Maldonado. Decreto Departamental N° 3.935/2015 (2015). Normas sobre fraccionamientos, edificaciones y urbanizaciones. Maldonado: Junta Departamental de Maldonado.
- Maldonado. Decreto Departamental N° 3.950/2016 (2016). Ajustes normativos al desarrollo urbano en zonas costeras del departamento. Maldonado: Junta Departamental de Maldonado.

- Maldonado. Decreto Departamental N° 3.960/2016 (2016). Disposiciones sobre ordenamiento territorial y gestión del suelo. Maldonado: Junta Departamental de Maldonado.
- Maldonado. Decreto Departamental N° 4.082/2023 (2023). Modificaciones normativas al régimen urbanístico establecido en decretos departamentales anteriores. Maldonado: Junta Departamental de Maldonado.
- Maldonado. Resolución de la Intendencia N° 06651/2018 (2018). Lineamientos y disposiciones sobre gestión territorial y autorizaciones en suelo departamental. Maldonado: Intendencia de Maldonado.
- Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. *Guías para la elaboración de instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible*. Montevideo: MVOTMA, 2013.
- PÍREZ, Pedro. *Actores sociales y gestión de la ciudad: un enfoque desde la gobernabilidad*. Montevideo: FADU-Udelar, 2002.
- PINTOS, Patricia. *Territorio, planificación y gestión: aportes al debate uruguayo*. Montevideo: Udelar, 2015.
- MALLO, Marcelo. *Gobernanza territorial en Uruguay: desafíos para la planificación*. Montevideo: CLAEH, 2018.
- GONZÁLEZ, Isabel. “Desarrollo territorial en Uruguay: entre la centralización y la autonomía local”. *Revista del CLAEH*, 2014, vol. 33, nº 101, p. 71-92.
- RODRÍGUEZ MIRANDA, Alejandro. *Transformaciones urbanas y política de suelo en Uruguay*. Montevideo: CEPAL, 2019.
- CARDOSO, Gustavo y DOMÍNGUEZ, Carolina. “Planificación territorial y control del suelo: avances y tensiones en la implementación de la Ley 18.308”. *Revista INV*, 2020, vol. 35, nº 100, p. 85-112.
- HARDOY, Jorge Enrique. “*La forma de las ciudades coloniales en Hispanoamérica*.” Ficha bibliográfica N° 08. Buenos Aires: Facultad de Arquitectura, Universidad de Buenos Aires, 1975.
- ÁLVAREZ Lenzi, Ricardo. *Fundación de centros poblados en el Uruguay*. Montevideo: Facultad de Arquitectura, 1971.
- OLLERO Lobato, Francisco; Rimbaud; et al. *La Banda Oriental del Río de la Plata: territorio y poblamiento*. Revista Historia y Patrimonio, n.º 3. Universidad de Chile, 2023.
- Estado, Poblamientos y Estructura Social. *Estado, poblamientos y estructura social: Uruguay desde la colonia al siglo XX*. Montevideo: Tipo Litografía Moderna, [s. f.].

- BOLAÑA, María José; Bruschi, María Alejandra. “Ciudad en América Latina en la segunda mitad del siglo XX: ideas, planes y proceso histórico”. *Historia y Problemas del Siglo XX*, vol. 16, n.º 2, 2022, pp. 7–10.
- Comité Nacional de Desarrollo Territorial. *Documento base de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible*. [S. l.: s. n.], [s. f.].
- MARTINI Pauletti, Paola. *La Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible N.º 18.308 y la autonomía departamental*. [S. l.: s. n.], [s. f.].
- POLLERO, Raquel. *Evolución demográfica de Montevideo y su campaña (1757–1860)*. Simposio 1 de Historia Regional. Montevideo: [s. n.], 2011.
- Redacción de Claves. *Las historias locales: problemas, avances y desafíos. Claves. Revista de Historia*, vol. 8, n.º 15, 2022, pp. 229–231.
- BARRIOS Pintos, Aníbal. *Montevideo. Los Barrios I*. Montevideo: [s. n.], [s. f.].
- DE LA SOTA, Juan Manuel. *Historia del Territorio Oriental del Uruguay*. Montevideo: Biblioteca Artigas, 1965 (edición moderna).

## **Anexo**

Lámina 1: Categorización de suelo 2025.

Lámina 2: Modificaciones prediales (Rurales).

Lámina 3: Modificaciones prediales (Urbanas).

Lámina 4: Evolución de las construcciones en La Juanita.