



**URUGUAY
SUMAVALOR**

1. RESUMEN EJECUTIVO

Uruguay tiene un muy alto índice de urbanización, con 95% de su población viviendo en ciudades y una tendencia sostenida de migración del campo a la ciudad, así como también de crecimiento de la población en ciudades que se expresa en una expansión de las áreas urbanas hacia menores densidades. Cerca de la mitad de la población vive en el área metropolitana de Montevideo. El resto de las ciudades son sensiblemente menores en población, con algunas manchas urbanas de más de 100.000 habitantes.

En este marco, el informe nacional¹ presentado en la Conferencia Hábitat III expresa una de las prioridades políticas del período enmarcadas en el ODS 11: “Avanzar hacia territorios y ciudades cada vez más inclusivos, sostenibles y resilientes”. Esto implica necesariamente una coordinación de diversos organismos y niveles de gobierno, tanto a nivel nacional, como departamental y municipal, como se ve reflejado tanto en las políticas como en indicadores incluidos en este capítulo.

La prioridad identificada en el Informe Nacional para Hábitat III se ha manifestado también en los avances en la generación de normativa que enmarca el trabajo en la temática, tales como la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS) (2008) y las Directrices de Ordenamiento Territorial (2017), Ley de Política Nacional de Aguas (2009), el Plan Nacional de Aguas (2017), la Ley de Creación del Sistema Nacional de Emergencias (SINAE) (2009), la creación del Sistema de Respuesta al Cambio Climático y la Variabilidad (2009) y la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana (2009). Se encuentra en elaboración el proyecto de Ley de Gestión Integral de Residuos, y en discusión parlamentaria el proyecto de Ley de Inmuebles Vacíos, Sin Uso y Degradados y el proyecto de Ley de Directrices de Ordenamiento para el Espacio Costero. En 2004, la modificación del artículo 47 de la Constitución estableció que el acceso al agua potable y el acceso al saneamiento constituyen derechos humanos fundamentales.

Clasificadas en ejes temáticos a los efectos de este informe, un conjunto de políticas y estrategias en las que el país ha avanzado pueden asociarse al cumplimiento de las metas y los indicadores del ODS 11.

Inclusión social y bienestar. Se identifican políticas orientadas a revertir y superar la precariedad habitacional y a mejorar el acceso a una vivienda urbana mediante, entre otras, la Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano (ENASU); mejorar la movilidad urbana y el transporte público, priorizando la estrategia del transporte sostenible; salvaguardar el patrimonio cultural; redefinir los espacios públicos y fortalecer las capacidades a través de la cooperación internacional.

Sostenibilidad ambiental y resiliencia al cambio climático. Entre las políticas asociadas a este eje se encuentran la Política Nacional de Cambio Climático, que incluye en sus estrategias una adecuada incorporación de la mitigación y la adaptación en la planificación urbana; los avances del Plan Nacional de Aguas en materia de saneamiento, inundaciones, mapa de riesgo, etc.; las iniciativas para la transformación de los residuos; y el control de las emisiones y la calidad del aire.

Gobernanza urbana. Políticas y estrategias asociadas a este eje abarcan: la planificación territorial y la participación ciudadana que ella conlleva; el incipiente desarrollo de la herramienta *sistema de ciudades*; y las iniciativas de gobiernos departamentales (GD) en estas temáticas.

A lo largo del capítulo, se detallan algunos de los indicadores relevados a nivel nacional, y en algunos casos subnacional, sobre el cumplimiento de las metas del ODS 11, entre los cuales se destacan los indicadores vinculados a vivienda, transporte, espacios públicos y al número de afectados en desastres.

1 Informe nacional de Uruguay, Hábitat III, <http://habitat3.org/wp-content/uploads/National-Report-LAC-Uruguay-Spanish.pdf> [acceso 14/06/2018]

Las principales conclusiones del informe refieren a la puesta en agenda de la temática de ciudades y comunidades sostenibles, tanto en el marco de la Nueva Agenda Urbana como en iniciativas puntuales vinculadas a Ciudades Inteligentes, Ciudades Resilientes, etc., y al planteo de nuevos temas, como el abordaje de la movilidad sostenible, la planificación territorial teniendo en cuenta el cambio climático, el involucramiento de la comunidad en la gestión de las ciudades, entre otros.

El presente informe fue coordinado por la Dirección de Descentralización de Inversión Pública (DDIP) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT) del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), y participaron en él más de treinta técnicos de nueve instituciones.

2. PRESENTACIÓN

2.1. EL ODS 11 EN URUGUAY Y LAS PRIORIDADES POLÍTICAS EN TORNO A ÉL

La priorización de Ciudades Sostenibles² como eje de reflexión y acción, tanto a nivel de planificación y gestión nacional como de los GD, se sustenta en al menos dos procesos internacionales impulsados por la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Por un lado, la declaración de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, de noviembre de 2015, que incluye el ODS 11: “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”.

Por otro lado, inspirada en la Agenda 2030 del Desarrollo Sostenible, se cuenta con la declaración y propuesta de una **Nueva Agenda Urbana**³ emanada de la conferencia de Hábitat III, celebrada en Quito, Ecuador, en octubre de 2016, cuyos tres principios guías son: no dejar atrás a nadie, eliminando la pobreza en todas sus formas y dimensiones; promover economías urbanas inclusivas y sostenibles; y fomentar la sostenibilidad medioambiental. Este último principio se cumpliría “promoviendo energías limpias, uso sostenible de la tierra y de los recursos en el desarrollo urbano, así como protegiendo los ecosistemas y la biodiversidad, incluyendo la adopción de estilos de vida saludables en armonía con la naturaleza; promoviendo patrones sostenibles de consumo y de producción; construyendo resiliencia urbana; reduciendo los riesgos de desastres; y mitigando y adaptándose al cambio climático”. El informe nacional⁴ presentado en dicha conferencia estableció un lineamiento fundamental para las políticas vinculadas a vivienda y hábitat: “avanzar hacia territorios y ciudades cada vez más inclusivos, sostenibles y resilientes”. Dentro de este lineamiento se priorizó “continuar la lucha contra la pobreza multidimensional y la exclusión social” y se señaló que es también prioritaria “la respuesta al cambio y la variabilidad climática”, pues la temática del hábitat y las ciudades constituye un eje territorial de la política nacional de respuesta, mitigación y adaptación al cambio climático para los próximos decenios.

Trabajar hacia *ciudades sostenibles* es considerar sistemáticamente en la planificación de ciudades y áreas de influencia los objetivos de aumentar la eficiencia en la producción y el uso de la energía y el agua, el reciclaje de materia, la reducción de las emisiones de gases y efluentes líquidos tóxicos y la reducción de gases de efecto invernadero (GEI), así como reproducir y aumentar la biodiversidad. Muchas veces estos objetivos se engloban en el concepto de construcción de *ciudades verdes*.

Por otro lado, y quizá más importante, trabajar con el horizonte de Ciudades Sostenibles no es mejorar lo que ya ocurre en las ciudades, sino incluir la dimensión ambiental en la planificación, como crítica e intento de revertir las tendencias negativas de la ciudad moderna capitalista —la ciudad de crecimiento indefinido o con

2 MVOTMA, Nuestro Territorio - Reporte Digital, n.º 3, 2017. <http://www.mvotma.gub.uy/portal/sala-de-prensa/reporte-digital-nuestro-territorio/archive/view/listid-56/maillid-823-nuestro-territorio-reporte-digital-n-3.html> [acceso 6.03.2018].

3 Nueva Agenda Urbana (2015), <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf> [acceso 14/06/2018]

4 Informe nacional de Uruguay, Hábitat III, cit.

deseo de metropolización—, que se manifiestan en la segregación espacial de los diferentes estratos socioeconómicos, la destrucción de ecosistemas en áreas residenciales generalmente de los grupos más vulnerables y la privatización de la vivienda y los espacios públicos.

2.2. PROCESO CONSULTIVO PARA LA ELABORACIÓN DEL CAPÍTULO

Para el trabajo de elaboración del capítulo correspondiente al ODS 11, se agruparon las metas y los indicadores correspondientes en torno a tres ejes temáticos:

- I. **Inclusión social y bienestar.** En este eje se agrupan aquellas metas e indicadores vinculados a la temática de vivienda, transporte, espacios públicos, patrimonio natural y cultural, así como asistencia técnica y cooperación internacional (metas 11.1, 11.2, 11.4, 11.7 y 11.c).
- II. **Sostenibilidad ambiental y resiliencia al cambio climático.** Dentro de esta categoría se reúnen las actividades vinculadas a reducción del riesgo, cambio climático, uso eficiente de recursos, gestión de desechos, calidad del aire y el agua, etc. (metas 11.5, 11.6 y 11.b).
- III. **Gobernanza urbana.** Este eje concentra las actividades vinculadas a la planificación y el desarrollo urbanos, la gestión participativa de las ciudades y el vínculo con la planificación nacional y regional (metas 11.3 y 11.a).

A partir de esta categorización, se definieron los organismos competentes para trabajar esta temática. Se convocó a una primera reunión informativa a fines del año pasado y a una reunión de trabajo el 28 de febrero de 2018, a la cual fueron invitadas 30 personas de instituciones vinculadas a la temática de ciudades y comunidades sostenibles, tales como:

- Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), y sus Direcciones de Ordenamiento Territorial (DINOT), Agua (DINAGUA), Medio Ambiente (DINAMA), Vivienda (DINAVI), Cambio Climático y Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB).
- Presidencia de la República, con cinco dependencias: Sistema Nacional de Emergencias, Sistema Nacional de Cambio Climático, Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional, Instituto Nacional de Estadística, y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, con su Dirección de Descentralización e Inversión Pública (DDIP) y la Dirección de Gestión y Evaluación (AGEV).
- Ministerio de Transporte y Obras Públicas, con su Dirección Nacional de Planificación y Logística.
- Ministerio de Educación y Cultura, con la Comisión del Patrimonio.

Fueron consultados en el correr de la redacción los gobiernos departamentales (GD) de Montevideo, Canelones y San José.

A partir de esa reunión se definió que los organismos responsables de la coordinación de este capítulo serían la OPP, a través de la Dirección de Descentralización e Inversión Pública, y el MVOTMA, a través de la DINOT. A su vez, se elaboró un cronograma de reporte de información e indicadores por las instituciones correspondientes.

3. MARCO NORMATIVO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

3.1. MARCO NORMATIVO

La Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, de 18 de junio de 2008, estableció el marco regulador general para el ordenamiento territorial, especialmente a través de los instrumentos de planificación, incluyendo garantías para la sustentabilidad ambiental como la evaluación ambiental estratégica (EAE).

Las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial, Ley 19.525, de 18 de agosto de 2017, orientan y regulan la localización ordenada de las actividades del país, con la meta de consolidar el desarrollo de todos los sectores de la economía, la conservación de los recursos naturales, garantizar a la población el acceso a los

servicios sociales y contribuir a la integración y cohesión social en el territorio. Establecen criterios precisos de desarrollo urbano, donde el eje de las propuestas atiende a potenciar la capacidad de servicios e infraestructuras instalados y se complementa con criterios para la movilidad urbana y los problemas de evacuación de aguas pluviales.

Luego de que, en 2004, la modificación del **artículo 47 de la Constitución** estableció que el acceso al agua potable y al saneamiento constituyen derechos humanos fundamentales, se avanzó en la redacción de la **Ley 18.610 de Política Nacional de Aguas**, de 2 de octubre de 2009, que establece los principios rectores de la Política Nacional de Aguas y define los principales instrumentos de planeación a nivel nacional, regional y local.

El **Plan Nacional de Aguas**, aprobado por Decreto del Poder Ejecutivo 205/017, del 31 de julio de 2017, tiene entre sus tres objetivos principales el de “prevenir, mitigar y adaptarse a los efectos de eventos extremos y al cambio climático, con enfoque en la gestión del riesgo”, y una de las cinco directrices es la “incorporación del concepto de riesgo en la planificación y gestión”. Para ello se definen los siguientes programas y proyectos que están actualmente en marcha: *Plan Nacional de Agua Potable, Saneamiento y Drenaje Urbano; Sistemas de Alerta Temprana de Inundaciones; Implementación de Instrumentos de Gestión de Riesgo de Inundaciones; Obras de Defensa; Planes de Aguas Urbanas; Sistema de Información Ambiental.*

La Ley 18.621, de 25 de octubre de 2009, creó el **Sistema Nacional de Emergencias (SINAE)**, cuya finalidad es la protección de las personas, los bienes de significación y el medio ambiente ante el acaecimiento eventual o real de situaciones de desastre, mediante la coordinación conjunta del Estado con el adecuado uso de los recursos públicos y privados disponibles, de modo de propiciar las condiciones para el desarrollo nacional sostenible.

En el ámbito internacional, Uruguay adoptó el **Marco de Acción de Sendai 2015-2030**. A la luz de ese marco y en referencia a los aspectos normativos, nuestro país ha realizado importantes avances en el último año, básicamente a través de dos iniciativas concretas: la generación de una propuesta de reglamentación de la ley de creación del **Sistema Nacional de Emergencia** y la formulación de un borrador de política de gestión integral de riesgo de emergencias y desastres. Ambas iniciativas incluyen una actualización de las cuestiones conceptuales.

Mediante el Decreto 238/009, de mayo de 2009, se creó el **Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y Variabilidad (SNRCC)**, a los efectos de coordinar y planificar las acciones públicas y privadas necesarias para la prevención de los riesgos, la mitigación y la adaptación al cambio climático.

La **Política Nacional de Cambio Climático** es un instrumento estratégico y programático preparado por el SNRCC, ajustado y adoptado con opinión favorable por el Gabinete Nacional Ambiental el 27 de abril de 2017 y aprobado por Decreto del Poder Ejecutivo 310, de noviembre de 2017. La Política tiene como objetivo general promover la adaptación y mitigación en el país ante el desafío del cambio climático, con un horizonte temporal al 2050, e incluye un eje estratégico relativo a promover el desarrollo de ciudades, comunidades, asentamientos humanos e infraestructuras sostenibles y resilientes frente al cambio climático y la variabilidad climática, que contribuyan a disminuir las emisiones de GEI.

En 2009, la **Ley 18.567 de Descentralización Política y Participación Ciudadana** creó el tercer nivel de gobierno en nuestro país y estableció, dentro de los principios cardinales del Sistema de Descentralización Local, la participación de la ciudadanía y la creación de ámbitos adecuados para que la población participe en la información, la consulta, la iniciativa y el control de los asuntos de su competencia.

El MVOTMA, a través de la DINAMA, se encuentra trabajando el **Proyecto de Ley de Gestión Integral de Residuos**. Uno de sus objetivos centrales es posicionar los residuos como recurso, reconociendo sus posibilidades de generar valor y empleo y disminuyendo los índices de disposición final.

El Poder Ejecutivo remitió al Parlamento el **proyecto de Ley de Inmuebles Vacíos, Sin Uso y Degradados**, a fin de poder usar en forma adecuada los inmuebles que se encuentren en esa situación y estén ubicados en

zonas urbanas que cuenten con todos los servicios e infraestructura. El objetivo del proyecto es otorgarles un uso social, permitiendo su adquisición por particulares o por el Estado para ejecutar las políticas públicas de vivienda, hábitat y desarrollo urbano.

También se encuentra en discusión parlamentaria el **proyecto de Ley de Directrices para el Ordenamiento Territorial Espacio Costero**, que incluye disposiciones para la sostenibilidad de las áreas urbanas vinculadas a la costa.

3.2. POLÍTICAS ASOCIADAS

Eje Inclusión social y bienestar

Políticas para revertir y superar la precariedad urbano-habitacional

Si bien en los últimos 30 años el fenómeno del hábitat precario ha alcanzado niveles muy preocupantes, según los datos recientes se observa una desaceleración en la generación de nuevas configuraciones de precariedad. Sin embargo, las situaciones ya existentes muestran una firme tendencia a consolidarse mediante ampliación de nuevas viviendas y la densificación de lotes en áreas de ocupación precaria. Este fenómeno muestra también la capacidad de gestión y producción e inversión de las familias autoconductoras y de las comunidades a las que pertenecen, así como la importancia de considerar esta realidad como un potencial que refleja apropiación real y subjetiva de la población.

Las actuaciones en los contextos precarios necesitan avanzar rápidamente hacia la mejora progresiva mediante la dotación de todos los servicios urbanos necesarios para asegurar una adecuada habitabilidad urbano-habitacional, afianzando el acceso a infraestructuras, servicios, equipamientos y espacio público de calidad. Asimismo se considera imperioso continuar avanzando en los marcos normativos y su reglamentación, de modo de viabilizar acciones de transformación, reforma y mejora urbano-habitacional en los asentamientos informales que se encuentran sobre suelo privado y que actualmente no están comprendidos en la normativa del PMB. Según información proporcionada por el PMB, el 5% de los hogares del total del país se hallan en asentamientos precarios, lo que en términos absolutos significa aproximadamente 170.000 hogares.

El principal logro del PMB fue la **reducción del número total de asentamientos** entre los años 2006 y 2011. Las regularizaciones y relocalizaciones realizadas en ese período fueron el principal factor que explica esa disminución. Por cada nuevo asentamiento surgido en el período, el Estado regularizó o realojó cinco. A esto se suma la integración urbanística de los asentamientos a la trama formal de las ciudades, la provisión de servicios urbanos básicos y la construcción de equipamientos y espacios públicos de gran valor para las áreas de las intervenciones, especialmente aquellos que dan servicio a poblaciones más vulnerables.

A la intervención del PMB se agrega el **Plan Nacional de Relocalizaciones (PNR)**, cuyo objetivo es relocalizar población asentada en terrenos inundables o contaminados para revertir procesos de segregación social y fragmentación territorial. Los proyectos se llevan a cabo a través de convenios con las intendencias departamentales. Estos proyectos están diseñados para atender de forma integral a la población de extrema vulnerabilidad, en coordinación con otros programas sociales. Entre 2010 y 2017 se firmaron 20 convenios con intendencias departamentales para relocalizar aproximadamente a 2.700 familias.

Políticas para mejorar el acceso a una vivienda urbana

Desde 2005, la **Política de Vivienda y Hábitat** se ha ido consolidando como una política pública de Estado; los planes quinquenales rectores de cada período dan cuenta de ese proceso con niveles crecientes de involucramiento de la sociedad civil organizada. El plan correspondiente a los años 2005-2010 tuvo como eje principal la evaluación de la política de vivienda implementada y la identificación de los cambios sustantivos a generar. El subsidio a la cuota es la innovación más trascendente, pues se constituye en un elemento central para la

aplicación del principio de equidad social. De esta manera los hogares acceden a una variedad de soluciones de acuerdo a su capacidad de pago.

El **Plan Quinquenal de Vivienda 2010-2014** se caracterizó por la gestión de una diversidad de programas e instrumentos para la generación de vivienda nueva y mantenimiento del stock existente. El objetivo fue atender la diversidad de situaciones y necesidades en materia habitacional, ampliando la cobertura a sectores de población en situación de pobreza con programas destinados a revertir la precariedad.

El **plan formulado para los años 2015-2019** tiene entre sus prioridades consolidar la política de tierras para generar las condiciones de sostenibilidad de la Política de Vivienda y Hábitat desde la perspectiva del derecho a la ciudad. Entre los objetivos que se plantean en el documento se destacan:

- Desarrollar programas para *mejorar el stock habitacional*: rehabilitación urbana, mejora de vivienda, microcréditos para refacción y mejora, programas para la adquisición de vivienda existente.
- *Rehabilitar áreas degradadas* del tejido formal e informal con acciones integrales desde la escala de la vivienda hasta el espacio urbano, en consonancia con los planes locales de ordenamiento territorial.
- *Revertir las situaciones de precariedad sociohabitacional* de los sectores de mayor vulnerabilidad mediante la atención a la demanda dispersa, la intervención en áreas territoriales críticas con proyectos con enfoque integral y la intervención en fincas abandonadas y ocupadas.
- *Facilitar el acceso y la permanencia en la vivienda* a través del Programa de Alquiler, 5 en sus distintas modalidades.
- Desarrollar e implementar acciones y programas que fomenten la *participación del sector privado* en el aumento del stock habitacional, en especial destinado al mercado de alquileres.

Estrategia Nacional de Acceso al Suelo

En el marco de la sostenibilidad de las ciudades, el MVOTMA está implementando la construcción de una **Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano (ENASU)** con fines habitacionales. La elaboración de la ENASU forma parte de un proceso participativo multiactoral de construcción colectiva llevado adelante por el MVOTMA conjuntamente con otras instituciones de gobierno nacional y departamental, el ámbito académico y un conjunto de organizaciones sociales y gremiales vinculadas a la vivienda y el desarrollo urbano.

Con la construcción de esta estrategia se busca profundizar en los procesos que permiten disponer de suelo o inmuebles bien localizados para la producción de vivienda social. Se destacan, entre otros, los siguientes lineamientos estratégicos:

- Promover una mayor articulación de la política pública de planificación y gestión urbana con la política habitacional.
- Facilitar el acceso al suelo urbano consolidado, provisto con infraestructuras y cobertura de servicios, priorizando a las poblaciones que aún no pueden acceder o ven amenazada su permanencia en él.
- Promover la consolidación y el mejoramiento de los barrios y periferias existentes parcialmente servidos en detrimento de la expansión de suelo urbano.
- Impulsar la revitalización de las áreas centrales, aprovechando el stock construido, con criterios de heterogeneidad residencial e integración social.

Políticas asociadas a movilidad y transporte

Dado que el crecimiento de las ciudades en nuestro país no se ha desarrollado en forma planificada, existen zonas con escasa infraestructura de transporte y transporte colectivo, que obligan a cubrir estas necesidades. Esta

5 Uno de los objetivos de DINAVI, formulados en el Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2019, es facilitar el acceso y la permanencia de la vivienda en modalidad de alquiler a través de instrumentos como el Fondo de Garantía de Alquileres. Véase más información en: <http://www.mvotma.gub.uy/portal/tu-vivienda/alquilar.html>

es una de las razones que han llevado a muchos usuarios a buscar alternativas como las motos o los vehículos particulares, lo que ocasiona mayores congestiones y contaminación del aire y sonora en varias ciudades del país, sobre todo en Montevideo y su área metropolitana. A esto se agrega que el crecimiento económico de los últimos años produjo un aumento significativo de la motorización individual en el país.

En lo que refiere al **transporte público**, casi todas las ciudades de más de 30.000 habitantes poseen servicio de transporte público urbano, que en once de ellas es prestado por permisarios privados regulados por los GD y en dos por los mismos gobiernos.

En este marco, el gobierno nacional se encuentra trabajando junto con el Banco Interamericano de Desarrollo en una Cooperación Técnica de Movilidad de Ciudades Intermedias, cuyo objetivo es contribuir al fortalecimiento institucional para mejorar la movilidad urbana en las ciudades intermedias, mediante el desarrollo de capacidades de planificación, gestión y regulación en los GD.

En cuanto a la temática de siniestralidad vial, en los últimos ocho años aproximadamente 23.000 personas fueron víctimas de siniestros de tránsito en ciudades y caminos departamentales.⁶ Si bien la tasa media nacional de fallecidos se ha venido reduciendo paulatinamente —pasó de más de 16 fallecidos/100.000 habitantes en 2009 a 14,6 en 2015—, la mayor parte de los departamentos del interior no han conseguido reducir la siniestralidad en niveles significativos.⁷

Asimismo, una de las líneas priorizadas para la movilidad sostenible es la incorporación del **transporte eléctrico**, a partir de acciones de promoción de la movilidad con dicha tecnología, incluida infraestructura de carga. La estrategia se ha centrado inicialmente en impulsar la incorporación de taxis eléctricos en Montevideo, que se prevé alcancen un 2% de la flota de la capital, y un ómnibus eléctrico de transporte público de pasajeros.

Paralelamente, está en curso un proyecto sobre movilidad sostenible, liderado por el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) y el MvOTMA, que fue presentado al Fondo para el Medio Ambiente Mundial (Global Environment Facility [GEF]) y aprobado por este en 2017. Dicho proyecto busca promover una transición hacia un transporte más eficiente y bajo en emisiones de carbono, mediante el desarrollo de políticas que induzcan a un cambio estructural en la movilidad urbana. Esto implica aumentar el uso del transporte público y reducir el del automóvil particular, además de buscar una mayor importancia relativa del transporte activo. Los pilotos previstos incluyen la introducción de buses eléctricos y utilitarios que lleguen a todas las empresas de transporte público de Montevideo y a empresas que tienen flotas de transporte liviano, para que accedan y experimenten la tecnología y vehículos utilitarios.

Patrimonio cultural

La Comisión del Patrimonio, en el marco de su trabajo anual, presentó dos programas orientados a salvaguardar el patrimonio cultural, con auspicio de la Regional UNESCO, con la cual se firmó el tercer acuerdo bienal bajo el lema: “Impulso for Heritage”.

El primer programa, **Inventario Nacional del Patrimonio Inmaterial**, comenzó en 2017 con el auspicio de la UNESCO, y contó con la colaboración del Congreso de Comisiones de Patrimonio y las intendencias departamentales. A ello deben sumarse numerosas entidades nativistas que apoyan el inventario de prácticas rurales y han puesto a disposición los colectivos portadores de esas prácticas.

Por otra parte, desde hace cinco años otra de las líneas de trabajo es la conformación del “Expediente de candidatura de la obra del Ing. Eladio Dieste”, que procura reunir los elementos que la califiquen con *valor*

⁶ En 2015 hubo 312 fallecidos y 25.317 lesionados en siniestros viales en ciudades y caminos departamentales, cifra que se ha mantenido estable desde 2009.

⁷ En todo el período, solo tres departamentos del interior, además de Montevideo, han conseguido mantener por debajo de la media nacional la tasa de fallecimientos por siniestros viales.

universal para ser presentada ante el Comité de Patrimonio Mundial en 2019. De ese modo, se garantiza una gestión de mantenimiento y revalorización acorde con la responsabilidad de administrar un bien valorado por la comunidad internacional.

Espacios públicos

Una ciudad sostenible debe contar con acceso a zonas verdes y espacios públicos para toda su población. En Uruguay, los GD y municipales tienen a su cargo la gestión de los espacios públicos de sus comunidades respectivas. En particular, algunos GD, como el de Montevideo, han comenzado una nueva política hacia los espacios públicos en la que lo fundamental es la redefinición del diseño y el equipamiento. En consideración a una nueva demanda cultural que surge de la propia sociedad, se ha considerado oportuna y necesaria la incorporación de nuevos equipamientos gastronómicos, higiénicos y ornamentales, acompañados de un variado mobiliario urbano, así como todo lo referido al deporte, el juego, el ejercicio físico y actividades culturales abiertas.

Asimismo se ha desarrollado, conjuntamente con el Ministerio del Interior, una política denominada **Espacios para la convivencia**, a través de la cual se promueva la administración y la gestión de los espacios públicos con la propia comunidad. Se trata de reafirmar el sentido del espacio público como parte del hábitat en el contexto más amplio de la ciudad, promoviendo una convivencia inclusiva.

Muchos de los proyectos y programas de los gobiernos locales han sido apoyados a partir de transferencias del gobierno nacional, en trabajo directo y coordinado con los gobiernos subnacionales. En el caso de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, a través del Fondo de Desarrollo del Interior, definido en los artículos 297 y 298 de la Constitución de la República, el **Programa de Gestión y Desarrollo de Gobiernos Subnacionales**, con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo, y el Fondo de Iniciativas para la Gestión Municipal. Esto se advierte claramente en el **incremento del monto de las transferencias del gobierno nacional a los GD, que pasaron de 7.000 millones de pesos en 2004, a cerca de 16.000 millones de pesos en 2016, con un incremento de aproximadamente 125%.**⁸

Asistencia técnica de cooperación internacional

Es importante tomar en cuenta que Uruguay ya no recibe fondos no reembolsables en proyectos de infraestructura urbana, por ser un país graduado como de renta media alta. Por lo tanto, la cooperación que llega está orientada al fortalecimiento de capacidades, y es importante el papel de Uruguay en la cooperación sur-sur.

En los proyectos de cooperación internacional vinculados a la temática se destaca una iniciativa apoyada por el BID a la Intendencia de Montevideo que se inició en 2012, la implementación de la **Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles**, y un proyecto del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) con la Cámara de Comercio Uruguayo-Alemana y el MIEM que contribuía al intercambio público-privado y las cooperaciones estratégicas en materia de soluciones sustentables e integrales para las ciudades y apoyaba los cambios necesarios por medio de nuevas tecnologías y conceptos innovadores que pudieran ser aplicados en Uruguay.

Por otra parte, la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) ha apoyado en los últimos años muchas iniciativas y formación vinculadas a la temática de ciudades, transporte, movilidad, gestión de residuos, etc. La más reciente es un seminario de especialización en *Smart Cities* para GD.

Eje Sostenibilidad ambiental y resiliencia al cambio climático

Política Nacional de Cambio Climático

La **Política Nacional de Cambio Climático** es un instrumento estratégico y programático preparado por el SNRCC, aprobado por el Poder Ejecutivo en 2017. Tiene como objetivo general promover la adaptación

⁸ Cifras devengadas en millones de pesos constantes para 2016, basadas en datos de DDIP-OPP.

y mitigación en Uruguay ante el desafío del cambio climático, con un horizonte temporal al 2050. Dentro de sus estrategias, se propone promover el desarrollo de ciudades, comunidades, asentamientos humanos e infraestructuras sostenibles y resilientes frente al cambio y la variabilidad climática, que contribuyan a disminuir las emisiones de GEI.

Específicamente, se pretende profundizar en una adecuada incorporación de la mitigación y la adaptación en la planificación urbana, en los instrumentos de ordenamiento territorial y el paisaje. Se busca además **integrar adecuadamente la mitigación, la adaptación y los servicios ecosistémicos en el diseño, la construcción, la gestión y el mantenimiento de vivienda, infraestructura, equipamiento y provisión de servicios públicos.** Simultáneamente, se procurará fortalecer las capacidades a nivel nacional, departamental y municipal, a través de la capacitación de los recursos humanos y la financiación de acciones.

En su desarrollo y ejecución, la Política se propone fortalecer la gestión del riesgo de desastres asociados al clima a nivel nacional, departamental y local con vistas a reducir la vulnerabilidad frente al cambio y la variabilidad climática. Para esto se plantea profundizar en la implementación de **sistemas de alerta temprana**, considerando las necesidades y características de las instituciones y el público objetivo.

Asimismo, la Política propende a la **reducción de emisiones de GEI** de los sistemas de transporte, a través del aumento de la eficiencia y la combinación de fuentes de energía, modos y tecnologías de menores emisiones de GEI, aprovechando los aspectos de infraestructura, territorio, logística y otras condiciones favorables. Esto redundará en una mejora en la calidad del aire de las ciudades, así como contribuirá a un transporte urbano más sostenible y amigable para el ciudadano.

Estrategias derivadas del Plan Nacional de Aguas

En cuanto a los temas relacionados con el agua, las estrategias están asociadas a los siguientes proyectos del **Plan Nacional de Aguas**⁹, actualmente en proceso de implementación:

- Plan Nacional de Agua Potable, Saneamiento y Drenaje Urbano
- Sistemas de alerta temprana de inundaciones
- Implementación de instrumentos de gestión de riesgo de inundaciones
- Obras de defensa
- Planes de Aguas Urbanas
- Sistema de Información Ambiental

Cabe destacar los avances en el Plan de Saneamiento; el Sistema de Alerta temprana implementado en el departamento de Durazno y en proceso de implementación en Artigas; los mapas de riesgo realizados (en Artigas, Bella Unión, San José, Treinta y Tres, Durazno, Nuevo Berlín, San Javier, Paysandú, Colonia y Ciudad del Plata) y en proceso (en Salto, Melo, Paso de los Toros y Centenario, Río Branco); la evaluación y el anteproyecto de adaptación del dique de protección civil existente en Delta del Tigre, Ciudad del Plata; los Planes de Aguas Urbanas, en fase piloto en Salto y Young y en elaboración en Paso de los Toros y Ciudad del Plata; y el proceso de incorporación de la información relacionada con riesgos de origen hídrico al visualizador territorial del MVOTMA.

Véase más en el capítulo ODS 6.

A su vez, se reporta sobre el riesgo de inundación en áreas urbanas. Para ello se consideran, además de las inundaciones ribereñas, las inundaciones costeras (Atlántico y Río de la Plata), generalmente asociadas a fuertes vientos; las de pequeños cursos de agua internos a las ciudades; y las inundaciones por problemas de drenaje pluvial. Si bien las primeras son las más prolongadas y con mayor número de evacuados, los otros tipos generan importantes pérdidas materiales e implican el deterioro de la calidad de vida de las ciudades.

⁹ MVOTMA, *Nuestro Territorio - Reporte Digital*, n.º 3, cit.

La Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA), en el marco de varias redes, trabaja conjuntamente en estas temáticas con el SNRCC y el SINAÉ. Se llevan a cabo coordinaciones interministeriales en temas de inundabilidad de predios y viviendas (con la DINAVI), incorporación de las aguas en los instrumentos de planificación territorial (con DINOT) y apoyo a la evaluación ambiental estratégica (EAE) de los instrumentos de ordenamiento territorial en temáticas asociadas a riesgos de origen hídrico.

Residuos urbanos

Según datos de la DINAMA, se estima que la generación de residuos sólidos urbanos (RSU) es de 1.000.000 de toneladas anuales base húmeda (b. h.). De 43% a 47% b. h. corresponden a residuos orgánicos y de 34% a 43% b. h. a residuos susceptibles de reciclaje.

Los envases y materiales de empaque representan una proporción importante de esos residuos. El Decreto 260/007, de 2007, establece para los propietarios de marca e importadores de productos envasados la responsabilidad por la gestión posconsumo de los envases de los productos, para lo que deberán contar con un plan de gestión de residuos de envases aprobado por el MVOTMA o adherir a uno.

Uno de los proyectos recientes enmarcados en el **enfoque de economía circular** es el proyecto Biovalor, impulsado por tres ministerios: el MIEM, el MVOTMA a través de la DINAMA y el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP). Es cofinanciado por el GEF y por organismos públicos y privados. La agencia implementadora del proyecto es la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI).

Es un proyecto de cuatro años de duración cuyo objetivo principal es la transformación de residuos generados a partir de actividades agropecuarias, agroindustriales y de pequeños centros poblados, para convertirlos en energía y/o subproductos con el fin de desarrollar un modelo sostenible de bajas emisiones.

Calidad de aire

Uruguay es uno de los países con el aire más limpio de América Latina, según estudios realizados por la Organización Mundial de la Salud (OMS).

El país no cuenta con normas que regulen la calidad de aire ni las emisiones de fuentes fijas y móviles. Hoy existe una propuesta de estándares que se aplica en calidad de aire y fuentes fijas, basada en los valores guía de la OMS y en estándares vigentes para la Unión Europea. Esta propuesta establece tres escenarios de 2016 a 2024 con mejora de los estándares de calidad de aire, de modo de alcanzar para ese año los valores guía de calidad de aire que establece la OMS.

Hasta la fecha, el mayor esfuerzo se ha hecho en el control de las emisiones de las industrias.

Respecto a las mediciones de gases y material particulado, en 2005 se conformó una **red sistemática de monitoreo** que tiene como antecedentes las mediciones en la capital (desde la década del sesenta) y en el territorio nacional (desde fines de los noventa). De acuerdo a las necesidades encontradas y las preocupaciones planteadas por la población, se ha hecho hincapié en el estudio del material particulado, lo que ha permitido identificar algunas ciudades que deben ser atendidas, ya sea por las mayores concentraciones o por las perspectivas de que estas aumenten debido a la intensificación de ciertas actividades.

En toda la red de monitoreo se encontró que las principales excedencias se encuentran asociadas a las partículas (principal origen es la quema de biomasa) y los óxidos de nitrógeno (principal fuente son los vehículos). La disminución de azufre en los combustibles, tanto de la nafta como del gasoil, se vio reflejada en una disminución de la concentración de dióxido de azufre a partir de 2014.

En 2010 se realizó el primer **inventario de emisiones** al año 2006, con alcance nacional, cuyo principal hallazgo fue que el sector residencial es la principal fuente emisora de partículas al aire y monóxido de carbono (calefacción y cocción). Ello obligó a rediseñar algunas estrategias trazadas para la gestión de la calidad de aire, tanto a nivel nacional como departamental, incorporando el abordaje del sector residencial, que difiere en gran medida del correspondiente al control industrial o vehicular. En este momento se está actualizando este inventario de emisiones atmosféricas, que se espera ver publicado en 2019.

En Montevideo, si bien el sector residencial también aparece como el principal en lo que respecta a emisiones de partículas, el transporte tiene un peso relativo mayor.

Los estudios realizados permiten concluir que es importante que el área metropolitana cuente con un Plan de Calidad de Aire, para lo que debe definirse un plan de trabajo enmarcado en el establecimiento de normas oficiales de calidad del aire y emisión de fuentes móviles e industriales.

Eje Gobernanza urbana

Participación en la planificación urbana

En lo que concierne a la planificación y gestión territorial, el marco jurídico del ordenamiento territorial y sus principios rectores avalan que, más allá de su aspecto ético y humanista, la participación social debería valorarse en su naturaleza instrumental, pues garantizaría el cumplimiento y la sostenibilidad de los objetivos estratégicos de las políticas de ordenamiento. La **apropiación social en la gestión territorial**, asimismo, es la base del monitoreo ciudadano. Solo en la medida en que una propuesta de ordenamiento territorial sea concebida como proyecto social, común e inclusivo, va a ser defendida y sostenida en el tiempo.

Si bien la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS) prevé una participación consultiva y no vinculante, en sus artículos 24 y 25 se establecen las instancias obligatorias de participación en la etapa de puesta de manifiesto y de audiencia pública de los **instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible (IOTDS)**, y en el artículo 73 se incorpora la opción de que los GD convoquen a la ciudadanía en ámbitos optativos, como las comisiones asesoras.

Por otra parte, algunos gobiernos subnacionales han desarrollado mecanismos de participación ciudadana en la planificación urbana a través de los **presupuestos participativos**. La Intendencia de Montevideo se encuentra desarrollando un programa departamental con los ocho municipios de la ciudad que comenzó en 1990. A través de ese mecanismo se asegura que los ciudadanos de Montevideo puedan participar, proponer y decidir sobre el uso de una parte de los recursos departamentales para la ejecución de obras de su interés. A su vez, pueden colaborar en el seguimiento y el control social de la gestión de dichas obras.¹⁰ Existen otras experiencias en el resto del país, como en los departamentos de Río Negro¹¹ y Rivera,¹² entre otros.

Sistema de ciudades

El Uruguay avanza, mediante estudios y coordinación interinstitucional, hacia una **gestión territorial en sistemas de ciudades**, en concordancia con lo establecido en las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Ley 19.525, del 18 de agosto de 2017), como un camino posible para coordinar, racionalizar y optimizar los recursos públicos, instalar la complementariedad de los centros urbanos superando la competencia, y acercar los servicios públicos a la población de pequeñas localidades o población rural dispersa.

¹⁰ Intendencia de Montevideo, *Presupuesto participativo*. Disponible en <https://decide.montevideo.gub.uy/presupuesto-participativo>.

¹¹ Intendencia de Río Negro, *¿Cuál es tu idea? Presupuesto participativo*, <http://www.rionegro.gub.uy/uncategorized/cual-es-tu-idea-presupuesto-participativo/>.

¹² Intendencia de Rivera, *Participación*, <http://www.rivera.gub.uy/portal/participacion/>.

Subyace a esto la convicción de que la herramienta Sistema de Ciudades permitiría superar las diferencias en el acceso de unos y otros ciudadanos a los distintos tipos de servicios, así como asegurar el ejercicio de los derechos de las personas a la salud y la educación, uno de los objetivos que esta herramienta puede ayudar a conseguir, contribuyendo de forma fundamental a la inclusión social y el bienestar de la toda la población.

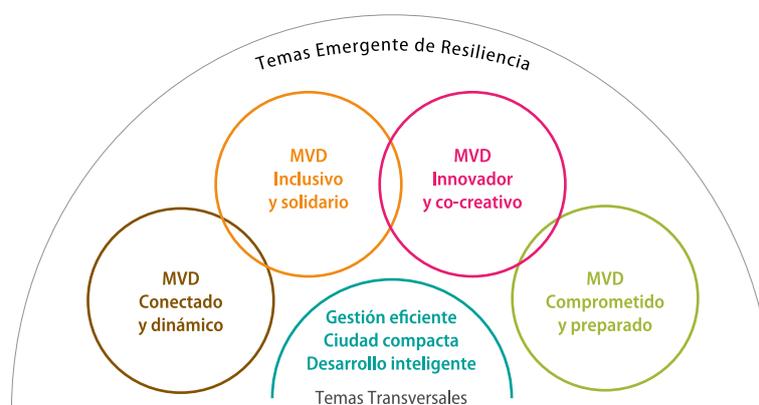
Iniciativas de Gobiernos Departamentales. Ciudades inteligentes y resilientes

Nos parece relevante incluir algunas experiencias de gobiernos subnacionales que comienzan a incorporar la planificación en el marco de programas de Ciudades Inteligentes o Smart Cities.

En el caso de Montevideo, se encuentra implementada su **Estrategia de Resiliencia**, en el marco del programa global 100 Ciudades Resilientes, plataforma dedicada a ayudar a las ciudades de todo el mundo a mejorar su capacidad de adaptarse y crecer ante impactos y tensiones crónicas que puedan debilitar su estructura y afectar su funcionamiento. En tal sentido, en 2017 se creó una Unidad Ejecutiva de Resiliencia dentro del Departamento de Planificación de la Intendencia de Montevideo.

Montevideo ha elaborado un diagnóstico o evaluación preliminar de resiliencia y ha identificado cuatro líneas de intervención para construir resiliencia en la ciudad, que involucran directamente las diez metas del objetivo 11, mostradas en la siguiente figura.

Figura 1. Ejes temáticos a desarrollar en la Estrategia de Resiliencia de Montevideo



Fuente: Evaluación preliminar de resiliencia, Intendencia de Montevideo, 2017.

A su vez, el gobierno departamental de San José se encuentra trabajando con esta metodología a partir de una consultoría externa, con la que ha identificado ejes como: ambiente, personas, gobernanza, seguridad, movilidad y economía.

3.3. PROCESOS

La normativa ha definido la **creación de comisiones asesoras** en temas de ordenamiento territorial (COAOT), medio ambiente (COTAMA), agua (COASAS) y vivienda (COAVI). Se trata de ámbitos de coordinación interinstitucional integrados también por representantes de corporaciones y de la sociedad civil organizada, en los que se discuten temas comunes con el objeto de diseñar políticas, hacer su seguimiento y asesorar.

La Dirección de Descentralización de Inversión Pública (DDIP) de la OPP busca promover desarrollo con equidad territorial, fortaleciendo la descentralización y aumentando las oportunidades de desarrollo en los territorios más vulnerables del país. Así, los diversos programas de dicha dirección han trabajado en procesos de planificación que incluyen un componente de participación de actores nacionales y locales. Tal es el caso del **Programa Uruguay Más Cerca**, que ha apoyado procesos de **planificación para el desarrollo territorial** con foco en el desarrollo económico local, involucrando al sector público y el privado, organizaciones no gubernamentales y el sector académico.

El **Programa Uruguay Integra** ha abierto este año un llamado para la **planificación y gestión participativas a nivel municipal**, con el objetivo de potenciar el desarrollo institucional de los municipios y su capacidad de implementar iniciativas de base territorial con participación ciudadana. A dicha propuesta se presentaron 81 municipios con 135 perfiles de proyectos (los municipios podían presentar perfiles en más de un tema), lo que evidencia el interés en la temática de la gestión participativa. Un punto importante en el marco del ODS 11 es la convocatoria a propuestas de espacios públicos, apoyando la implementación de un proceso participativo donde el municipio convoca a la ciudadanía para un diagnóstico de los espacios públicos del territorio y la identificación de soluciones o líneas de trabajo a implementar.

A su vez, todos los municipios del país cuentan con el **mecanismo de audiencia pública**, que la Ley de Descentralización y Participación define como la presentación anual “ante los habitantes del Municipio, en régimen de Audiencia Pública, [de] un informe sobre la gestión desarrollada en el marco de los compromisos asumidos, y los planes futuros”, el cual se constituye como mecanismo de información y consulta de la ciudadanía a escala local.

4. ESTADO DE SITUACIÓN: METAS E INDICADORES

Eje Inclusión social y bienestar

Meta 11.1 De aquí a 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles, y mejorar los barrios marginales

Indicador 11.1.1 Proporción de la población urbana que vive en barrios marginales, asentamientos improvisados o viviendas inadecuadas

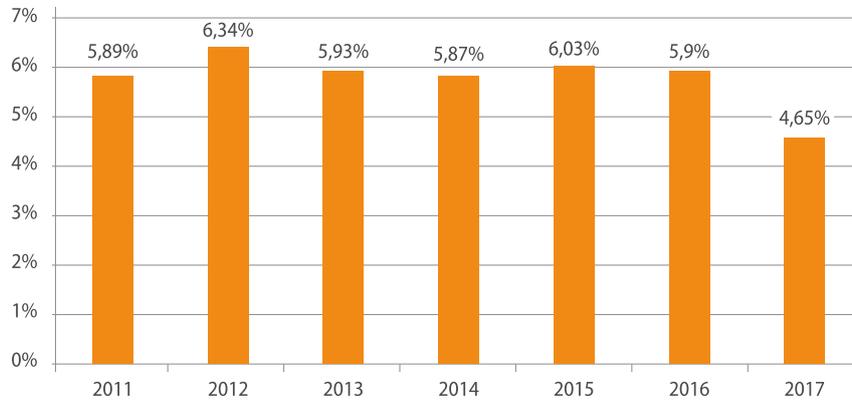
El gráfico 1 muestra el porcentaje de personas que habitan en asentamientos irregulares o viviendas deficitarias por los materiales en techos, paredes y pisos, que no necesariamente se encuentran en asentamientos irregulares. La información se presenta de 2011 a 2017, con la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE) como fuente de información.

Un asentamiento irregular es un agrupamiento de más de 10 viviendas, ubicados en terrenos públicos o privados, construidos sin autorización del propietario en condiciones formalmente irregulares, sin respetar la normativa urbanística. A este agrupamiento de viviendas se le suman carencias de todos o algunos servicios de infraestructura urbana básica en la inmensa mayoría de los casos donde frecuentemente se agregan también carencias o serias dificultades de acceso a servicios sociales.¹³

Una vivienda deficitaria es aquella donde las paredes están hechas con material liviano, barro o materiales de desecho; los techos son livianos sin cielo raso, quinchas o materiales de desecho y los pisos de tierra sin piso ni contrapiso.

¹³ MVOVMA, PMB, Unidad de Evaluación y Monitoreo, *Informe técnico: Relevamiento de asentamientos irregulares. Primeros resultados de población y viviendas a partir del Censo 2011*, s/f, http://pmb.mvotma.gub.uy/sites/default/files/informe_asentamientos_censo_2011_19-10-2012.pdf [26 de abril de 2018].

Gráfico 1. Porcentaje de población en asentamientos irregulares o viviendas deficitarias



Fuente: ECH (INE).

Indicadores complementarios

A partir de 2012, DINAVI trabajó en el procesamiento de los Censos 2011 con el objetivo de identificar aquellos factores que inciden en la creciente demanda de vivienda. Para ello se revisó la definición del **déficit habitacional cuantitativo y cualitativo** como aporte para la formulación del **Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2019**.

I. Déficit habitacional cuantitativo

Se considera que un hogar está en situación de déficit cuantitativo cuando: habita una vivienda sin permiso del propietario; habita una vivienda deficitaria por materiales en paredes, techos y pisos; o comparte la vivienda con otro hogar (allegamiento externo).

Es oportuno señalar que estas distintas modalidades del déficit cuantitativo no se superponen. En primer lugar se consideraron los hogares que habitan viviendas sin permiso del propietario, priorizando la tenencia precaria como componente del déficit cuantitativo. En segundo lugar se incluyó el grupo de hogares que, si bien disponen de tenencia de vivienda segura, habitan viviendas consideradas deficitarias por materiales en paredes, techos y pisos. En tercer lugar se tomó el grupo de hogares que ni son ocupantes sin permiso del propietario ni habitan viviendas deficitarias por materiales, pero sí comparten la vivienda con otro hogar, contra el supuesto ideal: un hogar, una vivienda.

II. Déficit habitacional cualitativo

Un hogar en situación de déficit cualitativo es aquel que habita una vivienda categorizada como buena o regular y que cumple con al menos una de las siguientes condiciones: hacinamiento (más de dos personas por habitación para dormir); llegada del agua por cañería fuera de la vivienda, o por otros medios; sin servicio higiénico, o con servicio higiénico con o sin cisterna y evacuación entubado hacia el arroyo, o con evacuación a otro (por ejemplo, a la superficie).

El cuadro 1 muestra la distribución de los hogares según su situación: déficit habitacional cuantitativo, cualitativo o sin déficit.

Cuadro 1. Hogares según situación con respecto al déficit habitacional. Año 2011.

	Cantidad de Hogares	%
En situación de déficit cuantitativo	51.889	5%
En situación de déficit cualitativo	169.573	15%
Sin déficit	924.534	80%
Total	1.145.996	100,00%

Fuente: DINA VI (MVOTMA), División Evaluación, con datos de Censos 2011 (INE).

El cuadro 2 muestra la distribución de dichos hogares según las categorías de déficit cuantitativo definidas.

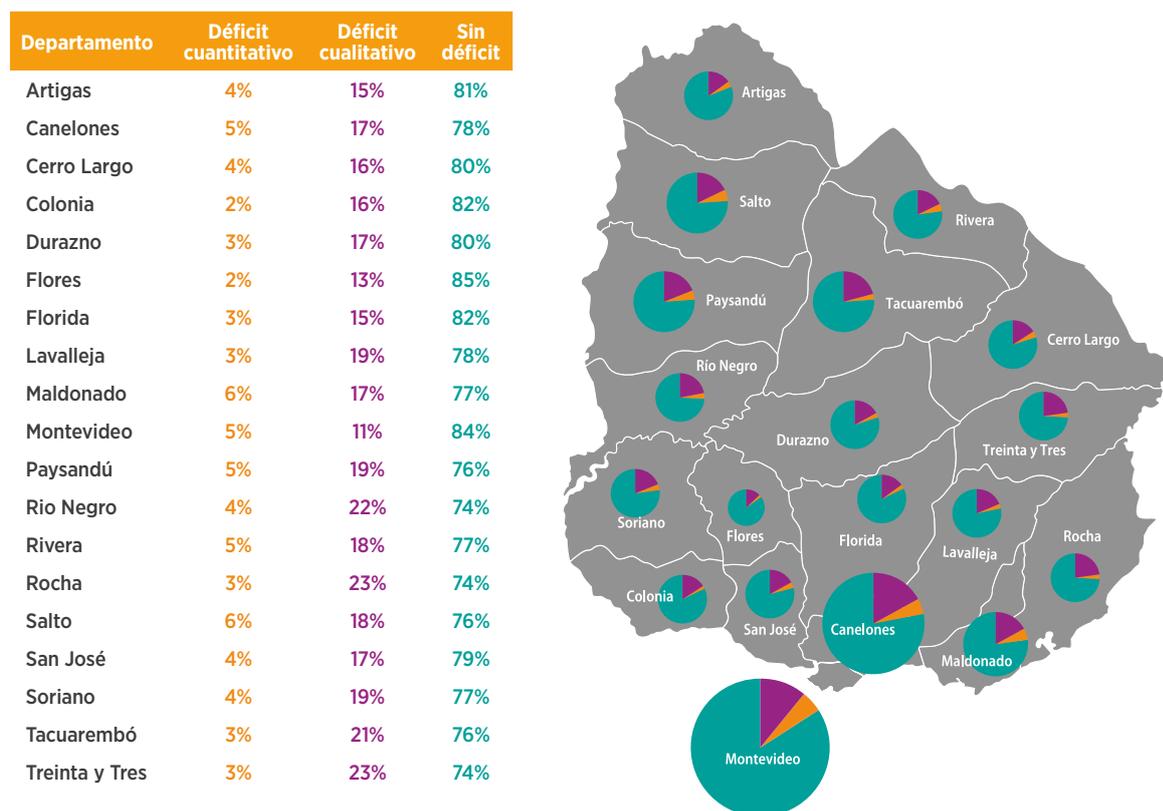
Cuadro 2. Distribución de hogares según categorías de déficit cuantitativo. Año 2011

Déficit cuantitativo	Cantidad de Hogares	%
Ocupantes sin permiso del propietario	13.917	26,82%
Hogares en viviendas deficitarias	9.060	17,46%
Más de un hogar en una vivienda	28.912	55,72%
Total	51.889	100,00%

Fuente: DINA VI (MVOTMA), División Evaluación, con datos de Censos 2011 (INE).

El cuadro 3 y mapa 1 a continuación muestran el peso relativo de los distintos tipos de déficit en cada departamento.

Cuadro 3 y mapa 1. Distribución porcentual de hogares según situación con respecto al déficit por departamento. Año 2011



Fuente: Elaboración propia con datos de los Censos 2011 (INE).

Entre los años 2005 y 2017, el Sistema Público de Vivienda (SPV) otorgó las siguientes soluciones habitacionales:¹⁴

Cuadro 4. Cantidad de soluciones habitacionales terminadas. Años 2005-2017

	Soluciones habitacionales terminadas		
	2005 - 2009	2010 - 2014	2015 - 2017
Vivienda nueva	9058	14366	10106
Acciones sobre el stock (ej. reparaciones en vivienda BPS, préstamos para refacción, mejoras en viviendas de hogares en extrema vulnerabilidad, etc.)	11603	7577	12376
Alquileres	2286	11208	5969

Fuente: DINAVI (MVOTMA), División Evaluación.

14 La expresión soluciones habitacionales comprende construcción de viviendas nuevas, acciones de refacción, ampliación o reparación sobre el stock de viviendas y alquileres firmados a través del Fondo de Garantía de Alquileres del MVOTMA. Estos tres programas son financiados a través del Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización. En vivienda nueva hay distintas modalidades: cooperativas, viviendas para hogares con menores a cargo, para pasivos, entre otros. Los instrumentos de la política son préstamos, aporte propio con ahorro o trabajo y el subsidio a la cuota como elemento central para garantizar el acceso y la permanencia.

Meta 11.2 De aquí a 2030, proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad

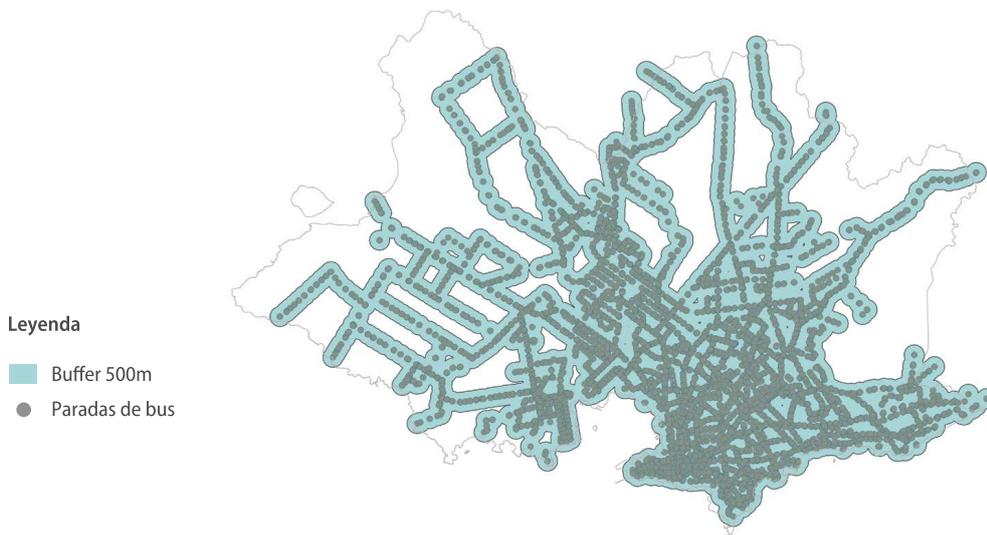
Indicador 11.2.1 Proporción de la población que tiene acceso conveniente al transporte público, desglosada por sexo, edad y personas con discapacidad

Siguiendo la metodología explicitada en el metadato, Uruguay no cuenta actualmente con información que permita reportar datos para todo el territorio.

En los próximos meses la OPP trabajará con los GD para sistematizar la información de paradas o rutas de transporte público. A continuación se presentan los datos para Montevideo, único departamento que cuenta con la información georreferenciada y pública de paradas de ómnibus.

Para la estimación de la población con acceso a servicios de transporte público, se localizan en primer lugar las paradas de ómnibus y se calcula un área de 500 metros de influencia. La distancia calculada es la distancia ordinaria o euclidiana. Luego se interseca la zona de influencia de las paradas con las zonas censales.¹⁵ En el caso de las zonas censales parcialmente comprendidas en la zona de influencia del transporte, se calcula la proporción de superficie incluida y se multiplica por la cantidad de población que vive en esa zona. Es decir, se trabaja con el supuesto de una distribución uniforme de la población dentro de la zona censal.

Mapa 2. Paradas de ómnibus de Montevideo y zona de influencia de las paradas (buffers de 500 m)



Fuente: Elaboración de Observatorio Territorio Uruguay basada en shape de paradas de ómnibus de Montevideo, Intendencia de Montevideo y Censos 2011 (INE).

15 El INE ha dividido el territorio uruguayo con fines estadísticos en porciones cuyos límites coinciden, en general, con elementos físicos (naturales o artificiales) permanentes y de fácil ubicación en el terreno. Cada porción está referida a otras unidades o porciones de menor nivel jerárquico. La zona censal es la unidad menor identificable. En localidades censales o áreas amanzanadas suele coincidir con una manzana. En áreas no amanzanadas corresponde a porciones de territorio definidas por límites naturales o artificiales de fácil reconocimiento (cursos de agua, carreteras, caminos vecinales, vías férreas).

Cuadro 5. Porcentaje de población con acceso a transporte en Montevideo

	% población de Montevideo
Población con acceso a transporte	98%
Mujeres	99%
Hombres	98%
Discapacitados *	99%
Pobres **	95%
Niños (0 a 11 años)	98%
Mayores de 65 años	99%
Población rural	55%

Notas: (*) En el Censo de 2011 se preguntó sobre dificultades permanentes de las personas para realizar actividades habituales. El dato aquí presentado considera a las personas que declararon que no pueden realizar al menos una de las siguientes acciones: ver, oír, caminar o entender. (**) El Censo de Población no releva ingresos de los hogares, por lo que aquí se presenta una aproximación multidimensional de la pobreza: proporción de población que tiene tres o más necesidades básicas insatisfechas.¹⁶

Fuente: Elaboración de Observatorio Territorio Uruguay basada en shape de paradas de ómnibus de Montevideo, Intendencia de Montevideo y Censos 2011 (INE).

Meta 11.4 Redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo

Indicador 11.4.1 Total de gasto (público y privado) per cápita en la preservación, protección y conservación de todo el patrimonio cultural y natural, desglosado por tipo de patrimonio (cultural, natural, mixto y reconocido por el Centro del Patrimonio Mundial), nivel de gobierno (nacional, regional, local y municipal), tipo de gastos (gastos de funcionamiento e inversiones) y tipo de financiación privada (donaciones en especie, sector privado sin fines de lucro y patrocinio)

Actualmente no se cuenta con información para la construcción de este indicador.

Meta 11.7 De aquí a 2030, proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad

Indicador 11.7.1 Proporción media de la superficie edificada de las ciudades correspondiente a espacios abiertos para el uso público, desglosada por sexo, edad y personas con discapacidad

Este indicador proporciona información sobre la cantidad de espacio público abierto en las ciudades. Mide la proporción de área ocupada por espacios públicos abiertos en relación con el área edificada.

El área edificada de las ciudades está definida como el área urbanizada total. Refiere a la entidad operacional que puede denominarse colectivamente como ciudad e incorpora tanto el área construida como los espacios abiertos, incluyendo áreas urbanas vacantes pero excluyendo las áreas rurales adyacentes. El área edificada contempla diferentes densidades de construcción artificial, a partir del 30% de superficie impermeabilizada.¹⁷

Los espacios públicos abiertos refieren a “todos los lugares de propiedad pública o de uso público, accesibles y disfrutables por todos de forma gratuita y sin ánimo de lucro”.¹⁸ Incluye parques, plazas, áreas verdes de recreación, área de calles, veredas, canteros, ciclovías, cursos de agua, playas y riberas de ríos. Las áreas destinadas

16 Véase más información en http://otu.opp.gub.uy/sites/default/files/docsBiblioteca/Atlas_fasciculo_1_NBI_versionrevisada.pdf [Acceso 14/06/2018]

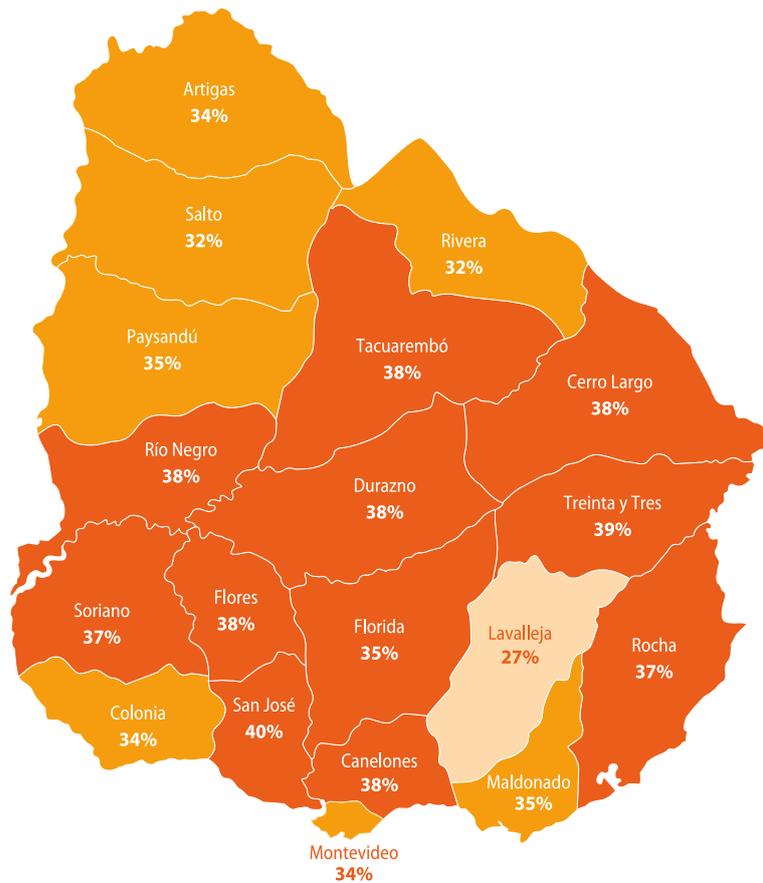
17 Parámetro de clase urbana según el LCCS (Land Cover Classification System) 2015 de FAO.

18 Istituto Nazionale di Urbanistica, “Charter of Public Space”, contribución a la Biennial of Public Space 2013, http://www.inu.it/wp-content/uploads/Inglese_CHARTER_OF_PUBLIC_SPACE.pdf.

a calles inferen el desempeño de la ciudad vinculado a la movilidad y la prosperidad. El área destinada a otros espacios públicos abiertos contribuye también a medir la calidad de las ciudades.

Cuadro 6 y mapa 3. Proporción media de la superficie edificada de las ciudades correspondiente a espacios abiertos para el uso público en localidades urbanas, por departamento. Año 2015

Departamento	Proporción del área de espacios públicos en relación al área edificada
Artigas	34%
Canelones	38%
Cerro Largo	38%
Colonia	34%
Durazno	38%
Flores	38%
Florida	35%
Lavalleja	27%
Maldonado	35%
Montevideo	34%
Paysandú	35%
Río Negro	38%
Rivera	32%
Rocha	37%
Salto	32%
San José	40%
Soriano	37%
Tacuarembó	38%
Treinta y Tres	39%
Total País	36%



Fuente: Cobertura del suelo 2015 (MVOTMA), mapa base IDEUY.

En Uruguay un **36% del área urbanizada está destinada a espacios abiertos de uso público**. Esta proporción refleja una situación positiva de nuestras ciudades en lo que refiere a movilidad y prosperidad.

Al distinguir la proporción de área destinada a calles de la de otros espacios abiertos, se advierte que en la mayoría de los departamentos las ciudades tienen más de un 30% de su área destinada a calles, lo que muestra su buen desempeño en los aspectos de movilidad.

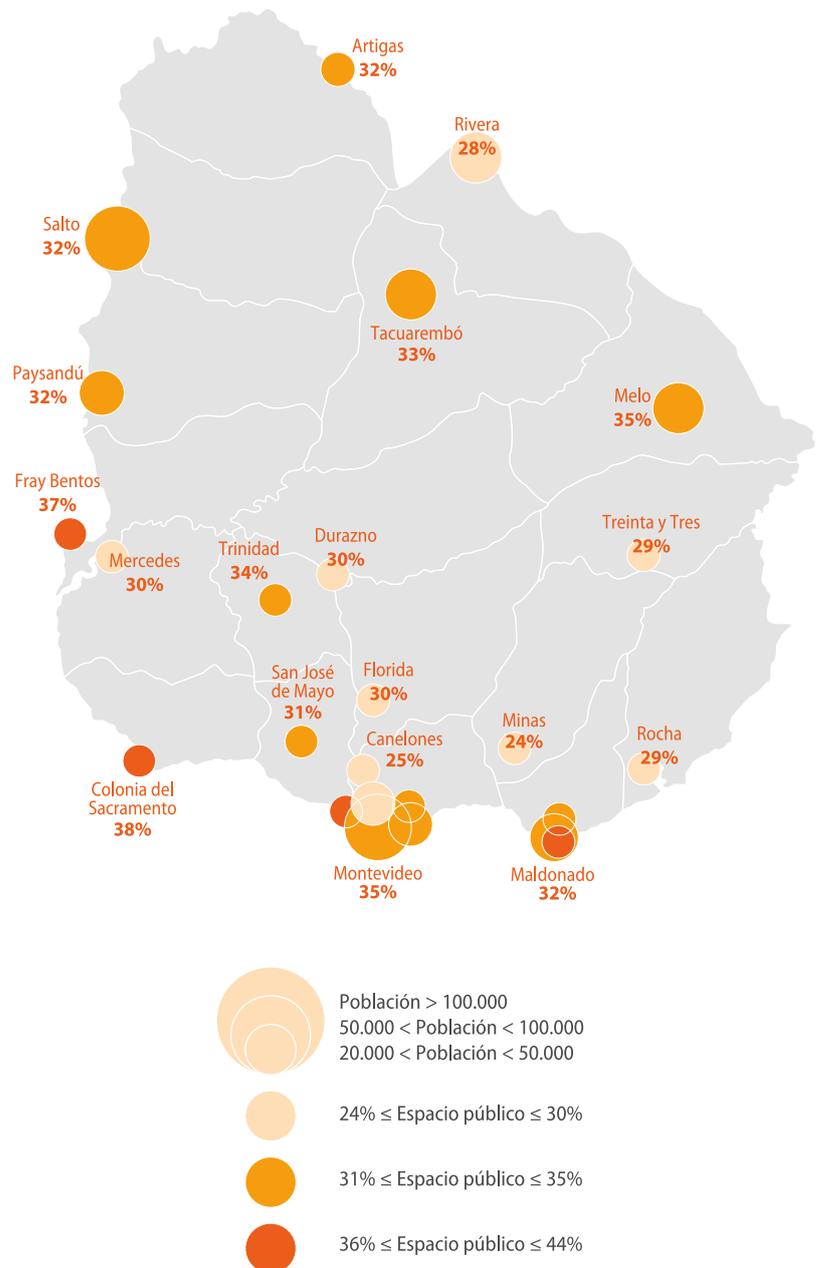
Indicador complementario

Se avanza en la identificación de la proporción de espacios abiertos de uso público según el tipo de ciudad. A los efectos de los ODS, consideramos que el análisis de los datos se enriquece al desagregarlos según el tamaño de las localidades. Se han cuantificado los datos para las ciudades capitales y de más de 20.000 habitantes, donde se concentra el 75% de la población del país y el 80% de la población que vive en ciudades. En un país de cerca de 3.300.000 habitantes, casi 2.500.000 personas viven en las capitales departamentales o en localidades de más

de 20.000 habitantes. En 2015, el 70% de estas localidades superó el 30% de área destinada a espacios abiertos para el uso público.

Cuadro 7 y mapa 4. Proporción media de la superficie edificada correspondiente a espacios abiertos para el uso público en ciudades de más de 20.000 habitantes y capitales departamentales

Departamento	Ciudades capitales y de más de 20.000 hab.	Proporción
Montevideo	Montevideo	35%
Artigas	Artigas	32%
Las Piedras	Canelones	29%
Canelones	Canelones	25%
La Paz	Canelones	32%
Pando	Canelones	34%
Barros Blancos	Canelones	32%
Ciudad De La Costa	Canelones	40%
Melo	Cerro Largo	35%
Colonia Del Sacramento	Colonia	38%
Durazno	Durazno	30%
Trinidad	Flores	34%
Florida	Florida	30%
Minas	Lavalleja	24%
Maldonado	Maldonado	32%
San Carlos	Maldonado	34%
Punta Del Este	Maldonado	40%
Paysandu	Paysandu	32%
Fray Bentos	Rio Negro	37%
Rivera	Rivera	28%
Rocha	Rocha	29%
Salto	Salto	32%
San Jose De Mayo	San Jose	31%
Ciudad Del Plata	San Jose	44%
Mercedes	Soriano	30%
Tacuarembó	Tacuarembó	33%
Treinta Y Tres	Treinta Y Tres	29%



Fuente: Cobertura del suelo 2015 (MVTOMA), mapa base IDEUY.

Indicador 11.7.2 Proporción de personas víctimas de violencia física o acoso sexual, desglosada por sexo, edad, grado de discapacidad y lugar del hecho, en los 12 meses anteriores

Este indicador está estrechamente relacionado con el indicador 16.1.3, *Proporción de la población sometida a violencia física, psicológica o sexual en los 12 meses anteriores*, el cual se reportó como parte del capítulo ODS 16 (Paz, justicia e instituciones sólidas), presentando en el Informe Nacional Voluntario 2017 (VNR, por sus siglas en inglés) de Uruguay. A pesar de no contar con el indicador como tal, se presentaron varios indicadores suplementarios que permiten monitorear la temática. Una de las fuentes empleadas fue la Encuesta de Victimización, relevada por primera vez en 2011. En 2017 la encuesta se realizó por segunda vez, pero aún no se cuenta con los datos.

En materia de seguridad en espacios públicos es pertinente resaltar los avances en el marco normativo y en las acciones llevadas a cabo para prevenir y mitigar estos tipos de delitos. En prevención se destacan las experiencias piloto del **Policiamiento Orientado a Problemas (POP)**, mientras que en disuasión-represión se ha implementado el **Programa de Alta Dedicación Operativa (PADO)**. Asimismo, se han dado pasos importantes con la promulgación de la Ley Orgánica Policial, en 2015, la readecuación de las estructuras en las jefaturas de Policía, y con el fortalecimiento de las áreas de respuesta, como el servicio 911 y las cámaras de videovigilancia.

El próximo año se podrá consultar el VNR 2019, donde se volverán a reportar los avances del país respecto al ODS 16.

Meta 11.c Proporcionar apoyo a los países menos adelantados, incluso mediante asistencia financiera y técnica, para que puedan construir edificios sostenibles y resilientes utilizando materiales locales

Indicador 11.c.1 Proporción del apoyo financiero a los países menos adelantados que se asigna a la construcción y el reacondicionamiento con materiales locales de edificios sostenibles, resilientes y eficientes en el uso de recursos

Es importante tomar en cuenta que Uruguay ya no recibe fondos no reembolsables en proyectos de infraestructura urbana, por ser un país graduado como de renta media alta. Por lo tanto, la cooperación recibida está orientada al fortalecimiento de capacidades, y en particular es importante el papel de Uruguay en la cooperación sur-sur.

Eje Sostenibilidad ambiental y resiliencia al cambio climático

Meta 11.5 De aquí a 2030, reducir significativamente el número de muertes causadas por los desastres, incluidos los relacionados con el agua, y de personas afectadas por ellos, y reducir considerablemente las pérdidas económicas directas provocadas por los desastres en comparación con el producto interno bruto mundial, haciendo especial hincapié en la protección de los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad

Indicador 11.5.1 Número de muertes, personas desaparecidas y afectados por desastres por cada 100.000 personas

Según datos del SINAE, de acuerdo a información relevada en 2017 en Uruguay, por cada 100.000 personas se registraron 367 afectadas por inundaciones, que es el evento extremo más recurrente en el país. Se está avanzando hacia condiciones de registro y de gestión de información que permitan una mayor desagregación de los datos, de modo que en 2020 se pueda reportar el número y el tipo de afectación de las personas a causa de todos los eventos considerados de emergencia que ocurran en el país.

Indicador 11.5.2 Pérdidas económicas causadas directamente por los desastres en relación con el PIB mundial, incluidos los daños ocasionados por los desastres en infraestructuras esenciales y las perturbaciones para servicios básicos

Si bien hay un conjunto de estimaciones acerca de las pérdidas ocasionadas por desastres, el país no cuenta con una metodología ni, por tanto, una infraestructura de datos para evaluar este aspecto con la precisión adecuada.

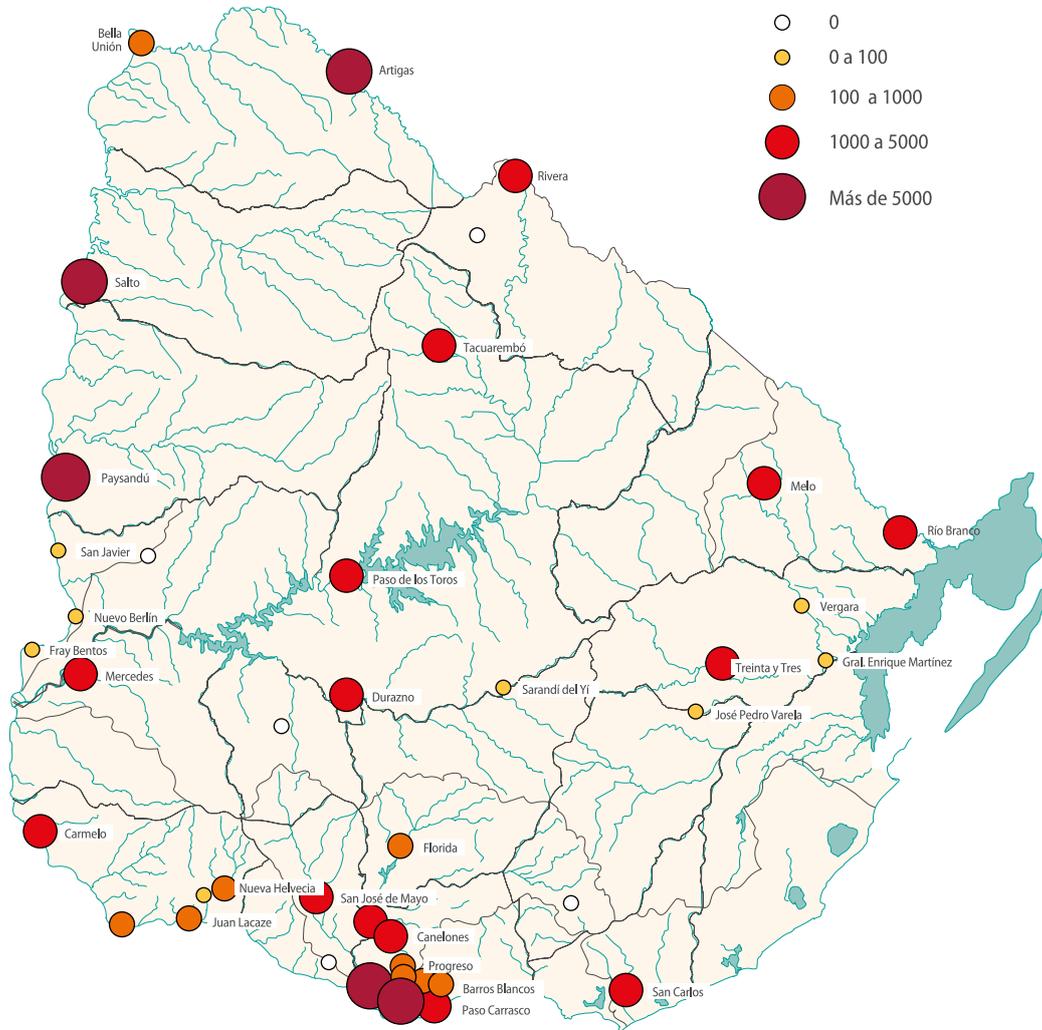
Junto con el SNRCC, el SINAIE está trabajando en el diseño y la implementación de un mecanismo para el registro y la cuantificación de daños y pérdidas por efecto de eventos de origen climático en Uruguay. Con el financiamiento de Euroclima+, se contrató una consultoría para elaborar un diagnóstico de los mecanismos de registro y cuantificación de los impactos adversos del clima implementados actualmente en el Estado, relevando lo que realizan en este sentido diferentes organismos, incluidos GD y empresas públicas.

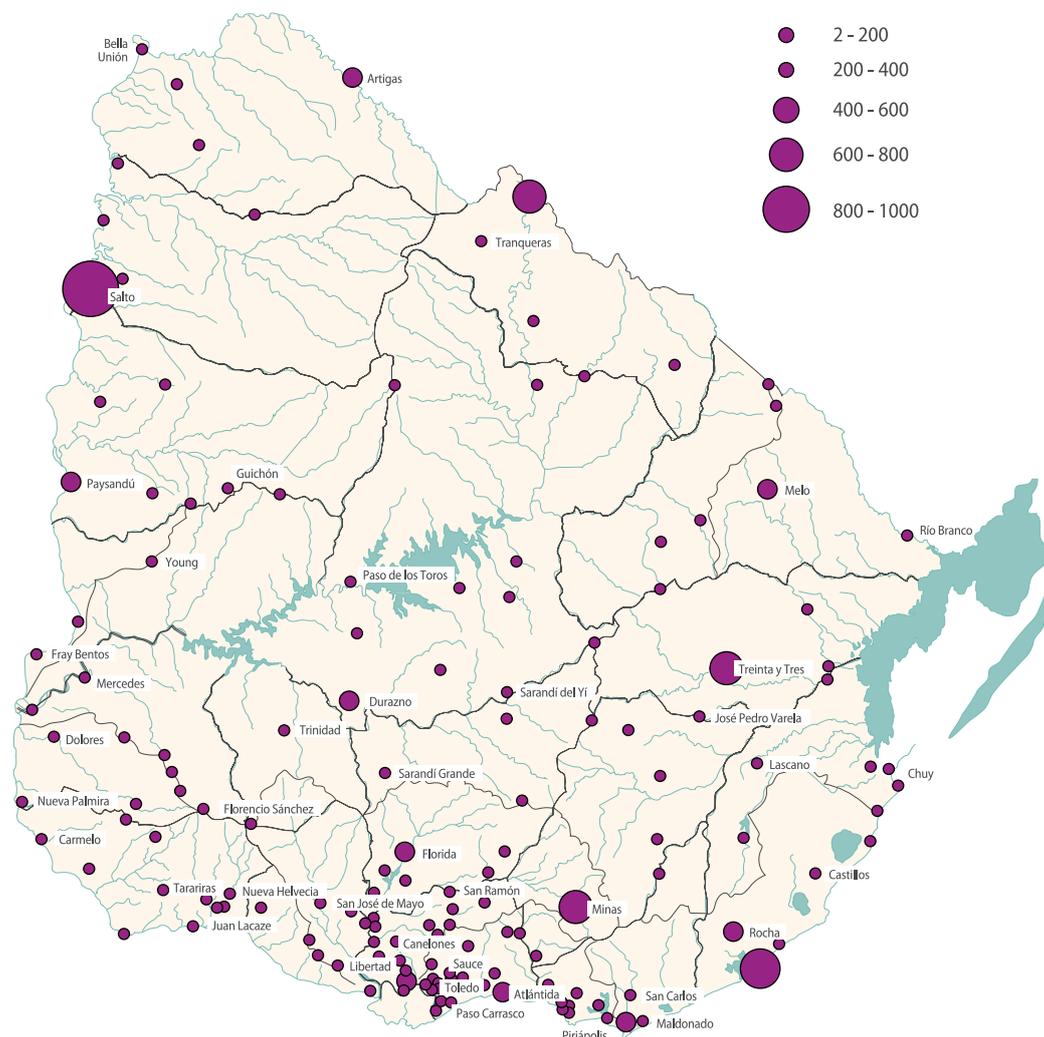
Indicadores suplementarios

Actualmente se está avanzando en la identificación de los afectados. Complementariamente a los indicadores definidos en los ODS, que se relacionan con el daño producido por eventos concretos, el trabajo de DINAGUA se ha focalizado en la identificación del daño esperado, necesario para la planificación de las zonas inundables.

En particular, respecto a las inundaciones de ribera —crecidas de los cursos mayores de las ciudades que generan inundaciones más prolongadas y de mayor número de afectados por evento—, se han cuantificado a la fecha las personas, viviendas y hogares por debajo de la curva de período de retorno de 100 años (Tr100) en 44 ciudades, donde se concentra el 78% de la población del país. Son en total cerca de 100.000 personas afectadas distribuidas en todo el territorio nacional.

Mapas 5. Cantidad de personas que viven por debajo del Tr100 y en predios de áreas urbanas afectadas por cañadas y cursos menores





Fuente: DINAGUA (MVOTMA).

En cuanto a las inundaciones producidas por cursos de agua con cuencas menores, más rápidas y distribuidas en el territorio, a partir de un estudio realizado en el marco de la elaboración de la Hoja de ruta nacional para la gestión de las aguas urbanas, de DINAGUA, se identificaron en el territorio nacional 14.500 predios urbanos atravesados por cañadas, donde residen aproximadamente 42.600 personas. De las 183 ciudades estudiadas, 158 presentan al menos un padrón urbano en esta situación. Si bien esto no implica directamente en todos los casos un problema actual de inundación, sí es un foco de atención para la prevención.

Meta 11.6 De aquí a 2030, reducir el impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades, incluso prestando especial atención a la calidad del aire y la gestión de los desechos municipales y de otro tipo

Indicador 11.6.1 Proporción de residuos sólidos urbanos recolectados regularmente y con descarga final adecuada del total de residuos sólidos urbanos generados, desglosada por ciudad

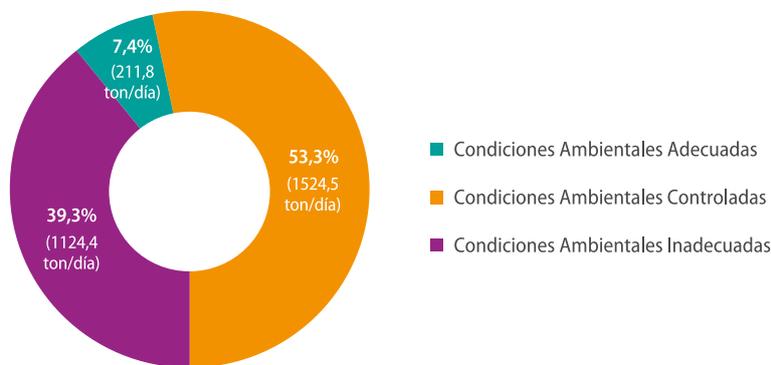
En el marco del proceso que se está dando a nivel nacional para aprobar la Ley de Gestión Integral de Residuos, se espera que la gestión de residuos mejore sustancialmente en todo el país. La ley tiene por objetivo proteger el ambiente, propiciando un modelo de desarrollo sostenible mediante la prevención y reducción de los impactos

adversos de la generación y la gestión de los residuos, así como el reconocimiento de los residuos como un recurso reutilizable y reciclable, capaz de generar valor y empleo.

Véase más en el capítulo del ODS 12, Consumo y producción responsable.

A continuación se presentan los datos disponibles relativos a esta temática. No se cuenta con datos desglosados por ciudad.

Gráfico 2. Residuos sólidos urbanos (RSU) dispuestos a nivel nacional, en toneladas por día y su participación en el total nacional, según la calidad ambiental del sitio de disposición final, Año 2017



Fuente: DINAMA (MVOTMA).

Indicador 11.6.2 Niveles medios anuales de partículas finas (por ejemplo, PM2.5 y PM10) en las ciudades (ponderados según la población)

La Ley General de Protección del Ambiente declara de interés general “La protección del ambiente, de la calidad del aire, del agua, del suelo y del paisaje”.¹⁹ Uruguay cuenta con una propuesta técnica de valores de referencia para la evaluación de la calidad del aire en exteriores, cuya última actualización es de 2015.²⁰ Esta propuesta establece valores guía para la evaluación de la calidad del aire a partir de una serie de contaminantes considerados criterio, donde se incluyen PM10 y PM2,5 para período de muestreo diario y anual.²¹

El PM10 corresponde al material particulado en suspensión cuyo diámetro aerodinámico es menor de 10 micrómetros, el que por definición incluye todo el material particulado de diámetros aerodinámicos menores (PM2,5 y PM1). El monitoreo de PM10 puede estar orientado tanto al seguimiento del nivel de base del lugar como al seguimiento de fuentes significativas identificadas.

Este indicador muestra los promedios anuales de PM10 de algunos de los programas de monitoreo que se tienen en el país. Para su elaboración se tomó como referencia, entre otras, las *Guías de calidad del aire* de la OMS en su *Actualización mundial 2005*,²² donde se incluyen el PM10 y el PM2,5 como parámetros de interés en una serie de valores objetivo para su cumplimiento paulatino. La propuesta técnica para Uruguay propone actualizaciones sucesivas de los valores de referencia de PM10 y PM2,5 a partir de 2020 y 2024, que se ajustan a objetivos intermedios más exigentes que los establecidos en la guía de OMS.

19 Ley 17.283, artículo 1.º, literal A. Véase en <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17283-2000>.

20 Para más información, https://www.dinama.gub.uy/oan/documentos/Calidad-del-aire-_dic_2015.pdf [Acceso 14/06/2018]

21 Los valores de referencia para períodos de muestreo anual de estos dos parámetros son los siguientes: PM10: 50 µg/m³; PM2,5: 35 µg/m³.

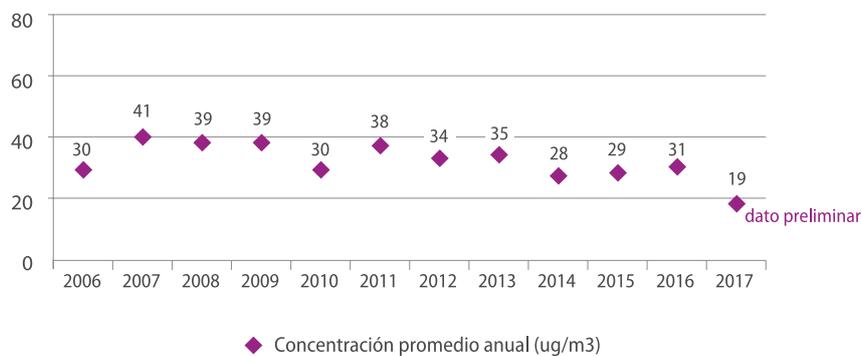
22 OMS, *Guías de calidad del aire de la OMS relativas al material particulado, el ozono, el dióxido de nitrógeno y el dióxido de azufre. Actualización mundial 2005, 2006*, http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/69478/1/WHO_SDE_PHE_OEH_06.02_spa.pdf.

En el interior del país las mediciones son coordinadas por DINAMA y realizadas por operadores locales, mientras que en Montevideo son realizadas por la Intendencia de Montevideo (IM). En ambos casos, el monitoreo de PM10 se realiza con equipos discretos y automáticos, de acuerdo a las necesidades y posibilidades. Cada una de estas instituciones es responsable por la generación del indicador bajo los monitoreos de su responsabilidad.

Actualmente, DINAMA mantiene monitoreos de calidad del aire en determinadas ciudades del interior del país, fundamentados en situaciones locales que generan la necesidad de evaluación, pero en todos los casos con poblaciones por debajo de 100.000 habitantes.

Montevideo es la única ciudad con más de 100.000 habitantes que cuenta con monitoreo propio de calidad del aire que genera información sistemática, tal como el indicador de promedio anual de concentración de PM10 y PM2,5, que se actualiza año a año y arroja los resultados mostrados a continuación.

Gráfico 3. Concentración promedio anual de PM10²³ en Montevideo



Fuente: Intendencia de Montevideo (datos de años 2006-2014,²⁴ 2015,²⁵ 2016²⁶ y 2017²⁷ fueron obtenidos de diversos informes, como se indica en los pie de página).

23 Cuando exista monitoreo discreto y automático a la vez, el promedio anual de PM10 será: [Promedio anual PM10 (muestreo discreto o integrativo) + Promedio anual PM10 (muestreo automático)]/2.

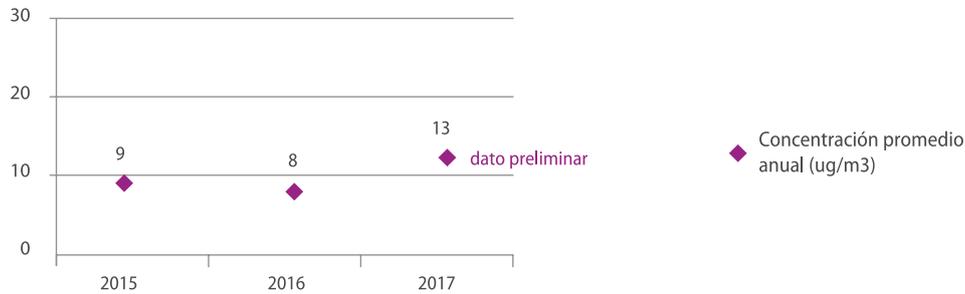
24 IM, DDA, SECCA, Informe de calidad de aire. Año 2015. Síntesis anual, <http://www.montevideo.gub.uy/sites/default/files/biblioteca/informeannual2015m.pdf>, p. 4-16.

25 Ídem, p. 3.30.

26 SECCA, IM, Unidad de Calidad de Aire, Informe anual 2016 (preliminar), p. 79. (Inédito)

27 Ídem.

Gráfico 4. Concentración promedio anual de PM2,5 en Montevideo



Fuente: Intendencia de Montevideo (datos de años 2015,²⁸ 2016²⁹ y 2017³⁰ fueron obtenidos de diversos informes, como se indica en las notas al pie).

Se observa que el PM10 se mantiene en niveles por debajo del valor de referencia utilizado desde 2015. Se observa también que el PM2.5 se mantiene estable en niveles por debajo del valor de referencia utilizado.

Si bien pueden existir en el año épocas en que se registran mayores o menores valores de concentración de estos contaminantes, el comportamiento en el conjunto del año tiende a ser similar un año tras otro, por lo que es esperable que los valores se mantengan en un rango acotado de concentraciones.

Es importante marcar que las medidas de PM2.5 son más recientes y debido a ello existe menor cantidad de datos de este parámetro.

Meta 11.b De aquí a 2020, aumentar considerablemente el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan e implementan políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres, y desarrollar y poner en práctica, en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, la gestión integral de los riesgos de desastre a todos los niveles

Indicador 11.b.1 Número de países que adoptan e implementan estrategias nacionales de reducción del riesgo de desastres en línea con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030

En cuanto a estrategias nacionales, Uruguay cuenta con una Política Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres en proceso de ser aprobada y un Protocolo de Coordinación General de Respuesta Durante Emergencias y Desastres Súbitos.

Indicador 11.b.2 Proporción de gobiernos locales que adoptan e implementan estrategias locales de reducción del riesgo de desastres de acuerdo con las estrategias nacionales de reducción del riesgo de desastres

Al nivel departamental funcionan los Comités Departamentales de Emergencias (CDE), que son los órganos responsables de la formulación en el ámbito de sus competencias y, en consonancia con las políticas globales del Sistema Nacional de Emergencias, de políticas y estrategias a nivel local. Están integrados por representantes de la Intendencia, del Ministerio de Desarrollo Social, del Ministerio de Defensa Nacional, de la Dirección Nacional

28 IM, DDA, SECCA, Informe de calidad de aire. Año 2015. Síntesis anual, cit., p. 3-30.

29 SECCA, IM, Unidad de Calidad de Aire, Informe anual 2016 (preliminar), p. 79.

30 SECCA, IM Reporte de datos (preliminar). (Inédito)

de Bomberos, de la Policía Nacional y del Ministerio de Salud Pública. Las áreas operativas departamentales son los Centros Coordinadores de Emergencias Departamentales (CECOED).

Actualmente el SINAIE cuenta con 19 CDE y 19 CECOED, ambos con reconocimiento y legitimidad a nivel local. A instancias de la Dirección Nacional del SINAIE, cada CDE dispone de mapas de riesgo y protocolos de actuación para los riesgos identificados como más habituales, planes departamentales, seis planes regionales, y se está en proceso de elaboración de un Plan Nacional de Gestión Integral de Riesgos.

Indicador complementario

La DINAGUA, conjuntamente con las intendencias departamentales y la DINOT, están avanzando en la elaboración de **mapas de riesgo de inundación** de ciudades, asociados a los planes locales de ordenamiento territorial. Los mapas de riesgo de inundación son elaborados según niveles de riesgo, considerando tanto la amenaza como la vulnerabilidad de las áreas expuestas. Se han concluido a la fecha diez mapas de riesgo y están en elaboración otros cinco, con una cobertura cercana a la mitad de los afectados del país.

Eje Gobernanza urbana

Meta 11.3 De aquí a 2030, aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países

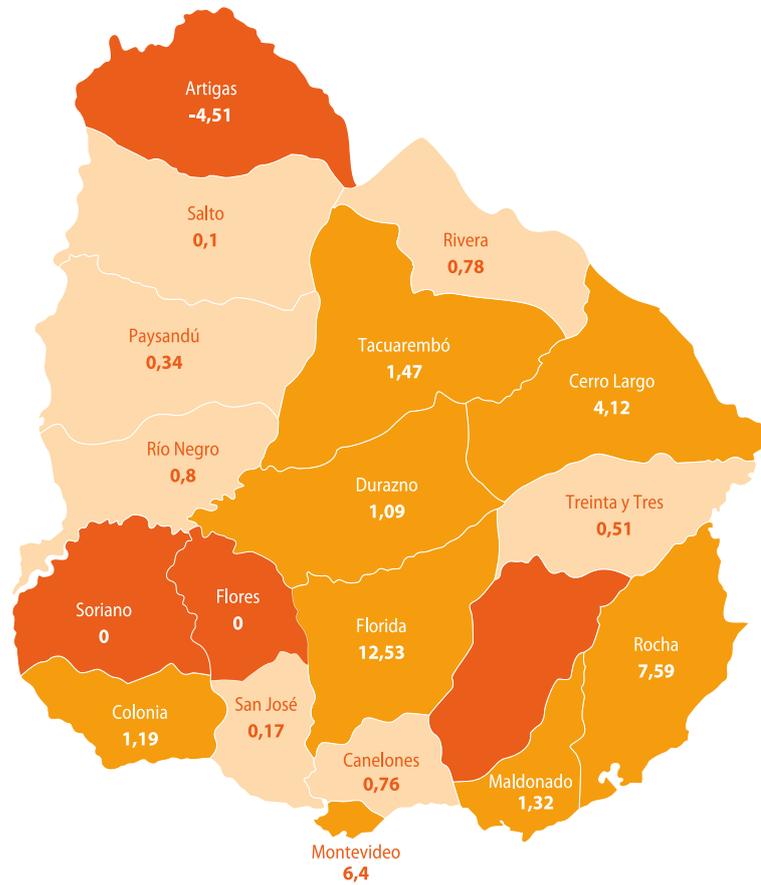
Indicador 11.3.1 Cociente entre la tasa de consumo de tierras y la tasa de crecimiento de la población

El país tiene un escenario demográfico estable en el largo plazo, con bajas tasas de crecimiento, por lo que el incremento del consumo de tierra para usos urbanos merece especial destaque como fenómeno.

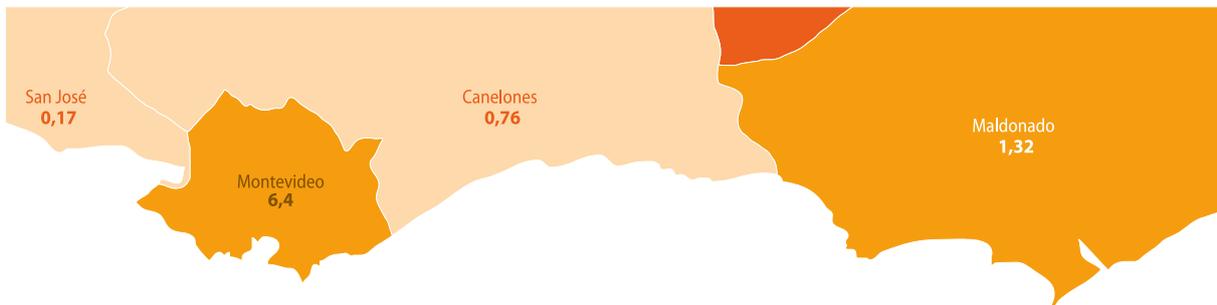
La medición de este indicador vincula espacialmente dos componentes: tasa de crecimiento de la población y tasa de consumo de tierras, de manera de poder monitorear la expansión urbana no solo a través del consumo de tierras sino también por el análisis de las dinámicas de uso del suelo resultantes de distintos tipos de demandas como aquellas generadas por el crecimiento de la población. Busca medir la eficiencia del uso de la tierra tomando como premisa que frecuentemente el crecimiento espacial de las áreas urbanizadas es desproporcionado en relación al crecimiento de la población.

Cuando la tasa de crecimiento del consumo de tierras es mayor que el crecimiento de la población, normalmente es debido a un uso de la tierra poco eficiente y un crecimiento de las ciudades poco sostenible. Un valor 1 en este indicador implica que el área urbana se está expandiendo con la misma tasa que el crecimiento poblacional. Cuando el indicador es mayor de 1 el consumo de tierra es mayor que el crecimiento de la población, lo que redundaría en expansión urbana. Si el indicador es menor de 1 el crecimiento de población es mayor que el consumo de suelo e implica densificación urbana.

Cuadro 8 y mapa 6. Cociente entre la tasa de consumo de tierras y la tasa de crecimiento de la población, por departamento. Años 2011-2015



- < 1 - Densificación urbana: tasa de consumo de tierras menor a la tasa de crecimiento de la población
- > 1 - Expansión urbana: tasa de consumo de tierras mayor a la tasa de crecimiento de la población
- <= 0 - Expansión urbana con decrecimiento de la población



Fuente: Proyecciones de población (INE) y Cobertura del suelo 2011 y 2015 (MVTMA).

El resultado país se corresponde con dinámicas muy leves en las que se observa un crecimiento mayor del consumo de tierras que del aumento poblacional.

La relación país es 1,8, lo que indica que la tasa de consumo de tierras es casi dos veces el crecimiento de población. Esto refiere a una expansión territorial de los centros urbanos por encima del incremento de población y, por lo tanto, a una ineficiencia creciente en el uso del suelo. Al momento de analizar estos resultados es de destacar que en Uruguay, si bien el aumento de la población es prácticamente nulo, existe una tendencia de cambios en la conformación de los hogares, lo que impacta directamente en el crecimiento del consumo de tierras.

Al observar los resultados desagregados por departamento se advierte que no hay un comportamiento homogéneo. Florida, Montevideo y Rocha se destacan como los departamentos con mayor diferencia entre el consumo de tierras y el crecimiento de población.

Dentro de las limitaciones de este indicador está el caso de las ciudades con crecimiento poblacional negativo o nulo, que quedan fuera del análisis (ciudades en los departamentos de Artigas, Lavalleja, Soriano y Flores). En estos casos debería considerarse la evolución de la densidad de población.

Subindicadores

El indicador 11.3.1 refiere al cociente de dos subindicadores:

El componente de **crecimiento de población urbana** se obtiene de las proyecciones de población del INE, que para los años 2011 y 2015 proporciona el total de población urbana del país, con desagregación por departamento.

Véase datos en el Anexo Estadístico.

La desagregación de la información a nivel departamental muestra un mayor dinamismo poblacional en la costa sur, donde se destaca Maldonado. También se destacan dos departamentos del litoral oeste. La atracción de población en estas áreas es vinculable a su dinamismo económico.

El componente de **tasa de consumo de tierras** se obtiene de las capas de cobertura del suelo 2011 y 2015, realizadas mediante el sistema LCCS de FAO con imágenes Landsat. Se utilizaron las clases Urbano y Urbano disperso. El porcentaje de nueva tierra consumida refiere principalmente a los suelos recientemente urbanizados.

Véase datos en el Anexo Estadístico.

A nivel departamental se aprecia un dinamismo moderado vinculado a la expansión urbana. El 50% de los departamentos muestran una tendencia positiva respecto al consumo de tierras para áreas urbanizadas, lo que denota un crecimiento leve de las áreas urbanizadas tanto en los departamentos con mayor crecimiento poblacional como en aquellos donde no hay casi crecimiento o incluso en los que pierden población.

Resulta de interés el análisis de la tasa de consumo de tierras en las localidades de más de 20.000 habitantes y capitales departamentales, en las que el fenómeno de expansión urbana es un poco más notorio y marca los resultados a nivel departamental. Las localidades con mayor crecimiento de tierras son localidades intermedias, entre las que se destacan San Carlos, Minas y Canelones. En el resto de las localidades el consumo de tierras es casi imperceptible, ya que tiende a cero. (Véanse datos en el Anexo Estadístico.)

Indicador 11.3.2 Proporción de ciudades con una estructura de participación directa de la sociedad civil en la planificación y la gestión urbanas que opera regular y democráticamente

En junio de 2008 se aprobó la Ley 18.308, de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Según el artículo 8, la planificación y su ejecución se ejercen a través de los **instrumentos de ordenamiento territorial**

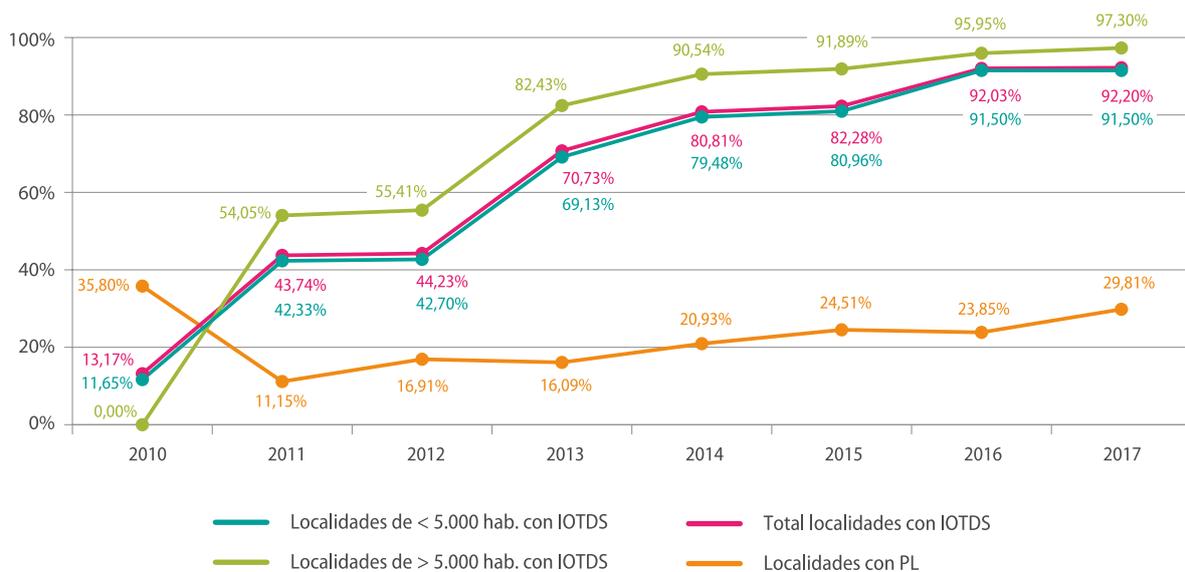
y desarrollo sostenible (IOTDS).³¹ Para estos instrumentos, en los artículos 25, 26 y 72, la norma establece instancias obligatorias de participación ciudadana en las que la sociedad civil ejerce su legítima potestad de incidir en los procesos de planificación y gestión urbana.

A los efectos de los ODS, consideramos que la cantidad de IOTDS aprobados y su cobertura territorial es un indicador elocuente al analizar la participación ciudadana en la planificación territorial.

Para elaborar este indicador se considera la cantidad de localidades urbanas que quedan comprendidas por un IOTDS. Por sus características, las directrices departamentales (DD) y los planes locales (PL)³² son los instrumentos que permiten medir la participación de la sociedad civil en la planificación urbana.

Al 2017, se habían aprobado 33 PL y 15 DD; por tanto, se produjeron al menos 48 puestas de manifiesto y 33 audiencias públicas, donde se da la participación directa de la sociedad civil en los procesos de planificación.

Gráfico 6. Porcentaje de localidades de más de 5.000 y menos de 5.000 habitantes que están comprendidas en el ámbito de un instrumento de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible (IOTDS) aprobado al 2017



Fuente: DINOT (MVOTMA).

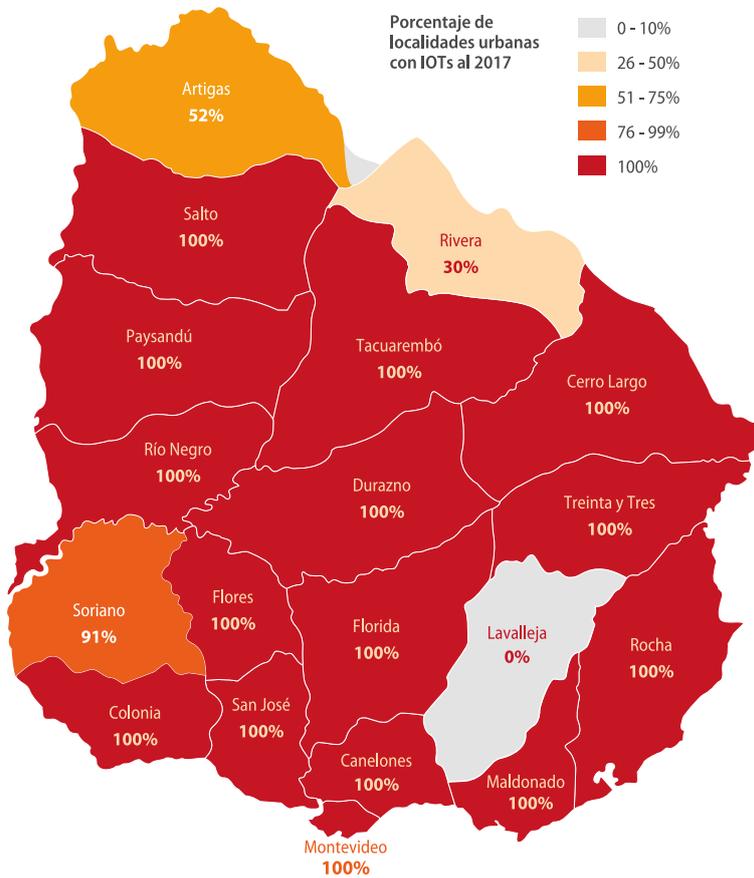
Uruguay cuenta con un total de 615 localidades urbanas, el 92% de las cuales tienen un IOTDS aprobado para 2017. Para las localidades de más de 5.000 habitantes esa proporción es de 97,30% y para las de menos de 5.000 habitantes, el 91,50%.

A diciembre de 2017, 169 localidades contaban con un plan local de ordenamiento territorial aprobado.

31 De acuerdo al artículo 8 de la Ley 18.308, la planificación y ejecución se ejercerán a través de los siguientes instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible: directrices nacionales y programas nacionales, estrategias regionales, directrices departamentales, ordenanzas departamentales, planes locales, planes interdepartamentales e instrumentos especiales.

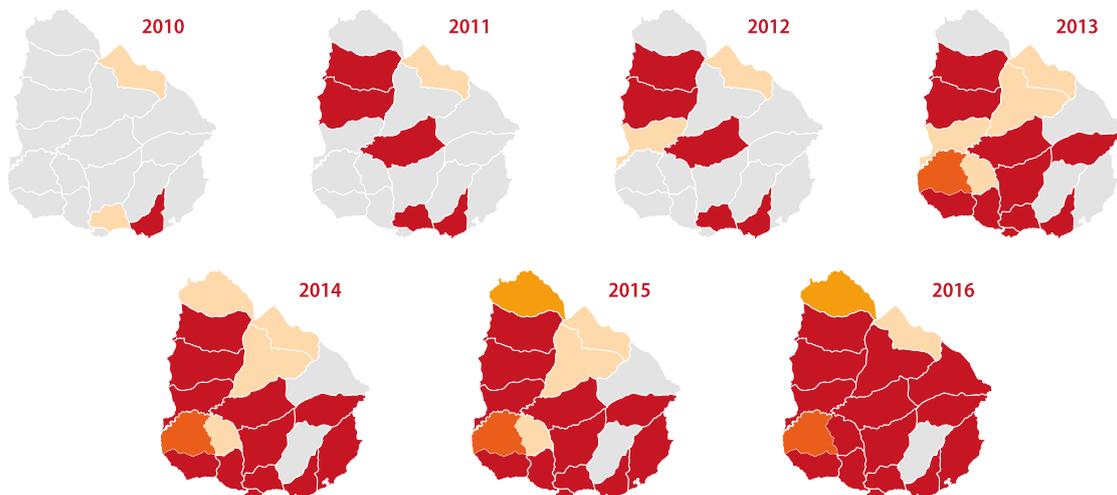
32 Las directrices departamentales establecen el ordenamiento estructural del territorio departamental, determinando las principales decisiones sobre el proceso de ocupación, desarrollo y uso. Los planes locales son los instrumentos para el ordenamiento de ámbitos geográficos locales dentro de un departamento.

Mapa 7. Porcentaje de localidades en cada departamento que se encuentran comprendidas en el ámbito de un IOTDS aprobado al 2017



Fuente: DINOT (MVOTMA).

Mapas 8. Evolución del porcentaje de localidades en cada departamento que se encuentran comprendidas en el ámbito de un IOTDS (2010 -2016)



Fuente: DINOT (MVOTMA).

Si se desagregan estos resultados a fin de considerar la cantidad de localidades mayores de 20.000 habitantes y capitales departamentales que cuentan con PL, encontramos que el 50% de estas localidades contaban con un plan local al 2017. Es de interés marcar estos resultados ya que son las localidades que comprenden la mayor parte de la población nacional y en los procesos de elaboración de los PL la participación ciudadana es de mayor calidad que en otro tipo de instrumentos.

Meta 11.a Apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales fortaleciendo la planificación del desarrollo nacional y regional

Indicador 11.a.1 Proporción de población residente en ciudades que aplican planes de desarrollo urbano y regional que integran las proyecciones demográficas y las necesidades de recursos, desglosada por tamaño de ciudad

Este indicador es relevante para un país como Uruguay, con un 95% de población urbana. Los diferentes ámbitos urbanos del país (área metropolitana de Montevideo, ciudades intermedias y pequeñas localidades) han sido objeto de procesos de planificación derivados de la sanción en 2008 de la LOTDS.

Los IOTDS de escala departamental y local son competencia exclusiva de los GD y planifican en sus ámbitos el desarrollo integrado y ambientalmente sostenible mediante el ordenamiento del suelo y procesos de transformación de este. En la medida en que las DD y los PL explicitan un modelo territorial y sus procesos de transformación a diferentes escalas, incluida la escala de los centros urbanos, se considera que responden a la dinámica de la población. Estos instrumentos plantean un desarrollo regional y territorial equilibrado, como el desarrollo de infraestructura y servicios, la eficiencia del uso del suelo urbano, la mejora en la resiliencia al cambio climático y la protección del espacio público.

Como indicador se utilizará la población total residente en localidades urbanas que cuentan con un instrumento de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible vigente. Los datos surgen del **Inventario Nacional de Ordenamiento Territorial**³³ (DINOT-MVOTMA) y de las Estimaciones y Proyecciones de Población.³⁴

Siguiendo la serie desde la aprobación de la LOTDS, en 2008, y la aprobación de los primeros planes, en 2010, la cobertura de los instrumentos de planificación ha aumentado de forma que en 2017 un **98% de la población urbana del país habita un territorio planificado**. De los 19 departamentos del país, 18 tienen instrumentos vigentes, y lo mismo ocurre en el 98% de las ciudades.

Si consideramos únicamente la evolución en la aprobación de PL, los porcentajes descienden un poco: son 15 los departamentos con PL aprobados.

33 Véase más en MVOTMA, DINOT, Inventario Nacional de Ordenamiento Territorial, <http://sit.mvotma.gub.uy/js/inot/>.

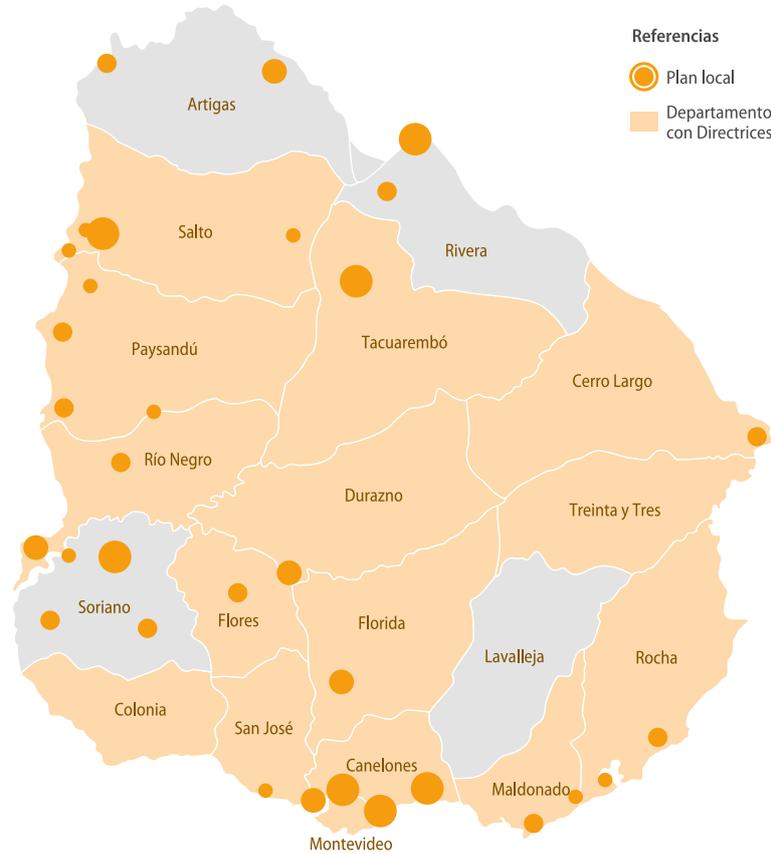
34 INE, *Estimaciones y proyecciones de población*, <http://www.ine.gub.uy/estimaciones-y-proyecciones>.

Cuadro 9. Porcentaje de población urbana con instrumento de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible (IOTDS). Año 2017

Departamento	Pob. urbana 2017	% Pob. urbana con IOT	% Pob. urbana con PL
Artigas	71.232	87	87
Canelones	529.568	100	77
Cerro Largo	84.003	100	1
Colonia	118.573	100	0
Durazno	54.270	100	65
Flores	24.465	100	88
Florida	59.910	100	56
Lavalleja	53.342	0	0
Maldonado	181.939	100	2
Paysandú	114.543	100	8
Río Negro	52.247	100	82
Rivera	100.781	84	85
Rocha	69.637	100	9
Salto	123.965	100	87
San José	98.256	100	32
Soriano	77.199	100	100
Tacuarembó	84.265	100	66
Treinta y Tres	47.465	100	0
Montevideo	1.381.228	100	0
Total País	3.326.886	98	30

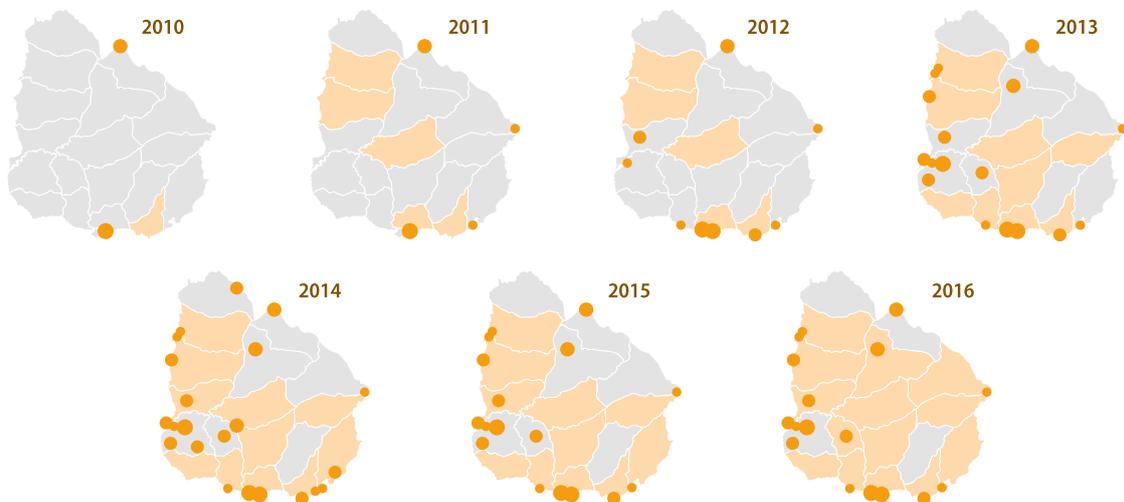
Fuente: Estimaciones y Proyecciones de Población (INE, 2013) e Inventario Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT-MVOTMA).

Mapa 9. Población urbana con instrumento de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible (DD y PL). Año 2017



Fuente: Estimaciones y Proyecciones de Población (INE, 2013) e Inventario Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT-MVOTMA).

Mapas 10. Evolución de la población urbana con instrumento de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible (DD y PL). Años 2010-2017



Fuente: Estimaciones y Proyecciones de Población (INE, 2013) e Inventario Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT-MVOTMA).

5. PRINCIPALES AVANCES Y DESAFÍOS

Como se mencionó al principio del presente capítulo, trabajar por el objetivo de ciudades y comunidades sostenibles, resilientes y seguras implica necesariamente planificar y gestionar el desarrollo urbano de una manera integral, teniendo en cuenta aspectos sociales, económicos y ambientales. A continuación se ofrece una síntesis de los logros y avances, así como de las preocupaciones y desafíos que el cumplimiento del objetivo 11 presenta para Uruguay, teniendo en cuenta los ejes temáticos desarrollados a lo largo del capítulo.

LOGROS Y AVANCES EN EL ODS

Eje Inclusión social y bienestar

El conjunto de políticas, programas y acciones del **Sistema Público de Vivienda (SPV)** definidas en los planes quinquenales citados está orientado a mejorar las condiciones de habitabilidad y a facilitar y posibilitar el acceso a una solución habitacional de manera prioritaria a aquellos grupos sociales, familias y personas que no podrían resolverlo por sí solas a través del mercado. El cumplimiento de las metas es destacable, con una ejecución cercana al 100% del crédito total asignado.

En lo institucional, se consolidó el funcionamiento orgánico y coordinado del SPV a través de la plena integración del Plan Juntos y el **Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB)** en el marco de la DINAVI, que junto con el **Plan Nacional de Relocalizaciones (PNR)** constituyen herramientas de mejora de las condiciones habitacionales y en general de las condiciones de vida de la población más vulnerable, no solamente en términos de habitabilidad sino también de inclusión social.

Se ha avanzado en la construcción de la **Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano (ENASU)** con el objetivo de facilitar el derecho a la vivienda y a un hábitat digno mediante el diseño de alternativas habitacionales en lugares con infraestructura y servicios.

Casi todas las ciudades de más de 30.000 habitantes poseen servicio de transporte público. En Montevideo, un 98% de la población cuenta con acceso a dicho servicio.

Se vienen desarrollando iniciativas para la salvaguarda del patrimonio cultural, con el apoyo de UNESCO. Tal es el caso del **Inventario Nacional del Patrimonio Inmaterial**.

Eje Sostenibilidad ambiental y resiliencia al cambio climático

Uruguay está procurando un proceso de desarrollo sostenible en el que el crecimiento económico se desacopla de las emisiones de GEI. El dinámico crecimiento del país en los últimos 12 años (2005-2016) pudo llevarse adelante reduciendo la intensidad de las emisiones de manera agregada en toda la economía, incluso disminuyendo emisiones absolutas en algunas actividades clave y aplicando un conjunto muy ambicioso de acciones tempranas, como las empleadas en el sector energético. El Estado también contribuyó a la reducción de emisiones otorgando beneficios impositivos a inversiones productivas bajas en carbono.

Aprobación de la **Política Nacional de Cambio Climático**, que contempla estrategias para promover el desarrollo de ciudades, comunidades, asentamientos humanos e infraestructuras sostenibles y resilientes frente al cambio y la variabilidad climática, que contribuyan a disminuir las emisiones de GEI.

A la fecha se está formulando el **Plan Nacional de Adaptación en Ciudades e Infraestructuras**. Dicho plan contendrá herramientas para mejorar la incorporación de la adaptación al cambio climático en los instrumentos de planificación territorial y urbana en el marco de la **Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS)**, así como también para facilitar la incorporación del cambio climático en el diseño y la implementación de infraestructura desarrollada con financiamiento público.

Centrado en la Política Nacional de Cambio Climático y en respuesta a las obligaciones de Uruguay que emanan del Acuerdo de París (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático), se elaboró la **Contribución Determinada a nivel Nacional (CND)**, instrumento que promoverá en Uruguay la adaptación y mitigación para contribuir al desarrollo sostenible del país.

A casi 10 años de la creación por ley del **Sistema Nacional de Emergencias (SINAE)**, se constatan logros significativos. En efecto, el SINAE se consolidó como un sistema nacional, descentralizado, con fuerte vocación interinstitucional y articuladora, que trabaja en todas las fases de la gestión del riesgo.

Se avanza en la **identificación de los afectados por eventos climáticos**. El trabajo de DINAGUA se ha focalizado en la identificación del daño esperado, necesaria para la planificación de las zonas inundables. En particular, con relación a las inundaciones de ribera, se han cuantificado a la fecha las personas, viviendas y hogares por debajo de la curva del período de retorno de 100 años (Tr100) en 44 ciudades donde se concentra el 78% de la población del país. Son en total cerca de 100.000 personas afectadas distribuidas en todo el territorio nacional.

Se avanza en la elaboración de **mapas de riesgo de inundación**, elaborados según niveles de riesgo de las ciudades, considerando tanto la amenaza como la vulnerabilidad de las áreas expuestas. La DINAGUA, conjuntamente con los gobiernos locales y la DINOT, han confeccionado a la fecha diez mapas de riesgo y otros cinco están en proceso de elaboración, con una cobertura cercana a la mitad de los afectados del país.

A su vez, desde el SINAE se está trabajando fuertemente para desarrollar sistemas de información y fomentar la producción de conocimiento académico que contribuya a la toma de decisiones. Asimismo, se está fortaleciendo el marco de acción del país a través de la reglamentación de la ley de creación del SINAE y la formulación de una **Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo**.

Eje Gobernanza urbana

Luego de la sanción de la LOTDS, se han aprobado en el país 75 **instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible (IOTDS)** —nacionales, regionales y departamentales—. De ellos, 48 son directrices departamentales (DD) y planes locales (PL), que han contado con la participación de la población en instancias de puesta de manifiesto y de audiencia pública. Estos instrumentos abarcan el 91% de las localidades de menos de 5.000 habitantes y el 97% de las de más de 5.000.

Los 112 municipios de todo el país cuentan con **mecanismos de audiencia pública** definidos por la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana, a través de los cuales se informa a la población de la localidad sobre la gestión de su gobierno. También se encuentran en fase de análisis iniciativas que involucran la gestión participativa a nivel municipal; por ejemplo, con espacios públicos. A su vez, algunos gobiernos departamentales (GD) han desarrollado mecanismos de presupuesto participativo para definir y priorizar obras de carácter local.

Se han logrado experiencias articuladoras entre instituciones, como es el caso de la elaboración de los planes urbanos de agua en las ciudades de Salto, Young y Ciudad del Plata, en los que trabajaron juntos los GD, OSE y DINAGUA. Estos planes permiten a las ciudades disponer de un instrumento para gestionar las aguas urbanas de forma integral y de estas con los PL, lo que genera una oportunidad de participación de los actores locales involucrados en el tema y tiende a mitigar el impacto ambiental de las actividades antrópicas.

PREOCUPACIONES Y DESAFÍOS EN TORNO A LA SITUACIÓN DEL PAÍS RESPECTO AL ODS

Eje Inclusión social y bienestar

Una de las medidas clave consiste en propiciar el **uso socialmente productivo de inmuebles urbanos abandonados o subutilizados** y el posicionamiento del Sistema de Garantía de Alquileres como una opción accesible, eficiente y sostenible en el marco de una política de alquileres.

Complementando los instrumentos ya disponibles en esta línea, está en proceso de desarrollo un primer proyecto de construir **vivienda de interés social** a través de la modalidad de asociación público-privada, destinado a generar nuevas viviendas propiedad del MVOTMA que puedan ser entregadas en alquiler, en el entendido de que esta modalidad completa la oferta de soluciones diversas que garanticen la **tenencia segura a las familias**.

La ENASU tiene como desafíos lograr el desarrollo pleno de las capacidades de gestión de las instituciones involucradas, potenciar las carteras de inmuebles nacionales y departamentales, y mejorar el conocimiento sobre la disponibilidad real de los suelos e inmuebles de propiedad pública y los mecanismos para disponer de su uso adecuado.

La nueva concepción de los **espacios públicos para la convivencia** supone un rediseño arquitectónico, un reequipamiento de acuerdo a las nuevas demandas y expectativas, y muy especialmente una nueva concepción de la gestión del lugar. Esta nueva gestión ha de ser mixta entre la autoridad local y la comunidad usuaria.

Una de las principales preocupaciones en la temática de movilidad de nuestras ciudades es el incremento del parque automotor, que ocasiona mayor congestionamiento y contaminación del aire y sonora en nuestras ciudades. Por este motivo, la temática de la **movilidad sostenible** y la gestión de la movilidad de las ciudades se vuelven centrales en esta agenda.

Eje Sostenibilidad ambiental y resiliencia al cambio climático

Uno de los principales desafíos consiste en aproximarse, mediante la elaboración de los IOTDS y la aplicación de las herramientas de gestión del territorio, al **modelo de ciudad sostenible** planteado por la Nueva Agenda Urbana; con extensiones urbanas planeadas, basadas en un uso de la tierra y de los recursos naturales equitativo, de densidad apropiada y que reduzcan los costos del suministro de servicios e infraestructura.

Las acciones ya emprendidas y planificadas son ambiciosas para profundizar la transformación de las ciudades de Uruguay hacia la sostenibilidad. No obstante, las capacidades técnicas domésticas aún son limitadas, y los apoyos financieros, en especial aquellos de carácter público internacional, son insuficientes para los **desafíos de implementar la CND** a nivel nacional y local. Eso hace necesarios mayores medios de implementación para aumentar las capacidades del país en investigación y desarrollo, monitoreo y registro, educación y formación de gestores y actores que diseñen las nuevas respuestas a asuntos de cambio climático a nivel urbano, así como los medios para implementar dichas acciones innovadoras.

Es fundamental continuar con las acciones de sensibilización hacia distintos destinatarios y en diferentes niveles, para lograr el **cambio cultural** que implica la **incorporación de la perspectiva de gestión de riesgos a la vida cotidiana**.

Es importante seguir avanzando con la elaboración de los **mapas de riesgo** de todas las ciudades con riesgos altos y medios, y con su incorporación paulatina en los PL de las ciudades, en trabajo conjunto de DINAGUA con las intendencias departamentales y DINOT.

La finalización de la **Hoja de Ruta Nacional en materia de Aguas Urbanas**, prevista para fin de año, permitirá identificar las prioridades del país en la materia y dar elementos para la definición de políticas públicas.

Por otro lado, representará un avance destacado el culminar el trabajo en curso con MIDES, MVOTMA y SINAE para la incorporación de la inundabilidad a los índices de carencias críticas.

Eje Gobernanza urbana

Lograr que la **planificación territorial incluya efectivamente los criterios de adaptación al cambio climático** es un desafío para el gobierno central y los gobiernos locales. Algunos departamentos y localidades han incluido en sus PL aspectos tendientes a la incorporación de criterios de adaptación al cambio climático (Paysandú, Ciudad del Plata, Salto). El gran desafío es extenderlo a todas las localidades y ciudades del país.

Para este eje, será sustantivo lograr la **optimización del suelo urbano a través de herramientas de gestión efectiva**. En varios departamentos hay experiencias en curso para la elaboración de Ordenanzas Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Esta herramienta constituye un instrumento con las determinaciones generales respecto a la gestión, planificación y actuación territorial en toda la jurisdicción departamental; conforma un cuerpo normativo de ordenamiento territorial completo para todo el departamento. La competencia para elaborarla y aprobarla es exclusiva de los GD. El desafío sería generar estas herramientas en todos los departamentos del país.

El poder incorporar a la planificación de servicios e infraestructuras la herramienta Sistema de Ciudades contribuirá al objetivo de **mejorar el acceso de los ciudadanos a los servicios**, vivan donde vivan, asegurando el ejercicio de los derechos a la salud y la educación. Si consideramos conjuntos de localidades interconectadas que integran sistemas, la población de las localidades y su área de influencia alcanzaría los mínimos indispensables para proveer servicios de calidad. La gestión de los servicios a través de esta herramienta permitiría optimizarlos y planificar nuevos equipamientos.

Si se logra la **apropiación social de la planificación y la gestión territorial**, la participación puede convertirse en un medio transformador de las ciudades, generador y profundizador de ciudadanía. Más allá de su aspecto ético y humanista, la participación social se valorará por su naturaleza instrumental para garantizar el cumplimiento y la sostenibilidad de los objetivos estratégicos de las políticas de ordenamiento.

6. FUENTES DE INFORMACIÓN

Paradas de ómnibus de Montevideo: http://intgis.montevideo.gub.uy/sit/php/common/datos/generar_zip2.php?nom_tab=v_uptu_paradas&tipo=gis.

Censo 2011 INE: Se trabaja con los microdatos y los shapes del Censo (<http://www.ine.gub.uy>).

Observatorio Territorio Uruguay: http://otu.opp.gub.uy/sites/default/files/docsBiblioteca/Atlas_fasciculo_1_NBI_versionrevisada.pdf [Acceso 14/06/2018]

Cambio climático: http://www4.unfccc.int/ndcregistry/PublishedDocuments/Uruguay%20First/Uruguay_Primera%20Contribuci%C3%B3n%20Determinada%20a%20nivel%20Nacional.pdf

MVOTMA, *Nuestro Territorio - Reporte Digital*, n.º 3, 2017. <http://www.mvotma.gub.uy/portal/sala-de-prensa/reportes-digitales-nuestro-territorio/archive/view/listid-56/mailid-823-nuestro-territorio-reportes-digitales-n-3.html>

Nueva Agenda Urbana (2015): <http://mvotma.gub.uy/images/habitatIII/Nueva%20Agenda%20Urbana.pdf> [acceso 6.03.2018].

Informe Nacional de Uruguay - Habitat III: http://mvotma.gub.uy/images/habitatIII/Informe%20Nacional%20H%C3%A1bitat%203_Final_baja.pdf

Ciudades inteligentes: <http://www.montevideo.gub.uy/sites/default/files/biblioteca/1210-1230presentacionfaler03.08.2017.pdf>

Montevideo resiliente: Evaluación preliminar de resiliencia. Intendencia de Montevideo / 100 Resilient Cities. <http://www.montevideo.gub.uy/sites/default/files/biblioteca/100rcpramvdissuefinalallow.pdf>.

Planes de aguas elaborados en Salto y Young: https://issuu.com/idu-dinagua-mvotma/docs/pau_young_resumen_ejecutivo_699c4562a2cd63.

Plan Nacional de Aguas: <http://www.mvotma.gub.uy/portal/ciudadania/biblioteca/documentos-de-agua/item/10009710-plan-nacional-de-aguas.html>.

Presupuesto Participativo Montevideo: <https://decide.montevideo.gub.uy/como-funcionan-las-ideas>.

Presupuesto participativo Río Negro: <http://www.rionegro.gub.uy/uncategorized/cual-es-tu-idea-presupuesto-participativo/>.

Presupuesto participativo Rivera: <http://www.rivera.gub.uy/portal/participacion/>.

7. GLOSARIO DE SIGLAS

AGEV	Dirección de Gestión y Evaluación
AUCI	Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
CDE	Comités Departamentales de Emergencias
CECOED	Centros Coordinadores de Emergencias Departamentales
COAOT	Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial
COASAS	Comisión Asesora de Agua y Saneamiento
COAVI	Comisión Asesora de Vivienda
COTAMA	Comisión Técnica Asesora de la Protección del Medio Ambiente
DD	directrices departamentales
DDA	Departamento de Desarrollo Ambiental
DDIP	Dirección de Descentralización de Inversión Pública
DINAGUA	Dirección Nacional de Aguas
DINAMA	Dirección Nacional de Medio Ambiente
DINAVI	Dirección Nacional de Vivienda
DINOT	Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial
EAE	evaluación ambiental estratégica
ENASU	Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano
GD	gobiernos departamentales
GEF	Global Environment Facility Fondo para el Medio Ambiente Mundial
GEI	gases de efecto invernadero
IDEUY	Infraestructura de Datos Espaciales del Uruguay
IM	Intendencia de Montevideo
INE	Instituto Nacional de Estadística
IOTDS	instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible
LOTDS	Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MGAP	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
MIEM	Ministerio de Industria, Energía y Minería
MVOTMA	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas

ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
PADO	Programa de Alta Dedicación Operativa
PL	planes locales
PMB	Programa de Mejoramiento de Barrios
PNR	Plan Nacional de Relocalizaciones
POP	Policamiento Orientado a Problemas
RSU	residuos sólidos urbanos
SECCA	Servicio Evaluación de la Calidad y Control Ambiental
SINAE	Sistema Nacional de Emergencias
SNRCC	Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y la Variabilidad
SPV	Sistema Público de Vivienda
VNR	Informe Nacional Voluntario Voluntary National Report