

Informe Nacional de Uruguay  
HÁBITAT III

OCTUBRE 2016



**MVOTMA**

Ministerio de Vivienda  
Ordenamiento Territorial  
y Medio Ambiente



Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre  
Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible

# HÁBITAT III

## Informe Nacional de Uruguay

Octubre 2016



# Autoridades

## **Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente**

### **Ministra**

Eneida de León

### **Subsecretario**

Jorge Rucks

### **Director General de Secretaría**

Homero Guerrero

### **Director Nacional de Vivienda**

Salvador Schelotto

### **Director Nacional de Ordenamiento Territorial**

José Freitas

### **Director Nacional de Medio Ambiente**

Alejandro Nario

### **Director Nacional de Aguas**

Daniel Greif

### **Director de Cambio Climático**

Ignacio Lorenzo

# Agradecimientos

El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente agradece la participación de todas las instituciones públicas, nacionales y departamentales y de las organizaciones de la sociedad civil que brindaron sus aportes durante el proceso de elaboración de este Informe:

## **Instituciones del Gobierno Central**

- Presidencia de la República
- Secretaría de Derechos Humanos de Presidencia de la República (SDH)
- Secretaría Nacional de Ambiente, Agua y Cambio Climático de Presidencia de la República (SNAACC)
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)
- Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE)
- Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)
- Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOPE)
- Ministerio de Defensa Nacional (MDN)
- Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP)
- Ministerio de Turismo y Deporte (MINTUR)

## **Otras instituciones del Estado**

- Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA)
- Agencia Nacional de Vivienda (ANV)
- MEVIR Dr. Alberto Gallinal Heber (MEVIR)
- Instituto Uruguayo de Meteorología (INUMET)
- Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU)

## **Poder Legislativo**

- Representantes de las Cámaras de Senadores y Diputados

## **Gobiernos Departamentales**

- Congreso de Intendentes (CI)
- Intendencia de Canelones (IC)
- Intendencia de Montevideo (IM)
- Junta Departamental de Montevideo (JDM)
- Municipio F del Departamento de Montevideo
- Municipio de Santa Lucía del Departamento de Canelones

### **Instituciones académicas**

- Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de la República (FADU/ UDELAR)
- Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (FCS/UDELAR)

### **Organismos Internacionales**

- Naciones Unidas (ONU)
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

### **Organizaciones de la Sociedad Civil**

- Sociedad de Arquitectos del Uruguay (SAU)
- Federación de Cooperativas de Vivienda de Usuarios por Ahorro Previo (FECOVI)
- Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM)
- Centro Cooperativista Uruguayo (CCU)
- Techo - Uruguay
- Cotidiano Mujer
- Cultura Ambiental
- Xeniors
- Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay

### **Embajadas**

- Embajada de Ecuador en Uruguay

# Índice

**Nota preliminar**..... Pág. 8

**Introducción: Nuestra meta, un derecho a la ciudad para todos. Lineamientos fundamentales de las políticas de desarrollo urbano y territorial, vivienda y hábitat en Uruguay** .....Pág. 10

- Encauzar la transición del modelo urbano y territorial
- Implementar políticas desde un enfoque de derechos
- Impulsar políticas urbanas y territoriales proactivas e inclusivas
- Profundizar la descentralización territorial en el marco de la gobernanza y la articulación multinivel
- Avanzar hacia territorios y ciudades cada vez más inclusivos, sostenibles y resilientes
- Promover la participación ciudadana en la construcción colectiva del hábitat

**Capítulo I: La cuestión demográfica: Aspectos relevantes y desafíos para un nuevo programa urbano** .....Pág. 15

- Urbanización y políticas públicas en Uruguay
- Los vínculos entre las zonas rurales y urbanas
- La seguridad alimentaria en clave de diálogo urbano, periurbano y rural
- Las necesidades de los jóvenes urbanos
- Las necesidades de los adultos mayores
- La perspectiva de género en el desarrollo urbano
- Desafíos y perspectivas para un nuevo programa urbano

**Capítulo II. Acceso al suelo y planificación urbana: aspectos relevantes y desafíos para un nuevo programa urbano**..... Pág. 23

- Planificación y diseño urbano sostenible
- Gestión del suelo urbano y acceso a la vivienda
- Desafíos de la movilidad urbana
- Capacidades para la planificación y gestión de las ciudades
- Desafíos y perspectivas para un nuevo programa urbano
- Capacidades para la planificación y gestión de las ciudades
- Desafíos y perspectivas para un nuevo programa urbano

**Capítulo III. Medio ambiente y urbanización: aspectos relevantes y desafíos para un nuevo programa urbano** ..... Pág. 31

- Aguas urbanas
- Calidad del aire y calidad ambiental en los asentamientos urbanos
- Residuos
- Biodiversidad y servicios ecosistémicos
- Cambio climático y variabilidad
- Instrumentos de ordenamiento ambiental del territorio
- Desafíos y perspectivas para un nuevo programa urbano

**Capítulo IV. Vivienda y servicios básicos: aspectos relevantes y desafíos para un nuevo programa urbano** ..... Pág. 45

- Políticas para revertir y superar la precariedad urbano habitacional
- Políticas para mejorar el acceso a una vivienda adecuada

**Anexo 1:**

**Información complementaria** ..... Pág. 56

**Anexo 2:**

**Respuesta a cuestionario de la relatora especial sobre una vivienda adecuada como elemento del derecho a un nivel de vida adecuado y no discriminación para el desarrollo de una Nueva Agenda Urbana (Hábitat III-2016)** ..... Pág. 57

**Indicadores, gráficos y mapas** ..... Pág. 62

**Bibliografía** ..... Pág. 68

## Nota preliminar

El presente documento ha sido elaborado en el marco del proceso preparatorio nacional hacia la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), que tendrá lugar en Quito, Ecuador, del 17 al 20 de octubre de 2016.

Esta tercera conferencia pertenece al ciclo de convocatorias que se vienen cumpliendo cada 20 años, dando seguimiento a las conferencias de Hábitat I (Vancouver, Canadá, 1976) y Hábitat II (Estambul, Turquía, 1996).

El objetivo de Hábitat III, convocada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, es revitalizar el compromiso mundial con la urbanización sostenible y centrarse en la implementación de una Nueva Agenda Urbana, basándose en el Programa de Hábitat de Estambul, adoptado en 1996.

Este programa consagró compromisos en materia de vivienda adecuada para todos y asentamientos humanos sostenibles, además de la habilitación y participación de los agentes principales, igualdad entre el hombre y la mujer, financiación de la vivienda y los asentamientos humanos, cooperación internacional y evaluación de los progresos alcanzados en ese marco.

Por su parte, la Nueva Agenda Urbana que se adoptará en Quito profundiza en dichos componentes y establece compromisos en materia de desarrollo urbano sostenible para la inclusión social y la erradicación de la pobreza, la prosperidad urbana sostenible e inclusiva con oportunidades para todos y el desarrollo urbano ambientalmente sostenible y resiliente.

Asimismo, se abordan los temas de implementación efectiva de la agenda que deberá estar asociada a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible adoptada por las Naciones Unidas en setiembre de 2015 y los mecanismos para su seguimiento.

La estructura de este informe toma como base el documento “Directrices y formato para la elaboración de informes nacionales sobre seis temas clave, treinta cuestiones y doce indicadores”.

Dicho documento fue elaborado por la Secretaría de ONU-Hábitat en seguimiento a la resolución 24/14 del Consejo de Administración, que invitaba a los Estados a elaborar “informes nacionales en los que se examine la ejecución del programa de Hábitat II y otros objetivos y metas pertinentes acordados internacionalmente, así como los nuevos desafíos, las nuevas tendencias y una visión de futuro acerca del desarrollo urbano y los asentamientos humanos sostenibles”.

El documento nacional fue elaborado por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) con aportes de sus diferentes Direcciones Nacionales<sup>1</sup> y se apoya en el texto del Plan Quinquenal de Vivienda formulado en el año 2015 que fuera oportunamente aprobado por el Parlamento Nacional. Eso significa que su contenido expresa la orientación fundamental de la política en esta materia, los instrumentos y mecanismos necesarios para su implementación.

El Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2019 se elaboró con la participación de las distintas direcciones del Ministerio y los funcionarios de sus dependencias, y una amplia participación de la sociedad civil y la academia cuyos aportes se incorporaron en el marco de la Comisión Asesora de Vivienda (COAVI) tal como lo establece la normativa vigente del país (Ley No 13.728 de Plan Nacional de Viviendas, del 17 de diciembre de 1968).

Adicionalmente, para la redacción de este informe se incorporaron las visiones de instituciones del gobierno nacional, gobiernos departamentales, academia y sociedad civil.

---

1. Dirección Nacional de Vivienda, Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, Dirección Nacional de Medio Ambiente, Dirección Nacional de Aguas, Dirección de Cambio Climático.

Específicamente, se recibieron aportes y contribuciones de las siguientes instituciones: Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Desarrollo Social, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Poder Legislativo, Agencia Nacional de Vivienda, MEVIR Dr. Alberto Gallinal Heber, Intendencia de Montevideo, Intendencia de Canelones, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de la República, Sociedad de Arquitectos del Uruguay, Federación de Cooperativas de Vivienda de Usuarios por Ahorro Previo, Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua, Un Techo para Uruguay, Cotidiano Mujer, Cultura Ambiental, entre otras organizaciones y personas.

## Introducción

**Nuestra meta: el derecho a la ciudad para todos. Lineamientos fundamentales de las políticas de desarrollo urbano y territorial, vivienda y hábitat en Uruguay.**

### Encauzar la transición del modelo urbano y territorial

La organización territorial de Uruguay, un país de aproximadamente 3.400.000 habitantes y 176.220 km<sup>2</sup> de superficie terrestre, ha tendido históricamente a concentrar la población, la institucionalidad, los servicios y las actividades en el Montevideo metropolitano y complementariamente, en el litoral sur (platense y atlántico).

Este desequilibrio territorial se consolidó a lo largo del siglo XX y hoy es un dato estructural de la organización espacial y funcional del país.

Sin embargo, este fenómeno convive en el presente siglo con otros procesos emergentes de reorganización territorial, procesos incipientes que suponen la intensificación de los sistemas y subsistemas de ciudades involucrando no solamente al Montevideo metropolitano, sino también al conjunto de ciudades medias del país y a sus áreas locales de influencia.

Esta nueva realidad desafía al gobierno y al conjunto de la sociedad para lograr resultados positivos en materia de acceso a servicios y mayor equidad para el conjunto de la población. Por tanto, las políticas de desarrollo urbano y territorial deberían motivar aquellas acciones necesarias para *encauzar la transición hacia un modelo territorial urbanizado más equilibrado y más desconcentrado*.

Dicho modelo posibilitará orientar el tránsito hacia un desarrollo regional y local mejor distribuido y asentado sobre factores endógenos en todo el país, así como amplificar los espacios vitales y equilibrados del sistema urbano nacional en su proyección social y cultural, más igualitarios en cobertura y dotación de servicios, que promuevan la mejora de la calidad de vida y la integración de las comunidades localizadas en los más diversos ámbitos geográficos del territorio.

Estos espacios también deberían viabilizar aquellos proyectos de desarrollo nacional, regional y local que se articulen a procesos y cadenas productivas que agregan valor a la economía, contribuyendo asimismo a una adecuada conservación de los recursos naturales.

Estas tendencias y fenómenos recientes en los sistemas de ciudades se asocian a la “segunda transición demográfica” que está registrando la sociedad nacional.

Esta transición implica, entre otras realidades, un descenso marcado de la natalidad y la mortalidad, intensificación y extensión de los procesos migratorios internos y externos, incremento de la expectativa de vida, diversidad de arreglos familiares y modificaciones en la composición y tamaño de los hogares (aumento de hogares monoparentales y reducción del número de integrantes, entre otros), con todos los aspectos económicos, sociales y culturales que ello implica.

### Implementar políticas desde un enfoque de derechos

El conjunto de las políticas y acciones de gobierno en materia de asentamientos humanos, hábitat y vivienda se fundamenta en un enfoque de derechos, que integra y prioriza tanto aquellos derechos ya consagrados a nivel constitucional y legal como la denominada “nueva agenda de derechos”.

Esta nueva agenda considera, entre otros aspectos, la dimensión de género y relaciones intergeneracionales, la diversidad sexual y la diversidad cultural.

Asimismo constituye una prioridad de gobierno, la incorporación de los *derechos difusos* en la agenda pública y en la acción de gobierno relativa al desarrollo urbano, vivienda y hábitat; derechos que incluyen, entre otros, el derecho a la salud, el derecho a la vivienda, el derecho a un ambiente sano, el derecho a agua potable sana y asequible y el derecho al saneamiento.

Se trabaja entonces para la *efectiva incorporación de la mirada de derechos en todas las políticas públicas, particularmente en las de vivienda, hábitat y desarrollo urbano*, y se impulsa la construcción de una institucionalidad acorde con tales definiciones.

Con el desarrollo y la mejora del Sistema Nacional Integrado de Salud y la implementación de un Sistema Nacional de Cuidados, entre otros dispositivos de carácter universal, se complementan las políticas y las acciones focalizadas dirigidas hacia aquellos grupos y sectores con mayores carencias.

Desde esta perspectiva, un accionar del Estado que promueva el derecho a la ciudad se torna necesariamente integral y, por tanto, intersectorial. Se trata de promover los mecanismos de protección adecuados para que la posibilidad del uso y disfrute de la vivienda y el hábitat, en un sentido amplio, se constituya realmente en un derecho.

En el marco de una sociedad salarial, debilitada y fragmentada, pensar en términos de equidad debe necesariamente dar un lugar destacado al empleo, como estrategia de sostenibilidad de las personas y las familias (ingreso legítimo), y sin lugar a dudas, debe contemplarse en cuanto a las intervenciones que tengan por objetivo dar respuesta a la vulneración de derechos.

El camino debe seguir siendo por un accionar integral, capaz de pensar el derecho a la ciudad, a la vivienda, al hábitat en términos sinérgicos con la consolidación de todos aquellos derechos necesarios para generar procesos de inclusión. Desafío para el conjunto del Estado y sus políticas transversales y sectoriales, que interpela al desarrollo de prácticas integrales, con responsabilidades, metas y definiciones acordes.

### Impulsar políticas urbanas y territoriales proactivas e inclusivas

Como en todo el universo urbano contemporáneo, en el sistema urbano de Uruguay existe una tendencia hacia la creciente segregación socioespacial por estratos de ingresos, nivel educativo y sociocultural, inserción laboral y, en menor medida, origen migratorio, junto con una segunda tendencia hacia la expansión superficial y en extensión de las ciudades y áreas urbanizadas, promovida a partir de ciertos patrones de producción y consumo muy instalados en las lógicas del mercado y la cultura.

Lo que en la actualidad se representa como “problemas urbanos”, en sus distintas manifestaciones, resulta de expresiones de las desigualdades de larga data que el sistema de acumulación detenta y en el que se sustenta. Desigualdades que pueden reforzarse, regularse o llevarse a su mínima expresión de acuerdo con las orientaciones que se asuman e implementen desde las políticas públicas.

Frente a ello, las políticas urbanas y territoriales en todos los niveles de gobierno, particularmente desde la acción del gobierno nacional, se orientan en forma proactiva a *promover y asegurar el derecho a la ciudad* con sentido de inclusión social, comprendiendo a toda la población asentada en el territorio entendido este como el derecho al acceso a los más diversos bienes y servicios de carácter público propios de los ámbitos urbanos.

Para asegurar el derecho a la ciudad se reafirma el carácter regulador del Estado a la vez que se enfatiza su potencialidad de intervención directa e indirecta, poniendo en práctica modalidades de gestión territorial viabilizadas a partir de las leyes, políticas, planes (en particular los instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible), procurando orientar la inversión privada y las acciones de los particulares de acuerdo al interés general, conjugándolas con las actuaciones e

intervenciones del sector público.

En esa dirección se promueve la gestión adecuada del territorio en su conjunto y específicamente del suelo urbano, para mejorar el acceso a la vivienda y a los servicios (agua potable, saneamiento y energía), a los espacios públicos, al transporte y la movilidad y a una mejor calidad de vida de toda la población, facilitando especialmente el acceso de aquellos menos favorecidos a estos bienes, que viven en situación de pobreza y en situación o en riesgo de exclusión.

El acceso a la vivienda como derecho obliga al Estado a explorar e implementar diversas formas de apoyo a las familias y diferentes modos de propiedad y tenencia, a partir de la positiva experiencia nacional entre otras, del cooperativismo de vivienda, profundizando las acciones iniciadas hacia la ampliación de las modalidades de acceso y tenencia a través de alquileres y usufructo, además de la propiedad.

Todo ello con miras a vincular las soluciones en materia habitacional con las características de los hogares (entre ellas, el ingreso familiar y la composición del hogar).

Complementariamente se estimula una mayor integración de la heterogeneidad social y funcional en la trama urbana, apelando a la intensificación habitacional de aquellas áreas ya urbanizadas, desestimulando la expansión de la superficie urbanizada no servida y protegiendo así el suelo rural productivo y los diversos paisajes productivos y culturales de la interface entre el campo y las ciudades.

Entre otras líneas de acción, la adjudicación de suelo para programas habitacionales deberá estar firmemente condicionada por pautas de intervención derivadas de una planificación urbana y territorial sustentable.

### **Profundizar la descentralización territorial en el marco de la gobernanza y la articulación multinivel**

Uruguay está implementando un proceso progresivo de descentralización y articulación entre diferentes niveles de gobierno nacional, departamental y municipal.

Las competencias atribuidas a los gobiernos departamentales —que han sido desarrolladas más recientemente por la legislación en materia de ambiente y ordenamiento territorial y descentralización con la creación de los municipios como tercer nivel de gobierno— constituyen algunos de los cambios más significativos en materia de reforma del Estado que el país ha implementado en más de un siglo.

Por expresa disposición constitucional, el presupuesto nacional prevé recursos significativos destinados al desarrollo de los territorios subnacionales mediante planes y proyectos que deben ser concebidos e implementados por los gobiernos departamentales y municipales en coordinación con el gobierno nacional.

Los gobiernos subnacionales registran asignaciones crecientes en materia de financiamiento y asunción de responsabilidades que los colocan en posiciones de liderar procesos de desarrollo de escala local, departamental y regional.

En forma complementaria, se viene construyendo un orden normativo y un diseño institucional que establece las formas de relacionamiento, gobernanza y articulación multinivel, que determina la asignación de competencias y recursos de cada uno de esos niveles de gobierno, promoviendo la creciente descentralización política y la más amplia participación ciudadana.

Los municipios son aún el eslabón más reciente y por ende, aún débil de esta cadena de niveles de gobierno y requieren de una política específica para su fortalecimiento. Las acciones futuras en materia de sistemas urbanos y hábitat estarán orientadas a *profundizar la descentralización*

*manteniendo siempre una coherencia y correspondencia interescalar y una gobernanza multinivel que contemple de lo local a lo nacional pasando por lo departamental, así como en sentido inverso.*

### **Avanzar hacia territorios y ciudades cada vez más inclusivos, sostenibles y resilientes**

Se considera imprescindible abordar el desarrollo territorial como política pública, en particular el desarrollo de los asentamientos humanos y el hábitat, desde el paradigma de la sostenibilidad, considerando las interrelaciones de sus dimensiones fundamentales: la sostenibilidad ambiental-territorial, la económico-productiva, la social y la cultural.

Es una prioridad de gobierno continuar *la lucha contra la pobreza multidimensional y la exclusión social*, considerada como fundante y al mismo tiempo emergente de la insustentabilidad del hábitat y la convivencia social.

Ejemplo de ello son los diferentes instrumentos que se han generado sobre la base de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, en particular las Estrategias Regionales, las Directrices Departamentales y los Planes Locales de Ordenamiento Territorial.

Todos estos instrumentos de ordenamiento territorial prevén atender el desarrollo sostenible y la gestión integral de riesgos, así como también el conjunto de objetivos, políticas, líneas de acción e instrumentos desarrollados en el marco de la política nacional en materia de vivienda y hábitat, dentro del Plan Quinquenal de Vivienda.

En este ámbito es prioritaria la *respuesta al cambio y la variabilidad climática*. La temática del hábitat y las ciudades constituye un eje territorial de la política nacional de respuesta, mitigación y adaptación al cambio climático.

Para ello el diseño de la Política Nacional de Cambio Climático incorpora el abordaje de los ámbitos urbanos y territoriales en sinergia con otras estrategias, procesos e instrumentos, tanto a nivel nacional como subnacional, que apuntan a la construcción de respuestas que permitan al país contar con territorios y ciudades más sostenibles y resilientes.

Se espera que el impulso de esta política contribuya a la transversalización y mayor integralidad de las políticas públicas en los territorios concretos, incorporando una mirada estratégica más que reactiva de desarrollo territorial.

### **Promover la participación ciudadana en la construcción colectiva del hábitat**

En Uruguay la participación ciudadana está contemplada en todas las fases de los procesos de planificación y construcción del hábitat y su promoción es una obligación del Estado. La política nacional de vivienda y las políticas en relación al hábitat reconocen explícitamente este principio y lo ponen en práctica tanto en el diseño como en todas sus líneas de acción, desde la planificación hasta la implementación concreta de las acciones.

Desde la esfera gubernamental se ha fomentado *la generación de institucionalidad para contemplar la participación social* en la elaboración y el monitoreo de las políticas públicas que involucran diferentes niveles de gobierno.

Ejemplo de ello es la existencia dentro del MVOTMA, de las comisiones nacionales asesoras en materia de vivienda, ordenamiento territorial, medio ambiente y agua y saneamiento; complementariamente se debe destacar la creación y convocatoria regular —de acuerdo a la Ley de Política Nacional de Aguas— de los Consejos Regionales de Recursos Hídricos y las comisiones de cuencas y acuíferos y la creación de las comisiones asesoras específicas para las áreas

protegidas en el marco del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

También existen instancias participativas previstas en la Ley de Evaluación del Impacto Ambiental, como las audiencias públicas para la valoración de los aspectos ambientales de los grandes proyectos e inversiones.

A su vez, la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS) obliga a instancias informativas y vinculantes para la elaboración de los planes, directrices y demás instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo urbano.

No obstante, debe tenerse en cuenta que los procesos de organización de la sociedad y participación social en relación a la gestión pública en el país no son homogéneos y que en las últimas décadas se viene registrando una situación de relativa desmovilización de los grupos sociales y las organizaciones que se nuclean en torno a la vivienda y al hábitat.

Reconociendo que esta participación sigue siendo una condición imprescindible para asegurar la eficacia de las acciones que se emprenden y un reaseguro democrático, las políticas de desarrollo urbano y territorial y de vivienda y hábitat deberán *propender a fortalecer y estimular la participación de antiguos y nuevos colectivos* para la toma de decisiones y monitoreo de las políticas públicas.

En este marco, un desafío específico está definido en torno a la promoción de la participación activa de los ciudadanos que habitan los espacios territorialmente vulnerables, entendidos como actores clave y fuente de recursos para el diseño de políticas eficientes y sostenibles.

Algunas de las herramientas y modalidades de participación que se han experimentado, promovidas desde el Estado, para fortalecer la participación activa y autónoma de la sociedad tanto en forma colectiva como individual son: la implementación de presupuestos participativos a nivel departamental y local, la obligación legal de realizar asambleas y cabildos ciudadanos informativos y deliberativos a nivel municipal, la creación de centros cívicos y centros barriales en algunos departamentos y localidades.

Complementariamente, se nota la creciente atención y visibilidad a través de los medios de comunicación oficiales de los movimientos sociales organizados en torno a la nueva agenda de derechos.

La promoción de la más amplia participación ciudadana debe considerar las posibilidades temporales y espaciales particulares de distintos grupos sociales y personas, así como el acceso real a las nuevas tecnologías de la comunicación y su enorme potencialidad. La educación para la participación es una de las dimensiones a abordar, convirtiendo a las propias ciudades y territorios en espacios que informan y se orientan hacia ese cometido.

En ese ámbito, una vía fundamental para una construcción participativa del hábitat y el territorio lo es el impulso y facilitación desde el Estado del aumento y la ampliación de la cobertura territorial del cooperativismo, en particular el tradicional cooperativismo de vivienda. En dicho sistema los cooperativistas autogestionan su solución habitacional con el apoyo y financiamiento estatal.

Con las dificultades y tensiones propias de este tipo de experiencias, las modalidades de autogestión permiten a los grupos de trabajadores obtener resultados de alta calidad constructiva y social que se mantienen a lo largo de los años en la gestión de los bienes comunes.

Estas modalidades están basadas en los principios de participación democrática, igualdad, solidaridad, delegación de funciones, distribución de tareas y control colectivo, lo que se proyecta hacia el conjunto del colectivo social.

## Capítulo I. La cuestión demográfica: aspectos relevantes y desafíos para un nuevo programa urbano<sup>2</sup>

Uruguay atraviesa una fase avanzada de la transición demográfica “tradicional”.<sup>3</sup> Desde 1950 sus niveles de natalidad y mortalidad se habían estabilizado en valores bajos y, por tanto, el crecimiento vegetativo comenzaba también a estabilizarse y la estructura por edades de la población avanzaba hacia el envejecimiento.

En la actualidad estos procesos continúan. Desde mediados de los años sesenta, Uruguay ha registrado movimientos de emigración internacional en distintos momentos, lo que contribuye a que hoy la tasa de crecimiento demográfica sea baja y la estructura por edades de la población, envejecida.

Hace aproximadamente 20 años se registran cambios al interior de los hogares y las familias: el aumento en el número de divorcios, la caída de la nupcialidad y de los nacimientos dentro de las uniones legales, los cambios en la formación y disolución de las parejas, la diversificación de los arreglos familiares y la caída de la fecundidad por debajo del nivel de reemplazo. Todo ello genera desafíos para las políticas públicas, dentro de estas, las de planificación, de desarrollo urbano y territorial y de hábitat y vivienda.

**TABLA 2. EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DE LOS HOGARES. TOTAL PAÍS, 1963-2011 (EN PORCENTAJE)<sup>a</sup>**

	1963	1975	1985	1996	2006 <sup>**</sup>	2011
Unipersonal	11,4	14,5	15,0	16,9	19,8	23,4
Pareja sin hijos	11,9	14,3	14,6	14,8	16,4	16,8
Pareja con hijos	36,4	34,4	35,1	34,1	34,9	31,4
Monoparental	7,3	7,7	8,5	9,6	11,3	11,1
Extendido	21,2	20,7	20,5	20,1	15,2	14,9
Compuesto	11,7	8,4	6,3	4,5	2,4	2,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
N	71.088 <sup>***</sup>	83.862 <sup>***</sup>	90.075 <sup>***</sup>	963.633	85.316 <sup>***</sup>	1.133.233
N expandido	664.850	789.240	860.860	-	1.032.453	-

Fuente: 1963-1985: IPUMS International; 1996 y 2011 Censos de Población, INE

<sup>a</sup> Al trabajar con las bases de datos públicas tendrá una diferencia de 17 casos con el total de hogares particulares y de 43 casos en el total de personas. Estos de bidioa los procedimientos realizados para asegurar la no identificación de hogares que establece la ley N° 16.616. En la Base podrá encontrar estos registros con el código 5555.

<sup>\*\*</sup> Los valores de 2006 proviene n de la Encuesta Continua de Hogares Ampliada, INE.

<sup>\*\*\*</sup> Estas cifras del total de hogares corresponden al tamaño real de la muestra sin expandir de IPUMS International.

Fuente: Las transformaciones de los hogares uruguayos vistas a través de los censos de 1996 y 2011. Atlas Sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay (fascículo 6).

En los últimos años han surgido movimientos inmigratorios de otros países sudamericanos, relativamente pequeños pero que indican la tendencia a una creciente incorporación de migrantes.

En lo que refiere a la distribución de la población en el territorio, Uruguay tiene como característica el ser un país con un alto porcentaje de población urbana que tiende a concentrarse cada vez más en las franjas costeras.

2. Esta sección sigue al documento “Necesidad de una política de población en Uruguay” de la Comisión Sectorial de Población. OPP, Montevideo, 2010.

3. Presidencia de la República, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Comisión Sectorial de Población. Calvo, Juan José (2011). Uruguay: Visión y escenarios demográficos al 2050. Montevideo.

## Urbanización y políticas públicas en Uruguay

Uruguay se caracteriza por un fuerte grado de urbanización, que comenzó muy tempranamente en comparación con otras sociedades latinoamericanas (finales del siglo XIX y en las primeras décadas del siglo XX). De acuerdo a los Censos 2011 de población, hogares, viviendas y entorno urbanístico, la población urbana representa el 93,4 % del total (en 1950 constituía el 78 %).

Esta distribución predominantemente urbana de la población se complementa con una concentración en algunas capitales departamentales y un importante descenso de la población en muchas ciudades y localidades intermedias y pequeñas e incluso de la población rural en general.

A ello se suma una tendencia, que se observa también en el mundo, de concentración en las áreas costeras, especialmente en la costa sur y la región metropolitana, configurando un patrón de asentamiento ya consolidado en el siglo XIX (*ver Anexo 1*).

Desde fines de la década de 1970, comenzó a consolidarse el proceso de redistribución espacial y expulsión de amplios sectores de la población urbana (en Montevideo y en otras ciudades) hacia las periferias con inexistentes o débiles infraestructuras y equipamientos. Esta reubicación de la población, que fue gradualmente segregada de las áreas centrales e intermedias de las ciudades, ha dado lugar a la formación de asentamientos precarios.

Desde el punto de vista habitacional, a los típicos desafíos de brindar vivienda y servicios a la población asociados a la movilidad inter e intraurbana, se agrega el vaciamiento de áreas servidas y una demanda de las mismas necesidades en los puntos de “llegada”.

Desde hace algunos años la “cuestión demográfica” y las políticas de población han comenzado a tener una centralidad en la agenda pública que no había sido la regla en épocas pasadas.

En este sentido, se crea la Comisión Sectorial de Población<sup>4</sup> en la órbita de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). Su objetivo general es “asesorar al Poder Ejecutivo a efectos de definir una visión de país en materia demográfica poblacional de largo plazo y una estrategia para alcanzarla, a través de una mejor articulación de políticas interministeriales en curso, así como la formulación de nuevas políticas, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo y promoviendo mayores niveles de equidad y respeto a los derechos humanos”.

Desde la perspectiva de la gestión urbana se han venido implementado políticas públicas para dar respuesta a este fenómeno multicausal y complejo.

Una de esas respuestas ha sido regularizar o relocalizar a la población asentada informalmente y muchas veces en zonas de riesgo. Otra es el diseño y la implementación de una política de tierras para generar una cartera de tierra pública urbanizada en localizaciones adecuadas. Por último, la producción de vivienda social por medio de distintos programas y modalidades dentro de las que se destaca el sistema cooperativo.

En un plano complementario se subraya el impulso planificador de las ciudades y del territorio con iniciativas fundantes como lo fue el Plan Montevideo,<sup>5</sup> consolidándose posteriormente como política pública de rango nacional y cometido esencial del Estado en el año 2008 como resultado de la aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.

A partir del nuevo marco legal se instaló a nivel nacional un sistema de ordenamiento del territorio que conjuga planes y herramientas de gestión urbana y territorial con amplio alcance y en múltiples escalas. Los años de vigencia de esta norma representan un avance y una clara mejora en la calidad en los procesos de planificación y de construcción de la ciudad, si bien aún persisten desafíos para su implementación adecuada.

4. Resolución de la OPP N° 180 de agosto de 2010.

5. Plan de Ordenamiento Territorial 1998-2005 del departamento de Montevideo.

Finalmente, es importante destacar las políticas públicas de calificación del espacio urbano. Se han realizado importantes inversiones para la ampliación y complementación de los servicios urbanos básicos (entre ellos, vialidad, drenaje y saneamiento) en áreas ya urbanizadas o urbanizadas en forma precaria, que conservaban carencias importantes en sus infraestructuras.

Complementariamente se han implementado acciones para la calificación de los espacios públicos en los escenarios urbanos, asumiendo la importancia de ello para la promoción de un hábitat urbano y la valoración de la ciudad para la calidad de vida de sus habitantes, así como para la prevención y mitigación de conflictos socioambientales.

### Los vínculos entre las zonas rurales y urbanas

La estructuración del territorio urbano y rural del país está estrechamente vinculada a su desarrollo productivo. Por un lado, existe una región metropolitana conformada por Montevideo y territorios urbanos y rurales de los departamentos de Canelones y San José; por otro, un complejo sistema de ciudades medias (capitales departamentales y otras de segundo orden) y localidades urbanas medias y pequeñas muy fuertemente vinculadas al medio rural.

Los últimos diez años han puesto de manifiesto un importante cambio de este escenario. A nivel productivo se ha generado una intensificación y diversificación de la producción agrícola, acompañada de mayor inversión y significativo desarrollo tecnológico.

Esta nueva situación, además de expresarse en el crecimiento del producto, del empleo y de la rentabilidad, generó algunos cambios importantes a nivel espacial. Uno de ellos ha sido la continuidad de la emigración de la población rural hacia los centros urbanos, pero en este caso con mucha menor intensidad hacia Montevideo y con mayor magnitud hacia las ciudades de más de 10.000 habitantes y las de más de 20.000 habitantes.

Las nuevas formas productivas del sector agropecuario movilizan más capital y fuerza de trabajo especializada. La gestión de esta nueva realidad se ha expresado en un incremento de la presión en las infraestructuras territoriales y sistemas y equipamientos de movilidad.

### La seguridad alimentaria en clave de diálogo urbano, periurbano y rural

Montevideo es el departamento más representativo en relación al abastecimiento de alimentos desde el área periurbana o rural al área urbana, aunque también alcanza a los departamentos limítrofes de Canelones y San José.

Si bien representa tan solo el 0,1 % de la superficie agropecuaria nacional,<sup>6</sup> contribuye sustancialmente a la seguridad alimentaria de la capital y del país generando el 40 % de los alimentos que entran al mercado de Montevideo y constituye el 4 % del Producto Interno Bruto (PIB) del sector agropecuario.

A diferencia de la mayor parte del territorio nacional, el área rural está estructurada en pequeños predios donde residen productores de tipo familiar, especializados en rubros intensivos como hortalizas, frutales, viñedos y animales de granja.

Como sistema socioproductivo desempeña además, un importante rol social y cultural, que incide en el manejo de los ecosistemas del lugar y en la generación de paisajes singulares.

Estos atributos son reconocidos por la planificación urbana y territorial departamental desde 1998, que se ha propuesto conservar y poner en valor el área agrícola.

6. Intendencia de Montevideo y Universidad de la República. (2013). Montevideo Rural Sustentable, Informe de proyecto. Sistemas de producción sustentables para agricultores familiares. Montevideo.

Sin embargo, debido al aumento global del tránsito de mercancías y dada la ubicación del principal puerto nacional en el centro de la ciudad de Montevideo, la zona interfase urbano-rural ha vivido un aumento del movimiento de carga, así como la presión por instalación de nuevos usos como zonas logísticas e industriales. Al proceso mencionado se suma la expansión del área residencial formal e informal.

Estas presiones han incidido en el precio del suelo, aumentando la precariedad habitacional y la fragmentación socioespacial. En ese contexto, las dificultades para acceder a la compra del suelo por parte de los productores locales, sumadas a las dificultades económicas a las que se enfrenta la producción familiar en la zona y a la imposibilidad de incluir en los planes de vivienda una segunda vivienda rural en el predio, que permita el asentamiento de nuevas generaciones, podría originar un desplazamiento de la población rural y una incapacidad de radicación por parte de nuevas generaciones, amenazando la continuidad de la producción de alimentos característica de la zona.

Como intento de dar una respuesta complementaria a estas complejas dinámicas, además de las propuestas departamentales para la planificación y gestión del hábitat, se han intentado desarrollar en los últimos años distintos abordajes multisectoriales y multiescalares desde un enfoque metropolitano, que permitan articular la coexistencia de los nuevos usos con la producción rural familiar de la zona.

La creación del Programa Agenda Metropolitana (programa interdepartamental e institucional), que desde el año 2005 ha venido avanzando en el desarrollo local sustentable, ha permitido entre otras líneas de acción, trabajar sobre diversas temáticas (movilidad, gestión de cuencas, hábitat social, saneamiento y drenajes, residuos sólidos, áreas naturales protegidas).<sup>7</sup>

En forma complementaria, la posterior aprobación de la LOTDS generó un marco para el desarrollo de las Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible para el área Metropolitana aprobadas en 2011 con objetivos regionales de mediano y largo plazo, lineamientos de estrategia territorial así como la planificación de servicios e infraestructuras territoriales y propuestas de desarrollo regional bajo la acción coordinada del gobierno nacional, los gobiernos departamentales y los actores privados.

En la elaboración se encuentra un Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible para la zona oeste de Montevideo, que tiene como objetivo establecer las actuaciones y estrategias de coordinación entre los distintos organismos, orientados al desarrollo y consolidación del modelo de estructuración territorial establecido en las mencionadas Estrategias Regionales y en las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del departamento de Montevideo.

Adicionalmente, a menor escala espacial, se está trabajando con el programa Huertas Comunitarias en Montevideo para poner en el centro de la ciudad el tema del alimento, su calidad y producción.

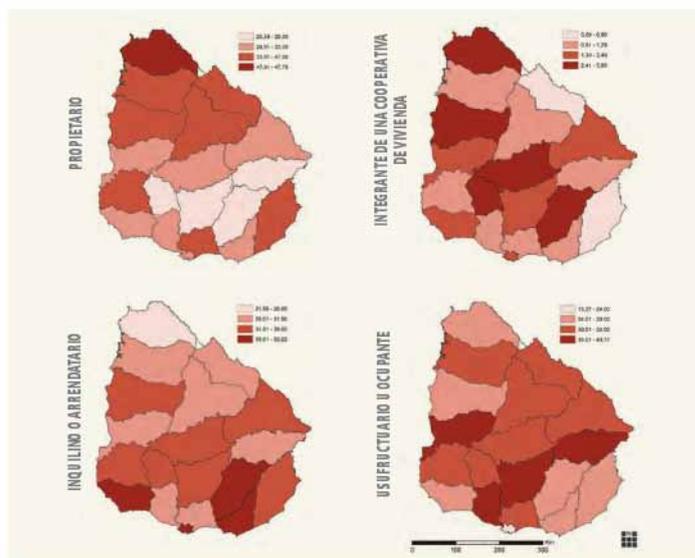
### Las necesidades de los jóvenes urbanos

La sociedad uruguaya ha protagonizado importantes cambios en la estructura y la dinámica de los hogares. En el contexto de estos cambios se observa que los jóvenes tienen más dificultades para sostenerse en el sistema educativo, para su incorporación al mercado laboral y emancipación del hogar paterno.

En materia de hábitat y vivienda se han diseñado y puesto en práctica diversas alternativas, tanto en lo referente a las condiciones de acceso a los respectivos programas sociales y habitacionales (entre ellos el acceso a garantías para el arrendamiento de viviendas en forma individual o grupal) como al otorgamiento de créditos dirigidos a las parejas jóvenes con niños a su cargo.

7. [www.archivo.presidencia.gub.uy/metropolitana/info/quien](http://www.archivo.presidencia.gub.uy/metropolitana/info/quien)

MAPA 27. TIPO DE TENENCIA DE VIVIENDA DE HOGARES JÓVENES POR DEPARTAMENTOS. AÑO 2011



Fuente: Inju a partir de los Censos 2011

Fuente: Jóvenes en Uruguay: demografía, educación, mercado laboral y emancipación. *Atlas Sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay* (fascículo 4).

## Las necesidades de los adultos mayores

Los adultos mayores de 65 años representan casi el 14 % de la población total del país, y esta proporción continuará creciendo según las proyecciones realizadas a partir de la revisión de 2013 del Instituto Nacional de Estadística (INE). Se espera alcanzar el 15 % en el año 2020. Actualmente la relación de dependencia de la vejez está en el entorno del 21 %.<sup>8</sup>

El aumento de la población mayor de 65 años incide en la disminución de la cantidad de integrantes de los hogares, ya que se incrementa la cantidad de hogares unipersonales. No obstante, hay diferencias según el estrato socioeconómico; en los sectores de menores ingresos relativos la cantidad de integrantes es ligeramente superior que en los hogares de mayores ingresos.

Lo anterior requiere del diseño e implementación de programas específicos para la atención de este segmento en cuanto a sus necesidades habitacionales y de accesibilidad, tanto en el espacio de movilidad urbana y sus servicios como en el interior de sus viviendas.

En los últimos años esto se ha incorporado en el diseño de los espacios urbanos, la accesibilidad en la circulación por las calles, el transporte público; asimismo se contempla la accesibilidad universal en el diseño de los complejos habitacionales y de los espacios interiores de las viviendas, y se han creado normativas especiales al respecto.

En cuanto a la Política de Vivienda y Hábitat, se destaca el programa de vivienda para adultos mayores implementado en coordinación con el Banco de Previsión Social (BPS), que otorga viviendas en modalidad de uso y goce a pasivos contributivos con ingresos bajos. Adicionalmente se otorgan subsidios de alquiler en las localidades donde no hay viviendas construidas o no hay disponibilidad de estas.<sup>9</sup>

8. Relación de dependencia de los mayores: población de 65 y más años por cada 100 personas de 15 a 64 años.

9. Con datos de BPS: [www.bps.gub.uy/3493/vivienda](http://www.bps.gub.uy/3493/vivienda)

## La perspectiva de género en el desarrollo urbano

El vínculo entre políticas públicas y perspectiva de género ha tenido desarrollos y modalidades diversas y se ha venido incorporando en forma creciente en la agenda pública y la acción estatal.

De un enfoque que se inició centrado en las mujeres como sujetos de los programas y políticas se fue construyendo en forma complementaria una mirada transversal de las desigualdades entre hombres y mujeres en todas las áreas de actuación del Estado y en su propia institucionalidad.

La búsqueda de formas de incorporación de la perspectiva de género a los programas y políticas del MVOTMA ha estado presente desde el año 2006, cuando se crea la Comisión de Género, Vivienda y Hábitat.<sup>10</sup> Esta comisión ha contado con la participación de referentes de todas las instituciones del Sistema Público de Vivienda.

El Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2019<sup>11</sup> coloca la perspectiva de género como una línea de acción transversal de la política, que implica continuar incluyéndola en los programas y sus correspondientes reglamentos operativos que se formulen e implementen dentro de este plan en un marco de fortalecimiento de la Comisión de Género, Vivienda y Hábitat.

En el año 2015, la comisión contrató una consultoría para analizar la inclusión de la perspectiva de género en algunos programas habitacionales, fuente de la información que se presenta en este apartado.<sup>12</sup>

Los logros más importantes de la comisión están asociados a la generación y sostenimiento del programa en convenio con el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES): “Alternativas habitacionales transitorias para mujeres en proceso de salida de violencia doméstica y de género”, que ha amparado a un total aproximado de 250 mujeres. Inicialmente aplicado en el área metropolitana, en la actualidad tiene cobertura nacional y es complementario a los servicios de atención a violencia basada en género del MIDES.

En segundo término, se incluyó el enfoque de género en los reglamentos operativos del Plan Nacional de Relocalizaciones, del programa Autoconstrucción en terreno público y terreno privado y del Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB).

Además de promover la equidad de género con los grupos, asentamientos y familias con las que se trabaja, se han generado cambios en las formas de definición de titularidad de las viviendas, en la asignación de la vivienda en casos de separación de parejas o situaciones de violencia de género, y en el acompañamiento y apoyo a la autoconstrucción de las viviendas en los programas que la incluyen.

El empoderamiento de las mujeres a partir de su aporte en los procesos de autoconstrucción o ayuda mutua es uno de los logros más importantes a destacar en el período reciente. Aunque aún excepcionalmente, se debe destacar que a partir de estas experiencias las mujeres generan alternativas laborales propias que abren un camino de inclusión laboral a transitar con actores públicos o privados especializados en el tema.

## Desafíos y perspectivas para un nuevo programa urbano

Entre otros aspectos, se ha visto cómo el tránsito por los diferentes ciclos vitales de los hogares así como los cambios en la constitución de sus integrantes e incluso el momento de independizarse de los jóvenes son realidades que plantean desafíos a la hora de diseñar alternativas habitacionales que contemplen la heterogeneidad de dichos hogares, con instrumentos claros para garantizar el acceso y la permanencia en la solución habitacional sin restricciones.

10. RM 458/2006

11. Aprobado en el artículo 478 de la Ley No 19.337 de Presupuesto Nacional 2015-2019. 16 de diciembre de 2015.

12. Realizada por la socióloga Silvana Bruera.

Esta heterogeneidad también incluye a quienes necesitan cambiar de barrio o ciudad, o bien necesitan mejorar la calidad material de su vivienda.

Además de los procesos asociados a la segunda transición demográfica, existen otros factores que configuran la demanda de la vivienda, como la distribución del ingreso, el ingreso de los hogares, el comportamiento del mercado de trabajo, entre otros.

Del lado de la oferta, los valores del suelo, los costos de construcción, etcétera, también inciden, al confirmar un escenario de escasa o nula elasticidad para el acceso al mercado de vivienda de muchos sectores sociales que no se encuentran exclusivamente por debajo de la línea de pobreza.

En este sentido, los cambios y adecuaciones en la política pública de vivienda y hábitat son un ejemplo de las transformaciones realizadas para atender los profundos cambios sociales y culturales así como las condiciones que establece el mercado.

La reducción de la pobreza e indigencia continúan siendo uno de los principales desafíos a seguir trabajando, considerando la multidimensionalidad de la pobreza y el hecho de que la población más afectada es la de niños y niñas, y en ámbitos donde la mujer es jefa de hogar.

El énfasis desde el Estado en las políticas sociales con inversión en vivienda, entre otras, permitirá incidir de una manera positiva en los hogares con vulnerabilidades, contribuyendo al mejoramiento de las condiciones socioeconómicas.

El estudio del comportamiento demográfico que tiene el país es el principal apoyo para definir la estrategia de la política habitacional y dimensionar los recursos de gestión para implementarla. Por ese motivo, es fundamental un cabal conocimiento de la demanda y su distribución territorial. Cuanto más se ajuste la producción de vivienda a la dinámica demográfica, mejor será el impacto de la inversión —tanto pública como privada— y la satisfacción de las necesidades habitacionales:

Existe bajo crecimiento poblacional pero aumenta la esperanza de vida, por lo que hay más adultos mayores, que en determinados estratos socioeconómicos tienden a vivir solos. Esto conlleva a la necesidad de viviendas para hogares unipersonales y con acondicionamiento funcional acorde a la edad.

Los jóvenes cambian sus pautas de emancipación, la que se produce en una etapa de relativa precariedad laboral y de proyecto familiar. En tanto tal, define características de la vivienda y especialmente impacta en las posibilidades de recursos para su acceso.

Las fragmentaciones familiares por diversas causas implican una demanda urgente de vivienda de menor tamaño, y por relativo corto plazo. Las situaciones de violencia doméstica y de género representan casos especiales en esta categoría.

La composición y el tamaño de los hogares varía más a menudo y más bruscamente en la medida en que aumentan las convivencias provisionales.

El estancamiento de la población, con un aumento en el número de hogares, implica la disminución del tamaño medio de los hogares.

Hay mayor movilidad residencial por distintos motivos, pero especialmente por factores laborales. Esto trae aparejada la necesidad de acceso al mercado habitacional en el lugar de destino.

Una visión de futuro conduce a imaginar entornos urbanos y ciudades más densas y sustentables, más eficientes en su consumo energético, en la gestión del transporte público, en la provisión de los servicios, con mejor movilidad y accesibilidad, más resilientes a la variabilidad climática y con una clara reversión de las tendencias excluyentes y segregadoras que favorezcan una convivencia armónica.

Uruguay cuenta con instrumentos jurídicos y capacidades institucionales para avanzar en este sentido. Sobre esta base, es necesario profundizar la implementación y ejecución de las políticas para establecer una gestión de gobierno articulada y coherente en sus diferentes niveles.

Históricamente el desarrollo institucional del país y de sus estructuras de gobierno ha sido predominantemente centralizado y de tipo sectorial, lo que dificultó abordajes integrales que involucraran miradas e intervenciones intersectoriales y de orden territorial.

Uruguay ha avanzado en el reconocimiento de la necesidad de la participación social en la gestión de las cuestiones colectivas. Ello ha tenido particular énfasis en los aspectos del gobierno del territorio y en especial de las ciudades.

Ejemplo de ello son: los presupuestos participativos, el sistema de puesta de manifiesto y audiencias públicas para la consulta ciudadana de las propuestas de planificación y localización de proyectos de inversión, la gestión participativa a partir de cuencas hidrográficas, entre otros mecanismos.

La generación del tercer nivel de gobierno y administración, centrado en la instalación de los municipios, también representa un esfuerzo descentralizador asociado a una participación ciudadana más profunda a nivel local y que claramente requiere de un desarrollo mayor a futuro.

## Capítulo II. Acceso al suelo y planificación urbana: aspectos relevantes y desafíos para un nuevo programa urbano

En 2008, como se señalara más arriba, el país aprobó la LOTDS y a través de esta norma legal jerarquiza el ordenamiento territorial como cometido esencial del Estado, declarándolo de interés general, y sus disposiciones, de orden público.

La LOTDS propone un fuerte papel de liderazgo de la administración, tanto nacional como departamental y local, en relación con el desarrollo urbano sostenible y la calidad de los espacios de ocio y trabajo. Gestionar los instrumentos de ordenamiento territorial (IOT) aprobados implica impulsar actuaciones territoriales de diverso tipo.

La LOTDS brinda un conjunto de herramientas al servicio de la viabilidad, la implementación y el impacto de las mencionadas actuaciones. Se introducen obligaciones urbanísticas por parte de los propietarios públicos o privados y al mismo tiempo se trata de impulsar el uso de incentivos para orientar y estimular las actuaciones en el sentido del desarrollo que propone el Plan.

Es posible, además, sumar herramientas para obtener y asignar suelo para fines de interés general y destinos públicos, como el derecho de preferencia, la transferencia de derechos y el derecho de superficie.

La ley plantea los perímetros de actuación territorial como herramienta de los planes de actuación integrada y los planes parciales como mecanismos idóneos para transformar el suelo y consolidar o renovar los tejidos urbanos —a través de una ordenación más detallada y de la programación de actuaciones— o para transformar el territorio.

La gestión urbanística y territorial es el mecanismo de ejecución de los planes. Estos se concretan mediante actuaciones singulares, integradas o dotacionales, promoviendo áreas mejor servidas, accesibles y con infraestructuras adecuadas. Pensando en un urbanismo y gestión territorial más activa, es necesario también fortalecer los mecanismos de control y policía territorial.

### Planificación y diseño urbano sostenible

Las políticas urbano habitacionales resultan fundamentales para poder consolidar el proceso de integración social y económica en el territorio, superando inequidades en el acceso al uso y goce de la vivienda y a la ciudad, especialmente de los sectores más vulnerables de la sociedad.

En los últimos años se realizaron acciones orientadas a posibilitar la localización de la vivienda de interés social en el marco de los planes de ordenamiento territorial de las distintas localidades y a asegurar mediante acuerdos interinstitucionales que aquellas cuenten con los servicios de infraestructura necesarios.

Estas acciones están ligadas principalmente al desarrollo de la Cartera de Inmuebles para Viviendas de Interés Social (CIVIS), creada por la Ley N° 18.342 del 6 de octubre de 2008, y a las carteras departamentales.

A partir de la creación de la CIVIS, se comenzó un proceso sistemático de evaluación de inmuebles públicos en desuso para identificar las posibilidades de su utilización en programas de vivienda.<sup>13</sup> También se aprobó el Decreto reglamentario N° 258/10, el 24 de agosto de 2010, que establece modalidades y criterios para la incorporación de inmuebles a la CIVIS.

13. Los inmuebles incorporados a la CIVIS son puestos a disposición de los distintos programas que supongan la construcción de vivienda nueva y que lleva adelante el MVOTMA: cooperativas, compra de vivienda nueva, vivienda para pasivos de BPS, relocalizaciones y autoconstrucción.

El análisis de los inmuebles públicos incorpora dimensiones tales como uso preferente del suelo según los planes de ordenamiento aprobados, la presencia de servicios de infraestructura y, en caso de ausencia de estos, posibilidades técnicas y económicas para su dotación, así como la negativa de utilizar predios en terrenos inundables o contaminados.

Asimismo se incorpora el análisis de la situación de regularidad jurídica de los inmuebles, ya que posteriormente se trasladará a las familias, y —como se ha indicado— la regularidad dominial de la vivienda es un componente fundamental desde la perspectiva de los derechos humanos.

En los próximos años se continuará con la oferta de suelo para vivienda de interés social en el marco de esta cartera de inmuebles, procurando la utilización intensiva de la ciudad existente, en particular de las áreas vacantes o subutilizadas de las zonas urbanas centrales e intermedias para uso residencial.

Ello ayudará a limitar la expansión urbana y a evitar las intervenciones de baja densidad que impliquen excesivo consumo del suelo y extensión innecesaria de las redes de infraestructura y de los servicios.

Estas acciones se piensan en un marco en el cual contribuyan a crear un tejido residencial con características híbridas y multifuncionales, en lo social, lo económico y lo habitacional, impulsando la mezcla de usos y características tipo-morfológicas diversas que colaboren con la integración social y la diversidad.

Se busca así potenciar la capacidad instalada en las áreas urbanas en cuanto a servicios e infraestructuras y promover la localización de los programas de vivienda en las áreas vacantes y con infraestructuras subutilizadas, así como recalificar las centralidades urbanas con criterios de conservación urbano-arquitectónicos.

La COAVI<sup>14</sup> ha hecho énfasis en “[...] la planificación como el instrumento imprescindible para el crecimiento de las ciudades. En este sentido, se entiende que este crecimiento tiene que ser en áreas urbanas y con servicios [...]. Si bien la tierra con servicios tiende a ser más cara, hay que entender que el costo de urbanizar tierras periféricas es mucho más alto [...], además de muchos otros costos indirectos y perjuicios que trae consigo generar vivienda en tierras periféricas...”<sup>15</sup>

Adicionalmente la LOTDS establece con claridad un programa de acción al servicio del cumplimiento de objetivos sociales vinculados a la sostenibilidad social, económica y ambiental.

El proceso de planificación impulsado a partir de esta norma involucra a todo el ámbito nacional.

En este sentido, la ley establece el marco regulador general para el ordenamiento territorial y el desarrollo sostenible. Con tal objetivo “diseña los instrumentos de ejecución de los planes y de actuación territorial”.<sup>16</sup>

Estos promocionan y regulan las actuaciones y procesos de ocupación, transformación y usos del territorio a la vez que reconocen la concurrencia de competencia e intereses.

Asimismo se establece en el artículo 47 que los IOT deberán contar con una Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) aprobada por el MVOTMA a través de la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA), asumiendo como objetivo prioritario la conservación del ambiente.

La aprobación de estos instrumentos ha servido para un mejor conocimiento del territorio y ha aportado a su ordenación por medio de la categorización del suelo.

14. La Comisión Asesora de Vivienda se convocó tres veces en ocasión de la elaboración de los Planes Quinquenales de Vivienda 2005-2009, 2010-2014 y 2015-2019. Este mecanismo está previsto en la Ley No 13.728 del año 1968.

15. Documento de la COAVI, de julio de 2015.

16. Artículo 1o de la Ley No 18.308.

Actualmente se han aprobado un total de 54 IOT. De los 19 departamentos en los que está subdividido el país, 12 cuentan con Directrices Departamentales aprobadas, 26 ciudades y ámbitos locales cuentan con Planes Locales (siete de los cuales corresponden a capitales departamentales) y hay dos Estrategias Regionales de ordenamiento territorial aprobadas y vigentes que involucran a ocho departamentos.

Adicionalmente, hoy existen 80 IOT con EAE aprobadas y 150 se encuentran en proceso de tramitación.

El 76 % de la superficie nacional está planificada bajo alguna de estas figuras. El ámbito de aplicación de las Directrices Departamentales representa un 57 % de la superficie nacional y el de las Estrategias Regionales un 33 %.

## Gestión del suelo urbano y acceso a la vivienda

En Uruguay, como en otros países de la región y del mundo, las ciudades tienden a expandirse incrementando la superficie del suelo urbano, y generando así nuevo suelo precariamente urbanizado que se ocupa con desarrollos residenciales y urbanizaciones de baja calidad y bajas densidades.

Esta expansión se ha dado indistintamente tanto por ocupaciones informales como por el desarrollo de loteos para sectores populares y medios y barrios para sectores de población con altos ingresos. Hasta la aprobación de la LOTDS, en ocasiones se parcelaba el suelo rural y se quedaba a la espera de la venta de las parcelas en el mercado.

Las consecuencias sociales, económicas y ambientales de estas prácticas eran asumidas por toda la sociedad; la atención con infraestructuras y servicios que hay que efectuar tiene costos elevados.

Para dar respuesta a ello la ley establece como uno de sus principios rectores “la conciliación del desarrollo económico, la sustentabilidad ambiental y la equidad social, con objetivos de desarrollo integral, sostenible y cohesionado del territorio, compatibilizando una equilibrada distribución espacial de los usos y actividades y el máximo aprovechamiento de las infraestructuras y servicios existentes”.<sup>17</sup>

Entre otras previsiones, la LOTDS establece mecanismos para operar en este sentido: uno de ellos es la denominada Cartera de Inmuebles para Viviendas de Interés Social (CIVIS). Con este instrumento es posible que el Estado se haga del suelo urbano que necesita para afectarlo a usos más apropiados y facilitar el acceso a la vivienda a los sectores que hasta el momento presentan más dificultades.

La cartera nacional de tierras se nutre inicialmente de la cesión de tierra urbanizada por cada actuación territorial, por inmuebles propios del Estado, inmuebles donados o directamente terrenos adquiridos en el mercado.

Para dar cumplimiento al objetivo<sup>18</sup> de rehabilitar áreas degradadas del tejido formal e informal a través de acciones integrales desde la escala de la vivienda al espacio urbano, y en consonancia con los planes locales de ordenamiento territorial, se fortalecerá la gestión de la CIVIS.

Ello implica implementar determinadas acciones, entre las cuales se incluyen:

- Adquirir inmuebles aptos para la construcción de viviendas y servicios habitacionales a efectos de ejecutar los proyectos y programas previstos en el Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2019

17. Artículo 5 de la Ley No 18.308.

18. Objetivo planteado en el Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2019.

- Afectar inmuebles con destino a la ejecución de los distintos planes de vivienda, tanto aquellos pertenecientes al dominio público o privado del Estado como los que hubiere mediante convenios con agentes públicos o privados, personas físicas o jurídicas, de acuerdo a las condiciones y modalidades establecidas en la Ley N° 18.362.
- Realizar todas las acciones necesarias para la regularización de los inmuebles que no revistan la calidad de aptos o no cumplan con lo establecido en las normas o IOT aplicables, o no cuenten con las condiciones ambientales adecuadas, previo a la adjudicación del inmueble a cualquier programa de vivienda.
- Mejorar los instrumentos legales para la adquisición de inmuebles del ámbito privado, contemplando el acceso a predios abandonados o en desuso.
- Analizar instrumentos legales o reglamentarios que aseguren el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 65 de la LOTDS, referido a la prescripción adquisitiva específica de cinco años con destino a vivienda de hogares bajo la línea de pobreza.
- Optimizar la coordinación y gestión interinstitucionales en la transferencia de tierras e inmuebles, agilizando los mecanismos de desafectación de los organismos de origen.

Todo ello en un marco de fortalecimiento de las coordinaciones y acuerdos a desarrollarse con los gobiernos departamentales y los entes del Estado, a los efectos de contribuir mutuamente en la consolidación de programas que apunten al mejoramiento de los barrios y áreas urbanas consolidadas en la dotación de infraestructura y servicios, y mejoramiento de los espacios públicos, así como afectación de inmuebles a la CIVIS.

### Desafíos de la movilidad urbana

La movilidad urbana es un factor determinante de la eficacia del funcionamiento de las ciudades, en general, y del bienestar personal y colectivo de las personas y los grupos sociales, así como del desarrollo de actividades económicas. En Montevideo y el área metropolitana es donde se da con mayor significación la problemática de la movilidad, pero esta alcanza a todo el país.

La adecuada resolución de este problema requiere coordinación institucional entre todas las instancias de gobierno involucradas, participación de los actores del transporte y de los usuarios. Esto implica decisiones de políticas vinculadas a la accesibilidad, eficiencia y calidad del transporte público urbano, como también una modificación de su matriz energética y la reducción de emisiones asociadas a esta.

El paradigma de una movilidad urbana sostenible comienza a ser considerado en las políticas nacionales departamentales y locales. En ese ámbito la priorización del transporte público de pasajeros y facilitación de tecnologías alternativas, la consideración del uso de la bicicleta y la mejora de las condiciones de caminabilidad y seguridad en los entornos urbanos son dos líneas de acción relevante, al igual que los aspectos vinculados a la multimodalidad en recorridos de rutina.

### Capacidades para la planificación y gestión de las ciudades

Las responsabilidades de planificación del territorio que consagra la LOTDS demandan capacidades institucionales y de equipos técnicos en todo el ámbito nacional.

En la actualidad el panorama institucional en los diferentes niveles de gobierno indica que, si bien hay avances importantes, estas capacidades están muy por debajo de las requeridas para el

cumplimiento de la función. La débil o inexistente experiencia de planificación del pasado reciente determina las carencias de hoy.

Planificar y gestionar las ciudades y los territorios de una manera adecuada implica profundizar la convergencia de múltiples miradas disciplinarias para el abordaje integral de los problemas. En el presente se cuenta con formación profesional en la materia, y se ha capacitado a un importante contingente de técnicos y funcionarios que se forman a partir de programas académicos y de la experiencia cotidiana, experiencia que debe continuarse y profundizarse.

Esta profundización requiere intensificar los vínculos entre el sector público y el sector académico, estimular la investigación fundamental y aplicada a la materia y fortalecer aquellas iniciativas que apunten a la instalación de nuevas capacidades técnicas en la administración pública.

### Desafíos y perspectivas de un nuevo programa urbano

En Uruguay los principales problemas urbanos se ubican en Montevideo y el área metropolitana. Las ciudades medias, a pesar de haber crecido comparativamente más que la capital en estos últimos 10 años, ofrecen menor concentración y volumen absoluto de carencias en infraestructura y servicios.

Ello no obsta que, si bien están mejor posicionadas, estas ciudades presenten carencias que responden a tendencias similares a las de la capital y su entorno metropolitano.

Muchas ciudades medias y piezas urbanas metropolitanas no han completado la infraestructura básica de sus áreas urbanas y esto atenta contra sus posibilidades de mejor uso y densificación.

A nivel nacional, las mayores carencias en términos de cobertura en infraestructura asociada a la habitación se verifican en los sistemas de saneamiento y drenaje pluvial, que se expresan en algunos aspectos concretos:

- Existencia de viviendas públicas y privadas así como asentamientos precarios e irregulares, ubicados en zonas inundables por crecientes de los cursos de agua o por falta de drenaje.
- Zonas con redes de saneamiento ociosas, donde las viviendas no están conectadas y poseen inadecuado sistema de drenaje.<sup>19</sup>
- Conexiones del saneamiento de la vivienda al drenaje urbano o de las aguas pluviales a la red de saneamiento.
- Localidades con escasa densidad de población (menos de 2.500 habitantes o densidad menor a 16 viv/há.), sin red de alcantarillado convencional, que requieren una solución a la disposición de efluentes domésticos.
- Ausencia de redes de saneamiento en barrios consolidados, con vertido de aguas residuales a la vía pública.
- Insuficientes camiones barométricos para atender apropiadamente todos los sistemas estáticos de saneamiento, con altos costos del servicio y falta de sitios de disposición final adecuados.
- Vertimientos ilegales de barométricas en terrenos o cuerpos de agua y vertimientos autorizados por los gobiernos departamentales que incumplen la normativa nacional.

19. Según estimación de OSE, el 10 % de las viviendas frentistas a la red no están conectadas (35.000 viviendas).

- Disposición final de líquidos residuales provenientes de sistemas de alcantarillado sin tratamiento en las ciudades del litoral que, por su ubicación, aún han quedado relegadas (Paysandú, Colonia del Sacramento, Carmelo, Dolores y Mercedes, entre otras).

Para trabajar en pos de superar estas carencias, se trabaja en coordinación para la planificación e implementación de acciones entre la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI), la Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA), la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA)<sup>20</sup> y la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT), y de estas con los gobiernos departamentales y locales.

Entre las actividades realizadas destacan: la elaboración de mapas de riesgo de inundación de las principales ciudades, la definición de ciudades prioritarias para la intervención y la estimación del número de complejos de viviendas ubicados en zonas inundables por desbordes de ríos y arroyos, y localización de programas habitacionales.

Desde una perspectiva de derechos, se continuará trabajando para asegurar la universalidad en el acceso al agua y al saneamiento y promoviendo el desarrollo de soluciones integrales que incorporen en forma conjunta las conexiones de saneamiento, agua potable y drenaje, así como también de medidas de adaptación de las viviendas a los eventos de inundación en ciudades que cuenten con Mapa de Riesgo de Inundación (MDRI).

Asimismo cabe destacar que actualmente se encuentra abierto un proceso de diálogo para la elaboración de un Plan de Aguas, a partir de la propuesta presentada recientemente por la Dirección Nacional de Aguas: “un instrumento técnico y político que establece los lineamientos generales para la gestión de los recursos hídricos en todo el territorio; propone objetivos específicos y líneas de acción para su concreción; y sienta las bases para la formulación de planes regionales y locales”.<sup>21</sup>

En relación al aspecto fundamental, el modelo territorial y urbano, no se ha logrado revertir la tendencia a la expansión horizontal cuyas manifestaciones están presentes en todo el país, si bien existen experiencias y procesos que intentan modificar esta situación.

En este sentido, una valiosa y consolidada experiencia de asociativismo para la producción del hábitat es el cooperativismo de vivienda, expresión principal que tiene Uruguay, aunque no la única.

Asimismo, otro ejemplo que señala que es posible revertir algunas tendencias es la experiencia que el país ha iniciado a partir de la Ley N° 18.795 de Acceso a la Vivienda de Interés Social.

Con este marco normativo se establecen estímulos fiscales para que inversionistas privados desarrollen proyectos de vivienda en áreas urbanas consolidadas, priorizando algunas localizaciones de acuerdo a criterios de planificación urbana.

Esta operativa encontró un eco importante en Montevideo, pero en el resto del país ha tenido una presencia relativa menor. Se han generado en la capital inversiones que completan la trama urbana sin repetir el patrón de la localización geográfica histórica de la inversión privada en las últimas seis décadas, es decir, la franja costera del este.

El gran desafío continúa siendo intervenir eficazmente para facilitar el acceso de las mayorías sociales al suelo urbano con servicios, enfrentando la lógica excluyente y espacialmente segregadora, propia del mercado inmobiliario. Ello sin desconocer que es muchas veces el propio Estado, a través de sus políticas de vivienda, quien la haya facilitado.

Para ello es clave acudir al conjunto de instrumentos de gestión que prevén la LOTDS y otras normas para acceder —o hacer accesible— al suelo urbanizado en cantidad y calidad suficientes.

20. En las EAE.

21. Propuesta del Plan Nacional de Aguas. Síntesis. Montevideo, mayo 2016.

En este sentido, un nuevo programa urbano debe orientar y apoyar la inversión privada, pero es indispensable que la acción del Estado en sus funciones reguladoras y de intervención directa esté alineada en forma consistente con la planificación urbana.

Para implementar efectivamente las acciones que provean de suelo urbanizado a los programas públicos de vivienda, se ha iniciado un proceso de identificación y análisis de herramientas de gestión territorial disponibles.

En consonancia con lo definido en la LOTDS en los denominados principios rectores del ordenamiento territorial y, en particular, en lo referido a los derechos y deberes territoriales de las personas, es necesario enfatizar el ordenamiento del territorio en la perspectiva del desarrollo sustentable.

Para ello, deben considerarse los objetivos estratégicos y de contenido social y económico solidarios, que resulten compatibles con la conservación de los recursos naturales, para poder avanzar hacia el modelo de ciudad deseado.

Se continuará trabajando con el fin de aumentar la oferta de suelo para vivienda de interés social, en concordancia con los objetivos propuestos en el Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2019 dirigidos a potenciar la utilización de áreas urbanas consolidadas y servidas para la implantación de vivienda.<sup>22</sup>

Ello se hará en el marco de las carteras de inmuebles, procurando la utilización intensiva de la ciudad existente, en particular de las áreas vacantes o subutilizadas de las zonas urbanas centrales e intermedias para uso residencial, limitando la expansión urbana en áreas de baja densidad o hacia zonas de riesgo, el excesivo consumo del suelo y la extensión innecesaria de las redes de infraestructura.

El desarrollo de mecanismos para el acceso al suelo y permanencia responsable en él coadyuva a desalentar la ocupación informal del territorio.

El fortalecimiento de esta política de acceso al suelo con servicios asume el concepto de la función social de la propiedad, en particular del suelo urbanizado, a partir del concepto de que el suelo como tal es un valor que implica al conjunto de la sociedad, que es generado por ella y que su usufructo comprende tanto derechos como obligaciones.

Todos los inmuebles adjudicados por la CIVIS o mediante instrumentos análogos y coordinados con esta, como las carteras de inmuebles del ámbito departamental, cumplen un fin social; facilitan el acceso a las infraestructuras y servicios urbanos adecuados a los sectores que no pueden hacerlo en las condiciones del mercado inmobiliario existente.

Por tanto, es una responsabilidad el mejor aprovechamiento social y urbano de dichos inmuebles, de manera de generar un acceso equitativo a un hábitat adecuado.

En este marco se buscará revertir los procesos de vaciamiento de las zonas centrales de las ciudades y lograr soluciones jurídicas a la problemática de los inmuebles abandonados, evaluar la viabilidad urbana y la capacidad de utilización para destino habitacional de los predios a efectos de aprovechar el grado óptimo de edificabilidad de cada uno y priorizar criterios de intensificación de las estructuras urbanas existentes.

El abordaje de estas realidades sociales y urbanas no puede ser realizado desde una única perspectiva ni por un único actor institucional; el escenario de actuaciones interinstitucionales e integrales es múltiple. Por tanto se debe asegurar:

---

22. Objetivo previsto en el Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2019.

- Articulación de las direcciones del MVOTMA: Vivienda, Ordenamiento Territorial, Medio Ambiente, Aguas y Cambio Climático.
- 
- Articulación con las demás instituciones del Sistema Público de Vivienda: Agencia Nacional de Vivienda (ANV), Pla de Mejoramiento de Barrios (PMB), MEVIR y Banco Hipotecario del Uruguay (BHU); que seguirá consolidándose y complementándose para la implementación de una variada y no superpuesta gama de ofertas habitacionales para el conjunto de la población en sus más diversas realidades.
- Articulación con el conjunto de prestaciones y servicios del sistema de protección social (MIDES, MSP, MEC).
- Articulación con los gobiernos departamentales.
- Utilización de Agencias Nacionales (ANV-CND) para la gestión territorial.

## Capítulo III. Medio ambiente y urbanización: aspectos relevantes y desafíos para un nuevo programa urbano

Los seres humanos son condicionados por el medio en que se desenvuelven, y son a la vez quienes —con su accionar diferenciado según clases, edades, etnicidad y género, entre otros clivajes posibles— determinan su calidad de forma creciente.

Para Uruguay la cuestión ambiental se ha vuelto un desafío en materia de planificación territorial y de la resolución de conflictos socioambientales debido a su creciente inserción internacional como proveedor de recursos naturales y las dinámicas históricas de su desarrollo territorial desequilibrado en cuanto a los asentamientos humanos (macrocefalia nacional y departamental, crecimiento no planificado de los centros urbanos, no complementariedad de servicios, segregación espacial, entre otros).

La preocupación por una relación adecuada entre medio natural y desarrollo humano se expresa en el artículo 47 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay, que consagra la protección ambiental como de interés general, así como en las disposiciones de la Ley General de Protección del Ambiente (Ley N° 17.283 del año 2000).

Esta ley recoge como horizonte en su artículo 1° el desarrollo sostenible como: *“aquel desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades”*.<sup>23</sup> Esta Ley en su artículo 2° declara que *“los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de un ambiente sano y equilibrado”*.

Desde su aprobación se ha producido un importante desarrollo normativo que aborda distintos aspectos de la gestión ambiental con el fin de reducir las afectaciones negativas en el ambiente y lograr la mejora de la calidad del hábitat.

Entre ellos se destacan la promulgación y reglamentación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (2008) y de la Ley de Política Nacional de Aguas (2009), que sumaron a la normativa instrumental existente de evaluación del impacto ambiental, control de efluentes y emisiones la gestión de residuos sólidos y suelos contaminados y la creación de un sistema nacional de áreas protegidas.

En cuanto a las políticas ambientales a nivel nacional, se ha avanzado en el desarrollo de políticas transversales con incidencia en la construcción de asentamientos humanos ambientalmente responsables.

A fin de definir pautas estratégicas de acción para la gestión ambiental integrada del MVOTMA se aprobó una resolución ministerial que creó un grupo de trabajo integrado por la DINAMA, DINOT y DINAGUA, con consulta a la DINAVI, y que a su vez cuenta con participación de la División de Cambio Climático, para definir un Plan Ambiental Nacional para el Desarrollo Sostenible.

Durante 2015 la DINAGUA completó la preparación del Plan Nacional de Recursos Hídricos que atiende en forma integral los temas de la gestión de los recursos hídricos en cantidad y calidad. Mereció asimismo especial atención el estudio y la propuesta para fortalecer los procesos de participación pública en la gestión del MVOTMA.

La búsqueda por proteger los recursos naturales y particularmente los hídricos y por avanzar en su gestión integrada por cuencas llevó a definir medidas de la DINAMA, DINAGUA y DINOT que se focalizaron en atender los temas ambientales vinculados al conocimiento y a los procesos productivos, sociales y de comunicación, actuando en forma coordinada en las comisiones de cuenca.

23. Artículo 1o de la Ley No 17.823.

Para ello se concentraron esfuerzos en fortalecer la institucionalidad ambiental, impulsando una gestión más integrada e interactiva con otras instituciones y los gobiernos departamentales y fomentar un desarrollo sostenible.

En esta gestión cabe resaltar el seguimiento y control del Plan de acción para la protección de la calidad ambiental y la disponibilidad de las fuentes de agua potable en la cuenca del río Santa Lucía, y de las lagunas del Sauce y del Cisne. Además, la DINAMA recibió 218 proyectos nuevos a los cuales se les otorgó la autorización ambiental previa, y se realizó el control ambiental de 2.500 emprendimientos, muchos de ellos en dichas cuencas.

El abordaje de las políticas públicas en cambio climático se fortaleció al crearse una Dirección política especializada en la órbita central del MVOTMA, incorporando a su vez a la División de Cambio Climático de la DINAMA. En este sentido y a través de dicha Dirección especializada, el MVOTMA ejerce la presidencia del Grupo de Coordinación del Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático (SNRCC), asegurando un liderazgo articulador en la coordinación de acciones públicas y privadas en materia de cambio climático.

A partir de este arreglo institucional se logró preparar la Contribución Tentativa Determinada a nivel Nacional (INDC, por su sigla en inglés), que fuera avalada a nivel ministerial y que incluye las contribuciones del país en materia de adaptación y mitigación presentadas en instancias previas a la 21ª Conferencia de las Partes (COP 21) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, en donde fue adoptado de manera exitosa el Acuerdo de París.

Durante 2016, en el marco del SNRCC, está formulándose de manera participativa la Política Nacional de Cambio Climático con un horizonte 2050 y que incluye de manera explícita el abordaje de los aspectos urbanos del cambio climático. Asimismo Uruguay está preparando un Plan Nacional de Adaptación orientado a ciudades, siendo el enfoque netamente urbano de este instrumento, único en su tipo a nivel internacional.

Frente al riesgo de fragmentación y sectorialización, en junio de 2016 se oficializó el Sistema Nacional Ambiental (SNA) para fortalecer y coordinar las políticas referidas al cuidado del medio ambiente. El SNA es liderado por el presidente de la República, quien actuará a través del Gabinete Nacional Ambiental.<sup>24</sup>

A continuación se exponen los asuntos vinculados al ambiente y los centros urbanos que presentan los mayores desafíos para transitar por el desarrollo sostenible.

## Aguas urbanas

La calidad de vida de las ciudades depende de la gestión eficiente, equitativa y sostenible de sus aguas. Las aguas superficiales y subterráneas, de abastecimiento, residuales y de lluvia interactúan entre sí, impactan y son impactadas por la ciudad.

La ausencia de comprensión integral deviene en políticas, obras y estructuras de gestión con escasa vinculación entre sí, convirtiéndose en una de las principales causas de los problemas identificados en Uruguay.

Históricamente las aguas han sido tratadas de manera independiente, lo que ha generado problemas que afectan de manera importante la calidad de vida de las ciudades. El Plan Nacional de Aguas, actualmente en elaboración, ha incorporado programas específicos tendientes a enfrentar esta problemática (planes de aguas urbanas y plan nacional de agua potable, saneamiento y drenaje).

---

24. El Gabinete Nacional Ambiental se conforma con los representantes de los ministerios de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, de Ganadería Agricultura y Pesca, de Industria Energía y Minería, de Defensa Nacional, de Salud, y de Economía y Finanzas. También incluirá la nueva Secretaría Nacional de Ambiente, Agua y Cambio Climático, el Instituto Uruguayo de Meteorología, el Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y variabilidad y el Sistema Nacional de Emergencias.

Comienzan al mismo tiempo coordinaciones interinstitucionales para la puesta en marcha de proyectos concretos, en particular con el Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y Variabilidad, en el marco del mencionado Plan Nacional de Adaptación para ciudades.

Uno de los principales desafíos futuros es continuar con la implementación de las políticas relacionadas con la consideración integral del ciclo hidrológico y con sus particularidades en las zonas urbanas.

Cabe destacar en ello el cuidado de las fuentes de agua potable, el manejo sustentable de las aguas pluviales, medidas tendientes a un saneamiento adecuado con una mejora de la calidad de los efluentes y la incorporación de mapas de riesgo a los planes locales de ordenamiento territorial.<sup>25</sup>

Según una estimación realizada para 18 ciudades, incluida Montevideo, hay en el país 77.214 personas y 25.136 viviendas ocupadas en áreas inundables.<sup>26</sup> Estas zonas inundables, con distintos niveles de riesgo, requieren medidas particulares. En la mencionada estimación se encuentran incluidos asentamientos precarios e irregulares en zonas de riesgo alto de inundación y viviendas públicas en zonas inundables por falta de estudios previos a su localización.

En este sentido, la normativa nacional ha reglamentado el uso del suelo, considerando el riesgo asociado. La LOTDS establece la exclusión en el proceso urbanizador de los suelos “con riesgos naturales o con afectación de riesgos tecnológicos de accidentes mayores para los bienes y personas”,<sup>27</sup> así como los predios situados total o parcialmente en terrenos inundables, a un nivel inferior a 50 centímetros por encima del nivel alcanzado por las más altas crecientes conocidas.<sup>28</sup>

Adicionalmente el Estado uruguayo cuenta con el Sistema Nacional de Emergencias (SINAE), creado por la Ley N° 18.621 como ámbito de coordinación para la gestión integral del riesgo de desastres. Allí se establece la importancia de la atención a la emergencia y la comprensión y actuación en la totalidad del proceso, donde la prevención y mitigación de desastres son prioritarias.

### Calidad del aire y calidad ambiental en los asentamientos urbanos

Uruguay es uno de los países con el aire más limpio de América Latina, de acuerdo a estudios realizados por la Organización Mundial de la Salud (OMS). Para que ello continúe —y lo haga de forma mejorada— es clave avanzar en el perfeccionamiento de las mediciones a nivel país, así como en la adopción de políticas y medidas relativas al control de las fuentes de contaminación y la minimización de sus efectos. Ello permitirá mantener dicha condición y reducir los niveles de emisiones de gases y partículas.

En forma paralela, el país debe establecer estrategias para mitigar las emisiones de contaminantes en los diferentes sectores involucrados.

Hasta la fecha, el esfuerzo más importante se ha hecho en el control de las emisiones de las mayores industrias, mientras que para emisores de pequeño porte (industriales, comerciales o sector residencial) y emisiones de fuentes móviles (unidades en circulación y unidades nuevas de transporte) aún no se han implementado medidas concretas.

En relación 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 del país (desde la década de 1960) y a nivel nacional (desde fines de los años 1990).

25. Hacia 2020 se prevé que todas las ciudades mayores a 10.000 habitantes tengan su mapa de riesgo realizado.

26. MVOTMA, DINAGUA, IDU. (2014). ¿Cuántas personas y viviendas hay en áreas inundables de las ciudades prioritarias de Uruguay? Montevideo.

27. Artículo 48 de la Ley No 18.308.

28. *Ibidem*, artículo 83.

Uno de los alcances de la red de monitoreo refiere al control de fuentes, en particular a través de estaciones automáticas ubicadas en las cercanías de la central térmica José Batlle y Ordóñez de UTE y la refinería de ANCAP, ambas en la trama urbana. En ellas se encontró que las principales excedencias están asociadas a las partículas.

De acuerdo a las necesidades encontradas y a las preocupaciones planteadas por la población, se enfatizará en el mediano plazo el estudio del material particulado en todo el país.

También pudo observarse que la disminución de azufre en los combustibles —tanto en la nafta como el gasoil— a partir de la instalación de la desulfuradora de ANCAP en 2013 ha significado valores menores de concentración de dióxido de azufre en el aire de Montevideo.

Además del monitoreo como herramienta clave para una correcta gestión de la calidad de aire, se considera relevante la elaboración, mantenimiento y actualización del inventario de emisiones y los modelos de dispersión.

En el año 2010 se realizó el primer inventario de emisiones del período 2006-2010 a nivel nacional, que permitió evaluar la magnitud e importancia del aporte de los diferentes sectores a la contaminación del aire.

El principal hallazgo fue que, a nivel país, es el sector residencial 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 en el ámbito nacional como departamental, incorporando el abordaje del sector residencial que difiere en gran medida del correspondiente al control industrial o vehicular.

En cuanto a otros contaminantes, el sector transporte es el principal emisor de óxidos de nitrógeno, y los sectores de la industria y energía son los principales emisores de dióxido de azufre.

En Montevideo la importancia relativa de los sectores en cuanto a la emisión de partículas cambia con relación a los datos nacionales. Si bien el sector residencial también aparece como el principal emisor de partículas, el transporte tiene un peso relativo mayor, lo que ha ido configurando la necesidad de atender la realidad de este sector de manera específica.

Se ha definido recientemente un Plan de Calidad de Aire para el área metropolitana, definiéndose cinco líneas estratégicas enmarcadas en el establecimiento de normas oficiales de calidad de aire y emisión de fuentes móviles e industriales:

- Fortalecer el monitoreo, con énfasis en el MP2,5.
- Implementar el control de las emisiones vehiculares.
- Elaborar una estrategia para mitigar el impacto del uso de leña en zonas urbanas.
- Fortalecer el control industrial (con énfasis en la pequeña industria).
- Incorporar el control de otras fuentes fijas significativas (comerciales y servicios).

En cuanto al control de emisiones vehiculares, desde 2014 Uruguay forma parte de la Iniciativa Global de Ahorro de Combustibles (GFEI, por su sigla en inglés), a través de un acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). En ese marco, se obtuvieron los siguientes productos:

- Estudio nacional de consumo de combustibles de acuerdo a la metodología de la GFEI, de donde surge la línea de base de emisiones de CO<sup>2</sup> del parque vehicular nuevo para los años 2008, 2010, 2012, 2014.

- Propuesta para promover la reducción de emisiones contaminantes provenientes del parque automotor existente.
- Desarrollo de un plan integrado para la implementación de una estrategia de reducción de emisiones.
- Elaboración de una campaña de sensibilización pública con el fin de fortalecer el conocimiento y generar el impulso de la industria para mejorar la eficiencia de los combustibles en los automóviles.

Como resultado de estos estudios se está realizando un proyecto piloto en Montevideo, con la participación directa de la Intendencia de Montevideo, para la instalación de filtros en ómnibus diésel de la ciudad y evaluar sus efectos en materia de calidad de aire.

## Residuos

La gestión de residuos es una prioridad en la agenda nacional e internacional debido a los diversos impactos que genera sobre el medio ambiente la disposición inadecuada de estos, la falta de recursos para gestionarlos apropiadamente y la pérdida de recursos que podrían ser recuperados a través de una gestión basada en la jerarquía de residuos, economía circular y con un enfoque fundado en las 3R: reducción, reutilización y reciclaje.

El rápido incremento en los volúmenes y tipos de residuos, además de la generación y posterior disposición de aquellos que por su naturaleza pueden clasificarse como peligrosos, está convirtiéndose en un problema creciente para los gobiernos nacionales y locales que pretenden asegurar su gestión sostenible.

Resulta necesario un cambio en las perspectivas sobre la gestión actual de los residuos, de modo que no sea visto como un problema, sino más bien como una oportunidad, ya que un residuo representa una pérdida de recursos cuyo destino final es su disposición sobre el terreno.

- Residuos sólidos especiales, industriales y de actividades asimiladas

En el marco de la política nacional de residuos, la gestión de los residuos sólidos en Uruguay ha evolucionado de forma sostenida en las últimas décadas. Muchas de las corrientes de residuos, como los sanitarios, industriales, algunas corrientes de residuos especiales y peligrosos, han visto mejorado su desempeño.

Respecto a los residuos sólidos sanitarios, en el año 1999 se desarrolló la primera normativa que estableció las responsabilidades y criterios de gestión, que llevó a un ordenamiento de dichos sistemas de la mano del desarrollo de una serie de prestadores de servicios.

En cuanto a los residuos sólidos industriales y asimilados (RSI), la aprobación del Decreto N° 182/013 en 2013 inició un proceso de adecuación de la gestión en el ámbito de los generadores, estableciendo planes de gestión de los emprendimientos, a fin de implantar acciones para la prevención y la valorización de los residuos. Paralelamente se ha creado una demanda y desarrollo de servicios de gestión de residuos (tratamiento y valorización).

Respecto a residuos especiales, acompañado del desarrollo de la correspondiente normativa se han desarrollado sistemas de gestión para baterías de plomo-ácido (Decreto N° 373/003, del 10 de setiembre de 2003), envases de agroquímicos y obsoletos (Decreto N° 152/013, del 20 de mayo de 2013), neumáticos fuera de uso (Decreto N° 358/015, del 28 de diciembre de 2015) y envases no retornables (Decreto N° 260/007, del 23 de julio de 2007).

- Residuos sólidos urbanos

Respecto a los residuos sólidos urbanos (RSU), se incorporaron mejoras en los sistemas de gestión con un fuerte énfasis en la tecnificación de la recolección.

A su vez, se han implantado sistemas de recolección selectiva y clasificación de residuos, principalmente en el marco de la Ley N° 17.849, del 29 de noviembre de 2004, en la que se declara *“de interés general [...] la protección del ambiente contra toda afectación que pudiera derivarse de los envases cualquiera sea su tipo, así como del manejo y disposición de los residuos de los mismos”*.

El MVOTMA, como autoridad en la materia y en acuerdo con los gobiernos departamentales, *“dictará las providencias y aplicará las medidas necesarias para regular los tipos de envases y prevenir la generación de residuos, de conformidad con los principios de política nacional ambiental”*.

También *“promoverá la reutilización, el reciclado y demás formas de valorización de los residuos de envases, con la finalidad de evitar su inclusión como parte de los residuos sólidos comunes o domiciliarios”*.<sup>29</sup>

Esta ley introduce en el escenario de la gestión de los residuos domiciliarios a la actividad industrial, comercial y de servicio que elabora productos de consumo masivo envasados con cualquier tipo de material (plásticos, vidrio, cartón, metales).

El Decreto No 260/007, reglamentario de la Ley de Uso de Envases no Retornables, aplica el principio de responsabilidad extendida y exige al fabricante o importador que cuente con un plan de gestión para los residuos de envases posconsumo puestos en el mercado.

El proceso de reglamentación implicó un largo período consultivo liderado por el MVOTMA e involucrando al MIDES, a las industrias a través de la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU), así como a distintos grupos de interés en el sector. La participación del MIDES se debe a la amplia presencia de trabajadores clasificadores de residuos, que afectan directamente cualquier gestión que pretenda realizarse.

A pesar de que la ley de envases no hace referencia a los clasificadores, en el decreto reglamentario aprobado (260/007) se explicita la necesidad de integrar al sector informal en los sistemas de gestión planteados.

De esta forma surge el Plan de Gestión de Envases (PGE), que promueve el reúso, reciclaje y demás formas de valorización de los residuos de envases. El decreto prioriza la aprobación de planes de gestión que sean colectivos y no individuales. A la fecha, seis departamentos cuentan con dichos procedimientos operativos.

Estos planes contemplan la inclusión social de trabajadores clasificadores de residuos, incorporando puestos de trabajo en actividades de recolección y clasificación. Como resultado se genera un salario fijo e ingresos de las ventas de materiales con destino al reciclaje.

Dicha iniciativa ha permitido un mayor involucramiento de la población, a la vez que genera una maduración institucional en la operación de sistemas de gestión con separación en origen.

A nivel nacional, los sistemas de recolección tienen un alcance de casi la totalidad de las áreas urbanas, con buenos niveles de desempeño en la mayoría de las ciudades. Sin embargo, la disposición final sigue siendo el destino principal de los residuos, lo que junto con una dispersión de sitios con condiciones ambientales inadecuadas constituye un problema ambiental importante.

Las acciones de prevención de la generación y la valorización de los residuos, como forma de reducir la disposición final, están aún en etapa de crecimiento y desarrollo. Los desafíos a corto

29. Artículo 1o de la Ley No 17.849, de 2004.

y mediano plazo se centran en mejorar las condiciones actuales de los sitios de disposición, construyendo soluciones para la gestión ambientalmente adecuada de los residuos, con un abordaje regional.

- Estrategia Nacional de Gestión de Residuos

El gobierno nacional está trabajando en una Estrategia Nacional de Gestión de Residuos, involucrando diferentes actores públicos y privados vinculados en el tema. El MVOTMA está liderando este proceso, que incluye la formulación de un proyecto de ley de residuos sólidos. Dicho proyecto se encuentra en elaboración en la Comisión Técnica Asesora de Medio Ambiente (COTAMA), la cual informa y orienta al MVOTMA.

La comisión cuenta con la participación de diferentes actores como ministerios, Presidencia, Congreso Nacional de Intendentes, Plenario de Municipios, la central única de trabajadores PIT-CNT, organizaciones de la sociedad civil, cámaras empresariales, universidades y otros. Según la planificación existente, se pretende que para octubre de 2016 finalice este proceso participativo, con un borrador del texto de la ley.

Se procura que esta ley enmarque y regule la gestión de residuos a nivel nacional y departamental, así como que establezca los lineamientos de la política de la gestión de residuos y su integración con la política ambiental.

Esta norma orientará el comportamiento de los generadores en la gestión de residuos, estableciendo claramente las responsabilidades y roles, promoviendo un modelo de gestión segura, formal y que priorice la minimización y valorización de residuos frente a otras alternativas.

Se pretende que la ley ayude a orientar la promoción del desarrollo social y laboral de los clasificadores de residuos y su efectiva inclusión social. En su texto se establecerán nuevos instrumentos institucionales y económico-financieros, entre otros, que permitan —bajo un proceso de planificación nacional y departamental— avanzar a una gestión sostenible de residuos adaptada a cada realidad.

- Desafíos encontrados y futuros. Lecciones aprendidas

Si bien en Uruguay se ha avanzado en la implementación de programas vinculados a la separación y revalorización de ciertas fracciones de residuos, los desafíos se presentan en las distintas etapas de gestión.

Un nuevo programa urbano debe considerar el aumento de la cobertura territorial de la separación en origen, disponer de infraestructura que permita la gestión ambientalmente adecuada —potenciando la valorización de los residuos, a la vez que se mejoran las condiciones de los sitios de disposición final— y con una visión que optimice su distribución territorial.

Asimismo es necesario profundizar en programas orientados hacia la minimización de residuos, generando acciones vinculadas a la reducción de estos en los diferentes eslabones de la cadena de consumo.

La formalización en la cadena de gestión de residuos es otro aspecto a considerar para garantizar una tarea ambientalmente adecuada y que debe ser abordada a través de un programa de autorizaciones y habilitaciones que alcance a todas las etapas de gestión, que sea acompañado por un plan de vigilancia y control de este proceso de formalización y que contemple políticas sociales para la inclusión de aquellos actores más vulnerables.

Adicionalmente se debe transitar hacia la implementación de programas de gestión para otras fracciones de residuos posconsumo, aumentando las tasas de valorización y diversificando las opciones para los distintos materiales.

Referente a la consideración de la dimensión social en la gestión de residuos sólidos urbanos, se debe profundizar en opciones que incluyan la participación social en la cadena de valorización.

Todas las acciones que se desarrollen en relación a la gestión de residuos sólidos deben ser acompañadas con una estrategia de comunicación y concientización, de forma de lograr un cambio cultural en los patrones de uso y producción, así como la separación en origen, ya que la participación ciudadana es fundamental para lograr la efectividad en las políticas ambientales.

## Biodiversidad y servicios ecosistémicos

La histórica urbanización del país es un dato fundamental para comprender en buena parte el estado de salud de nuestros ecosistemas y la reproducción de la diversidad biológica, lo cual coincide con los diagnósticos más recientes a nivel internacional, los que verifican que la forma en que las ciudades se diseñan, la manera de vivir en ellas y las decisiones políticas de las autoridades locales definirán, en gran medida, el manejo sostenible de la biodiversidad biológica mundial en el futuro.<sup>30</sup>

Se reconoce que el desarrollo de nuestras ciudades ha traído una mayor demanda de recursos y servicios ambientales, y en algunos casos ha generado la pérdida de biodiversidad, particularmente en humedales, por la urbanización mal planificada (caso de Ciudad del Plata), el manejo deficiente de las cuencas hidrográficas, el incremento de la contaminación puntual y difusa, la sobreexplotación de la flora y la fauna por los residentes de zonas periurbanas y el incremento de especies exóticas e invasoras originadas en los centros urbanos.

En nuestro país el 12 % del territorio nacional está ocupado por humedales, en su mayoría próximos a centros poblados. Contamos con un sitio incluido en la lista de la Convención de RAMSAR de protección de humedales en la zona de mayor diversidad del país (Rocha) y con un importante humedal enclavado en el área metropolitana de la capital del país (Santa Lucía).

Uruguay tiene compromisos internacionales ratificados en diferentes convenciones, en especial a través de la Convención sobre Diversidad Biológica (CDB) y la ya mencionada Convención de RAMSAR.

En su marco se han efectuado nuevas evaluaciones sobre la perspectiva de las ciudades y la diversidad biológica y se está avanzando en la generación de protocolos de acreditación de centros urbanos bajo la categoría Ciudad de Humedal RAMSAR.<sup>31</sup>

Asimismo Uruguay se ha comprometido con el logro de las metas Aichi de la diversidad biológica,<sup>32</sup> según las cuales la importancia de las ciudades es central.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriormente expresadas y, en especial, las recomendaciones que ambas convenciones han puntualizado, se presentan los siguientes desafíos:

- Uruguay se plantea mantener los ecosistemas urbanos en un adecuado funcionamiento, con el fin de mejorar significativamente la salud y el bienestar de los seres humanos y para contribuir con la mitigación y la adaptación a la variabilidad y al cambio climático, considerando especialmente los servicios de los ecosistemas en las políticas y en la planificación urbana.

30. Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica. (2012). Perspectiva de las ciudades y la diversidad biológica. Resumen ejecutivo. Montreal (p. 16).

31. Ramsar 2015. 12a Reunión de la Conferencia de las Partes en la Convención sobre los Humedales (Ramsar, Irán 1971). Proyecto de Resolución XII.10, Acreditación de Ciudad de Humedal Ramsar (ACHR). 1o a 9 de junio de 2015. Punta del Este, Uruguay.

32. [https://cmsdata.iucn.org/downloads/aichi\\_targets\\_brief\\_spanish.pdf](https://cmsdata.iucn.org/downloads/aichi_targets_brief_spanish.pdf)

- Teniendo en cuenta el gran potencial de las zonas urbanas en materia de educación y la concientización pública acerca de la conservación de los humedales, Uruguay se propone analizar la viabilidad del ingreso al proceso de acreditación de Ciudad de Humedal RAMSAR e impulsar las actividades locales destinadas a obtenerla y mantenerla.
- Se evaluará el uso del “análisis de la huella ecológica” como herramienta para estudiar la relación urbano-rural, con miras a visualizar las zonas problemáticas en materia de degradación de la biodiversidad biológica.
- El país avanzará en proponer metodologías novedosas para medir la diversidad ecológica urbana de forma de autoevaluar los progresos de conservación y mejoramiento de la diversidad biológica del país, considerando que las intervenciones locales en las ciudades pueden plantearse el objetivo de aumentar la diversidad autóctona (restauración y reintroducción de especies vegetales).

Un ejemplo concreto se desarrolla en el Municipio B de Montevideo con el plan de plantación y manejo de los ejemplares del arbolado público, basado en la introducción de especies nativas como forma de enriquecer la biodiversidad urbana y la sustitución de otras ya existentes para prevenir riesgos de caída durante temporales.

En materia de acciones concretas para resolver las contradicciones entre reproducción de servicios ecosistémicos y urbanización se destacan diversos planes y proyectos vinculados a procesos de jerarquización, conservación y restauración de ambientes, siendo elementos claves para el desarrollo sostenible y la competitividad territorial de contextos urbanos o para evitar externalidades desde los centros poblados a los ambientes rurales y costeros circundantes.

Específicamente en contextos urbanos se destaca la *biogénesis* o, en otras palabras, la creación de nuevos servicios ecosistémicos para la atención de la gestión de riesgos vinculada a eventos climáticos extremos (temporales de viento, inundaciones, olas de calor), para la gestión de pasivos ambientales (contaminación de agua, aire, suelo) y como estrategia para mejorar la calidad de vida de la ciudadanía.

Algunos ejemplos relevantes recientes:

- Plan Especial del arroyo Miguelete, Montevideo

El Plan Especial del arroyo Miguelete aporta una mirada integral al curso, contemplando las particularidades de los sectores urbanos que atraviesa y de los puntos estratégicos que reconocen la vinculación del arroyo con las conectividades urbanas principales. El espacio público y su materialización en un “parque lineal” se constituyen en la idea fuerza que unifica la propuesta y permiten el progresivo desarrollo de esta.

Otros instrumentos de ordenación, como el Plan Parcial Casavalle (sector de precariedad socioterritorial en la cuenca alta del arroyo), se integran al Plan Miguelete, incluso incorporando otros cursos de agua menores, como la cañada Matilde Pacheco.

La consolidación del plan a lo largo de los años y la reversión de situaciones críticas que ha logrado lo constituyen como una “buena práctica” que comienza a ser incorporada lentamente al imaginario urbano, siendo la valorización de los frentes fluviales, las estrategias adaptativas a crecidas y la mejora del espacio público aspectos reivindicados por actores institucionales y sociales.

- Plan de acción para la protección de la calidad ambiental y la disponibilidad de las fuentes de agua potable en la cuenca del río Santa Lucía

El plan de acción<sup>33</sup> integra y articula el accionar del MVOTMA, MGAP, MIEM y MIDES, y cuenta con el apoyo de gobiernos subnacionales y municipales de Florida, Canelones, San José y Montevideo.

33. Resolución Ministerial 966/2013 y 229/2015 del MVOTMA.

Su seguimiento se realiza en la Comisión de Cuenca del río Santa Lucía, parte de la política nacional de gestión integrada de los recursos hídricos, donde participan representantes gubernamentales, usuarios y sociedad civil.

El plan propone 11 medidas que buscan evitar la eutrofización de las aguas de la cuenca debido a contaminación puntual y difusa por actividades urbanas, agroindustriales y agropecuarias.

También define zonas de amortiguación para controlar el transporte de nutrientes y contaminantes del suelo al agua mediante la exclusión de ciertas actividades en áreas linderas a cursos y embalses de la cuenca, y la regeneración y conservación de ecosistemas de monte ribereño, proveedores naturales de servicios de purificación del recurso hídrico.

Parte importante de las medidas de acción están directamente referidas a la preservación del servicio de suministro de agua de calidad para los procesos de potabilización para el uso en la zona centro-sur del país.

En este sentido se destacan las acciones de restauración de márgenes de cursos del río Santa Lucía y tributarios en sus tramos urbanos, además de los procesos de reintroducción de monte ribereño y cercado perimetral de los principales embalses que se utilizan para la provisión de agua potable de aproximadamente 2 millones de personas.

- Plan de Saneamiento de Ciudad de la Costa, Canelones

Este plan parcial se lleva adelante en el marco del Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial de la Micro Región de la Costa o Costaplan. Con el objetivo de mantener la calidad de las playas y la competitividad territorial referida al turismo, se potencia el uso de humedales y lagos dentro del sistema de drenaje urbano para laminar y amortiguar los picos de caudal durante eventos extremos de lluvia.

Paralelamente se jerarquiza a los humedales de la faja costera como último dispositivo de amortiguación del sistema de drenaje urbano. Define a la faja costera como zona de conservación ambiental, conjugándola con su funcionalidad recreativa como paseo lineal que da conectividad y dinamiza toda la ciudad.

En su apartado sobre el drenaje pluvial, el plan se propone:<sup>34</sup> procurar mantener el caudal máximo actual que llega a la costa y evitar la creación de nuevas descargas directas al mar; almacenar los excedentes en el sistema de drenaje, propiciando la laminación en cunetas y el uso de volúmenes de amortiguación de crecidas dentro de la red de drenaje; crear áreas inundables en espacios públicos, que contengan equipamiento urbano para uso recreativo; e incrementar el uso y la función de los lagos existentes como embalses reguladores de caudal en el diseño de las nuevas obras de drenaje.

- Plan de Recuperación del arroyo Cuñapirú, Rivera

Es una obra que lleva a cabo la Intendencia Departamental de Rivera,<sup>35</sup> la cual cuenta con la cofinanciación del Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional (PDGS) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). Está enmarcada en el Plan de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de Rivera y su Microrregión y representa una zona de recuperación ambiental (ZRA).

El arroyo, que pasa por Rivera, así como su cuenca, constituyen el foco de la problemática ambiental actual de la ciudad. Su recuperación, regulación y manejo sustentable son cruciales para la valorización de un área de alta significación urbana y para la calidad de vida de sus habitantes, pero hoy sus bordes carecen de reales elementos estructurales que fortalezcan el vínculo entre ciudad, paisaje y agua.

La obra comenzó en 2015 y busca recuperar y revalorizar el parque lineal urbano que representa

34. Plan Estratégico de la Micro Región de la Costa. Apartado 7.2.2, p. 13.

35. <https://goo.gl/HWUawW>

el arroyo, y mejorar sus zonas litorales mediante la introducción de un parque forestal nativo en sus márgenes. El proyecto ofrece la oportunidad de incorporar conocimiento sobre la cuenca y su hidrología para avanzar en el diseño y construcción de un parque lineal para la disminución de los riesgos de inundación.<sup>36</sup>

- Parque de protección costera de San Gregorio de Polanco, Tacuarembó

Este proyecto de parque consiste en el acondicionamiento y protección de una parte del borde costero en la localidad de San Gregorio, sobre el río Negro. Entre sus principales componentes se encuentran la realización de un muro de contención a modo de defensa costera, una rambla y un parque lineal destinado a espacio de paseo y recreación. La obra es realizada por la Intendencia de Tacuarembó, con la participación del Municipio de la ciudad y la cofinanciación de PDGS-OPP.

En 2015, en el marco del proyecto, se realizaron acciones de restauración costera en las zonas adyacentes a la rambla proyectada para evaluar su viabilidad y compatibilidad con las obras de defensa costera. Esto representa un complemento de adaptación basada en ecosistemas al proyecto de rambla y defensa costera que permite mejorar la gestión de riesgos de erosión, evitando la pérdida de la calidad de sus playas a lo largo de toda la línea de la costa de San Gregorio de Polanco.

## Cambio climático y variabilidad

Uruguay es parte de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático y, desde su ratificación en 1994, trabaja activa e incrementalmente en la promoción de la acción nacional en esta temática.

Las políticas públicas de cambio climático tuvieron un desarrollo mayor a partir de la creación del Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y la Variabilidad (SNRCC) en 2009. Su objetivo es coordinar y planificar las acciones públicas y privadas necesarias para la prevención de los riesgos, la mitigación y la adaptación al cambio climático.

En 2014, tras cinco años de existencia del SNRCC, se realizó un compendio de las acciones enmarcadas en o asociadas al Plan Nacional de Respuesta al Cambio Climático —como instrumento articulador—, muchas de las cuales fueron orientadas a atender los temas de adaptación y mitigación en el ámbito urbano. A continuación se enumeran las acciones más representativas de dicho ámbito:

- Incorporación de instrumentos tendientes a la reducción de vulnerabilidad, especialmente ante inundaciones de ribera, en los planes de ordenamiento territorial. En este contexto se han desarrollado herramientas y metodologías específicas para el tratamiento de inundaciones urbanas, principalmente bajo el enfoque de gestión de riesgos, como el mapeo de riesgo de inundación.
- Desarrollo de proyectos de infraestructura urbana en todo el país tendientes a la reducción de la vulnerabilidad al cambio climático. Estos incluyen acciones como la ampliación y mejora del drenaje pluvial, la parquización de cañadas y arroyos urbanos para la mitigación de crecidas y la mejora de la calidad ambiental, y obras de consolidación urbana de barrios que incluyen tratamiento y disposición final de aguas residuales, infraestructura vial y pluvial.
- Implementación del Plan Nacional de Realojos, enmarcado en el Plan Quinquenal de Vivienda, que atiende a la relocalización de familias que habitan áreas urbanas inundables, con el fin de reducir el riesgo climático no solo para las familias más vulnerables, sino para

36. <https://goo.gl/9K03lw>

la ciudad en su conjunto.

- Implementación de medidas piloto de adaptación al cambio climático en la costa uruguaya. Entre estas medidas se encuentra la recuperación de servicios ecosistémicos, como la reconstrucción y conservación del ecosistema dunar, que favorece la amortiguación y disipación de la energía del oleaje durante eventos climáticos extremos y contribuye a la reducción de la vulnerabilidad de la zona costera frente al cambio climático, incluida su infraestructura y varios espacios urbanos.
- Fortalecimiento de la vigilancia de las enfermedades transmitidas por vectores relacionados a amenazas a la salud pública, vinculadas al cambio climático en los entornos urbanos. Para ello, se cuenta con el Plan de Vigilancia Entomológica para la detección de vectores. En aplicación del plan, se lleva adelante una fuerte campaña de difusión pública de prevención contra el mosquito transmisor del dengue, la que incluye, a partir del año 2005, la mejora del sistema de recolección de datos. Se plantea la obligatoriedad de la notificación de ciertos eventos y enfermedades a la División Epidemiología del Ministerio de Salud Pública (MSP), que lleva un registro en el que se contemplan afecciones vinculadas al clima.
- Realización de diversos programas sobre generación y consumo energético en el ámbito urbano cuyos efectos contribuyen a la mitigación del cambio climático, como la implementación de alumbrado público de alta eficiencia y a base de energías renovables, el calentamiento de agua a través de fuentes solares térmicas y la puesta en marcha de programas de eficiencia energética, residencial, industrial y comercial, entre otros.<sup>37</sup>
- Implementación, desde 2012, del Plan Climático de la Región Metropolitana, que identifica acciones subnacionales de adaptación y mitigación para los sectores de hábitat construido y salud, agro-ecosistemas y biodiversidad, costas, transporte y energía para la principal aglomeración urbana del país.

Uruguay se encuentra actualmente en proceso de elaboración de su Política Nacional de Cambio Climático, que permitirá el desarrollo de estrategias de acción a largo plazo desde un enfoque integral. Entre otros objetivos, se procura la mejora de la capacidad del país para cumplir con las obligaciones emanadas del Acuerdo de París, adoptado en diciembre de 2015, referidas a las Contribuciones Nacionalmente Determinadas, a ser presentadas cada cinco años.

Por otra parte el país comenzó las tareas preparatorias para la formulación de un Plan Nacional de Adaptación a nivel urbano, que pueda articular de manera global las diversas acciones de adaptación que Uruguay viene desarrollando en sus aglomeraciones, así como también identificar acciones innovadoras tendientes a reducir la vulnerabilidad climática y aumentar la resiliencia y capacidad de adaptación de los ámbitos urbanos de Uruguay.

### Instrumentos de planificación y ordenamiento territorial

Como se mencionó al comienzo del capítulo, desde el año 2008 se ha venido implementando la LOTDS a través de la elaboración de IOT, como los son las Directrices Departamentales, las Estrategias Regionales o los Planes Locales, entre otros, cada uno de ellos incluido en una Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), lo cual ha permitido incorporar la dimensión ambiental en las decisiones estratégicas asociadas a la planificación y ordenación del territorio.

Entre los principios que contribuyen a la integración de hábitat y ambiente se encuentran: la planificación del territorio ambientalmente sustentable con equidad social y cohesión territorial; la participación ciudadana en la elaboración y revisión de los instrumentos de ordenamiento; la cooperación y el fomento de la concertación entre las instituciones públicas, privadas y sociales;

37. Uruguay ha avanzado en la diversificación de su matriz energética, alcanzando en 2014 una participación de energías renovables del 55 % y una matriz eléctrica con un 94 % de participación de fuentes de energía renovables, lográndose emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) del sector eléctrico 30 veces menores al promedio mundial medido per cápita, por PIB o por kWh producido.

la descentralización; la promoción del desarrollo local y regional; la conservación de los recursos naturales; el patrimonio cultural y la protección del suelo productivo rural.

A su vez, la definición de “objetivos de protección ambiental” en los IOT, de acuerdo al Decreto N° 221/009, ha posibilitado que las propuestas de ordenación y gestión del hábitat asuman una función proactiva y responsable en la gestión del ambiente, y ha permitido avanzar en la integración y articulación de las políticas ambientales y de sostenibilidad a nivel nacional e internacional desde las primeras fases de la toma de decisión en el proceso de planificación.

El mismo decreto establece que los IOT han de incluir garantías para la sustentabilidad ambiental, por cuanto se deberán indicar las “medidas previstas para prevenir, reducir o compensar los efectos ambientales significativos negativos derivados de la aplicación del instrumento de ordenamiento territorial previsto, así como las soluciones que prevea...”.

Desde este enfoque se ha buscado que las nuevas propuestas para el hábitat cumplan un rol proactivo en la gestión del ambiente, incluyendo no solo acciones de mitigación o restauración, sino también promoviendo modelos de ocupación o formas de uso más sostenibles a través del análisis de opciones alternativas y de la visualización de los escenarios probables y sus efectos sobre el ambiente.

Para ello, se ha orientado a que las opciones alternativas consideren el uso de los recursos locales aprovechando sus oportunidades de ubicación, que promuevan en sus formulaciones un uso sostenible de los recursos naturales renovables y no renovables, que tengan en cuenta la capacidad de asimilación de los vectores ambientales (agua, aire y suelo), y la capacidad de resiliencia de los ecosistemas, en especial atendiendo a los servicios de regulación que ellos brindan.

Por otro lado se ha promovido también que las propuestas de planificación de crecimiento de las áreas urbanas se orienten hacia sectores no vulnerables, sea por sus dinámicas naturales o por su exposición a riesgos naturales o tecnológicos.

Los IOT y la EAE han posibilitado también promover en las propuestas de ordenación y gestión del hábitat la tutela y valorización de los bienes en el territorio de interés ambiental (científico, educativo, medio natural, unidades de paisaje, diversidad biológica), estableciendo áreas bajo régimen de administración especial de protección, por su interés ecológico, patrimonial, paisajístico y de conservación del medio ambiente y los recursos naturales.

### Desafíos y perspectivas para un nuevo programa urbano

El país tiene importantes desafíos en cada una de las áreas mencionadas anteriormente y en otras, como movilidad, energía o fortalecimiento institucional, que apenas son esbozadas en este capítulo. Más aún, se identifica como reto la necesaria articulación entre las acciones sectoriales, de cara a un hábitat en armonía con el cuidado del ambiente y la sustentabilidad de este. A modo de resumen se enumeran las necesarias acciones:

La situación referida a la cantidad de personas y al número de viviendas ubicadas en zonas inundables deja claro que, a pesar de los esfuerzos y los avances, abordar esta situación y transformarla, para garantizar ciudades integradas, solidarias y sustentables y un hábitat de calidad para aquellos que carecen de uno, sigue siendo un área de política pública prioritaria.

En este sentido es fundamental continuar incorporando instrumentos tendientes a la reducción de vulnerabilidad en los planes de ordenamiento territorial, especialmente ante inundaciones de ribera. Estas zonas inundables, con distintos niveles de riesgo, requieren medidas específicas.

En cuanto a calidad de aire, es materia prioritaria avanzar más aceleradamente en definir políticas interinstitucionales para desarrollar un transporte urbano más eficiente y con menor generación de GEI, reduciendo su dependencia con fuentes de energía fósiles. También se procurará lograr acuerdos con la Cooperación Internacional (PNUMA-CCAC, Coalición de Clima y Aire Limpio), priorizando la minimización de la emisión de partículas provenientes de la quema de biomasa a nivel residencial y de la flota vehicular de carga pesada, en particular en el parque diésel nacional. Para el área metropolitana será importante contar con un plan de calidad de aire.

Sobre la gestión de los residuos sólidos urbanos, un nuevo programa urbano debe considerar el aumento de la cobertura territorial de la separación en origen, disponer de infraestructura que permita la gestión ambientalmente adecuada potenciando la valorización de los residuos, a la vez que se mejoran las condiciones de los sitios de disposición final y con una visión que optimice su distribución territorial.

Asimismo es necesario profundizar en programas diseñados hacia la minimización de residuos, generando acciones vinculadas a la reducción de estos en los diferentes eslabones de la cadena de consumo. Se debe ahondar en aquellas opciones que incluyan la participación social en la cadena de valorización y acompañar las acciones con una estrategia de comunicación y concientización, promoviendo el compromiso de los ciudadanos.

En cuanto a procesos de restauración de ambientes y servicios ecosistémicos, tanto a nivel de contextos urbanos como rurales y costeros, las experiencias desarrolladas en los apartados anteriores son una muestra del potencial del trabajo existente. Es por ello que el apoyo al desarrollo de capacidades subnacionales para liderar estos procesos en sus etapas de planificación, realización y evaluación se configura como un elemento de crucial importancia estratégica para el país.

- Dada la consolidación de la temática del hábitat y la ciudad como un eje territorial de la acción de mitigación y adaptación al cambio climático, se espera que la nueva Política Nacional de Cambio Climático y el Plan Nacional de Adaptación de áreas urbanas articulen de manera estratégica un abordaje integral de los ámbitos urbanos en relación a la respuesta al cambio climático y la variabilidad, y que, a su vez, lo hagan en sinergia con otras estrategias, procesos e instrumentos desarrollados a nivel nacional y subnacional, como es el caso de la LOTDS y los Planes Locales de Ordenamiento Territorial.
- En lo referente a las presiones en el uso del suelo, el espacio costero presenta un acelerado proceso de urbanización, resultado de la actividad residencial y turística. En este sentido es prioritario que en la planificación urbana se considere la vulnerabilidad del espacio costero, lo cual ya está jerarquizado a nivel jurídico, como lo muestra la Ley de Protección del Medio Ambiente, que específicamente declara de interés general “la conservación de la diversidad biológica y de la configuración y estructura de la costa”.<sup>38</sup>

Por su parte, el Decreto No 349/005 establece que toda construcción que se proyecte en la faja de defensa de costas requerirá autorización ambiental previa otorgada por la DINAMA.

- Es fundamental fortalecer la institucionalidad ambiental vinculada a las políticas del hábitat, de forma de incluir en ellas los aspectos de sustentabilidad necesarios para dar respuesta a los objetivos de bienestar y calidad de vida deseados, así como a los compromisos asumidos por el país en el marco del desarrollo sostenible.

---

38. Artículo 1° de la Ley N° 17.283.

## Capítulo IV. Vivienda y servicios básicos: aspectos relevantes

### Políticas para revertir y superar la precariedad urbano-habitacional

Se considera estratégico superar las situaciones de precariedad, haciendo énfasis en la transformación de los contextos con déficit de habitabilidad, tanto en la dimensión urbana como habitacional, asumiendo la responsabilidad política, financiera y técnica del Estado en la materia.

El fenómeno de la precariedad urbano habitacional tiene múltiples expresiones en el territorio e incluye variadas configuraciones que van desde la más conocida precariedad concentrada — los asentamientos— a la precariedad difusa y dispersa, que presiona fuertemente la estructura urbana mediante densificación predial de lotes formales, incluyendo el déficit y deterioro del stock existente que incluye gran parte de los viejos conjuntos habitacionales producidos por el Estado.

Si bien en los últimos 30 años el fenómeno del hábitat precario ha alcanzado niveles muy preocupantes, según los datos recientes se observa un freno o desaceleración en la generación de nuevas configuraciones de precariedad.

Sin embargo, las situaciones ya existentes muestran una firme tendencia a la consolidación mediante ampliación de nuevas viviendas y la densificación de lotes en áreas de ocupación precaria.

Se trata fundamentalmente de un déficit de ciudad, lo que indica claramente la necesidad de configurar mejores condiciones de urbanidad en esas áreas, en términos de facilitar el acceso a bienes y servicios habitacionales.

Este fenómeno, más allá de los déficits y carencias severas, muestra también otra cara: la capacidad de gestión y producción (y de inversión) de las familias autoconstrutoras y de las comunidades a que pertenecen, y 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 a través de la dotación de todos los servicios urbanos necesarios para asegurar una adecuada habitabilidad urbano habitacional, asegurando 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 e irregulares que se encuentran sobre suelo privado y que actualmente no están comprendidos en la normativa del Programa de Mejoramiento de Barrios.

De acuerdo a información proporcionada por el Programa de Mejoramiento de Barrios, el 5 % de los hogares del total del país se hallan en asentamientos precarios, lo que en términos absolutos constituye aproximadamente 170 mil hogares.

En el caso de Montevideo este porcentaje asciende a 9,2 %, a 2,4 % en las ciudades mayores a 5.000 habitantes y a 2 % en la población que reside en localidades menores.<sup>39</sup>

39. Datos del INE, Encuesta de Hogares 2014 y Censo de Población 2011. No necesariamente todas estas viviendas tienen, además, carencias de agua potable y saneamiento (ver Anexo II Indicadores).

El Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) surge en 1999 a partir de la firma del convenio entre el Estado uruguayo y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con la finalidad de atender las necesidades identificadas en asentamientos irregulares de los distintos centros urbanos del país. En 2009, el PIAI cambia su denominación por PMB y se inserta en la DINAVI.

Los proyectos de regularización son propuestos por los gobiernos departamentales para su financiamiento a la Unidad Coordinadora del programa y son formulados por técnicos o firmas consultoras contratadas para tal fin, constituidas por equipos técnicos multidisciplinarios.

El PMB, en coordinación con las intendencias departamentales, proyecta y construye las infraestructuras urbanas y entrega equipamientos sociales en el entendido de que servirán como soporte para el mejoramiento de las condiciones de vida materiales y no materiales de las familias de los asentamientos.

Se parte del reconocimiento del valor agregado por las familias al territorio a través de su esfuerzo individual y colectivo, que frecuentemente logran apoyos de diversas instituciones del Estado, aunque en forma puntual y no coordinada.

Paralelamente a estas acciones directas sobre el territorio de los asentamientos, el programa financió acciones tendientes a la recuperación de áreas centrales en Montevideo; fortaleció institucionalmente a los organismos participantes y coejecutores de este, los gobiernos departamentales; e implementó un sistema de monitoreo capaz de producir información sistemática para la evaluación de resultados e impactos del programa, y de rendir cuentas de las acciones de este.

El principal logro del PMB fue la reducción del número total de asentamientos entre los años 2006 y 2011.<sup>40</sup> Las regularizaciones y relocalizaciones realizadas en este período fueron el principal factor que explica la reducción del número total de asentamientos. En el período considerado, por cada nuevo asentamiento que surge, el Estado regulariza o realoja cinco.

A lo anterior 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 Programa de Mejoramiento de Barrios se agrega el Plan Nacional de Relocalizaciones,<sup>41</sup> 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.

Los proyectos habilitan la construcción de vivienda nueva con participación de la población y de empresas constructoras, así como también el acceso a subsidios para la adquisición de vivienda en el mercado.

Los resultados de los proyectos de relocalización dependen fundamentalmente de la capacidad de gestión de los gobiernos departamentales en la implementación y seguimiento de aquellos.

Entre los años 2010 y 2014 se firmaron 18 convenios con 11 intendencias departamentales para relocalizar aproximadamente a 2.500 familias.

---

40. Conclusión emanada de un estudio realizado en el año 2012 comparativo con relevamiento de asentamientos irregulares realizado en el año 2006.

41. Si bien el MVOTMA había realizado relocalizaciones, a partir del año 2010 se consolida como una línea estratégica con su correspondiente reglamento operativo.

## Políticas para mejorar el acceso a una vivienda urbana

Desde el año 2005 la Política de Vivienda y Hábitat se ha ido consolidando en una política pública de Estado; los planes quinquenales rectores de cada uno de los períodos 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. Ello dio como resultado una de las reformas más importantes desde el punto de vista de la Política de Vivienda y Hábitat, así como de su estructura institucional.

Tomando en cuenta el legado de la Ley N° 13.728 de Plan Nacional de Viviendas de 1968, en el año 2005 se rediseñaron los instrumentos básicos de toda política habitacional concebidos por dicha norma:

- Aporte de los destinatarios: en forma de trabajo, gestión o capital
- Préstamos: para democratizar el acceso a la vivienda
- Subsidios:<sup>42</sup> como elemento redistributivo de la riqueza

En la combinación adecuada de estos tres instrumentos básicos en los diferentes programas habitacionales llevados adelante en el marco de la política se posibilita no solamente el mayor acceso, sino que, además, se garantiza la permanencia de los hogares en las soluciones habitacionales.

Esta diferente forma de combinar soluciones y variedades de instrumentos, contemplando las capacidades, estructura y ciclos vitales de los hogares, es la forma desarrollada para una mejor atención de los objetivos de equidad social y calidad en las condiciones habitacionales de vida.

El subsidio a la cuota constituye la innovación más trascendente, pues se constituye en un elemento central para la aplicación del principio de equidad social. Con este instrumento los hogares acceden a una variedad de soluciones de acuerdo a su capacidad de pago.<sup>42</sup>

El subsidio es revisable en el plazo de dos años. Si los ingresos aumentaron al momento de la revisión, la cuota a pagar se elevará a otra franja de afectación; pero si los ingresos disminuyeron en forma significativa, se podrá solicitar un monto mayor de subsidio a la cuota.

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 heterogeneidad 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, como el Plan Nacional de Relocalizaciones.

El plan formulado para los años 2015-2019 tiene entre sus prioridades consolidar la política de tierras que permita generar las condiciones de sostenibilidad de la Política de Vivienda y Hábitat, mantener la diversidad de programas e instrumentos y revertir las situaciones de precariedad habitacional desde la perspectiva del derecho a la ciudad.

En los procesos de formulación de los tres planes quinquenales se convocó a la Comisión Asesora de Vivienda,<sup>43</sup> la cual para el último plan sesionó en cuatro grupos simultáneos de trabajo.

Con respecto a la coordinación con otras instituciones para la implementación de la Política de Vivienda y Hábitat, ha habido un acercamiento con los gobiernos departamentales para lograr la

42. Vivienda nueva, vivienda usada, préstamo de refacción, canasta de materiales, etcétera.

43. Prevista en la Ley No 13.728.

cooperación en lo que refiere a la política de tierras en el marco de sus competencias.

Asimismo se han realizado coordinaciones con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de modo de ser consistentes con otras vías de inversión pública en el territorio.

En este marco siguen vigentes y se han firmado nuevos convenios entre los que se destaca el de Alternativas habitacionales para mujeres en proceso de salida de violencia doméstica y de género con MIDES-INMUJERES. Este convenio implica otorgar hasta 200 soluciones habitacionales transitorias (subsidios de alquiler o casas asistidas) a mujeres que se hallan en esa situación.

Otra nota distintiva del Plan Quinquenal 2015-2019 es la generación de nuevos instrumentos para ampliar la cobertura de distintos sectores de población (hogares con capacidad de pago y no de ahorro), así como también dar continuidad y promover la utilización de tecnologías constructivas no tradicionales.

La producción de vivienda en el medio rural y en pequeñas localidades en coordinación con MEVIR ha permitido que, además de las líneas ya conocidas de intervención (viviendas nucleadas, unidades productivas, reparaciones, electrificación rural), se implementen otros programas habitacionales de DINAVI a través de convenios para la construcción de viviendas para jubilados y pensionistas de pequeñas localidades del interior (Mal Abrigo, Sarandí Grande, Cardona, El Carmen, entre otras).

Con referencia a los cambios institucionales, la incorporación del Plan Juntos al MVOTMA a partir del año 2016 permitió potenciar las fortalezas de las intervenciones de este plan en el marco de la institucionalidad existente y dar respuesta con perspectiva comunitaria a la demanda dispersa de sectores de muy bajos recursos.

Desde el año 2011 la DINAVI ha realizado evaluaciones sistemáticas de los programas habitacionales con el objetivo de identificar aspectos a mejorar desde el punto de vista de los procedimientos, la pertinencia de los requerimientos, la ejecución financiera y plazos de actuación. Los insumos generados de esas evaluaciones han permitido implementar la política con un sustento en la realidad de las necesidades de la población en forma y contenido.

Ello ha permitido una profesionalización de los programas en el sentido de que son más ajustados a la realidad, asequibles a la población y posibles de implementar desde el punto de vista de la gestión, así como también posicionar al Ministerio como un generador de conocimiento y referencia en temas como viviendas vacantes o déficit habitacional para organismos públicos y privados vinculados al área habitacional y de otros países de América Latina (Chile, Bolivia y Costa Rica).

En ese sentido se trabajó en el procesamiento de los Censos 2011 de Población, Hogares y Viviendas para identificar aquellos factores que inciden en la creciente demanda de vivienda en un país donde la cantidad de población crece lentamente, característica principal de los países en la fase avanzada de transición demográfica.

En este marco se revisó la definición y la estimación del déficit habitacional cuantitativo y cualitativo, que había comenzado en el año 2010 como aporte para la formulación del Plan Quinquenal de Vivienda 2010-2014.

Si bien no se cuenta con una definición oficial de lo que se considera déficit habitacional cuantitativo y déficit habitacional cualitativo, sí existe un nivel de consenso en algunas variables fundamentales para definirlos:<sup>44</sup> materiales con los que están construidas las viviendas, estado de conservación de estas, forma de tenencia, acceso a servicios básicos, hacinamiento y allegamiento de hogares.

Las variables que se incluyan en las dos definiciones dependen del criterio adoptado por los

44. Generado entre académicos, técnicos de organismos internacionales y del Estado, que en algunos aspectos incorpora pautas surgidas en el ámbito de la Asamblea de Ministros y Altas Autoridades de Vivienda y Urbanismo de América Latina y el Caribe.

expertos, en función de las características de la investigación y también de la información disponible para procesar proveniente de censos y encuestas continuas de hogares.

### *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 <sup>45</sup>
- 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 tomó a los hogares que habitan viviendas sin permiso del propietario,<sup>46</sup> 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.

### *Déficit habitacional cualitativo*

Un hogar en situación de déficit cualitativo es aquel que habita una vivienda categorizada como buena o regular<sup>47</sup> 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 a menos de 100 metros de distancia o por cañería fuera de la vivienda a más de 100 metros de distancia, o por otros medios.
- Sin servicio higiénico o servicio higiénico con o sin cisterna y evacuación entubado hacia el arroyo, o evacuación a otro (por ejemplo, a la superficie).

Según los Censos 2011 de Población, Viviendas y Hogares, en nuestro país hay un total de 1.145.996 hogares que habitan viviendas particulares en el medio urbano y rural.

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

Hogares según situación con respecto al déficit habitacional

	Hogares	%
<b>En situación de déficit cuantitativo</b>	<b>51.889</b>	<b>5 %</b>
<b>En situación de déficit cualitativo</b>	<b>169.573</b>	<b>15 %</b>
<b>Sin déficit</b>	<b>924.534</b>	<b>80 %</b>
<b>Total</b>	<b>1.145.996</b>	<b>100 %</b>

Fuente: MVOTMA-DINAVI. División Evaluación, con datos de Censos 2011-INE.

45. Independientemente del estado de la vivienda.

46. Independientemente del estado de la vivienda.

47. Ver Anexo 1.

El siguiente cuadro muestra la distribución de dichos hogares según las categorías de déficit cuantitativo definidas:

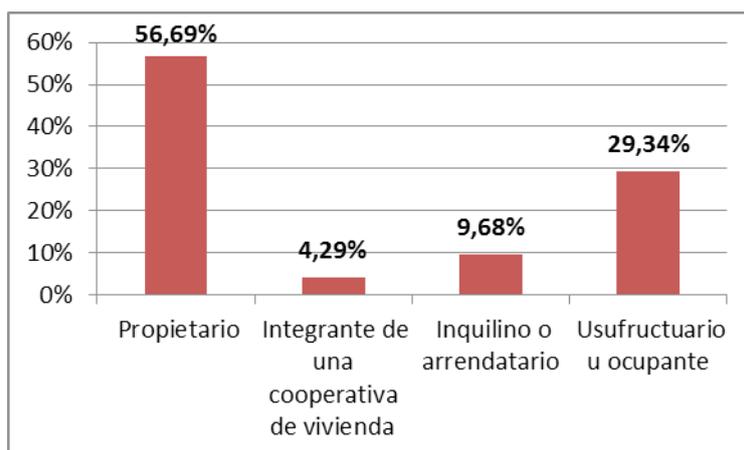
Distribución de hogares según categorías de déficit cuantitativo

Déficit cuantitativo	Casos	%
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 %
<b>Total</b>	<b>51.889</b>	<b>100 %</b>

Fuente: MVOTMA-DINAVI. División Evaluación, con datos de Censos 2011-INE.

Los hogares en situación de déficit habitacional cuantitativo tienen algunas características específicas. En lo que refiere a la tenencia de la vivienda, hay una fuerte asociación entre el déficit por materialidad y los hogares propietarios. Más de la mitad de los hogares que habitan en viviendas deficitarias son propietarios de sus viviendas.

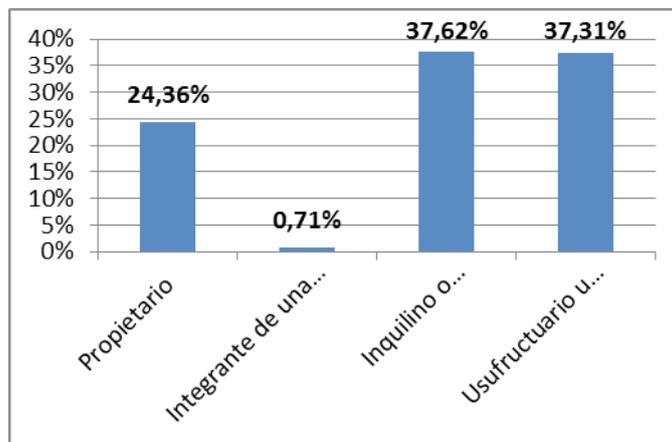
Tenencia de la vivienda de hogares en viviendas deficitarias por materiales



Fuente: MVOTMA - DINAVI - División Evaluación con datos Censos 2011

Los hogares allegados habitan principalmente junto a hogares que son arrendatarios o usufructuarios u ocupantes (por relación de dependencia, con permiso de BPS o del propietario).

#### Tenencia de la vivienda de hogares allegados



Fuente: MVOTMA-DINAVI. División Evaluación, con datos de Censos 2011-INE.

Con respecto a las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), los hogares en situación de déficit habitacional cuantitativo también presentan algunas diferencias con la población general.

El análisis de NBI constituye una herramienta<sup>48</sup> para la identificación de población potencialmente beneficiaria de políticas públicas orientadas a asegurar el ejercicio de derechos, la fijación de prioridades de intervención del Estado y el seguimiento de los resultados de dichas intervenciones.

Las dimensiones, indicadores y umbrales considerados se han ido modificando a lo largo de los años. Una de las causas fundamentales tiene que ver con el carácter histórico de lo que es considerado una necesidad básica insatisfecha. Así, dimensiones que no eran identificadas como tales en determinado momento histórico pueden pasar a serlo posteriormente.

Por otro lado, considerando que una dimensión y sus indicadores asociados mantengan su vigencia, los umbrales que determinan lo que es una situación de carencia crítica pueden modificarse.<sup>49</sup>

Para este análisis se consideran aquellas NBI que incluyen variables que no fueron contempladas para la definición de déficit habitacional cuantitativo. Corresponde aclarar que hay hogares que presentan más de una NBI, pero esa información no está especificada, ya que se analizan las NBI por separado.

Las NBI consideradas son aquellas vinculadas al hacinamiento,<sup>50</sup> al abastecimiento de agua potable, acceso al saneamiento, energía eléctrica, fuente de energía para calefaccionar el ambiente, artefactos para calentar agua y refrigerar alimentos y existencia de un espacio apropiado para cocinar.

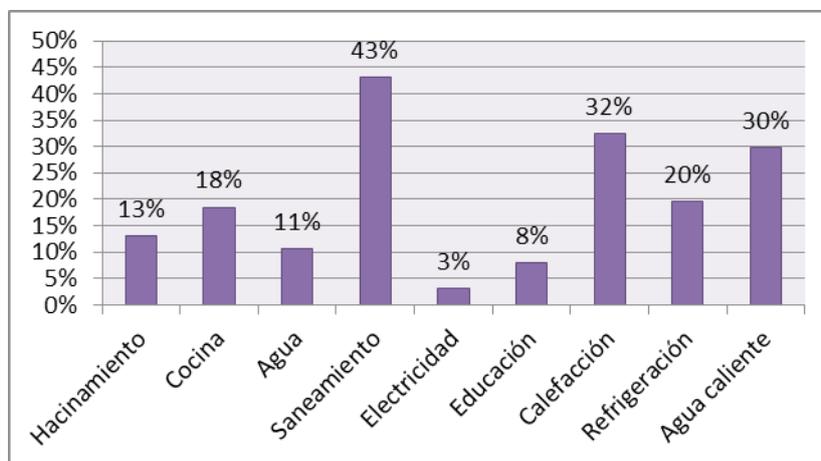
48. Algunos autores lo consideran un método indirecto para la medición de la pobreza, pero no hay consenso en cuanto a esa posición.

49. INE, Programa de Población de FCS (UDELAR), IECON (UDELAR), MIDES, UNFPA y Comisión Sectorial de Población (OPP). 2014. Las Necesidades Básicas Insatisfechas a partir de los Censos 2011. Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay (fascículo 1). Montevideo.

50. Para el procesamiento de los Censos 2011, el INE toma otra definición de hacinamiento: más de dos personas por habitación residencial. La División Evaluación adopta la definición de hacinamiento utilizada en los últimos años por el INE y por organismos internacionales.

El siguiente gráfico muestra el porcentaje de hogares con déficit cuantitativo que presentan las NBI seleccionadas, en el que se destaca la existencia de carencias críticas con respecto al acceso al saneamiento y a fuentes de energía para calefaccionar ambientes, artefactos para calentar agua (calefón, termofón, caldereta o calentador instantáneo) y de espacio apropiado para cocinar (con pileta y canilla):

Hogares con déficit cuantitativo y NBI



Fuente: MVOTMA-DINAVI. División Evaluación, con datos de Censos 2011-INE.

El siguiente cuadro muestra la asociación de las NBI con las categorías de déficit cuantitativo definidas:

NBI según categorías de déficit cuantitativo

NBI	Ocupantes sin permiso del propietario	Hogares en viviendas deficitarias	Más de un hogar en una vivienda	Total
Hacinamiento	27 %	19 %	54 %	100 %
Cocina	38 %	29 %	33 %	100 %
Agua	43 %	44 %	13 %	100 %
Saneamiento	14 %	8 %	78 %	100 %
Electricidad	40 %	54 %	6 %	100 %
Educación	51 %	22 %	27 %	100 %
Calefacción	29 %	15 %	56 %	100 %
Refrigeración	32 %	22 %	46 %	100 %
Agua caliente	39 %	25 %	36 %	100 %

Fuente: MVOTMA-DINAVI. División Evaluación, con datos de Censos 2011-INE.

Las NBI que correlacionan más con la categoría de déficit habitacional de ocupantes sin permiso del propietario son la carencia de un espacio apropiado para cocinar (con pileta y canilla) y de agua caliente.

Los hogares en viviendas deficitarias presentan porcentajes significativos en carencias críticas vinculadas al espacio apropiado para cocinar, acceso al agua, agua caliente, electricidad, refrigeración y educación.

Entre los hogares con allegamiento externo se destacan las NBI en saneamiento, calefacción, y el

hacinamiento. En el resto también registran porcentajes significativos.

### *Déficit habitacional y tipología de los hogares*

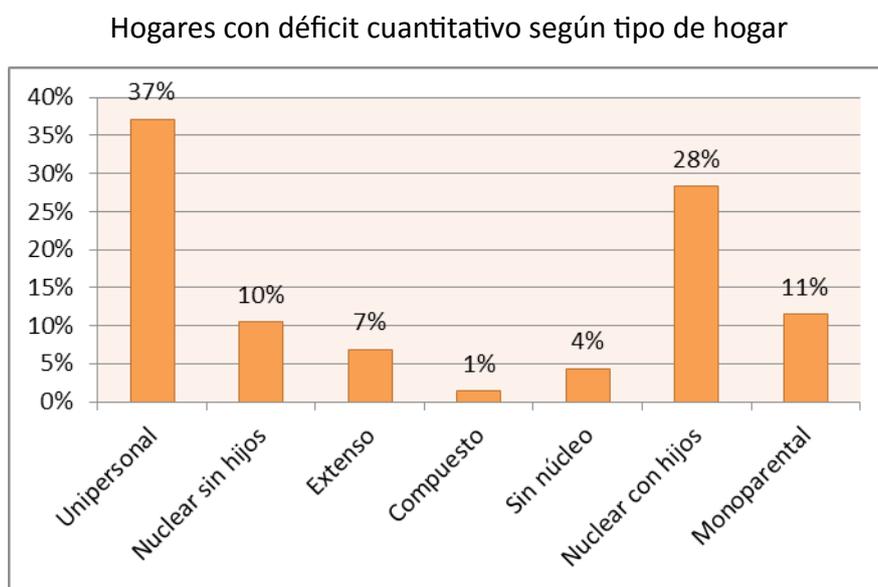
De acuerdo a lo descrito en el documento en el apartado referente a los cambios demográficos, los hogares están experimentando transformaciones en su estructura, que tienen como rasgo principal el aumento de hogares unipersonales, nucleares sin hijos y el descenso de los nucleares con hijos.

En el ámbito de las ciencias sociales se han desarrollado una serie de tipologías para la clasificación de los hogares según su estructura,<sup>51</sup> que han sido consensuadas en el ámbito de la academia e incorporadas a los análisis de género en las políticas públicas.

Entre estas tipologías está la que define a los hogares:

- Unipersonal: integrado por una persona <sup>52</sup>
- Nuclear sin hijos: integrado por una pareja sin hijos.
- Nuclear con hijos:<sup>53</sup> integrado por una pareja con hijos de ambos o de uno de los cónyuges.
- Monoparental: integrado por madre o padre e hijos.
- Extendido: integrado por un hogar nuclear con otros parientes o una persona con otros parientes (yernos, nueras, suegros, nietos, hermanos, cuñados, tíos, primos, etcétera).
- Compuesto: integrado por un hogar nuclear o extendido más otras personas que no tienen relación de parentesco con el jefe del hogar.
- Sin núcleo conyugal: integrado por personas que no tienen un vínculo conyugal entre sí.

El siguiente gráfico muestra la distribución de los hogares con déficit cuantitativo según el tipo de hogar, en el que se destaca el alto porcentaje de hogares unipersonales seguidos por aquellos nucleares con hijos.



Fuente: MVOTMA-DINAVI. División Evaluación, con datos de Censos 2011-INE.

51. Hogar: persona o grupo de personas que habitan bajo un mismo techo y que, al menos para su alimentación, dependen de un fondo común.

52. Que puede vivir en una vivienda junto a otro hogar.

53. Que puede vivir en una vivienda junto a otro hogar.

El cuadro a continuación muestra la asociación de los distintos tipos de hogar con las categorías de déficit cuantitativo definidas.

Tipo de hogar según categorías de déficit cuantitativo

Tipo de hogar	Hogares en viviendas deficitarias	Ocupantes sin permiso del propietario	Más de un hogar en una vivienda	Total
Unipersonal	12 %	12 %	76 %	100 %
Nuclear sin hijos	21 %	22 %	57 %	100 %
Extenso	27 %	50 %	23 %	100 %
Compuesto	23 %	56 %	21 %	100 %
Sin núcleo	21 %	25 %	54 %	100 %
Nuclear con hijos	20 %	37 %	43 %	100 %
Monoparental	18 %	37 %	45 %	100 %

Fuente: MVOTMA-DINAVI. División Evaluación, con datos de Censos 2011-INE.

Si se focaliza en los hogares unipersonales, se observa que se asocia fuertemente con la categoría de allegamiento externo, lo que posiblemente dé cuenta de una estrategia de cuidado de las personas, ya que la mayoría de los hogares unipersonales son de personas mayores de 65 años.

Los hogares nucleares con hijos también registran una correlación mayor con la categoría de allegamiento externo, pero el porcentaje de hogares que son ocupantes sin permiso del propietario también es importante. Lo mismo sucede con los hogares monoparentales.

Si bien el déficit habitacional descendió del 6,6 % del total del stock ocupado en 1996 al 5 % en 2011, la demanda insatisfecha de vivienda tiene una dinámica muy fuerte, independientemente del tamaño de la población, y tiene que ver con los comportamientos de los hogares y los distintos grupos familiares y sociales que se pueden integrar en ellos.

La demanda de vivienda cambia cada vez más rápidamente; lo que antes era acceder a un bien para toda la vida hoy debe acompañar los cambios de estructura y los distintos ciclos vitales de los hogares.

En este marco, desde el año 2005 hasta el año 2014 se han finalizado aproximadamente 56.000 soluciones habitacionales:

Producción habitacional 2005-2014

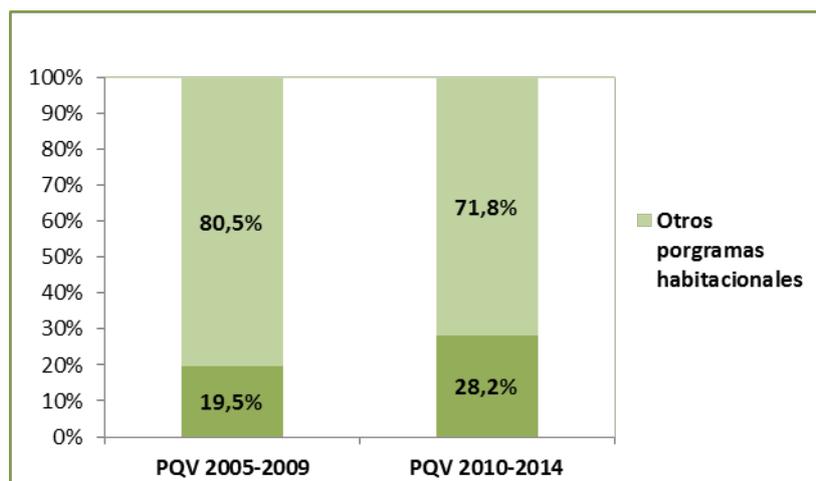
	Terminadas	
	2005-2009	2010-2014
Vivienda nueva	9.058	14.366
Acciones sobre el stock	11.603	7.577
Alquileres <sup>1</sup>	2.286	11.208
<b>Total</b>	<b>22.947</b>	<b>33.151</b>

Fuente: División Evaluación. DINAVI-MVOTMA.

Para la construcción de vivienda nueva se han implementado programas como relocalizaciones (en convenio con las intendencias departamentales y con el Programa de Mejoramiento de Barrios), autoconstrucción en sus dos modalidades (terreno propio o terreno público en convenio con las Intendencias Departamentales), viviendas para pasivos,<sup>54</sup> viviendas destinadas a familias con menores a cargo, préstamos para la adquisición de vivienda en el mercado, vivienda rural, y cooperativas.

Es de destacar que el Programa Cooperativas ha crecido año a año, respecto de la cantidad de cooperativas que solicitan préstamos, los préstamos otorgados y la construcción de viviendas.

Producción de vivienda nueva 2005-2014



Fuente: División Evaluación. DINAVI-MVOTMA.

Se ha trabajado en la descentralización de los trámites, asesoramiento y acompañamiento de las cooperativas, lo que les ha significado una disminución de costos en tiempo y traslado. También se han mejorado los procesos para dar respuestas más eficientes a las cooperativas en lo que se refiere a trámites y estudios de los proyectos a cargo de la Agencia Nacional de Vivienda.

El Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2019 plantea como ejes transversales:

- Potenciar la utilización de áreas urbanas consolidadas y servidas para viviendas.
- Fortalecer la política de acceso a tierras con todos los servicios.
- Potenciar la articulación interinstitucional para desarrollar proyectos habitacionales integradores.
- Diseñar e implementar programas habitacionales con perspectiva de derechos que contemplen la heterogeneidad de los hogares destinatarios.
- Consolidar la perspectiva de eficiencia energética de las políticas de vivienda y hábitat.
- Mejorar las capacidades de gestión del MVOTMA en clave de calificación profesional de sus recursos humanos para optimizar su inserción e incidencia socioterritorial.

54. Jubilados contributivos con ingresos bajos.

Los objetivos establecidos en dicho plan consisten en:

- Diseñar e implementar programas habitacionales que contemplen la heterogeneidad de los hogares destinatarios y faciliten el acceso y la permanencia en la situación habitacional:
  - Programas que generan una oferta nueva: cooperativas, autoconstrucción en terreno propio o público, construcción de conjuntos habitacionales para jubilados y pensionistas y para población activa.
  - Programas para la mejora del 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 al espacio urbano, en consonancia con los planes locales de O.T.
- Revertir las situaciones de precariedad sociohabitacional de los sectores de mayor vulnerabilidad a través de:
  - Atención a la demanda dispersa
  - Intervención en áreas territoriales críticas con proyectos interinstitucionales en clave de integración social
  - Intervención en fincas abandonadas y ocupadas
  - Intervención en el stock público precarizado
  - Viviendas asistidas para sectores de mayor vulnerabilidad
- Facilitar el acceso y la permanencia en la vivienda a través del programa de alquiler, 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.
- Mejorar la calidad de vida de la población que vive o trabaja en el medio rural, con énfasis en los sectores más vulnerables.

## Anexo 1:

### Información complementaria

1. Los departamentos de Montevideo, Canelones, San José, Colonia y Maldonado concentran desde 1963 más del 65 % de la población, aun cuando su extensión geográfica alcanza apenas el 12 % del territorio nacional. En el área metropolitana la expansión de las áreas urbanizadas se produce en un contexto de casi nulo crecimiento de la población total del país. El fenómeno de la metropolización de Montevideo es sumamente complejo, pero se caracteriza por la expansión de la mancha urbana y una fuerte segregación socioterritorial, asociada a la fragmentación, desigualdad social e insuficiente capacidad de planificación territorial.

En cuanto a las áreas costeras, existe una presión permanente sobre esos territorios, producto de la preferencia por propiedades situadas en lugares privilegiados de la costa. Este fenómeno no es nuevo, investigadores señalan que ya se dio a mediados del siglo XX, en un contexto regional diferente, cuando los promotores de la época vendían terrenos a plazos a través de bancos argentinos.

2. Otra tendencia histórica que se consolida es la disminución de la población rural. Los datos del último censo ubican a 3.251.526 habitantes en el país, de los cuales 5,07 % es población rural, 164.840 personas. La característica que acompaña a esta tendencia es la mayor masculinización de dicha población (INE, 2012).
3. La distribución entre sexos de la población en términos nacionales se consolida: 48,02 % hombres y 51,98 % mujeres. De igual manera se consolida la mayor feminización en las zonas urbanas (INE, 2012).
4. En general, en todo el territorio nacional existe una tendencia a la competencia entre localidades o entre departamentos, por recursos o población, que eventualmente permitiría superar algunas carencias o mejorar las condiciones locales.
5. De acuerdo a estudios de referencia, la principal razón para migrar refiere a “motivos familiares”. Las motivaciones relativas al mundo laboral y de la educación aparecen en segundo y tercer lugar, respectivamente. Las causas que provocan las migraciones internas son: i) familiares dependientes del migrante y aquellos que migraron por motivos familiares, 54 %; ii) falta de trabajo u otros motivos laborales, 24 %; iii) dificultades de acceso a servicios educativos, 8 %. Estas motivaciones pueden no ser excluyentes; aquellos migrantes que aducen razones familiares para la migración muy probablemente están asociados a otros migrantes (familiares) que lo hacen por razones laborales o educativas.
6. Según estudios recientes de distintos escenarios demográficos al año 2050, Uruguay tendrá un crecimiento moderado de población, y en alguno de ellos un saldo migratorio positivo. En cualquier caso, la población apenas superaría los 4 millones de habitantes en el escenario de máximo crecimiento. En los escenarios planteados se prevé un incremento del nivel de urbanización, así como el mantenimiento de la presión demográfica sobre el área metropolitana y la zona costera sur.

## Anexo 2:

### Respuesta a cuestionario de la relatora especial sobre una vivienda adecuada como elemento del derecho a un nivel de vida adecuado y no discriminación para el desarrollo de una Nueva Agenda Urbana (Hábitat III-2016).<sup>56</sup>

1. *¿Qué papel tendrán los estándares y obligaciones nacionales e internacionales sobre el derecho a una vivienda adecuada en el desarrollo de las posiciones y propuestas de su Gobierno para Hábitat III? Sírvase, de ser posible, mencionar ejemplos concretos sobre este punto.*

El papel de estos estándares y obligaciones nacionales e internacionales sobre el derecho a una vivienda adecuada se corresponden con los desafíos que están planteados en materia de Política Pública de Vivienda y Hábitat:

- Fortalecer la articulación entre todos los actores del Sistema Público de Vivienda para mejorar en cantidad, calidad y sostenibilidad de las soluciones.
- Fortalecer y diversificar respuestas interinstitucionales para atender a familias bajo la línea de indigencia, aportando el componente habitacional.
- Ampliar la cobertura y el acceso de los sectores con mayores restricciones para alcanzar las soluciones propuestas por el MVOTMA: familias con capacidad de pago y no de ahorro.
- Densificar las áreas intermedias y centrales.
- Generar los instrumentos legales y una metodología de abordaje para fincas abandonadas y ocupadas.

2. *Un aspecto de la discusión preparatoria en el contexto de Hábitat III parece que será “cohesión social y vivienda”. ¿Qué políticas públicas, programas o planes están siendo considerados o han sido propuestos por su Gobierno en relación con la “cohesión social” y el derecho a una vivienda adecuada (por ejemplo: sobre igualdad y no discriminación)? Sírvase, de ser posible, referirse a políticas, programas o planes cuyo objetivo sea asegurar vivienda de manera inclusiva para grupos marginados o en situación de vulnerabilidad, tales como migrantes, refugiados, jóvenes, adultos mayores o personas con discapacidad, que viven en zonas urbanas.*

A partir del año 2005 Uruguay emprendió un camino de cambios políticos que se plasmó en el diseño y reformulación de una serie de políticas públicas para promover un crecimiento económico con equidad social, con el objetivo de disminuir la pobreza, la indigencia, los niveles de desigualdad social y mejorar las condiciones de vida de la población uruguaya.

La política habitacional iniciada con el Plan Quinquenal de Vivienda 2005-2009 se concibió como una construcción a largo plazo vinculada a esos procesos de cambio social, cultural, económico e institucional, contemplando las capacidades, la estructura y ciclos vitales de los hogares, posibilitando un desempeño más efectivo en el cumplimiento de los objetivos de equidad social y mejora de la calidad de vida.

Ello implicó construir una nueva institucionalidad de acuerdo a la redefinición de roles de los actores del Sistema Público de Vivienda,<sup>55</sup> otorgando el liderazgo y la jerarquía al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), a través de la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI), como rector de las políticas de vivienda y hábitat y administrador del Fondo Nacional de Vivienda.

Al mismo tiempo, se rediseñaron los instrumentos básicos de toda la política habitacional contenidos en la Ley de Plan Nacional de Viviendas:

- Préstamo: para democratizar el acceso a la vivienda.
- Aporte de los destinatarios: en trabajo, gestión o capital.
- Subsidio: como elemento redistributivo de la riqueza.<sup>56</sup>

La combinación adecuada de estos tres instrumentos en los diferentes programas habitacionales posibilita no solamente el mayor acceso, sino que garantiza la permanencia de las familias en las soluciones habitacionales.

En el año 2010 se decidió profundizar en la aplicación de políticas públicas dirigidas a la atención de la población en situación de riesgo sociohabitacional y a la promoción de acciones coordinadas entre los diversos actores públicos para promover programas integrales de respuesta.

El **Plan Nacional de Relocalizaciones** (PNR) —primer lineamiento estratégico del Plan Quinquenal de Vivienda 2010-2014—<sup>57</sup> tuvo como objetivo principal relocalizar población asentada en terrenos inundables o contaminados con el fin de revertir procesos de segregación social y fragmentación territorial.

Los proyectos del PNR se llevan a cabo en coordinación con los gobiernos departamentales. Esto ha permitido dar respuestas a las demandas de la población de manera coordinada, sumando las capacidades del MVOTMA a la de los gobiernos departamentales para trabajar con las familias que requieren mayor apoyo, avanzando hacia un modelo de gestión asociada.

En el marco de este lineamiento estratégico del Plan Quinquenal de Vivienda 2010-2014 se han gestionado un total de 23 convenios en 11 departamentos del país<sup>58</sup> para la relocalización de aproximadamente 2.700 familias.

Las soluciones habitacionales otorgadas en el marco de los proyectos de relocalización fueron viviendas nuevas o adquiridas en el mercado.

En el caso de proyectos que implicaron la construcción de viviendas, se ha combinado la modalidad de autoconstrucción con el trabajo de empresas constructoras; las experiencias en cuanto al alcance de la participación de las familias son diversas, pero es un aspecto fundamental para la apropiación del nuevo espacio de vida.

La adquisición de vivienda en el mercado posibilitó un aprovechamiento del stock con todos los servicios asociados.

55. Reestructuración del Banco Hipotecario del Uruguay, creación de la Agencia Nacional de Vivienda como organismo ejecutor de programas habitacionales, apoyo al Movimiento pro Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre y reformulación del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares.

56. El subsidio a la cuota constituye un instrumento fundamental para la aplicación del principio de la equidad social, ya que permite a las familias acceder a una variedad de soluciones de acuerdo a su capacidad de pago. El subsidio a la cuota es revisable en el plazo de dos años. Si los ingresos de las familias cambian, el subsidio se ajusta. Los resultados de las primeras revisiones arrojan que el 56 % de los subsidios revisados disminuyó, el 40 % aumentó, mientras que el 4 % no registró cambios.

57. El Plan Quinquenal de Vivienda 2010-2014 tiene seis lineamientos estratégicos: Plan Nacional de Relocalizaciones, Plan de Rehabilitación y Consolidación Urbano Habitacional, Plan Nuevas Urbanizaciones, Política Nacional de Alquileres para Vivienda de Interés Social, Vivienda Rural y pequeñas localidades, Política de Incentivo a la Inversión Privada en Viviendas de Interés Social.

58. Uruguay tiene 19 departamentos: Montevideo (capital), Artigas, Canelones, Cerro Largo, Colonia, Durazno, Flores, Florida, Lavalleja, Maldonado, Paysandú, Río Negro, Rivera, Rocha, Salto, San José, Soriano, Tacuarembó y Treinta y Tres.

A lo anterior, debe agregarse la recuperación de los predios y su transformación en espacios públicos disfrutables y accesibles.

En el marco del **Plan de Rehabilitación y Consolidación Urbano Habitacional** —segundo lineamiento estratégico del Plan Quinquenal de Vivienda— se llevan a cabo programas para el acceso de las familias a una solución habitacional y al mejoramiento del hábitat a través de la construcción de vivienda nueva, adquisición de vivienda en el mercado inmobiliario, ampliación, refacción o mejora de viviendas.

Dentro de este lineamiento estratégico, uno de los programas que se destaca, vinculado al tema cohesión social y vivienda, es **Cooperativas**. De acuerdo a la Ley N° 18.407:<sup>59</sup> “Las cooperativas de vivienda son aquellas que tienen por objeto principal proveer el alojamiento adecuado y estable a sus socios, mediante la construcción de viviendas por esfuerzo propio, ayuda mutua, administración directa o contratos con terceros, y proporcionar servicios complementarios a la vivienda”.

Las cooperativas de vivienda deben contar con un mínimo de 10 socios y los hogares integrantes deben tener un ingreso menor a 60 unidades reajustables.<sup>60</sup>

El Programa Cooperativas ha crecido año a año en la cantidad de préstamos otorgados, construcción de viviendas, recursos financieros y humanos. La cantidad de viviendas construidas representa aproximadamente el 30 % del total de viviendas nuevas construidas con financiamiento del Fondo Nacional de Vivienda, constituyendo una de las mejores respuestas a los objetivos de integración social, solidaridad y empoderamiento de los participantes.

Otro programa a destacar como parte del Plan de Rehabilitación y Consolidación Urbano Habitacional es **Soluciones habitacionales para Pasivos**. Está dirigido a jubilados y pensionistas que no cuentan con una solución habitacional y perciben una jubilación o pensión contributiva del Banco de Previsión Social (BPS) menor a 12 unidades reajustables.

Las modalidades de acceso son vivienda para uso y goce o subsidio de alquiler. Las viviendas son construidas por el MVOTMA; la selección y adjudicación de los beneficiarios así como la administración de las viviendas están a cargo del Banco de Previsión Social.

Entre los años 2010 y 2014 la construcción de vivienda para uso y goce se amplió a localidades pequeñas de departamentos del interior del país y también se destinaron unidades para este programa en otros conjuntos habitacionales destinados a hogares con menores a cargo, como una forma de promover la integración entre distintas generaciones.

Dentro de la **Política Nacional de Alquileres para Viviendas de Interés Social** —cuarto lineamiento estratégico del Plan Quinquenal de Vivienda 2010-2014— se destaca la implementación del Plan Jóvenes, que flexibiliza las condiciones para el acceso a una garantía de alquiler a población entre 18 y 29 años, así como también convenios firmados con otras instituciones, para brindar el acceso a la vivienda en alquiler a población con perfiles específicos.

El convenio con el Ministerio de Relaciones Exteriores establece condiciones especiales para el acceso a una garantía de alquiler o garantía de alquiler con subsidio para aquellos ciudadanos retornados al país.

Con el Ministerio de Desarrollo Social se han firmado dos convenios, uno con el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, para atender casos especiales derivados por dicha institución, y otro con el Instituto Nacional de las Mujeres, “Alternativas habitacionales para mujeres en proceso de salida de violencia de género”, en ambos casos para el acceso a garantía de alquiler con subsidio.

59. Artículo 117 y su Decreto Reglamentario No 198/2012.

60. El valor de la unidad reajutable es variable.

El quinto lineamiento estratégico del Plan Quinquenal de Vivienda 2010-2014 refiere a la **Vivienda rural y pequeñas localidades**. El objetivo de este lineamiento es apoyar a MEVIR<sup>61</sup> en la construcción de un hábitat sostenible de la población que vive o trabaja en el medio rural, en el marco de las políticas de desarrollo integral.

Desde MEVIR se implementa un sistema de acceso a la vivienda adecuada en el medio rural a través de distintos programas: construcción de viviendas nucleadas, unidades productivas y mantenimiento del stock. También se llevan a cabo otras acciones: construcción de servicios comunitarios (guarderías, escuelas, policlínicas, etcétera) y obras de infraestructura (agua, electricidad y saneamiento). El MVOTMA financia parte de estos programas que se llevan adelante en todo el territorio nacional.

En el marco de la reforma social que comenzó en el año 2015, diversas instituciones del Sistema de Protección Social están implementando programas dirigidos a hogares en situación de indigencia, buscando alternativas de inclusión social con un abordaje a través de metodologías de proximidad. Estos programas, llamados **Programas Prioritarios**, son: **Uruguay Crece Contigo, Cercanías y Jóvenes en Red**.

La Dirección Nacional de Vivienda, en articulación con el Programa de Mejoramiento de Barrios, el Plan Juntos y la Agencia Nacional de Vivienda, ha implementado diversas acciones para mejorar las condiciones habitacionales de la población de programas prioritarios a través de distintas prestaciones: soluciones definitivas, transitorias (subsidios de alquiler, pensiones sociales) y obras de mitigación.

Asociado a las intervenciones de la DINAVI, está el **Programa de Mejoramiento de Barrios** (PMB, ex PIAI), que tiene larga trayectoria en el país.

El objetivo del PMB es contribuir a mejorar la calidad de vida de la población residente en asentamientos irregulares y prevenir la formación de nuevos asentamientos.

A través de los distintos proyectos se busca garantizar la accesibilidad de los residentes de los asentamientos a suelo urbano habitable, con infraestructura y servicios sociales y urbanos adecuados, contribuyendo a la integración sociourbana.

Las actividades que se financian por los proyectos del PMB son: infraestructura básica, vivienda, equipamiento comunitario, recuperación y acondicionamiento de espacios públicos, formulación y ejecución de proyectos de desarrollo barrial y actividades vinculadas a la transferencia dominial.

Los barrios se seleccionan tomando en cuenta factores vinculados a su localización, accesibilidad vial, cantidad de lotes ocupados, etcétera.

Desde el año 2010 se han gestionado un total de 33 proyectos en distintos departamentos del país,<sup>62</sup> con un total aproximado de 4.500 beneficiarios, entre los cuales hubo aproximadamente 1.000 realojos.

Para complementar las acciones definidas en el Plan Quinquenal de Vivienda comenzó a funcionar en la órbita de Presidencia de la República el **Plan Juntos**.<sup>63</sup> Este plan consiste en la implementación de un conjunto de acciones para el abordaje de población en situación de extrema precariedad sociohabitacional que no accede a los programas del Sistema Público de Vivienda.

El Plan Juntos articula tres elementos fundamentales: la participación de la población para la transformación y construcción de sus barrios, la coordinación interinstitucional pública (gobierno central, departamental, municipal, entes autónomos, empresas y servicios descentralizados) y el voluntariado.

61. Comisión Honoraria pro Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre.

62. Artigas, Canelones, Colonia, Maldonado, Montevideo, Rivera y Salto.

63. El 31 de mayo de 2010 el decreto del Poder Ejecutivo declaró la emergencia sociohabitacional de la población en situación de pobreza extrema y a través de la sanción de la Ley No 18.829 se creó el Plan Nacional de Integración Socio Habitacional "Juntos".

Las líneas de acción del Plan Juntos tanto en vivienda y hábitat como en otras políticas sociales son: mejora de vivienda, apoyo a la generación de nueva oferta de vivienda, promoción y apoyo a la gestión social participativa, apoyo a programas de inserción laboral y a la ampliación de cobertura, y acceso a las políticas sociales.

Estas líneas de acción se concretan en procesos de desarrollo comunitario que tienen como punto de partida la atención a la emergencia habitacional y continúan con planes de desarrollo en distintas áreas (educación, salud, capacitación laboral, etcétera) para promover el acceso de las familias a una vivienda adecuada.

*3. Considerando que los gobiernos locales y subnacionales juegan un papel central en la implementación del derecho a una vivienda adecuada, ¿qué políticas y planes están siendo considerados por su Gobierno para asegurar que estos niveles de gobierno local o subnacional estén involucrados en la preparación de Hábitat III, así como en la implementación de los compromisos a ser adoptados en el marco de Hábitat III?*

Desde la elaboración de las líneas estratégicas para la solución de las situaciones habitacionales, hasta la coejecución de programas de vivienda (en tierras estatales locales, participación de técnicos, cofinanciamiento, etcétera), participan el segundo y tercer nivel de gobierno. La definición y ejecución de las acciones tanto en vivienda como en ordenamiento territorial y medio ambiente se hacen a través de comisiones integradas también por esos distintos niveles de gobierno.

*4. ¿Qué políticas o programas especialmente relevantes o singulares —consistentes con el derecho a una vivienda adecuada— tiene su Gobierno la intención de resaltar durante el proceso de preparación de la Conferencia Hábitat III? Sírvase proveer ejemplos concretos y documentos o enlaces relevantes sobre ellos, ya sea de niveles de gobierno local, subnacional o nacional, o de actores no gubernamentales, si los hubiera.*

Ver: <http://pmb.mvotma.gub.uy/>

*5. Por favor, reflexione sobre los mecanismos que hubieren sido utilizados para monitorear el cumplimiento de Hábitat II (1996) que hayan sido eficaces y, de ser posible, sírvase mencionar ejemplos. ¿Qué tipo de mecanismos consideraría su Gobierno como parte del monitoreo e implementación de Hábitat III?*

A nivel nacional, el MVOTMA participa del Mecanismo de Seguimiento a las recomendaciones del Examen Periódico Universal de Derechos Humanos (EPU), que funciona en la órbita del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Las recomendaciones vinculadas con el MVOTMA refieren a continuar asegurando el acceso a una vivienda adecuada, fundamentalmente para las poblaciones más vulnerables.

En dicho mecanismo, el MVOTMA —además de rendir cuentas a través de diversos indicadores— participa en la definición de los contenidos del informe de medio camino.

# Indicadores, gráficos y mapas

Gráfico 1: Población en zonas urbanas 1975-2011



Fuente: Elaboración propia de acuerdo a información censal de INE.

Cuadro 1: Variación intercensal de la población en zonas urbanas

Período intercensal	% de variación
1975-1985	10,4 %
1985-1996	11,5 %
1996-2011	20,5 %

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a información censal de INE.

Cuadro 2: Porcentaje de personas que viven en Asentamientos Irregulares<sup>64</sup>

2006	5,5 %
2011	5 %

Fuente: Unidad de Evaluación y Monitoreo. Programa de Mejoramiento de Barrios.

64. Información extraída del Estudio comparativo del relevamiento 2006 con los resultados de los Censos 2011, realizado por el Programa de Mejoramiento de Barrios.

Cuadro 3: Asentamientos irregulares, viviendas y personas residentes<sup>65</sup>

	Asentamientos	Viviendas	Personas
Relevamiento 2006	662	49.263	179.545
Relevamiento 2011	589	48.708	165.271
Diferencia intercensal	-73	-555	-14.274
Tasa de crecimiento intercensal	-11 %	-1,1 %	-8 %
Tasa de crecimiento media anual	-2,2 %	-0,16 %	-1,1 %

Fuente: Unidad de Evaluación y Monitoreo. Programa de Mejoramiento de Barrios.

Cuadro 4: Personas que residen en zonas urbanas con acceso a agua potable por cañería dentro de la vivienda.

	Población	Porcentaje
Población urbana con acceso a agua potable 1996	2.142.302	83 %
Población urbana con acceso a agua potable 2011	2.921.827	94 %

Fuente: Censos de Población, Viviendas y Hogares 2011, INE.

Cuadro 5: Personas que residen en zonas urbanas con acceso a servicios de saneamiento

Evacuación del servicio sanitario	Población	Porcentaje
Red general	1.765.384	57 %
Fosa séptica, pozo negro	1.163.424	37 %
Sin acceso <sup>2</sup>	22.828	1 %
Sin dato	158.627	5 %
<b>Total</b>	<b>3.110.263</b>	<b>100 %</b>

Fuente: Censos de Población, Viviendas y Hogares 2011, INE.

65. Ídem.



Cuadro 6: Estimación de población y viviendas ocupadas en zonas inundables de las ciudades de alta y muy alta prioridad por inundaciones de ribera

Ciudad	Población estimada	Viviendas totales ocupadas estimadas	% de población estimada / población total
ARTIGAS	6.839	1.939	16
BELLA UNIÓN	575	161	4
CANELONES	2.659	851	13
MELO	6.226	2.213	12
PASO CARRASCO	3.883	1.166	24
RÍO BRANCO	1.966	731	13
JUAN LACAZE	821	336	6
DURAZNO	4.037	1.171	11
SAN CARLOS	4.200	1.472	15
SAN JOSÉ	3.024	899	8
PAYSANDÚ	4.000	1.328	5
SALTO	2.529	729	2
CIUDAD DEL PLATA	7.743	2.387	25
MERCEDES	2.173	745	5
TACUAREMBÓ	4.568	1.563	8
PASO DE LOS TOROS	3.771	1.273	29
TREINTA Y TRES	2.470	834	8
MONTEVIDEO	19.336	6.561	1
<b>TOTAL</b>	<b>80.820</b>	<b>26.359</b>	<b>4,2</b>

Fuente: DINAGUA, según datos de Censos de Población, Viviendas y Hogares 2011, INE.

Cuadro 7: Personas que residen en zonas urbanas con acceso a energía eléctrica

	Población	Porcentaje
Población urbana con acceso a energía eléctrica	3.036.065	98 %

Fuente: Censos de Población, Viviendas y Hogares 2011, INE.

Cuadro 8: Personas que residen en zonas urbanas con lugar para cocinar

	Población	Porcentaje
Población urbana con lugar para cocinar	2.909.889	94 %

Fuente: Censos de Población, Viviendas y Hogares 2011, INE.

Cuadro 9: Personas que residen en zonas urbanas con calefacción

	Población	Porcentaje
Población urbana con calefacción	2.683.774	86 %

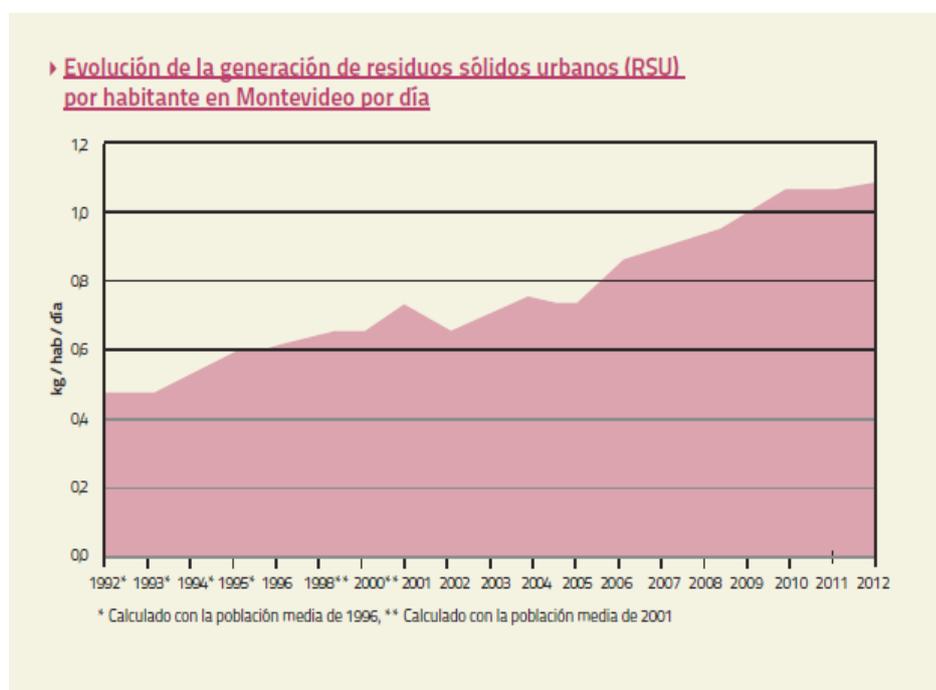
Fuente: Censos de Población, Viviendas y Hogares 2011, INE.

Cuadro 10: Personas que residen en zonas urbanas con acceso a agua caliente

	Población	Porcentaje
Población urbana con acceso a agua caliente	2.731.749	87 %

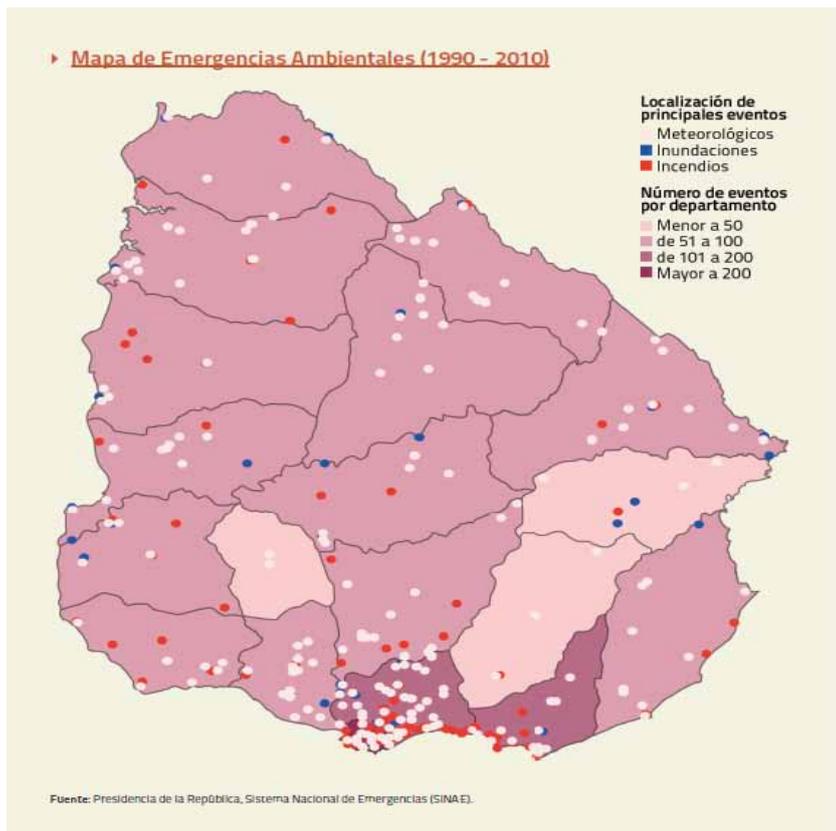
Fuente: Censos de Población, Viviendas y Hogares 2011, INE.

Gráfico 1: Evolución de la generación de residuos sólidos urbanos (RSU) por habitante en Montevideo por día



Fuente: MVOTMA-DINOT.

Mapa 3: Mapa de emergencias ambientales (1990-2010)



Fuente: MVOTMA-DINOT.

## Bibliografía

- Bruera, Silvana. (2015). Informe de consultoría. Proyecto URU/09/001, PNUD-PMB. Montevideo.
- Instituto Nacional de Estadística. Entregas periódicas de información. Disponible en: <https://goo.gl/M9ZjZG>
- Instituto Nacional de Estadística, Censos 2011. Disponible en: <https://goo.gl/ZCpR02>
- Instituto Nacional de Estadística, Programa de Población de Facultad de Ciencias Sociales (UDELAR), Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración (UDELAR), Ministerio de Desarrollo Social, Fondo de Población de las Naciones Unidas, Comisión Sectorial de Población, Oficina de Planeamiento y Presupuesto. (2013). Las Necesidades Básicas Insatisfechas a partir de los Censos 2011. Atlas Sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay (fascículo 1). Montevideo: Trilce.
- Instituto Nacional de Estadística, Programa de Población de Facultad de Ciencias Sociales (UDELAR), Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración (UDELAR), Ministerio de Desarrollo Social, Fondo de Población de las Naciones Unidas, Comisión Sectorial de Población, Oficina de Planeamiento y Presupuesto. (2014). La Fecundidad en el Uruguay (1996-2011): desigualdad social y diferencias en el comportamiento reproductivo. Atlas Sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay (fascículo 3). Montevideo: Trilce.
- Instituto Nacional de Estadística, Programa de Población de Facultad de Ciencias Sociales (UDELAR), Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración (UDELAR), Ministerio de Desarrollo Social, Fondo de Población de las Naciones Unidas, Comisión Sectorial de Población, Oficina de Planeamiento y Presupuesto. (2014). Jóvenes en Uruguay: demografía, educación, mercado laboral y emancipación. Atlas Sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay (fascículo 4). Montevideo: Trilce.
- Instituto Nacional de Estadística, Programa de Población de Facultad de Ciencias Sociales (UDELAR), Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración (UDELAR), Ministerio de Desarrollo Social, Fondo de Población de las Naciones Unidas, Comisión Sectorial de Población, Oficina de Planeamiento y Presupuesto. (2014). Desigualdades de género en Uruguay. Atlas Sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay (fascículo 5) Montevideo: Trilce.
- Instituto Nacional de Estadística, Programa de Población de Facultad de Ciencias Sociales (UDELAR), Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración (UDELAR), Ministerio de Desarrollo Social, Fondo de Población de las Naciones Unidas, Comisión Sectorial de Población, Oficina de Planeamiento y Presupuesto. (2015). Las transformaciones de los hogares uruguayos vistas a través de los Censos 1996 y 2011. Atlas Sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay (fascículo 6). Montevideo: Trilce.
- MIEM, DNE. (2014). Balance Energético Nacional 2014. Montevideo: Autor.
- MVOTMA, DINAGUA. (2016). Propuesta del Plan Nacional de Aguas. Síntesis. Montevideo: Autor.
- MVOTMA, DINAVI. (2015). Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2019. Montevideo: Autor.
- MVOTMA, PMB. Unidad de Evaluación y Monitoreo. Relevamiento de Asentamientos Irregulares. Primeros resultados de población y viviendas a partir del censo 2011. En: <https://goo.gl/uS1ICB>

- Presidencia de la República, Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Comisión Sectorial de Población. Calvo, Juan José. (2011). Uruguay: Visión y escenarios demográficos al 2050. Montevideo: Autor.
- ONU Hábitat. Construcción de ciudades más equitativas: políticas públicas para la inclusión en América Latina. Disponible en: [www.onuhabitat.org](http://www.onuhabitat.org)
- SNRCC. (2014). Cinco años de respuestas ante los desafíos del cambio y la variabilidad climática en Uruguay. Montevideo.
- UNESCO, IANAS. (2015). Aguas urbanas en Uruguay: Avances y desafíos hacia una gestión integrada, en: Desafío del Agua Urbana en las Américas: Perspectivas de las Academias de Ciencias. México: Autor.

