

DOCUMENTO DE AVANCE:

MEMORIA DE INFORMACION:

"PROGRAMA DE ACTUACIÓN INTEGRADA COMPLEMENTARIO NODO
LOGISTICO CEBOLLATI PAIC-NLC"

1. Introducción

La presente **Memoria de Información** constituye el documento técnico de diagnóstico territorial que sustenta la formulación del **Programa de Actuación Integrada Complementario correspondiente al Nodo Logístico Cebollatí (PAIC-NLC)**, en el marco de la Ley N.º 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible y de los instrumentos de planificación territorial aplicables.

Su finalidad es caracterizar el ámbito de actuación y su área de influencia, integrando las dimensiones territoriales, ambientales, hídricas, productivas, sociales, funcionales, infraestructurales, paisajísticas, patrimoniales y normativas que resultan relevantes para el proceso de ordenación.

El análisis se desarrolla en distintas escalas –regional, microrregional y local– a efectos de comprender la inserción del ámbito en la cuenca de la Laguna Merín y el sistema del río Cebollatí, sus relaciones con las áreas productivas, las localidades próximas, las redes de conectividad y los sistemas ambientales e hídricos asociados.

Asimismo, se consideran los instrumentos de ordenamiento territorial vigentes y demás disposiciones aplicables, identificando las previsiones, restricciones y condicionantes que inciden sobre el ámbito de actuación.

La presente versión incorpora los aspectos surgidos durante el proceso de Puesta de Manifiesto, profundizando particularmente aquellos vinculados a inundabilidad, recursos hídricos, humedales, biodiversidad, actividades productivas y tradicionales, pesca artesanal, turismo y recreación, paisaje, patrimonio e infraestructuras asociadas.

La información relevada permite identificar las condiciones, valores, restricciones, conflictos y relaciones territoriales que serán considerados en la definición de la propuesta de ordenación.

2. Justificación del PAIC

La formulación del Programa de Actuación Integrada correspondiente al Nodo Logístico Cebollatí responde a la necesidad de contar con un instrumento específico de ordenamiento territorial para regular la transformación del padrón N.º 10.976 asociada a la incorporación de actividades logísticas y portuarias.

El ámbito se encuentra actualmente categorizado como Suelo Rural Productivo con atributo de Potencialmente Transformable a Suburbano Logístico, conforme a las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Treinta y Tres. Este atributo constituye una previsión para una posible transformación del sector, pero no modifica por sí mismo la categoría vigente ni establece la ordenación particular necesaria para su desarrollo.

La Ley N.º 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, en su artículo 21, establece al **Programa de Actuación Integrada como instrumento para la transformación de sectores de suelo**, comprendiendo la delimitación del ámbito, la programación de la transformación, las determinaciones estructurantes, la ordenación pormenorizada y las normas de regulación y protección correspondientes.

En este marco, el Programa de Actuación Integrada constituye el instrumento adecuado para desarrollar, en un ámbito determinado, las previsiones generales establecidas por los instrumentos de mayor escala y establecer las condiciones específicas de su transformación.

Las Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la Región Este y las Directrices Departamentales de Treinta y Tres contienen lineamientos vinculados al desarrollo de actividades logísticas y portuarias en la Laguna Merín y sus afluentes y a la integración asociada a la Hidrovía Uruguay-Brasil. Estas previsiones constituyen antecedentes de planificación, pero no definen para el padrón N.º 10.976 las condiciones particulares de ordenación de una actuación logística-portuaria.

La propuesta comprende, además de las instalaciones vinculadas al frente fluvial, su conexión con la red vial, las infraestructuras y los servicios requeridos para su funcionamiento. Por esta razón, la transformación planteada no se limita al ámbito predial, sino que mantiene relaciones con el sistema hídrico, la estructura productiva, las redes de conectividad y las localidades del entorno.

La elaboración del PAI se fundamenta, por tanto, en la necesidad de precisar para este sector las determinaciones territoriales necesarias para ordenar la transformación del suelo

y su relación con el territorio circundante, en el marco de las previsiones establecidas por la planificación vigente.

De acuerdo con el artículo 21 Bis de la Ley N.º 18.308, los Programas de Actuación Integrada pueden tramitarse bajo modalidad Abreviada o Complementaria, según las determinaciones de la planificación antecedente y el alcance de la transformación propuesta. La fundamentación específica de la modalidad Complementaria para el Nodo Logístico Cebollatí se desarrolla en el capítulo correspondiente al Marco Normativo, conjuntamente con el análisis de la categorización vigente y del régimen jurídico aplicable.

La Memoria de Información aporta el diagnóstico territorial que sustenta este proceso. A partir de sus resultados, la Memoria de Ordenación establecerá las determinaciones concretas de categorización, zonificación, usos, ocupación, protección, infraestructura, gestión y seguimiento que correspondan.

3. Objetivos del PAIC

3.1. Objetivo general

El Programa de Actuación Integrada Complementario correspondiente al Nodo Logístico Cebollatí (PAIC-NLC) tiene como objetivo general ordenar la transformación territorial asociada a la eventual implantación de actividades logísticas y portuarias sobre el río Cebollatí, estableciendo las determinaciones necesarias para su inserción en el territorio y considerando de forma integrada las condiciones ambientales, hídricas, productivas, sociales, funcionales, paisajísticas, patrimoniales y de infraestructura del ámbito de actuación y su área de influencia.

3.2. Objetivos Específicos

- **Definir y fundamentar la transformación territorial del ámbito**, estableciendo la categorización y subcategorización del suelo que correspondan, en función de las características del territorio, las previsiones de la planificación vigente y la naturaleza de las actividades consideradas.
- **Establecer la organización territorial y funcional del ámbito**, diferenciando las áreas destinadas a actividades portuarias, logísticas y de apoyo de aquellas que, por sus condiciones ambientales, hídricas, paisajísticas o patrimoniales, requieran protección, amortiguación, restricción o tratamiento específico.
- **Regular los usos y la ocupación del suelo**, definiendo criterios y parámetros acordes con las condiciones funcionales, ambientales, hídricas y paisajísticas del área, incluyendo ocupación, retiros, alturas, intensidades de uso y demás determinaciones que resulten pertinentes.
- **Incorporar la dinámica hídrica y ambiental como condicionante estructural de la ordenación**, considerando particularmente la inundabilidad, el funcionamiento de la planicie fluvial, el drenaje, los humedales, los ambientes ribereños, la biodiversidad y demás componentes ecosistémicos relevantes.

- **Preservar e integrar los valores ambientales, paisajísticos, culturales y patrimoniales identificados**, estableciendo las condiciones de protección y manejo que correspondan dentro de la propuesta territorial.
- **Compatibilizar la nueva función territorial con los usos y actividades existentes**, considerando especialmente la producción agropecuaria, la pesca artesanal, la navegación local, el turismo, la recreación y los usos sociales y culturales asociados al río Cebollatí y la Laguna Merín.
- **Articular el ámbito con los sistemas de movilidad, infraestructura y servicios**, considerando su relación con la red vial, la conectividad fluvial, los accesos, las infraestructuras hidráulicas y energéticas y los demás servicios requeridos para el funcionamiento de la actuación.
- **Integrar la actuación con la estructura territorial y productiva del área de influencia**, considerando sus relaciones con Vergara, General Enrique Martínez-La Charqueada, Cebollatí y las áreas rurales productivas del entorno, así como los efectos territoriales asociados a la movilidad, los servicios y las nuevas funciones vinculadas a la actuación.
- **Asegurar la coherencia de la propuesta de ordenación con los instrumentos de ordenamiento territorial y la normativa aplicable**, considerando las determinaciones nacionales, regionales y departamentales vigentes y los elementos surgidos durante el proceso de elaboración y participación pública.
- **Establecer las condiciones de gestión, ejecución y seguimiento del instrumento**, definiendo etapas, responsabilidades, mecanismos de coordinación e indicadores que permitan verificar el cumplimiento de sus determinaciones y la evolución de las principales variables territoriales, ambientales y funcionales.

4. Marco normativo e institucional aplicable

El **Programa de Actuación Integrada Complementario correspondiente al Nodo Logístico Cebollatí (PAIC-NLC)** se inscribe en un marco normativo e institucional de alcance binacional, nacional, regional y departamental, integrado por disposiciones vinculadas al ordenamiento territorial, la gestión de los recursos hídricos, la protección ambiental, la navegación, el transporte y la implantación de infraestructuras y actividades productivas.

La localización del ámbito de actuación sobre el río Cebollatí, integrante de la cuenca transfronteriza de la Laguna Merín y comprendido expresamente dentro del ámbito de la Hidrovía Uruguay-Brasil, determina la concurrencia de instrumentos de distinta naturaleza, escala y competencia.

En este contexto, corresponde diferenciar las normas que regulan la transformación y el uso del territorio de aquellas vinculadas a la gestión de la cuenca, la navegación internacional, la protección de los recursos naturales y las autorizaciones sectoriales aplicables a las distintas infraestructuras y actividades.

A los efectos de la presente Memoria de Información, el marco normativo e institucional se estructura en los siguientes niveles:

- marco jurídico de cooperación binacional Uruguay-Brasil aplicable a la cuenca de la Laguna Merín y a la Hidrovía Uruguay-Brasil;
- normativa nacional en materia de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible;
- normativa nacional relativa a recursos hídricos, inundabilidad, humedales y protección ambiental;
- Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la Región Este;
- Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Treinta y Tres; y
- demás disposiciones sectoriales que establezcan condiciones, restricciones, autorizaciones o procedimientos con incidencia sobre el ámbito de actuación.

En particular, el reconocimiento del río Cebollatí como integrante de la Hidrovía Uruguay-Brasil constituye un antecedente jurídico y funcional relevante para la caracterización del ámbito. No obstante, esta condición debe considerarse conjuntamente con la normativa

territorial, ambiental, hídrica y sectorial vigente. Los acuerdos internacionales vinculados a la navegación no sustituyen las competencias nacionales y departamentales en materia de ordenamiento territorial ni las autorizaciones requeridas para la implantación y funcionamiento de infraestructuras portuarias y sus obras asociadas.

El análisis normativo tiene por objeto identificar el régimen jurídico aplicable, las determinaciones vigentes y los principales condicionantes que inciden sobre el ámbito, estableciendo el marco dentro del cual se desarrolla el instrumento y aportando los antecedentes necesarios para su articulación con el diagnóstico territorial.

4.1. Marco normativo de cooperación binacional Uruguay-Brasil.

La **cuenca de la Laguna Merín** constituye un sistema hidrográfico transfronterizo compartido entre Uruguay y Brasil, sobre el cual ambos Estados han desarrollado históricamente instrumentos de cooperación vinculados al aprovechamiento de los recursos naturales, la gestión del agua, la producción, la navegación, el transporte y la integración regional.

Este proceso posee antecedentes anteriores a los instrumentos considerados específicamente en esta Memoria. El propio Acuerdo de la Hidrovía de 2010 reconoce como antecedentes el Tratado relativo a las fronteras, comercio y navegación en la Laguna Merín y el río Yaguarón de 1909, el Tratado de Comercio y Navegación de 1949, el Convenio sobre Transporte Fluvial y Lacustre de 1975 y el Tratado de la Cuenca de la Laguna Merín de 1977.

Para el PAIC-NLC resultan particularmente relevantes dos instrumentos: el Tratado de Cooperación para el Aprovechamiento de los Recursos Naturales y el Desarrollo de la Cuenca de la Laguna Merín, aprobado por el Decreto-Ley N.º 14.748, y el Acuerdo sobre Transporte Fluvial y Lacustre en la Hidrovía Uruguay-Brasil, aprobado por la Ley N.º 18.811.

Ambos presentan alcances diferentes y complementarios. El primero establece un marco amplio de cooperación para el desarrollo y gestión de la cuenca; el segundo regula específicamente el transporte fluvial y lacustre internacional y define territorialmente el ámbito de la Hidrovía.

4.1.1. Decreto-Ley N.º 14.748 – Tratado de Cooperación para el Aprovechamiento de los Recursos Naturales y el Desarrollo de la Cuenca de la Laguna Merín

El Decreto-Ley N.º 14.748, de 28 de diciembre de 1977, aprobó el Tratado de Cooperación para el Aprovechamiento de los Recursos Naturales y el Desarrollo de la Cuenca de la Laguna Merín, suscrito entre Uruguay y Brasil en Brasilia el 7 de julio de 1977.

El Tratado establece un marco permanente de cooperación dirigido al desarrollo integral de la cuenca, concebida como un espacio territorial compartido cuya gestión involucra diferentes recursos, actividades e infraestructuras.

Entre los propósitos expresamente previstos se encuentran el abastecimiento de agua para usos domésticos, urbanos e industriales; la regulación de caudales y el control de inundaciones; los sistemas de riego y drenaje para fines agropecuarios; la protección y utilización de los recursos minerales, vegetales y animales; la producción y utilización de energía; el incremento de los medios de transporte y comunicaciones, con especial referencia a la navegación; el desarrollo industrial y la ejecución de proyectos específicos de interés común.

Esta enumeración resulta particularmente significativa para el análisis territorial del ámbito del PAIC. El Tratado no concibe la cuenca exclusivamente como soporte para la navegación, sino como un territorio de usos múltiples, donde el transporte se integra con la gestión del agua, el control de inundaciones, la producción agropecuaria, los recursos naturales y el desarrollo regional.

Su ámbito de aplicación comprende, de acuerdo con el artículo 5, la cuenca de la Laguna Merín y sus áreas de influencia directa y ponderable, cuya determinación puede ser acordada por ambos Estados.

El Tratado incorpora además una precisión jurídica relevante. Su aplicación no modifica los límites internacionales existentes, no afecta las jurisdicciones nacionales ni su pleno ejercicio y tampoco confiere derechos sobre el territorio de la otra Parte. En consecuencia, la cooperación binacional se desarrolla dentro del respeto de las competencias y ordenamientos jurídicos de Uruguay y Brasil.

El artículo 6 establece a la Comisión Mixta Uruguayo-Brasileña para el Desarrollo de la Cuenca de la Laguna Merín (CLM) como organismo responsable de la ejecución del Tratado.

Corresponde precisar que la CLM no fue creada por el Tratado de 1977. El propio texto señala que había sido creada y estructurada mediante Notas diplomáticas de 1963, 1965 y 1974; el Tratado la reestructura y la incorpora a su régimen institucional. Asimismo, establece dos sedes, una en Treinta y Tres y otra en Porto Alegre.

La continuidad institucional de este mecanismo se mantiene actualmente. En junio de 2026 Uruguay renovó integrantes de su delegación ante la Comisión Mixta, lo que confirma la vigencia del ámbito binacional de cooperación.

La actuación de la CLM tampoco se ha limitado históricamente a la navegación. En reuniones binacionales se han abordado gestión integrada de recursos hídricos, armonización del monitoreo de calidad del agua, sistemas de información ambiental, obras de infraestructura, crecientes y sistemas de alerta temprana, junto con los asuntos relativos a la Hidrovía.

Esta orientación se mantiene en el proyecto actualmente en ejecución de Gestión binacional e integrada de los recursos hídricos en la cuenca de la Laguna Merín y lagunas costeras, desarrollado por Uruguay y Brasil con apoyo técnico de FAO y financiamiento GEF. El proyecto caracteriza a la cuenca por su relevancia ambiental, social y productiva y plantea una gestión conjunta orientada al uso sostenible del agua, la conservación de los ecosistemas y la adaptación al cambio climático.

Este proyecto constituye un antecedente institucional y técnico, no una norma de ordenamiento territorial. Su interés para la Memoria radica en que confirma la vigencia de una concepción integrada de la cuenca y aporta información actual sobre los procesos hídricos y ambientales que forman parte del diagnóstico territorial.

Su relevancia no deriva solamente de la referencia a la navegación. El Tratado reconoce expresamente la concurrencia de funciones vinculadas al agua, inundaciones, producción, recursos naturales, transporte e infraestructura, varias de las cuales están presentes en el ámbito y su área de influencia.

En consecuencia, el Tratado constituye un antecedente jurídico de escala binacional, pero no determina la categorización del suelo, no habilita por sí mismo una actuación logística-portuaria concreta y no sustituye las competencias nacionales y departamentales en materia de ordenamiento territorial, ambiente, aguas e infraestructura.

4.1.2. Ley N.º 18.811 – Acuerdo sobre Transporte Fluvial y Lacustre en la Hidrovía Uruguay-Brasil

La Ley N.º 18.811, de 23 de septiembre de 2011, aprobó el Acuerdo entre la República Oriental del Uruguay y la República Federativa del Brasil sobre Transporte Fluvial y Lacustre en la Hidrovía Uruguay-Brasil, suscrito el 30 de julio de 2010.

El Acuerdo regula el transporte fluvial y lacustre internacional de cargas y pasajeros entre ambos países y establece el ámbito territorial comprendido por la Hidrovía.

En territorio uruguayo, el artículo II incluye expresamente a la Laguna Merín y sus afluentes, en particular los ríos Yaguarón, Cebollatí y Tacuarí. En consecuencia, el río Cebollatí forma parte del sistema hidroviario definido por el Acuerdo, constituyendo este aspecto un antecedente jurídico relevante para el análisis del ámbito del PAIC-NLC.

El mismo artículo establece que integran la Hidrovía los puertos y terminales reconocidos por cada Estado Parte, previendo la comunicación entre ambos países de aquellos que sean incorporados al sistema. Esta disposición permite diferenciar la condición del río Cebollatí como componente de la Hidrovía de la situación particular de una terminal portuaria determinada, cuya incorporación al sistema requiere el reconocimiento correspondiente.

El Acuerdo regula asimismo aspectos vinculados a la navegación, condiciones de operación, transporte de cargas y pasajeros y coordinación institucional entre ambos Estados. Su aplicación se realiza sin perjuicio de las competencias y de la normativa interna de cada país en materia de transporte, seguridad, ambiente, controles fronterizos, aduaneros y sanitarios.

Por tanto, la inclusión del río Cebollatí dentro de la Hidrovía Uruguay-Brasil no implica por sí misma la habilitación territorial, ambiental o portuaria de una actuación específica. La implantación de infraestructuras vinculadas al transporte fluvial permanece sujeta a las disposiciones nacionales y departamentales aplicables y a las autorizaciones que correspondan según la naturaleza de cada intervención.

Desde la perspectiva territorial, la Ley N.º 18.811 constituye un antecedente relevante en tanto reconoce formalmente al río Cebollatí como parte de un sistema de transporte fluvial y lacustre de alcance binacional, vinculándolo funcionalmente con la Laguna Merín, el Canal São Gonçalo y la Lagoa dos Patos.

4.2. Marco normativo Nacional

El marco normativo nacional aplicable al PAIC-NLC se encuentra conformado principalmente por la **Ley N.º 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible**, las disposiciones relativas a los Programas de Actuación Integrada y su reglamentación, las **Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible**, así como por la normativa vinculada a las áreas inundables, los recursos hídricos, los humedales y la protección ambiental.

Estas disposiciones operan sobre aspectos diferentes pero relacionados. La Ley N.º 18.308 regula la transformación del suelo y establece el instrumento mediante el cual ésta puede concretarse; las Directrices Nacionales introducen criterios de localización y ordenación para actividades e infraestructuras de incidencia territorial; mientras que la normativa hídrica y ambiental incorpora restricciones y condiciones derivadas de las características físicas y ambientales del ámbito.

En el caso del padrón N.º 10.976, este marco adquiere particular relevancia por la concurrencia de tres condiciones: su actual categorización como Suelo Rural Productivo con atributo de Potencialmente Transformable a Suburbano, su localización íntegra en un ámbito inundable y su inserción en un sistema territorial asociado a humedales y ambientes fluviales de la cuenca de la Laguna Merín.

La lectura conjunta de estas disposiciones constituye, por tanto, una referencia necesaria para caracterizar el régimen territorial vigente y las condiciones bajo las cuales puede plantearse una transformación del ámbito.

4.2.1. Ley N.º 18.308 – Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible

La Ley N.º 18.308 establece el marco general para la planificación, regulación y actuación territorial y define los instrumentos mediante los cuales los Gobiernos Departamentales ordenan los procesos de ocupación, uso y transformación del suelo.

Para el PAIC-NLC resultan particularmente relevantes los artículos 21, 21 Bis y 34, que regulan los Programas de Actuación Integrada y el atributo de Potencialmente Transformable.

El artículo 21 establece que los Programas de Actuación Integrada constituyen el instrumento para la transformación de sectores de suelo. Su contenido comprende, como mínimo, la delimitación del ámbito de actuación, la programación de la transformación y ejecución y las determinaciones estructurantes, la planificación pormenorizada y las normas de regulación y protección aplicables al sector.

La disposición permite precisar el alcance del instrumento. El PAI no se limita a modificar formalmente una categoría de suelo, sino que debe establecer la ordenación concreta de la transformación, vinculando la nueva categoría con los usos admitidos, las condiciones de ocupación, las infraestructuras, las medidas de protección y los mecanismos necesarios para su ejecución.

El artículo 34 regula el atributo de **Potencialmente Transformable** y establece que los instrumentos departamentales pueden delimitar ámbitos con dicho atributo, debiendo prever

la categoría y uso general del suelo, el modelo territorial de ocupación y densidad y los aspectos ambientales relevantes y criterios para su consideración.

La misma disposición establece que la transformación de la categoría se efectúa mediante la elaboración y aprobación de un Programa de Actuación Integrada. Mientras ello no ocurra, el suelo continúa sujeto al régimen correspondiente a su categoría vigente.

La existencia del atributo constituye una previsión de planificación; la transformación constituye un acto posterior, sujeto al procedimiento y a las determinaciones establecidas por el instrumento correspondiente.

El artículo 21 Bis distingue entre **PAI Abreviado** y **PAI Complementario**.

El PAI Abreviado corresponde a ámbitos que cuentan con atributo de Potencialmente Transformable y respecto de los cuales la planificación antecedente ha establecido la categoría y uso general previsto, el modelo territorial de ocupación y densidad y los aspectos ambientales relevantes que deben ser considerados en las restantes determinaciones.

El PAI Complementario se aplica, entre otros supuestos, cuando el ámbito no cuenta con atributo de Potencialmente Transformable o cuando, aun disponiendo de él, la actuación modifica la categoría, el uso principal o la morfología prevista por la planificación antecedente.

4.2.2. Decreto N.º 128/026 – Reglamentación del artículo 21 Bis

El Decreto N.º 128/026, promulgado el 4 de junio de 2026 y publicado el 12 de junio de 2026, reglamenta el artículo 21 Bis de la Ley N.º 18.308, de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, precisando las modalidades de Programas de Actuación Integrada y las condiciones aplicables a los procesos de transformación de suelo.

El artículo 21 Bis de la Ley N.º 18.308 distingue dos modalidades de Programas de Actuación Integrada: Abreviado y Complementario.

El Decreto N.º 128/026 desarrolla esta diferenciación y establece, en su artículo 4, que el Programa de Actuación Integrada Complementario comprende tanto ámbitos a los que otro instrumento hubiera asignado previamente el atributo de potencialmente transformable pero que carezcan de alguno de los requisitos exigidos para la modalidad abreviada, como ámbitos urbanos, suburbanos o rurales que no cuenten con dicho atributo.

Esta precisión resulta relevante al analizar el régimen aplicable al ámbito, dado que la existencia o inexistencia previa del atributo de potencialmente transformable no determina por sí sola la modalidad del PAI. En caso de existir un APT previamente asignado,

corresponde además comprobar si el instrumento del cual deriva contiene las restantes determinaciones estructurantes y ambientales exigidas para el PAI Abreviado.

En consecuencia, la determinación de este requisito requiere previamente establecer con precisión la categorización y los atributos vigentes sobre el ámbito, incluyendo las previsiones contenidas en las Directrices Departamentales de Treinta y Tres.

La reglamentación incorpora asimismo la exigencia de establecer un plazo para que la transformación de la categoría de suelo se materialice efectivamente, pudiendo diferenciarse dicho plazo según las etapas previstas por el instrumento.

El artículo 9 del Decreto N.º 128/026 incorpora un régimen específico de sectores declarados no transformables. La disposición debe interpretarse conjuntamente con la Ley N.º 18.308 y las demás normas concordantes y reglamentarias, dado que comienza expresamente estableciendo que las exclusiones allí enumeradas operan “sin perjuicio” de los restantes casos previstos por el ordenamiento jurídico. Por tanto, la enumeración del artículo 9 no constituye un catálogo exhaustivo de las limitaciones que pueden afectar la transformación del suelo.

La disposición comprende las zonas categorizadas como suelo rural natural; las zonas inundables identificadas por los instrumentos de ordenamiento territorial o resultantes de la aplicación del artículo 20 del Decreto N.º 30/020; las zonas contaminadas comprendidas en el artículo 22 de la Ley N.º 19.525; y los padrones o partes de padrones alcanzados por la declaración de Humedales de Importancia Ambiental e inscriptos en el Registro creado por el Decreto N.º 228/025.

Sin embargo, la misma disposición establece una excepción cuando la planificación departamental previa considere posible de revertir tal condición.

4.2.3. Decreto N.º 228/025 – Protección de Humedales

El Decreto N.º 228/025, promulgado el 20 de octubre de 2025 y publicado el 6 de noviembre de 2025, reglamenta el artículo 159 del Código de Aguas y establece el régimen aplicable a los Humedales de Importancia Ambiental (HIA). La norma define un sistema compuesto por la selección y delimitación de áreas, la determinación administrativa de los padrones alcanzados, la prohibición de determinadas intervenciones y la creación de registros específicos.

El artículo 2 aprueba la selección y delimitación de los humedales comprendidos por el régimen. Dentro de la cuenca de la Laguna Merín y Océano Atlántico incluye expresamente

a los Bañados del Este y Franja Costera, con la excepción de las zonas alcanzadas por las obras previstas en el Decreto N.º 229/004. La delimitación comprende áreas públicas o privadas total o parcialmente incluidas en los gráficos anexos al Decreto.

Desde el punto de vista jurídico, esta delimitación debe distinguirse de la determinación individual de los padrones alcanzados. El artículo 3 atribuye al Ministerio de Ambiente la competencia para determinar los padrones o partes de padrones comprendidos por la declaración. Son estos los que quedan sujetos al régimen establecido en el artículo 159 del Código de Aguas.

Respecto de los padrones determinados conforme al artículo 3, el artículo 4 establece la prohibición de desecación, drenaje y otras obras análogas. La norma considera comprendidos dentro de este último concepto los rellenos, la construcción de canales, la caminería, las obras de protección frente a inundaciones y las actividades que produzcan cambios en el régimen hidrológico y generen pérdida de vegetación natural o afectaciones biológicas, físicas o químicas significativas del humedal.

El artículo 6 crea el Registro de Humedales de Importancia Ambiental, a cargo del Ministerio de Ambiente a través de DINABISE, destinado a inscribir los padrones públicos o privados alcanzados por la declaración. Asimismo, el artículo 11 dispone que las resoluciones que determinan los padrones comprendidos deben ser inscriptas en el Registro de la Propiedad, Sección Inmobiliaria.

La situación registral adquiere una consecuencia adicional al relacionarse con el Decreto N.º 128/026. El artículo 9 literal d) de esta última norma declara no transformables los padrones o partes de padrones alcanzados por la declaración de Humedal de Importancia Ambiental e inscriptos en el Registro creado por el Decreto N.º 228/025.

El Decreto N.º 228/025 contempla también un régimen para los humedales no declarados de importancia ambiental. El artículo 7 establece que las obras de desecación, drenaje u otras obras análogas sobre terrenos pantanosos o encharcadizos no declarados requieren Autorización Ambiental Previa, de acuerdo con la Ley N.º 16.466 y el Decreto N.º 349/005.

4.2.4. Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible

Las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, aprobadas por la Ley N.º 19.525, de 18 de agosto de 2017, constituyen el instrumento general de política pública en materia de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible de alcance

nacional, previsto en el marco de la Ley N.º 18.308. Su reglamentación fue aprobada mediante el Decreto N.º 30/020, de 27 de enero de 2020.

De acuerdo con los artículos 2 y 3 de la Ley N.º 19.525, las Directrices comprenden todo el territorio nacional y las zonas sometidas a jurisdicción de la República. Sus disposiciones constituyen orientaciones vinculantes para las instituciones públicas, entes y servicios del Estado que ejerzan competencias con incidencia territorial, sin perjuicio de las autonomías de los gobiernos departamentales y locales.

La norma establece objetivos y criterios de ordenación relativos, entre otros aspectos, a la estructura territorial, la localización de actividades productivas, las infraestructuras, los sistemas de transporte, los grandes equipamientos, los usos urbanos y suburbanos y la protección ambiental.

El artículo 6 incorpora entre los objetivos estratégicos sectoriales el desarrollo de las actividades productivas atendiendo a la aptitud y capacidad de los recursos naturales, así como el fortalecimiento de la actividad industrial mediante su localización regulada en áreas de uso preferente, considerando las distintas escalas territoriales y los procesos de descentralización. Estos objetivos deben instrumentarse mediante las políticas públicas y los instrumentos de ordenamiento territorial correspondientes.

En relación con la estructura territorial nacional, la Ley reconoce como componentes básicos los principales usos del suelo, el sistema urbano, las redes de infraestructura y los grandes equipamientos. El Decreto N.º 30/020, al reglamentar estas disposiciones, incluye expresamente entre los usos del suelo a escala nacional a la actividad logística y de servicios, sin perjuicio de la normativa sectorial aplicable.

El artículo 24 de la Ley N.º 19.525 regula específicamente los usos industriales y dispone que los instrumentos departamentales deberán definir las zonas destinadas a estas actividades en suelo de categoría urbana o suburbana, procurando conciliar el desarrollo económico, la sustentabilidad ambiental y la integración social. Entre los criterios establecidos se encuentran la vinculación con las cadenas productivas y de valor, la disponibilidad de servicios básicos y específicos, la relación con las infraestructuras de transporte y logística y la delimitación de áreas de uso preferente para actividades incompatibles con otros usos del territorio.

Estas disposiciones no sustituyen las competencias departamentales en materia de categorización y regulación del suelo. Constituyen criterios nacionales que deben ser

incorporados y desarrollados por los instrumentos departamentales dentro del sistema de planificación establecido por la Ley N.º 18.308.

En materia ambiental, el artículo 35 de la Ley N.º 19.525 establece que los instrumentos de ordenamiento territorial deberán considerar las áreas sometidas a regímenes especiales de protección ambiental o patrimonial y podrán identificar otras áreas cuando la existencia de valores naturales o culturales justifique la adopción de medidas de protección. Esta disposición integra la protección ambiental al proceso de ordenación territorial y determina que las previsiones relativas a usos, infraestructuras y ocupación del suelo deben compatibilizarse con los regímenes especiales que resulten aplicables.

En términos jurídicos, las Directrices Nacionales y su reglamentación conforman así un marco de determinaciones y criterios de alcance nacional que debe ser observado por los instrumentos de menor escala. Este marco comprende simultáneamente disposiciones relativas a actividades productivas y logísticas, grandes equipamientos, infraestructura y servicios, categorías de suelo, áreas inundables y protección ambiental.

4.3. Marco Regional

4.3.1. Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la Región Este (EROT-RE) Decreto N° 360/13

Las Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la Región Este constituyen el principal instrumento de planificación territorial de escala supradepartamental aplicable al ámbito de actuación, estableciendo lineamientos orientados a la integración territorial, el fortalecimiento de las infraestructuras estratégicas y la articulación funcional de los sistemas productivos y logísticos del este del país.

Aprobadas mediante el Decreto N.º 360/013, las Estrategias Regionales comprenden los departamentos de Treinta y Tres, Rocha, Cerro Largo, Lavalleja y Maldonado, promoviendo un modelo territorial basado en criterios de sostenibilidad ambiental, equilibrio territorial e integración regional.

En este marco, el instrumento reconoce la necesidad de consolidar sistemas de conectividad regional asociados a corredores logísticos, infraestructuras de transporte y plataformas productivas vinculadas a las dinámicas territoriales de la Región Este.

Particular relevancia adquiere el reconocimiento del sistema Laguna Merín - Canal San Gonzalo - Laguna de los Patos como corredor estratégico de integración binacional, asociado a la política pública de promoción de la hidro vía Uruguay-Brasil y al fortalecimiento de las infraestructuras de transporte fluvial regional.

Entre las estrategias regionales más relevantes aplicadas al ámbito se destacan:

Actividades Logísticas y Portuarias (art. 10)

...” a) Promover la localización de actividades logísticas y portuarias multipropósito que requieren profundidades para embarcaciones de gran calado en un punto de la costa oceánica, satisfaciendo demandas de alcance nacional e internacional, y garantizando el mayor equilibrio territorial y la mitigación de eventuales impactos negativos.

b) Impulsar la localización de actividades logísticas y portuarias en la Laguna Merín y sus afluentes, de escala y tipo concordante con el marco de la política pública de promoción a la Hidrovía Uruguay- Brasil.

c) Potenciar la articulación de las infraestructuras logísticas y portuarias

existentes y futuras de la Región, promoviendo un funcionamiento compatible y complementario, que no interfiera con el potencial de desarrollo turístico y la valorización de sus recursos ambientales.-. "...

Planificación de servicios e infraestructuras territoriales-Artículo 18°. Se promoverá:

...") El impulso a la Hidrovía Uruguay- Brasil como complemento a otros modos de transporte de carga.

i) La mejora de las infraestructuras existentes asociadas a la navegación y el estudio para la implantación de nuevos equipamientos portuarios.-"

En este marco, las estrategias regionales identifican al sistema fluvial Laguna Merín - Laguna de los Patos como:

- Un corredor de integración binacional
- Una infraestructura logística potencial
- Un sistema ambiental estratégico cuya utilización debe compatibilizarse con criterios de sostenibilidad.

En este contexto, el río Cebollatí, en articulación con el sistema hidroviaial Laguna Merín - Lagoa dos Patos, se reconoce como un corredor estratégico de transporte fluvial de escala regional y binacional, con condiciones favorables para la estructuración de infraestructuras logísticas asociadas al comercio y a la producción regional.

Dicho corredor presenta potencial para la consolidación de nodos logísticos

especializados, orientados a optimizar los flujos de transporte de cargas, reducir los costos logísticos del sistema productivo, fortalecer las cadenas de valor agroindustriales y mejorar la competitividad territorial de la región.

Asimismo, su desarrollo contribuye a favorecer procesos de integración territorial y de desarrollo equilibrado entre los departamentos de Treinta y Tres, Rocha y Cerro Largo, promoviendo una mayor articulación funcional entre las áreas productivas del este del país y los circuitos regionales de comercio e intercambio.

4.4. Marco Departamental

4.4.1. Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible Treinta y Tres (DDOTDS)

Las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Treinta y Tres (DDOTDS) fueron aprobadas mediante el Decreto Departamental N.º 07/2013, de 4 de julio de 2013. De acuerdo con el artículo 16 de la Ley N.º 18.308, constituyen el instrumento que establece el ordenamiento estructural del territorio departamental, definiendo las principales decisiones relativas a los procesos de ocupación, desarrollo, uso y transformación del suelo.

El Decreto N.º 07/2013 tiene alcance sobre la totalidad del departamento y establece el modelo territorial, las directrices sectoriales, los instrumentos de actuación y ejecución, así como la categorización primaria del suelo y los ámbitos con atributo de Potencialmente Transformable. Entre sus objetivos se encuentran la planificación del desarrollo territorial ambientalmente sostenible, la compatibilización de usos, la protección de ecosistemas y recursos naturales y la prevención de la ocupación de áreas inundables o con condiciones inadecuadas de drenaje.

Las DDOTDS fueron objeto de un proceso de revisión cuya Evaluación Ambiental Estratégica fue aprobada por el Ministerio de Ambiente en 2023. Dicho proceso culminó con la sanción del Decreto Departamental N.º 8/2026, de 15 de abril de 2026, promulgado mediante Resolución N.º 501/026 y publicado en el Diario Oficial el 9 de junio de 2026.

El Decreto N.º 8/2026 no sustituye íntegramente las Directrices de 2013. Aprueba una revisión parcial, mediante modificaciones, sustituciones, derogaciones e incorporaciones al Decreto N.º 07/2013. En consecuencia, el régimen departamental vigente debe interpretarse a partir de la lectura conjunta de ambos decretos: las disposiciones del instrumento original que no fueron modificadas continúan vigentes, mientras que aquellas expresamente sustituidas o derogadas deben aplicarse conforme a su nueva redacción.

La revisión de 2026 alcanza todo el territorio departamental y adopta expresamente un enfoque precautorio. Entre sus objetivos incorpora la conservación de los recursos naturales y la biodiversidad, la protección de las cuencas hidrográficas y de la calidad de las aguas, el control de procesos de degradación y contaminación, la protección del patrimonio natural y arqueológico, el reordenamiento de actividades productivas, industriales, agroindustriales,

logísticas y de servicios, y la incorporación de criterios de adaptación y gestión del riesgo frente al cambio climático.

La revisión mantiene además la articulación con las Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la Región Este, reconociendo expresamente su vigencia como instrumento de planificación de escala regional.

Dentro del modelo territorial establecido en 2013, la Directriz N.º 1 - Equilibrar la movilidad en el territorio contempla la mejora de la accesibilidad terrestre, ferroviaria, fluvial y aérea y su articulación a escala departamental, regional, nacional e internacional.

En particular, el artículo 14 establece como línea estratégica el desarrollo de infraestructuras vinculadas a la generación de un polo logístico en General Enrique Martínez-La Charqueada y a la circulación fluvial hacia la Laguna Merín. Entre las acciones previstas se incluyen el mejoramiento de la conectividad vial, el dragado del río Cebollatí, la localización de actividades logísticas y portuarias sobre dicho curso y la integración vinculada a la Hidrovía Uruguay-Brasil.

El Decreto N.º 07/2013 contiene una previsión territorial específica para sectores próximos a la desembocadura de los ríos Tacuarí y Cebollatí.

El artículo 154, que no fue expresamente sustituido ni derogado por la revisión de 2026, comprende áreas pertenecientes total o parcialmente a padrones rurales ubicados dentro de una franja de 3.000 metros desde las márgenes de los ríos Tacuarí y Cebollatí, cuando su destino sea la implantación de emprendimientos industriales, agroindustriales, de servicios o logísticos de gran porte. Para el río Cebollatí, la disposición comprende un tramo de 8 km medido desde su desembocadura en la Laguna Merín y asigna a dichas áreas la categoría de Suelo Rural con atributo de Potencialmente Transformable a Suburbano.

El Decreto N.º 8/2026 introdujo asimismo una modificación sustantiva del artículo 152 de las Directrices.

La nueva redacción comprende los padrones rurales ubicados, total o parcialmente, dentro de una franja de hasta 18.000 metros desde la costa de la Laguna Merín, cuando el destino previsto corresponda a emprendimientos industriales, agroindustriales, de servicios, logísticos o puertos fluviales de carga y descarga. Para estos ámbitos se establece la categoría de Suelo Rural con atributo de Potencialmente Transformable a Suburbano con destino a

Infraestructuras, se individualizan usos admitidos y prohibidos y se incorporan condiciones específicas de ordenación.

El artículo 153, también modificado en 2026, dispone que una vez definida la unidad territorial correspondiente al artículo 152, ésta mantendrá el atributo, caducando para los restantes padrones comprendidos, y establece además un plazo de diez años para su caducidad.

Desde el punto de vista jurídico debe advertirse que el Decreto N.º 8/2026 modificó expresamente los artículos 152 y 153, pero no el artículo 154, referido específicamente a los ríos Tacuarí y Cebollatí. Por tanto, las previsiones de ambos artículos continúan integrando el régimen departamental y su aplicación a un ámbito concreto debe determinarse mediante la correspondiente verificación espacial y conforme a las reglas de interpretación establecidas por el propio instrumento.

4.5. Marco Local

De acuerdo con las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Treinta y Tres, aprobadas por Decreto Departamental N.º 07/2013, el sector se encuentra comprendido en Suelo Rural con el atributo de Potencialmente Transformable a Suburbano.

Esta determinación surge específicamente del artículo 154 de las Directrices Departamentales, que comprende las áreas pertenecientes total o parcialmente a padrones rurales localizados en la desembocadura de la Laguna Merín o próximos a ella, sobre los ríos Tacuarí y Cebollatí, dentro de una franja de hasta 3.000 metros medida desde las márgenes de dichos cursos. Para el río Cebollatí, la disposición alcanza un tramo de 8 km medidos desde su desembocadura con la Laguna Merín.

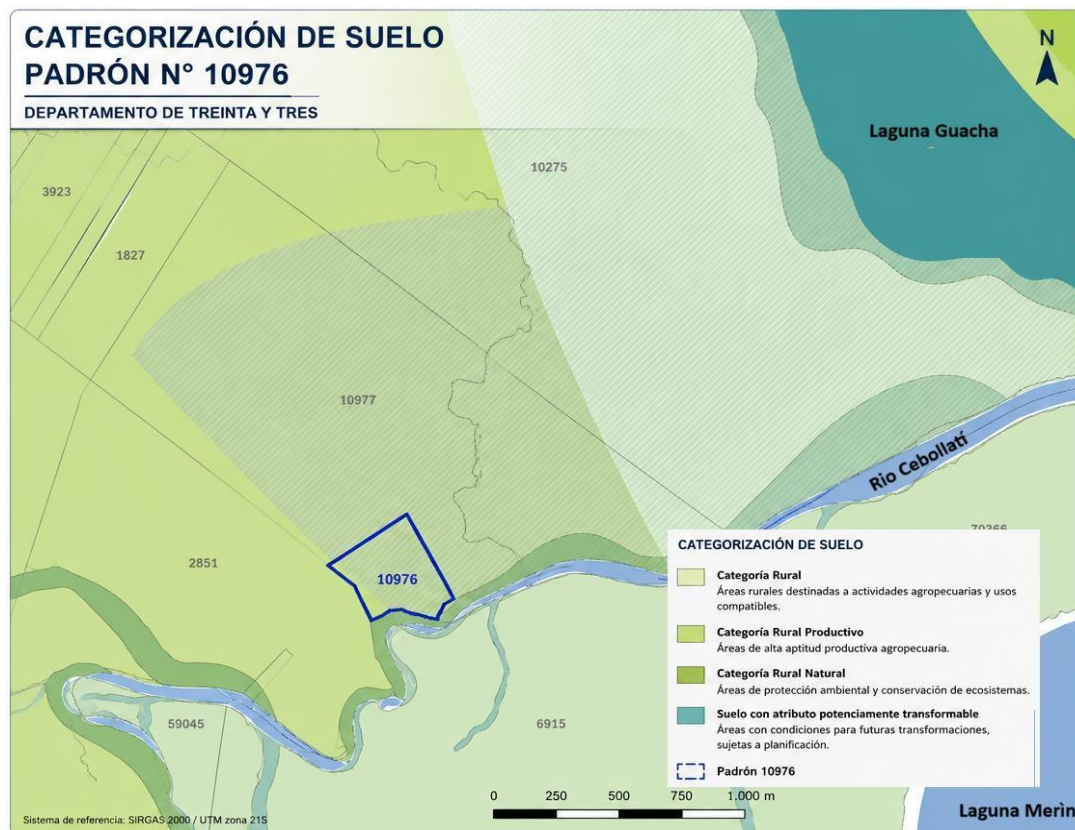


Imagen 001. Categorización del suelo correspondiente al padrón N.º 10.976. Fuente: *Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Treinta y Tres / elaboración propia.*

La norma vincula dicho atributo a sectores cuyo destino previsto corresponda a la implantación de emprendimientos industriales, agroindustriales, de servicios o logísticos de gran porte, particularmente aquellos demandantes de agua. En consecuencia, la planificación departamental vigente reconoce en este sector una posibilidad de transformación territorial hacia la categoría suburbana asociada a ese conjunto general de actividades.

Desde el punto de vista del grado de definición territorial, las Directrices Departamentales establecen para este sector una previsión estructural de transformación, identificando el ámbito territorial, la categoría futura general –suburbana– y un conjunto de destinos potenciales asociados a actividades industriales, agroindustriales, logísticas y de servicios de gran porte.

No obstante, esta determinación departamental no desarrolla una ordenación pormenorizada específica para el padrón N.º 10.976 ni define para dicho ámbito particular la zonificación interna, las condiciones de ocupación, los parámetros morfológicos, la organización de las infraestructuras, las áreas de protección o las condiciones específicas de gestión.

Por tanto, a escala local, el territorio presenta actualmente una categorización y una previsión general de transformación definidas por las Directrices Departamentales, pero carece de determinaciones de ordenación detallada aplicables específicamente al ámbito del Nodo Logístico Cebollatí.

5. Análisis Territorial Multiescalar

5.1. Enfoque metodológico

La presente Memoria de Información adopta un enfoque de análisis territorial integral y multiescalar, orientado a caracterizar el ámbito de actuación y su área de influencia a partir de las relaciones entre sus componentes físicos, ambientales, hídricos, productivos, sociales, funcionales, infraestructurales y normativos.

El abordaje parte de la consideración del territorio como un sistema complejo, en el que las distintas dinámicas y componentes no operan de forma aislada, sino mediante relaciones de interdependencia que se expresan a diferentes escalas. En este marco, el análisis procura identificar las condiciones territoriales existentes, los valores y recursos presentes, las restricciones, los conflictos de uso y las relaciones funcionales que resultan relevantes para la posterior formulación del instrumento.

La metodología se apoya en los principios establecidos por la Ley N.º 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, particularmente en lo relativo a la planificación integrada del territorio, la sostenibilidad ambiental, la coordinación entre escalas de ordenamiento y la consideración de los procesos de ocupación, uso y transformación del suelo.

El análisis combina información cartográfica, normativa, ambiental, productiva, infraestructural y socioeconómica, así como antecedentes provenientes de instrumentos de ordenamiento territorial, organismos públicos y estudios sectoriales. Su integración permite construir una lectura territorial que no se limita al padrón objeto de actuación, sino que incorpora los sistemas y procesos que explican su funcionamiento y sus relaciones con el entorno.

A efectos metodológicos, el análisis se organiza en tres escalas territoriales complementarias: regional, microrregional y local.

La **escala regional** aborda la inserción del ámbito dentro de la cuenca de la Laguna Merín y del sistema territorial del este del país, considerando los grandes corredores de conectividad, el sistema hidroviario Uruguay-Brasil, las estructuras productivas regionales y las relaciones territoriales transfronterizas.

La **escala microrregional** analiza las relaciones funcionales entre el ámbito de actuación y el territorio inmediato, particularmente el sistema de asentamientos, la accesibilidad vial y

fluvial, las centralidades, las áreas productivas y las redes de infraestructura que estructuran el sector del bajo Cebollatí y su entorno.

La **escala local** comprende la caracterización específica del padrón N.º 10.976 y su entorno próximo, incluyendo las condiciones geomorfológicas, topográficas, hidrológicas, ambientales, paisajísticas, de ocupación y uso del suelo, así como las restricciones y valores territoriales presentes.

El análisis multiescalar se estructura, a su vez, a partir de cuatro sistemas transversales:

- **sistema hídrico-ambiental**, referido a la cuenca, la dinámica fluvial, la inundabilidad, los humedales, los ecosistemas asociados y los valores ambientales y paisajísticos;
- **sistema productivo**, vinculado a las actividades agropecuarias, arroceras, ganaderas, forestales y demás usos productivos presentes en el territorio;
- **sistema de asentamientos y usos sociales**, que considera las localidades, las centralidades, la pesca, la navegación local, el turismo, la recreación y otros usos asociados al río y a la Laguna Merín;
- **sistema de movilidad e infraestructuras**, que comprende la red vial, la conectividad fluvial, los accesos, las redes de servicios y los equipamientos existentes.

La articulación entre estas escalas y sistemas permite identificar las relaciones que estructuran el territorio y reconocer aquellos aspectos que deberán ser considerados posteriormente en la definición de la propuesta de ordenación.

5.2. Escala Regional

El análisis territorial a escala regional comprende el ámbito de la Región Este del Uruguay y de la cuenca binacional de la Laguna Merín, considerando sus relaciones con el sur de la República Federativa del Brasil y con el sistema territorial conformado por la Laguna Merín, el Canal São Gonçalo y la Lagoa dos Patos.

El funcionamiento hídrico de la cuenca, los sistemas productivos, las redes de infraestructura, los movimientos de cargas, la navegación, las actividades pesqueras y recreativas y los procesos ambientales presentan relaciones territoriales de alcance regional y, en determinados componentes, binacional.

La Región Hidrográfica de la Laguna Merín constituye una de las tres grandes regiones hidrográficas transfronterizas del Uruguay. De acuerdo con información del Ministerio de Ambiente, la cuenca posee una superficie aproximada de 62.250 km², distribuida entre

Uruguay y Brasil; alrededor del 53 % corresponde al territorio uruguayo. Treinta y Tres se encuentra íntegramente comprendido dentro de esta región hidrográfica, mientras que Cerro Largo, Rocha, Lavalleja y Maldonado participan parcialmente de ella. Entre sus principales cursos del lado uruguayo se encuentran los ríos Cebollatí y Tacuarí y los sistemas asociados a San Miguel y San Luis.

La cuenca constituye un territorio de importante complejidad ambiental y productiva. El Ministerio de Ambiente la caracteriza actualmente como un sistema de alta relevancia ambiental, social y productiva, cuya gestión requiere abordar de manera integrada el agua, los ecosistemas, la producción, el territorio, la gobernanza y la adaptación al cambio climático. Este enfoque resulta especialmente relevante para la presente Memoria, ya que evita interpretar la Laguna Merín y sus tributarios únicamente desde su eventual función logística o hidroviaria.

La estructura territorial regional presenta una marcada presencia de suelo rural, una densidad demográfica relativamente baja y una fuerte especialización agropecuaria y agroindustrial. En este territorio, la disponibilidad y gestión del recurso hídrico ha tenido un papel central en la conformación de los sistemas productivos, particularmente en el desarrollo del arroz bajo riego.

Esta relación entre agua, producción y transformación territorial ha sido estudiada también desde el ámbito académico. La tesis doctoral de González Márquez sobre la conformación de los paisajes de riego del este del Uruguay analiza precisamente cómo la especialización arrocerá de la cuenca de la Laguna Merín estuvo acompañada por un proceso histórico de transformación hidráulica del territorio, mediante obras e infraestructuras destinadas a modificar y gestionar un medio originalmente caracterizado por humedales y áreas inundables. Esta lectura resulta de interés para comprender que el paisaje actual de la cuenca es simultáneamente natural, productivo e infraestructural, y que las relaciones entre agua y territorio son resultado tanto de procesos naturales como de intervenciones acumuladas.

Desde esta perspectiva, la cuenca puede interpretarse como un sistema territorial multifuncional donde interactúan, al menos, cuatro grandes componentes: el sistema hídrico-ambiental; el sistema agroproductivo; la red de asentamientos y usos sociales del territorio; y el sistema de movilidad, infraestructura y conectividad regional.

Las Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la Región Este, aprobadas por Decreto N.º 360/013, reconocen esta dimensión supradepartamental y

establecen lineamientos para coordinar las actuaciones territoriales entre Cerro Largo, Lavalleja, Maldonado, Rocha y Treinta y Tres. Dentro de este instrumento se contempla expresamente el desarrollo de actividades logísticas y portuarias en la Laguna Merín y sus afluentes, vinculado a la política pública de promoción de la Hidrovía Uruguay-Brasil, pero simultáneamente dentro de un marco de equilibrio territorial y mitigación de impactos.

Por tanto, la escala regional permite reconocer una doble condición del territorio: por una parte, la existencia de oportunidades derivadas de su estructura productiva, de la integración regional y de la potencial utilización del sistema hidroviario; por otra, la presencia de sistemas hídricos y ambientales de elevada sensibilidad, actividades tradicionales y diferentes usos del territorio que deben ser considerados de manera concurrente.

5.2.1. Estructura territorial y sistema hídrico-ambiental regional

El departamento de Treinta y Tres se encuentra integrado territorialmente a la cuenca de la Laguna Merín, sistema hidrográfico transfronterizo compartido por Uruguay y Brasil que constituye uno de los principales elementos estructurantes del territorio del este del país.

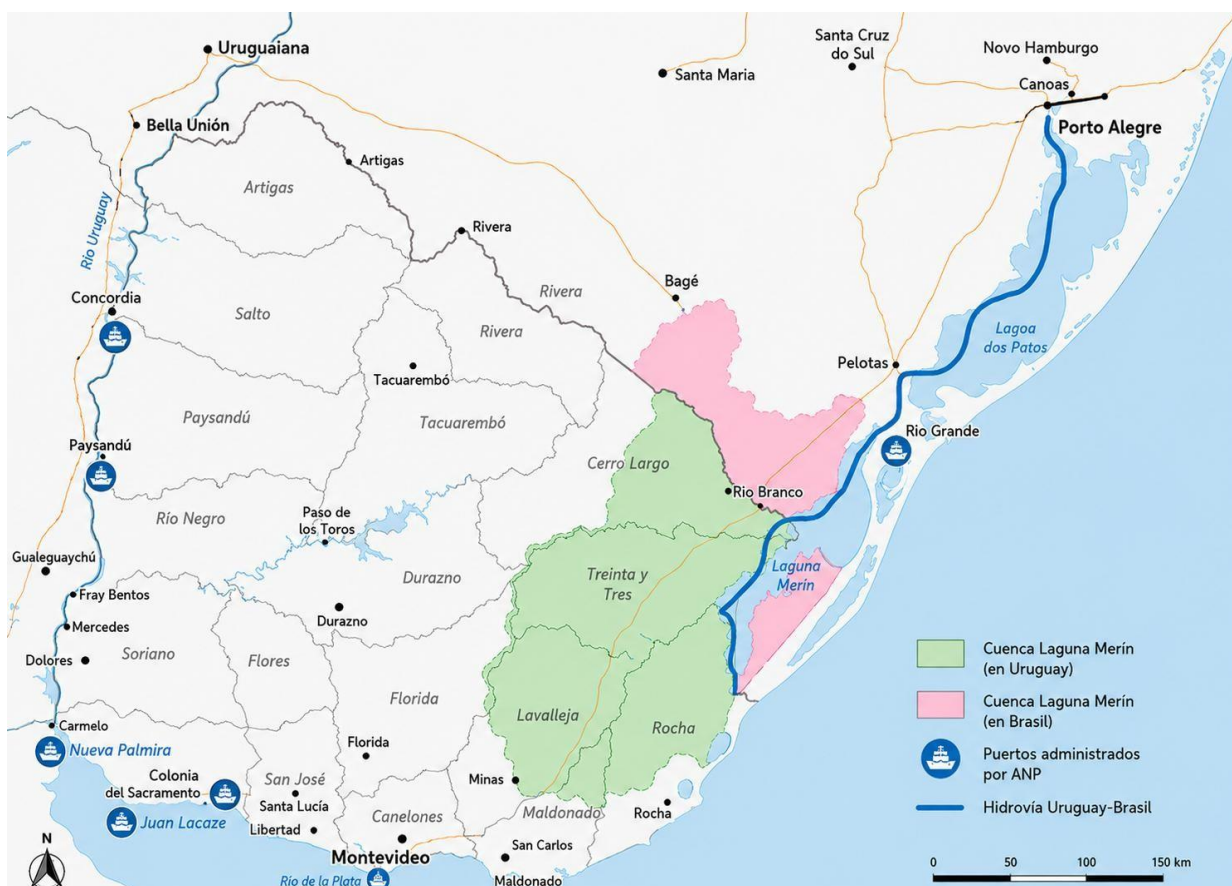


Imagen 002 Cuenca Laguna Merín y Puertos ANP-Elaboración propia.

La cuenca no constituye únicamente una unidad física delimitada por divisorias de aguas. Desde el punto de vista territorial, funciona como una estructura que vincula ecosistemas, actividades productivas, asentamientos humanos, obras hidráulicas, infraestructura vial, usos sociales del agua y relaciones binacionales.

La propia gestión pública del recurso reconoce actualmente esta escala. Desde 2012 funciona el Consejo Regional de Recursos Hídricos para la Cuenca de la Laguna Merín, ámbito tripartito integrado por representantes del gobierno, usuarios y sociedad civil, responsable de apoyar la planificación y gestión de los recursos hídricos de la región. Dentro de esta estructura opera asimismo la Comisión de Cuenca del Río Cebollatí, creada como espacio de participación y gestión de los potenciales conflictos derivados de los diferentes usos de los recursos naturales de la cuenca.

La existencia de estas instancias institucionales resulta relevante territorialmente porque evidencia que la utilización del agua en la cuenca involucra múltiples intereses y actividades y requiere mecanismos de coordinación que exceden las actuaciones individuales.

Estructura hidrográfica regional:

La Laguna Merín constituye el receptor final de una extensa red hidrográfica integrada por cursos provenientes tanto del territorio uruguayo como del brasileño. En el sector uruguayo, el sistema comprende, entre otros, los ríos Cebollatí y Tacuarí, junto con numerosos arroyos, bañados y sistemas de drenaje asociados.

El río Cebollatí constituye uno de los principales tributarios de la Laguna Merín y desempeña un papel estructurante para el sector donde se localiza el ámbito de actuación.

En su tramo inferior, el río atraviesa un territorio predominantemente llano, caracterizado por planicies aluviales y extensas áreas sujetas a inundaciones periódicas. La dinámica del cauce se encuentra estrechamente relacionada con estos ambientes, generando intercambios entre el río, los campos bajos, bañados y humedales asociados.

Por tanto, la planicie de inundación no constituye únicamente el espacio ocupado excepcionalmente por el agua durante eventos extremos. Forma parte del funcionamiento ordinario del sistema fluvial, interviniendo en procesos de circulación, almacenamiento temporal y distribución del agua y en la conformación de ambientes asociados.

Esta dimensión adquiere particular importancia para el PAIC, ya que el ámbito de actuación se encuentra localizado precisamente dentro del tramo inferior del Cebollatí y sobre su planicie de inundación.

Agua, producción y transformación histórica del territorio:

La configuración actual de la cuenca presenta una fuerte relación entre su base física y la transformación productiva desarrollada durante el último siglo.

La abundancia de agua, las pendientes reducidas y la presencia de grandes planicies han favorecido el desarrollo de sistemas de producción arroceras. Sin embargo, este proceso no se produjo exclusivamente mediante la adaptación de la actividad productiva al medio natural, sino también mediante una progresiva transformación hidráulica del paisaje.

La construcción de represas, canales de riego, obras de drenaje, caminos, terraplenes y otras infraestructuras modificó progresivamente las relaciones entre agua, suelo y producción.

Los estudios académicos realizados sobre los paisajes de riego de la cuenca muestran que la consolidación de la región arroceras produjo una verdadera reorganización territorial, incorporando infraestructuras y formas específicas de manejo del agua que modificaron sectores previamente caracterizados por inundaciones y humedales.

Esta lectura resulta importante para el diagnóstico porque permite evitar dos interpretaciones simplificadas: considerar el territorio como un sistema natural sin intervención humana o, en sentido contrario, considerar que la existencia de intervenciones productivas históricas elimina su funcionalidad ambiental.

El territorio actual debe entenderse como un paisaje hidrosocial y productivo, donde los procesos naturales y las infraestructuras construidas interactúan permanentemente.

Sistema ambiental regional:

Los ambientes húmedos constituyen uno de los elementos característicos de la cuenca de la Laguna Merín.

En amplios sectores se desarrollan bañados, humedales, planicies de inundación, bosques ribereños, campos bajos y ambientes lagunares cuya dinámica se encuentra directamente vinculada al régimen hidrológico.

Parte de este sistema forma parte de la Reserva de Biosfera Bañados del Este, reconocida por UNESCO desde 1976. Actualmente la Reserva de Biosfera comprende una superficie superior a 1,2 millones de hectáreas y constituye un complejo de ecosistemas de elevada diversidad biológica.

En la escala regional corresponde reconocer fundamentalmente que el ámbito se inserta dentro de un sistema ambiental de relevancia nacional e internacional. La eventual afectación

concreta del padrón N.º 10.976 por áreas o regímenes específicos deberá comprobarse posteriormente mediante cartografía oficial y análisis a escala local.

Calidad y gestión del recurso hídrico

El Ministerio de Ambiente mantiene un programa específico de monitoreo de la cuenca de la Laguna Merín, con series de informes que comprenden al menos el período 2014-2024. La existencia de este sistema continuo de monitoreo muestra la importancia estratégica del recurso y permite contar con información oficial para evaluar las condiciones de los principales cuerpos de agua.

Los antecedentes de monitoreo del río Cebollatí muestran que algunos parámetros presentan condiciones adecuadas respecto de los estándares analizados, aunque la evaluación de la calidad hídrica debe realizarse a partir del conjunto de variables y de su evolución temporal y espacial, evitando sintetizarla únicamente mediante la expresión “buena calidad”.

Además, el Consejo Regional de Recursos Hídricos ha incorporado dentro de sus temas de trabajo cuestiones vinculadas al monitoreo, alerta temprana de inundaciones, proyectos portuarios y diferentes demandas sobre la cuenca, lo cual evidencia la coexistencia de múltiples procesos territoriales que requieren consideración conjunta.

Gestión binacional y cambio climático

Actualmente Uruguay y Brasil desarrollan el proyecto Gestión binacional e integrada de los recursos hídricos en la cuenca de la Laguna Merín y lagunas costeras, ejecutado por organismos de ambos países con apoyo de FAO y financiamiento GEF.

El proyecto parte de reconocer explícitamente la elevada relevancia ambiental, social y productiva de la cuenca y plantea un enfoque que integra agua, ecosistemas, producción, territorio, gobernanza y resiliencia climática. Entre sus principales productos se encuentra el Análisis Diagnóstico Transfronterizo, destinado a identificar problemas ambientales, sociales, económicos y de gobernanza comunes a ambos países y construir una base técnica compartida para la gestión futura.

5.2.2. Corredores regionales de conectividad

La conectividad terrestre de la Región Este se organiza a partir de una red vial jerarquizada de alcance nacional, departamental y rural, que vincula los principales centros urbanos, las áreas productivas, los pasos fronterizos y los sectores interiores de la cuenca de la Laguna Merín.

En el departamento de Treinta y Tres, la Ruta Nacional N.º 8 constituye uno de los principales ejes estructurantes. Vincula el territorio departamental con Montevideo hacia el sur y con Cerro Largo hacia el norte, atravesando la ciudad de Treinta y Tres y articulando centros urbanos, áreas rurales y corredores de alcance nacional.

Desde la capital departamental, las rutas nacionales N.º 17 y N.º 18 conforman el principal eje transversal hacia el este y noreste. La Ruta N.º 17 vincula Treinta y Tres con Vergara y se articula con la Ruta N.º 18, que continúa hacia Río Branco y la frontera con Brasil. Este corredor cumple una función relevante en la movilidad regional de personas y cargas y en la conexión del departamento con el sistema fronterizo.

Red departamental y rural

La red nacional se complementa con una extensa red departamental y rural, particularmente relevante en las áreas productivas del este del departamento.

Esta red permite la conexión de establecimientos arroceros y ganaderos, sistemas de riego, centros de acopio, pequeñas localidades y otras áreas rurales con las rutas de mayor jerarquía. Su función es esencial en un territorio caracterizado por la dispersión de los establecimientos productivos y por la localización de buena parte de las actividades fuera de los principales corredores nacionales.

Desde el punto de vista funcional, la movilidad productiva se organiza mediante una secuencia de vínculos entre las áreas rurales, la caminería departamental y los corredores nacionales, a través de los cuales se accede posteriormente a centros de procesamiento, almacenamiento, consumo o salida de la producción.

La importancia de esta red secundaria se refleja en las intervenciones realizadas sobre corredores productivos del departamento, entre ellos los asociados al sistema Arrozal Treinta y Tres-Parao, cuya función se encuentra directamente vinculada con la movilidad de las actividades agropecuarias.

Articulación Vergara-La Charqueada-Cebollatí

Dentro de esta estructura, Vergara constituye un punto de articulación entre los corredores nacionales y el territorio productivo del bajo Cebollatí.

La localidad se encuentra vinculada a las rutas N.º 18 y N.º 91 y mantiene una relación funcional directa con las actividades agropecuarias y arroceras del este departamental. Desde Vergara, la Ruta N.º 91 establece la conexión hacia General Enrique Martínez-La Charqueada y hacia las áreas rurales asociadas al tramo inferior del río Cebollatí.

La conectividad del sector se modificó con la construcción del puente sobre el río Cebollatí entre General Enrique Martínez-La Charqueada y la localidad de Cebollatí, inaugurado en 2023. Esta infraestructura sustituyó el cruce mediante balsa y estableció una conexión terrestre permanente entre los departamentos de Treinta y Tres y Rocha.

La obra mejoró la continuidad de la red vial entre ambas márgenes del río y reforzó la articulación entre las rutas N.º 91 y N.º 15. No obstante, hacia las áreas rurales próximas al bajo Cebollatí y la Laguna Merín la accesibilidad continúa dependiendo de rutas secundarias y caminos departamentales y rurales, de menor jerarquía que los corredores nacionales.

Conectividad terrestre con Brasil

La conexión con Brasil constituye otro componente consolidado de la estructura regional.

Desde Treinta y Tres, el corredor conformado por las rutas N.º 17 y N.º 18 conecta el departamento con Río Branco, donde se articula con el paso fronterizo hacia Jaguarão y con la red vial del Estado de Rio Grande do Sul.

Esta vinculación forma parte de una estructura histórica de intercambio entre el este uruguayo y el sur de Brasil y se apoya actualmente en infraestructura vial continua y pasos fronterizos consolidados.

Predominio del transporte carretero

La configuración territorial y productiva de la Región Este determina un claro predominio del transporte carretero en la circulación de personas, insumos y productos.

La dispersión de los establecimientos agropecuarios, la localización de molinos, centros de acopio y servicios y la extensión de la red vial explican el papel central del transporte terrestre en la articulación de las principales cadenas productivas.

Esta situación es particularmente visible en la producción arrocerá, donde el movimiento de granos, maquinaria, insumos y servicios se realiza mediante una combinación de caminos rurales, vías departamentales y rutas nacionales.

La estructura vial regional puede caracterizarse, por tanto, como una red jerarquizada y capilar, en la que los corredores nacionales concentran los desplazamientos de mayor distancia, mientras que las redes departamentales y rurales aseguran la conexión con los territorios productivos y los asentamientos de menor escala.

Síntesis de la conectividad terrestre regional

La conectividad terrestre regional presenta tres niveles principales.

En primer término, una red vial nacional estructurante, integrada principalmente por las rutas N.º 8, 17 y 18, que articula las principales centralidades y establece las conexiones con el resto del país y con Brasil.

En segundo término, una red de articulación departamental e interdepartamental, dentro de la cual la Ruta N.º 91 y el eje Vergara-La Charqueada-Cebollatí vinculan los corredores nacionales con el bajo Cebollatí y con el noreste del departamento de Rocha.

Finalmente, una red rural de carácter capilar, directamente asociada a las áreas productivas y encargada de conectar establecimientos, infraestructura hidráulica, centros de acopio y caminos de mayor jerarquía.

5.2.3. Sistema hidroviario binacional

El sistema integrado por la Laguna Merín, el Canal São Gonçalo y la Lagoa dos Patos conforma un corredor fluvial y lacustre de carácter transfronterizo que vincula el este del Uruguay con el Estado de Rio Grande do Sul y, a través de la Lagoa dos Patos, con el sistema portuario del sur de Brasil.

En territorio uruguayo, la estructura hidroviaria comprende la Laguna Merín y sus principales afluentes, entre ellos los ríos Yaguarón, Tacuarí y Cebollatí. Esta continuidad hidrográfica constituye la base territorial de la Hidrovía Uruguay-Brasil, formalizada mediante el Acuerdo sobre Transporte Fluvial y Lacustre aprobado por la Ley N.º 18.811.

La configuración actual del sistema responde a una trayectoria prolongada de cooperación entre Uruguay y Brasil vinculada a la navegación, el transporte, las comunicaciones y el aprovechamiento de los recursos de la cuenca. Esta dimensión también se encuentra recogida por las Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la Región Este, que reconocen la navegación y las actividades logísticas y portuarias asociadas a la Laguna Merín y sus afluentes dentro de las relaciones territoriales de escala regional y binacional.

Configuración y funcionamiento del sistema hidroviario

La continuidad Laguna Merín-São Gonçalo-Lagoa dos Patos configura un corredor navegable de alcance regional e internacional. Sin embargo, sus condiciones físicas, infraestructurales y operativas no son homogéneas a lo largo de todo el recorrido.

El sector brasileño dispone de una estructura de navegación interior vinculada a la Lagoa dos Patos y a puertos y terminales localizados en el sur de Rio Grande do Sul. En el sector uruguayo, la infraestructura portuaria asociada a la navegación interior y el transporte comercial fluvial presentan un desarrollo comparativamente menor.

La operatividad del corredor depende de la profundidad de los canales navegables, las condiciones hidrológicas de los distintos tramos, el mantenimiento de las vías de navegación, la señalización y la disponibilidad de infraestructura portuaria y de transferencia.

En los últimos años, el acondicionamiento de la Hidrovía se ha mantenido dentro de la agenda bilateral Uruguay-Brasil, con actuaciones vinculadas al dragado, mantenimiento y señalización de determinados sectores. Estas intervenciones responden a restricciones físicas y operativas que afectan la continuidad y las condiciones de navegación.

En consecuencia, corresponde diferenciar la existencia formal e institucional del sistema hidroviario de su grado efectivo de acondicionamiento y utilización. La Hidrovía se encuentra reconocida como corredor binacional, aunque sus condiciones de operación presentan diferencias según los tramos considerados.

La estructura regional de transporte no puede caracterizarse, por tanto, como un sistema multimodal homogéneo. El modo carretero mantiene actualmente un papel predominante en la movilidad de personas y cargas, mientras que la navegación fluvial y lacustre presenta condiciones de operación específicas y un grado de consolidación diferente.

El río Cebollatí dentro del sistema hidroviario

El río Cebollatí forma parte expresa del ámbito uruguayo de la Hidrovía y constituye uno de los principales cursos tributarios de la Laguna Merín.

Su tramo inferior mantiene continuidad física con la Laguna y, a través de ésta, con el Canal São Gonçalo y la Lagoa dos Patos, integrándose así a un sistema fluvial que excede los límites departamentales y nacionales.

La inclusión del Cebollatí dentro del sistema hidroviario debe distinguirse, no obstante, de sus condiciones concretas de navegación. Éstas dependen de las características del cauce, las variaciones de nivel, las profundidades disponibles, la sedimentación, las necesidades de mantenimiento y las restantes condiciones propias de cada tramo.

Del mismo modo, debe diferenciarse la condición del curso de agua como integrante de la Hidrovía de la existencia de puertos, terminales o servicios regulares de transporte. La incorporación formal del río al corredor binacional no implica que todos sus tramos dispongan

de infraestructura portuaria ni que exista navegación comercial permanente a lo largo de todo su recorrido.

Relación con la estructura regional de transporte

El sistema hidroviario se superpone a una estructura regional de movilidad actualmente dominada por la red vial.

Las principales áreas productivas del este se conectan mediante caminos rurales y departamentales con las rutas nacionales y con centros de procesamiento, almacenamiento y comercialización. Este esquema mantiene al transporte carretero como principal soporte de los flujos de carga regionales.

El sistema hidroviario presenta una lógica territorial diferente. Su funcionamiento depende de los cursos navegables, las condiciones físicas del sistema fluvial y la localización de infraestructuras de transferencia entre los modos terrestre y acuático.

En este sentido, ambos sistemas forman parte de la estructura regional de transporte, pero presentan niveles de desarrollo, cobertura territorial y funcionamiento distintos.

Usos concurrentes del sistema fluvial

La navegación constituye una de las funciones presentes en la Laguna Merín y sus afluentes, pero no la única.

El sistema fluvial sostiene simultáneamente actividades agropecuarias, abastecimiento y gestión del agua, pesca, navegación local, recreación y otros usos asociados a las poblaciones ribereñas. A estas funciones se suman los procesos ambientales y ecológicos propios de los cursos de agua, planicies de inundación y ambientes asociados.

La dimensión hidroviaria debe entenderse, por tanto, dentro de un territorio donde la navegación y el transporte coexisten con otros usos y funciones preexistentes del sistema fluvial, cuya caracterización específica se aborda en los restantes componentes del diagnóstico regional.

Síntesis

El sistema Laguna Merín-São Gonçalo-Lagoa dos Patos constituye un corredor fluvial y lacustre de alcance binacional, reconocido jurídica e institucionalmente y conectado con el sistema portuario del sur de Brasil.

El río Cebollatí integra formalmente este sistema, aunque las condiciones de infraestructura y navegación no presentan el mismo grado de desarrollo en todos sus tramos.

La estructura regional muestra actualmente la coexistencia de un sistema carretero consolidado como principal soporte de los flujos terrestres y un sistema hidroviario binacional sujeto a condiciones específicas de navegabilidad, mantenimiento e infraestructura.

En términos territoriales, la Hidrovía constituye una de las funciones del sistema fluvial regional y se desarrolla sobre un ámbito donde concurren usos productivos, sociales y ambientales ya existentes.

5.2.4. Sistemas productivos regionales

La estructura productiva de la Región Este presenta una marcada especialización agropecuaria y agroindustrial, con predominio de la producción arrocerá y ganadera, acompañada por agricultura de secano, forestación y servicios vinculados al medio rural.

Esta configuración responde a la interacción entre las condiciones naturales de la cuenca de la Laguna Merín y las transformaciones introducidas históricamente por las actividades productivas. Las planicies de baja pendiente, la disponibilidad de agua y las condiciones edáficas de amplios sectores del este han favorecido el desarrollo del arroz bajo riego, mientras que los campos naturales y pastizales sostienen sistemas ganaderos de amplia distribución territorial.

Los resultados del Censo General Agropecuario 2024, realizado por MGAP-DIEA con apoyo del INE, registran para Treinta y Tres 1.601 explotaciones agropecuarias y 824.123 ha de superficie explotada. Considerando la principal fuente de ingreso de las explotaciones, los vacunos de carne representan 1.372 explotaciones y 636.874 ha; el arroz, 42 explotaciones y 90.179 ha; y la forestación, 22 explotaciones y 51.810 ha. Estas superficies corresponden al total de las explotaciones clasificadas según su principal fuente de ingreso y no deben confundirse con la superficie efectivamente ocupada por cada uso.

En términos relativos, las explotaciones cuya principal fuente de ingreso es la ganadería vacuna concentran aproximadamente el 77 % de la superficie explotada relevada, mientras que las vinculadas principalmente al arroz representan alrededor del 11 % y las forestales algo más del 6 %. Estos datos confirman una estructura rural en la que la ganadería presenta la mayor continuidad espacial, mientras que el arroz ocupa sectores más específicos asociados a las planicies y al manejo del agua.

Producción arrocerá

El arroz constituye uno de los componentes más especializados del sistema productivo regional.

La Zona Este arroceras, definida por MGAP-DIEA e integrada por Cerro Largo, Treinta y Tres, Rocha y Lavalleja, concentró en la zafra 2025/26 120.714 ha sembradas, equivalentes al 73 % de la superficie arroceras nacional. La producción alcanzó 1.117.933 toneladas de arroz cáscara seco y limpio, con un rendimiento promedio de 9.261 kg/ha. En esa zafra se contabilizaron 255 explotaciones arroceras en la región.

A nivel nacional, la zafra 2025/26 alcanzó 165.554 ha y una producción de 1.551.226 toneladas. La participación de la Zona Este permite identificarla como el principal espacio de concentración territorial del cultivo en Uruguay.

La producción arroceras presenta una dependencia directa del manejo hídrico. La encuesta de DIEA registra que la totalidad de la superficie cultivada es irrigada y que, a nivel nacional, aproximadamente 67 % del área utiliza agua comprada, mientras que el 63 % de la superficie se riega mediante sistemas que requieren bombeo.

En la Zona Este, la estructura productiva se encuentra asociada a una amplia red de represas, tomas de agua, canales, sistemas de bombeo y drenaje, caminos rurales, instalaciones de almacenamiento y plantas de procesamiento. Esta infraestructura forma parte de la configuración territorial de las planicies productivas y constituye uno de los principales elementos de transformación histórica del paisaje regional.

La dimensión laboral de la actividad también presenta una concentración territorial significativa. Para la zafra 2025/26, DIEA estimó 2.228 trabajadores vinculados directamente al cultivo en campo en la Zona Este, de los cuales 1.985 eran permanentes y 243 zafrales. Esta cifra no incluye el empleo industrial ni los trabajadores de empresas contratistas que prestan servicios al sector.

Desde una perspectiva histórica, la relación entre arroz y manejo hídrico ha sido estudiada por la Universidad de la República. La tesis doctoral de María Noel González Márquez, *Traer el agua a la vida. Historia, ambiente y poder en la constitución de paisajes de riego en el Este de Uruguay* (Udelar, 2024) analiza la transformación de sectores de humedales y planicies inundables de la cuenca de la Laguna Merín a partir de la expansión del riego arroceras durante el siglo XX, conceptualizando este proceso como la construcción de un “paisaje de riego”.

Este aporte resulta relevante para el análisis territorial porque permite comprender que la estructura actual no responde exclusivamente a condiciones naturales, sino también a un proceso sostenido de modificación, regulación y apropiación productiva del agua mediante infraestructura hidráulica.

Organización económica y territorial de la cadena arrocerá

La actividad arrocerá se integra con una cadena más amplia que comprende producción primaria, servicios de maquinaria, asistencia técnica, provisión de insumos, transporte, almacenamiento, secado, molienda y comercialización.

Esta especialización se refleja en la estructura exportadora departamental. De acuerdo con Uruguay XXI, las exportaciones asignadas a Treinta y Tres alcanzaron aproximadamente US\$ 209 millones en 2025, equivalentes al 1,5 % del total nacional. El arroz representó el 77 % del valor exportado departamental, seguido por la soja con 11 % y la madera y sus subproductos con 10 %.

Debe tenerse presente que la metodología de Uruguay XXI asigna las exportaciones al departamento donde el producto tuvo su última transformación relevante, por lo que estos valores no equivalen estrictamente al lugar de producción primaria de la totalidad de los bienes.

La información confirma, no obstante, el peso del arroz dentro de la estructura económica de Treinta y Tres y la inserción del departamento en cadenas comerciales de alcance internacional. En 2025, Brasil fue el principal destino de las exportaciones departamentales, con 23 %, seguido por China, México, Perú y otros mercados.

El volumen producido y su orientación exportadora no permiten, por sí solos, inferir un modo específico de transporte. La estructura logística existente continúa organizada principalmente sobre la red carretera, tal como se desarrolla en el apartado correspondiente a conectividad regional.

Ganadería

La ganadería constituye el uso productivo de mayor extensión territorial en Treinta y Tres.

Según el Censo General Agropecuario 2024, de las 1.601 explotaciones registradas en el departamento, 1.372 declararon a los vacunos de carne como principal fuente de ingreso, abarcando en conjunto 636.874 ha.

La importancia territorial de la ganadería no se limita a la cantidad de animales, sino a su distribución sobre extensas superficies de campo natural y pastizales y a su integración con otros sistemas productivos.

En diferentes sectores de la Región Este, la ganadería se combina con la agricultura mediante rotaciones, particularmente en sistemas arroz-pasturas, donde una misma unidad territorial alterna ciclos agrícolas y ganaderos. Esta organización genera una ocupación rural

de baja densidad y una utilización extensiva del suelo, vinculada a establecimientos, servicios agropecuarios, ferias, frigoríficos y redes de transporte.

La información disponible en la Declaración Jurada de Existencias DICOSE-SNIG 2025 confirma la continuidad de la ganadería como componente estructural del territorio rural y proporciona datos actualizados por departamento sobre superficie ganadera, tenedores, unidades ganaderas y existencias por especie.

Desde el punto de vista territorial, la ganadería presenta una distribución más continua que el arroz, mientras que este último se concentra principalmente en sectores donde coinciden condiciones topográficas, edáficas e infraestructura de manejo hídrico.

Forestación

La forestación constituye una actividad de distribución más localizada dentro del departamento.

La Cartografía Forestal Nacional 2024, elaborada por la Dirección General Forestal del MGAP, identifica en Treinta y Tres aproximadamente 50.874 ha de bosques plantados, equivalentes a alrededor del 5,3 % de la superficie departamental. Las principales especies corresponden a diferentes variedades de eucalipto y, en menor medida, pinos.

Dentro de esa superficie, la mayor participación corresponde a *Eucalyptus grandis*, con aproximadamente 18.661 ha, seguido por *Eucalyptus dunnii* y *Pinus elliottii/taeda*, además de áreas cosechadas, nuevas plantaciones y reforestaciones.

El Censo General Agropecuario 2024 registra, a su vez, 22 explotaciones cuya principal fuente de ingreso es la forestación, con una superficie explotada conjunta de 51.810 ha, valor consistente con el orden de magnitud identificado por la cartografía forestal.

La actividad forestal presenta, por tanto, una menor extensión que la ganadería y una expresión territorial distinta de la producción arrocerá, aunque integra la matriz exportadora y genera flujos específicos asociados al transporte de madera y productos derivados.

Agricultura de secano y otras actividades rurales

Además del arroz, la ganadería y la forestación, el territorio regional registra agricultura de secano y otras producciones agropecuarias.

La soja participa actualmente en la estructura exportadora de Treinta y Tres y representó aproximadamente 11 % del valor de las exportaciones asignadas al departamento en 2025.

Su expresión territorial es más variable que la correspondiente al arroz y se encuentra asociada a las condiciones de suelo, rotaciones productivas y coyunturas de mercado. A ello se agregan servicios agropecuarios, producción forrajera y otras actividades rurales de menor incidencia espacial.

En consecuencia, no corresponde caracterizar la región como un territorio monoproduktivo. Existe una matriz diversificada, aunque con un peso dominante de la ganadería extensiva y el complejo arrocero, acompañados por forestación y agricultura de secano.

Estructura de las explotaciones

El Censo General Agropecuario 2024 aporta también elementos sobre la estructura de tamaño de las unidades productivas.

En Treinta y Tres se relevaron 1.601 explotaciones sobre 824.123 ha. Las explotaciones de 500 ha o más son numéricamente minoritarias, pero concentran una parte importante de la superficie explotada. En particular, 181 explotaciones de 1.000 ha o más reúnen más de 498.000 ha, lo que evidencia la presencia de unidades productivas de gran extensión dentro de la estructura rural departamental.

Esta configuración se combina con unidades productivas de menor superficie. El Registro de Productores Familiares del MGAP identificó en 2024 614 unidades productivas familiares en Treinta y Tres, dentro de una Región Este que concentraba aproximadamente 16,9 % de las unidades productivas familiares registradas en el país.

Por tanto, la estructura agraria combina establecimientos de gran escala territorial con unidades familiares de menor dimensión, situación que introduce diferencias en la organización productiva, la disponibilidad de infraestructura y la relación con los mercados y servicios.

Relación entre producción y recurso hídrico

El agua constituye uno de los principales elementos estructurantes del sistema productivo regional.

Su incidencia es directa en el arroz, pero también interviene en la ganadería, la disponibilidad de pasturas, los sistemas de almacenamiento y las estrategias productivas frente a sequías y períodos de exceso hídrico.

La infraestructura construida para el manejo productivo del agua —represas, canales, tomas, drenajes y sistemas de bombeo— se superpone a la red hidrográfica natural y forma parte de la configuración actual de las planicies de la Laguna Merín.

La información estadística de la zafra arrocerá 2025/26 muestra con claridad esta dependencia: las 120.714 ha cultivadas en la Zona Este corresponden a superficie irrigada, lo que expresa la estrecha relación entre producción y disponibilidad de infraestructura hídrica.

Esta situación debe leerse conjuntamente con las condiciones de inundabilidad, drenaje y funcionamiento ambiental de la cuenca desarrolladas en el apartado hídrico-ambiental, evitando considerar la infraestructura productiva y el sistema natural como componentes independientes.

Organización territorial de las cadenas productivas

La distribución de las actividades determina una estructura de relaciones entre establecimientos rurales, infraestructura hidráulica, centros de acopio, molinos, plantas industriales, servicios y corredores de transporte.

El arroz genera movimientos estacionales y permanentes asociados a granos, insumos, combustibles, maquinaria y servicios; la ganadería produce flujos de animales e insumos; y la forestación genera cargas con características diferentes en volumen, peso y frecuencia.

Estas cadenas presentan una fuerte vinculación con la red de caminos rurales y departamentales, que constituye el primer nivel de conexión entre las áreas productivas y los corredores nacionales.

La existencia de una base productiva de gran volumen constituye un rasgo estructural de la región, pero no implica que dichos volúmenes correspondan automáticamente a una demanda determinada de transporte fluvial. La caracterización de esa eventual demanda requeriría información específica sobre orígenes, destinos, estacionalidad, condiciones de almacenamiento, costos y modalidades actuales de comercialización, aspecto diferente del diagnóstico general de los sistemas productivos.

Síntesis del sistema productivo regional

La información disponible permite caracterizar a la Región Este como un territorio de fuerte especialización agropecuaria, donde el arroz y la ganadería constituyen los principales componentes de la matriz productiva.

El arroz presenta una concentración particularmente marcada: la Zona Este reúne el 73 % del área arrocerá nacional, con más de 120.000 ha sembradas y 1,1 millones de toneladas producidas en la zafra 2025/26.

La ganadería presenta una ocupación territorial más extensa. En Treinta y Tres, las explotaciones cuyo principal ingreso proviene de los vacunos de carne abarcan más de 636.000 ha, mientras que la forestación alcanza unas 51.000 ha de bosques plantados.

A esta estructura se agregan agricultura de secano, servicios productivos e infraestructura de transformación y almacenamiento. El peso de estas actividades también se refleja en el comercio exterior departamental, donde arroz, soja y madera concentraron prácticamente la totalidad del valor exportado asignado a Treinta y Tres en 2025.

El territorio productivo regional puede definirse, por tanto, como una matriz agroproductiva extensa y especializada, fuertemente vinculada al recurso hídrico y articulada mediante infraestructura de producción, procesamiento, almacenamiento y transporte.

La información estadística confirma además que esta estructura no es homogénea: combina grandes extensiones ganaderas, áreas de alta especialización arroceras, sectores forestales y explotaciones de distintas escalas, sobre un territorio en el que la gestión del agua constituye uno de los principales factores de organización productiva.

5.3. ANÁLISIS TERRITORIAL – ESCALA MICRORREGIONAL

La escala microrregional comprende el sector oriental del departamento de Treinta y Tres asociado al bajo río Cebollatí y su continuidad hacia el noroeste del departamento de Rocha. Se trata de un territorio predominantemente rural, estructurado por áreas agroproductivas, pequeñas centralidades urbanas, una red vial de diferente jerarquía y el propio sistema fluvial.

Dentro de esta estructura adquiere particular relevancia el eje funcional conformado por Treinta y Tres-Vergara-General Enrique Martínez/La Charqueada-Cebollatí, complementado por las relaciones que desde esta última localidad se establecen hacia el territorio de Rocha.

La microrregión no constituye una unidad administrativa formal, sino un ámbito de análisis definido a partir de las relaciones existentes entre asentamientos, sistemas productivos, redes de movilidad y usos del río. Su delimitación permite precisar procesos que a escala regional aparecen de forma más general y que, en este sector, adquieren características territoriales específicas.

5.3.1. Estructura territorial y sistema de asentamientos

El sistema de asentamientos presenta una estructura jerarquizada, con diferencias significativas de tamaño, funciones y disponibilidad de servicios.

La ciudad de Treinta y Tres constituye la principal centralidad departamental y concentra las funciones administrativas, comerciales, sanitarias, educativas y de servicios de mayor jerarquía. Según el Censo 2023, la localidad registraba 25.890 habitantes.

Hacia el este, Vergara funciona como centralidad intermedia dentro del territorio productivo. El Censo 2023 registró 3.960 habitantes en la localidad. Su localización sobre la estructura vial regional y su relación con las áreas arroceras y ganaderas determinan una función vinculada tanto a los servicios locales como al soporte de las actividades productivas.

En el tramo inferior del río Cebollatí se localiza General Enrique Martínez-La Charqueada, que registraba 1.429 habitantes en 2023. Su configuración urbana y funcional mantiene una relación directa con el río, tanto por actividades productivas como por pesca, navegación, recreación y turismo.

Sobre la margen opuesta, en territorio de Rocha, la localidad de Cebollatí registró 1.665 habitantes en el Censo 2023. La relación entre ambas localidades fue históricamente condicionada por el cruce del río y se modificó sustancialmente con la construcción del puente inaugurado en 2023.

Esta estructura muestra una disminución progresiva de la jerarquía urbana desde la capital departamental hacia el bajo Cebollatí. Al mismo tiempo, las localidades menores mantienen una relación más directa con el territorio rural y con los usos asociados al sistema fluvial.

5.3.2. Accesibilidad y movilidad microrregional

La movilidad microrregional se organiza a partir de la conexión entre los corredores nacionales y una red de rutas y caminos de menor jerarquía que penetran el territorio productivo.

Vergara constituye uno de los principales puntos de articulación de esta estructura. Desde el corredor integrado por las rutas nacionales N.º 17 y N.º 18, la Ruta N.º 91 establece la conexión hacia General Enrique Martínez-La Charqueada y hacia las áreas rurales del bajo Cebollatí.

A medida que se avanza desde los corredores nacionales hacia el río, la red adquiere progresivamente un carácter más local y rural. Los caminos departamentales cumplen una función relevante en la conexión de establecimientos agropecuarios, arroceras, infraestructura de riego, centros de acopio y localidades.

El Programa Vial Departamental de Treinta y Tres identifica numerosos caminos del sector oriental directamente relacionados con áreas productivas, incluyendo el sistema Arrozal Treinta y Tres-Parao y otros corredores rurales vinculados a la planicie del Cebollatí.

La principal modificación reciente de la estructura microrregional de movilidad fue la construcción del puente sobre el río Cebollatí entre La Charqueada y Cebollatí, inaugurado en julio de 2023.

La infraestructura tiene 192 m de longitud y sustituyó el servicio de balsa que operaba anteriormente en ese punto. Su construcción estableció una conexión terrestre permanente entre los departamentos de Treinta y Tres y Rocha y generó continuidad entre las rutas 15, 91 y 17.

Este cambio modificó la estructura funcional del bajo Cebollatí. La relación entre ambas localidades dejó de depender de un sistema de cruce discontinuo y quedó integrada a una red vial permanente, permitiendo desplazamientos directos entre las dos márgenes y una mayor continuidad hacia el noreste de Rocha.

No obstante, hacia las áreas rurales interiores se mantienen diferencias importantes de jerarquía vial. La conectividad microrregional combina, por tanto, una infraestructura principal relativamente continua con una red secundaria y rural cuya función está estrechamente vinculada al acceso a las áreas productivas.

5.3.3. Estructura productiva y relaciones territoriales

La microrregión forma parte del principal territorio arrocerero del país y presenta una estructura productiva dominada por arroz y ganadería, complementada por otras actividades agropecuarias y servicios asociados.

A esta escala, el sistema arrocerero se manifiesta territorialmente en la presencia de chacras, represas, canales, sistemas de bombeo y drenaje, caminería rural, instalaciones de almacenamiento y una red de servicios vinculados a la producción.

La localización de pequeños poblados y establecimientos identificados en la cartografía y en los datos censales —entre ellos Arrozal Treinta y Tres y diversos núcleos vinculados históricamente a empresas arroceras— muestra la incidencia de esta actividad en la organización del poblamiento rural. El Censo 2023 registró, por ejemplo, 175 habitantes en Arrozal Treinta y Tres, además de otros pequeños asentamientos rurales asociados al territorio productivo.

La producción arrocerá genera relaciones funcionales entre establecimientos, plantas de procesamiento, centros de servicios y corredores de transporte. Vergara ocupa una posición relevante dentro de esta estructura por su localización entre las áreas productivas del este departamental y la red vial de mayor jerarquía.

La ganadería presenta una distribución territorial más continua y se desarrolla sobre campos naturales y áreas no ocupadas permanentemente por agricultura. En diferentes establecimientos se integra con el arroz mediante sistemas de rotación arroz-pasturas, generando un territorio en el cual los usos productivos pueden variar en el tiempo sin perder su carácter predominantemente rural.

El funcionamiento de este sistema productivo depende asimismo de una red hidráulica que se superpone a la estructura natural de drenaje. Represas, canales, tomas y obras de regulación forman parte del paisaje microrregional y mantienen relaciones directas con la dinámica hídrica del bajo Cebollatí.

5.3.4. Usos productivos y sociales del sistema fluvial

El río Cebollatí constituye, a escala microrregional, un espacio de usos múltiples. Además de su función hidrológica y de su integración al sistema hidroviario, sostiene actividades productivas, abastecimiento de agua, pesca, navegación local, recreación y turismo.

Esta multiplicidad de usos adquiere una expresión particularmente clara en el entorno de La Charqueada y Cebollatí, donde el río forma parte de la estructura económica y social de ambas localidades.

Pesca artesanal

La pesca artesanal constituye un uso productivo existente del sistema Laguna Merín-Cebollatí y cuenta con un régimen específico de ordenamiento.

DINARA incluye a la Laguna Merín y sus afluentes dentro de la Zona J de pesca artesanal.

En 2025, la autoridad pesquera actualizó las medidas aplicables a esta zona. La resolución se fundamentó, entre otros antecedentes, en reuniones mantenidas durante 2024 y 2025 con grupos de pescadores de La Charqueada y Río Branco, en las que se relevó información sobre artes de pesca y características de las pesquerías locales.

La normativa reconoce pesquerías multiespecíficas en las que se incluyen, entre otras especies, tararira, sábalo, bagres, viola y pejerrey, y establece condiciones relativas a artes, tamaños de malla, extensión de redes y períodos de veda.

Desde el punto de vista territorial, estos antecedentes confirman que la pesca no constituye un uso eventual del río, sino una actividad actualmente ejercida y regulada, asociada a poblaciones y embarcaciones que operan en el sistema fluvial.

Para el diagnóstico microrregional resulta relevante considerar no sólo su dimensión económica, sino también su organización espacial: zonas de pesca, puntos de embarque, desplazamientos sobre el río, estacionalidad y vínculos con las localidades ribereñas.

La cuantificación precisa de pescadores, hogares dependientes de la actividad y volúmenes comercializados requiere información específica de DINARA u otros relevamientos oficiales.

De acuerdo con información de la Unidad de Pesca Artesanal de DINARA, en noviembre de 2024 existían **19 pescadores artesanales con permiso vigente en la Zona J**. El listado actualizado de permisos comerciales artesanales publicado por DINARA en agosto de 2026 registra igualmente **19 permisos vigentes correspondientes a dicha zona**.

La actividad presenta expresiones territoriales diferenciadas dentro de la cuenca. Durante 2024 y 2025 DINARA desarrolló instancias de trabajo específicas con grupos de pescadores de **La Charqueada y Río Branco**, orientadas al relevamiento de las artes utilizadas y de las características de las pesquerías locales, antecedentes que posteriormente fueron incorporados a la actualización de las medidas de ordenamiento de la Zona J.

El número de permisos vigentes no representa necesariamente la totalidad de personas o hogares vinculados económicamente a la pesca, dado que no incorpora por sí mismo tripulantes, integrantes de los hogares, trabajadores asociados ni situaciones de actividad no formalizada. Asimismo, la información pública disponible no permite discriminar actualmente cuántos de los permisos de la Zona J corresponden específicamente al tramo del río Cebollatí o a La Charqueada.

En ausencia de esa información, no corresponde adoptar como dato comprobado estimaciones provenientes únicamente de comentarios o instancias de participación.

Abastecimiento de agua

El río cumple también una función directa en el abastecimiento de las poblaciones locales.

La documentación ambiental elaborada por el MTOP para el puente La Charqueada-Cebollatí identifica al río Cebollatí como fuente de abastecimiento de agua potable de General Enrique Martínez, mediante una toma superficial y posterior tratamiento en una Unidad Potabilizadora de Agua de OSE.

Esta función incorpora otra dimensión al uso microrregional del sistema fluvial: además de constituir soporte de actividades productivas y recreativas, el río forma parte de la infraestructura básica de abastecimiento de una de las principales localidades del sector.

Turismo y recreación

La relación entre La Charqueada y el río presenta también una componente turística y recreativa.

Estudios territoriales desarrollados por Udelar e instituciones departamentales identificaron previamente una microrregión turística La Charqueada-Cebollatí, asociada a ríos, lagunas, islas, pesca, paisaje, playas y monte ribereño, con actividades como paseos en embarcaciones, canotaje, kayak y pesca deportiva.

La presencia institucional del turismo se ha consolidado mediante inversiones en el Complejo Turístico La Charqueada y actuaciones vinculadas al turismo náutico y de naturaleza.

En 2026, el Ministerio de Turismo incorporó nuevamente a General Enrique Martínez-La Charqueada dentro del proceso de diagnóstico y planificación del Corredor de Integración Turístico-Recreativo de la Laguna Merín, realizando allí uno de los talleres territoriales de validación.

Estos antecedentes permiten reconocer al turismo fluvial y de naturaleza como una actividad existente dentro de la microrregión, aunque con una escala y dinámica diferentes de las actividades agropecuarias.

Navegación y usos locales del río

La navegación local comprende desplazamientos vinculados a pesca, recreación, turismo y otras actividades ribereñas.

Antes de la construcción del puente, el propio sistema de conexión entre La Charqueada y Cebollatí dependía del servicio de balsa operado por la Dirección Nacional de Hidrografía, lo que muestra el papel histórico del río en la movilidad local. La inauguración del puente en 2023 eliminó esa función específica, aunque la navegación continúa presente en otros usos.

El Cebollatí constituye así un espacio donde coexisten usos productivos, abastecimiento, navegación, pesca y actividades recreativas, además de las funciones ambientales e hídricas desarrolladas en otros apartados de la Memoria.

5.3.5. Relaciones entre centralidades y territorio rural

La estructura microrregional no presenta una continuidad urbana entre sus principales localidades. Se organiza mediante centralidades separadas por amplias áreas rurales, conectadas a través de rutas, caminos y el sistema fluvial.

Treinta y Tres concentra los servicios de mayor jerarquía departamental. Vergara constituye una centralidad intermedia estrechamente vinculada al funcionamiento del territorio productivo. La Charqueada y Cebollatí presentan una escala menor y mantienen una relación más directa con el río y con las actividades del bajo Cebollatí.

Las diferencias demográficas ilustran esta jerarquía: en 2023 Treinta y Tres registraba 25.890 habitantes, Vergara 3.960, Cebollatí 1.665 y General Enrique Martínez 1.429.

La construcción del puente reforzó particularmente la relación entre las dos localidades ribereñas, pero no modificó la estructura general de baja densidad del territorio circundante ni la dependencia de las localidades menores respecto de centros de mayor jerarquía para determinados servicios.

A escala microrregional, el territorio puede caracterizarse, por tanto, como un sistema de pequeñas centralidades articuladas por una matriz rural productiva y por el río Cebollatí, con relaciones funcionales diferenciadas según movilidad, producción, servicios y usos del sistema fluvial.

1.1.6. Síntesis de la escala microrregional

El bajo Cebollatí presenta una estructura territorial predominantemente rural, organizada en torno a la producción agropecuaria, una red vial jerarquizada, pequeñas centralidades y un sistema fluvial de usos múltiples.

Vergara funciona como punto de articulación entre los corredores nacionales y las áreas productivas orientales. La Charqueada y Cebollatí conforman un par de centralidades ribereñas cuya relación territorial se fortaleció a partir de la construcción del puente en 2023.

La producción arrocerá y la ganadería estructuran buena parte del territorio rural y mantienen una relación directa con la red de caminos y con la infraestructura hidráulica existente.

El río Cebollatí, por su parte, no cumple una única función. A escala microrregional constituye simultáneamente curso de agua, soporte de pesca artesanal, fuente de abastecimiento, espacio de navegación y ámbito de actividades turísticas y recreativas.

La estructura resultante muestra una superposición de relaciones productivas, sociales, hídricas y de movilidad sobre un territorio de baja densidad y fuerte dependencia de las condiciones naturales y de las infraestructuras existentes.

Esta lectura permite posteriormente abordar la escala local diferenciando con mayor precisión las condiciones propias del padrón y su entorno inmediato de aquellas que pertenecen al funcionamiento general del bajo Cebollatí.

5.4. Análisis territorial a escala local y del entorno inmediato

El análisis territorial a escala local comprende el **padrón rural N.º 10.976, 3.ª Sección Catastral del departamento de Treinta y Tres**, y su entorno inmediato, particularmente el tramo inferior del río Cebollatí y su vinculación con el sistema de la Laguna Merín.

El ámbito presenta las características propias de las planicies fluvio-lagunares del este del país: relieve predominantemente plano, cotas bajas, depósitos sedimentarios recientes, condiciones de drenaje restringido y una fuerte incidencia de la dinámica hídrica sobre la configuración del territorio, la cobertura vegetal, los usos productivos y la accesibilidad.

A estas condiciones naturales se superpone una matriz rural históricamente intervenida por actividades agropecuarias, principalmente ganadería, cultivo de arroz, pasturas y manejo artificial del agua mediante canales y obras vinculadas a la producción.

El río Cebollatí constituye el principal elemento estructurante del ámbito local. Su presencia se relaciona simultáneamente con el funcionamiento de la planicie de inundación, los ambientes de humedales, los usos productivos y sociales del agua, la biodiversidad y las relaciones territoriales entre Treinta y Tres, Rocha y la Laguna Merín.

5.4.1. Localización e inserción territorial

El ámbito de actuación corresponde al padrón rural N.º 10.976, con una superficie de **40 ha**, localizado en el paraje Paso del Peludo, dentro de la 3.ª Sección Catastral de Treinta y Tres.

El inmueble se ubica sobre la **margen norte del río Cebollatí**, en su tramo inferior y próximo a la desembocadura en la Laguna Merín. La documentación antecedente sitúa el padrón aproximadamente a 8 km de dicha desembocadura.

El entorno inmediato presenta una baja densidad de ocupación y mantiene una estructura predominantemente rural. Se observan grandes unidades prediales, superficies destinadas a

actividades agropecuarias, caminería rural, canales y drenajes vinculados al manejo productivo del agua y una limitada presencia de edificaciones.

La proximidad al Cebollatí integra al padrón dentro de un sistema territorial que excede sus límites catastrales. El río conecta la planicie interior con la Laguna Merín y constituye además, en una parte significativa de este tramo, el límite territorial entre los departamentos de Treinta y Tres y Rocha.

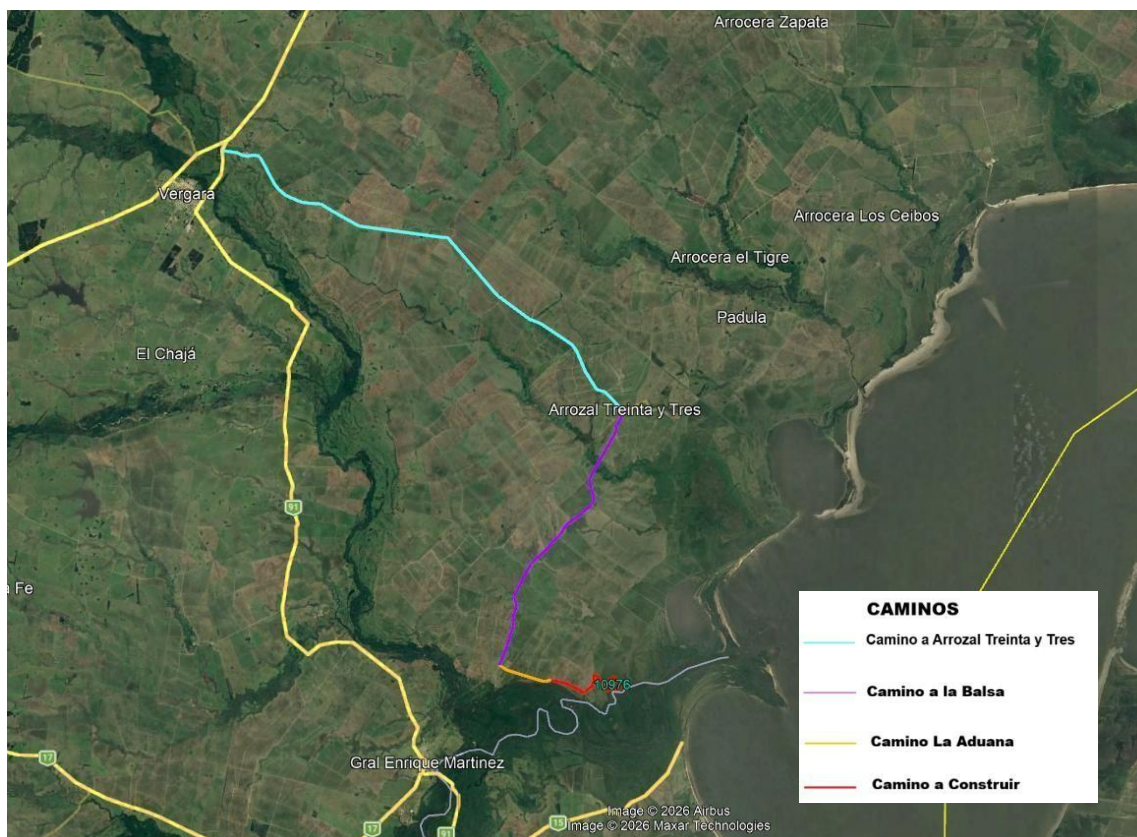
5.4.2. Accesibilidad terrestre

El padrón no presenta acceso directo desde una ruta nacional.

Según la documentación disponible, el acceso terrestre desde Vergara se realiza mediante una sucesión de vías de distinta jerarquía: **Ruta N.º 91, Camino Arrozal Treinta y Tres, camino a la Balsa, Camino La Aduana y una senda de paso existente.**

La estructura vial local se caracteriza, por tanto, por una disminución progresiva de jerarquía desde la red regional hasta la caminería rural que alcanza el entorno inmediato del inmueble.

La documentación del proyecto refiere asimismo a un nuevo camino de aproximadamente 6 km. Esta infraestructura no integra la red actualmente existente y, por tanto, no forma parte de la caracterización de la situación territorial de partida.



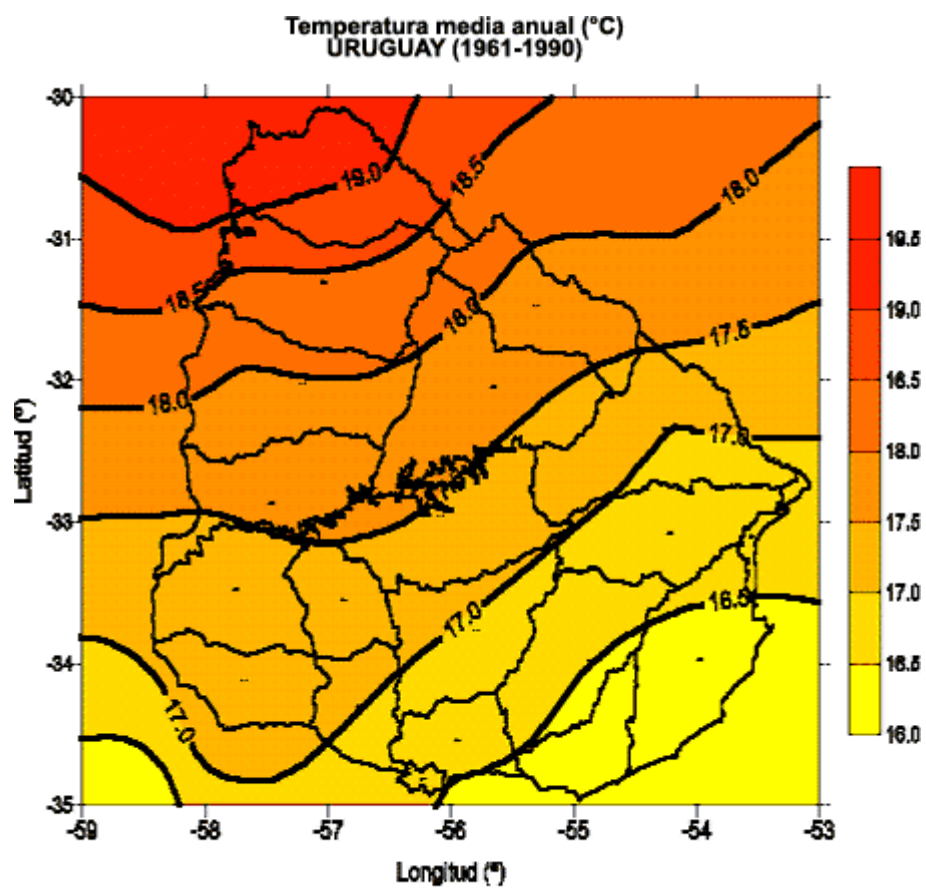
La funcionalidad de la red vial regional se encuentra condicionada por los eventos de inundación. Durante mayo de 2024, el Sistema Nacional de Emergencias registró cortes de las rutas 91 y 17 y situaciones de aislamiento en el área de La Charqueada, asociadas a las crecidas de los ríos Cebollatí y Olimar y a los niveles de la Laguna Merín. Este antecedente evidencia la relación existente entre accesibilidad, cotas del terreno y funcionamiento hidrológico del bajo Cebollatí.

5.4.3. Condiciones climáticas

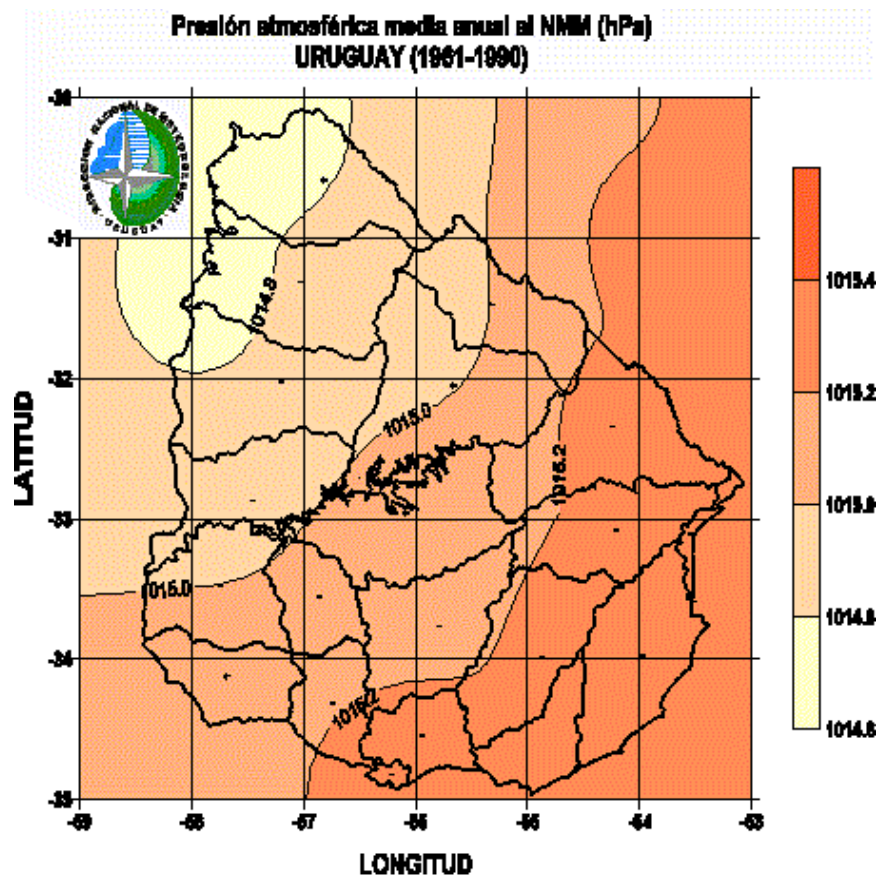
El área se encuentra comprendida dentro de una región de clima templado húmedo.

La información antecedente registra temperaturas medias anuales comprendidas aproximadamente entre **17,6 °C y 19 °C** y precipitaciones medias anuales del orden de **1.000 a 1.270 mm**, distribuidas durante todo el año. Se identifican además aproximadamente 2.500 horas anuales de insolación efectiva y predominancia de vientos de componentes este y noreste.

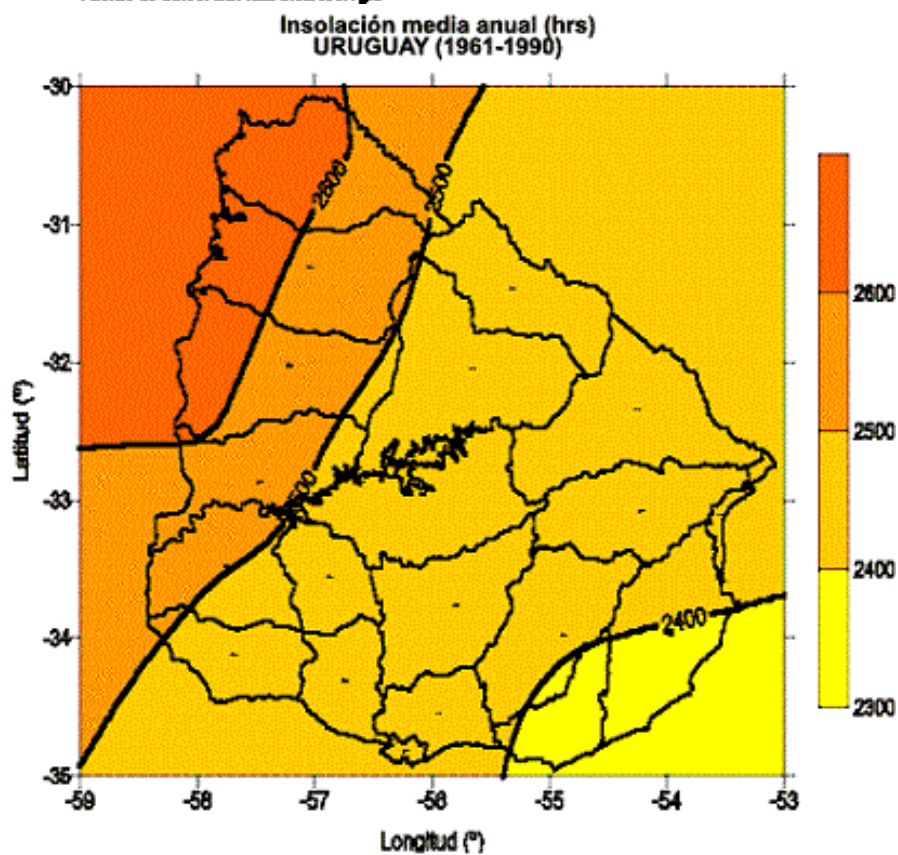
La variabilidad de las precipitaciones se expresa territorialmente mediante períodos de exceso y déficit hídrico. En las planicies bajas del Cebollatí, la ocurrencia de períodos lluviosos prolongados se combina con la escasa pendiente y con los niveles del sistema fluvial, favoreciendo situaciones de anegamiento e inundación.



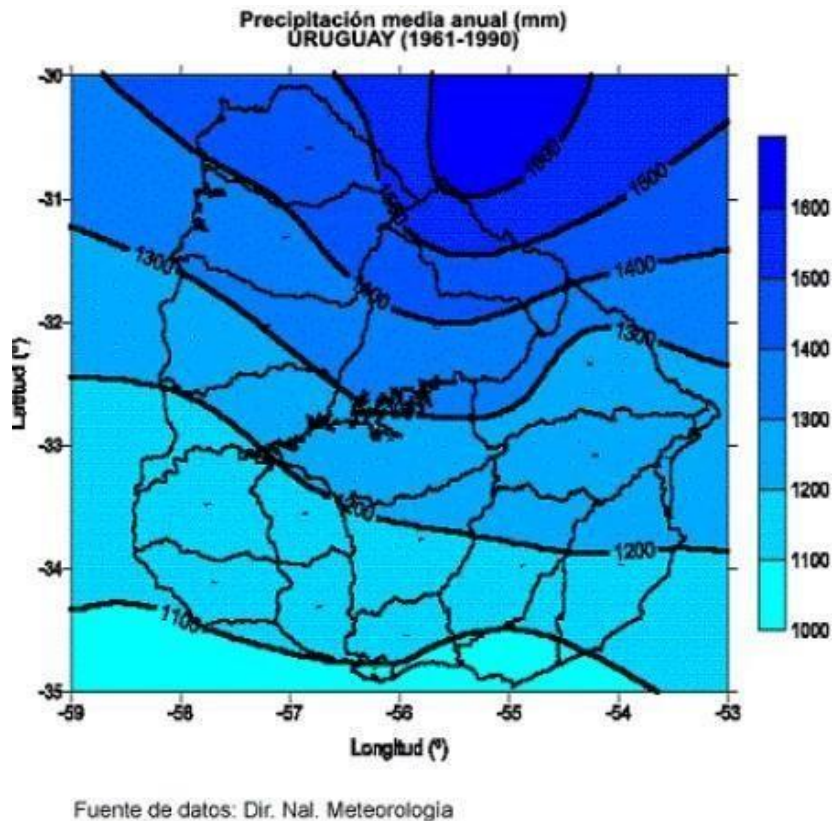
Fuente de datos: Dir. Nal. Meteorología



Fuente de datos: Dir. Nal. Meteorología



Fuente de datos: Dir. Nal. Meteorología



5.4.4. Geología y geomorfología

El padrón N.º 10.976 se encuentra dentro de la planicie aluvial asociada al tramo inferior del río Cebollatí.

La documentación disponible identifica pendientes generales inferiores al 0,5 % y cotas predominantemente inferiores a +5 m s.n.m., configurando un territorio de escaso relieve relativo.

Los materiales superficiales corresponden principalmente a depósitos aluviales recientes constituidos por arenas finas, limos y arcillas, asociados a procesos de sedimentación y retrabajo vinculados a las crecidas del sistema fluvial.

La configuración geomorfológica determina una red de drenaje de bajo gradiente en la que pequeñas diferencias de cota pueden producir variaciones significativas en la permanencia del agua, los procesos de anegamiento y la distribución de ambientes húmedos.

5.4.5. Suelos y condiciones geotécnicas

Desde el punto de vista edafológico, la documentación relaciona el área con la **Unidad de Suelos Cebollatí** y parcialmente con la unidad Bañado de las Tres Islas-Laguna Merín.

Se identifican Gleysols Háplicos Melánicos y Fluvisols Heterotexturales, correspondientes a suelos desarrollados bajo condiciones de drenaje restringido y asociados a tierras bajas y ambientes periódicamente saturados.

El Informe Geotécnico LINSU de 2025 describe un perfil superficial compuesto por una capa orgánica de aproximadamente **0,8 a 1,0 m**, seguida por un estrato cohesivo limo-arcilloso algo arenoso y un nivel granular arenoso de capacidad portante media.

La información disponible contiene registros diferentes respecto de la profundidad del agua subterránea. La caracterización general refiere niveles someros del orden de **1 a 1,2 m**, mientras que los sondeos del estudio geotécnico registraron agua entre aproximadamente **5 y 6 m** en las condiciones existentes durante la campaña correspondiente.

Estos valores reflejan condiciones de observación diferentes y resultan compatibles con un medio aluvial donde la posición del agua subterránea puede presentar variaciones espaciales y temporales relacionadas con las precipitaciones, las crecidas del río y la dinámica general de la planicie.

5.4.6. Productividad agropecuaria – CONEAT

La cartografía incorporada a la documentación identifica dentro del ámbito los grupos CONEAT **3.14, 3.2 y 3.30**.

Estos grupos corresponden a tierras bajas y planicies con limitaciones productivas asociadas principalmente al exceso hídrico, drenaje restringido e inundaciones.

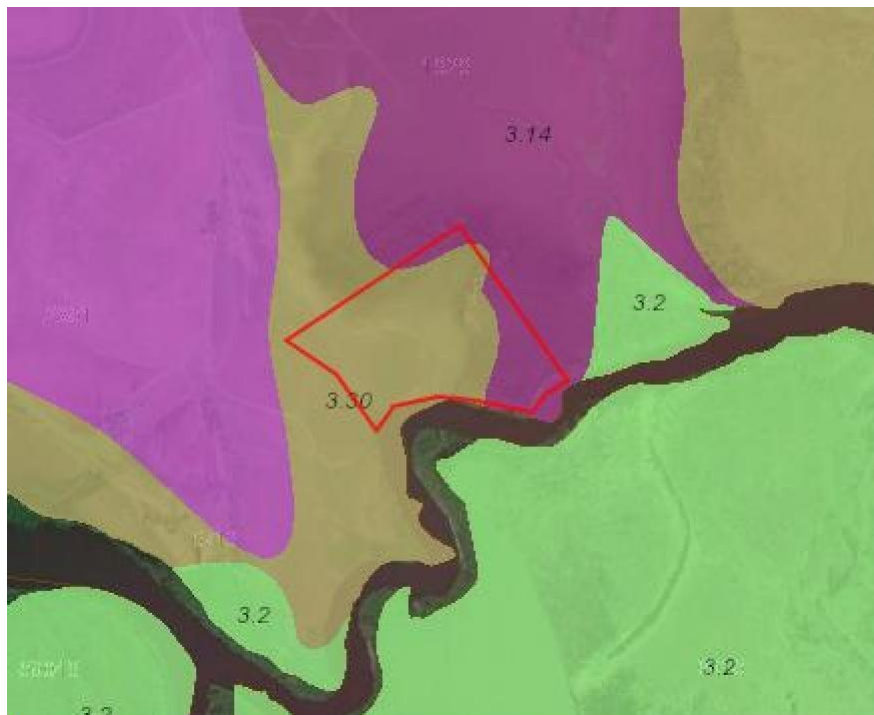


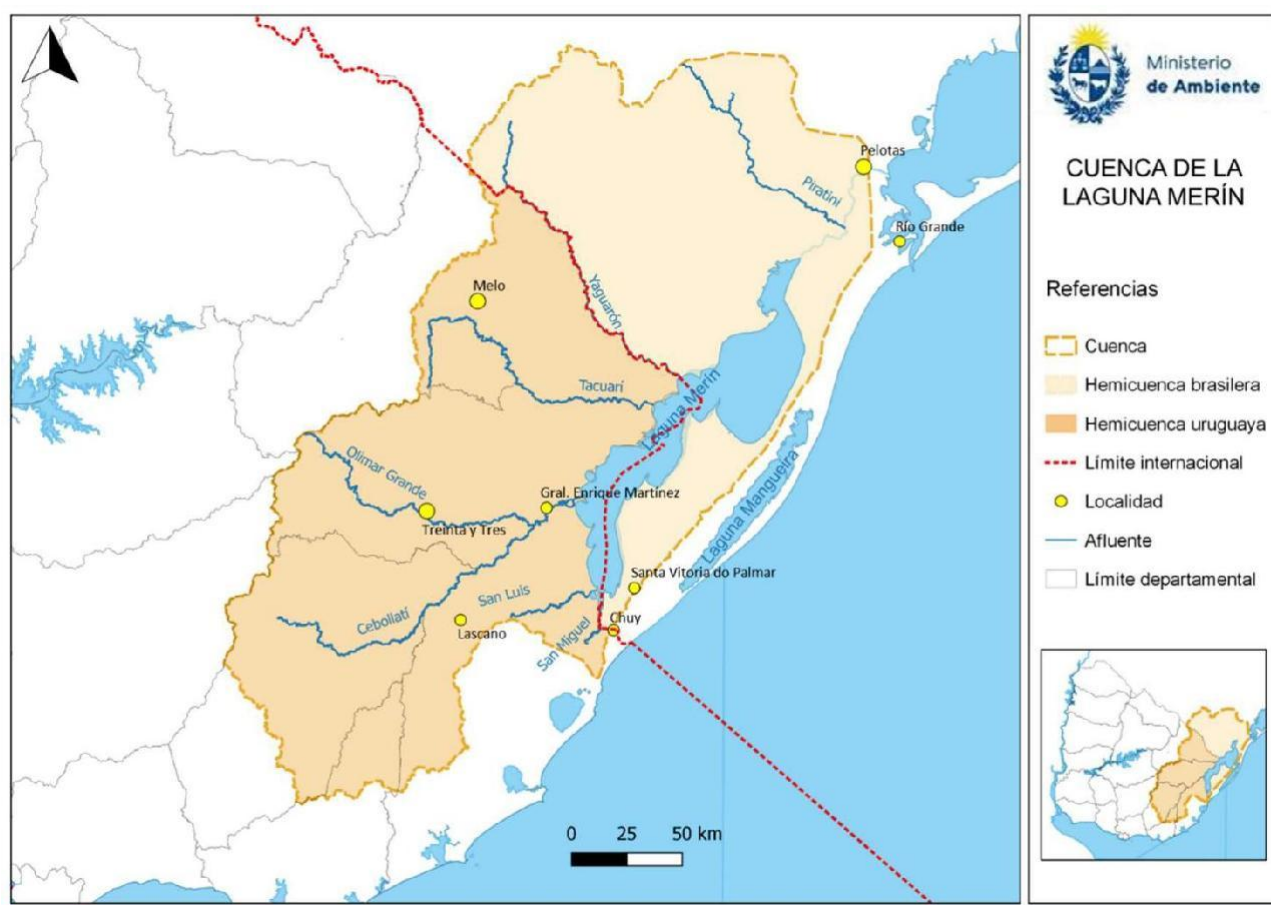
Imagen 010- MGAP Grupos Coneat- En rojo la ubicación del padrón 10976

El sistema CONEAT expresa productividad agropecuaria relativa y no constituye una clasificación ambiental del territorio. Por tanto, las limitaciones productivas identificadas no representan por sí mismas una valoración de sensibilidad ambiental ni una condición de aptitud para otros usos.

En el bajo Cebollatí existe, además, una relación directa entre algunas de las limitaciones agropecuarias y el funcionamiento ambiental del territorio. La baja pendiente, la saturación hídrica y la inundación periódica que restringen determinados usos productivos forman parte, simultáneamente, de la dinámica propia de las planicies aluviales y de los ambientes de humedal.

5.4.7. Sistema hidrográfico

El ámbito integra la cuenca de la Laguna Merín, sistema hidrográfico transfronterizo



La documentación registra antecedentes de navegación de embarcaciones de poco calado en el tramo inferior del río, así como usos vinculados a pesca, navegación local y otras actividades asociadas al sistema fluvial.

5.4.8. Inundabilidad

La inundabilidad constituye una característica estructural del ámbito local.

La cartografía temática incorporada a la documentación identifica al padrón N.º 10.976 dentro de la **planicie de inundación activa del sistema río Cebollatí-Laguna Merín**, con condiciones de inundabilidad de larga duración.

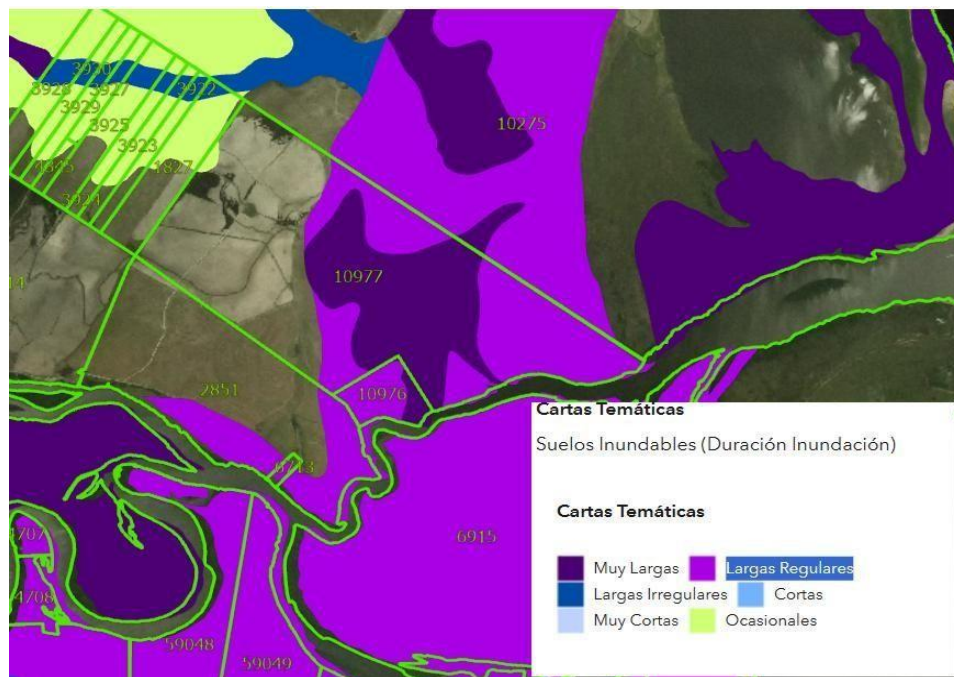


Imagen 013- Fuente: MGAP- Suelos inundables

Esta condición se corresponde con la baja altitud, el escaso gradiente topográfico, la naturaleza de los suelos y la dinámica del tramo inferior del río.

La información incorporada permite reconocer la condición general de planicie inundable. Sin embargo, la documentación actualmente disponible no contiene una delimitación hidráulica parcelaria que permita asociar a cada sector del padrón profundidades, tiempos de permanencia o períodos de retorno específicos. En consecuencia, la afirmación de que la totalidad del inmueble se encuentra comprendida dentro de una determinada mancha de inundación no surge cuantificada en la documentación antecedente.

La normativa vigente otorga además a esta condición un efecto territorial específico. El artículo 9 literal b) del Decreto N.º 128/026 declara no transformables las zonas inundables identificadas por los instrumentos de ordenamiento territorial o resultantes del régimen establecido por el Decreto N.º 30/020. La misma disposición contiene una excepción cuando la planificación departamental previa hubiera considerado posible revertir esa condición sobre la base de estudios hidrológicos e hidráulicos que hubieran permitido asignar el atributo de potencialmente transformable.

En el ámbito analizado concurren, por tanto, dos antecedentes objetivos: una condición de inundabilidad territorial documentada y una previsión departamental anterior de potencial

transformabilidad para determinados sectores del tramo inferior del Cebollatí. La documentación actualmente considerada no acredita, sin embargo, cuáles fueron específicamente los estudios hidrológicos e hidráulicos utilizados como fundamento técnico de aquella asignación departamental.

5.4.9. Calidad del agua

El río Cebollatí integra la red pública de monitoreo de calidad de aguas del Ministerio de Ambiente.

Estaciones de monitoreo

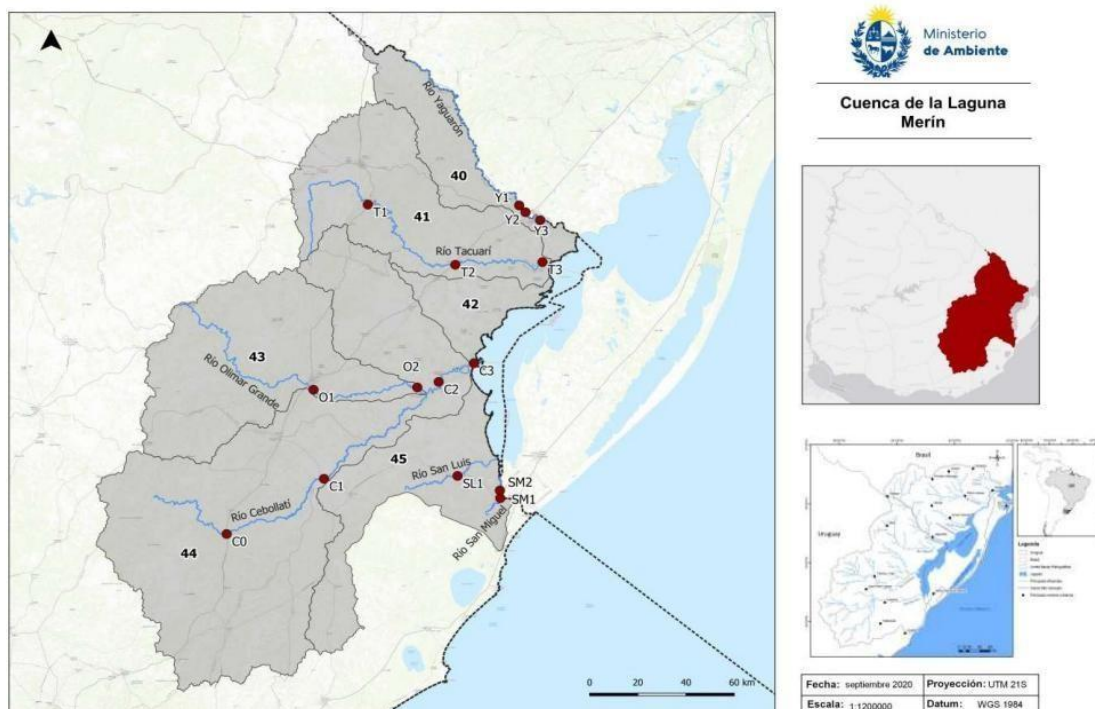


Imagen 012- Fuente: Ministerio de Ambiente- Estaciones de Monitoreo del agua.

La documentación antecedente contiene referencias a resultados obtenidos bajo el anterior régimen de clasificación de cuerpos de agua y menciona concentraciones elevadas de fósforo respecto de los parámetros entonces utilizados.

La referencia a “Clase 3” corresponde al régimen normativo histórico y no a la clasificación vigente, dado que el Decreto N.º 226/025 modificó el marco nacional aplicable a la calidad de las aguas.

La existencia de monitoreo permanente constituye un antecedente relevante del estado ambiental del sistema, particularmente considerando que el Cebollatí cumple funciones ecológicas, productivas y sociales que trascienden el ámbito específico del padrón.

5.4.10. Sistema de humedales y contexto ambiental

El bajo Cebollatí forma parte de un territorio caracterizado por la presencia de **planicies inundables, bañados, ambientes palustres, cuerpos y cursos de agua y tierras productivas vinculadas al manejo hídrico.**

La documentación antecedente inserta el ámbito dentro del sistema ambiental Laguna Merín-Bañados del Este y reconoce la presencia de humedales, campos bajos y ambientes ribereños asociados al funcionamiento del río.

Sobre este sistema concurren diferentes figuras de reconocimiento y protección ambiental que poseen naturaleza y efectos jurídicos distintos.

Reserva de Biosfera

Bañados del Este integra la Red Mundial de Reservas de Biosfera de UNESCO desde 1976. Esta figura reconoce a escala regional un territorio de importancia ambiental y cultural.

Su ámbito no equivale a un área incorporada en su totalidad al Sistema Nacional de Áreas Protegidas y no determina por sí mismo una prohibición parcelaria de usos.

Sitio Ramsar

Bañados del Este y Franja Costera constituye asimismo un Humedal de Importancia Internacional reconocido en el marco de la Convención Ramsar.

Esta figura reconoce internacionalmente el valor de los sistemas húmedos de la región, pero tampoco equivale a la categorización jurídica nacional de cada uno de los padrones comprendidos en su ámbito.

Humedales de Importancia Ambiental - Decreto N.º 228/025

El Decreto N.º 228/025 declaró Humedales de Importancia Ambiental diversos sistemas del territorio nacional. Dentro de la selección se incluyen humedales naturales y artificiales, entre estos últimos tierras agrícolas de regadío.

Dentro de la cuenca de la Laguna Merín-Océano Atlántico, la norma comprende a **Bañados del Este y Franja Costera.**

La declaración general se complementa con un mecanismo de determinación parcelaria. El régimen establece que los padrones alcanzados se incorporan al **Registro de Humedales de Importancia Ambiental**, administrado por el Ministerio de Ambiente a través de DINABISE y difundido mediante el Observatorio Ambiental Nacional.

En la documentación analizada para esta Memoria **no se encuentra incorporada una constancia de inscripción del padrón N.º 10.976 en dicho Registro**, ni una resolución ministerial individualizando total o parcialmente al inmueble. En consecuencia, la información considerada permite acreditar su inserción dentro del sistema ambiental del bajo Cebollatí y de Bañados del Este, pero no documenta por sí misma la condición registral prevista por el Decreto N.º 228/025.

Esta distinción posee relevancia jurídica. El artículo 9 literal d) del Decreto N.º 128/026 declara no transformables los padrones o partes de ellos alcanzados por la declaración de Humedales de Importancia Ambiental **e inscriptos en el Registro** creado por el Decreto N.º 228/025.

A diferencia del régimen establecido para las zonas inundables, esta disposición no contiene una excepción específica para los padrones comprendidos en el literal d).

El Decreto N.º 228/025 establece además que en los humedales declarados quedan prohibidas la desecación, el drenaje y las obras análogas comprendidas en el régimen del Código de Aguas. Para los humedales no declarados, determinadas obras de desecación o drenaje quedan sujetas a Autorización Ambiental Previa, mientras que para otros humedales interviene DINABISE previamente al otorgamiento de autorizaciones que puedan afectar su régimen hídrico.

La producción de arroz presenta una exclusión específica cuando el sistema de manejo hídrico no implica desecación, drenaje u obras análogas de carácter permanente. Esta disposición reconoce la coexistencia entre determinados sistemas productivos y ambientes húmedos, sin eliminar por ello la condición ambiental del territorio.

5.4.11. Biodiversidad y sector C20–Cebollatí

El padrón se encuentra comprendido dentro del sector territorial identificado como **C20–Cebollatí** en la información ambiental utilizada por el Ministerio de Ambiente.

La unidad C20 forma parte de la información utilizada para identificar sitios y elementos de interés para la conservación. No constituye, por sí misma, un área formalmente incorporada al SNAP.

La documentación asociada al sector registra especies vinculadas a ambientes acuáticos, humedales, pastizales y sistemas ribereños. Entre los grupos señalados aparecen peces anuales del género *Austrolebias*, aves acuáticas y de pastizal, reptiles, moluscos y mamíferos.

Estos registros corresponden a una unidad territorial de escala superior al padrón. La documentación disponible no acredita la presencia dentro de las 40 ha de todas las especies identificadas para C20.

La información de C20 caracteriza, por tanto, un **contexto territorial de interés para la conservación**, mientras que los registros específicos del inmueble corresponden a los relevamientos efectuados a escala local.

5.4.12. Isla del Padre

Sobre la margen opuesta del río Cebollatí, en territorio del departamento de Rocha, se localiza la **Isla del Padre**.

La documentación antecedente la identifica como un área de aproximadamente **800 ha**, declarada Área de Conservación y Reserva Departamental por la Junta Departamental de Rocha.

Su presencia forma parte de la estructura ambiental y paisajística del entorno inmediato del tramo inferior del Cebollatí.

La figura de protección corresponde al territorio de Rocha y no se extiende jurídicamente al padrón N.º 10.976, localizado en Treinta y Tres.

5.4.13. Cobertura del suelo y usos preexistentes

El padrón presenta una trayectoria de utilización agropecuaria.

La documentación registra antecedentes de **cultivo de arroz bajo riego, pasturas temporales, cultivos de secano y ganadería**, junto con canales e infraestructura vinculada al manejo productivo del agua.

Estas actividades han generado modificaciones en la cobertura vegetal y en la organización del drenaje local.

La cobertura actualmente descrita está integrada predominantemente por pastizales y vegetación herbácea, mientras que los sectores bajos y próximos al río presentan comunidades propias de ambientes húmedos e inundables. Entre las especies mencionadas en la documentación se encuentran *Paspalum quadrifarium*, *Echinochloa* spp., *Schoenoplectus californicus* y *Typha domingensis*.

La intervención agropecuaria no implica por sí misma la desaparición de la condición de humedal. El Decreto N.º 228/025 reconoce expresamente dentro de los humedales seleccionados tanto ambientes naturales como determinados humedales artificiales, incluyendo tierras agrícolas de regadío.

La documentación antecedente caracteriza la franja ribereña como fuertemente intervenida y señala una reducción de las formaciones naturales. No obstante, la información incorporada no contiene un inventario botánico parcelario que permita sostener de forma absoluta la inexistencia de vegetación nativa en toda la margen.

En términos territoriales, el padrón presenta por tanto una **matriz agroproductiva intervenida dentro de una planicie que mantiene componentes y funciones propias de ambientes húmedos**.

5.4.14. Usos existentes del río

El tramo inferior del Cebollatí presenta usos concurrentes vinculados al sistema fluvial.

Además de su función hidrológica y ambiental, existen antecedentes de navegación de bajo calado, pesca, navegación local y actividades recreativas.

Estos usos forman parte de la estructura funcional del río y coexisten con las actividades rurales desarrolladas en las márgenes.

La documentación analizada caracteriza estos usos principalmente a escala regional y microrregional. Para el tramo directamente relacionado con el padrón no se dispone de una cartografía específica que individualice recorridos, puntos de embarque o zonas de pesca.

5.4.15. Infraestructura y servicios existentes

La infraestructura del entorno responde a un territorio rural de baja densidad.

Las principales redes y servicios se concentran en los centros poblados y corredores viales próximos. El padrón N.º 10.976 no presenta actualmente una dotación interna de servicios equivalente a la existente en dichos centros.

La situación territorial actual se diferencia así de las infraestructuras mencionadas en la documentación como parte de futuras actuaciones, entre ellas nuevas conexiones viales y extensiones de redes.

5.4.16. Paisaje

El paisaje local presenta una marcada **horizontalidad**, derivada de la baja pendiente y de la continuidad visual de las planicies abiertas.

La baja densidad de construcciones, la presencia del río, los canales, los campos y los sectores de vegetación húmeda constituyen los principales elementos visibles del paisaje actual.

La proximidad de la Laguna Merín y de ambientes reconocidos por su valor ambiental refuerza la pertenencia del área a un paisaje regional característico de los humedales del este.

La escasa presencia de barreras topográficas genera visuales extensas y una elevada exposición de los elementos construidos existentes dentro de la planicie.

5.4.17. Patrimonio arqueológico y cultural

La documentación disponible no registra sitios arqueológicos conocidos específicamente dentro del padrón N.º 10.976.

A escala regional, en cambio, la cuenca de la Laguna Merín presenta numerosos antecedentes arqueológicos vinculados a ocupaciones humanas prehispánicas y particularmente a ambientes de humedales.

La documentación antecedente reconoce registros líticos y cerámicos asociados a bañados y terrazas fluviales de la región.

En consecuencia, la información disponible caracteriza al padrón como un inmueble sin antecedentes arqueológicos registrados en las fuentes consultadas, dentro de un contexto regional de reconocida sensibilidad arqueológica.

La intervención agroproductiva histórica del inmueble no constituye evidencia suficiente para establecer la inexistencia de restos arqueológicos. Asimismo, la condición de planicie inundable no resulta incompatible con la ocupación humana prehispánica documentada para diferentes sectores de la cuenca.

5.4.18. Régimen territorial vigente

El padrón se encuentra comprendido dentro del régimen establecido por las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Treinta y Tres.

La planificación departamental aprobada mediante Decreto Departamental N.º 07/013 contiene una previsión específica para determinados suelos rurales situados sobre los ríos Tacuarí y Cebollatí.

El artículo 154 asignó el atributo de Potencialmente Transformable a Suburbano a determinadas áreas pertenecientes total o parcialmente a padrones rurales localizados dentro de una franja de 3.000 m desde las márgenes de estos cursos, vinculadas a determinados destinos industriales, agroindustriales, de servicios o logísticos de gran porte.

Para el río Cebollatí, la previsión comprende el tramo correspondiente a los primeros 8 km desde su desembocadura en la Laguna Merín.

Este régimen constituye un antecedente departamental previo respecto de la potencial transformabilidad de sectores del tramo inferior del Cebollatí.

La categoría de suelo y el atributo de potencialmente transformable son situaciones jurídicas diferentes. La existencia del atributo no implica que la transformación de la categoría de suelo se encuentre materializada.

Sobre este régimen departamental se superponen actualmente las disposiciones nacionales posteriores en materia de inundabilidad y humedales.

El Decreto N.º 128/026 establece como no transformables las zonas inundables, salvo la excepción expresamente definida en su artículo 9 literal b), y los padrones o partes de ellos alcanzados por la declaración de Humedales de Importancia Ambiental e inscriptos en el Registro del Decreto N.º 228/025.

Se configura, por tanto, un territorio donde concurren categoría rural, antecedentes departamentales de potencial transformabilidad, condición de planicie inundable y un régimen nacional reciente de protección de humedales, figuras que poseen contenidos y efectos jurídicos diferenciados.

5.4.19. Síntesis del diagnóstico local

El padrón N.º 10.976 forma parte de una **planicie rural, aluvial e inundable asociada directamente al tramo inferior del río Cebollatí y al sistema de la Laguna Merín.**

El territorio presenta muy baja pendiente, cotas reducidas, depósitos aluviales recientes y suelos desarrollados bajo condiciones de drenaje restringido. Estos componentes físicos explican la fuerte presencia del agua como elemento estructurante del medio local.

La inundabilidad constituye una condición territorial documentada. La información disponible identifica al inmueble dentro de la planicie activa del Cebollatí, aunque no incorpora una caracterización hidráulica parcelaria completa que diferencie profundidades, permanencias y períodos de retorno dentro de las 40 ha.

El territorio presenta asimismo una prolongada intervención agroproductiva. Los antecedentes de arroz, pasturas, ganadería y manejo artificial del agua muestran una matriz modificada respecto de las condiciones naturales originales, coexistiendo con comunidades vegetales y funciones hidrológicas asociadas a ambientes húmedos.

Desde el punto de vista ambiental, el ámbito se inserta dentro del sistema Laguna Merín-Bañados del Este, reconocido a distintas escalas mediante figuras como Reserva de Biosfera, sitio Ramsar y áreas de interés para la conservación. Estas figuras no son equivalentes entre sí ni generan idénticos efectos jurídicos.

El Decreto N.º 228/025 incorporó un régimen nacional específico para los Humedales de Importancia Ambiental y creó un Registro de los padrones alcanzados. La documentación incorporada a esta Memoria **no contiene constancia que permita afirmar la inscripción del padrón N.º 10.976 en dicho Registro**, por lo que su condición ambiental dentro del sistema de humedales y su eventual condición jurídica registral se mantienen diferenciadas.

El sector C20-Cebollatí constituye un antecedente de interés para la conservación y registra numerosos elementos de biodiversidad asociados a humedales, cursos de agua y pastizales. Su extensión territorial es mayor que el padrón y, por tanto, los registros correspondientes a C20 no equivalen a registros de presencia específica dentro de las 40 ha.

En la margen opuesta del Cebollatí se encuentra la Reserva Departamental Isla del Padre, que incorpora otro elemento de reconocimiento ambiental al entorno local, aunque su régimen jurídico se circunscribe al departamento de Rocha.

La accesibilidad terrestre se estructura mediante rutas y caminos de jerarquía decreciente y se desarrolla dentro de una planicie donde los eventos de crecida han producido históricamente afectaciones sobre la transitabilidad.

Desde el punto de vista arqueológico, no existen antecedentes registrados específicamente para el padrón en la documentación analizada, aunque éste forma parte de una cuenca con reconocida presencia de sitios y evidencias prehispánicas asociadas a los sistemas de humedales.

Finalmente, sobre el inmueble concurren diferentes condiciones normativas: su categorización rural, las previsiones departamentales previas de potencial transformabilidad para sectores del bajo Cebollatí, la regulación nacional de las zonas inundables y el régimen reciente de Humedales de Importancia Ambiental.

En conjunto, la escala local caracteriza un territorio donde **agua, relieve, suelos, producción agropecuaria, humedales, biodiversidad, accesibilidad y régimen territorial forman un sistema fuertemente interdependiente**. Estas condiciones constituyen el estado territorial de referencia del ámbito del padrón N.º 10.976

5.5. Medio Antrópico

El medio antrópico del ámbito se caracteriza por una ocupación territorial de baja densidad, inserta en una matriz predominantemente rural y agroproductiva, con pequeños centros poblados que concentran los principales servicios y equipamientos y una fuerte relación histórica, económica y social con el río Cebollatí.

El padrón rural N.º 10.976 no presenta actualmente población residente ni edificaciones permanentes. Su entorno inmediato está conformado principalmente por establecimientos rurales, áreas de cultivo y pastoreo, caminos y sendas rurales, canales y otras infraestructuras asociadas al manejo productivo del agua.

A una escala territorial más amplia, el sistema de asentamientos directamente relacionado con el ámbito está integrado fundamentalmente por General Enrique Martínez -La Charqueada-, en Treinta y Tres, y Cebollatí, en Rocha, ubicadas sobre márgenes opuestas del río. Vergara constituye, a su vez, el principal centro urbano de referencia del sector oriental del departamento de Treinta y Tres.

5.5.1. Contexto demográfico departamental

De acuerdo con los resultados finales del Censo 2023, el departamento de Treinta y Tres cuenta con 47.706 habitantes, registrando una disminución del 5,7 % respecto de 2011. Se trata de uno de los pocos departamentos que presentó reducción de población durante el período intercensal.

Su población representa aproximadamente el 1,4 % de la población nacional, reflejando el reducido peso demográfico del departamento dentro del conjunto del país.

La evolución demográfica reciente muestra además un crecimiento natural reducido. El perfil departamental publicado por el INE registra para 2023 396 nacimientos y 452 defunciones, resultando un saldo natural negativo de 56 personas.

La estructura por edades evidencia asimismo un peso creciente de los grupos adultos y adultos mayores. Según el Censo 2023, aproximadamente el 17 % de la población tiene entre 0 y 14 años, el 28 % entre 15 y 34 años, el 38 % entre 35 y 64 años y el 18 % tiene 65 años o más. El grupo de 35 a 64 años constituye la franja predominante.

Esta composición, junto con la reducción de población registrada entre 2011 y 2023, caracteriza una dinámica demográfica de bajo crecimiento y envejecimiento relativo, común a varios territorios del interior del país.

5.5.2. Estructura económica departamental

La economía de Treinta y Tres mantiene una marcada especialización en actividades vinculadas al sector agropecuario, particularmente en la cadena arrocerá y la ganadería vacuna, junto con actividades comerciales y de servicios relacionadas directa o indirectamente con esta base productiva.

Los estudios territoriales y económicos disponibles caracterizan al departamento como una economía altamente especializada en la cadena arrocerá y ganadera, con presencia significativa de molinos, actividades de comercialización y servicios vinculados al sector primario.

La documentación antecedente utilizada para el instrumento estima que el sector terciario representa aproximadamente el 47 % del Valor Agregado Bruto departamental, aunque con una estructura de servicios fuertemente vinculada a las necesidades de la población local y a la actividad agroproductiva.

Respecto del peso de Treinta y Tres en la economía nacional, antecedentes de OPP han situado históricamente su participación en torno al 1,2 % del producto nacional, ubicándolo entre las economías departamentales de menor dimensión absoluta. Este porcentaje deriva de series económicas anteriores y resulta adecuado como referencia estructural histórica, pero no como estimación actualizada del PIB departamental.

La estructura económica existente presenta, en consecuencia, una fuerte vinculación entre el sector primario, la industria arrocerá, el comercio y los servicios asociados.

5.5.3. Área de influencia local

Las localidades con mayor relación territorial con el ámbito son General Enrique Martínez - La Charqueada- y Cebollatí, emplazadas sobre ambas márgenes del río.

Según el Censo 2023, General Enrique Martínez registra 1.429 habitantes como localidad y 1.515 habitantes en el ámbito municipal. Vergara registra 3.960 habitantes y constituye el principal centro urbano del este de Treinta y Tres.

Por su parte, el Censo 2023 registra 1.665 habitantes en Cebollatí, en el departamento de Rocha.

Se trata, por tanto, de dos localidades de pequeña escala que, junto con la población rural dispersa, estructuran el poblamiento inmediato del tramo inferior del Cebollatí.

Ambas mantienen una fuerte relación histórica con las actividades rurales de su entorno. La producción de arroz y la ganadería forman parte de la estructura económica regional, junto con la pesca artesanal y distintos usos sociales y recreativos del río.

Las localidades presentan equipamientos básicos propios de su escala. General Enrique Martínez cuenta con servicios municipales, enseñanza primaria y secundaria, policlínica, equipamientos sociales y recreativos y espacios vinculados a la ribera. Cebollatí dispone igualmente de centros educativos, policlínica, servicios públicos y atención ciudadana.

5.5.4. Relaciones territoriales entre La Charqueada y Cebollatí

El río Cebollatí constituyó históricamente una separación física entre ambas localidades, manteniéndose durante décadas un servicio de balsa para el cruce entre Treinta y Tres y Rocha.

Esta situación se modificó sustancialmente con la inauguración, el 31 de julio de 2023, del puente sobre el Cebollatí, estableciendo una conexión vial permanente entre General Enrique Martínez y Cebollatí.

La nueva infraestructura reforzó la continuidad física entre ambas márgenes y modificó las condiciones de movilidad local e interdepartamental.

A partir de esta conexión, las dos localidades pueden ser interpretadas como componentes de un mismo sistema territorial de escala local, aunque mantienen pertenencias administrativas departamentales diferentes.

5.5.5. Condiciones del mercado de trabajo

Los indicadores recientes del mercado laboral muestran condiciones menos favorables en Treinta y Tres que en el promedio nacional.

Para 2024, el INE registró en el departamento una tasa de actividad de 56,7 %, una tasa de empleo de 49,4 % y una tasa de desempleo de 12,9 %. Para el conjunto del país los valores fueron, respectivamente, 64,3 %, 59,0 % y 8,2 %.

Se observan además diferencias por sexo. En Treinta y Tres, durante 2024, la tasa de desempleo fue de 11,3 % para los hombres y 15,2 % para las mujeres, mientras que la tasa de empleo alcanzó 58,3 % y 39,9 %, respectivamente.

Estos indicadores corresponden a escala departamental y no pueden trasladarse directamente a General Enrique Martínez o al entorno rural del padrón. No obstante, caracterizan el contexto laboral general dentro del cual se inserta el ámbito de estudio.

La información más reciente del INE muestra además que la informalidad continúa teniendo incidencia departamental: para el trimestre móvil mayo-julio de 2026, el 25 % de los ocupados de Treinta y Tres no se encontraba registrado en la seguridad social, frente a 20,9 % para el conjunto del país.

5.5.6. Condiciones sociales

Los antecedentes socioeconómicos disponibles para las localidades del interior profundo han identificado históricamente brechas respecto de los principales centros urbanos en materia de educación, necesidades básicas y acceso a determinados servicios.

En la documentación antecedente utilizada para la caracterización del ámbito se registran indicadores locales de Necesidades Básicas Insatisfechas superiores al 40 % de los hogares, menores niveles educativos y diferencias en el acceso a conectividad digital.

Estos valores deben interpretarse con cautela, dado que buena parte de los indicadores de NBI disponibles a escala de pequeñas localidades provienen del Censo 2011. La metodología de NBI utilizada por el INE considera dimensiones relacionadas con vivienda, abastecimiento de agua, saneamiento, energía, confort y educación.

En consecuencia, estos datos constituyen antecedentes de las condiciones sociales históricas del territorio, pero no resulta adecuado presentarlos como mediciones actuales de 2026 sin una actualización metodológicamente comparable.

La caracterización actual permite igualmente reconocer una diferencia de escala entre los equipamientos y servicios existentes en las pequeñas localidades y aquellos disponibles en los principales centros urbanos departamentales y nacionales.

5.5.7. Estructura productiva local y usos rurales

El uso antrópico predominante del territorio inmediato es el agropecuario.

El bajo Cebollatí integra una de las principales áreas históricas de producción arroceras del este del país. El cultivo se desarrolla en asociación con tierras de baja pendiente, disponibilidad de agua y una extensa infraestructura de canales, tomas, embalses y sistemas de conducción y drenaje.

La producción arroceras coexiste con la ganadería bovina, principalmente mediante sistemas de rotación entre cultivo, pasturas y utilización ganadera de los campos.

El Censo General Agropecuario 2024, publicado por el MGAP en marzo de 2026, mantiene información territorializada por áreas de enumeración que confirma la importancia de la estructura agropecuaria como componente central de la ocupación rural del territorio.

En algunos sectores del entorno regional aparecen asimismo plantaciones forestales, aunque su presencia posee una extensión menor que la matriz agrícola-ganadera predominante.

5.5.8. Uso actual del padrón N.º 10.976

El padrón N.º 10.976 presenta antecedentes de explotación agropecuaria, principalmente vinculada a cultivos de arroz bajo riego, pasturas y ganadería.

El cultivo de arroz ha utilizado históricamente las condiciones de baja pendiente y disponibilidad de agua del área, dentro de sistemas productivos basados en riego e inundación controlada.

Estas actividades han generado modificaciones antrópicas en el inmueble, incluyendo intervenciones sobre la cobertura del suelo y la presencia de infraestructura vinculada al manejo hídrico.

Actualmente, el padrón no contiene edificaciones permanentes ni asentamientos de población. La ocupación humana inmediata es, por tanto, de muy baja intensidad y se vincula fundamentalmente a los usos productivos rurales.

La condición de terreno previamente utilizado con fines agrícolas constituye un antecedente del uso del suelo existente, sin que implique por sí misma una valoración respecto de su condición ambiental o territorial.

5.5.9. Pesca, navegación y relación social con el río

El Cebollatí constituye un componente central del medio antrópico local.

Además de su función física y ambiental, el río ha sido históricamente utilizado para pesca artesanal, navegación, transporte local, actividades recreativas y deportes náuticos.

La pesca mantiene presencia en las comunidades de sus márgenes y constituye una actividad tradicional vinculada tanto al consumo como a la economía local.

En General Enrique Martínez, la relación con el río forma parte asimismo de la identidad cultural y recreativa. La localidad dispone de espacios costeros y puerto deportivo y alberga actividades vinculadas a pesca, navegación y eventos asociados al Cebollatí. Los antecedentes departamentales describen una vida comunitaria estrechamente asociada al campo, el arroz, la pesca y el río.

Entre las actividades tradicionales se destaca la Regata Internacional Treinta y Tres-Puerto La Charqueada, que recorre los ríos Olimar y Cebollatí y constituye uno de los eventos recreativos y culturales asociados al sistema fluvial.

5.5.10. Turismo y recreación

El turismo presenta una escala menor que las actividades agropecuarias, pero forma parte de la dinámica local, especialmente en General Enrique Martínez.

La actividad se concentra fundamentalmente en períodos estivales y en Semana de Turismo, vinculándose con la pesca deportiva, navegación, actividades náuticas, espacios costeros y eventos culturales.

La Charqueada cuenta con equipamientos recreativos y turísticos asociados a la ribera y recibe visitantes durante eventos como el Festival de La Charqueada y la Regata Internacional. La realización de estos eventos continúa formando parte de la programación cultural y turística departamental.

La actividad turística local se encuentra, por tanto, estrechamente relacionada con el río, el paisaje rural y los ambientes naturales del bajo Cebollatí, presentando un carácter principalmente recreativo, fluvial y estacional.

5.5.11. Infraestructura vial existente

El padrón no presenta conexión directa con una ruta nacional.

El acceso terrestre actual desde Vergara se realiza mediante una sucesión integrada por Ruta N.º 91, Camino Arrozal Treinta y Tres, camino a la Balsa, Camino La Aduana y una senda de paso existente.

Esta configuración determina una progresiva reducción de jerarquía vial hacia el ámbito, pasando de la red regional a caminos rurales y sendas de acceso.

La accesibilidad se desarrolla además dentro de un territorio condicionado por inundaciones. Existen antecedentes recientes de interrupciones de la circulación en el bajo Cebollatí durante eventos hidrológicos de magnitud, incluyendo afectaciones sobre las rutas 91 y 17.

En consecuencia, la infraestructura vial existente combina una conexión regional consolidada con una accesibilidad final de carácter rural.

Energía eléctrica

El padrón N.º 10.976 no cuenta actualmente con una infraestructura eléctrica desarrollada asociada a usos urbanos o industriales.

Las localidades próximas disponen de redes de distribución de UTE y la documentación antecedente identifica infraestructura de media tensión en el sistema territorial próximo.

Dentro del inmueble, la dotación existente se corresponde con su condición rural y con los usos agropecuarios desarrollados históricamente.

Las extensiones de redes y demandas de potencia asociadas al NLC forman parte de la infraestructura proyectada y no de la situación actual del medio antrópico.

Abastecimiento de agua y saneamiento

El padrón se encuentra fuera de las áreas urbanizadas atendidas directamente por las redes convencionales de abastecimiento y saneamiento.

No existe actualmente una conexión de OSE dentro del inmueble, en correspondencia con su localización rural y la ausencia de población residente permanente.

Asimismo, no existe red pública de saneamiento en el área de implantación.

Esta condición se diferencia de la existente en las localidades próximas, donde se concentran los sistemas y servicios destinados a la población residente.

Residuos

La ausencia de viviendas permanentes y de actividades industriales dentro del padrón determina que no existan actualmente fuentes permanentes de generación de residuos domiciliarios o industriales asociadas a esos usos.

La actividad rural puede generar residuos propios de las explotaciones agropecuarias, cuya naturaleza es diferente de los residuos urbanos e industriales.

En consecuencia, la situación actual del inmueble se corresponde con un predio rural productivo sin presencia de una corriente permanente de residuos vinculada a asentamientos humanos o actividades industriales.

Telecomunicaciones

La cobertura de telecomunicaciones en el entorno es característica de un territorio rural de baja densidad.

Las localidades de General Enrique Martínez y Cebollatí cuentan con servicios de telecomunicaciones, mientras que en las áreas rurales la cobertura presenta mayor variabilidad espacial.

En el padrón existe disponibilidad de señal celular de alcance variable según operador y localización, sin una infraestructura de conectividad fija equivalente a la de los centros poblados.

Esta situación forma parte de las diferencias existentes entre la dotación de servicios de las localidades y la correspondiente al espacio rural inmediato.

5.5.12. Caracterización sociocultural

Las comunidades del bajo Cebollatí presentan una identidad territorial fuertemente relacionada con el río y las actividades productivas tradicionales.

La ganadería, el cultivo de arroz, la pesca, la navegación y las actividades recreativas forman parte de las prácticas que históricamente han organizado la relación entre población y territorio.

En General Enrique Martínez esta relación resulta especialmente visible. La localidad se desarrolló sobre la margen del Cebollatí y conserva una estrecha asociación cultural y funcional con el río, expresada en las actividades costeras, la pesca, los eventos recreativos y la vida cotidiana.

Cebollatí comparte características similares en la margen de Rocha, dentro de una matriz social y productiva vinculada a la agricultura, ganadería y ambientes húmedos del este.

La construcción del puente en 2023 modificó una relación histórica que durante décadas estuvo condicionada por el cruce mediante balsa, reforzando actualmente los vínculos cotidianos entre las comunidades de ambas márgenes.

5.5.13. Síntesis del medio antrópico

El medio antrópico del ámbito se estructura sobre una matriz rural de baja densidad poblacional, caracterizada por actividades agropecuarias y por pequeños centros poblados que concentran los principales servicios y equipamientos.

Treinta y Tres presenta una dinámica demográfica de bajo crecimiento, con 47.706 habitantes en 2023 y una reducción poblacional del 5,7 % respecto de 2011. Su estructura etaria evidencia un peso significativo de la población adulta y adulta mayor, mientras que los indicadores laborales departamentales muestran tasas de actividad y empleo inferiores y desempleo superior al promedio nacional.

La economía departamental y local mantiene una marcada especialización en la cadena arrocerá y la ganadería, complementada por actividades comerciales y de servicios vinculadas principalmente al funcionamiento de esa estructura productiva y a las necesidades de la población.

General Enrique Martínez y Cebollatí constituyen los principales núcleos poblados directamente relacionados con el bajo Cebollatí. Ambas localidades mantienen una escala reducida, aunque disponen de servicios básicos, equipamientos educativos, sanitarios y administrativos. La conexión permanente establecida mediante el puente inaugurado en 2023 modificó sustancialmente las relaciones de movilidad entre ambas márgenes.

El río constituye uno de los principales componentes del medio antrópico. Además de sus funciones ambientales, sostiene usos de pesca, navegación, recreación y actividades culturales, y forma parte de la identidad histórica de las comunidades locales.

El padrón N.º 10.976 mantiene antecedentes de explotación agropecuaria, particularmente arroz, pasturas y ganadería, y no presenta actualmente población residente ni edificaciones permanentes. Su infraestructura y servicios corresponden a un contexto rural, sin conexión interna a redes urbanas de agua potable o saneamiento y con una accesibilidad final mediante caminería de menor jerarquía.

En conjunto, el medio antrópico existente se caracteriza por la interacción entre población de pequeña escala, producción agropecuaria, infraestructura rural, condiciones socioeconómicas departamentales y usos sociales y productivos del río Cebollatí, configurando una estructura territorial diferenciada de los principales sistemas urbanos del país.

6. Síntesis territorial

El análisis desarrollado a escala regional, microrregional y local permite reconocer que el ámbito del padrón N.º 10.976 no constituye una unidad territorial aislada, sino parte de un sistema más amplio organizado en torno al **río Cebollatí, su planicie de inundación y la cuenca de la Laguna Merín**.

La configuración actual resulta de la interacción entre condiciones físicas e hidrológicas, una matriz rural de predominio agroproductivo, infraestructuras asociadas al manejo del agua, redes de movilidad de diferente jerarquía y usos productivos, sociales y ambientales vinculados al sistema fluvial.

Sobre esta estructura se superponen, además, determinaciones de ordenamiento territorial y regímenes ambientales de diferente alcance. En consecuencia, la lectura del ámbito no puede reducirse a su condición rural, a su potencial relación con la Hidrovía o a una única variable ambiental, sino que requiere considerar conjuntamente los componentes que estructuran el territorio y las relaciones existentes entre ellos.

La presente síntesis identifica los aspectos del diagnóstico que adquieren mayor relevancia para la continuación del proceso de planificación. No establece determinaciones de ordenación ni anticipa conclusiones respecto de la transformación del ámbito.

Del análisis realizado surgen cinco condiciones principales.

En primer término, **el agua constituye el principal elemento estructurante del territorio**. El padrón se encuentra directamente relacionado con el tramo inferior del río Cebollatí y con una planicie caracterizada por cotas reducidas, escasa pendiente, drenaje restringido y dinámica de inundación. Estas condiciones intervienen simultáneamente en la configuración de los suelos, los ambientes naturales, los usos productivos, la accesibilidad y las infraestructuras existentes.

En segundo término, el ámbito forma parte de una **matriz rural agroproductiva consolidada**, donde la ganadería, la producción de arroz, las pasturas y las infraestructuras vinculadas al manejo productivo del agua han participado históricamente en la organización del territorio. La transformación agropecuaria del medio constituye un componente efectivo de su estado actual, sin que ello implique la desaparición de las funciones hidrológicas y ambientales propias de las planicies húmedas e inundables.

En tercer término, el Cebollatí presenta una **condición territorial multifuncional**. Además de integrar el sistema hidrográfico y el ámbito formal de la Hidrovía Uruguay-Brasil, sostiene

pesca artesanal, navegación local, abastecimiento de agua, recreación, turismo y prácticas socioculturales vinculadas a las poblaciones ribereñas.

En cuarto término, existe una diferencia entre la **conectividad regional y la accesibilidad local efectiva**. La microrregión se encuentra vinculada con la red nacional y departamental, pero el acceso final al padrón depende de caminos y sendas rurales de menor jerarquía y se desarrolla en un territorio donde los eventos de inundación pueden afectar la transitabilidad.

Finalmente, sobre el ámbito concurren **regímenes territoriales y ambientales de distinta naturaleza**: categoría rural vigente, antecedentes departamentales de potencial transformabilidad, regulación nacional de las zonas inundables y régimen específico de Humedales de Importancia Ambiental. Estas figuras deben ser analizadas de forma conjunta, manteniendo diferenciados sus alcances y efectos jurídicos.

Las principales conclusiones del diagnóstico pueden sintetizarse de la siguiente forma:

Componente	Resultado del diagnóstico	Carácter territorial
Sistema hídrico	Relación directa con el bajo Cebollatí y la Laguna Merín	Estructurante
Inundabilidad	Inserción en planicie aluvial e inundable	Estructurante y condicionante
Relieve y drenaje	Muy baja pendiente, cotas reducidas y drenaje restringido	Condicionante físico
Suelos	Presencia de suelos asociados a tierras bajas y saturación hídrica	Condicionante físico-productivo
Matriz agroproductiva	Antecedentes de arroz, pasturas, ganadería e infraestructura hidráulica	Uso territorial preexistente
Humedales	Inserción dentro del sistema Laguna Merín-Bañados del Este	Valor ambiental y condicionante normativo potencial
Biodiversidad	Contexto C20-Cebollatí de interés para la conservación	Valor ambiental; requiere precisión parcelaria
Pesca artesanal	Actividad existente y regulada dentro de la Zona J	Uso productivo y social preexistente
Abastecimiento de agua	El Cebollatí constituye fuente de abastecimiento de La Charqueada	Función territorial sensible
Turismo y recreación	Presencia de actividades fluviales y ribereñas	Uso social y económico existente
Paisaje	Planicie abierta, baja densidad edilicia y amplias visuales	Valor y sensibilidad territorial

Componente	Resultado del diagnóstico	Carácter territorial
Patrimonio	Contexto regional de sensibilidad arqueológica	Condicionante de conocimiento y protección
Accesibilidad	Acceso final mediante caminería rural de menor jerarquía	Condicionante infraestructural
Servicios	Dotación propia de territorio rural, sin redes urbanas internas	Condicionante infraestructural

La relevancia de estos componentes no radica únicamente en su existencia individual, sino en las relaciones que mantienen entre sí. La inundabilidad condiciona la accesibilidad y los usos productivos; la infraestructura agropecuaria modifica parcialmente la dinámica hídrica; el río sostiene simultáneamente funciones ambientales y sociales; y la baja densidad de ocupación determina características particulares del paisaje y de la provisión de servicios.

Relaciones de concurrencia territorial

El diagnóstico identifica distintas actividades y funciones que comparten el mismo sistema territorial, particularmente el río Cebollatí y sus márgenes.

La producción agropecuaria constituye el uso predominante del suelo rural. Sobre el sistema fluvial se desarrollan, a su vez, pesca artesanal, navegación, abastecimiento de agua, turismo, recreación y otras prácticas locales, conjuntamente con las funciones hidrológicas y ambientales propias del río y su planicie.

La existencia simultánea de estas actividades **no determina por sí misma incompatibilidad**, pero sí configura situaciones de concurrencia que deberán ser consideradas por la planificación.

Entre las relaciones de mayor relevancia se identifican:

- la relación entre producción agropecuaria, manejo artificial del agua y funcionamiento natural de la planicie;
- la coexistencia de navegación, pesca y otros usos del espacio fluvial;
- la relación entre calidad del agua, funciones ecosistémicas y abastecimiento de población;
- la interacción entre accesibilidad terrestre y dinámica de inundación;
- la relación entre transformaciones físicas de gran escala y la estructura paisajística existente;

- la coexistencia entre utilización productiva del territorio y valores ambientales o patrimoniales que requieren conservación o tratamiento específico.

Estas relaciones constituyen elementos propios del diagnóstico territorial y deberán ser profundizadas únicamente en aquellos casos en que resulten determinantes para definir las condiciones de ordenación.

Aspectos relevantes para la definición del instrumento

Aspecto	Estado actual	Precisión requerida
Fundamento del APT	Existe previsión departamental de potencial transformabilidad	Identificar si la asignación estuvo sustentada en los estudios hidrológicos e hidráulicos requeridos por el régimen actualmente aplicable
Caracterización de la inundabilidad	La condición inundable se encuentra documentada	Precisar, cuando corresponda, cotas, profundidades, permanencias y recurrencias a escala del ámbito
Situación HIA	Existe inserción territorial en el sistema de humedales	Verificar resolución ministerial y eventual inscripción total o parcial del padrón en el Registro de HIA
Biodiversidad local	Existe información regional de interés para la conservación	Determinar ambientes y elementos efectivamente presentes en el ámbito cuando incidan en decisiones de ordenación
Accesibilidad	Existe conexión mediante caminos y sendas rurales	Determinar condiciones físicas y jurídicas relevantes para la estructuración territorial del acceso

La cuestión relativa al fundamento del atributo de Potencialmente Transformable adquiere especial relevancia. La documentación considerada acredita la existencia de una previsión departamental y la condición inundable del sector, pero no identifica específicamente los estudios hidrológicos e hidráulicos que sustentaron la asignación del atributo.

Del mismo modo, la documentación no contiene actualmente constancia que permita afirmar que el padrón N.º 10.976 haya sido individualizado mediante resolución ministerial e inscripto en el Registro de Humedales de Importancia Ambiental. La condición ambiental del ámbito y su eventual situación jurídica registral deben, por tanto, mantenerse diferenciadas.

El análisis territorial realizado permite concluir que el ámbito correspondiente al padrón N.º 10.976 se inserta en un territorio de elevada complejidad física, ambiental y funcional, cuya estructura se encuentra determinada principalmente por su vinculación con el tramo inferior del río Cebollatí, su planicie de inundación y el sistema hidrográfico de la Laguna Merín.

La condición hídrica constituye el principal factor estructurante del área. Las bajas cotas, la escasa pendiente, las condiciones de drenaje y la dinámica de inundación inciden

directamente sobre los usos del suelo, la accesibilidad, las infraestructuras, los ambientes naturales y las formas históricas de aprovechamiento productivo del territorio. Esta condición no representa un componente aislado del diagnóstico, sino una característica transversal que explica buena parte de su configuración territorial actual.

Sobre esta base física se ha consolidado una matriz rural predominantemente agroproductiva, asociada a la ganadería, la producción arroceras, las pasturas y a distintas intervenciones destinadas al manejo productivo del agua. Estas transformaciones forman parte del estado actual del territorio y coexisten con las funciones hidrológicas, ambientales y ecosistémicas características de las planicies húmedas e inundables.

A su vez, el río Cebollatí constituye un espacio territorial multifuncional. Además de integrar el sistema hidrográfico regional y el ámbito de la Hidrovía Uruguay-Brasil, concentra actividades y funciones vinculadas con la pesca artesanal, la navegación local, el abastecimiento de agua, la recreación, el turismo y distintas prácticas sociales asociadas a las comunidades ribereñas. Esta concurrencia de usos no determina necesariamente situaciones de incompatibilidad, pero sí exige reconocer las relaciones existentes entre las diferentes funciones territoriales y ambientales que se desarrollan sobre un mismo sistema fluvial.

Desde el punto de vista de la estructuración territorial, se identifica además una diferencia significativa entre la conectividad regional de la microrregión y las condiciones efectivas de accesibilidad al ámbito. Si bien el territorio se vincula con la red vial nacional y departamental, el acceso final al padrón depende de caminería rural de menor jerarquía y se desarrolla sobre sectores cuya transitabilidad puede verse condicionada por los eventos de inundación.

En materia ambiental y normativa, sobre el ámbito concurren determinaciones de diferente naturaleza y alcance, entre ellas la categorización rural vigente, antecedentes departamentales vinculados a la potencial transformación del suelo, la regulación nacional aplicable a zonas inundables y el régimen correspondiente a los Humedales de Importancia Ambiental. Su consideración requiere mantener diferenciadas las condiciones físicas y ambientales efectivamente constatadas de los efectos jurídicos derivados de cada régimen normativo.

En particular, el diagnóstico identifica dos aspectos que requieren especial precisión en la continuación del proceso de planificación. Por una parte, si bien se encuentra documentada la existencia del atributo de Potencialmente Transformable y la condición inundable del

sector, la información analizada no permite identificar específicamente los estudios hidrológicos e hidráulicos que sustentaron originalmente dicha asignación. Por otra, la inserción territorial del padrón dentro del sistema de humedales de la Laguna Merín-Bañados del Este no permite, por sí sola, afirmar su incorporación al régimen jurídico de Humedales de Importancia Ambiental, al no constar en la documentación analizada su individualización mediante resolución ministerial e inscripción en el registro correspondiente.

En síntesis, el ámbito presenta una superposición de condiciones territoriales que deben ser consideradas de manera integrada: una fuerte dependencia del sistema hídrico, diagnóstico, condición de inundabilidad, matriz agroproductiva consolidada, presencia de funciones ambientales y sociales vinculadas al río, accesibilidad terrestre condicionada, baja intensidad de ocupación y concurrencia de distintos regímenes territoriales y ambientales.

Estas condiciones constituyen el marco territorial objetivo sobre el cual deberá continuar el proceso de planificación. Su identificación en la presente Memoria de Información no supone establecer anticipadamente una determinada modalidad de transformación, ocupación o uso del suelo, sino precisar los componentes, relaciones, restricciones y valores existentes que deberán ser considerados posteriormente para la definición de las correspondientes determinaciones de ordenación.