



**INFORME
DE GESTIÓN**
2015 / 2020

INFORME DE GESTIÓN

2015 / 2020



Producción editorial y corrección

Comunicación Mvotma

Diseño gráfico y maquetación

Comunicación Dinama

Fotografía

Banco de imágenes Mvotma

Imprenta

Imprimex

Depósito legal:

Febrero 2020
Montevideo, Uruguay

Advertencia

El uso de un lenguaje que no discrimine entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestro equipo. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de hacerlo en nuestro idioma. En tal sentido, y con el fin de evitar la sobrecarga que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

AUTORIDADES

Presidente de la República Oriental del Uruguay

Tabaré Vázquez

Ministra de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente

Eneida de León

Subsecretario de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente

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

Presidente de la Agencia Nacional de Vivienda

Francisco Beltrame

Coordinadora General Plan Juntos y Programa de Mejoramiento de Barrios

Cecilia Cairo

Presidenta Mevir

Cecilia Bianco

Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
Febrero 2020, Uruguay

ÍNDICE

AUTORIDADES	5
EDITORIAL	8
DIRECCIÓN NACIONAL DE VIVIENDA	18
DIRECCIÓN NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL	52
DIRECCIÓN NACIONAL DE MEDIO AMBIENTE	72
DIRECCIÓN NACIONAL DE AGUAS	90
CAMBIO CLIMÁTICO	114
UNA INSTITUCIÓN AL SERVICIO DE LA CIUDADANÍA	130
ADECUACIÓN DEL MARCO NORMATIVO	142
LA POLÍTICA EN ACCIÓN	150



ENEIDA DE LEÓN

Ministra

EDITORIAL

Con el cierre de esta gestión de gobierno completamos cinco años de trabajo intenso y comprometido con la gente, con su calidad de vida, con sus derechos y sus proyectos de futuro.

Tenemos la responsabilidad de rendir cuentas y compartir desde qué convicciones desplegamos políticas públicas en vivienda, ambiente, agua, ordenamiento territorial y cambio climático.

En toda gestión hay una intención que se expresa en el presupuesto definido y en las acciones; la forma en que se administran los bienes comunes y los recursos públicos; en las actividades que se regulan o desregulan en la sociedad y el territorio; los vínculos que se establecen entre las instituciones, con la sociedad y con el mundo y, muy particularmente, los objetivos que se propone y los resultados que se lo-

gran dan cuenta de las prioridades. Más tarde o más temprano, el rumbo de una gestión se ve reflejado en la vida de la gente.

El trabajo desarrollado por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente es la puesta en acción del programa de gobierno propuesto por el Frente Amplio y respaldado por la ciudadanía en las elecciones de 2014.

Asumimos nuestra responsabilidad, convencidos de que el Estado juega un papel fundamental para que la igualdad, la equidad, la justicia y la libertad sean una realidad en la vida de las personas. Desde el Estado se construyen las garantías para que esos valores sean también patrimonio de las generaciones futuras.

Junto a todo el gobierno nacional y en diálogo permanente con la ciudadanía aportamos en la definición de un conjunto de políticas que, desde nuestras competencias, buscan un desarrollo sostenible para que las personas puedan avanzar en el ejercicio de sus derechos.

Trabajamos en políticas universales para una sociedad integrada, pero pusimos como prioridad a las personas que parten desde condiciones de vida más difíciles porque solo si todos tenemos las mismas oportunidades podremos llegar a una sociedad más justa. Apostamos al desarrollo y fortalecimiento de las capacidades individuales y colectivas para empoderar a la ciudadanía.

Promovimos las distintas formas de organización, atendiendo que las demandas sociales y los intereses particulares y colectivos se ordenaran en un horizonte compartido: un proyecto de país que incluyera a todos y todas. Procuramos el diálogo e intercambio con los trabajadores, las empresas, el Estado, la Academia y todas las instituciones y actores sociales.

Invitamos a la discusión y al debate franco de la diversidad de enfoques, para avanzar en la construcción del bien común sobre firmes principios democráticos. Impulsamos políticas que exigen solidaridad, cooperación, participación y responsabilidad a toda la sociedad según sus posibilidades, porque el reconocimiento del otro y el compromiso con la comunidad son claves en el presente y pilares del futuro.

Hicimos todos los esfuerzos para cumplir con los compromisos asumidos y muchos resultados ya son tangibles. Otras acciones realizadas en este período permiten mirar al futuro desde un país un poco más justo, conscientes de que falta mucho por recorrer aún.

En el diseño de nuestra política definimos ejes y principios que fueron base y fundamento para nuestra gestión:

- *Mejorar la calidad de vida promoviendo el derecho a la ciudad y al ambiente priorizando a los sectores más vulnerables. Apostamos a comunidades más humanas y solidarias, que incluyan e integren, en las que cada vez más personas puedan acceder a una vivienda adecuada, permanecer en sus hogares y desarrollar sus proyectos de vida. Calidad de vida es habitar un barrio integrado a la ciudad, con acceso al agua potable y al saneamiento, calles, alumbrado y espacios públicos, transporte y red de servicios que promuevan y garanticen el acceso a la educación, a la salud y a la recreación. Es el ejercicio pleno del derecho al agua y a un ambiente saludable. Es también preservar la franja costera, proteger los ecosistemas, su flora y su fauna. Construir entornos saludables y seguros para la vida de la gente.*

El hábitat debe ser un territorio planificado y ordenado, con planes que se articulen entre sí, que

contemplan los nuevos desafíos que impone el cambio climático. Debemos trabajar por un desarrollo sostenible perdurable en el tiempo.

- *Avanzar en democracia es impulsar un proyecto de país y de sociedad que construimos juntos. Es un compromiso con el ejercicio pleno de los derechos civiles, sociales, económicos, políticos, ambientales y culturales de todas las personas, en todo el territorio.*

Construir ciudadanía informada, autónoma y activa implica crear espacios para la discusión, el debate y la toma de decisiones. Esto exige responsabilidades, compromisos asumidos y promover el trabajo articulado a todos los niveles. Avanzar en valores democráticos es gobierno de cercanía para escuchar propuestas y reclamos, con instituciones fortalecidas en sus políticas públicas para la gente y con la gente.

Planificación y gestión participativa, control ciudadano, derecho a la ciudad, acceso a la información y transparencia son algunos de los valores e instrumentos para definir de políticas públicas que sumen a la construcción de una sociedad cada vez más democrática.

- *Promover la solidaridad para construir comunidad y proyectos de vida. Apostamos a las políticas públicas para una sociedad que reconozca la diversidad de situaciones y puntos de partida y suma sus fuerzas para garantizar que todos puedan acceder a las oportunidades, respetando y fortaleciendo las identidades para reducir las distancias en la sociedad. La solidaridad es indispensable para que las políticas prioricen a los más vulnerables, a quienes están en desventaja, es decir a la generación de bienes públicos.*

- *Universalidad de las políticas como herramienta fundamental para la construcción de convivencia y calidad de vida de la población. Promovimos proyectos individuales y colectivos a una escala local y regional. Trabajamos para fortalecer la articulación con acciones coordinadas entre actores públicos y privados y con organizaciones sociales.*

- *Profundizar en el enfoque de derechos con políticas integrales e integradas que miren al conjunto de la población y al territorio, que traten de prever, desde una perspectiva amplia, el impacto de las acciones en las personas, en el espacio, en el tiempo, en la diversidad de actividades y en el ambiente. Hacer foco en los derechos es abrir el camino para que las personas y comunidades se conecten, se vinculen y se reconozcan diversas con igualdad.*

- *Promover un desarrollo sostenible impulsando la planificación del territorio, implementando programas y proyectos para el acceso y permanencia en la vivienda, actuando en el ambiente y en el agua con una mirada de largo plazo, comprometiéndonos a enfrentar a nivel nacional e internacional los desafíos del cambio climático y del crecimiento sostenible.*

El Ministerio actuó orientado por una visión política de servicio con el objetivo de buscar, por diferentes vías, calidad de vida para todos. La planificación y la ejecución del Plan Quinquenal de Vivienda, la Política de Cambio Climático, los planes locales y directrices de Ordenamiento Territorial, la Estrategia de Conservación de la Biodiversidad, el Plan Nacional de Aguas y el Plan Nacional Ambiental son ejemplo de instrumentos generados que alimentaron las políticas ministeriales integrando a la gestión temas transversales

les tan importantes como el respeto a los derechos humanos, el cambio climático, las políticas de género y el respeto a las ideas y valores culturales.

En resumen, ejecutamos todos los recursos del Fondo Nacional de Vivienda y superamos en un 20% las soluciones de vivienda entregadas y en obra comprometidas en el Plan Quinquenal. Dentro de los programas impulsados se destaca especialmente el de cooperativas que superó la meta en un 40%.

En ambiente la Ley de Bolsas y la Ley de Residuos marcan un antes y un después y son un legado para los futuros gobiernos nacionales y departamentales junto con la aprobación del Plan Nacional Ambiental y el Plan Nacional de Aguas que son claves para una política futura.

Asumimos la responsabilidad de alcanzar un equilibrio que favorezca el desarrollo social y económico del país. Pensamos las acciones contemplando su impacto en todo el territorio, en el ambiente y en las diversas actividades que hacen a la vida de la gente.

Arq. Eneida de León
Ministra de Vivienda,
Ordenamiento Territorial
y Medio Ambiente



ARQUITECTO
JORGE RUCKS
Subsecretario

¿EN QUÉ AMBIENTE ESTAMOS INSERTOS Y A QUÉ NOS ENFRENTAMOS?

Hemos llegado a un momento de la historia de la humanidad en el que la capacidad de la naturaleza para soportar más intensidad de uso, a partir de una mayor presencia y actividad humana, nos lleva a replantear la sostenibilidad del desarrollo. Ese concepto de sostenibilidad del desarrollo vino atado a la protección del ambiente. Se introduce el concepto de sostenibilidad como un valor temporal que hace que las generaciones futuras tengan los mismos derechos a su desarrollo y calidad de vida que las generaciones actuales. Pero el hecho es que hoy gran parte de la población no puede decir que alcanzó una buena calidad de vida. Se ha hecho mucho en el avance económico, en la lucha contra la pobreza, pero subsisten enormes carencias ambientales para las poblaciones más vulnerables. Enfrentamos las carencias y desafíos ambientales de hoy buscando no vulnerar el futuro y ello implica protección de la naturaleza.

Para una correcta gestión ambiental debimos tener la mira en el largo plazo, pero entendiendo que las generaciones actuales tampoco satisfacen sus necesidades para una equitativa y buena calidad de vida y ello se da por la exis-



(...) la cultura, el comportamiento, la forma en que la población se relaciona con la naturaleza es muy importante, sobre todo cuando se empieza a intensificar la presencia humana (...)



tencia de diferencias económicas, sociales y otros tantos factores.

Para nosotros, el ambiente no es ajeno a la presencia humana, la presencia humana es parte del ambiente y determinante de las condiciones en que se mantiene la naturaleza. La forma en "cómo" nos relacionamos con la naturaleza, complejiza lo ambiental. Todas esas situaciones, que son variadas e inequitativas, se traducen en visiones distintas sobre el ambiente e implican resolver en la gestión ambiental, intereses diferentes que se expresan en las formas de producción y los ecosistemas de soporte, en el uso del territorio y en cómo se accede a los bienes y servicios de la naturaleza o se enfrentan sus desafíos. Por lo tanto, las conductas y la cultura en general, son aspectos fundamentales de la forma en cómo nos relacionamos con la naturaleza y esa relación es la que hemos debido gestionar.

Las visiones de la gente sobre el ambiente difieren según esa relación personal. Hay quienes dependen en gran medida de la naturaleza, los que viven en ambientes más o menos modificados y están aquellos para quienes la naturaleza es sustento de la producción. Las situaciones son diversas y son distintos los intereses. Cada persona tiene

vivencias, visiones e intereses distintos sobre lo que es el ambiente y esas distintas visiones son determinantes en el destino de la sostenibilidad del territorio.

En ese sentido la cultura, los comportamientos, la forma en que la población se relaciona con la naturaleza es determinante. Los conflictos entre conservación y desarrollo se agudizan cuando se intensifica la presencia humana y se acrecienta la actividad productiva. Debemos enfrentar el hecho que cada vez más la naturaleza es exigida y recibe una mayor presión. En respuesta se requiere actuar, tener un Estado orientador, lo que implica a su vez mayores conocimientos y mejores instrumentos tecnológicos, así como promover nuevas formas articuladas de aproximación a los ecosistemas y al uso de los recursos naturales.

¿CÓMO SE TRADUCE EN URUGUAY ESTA PERCEPCIÓN DE LO AMBIENTAL?

En el caso de Uruguay, los temas del agua han sido generadores de conciencia ambiental y eso se expresa en el propio proceso de la evolución política. Nosotros nos hemos planteado que el agua es como la sangre del territorio. Cuando tú te analizas la sangre consigues diagnosticar el estado de salud del cuerpo. Conocer la situación ambiental de un país, a través del monitoreo de los recursos hídricos, es una forma de encarar una visión integral del problema del ambiente. No necesariamente porque el agua sea el centro del problema sino porque permite identificar y diagnosticar la situación, en este caso de las cuencas hidrográficas que, en el fondo, es el territorio sobre el cual se dan los diferentes usos; se trate de asentamientos humanos, emprendimientos productivos, desarrollo de infraestructuras y/o de servicios.

El territorio, y en particular las cuencas hidrográficas, son el receptáculo de los arrastres y efluentes de las actividades que en ellas se realizan, reciben la erosión de los suelos, el lixiviado de sustancias, del exceso de nutrientes, herbicidas, fungicidas y otros agroquímicos. Los asentamientos humanos carentes de saneamiento adecuado, los desarrollos de industrias con tratamientos inadecuados muestran la necesidad de un adecuado control ambiental. Para cubrir

con ojos el territorio, con Dinama se ha implementado un sistema de denuncias.

A través del uso del territorio, con mayor conocimiento de cómo se afecta los ecosistemas y se usan los recursos naturales, se identifican potencialidades ambientales y desafíos a resolver. Ello ha requerido del análisis de los conflictos actuales en su uso. Ha permitido el diálogo interinstitucional, con los actores privados y organizaciones sociales interesadas.

Se concretó una forma de integrar toda esta visión sobre el ambiente, el territorio, las cuencas hidrográficas y el agua. Para eso se necesitó fortalecer con capacidad técnica y una visión holística e integral de los temas. Procesos de consulta y participación fueron implantados para conocer las realidades amplias de las poblaciones locales e interesados con quienes trabajar a través de Comisiones de Cuencas que se instalaron y funcionan. No todos tienen los mismos problemas ni las mismas posibilidades para su desarrollo, hay poblaciones más o menos vulnerables a diversos factores que son tenidas en cuenta en planes y proyectos específicos.

¿CUÁL ES LA SITUACIÓN AMBIENTAL ACTUAL A LA QUE SE ENFRENTA URUGUAY?

La situación de la calidad del agua es un problema a nivel nacional porque está vinculado a un proceso de crecimiento de las actividades productivas, con una intensificación de la agricultura particularmente. Este proceso viene acompañado de paquetes tecnológicos diferentes que tienen beneficios ambientales importantes. Permiten disminuir la erosión de los suelos y por lo tanto los arrastres de los sedimentos y nutrientes a los ríos, pero tienen otros problemas: impactos importantes en la biodiversidad y que afectan actividades productivas como la apicultura y otras.

Se constata una importante pérdida de biodiversidad en las regiones agrícolas más intensivas y empiezan a aparecer otros tipos de problemas ambientales que están vinculados a los usos del suelo. Se da una expansión explosiva de ese tipo de producción con tecnología nueva, que se aplica

masivamente por condiciones de mercado (básicamente por el precio de la soja a nivel internacional) sin el tiempo suficiente de digerir los problemas que tiene esa tecnología para ir planteando soluciones.

El proceso de deterioro de los ecosistemas es importante y aparecen nuevos problemas con el uso de los agroquímicos. La contaminación con agroquímicos de los cuerpos de agua nos está alertando que debemos trabajar sobre ese tema.

Ahí es fundamental la relación con el sector académico, lo que nosotros hemos incentivado e intensificado, para contar con información científica y técnica de primer nivel en todas las dependencias del Ministerio. Se han hecho acuerdos con la Universidad de la República, en particular con aquellas áreas que han estado trabajando específicamente con el tema del agua, con la Facultad de Ciencias, con la Facultad de Agronomía y con el CURE. En ese sentido se han aportado visiones que han sido claves para enriquecer las políticas que se aplican.

Por otro lado, cuando hablamos de la importancia que ha tenido el tema del agua también hablamos de las playas. El tema de las playas en este momento resulta más un problema de la costa en la cual se asientan las grandes aglomeraciones urbanas, el desarrollo de los centros turísticos, la presión sobre la costa y el deterioro de los ecosistemas costeros.

En esto se ha venido trabajando con los gobiernos departamentales, pero con incidencia del Ministerio planteando las restricciones que tienen que existir para asegurar la conservación de la dinámica costera. Asimismo, en lo que significa la protección de ciertas áreas que son costero-marinas... lo que se ha venido trabajando con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Se logró concretar la Directriz Costera, que ahora se está reglamentando, pero no nos podemos conformar con eso ya que queda mucho por hacer. La costa es una de las zonas más presionadas y la erosión costera es un tema para el Uruguay de primera prioridad.

En una visión equilibrada de los temas ambientales no se puede dejar de lado la problemática del desarrollo de las

ciudades porque lo que nosotros buscamos es calidad de vida para la gente, para nosotros, para nuestros hijos, para los nietos y sus descendencias. La gente vive en las ciudades y las ciudades generan contaminación: hay emisiones de CO₂ concentradas del transporte, se generan residuos, etc. Existe un gran desafío en trabajar todo lo que significa la vida en comunidad concentrada, los temas ambientales de las ciudades. La calidad del aire y el acceso a los servicios son asuntos prioritarios. Eso se une también con las soluciones de vivienda. La expansión anárquica de las ciudades, que no respetaba criterios técnicos y que se regía básicamente por la especulación inmobiliaria, significó el desarrollo de barrios alejados sin servicios, en los que se asentaba la población más pobre. Esos también son temas ambientales. Dotar de servicios, asegurar la calidad de vida e insertar en los núcleos urbanos bien consolidados a las poblaciones que antes se marginaban de modo de evitar las rupturas sociales, también tiene que ver con la calidad de vida de la gente. El ambiente y lo que nos rodea a cada uno es calidad de vida.

En este sentido, el Ministerio supo dar respuesta trabajando el tema de la vivienda, condicionando las formas de urbanización de manera de incorporar a esos sectores sociales en la trama urbana, evitando las rupturas sociales y asegurando el acceso a todos los servicios: agua, electricidad, transporte y seguridad. Todos estos asuntos que son de carácter social tienen una implicancia ambiental importante.

No puede quedar fuera de estos grandes temas de la gestión ambiental en el país el factor climático y como se ha enfrentado en un país, pequeño como Uruguay, marginal totalmente en la generación histórica de gases de efecto invernadero, el tema del cambio del clima que ya experimentamos. Hemos convenido en consultas amplias y técnicamente fundamentadas, en una política nacional de Cambio Climático que atraviesa transversalmente la política de desarrollo. Para ello se incluyen y llevan adelante medidas de adaptación y de mitigación del cambio climático. Uruguay ha sido un socio activo y propositivo en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Ello se concreta en diversos programas y proyectos convenidos entre las instituciones partícipes del Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y la Variabilidad.

¿LAS CONSECUENCIAS AMBIENTALES DE LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS INTENSIVAS HACEN NECESARIO REPENSAR EL MODELO PRODUCTIVO EN EL URUGUAY?

Cuando hablamos de producción hablamos del sector agropecuario, de la industria y de una gama muy amplia de actividades productivas. La producción agropecuaria es la que genera la contaminación difusa que tiene mayor incidencia y que más afecta los cuerpos de agua y a los cursos de agua. Es una realidad mundial, corroborada en los países de mayor desarrollo. Entiendo que no hay una línea determinante de qué producir o sobre cuál es "la" forma de producir. Sí existen nuevos conocimientos y ciertas orientaciones que se han promovido y se han trabajado como la Ley de Producción Agroecológica, que plantea el respeto a los ecosistemas que dan sostenibilidad a esa producción. Esa es una línea, pero dentro puede haber opciones diferentes. Y evidentemente, si no fuera así, estaríamos estancando los procesos de desarrollo. Es necesario tener la cabeza abierta para poder incorporar las visiones de la investigación, las tecnologías y las nuevas formas de producir.

¿CÓMO HA SIDO EL ABORDAJE DEL MINISTERIO PARA ENFRENTAR LOS DESAFÍOS AMBIENTALES?

La política desarrollada por el Mvotma es una política amplia que se involucra en los aspectos productivos, en los aspectos de desarrollo social y en la calidad de vida de la gente. Nuestra visión es que el ambiente es dinámico y que integra al desarrollo, al desarrollo sostenible. Los planes impulsados por el Ministerio tienen esta visión, que apunta al diseño de estrategias para el desarrollo sostenible y se opone a la visión del estatismo, en la que el ambiente es una fotografía de lo que no se puede cambiar.

Una de las grandes dificultades es entender que los temas de ambiente no son solamente responsabilidad del organismo ambiental aislado, ni solo es posible hacerlo desde el enfoque de lo ambiental. Existe una responsabilidad del

Ministerio en generar la política, pero esa política debe ser coordinada con otros actores para que sea efectiva y eficiente. El organismo ambiental define la política y la gestiona, pero quienes actúan forman parte de una gama muy amplia de actores que incluye hasta la responsabilidad individual, porque hasta cuando tiramos algo en la calle y no lo recogemos estamos afectando al ambiente.

Todos tenemos derecho a vivir en un ambiente sano y en un ambiente donde pueda desarrollarse nuestra familia, nuestros hijos. Es un derecho pero también una responsabilidad que tiene cada uno de no ser un factor degradante del ambiente. La educación ambiental es clave para concientizar a nuestra gente y avanzar en el cambio cultural que implica.

En la actual estructura institucional las soluciones no pueden ser definidas por una sola institución. Tiene que haber una coordinación interinstitucional para actuar con determinados objetivos comunes. Eso implica la transversalidad, la integración de las distintas instituciones vinculadas al tema y al objetivo trazado, y la intersectorialidad en el sentido de la interdisciplinariedad, es decir, el trabajo de las distintas disciplinas que están involucradas en ese objetivo, en esa solución. En esa línea, este gobierno creó un Sistema Nacional Ambiental (SNA) y un Gabinete Ambiental (GA) cuyos fines son muy claros. El Gabinete Ambiental está liderado por el presidente de la República e integrado por varios ministros que definen los grandes temas. Como la política ambiental incide sobre las políticas de otros ministerios, tiene que haber un mecanismo de articulación y eso lo cumple el Gabinete Ambiental. Esto no le quita al Mvotma la responsabilidad de definir la política ambiental.

La política la define el Ministerio, la comparte y coordina el trabajo en el Gabinete Ambiental y tiene el soporte de una Secretaría que no tiene la responsabilidad de generar ni de proponer políticas sino que ayuda a coordinar su ejecución. Para resolver los problemas en lo ambiental tenemos que trabajar sobre los aspectos productivos. Si no hay cambios en los aspectos de producción no estamos resolviendo los problemas ambientales y eso no le corresponde solamente al Ministerio o a la Dinama, sino que involucra a un conjunto de organismos. Desde el ordenamiento del territorio, donde se definen los usos prioritarios para determinadas

zonas, hasta los acuerdos con los gobiernos departamentales sobre las formas de uso de ese territorio, los planes de uso territorial, y también el Ministerio de Ganadería (MGAP) dando su apoyos y aportes técnicos y los controles en los temas de la producción, entre otros. Es un diálogo donde los organismos deben adecuarse a un objetivo en común.

Una de las características que hemos impulsado fuertemente en esta administración es la planificación como herramienta para el diseño de las políticas públicas. Implica disponer de espacios y tiempos para concertar con los distintos actores las soluciones a los problemas que se identifican. Eso nos llevó un cuantioso trabajo porque el concepto de planificación había sido degradado con las visiones de libre mercado y por lo tanto planificar era mala palabra. Para nosotros planificar brindó la oportunidad de que la gente pudiera participar en las soluciones de aquellas cosas que la afectan y que en ese proceso participativo pudiéramos encontrar objetivos comunes hacia los cuales tender para resolver los problemas. Para esta administración ha sido fundamental la participación como un espacio democrático, de integración, de incorporación de visiones diferentes para poder también identificar objetivos comunes. Eso se hace con planificación. Esos procesos se dieron intensamente: planes de vivienda garantizados por medio de leyes, como los planes quinquenales de vivienda, hasta los planes que por voluntad política hemos desarrollado como el Plan Nacional de Aguas y el Plan Nacional Ambiental.

Por otro lado, en los temas ambientales la confianza en la información resulta fundamental. En ese sentido, se ha realizado un gran esfuerzo desde la administración anterior y en la actual. Se han generado mecanismos e instrumentos para que toda la población acceda a la información tal cual acceden los organismos de gestión. La información que se genera se vuelca en el Observatorio Ambiental.

¿QUÉ LUGAR OCUPA URUGUAY A NIVEL GLOBAL EN LOS TEMAS AMBIENTALES ?

Para el tema ambiental la vinculación internacional es clave, porque el ambiente no tiene frontera. En los últimos quince años Uruguay ha podido demostrar que es respon-

sable en los temas ambientales. Cumple con los acuerdos de las convenciones, lidera procesos, es piloto para distintas iniciativas y a pesar de que el país no tenga gran cantidad de capacidades técnicas y recursos para la gestión, a nivel internacional es buscado para cumplir determinados roles en distintas áreas de trabajo.

A nivel regional el relacionamiento con los que están alrededor –transfronterizo- donde se coordinan con cierta intensidad las políticas ambientales es clave. En términos de conflicto, el caso más claro ha sido el de la instalación de Botnia, pero en términos de coordinación de políticas ha sido mucho más rico. Se han hecho grandes esfuerzos que permitieron la creación del Comité Intergubernamental y Coordinador de los países de la Cuenca del Plata (CICC) y la creación del FONPLATA.

Toda la política regional en el marco de la Cuenca del Plata posee más de cincuenta años. Fue muy importante al inicio y tuvo el objetivo de articular el desarrollo de los cinco países de la Cuenca del Plata. El tema hídrico era central, calidad de las aguas, navegabilidad y en los últimos años fueron tomando más importancia los temas ambientales. Hoy es reconocido como el ámbito para tratar los temas de agua. No se trata en el Mercosur, ni en la Comisión Ambiental del Mercosur, se trata en el CICC. Es un ámbito de trabajo muy importante para fortalecer los aspectos ambientales de la gestión de la Cuenca del Plata.

Otro ámbito resulta el Grupo 6 del Mercosur, que atiende temas ambientales de la región.

Numerosos y muy ricos proyectos binacionales, regionales e internacionales muestran lo dinámico que Uruguay ha estado en la amplia gestión ambiental, tanto en lo local, en lo nacional y en lo global. Ello ha merecido el reconocimiento del país por su responsabilidad en el cumplimiento de los compromisos internacionales que hemos asumido. Esto ha sido posible por lo avanzado, por el compromiso de nuestra gente y por el enfoque integrado, interinstitucional y participativo que ha dado sustento a esta gestión ministerial.





DIRECCIÓN NACIONAL DE VIVIENDA

GARANTIZAR EL ACCESO A LA VIVIENDA
Y A LA PERMANENCIA



SALVADOR SCHELOTTO

Director Nacional de Vivienda

¿QUÉ DEFINICIONES POLÍTICAS HA TOMADO ESTE GOBIERNO EN MATERIA DE VIVIENDA Y HÁBITAT EN EL PERÍODO 2015-2019?

Las políticas de vivienda y hábitat implementadas por el gobierno actual poseen una clara vocación de universalidad y una orientación política redistributiva. Esa vocación de universalidad tiene que ver con el concepto de una política de vivienda sistémica, que tenga que ver con la utopía de avanzar hacia una sociedad más integrada y menos desigual, desde el punto de vista de la convivencia de los distintos sectores sociales en un espacio dado y también del punto de vista de su alcance geográfico, lo que constituye uno de los grandes desafíos de la política de vivienda en su contexto territorial y urbano y en su contexto económico, social y cultural. Se trabaja con la prioridad de satisfacer una necesidad imperiosa de la vida como es el acceso a una vivienda adecuada, en una modalidad de tenencia segura, enfocada en aquellos sectores sociales de menores ingresos, pero siempre atravesadas por una vocación de universalidad de la política. El énfasis social y la aplicación de un criterio redistributivo se sustentan en un instrumento clave de todo el sistema que es el comúnmente llamado “subsidio a la cuota”, en realidad “subsidio a la demanda habitacional”, consa-



Nuestro objetivo fue facilitar el acceso y la permanencia de todos los hogares a una solución habitacional, con énfasis en los sectores más vulnerables



grado desde el año 2008 y con rango legal desde 2017, que establece el pago por una solución de vivienda adecuada en proporción a los ingresos familiares y a la composición y cantidad de integrantes del hogar.

Esta política de vivienda con pretensión de universalidad se conjuga con ciertos énfasis en sectores de bajos ingresos pero su vocación es la de dar respuesta a las necesidades del conjunto de la población, en materia de asegurar el derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad. No estamos trabajando exclusivamente para los sectores de determinadas condiciones socioeconómicas, geográficas, socioculturales, sino para la sociedad toda.

Los grandes objetivos y el discurso estructurador del quinquenio están explicitados en el Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2019, que establece que una política habitacional debe habilitar y promover procesos de integración social, de seguridad, oportunidades educativas, laborales, culturales y de condiciones sanitarias adecuadas, pues ello redundará en mejores condiciones de vida para el conjunto de la población. Ello supone incorporar a las políticas sociales, el derecho a la vivienda en y a un hábitat sustentable como derecho humano básico. Lo interesante de esta visión es

la voluntad de dar continuidad y profundizar las políticas implementadas desde el 2005. Existió una construcción de política pública muy intensa entre los años 2005 y 2008; se trató de un período de gran creatividad y originalidad, de mucha energía transformadora que estableció el actual diseño institucional del Sistema Público de Vivienda conjuntamente con el diseño de las políticas.

¿DESDE QUÉ VISIÓN SE HAN ABORDADO LAS POLÍTICAS QUE INTERVIENEN EN LA PRECARIEDAD URBANO HABITACIONAL?

El mundo de la precariedad urbano habitacional es uno de los problemas relevantes abordados desde los diferentes programas, sin caer en aquella lógica de las políticas focalizadas, muy características de los años 90, que básicamente pasaban por ofrecer “soluciones de vivienda pobres para pobres”. En conocimiento de la magnitud del problema hubo y hay una preocupación por idear e implementar programas específicos que atiendan a ese tipo de población con soluciones de calidad.

Se trata de un universo diverso de situaciones que involucran a la población que vive en situación de mayor precariedad. Constatamos un imaginario impuesto, una construcción ideológica que asocia a personas y familias pobres, precariedad habitacional y asentamientos, asumiendo que es todo lo mismo. Esto es totalmente falso desde cualquier punto de vista porque en los asentamientos hay familias y personas pobres y no pobres, en los asentamientos hay casas de calidad relativamente buena, casas malas y casas muy precarias; lo que define al “asentamiento” como tal no es la precariedad desde el punto de vista material ni de la infraestructura y los servicios sino desde la informalidad en términos de la titularidad de la propiedad. Consecuentemente, es algo más vinculado a la situación jurídica que a la situación material. Existe gente muy pobre que vive en condiciones deplorables-desde el punto de vista de sus condiciones de vivienda- en los barrios y zonas formales de las ciudades, y aun sin estar localizados en un “asentamiento” requieren de un apoyo e intervención específicos. Por ejemplo, entre otros casos, el muy conocido llamado “Palomares” de Casavalle, un conjunto habitacional fuertemente

deteriorado; al igual que en el caso de Cerro Norte, en los relevamientos de asentamientos precarios no figuran, no están mapeados ni identificados como asentamientos precarios y en algunos casos reúnen las peores condiciones de precariedad que se pueden encontrar.

El mundo de la precariedad urbano habitacional es uno de los problemas relevantes abordados desde de los diferentes programas que implementan la política, sin caer en aquella lógica de las políticas focalizadas muy características de los años 90 que básicamente pasaban por ofrecer “soluciones de vivienda pobres para pobres”.

Uno de los programas específicos dirigido a esta población que viene de antes y posee un diseño bastante estandarizado (debido a condiciones de implementación de un crédito internacional) es el Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB, ex PIAI) que está cofinanciado por el Banco Interamericano del Desarrollo. Lo encontramos en Uruguay y es muy similar a otros programas existentes en países de América Latina. Tiene una institucionalidad concreta y un cofinanciamiento local y externo; actúa con una lógica de intervención específica en zonas de precariedad habitacional, urbana y social. Se enfoca prioritariamente a acciones de infraestructura urbana, servicios y pequeños equipamientos, y mejora de vivienda, apuntando a la regularización dominial. Algunos cambios e innovaciones que se implementaron en este Programa corresponden a prioridades definidas por la política local, que responden, por ejemplo, al abordaje de áreas precarizadas trascendiendo al “asentamiento” como unidad de intervención.

Hace 15 años este proceso de reorientación del PMB partió de la crítica sobre el alcance de la intervención del Programa: el área urbana precarizada que no coincidía en toda

su dimensión geográfica y social con el asentamiento, por lo que buena parte de los aspectos más críticos quedaban fuera de la intervención: se intervenía el asentamiento pero el resto no. A partir de la transformación de esta visión se toma como perímetro de actuación un área más amplia, que incluye a varios sectores de asentamiento precario junto con sectores de tejidos urbanos formales; y la actuación que afecta a toda el área requiere levantar el estándar en materia de infraestructura urbana, aspectos ambientales, sociales y en vivienda. Esta experiencia se está haciendo en dos sectores actualmente: en Pando Norte (Canelones) y en Cerro Norte y La Paloma (Montevideo). Entonces, pongamos por ejemplo un caso de unos 5.000 hogares de los cuales 1.500 viven en asentamiento, pero otros 3.500 -que pueden ser tan pobres o con situaciones similares a las del resto pero que son propietarios, inquilinos u ocupantes- no están en un asentamiento porque residen en un sector formal de la ciudad, estos también pueden acceder a los beneficios de la mejora de la calidad de vida. Creo que esto es un esfuerzo valioso que llevó mucho más tiempo en el diseño de la intervención y también más dinero para la mejora y construcción de nuevas viviendas, en ocasiones reforzando la contraparte local.

El Programa de Mejoramiento de Barrios trabaja en muchos casos coordinadamente junto al Plan Nacional de Relocalizaciones, en acciones asociadas con la reubicación de familias residentes en áreas urbanas inundables o con otro tipo de situaciones críticas o de riesgos como pueden ser suelos contaminados, y también asociado al Plan Juntos, que atiende a la población que se encuentra sumergida en condiciones socioculturales de las más extremas. Estos tres son los programas de integración socio-habitacional que ha llevado adelante el Ministerio para enfrentar y revertir las situaciones de precariedad.

El Plan Juntos trabaja con pequeños agrupamientos de entre ocho y diez familias organizadas para desempeñarse en forma colaborativa y genera tanto unidades nuevas como la mejora de viviendas existentes. Un altísimo porcentaje de las familias participantes poseen jefatura femenina, con mujeres muy jóvenes con hijos menores a cargo y solas, que no completaron el primer ciclo de educación y sin empleo formal, es decir, se trata de la situación más vulne-

nable que es posible encontrar en la sociedad uruguaya. Este programa tiene la virtud de meterse en un nivel micro, trabajando con cada caso, con cada familia, a partir de una derivación desde los programas del Mides.

El Plan Juntos en este período se ha ido institucionalizando y profesionalizado con una lógica de abordaje que se ha venido perfeccionando: la población que atiende Plan Juntos no va a solicitar ingresar al programa en una ventanilla que dice "Plan Juntos", sino que es identificada por los programas de proximidad del Mides (Uruguay Crece Contigo, Jóvenes en Red, Cercanías) que realizaron una evaluación, detectaron un déficit desde el punto de vista de la habitabilidad y la derivaron a Plan Juntos. Ahí existe una fortaleza desde la coordinación de programas que forman parte de la estrategia de atención a la pobreza, no solo por ingresos sino considerando la pobreza en relación a las necesidades básicas insatisfechas. Esta lógica de intervención es complementaria a otras que, integradas de una manera armónica, poseen la potencialidad de generar una sinergia importante.

También un instituto especializado como es Mevir, que interviene en el medio rural y en las localidades menores a 5.000 habitantes, ha incorporado innovaciones sumando a su forma de operar más tradicional una nueva lógica de intervención, de mejora de las viviendas, de mitigación, de reversión de la precariedad.

Es un desafío a futuro, dada su reciente aprobación, la implementación de los apoyos técnicos y sociales para los casos contemplados en la ley de desalojos colectivos y prescripción adquisitiva corta, que surgió desde el Parlamento, propuesta por la bancada del Frente Amplio y que el Ministerio reglamentó hace pocos meses, con la intención de que forme parte de la lógica integrada de abordar de una manera enérgica y con mejores instrumentos la situación de la segregación socio territorial y de la precariedad urbana habitacional.

¿HASTA QUÉ PUNTO LLEGARON LAS POLÍTICAS DE LOS ÚLTIMOS 15 AÑOS EN LA REDUCCIÓN DE LA SEGREGACIÓN SOCIO TERRITORIAL?

Los últimos datos sólidos y confiables con que cuenta el país, relacionados a la precariedad habitacional a la cantidad de hogares y de personas que afecta con una cobertura territorial total, son los del censo de población y vivienda del año 2011. En ese corte censal de alguna manera se había detectado que se había producido una reducción relativa (en términos cuantificables) de la precariedad en relación a la última medición que es la del año 2004, del orden del 8% por debajo de la medición anterior. Esta cuantificación a la baja sin duda reflejó el importante esfuerzo de regularización y urbanización de asentamientos en esos años.

La segregación socio territorial es una realidad estructural pero indirectamente las políticas sociales de los últimos 15 años por lo menos detuvieron este proceso y quizás empezaron a mover la aguja en otro sentido.

Pero estos datos no alcanzan para comprender en su globalidad la complejidad y amplitud de los problemas, ya que la precariedad tiene distintas formas de expresión. En particular, la llamada "precariedad dispersa" es la más difícil de reconocer y está invisibilizada. Está por una parte la precariedad concentrada, que es la que habitualmente tiene mayores niveles de visibilidad social y mediática, pero también existe y estuvimos trabajando en incidir en la precariedad dispersa que es aquella no tan visible y que a veces se encuentra inserta en la trama de la ciudad formal. A ese nivel de precarización del hábitat, tanto concentrado como disperso, el Plan Quinquenal de Vivienda lo aborda por medio de un conjunto de instrumentos que transversaliza la política. El Plan Nacional de Relocalizaciones es el que plantea la

solución más extrema de todas, como es la reubicación de un cierto número de familias con todo lo que ello implica.

He visto recientemente un discurso, sin evidencia empírica, que afirma que la segregación socio territorial no se redujo en los períodos de gobierno del Frente Amplio sino que se agravó. Pero toda la evidencia disponible, como la que surge de la Encuesta Continua de Hogares del INE, indica lo contrario. Eso es una discusión interesantísima. Existen trabajos de investigación de la Facultad de Ciencias Económicas y de la de Ciencias Sociales que cruzaron datos y según esos datos ese proceso por lo menos se detuvo y quizás se empezó a revertir.

Sin embargo, el relato que está instalado es que a pesar de que mejoramos salarios, que redujimos la pobreza, que hay acceso más amplio a servicios y a determinados bienes públicos, igual hay cada vez más vez más ricos alejados y cada vez más pobres alejados, distanciados geográficamente. Por cierto, esa es una realidad estructural en las ciudades del Uruguay que se viene consolidando al menos en los últimos 60 años, pero no es menos cierto que las políticas de vivienda en términos de localización, e indirectamente las políticas sociales de los últimos 15 años, por lo menos detuvieron esto y es muy probable que hayan empezado a mover la aguja en el otro sentido. Por ejemplo, en relación al impacto de las viviendas construidas a través de la Ley N° 18.975 existen indicios que señalan que la oferta de vivienda para sectores de ingresos medios y medios altos en los barrios mediterráneos de Montevideo también es una contribución a esa mezcla social. Esto aún no está medido de manera suficiente, no hay una forma muy clara de valorarlo pero es un proceso que hay que mirar también desde esa lógica. Creo que es un debate sobre el que vamos a volver en los próximos años.

¿CUÁLES SON LOS AVANCES SIGNIFICATIVOS DE ESTE PERÍODO EN MATERIA DE POLÍTICAS DE VIVIENDA Y HÁBITAT?

Este período ha sido sólido en producción, fortalecimiento y desarrollo institucional y en desarrollo, afinamiento y consolidación de políticas.

Considero que un logro destacado de este período de la gestión del Mvotma en materia de políticas de hábitat y vivienda es claramente la expansión y consolidación del sistema cooperativo de vivienda con financiamiento público a nivel nacional. Este período claramente es el tiempo de maduración de este sistema, un tiempo del cual habrá que extraer conclusiones más adelante y que seguramente serán útiles para introducir cambios y ajustes en pos de mejorar y asegurar su continuidad. Ciertamente, la experiencia de estos años ha permitido una expansión importante medida en términos de cantidad de unidades nuevas, ha habilitado la consolidación del sistema y sobre todo que ha adquirido una presencia uniforme en el territorio, particularmente en el interior del país. Y este es un logro muy destacado: que el cooperativismo tenga una presencia territorial amplia, espacialmente distribuida y mayoritaria en el interior. Pero es de destacar también su participación mayoritaria en relación al conjunto de todos los programas del Mvotma (en términos de montos de inversión y cuota parte de los recursos totales y en términos de cantidad de unidades terminadas y en obra). No solamente como resultado de la prioridad política asignada, sino también por haber adquirido una mayor velocidad y eficiencia relativas de producción que el resto de los programas. Tiene una participación que alcanza casi al 50% del presupuesto ejecutado total de vivienda, cuando estaba proyectado originalmente que se situara en el entorno del 40%.

La diversidad actual de alternativas para el acceso a soluciones habitacionales es un mérito de la política llevada adelante en el período 2005-2019.

No quiere decir esto que el cooperativismo no tenga problemas, y ni que a quienes les corresponda proyectar el nuevo plan quinquenal del período 2020-2025 no deban realizar una valoración crítica y aportar nuevos elementos para seguir enriqueciendo y mejorando el proceso.

En otros terrenos, vemos varios avances significativos que quizás no siempre se destacan públicamente y que tienen

que ver con algunas medidas de gestión y/o reorientación de instrumentos para facilitar el acceso y la permanencia en una vivienda adecuada.

Más allá de que no se haya visualizado públicamente como una gran transformación, la ampliación de franja de ingresos para el otorgamiento de préstamos y acceso a los programas en general, constituye un avance de mucho valor. Desde al menos la década de los noventa se establecía una franja de hasta 60 Unidades Reajustables de ingreso familiar máximo para participar de los programas, independientemente de cómo haya sido la evolución del salario, la evolución de la economía y los precios, y sin considerar la cantidad de integrantes de una familia. Y este tope de ingresos se mantuvo como una especie de frontera infranqueable. En este gobierno se estableció la ampliación de la franja de ingresos en base a una aproximación más fina a la realidad, a una relación entre los ingresos familiares e integrantes del núcleo. Por ejemplo, no es lo mismo que se gane 30, 50 u 80 mil pesos en una familia que está integrada por la mamá, el papá y un menor, que en el caso de una familia de cinco o siete integrantes. Ni es lo mismo una familia de jefatura femenina con varios niños a cargo. Es lógico que en una familia de siete, que no son demasiadas, haya dos o más perceptores de ingresos y que se pueda admitir que esto ocurra y no se los saque afuera de los programas que desarrolla el Ministerio. Y que en el otro extremo, con un único adulto perceptor y muchos integrantes, se requieran menos ingresos. Esta modificación fue demandada por las organizaciones sociales vinculadas a la vivienda y muy bien recibida cuando se resolvió. En definitiva, se amplió el espectro de personas y de familias que pueden acceder a una solución ofrecida por el Sistema Público de Vivienda.

Otro destaque del período reciente ha sido el otorgamiento transparente de los subsidios (un instrumento presente en la legislación desde el año 1968 pero que se había trabajado poco), sobre todo centrando en el concepto de qué es lo que se subsidia y a quién: al beneficiario, a la familia en su acceso a la solución habitacional y en su permanencia. El "subsidio a la cuota" opera como subsidio a la permanencia en la solución de vivienda y resulta un instrumento notable dado que es muy necesario no solamente el acceso sino el permanecer en esa solución, protegiendo a la familia de los avatares de los diferentes momentos y ciclos económicos.

Los subsidios pueden ser abordados de forma muy distinta: estaba desde siempre el subsidio al capital, que es el subsidio a la vivienda al que accede la familia, que es por única vez (estoy subsidiando el acceso pero no la permanencia). También estaba el subsidio al costo del dinero, que es el subsidio a la tasa de interés. Este es histórico también.

El sistema que implementamos es distinto. Este subsidio, sin ser perfecto, se aproxima más a contemplar otros matices atendiendo las diversas realidades: en cierto modo es consagrar aquello de "cada quién según su capacidad y a cada quién según su necesidad". Entonces se otorga a cada núcleo familiar una solución de vivienda acorde a sus necesidades, perfil y composición del hogar, etc. Y además, el repago es en función de la capacidad económica, razonable, sin afectar un porcentaje de los ingresos de manera que permita no sólo sostenerse en la vivienda sino una calidad de vida mínimamente razonable. Esa es una política social muy bien diseñada.

También incluimos otro cambio: históricamente los subsidios eran a la oferta (por lo general al promotor inmobiliario), y la oferta era dada principalmente por el sector privado. Entonces se terminaba subsidiando a la inversión privada, al empresario, suponiendo que esto derramaba posteriormente, lo que no ocurría. En cambio este subsidio es el subsidio a la demanda habitacional, es directamente para el beneficiario, llega. El subsidio es al ejercicio del derecho y de las familias y no al objeto vivienda.

Hay otra dimensión muy importante en este concepto y muy difícil de explicar que es el subsidio a la permanencia, que es el subsidio a la cuota que se agota cada mes. Es decir, no es que tú estás subsidiando al capital que va amortizando la persona cuando compra una vivienda, sino que le estás asegurando ese mes, y todos los meses, lo que necesita para ejercitar ese derecho.

Otra de los temas que no está usualmente en el mapa visual, es el concepto de "vivienda adecuada" que es parte del diseño 2005-2008 retomando la mejor tradición del país. Como vimos, se repaga en función de la capacidad de pago y según las características de la familia, ya sea un alquiler o una cuota que amortiza un préstamo, y además el hogar beneficiario recibe lo que necesita. Es decir, una vivienda

con la cantidad de dormitorios adecuada a la composición del núcleo familiar, a la cantidad de menores, a cómo está integrada. Y a su vez, con una calidad constructiva y superficie que no está diferenciada por "franjas". Antes, por ejemplo, las cooperativas tenían 4 franjas. Había cooperativas de menor calidad constructiva y superficie para gente muy pobre, de bajos ingresos, y viviendas mejores para otra gente. Hoy el producto es uniforme en estándares de calidad y prestaciones. Definido un estándar, se aplica la idea de que la prestación de la vivienda no tiene que ser de calidad diferencial de acuerdo al nivel socioeconómico de quienes accedan.

Otro de los logros que resultan interesantes de este período es el desarrollo de una política de alquileres, que en el presente cuenta con un sistema de instrumentos variado: el Fondo de Garantía de Alquileres, el subsidio al alquiler en condiciones muy especiales de emergencia (tenemos convenios con Inmujeres y el INAU, entre otras instituciones), y el programa de Alquiler con opción a compra. En el caso de la garantía de alquileres además hay convenios específicos, y se contempla la garantía de alquiler para algunos sectores que demandan especialmente como jóvenes y migrantes.

La política de alquileres fue fortalecida sobre la última etapa del período con instrumentos complementarios entre los que quiero destacar el proyecto piloto de alquiler social, que es una iniciativa muy innovadora, apoyada por BID, que coordinamos con la Intendencia de Montevideo, y que está pensada para testear el sistema para luego reproducirlo en escala ampliada.

Este programa se suma a las soluciones habitacionales que promueve el Ministerio, entendiendo que conceptualmente el alquiler es una forma adecuada de acceso a la vivienda para una familia que en su ciclo de vida puede transitar por diferentes modalidades, contemplando un acceso y la tenencia segura de la vivienda. Este programa atiende dos objetivos: generar una nueva alternativa de acceso y permanencia a las familias a viviendas adecuadas en modalidad de arrendamiento, con una forma de repago acorde a ingresos y composición familiar, y que estas nuevas viviendas sean de propiedad pública.

El otro objetivo, complementario, es contribuir a la recuperación y rehabilitación de inmuebles vacíos y degradados en áreas urbanas con acceso a servicios e infraestructuras. Este segundo aspecto de la política no es para nada menor. Consideramos que el derecho a la vivienda adecuada es parte de una aspiración mayor y más integral: el derecho a la ciudad; un concepto que tiene más de 50 años y que ha sido enfatizado y enriquecido por los movimientos sociales en los últimos años y jerarquizado en la conferencia de las Naciones Unidas en el marco de la llamada Nueva Agenda Urbana. Este derecho se corresponde con el primer objetivo transversal de nuestro Plan Quinquenal, la optimización e intensificación de las áreas urbanas consolidadas. Estas iniciativas están en sintonía con la Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano (ENASU), que es un intento consistente desde el punto de vista conceptual e instrumental de avanzar en la accesibilidad al suelo con buena localización y servicios para apuntalar las políticas habitacionales. Estoy convencido de que es un paso adelante muy grande el que se ha realizado.

La idea de la ENASU se inspiró inicialmente en una ley de la provincia de Buenos Aires, la Ley de Acceso Justo al Hábitat, pero claramente es una construcción original nuestra en la que desde el inicio cooperamos Dinot y Dinavi y fuimos construyendo un marco de alianzas institucionales muy potente. En la teoría, para desarrollar una política de vivienda el principal límite o restricción que se encuentra es el acceso de la población al suelo. Si uno destraba eso se destraban otras cosas. Creo que ese fue un hito importante porque además empalmó con las ideas que impulsa la Nueva Agenda Urbana aprobada por Naciones Unidas. Hay una aplicación de agendas de políticas públicas muy contemporáneas y eso es un producto original de este período que ya está generando resultados tangibles.

Nos parece que es una estrategia bastante consolidada, que está muy integrada, que ordena la acción pública nacional, departamental y local, confluyendo con las políticas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano y las de vivienda y hábitat. Durante mucho tiempo fueron postulados muy generales, sin embargo, cuando se complementa con la política urbana y territorial con la de vivienda, se generan hechos tangibles y se vuelven realmente efectivas. Si esto no ocurre, la lógica es que se busque suelo barato, con poca

dotación de servicios e infraestructuras. Creo que esto es un logro real de este período, a través de la consolidación de los distintos instrumentos y su aplicación.

Esto se ha venido concretando en los proyectos urbano habitacionales de mediana escala, que realizan una conexión de escalas desde la vivienda hasta el barrio, intervenciones complejas como las que se diseñaron en Paysandú en los predios de la ex Paylana y en Montevideo en el de ex Raincoop en la zona de la Unión.

Por todo lo anterior es posible concluir que la diversidad actual de alternativas para el acceso a soluciones habitacionales es un mérito de la política llevada adelante en el período 2005-2020. Pero en estos 15 años hubo también diferentes énfasis, por lo que en el período 2015-2020 destaco la voluntad y el valor del trabajo en equipo y haber logrado la mejor coordinación intra e interinstitucional.

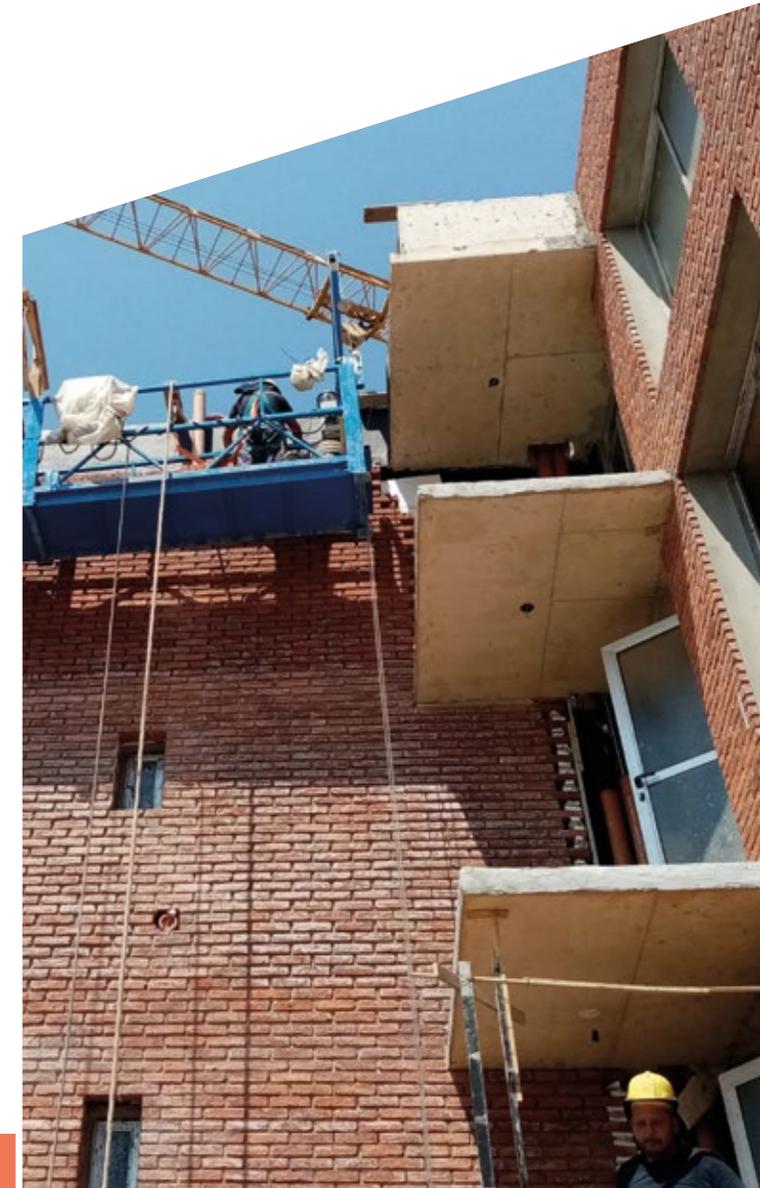
¿CUÁLES SON LOS DESAFÍOS DEL URUGUAY EN TEMAS DE POLÍTICAS DE HÁBITAT Y VIVIENDA?

El Uruguay enfrenta varios desafíos a futuro en este campo. Por un lado hay una preocupación justificada y una gran interrogante acerca de cómo revertir en plazos más cortos y con mayor alcance la precariedad urbano habitacional y la segregación socio territorial. No aludo a la ilusión de una suerte de "asentamiento 0"; desde hace tiempo dejamos de hablar de la "erradicación" de este tipo de situaciones precarias. Sí se trata del desafío de continuar y profundizar procesos que requieren, entre otras cosas, de un mayor volumen de inversión pero que no solamente son un tema de inversión sino también de gestión y de gestión política, de manejo de recursos y tiempos, de mayor eficacia y durabilidad.

Adicionalmente, se abre una interrogante fundada sobre el futuro del programa de cooperativas, visto el crecimiento explosivo que ha tenido y la gran demanda que sigue existiendo, ante un escenario para el próximo quinquenio cuyos datos aún no se conocen.

Uno de los desafíos del Uruguay es cómo revertir en plazos más cortos la precariedad urbano habitacional.

Otro desafío pendiente es innovar en materia de modalidades de acceso a un hábitat adecuado, reflexión que apenas empezó en lo local, aunque en el mundo tiene ya un tiempo de desarrollo. Es un dato cierto que la sociedad uruguaya ha venido y viene cambiando con gran dinamismo desde el punto de vista de las pautas demográficas y también de la diversidad de arreglos familiares y formas de convivencia; mientras esto ocurre a una velocidad muy grande, las políticas de vivienda son muy lentas en su adecuación. Quizás lo del auge del alquiler es lo más parecido a una política flexible y atenta a las señales de cambio cultural en la sociedad, pero, por ejemplo, todo lo referente a expectativas de nuevas opciones de vivienda para jóvenes, coliving, formas de habitación colectiva, sobre todo para sectores sociales 'integrados', y también para veteranos, también son temas que habría que empezar a abordar de una manera más enérgica y creativa.





POLÍTICA DE VIVIENDA

La Política de Vivienda y Hábitat se ha consolidado entre 2005 y 2019 en una política pública de Estado. En 2015, como una política social, se define el objetivo estratégico planteado en los Planes Quinquenales precedentes (2005-2009 y 2010-2014): facilitar el acceso y la permanencia de todos los hogares a una solución habitacional, con enfoque de derechos y universalidad, pero con énfasis en los sectores más vulnerables. Ello contribuye a revertir las diferencias socio-económicas entre los distintos sectores sociales y sus manifestaciones en la ocupación del territorio, abordando los escenarios de segmentación territorial que retroalimentan esas diferencias.

El derecho a la vivienda adecuada va más allá del mero hecho de contar con un techo y cuatro paredes. De acuerdo a las Naciones Unidas es “el derecho de todo hombre, mujer, joven, niño/a, a acceder y mantener un hogar y una comunidad seguros de poder vivir en paz y dignidad”.

En 2016, Uruguay adhirió a la Nueva Agenda Urbana definida por las Naciones Unidas en la Conferencia Mundial sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III).

En este contexto, la definición de hábitat es relevante: “(...) el lugar espacial que habita el ser humano, se refiere no solamente a las acciones físico - funcionales e instrumentales de la vivienda, la ciudad y los territorios, sino a la forma como los habitantes, le damos sentido a nuestro hábitat y éste, a su vez, nos lo da al ser parte esencial de la complejidad constitutiva del individuo y la sociedad; desde esta perspectiva, el hábitat no sólo referencia el lugar físico de habitación, sino que también abarca lo que él representa como lugar de reconocimiento e identidad tanto individual como colectivo y que se encuentra socialmente sancionado e instituido.”

Con este enfoque, la Política Nacional de Vivienda y Hábitat contempla el derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad. Este último es el que exhibe ese propósito de brindar a los ciudadanos el acceso a los servicios que le permiten una vida plena, desarrollo y sostenibilidad. Por otra parte, es relevante que el hábitat sea adecuado y por eso en la definición de acciones se requiere un diálogo con las direcciones de Ambiente, Agua, Ordenamiento Territorial y Cambio Climático.

El Estado tiene la responsabilidad de generar las mejores condiciones posibles para el acceso y permanencia a un hábitat digno. En particular enfoca su esfuerzo hacia la población que por sí misma no puede acceder a una solución adecuada y requiere para ello del apoyo de toda la sociedad a través del Sistema Público de Vivienda.

En Uruguay, las acciones socio-habitacionales se planifican quinquenalmente a través de los planes quinquenales de vivienda y se financian fundamentalmente a través del Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización. El diseño del Plan Quinquenal refleja una orientación de política de Estado sobre cómo abordar la problemática de vivienda.

SISTEMA PÚBLICO DE VIVIENDA

El plan quinquenal 2005-2010 tuvo como eje principal la evaluación de la política de vivienda implementada y la identificación de los cambios a generar. Este fue el punto de partida de una importante reforma en la Política de Vivienda y Hábitat y en su estructura institucional. La creación de la Agencia Nacional de Vivienda es producto de esta reforma y, a la vez, reconfigura el rol del BHU y suma a MEVIR que ayuda a fortalecer el despliegue de esta política en el medio rural y en pequeñas localidades. La Dirección Nacional de Vivienda (Dinavi) ejerce la rectoría de la política y tiene como cometido hacer efectivo el acceso y permanencia a la vivienda ade-

cuada para todos los sectores de población, generando una política habitacional integral, articulada con el ordenamiento territorial y con el conjunto de las políticas sociales.

Para cumplir con sus objetivos coordina la acción de diversas instituciones que integran el Sistema Público de Vivienda (SPV). Estas son la Agencia Nacional de Vivienda, el Banco Hipotecario del Uruguay, Mevir y la Dirección Nacional de Vivienda (Dinavi), que además de guiar la gestión del SPV, promueve instrumentos, programas y planes para brindar acceso y permanencia en la vivienda a la gran mayoría de los ciudadanos.

El Sistema Público de Vivienda (SPV) es el conjunto de instituciones públicas lideradas por el Mvotma que se encarga de aplicar las políticas habitacionales, evaluar su implementación y administrar los recursos destinados a ellas.

Dirección Nacional de Vivienda

La Dirección Nacional de Vivienda (Dinavi) diseña e implementa programas habitacionales que contemplan la heterogeneidad de los hogares destinatarios, con una visión de universalidad, y facilitan el acceso y la permanencia en la vivienda, en sus diferentes modalidades. A la vez encabeza el Sistema Público de Vivienda.

Agencia Nacional de Vivienda (ANV)

ANV ejecuta los programas definidos por el Mvotma en el Plan Quinquenal. Administra la cartera social y parte de la cartera comercial proveniente del BHU, a la vez que gestiona los programas del BHU en sucursales del interior del país.

Banco Hipotecario del Uruguay (BHU)

Facilita el acceso a través de operaciones de crédito con eficaz manejo de riesgos, en condiciones operativas adecuadas a un mercado de financiamiento en competencia, preservando su patrimonio de acuerdo a la política de vivienda definida.

Mevir

Contribuye a la construcción de un hábitat sostenible para la población que vive y/o trabaja en el medio rural. Diseña los programas de acceso a la vivienda adecuados al medio rural a través de construcciones productivas e infraestructura comunitaria para este medio.

PLAN QUINQUENAL

Para el cumplimiento de los cometidos de la Política Nacional de Vivienda y Hábitat cada cinco años se define el Plan Quinquenal de Vivienda (PQV), un documento elaborado como resultado de un proceso de consulta a más de 50 organizaciones participantes de la Comisión Asesora de Vivienda (COAVI), que define las metas habitacionales en el marco del Presupuesto Nacional. El Plan Quinquenal de Vivienda 2015 - 2019 (PQV 2015-2019) que rigió la administración de gobierno en este último lustro fue aprobado por el Parlamento en la Ley de Presupuesto sancionada en diciembre de 2015. En este período se realizó la mayor inversión en materia de vivienda de la historia del país. En 2015, la inversión correspondía al 0,27% y en 2018 alcanzó el 0,57% de PIB, lo que se traduce en un marco de crecimiento sostenido del PIB, en una inversión que superó los \$10.500 millones en ese año.

En este documento quedan definidas las líneas de acción:

- Diseñar e implementar programas habitacionales que contemplen la heterogeneidad de los hogares destinatarios y faciliten el acceso y la permanencia en la solución habitacional.

- Rehabilitar áreas degradadas del tejido formal e informal a través de acciones integrales desde la escala de la vivienda al espacio urbano, en consonancia con los planes locales de ordenamiento territorial.
- Revertir las situaciones de precariedad socio – habitacional de los sectores de mayor vulnerabilidad.
- Facilitar el acceso y la permanencia en la vivienda en la modalidad de alquiler.
- Desarrollar e implementar acciones y programas que fomenten la participación del sector privado en el aumento del stock habitacional, en especial el 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.

A su vez, se incorporan ejes transversales vinculados a potenciar la utilización de áreas urbanas consolidadas y servidas para la implantación de vivienda así como también la articulación interinstitucional para desarrollar proyectos habitacionales integradores; fortalecer la política de acceso a tierras con todos los servicios; incluir la perspectiva de derechos; consolidar la eficiencia energética en las políticas de vivienda y hábitat y mejorar las capacidades de gestión del Mvotma en clave de calificación y profesionalización de sus recursos humanos para optimizar su inserción e incidencia socio territorial.

El PQV 2015-2019 priorizó la consolidación de la política de tierras para generar las condiciones de sostenibilidad de la Política de Vivienda y Hábitat. A su vez, mantuvo e incrementó la diversidad de programas e instrumentos con el propósito de revertir las situaciones de precariedad habitacional desde la perspectiva del derecho a la ciudad. Trabajó en coordinación con los gobiernos departamentales para comprometerlos en lo que refiere a la política de tierras en el marco de sus competencias.

INSTRUMENTOS INDISPENSABLES

En el año 2005 se rediseñaron los instrumentos básicos con el objetivo de brindar mayor acceso a la vivienda y garantizar la permanencia sobre los lineamientos de la Ley N° 13.728, Plan Nacional de Vivienda de 1968. Estos son aporte de los destinatarios en forma de trabajo, gestión o capital, y préstamos y subsidios como elementos redistributivos de la riqueza. Se combinaron soluciones de vivienda y se diseñaron nuevos instrumentos, contemplando las capacidades, estructura, trayectorias y ciclos vitales de los hogares, para lograr una mejor atención de los objetivos de equidad social y calidad en las condiciones habitacionales.

La política ha sido transversalizada: presencia territorial del Mvotma (descentralización de trámites y distribución de recursos a través de convenios con las intendencias departamentales); innovación tecnológica (incorporación de sistemas constructivos no tradicionales); mejora de la gestión y articulación interinstitucional; perspectiva de género (creación de la Comisión de Género, convenio con Mides-INMUJERES para dar alternativas habitacionales a mujeres en proceso de salida de violencia doméstica basada en género, nueva ley de cotitularidad de viviendas cooperativas, asignación de presupuesto 121 Igualdad de género); enfoque de derechos (convenio con la Secretaría de Derechos Humanos y AGEV - OPP para la formulación de indicadores de vivienda adecuada como un insumo para el diagnóstico del estado de este derecho en el Uruguay).

Durante el período 2015-2019, el Gobierno contó con herramientas muy sólidas transversales a los programas y acciones para profundizar la política que se venía llevando adelante. Estas son la Ley de Subsidios, la ampliación de la franja de ingresos para el acceso a los programas y la cartera de tierras. También el enfoque de derechos y, en este marco, la igualdad de género.

Ley de Subsidios a la demanda habitacional

La Ley N° 19.588, Sistema de subsidios a la demanda habitacional, sancionada en diciembre de 2017, modificó varias disposiciones de la Ley N° 13.728 y en su artículo 64 definió el subsidio habitacional como “la ayuda estatal directa aplicada a una familia, para acceder a una solución habitacional, que se otorga sin cargo de restitución por parte del adjudicatario. Los aportes que se otorguen como complementos de sueldos y salarios o las prestaciones pagadas por la Seguridad Social, aunque tengan como causal la vivienda serán considerados componentes del ingreso familiar y no subsidios a la vivienda”.

El subsidio a la cuota constituye la innovación más trascendente y 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 y según la composición e ingresos del núcleo familiar.



Ampliación de la franja de ingresos

Una evaluación de la normativa vigente identificó la necesidad de realizar cambios para ampliar el acceso a los programas de vivienda. De acuerdo a la Resolución Ministerial 1573/2017, aprobada el 11 de octubre de 2017, se ajustan los requisitos para postular. La modificación amplía el máximo de ingresos requerido para el acceso a los programas disponibles en el Ministerio, al considerar la integración del núcleo familiar.

El tope de ingreso aceptado se fijó en un máximo de 96 UR (Unidades Reajustables) para familias de cinco o más integrantes. Esta decisión contribuye a ampliar el alcance de las políticas sociales del país que procuran una distribución más justa de los ingresos y de la riqueza.

Cartera de tierras

La Cartera de Inmuebles para Vivienda de Interés Social (CIVIS) se creó legalmente en el marco de la Ley de Rendición de Cuentas y Ajuste Presupuestal del 2008, en la órbita del Ministerio de Vivienda, dentro de la Dirección Nacional de Vivienda, en el entendido de la importancia de disponer de suelo urbano para la concreción de los programas de vivienda.

En este último período se impulsa y mejora de la gestión de la CIVIS lo que se constata en la adquisición de suelo para destinar a programas habitacionales y a cooperativas sin terreno.

Por Resolución Ministerial N° 571/2014 se aprobó el Reglamento de adjudicación de tierras a cooperativas de vivienda de la Cartera de Inmuebles para Viviendas de Interés Social donde se determinan las condiciones en que se realizará el llamado anual a cooperativas sin terreno. Las Cooperativas interesadas que cumplan los requisitos establecidos podrán presentar propuestas que serán analizadas por los técnicos de la CIVIS.

Con la Estrategia Nacional de Acceso al Suelo del Mvotma lanzada en 2018 se prioriza, entre otras líneas, la mejora en la cartera de tierras de las intendencias. Es en este marco que se desarrollan proyectos urbano habitacionales en diversos predios en todo el país.

Enfoque de derechos

La igualdad de género se inscribe dentro de un marco más amplio de reconocimiento de derechos que apunta a acabar con situaciones de vulnerabilidad que hasta ahora no se encontraban explicitadas en la normativa. Para el Estado uruguayo es necesario establecer políticas integrales activas que permitan superar las desigualdades de género desde una perspectiva de derechos humanos. Se puso énfasis en la transversalidad de este enfoque en los programas y acciones.

Uno de los avances normativos del año 2019 fue la aprobación de la modificación de la Ley n° 18.407 de cooperativas propuesta por el Ministerio, en la que se rectifican los artículos 119 y 141 que buscan contemplar la equidad y las situaciones de violencia de género y doméstica. Estas modificaciones tienen que ver con la titularidad compartida de las unidades en el marco de una cooperativa de vivienda y, por otro, a la permanencia de la persona que es víctima de violencia intrafamiliar o de violencia de género. Se pretende que sean ambos integrantes de la pareja los que deban dar su consentimiento para las grandes decisiones que tienen relación con la vivienda, que además es un elemento de uso familiar.

PROGRAMAS

Una vivienda no es solamente una obra de arquitectura. Incluye consideraciones urbanísticas, arquitectónicas, económicas y sociales para asegurar el acceso de la población a ese programa y la permanencia en el mismo.

En este período, el Estado reforzó sus programas de acceso y aumentó el presupuesto destinado. Existen en el marco del Sistema Público de Vivienda diversas herramientas y mecanismos para brindar soluciones de vivienda y abogar por la permanencia.

El Mvotma tiene programas diversos que apuntan a **diseñar e implementar programas habitacionales que contemplen la heterogeneidad de los hogares destinatarios y faciliten el acceso y la permanencia en la solución habitacional.**

El derecho a una vivienda adecuada no significa una vivienda en propiedad para cada familia. Existen diversas formas de acceder a una vivienda adecuada que aseguran la satisfacción de las necesidades de vivienda de una familia (alquiler, usufructo, uso y goce, tenencia, etc.). Lo más relevante de estas diferentes posibilidades es otorgar a las familias certeza jurídica sobre la tenencia segura de su vivienda.

El programa de Vivienda Nueva construida por el Mvotma permite acceder a la compra de viviendas nuevas en distintas zonas del país con un ahorro previo de un 10 u 8% del valor. Se dirige a familias que tengan menores a cargo o estén conformadas por personas con discapacidad. La alternativa para quienes no cuentan con ahorro previo es el programa de alquiler con opción a compra. Esta herramienta permite comprar una vivienda a través del pago de un alquiler, el que se tomará como el ahorro exigido hasta alcanzar el ahorro determinado.

El programa Compra de Vivienda en el Mercado está dirigido a parejas, personas solas o familias y no exige que existan menores a cargo. Los participantes que resulten beneficiados accederán a un préstamo por el valor de tasación establecido con subsidio en la cuota.

A través del programa Compra de Vivienda Promovida se puede acceder a un préstamo de hasta el 90% del valor de la vivienda y contar con ayuda para hacer frente a la cuota mensual mediante un subsidio a la cuota.

Autoconstrucción en Terreno Propio está dirigido a personas que ya cuentan con un terreno. El Ministerio brinda ayuda técnica, asistencia y capacitación durante el transcurso de la obra. Este programa logró una gran adhesión en el interior del país, y en números reales superó las metas planteadas para el PQV en casi un 50%.

El objetivo del programa Cooperativas es facilitar el acceso a la vivienda a través de este sistema, tanto de ayuda mutua como de ahorro previo. Como modalidad de acceso a la vivienda y la permanencia, este es un caso de éxito. Son más de 14.500 viviendas que han sido construidas o estaban en ejecución al 31 de diciembre de 2019, cuando las metas planteadas por el plan quinquenal alcanzaban las 10.000 unidades.



El Mvotma no solo financia la construcción de viviendas cooperativas, sino que además pone a disposición de cooperativas terrenos pertenecientes a la CIVIS. El Mvotma realiza al menos dos llamados anuales a cooperativas que no cuenten con terreno. Quienes cumplan con los requisitos establecidos podrán presentar propuestas que serán evaluadas por los técnicos de la CIVIS según los "Criterios de Evaluación" establecidos.

Facilitar el acceso y la permanencia en la vivienda en la modalidad de alquiler es también cometido del Mvotma. Así es que se profundizó en este período el alcance de las garantías promovidas desde la cartera y se lanzó el plan Piloto de Alquiler Social, en acuerdo con la Intendencia de Montevideo. A través de la garantía común, el Ministerio ofrece certificado de garantías en convenio con la ANV y la CGN. Otro de los programas de garantía de alquiler pone el foco en los jóvenes.

En el año 2018, se sancionó la Ley n° 19.676, relativa a los inmuebles urbanos vacíos y degradados, que declara el interés general por el cumplimiento de los deberes relativos a la propiedad inmueble urbana. El objetivo es evitar y revertir los procesos en los que se combinen las situaciones de vacío y degradación de inmuebles urbanos. En sus seis capítulos define qué se considera inmueble vacío y degradado, la situación de ruina o deterioro, la edificación paralizada o los inmuebles en situación de baldío, el informe técnico, así como la intimación, declaración y venta judicial.

En una alianza estratégica con la Intendencia de Montevideo, el Mvotma avanzó en la planificación e implementación de un plan piloto de Alquiler social, llamando a licitación para la construcción de vivienda pública para alquiler en cuatro predios en la Ciudad Vieja de Montevideo. Este proyecto se realiza a través del Programa de Mejoramiento de Barrios y recibe financiación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Por otra parte, el Mvotma debe **desarrollar e implementar acciones y programas que fomenten la participación del sector privado en el aumento del stock habitacional, de manera que incida en el mercado de alquileres.**

Para promover la inversión privada se sancionó en agosto de 2011 la Ley n° 18.795 de acceso a la vivienda de interés social que prevé beneficios tributarios a los inversores privados. Esta regulación contempla proyectos de inversión vinculados a la construcción, refacción, ampliación o reciclaje de inmuebles con destino a vivienda de interés social, tanto en el caso en que los referidos inmuebles tengan por destino la enajenación, como cuando sea este el arrendamiento o al arrendamiento con opción a compra (proyectos destinados a la adquisición de viviendas de interés social construidas, refaccionadas, ampliadas o recicladas al amparo de la presente normativa para su posterior arrendamiento) y también fomenta actividades específicas asociadas a la mejora en las condiciones de oferta y demanda de viviendas de interés social.

En 2017 se aprobó una nueva reglamentación de la aplicación de la ley de Acceso a la Vivienda de Interés Social. La Resolución Ministerial n° 434/2017 modificó aspectos que refieren a la localización de los proyectos, la planificación territorial, la venta de unidades promovidas y para arrendar. La iniciativa potenció el desarrollo urbano y las áreas con acceso a infraestructura y servicios.

Otro de los cometidos del Mvotma es **rehabilitar áreas degradadas del tejido formal e informal a través de acciones integrales desde la escala de la vivienda al espacio urbano, en consonancia con los planes locales de ordenamiento territorial.** En este sentido, se ha realizado una fuerte alianza con la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, en concordancia con los lineamientos

de la Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano y en profundo diálogo con las intendencias departamentales, promoviendo proyectos urbano habitacionales en predios en desuso o degradados que posibilitan la inclusión de viviendas en espacios de la ciudad que permiten el ejercicio del derecho a la ciudad, por la cercanía a servicios.

El proyecto que se construye en el predio de la ex Paylana fue el fruto del trabajo conjunto con la intendencia departamental de Paysandú, y un esfuerzo interinstitucional para que las cuatro manzanas que durante años permanecieron abandonadas, a partir del cierre de la industria sanducera, encontraran nuevo destino. Al cierre de este ejercicio, ocho cooperativas tienen ya la titularidad de sus terrenos, mientras que BPS, UTEC, UTU y el Mides tienen definidos proyectos en el predio. En Montevideo son dos los ejemplos que destacan: la antigua playa de estacionamiento de Raincoop, en el barrio La Unión, y el espacio que ocupara el Gasómetro en pleno barrio Sur. Los proyectos urbano habitacionales prevén no solo viviendas, en diversas modalidades, sino también un centro CAIF para la atención de la primera infancia y espacios culturales y recreativos, plazas y áreas comunes. En ambos casos, la interinstitucionalidad juega un rol fundamental para dar sostenibilidad y cobertura integral al proyecto.

El Plan Nacional de Relocalizaciones (PNR) es una herramienta que trabaja en concordancia con la rehabilitación de áreas degradadas urbanas, pero sobre todo interviene con el fin de mejorar la calidad de vida y de salud de la población asentada en terrenos inundables y contaminados mediante su realojo, favoreciendo su integración socio-territorial. Se lleva adelante a través de convenios con las intendencias departamentales. El Mvotma aporta el financiamiento y la asistencia técnica, mientras que los gobiernos departamentales son quienes destinan terrenos para realojar a las familias y presentan un proyecto para brindar infraestructura de saneamiento, alumbrado, agua potable y electricidad.

Para realojar a las familias se ofrece un conjunto de alternativas que incluye la relocalización en viviendas usadas. Con esto se busca brindar una solución a la medida de las familias involucradas, permitiendo procesos de integración social.

Para revertir las situaciones de precariedad socio-habitacional de los sectores de mayor vulnerabilidad el Mvotma se vale de dos programas muy valiosos que abordan la problemática con un trabajo integral. El Programa de Mejoramiento de Barrios está enfocado en los asentamientos irregulares, donde la precariedad no solo es habitacional sino legal. El Plan Juntos es un programa sociohabitacional integral que no solo trabaja con familias en la construcción o reconstrucción de su vivienda, sino que promueve capacidades para empoderarlas. Aborda casos dispersos, en su mayoría derivaciones del Mides (programa Cercanías, Uruguay Crece Contigo, etc.), que reciben apoyo integral en documentación, educación, oficios, salud dental e impulso para emprendimientos con el fin de consolidar herramientas para la sostenibilidad. El intercambio a través de los grupos es fundamental para consolidar la experiencia y la participación permite el acceso a mayor información sobre los derechos, un factor indispensable para el pleno ejercicio de los derechos.

En 2016 se incorporó el Plan Juntos al Mvotma, lo que fortaleció las intervenciones destinadas a revertir la precariedad urbano habitacional de familias de muy bajos ingresos, dando una respuesta con perspectiva comunitaria a la demanda dispersa.

El objetivo del Plan Juntos apunta a trabajar con la población que reside en las áreas territoriales críticas con un enfoque colectivo, de manera de poder atender las distintas necesidades de refacciones y mejoras de vivienda, las que se presentan de manera dispersa. Realiza esta tarea en coordinación con los Programas de Proximidad del Mides: Cercanías, Uruguay Crece Contigo y Jóvenes en Red, atendiendo las especificidades que presenta cada grupo familiar. La propuesta implica autoconstrucción y ayuda mutua por parte de las familias participantes, y en simultáneo promueve la elaboración de un proyecto de carácter colectivo y comunitario.

El Programa de Mejoramiento de Barrios tiene la finalidad de mejorar la calidad de vida de la población que reside en asentamientos irregulares, alentando su integración sociourbana. Para realizarlo coordina aquellas políticas gubernamentales destinadas a la reducción de la pobreza urbana mediante la introducción de cambios urbanís-



ticos y promoviendo mecanismos de acceso y mejora en la vivienda. Asimismo, articula acciones conjuntas entre el sector público y las organizaciones de la sociedad civil, tendientes a la organización barrial comunitaria.

En el año 2018 se sancionó la Ley n° 19.661 referente a la creación del Instituto de Desalojos Colectivos y modificaciones al Instituto de la Prescripción Adquisitiva Quinquenal consagrada en la Ley n° 18.308 (ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible), que acorta el plazo para la prescripción. Los desalojos colectivos se entienden como aquellas acciones que tienen como objetivo desalojar a cinco o más núcleos familiares que se encuentren ocupando un mismo inmueble o un conjunto de inmuebles que conforman un mismo asentamiento o edificio. Al presentar la demanda de desalojo colectivo, el accionante deberá acompañar y acreditar un proyecto sobre las obras o destino que le dará a él o los inmuebles. El proceso judicial debe determinar si el proyecto o destino es viable y asegurar de que garantice que estos no serán nuevamente abandonados y objeto de ocupaciones precarias.

Se crea el Instituto de desalojo colectivo y las modificaciones a las prescripciones adquisitivas quinquenales tienen una doble finalidad. Por un lado, velar por el cumplimiento de las obligaciones del propietario del inmueble y por otro lado atender la situación de las familias que allí se encuentran en calidad de ocupantes precarios o poseedoras.

En este marco, en octubre de 2019, la Resolución Ministerial 1520/2019 define que se entiende por situación de Precariedad Habitacional que contempla: el concepto de vivienda inadecuada desde una perspectiva no solo material sino también dimensional y funcional, la situación de hacinamiento, los servicios de infraestructura insuficientes y la situación de incertidumbre respecto a la permanencia en el predio y/o edificio. Al mismo tiempo, la Resolución Ministerial 1518/2019 garantiza la asistencia técnica para el acceso a la vivienda a personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad socio económica.

Mejorar la calidad de vida de la población **que vive y/o trabaja en el medio rural, con énfasis en los sectores más vulnerables**, es otra tarea que asume el Ministerio y se apoya en Mevir, que es el principal actor en el territorio y en las localidades más pequeñas.

El hábitat rural y en las pequeñas localidades tiene una enorme importancia social y productiva. Las políticas públicas deben brindar en forma integral condiciones de vida adecuadas y en conexión con el mundo actual. El nuevo despliegue de MEVIR en el territorio promueve este espíritu sin perder el foco en las pequeñas localidades, acompañando las unidades productivas y las obras de infraestructura.

MEVIR actúa en el territorio con la participación de los pobladores, en la generación de vivienda nueva, en la mejora y ampliación de viviendas existentes, unidades para la producción e infraestructura de agua, saneamiento y electrificación. En estos últimos 5 años se ha profesionalizado y su acción es más efectiva; se han superado las 6.000 viviendas, de los más de 31.000 "horneros" que lleva contabilizados la institución en sus más de 50 años.

RESULTADOS DEL QUINQUENIO

Sistema Público de Vivienda (SPV) ejecutó todos sus programas habitacionales de acuerdo a la planificación presupuestal en aplicación de las políticas definidas en el PQV 2015-2019, alcanzando un alto nivel de ejecución y de cumplimiento de metas.

En relación a la atención a la situación de los sectores sociales más vulnerables, con problemas severos de precariedad urbano-habitacional, el PMB, el Plan Juntos y el Plan Nacional de Relocalizaciones (PNR) continuaron trabajando en forma coordinada con otras instituciones y con las intendencias departamentales, para optimizar y profundizar la respuesta. Desde el PMB el abordaje es integral (infraestructuras, servicios y equipamientos básicos) en los barrios y asentamientos precarios, mientras que el PNR viabiliza las soluciones habitacionales y proyecta relocalizaciones para afectados por inundaciones recurrentes o asentamientos en predios contaminados.

El déficit de vivienda es un criterio normativo que integra un componente cuantitativo y uno cualitativo; se entiende por déficit cuantitativo el número de viviendas nuevas que se debería incorporar para que a cada hogar le corresponda una vivienda, mientras que el déficit cualitativo está integrado por todas aquellas viviendas que presentan alguna inadecuación constructiva, de acceso a servicios básicos o de hacinamiento. Se ha estimado para 2011 el déficit cuantitativo en 51.889 unidades y el cualitativo en 169.563 hogares, que representan, respectivamente un 4,7% y un 15,4% del total de hogares del país. Los cálculos se han realizado por Dinavi sobre base de los datos del censo de población y vivienda de 2011.

Soluciones habitacionales terminadas y en ejecución por programas

PROGRAMAS 2015-2019			
	Terminadas	En ejecución	Terminadas y En Ejecución
NUEVAS SOLUCIONES HABITACIONALES	17.660	9.873	27.533
ACCIONES SOBRE EL STOCK	25.780	2.416	28.196
ALQUILERES	8.719	1.107	9.826
PROGRAMA MEJORAMIENTO DE BARRIOS	1.091	8.431	9.522
TOTAL SOLUCIONES Mvotma	53.250	21.827	75.077

Fuente: División Evaluación – Dinavi - Mvotma

PROGRAMA	SOLUCIONES HABITACIONALES							
	2015	2016	2017	2018	2019	2019	2015-2019	2015-2019
	Terminadas	Terminadas	Terminadas	Terminadas	Terminadas	En ejecución	Terminadas	Terminadas y en ejecución
NUEVAS SOLUCIONES HABITACIONALES	3.018	3.364	3.913	3.558	3.807	9.873	17.660	27.533
Cooperativas	1.273	1.173	1.659	1.487	1.876	6.890	7.468	14.358
Construcción de viviendas	125	0	176	85	173	724	559	1.283
Construcción de viviendas para BPS	30	32	51	87	215	84	415	499
Autoconstrucción asistida	189	654	409	618	503	586	2.373	2.959
Vivienda en pequeñas localidades	863	563	618	621	614	445	3.279	3.724
Préstamos/ subsidios para adquisición de vivienda	244	500	340	222	15	0	1.321	1.321
Relocalizaciones	294	442	660	438	411	1.144	2.245	3.389
ACCIONES SOBRE EL STOCK	884	8.566	5.401	6.751	4.178	2.416	25.780	28.196
Préstamos y subsidios para refacción, mejora y ampliación	269	3.706	1.596	307	349	1.493	6.227	7.720
Mejora habitacional hogares extrema vulnerabilidad - Plan Juntos	272	276	248	1.346	174	749	2.316	3.065
Viviendas BPS	0	4.381	3.413	4.796	3.143	0	15.733	15.733
Reparaciones vivienda en pequeñas localidades	343	203	144	302	512	174	1.504	1.678
ALQUILERES	738	1.921	2.310	2.007	1.743	1.107	8.719	9.826
Contratos firmados - FGA	738	1.921	2.310	2.007	1.743	0	8.719	8.719
Subsidio de alquiler para pasivos	0	0	0	0	0	1.107	0	1.107
PROGRAMA MEJORAMIENTO DE BARRIOS	141	0	729	12	209	8.431	1.091	9.522
Hogares beneficiarios	141	0	729	12	209	8.431	1.091	9.522
TOTAL SOLUCIONES Mvotma	4.781	13.851	12.353	12.328	9.937	21.827	53.250	75.077

Resultados a la vista

Entre los años 2015 y 2019 se alcanzó, por el conjunto de los programas del Mvotma, un total de 53.250 soluciones habitacionales, el 33% son viviendas nuevas en distintas modalidades, el 48% acciones sobre el stock, el 16% contratos de alquiler firmados a través del Fondo de Garantía de Alquileres y el 2% corresponden a hogares beneficiarios de proyectos finalizados a través del Programa Mejoramiento de Barrios (PMB). Al finalizar el año 2019 existe un total de 21.827 soluciones habitacionales en ejecución, el 5% son viviendas nuevas a través de distintas modalidades, el 11% acciones sobre el stock, aproximadamente el 39% corresponde a subsidios de alquiler para pasivos en cartera y el 38% son hogares beneficiarios de proyectos en distintas etapas de ejecución a través del Programa Mejoramiento de Barrios.

En términos cuantitativos, la meta quinquenal establecida preveía la construcción de 23.500 nuevas soluciones habitacionales y superó las 27.500 unidades nuevas entre las finalizadas y en ejecución. Desde este punto de vista se destacan los resultados obtenidos a través del programa Cooperativas que superó en un 40% la meta, las acciones de MEVIR en las localidades de menos de 5.000 habitantes y el desempeño del PNR entre aquellos programas destinados a revertir la precariedad urbana habitacional, que superó la meta establecida en casi un 40%.

El programa Alquileres en el quinquenio tuvo un desempeño por encima de la meta en un 40%, a la vez que el programa de Vivienda promovida- que fomenta la inversión privada- recibió un 40% más de lo planificado.

Este avance se visualiza en el cuadro síntesis, en el que se muestra desagregado por programas el número de soluciones habitacionales terminadas y en ejecución en los años 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019 y el acumulado final al 31 de diciembre de 2019.



Cooperativas

Desde el año 2010 se registra un crecimiento sostenido de los préstamos otorgados a cooperativas. En los años 2012 y 2013 se observa un aumento en la cantidad de préstamos a partir del cambio en la reglamentación, que habilita el acceso universal al sistema cooperativo y garantiza la transparencia en la adjudicación de préstamos a través de dos sorteos anuales.

En la actualidad, el programa Cooperativas registra la mayor cantidad de viviendas terminadas y en ejecución. Entre los años 2015 y 2019, se finalizaron obras en 215 cooperativas – 7.468 viviendas en todo el país, el 44% en el departamento de Montevideo y el 56 % en el interior del país. Al 31 de diciembre del año 2019 existen 215 cooperativas en construcción – 6.890 viviendas en todo el país; el 36% se ubica en Montevideo y un 64% en el interior del país.

Año	Cooperativas	Viviendas
2015	41	1.273
2016	38	1.173
2017	44	1.659
2018	42	1.487
2019	48	1.876
Total	163	7.468

Fuente: División Evaluación con información de ANV

Construcción de viviendas por el Mvotma

Desde el año 2015 se han finalizado 559 viviendas construidas en los departamentos de Colonia, Durazno, Maldonado, Montevideo, Rocha, Salto y Tacuarembó. Al 31 de diciembre de 2019 se encuentran en ejecución 724 viviendas, 28 en departamento de Canelones, 500 distribuidas en 11 CHs en el departamento de Montevideo, 40 en el departamento de Paysandú, 37 en el departamento de Río Negro distribuidas en 2 complejos habitacionales (CHs), 40 en Salto, 39 en San José, 20 en el departamento de Soriano, y 20 en Tacuarembó.

Construcción de Viviendas para Pasivos

Este programa está dirigido a pasivos que no cuentan con una solución habitacional y perciben una jubilación o pensión contributiva del BPS de hasta un máximo de 12 UR. Las modalidades de acceso al programa son: vivienda para uso y goce y subsidio de alquiler.

Entre los años 2015 y 2019 fueron finalizadas 415 viviendas distribuidas en los departamentos de Florida, Lavalleja, Maldonado, Montevideo, Paysandú, Rivera, Salto, San José y Soriano.

Año	CHs	Viviendas
2015	3	30
2016	3	32
2017	3	51
2018	3	87
2019	6	215
Total	18	415

Fuente: División Evaluación con información de ANV

Autoconstrucción asistida

La modalidad de Autoconstrucción en Terreno Propio está dirigida a hogares cuyo titular o titulares sean perceptores de ingresos y cuenten con un terreno en propiedad o cedido por un familiar. El préstamo que se otorga es de hasta 250.000 UI a pagar hasta en 15 años con un interés mínimo y la posibilidad del subsidio a la cuota. Cada hogar recibe asesoramiento por parte de un equipo técnico (arquitecto/a, trabajador/a social, idóneo en construcción) durante el proceso de obra.

A través de este programa se han finalizado 1.246 viviendas en el período 2015-2019. Al finalizar el año 2019, se encuentran en ejecución 390 obras en distintos departamentos del país.

Obras terminadas y en ejecución – AT Propio

Departamento	Terminadas					En ejecución Diciembre 2019
	2015	2016	2017	2018	2019	
Artigas	8	58	51	102	100	71
Canelones	0	3	0	25	35	22
Cerro Largo	4	15	10	28	16	38
Colonia	0	21	6	21	15	48
Durazno	0	3	3	19	11	5
Flores	0	0	1	2	2	10
Florida	3	15	25	31	11	22
Lavalleja	0	3	5	3	0	9
Maldonado	3	6	0	12	12	12
Montevideo	0	17	5	6	1	11
Paysandú	1	8	13	27	42	21
Río Negro	3	4	3	12	6	5
Rivera	4	3	0	10	7	10
Rocha	0	2	0	4	2	2
Salto	5	33	29	54	72	24
San José	5	0	14	14	16	31
Soriano	1	2	1	2	0	0
Tacuarembó	7	12	33	37	23	36
Treinta y Tres	1	3	7	8	9	13
Total	45	208	206	417	380	390

Fuente: División Evaluación con División Articulación y Gestión de SH

Autoconstrucción en terreno público

La modalidad de este programa en terreno público se ejecuta a través de convenios con las Intendencias Departamentales. Desde el año 2010, el Mvotma firmó un total de 36 convenios con intendencias departamentales para la construcción de viviendas nuevas, de los cuales 8 fueron firmados entre los años 2015 y 2019.

Del total de convenios en gestión hay 26 finalizados en la gestión actual, al finalizar el año 2019 existen 4 convenios en ejecución en varios departamentos del país.

El total de viviendas finalizadas durante los años 2015 y 2019 ascienden a 1.117, y a fines del año 2019 hay 196 en ejecución.

Vivienda rural y pequeñas localidades

Este programa contribuye a la construcción de un hábitat sostenible de la población que vive y/o trabaja en el medio rural, en el marco de las políticas de desarrollo integral, apoyando a MEVIR en el cumplimiento de sus objetivos estratégicos.

Desde el año 2015 al 31 de diciembre de 2019, MEVIR finalizó 3.279 intervenciones que incluyen viviendas nucleadas, unidades productivas y otras construcciones (merenderos, escuelas, etc.). Al cierre del año, hay 445 unidades de construcción en ejecución.

Viviendas terminadas y en ejecución – MEVIR

Departamento	Terminadas					En ejecución Diciembre 2019
	2015	2016	2017	2018	2019	
Artigas	51	31	12	67	64	9
Canelones	83	48	143	54	169	20
Cerro Largo	41	0	0	0	1	109
Colonia	9	45	56	17	5	0
Durazno	111	54	2	9	12	5
Flores	10	0	8	0	0	0
Florida	44	1	0	63	37	6
Lavalleja	164	41	64	35	40	4
Maldonado	2	31	49	0	3	7
Montevideo	22	0	0	0	0	0
Paysandú	40	8	0	78	40	62
Río Negro	0	39	26	10	4	2
Rivera	0	0	72	182	51	4
Rocha	44	0	0	0	107	44
Salto	55	33	4	6	8	63
San José	77	162	8	9	7	24
Soriano	85	12	31	50	6	35
Tacuarembó	18	50	15	40	60	51
Treinta y Tres	7	0	128	1	0	0
Total	863	563	618	621	614	445

Fuente: División evaluación con información MEVIR

Préstamos/subsidios para la adquisición de vivienda

En el transcurso de esta gestión 1.321 familias han accedido a la compra de una vivienda en el mercado, a través de préstamos con subsidio a la cuota en dos modalidades: Préstamo FONAVI con subsidio a la cuota y Crédito Hipotecario con subsidio a la cuota. Esta última modalidad incluye a las viviendas construidas en el marco de la Ley N° 18.795 destinadas a llamado público.

Departamento	Préstamos escriturados				
	2015	2016	2017	2018	2019
Artigas	1	5	2	3	
Canelones	24	59	29	17	
Cerro Largo	21	31	0	7	1
Colonia	0	10	20	5	
Durazno	12	19	11	1	
Flores	6	8	2	2	1
Florida	2	4	8	1	
Lavalleja	8	10	6	2	
Maldonado	0	32	9	11	1
Montevideo	104	197	152	138	8
Paysandú	0	11	14	1	
Río Negro	10	9	4	2	1
Rivera	6	10	1	4	1
Rocha	7	8	12	1	1
Salto	0	17	29	1	
San José	13	26	14	8	1
Soriano	13	18	15	8	
Tacuarembó	12	19	9	8	
Treinta y Tres	5	7	3	2	
Total	244	500	340	222	15

Fuente: División Evaluación con información - División Articulación y Gestión de soluciones

Relocalizaciones

Los proyectos de relocalización están diseñados para atender de forma integral a población en situaciones de especial vulnerabilidad. Desde el año 2010, el Mvotma ha gestionado 55 convenios con Intendencias departamentales, de los cuales 19 fueron firmados en este período de gobierno. Del total de convenios firmados hay 34 finalizados, y a fines de 2019 hay 21 convenios en ejecución.

El total de relocalizaciones finalizadas entre los años 2015 y 2019 ascienden a 2.245 y a fines de 2019 hay 1.144 hogares en proceso de relocalización.

ACCIONES SOBRE EL STOCK

Préstamos con subsidio para refacción, mejora y ampliación

Desde el año 2010, el Mvotma ha gestionado un total de 47 convenios para mejora del stock habitacional con las intendencias departamentales, de los cuales 13 fueron firmados en la gestión actual. En lo que respecta a esta gestión, al 31 de diciembre de 2019 hay 26 convenios finalizados y 14 en ejecución. Durante los años 2015 y 2019 se otorgaron un total de 7.720 préstamos con subsidio parcial o total. Al cierre del año 2019, hay aproximadamente 1.493 préstamos que se consideran "en ejecución".

Mejora habitacional de hogares en extrema vulnerabilidad

Entre los años 2015 y 2019 se finalizaron un total de 2.366 intervenciones de mejora habitacional para hogares en situación de extrema vulnerabilidad. Al cierre del año 2019, había 749 intervenciones en ejecución a través del Plan Juntos.

En el año 2015 se finalizaron 272 intervenciones (50 a través) del Convenio con ANV. En el año 2016 fueron 276 las intervenciones finalizadas, 243 a través de Plan Juntos y 33 a través del Convenio con ANV. En el año 2017 se finalizaron 248 intervenciones, todas a través del Plan Juntos. En el año 2018 la cantidad de intervenciones finalizadas es de 1.346¹, 343 a través del Plan Juntos y 1.003 a través de otras modalidades: Cooperativas sociales, SUNCA, autoconstrucción, empresa constructora, convenio con ANV y convenio con MEVIR. En el año 2019 se finalizaron 174 intervenciones y se encuentran en ejecución 749.

¹ La diferencia con respecto a años anteriores es que se lograron sistematizar las intervenciones finalizadas en otros años que y se contabilizan en 2018.



Mejora habitacional – hogares en extrema vulnerabilidad

Departamento	Terminadas 2015	Terminadas 2016	Terminadas 2017	Terminadas 2018	Terminadas 2019	En ejecución Dic - 2019
Artigas	0	0	12	1	0	0
Canelones	28	21	14	189	9	32
Cerro Largo	13	13	14	17	0	11
Colonia	0	0	2	46	0	0
Durazno	0	0	16	25	0	0
Flores	0	0	0	8	0	1
Florida	0	0	2	48	4	7
Lavalleja	0	0	0	1	0	0
Maldonado	0	0	0	0	25	0
Montevideo	164	177	99	371	89	613
Paysandú	1	0	24	53	9	39
Río Negro	4	13	10	25	10	10
Rivera	1	5	0	120	8	3
Rocha	0	8	0	6	0	0
Salto	5	0	0	79	0	19
San José	11	0	28	170	0	0
Soriano	0	0	0	26	0	0
Tacuarembó	9	4	0	42	10	4
Treinta y Tres	1	2	27	106	6	10
Convenio con ANV	50	33	0	-	-	-
Sin Información de Dpto		0	12	13	4	-
Total	322	276	248	1346	174	749

Fuente: Plan Juntos y Área Planificación y Gestión de soluciones habitacionales.

Reparaciones en viviendas para pasivos

Las reparaciones realizadas en los años 2016 y 2019 en viviendas para pasivos suman un total de 15.733 que se distribuyen de la siguiente manera:

Tipo de reparación	Cantidad			
	2016	2017	2018	2019
Puesta a punto	366	552	551	
Mantenimiento	2.307	882	1.467	
Urgencia	1.708	1.979	2.772	
Arreglos Mayores	-	-	6	-
Total	4.381	3.413	4.796	3.143

Fuente: BPS

Vivienda rural y pequeñas localidades

Entre los años 2015 y 2019 se realizaron 1.504 reparaciones en viviendas de los programas de Mevir en el medio rural y en pequeñas localidades de todos los departamentos del país. Al 31 de diciembre de 2019 se encuentran en ejecución 174 reparaciones.



Reparaciones terminadas y en ejecución – MEVIR

Departamento	2015	2016	2017	2018	2019	En ejecución diciembre 2019
Artigas	7	12	3	1	8	8
Canelones	64	10	5	11	38	8
Cerro Largo	7	62	31	5	2	1
Colonia	11	0	9	35	23	0
Durazno	6	0	14	55	29	0
Flores	0	4	1	1	0	0
Florida	91	27	6	50	70	8
Lavalleja	12	2	2	3	37	127
Maldonado	6	0	2	9	31	0
Montevideo	0	0	0	0	1	0
Paysandú	35	28	7	14	14	1
Río Negro	20	1	1	1	3	1
Rivera	36	8	24	4	3	0
Rocha	16	0	1	0	4	0
Salto	18	44	2	53	30	8
San José	1	3	1	12	20	0
Soriano	6	1	1	2	11	6
Tacuarembó	3	2	32	0	51	5
Treinta y Tres	3	0	2	46	137	1
Total	343	203	144	302	512	174

Fuente: División Evaluación con información MEVIR

ALQUILERES

La Política de Alquileres consiste en el desarrollo de instrumentos para garantizar el alquiler como una opción accesible para distintos tipos de hogar con ingresos medios y medio-bajos. Tiene alcance nacional con la CGN como socia en la ejecución del programa y la ANV en la gestión en los departamentos del interior del país. Desde su creación en el año 2008 hasta la fecha, se registra un crecimiento en la demanda de este programa. Si bien la mayor cantidad de solicitudes se realizan en el área metropolitana, año a año aumentan en el resto del país. Entre los años 2015 y 2019 se firmaron un total de 8.719 contratos de garantía de alquiler, el 89% de los contratos firmados fueron en el departamento de Montevideo¹.

Contratos Firmados - FGA

Año	Contratos firmados
2015	738
2016	1921
2017	2310
2018	2007
2019	1743
Total	8.719

Fuente: GAPEV

¹ La diferencia en la cantidad de contratos firmados entre los años 2015 y 2016 responde a cuestiones vinculadas a la transferencia de información de CGN a Dinavi; en el año 2015 CGN hizo un cambio en su sistema informático y la información a la que se pudo acceder fue parcial. La diferencia se incluyó en el año 2016.

PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE BARRIOS

Entre los años 2015 y 2019 se finalizaron 8 proyectos para un total de 1.091 hogares beneficiarios y al finalizar el año 2019 hay 20 proyectos en distintas fases de ejecución que tendrán 8.431 hogares beneficiarios. En el año 2015 se finalizó 1 proyecto en Maldonado – San Antonio III que suma un total de 141 hogares beneficiarios. Posteriormente el PMB agregó el proyecto finalizado 6 de diciembre Sur, en el departamento de Montevideo, con un total de 160 hogares beneficiarios.

En el año 2017 se finalizaron 3 proyectos que suman un total de 729 hogares: regularización del asentamiento Las Láminas en Artigas (179 hogares) y en Montevideo el asentamiento Asociación Civil Esperanza en Montevideo (306 hogares) y los 3 asentamientos El Apero y Nuevo Colón (244 hogares). En 2018 se completó Tacuarí que benefició a 12 hogares. En el año 2019 se finalizaron 2 proyectos en Montevideo: El Tanque - Villa Prosperidad (2 asentamientos - 124 hogares) y asentamiento Mailhos (85 hogares).

Al finalizar el año hay 4 proyectos en fase de formulación: en Canelones: asentamiento Nueva Esperanza – Solymar (158 hogares) y los asentamientos Cofrisa y Talca (400 hogares), en Montevideo los asentamientos Nuevo Amanecer y Los Reyes (765 hogares) y los tres asentamientos Matilde (201 hogares). Por otra parte, están en fase de licitación 2 proyectos: en Montevideo: Campichuelo Itapé (53 hogares) y en Canelones los 3 asentamientos Muestra Canelones (1.950 hogares).



FRANCISCO BELTRAME

Presidente de la Agencia Nacional de Vivienda

¿CUÁL FUE LA MIRADA DE LAS POLÍTICAS LLEVADAS ADELANTE EN ESTA GESTIÓN?

Para promover el derecho a la vivienda, fue condición necesaria el cambio en la política, orientándola hacia la universalización del acceso a la vivienda en la atención a la población, que comparte las dificultades para acceder a una vivienda a través de los mecanismos existentes en el mercado. La política actual ubica al factor humano en un papel preponderante.

DE ACUERDO A LOS OBJETIVOS PLANTEADOS, ¿LA AGENCIA ALCANZÓ LAS METAS? ¿CUÁLES FUERON LOS LOGROS Y DESAFÍOS?

Dentro de los principales logros se destaca la gestión de 54.176 créditos que fueron transferidos como resultado de la reestructura del BHU, pertenecientes a las carteras social y comercial, con características problemáticas. De ese total, el 44% (23.848) ha cancelado su deuda como resultado de las políticas aplicadas. Del universo de créditos que aplicaban para la política de quitas (29.582), el 92% de las familias ya adhieron a la misma, totalizando 27.212 casos.

Por otra parte, el “Programa de Recuperación Urbana y Social” busca generar soluciones habitacionales mediante la gestión de los inmuebles transferidos, a través de los diferentes fideicomisos desde el BHU a la ANV –en su carácter de agente fiduciario (administrador)-, así como a partir de la rotación natural de la cartera y de la recuperación de créditos. Es un aspecto central la racionalización de los recursos públicos, ya que son viviendas de propiedad del Estado que estaban vacías y que se repararon y se comercializaron con planes que facilitan el acceso. Hasta el momento se han comercializado 2.119 viviendas con esas características. Como administradora de las carteras de inmuebles provenientes del BHU, la ANV aporta nuevas viviendas a la sociedad, considerando el valor que conlleva la recuperación urbana del entorno el finalizar la construcción de inmuebles que se presentaban como estructuras inconclusas en la ciudad. En esa línea se concretó la culminación del programa “Altos del libertador” –la ex Fábrica de Alpargatas- que significó 387 nuevas viviendas para la zona. A su vez, también se han comercializado otras catorce estructuras inconclusas que representan 612 viviendas.

Otro aspecto a destacar es el acompañamiento de los diferentes y crecientes programas del Mvotma, tanto en los aspectos técnicos, administrativos como financieros.

¿CUÁL ES LA PRINCIPAL FORTALEZA DE QUE LA ANV SE ENMARQUE EN EL SPV?

La reestructura institucional del sistema público de vivienda significó reposicionar a la Dinavi como rectora y encargada del diseño de las políticas, la incorporación del PMB y el Plan Juntos a una lógica institucional, las articulaciones con Mevir en el medio rural y con el BPS en la atención a pasivos. La reestructura también supuso la creación de un servicio descentralizado, la ANV que se especializa en la gestión y ejecución de programas habitacionales bajo las directivas de la Dinavi. Allí radica la fortaleza, en la coordinación y articulación de las políticas. A su vez, y como resultado de la capitalización del Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), la ANV también opera como agente fiduciario de once fideicomisos que surgieron como parte de la reestructura de dicho banco. Con esta reorganización y capitalización el BHU volvió a integrarse como un banco específico para la concesión de créditos hipotecarios a las familias.



CECILIA CAIRO

Coordinadora del Programa de Mejoramiento de Barrios y Plan Juntos

¿DE ACUERDO A LOS OBJETIVOS QUE SE PLANTEARON, SE ALCANZARON LAS METAS? ¿PRINCIPALES LOGROS Y DESAFÍOS?

La fortaleza es que los recursos se potencien (...) Significa que cada una de las acciones que se lleva adelante, no solo en nuestro Ministerio, sino también en el resto del Estado, se define en función de la integralidad. Que esa institucionalidad articule y funcione es muy importante para la gente porque en realidad lo que nos propusimos durante estos 5 años es que las políticas partan desde la gente y no desde el Ministerio. Lleva más tiempo, sin duda, pero también fortalece la política y los vecinos se sienten parte de las decisiones que tomamos. Aporta a la democracia de verdad y a la participación, conocimiento, información y poder para resolver. El proceso lleva más tiempo, pero potencia las políticas en el territorio y de alguna manera da fortaleza a los vecinos para saber que el día que nosotros no estemos, el día que hayamos finalizado esa intervención ellos pueden seguir peleando por otras cosas que faltan. Con la integralidad el ciudadano tiene que ser el centro. El centro de las políticas del Ministerio de Vivienda durante estos 5 años, muchas veces con éxito, otras con menos, fue el ciudadano.

¿CUÁL CREE QUE ES LA PRINCIPAL FORTALEZA DE QUE PLAN JUNTOS INTEGRE EL SISTEMA PÚBLICO DE VIVIENDA?

Si alcanzamos las metas quinquenales te diría que sí; si eso es suficiente te digo que no... La vivienda es la excusa perfecta para trabajar otras cosas que las familias precisan. Casi siempre son mujeres solas con hijos... La vivienda es necesaria pero no es suficiente. Tenemos programas de educación para familias que no terminaron primaria, un 12% de los casos. Otros están en el proceso de finalizar el ciclo básico y otros que hoy están en la Universidad. Yo creo que esto es un aporte para que la educación sea para todos y no para algunos. Se trabaja en proyectos productivos, promoviendo emprendimientos, con el fin de generar una fuente laboral que les permita sostener la vivienda y la familia, lo que todos buscamos, que una familia que estuvo en una situación de precariedad importante y fuera de todo el sistema, el que creamos como sociedad, termine entrando y sintiéndose parte de éste.

SOBRE EL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE BARRIOS

Este programa recibe un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que corresponde en cada quinquenio a unos 100 millones de dólares. Se trabaja en conjunto con la ciudadanía. Estos proyectos son propuestos por las intendencias. Se realiza un censo y al final existe una votación de ese anteproyecto en la que el 70 % de los vecinos tiene que votar afirmativo porque si no el proyecto no se lleva adelante. Estamos trabajando en asentamientos muy grandes donde por suerte el Mvotma entendió que para poderlos efectivizar de verdad necesitábamos incluir otro programa que trabajara con nosotros que es el Plan Nacional de Relocalizaciones porque el número de realojos es muy grande. Son procesos de mucho tiempo, pero en realidad hoy estamos viendo las obras y en un futuro se verán otras que gestamos y que van a ser finalizadas con el próximo gobierno porque la integralidad también significa continuidad. La continuidad es lo que nos permite a nosotros decir que no trabajamos por cinco años.



CECILIA BIANCO

Presidenta de Mevir

¿CUÁL FUE LA MIRADA DE LAS POLÍTICAS LLEVADAS ADELANTE DURANTE ESTA GESTIÓN?

Comenzamos el quinquenio reflexionando sobre el medio rural, los cambios que se venían observando y la necesidad de adaptarse, desde las políticas públicas, a la nueva realidad. De esta manera surgen los Planes Integrales de Proyectos Locales, en los que la planificación regional toma un rol preponderante. El reconocimiento de que aún existían familias vulneradas en sus derechos fundamentales, viviendo en situaciones de pobreza extrema y exclusión social derivó en que la inclusión social fuera el lineamiento principal de la nueva modalidad de intervención, sumado a la participación y empoderamiento, crecimiento planificado de los centros poblados, innovación constructiva, sostenibilidad ambiental y articulación interinstitucional.

Así, el énfasis estuvo puesto en llegar a las familias más excluidas, en diversificar la oferta (promoviendo soluciones habitacionales que disminuyan el déficit habitacional cualitativo y no sólo cuantitativo), en mejorar la calidad y confort de las viviendas, su ubicación y el acceso real a los servicios (optimizando el uso del suelo urbano) y en contemplar en las intervenciones los aspectos ambientales. Con la convicción de que el acceso a una vivienda digna es necesario pero no suficiente para salir de la pobreza y alcanzar el ejercicio pleno de los derechos, se apostó a la coordinación

y trabajo conjunto con las otras instituciones, camino que se debe seguir recorriendo, apuntando a la complementariedad y potenciando la presencia en el territorio.

DE ACUERDO A LOS OBJETIVOS PLANTEADOS, ¿SE ALCANZARON LAS METAS? ¿PRINCIPALES LOGROS Y DESAFÍOS?

En términos numéricos, se ha cumplido con la meta planteada de alcanzar 6.000 soluciones habitacionales en el quinquenio: 6.018 viviendas nuevas e intervenciones de mejoramiento del stock existente. Pero entendiendo que el centro de la política habitacional deben ser las personas y no las viviendas construidas, importa mencionar el fortalecimiento de las comunidades donde Mevir trabaja, a la inclusión en los planes de familias de asentamientos rurales en situación de pobreza extrema (Sequeira, Paso de Arriera-Pueblo de los Santos; Puntas del Parao) y a las mejores condiciones a las que acceden las familias en cuanto a la vivienda en particular (eficiencia y confort térmico) y a los conjuntos habitacionales en general (ubicación, sistema de saneamiento). Fueron importantes desafíos, entre otros, el dar respuesta a las nuevas exigencias ambientales, el desarrollar herramientas para resolver los problemas de titulación de las tierras, el implementar diversas estrategias para trabajar con población más urbana o más aislada territorialmente, más excluida, con escasas capacidades iniciales. Y finalmente, el desafío de optimizar el uso de los recursos, en tanto construir hábitat y ciudadanía, es más costoso que tan solo construir viviendas.

¿CUÁL ES LA PRINCIPAL FORTALEZA DE QUE MEVIR SE ENMARQUE EN EL SPV?

La alineación de Mevir con la política nacional de vivienda permite una mirada articulada y complementaria de la problemática habitacional en sentido amplio, y de las posibilidades de abordaje, de acuerdo a las competencias y potencialidades de cada organismo. Mevir ha logrado profundizar la territorialización de las políticas, procurando que todas las personas puedan ejercer sus derechos, independientemente del lugar donde vivan y de sus capacidades.



DIRECCIÓN NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

PLANIFICAR Y GESTIONAR EL TERRITORIO CON EL CENTRO
EN LA CALIDAD DE VIDA DE LA GENTE





JOSÉ FREITAS

Director Nacional de
Ordenamiento Territorial

¿QUÉ SENTIDO TIENE LA PLANIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y CÓMO SE INTEGRA A LAS POLÍTICAS DE HÁBITAT Y VIVIENDA?

Con la planificación y el ordenamiento territorial se busca que el país se desarrolle de manera sustentable, sostenible en el tiempo, para lo cual es muy importante ir hacia un equilibrio territorial, que las regiones se desarrollen de manera equilibrada, que no sea un desarrollo de país macro encefálico, desequilibrado, sino que haya oportunidades para el conjunto del país. Eso incide en la calidad de vida de las personas, en su vida cotidiana.

La planificación territorial es tomar decisiones estratégicas con sentido de equilibrio, desarrollo y con protección de los recursos naturales estratégicos, su mejor aprovechamiento y buen uso. La planificación tiene una mirada anticipatoria. Tiene que ser una política nacional que trabaje interpretando lo que sucede, generando conocimiento, indicadores, y que informe al conjunto de los tomadores de decisión y a la población para interpretar nuestro tiempo. También tiene que identificar las tendencias, proyectar el futuro y tomar decisiones hoy para ese futuro. La planificación con orientación estratégica implica, además de estar bien informada,



La calidad de vida de la gente se mejora construyendo un mejor espacio para habitar



tomar decisiones a través de los planes e instrumentos con ciertos principios y lineamientos que están definidos en la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible y en la Ley de Directrices Nacionales. La planificación nacional debe definir y explicitar hacia dónde vamos.

El ordenamiento territorial es un acuerdo social, requiere negociación porque toca intereses para privilegiar el interés general y el rumbo. Cuando hay intereses contrapuestos, los lineamientos estratégicos explícitos en la normativa permiten orientar las decisiones. Por ejemplo, el fundamento jurídico que permitió aprobar la Ley de Inmuebles abandonados está en que la Ley de Ordenamiento Territorial no dice solo que el propietario de un inmueble tiene derechos sino que también tiene el deber de conservar y de usar. En base a esto, el Estado puede actuar en caso de incumplimiento.

La aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del 2008 dice que el ordenamiento territorial es un cometido esencial del Estado. La ley cambió completamente el rol del Ministerio y la Dinot asignándoles funciones concretas. La ley también determinó una competencia muy clara en los gobiernos departamentales y la

tarea de la Dinot es cooperar con los gobiernos departamentales para que lo hagan de la mejor manera.

La Dinot tiene que liderar la explicitación de la orientación estratégica del desarrollo del territorio, pero el Ordenamiento Territorial es una política pública que involucra a todos los ámbitos y escalas de gobierno. Oficia de articulador, promueve y/o facilita la elaboración de instrumentos de planificación, pero quien concreta la planificación y las políticas territoriales son los organismos que tienen competencia en cada una de los temas, por ejemplo para desarrollar un plan de movilidad e infraestructura será el MTOP quien tendrá que liderar esa formulación.

Por otra parte, no solo se planifica lo nuevo, es central actuar sobre los lugares que se desarrollaron sin que hubiera una planificación y que hoy sufren las consecuencias de las malas decisiones. Entonces, otra acción relevante ha sido enmendar cosas que en el pasado se hicieron mal, planificar el nuevo desarrollo, pero sobre todo enfrentar los problemas de ordenación de lo que ya está desarrollado y que presenta evidentes problemáticas sociales y/o ambientales.

En materia de ordenamiento territorial, Uruguay tuvo una prehistoria y ahora, en la segunda década del siglo XXI, tiene una historia que comienza con la Ley de Ordenamiento Territorial. Este es el gran cambio que impulsamos: enfrentar la necesidad de instalar la planificación y la gestión territorial de lo nuevo y de lo que existe, para orientarlo, para desarrollarlo y también para solucionar problemas estructurales del territorio, como por ejemplo: inundaciones, industrias contaminantes dentro de la trama urbana, y problemas de convivencia de uso productivos, contaminación de los recursos hídricos, entre otros problemas que existen en la ciudad, en las cuencas, en las áreas rurales.

En estos últimos 15 años hubo dos etapas. En una primera etapa hubo que instalar, junto a los gobiernos departamentales las primeras experiencias de ordenamiento territorial en el país en el marco de la nueva Ley. Hubo que cooperar técnica y financieramente con las Intendencias para que hicieran los planes. También existieron las primeras experiencias de planificación regional, con acuerdos valiosos pero un tanto genéricos que no llegaron a profundizar y

cambiar realmente las cosas. En estos últimos años buscamos hacer que el ordenamiento territorial empiece a incidir más en el desarrollo urbano, en la transformación del territorio y especialmente en la vida de las personas. Para esto es y será necesario meterse donde se definen las cosas, donde se concretan los cambios, incidir en quienes hacen las obras.

¿DESDE QUÉ PERSPECTIVA ABORDÓ LA DINOT LA GESTIÓN PARA INCIDIR EN EL DESARROLLO URBANO?

Para que el ordenamiento territorial tenga sentido es determinante actuar con quien impulsa el desarrollo urbano. La política de desarrollo urbano habitacional del Uruguay debe estar integrada con las políticas que promueven los distintos organismos. Las definiciones de ordenamiento territorial tienen que estar enganchadas a los procesos que transforman el territorio y a los proyectos. Si no integramos las definiciones urbanísticas a las definiciones de la política de vivienda social pública y a la inversión privada en vivienda, no estamos incidiendo en los cambios. Si nosotros no integramos las definiciones urbanísticas, de búsqueda de sustentabilidad ambiental, de mejor aprovechamiento del espacio urbano en los programas que financia OPP, el MTOP, el MGAP, la ANP; si no concretamos ese andamiaje de propuestas en los programas y los presupuestos nacionales o departamentales, no existe una política "real" de ordenamiento territorial. Si nosotros no vamos a hablar con la OSE para que su inversión en saneamiento se priorice de acuerdo a las definiciones urbanísticas previstas en los planes, no estamos incidiendo en los necesarios cambios y repetimos la prehistoria de la gestión del territorio.

Nuestra estrategia fue hacer que la Dinot ayudara no solo a elaborar los planes, sino a la gestión del territorio. Tiene que ver con los procesos que transforman el territorio. Tiene que haber coherencia entre los grandes lineamientos y orientaciones y la inversión pública y privada, si no esa inversión del Estado será dispersa y poco eficiente. Trabajamos para concretar que el ordenamiento territorial sea integral y entiendo que tuvimos muy buenos resultados, pero aún falta mucho.

Integramos en las definiciones de ordenamiento territorial y desarrollo urbano con las políticas de vivienda: la Dinavi, la ANV, los privados y el cooperativismo. Logramos alianzas con la OPP en la ejecución de los programas de inversión en infraestructura. Y una de las grandes avances fue involucrarnos con las grandes políticas sectoriales: la actividad agropecuaria, la minería, la infraestructura de salud, etc.

Quizás el mejor ejemplo de esto fue la generación de una política nacional: la Estrategia Nacional de Acceso al Suelo (ENASU), que significó elaborar y articular un conjunto de herramientas e instrumentos para que la acción pública habitacional y las definiciones urbanísticas, fueran más eficaces y potentes. Nos pasaba que la política de vivienda tenía plata pero no tenía el suelo adecuado en el momento oportuno. Así no se construye una ciudad integrada, de calidad, ni se logra el cambio radical en la situación de las familias, ni detener la vieja lógica perversa de segregación y exclusión. Entonces, decidimos fortalecer la capacidad de acceder al suelo e impulsamos la ENASU, con la que se priorizó mejorar la política de suelo, fortalecer las herramientas para acceder al suelo, crear una cartera de inmuebles más capaz y tener los instrumentos para luego gestionar ese suelo adecuadamente. Ahora tenemos nueve intendencias que en convenio con el Ministerio están elaborando sus ordenanzas de ordenamiento territorial, creando sus carteras de suelo específicas e implementando todo el conjunto de instrumentos. La idea es avanzar con los 19 departamentos. También creamos instrumentos legales específicos que profundizan esto. Se aprobó una ley para ejercer los de derecho de preferencia en la compra de suelo, la Ley de Inmuebles Vacíos y Degradados¹, entre otros cambios relevantes. Todos estos resultados, todos estos instrumentos jurídicos han sido un logro de la ENASU, impulsada y desarrollada por el Mvotma.

¿CUÁLES FUERON LOS AVANCES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN ESTE PERÍODO?

La ENASU es un ejemplo importante, que permitió trabajar con las cooperativas de vivienda para facilitar el acceso a los mejores terrenos en la ciudad. Para lograr eso era necesario tomar medidas concretas como los llamados que hace el Ministerio para asignar terrenos de su cartera de tierras a las cooperativas sin terreno. Eso antes no existía. Otro aspecto que buscamos cambiar es que hubiera instrucciones y criterios para aprovechar mejor el terreno, darle una densidad adecuada, incluir espacios comunes para la comunidad, y modificar el reglamento para que las cooperativas puedan incluir otros usos. En el cooperativismo encontramos un interlocutor muy atento a los temas de mejor uso del suelo.

Otro gran lineamiento ha sido lo que nosotros llamamos ciudades sostenibles o sostenibilidad urbana y la preocupación para que la ciudad resuelva algunos problemas ambientales que tiene. La calidad de vida de la gente se cambia con un mejor espacio para habitar y para eso es necesario atender aspectos importantes.

El tema de las áreas inundables, era necesario acelerar la solución a este problema histórico de manera más ordenada y eficaz. Debemos transformar las áreas inundables de las ciudades: realojar los hogares en zonas de riesgo alto e incluir allí usos compatibles con la inundación, adaptar las viviendas de zonas de riesgo medio y hacer que los grandes equipamientos urbanos no se localicen en zonas de riesgo. Es muy importante asegurar que en las áreas inundables, que se inundan con una frecuencia muy alta, no viva gente, pero que se puedan aprovechar, transformándolas en áreas integradas a la vida urbana y resilientes a la inundación.

Impulsamos también los espacios verdes en la ciudad. Una ciudad con niveles de calidad urbana para sus pobladores tiene que integrar importantes espacios verdes y correctamente distribuidos. Las áreas verdes son un sistema de espacios y en ese conjunto, los arroyos o ríos cumplen un rol muy importante para la sostenibilidad urbana. Para eso impulsamos proyectos y creamos indicadores nacionales de cantidad de área verde por habitante y por área, y de

cantidad de área impermeabilizada, es decir la relación entre el hormigón y el área verde; y a su vez los comparamos con estándares mundiales. Todo esto cobra mucho valor en un escenario de cambios en el clima.

También orientamos proyectos urbanos para que incluyan más áreas verdes y espacios públicos. Trabajamos con OPP para que la tradicional promoción de inversión pública en infraestructura tuviera un componente cada vez más fuerte de espacios públicos. Esto fue un cambio radical en estos últimos años. Antes, todas las transferencias nacionales para los gobiernos departamentales se invertían en infraestructura (vialidad, drenaje, etc). Ahora entre un 30% y 40% de la inversión es para plazas, parques y equipamiento comunitarios. Eso es calidad de vida y eso promueve ciudades más sustentables.

Hemos apoyado la creación o mejora de parques, como el Parque Metropolitano de la Paz-Canelones, el Cuñapirú-Rivera, Laureles-Río Negro o Lavalleja-Flores, entre otros. El parque es una pieza de desarrollo urbano de la ciudad con un rol ambiental importante que hay que fortalecer, pero además cumple un rol fundamental para integrar a todos los habitantes, por tal motivo requiere que sea seguro, que esté iluminado, que tenga los múltiples usos. En todos los casos, la población se involucra en los proyectos. Además, un parque es un proyecto de escala urbana y alrededor del parque se dan oportunidades de desarrollo y cambio que la ciudad debe aprovechar. Trabajamos con la OPP y con las intendencias para que identifiquen las acciones estratégicas vinculadas a estos proyectos. Entonces nosotros ayudamos a hacer el plan para ese sector y colaboramos con el proyecto que luego va a ser financiado por la OPP.

Trabajamos mucho junto a Cambio Climático en movilidad sustentable para ir hacia un cambio de la matriz energética del transporte y que ello signifique una oportunidad para repensar el sistema de movilidad con objetivos de sostenibilidad urbana. Este objetivo demanda que haya una correspondencia y una coherencia clara entre la política de transporte y la política urbana. Se está trabajando para tener en este año 2020 una política nacional en la materia y en cuatro ciudades piloto.

Hubo muchos temas que se abordaron en estos 5 años, se trabajó mucho en cooperación con intendencias y ministerios, se buscó siempre lograr la participación de las comunidades y de las organizaciones. Quizás el logro más destacado lo tuvo el avance legislativo que se alcanzó en temas muy sensibles para la vida de la población y en la consolidación de la política pública del ordenamiento territorial. La ley de Ordenamiento Territorial aprobada en 2008 ha dado lugar a la planificación nacional con la Ley de Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial aprobada en 2017, con la Ley de Directrices Nacionales de Espacios Costeros aprobada en 2019 y la legislación que derivó de la Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano (ENASU) y de la Estrategia de Ciudades Sostenibles (ECiS). Todo esto va conformando una malla de instrumentos jurídicos que fortalece la acción pública.

¿SE HA PODIDO INCIDIR EN EL DESARROLLO DEL INTERIOR DEL PAÍS O LOS AVANCES SE CONCENTRAN EN EL ÁREA METROPOLITANA?

Desde la Dinot se estudia la evolución física y funcional del país. En los años 80 y 90 crecía el área metropolitana, se expandían Ciudad de la costa, Ciudad del plata y el eje de ruta 8 mientras decrecía el resto del país y las áreas centrales de Montevideo. Hubo una migración campo ciudad y de las ciudades del interior hacia el área metropolitana y hacia las ciudades de la zona costera. Los estudios muestran signos de cambio a esta tendencia robusta del país; en estos quince años, como resultado de las políticas públicas, esto empezó a revertirse. Hoy, las capitales departamentales, las ciudades intermedias de más de 20.000 habitantes son las que más están creciendo en población, en creación de empleos, en creación de nuevas empresas.

Asimismo, casi todas las ciudades dinámicas del Uruguay tienen planes urbanos aprobados y algunos ya en revisión. Si bien Montevideo inició sus políticas urbanas en la década de 1990, no solo Montevideo tiene políticas urbanísticas y de desarrollo territorial. Por eso nos gusta decir que la planificación territorial está consolidada en el país, si bien es despereja en su eficacia y desarrollo, tiene cobertura nacional. Además, estamos en un nivel en el que su implemen-

¹ Ley N° 19676

tación está incidiendo en el desarrollo del territorio y en la transformación de la realidad de las personas. Hoy, el país tiene un crecimiento más equilibrado y con más oportunidades para su población en todo el territorio.

¿CÓMO SE PLASMA ESTA PLANIFICACIÓN EN LOS DISTINTOS NIVELES DE ARTICULACIÓN EN EL TERRITORIO?

La ley de OT reconoce la complementariedad de las políticas y la concurrencia de las acciones para la actuación urbana y territorial. La planificación nacional y la planificación local van en simultáneo y la ley no exige esperar la planificación nacional para planificar una ciudad. En todo caso, las velocidades y los avances responden a las prioridades de protección y/o transformación de cada lugar y a las oportunidades que deben tomarse. Por ejemplo, la desconcentración y descentralización de la red de asistencia de salud, de la universidad y de los equipamientos culturales del país, fueron una clara oportunidad de reorganización regional en el país. También la llegada de UPM ha sido una oportunidad para el desarrollo regional y local. Desde la Dinot hemos estado atentos a tomar cada oportunidad para orientar, articular las acciones públicas y privadas en beneficio del desarrollo sostenible del territorio. En cualquiera de estos casos se ha trabajado articulando lo local, lo regional y lo nacional porque las respuestas a cada desafío de política pública se tuvo que buscar en la escala pertinente para enfrentar la problemática o desarrollar la oportunidad.

La planificación requiere concretarse en las múltiples escalas: regional, departamental, urbana, local o barrial. Este proceso un tanto complejo genera un sistema de instrumentos de ordenamiento y desarrollo del territorio que debe dialogar y complementarse. No obstante esto, se ha ido edificando un marco normativo nacional con lineamientos, indicadores y procedimientos para orientar una evolución de las políticas territoriales, buscando un conjunto nacional de instrumentos (planes, programas, proyectos) más homogéneo y apropiado a nuestro país, transmitiendo las mejores prácticas.

Hasta hace once años, las intendencias y el Poder Ejecutivo tomaban decisiones como parte de sus procedimientos pero no estaban obligados a hacerlo en un marco de planificación. Las definiciones de política pública territorial son determinantes para la calidad de vida de la gente y deben tomarse de manera informada, con visión de mediano y largo plazo y con los procesos participativos imprescindibles. No es una definición menor aprobar un fraccionamiento en un lugar inadecuado. Antiguamente se aprobaban. O transformar un suelo rural a urbano y generar un proceso de expansión no planificado. Estas autorizaciones en general eran un procedimiento casi administrativo, con algunos parámetros de la normativa vigente pero sin lineamientos y criterios nacionales vinculantes, no había participación y ni manifiesto público obligatorio, no había garantías de sustentabilidad ambiental de las decisiones y ello llevó a muchos errores que hoy padecemos.

COMENZARON A DESARROLLARSE LAS COMPETENCIAS DEL GOBIERNO NACIONAL EN EL ORDENAMIENTO. ¿EN QUÉ SE EXPRESA ESE DESARROLLO?

En este período, en planificación nacional se generaron grandes avances y es un gran logro de estos últimos años. Se aprobó la Ley de directrices nacionales de OT, se aprobó el decreto reglamentario y se empezó a trabajar en la identificación de las áreas de uso preferente y en el desarrollo de programas nacionales. Las directrices exigen que el gobierno planifique el desarrollo productivo rural al definir áreas de uso preferente para orientar la distribución de las actividades productivas. Por ejemplo las áreas de uso preferente para la forestación, la lechería o imponiendo la preferencia de la conservación del agua y los recursos naturales. Los programas nacionales de Ordenamiento Territorial se erigen así en políticas públicas de promoción o protección para orientar la organización con objetivos estratégicos del país. Un ejemplo de esto es el programa de Santa Lucía que define un área de uso preferente para el uso y la conservación del agua y no para el uso productivo. De esta manera el país hace explícito sus prioridades, puede establecer incentivos para afirmar esta opción y ayuda tanto al privado como al

conjunto del gobierno a orientar sus recursos según estos criterios de desarrollo explícitamente definidos. Por ejemplo, cuando se define un área preferente para forestación, se toman en cuenta criterios ambientales, la capacidad del suelo, que cuente la infraestructura para sacar la madera, y que no se superponga y en todo caso que se complemente con otros usos productivos de valor estratégico para el país. Esto es el gran avance de las directrices nacionales que está en la etapa de implementación. La ley está aprobada.

Tuvimos también la elaboración y aprobación del Programa de Ordenamiento Territorial de la Región Centro del país, que está orientado a promover el desarrollo regional y local del sistema de pueblos y ciudades del área de influencia de UPM. En este programa se busca articular la inversión privada y la inversión pública. Fue coordinado con OPP y logró formular e integrar 130 medidas complementarias para ir hacia esos objetivos de desarrollo sostenible en una zona del país históricamente rezagada.

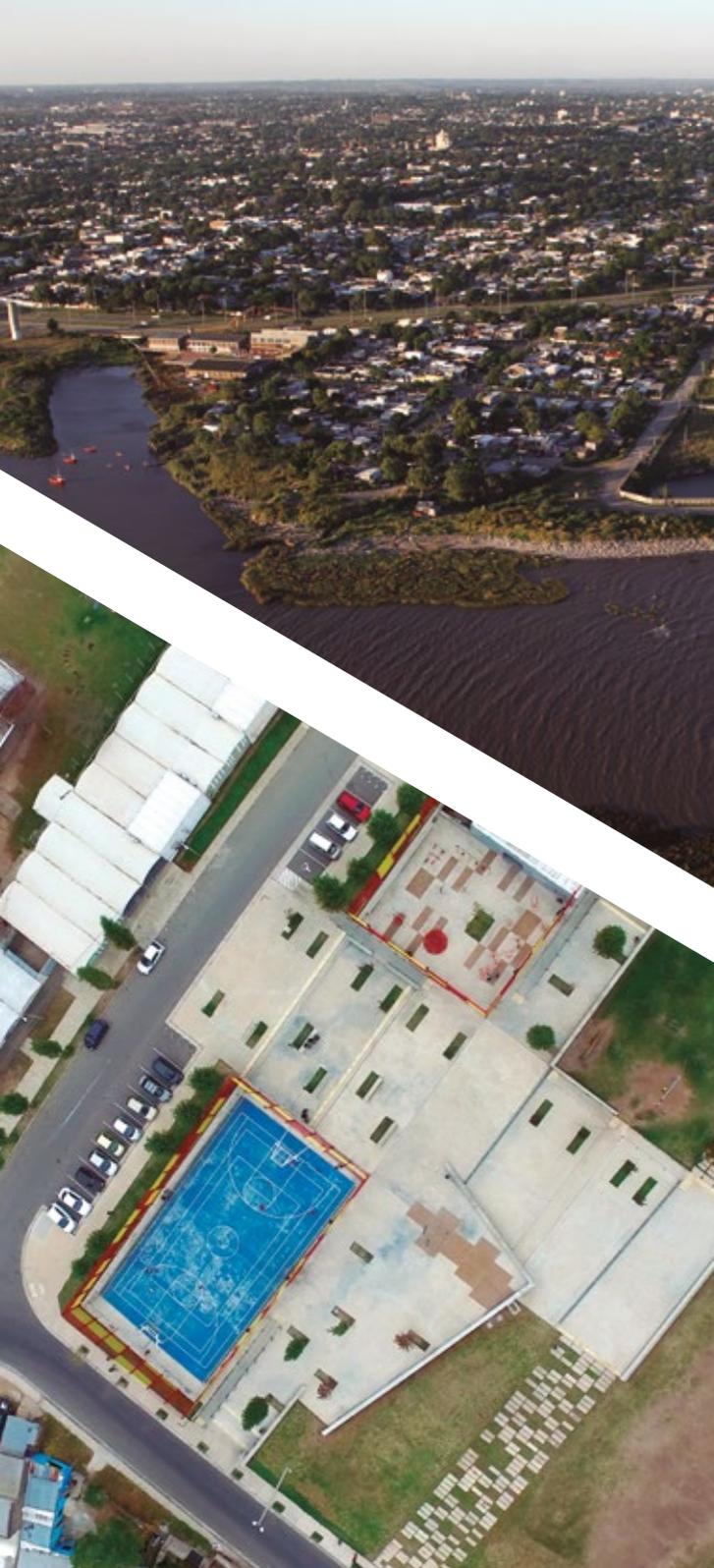
Como se observa en estos dos ejemplos, el mismo instrumento, programa nacional de OT, se aplica con objetivos diferentes, convocando a las instituciones para poder formular el problema, definir una planificación con visión de mediano plazo y combinar un conjunto de acciones para ir a este lado. Son excelentes ejemplos de cómo evolucionó la política nacional.

El otro gran avance fue la aprobación de la Ley de Directrices Costeras de Ordenamiento Territorial. Esta directriz busca un marco de planificación integral de la costa de Río de la Plata y del Océano Atlántico. El ecosistema costero está sufriendo un proceso de degradación con impactos muy importantes que se expresan progresivamente en las áreas más vulnerables. El desarrollo urbano costero es una fuerza económica muy fuerte y la respuesta de la política pública ha sido débil y únicamente defensiva. Se observa cada proyecto, se identifican impactos pero caso a caso y eso no alcanza. Con la directriz y con las acciones derivadas de esta Ley se procura identificar las vulnerabilidades de la playa, el cordón dunar pero también las infraestructuras y edificaciones que allí existen como ramblas, muelles, viviendas, hoteles, etc. En cada proyecto y en cada plan espacial se determinarán los componentes vulnerables en detalle y

se desarrollarán las medidas específicas para protegerlos. La directriz costera no es únicamente conservacionista, es una ley de desarrollo sustentable. También define asuntos jurídicos sustanciales, como por ejemplo, el acceso público a las playas. Hoy estamos con un gran avance en el Plan Nacional de Adaptación de Costas de Cambio Climático que es una planificación complementaria. La ley advierte de las problemáticas derivadas del cambio climático y el Plan las proyecta en el tiempo, considera cómo van afectar la costa, y va a explicitar medidas.

Un último trabajo que me gustaría destacar es la formulación de herramientas de interpretación del territorio que realizan los equipos de la Dinot como son los estudios de la evolución de los usos de los suelos urbanos, suburbanos y rurales: capa de cobertura de suelos y el estudio dinámico del sistema de ciudades, el "sistema urbano nacional", en ambos casos estamos creando una información nueva para que sirva de herramienta al servicio de las políticas públicas sectoriales. No es Dinot quien transforma el territorio sino el organismo que ejecuta y hace obras. Por ejemplo, en el trabajo que hicimos con ASSE, desde la Dinot les ayudamos a comprender cómo funciona el sistema de ciudades en el Uruguay, conocer cómo se mueve la gente de una ciudad a otra, con qué frecuencia. Esto los ayudó a revisar su organización, redefinir sus regiones y subsistemas locales. Entonces cuando ASSE prioriza las inversiones, toma en cuenta esto y el resultado es mucho más eficiente y ordenador del territorio. En ese sentido estamos trabajando con ASSE, la Universidad, el MGAP, el Ministerio de Turismo.

Para lograr una transformación real del país se necesita enfrentar obstáculos que son muy robustos. Por ejemplo, junto con OPP y con la Comisión sectorial de población se identificó cuáles son las regiones del país que en términos de integración territorial están desbalanceados, que tienen problemas de acceso a servicios de salud, educación, o a ciertos niveles de atención. Para cambiar eso es necesario desarrollar políticas integrales de empleo, de conectividad y de desconcentración de servicios. Las directrices nacionales nos mandatan a buscar el equilibrio territorial del país. Entonces, si las políticas públicas y los incentivos a la inversión privada no se orientan a ese equilibrio territorial no logran romper las lógicas de ese desequilibrio y no se integra.



En este quinquenio la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (Dinot) enfatizó, por un lado, en la consolidación de la planificación nacional y regional y por otro, en la implementación del ordenamiento del territorio a través del conjunto de las políticas públicas. Se profundizó la mirada en el mediano plazo con la actuación en el presente, una política pública de planificación se tiene que ver reflejada en las actuaciones territoriales y en los presupuestos. Este enfoque determinó una fuerte articulación con los otros actores del gobierno nacional y los gobiernos departamentales, organizaciones, empresarios, emprendedores y personas involucradas.

Para hablar de Ordenamiento Territorial en Uruguay debemos mirar atrás y ver que es una política muy reciente. Luego de la restauración democrática, la década de 1980 y el liberalismo de los 90, el inicio del siglo XXI marcan una inflexión que se expresará en un ciclo de crecimiento económico del país asociado a un contexto de políticas que buscaron transitar hacia un nuevo modelo de desarrollo con justicia social.

Ello se expresó en la aprobación de un sistema de nuevas leyes que fueron dando marco a este cambio, donde se destaca la aprobación de la LOT (Ley 18308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano) en el año 2008. A partir de ese momento se desencadenó este inédito proceso de planificación territorial en el país, que planifica las ciudades y las actividades en el territorio.

Esto es expresado en los diversos tipos de instrumentos de ordenamiento del territorio que se formularon y aprobaron año a año y que marcan un cambio sustancial. Hoy Uruguay cuenta con 86 instrumentos de ordenamiento territorial aprobados y un conjunto de estrategias nacionales que marcan la consolidación progresiva de la planificación territorial a nivel nacional, regional y departamental.

AVANCE DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN URUGUAY

PLANIFICACIÓN NACIONAL

DIRECTRICES NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

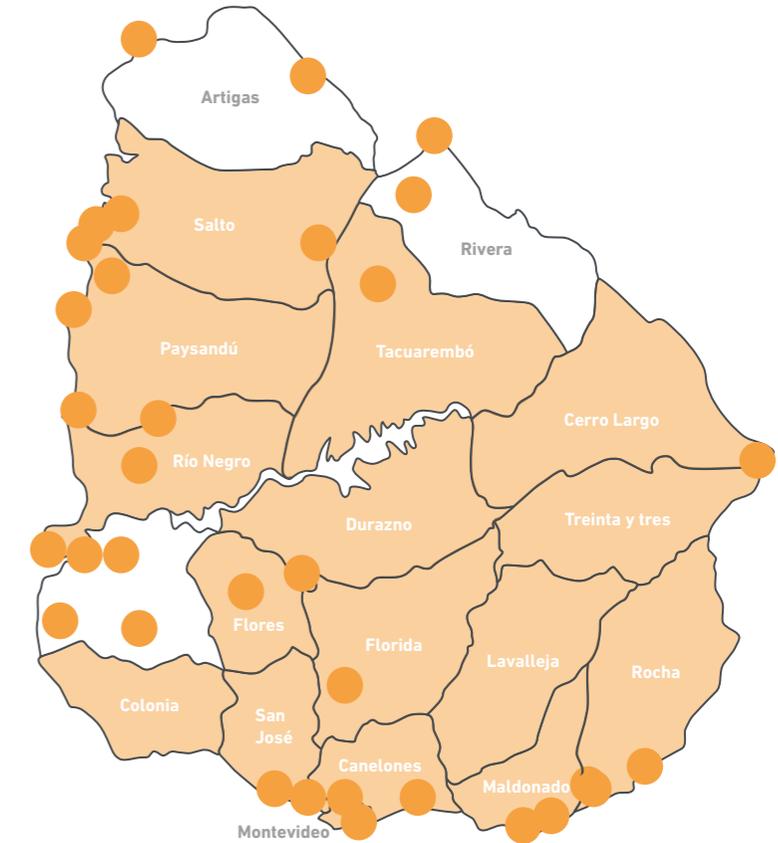
DIRECTRIZ NACIONAL DEL ESPACIO COSTERO

2 ESTRATEGIAS REGIONALES

PLANIFICACIÓN NACIONAL

1 ORDENANZA DEPARTAMENTAL
 16 DIRECTRICES DEPARTAMENTALES
 37 PLANES LOCALES
 11 PLANES PARCIALES
 1 PLAN SECTORIAL
 1 PLAN ESPECIAL
 16 PAI

- Planes locales aprobados
- Departamentos con directrices aprobadas



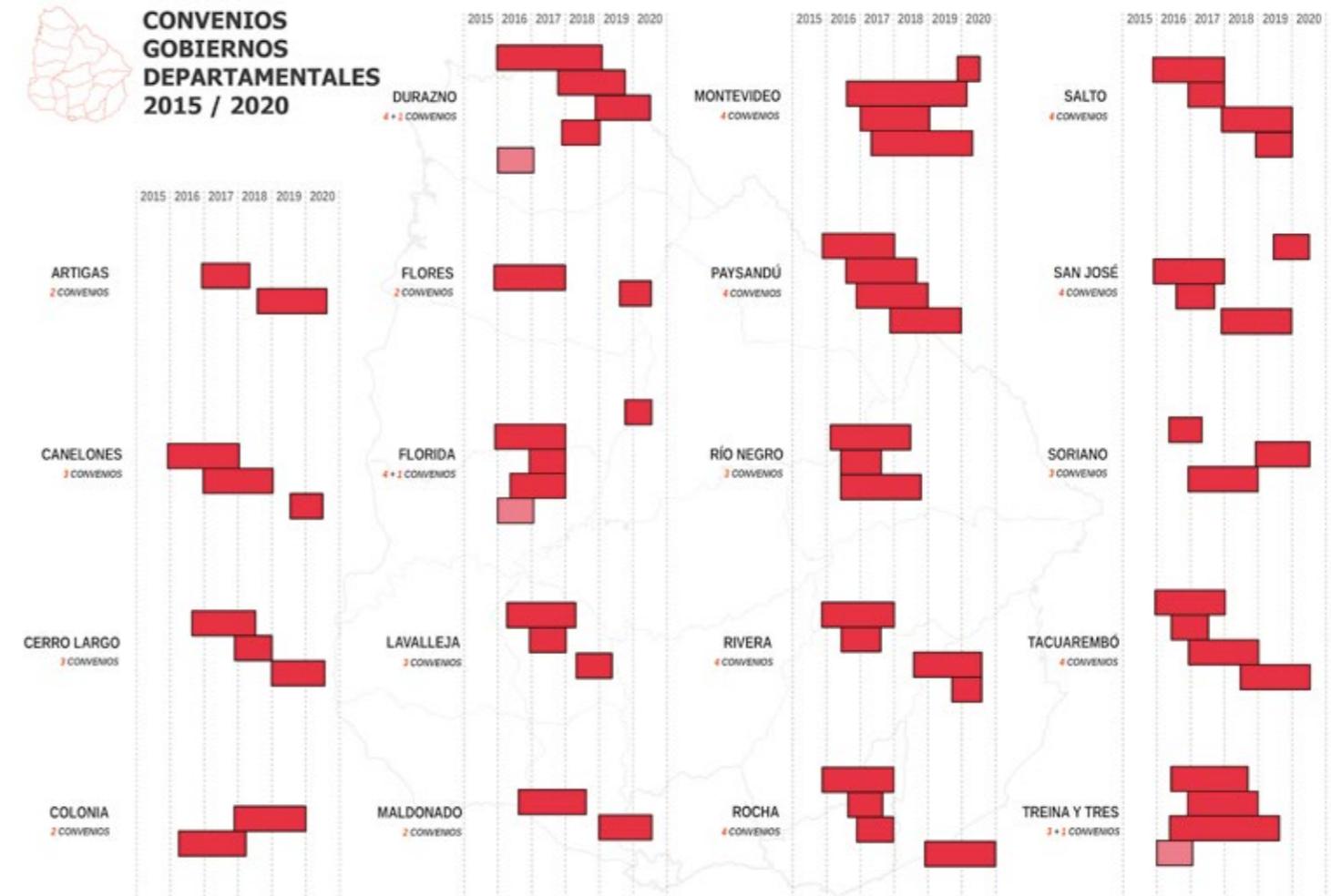
COOPERACIÓN Y ARTICULACIÓN PARA EL DESARROLLO DEPARTAMENTAL Y LOCAL

En la escala departamental, el Mvotma amplió el apoyo y acompañamiento a los procesos de los gobiernos departamentales que dieron como resultado la concreción de variados instrumentos a escala local y departamental. Hoy, 17 de los 19 departamentos cuentan con directrices departamentales de Ordenamiento Territorial. Además, 18 de 27 ciudades, con más de 20.000 habitantes, tienen su plan local de ordenamiento territorial y otra variedad de instrumentos que se distribuyen en todo el territorio nacional. Se capacitó a los técnicos de varias intendencias para la generación de sus Sistemas de Información Territorial en coordinación con el SIT nacional.

La Dinot apoya a los diecinueve (19) gobiernos departamentales acompañando los desafíos locales y nacionales con cooperación técnica y financiera. Se realizaron 60 convenios para apoyar la realización de 31 planes y 70 proyectos y otras herramientas de gestión territorial determinando una inversión ejecutada de \$U 63.700.000 en el quinquenio.

En complemento a esto, en el marco de los 10 años de la LOT, se elaboraron las Guías metodológicas de los Planes de Ordenamiento de "nueva generación". Estas Guías integran los avances legislativos, el cambio climático, los objetivos de sostenibilidad urbana del ODS 11, la accesibilidad universal, la dimensión de género, la gestión del suelo, la prioridad de las carteras de inmuebles y la participación e involucramiento social en los procesos de planificación.

La Guía es una herramienta que ayuda a actualizar los planes de OT, completando y trascendiendo la concepción normativa original, para contribuir decididamente en la transformación urbana y territorial.



PLANIFICACIÓN NACIONAL Y OTRAS ACCIONES

El Mvotma, a través de la Dinot, también lideró variedad de acciones y coordinó con los demás organismos públicos, ministerios, intendencias y actores involucrados de la planificación territorial y el desarrollo urbano. Puntualizamos algunos de los procesos y sus resultados:

ESTRATEGIAS E INSTRUMENTOS NACIONALES PARA LA INTEGRACIÓN SOCIAL Y EL DESARROLLO SUSTENTABLE

En 2017 se aprobó el primer instrumento de escala nacional: las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial (Ley 19.525). La Ley establece las principales líneas estratégicas del modelo de desarrollo territorial definidas para Uruguay. Promueve el desarrollo sustentable, orientado y coordinado coherentemente; la localización de las actividades productivas, los equipamientos y servicios y los planes de inversión pública en el territorio. Entre sus pilares se encuentra la descentralización y la desconcentración territorial y funcional de las actividades y servicios. Además, de la densificación y mejor aprovechamiento de las ciudades con criterios de integración y heterogeneidad social, evitando la expansión urbana.

En enero de 2020 el Poder Ejecutivo aprobó su reglamentación, que logra implementar las zonas de amortiguación en los ríos para su protección y las de las áreas inundables en ciudades.

En el año 2018 se aprobó la Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano (Enasu) para la vivienda de interés social, que avanza de manera directa en la implementación de las Directrices Nacionales, pero también es coherente con la Nueva Agenda Urbana de las Naciones Unidas (Hábitat III, Quito 2016). Surge de la necesidad de realizar innovaciones y desarrollar nuevas capacidades institucionales para la concreción de la política de vivienda asociada a la política de ordenamiento territorial del país.

Esta estrategia pretende prever que todos los planes urbanos cuenten con carteras de suelos para vivienda social y que su vez estas se conecten con los programas de vivienda social. Asimismo promueve que los programas del sistema público asuman cambios que tiendan al mejor aprovechamiento de la ciudad en coherencia con estos planes.

De este proceso, resultó en sí una guía operativa para la actuación urbana que se encuentra en plena ejecución. Además de unos lineamientos específicos para avanzar en la elaboración de los nuevos planes de ordenamiento territorial y del próximo Plan Quinquenal 2020-2024.

La Enasu es una política nacional que concretó diecinueve líneas de acción que están siendo llevados adelante por los organismos correspondientes. Elaborada conjuntamente entre varias instituciones públicas, además del Mvotma, evidencia gestiones concretas que muestran la celeridad y efectividad alcanzada basada en la coordinación transversal entre múltiples instituciones (gobiernos departamentales, Universidad de la República, Utec, Inau, MEC, UTE, OSE, organizaciones sociales, entre otras).

Entre las metas ya alcanzadas se encuentra la implementación de proyectos urbano habitacionales de alto impacto en varios puntos del país (Paysandú, Montevideo, Canelones, Durazno y Río Negro). Estos proyectos comprenden intervenciones coordinadas en las que se suma la instalación de servicios y equipamientos urbanos, policlínicas y centros de educación para la primera infancia, la conformación de nuevos y mejores espacios públicos de calidad. Estas intervenciones nos permiten avanzar hacia la conquista del derecho a la ciudad.

Al mismo tiempo, se mejoró la gestión de la Cartera de Inmuebles para Vivienda de Interés Social (Civis), que incluyó acceder a nuevos predios que fueron quedando sin utilizar dentro de las ciudades, con buen transporte público, cercanía a los centros de salud y estudio y con saneamiento. Además, se firmaron acuerdos para la concreción de las carteras de tierras de once gobiernos departamentales y se empezó a trabajar con el resto de

las intendencias en esta línea. Como apoyo a todo esto se publicó una "Guía para la gestión de las Carteras de inmuebles y del Fondo de Gestión Territorial".

Otra serie de acciones tienen que ver con las herramientas para acceder al suelo e inmuebles y gestionar ese suelo. Lo más destacado fue que el parlamento aprobó la Ley n° 19.676 de Inmuebles Vacíos y Degradados, el Decreto N° 523/009 sobre la reglamentación de la Ley 18.308 de Ampliación del Derecho de Preferencia para la adquisición de suelo y la Ley n° 19.661 que modifica el régimen de prescripción adquisitiva. Estas leyes se suman a los incentivos que ya existían, pero que pueden aprovecharse mejor, para evitar los inmuebles abandonados o no aprovechados de las ciudades.

En esa misma línea se promovieron nuevas ordenanzas departamentales en ocho intendencias y la implementación de las herramientas de gestión del suelo y de financiamiento para llevar adelante esas políticas.

El tercer grupo de acciones de la ENASU que tuvo gran avance en estos años fue los cambios en los programas públicos de vivienda social. Aumentó la adquisición de suelo o de inmuebles por parte de la Civis para destinar a los distintos programas de vivienda y mejoró el aprovechamiento del suelo por los programas de vivienda nueva y su localización.

Se inició en 2018 la Estrategia Nacional de Ciudades Sostenibles y en 2020 se publicaron los primeros avances. El Mvotma, en coordinación con los GGDD y la OPP, impulsan esta política que busca lograr la mejor inclusión de las dimensiones ambiental y ecosistémica en la planificación de las ciudades uruguayas, particularmente la incidencia del cambio climático en la planificación de las ciudades y las infraestructuras urbanas.

La Estrategia forjada participativamente, propone establecer de forma ordenada y sistemática objetivos, lineamientos estratégicos y mecanismos concretos para coordinar las acciones de las instituciones públicas al momento de planificar y gestionar las ciudades. Abarca cinco dimensiones: Consolidación y crecimiento, Movilidad sostenible y sistemas de ciudades, Infraestructuras verdes y espacio público, Vulnerabilidad urbana y Participación y gobernanza.



COOPERACIÓN Y ARTICULACIÓN PARA EL DESARROLLO DEPARTAMENTAL Y LOCAL

En 2019 se aprobó por ley la Directriz Nacional Costera (Ley 19.772). Es un instrumento de política pública para el cuidado y la gestión planificada de nuestras costas, de forma que oriente sus procesos de transformación hacia el desarrollo sostenible. En el espacio costero se ubica el 26% de nuestra población, el 7 % está urbanizado. El suelo urbano es un 21 % y el rural un 79 %.

Dentro de los lineamientos que contiene esta Ley se encuentran: la implementación de una franja de protección costera dinámica que atienda las necesidades de los componentes naturales vulnerables a proteger, el control de la expansión urbana sobre el litoral costero, la protección de visuales relevantes, la obligatoriedad del acceso y uso público de las playas, promover la gestión integrada del espacio costero e impedir la construcción de nuevas ramblas tipo avenidas vehiculares en áreas costeras.

Se desarrolló el Sistema de Ciudades y equipamientos, que opera como una herramienta de organización y reorganización de los servicios públicos en el territorio. Esta sirvió para fortalecer las políticas descentralizadoras y desconcentradoras de la salud, educación, producción, transporte y seguridad.

El país se organiza en un sistema de ciudades que interactúa y conforma otros subsistemas menores, donde se generan relaciones locales más allá de las fronteras políticas y administrativas, circuitos por donde se mueven las personas y las mercancías motivados por razones culturales y funcionales (trabajo, educación, salud) e impulsados por la capacidad de sus infraestructuras (puentes, rutas y medios de comunicación).

Uruguay definió en su Ley de Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, que será necesario «favorecer la conformación de los subsistemas urbanos de todo el país, facilitando el transporte de bienes y el acceso universal de la población a los servicios y áreas de actividad, generando corredores y

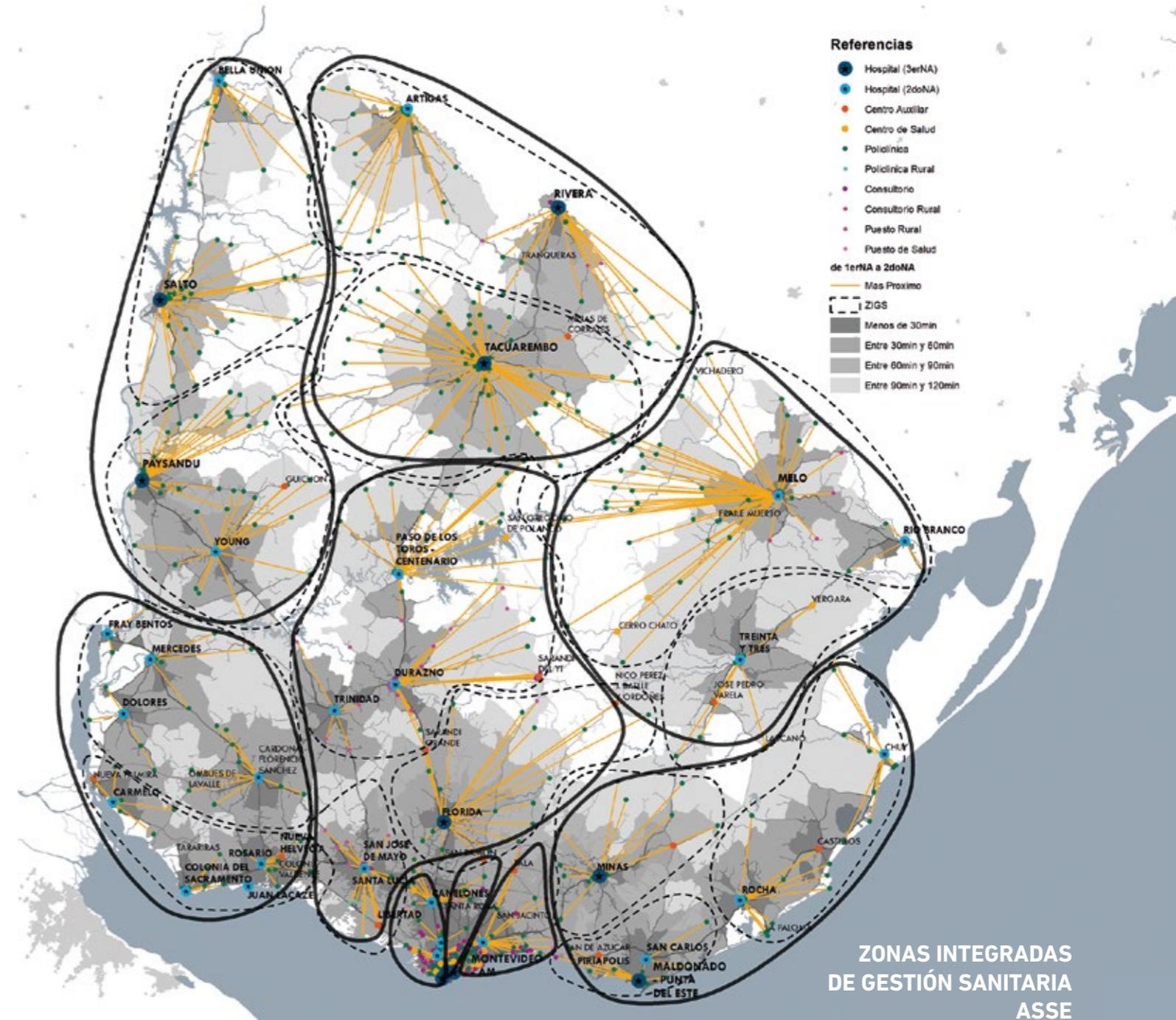
circuitos que integren los grandes equipamientos y servicios sociales, culturales, recreativos y turísticos, a nivel nacional e internacional».

Es así que avanzamos en esta herramienta para mejorar la gestión de los servicios, buscando su optimización y la acertada planificación de los nuevos equipamientos donde haga falta, pensando en una región más allá de una ciudad, o bien en la instalación de un transporte más eficiente o la construcción de un puente para hacer accesible un equipamiento existente. El objetivo final es mejorar el acceso de los ciudadanos a los distintos servicios de salud y de educación —no importa dónde vivan— para asegurar el ejercicio de los derechos de las personas.

Los ejemplos más destacados son: la suma de esta herramienta a la revisión de las regiones de ASSE, con quienes se avanzó en una nueva regionalización que hace foco en las personas, el ámbito territorial y la infraestructura vial y así potenciar el acceso universal a la salud. Permite vincular las distintas unidades asistenciales, integrarlas en una red multiescalar, potenciar la resolutivez de cada parte y su vínculo con la región, disminuyendo las ineficiencias por superposición, carencia de recursos o incorrecta distribución de estos. Esto contribuirá a tener un primer nivel de atención más eficiente y circuitos complementarios en los siguientes niveles de atención y de especialidades.

En definitiva, el trabajo interinstitucional está avanzando en la definición de criterios de asignación de territorio y población a equipos y servicios de salud en clave de redes integradas de servicios de salud –RISS–, considerando la caracterización territorial.

Esta experiencia denominada *Fortaleciendo la Regionalización de ASSE en diálogo con el Sistema Urbano Nacional* tuvo el apoyo de la Organización Panamericana de la Salud y se proyecta continuar en otras aplicaciones, para lo cual se empezó a trabajar con el Sistema Nacional de Recursos.





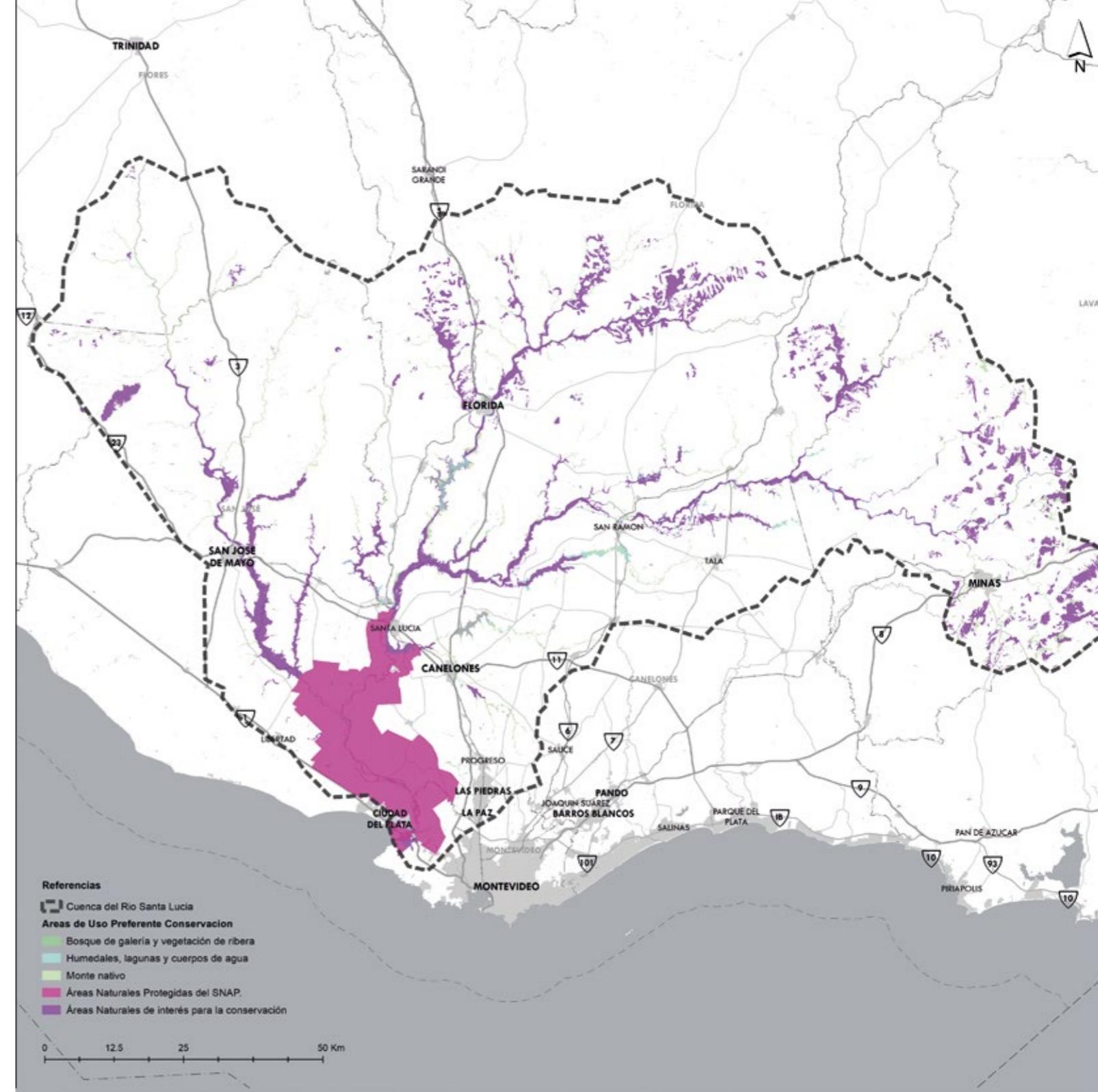
También se aprobó el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial para la Cuenca del río Santa Lucía que establece las bases estratégicas y las acciones para la coordinación y cooperación entre las instituciones públicas en el ámbito de la Cuenca, que redunde en la mejora ambiental, en la mejora de la calidad de vida y en la integración social de sus habitantes.

Este programa, a través de la coordinación y cooperación interinstitucional, contribuirá a la mejora de la calidad ambiental de la Cuenca, en particular en lo referente a la calidad del agua, la disponibilidad de agua y los usos del suelo como soporte de actividades productivas.

Asimismo, a través de la coordinación y cooperación interinstitucional contribuirá con el ordenamiento ambiental del territorio en el ámbito de la Cuenca. Se ha identificado igualmente como estratégico el fortalecimiento de la policía territorial y la consistencia entre los IOT departamentales.

El programa articula y genera sinergias entre las políticas públicas sectoriales que orientan la administración y gestión del territorio de la Cuenca del río Santa Lucía hacia un marco de desarrollo más sostenible. Además, pretende avanzar en la complementariedad de la gestión de los instrumentos de ordenamiento territorial de nivel nacional y subnacional, en particular con los gobiernos departamentales que integran la cuenca. Contribuye a enfrentar los problemas de contaminación de los recursos hídricos en la interfase de las ciudades con los principales ríos y arroyos de la Cuenca.

En este Instrumento se definen áreas de uso preferente y se orienta los usos y las actividades que se desarrollan en el ámbito rural. Además de proponerse lineamientos y normativa específica para el área de uso preferente orientada a la protección de los recursos naturales y el mantenimiento de su funcionalidad ecológica para la conservación del agua para abastecimiento de la población y fuente de servicios ecosistémicos.



Poner un mapa de la cuenca y las áreas de uso preferente. El Programa Nacional se encuentra en proceso de aprobación por parte del Poder Ejecutivo.

Se elaboró también el Programa Nacional de la región Centro. El Programa coordinó más de 130 acciones entre las instituciones públicas de nivel nacional y departamental para encontrar las mejores oportunidades de desarrollo para la región Centro. Su principal propósito es impulsar las pequeñas localidades para lograr el desarrollo integral y sostenible de Durazno, el sur de Tacuarembó y oeste de Cerro Largo. Actualmente se encuentra en proceso de aprobación por parte del Poder Ejecutivo.

La Dinot trabajó en la planificación del territorio regional y local, por un lado la planificación de toda la región Centro del país y, complementariamente, la planificación urbana de las localidades de Paso de los Toros y Centenario ante la instalación de UPM II.

En ese marco se concretó la ubicación de los 10 proyectos urbanos que alojarán a los trabajadores temporales para la construcción de la planta de celulosa y que finalmente se destinarán a políticas habitacionales. Esto permitirá cientos de nuevas soluciones habitacionales para familias que hoy se encuentran en zonas inundables o no pueden acceder a una vivienda en un lugar bien ubicado y con todos los servicios.

En todo este proceso, se trabajó en cada detalle para aprovechar al máximo esta gran inversión y generar un salto cualitativo en la región. Se destacan las variadas oportunidades laborales, contratos de empresas locales para la construcción de planta y los proyectos de alojamientos.

ACCIONES PARA LA PARTICIPACIÓN INFORMADA Y EL RECONOCIMIENTO A LA COMUNIDAD

En diciembre de 2019 se presentó el Observatorio de las transformaciones territoriales que brinda la posibilidad de colecta de datos, análisis estadístico y difusión de indicadores y estudios territoriales. Asimismo, propicia el intercambio de información con instituciones de la administración del Estado y de los gobiernos departamentales. Promueve la participación informada de la ciudadanía interesada en el monitoreo y la evaluación territorial. Permite también visualizar de forma espacial la complejidad de las dinámicas de los sistemas que se observan. Transparenta las políticas de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible.

La Dinot gestiona el Sistema de Información Territorial (SIT), la plataforma donde se exploran, visualizan y descargan datos abiertos de relevancia territorial de forma amigable.

El SIT da mejores posibilidades de contralor a las intendencias y al gobierno nacional para ejercer la policía territorial. A través del equipo del SIT se capacitó a técnicos de varias intendencias para que puedan generar sus propios Sistemas de Información Territorial. Cada intendencia tiene un nodo autónomo del SIT con los mismos criterios y accede a las capacitaciones de manera continua. El SIT permite analizar simultáneamente distintos fenómenos territoriales, organizados según los siguientes temas: Ordenamiento Territorial, Hábitat, Ambiente, y Producción, sobre tres tipos de cartografía base a elección: Vectorial, de Relieve y con Imágenes satelitales. Por ejemplo, si un actor público o privado necesita tomar una decisión sobre una inversión en determinado territorio, el SIT le permite acceder a información sobre ese territorio. Así, el interesado puede ver a qué ciudades está vinculado ese territorio y su población, puede buscar información vinculada como los planes de ordenamiento que rigen sobre ese padrón o si existe un mapa de riesgo que lo involucra, etc.

A través de la tecnología y de herramientas más amigables se ha dispuesto toda la información para los diferentes públicos: técnicos, estudiantes, tomadores de decisiones y también a la ciudadanía en general.

Se puede acceder al Sistema de Información Territorial a través del enlace: sit.Mvotma.gub.uy/sit/#/inicio

En 2015 se creó el Premio Nacional de Urbanismo. Es un premio que reconoce ideas, proyectos y acciones que mejoran la forma y el lugar donde vivimos. Uno de sus principales cometidos de este premio es difundir los trabajos, prácticas y proyectos de calidad dentro de la comunidad que trabaja en estos temas para generar un intercambio fructífero. También busca dar a conocer la disciplina y sus aristas a la sociedad en su conjunto.

En sus dos primeras ediciones contó con seis categorías (Instrumentos de ordenamiento territorial, Proyectos urbanos, Ensayos e investigaciones, Trabajos de estudiantes, Comunicación social y Trayectoria). La tercera edición amplió el concepto de lo urbano y generó una nueva categoría: Eventos urbanos. Esta categoría premia aquellas acciones que modifican los espacios y los resignifican, generando nuevos sentidos y vivencias al espacio urbano habitual.

A su vez, los trabajos reconocidos recorrieron todo el país en cada una de sus ediciones, con una exposición itinerante que se instaló en las ciudades capitales. Esto permitió, además de difundir las diferentes propuestas reconocidas, generar actividades de intercambio y difusión en relación al Ordenamiento Territorial.





DIRECCIÓN NACIONAL DE MEDIO AMBIENTE

PLANIFICACIÓN, CAPACIDADES Y CONFIANZA
PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE



ALEJANDRO NARIO

Director Nacional de Medio Ambiente

¿CUÁLES ERAN LOS DESAFÍOS DE LA POLÍTICA AMBIENTAL HACE CINCO AÑOS?

Desde el inicio identificamos la gestión de residuos y la gestión del agua como dos grandes bloques para avanzar y rápidamente observamos que todo lo asociado al área Ecosistemas también era relevante. Sin duda, el principal problema ambiental del país es la forma de producción y consumo, más allá del control de las externalidades que eso genera como pueden ser los residuos o los problemas de calidad del agua. Era necesario entrarle al tema de fondo: la forma de la producción y consumo.

Recibimos una Dinama fortalecida en los 10 años anteriores. Eso permitió desarrollar una serie de líneas estratégicas que de otra forma no hubiera sido posible. A partir del 2005, había comenzado un proceso de fortalecimiento y definición de estructura que se consolidó entre 2010 y 2015 con la reestructura del Ministerio, el organigrama con roles y áreas más claros y con un refuerzo de personal. Fue una transición muy sencilla y se ve una continuidad de políticas. El Subsecretario había sido el Director de Dinama y eso nos facilitó la transición y nos permitió seguir trabajando en equipo. Desde el inicio tuvimos una directiva fuerte de



El principal problema ambiental del país es la forma de producción y consumo, más allá del control de las externalidades que eso genera como pueden ser los residuos o los problemas de calidad del agua



la Ministra de trabajar en conjunto. Es imposible tener una visión ambiental desagregada. El ordenamiento del territorio o la gestión del agua, entre otros, son parte de la gestión ambiental, van emparentadas, no se los puede dividir. Creo también que el buen vínculo, la confianza personal y técnica entre los directores ayuda mucho. Es permanente el intercambio y el apoyo de uno con el otro. Esa ha sido una impronta muy fuerte de este período que también nos permitió avanzar en conjunto. Desde la gestión de cuencas junto a la Dirección Nacional de Aguas, como los instrumentos de ordenamiento territorial con una fuerte impronta ambiental, llámese directrices costeras, directrices nacionales de ordenamiento territorial, instrumentos para el Santa Lucía y otros instrumentos que hemos ido gestionando. Este trabajo conjunto, con la visión de protección ambiental, nos permitió usar las mejores herramientas para cada situación, y entonces con una visión amplia nos permitió avanzar.

¿EN DÓNDE SE CONCENTRÓ LA MAYOR CANTIDAD DE RECURSOS Y GESTIÓN DE LA DINAMA: EN LA PREVENCIÓN, EN LAS SITUACIONES AMBIENTALES EMERGENTES?

En volumen, probablemente se concentra en los mecanismos preventivos, que son las evaluaciones de impacto y luego en el seguimiento. En ese proceso hay que analizar proyectos que el país necesita para desarrollarse pero que tienen que ser sustentables desde el punto de vista ambiental. Estamos generando proyectos que son social y ambientalmente viables, que nos permiten generar riqueza para el Uruguay pero no hipotecando a mediano plazo su posibilidad de funcionar. Si se habilita un proyecto que después contamina, que genera un conflicto social, entonces es un problema para que esa empresa tenga sostenibilidad en el futuro.

La Dinama no solo aprueba o rechaza proyectos sino que genera valor en el ida y vuelta y así se generan proyectos sustentables desde el punto de vista ambiental.

Al día de hoy yo no conozco casos de emprendimientos que hayan sido habilitados y que después hayan tenido problemas ambientales graves, que hagan pensar que el proceso de evaluación fue malo. No es un proceso binario y los técnicos de la Dinama le van agregando valor. En función del conocimiento acumulado, tras evaluar muchos proyectos, van exigiendo hasta que el proyecto garantice que su desempeño va a ser adecuado. Si la empresa no puede garantizar eso, el proyecto no es aprobado, pero en general el proyecto va evolucionando hasta un punto en el cual es sustentable desde el punto ambiental que es cuando se aprueba.

Otro aspecto que llevó mucho es el perfilamiento de la Dinama. Si uno mira la historia del desarrollo institucional ambiental se observa un desarrollo inicial asociado a la gestión de efluentes y en menor medida de los residuos.

Desde que la institucionalidad ambiental estaba en la Dirección Nacional de Hidrografía del Ministerio de Transporte y Obras Públicas siempre estuvo muy orientado al control de efluentes, y las otras áreas estaban menos desarrolladas. Históricamente el país no había tenido grandes problemas asociados a la producción agropecuaria y los eventos de contaminación más importantes habían estado asociados a eventos industriales. Entonces la Dinama y la institucionalidad ambiental en general, las intendencias también, estaban más orientados al control de industrias y de plantas de tratamientos de aguas residuales de ciudades.

En este último período se ha puesto mucho foco en el control de las actividades agropecuarias, en el efecto de los plaguicidas en las distintas matrices ambientales y también en la salud.

Todo es un desarrollo incipiente que en un futuro cercano la institucionalidad ambiental debiera abordar con mucha fuerza. Fue todo una aproximación, un conocimiento y generar las capacidades que no se tenían, esto demandó bastante trabajo multidisciplinario. Hubo que incorporar economistas, agrónomos, y gente que dominara otros sectores productivos. La Dinama tenía más ingenieros o ingenieros químicos, gente orientada a procesos productivos industriales. Eso generó una tensión porque no era una institución que estuviera preparada para eso. Hubo que crear áreas, trabajamos mucho en el Plan Nacional de Agroecología que elaboró la Comisión Honoraria y fue responsable de su redacción. Participamos de las cinco comisiones de trabajo y fue muy importante un proyecto financiado por la FAO de gestión de plaguicidas, que nos dio también herramientas para trabajar en esta área e identificar las necesidades. Esa fue otra área donde se trabajó intensamente.

Otro tema que nos generó bastante tensión y demanda fue la gestión del agua. Las formas de producir han generado externalidades negativas evidentes en la gestión de agro-

químicos, esto se ve en los polinizadores y la biodiversidad en general, y también en la calidad del agua entre otras señales claras y que se empiezan a expresar con fuerza. Eso demandó respuestas sobre el río Santa Lucía, sobre la Laguna del Sauce, sobre el Río Negro; generación de conocimiento, interactuar con otros organismos que no siempre tienen las mismas visiones, y eso también genera desgaste. Los organismos, los ministerios más productivos, tienden a ver más cómo las restricciones afectan a los sectores y nosotros vemos cómo el desarrollo de esos sectores afecta el ambiente. Eso generalmente genera rozamiento en el Uruguay y en el resto del mundo.

¿QUÉ PAPEL CUMPLE LA CIUDADANÍA EN LA GESTIÓN AMBIENTAL? ¿CÓMO IMPACTA?

Es importante en el sentido de la demanda constante. Nosotros la estimulamos. Venía siendo estimulada desde el período anterior y se fortaleció aún más con lo que es el sistema de denuncias.

El rol de la sociedad en lo ambiental es cada vez más clave, en muchas dimensiones. Somos sujetos de derecho en lo que hace a lo ambiental pero también tenemos obligaciones; si vemos un proceso de contaminación en nuestro entorno, poder denunciarlo para que haya acciones, participar de los mecanismos que se generan para eso. Desde ahí nosotros generamos muchas herramientas. La primera son definiciones políticas: todos los procesos de fondo, como puede ser el Plan Ambiental Nacional para el Desarrollo Sostenible y la Ley de Bolsas, entre otros se hicieron con mecanismos participativos. La Ley de Residuos llegó casi al final, y agonizando, porque definimos políticamente discutir durante dos años con los actores involucrados. Al principio eso podría parecer una pérdida de tiempo pero después en el proceso legislativo había un abroquelamiento muy fuerte porque se había discutido con los legisladores, con el PIT CNT, con la Cámara de Industrias y con la Academia. Eso fue modificando el proyecto pero se llegó a un mínimo común, que fue muy importante a la hora de defenderlo. Cuando los legisladores recibían las presiones, que siempre existen cuando se modifican temas de este tipo (en los temas ambientales uno siempre toca intereses), la sociedad te ayuda porque es la que apalanca, presiona y es un contrapunto de

los intereses económicos. Sin duda, pensando en términos ambientales, la participación es clave.

Los procesos de participación deben pensarse hacia el futuro porque no ha sido sencillo, sobre todo en los más controversiales y de corto plazo: autorizaciones, ampliaciones de áreas protegidas. El Estado debe generar otros mecanismos que sean de acompañamiento y nuevos procesos de discusión. Eso funcionó muy bien en el Plan Ambiental, proceso en el que hubo una definición política de que fuera participativo. Pero a veces, cuando se va a instancias de participación puede pasar que termine siendo una guerra entre dos posiciones. Uno ve que no se genera mucha información y más bien se da una cuestión polarizada que no aporta para conocer y relevar los detalles de los problemas. En procesos donde fuimos a menor escala como Cabo Polonio, donde también hubo una definición política de estar dos años discutiendo con la gente, fuimos a pequeños colectivos, hablamos con ellos, generamos vínculos, generamos confianza, se interactuaba y fueron procesos más sólidos que grandes audiencias. Ahí hay un tema para pensar a futuro en cómo participar, con información, con aportes, en una sociedad donde las personas nos demandan mucho. La gente no tiene tiempo para ir a la Comisión de Desarrollo Rural, a la Comisión de Cuenca, a la Comisión de Área Protegida, etc., porque terminan siendo cuatro o cinco y no siendo representativos de la sociedad. Ahí hay un tema que tiene que irse pensando a futuro y que es clave para la visión ambiental porque la sociedad es el contrapeso de los intereses económicos.

Son definiciones políticas: todos los procesos de fondo, como el Plan Ambiental Nacional para el Desarrollo Sostenible y la Ley de Bolsas, entre otros, se hicieron con mecanismos participativos.

La otra dimensión es la participación activa, la gente desea participar de los procesos de cambio de manera directa. Ahí las experiencias explotaron. Estamos muy conformes con

ese proceso, tanto en lo de restauración ecosistémica costera, cercas captoras para restaurar dunas, todo el proceso de Paso Severino de recuperación del monte nativo degradado y en la recomposición ecosistémica de la zona ribereña. Eso se hizo por un lado con los voluntarios del Mides y por otro lado con patas locales: unas cooperativas de mujeres que desarrollaron los viveros porque no había plantines; después ellas mismas crecieron y venden plantas nativas con fines ornamentales. Hay todo un tema de economía local que permite este tipo de experiencias. Los involucrados terminan siendo socios ambientales porque cuidan la costa, si ven entrar una cuatro por cuatro van a ser los primeros en denunciarlo porque saben lo que implica, porque entendieron cómo son los procesos y las dinámicas. Lo mismo que las jornadas de limpieza de playas: no tienen el objetivo de limpiar efectivamente la playa sino de entender en familia qué es lo que genera el problema y ver qué residuos vienen del océano y demás, ayuda en esa formación ambiental.

Después hay procesos autónomos de organizaciones que se dedican a conteo de animales atropellados, otros que se dedican a colocar cámaras trampa para ver qué especies hay en zonas ricas en biodiversidad. Nosotros tratamos de darle soporte pero sin intervenir en los procesos propios que son ricos e interesantes. Hay mucho impulso autónomo y apropiaciones que van más allá de lo que nosotros generamos.

Es imposible pensar en una política ambiental sostenible si no la internalizamos culturalmente. La Ley de Bolsas es un ejemplo. Se necesitan las dos cosas: el cambio cultural y la política pública que la apalanque. Si no generas las condiciones estructurales para que se dé el cambio, el cambio no se da. La sociedad estaba pronta para ello y había que tener una política pública que la direccionara. Si se promovía la ley y la sociedad no estaba preparada, tampoco se iba a dar. Necesitas que se conjuguen las dos cosas. Por eso es necesario trabajar en esos dos niveles y ahí es donde creo que en muchos casos hemos sido efectivos: todo lo que es restauración de ecosistemas, denuncias, apropiación de la gente de los temas ambientales; y lo que es residuos, las bolsas y los plásticos de un solo uso y a toda esa pandemia que está asociada a lo que está pasando en todo el mundo. Hoy el mundo está teniendo una tasa de desaparición de

especies mil veces superior a lo que sucedía antes de la era industrial. Se está hablando que estamos entrando en una nueva etapa de extinción masiva de especies. El océano está recibiendo una tasa de generación de residuos realmente increíble, estamos destruyendo el océano; lo estamos viendo con el cambio climático y cómo está afectando a los más débiles.

La Naturaleza y los sistemas biológicos están dando señales más fuertes y la sociedad lo está recibiendo con una percepción que antes no tenía.

Trabajar en ecosistemas nos permite promover ecosistemas saludables e ir delante de los problemas. En esa área es claro todo el trabajo con Fauna Nativa. La sociedad está cambiando, lo que antes era visto más normal como era matar especies nativas sin ningún tipo de conciencia (uno veía hondas por todos lados tirando a los pájaros) hoy ya no se ve. Las generaciones más jóvenes lo cuestionan culturalmente, cuestionan la caza. Por supuesto que estos procesos no son uniformes y que aún hoy hay prácticas culturales que disfrutaban del acto de la caza o de tener encerradas aves nativas en su fondo, pero tengo la convicción que esto está cambiando. Campañas que hemos realizado como "Cazá solo fotos" han sido muy bien recibidas por la sociedad.

¿EL CAMBIO DE CONCIENCIA Y CULTURA AMBIENTAL SE PERCIBE TAMBIÉN EN EL SECTOR EMPRESARIAL?

Sí. Nos pasó en Santa Lucía, inicialmente había resistencia a los controles de la Dinama y después se nos presentaban las plantas de tratamiento de efluentes con orgullo. Eso fue muy interesante, incluso algunas multinacionales nos dijeron que eran las mejores plantas que tenían a nivel global y que la están usando como referencia para el resto. Pasamos de lagunas casi sin control a reactores biológicos

controlados con sensores. Con esta intervención Uruguay se posicionó como un país de referencia en estos sistemas.

Creo que se ha entendido que la tendencia es global, porque en el mundo para vender cada día se necesita más apostar a la calidad y los aspectos ambientales, son parte intrínseca de esa percepción de "calidad". Pensar en Uruguay apostando a commodities es un gran error. Uruguay tiene que inventarse un mercado de alto valor agregado y eso implica calidad ambiental y social entre otros aspectos. El mundo va para ahí, va a haber sin duda una competencia muy fuerte en lo que hace a commodities, porque en Uruguay no tenemos economía de escala, tenemos derechos sociales y controles ambientales y eso hace que no podamos pensar en un país que compita por costos, tenemos que competir por otra cosa. El ejemplo es la ganadería, la trazabilidad y el status que nosotros tenemos, que también fue producto de una política pública. No fue producto de una casualidad, y hoy hace que el kilo de carne uruguayo se pague más que la carne brasileña o argentina. Creo que a eso tenemos que apostar. El Uruguay se juega la vida en eso.

¿QUÉ HITOS DESTACA EN LA POLÍTICA AMBIENTAL DE ESTE PERÍODO? ¿HUBO AVANCES CONCRETOS?

Si, con diferente profundidad en los diferentes temas, pero hubo avances bastante importantes. En el área de los residuos, seguro. La Ley de Bolsas marcó un hito en la gestión y la Ley de residuos que dejamos pronta es una herramienta para los futuros gobiernos nacionales y departamentales. Logramos identificar las barreras para una adecuada gestión de residuos. Uruguay hoy tiene un vergonzoso 4-5 % de recuperación de materiales asociados a la aplicación de la Ley de Envases. Es imposible pensar en una lógica moderna con ese nivel de recuperación de materiales que podrían volver a ser utilizados. Ese trabajo de dos años y pico nos llevó a identificar dónde estaban los problemas y qué necesidades había. Para el período que viene va a estar esa herramienta arriba de la mesa y están dadas las condiciones para que el Uruguay dé un salto cualitativo en la gestión de residuos. Las barreras que siempre se dijeron que existían hoy no están, ya están los instrumentos legales y políticos

para llevarlo adelante. Está el desafío de la reglamentación. Hemos trabajado con algunas intendencias que han sido vanguardia como es el caso de Canelones, Rivera, Río Negro, Rocha y alguna más; Montevideo en algunos aspectos, sobre todo en la disposición final. Este trabajo permite avizorar que si existe la disposición política se va a poder avanzar fuertemente en eso que era un problema importante para el Uruguay.

El Plan Ambiental es otra hoja de ruta que queda preparada para el gobierno que viene donde están identificados los principales forzantes económicos y los correlatos ambientales necesarios para que estos forzantes económicos sean sostenibles.

Eso es muy importante pensando en un país a mediano plazo. Ahí se suma la necesidad de tener un modo de producción agropecuario diferente, que no apueste a los commodities, que no apueste a la intensificación que no es económica ni ambientalmente sostenible. Eso pone al Uruguay en la necesidad de repensarse. Pensar en cómo producir desde el punto de vista agropecuario e industrial con procesos más circulares en los que se tiren menos efluentes y se generen menos residuos a través de procesos de recuperación de materiales. Pensar en cómo vivimos en las ciudades, cómo son los vínculos y los espacios que generamos, cómo tenemos ciudades con calidad ambiental que es un derecho humano básico para poder vivir y desarrollarse en plenitud. El Plan Ambiental brinda todas esas grandes líneas y también es un legado importante al período que viene.

También en lo que es concreto de los temas ambientales avanzamos en el trabajo que demuestra que Uruguay necesita modificar su gobernanza de gestión de plaguicidas, sobre todo incorporando las dimensiones de ambiente y salud a la hora de registrar, aprobar y hacer el seguimiento.

Hasta ahora se venía en una lógica fitosanitaria y productiva. Es necesaria una gobernanza que incluya todas la visiones, donde todos los actores tengan injerencia según sus competencias respectivas. No me imagino al Ministerio de Ganadería haciendo una evaluación del impacto en la salud de los plaguicidas, claramente lo tiene que hacer el Ministerio de Salud, y lo mismo sucede con los temas ambientales.

Los estudios sectoriales también han sido un gran avance. Se incorporaron nuevos sectores a autorizar como el eólico, forestal y agropecuario, y con la llegada de las grandes inversiones aumentó la complejidad de las actividades a evaluar. Se incrementó de 500 a 10.000 el número de sujetos a controlar por la Dinama.

En el área de impacto ambiental era necesario hacer análisis ambientales sectoriales, que terminaran en guías o manuales de desempeño de esos sectores. En el sector forestal empezamos a pedir planes de gestión por cuenca, no proyecto a proyecto sino con una visión ambiental más grande, para saber realmente cuál era la afectación de la forestación sobre las cuencas. Incorporamos en el proceso de evaluación ambiental capas de información georeferenciada de especies prioritarias para la preservación, de manera que veamos cómo las afectan los proyectos. Lo mismo para la actividad eólica y para las actividades extractivas. Nos importa que quien está interesado en hacer un parque eólico estudie qué pasa con el ruido, qué pasa con las aves, qué pasa con los murciélagos.

Los avances normativos también fueron hitos importantes: la Ley de Residuos y la Ley de Bolsas, instrumentación de Protocolo de Nagoya, etc. La modificación en la Rendición de Cuentas para que en el Código de Aguas hubiera un capítulo entero sobre la protección de los humedales fue un cambio conceptual importante si consideramos que no había nada definido sobre eso. El viejo Código de Aguas hablaba de la desecación de humedales más que de la protección.

Aumentamos la capacidad punitiva de las multas de una manera sensible para que realmente duela y genere un cambio de conducta. Después trabajamos también, y estamos en una fase final, en una normativa de calidad de aire, emisiones y fuentes móviles. Y está todo el trabajo en el

control de mercurio, lámparas de mercurio, etc., a través del Decreto de Mercurio.

Se incorporó un paquete tecnológico que permite dar un salto en el control ambiental. Estamos usando imágenes satelitales para ver la zona buffer, estamos viendo la acción temprana de cianobacterias con un sistema de inteligencia artificial que nos va dando la concentración de clorofila, la temperatura del agua, la turbidez y la salinidad. Son mecanismos predictivos. Pedimos a las industrias que pongan un monitoreo online de los efluentes, son industrias que tienen que sí o sí poner sensores e informarnos.

También es relevante la incorporación de tecnología al servicio del cuidado del ambiente. Contamos con un laboratorio de primer nivel, con el Observatorio, el uso de imágenes satelitales y la fotointerpretación.

En definitiva, hoy Uruguay tiene una institucionalidad ambiental fortalecida, con equipos técnicos de primer nivel, se fortalecieron también políticas y normativas que permitirán a la próxima administración avanzar con mayor celeridad en las transformaciones que nuestro país necesita. Cómo dije al principio es hora de abordar las pautas de consumo y las condiciones hoy están dadas para hacerlo.



Las líneas de acción estratégicas estuvieron dirigidas a profundizar la apuesta a un desarrollo más sostenible y equitativo, generando nuevos instrumentos y fortaleciendo los existentes para convertirlos en motor de cambios estructurales, necesarios para avanzar hacia una buena calidad de vida para todas y todos, con libertad y justicia. Apostamos al despliegue de las capacidades y potencialidades como individuos y como sociedad, y a la conservación y uso ambientalmente responsable de los ecosistemas.

Se potenciaron las capacidades del país para el desarrollo de políticas públicas ambientales. Con ese objetivo se desarrollaron procesos de planificación y proyectos para apoyar las distintas líneas estratégicas claves para el futuro de la política ambiental y se fortaleció la institucionalidad. El trabajo conjunto con las distintas direcciones del Mvotma, en particular Dinagua y Dinot, permitió incorporar enfoques diferentes y avanzar en un abordaje integral.

El Plan Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible, elaborado a partir de un proceso participativo y del trabajo conjunto y articulado entre diversas instituciones, es un punto de inflexión en la política ambiental. Hoy Uruguay cuenta con una herramienta guía para las políticas y acciones a mediano plazo.

Se fortaleció la institucionalidad con un sistema de autorizaciones y control ambiental más eficiente para atender los desafíos de emprendimientos complejos. Se constituyeron las gerencias de las 4 áreas establecidas en la reestructura de la institución, permitiendo dar un dinamismo mayor a la organización y teniendo resultados altamente positivos en la integralidad y transversalidad del trabajo. Se lograron avances sustanciales en el desarrollo de trámites en línea.

Los nuevos procesos de participación pública, incluyendo la incorporación de nuevas tecnologías tanto para el acceso a la información como para recibir aportes ciudadanos, registraron un progreso significativo. Las denuncias ambientales se consolidaron como una herramienta clave para mejorar la eficacia del control a través de la

participación ciudadana. La integración de avances tecnológicos para el acceso a la información y participación pública se consolidó en el Observatorio Ambiental Nacional, cumpliendo con el mandato legal, poniendo a disposición los datos y haciendo accesible la información ambiental del país.

Se robusteció la capacidad de acompañar las actividades productivas que se desarrollan en el país a través de la inspección y el apoyo a la mejora de desempeño, considerando la diversidad de sujetos de control.

Con la aprobación de la Estrategia Nacional de Biodiversidad, el desarrollo de acciones concretas para su protección y el fortalecimiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas se lograron avances sustanciales en materia de conservación de los ecosistemas.

La aprobación de la Ley de Gestión Integral de Residuos estableció la política nacional en la temática, potenciando transformaciones fundamentales hacia un modelo de economía circular con justicia social. Se definieron roles, responsabilidades y los instrumentos económicos para construir los cambios estructurales propuestos. Se fortalecieron las políticas vinculadas a la gestión de residuos, en particular los industriales y aquellos derivados del plástico; se aprobó la Ley de Uso Sustentables de Bolsas Plásticas que fue una referencia para concientizar a la población sobre el uso responsable de plástico de un sólo uso.

El sistema de gestión de calidad de agua se fortaleció y preparó para apoyar la gestión integrada de los recursos hídricos a escala de cuenca, con incorporación de tecnología para abordar el control de fuentes difusas y floraciones de cianobacterias. Se fortaleció el trabajo vinculado a calidad del agua en las cuencas definidas como prioritarias, incorporando nuevas capacidades técnicas y herramientas de modelación para mejorar el conocimiento de la dinámica del sistema. Se avanzó en la ejecución de los planes de acción para la calidad del agua de cuencas prioritarias y se profundizó el desarrollo de nuevas herramientas y los procesos de coordinación interinstitucional. Se promovió el desarrollo y la regulación

de prácticas aplicables a la producción agropecuaria para la reducción de cargas contaminantes de fuentes difusas.

Uruguay participó activamente en ámbitos de discusión internacional, manteniendo un rol activo en el Convenio de Diversidad Biológica y los protocolos de Cartagena sobre Bioseguridad y Nagoya, sobre acceso equitativo a los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales; y en la conservación y el uso racional de los ecosistemas de humedal, a través de Convenio de Humedales de Importancia Internacional RAMSAR. Continuó con el liderazgo en el bloque de químicos, presidiendo las reuniones preparatorias que permitieron acordar e implementar el Convenio de Minamata, relativo a mercurio. Además desde 2016 el Mvotma asumió el desarrollo e implementación de una política científica integrada en la gestión ambiental en la Antártida.

La política ambiental cuenta hoy con una sólida plataforma para proyectar en el largo plazo la protección y utilización sostenible del ambiente y sus recursos. Se integraron los avances del conocimiento, el manejo cuidadoso de las actividades productivas y la conservación de los valores y recursos, con criterios de equidad y esfuerzos para superar la deuda ambiental con los sectores más vulnerables de la población. Se avanzó así en asegurar a toda la ciudadanía el derecho a disfrutar de un ambiente sano, con una firme apuesta a la capacidad y la voluntad ciudadana de colaborar en ese objetivo.

La reactivación productiva exigió aprender a evaluar y controlar nuevos sistemas y a desarrollar políticas ambientales, y determinó un esfuerzo particular destinado a contar con un equipo de profesionales, procesos y un marco legal que permitiera al Estado brindar las herramientas necesarias para alcanzar un desarrollo sostenible.

El aumento de la conciencia de la población sobre la importancia de preservar el ambiente y lograr un desarrollo sostenible, registrado en últimos 15 años, generó mayor demanda a la Dinama a través de denuncias y pedidos de acceso a la información. Este proceso, se vio también influido por la instalación de la planta de celulosa de la

empresa UPM y los emprendimientos de gran porte que se instalaron en el país en los últimos años.

Uruguay está en un momento bisagra en la concepción de la relevancia de los asuntos ambientales y la sociedad es cada vez más exigente al respecto. A través del trabajo técnico responsable, la mejora en la capacidad de respuesta y las acciones concretas para los temas relevantes, se consolidó una institucionalidad de referencia en materia ambiental y se comenzó a generar la confianza necesaria para seguir construyendo un desarrollo sostenible.

LA PLANIFICACIÓN AMBIENTAL DE MEDIANO Y LARGO PLAZO: un punto de inflexión en la política ambiental

Se aprobó el Plan Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible, Decreto N° 222/2019, plan estratégico de mediano y largo plazo, flexible y adaptativo, que acompaña la dinámica de los cambios tecnológicos y sociales; incorpora visiones y acciones para promover las políticas públicas ambientales en el proceso integral del desarrollo sostenible del país. El Plan fue elaborado en un amplio proceso de participación e integración de políticas públicas.

Se formuló y aprobó el programa de préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo para mejorar la gestión de la calidad y sostenibilidad ambiental (4850 OC-UR). Este nuevo programa involucra un crédito US\$6 millones destinado al fortalecimiento ambiental, en el marco del Plan Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible, dirigido principalmente al fortalecimiento de la evaluación, control y monitoreo ambiental así como el fortalecimiento de la gestión integrada de cuencas prioritarias con énfasis en la disminución de cargas contaminantes de origen agropecuario. Este nuevo programa permitirá continuar con las líneas de fortalecimiento institucional que se han venido desarrollando desde el año 2007.

Se desarrolló para la presentación ante el Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF), el nuevo proyecto de cooperación técnica titulado "Consolidando políticas de conservación de la biodiversidad. Sostenibilidad del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) y otros instrumentos de conservación como pilares del desarrollo en Uruguay", que permitirá continuar con el proceso de fortalecimiento al SNAP y profundizar en el desarrollo de políticas de conservación de la biodiversidad.

Se incorporó la mirada sobre los sistemas productivos agropecuarios de manera de aportar a su sostenibilidad. En particular, se conformó un grupo interno para abordar el desarrollo de la estrategia de producción en base agroecológica. Así se generó una mirada interdisciplinaria y la propuesta de estrategia. El grupo de trabajo constituye un apoyo clave para el desarrollo de Plan Nacional de Agroecología actuando como soporte a los trabajos realizados en la Comisión Honoraria de Agroecología.

ACOMPAÑAMIENTO, MEJORES PROCESOS Y MAYORES CONTROLES para un crecimiento responsable

Aumentó de 2.000 a 10.000 el número de emprendimientos y actividades sujetos de control entre las que se incluyen tambos, padrones comprendidos en fajas de amortiguación de cuencas prioritarias, generadores de residuos, actividades industriales, minería, parques eólicos, exploraciones de hidrocarburos, entre otros.

Se incrementó la eficacia en la expedición de autorizaciones ambientales, reflejada en la disminución de los tiempos de expedición. Entre 2015 y 2019 se otorgaron 1.596 autorizaciones ambientales previas a obras, construcciones y actividades, en el marco de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental.

Se certificaron con la norma de mejora de gestión ambiental ISO 9001 las áreas de Administración, Evaluación

de Impacto Ambiental, Control y Desempeño Ambiental y con la norma ISO 17.025 el Laboratorio que además se encuentra acreditado por el OUA y es un laboratorio de referencia.

Se desarrolló el control a través de conexiones en línea. El sistema ya está instalado para el control de vertidos de aguas residuales y emisiones al aire de UPM1 y Montes del Plata. Se hará extensivo a 60 emprendimientos lo que permitirá en el 2021 contar con información del 80% del caudal y de parámetros de vertido de emprendimientos con trámites de Solicitud de Autorización de Desagüe industrial.

Se consolidó el Sistema de Atención de Denuncias como herramienta para fortalecer el control, mejorando sensiblemente la instrumentación de las denuncias. El fortalecimiento del Sistema y la ejecución de acuerdos institucionales para su extensión aumentó la gestión de denuncias. Actualmente se reciben y tramitan un promedio de 1.000 denuncias al año.

Se desarrollaron 16 guías dirigidas a mejorar el desempeño ambiental de actividades productivas y los procesos de evaluación de impacto ambiental, abordando sectores claves de la económica como el sector forestal, tambos y minería, entre otros, así como los de residuos o remoción de nutrientes.

Se incrementó la eficiencia de las tareas de control y evaluación ambiental; aumentó el porcentaje de análisis de laboratorio entregados en los tiempos establecidos por los protocolos pasando del 30% al inicio del programa al 82%, superando ligeramente la meta establecida. Aumentó el número de muestras anuales de 890 a 1.491 y el número de datos reportados anualmente que pasó de 10.534 a 31.110.

Se terminó el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental de: Vía Férrea Montevideo/ Paso de los Toros, Planta de Celulosa UPM

Paso de los Toros, y Terminal Portuaria especializada en celulosa en el puerto de Montevideo. UPM2 se convertirá en la planta de celulosa más exigente en términos ambientales del mundo. Se resalta en todo el proceso de estas autorizaciones el fortalecimiento la participación pública y la accesibilidad a la información.

Se realizó la autorización y el control de la primera exploración "off shore" de petróleo en la Zona Económica Exclusiva de la ROU, así como la exploración "on shore" en la región norte del país.

Se realizó la primera autorización y el control de las actividades de prospección sísmica "off shore" para E&P de Hidrocarburos en la Zona Económica Exclusiva de la ROU. Se realizó el relevamiento e identificación de los ambientes ecológicamente relevantes en la zona económica exclusiva uruguaya.



TECNOLOGÍA Y CONOCIMIENTO AL SERVICIO DEL AMBIENTE, la calidad de vida y el desarrollo sostenible

Se inició el proceso de desarrollo y fortalecimiento del Laboratorio Ambiental, instalado desde 2013 en una nueva planta física con equipamiento de última generación. Comenzó el proceso de fortalecimiento de las capacidades analíticas de matrices ambientales. Nuevos recursos humanos y la incorporación de tecnología, incluyendo instalación y puesta a punto de equipos de alto porte (ICP-MS, FIAS, LC MS MS, digestores, entre otros), aumentaron las capacidades analíticas nacionales. El laboratorio dejó de ser la limitante para desarrollar y profundizar los planes de monitoreo y control y se constituyó como un centro de referencia para el desarrollo de capacidades de muestras analíticas. El laboratorio es un pilar del desarrollo de la Red de Laboratorios Ambientales (RELAU) que alcanzó en este período los 61 laboratorios miembro.

Estos esfuerzos fueron acompañados por el diseño y mantenimiento de una red de estaciones de monitoreo de calidad de agua y aire que reportan datos en tiempo real y se presentan accesibles a la población a través del Observatorio Ambiental. Se incorporó tecnología de última generación para la determinación de contaminantes ambientales y se generaron capacidades para el análisis de plaguicidas en nuevas matrices ambientales.

Una red de 163 estaciones aporta datos para la evaluación de la calidad de agua. En cada una de estas estaciones se estudian -al menos- 40 parámetros ambientales que constituyen insumos para definición de medidas y acciones adecuadas para cada caso.

Se inició el monitoreo de calidad del agua en Lagunas Costeras a través de un fortalecido ámbito de coordinación el MGAP, OSE y la Intendencia de Rocha y el apoyo del Centro Regional Este (CURE – Udelar – Rocha).

En materia de monitoreo y evaluación de la calidad de aire, se opera la red de estaciones de monitoreo y se generaron avances dirigidos a fortalecer las capacidades

de modelado predictivo. Se culminó el inventario nacional de emisiones, realizado en el marco de un convenio de cooperación con la Facultad de Ingeniería de la Udelar.

Se aumentaron las capacidades analíticas ambientales. Se incorporó nueva tecnología y se procesa un promedio anual de 1.400 muestras que integran 23 parámetros por muestra. Se profundizó en el desarrollo de nuevas capacidades analíticas (plaguicidas y cianobacterias) y se inició el proceso para el desarrollo de capacidades de biología molecular y en los procesos de acreditación de parámetros. Se incorporaron variables que no se medían en instalaciones propias (ejemplo, clorofila, microcistinas, plaguicidas, metales trazas, entre otros) y se desarrollaron capacidades para el análisis de residuos sólidos y sedimentos acompañando las nuevas normativas.

En el marco del Convenio de Minamata, se priorizaron estudios de mercurio, en distintos componentes ambientales. Se hicieron trabajos coordinados con MSP, la industria y gobierno japonés (JICA).



COORDINACIÓN, COOPERACIÓN Y ARTICULACIÓN para un mejor desempeño ambiental de los sectores productivos

Se fortalecieron las capacidades de Dinama para el abordaje de plaguicidas a través de la ejecución del proyecto "Fortalecimiento de las capacidades para la Gestión Ambientalmente Adecuada de Plaguicidas incluyendo COPs", financiado por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF) y ejecutado con el apoyo de la FAO. En este marco se elaboró una propuesta de modificación de registro de plaguicidas incorporando la evaluación de riesgo ambiental. Además, se realizó el monitoreo de plaguicidas de la Laguna del Cisne, primer monitoreo diagnóstico de plaguicidas a nivel de cuenca realizado en el país en cooperación con el CURE. Se lograron avances sustanciales en la promoción a través de predios demostrativos del manejo integrado de plagas (MIP), y uso y manejo ambientalmente adecuado de plaguicidas y alternativas a plaguicidas.

En materia de valorización de residuos, se reforzaron los ámbitos de coordinación interinstitucional y se desarrollaron capacidades nacionales a través de la ejecución del proyecto BIOVALOR, ejecutado por MIEM-Mvotma-MGAP.

El sector lácteo y en particular los tambos de la Cuenca de Santa Lucía fueron una prioridad en este período. Al finalizar el período, el trabajo interinstitucional (MGAP, INALE, Mvotma, INIA, BIOVALOR, UTEC, Udelar y CONAPROLE) para el abordaje de la mejora ambiental del sector cuenta con cuatro grupos de trabajo enfocados en: capacitación-difusión, investigación de criterios técnicos-ambientales, seguimiento de proyectos del programa de apoyo e instrumentos económicos.

LA GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS: hacia un modelo de economía circular

En 2019, con la aprobación de la Ley de Gestión Integral de Residuos, Ley N° 19.829, se generaron herramientas concretas, incluido instrumentos económicos ambientales, para promover la transformación hacia un modelo de economía circular, con una mirada de desarrollo nacional que contempla la integración de los clasificadores y la perspectiva ambiental. La ley se alinea con la promoción de modalidades de consumo y producción sostenibles. Conjuga la inclusión social, laboral y productiva de clasificadores a través de la creación de empleos dignos para la gestión de residuos. Estos importantes avances se apoyan en el impulso registrado en los últimos 15 años en la mejora de la gestión de residuos que se expresó en acciones de ordenamiento y promoción, normativas y la consideración de la responsabilidad como herramienta de gestión. La ley brinda un marco adecuado para continuar profundizando los esfuerzos realizados en este período en mejoras ambientales en las unidades de tratamiento y disposición final y la inclusión social de los clasificadores, así como en la búsqueda de soluciones nacionales a problemas sectoriales específicos.

Se implementó el Decreto N° 182/13 relativo a la gestión de residuos sólidos industriales y asimilables y se aprobó la reglamentación para la gestión de neumáticos fuera de uso (Decreto N° 358/2015). A partir de esta reglamentación se generaron capacidades nacionales para el procesamiento y valorización de neumáticos, que conllevan mejoras ambientales y de la salud pública relevantes. Además se reglamentó (Decreto N° 15/2019), en el marco del Convenio de Minamata, la gestión ambientalmente adecuada de lámparas y otros residuos con mercurio.

Con el objetivo de revertir el uso indiscriminado de más de 360 bolsas por persona al año, en 2018 se aprobó la Ley de Uso Sustentable de Bolsas Plásticas y se inició el proceso de reglamentación. En los primeros meses de implementación se redujo en un 80% el consumo de bolsas. Un total de 369 inspecciones realizadas en esta-

blecimientos comerciales y a fabricantes e importadores, permitieron constatar y sancionar 47 casos de incumplimiento. Esta normativa posicionó a Uruguay liderando este tipo de acciones para el cuidado del ambiente en la región.

MEDIDAS PARA LA CALIDAD DEL AGUA: un aporte la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos

La calidad del agua fue objeto de esfuerzos coordinados entre diversas instituciones durante todo el período, continuando las líneas de acción iniciadas en el período anterior. El fortalecimiento de la División de Calidad Ambiental para mejorar las capacidades de ejecución, integrando nuevos recursos humanos y herramientas de gestión, fue un aporte importante en esa dirección.

Por otra parte, se constituyó la Mesa Técnica del Agua, con el fin de uniformizar y coordinar el monitoreo de organismos públicos, privados y de la academia.

En coordinación con la Secretaría Nacional de Ambiente, Agua y Cambio Climático y la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología se generó un ámbito de articulación científica con referentes y grupos académicos de 15 instituciones públicas. El trabajo se orienta a la coordinación en la previsión, prevención y mitigación de los procesos que generan las floraciones de cianobacterias.

Con la finalidad de complementar el monitoreo tradicional de calidad de agua, se está trabajando en la detección de floraciones utilizando los valores de reflectancia del agua y combinaciones de bandas espectrales. Esta tecnología permitirá realizar un seguimiento de los eventos de floraciones con mayor frecuencia y a un menor costo; además permitirá conocer el comportamiento de las variables ambientales y meteorológicas que favorecen estas situaciones, analizando la tendencia, a efectos de generar alertas.

Paralelamente, en un ámbito de fuerte coordinación entre el Poder Ejecutivo y las Intendencias, se ha avanzado en la capacitación a guardavidas y la determinación de criterios para la gestión de riesgo para la salud humana. En convenio con el ISEF, se capacitó a estudiantes del curso de guardavidas sobre "Floraciones de cianobacterias (Verdín) potencialmente tóxicas en aguas de recreación del Uruguay". Se elaboró una guía para orientar y acordar los criterios de instalación de bandera sanitaria en las playas y se desarrolló una aplicación web, accesible desde dispositivos móviles, con la información relativa al estado de la habilitación de las playas para baños.

En la cuenca del Santa Lucía, como resultado del Plan de Acción para la Protección de la Calidad Ambiental y Disponibilidad de las fuentes de Agua Potable de Santa Lucía aprobado en 2013, disminuyeron las cargas de vertidos industriales, tambos, saneamiento y establecimientos de engorde a corral y se logró una disminución sustancial del aporte de nutrientes del sector industrial. Se fortalecieron las acciones de monitoreo y evaluación de la calidad ambiental de la cuenca, mejorando la disponibilidad de información y la capacidad de construcción de escenarios.

En 2015 se aprobó el Plan de Acción para la Protección de la Calidad del Agua de Laguna del Sauce, principal fuente de abastecimiento de agua potable del departamento de Maldonado, cuya implementación se llevó a cabo durante los últimos cinco años. La profundización de la coordinación y articulación de acciones con el Centro Universitario Región Este de la Udelar (CURE) y la UGD (OSE), en el marco de la Comisión de Cuenca de Laguna del Sauce fue un elemento central en la gestión de la Laguna.

En un esfuerzo coordinado con varias instituciones se trabajó en el diseño del Plan de Acción para la Mejora de la Calidad del Agua de la Cuenca del Río Negro, denominado Iniciativa para el Río Negro. En enero de 2019 se inició el proceso de implementación. La Iniciativa, con un desarrollo inicial de tres años, define medidas a corto plazo para la protección de la calidad del agua en la cuenca, considerando entre otros, los posibles impactos de la instalación de una nueva planta de celulosa.

A partir del trabajo conjunto con la Dinagua, tomando los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Aguas y en el marco del proceso de reglamentación de la Ley de Riego, se aprobó el decreto de caudales ambientales (Decreto N° 368/018). La norma incorpora el establecimiento de un criterio provisorio e inicial enfocado a garantizar un caudal ambiental mínimo en las tomas y en los represamientos. Este criterio ya se está utilizando en los procesos de autorización ambiental de obras de represamiento.

Por otra parte se reinició el trabajo conjunto entre Argentina y Uruguay para abordar los temas de calidad de agua del río Uruguay.

Más allá de los avances realizados, la complejidad y las diversas dimensiones involucradas, requieren que este trabajo se siga fortaleciendo y ampliando en los próximos años de acuerdo a los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Aguas. Para revertir el proceso de deterioro es necesario continuar fortaleciendo las medidas en particular las relacionadas con la actividad agropecuaria.

ACCIONES PARA LA CONSERVACIÓN Y EL CUIDADO DE LOS ECOSISTEMAS Y LA BIODIVERSIDAD

Como parte de una política preventiva se priorizó el trabajo en la conservación y cuidado de nuestros ecosistemas y la biodiversidad que albergan. Un esfuerzo especial se destinó a la articulación intra e interinstitucional para potenciar la conservación de la biodiversidad y promover la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica en los sectores productivos.

Se elaboró la Estrategia Nacional de Biodiversidad 2016 – 2020 que establece la política nacional para la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica. La estrategia sienta las bases para la gestión de los ecosistemas, especies y recursos genéticos y de los bienes y servicios que de ellos se derivan. En el año 2019, se elaboró el Sexto Informe Nacional al Convenio de Diversidad Biológica, que registró avances para más del 70% de las metas nacionales.

Desde 2016 se desarrolla el Plan de Restauración de Ecosistemas con participación ciudadana. El Plan contribuye, a través de la recuperación del monte nativo, a conformar una zona de amortiguación (zona buffer) para proteger la calidad de las aguas en el entorno de la cuenca del río Santa Lucía. La iniciativa alcanzó la plantación de 4.900 ejemplares, generando además una serie de beneficios para el desarrollo local y la participación activa de la ciudadanía en la protección del ambiente. A su vez, se encuentra en etapas finales el proceso de identificación de oportunidades de restauración para toda la Cuenca del Santa Lucía.

Se concretó el traslado de competencias y funcionarios del área de Fauna desde el MGAP al Mvotma. Se fortaleció el trabajo conjunto con el Ministerio del Interior para el control y fiscalización de la actividad de caza furtiva. Se alcanzó un promedio de 1.000 liberaciones de especies nativas al año luego de su incautación y recupera-

ción, se fortaleció la coordinación con zoológicos y bioparques, en particular para la adecuada recuperación de especies incautadas, y se realizó la primera experiencia de reintroducción de especies nativas que se encontraba extinta (pecaríes).

En el año 2016 Uruguay se sumó como primer país latinoamericano, a la Coalición por la Conservación de los Polinizadores. Los polinizadores juegan un rol clave en la conservación de la diversidad biológica, los ecosistemas, la producción de alimentos y la economía global.

En 2019 el país avanzó significativamente en la implementación del Protocolo de Nagoya, relativo a los recursos genéticos. Se fortalecieron las capacidades internas con la generación de conocimiento sobre la utilización de recursos genéticos en el país y el desarrollo de un marco normativo para el acceso a los recursos genéticos a nivel nacional. A su vez, se destaca la realización de capacitaciones en diferentes puntos del país para dar a conocer su alcance y posibilidades.

Se creó el Departamento de Gestión Costera y Marina que, además del análisis de los potenciales impactos sobre la costa, desarrolla acciones de restauración costera y de apoyo a la planificación.

En materia de Áreas Protegidas, se destaca la importancia del desarrollo del SNAP. El sistema es una herramienta fundamental para conciliar el cuidado del ambiente -en particular de la diversidad de paisajes, ecosistemas, especies y elementos culturales- con el desarrollo económico y social del país, apostando a generar oportunidades para las comunidades locales y la sociedad en su conjunto a través de la recreación, el turismo, la educación, la investigación y el desarrollo de actividades productivas compatibles con la conservación.

Al cierre del periodo 17 áreas protegidas se encuentran incorporadas al SNAP, cubriendo 334.125 hectáreas en áreas protegidas y aproximadamente 42.629 hectáreas en zonas adyacentes. Las áreas protegidas representan el 1% del territorio continental y marino, 100% de las Ecorregiones, 100% de las Unidades de Paisaje, 51%

de los Ecosistemas Amenazados y 45% de las Especies Amenazadas.

El país cuenta con 6 Planes de Manejo de Áreas Protegidas aprobados, más de 40 guardaparques con acreditación de saberes, programas de formación específica en UTU y Udelar; 2.500 escolares participan en actividades de educación ambiental en áreas protegidas; centros de interpretación para visitantes, cartelería y señalización, senderos; y la primera lista nacional de especies prioritarias para la conservación, consensuada y publicada.

Se creó y reglamentó el Cuerpo Nacional de Guardaparques y se fortaleció el proceso de capacitación de quienes están en primera línea en el cuidado de las áreas protegidas.

Culminó un complejo proceso de discusión y aprobación del Plan de Manejo del Parque Nacional Cabo Polonio. Se inició el control del avance del monte exótico sobre el sistema de dunas, tareas de recuperación dunar, elaboración de criterios de microzonificación, la gestión de efluentes y agua, entre otros.

Se consolidó el ingreso de Paso Centurión al Sistema Nacional de Áreas Protegidas, se avanzó en la ampliación del área protegida Quebrada de los Cuervos con amplia participación local y en la implementación de un Plan piloto de desarrollo rural sostenible (MGAP/INC/Mvotma).

Se elaboró una Política Nacional Antártica que establece los objetivos de Uruguay en relación al Tratado Antártico. Además se construyó una hoja de ruta hacia el 2045 que define la visión del país para la actividad en la Antártida e identifica los principales hitos por los que debe transitar para alcanzar sus objetivos estratégicos.

Se elaboró una estrategia para el desarrollo de la actividad científica de Uruguay en la Antártida. Actualmente el país cuenta con 20 proyectos de investigación en muy diversas áreas que incluyen desde la microbiología hasta la exploración de otros planetas. Participan una decena de instituciones nacionales de investigación trabajando en colaboración con investigadores de Alemania, España, Argentina, Perú y China, entre otros.

CIUDADANÍA AMBIENTAL EN CRECIMIENTO

Cada año se realizaron más 100 actividades de promoción, capacitación, difusión y participación destinadas a sensibilizar y comprometer a la población el cuidado solidario del ambiente. Además se diseñaron, produjeron e implementaron entre 7 y 10 campañas de comunicación al año, abordando temas tales como costa, dunas, caza, áreas protegidas, voluntariado, limpieza de costas, restauración, bolsas y residuos, entre otros. Se elaboraron diversos productos de comunicación y de educación ambiental (publicaciones, producciones audiovisuales, infraestructura, cartelería y señalética vinculadas a temas ambientales).

Se jerarquizó la creación y fortalecimiento de diversos ámbitos de participación ciudadana con el fin de garantizar los derechos de las comunidades, en especial aquellas más vulnerables, de conocer, denunciar, influir, gestionar y tomar decisiones sobre diversas iniciativas. Se trabajó en el acceso a la información ambiental por parte de la ciudadanía, la participación y la justicia ambiental, en el marco del cumplimiento del Principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

Se desarrolló una metodología de participación temprana en los procesos de evaluación de impacto ambiental de grandes emprendimientos y se implementó un sistema de atención a denuncias donde cualquier ciudadano desde cualquier lugar del país puede ejercer su derecho de denunciar una situación ambiental no deseada.

Se desarrolló el Observatorio Ambiental, una plataforma de información ambiental, de libre acceso, que cuenta con 25 indicadores, 200 capas de información geográfica e imágenes satelitales y más de 2.500.000 de datos. Se puso en línea en 2017 y aporta insumos para la toma de decisiones institucionales y al mismo tiempo acerca esa información ambiental a la gente.

Se incorporó la dimensión ambiental al Plan Nacional de Voluntariado del Mides a través de acciones ambientales concretas, supervisadas por técnicos de la Dinama, que constituyen una oportunidad para que la población pueda incidir directamente en la gestión ambiental. Más de 200 voluntarios y voluntarias se han vinculado a las distintas propuestas ambientales, de restauración de ecosistemas, sensibilización en temas ambientales e intervención en áreas protegidas, a través de un acuerdo entre la Dinama y el Programa Nacional de Voluntariado del Mides.





DIRECCIÓN NACIONAL DE AGUAS

PLANIFICACIÓN Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN
DE LAS AGUAS CON PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD



DANIEL GREIF

Director Nacional de Aguas

¿QUÉ CONSECUENCIAS DIRECTAS TUVO EN EL DESARROLLO INSTITUCIONAL Y EN LA POLÍTICA AMBIENTAL URUGUAYA EL RANGO CONSTITUCIONAL OTORGADO AL AGUA EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2004?

En los últimos 15 años, los dos principales hitos que marcaron el avance en la política de aguas son la reforma de la Constitución y la Ley de Política de Aguas. Además, entre 2013 y 2015, la repercusión mediática de los eventos de turbiedad determinaron un cuestionamiento a la confianza en la calidad del agua potable y eso desencadenó una respuesta de carácter integral por parte del Poder Ejecutivo. Por un lado se fue construyendo una institucionalidad y una normativa, y por otro lado con esa base, la realidad necesitó adaptarse.

La reforma marcó principios y puso una vara muy alta que es la consideración del Derecho Humano del acceso al agua y al saneamiento, que luego fue tomado por las Naciones Unidas. Pero, además, incorporó algunos otros conceptos que son parte de la agenda internacional como es la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos, que implica un enfoque y desafío integrador, no sectorial, y que además está asocia-



La participación social cumple un rol clave en la defensa de intereses difusos más allá de los intereses de los usuarios que son intereses concretos



do a la participación de la sociedad en la gestión del agua. La Constitución dice a texto expreso que los usuarios y la sociedad civil, participarán en todas las instancias de planificación, gestión y control de los recursos hídricos. Fue un poco más allá de la gestión integral de las aguas estableciendo que en la gestión del agua, estuviera representada la sociedad civil además de los usuarios. Le asigna a la sociedad civil un rol clave para defender intereses difusos, más allá de los intereses de los distintos usuarios. Eso genera un desafío importante por todas las complejidades que tiene el agua como recurso variable, fundamentalmente para la producción y también para todas las actividades. Aunque no estaba explícitamente definido, más allá de los intereses de los usuarios que son intereses concretos, aparece la participación social que cumple un rol clave en la defensa de intereses difusos asociados al agua: temas culturales, sociales, etc. pero también el interés en el cuidado del ambiente. La sociedad civil no es un usuario cualquiera, porque no hay un actor particular que defienda el ambiente: o es el Estado o es la sociedad civil. Ahí está el desafío conceptual que plantea la reforma constitucional.

Hubo otros dos hitos inmediatos a la reforma constitucional que fueron la creación de la Dirección Nacional de Aguas y

la estatización de concesiones de OSE. Implicó mover toda un área desde el MTOP al Mvotma, fue todo un desafío de construcción institucional y de pasar de una lógica muy burocrática y sectorizada a una conceptualización global y ambiental. El proceso empezó en el 2005 y el traspaso de competencias recién se concretó en el 2009.

Luego de un proceso bastante rico e intenso junto con la sociedad civil, se aprobó la Ley de Política Nacional de Aguas de 2009 que definió los ámbitos de participación y algunos instrumentos para la gestión del agua, en particular la planificación. Ahí empezó todo un nuevo esfuerzo para la construcción de los Consejos Regionales de Recursos Hídricos y las Comisiones de cuenca y el desafío de construir el Plan Nacional de Aguas. La planificación impone la necesidad de imaginar escenarios futuros y abre la oportunidad de explicitar y dar señales de previsibilidad a las acciones que se hacen respecto al agua. En esta etapa asumimos la tarea de consolidar a la Dinagua con ese rol y con un agregado de valor para que estuviera a la altura de los desafíos planteados en la Constitución.

Significó otro desafío en términos técnicos de adaptar la gestión, pasar de otorgar los derechos de uso, sobre todo para la producción agrícola, a tener una visión más amplia y con muchos más recursos tecnológicos. Porque también era parte de la demanda de la sociedad conocer cómo se gestionaba el agua, y para eso tenemos que disponibilizar y compartir la información, modernizar los procesos e incorporar tecnología para contar con información sistematizada. Hoy eso está bastante consolidado. Anteriormente, parte de la información, como parte del poder y quizá como parte de una gestión muy endogámica, era inaccesible. Los ámbitos de participación obligaron a abrir y a comunicar mejor. Y fue uno de nuestros desafíos: poner a la Dirección de Aguas en nivel de mayor exposición, mostrando lo que hace y poniendo a disposición la información, que se empiece a ver el valor agregado de los datos y que no sea información para el consumo interno de un trámite burocrático de autorización de aguas.

¿QUÉ DESAFÍOS ENFRENTA EL URUGUAY EN LOS USOS DEL AGUA?

Obviamente el tema de la calidad del agua es un desafío claro e impacta en todos los procesos productivos. Las consecuencias del cambio climático y la intensificación productiva han acelerado los problemas con la calidad del agua. No son problemas exclusivamente nuestros, en los países desarrollados, que tienen mayor intensificación productiva, han abordado estos problemas. En nuestro país es un tema relativamente reciente, pero es abordable y estamos en una etapa en que es posible revertir estos procesos. Hay muchas oportunidades de mejora.

¿QUÉ EVALUACIÓN HACE DEL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE AGUAS Y QUÉ IMPACTO HA TENIDO EN ESTE BREVE TIEMPO DE IMPLEMENTACIÓN?

El Plan Nacional de Aguas estaba planteado en la Ley pero además era reclamado por la sociedad. Varios países lo habían hecho y era una instrumento necesario para tener señales claras de hacia dónde y cómo se iban a gestionar las aguas. Abordamos ese desafío que se venía trabajando desde el período anterior.

Históricamente se habían generado insumos respecto al agua pero de manera aislada. Cada institución tenía su visión y no había un panorama acordado, compartido por todos los actores sobre cuáles eran las dificultades y la situación de las aguas. En el último período fue bastante elocuente la presencia en la sociedad del tema del agua. Eso pasó con todos los temas ambientales, pero creo que el agua tuvo una trascendencia mayor porque implica el consumo de agua potable, que usamos todos los días. Y era también todo un desafío para la OSE en cuanto a dar señales claras de la calidad del agua que estamos tomando los uruguayos.

Como contexto teníamos un Estado que empezaba a ver las medidas de manera integral y no cada sector por su parte, y por otro, una participación más activa de la sociedad, una necesidad de explicitar los acuerdos y eso fue el Plan Na-

cional de Aguas. También fue excusa para poner en blanco y negro lo que se hace, cuáles son los problemas, cuáles son las dificultades, y en definitiva, cómo las abordamos. Es un documento que tiene un agregado de valor en haber sistematizado mucha información dispersa. Y no es solo un instrumento de planificación sino que nos planteó el desafío de consolidar información, cambiar la cabeza y el lenguaje. Cuando empezamos a trabajar en las primeras versiones del Plan había que traducirlo, pasar de un lenguaje tecnocrático, difícilmente comprensible, a un lenguaje que pudiera ser comprensible para que la gente lo leyera.

Fue un instrumento que ordenó a todos los actores. Consolidó a la Dinagua como una institución adecuada para la gestión integrada a la que le corresponde dar seguimiento al plan, evaluar y proponer ajustes y correcciones. Además, obligó a las distintas instituciones a ponerse compromisos, decir que es lo que estaban haciendo de acuerdo a sus planes e inercias, explicitar cómo se articulan esas acciones con otras y qué metas podían comprometerse a corto, mediano y largo plazo. Ese objetivo se cumplió.

El plan es indicativo para las instituciones para decir: nos propusimos esto, en esto avanzamos, en esto no, hay que insistir con determinadas líneas, etc. Después, cómo se implementan y cómo se construye es otro tema que depende de otras condicionantes y otros esfuerzos, porque las instituciones tienen recursos acotados y cambiantes, pero el plan cumple ese rol indicativo. El decreto lo que hace es aprobar en términos generales el Plan para que las instituciones lo tomen como parte de sus metas y su planificación, y la Dirección de Aguas le hará un seguimiento junto con la Secretaría de Agua, Ambiente y Cambio Climático. Eso es lo que nosotros estamos haciendo: un seguimiento anual de evaluación y una revisión más completa al final del período para que sirva como insumo de las asignaciones presupuestales. Se está cumpliendo ese ciclo como primer Plan.

¿QUÉ VALOR AGREGA EL PLAN NACIONAL DE AGUAS SI LO LLEVAMOS AL TERRITORIO?

La integralidad necesita el abordaje desde todo el territorio, entonces ahí está lo ambiental, las actividades humanas, y eso también está recogido en el plan. El plan reunió todos

los lineamientos a escala nacional, pero después necesitamos poner la lupa para hacer una mirada y un plan a escala regional, y un plan de escala local, de cuenca o ciudad. Cada plan tiene que tener un diagnóstico, una prospectiva, un análisis crítico y una implementación y eso no era tan evidente. Ahora, por ejemplo, cuando vamos a hacer el Plan de la Cuenca del Río Negro, ya tenemos todo el modelo estructurado y podemos decir: con el Plan Nacional llegamos a estos 10 programas y 30 proyectos y estos son los asuntos críticos. En el Río Negro, ¿los asuntos críticos cuáles son? Si tomamos la lista de asuntos críticos del Plan Nacional podemos decir cuáles son los que corresponden a esta cuenca y si existe algún otro. Se parte de una estructura y eso facilita.

Por ejemplo, la Iniciativa para la calidad del agua del Río Negro fue toda una discusión en un contexto en el que llegaba la inversión más grande de la historia para instalarse en el país y en el que el tema del agua es clave. Había que pensar esa inversión en un marco de planificación integrada de la cuenca. En base a un acuerdo entre el gobierno y el fideicomiso de UPM había una oportunidad para asignar presupuesto a la mejora de la calidad del agua y entonces resolvimos impulsar la Iniciativa del Río Negro que tiene un alcance de tres años. Es un plan operativo de corto plazo, que coordina las acciones por parte del Estado enmarcado en un Plan de Cuenca, definido como la primera etapa del Plan de Cuenca. Algo similar pasó en el Santa Lucía pero con los actores del Poder Ejecutivo que tienen competencias.

Otro valor del Plan Nacional de Aguas es la coordinación de un montón de actores, más allá del Poder Ejecutivo. Implica, por ejemplo, acciones por parte de las Intendencias o de la Universidad de la República. Hay un conjunto de actores, con distintos niveles de responsabilidad, incidencia y vinculación con la temática pero todos se reúnen en función de objetivos comunes a ver qué es lo que aporta cada uno, y también a confrontar. Algunos actores lo han entendido más y otros menos, y no en todas las Comisiones es igual pero en líneas generales podemos decir que hay un avance en función de objetivos comunes. Las discusiones son muy interesantes, incluso cuando se dan confrontaciones que no eran esperables.

¿QUÉ CONCEPTOS SON TRANSVERSALES Y SE DESARROLLAN EN LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DEL AGUA?

La conceptualización de cuenca como unidad de gestión que plantea la Constitución no es nueva técnicamente, pero es importante que se la visualice para trascender la lógica de las divisiones políticas. Los espacios de participación en torno al agua, los Consejos Regionales de Recursos Hídricos y las Comisiones de Cuenca, son de características distintas a otros espacios de participación porque involucran a varios departamentos, varios gobiernos departamentales y por lo tanto implican otro ordenamiento. Para quien está en la gestión del agua esto es obvio pero no lo es para todo el mundo. Y es lo que permite hacer por ejemplo el Programa Nacional del Santa Lucía, que trasciende la lógica de los departamentos.

También es importante esta conceptualización para el tema transfronterizo, porque nos obliga a gestionar las cuencas trabajando conjuntamente con los países con los que compartimos la cuenca. Y en la ciudad también tenemos las microcuencas y el abordaje de cuenca también vale para la ciudad, hay que entender quiénes son los actores y cómo se gestionan los riesgos y las oportunidades a nivel de cada ciudad.

Con la creación de los Consejos y las Comisiones y luego con la aprobación del Plan Nacional de Aguas, se profundizó la planificación a nivel de cuenca y eso fue un cambio, un avance del país, que logró llegar a esa planificación con los propios actores de la cuenca, que antes no estaban. Antes, la autoridad de Aguas hacía una planificación entre cuatro paredes, era una gestión muy burocrática y si bien tenía Oficinas Regionales y el Jefe regional podía hacer alguna cosa, eso no aparecía vinculado a una estrategia nacional ni a una realidad local. No había una estrategia y una conceptualización explícita de cuál era la lógica en esa área, ni cuál era la vocación de esa cuenca.

El hecho de considerar todo a nivel nacional y darle un contexto, empoderar a los actores locales para que sean los que lleven adelante las discusiones, para que discutan cuáles son los criterios, cuál es esa planificación, obliga a

los actores a desarrollar sus capacidades, su potencial de planificación, de imaginarse escenarios, de articular con las otras instituciones o saberes locales.

La descentralización de la Universidad y la creación de la UTEC fueron muy importantes en esto, porque potencian las capacidades de cada territorio para construir, planificar y gestionar. Por ejemplo, el jefe regional de Treinta y Tres tiene que juntarse a discutir con el Centro Regional de la Universidad de Treinta y Tres sobre lo que pasa en esa zona, tiene que juntarse con los productores locales, y tiene que juntarse con la sociedad civil.

Otro tema importante es el rol de la sociedad civil, que es un desafío y también una oportunidad. Se ha dado la discusión sobre cuál es el rol de las comisiones de cuenca, si tienen que ser vinculantes o no, o si son asesoras, cuál es el alcance que tienen y cuál es el rol de la sociedad civil dentro de esas comisiones. Es bien interesante ver cómo la sociedad civil agrega valor actuando en las comisiones, con un rol que es de defensa del interés general vinculado al ambiente, que es también un rol de exigencia, de transparencia, de entendimiento y de comprensión del fenómeno. Para lograr el involucramiento de la sociedad, se necesita la información y que las decisiones sean coherentes, informadas, justificadas. Esa exigencia desde la sociedad civil es el impulso para que los usuarios y los actores de los distintos niveles de gobierno reconozcan las problemáticas y las enfrenten directamente. Es uno de los cambios que se empiezan a ver en la práctica. Más allá del mandato genérico de decir que la sociedad civil tiene la obligación o el derecho de participar, no es participar porque sí, sino participar para reclamar más transparencia, más conocimiento, y para lograr mayor involucramiento.

Esto ha sido todo un proceso y se puede apreciar una maduración a través del resultado: los actores asumen la responsabilidad y están obligados a poner la cara. Hay una madurez enorme, y un cambio en el relacionamiento de los actores locales, con los usuarios y con la sociedad civil. El hecho de que por ejemplo, en la Comisión de Cuenca del Cuareim, el jefe regional de Dinagua de Artigas se siente en la mesa con la Universidad, con los areneros y con el Director Nacional de Aguas, es un cambio para ese actor

que tiene un impacto directo. Hay alguien que le va a exigir información sobre lo que está haciendo y cómo lo está haciendo, y además la identificación de un problema en ese ámbito implica asumir responsabilidades por parte de cada una de las instituciones que tienen competencias directas.

¿Y EN RELACIÓN AL AGUA EN LAS CIUDADES CUÁLES SON LOS AVANCES?

La mirada del agua a nivel urbano es otra conceptualización importante. Era un campo que no había quien ordenara y es parte de las transformaciones de los últimos quince años: el agua a nivel urbano con una conceptualización integral sobre el agua potable, el saneamiento, el drenaje, las inundaciones, la gestión del territorio y la planificación a nivel urbano. Ahí tenemos otro caso de bajar de escala.

La ciudad va creciendo en función de distintos forzantes: de mercado, de planificación urbana del Estado y/o de los gobiernos departamentales, o de cómo se llevan los servicios que en definitiva es lo que hace crecer las ciudades. El hecho de que las ciudades se planifiquen es un cambio de concepción de los últimos quince años. La competencia de esa planificación la tienen los departamentos y la Ley de Ordenamiento Territorial lo explicita más y los obliga, y le da al Mvotma la capacidad de fijar lineamientos, articular y asesorar. Desde la Dinagua trabajamos junto a la Dinot en generar esas capacidades en relación a las aguas. Cambiamos la lógica, entendiendo el agua tanto como un riesgo como una oportunidad. Históricamente la gente se instalaba cerca del río porque era más fácil pero después el río crecía y quedaban abajo del agua. A nivel mundial hay una concientización mucho mayor y un cambio de la gestión del riesgo, pero para llevarlo adelante y poder implementar ese cambio también se requieren capacidades institucionales.

Con el Sistema Nacional de Emergencias el país avanzó en el desarrollo de capacidades y la Dinagua se acopló, también agregando valor. Más allá del alerta temprana cuando hay una crecida, desarrollamos capacidades para replantear la planificación de las ciudades y revertir el proceso de urbanización considerando los riesgos asociados. Actuamos asesorando a los distintos departamentos, sobre todo dónde no hay capacidades para hacer estudios hidrológicos o para sistematizar información. Todo eso implica un cambio.

¿CUÁLES SON LAS PERSPECTIVAS DEL URUGUAY RESPECTO AL SANEAMIENTO?

Nosotros priorizamos el saneamiento en el Plan Nacional de Aguas. Visualizamos la necesidad de planificar las aguas urbanas y decidimos iniciar el proceso por el saneamiento. Porque estaba en la Constitución, pero además porque es necesario igualar las condiciones de partida de la sociedad. En Uruguay el 60% de la población tiene saneamiento por redes. Como el sistema de agua potable y el sistema sanitario es bueno, no ha habido grandes epidemias de transmisión hídrica y no se ha visto el saneamiento como un problema. Pero la gente que no tiene saneamiento parte de otras condiciones y merece una consideración. Y ese tema no estaba visualizado como un problema nacional.

A partir de ahí, trabajamos en una propuesta de Plan Nacional de Saneamiento que implica abordar el desafío de la universalidad de un saneamiento adecuado con distintas opciones. El Plan plantea explicitar el tema en términos cuantitativos y pensar soluciones viables para llegar de aquí al 2030 a que todos los habitantes del país, ya sea del medio urbano o del medio rural, tengan una disposición adecuada de sus efluentes. Seguir construyendo redes, con una priorización clara en los lugares donde hoy no se han hecho inversiones, y que haya una disposición controlada en los lugares donde no haya red.

¿ES SEGURO TOMAR AGUA POTABLE EN URUGUAY?

Sí, totalmente. Tener una empresa estatal única nos ha dado la posibilidad de universalizar el agua potable y contar con capacidades técnicas para atender y gestionar el servicio. Los eventos le han exigido reforzar sus capacidades, implementar controles independientes y eso también ha ayudado a la empresa a transparentarse, a exigirse. El hecho que además la URSEA controle los aspectos de calidad del servicio, han cambiado la cultura. Hay una gobernanza más transparente y más exigente que es muy positiva.





A 15 años de la reforma constitucional y 10 de la Ley de Política Nacional de Aguas, el Plan Nacional de Aguas aprobado en 2017, marcó un nuevo hito en el cumplimiento del mandato constitucional. Su elaboración se apoyó y al mismo tiempo potenció la nueva institucionalidad, la normativa y los ámbitos de participación, los tres Consejos Regionales de Recursos Hídricos y actualmente las 13 Comisiones de Cuenca creadas.

Por primera vez nuestro país cuenta con una herramienta de planificación, que define las necesidades y las acciones para asegurar la sustentabilidad de nuestros recursos hídricos, garantizar el agua para el consumo humano, y para los fines que el proyecto de país requiere, y permite además atender los riesgos asociados a la variabilidad extrema. En función de los objetivos trazados, los 10 programas y 30 proyectos que integran el plan orientaron y priorizaron las acciones de este período.

Dentro de los principales avances en la ejecución del plan se destaca la elaboración y aprobación del Plan Nacional de Saneamiento (Decreto N° 14/020) que orienta las inversiones y el desarrollo de soluciones para alcanzar la universalidad en el acceso el saneamiento seguro en todo el país, atendiendo especialmente a la mitad de la población que aún no cuenta con redes de saneamiento.

También con un importante nivel de avance se identifica la elaboración y puesta en discusión de los Planes Regionales y de Cuencas en el ámbito de los Consejos Regionales de Recursos Hídricos y las Comisiones de Cuencas y de Acuíferos. Se destaca la incorporación y reglamentación del Caudal Ambiental en la nueva normativa así como su aplicación, como pasos fundamentales para asegurar un adecuado equilibrio entre el desarrollo productivo y el cuidado del ambiente. Cabe mencionar también los estudios realizados para avanzar en la reglamentación del cobro de un Canon por el uso de las aguas.

Con un nuevo concepto de gestión integrada de las aguas a nivel urbano, se han desarrollado en conjunto con OSE y los Gobiernos Departamentales los Planes Pilotos de Aguas Urbanas en las ciudades de Salto y Young que son referencia para su incorporación como Instrumentos de Ordenamiento Territorial en el resto de las ciudades y se realizó la planificación integral de las aguas de Ciudad del Plata.

En un trabajo coordinado con los gobiernos departamentales se realizaron los Mapas de Riesgo de las principales ciudades afectadas por inundaciones, para su incorporación en la planificación a través de los Planes Locales de Ordenamiento Territorial. En las dos ciudades más afectadas por inundaciones frecuentes, se han desarrollado Sistemas de Alerta Temprana de Inundaciones (SATI) que permiten una evacuación anticipada.

Se destaca también el proceso de modernización y fortalecimiento necesario de los sistemas de información y monitoreo de los recursos hídricos.

En términos de investigación y gestión del conocimiento merecen mencionarse los avances generados por los centros bajo auspicio de Unesco, que funcionan en la órbita del Mvotma, como el Centro Regional para la Gestión de las Aguas Subterráneas (Ceregas), y el Centro Regional en Tecnologías de Saneamiento (Certs), recientemente inaugurado, focalizado en el saneamiento para pequeñas localidades.

EL PLAN NACIONAL DE AGUAS: la construcción colectiva de un horizonte común

Con la promulgación del Decreto 205/017, en el mes de julio de 2017, se aprobó el primer Plan Nacional de Aguas (PNA). El país cuenta desde entonces con un instrumento técnico-político que, considerando

los diversos usos del agua, contiene un diagnóstico completo de la situación de los recursos hídricos, posibles escenarios a futuro, identificación de los aspectos críticos y líneas de acción contenidas en 10 programas y 30 proyectos. Los programas y proyectos se ordenan en torno a tres grandes objetivos: el agua para un desarrollo sostenible, el acceso al agua y el saneamiento como derecho humano, y la gestión del riesgo de inundaciones y sequías.

El plan ofrece una mirada de corto, mediano y largo plazo que orienta y articula las acciones, intereses y competencias de los distintos actores, y significa un nuevo escalón en la gestión integrada de las aguas como un recurso fundamental para el desarrollo del país y de su gente.

A partir de la reforma constitucional de 2004, se buscó orientar el desarrollo de políticas públicas de recursos hídricos, conciliando el desarrollo económico y social y la protección de los ecosistemas, lo que requiere de la participación de todos los actores involucrados en la gestión de las aguas, principalmente los distintos usuarios y las instituciones con responsabilidad en la gestión.

La participación de la sociedad fue clave para representar el interés general, como el cuidado del ambiente, y dar mayor transparencia y rigor, para lograr junto con todos los actores particularmente interesados, una gestión integrada del agua como recurso esencial para todas las actividades y los ecosistemas en el territorio. Ese concepto cuestionó la visión tradicional de una gestión tecnocrática desde los ámbitos de gobierno, para incorporar mecanismos de articulación y decisión que integran a la sociedad civil y a la ciudadanía en general, como actores interesados.

El proceso de elaboración del PNA, apostó a la consideración de todas las perspectivas, inquietudes, propuestas y compromisos. Involucró, con un rol fundamental de los Consejos Regionales de Recursos Hídricos y las Comisiones de Cuenca, a organismos estatales, técnicos, academia y sociedad civil.

En 2016, se presentó un documento de trabajo denominado “PLAN NACIONAL DE AGUAS. Propuesta” que dio inicio a un intenso proceso de divulgación, debate y consulta denominado “Diálogos para el Plan Nacional de Aguas”.

Los “Diálogos” contaron con la participación de más de 2000 personas en más de 30 actividades realizadas en los departamentos de Artigas, Canelones, Durazno, Maldonado, Montevideo, Paysandú, Rivera, Rocha, Salto, Soriano, Tacuarembó, Treinta y Tres. Autoridades y técnicos del gobierno nacional, parlamentarios, gobiernos departamentales y municipales, academia, organizaciones sociales, sindicales y gremiales, medios de comunicación y la ciudadanía discutieron y realizaron aportes a la propuesta. Una mención especial merece el desarrollo, en convenio con la Universidad de la República, de un mecanismo de deliberación ciudadana denominado “Deciagua” (www.deciagua.uy) que permitió integrar e incorporar la perspectiva de personas no relacionadas específicamente con la temática del agua.

En marzo de 2017, una vez sistematizados e integrados los aportes recibidos, la versión definitiva del PNA se presentó a la Coasas y fue elevada al Gabinete Ambiental para la consideración y aprobación por parte del Poder Ejecutivo.

EL PLAN ESTÁ EN MARCHA

En los primeros dos años de ejecución del PNA se registraron importantes avances en la implementación de todos sus programas. El Plan incorporó las líneas de trabajo que, alineadas a los objetivos y programas, venían siendo desarrolladas por las distintas instituciones. En marzo de 2019 se presentó el primer informe anual de seguimiento y en diciembre se presentó ante la Coasas el informe de avance correspondiente al cierre del período. Dichos informes deberán ser un insumo para la planificación de inversiones del próximo quinquenio y la Ley de Presupuesto correspondiente. Los avances registrados que se detallan a continuación son aquellos que implicaron la gestión de la Dinagua en los últimos cinco años.

AGUA PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE

Entre 2015 y 2019 se tramitaron e inscribieron en el Registro Público de Aguas 2.925 derechos de aprovechamiento de aguas superficiales y subterráneas, para diversos usos. La información fue publicada y comunicada a los Registros de Traslación de Dominio de todo el país. El promedio anual de registros siguió una tendencia creciente incrementándose notablemente la cantidad de aprovechamientos que cuentan con las autorizaciones de uso correspondientes, garantizando su registro y control, que actualmente se pueden consultar en la web. El control y fiscalización se realizó con el

apoyo de las 10 oficinas técnicas regionales de todo el país, mediante inspecciones, atención de denuncias, trámites, y sanciones. A efectos de garantizar la calidad de los pozos y perforaciones para uso de agua subterránea, se lleva un registro de empresas con Licencia de Perforador, de acuerdo a la normativa vigente.

A partir de los desafíos planteados por la Ley de Riego, en conjunto la Dinama, se elaboró la reglamentación del caudal ambiental para la protección del ambiente y los criterios de manejo ambientalmente adecuados de las obras hidráulicas (Decreto n° 368/018), y en colaboración con el MGAP, se elaboró el proyecto referido a procesos de gestión y aprobación de proyectos de riego (Decreto n° 366/018).

La implementación del caudal ambiental está siendo apoyada por el Fondo Conjunto de Cooperación Uruguay-México (2019-2021), con actividades de intercambio técnico entre Dinagua y Conagua.

Siguiendo los lineamientos del PNA se incorporó el enfoque de servicios ecosistémicos en el trabajo de elaboración de los Planes de Cuenca que incluyen medidas de preservación, acciones de mitigación de impactos difusos (zonas de amortiguación) y puntuales, y acciones de restauración de ecosistemas.

AGUA PARA EL USO HUMANO

El Plan Nacional de Saneamiento (PNS), aprobado por Decreto N° 014/020, constituye el primer instrumento de planificación que aborda el acceso al saneamiento de toda la población del país, y será rector en lo que refiere a las políticas y definiciones a seguir por parte de los organismos e instituciones del sector con un horizonte temporal a 2030. Elaborado en un proceso liderado por Dinagua y el Snaac, procura orientar las inversiones y el desarrollo de soluciones para alcanzar la universalidad

en el acceso al agua potable y el saneamiento adecuado en todo el país. Aborda distintas soluciones de saneamiento seguro, según las condicionantes locales, tanto mediante redes colectivas, como mediante soluciones estáticas, definitivas o provisionales.

A partir de la aplicación del “Protocolo de factibilidad de saneamiento” se evaluó la factibilidad para cooperativas con subsidio y se asesoró en la evaluación de proyectos ejecutivos de saneamiento de conjuntos habitacionales. Además, en el marco de la Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, se evalúan las solicitudes de fraccionamientos.

Junto a OPP y la Snaacc se actuó como contraparte de la elaboración de la Guía para el tratamiento y disposición final de líquidos residuales domésticos transportados por barométricas realizado por la OPP, Unión Europea y el Congreso de Intendentes.

Como parte de un proyecto de Cooperación Uruguay-Brasil, con la empresa prestadora de agua y saneamiento del Distrito Federal de Brasilia (Caesb) se capacitó a técnicos uruguayos en sistemas condominiales.

A través del trabajo conjunto con ANEP y las instituciones vinculadas a servicios de agua potable y saneamiento se completó el relevamiento del estado de situación del acceso al agua potable y el saneamiento de las escuelas rurales de los departamentos de Soriano, Río Negro, San José, Lavalleja, Treinta y Tres, Cerro Largo y Rocha, y se inició el trabajo para la elaboración de manuales de buenas prácticas en higiene, agua y saneamiento para escuelas rurales.

Se brindó apoyo al MinTur para la “Estrategia para Turismo sustentable, Sello Verde” y para el relevamiento y estudios sobre las condiciones sanitarias del turismo termal. Se asesoró a los gobiernos departamentales o municipios ante consultas específicas sobre la situación de saneamiento. Junto al

Ante los eventos de inundaciones urbanas, en el marco del Sistema Nacional de Emergencia (Sinae) se elaboró un protocolo, con el que se relevaron 39 eventos de inundación que son insumos claves para la mejora del sistema. Hoy se registran 46 localidades con al menos una curva real de inundación, digitalizadas e ingresadas en un sistema de información geográfica, facilitando su análisis, disponibilidad y transferencia.

En el marco de los proyectos para la Gestión de Riesgo de Inundaciones se formuló y dio seguimiento al proyecto "SATI-UY: Sistema de Alerta Temprana para la previsión y gestión de inundaciones" de las ciudades de Durazno y Artigas.

Dinagua contribuye a la construcción de un hábitat seguro, sostenible e inclusivo aportando a una adecuada localización de las viviendas públicas de interés social que considere la inundabilidad de los predios, la incorporación de terrenos no inundables a la cartera de tierras, el aprovechamiento eficiente de predios de grandes dimensiones y a un menú de medidas de adaptación de viviendas localizadas en zonas de riesgo medio de inundación.

Se asesoró a distintos programas de vivienda pública del Mvotma en materia de riesgo de inundación, donde se estudiaron 59 solicitudes de viabilidad al respecto.

Los resultados obtenidos sirvieron de base para la elaboración del estudio "Adaptación de viviendas al cambio climático y la variabilidad Estudio piloto en la ciudad de Paysandú" realizada en el marco del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático en ciudades.

Realizado conjuntamente con la Dinavi, el "Estudio de situación dominial, tasación de inmuebles y recomendaciones para resolver las inconsistencias emergentes, en zonas inundables en las ciudades de Artigas y Salto" es un proyecto piloto que tiene como objetivo generar mecanismos para obtener información para las políticas relacionadas con el

hábitat, en particular el Plan Nacional de Relocalizaciones, que requieren del reconocimiento de la tenencia del suelo a intervenir.

En relación a la gestión del riesgo de sequías se realizó el procesamiento de datos y recopilación de información para la generación de productos relacionados a la disponibilidad de agua y la vulnerabilidad frente a sequías de la cuenca del Yí y se conformó el grupo de trabajo para la gestión de riesgo de sequía en la cuenca del Río Santa Lucía. Por otra parte, con financiamiento del programa Euroclima+ comenzó a desarrollarse el Proyecto de Monitoreo de Sequías en la región Sur de Sudamérica.

DISEÑO Y GESTIÓN DE OBRAS HIDRÁULICAS

La gestión del riesgo debe incluir necesariamente la gestión de la seguridad de represas, tomando su eventual rotura como un evento de muy baja probabilidad de ocurrencia, pero con muy altas consecuencias potenciales para la sociedad cuando existen vulnerabilidades aguas abajo.

En 2019 se creó el Comité de Seguridad de Represas (Decreto N° 209/2019). Realizó dos sesiones, en las que aprobó su Reglamento de funcionamiento, compartió toda la información relevante de las distintas instituciones que la integran, y delineó una agenda de trabajo para promover el intercambio y generar conocimiento y capacitación en la materia, aportar elementos al marco legal para la seguridad de las represas, elaborar Planes de Acción durante emergencias e impulsar la planificación, diseño, construcción, operación y mantenimiento de represas, entre otros cometidos.

Por otra parte se ha trabajado en una propuesta de modificación del decreto reglamentario del art. 152 del Código de Aguas referente a las obras de defensa de aguas. En esta línea de trabajo se desarrolló

el Proyecto Piloto Inventario Nacional de Obra de Defensa para la Cuenca de la Laguna Merín.

La Dinagua recibió asesoramiento de especialistas del Dutch Reduction Risk Team (DRR) del gobierno de Holanda sobre riesgos de represas existentes, y en particular desarrolló el anteproyecto para la readecuación del terraplén Delta del Tigre por parte de la Intendencia Departamental de San José, y la OPP.



INSTRUMENTOS DE GESTIÓN

Se inició un proceso de revisión del marco normativo de las aguas, y se realizaron estudios y propuestas para establecer el canon por aprovechamiento privativo de aguas de dominio público como instrumento de gestión.

En conjunto con la Dinot y la Dinama se realizó la reglamentación de las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial, en particular del Artículo 21, relativo a las infraestructuras y servicios urbanos básicos como el saneamiento y del Artículo 22, referente a las inundaciones urbanas.

Se creó el Registro de Técnicos Profesionales de Aguas (Decreto 128/019), y a partir del trabajo con Agesic para la implantación de la totalidad de los trámites en línea, se incorporó el acceso público al Registro Nacional de Aguas, se concretó la solicitud de denuncia vía web, así como el Registro de Técnicos Profesionales de Aguas y su consulta. Se avanzó en la puesta en línea de las Licencias de Perforador, la consulta de empresas perforadoras, y se encuentra en un grado importante de avance la implementación de la Solicitud de Derechos de Uso de Agua en línea.

En coordinación por el MGAP se implementa el Proyecto "Más Agua para el Desarrollo Rural", en el que se instrumentó un procedimiento coordinado de otorgamiento de Derechos de uso de agua para los usuarios de agua participantes del proyecto.

PLANES DE GESTIÓN INTEGRADA DE RECURSOS HÍDRICOS

Una vez finalizado el proceso de elaboración, discusión y aprobación del Plan Nacional de Aguas, las Comisiones de Cuenca y los Consejos Regionales de Recursos Hídricos, retomaron, bajo la coordinación de la Dinagua que los preside y actúa como Secretaría Técnica, la elaboración de los Planes Regionales y Planes de Cuenca. Los planes detallan los programas y proyectos más relevantes para cada una de las cuencas mencionadas siguiendo con los lineamientos del Plan Nacional de Aguas y la normativa vigente.

La Comisión de Cuenca del Río Tacuarembó completó el proceso de elaboración del Plan de Cuenca. Al tratarse de una subcuenca del Río Negro con intensa actividad productiva, este Plan aporta a la construcción del Plan de Cuenca del Río Negro.

En el caso de la cuenca del Santa Lucía se elaboró y presentó un primer borrador del Plan de Cuenca que está siendo considerado por la Comisión. El trabajo articulado con el Sistema Nacional Ambiental permitió, además, integrar en la propuesta, un conjunto de medidas aprobado por el Poder Ejecutivo como "*Plan de Acción de la protección de la calidad ambiental de la Cuenca del Río Santa Lucía, Medidas de 2a Generación*". El trabajo avanzado para la ampliación de la zona buffer, y la articulación lograda con el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial de la Cuenca del Santa Lucía, en proceso de elaboración, constituyen avances importantes hacia el cumplimiento de los objetivos del Plan de Cuenca. Se incorporó al Plan de Cuenca el proyecto "Tecnología y modelación para la gestión integrada de las aguas como adaptación al cambio climático para la cuenca del Río Santa Lucía" aprobado su financiamiento por el Programa EUROCLIMA+.

Tanto en el caso de la cuenca del Tacuarembó como en la del Santa Lucía, el trabajo coordinado con la Dinot permitió acompañar las propuestas del Plan

con un Atlas, documento descriptivo y analítico sustentado en una base cartográfica, que describe y analiza la situación de la cuenca respectiva.

Por su parte, la Comisión de Cuenca de la Laguna del Cisne se encuentra en proceso de aprobación del plan de gestión integrada de la cuenca, que incorporó a sus proyectos una propuesta de modificación de las medidas cautelares impulsadas por la Intendencia de Canelones.

La Comisión de la cuenca de la Laguna del Sauce, principal fuente de agua potable del departamento de Maldonado, creada en 2008, elabora su plan de cuenca con el liderazgo de la Dinama.

Las Comisiones de Cuenca de los Río Yí, San Salvador y Arroyo San Antonio iniciaron la elaboración de sus planes de cuenca, cuya aprobación se encuentra en distintos grados de avance.

En el caso de la cuenca del Río Negro, el Consejo Regional de Recursos Hídricos del Río Uruguay comenzó en 2015, a diseñar y discutir un plan de medidas para la mejora de la calidad de las aguas. Este trabajo sirvió de insumo para abordar las prioridades establecidas por el Sistema Nacional Ambiental para atender la mejora de la calidad de sus aguas y ejecutar acciones para prevenir, controlar, detener y revertir su proceso de deterioro. Así se dio impulso a la creación de la Comisión de Cuenca del Río Negro y se aprobó la Iniciativa para el Río Negro, que se incorpora como primera etapa del Plan de Cuenca.

LA GESTIÓN INTEGRADA DE CUENCAS TRANSFRONTERIZAS

En 2016 culminó el Programa Marco Cuenca del Plata, iniciado en 2011, que involucró a instituciones y organismos de Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay, integrados al Comité Intergubernamental de la Cuenca del Plata, con el objetivo de realizar un Análisis Diagnóstico Transfronterizo y un Plan de Acciones Estratégicas para la gestión integrada de las aguas ante el cambio climático en la cuenca, con financiamiento del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF) de cerca de U\$S 12 millones. En este marco se desarrolló el Proyecto Piloto Demostrativo de la Cuenca del Cuareim - Quaraí y se avanzó en la implementación de un sistema de intercambio de información para la toma de decisiones (SSTD).

El Programa Marco actualizó el Diagnóstico Transfronterizo de la gestión de los recursos hídricos de la Cuenca del Plata en el marco de la variabilidad y el cambio climático, y diseñó un Programa de Acciones Estratégicas, que inició el proceso de priorización y búsqueda de financiamiento a través de un proyecto de porte medio con financiamiento del GEF por un monto de U\$S 1.800.000.

Se encuentra en ejecución, el programa WIGOS-WHOS (Sistema Mundial Integrado de Observación de la OMM) en la Cuenca del Plata que con finalización prevista en 2020, procura facilitar el intercambio de datos hidrometeorológicos entre los 5 países de la cuenca. Este programa aporta elementos para un nuevo programa de cooperación orientado a integrar los sistemas de manejo de información y alertas tempranas, contando para ello con fondos de la USAID hasta el año 2022.

En la cuenca del Río Cuareim se cumplieron los objetivos trazados para el proyecto piloto de Gestión Integrada, desarrollado por Uruguay y Brasil en el Programa Marco de la Cuenca del Plata. En esta experiencia, finalizada en 2016 se probaron,

en acuerdo con la ANA de Brasil, tecnologías de monitoreo y mediciones de cantidad y calidad de agua, la modelación de crecidas para la instalación de sistemas de alerta temprana, y la modelación de cantidad y calidad de agua, considerando los usos de agua y la erosión de los suelos. La Comisión de Cuenca del Cuareim y el Comité de Bacía do Quaraí realizaron a lo largo del período 4 reuniones conjuntas que permitieron avanzar en el diagnóstico de las necesidades de la cuenca y definir prioridades.

El Consejo Regional de Recursos Hídricos de la Laguna Merín construyó la propuesta de plan para la hemicuenca en territorio uruguayo de la Laguna Merín y se avanzó en la propuesta de elaboración del Atlas. Además, el Consejo ha realizado reuniones con sus pares brasileños y con representantes de instituciones de Uruguay y Brasil, definiendo compromisos de acciones conjuntas, entre las que se destaca el monitoreo de calidad y cantidad de agua que ya comenzó a implementarse.

Por otra parte, Uruguay y Argentina firmaron un acuerdo para trabajar en acciones para la adaptación al cambio climático en ecosistemas y ciudades costeras vulnerables del Río Uruguay. El proyecto de U\$S 14 millones es financiado por el Fondo de Adaptación al Cambio Climático a través de un fondo no reembolsable.

En 2019 se aprobó por parte del GEF el Proyecto de porte medio para la implementación del Programa de Acciones Estratégicas en el Sistema Acuífero Guaraní, que permitirá continuar el estudio conjunto del Acuífero Guaraní y avanzar en nuevas etapas para su protección. Como parte de los compromisos asumidos se inició la instalación en coordinación con la OSE, de la red de monitoreo del acuífero guaraní en perforaciones de agua subterránea del ente.

PLANIFICACIÓN INTEGRADA DE LAS AGUAS URBANAS

Los Planes de Aguas Urbanas son un instrumento fundamental de la gestión, que otorgan a la ciudad un modelo dinámico para comprender su interacción con el agua, y sus principales conflictos y oportunidades.

Se realizó el diagnóstico preliminar, los estudios hidrológicos de pequeños cursos de agua, y los mapas de riesgo de inundaciones para la elaboración del Plan de Aguas Urbanas de Paso de los Toros y Centenario, en coordinación con Dinot y Dinavi y con las Intendencias de Durazno y Tacuarembó.

Se completó y publicó el resumen del Plan de Aguas Urbanas de Ciudad del Plata y comenzaron las obras de la primera etapas previstas en el Plan. Una mención particular merece el acuerdo interinstitucional entre OSE, la Intendencia Departamental de San José y el Mvotma, que permitió la contratación del consorcio internacional (CSI-DHI-Seureca) que elaboró el diagnóstico y las líneas estratégicas para el "Plan de Aguas Urbanas, Plan Director y anteproyecto integral de saneamiento, drenaje pluvial y espacios públicos asociados de Ciudad del Plata".

A efectos de avanzar en el desarrollo de políticas de planificación integrada de las aguas urbanas se completaron los Planes Piloto de Aguas Urbanas de Salto y Young, se conformaron las Mesas de Aguas Urbanas de Salto y Río Negro.

SISTEMAS DE INFORMACIÓN, monitoreo y modelos de simulación de aguas superficiales y subterráneas

Se desarrolló un proceso de actualización tecnológica y fortalecimiento de los sistemas de infor-

mación y de monitoreo de los recursos hídricos, a través de la modernización del software y la tecnología de gran parte de las estaciones de monitoreo, para transmitir información en tiempo real y permitir su utilización para la previsión de inundaciones, mejorar la gestión de las aguas y controlar los caudales ambientales, disponibilizando toda la información pública existente a través de la web.

La integración de estos datos a un Sistema Nacional de Información Hídrica (SIH), facilita la toma de decisiones de los sectores público y privado en cuanto a la gestión del agua y su control.

El sistema dispone también de la información de todos los permisos de aprovechamiento de agua otorgados, tanto para extracciones de agua subterránea como superficial, y la información de todas las represas registradas en el país.



Se sistematizó y se publica en la web en una Geo-data-base toda la información generada en materia de inundaciones, drenaje urbano y saneamiento, para su utilización pública con diversos fines.

Se puede acceder al Sistema Nacional de Información Hídrica a través del siguiente enlace: <http://www.Mvotma.gub.uy/informacion-de-agua>

Se desarrollaron y se ensayan diversos sistemas de simulación hidrológica para la gestión de las aguas. Se destaca la utilización de la plataforma FEWS para planificar y operar las reservas de la Cuenca del Santa Lucía y los modelos de gestión en la cuenca Cuareim-Quaraí, y del río Yí.

Junto con el IMFIA de la Facultad de Ingeniería de Udelar y con el apoyo de la CSIC se inició la ejecución del proyecto sobre "Análisis de viabilidad del uso de información satelital para la estimación de niveles de agua en cursos fluviales, lagos, lagunas y embalses de Uruguay". Además, Dinagua participa del grupo de Modelación Hidrológica del Consorcio Forestal (INIA-LATU-SPF).

Uruguay se incorporó al programa GRAPHIC del Programa Hidrológico internacional (Unesco) para la Evaluación de Recursos Hídricos Subterráneos bajo los efectos de la Actividad Humana y del Cambio Climático en cuyo marco se presentó el estudio de caso del Sistema Acuífero Salto.

Con el objetivo de avanzar hacia la construcción de planes de gestión que el contemplen uso y preservación de los Acuíferos Raigón y Mercedes, se desarrolló un proyecto interinstitucional de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de la República (Udelar), el Mvotma a través de la Dinagua y la Dinama, el INIA, junto a las Intendencias de San José y Soriano.

A lo largo del período se han realizado diversas instancias de capacitación e intercambio de experiencias sobre softwares y modelos de simulación

con la participación de expertos internacionales, financiados por el Banco Mundial.

FORTALECIMIENTO Y COORDINACIÓN INSTITUCIONAL

Con la conformación en este período de las Comisiones de Cuenca del Río Negro, Río San Salvador, Río Rosario y de las Lagunas Salobres de Rocha, el país cuenta 3 Consejos Regionales de Recursos Hídricos y 13 Comisiones de Cuencas y Acuíferos con funcionamiento regular. Una vez finalizado el proceso de aprobación del Plan Nacional de Aguas, los Consejos Regionales y las Comisiones de Cuenca y Consejos Regionales comenzaron a trabajar en la elaboración de los planes regionales y locales y en temas específicos de agenda local.



La construcción colectiva de los Planes de Cuenca, con diversos grados de avance, la conformación de grupos temáticos específicos que tienen funcionamiento regular en las distintas comisiones, y las acciones de vinculación con las comunidades en cada cuenca, son una expresión de la madurez y consolidación de los mismos.

Se destaca en esta etapa el trabajo articulado de los Consejos y Comisiones con otros ámbitos de participación y de articulación interinstitucional impulsados y liderados por el Mvotma, logrando una interacción importante con proyectos, programas y otros espacios de participación que tienen impacto en las cuencas, entre los que se destacan el Programa Nacional de Ordenamiento de la Cuenca del Santa Lucía y la segunda generación de Medidas para la calidad del Agua, así como la Iniciativa para la calidad del agua del Río Negro que comenzó a ejecutarse en 2019.

Una mención particular merece la articulación con el trabajo de las Comisiones Técnico-Mixtas y el Ministerio de Relaciones Exteriores que ha potenciado el trabajo binacional con el aporte de la participación local, y ha habilitado acciones conjuntas como la conformación de un Equipo de Trabajo y Monitoreo de la Laguna Merín.

También se han desarrollado actividades de relevancia para la articulación de la Implementación del Plan Nacional de Aguas y el desarrollo de los planes locales y regionales, con el conjunto de las políticas públicas.

Con la conformación en este período de las Comisiones de Cuenca del Río Negro, Río San Salvador, Río Rosario y de las Lagunas Salobres de Rocha, el país cuenta 3 Consejos Regionales de Recursos Hídricos y 13 Comisiones de Cuencas y Acuíferos con funcionamiento regular. Se dio inicio al proceso de la creación de la Comisión de Cuenca de Solís Chico.

EDUCACIÓN PARA EL AGUA, COMUNICACIÓN, INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO DE CAPACIDADES

En 2019 se inauguró el Centro Experimental Regional de Tecnologías de Saneamiento (Certs) que permitirá al país desarrollar estrategias y tecnologías de bajo costo, así como conocimientos y capacidades, para la búsqueda de soluciones de saneamiento para afluentes individuales y de localidades con menos de 10.000 habitantes que no cuenten con sistemas adecuados. Luego de un proceso de evaluación del proyecto, la 40ª Conferencia General de Unesco aprobó el auspicio del (Certs) como Centro Categoría 2 de Unesco.

Como parte de la estrategia del Mvotma para el conocimiento y gestión de las aguas subterráneas se ha fortalecido el Centro Regional para la Gestión de Aguas Subterráneas (CeReGAS), en asociación con la Unesco como Centro Categoría 2, para toda la región de Latinoamérica y el Caribe, recogiendo la experiencia desarrollada en el proyecto del Acuífero Guaraní e incorporando a la propuesta a Brasil, Paraguay, México, Argentina, y Jamaica.

Se avanzó en la elaboración de un proyecto para desarrollar las herramientas para la implementación del Plan Estratégico de Acción (PEA) para la gestión de las aguas subterráneas del Sistema Acuífero Guaraní.

El Ceregas ha participado en la realización de cursos relacionados a Aguas subterráneas, seguridad hídrica y gobernanza con énfasis en ámbitos transfronterizos; modelación numérica aplicada a la hidrología subterránea y capacitación docente para la protección del Sistema Acuífero Guaraní.

Por otra parte se vienen desarrollando diversos proyectos de investigación en la temática del agua, en convenio con la Udelar y la UTEC. Con presencia en todo el territorio, la Udelar participa activamente, representada por distintos equipos en los Consejos Regionales de Recursos Hídricos y en las Comisiones de Cuenca.

Entre las principales actividades realizadas para generar y profundizar los procesos necesarios para que la ciudadanía pueda participar activamente en la Gestión Integrada de las Aguas, se destacan las actividades y materiales para la difusión y divulgación de las distintas etapas de discusión, aprobación e implementación del PNA, la distribución del Plan Nacional de Aguas a las bibliotecas de los centros educativos de educación media y terciaria de todo el país y la realización del ciclo de audiovisuales “Voces del Agua” destinado a divulgar conceptos y perspectivas relevantes para la gestión integrada de las aguas.

Una mención particular merece la realización de una experiencia piloto de trabajo sobre los conceptos básicos de gestión integrada de recursos hídricos con instituciones educativas públicas y privadas del Departamento de Colonia.

INTEGRACIÓN REGIONAL Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL

La participación de Dinagua en diversos ámbitos de integración regional y cooperación internacional, entre los que se destacan la Cuenca del Plata, la Conferencia de Directores Iberoamericanos

de Aguas (Codia) y el Programa Hidrológico de Unesco han permitido a lo largo del último período incrementar las experiencias de cooperación e intercambio con países con los que compartimos desafíos similares en relación a la gestión de las aguas así como desarrollar programas comunes de formación y avanzar en la definición de la construcción de reglas de juego comunes, para poder abordar la gestión de las aguas compartidas.

A través de una serie de acuerdos firmados en el marco de la Conferencia de Directores de Agua para Iberoamérica se consolidó la plataforma de capacitación y mejora de la gestión de los recursos hídricos en la región, con un firme compromiso de los países con el desarrollo y ejecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), vinculados a la gestión de los recursos hídricos desde una perspectiva regional latinoamericana y la voluntad de sumar esfuerzos de los países para la adaptación al cambio climático. Los acuerdos alcanzados involucran la asociación estratégica con el Programa Hidrológico de Unesco y la Corporación Andina de Fomento para reforzar los planes de capacitación y formación y el refuerzo de los diálogos técnicos en materia de agua entre España y América Latina.

En reconocimiento al papel destacado de Uruguay en la red y los importantes avances registrados por el país en política de aguas, la Codia eligió a Montevideo como sede de la XVIII Conferencia de Directores de Agua de Ibero-América (Codia) bajo la presidencia de Uruguay.

En el marco del seguimiento de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, la Dinagua asumió el compromiso como punto focal del ODS 6: Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos. Se realizaron las coordinaciones necesarias para articular los informes de seguimiento y en particular la preparación del informe voluntario presentado ante Naciones Unidas en 2018.

Como resultado del fortalecimiento del relacionamiento con instituciones vinculadas a las aguas en la región y el mundo se han desarrollado diversos proyectos, capacitaciones e intercambios técnicos relativos al monitoreo, la utilización de información hidro y meteorológica, el uso de instrumentos económicos para la gestión de agua, la integración de caudales ambientales, el desarrollo de modelos hidrológicos, la gobernanza de las aguas, las cuencas transfronterizas, las aguas urbanas y la Gestión Integrada. Las actividades involucraron relacionamiento con Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, México, Estados Unidos, y España, entre otros.

En 2019 se aprobaron 4 proyectos que contarán con financiamiento internacional: a) Proyecto “Sistema de Predicción hidrometeorológica y alerta temprana en la Cuenca del Plata” (PROHMSAT Plata) con financiamiento de USAID/OFDA; b) Proyecto de Porte Medio “Preparando las Bases para la Implementación del Programa de Acciones Estratégicas (PAE) de la Cuenca del Plata - CIC con financiamiento del GEF e implementación y ejecución por parte de CAF y OEA respectivamente; c) Proyecto Cuenca del Río Santa Lucía: Tecnología y modelación para la gestión integrada de las aguas como adaptación al cambio climático de la principal fuente de agua potable de Uruguay, con financiamiento del Programa EUROCLIMA+ e implementación y ejecución por parte de la CND y AECID respectivamente; y d) Proyecto SISSA: Sistema de Información sobre sequías para el Sur de Sudamérica, con financiamiento Programa EUROCLIMA+.

En el área de investigación y generación de conocimientos relativos a la gestión de las aguas subterráneas se trabajó con el CeReGAS y los 4 países (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), en la elaboración del Proyecto “Implementation of the Guaraní Aquifer Strategic Action Program: Enabling Regional Actions”, que fue aprobado en diciembre de 2019 por parte del GEF, con CAF como agencia implementadora y Unesco como agencia ejecutora.

Además se está participando en el Proyecto “Fortalecimiento de las capacidades para el manejo de los humedales de la Cuenca del Plata”, en el trabajo de “Estudio de la geohidrología de dos áreas en los Esteros de Farrapos” y se participa en el proyecto “Evaluación del potencial de energía geotérmica en el área piloto Salto (Cuenca Norte-Uruguay).

Se encuentra en preparación para postular su financiamiento al Programa de Aguas Transfronterizas del GEF, con apoyo de FAO, un proyecto para la gestión de aguas transfronterizas en la cuenca de la Laguna Merin y bañados de las lagunas costeras, en el marco de los acuerdos de la cuenca de la Laguna Merin con el Brasil.





CAMBIO CLIMÁTICO

ACCIÓN CLIMÁTICA. MÁS RESILIENCIA,
MENOS VULNERABILIDAD



IGNACIO LORENZO

Director de Cambio Climático

¿CÓMO LE AFECTA AL URUGUAY EL CAMBIO CLIMÁTICO?

Uruguay es un país particularmente vulnerable a los efectos adversos del cambio climático. Las dos principales particularidades son: que sus sistemas productivos, incluido el turismo, están expuestos al clima. Nuestra economía está basada en el clima, esto redundando en que si el clima no funciona nuestra economía no funciona. La segunda, es que nuestras infraestructuras, nuestras comunidades y en especial aquellas más vulnerables, tienen un nivel mayor de exposición. El 75% de la población está en zonas costeras, el 98 % vive áreas urbanas, en algunas ciudades un número importante de familias habitan en áreas inundables. Además, muchas veces esas poblaciones, son las que están más complicadas desde el punto de vista socio económico, entonces hay una vulnerabilidad productiva y una vulnerabilidad social y de infraestructuras. Eso ya nos plantea el tema de cambio climático como un elemento de prioridad en la acción transversal del Estado y nos da la pauta de que en la adaptación nos jugamos un partido grande.

Por otro lado está la realidad de las emisiones de Uruguay que también son bastantes particulares. Primero porque en



(...) el tema de cambio climático es un elemento de prioridad en la acción transversal del Estado y en la adaptación nos jugamos un partido grande.



la parte de energía que es la principal fuentes de emisiones a nivel global y dentro de la energía la generación eléctrica, Uruguay es totalmente al revés, tiene casi 0 emisiones en generación eléctrica, teniendo hoy un 97% de generación de electricidad en fuentes renovables, siendo por ejemplo el segundo país con mayor generación eólica a nivel mundial. Y por otro lado, el sector agropecuario, que en la mayoría de los países es marginal, en Uruguay es la principal fuente de emisiones. Entonces ahí hay una estrategia particular de cómo el sector agropecuario puede contribuir a la reducción de emisiones mediante una mejora productiva que tenga incorporación de calidad ambiental y eso, además, pueda, en un contexto de comercio particular, sacar una ventaja comparativa para nuestra producción.

¿EN QUÉ ASPECTOS SE CENTRA LA GESTIÓN DE LA DIRECCIÓN DE CAMBIO CLIMÁTICO?

La mayor parte del trabajo implica ser como un "bróker", un "articulador" de relaciones interinstitucionales con un conocimiento especializado. El trabajo de la Dirección se concentra en tres temas: lo científico-técnico, es una dirección que es política pero también muy técnica. Todo lo que es

información, indicadores, lo que es la traducción de conocimiento científico a la gestión es un pilar de eso y eso nutre a los otros dos. El segundo pilar es la articulación doméstica nacional, intersectorial pero también con los gobiernos departamentales, municipales. La información técnica, científica, alimenta ese camino y también aporta a un posicionamiento, hacia dónde construimos políticas. Construimos en base al conocimiento, en base a los datos, en base a la ciencia, y eso de alguna manera ayuda a generar un marco a la acción hacia una determinada dirección.

El trabajo de la Dirección se concentra en tres temas: lo científico-técnico, la articulación doméstica nacional y la articulación internacional

Lo tercero es la articulación internacional. Es un paquete que pivotea y parte de nuestro trabajos es visualizar cómo podemos nutrir la discusión internacional a través de la experiencia nacional y cómo capitalizamos alguna de esas oportunidades, sean de financiamiento, sean de cooperación incluso horizontal, sur-sur, para fortalecer la acción doméstica.

¿CUÁL ES EL MARCO PROGRAMÁTICO EN EL QUE SE DESARROLLAN LAS POLÍTICAS QUE ABORDAN EL CAMBIO CLIMÁTICO?

Ya desde el primer gobierno de Tabaré Vázquez hay una intención de generar políticas transversales, o sea que no son llevadas adelante exclusivamente desde un ministerio en particular sino que de alguna manera plasman y generan lógicas de trabajo horizontal. Hay múltiples casos en varias áreas de políticas públicas, de arreglos institucionales horizontales que permiten una acción del Estado mucho más eficaz y articulada. En el caso del cambio climático por su naturaleza compleja, interdisciplinaria e intersectorial requiere una implementación de esas características.

Uruguay fue bastante pionero en implementar un arreglo institucional formal, vía decreto del Poder Ejecutivo en el 2009, con la creación del Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y la variabilidad. Esta lógica de trabajo hoy ya es una realidad en varios países. Nosotros siempre destacamos que fuimos de los primeros en avanzar hacia esa lógica de sistema. De lo que hemos visto a nivel internacional, por lo menos en la región, Uruguay es de los que ha tenido más consistencia y permanencia en esa lógica de trabajo. En otros países se han creado sistemas, pero a veces duran una administración o duran un par de años y luego se desinfla. En el caso de Uruguay llevamos prácticamente a 10 años ininterrumpidos de ejercicio de esa lógica de trabajo sistemática.

En este sentido, el Grupo de Coordinación se reúne una vez por mes y es una plataforma inigualable para poder articular las políticas. Desde el punto de vista programático destacamos el Plan Nacional de Respuesta al Cambio climático en el año 2010 y, en este período el armado de la Política Nacional de Cambio climático (PNCC). Este proceso se desarrolló en un ámbito de participación mucho más amplio, liderado por el Sistema, pero convocando más allá del sector público e incluyendo a la sociedad civil, el sector privado y a la academia. Se logró la redacción integral de la Política y eso además permitió, ya con el Acuerdo de París vigente, la preparación de las primeras metas de Uruguay para 2025. Todo eso de una manera integral en ese espacio de trabajo intersectorial.

La Política Nacional de Cambio Climático es un documento en sí mismo, pero además es explícito en decir que es también un marco de interacción y articulación de políticas. Por ejemplo en el tema de aguas existe cierta reciprocidad. Para la PNCC el tema agua es sustantivo y para el Plan Nacional de Aguas el tema de la resiliencia, el tema de la adaptación es un elemento que también contribuye. Lo mismo con la Política Energética: se desarrollan las energías renovables por un montón de situaciones convenientes para Uruguay, pero además se es explícito en el tema de la reducción de emisiones.

El trabajo para la promoción de la movilidad eléctrica es muy transversal, trabajamos junto al Ministerio de Energía,

al Ministerio de Transporte, al Ministerio de Economía, los gobiernos departamentales y creo que nosotros aportamos mucho en posicionar el tema de una manera más estratégica en la escala global.

Para la mitigación de las emisiones es tan crítica la transformación del transporte que nuestra acción de alguna manera permite evidenciar e incluso capturar algunos apoyos. Por ejemplo, en la última Conferencia de Cambio Climático en Madrid, presentamos un proyecto que Uruguay lidera con más de 10 países de la región y con el apoyo del Fondo Verde para el Clima para fomentar la movilidad eléctrica. Lo construimos sobre la base de la experiencia de Uruguay pero tejiendo en esa red regional una acción más concertada. Es fortalecer el área de acciones en algo que para nosotros es crítico, que quizás para otros sectores es importante pero es más lateral. En el caso de Cambio climático para Uruguay, en términos de CO₂, es una clara prioridad.

En ese sentido nuestra Ministra anunció en Nueva York en octubre, la intención de que Uruguay en 2050 sea CO₂ neutral. Si el tema de transporte no tiene un cambio sustantivo, ya en estos próximos años, con un salto cualitativo que nos permita orientar los próximos veinte años, yo creo que va a ser muy difícil llegar a esa meta, porque el parque automotor sigue creciendo, y es en base a combustibles fósiles. Venimos en una recta ascendente y las proyecciones empeoran en los próximos 20, 30 años pero todavía podemos meter una cuña para enlentecer el crecimiento del parque automotor individual y que el transporte público, el transporte eléctrico, e incluso a hidrogeno, empiece a jugar un papel cada vez mayor. En energía eléctrica lo hicimos, estamos superando las mejores metas que un país desarrollado quiere y en transporte podría ser el mismo caso, pero no va a pasar automáticamente, requiere de políticas públicas claras y de un accionar del sector privado y de los ciudadanos.

En esta dinámica está presente esa idea de la transversalización de la Política de Cambio Climático y la reciprocidad con otros marcos de políticas. Creo que para Uruguay es sustantivo y es muy característico el grado de explicitación que tiene esta idea de transversalización. Hay otros países que de alguna manera tienden a eso pero no llegan a ese nivel de interacción y eso también tiene una respuesta ins-

titucional. Si uno hace la política solo desde una institución particular, esa reciprocidad, o esa capacidad de transversalización se reduce. Al hacer una construcción colectiva desde el Sistema una serie de sinergias empiezan a darse naturalmente: cada institución sectorial tiene sus políticas: la política de gestión de riesgo de desastres, la política de defensa, la política energética, no obstante estas dialogan con el problema de cambio climático y de alguna manera se impregnan e impregnan también la acción climática. Previo al Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático, se trataba más de ver cómo están nuestras emisiones, algunas iniciativas piloto muy puntuales. Tener un plan transversal, una política integral, surge con el Sistema en el final del 2009.

A partir del Acuerdo de París, y en esta administración en particular, hubo un cambio cualitativo. Ya no estamos hablando de identificar algunas acciones sino de establecer compromisos y metas específicas de carácter sectorial en ese marco interinstitucional.

Esto implica un nuevo nivel y compromiso en la toma de decisiones, un proceso que empieza a tensionar la toma de decisiones en algunas áreas estratégicas como la transformación del transporte o incluso también fortalecer la idea de una producción agropecuaria más ambiental, y esto como una oportunidad de inserción.

Este marco institucional robusto, nos permitió atender rápidamente el desafío del Cambio climático bajo el Acuerdo de París, que nos implica compromisos en resultados, ya no solo de proveer información a la Convención¹ sino de implementar acciones que además deben ser cuantificadas a determinados períodos temporales. A diferencia del Protocolo de Kioto, en que solo los países desarrollados tenían metas cuantificadas, hoy, en el Acuerdo de París, todos los países las tenemos y tenemos además la obligación de darles seguimiento. Cuando nos llega esta nueva obligación, en

¹ Convención Marco de Naciones Unidas sobre cambio climático (CMNUCC)

Uruguay ya teníamos el canal institucional y los procesos transversales para poder trabajarlo de inmediato. Se dio de una manera muy natural, con discusión, con negociación, con tensión, pero no hubo que instalar un proceso ni empezar de cero, porque el proceso ya estaba y las instituciones ya estaban trabajando de manera conjunta.

Otro ejemplo de esto es la Estrategia Nacional de Cambio Climático y Género que aprobamos el año pasado en Uruguay y pudimos dar un salto cualitativo. Estamos con una agenda climática en que la acción efectivamente puede generar además de mitigación y adaptación, oportunidades de equidad. A nivel internacional incluso hay oportunidades de cooperación, una línea de trabajo sobre el tema, pero también hay expertise, y capacidades de acción local. Trajimos la agenda y estaba la institucionalidad asociada al género para dar respuesta y teníamos los dos marcos normativos: la Estrategia de Equidad de Género y la Política Nacional de Cambio Climático.

La Estrategia Nacional de Cambio Climático y Género busca identificar nuestra vulnerabilidad viendo las dimensiones de género para ser más efectivos, tanto desde el punto de vista de adaptación como mitigaciones, como en la implementación de acciones. No solo reducimos la vulnerabilidad o reducimos las emisiones sino que también generamos oportunidades para generar una transformación en temas de equidad. Un ejemplo es el transporte eléctrico: es una estrategia para reducir emisiones pero también es un cambio tecnológico que implica capacitación, transferencia de conocimiento donde surge una oportunidad para atacar una brecha de género en un sector súper masculinizado. Tenemos tres sectores claves para mitigación como el agro, la energía y el transporte que son tres sectores claramente masculinizados. Entonces las acciones de adaptación y mitigación son efectivas en Cambio Climático y son también una oportunidad de generar equidad.

¿CÓMO SE TRADUCE ESA TRANVERSALIZACIÓN A NIVEL INTERNO DEL MINISTERIO?

En este período, hubo una profundización del trabajo transversal y una voluntad de la Ministra de trabajar en los te-

mas ambientales de forma más articulada. También destaco la decisión de esta administración de hacer una dirección política de Cambio Climático, para darle un funcionamiento político especializado a este sistema y a toda la discusión. Antes era una dirección técnica dentro de la Dinama.

Además hay una postura política que ha sido muy claramente definida, que es la dimensión social de lo ambiental. Y esta está muy presente cuando hablamos de resiliencia, del punto de vista del cambio climático.

Las áreas vulnerables, desde el punto de vista socio económico, que tienen problemas de vivienda, también son sujetos de un tema ambiental. Esa mirada de lo ambiental, también cose el discurso y la capacidad de acción. Y eso ha sido muy claro en esta administración. Por ejemplo, en el tema de áreas urbanas inundables donde tenemos áreas que fueron ocupadas, que tienen que ser relocalizadas, las áreas son resignificadas también con una visión ambiental ecosistémica; hay mapas de riesgo, hay alertas tempranas, hay adaptación de vivienda. Hay un paquete conjunto en que las cinco direcciones del Ministerio interactúan para dar una respuesta integral.

Este tema se metió en la agenda de una manera mucho más fuerte con los planes nacionales de adaptación, los programas de adaptación de infraestructura, áreas urbanas y adaptación costera. La semilla de todo esto, se fue dando en estos 15 años, pero el avance más integrado de las direcciones se hizo en este período. Un ejemplo que destaco en el caso del Mvotma es el caso del Plan Nacional de Adaptación en ciudades e infraestructuras (NAP Ciudades) que tiene relación con otros ministerios, con gobiernos departamentales, y tiene un trabajo interno transversal muy fuerte. Hay un comité de trabajo de todas las direcciones en donde se va plasmando una serie de estrategias que tienen que ver con lo territorial, con vivienda, en conjunto con Plan de Mejoramiento de Barrios, con MEVIR, con la ANV, con Dinagua, con Dinot, con Dinavi y con Dinama. En ese ámbito, como en otros, se logra consolidar una acción mucho más coordinada y articulada.

Otro ejemplo es un estudio de vulnerabilidad costera, esto va a alimentar la implementación de la Directriz Costera en la parte de áreas vulnerables y eso implicó trabajo conjunto de técnicos de todas las direcciones. Generaron herramientas de compatibilidad para poder integrar información de diferentes fuentes. Es un trabajo transversal con un producto que va a tener un impacto muy grande en cómo implementamos el desarrollo urbano en el territorio costero y estamos hablando de los próximos 30 o 40 años.

¿QUÉ COMPROMISOS HA ASUMIDO URUGUAY EN EL ÁMBITO GLOBAL DE POLÍTICAS PARA ENFRENTAR EL CAMBIO CLIMÁTICO?

Uruguay es un actor relevante en la construcción de soluciones y de acuerdos a nivel internacional. En París nos tocó liderar la negociación de adaptación y hace dos años lideramos la negociación de agricultura.

A nivel global hay una gran diferencia entre quienes quieren que el Acuerdo de París funcione y avance a una velocidad que nos permita mantener los objetivos generales, en particular que la temperatura global no supere los 1.5 grados, y quienes quieren demorarlo, e incluso los que se quieren ir. Hay un primer parte de aguas general: la acción y la inacción. Uruguay está claramente del lado de la acción.

La contribución de Uruguay al Acuerdo de París es una contribución de las más detalladas del mundo, que tiene metas generales, metas específicas para cada sector y para cada área.

Nuestras metas generales son al 2025, respecto a una realidad de 1990. Nosotros en esa construcción de las metas ya llevábamos un camino recorrido. En ese sentido, hay un redireccionamiento de nuestra economía, de nuestro sistema productivo hacia un lugar de mayor sostenibilidad. No es que las metas estén ya cumplidas, pero hay una trayectoria de cumplimiento. Todo eso implica mantener alguna de las acciones claves. Por ejemplo: hablamos de las energías

renovables, del sector forestal, de una mejora en la producción ganadera asociada al campo natural. Lo que vemos es un camino correcto, una dirección adecuada pero que debe mantenerse y en algunos casos fortalecerse y profundizarse.

En algunos temas de ganadería hay luces positivas pero se tiene que trabajar fuerte en estos cinco años para consolidar un sistema productivo de ganadería del campo natural, que tenga una menor carga, que sea más sostenible en la parte del pastizal, con menos vulnerabilidad en las sequías, con un pastizal más alto y más saludable para que capture más carbono en el suelo, o sea, un ciclo productivo que hoy todavía no es una realidad extendida. Empiezan a haber focos de esos de ese tipo productivo que además también da mejores ingresos, pero eso tiene que extenderse a unos niveles mayores.

También en la parte de transporte, hoy la consolidación de la matriz eléctrica permite ir hacia el transporte eléctrico pero es algo que es totalmente incipiente: estamos en 2 ómnibus, 50 taxis y esto tiene que llegar a unos niveles mucho más profundos, un cambio cualitativo en los próximos cinco años. Recién estamos dando los primeros pasos. Hay áreas claramente identificadas en las que no solo debemos continuar el trabajo, sino que tenemos que acelerarlo y dar un salto cualitativo.

¿SOBRE QUÉ TEMAS EL URUGUAY TENDRÁ QUE TRABAJAR EN LOS PRÓXIMOS AÑOS?

En la transformación hacia una movilidad sostenible, el transporte desde el punto de vista de las emisiones; en adaptación y mitigación del sector ganadero con una fuerte impronta de la ganadería en campo natural, para bajar emisiones y mejorar la resiliencia de la producción. Además, para mejorar los ingresos y la inserción internacional de una de las cadenas productivas más importantes. Por otro lado, y si se quiere lo más importante: trabajar en la vulnerabilidad social en los ámbitos urbanos, principalmente en los ámbitos costeros y en ciudades del litoral de todo el país. Creo que ahí tenemos tres claras prioridades de Uruguay, en la que ya estamos trabajando hoy, pero que es una agenda importante para consolidarse y profundizarse en los próximos cinco años.

EL CAMBIO CULTURAL ES UN FACTOR CLAVE PARA EL ÉXITO DE LAS POLÍTICAS DE RESPUESTA AL CAMBIO CLIMÁTICO. ¿CÓMO INTERNALIZA LA SOCIEDAD URUGUAYA LA PROBLEMÁTICA QUE IMPONE EL CAMBIO CLIMÁTICO?

Hay como una desconexión entre lo global y lo doméstico, lo que pasa en los países centrales y la realidad uruguaya y la ciudadanía interactuando con eso. Creo que tenemos un desafío importante en esto. El tema del Cambio climático es permanente en la agenda internacional de noticias, cada vez más presente, el fenómeno de Greta² por ejemplo, y creo que todos los ciudadanos o por lo menos un gran número de ciudadanos en el mundo y en Uruguay han escuchado del problema del cambio climático.

Uruguay no es un caso típico, por ejemplo, en el tema de las emisiones, es un caso totalmente único por su perfil, y marginal cuantitativamente. Es por eso que algunos discursos globales no tienen relación con la realidad doméstica y se requiere generar un debate ciudadano sobre la importancia del tema, pero también desde nuestra realidad. Creo que no hemos logrado instalar suficientemente ese debate o esa construcción cultural, a pesar de haber sido muy activos en términos de diálogo y consulta con la sociedad civil, la academia y el sector privado. A diferencia de otros países centrales donde este tema es un tema de la agenda política doméstica fuerte, como es el caso de Europa, del Reino Unido, Estados Unidos, Canadá, Australia. E incluso en los casos de estos últimos, este tema genera debates durísimos y depende de quién gane las elecciones nacionales, hay cambios realmente profundos asociados al tema.

En la Política (PNCC) fuimos bien claros en que los aspectos de comunicación, educación y sensibilización no sean exclusivamente informativos, sino que sean un elemento de cambio cultural, cómo la ciudadanía va transformando sus patrones culturales de consumo y de vida hacia una construcción más sostenible.

² Greta Thunberg, activista medioambiental sueca, centrada en los riesgos planteados por el calentamiento global

No obstante el tema de cambio climático, en términos de debate político nacional en Uruguay, es casi nulo. Por supuesto que es positivo que no haya a priori posiciones políticas encontradas sobre el Acuerdo de París o sobre el papel de Uruguay en la acción climática global y doméstica, pero por otra parte entiendo sería bueno que el tema estuviera más presente en la discusión política y partidaria, incluso entre los ciudadanos, las familias, los vecinos.

Se habló de algo de Cambio Climático en esta última campaña, pero en los acuerdos y propuestas actuales Cambio Climático no aparece y en los programas apareció de una manera muy lateral. Hay un deber para consolidar un mensaje y una construcción colectiva.

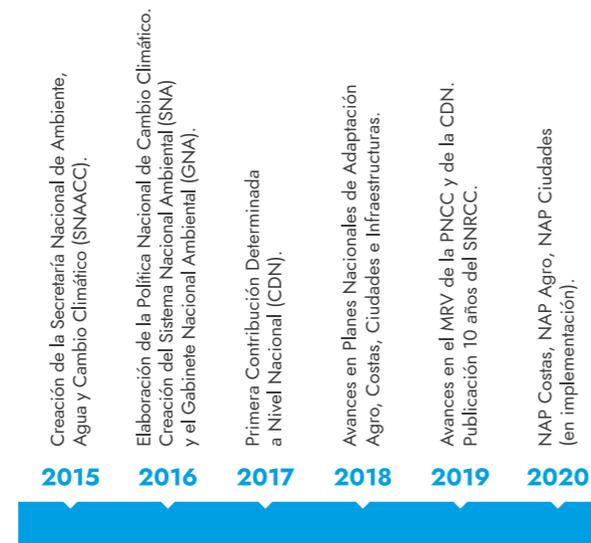
Cabe destacar que nuestra Contribución al Acuerdo de París parte de una visión de que es una política de Estado, y de alguna manera supera el cambio político y entiendo que representa en su globalidad a la sociedad uruguaya. El desafío es que la sociedad uruguaya se sienta parte fundamental de la implementación de este contenido positivo, constructivo y de acción que hemos delineado en la Política de Cambio Climático y en nuestras metas al Acuerdo de París.



En respuesta a la alta vulnerabilidad del país al cambio climático, es que se viene trabajando en la implementación de medidas tendientes a aumentar la resiliencia y la adaptación. Asimismo, se han facilitado acciones de mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero en forma sostenida y sistemática, en varios sectores de la economía, entre ellos energía y transporte, residuos, agricultura y forestación.

Alineados con el ODS 13 –Acción por el Clima-, la política, planes y proyectos desarrollados contribuyen al desarrollo sostenible del país, con una perspectiva de equidad procurando una sociedad más resiliente, menos vulnerable, con mayor capacidad de adaptación al cambio y a la variabilidad climática, y más consciente y responsable ante este desafío, promoviendo la incorporación de conocimiento robusto e innovación.

El país ha transitado un camino de fortalecimiento institucional y de jerarquización de la materia en diversos ámbitos y a través de la sensibilización de numerosos actores de los sectores económicos, sociales y académicos de los ámbitos públicos y privados, y se ha logrado una mayor divulgación de información a la población.



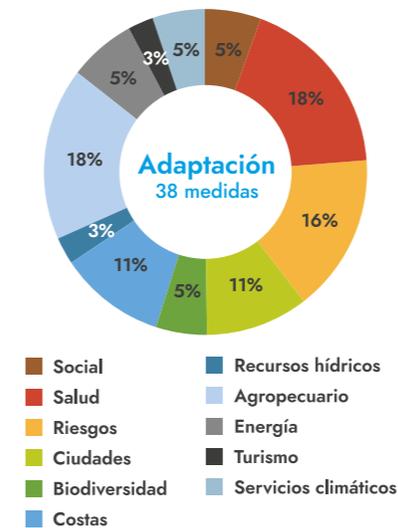
A 10 años de la creación del Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático (Snrcc), se ha incrementado la articulación interinstitucional a través del fluido funcionamiento del Grupo de Coordinación y la participación activa de la sociedad civil, el sector privado y la academia.

Este proceso interinstitucional se consolidó durante 2016, con la elaboración de la **Política Nacional de Cambio Climático** (PNCC) en forma participativa (alrededor de 300 personas y 100 instituciones) y multisectorial, aprobada mediante el Decreto del Poder Ejecutivo 310/017.

La PNCC ofrece el marco estratégico de largo plazo, para guiar y profundizar las transformaciones que Uruguay viene transitando para hacer frente a los desafíos del cambio climático. Presenta 20 prioridades estratégicas, 72 líneas de acción y 5 dimensiones: gobernanza, conocimiento, social, ambiental y productiva. Pretende, además, atender las obligaciones internacionales asumidas con la ratificación del Acuerdo de París. Tiene como horizonte temporal el año 2050 y prevé su desarrollo e implementación en el corto, mediano y largo plazo, con la participación de los distintos actores de la sociedad uruguaya.

En el marco de la PNCC se elaboró durante el 2017 la **Primera Contribución Determinada a nivel Nacional** (CDN) de Uruguay ante el Acuerdo de París. Su objetivo es promover la adaptación y mitigación en Uruguay bajo la PNCC estableciendo las primeras metas de Uruguay hacia 2025, incluyendo la reducción de un 50% de intensidad de emisiones de gases de efecto invernadero sobre el PBI al respecto de 1990. Fue preparada en el marco del Snrcc, considerada en consulta pública y aprobada mediante el Decreto del Poder Ejecutivo 310/017. Incluye 106 medidas y metas sectoriales específicas y deberá ser ampliada cada 5 años.

Medidas CDN:



Este fortalecimiento institucional se vincula además con los importantes avances sectoriales logrados desde las líneas estratégicas hacia un Uruguay Agointeligente, la Política Energética a 2005-2030, la Política Nacional de Aguas, el Plan Nacional de Turismo Sostenible, los lineamientos de ordenamiento territorial del país y las políticas urbano-habitacionales que tienden hacia la reducción de la fragmentación socio-urbana, entre otras políticas sectoriales.

A su vez, se lograron avances significativos en la transversalización de la perspectiva de derechos humanos, el enfoque de género, el acceso a la información y la participación ciudadana en procesos de diseño y monitoreo de la acción climática, contribuyendo con un diseño integral de las políticas públicas.

ADAPTACIÓN Y MITIGACIÓN

Entre las prioridades de adaptación, el país se planteó el desarrollo de planes nacionales de adaptación (NAPs) de carácter sectorial y territorial y esto se refleja en las medidas presentadas en la CDN. Actualmente se cuenta con un plan en el sector agropecuario (NAP Agro) liderado por el MGAP. Bajo la coordinación del Mvotma se ha avanzado en la preparación del NAP del sector costero y del NAP en ciudades e infraestructuras, ambos a ser presentados durante 2020. En una etapa más reciente, se comenzó a trabajar en la formulación de planes en el sector energía y en salud.

El Plan Nacional de Adaptación Costera (NAP Costas) definió su objetivo de contribuir al desarrollo sostenible con una perspectiva de equidad procurando una sociedad más resiliente, más adaptada, y más consciente en la zona costera. Ha avanzado en aspectos vinculados a la generación de conocimientos para la comprensión de la vulnerabilidad de la costa, la definición de acciones de adaptación que minimicen pérdidas y daños en infraestructuras y ecosistemas naturales y reduzcan su vulnerabilidad, el fortalecimiento de las capacidades institucionales a nivel nacional y local, la integración de esta

dimensión en marcos normativos costeros y la generación de información relevante para la toma de decisiones, entre otras líneas de trabajo.

El **Plan Nacional de Adaptación de Ciudades e Infraestructuras** (NAP Ciudades) tiene como objetivo reducir la vulnerabilidad frente a los efectos del cambio climático mediante la creación de capacidades de adaptación y resiliencia en ciudades, infraestructuras y entornos urbanos; facilitar la integración de las medidas de adaptación al cambio climático, de manera uniforme, en las políticas, programas y actividades, así como en procesos y estrategias de planificación del desarrollo concretos dirigidos a las ciudades y al ordenamiento territorial. Desde 2018 se ha avanzado en el proceso, identificando como logros el análisis de amenazas, la sistematización de actividades de adaptación y buenas prácticas de planificación urbana con perspectivas de cambio climático, entre otras.



En coordinación con la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de Argentina, se presentó al Fondo de Adaptación del Protocolo de Kioto el **Proyecto Binacional sobre adaptación al cambio climático** en ciudades y ecosistemas vulnerables costeros del Río Uruguay. A partir de su aprobación en julio de 2019, se ha trabajado con los gobiernos departamentales beneficiarios del proyecto (Artigas, Salto, Paysandú y Río Negro) en la preparación de las intervenciones que se realizarán en esos territorios una vez comience la ejecución del proyecto esperada para el primer semestre de 2020.

Parte de las acciones que Uruguay está llevando adelante en materia de cambio climático se vinculan con la protección de sus ecosistemas naturales, destacándose entre ellas la elaboración de una **Estrategia para la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación del Bosque Nativo** (REDD+). El país está actualmente transitando la fase de preparación de REDD+, mecanismo de mitigación desarrollado bajo la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, para la cual se dispone de financiamiento proveniente de una donación del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques del Banco Mundial.

Este proyecto es implementado en conjunto entre el Mvotma y el MGAP y en ese marco se consolidaron distintas actividades de comunicación y sensibilización, participación y generación de información. Entre ellas se realizó la identificación de causales de degradación y deforestación y las barreras para el aumento de los stocks de carbono en bosque nativo, se construyó un Mapa de carbono en la biomasa viva del bosque nativo de Uruguay y se realizó un Mapeo de la distribución de especies exóticas invasoras del bosque nativo, entre otras.

MOVILIDAD SOSTENIBLE

Uruguay cuenta con condiciones ideales para hacer la transformación hacia una movilidad sostenible. En términos de fuentes energéticas, el país cuenta con una matriz eléctrica casi totalmente renovable y oferta excedente en la noche. En los últimos años el país ha avanzado en la incorporación del transporte eléctrico, en base a acciones de promoción de la movilidad con dicha tecnología incluyendo infraestructura de carga. Acompañando este marco se encuentra en curso el Proyecto "Hacia un sistema de movilidad urbana sostenible y eficiente en Uruguay", liderado por el MIEM y el Mvotma, cuyo objetivo es promover un modelo de transporte eficiente y bajo en carbono en Montevideo, basado en la mejora de las capacidades institucionales, el desarrollo de una regulación adecuada y la aplicación de tecnologías innovadoras. Adicionalmente, se ha aprobado un subsidio para la adquisición de ómnibus eléctricos para el transporte público de pasajeros, por medio del Artículo 349 de la Ley número 19.670 de 2018, este subsidio permitirá cubrir la brecha de inversión inicial entre un ómnibus diesel y uno eléctrico para aproximadamente 130 unidades. De esta forma se sustituye una tecnología que contamina por una más limpia y eficiente y se facilita la concreción de las inversiones a las empresas de transporte colectivo, equipando el costo total de propiedad durante la vida del ómnibus. La movilidad eléctrica se ha venido impulsando conjuntamente a través del Grupo de Trabajo de Eficiencia Energética en el Transporte, liderado por el MIEM y en el que participan el Mvotma, MTOP, MEF, UTE, Ancap y la Intendencia de Montevideo.

El sector de transporte se ha identificado como prioritario para la reducción de emisiones de CO₂ en las próximas décadas de manera de seguir contribuyendo sostenidamente con los esfuerzos globales de mitigación, la movilidad activa, híbrida, eléctrica y basada en hidrógeno limpio; así como también una mejora del transporte público permitirá a Uruguay una transformación profunda del sector, tal cual como se inició hace una década la transformación del sector eléctrico.

TRANSPARENCIA

Se desarrolló un sistema transparente y público de **programación, medición, reporte y verificación** de la PNCC y la CDN, al que se puede acceder mediante la web del Mvotma y el Snrcc. A través del mismo se puede consultar el grado de avance e información metodológica de los objetivos globales y específicos para mitigar el cambio climático y de un subconjunto de las medidas de mitigación y adaptación. Esto permite comunicar a la ciudadanía los compromisos y avances realizados ante la problemática del cambio climático, dejando a su vez una estrategia planteada para avanzar a partir de 2020, año en que empieza a regir el Acuerdo de París.

Cumpliendo con los compromisos asumidos en el ámbito internacional, se presentó a la CMNUCC la **Cuarta y Quinta Comunicación Nacional** (2016 y 2019) y el **Primer, Segundo y Tercer Informe Bienal de Actualización** (BUR, 2015, 2017, 2019). Dichos documentos son instrumentos valiosos para presentar la situación y esfuerzos del país en relación al cambio climático en términos de vulnerabilidad, adaptación y mitigación. Estos documentos contienen también los inventarios nacionales de emisiones de gases de efecto invernadero (INGEI).

En la Quinta Comunicación Nacional se presentan los resultados correspondientes al Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero (**INGEI**) 2016, así como un estudio comparativo de las Emisiones Netas Nacionales de GEI para los años 1990, 1994, 1998, 2000, 2002, 2004, 2006, 2008, 2010, 2012, 2014 y 2016. Uruguay siempre ha liderado la presentación de informes a la CMNUCC, dando un marco de confianza y compromiso en el país desde la comunidad internacional, en el caso de la Quinta Comunicación, Uruguay fue el segundo país en desarrollo en el mundo en haberla presentado.

En el BUR 3 se incluyó el **INGEI 2017**, en este se llevaron a cabo importantes mejoras en las metodologías de estimación de emisiones y remociones; siendo el más destacable la mejora en la exhaustividad de la estimación de emisiones del sector Agricultura, Silvicultura y Otros Usos de la Tierra, sector en el que ocurren las principales

emisiones –asociadas a la ganadería– y también importantes volúmenes de captura de emisiones –asociadas a la forestación–. Contiene la estimación de emisiones GEI para el año 2017 y la evolución de las mismas para la serie 1990, 1994, 1998, 2000, 2002, 2004, 2006, 2008, 2010, 2012, 2014 y 2017. Se incorporaron además las estimaciones de los principales reservorios de carbono de las seis categorías de uso de la tierra establecidas por las Directrices del IPCC de 2006, a partir de la conformación de un grupo de trabajo para la mejora de las estimaciones de la categoría 3.B Tierras. del INGEI, integrado por expertos e investigadores de las principales instituciones que abordan la temática.

En 2019 se presentó el **Informe Nacional Voluntario al ODS 13 Acción por el clima**. La realización del mismo fue mediante un proceso consultivo, liderado por el Snrcc, con el apoyo de la triada formada por OPP, AUCI y INE, donde participaron de las distintas etapas personas provenientes de organizaciones de la sociedad civil, sector privado, academia, Agencias de las Naciones Unidas, cooperación internacional y actores del sector público, tanto a nivel nacional, como subnacional.

Al mismo tiempo, se articuló con el MEC para informar sobre los objetivos del ODS13 que vinculan educación y cambio climático, que llevó a la conformación de una comisión de Educación y Clima. De esta manera surgió un espacio de articulación interinstitucional dialógico que facilitó el intercambio y la construcción colectiva desde una mirada integral e interdisciplinaria.

ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

Los impactos del cambio climático hacen necesaria la adopción de medidas que respeten, promuevan y tengan en cuenta las obligaciones relativas a los derechos humanos. La Política Nacional de Cambio Climático refiere explícitamente a su compromiso por integrar una perspectiva de derechos humanos ya en su objetivo general. Esto implica transversalizar el enfoque de derechos humanos, bajo el desafío de garantizar a todas las personas una vida digna y en libertad, el acceso pleno a oportunidades laborales, culturales y educativas, y capacidades para la participación y transformación del espacio que habitan.

En este sentido los principales avances se han visto reflejados en acciones como el acuerdo marco entre el Mvotma y la Secretaría de Derechos Humanos (SDH) establecido en el año 2017 para transversalizar el enfoque de derechos humanos en las políticas de cambio climático, ambiente y agua. Se desarrollaron procesos de capacitación y sensibilización a técnicos y referentes institucionales, así como se brindó asesoramiento en diseño de proyectos de adaptación incorporando perspectiva de derechos humanos. En materia de educación se incorporó la perspectiva de derechos humanos en la agenda de Acción por el Empoderamiento Climático (ACE) y en la CDN se incorporó en la medida que refiere al abordaje integrado del cambio climático en el Plan Nacional de Educación Ambiental, que además dialoga con el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos, en el marco del trabajo con la SDH. Por otra parte, se ha puesto énfasis en que la comunicación en los distintos soportes sea accesible.

En cuanto a la agenda internacional se ha trabajado junto a Acnudh y la organización CIEL, para analizar cómo incorporar la dimensión de derechos humanos y cambio climático en el marco del Acuerdo Regional de Escazú, el Acuerdo de París, y de ACE.

GÉNERO Y CAMBIO CLIMÁTICO

Abordar los impactos del cambio climático implica dar respuestas que integren de forma igualitaria a mujeres y hombres, que, debido a distintos procesos de socialización y acceso a recursos, cuentan con habilidades, capacidades y conocimientos diferentes y complementarios. Es con este objetivo que se elaboró en 2019 la Estrategia de Género y Cambio Climático que resume el proceso de implementación de la integración de género en los instrumentos principales de la política climática nacional. A escala doméstica se encuentra alineada con la Estrategia Nacional de Igualdad de Género (Decreto 137/2018), y en relación a la Convención Marco de Naciones Unidas frente al Cambio Climático responde a los compromisos del país en relación al Plan de Trabajo de Lima sobre Género y su Plan de Acción en Género (Resoluciones 18/CP.20; 3/CP.23;3/CP.25) La estrategia incluye la conformación en el ámbito del Snrcc de un grupo de trabajo de Cambio Climático y Género así como de la identificación de acciones de equidad de género enmarcadas en las medidas de mitigación y adaptación establecidas en la Primera Contribución Determinada a nivel Nacional.



PRESENCIA Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN MATERIA DE CAMBIO CLIMÁTICO

Para llevar adelante procesos transformadores en materia de cambio climático, se ha contado fundamentalmente con capacidades propias y recursos nacionales y departamentales, que se han visto apoyados en varias oportunidades con fondos de cooperación internacional. Es de destacar la obtención del apoyo del PNUD y el Fondo Verde para el Clima para el análisis de medidas de adaptación y el diseño de planes nacionales de adaptación, su vínculo con la planificación territorial y el diseño de infraestructuras resilientes. Asimismo, el Programa Arauclima de la Cooperación Española y el CTCN han apoyado el desarrollo de estudios de la vulnerabilidad en la zona costera como aporte al diseño de un plan de adaptación costera.

Otro apoyo relevante obtenido es el del Programa Euroclima Plus con fondos de Unión Europea (UE) a través de los que se ha avanzado en distintas asistencias técnicas para la implementación de la PNCC en sus líneas de educación, comunicación y sensibilización del cambio climático a la población; monitoreo y evaluación de medidas en turismo y salud; y en un mecanismo para el registro y cuantificación de impactos del cambio climático (reporte de pérdidas y daños). Al mismo tiempo, se cuenta con el apoyo del Programa en el fortalecimiento de las capacidades en la planificación de la movilidad y un proyecto para avanzar en la gestión integrada de las aguas con foco en la adaptación al cambio climático para la Cuenca del Santa Lucía.

La Red Iberoamericana de Oficinas de Cambio Climático (Roicc) ha representado un importante aporte al intercambio de experiencias, lecciones aprendidas y conocimientos entre oficinas de cambio climático de países de la región de Iberoamérica. Así como la participación en la Red Latinoamericana de Inventarios Nacionales de GEI (Rerdingei), de la que Uruguay es el país coordinador desde 2019, ha contribuido al intercambio de experiencias con los países de la región, ayudando a Uruguay a fortalecer el Sistema Nacional de Inventarios.

NEGOCIACIONES

Uruguay participa activamente en las negociaciones internacionales de cambio climático que tienen lugar principalmente en el ámbito de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático. La participación en este marco ha sido liderada por el Mvotma y el Mrree en coordinación con los Ministerios sectoriales integrantes del Snrcc, donde también se evalúan los resultados y estrategias para las distintas instancias de negociación. Particularmente en la 21ª Conferencia de las Partes (COP21) de la Cmnucc en 2015, en la cual se aprobó el Acuerdo de París, la delegación uruguaya jugó un papel de alta relevancia y proactividad que concluyó en un positivo posicionamiento de América Latina, así como en el ejercicio de la coordinación de los países en desarrollo en los temas de Adaptación y Pérdidas y Daños.

Desde noviembre de 2016 (COP22), Argentina, Brasil y Uruguay trabajan en conjunto coordinando sus posiciones respecto a distintos temas de la agenda de las negociaciones en el marco de la Cmnucc. El grupo se ha consolidado y ha contribuido al proceso general de negociación facilitando la obtención de resultados concretos en diferentes temas especialmente de transparencia, financiamiento y adaptación.

Uruguay también jugó un papel muy relevante en la COP23 (2017) asumiendo la responsabilidad de coordinar la posición de los países en desarrollo y ser su vocero en las negociaciones con los países desarrollados. En una negociación compleja Uruguay lideró el trabajo que culminó en la adopción del Programa Conjunto de Koronivia sobre agricultura. Este proceso es considerado por muchos países y por diversos organismos internacionales, como un verdadero hito.

Se destaca el alto compromiso de Uruguay hacia el Acuerdo de París; más allá del intenso trabajo para lograr el Acuerdo, Uruguay formó parte del primer grupo de países en ratificarlo en 2016, y lo hizo por unanimidad en el senado y amplísima mayoría en diputados. Asimismo, en agosto de 2018 Uruguay hospedó la Semana del Clima de América Latina y el Caribe que contó con más de 600 participantes.

PROTECCIÓN DE LA CAPA DE OZONO

El país ha cumplido con todos los compromisos asumidos en lo que refiere al Protocolo de Montreal, vale decir, una reducción del 10% del consumo de las Sustancias que agotan la capa de ozono, en relación a su línea de base (421 toneladas métricas).

A tales efectos se ha trabajado durante todo el período en conjunto con todos los actores involucrados (importadores, técnicos, usuarios, etc.) en la introducción y capacitación de las nuevas tecnologías que no dañan la capa de ozono, y con el menor potencial de calentamiento atmosférico posible, de forma de hacer sustentable el cambio. El 17 de julio de 2018 mediante Ley 19.644, Uruguay ratificó la "Enmienda de Kigali", siendo el primer país del Mercosur en hacerlo, y el tercero en Sudamérica. La enmienda entró en vigencia el 1 de enero del 2019 e implica el compromiso de las Partes de reducir la producción y el consumo de los hidrofluorocarbonos (HFC), con lo cual se podría evitar un aumento de hasta 0,5°C de la temperatura del planeta para finales del siglo. De esta forma se contribuye también a los objetivos de la Política Nacional de Cambio Climático y al Acuerdo de París.





UNA INSTITUCIÓN AL SERVICIO DE LA CIUDADANÍA

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

Para avanzar en la mejora de la calidad de vida de la población, con una perspectiva de equidad y sostenibilidad ambiental, fue necesario fortalecer la institución, desarrollar capacidades y profundizar la articulación del trabajo entre las distintas direcciones del Mvotma.

La integración y articulación interna orientaron las líneas de actuación para lograr una mayor eficiencia, eficacia y una mirada integral e integrada sobre las temáticas que son competencia del Mvotma, superando la rígida estructura de las direcciones nacionales. Se trabajó en base a planes con programas y objetivos en los que convergieron las capacidades y competencias de todas las unidades ejecutoras de vivienda (Dinavi), ambiente (Dinama), agua (Dinagua), territorio (Dinot) y cambio climático (Dirección de Cambio Climático).

El trabajo planificado fue un pilar fundamental de la política. La ejecución del Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2019, la política de Cambio Climático, los planes locales y las directrices de ordenamiento territorial, la estrategia de conservación de la biodiversidad, el Plan Nacional de Aguas y el Plan Nacional Ambiental, son algunos ejemplos. Con este mismo objetivo se promovió y facilitó el diálogo técnico entre las distintas unidades ejecutoras, sus responsables y las autoridades.

El Mvotma como instrumento del Estado y del Poder Ejecutivo, con su capacidad técnica y presupuestal, buscó atender los desequilibrios sociales y económicos a través de la dotación de viviendas, de un hábitat digno, y hacer realidad el derecho de todos a la ciudad, atendiendo el ordenamiento territorial y al derecho humano al agua de calidad y al saneamiento, así como el derecho a vivir en un ambiente sano y sostenible respetando la naturaleza. En este marco de acción se integraron a la gestión ministerial temas transversales tan fundamentales como el respeto a los derechos humanos, las políticas de género y el respeto a las ideas y valores culturales y democráticos.

Una mención particular merecen los esfuerzos destinados a abrir diálogos institucionales y con organizaciones que complementan su misión, destacándose en particular los avances registrados en la articulación con todas las instituciones que integran el Sistema Público de Vivienda, así como con OSE y con el Instituto Nacional de Meteorología.

Por otra parte, se destaca en este período la integración del Mvotma al Instituto Nacional Antártico (IAU), y la incorporación al creado Gabinete Ministerial Antártico, que cumple funciones en lo que hace a la atención ambiental de la presencia uruguaya en ese continente y la investigación científica, en el marco del Tratado Antártico del que Uruguay es parte.

Las acciones del Mvotma se desarrollan sobre una base de infraestructura que, además de las oficinas en Montevideo, dispone de 21 oficinas locales de Dinavi distribuidas en todo el territorio, 10 oficinas de Dinagua que atienden las diferentes cuencas del país y 3 de Dinama. En este período se concretó el traslado de las oficinas de Dinavi de Pando, Soriano, San José, Rivera y Durazno. Además se instaló la oficina de la Iniciativa para el río Negro en Paso de los Toros (Tacuarembó) y se instaló el equipamiento y oficinas del Certs en el Polo Científico y Tecnológico de Pando.

El esfuerzo destinado a mejorar la presencia en el territorio implicó asimismo las recorridas a lo largo de todo el período, realizadas por el gabinete del Mvotma a distintos puntos del país, en forma conjunta y también de los equipos de las diferentes direcciones. Por otra parte, a través del "Gobierno de cercanía" las autoridades del Ministerio recorrieron junto al gobierno nacional los 19 departamentos, manteniendo en cada localidad visitada distintas audiencias con las organizaciones sociales y con la ciudadanía, que se acercaron para formular propuestas, reclamos y/o transmitir inquietudes.

El trabajo en el proyecto Trámites en Línea, desarrollado de acuerdo a la estrategia implementada por

Agestic y en concordancia con las metas del gobierno previstas para esta administración, permitió finalizar el período con el inicio en línea del 97% de los trámites y se registran importantes avances para la concreción de la meta del 100% así como para alcanzar el objetivo de que la totalidad del proceso de cada trámite se pueda completar en línea.

La experiencia en esta materia permitió realizar un completo relevamiento de los trámites y de los procedimientos, así como la mejora y optimización de los procesos, la identificación de referentes, identificación de nuevos trámites así como mejoras en la habilidad de los funcionarios para definir procesos y oportunidades de mejoras.

Por otra parte, para fortalecer el centro de datos se realizó la migración desde la sede a la nube de gobierno de ANTEL, en la ciudad de Pando, instalándose nuevos servidores, unidades de almacenamiento y una nueva estructura de red.

Se comenzó a tramitar expedientes con el formato de intercambio electrónico (FIEE) de Agestic, que permite el intercambio electrónico de información con todos los organismos que lo vayan implementando tales como ANV y OPP.

GESTIÓN HUMANA

Un aspecto que merece particular atención es el trabajo realizado en coordinación con la ONSC para la implementación del nuevo sistema de Legajo Electrónico "Sistema de Gestión de Personas".

Es importante destacar que desde la aprobación del Decreto N° 115/015 correspondiente a la Ley N° 19.133 del 16 de octubre de 2015 (Ley de Empleo Juvenil), el Mvotma se ha integrado al Programa de Primera Experiencia Laboral en convenio con Mides. A partir de esta iniciativa 376 jóvenes cumplieron contratos desarrollando su primera experiencia laboral en el Ministerio desde 2015 a la fecha.



En convenio con EDUCANTEL, desde el año 2016 realizamos capacitaciones al 100% de los ingresos en calidad PEL en Procedimiento Administrativo (Decreto N° 500), así como todas las capacitaciones que fueran necesarias para el desempeño de los jóvenes en el Inciso.

En la línea de mejora de las capacidades del Ministerio, los funcionarios y funcionarias participaron en 3.188 instancias de capacitación en diversos temas.

Número de Funcionarios a diciembre 2019

Naturaleza	Cantidad 12-2019
Presupuestado	500
Asistente de Ministro	2
Alta especialización	2
Cont. 1 ^{era} Experiencia Laboral	114
Contrato de trabajo	17
Adscripto a la Ministra	4
Provisorio	42
Total	681

Presupuesto y ejecución presupuestal del quinquenio:

AÑO	CRÉDITO VIGENTE	AFECTADO	PORCENTAJE
2015	6.979.811.622	6.687.255.566	96%
2016	8.704.143.278	8.438.515.022	97%
2017	8.996.060.517	8.762.525.931	97%
2018	11.396.405.096	11.190.807.433	98%
2019	11.267.394.297	11.066.854.320	98%
TOTAL	47.343.814.810	46.145.958.272	97%



ENFOQUE DE GÉNERO

En 8 de marzo de 2005 se convocó a todos los ministerios y organismos del Estado para proponer medidas dirigidas a las mujeres como colectivo. Por primera vez el Mvotma tenía el mandato de elaborar propuestas de “acciones afirmativas” con enfoque de género. En ese momento se definieron tres ejes de trabajo: las alternativas habitacionales para mujeres víctimas de violencia doméstica, la construcción de un mecanismo de género en el Ministerio y la necesidad de estudiar las desigualdades de género en la gestión institucional. La primera medida fue la creación de la Comisión de Género, Vivienda y Hábitat (CGVH), según RM 458/2006 y modificativas. Actualmente participan representantes de todos los organismos del Sistema Público de Vivienda (Dinavi, ANV y Mevir) y las direcciones nacionales de Ordenamiento Territorial, Aguas, Vivienda, Ambiente y de Cambio Climático.

Los planes quinquenales de vivienda (PQV) 2005-2009, 2010-2014 y 2015-2019 se han elaborado con enfoque en los derechos humanos, reconociendo el derecho a la vivienda como derecho humano fundamental e incorporando los derechos de las mujeres dentro de dicha concepción. El PQV 2015-2019 definió la perspectiva de género como eje estratégico de sus políticas y programas, reafirmando la relevancia de transversalizar todos los proyectos y acciones.

En primer término, cabe destacar que las mujeres han asumido importantes roles en las altas jerarquías del Mvotma, y al día de hoy la Arq. Eneida De León es una de las cuatro mujeres presentes en el Poder Ejecutivo. En las direcciones, a lo largo de los tres periodos de gobierno, ha habido mujeres ejerciendo los cargos jerárquicos así como presidiendo el BHU, la ANV, Mevir y en la coordinación y gerencia del PMB y Plan Juntos. Sin bien se está lejos de la paridad las mujeres han marcado su impronta en la gestión del Ministerio y los organismos de su órbita de influencia. Por otra parte, la plantilla de funcionarias/os es mayoritariamente femenina, no



siguiendo la misma pauta en el ámbito de las direcciones intermedias.

En segundo término, la centralidad de las acciones del Mvotma y de la CGVH ha estado dirigida hacia el flagelo de la violencia contra las mujeres y a la desnaturalización de las desigualdades de género. Si bien la Ley N° 17.514 del 2 de julio de 2002¹ ofrecía un marco jurídico para las situaciones de violencia, la Ley N° 19.580 de Violencia hacia las Mujeres Basada en Género² aporta un enfoque integral de violencia basada en género y perspectiva generacional para prevenir, enfrentar, reducir y reparar la violencia basada en género en sus manifestaciones diversas y concretas. Esta ley define nuevos compromisos y desafíos para la acción ministerial (Arts. 36, 37 y 38 de la Ley N° 19.580, fundamentalmente).

Desde 2009 a la fecha, el Mvotma y el Mides han dado continuidad a un convenio para brindar soluciones habitacionales a mujeres en ruta de salida de situaciones de violencia de género y desde el 2015 se incorporan, como destinatarias, las personas víctimas de trata y explotación sexual.

Este programa integra, junto a otros dispositivos, el sistema de respuesta a situaciones de violencia previstas por el Plan de Acción por una Vida libre de Violencia de Género, con una mirada generacional (2016-2019). Recientemente se incorporó Mevir al convenio Mides-Mvotma para trabajar en una diversificación de alternativas habitacionales, tanto las que pueda ofrecer Mevir como las que puedan otorgarse desde otros programas del Sistema Público de Vivienda.

Desde 2017 se concretó el proyecto “casa de medio camino”, vivienda colectiva para mujeres con o sin personas a cargo en situación de violencia basada en género. Esto implicó un convenio ANV-Mvotma para la obtención de la vivienda y Mvotma – Mides para la gestión del proyecto.

En este contexto el Ministerio promovió una campaña de sensibilización con intención de invitar a la reflexión dentro y fuera de cada institución de su órbita. Bajo la consigna “construyamos entre todas y todos espacios libres de violencia de género” se desarrolló una campaña que durante todo el 2017 fue llevada a barrios, inauguraciones, eventos públicos de carácter general y material, quedando a disposición de las/los ciudadanas que se vincularon a las oficinas de la cartera en todo el territorio y demás organismos.

Desde 2018 y 2019 se promovieron actividades con relación al 8 de marzo “Día internacional de la mujer” y al 25 de noviembre como el “Día internacional de lucha contra la violencia hacia las mujeres”. Es de destacar el trabajo articulado de la CGVH con equipos técnicos y vecinas/os de asentamientos, conjuntos habitacionales y barrios de todo el país donde se desarrollan programas de Mvotma con énfasis en los derechos de las mujeres.

La capacitación ha sido un objetivo prioritario de la CGVH y en los últimos años se han desarrollado diversas instancias con entidades capacitadoras. Sobresalen dos iniciativas: “Taller sobre Acoso Sexual” en coordinación con el Área de Gestión Humana a cargo de la ENAP y “Herramientas para el abordaje responsable de situaciones de violencia basada en género en el Sistema Público de Vivienda”, que tuvo lugar en Montevideo y en Paysandú, y posibilitó la participación de técnicas/os de varios departamentos (Salto, Paysandú, Artigas, Rivera y Tacuarembó) en coordinación con INMujeres-Mides.

En cuanto a lo presupuestal y con fecha 17 de mayo 2017 se abrió el proyecto de funcionamiento 121 -línea de igualdad de género en el programa 521 “Rehabilitación y consolidación urbana”-, dentro de la Unidad 001 de la Dirección Nacional de Secretaría. Esta se habilitó por resolución del Ministerio de Economía y Finanzas, lo que constituye el primer paso para un presupuesto con enfoque de género. Finalmente, uno de los logros más relevantes del

periodo es la aprobación de la Ley N° 19.837 del 21 de enero 2019 sobre cooperativas de vivienda, que define la “titularidad compartida” entre los integrantes de la pareja en el ejercicio de los derechos y obligaciones como socios de las cooperativas de vivienda y en el uso y goce de la misma, además de viabilizar la permanencia de las víctimas ante situaciones de violencia y definir como causa de exclusión de la cooperativa situaciones graves de violencia de género.

En tercer término, en las áreas de Ambiente y Cambio Climático se visualiza la relevancia de la transversalidad de género y, de la misma forma que la referida a las políticas de vivienda, su efectiva integración es aún un desafío. Si bien existe un conjunto de acciones sistemáticas de incorporación en cada Dirección, cabe destacar la relacionada a la recomendación de la CGVH realizada a la División de Impacto Ambiental de Dinama, en la medida en que se abordó específicamente la problemática de la violencia de género desde un enfoque preventivo, de mitigación de impacto. Concretamente, en el año 2011 la CGVH recibió la solicitud de dicha División de realizar aportes respecto a las posibles medidas preventivas de la violencia de género en el marco del emprendimiento “Montes del Plata”.³

Más recientemente, a partir del año 2017, desde las políticas de Cambio Climático se comienza un proceso de transversalidad en las cuestiones de género, entendiendo que existen impactos y vulnerabilidades diferenciales entre hombres y mujeres que deben ser atendidas de manera de no perpetuar desigualdades. Aspectos como información desagregada por sexo y generación de capacidades institucionales orientadas a la igualdad de género, son integrados como necesidades de fortalecimiento para la elaboración de los planes nacionales de adaptación y estrategias de reducción de emisiones de gases efecto invernadero, además de establecer mecanismos para que las necesidades de las mujeres queden contempladas en los mismos.

Por último, es importante consignar que la CGVH es un ámbito proactivo para la igualdad de género y un articulador de las iniciativas genera la interinstitucionalidad que coordina el INMujeres-Mides, como órgano rector de las políticas de género. Desde el año 2015 el Mvotma, ha estado representado en el Consejo Nacional Consultivo de Lucha por una Vida Libre de Violencia (CNC) y en el Consejo Nacional de Género (CNG).

1 www.impo.com.uy/bases/leyes/17514-2002
2 www.impo.com.uy/bases/leyes/19580-2017

3 Memorando. Asunto: Temas de género en audiencia pública de Celulosa y energía Puntas de Pereira. Referencia: 2011/14000/02391. Fecha 30 de mayo 2011

INFORMACIÓN AL SERVICIO DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Un eje transversal de la gestión de Mvotma ha sido construir información científica consistente y consolidar un sistema de información que promueva la planificación y gestión informada del territorio, la transparencia y la participación ciudadana.

Contar con un sistema de información con instrumentos legales y técnicos claros y acordados permite universalizarla y colocar la gestión al servicio de la política pública.

En un entorno social, ambiental y económico cada vez más sensible a las distintas intervenciones que ocurren en nuestro hábitat, y con mayores conflictos de intereses en torno al ambiente, la confianza en la información que se genera es relevante para una mejor convivencia ciudadana y para un mejor cuidado del ambiente, el hábitat y el territorio.

Tanto a nivel público (gubernamental, académico, ciudadano) como privado la información es clave para la toma de decisiones, para habitar un territorio, proyectar una ciudad, una inversión o un desarrollo turístico, entre muchas otras. Estos supuestos orientadores han impulsado al Mvotma a planificar y diseñar un sistema de información que le ha permitido avanzar sólidamente en la gestión.

La incorporación de la tecnología al servicio de la ciudad y del ambiente, la creación de nuevos instrumentos legales y técnicos, la capacitación; la mejora, reorientación y ajuste de las herramientas preexistentes permiten universalizar el sistema, profesionalizar la gestión y democratizar la política.

Mucho de los esfuerzos estuvieron orientados a fortalecer los instrumentos para facilitar el acceso a la información. A través de la tecnología y de herramientas más amigables (mapas temáticos, con buscadores, visualizadores y ordenada por temas prioritarios) se ha puesto a disposición toda la información para los diferentes públicos: técnicos, estudiantes, tomadores de decisiones y también a la ciudadanía en general.

Sistema de Información Territorial

El Sistema de Información Territorial (SIT), gestionado por la Dinot, es una plataforma donde se exploran, visualizan y descargan datos abiertos de relevancia territorial de forma amigable.

El SIT da mejores posibilidades de contrarior a las intenciones y al gobierno nacional para ejercer la policía territorial. A través del equipo del SIT se capacitó a técnicos de varias intendencias para que puedan generar sus propios Sistemas de Información Territorial. Cada intendencia tiene un nodo autónomo del SIT con los mismos criterios y accede a las capacitaciones de manera continua.

El SIT permite analizar simultáneamente distintos fenómenos territoriales, organizados según los siguientes temas: Ordenamiento Territorial, Hábitat, Ambiente, y Producción, sobre tres tipos de cartografía base a elección: Vectorial, de Relieve y con Imágenes satelitales. Por ejemplo, si un actor público o privado necesita tomar una decisión sobre una inversión en determinado territorio, el SIT le permite acceder a información sobre ese territorio. Así, el interesado puede ver a qué ciudades está vinculado ese territorio y su población, puede buscar información vinculada como los planes de ordenamiento que rigen sobre ese padrón o si existe un mapa de riesgo que lo involucra, etc. Se puede acceder al Sistema de Información Territorial a través del siguiente enlace: <https://sit.Mvotma.gub.uy/sit/#/inicio>

Inventario Nacional de Ordenamiento Territorial

El Inventario Nacional de Ordenamiento Territorial es de rango legal. Solo los Instrumentos de Ordenamiento ingresados a este sitio tienen valor legal. Se desarrolló de manera que sea de fácil acceso, de rápida consulta y que permita tomar decisiones con las máximas garantías a las diferentes instituciones.

Al final del período se lanzó una nueva versión del sitio web en la que se incorporó la información actualizada del

grado de avance de los distintos instrumentos de ordenamiento en curso.

Se puede acceder al Inventario Nacional de Ordenamiento Territorial a través de: sit.Mvotma.gub.uy/inot/#/inicio

Observatorio Territorial

El Observatorio Territorial brinda la posibilidad de colecta de datos, análisis estadístico y difusión de indicadores y estudios territoriales. Asimismo, propicia el intercambio de información con instituciones de la administración del Estado y de los Gobiernos Departamentales, promoviendo la participación informada del ciudadano interesado en el monitoreo y la evaluación territorial. Permite también visualizar de forma espacial la complejidad de las dinámicas de los sistemas que se observan, aportando transparencia a las políticas en materia de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible.

Presentado al finalizar este período, el Observatorio Territorial surge de la necesidad de contar con un sistema de indicadores que permitiera medir la evolución de los planes y los proyectos. El Observatorio permite analizar y cruzar los diferentes indicadores construidos y relevados por la Dinot. Es una herramienta importante para la definición de la territorialización de las diferentes políticas públicas a implementar ya que se pueden observar indicadores de las ciudades y transformaciones territoriales así como comparar en el tiempo la información disponible y cotejarla con estándares internacionales, posibilitando la definición de metas de la planificación. Se puede acceder al Observatorio Territorial a través del enlace: sit.Mvotma.gub.uy/observatorio/#/inicio

Observatorio Ambiental Nacional

El Observatorio Ambiental Nacional es una plataforma de información ambiental, de libre acceso, que aporta insumos para la toma de decisiones institucionales y al mismo tiempo acerca esa información a la gente. La

Ley 19.147 establece su creación como una herramienta que centralice, organice y difunda toda la información ambiental generada en los diversos ámbitos del Estado y otorga al Mvotma, a través de la Dinama, la responsabilidad de su implementación.

El Observatorio es una herramienta dinámica que se encuentra en continuo crecimiento. Incluye 25 indicadores, 200 capas de información geográfica e imágenes satelitales, más de 2.500.000 de datos abiertos y 3 aplicaciones ciudadanas. Permite visualizar la evolución y tendencias del estado del ambiente, ecosistemas, emisiones contaminantes, residuos, afectaciones a la calidad del agua, aire, suelo y biodiversidad; así como las medidas de protección y respuesta desarrolladas por las instituciones.

También tiene información sobre ordenamiento territorial y la gestión ambiental de cuencas hidrográficas y acuíferos; además de informes técnicos y datos abiertos disponibles para instituciones e investigadores.

Se pueden encontrar diferentes aplicaciones de interés ciudadano que permiten realizar denuncias, compartir información de monitoreo de costas y avistamiento de especies, así como un mapa de organizaciones y grupos ambientales.

Dispone de toda la información asociada a emprendimientos complejos, como forma de garantizar la transparencia y estimular la participación informada en los procesos de consulta pública.

Las imágenes satelitales permiten ver la acción temprana de cianobacterias. Un sistema de inteligencia artificial, alimentando con mediciones y calibrado mediante fotointerpretación, reporta la concentración de cloro, y la temperatura, turbidez y salinidad como mecanismos predictivos.

Este desarrollo exigió un salto tecnológico a efectos de mejorar sustancialmente las funciones de control y monitoreo en el territorio. Implicó la incorporación de paquetes de imágenes satelitales, la implementación de indicadores ambientales de calidad y la adquisición de equipamiento para aire y suelo.

Se puede acceder al Observatorio Ambiental Nacional a través del siguiente enlace: www.Dinama.gub.uy/oan/

Laboratorio Ambiental

El Laboratorio Ambiental es un laboratorio de referencia a nivel nacional que desarrolla, propone y difunde metodologías analíticas armonizadas en matrices ambientales y genera información confiable que aporta a la toma de decisiones.

En este período se instaló un laboratorio con equipamiento de última generación para responder a las más amplias demandas analíticas en menores plazos. La incorporación del paquete tecnológico significó un salto cualitativo en el control ambiental.

En 2017 se editó una nueva versión del Compendio de Metodologías Analíticas de Referencia y Preservación de Parámetros Ambientales en el que figuran los servicios analíticos que realiza y gestiona el Laboratorio Ambiental. Se definieron exigentes sistemas de evaluación y control ambiental para dar mayores garantías ante la complejidad de los nuevos emprendimientos como UPM I, UPM II y Montes del Plata. En estos años se fortalecieron las capacidades tanto para la evaluación como para el control de los emprendimientos operativos. Desde 2011 se realizan 12 monitoreos conjuntos de UPM con el Comité científico de la CARU por año.

Se incorporó el monitoreo on-line, que puede ser seguido en tiempo real desde la Dinama, el que prevé alcanzar a 60 empresas monitoreadas.

Se puede acceder al Laboratorio Ambiental a través del siguiente enlace: <http://www.Mvotma.gub.uy/ambiente/prevencion-y-control-para-el-cuidado-del-ambiente/laboratorio>

Sistema Nacional de Información Hídrica

El Mvotma es el encargado de llevar el inventario actualizado de los recursos hídricos del país. En la Ley N° 18.610, Política Nacional de Aguas, se define la integración de la información relacionada con las aguas superficiales y subterráneas y los sistemas de agua potable y de saneamiento en un sistema nacional de información hídrica.

Para cumplir con este cometido, se inició el proceso de fortalecimiento de los sistemas de información y monitoreo de los recursos hídricos, a través de la modernización de la tecnología de gran parte de las estaciones de monitoreo, para transmitir información en tiempo real y permitir su utilización para la previsión de inundaciones, mejorar la gestión de las aguas y controlar los caudales ambientales.

Se completó la meta de actualización tecnológica con equipos de transmisión en tiempo real, en las estaciones de monitoreo definidas para su utilización oportuna. Como resultado, se cuenta a la fecha con una red hidrométrica nacional con 83 estaciones, operada directamente por Dinagua. En esta red 54 estaciones cuentan con registro digital y 33 estaciones tienen transmisión remota en tiempo real y publicación en la web. El sistema integra además la información provista por las estaciones telemétricas de UTE, de la Comisión Técnico Mixta de Salto Grande y de CARU conformando una red de 141 estaciones telemétricas y 29 estaciones hidrométricas convencionales.

En acuerdo con OSE, en agosto de 2019 se inició el proceso de instalación de las estaciones de monitoreo de agua subterránea del Sistema Acuífero Guaraní. A la fecha se han instalado las primeras tres estaciones de las 20 proyectadas.

Toda la información presentada es de carácter público y es provista por la Dinagua en forma de Datos primarios, sin procesamiento u otra manipulación previa, por lo que puede requerir estandarización y controles de calidad previos a su uso.

El sistema dispone también de la información de todos los permisos de aprovechamiento de agua otorgados, tanto para extracciones de agua subterránea como superficial, y la información de todas las represas registradas en el país. La integración de estos datos a un Sistema Nacional de Información Hídrica (SIH), facilita la toma de decisiones de los sectores público y privado en cuanto a la gestión del agua y su control.

Se sistematizó también toda la información generada en materia de inundaciones, drenaje urbano y saneamiento, en la Geo-data-base para su utilización. En el marco del proyecto NAP ciudades, se incorporó el acceso a la información a través de la web en el site de Dinagua.

Se puede acceder al Sistema Nacional de Información Hídrica en www.Mvotma.gub.uy/informacion-de-agua

Sistemas de Alerta Temprana de Inundaciones y Sequías

Se inició, en conjunto con SINAIE y otras instituciones vinculadas, el Proyecto de desarrollo de un Sistema de Alerta Temprana de Inundaciones para las ciudades de Artigas y Durazno, mediante un visualizador de modelos de simulación computacional de última generación a través de la plataforma FEWS. En una primera etapa, el Instituto de Investigación DELTARES de Holanda en asociación con la Udelar (IMFIA y Departamento del Agua del CENUR) desarrollaron la plataforma FEWS para su posterior ampliación a todo el país.

Con la aprobación del financiamiento, a través de un proceso de competencia, del por parte del Programa Euroclima+ con fondos GEF de la Unión Europea, se inició la ejecución del Proyecto para la "Elaboración de un modelo hidrológico operacional multipropósito: aplicación para la cuenca del río Santa Lucía". El proyecto considera la utilización de la plataforma FEWS mencionada para planificar y operar las reservas de agua en la cuenca del río Santa Lucía en cuenta las demandas de agua existentes para los diversos usos (consumo humano, productivo, ecológico) tanto en cantidad como en calidad.

ADECUACIÓN DEL MARCO NORMATIVO

AVANCES NORMATIVOS

■ AÑO 2015

PROYECTOS DE LEY ELEVADOS A LA ASAMBLEA GENERAL

- Proyecto de Ley, por el que se proyecta incorporar un artículo a la Ley N° 17.234 de 22 de febrero de 2000, por el cual se castiga con la pena prevista en el artículo 258 del Código Rural-Abigeato-la caza, faena y la apropiación de animales silvestres en las áreas protegidas incluidas en el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas y demás predios declarados áreas o zonas protegidas por las normas vigentes.

DECRETOS

- **Decreto 32/015**, reglamenta lo dispuesto por el artículo 153 de la Ley N° 18.834, de 4 de noviembre de 2011, por lo que se transfirió a la Dinama, los créditos, personal y puestos de trabajo correspondientes a la División Áreas Protegidas y Fauna de la Dirección General de Recursos Naturales Renovables del Inciso 07 MGAP.-
- **Decreto 40/015**, dispone la incorporación al ordenamiento jurídico interno de la Decisión N° 26/07 del Consejo Mercado Común, por la que se aprobó la "política de Promoción y Cooperación en Producción y Consumo Sostenibles en el MERCOSUR".
- **Decreto 55/015**, se aprueba la selección del área protegida denominada "Humedales de Santa Lucía" en la forma, con las pautas de manejo y condiciones generales de uso incluidas en la propuesta final de la Dinama.
- **Decreto 68/015**, habilita por vía de excepción y por única vez al Fondo Social de Vivienda de Empleados y Obreros de la empresa CUTCSA a inscribir y adjudicar en propiedad las viviendas financiadas con el Fondo, a los afiliados que cuenten con 6 años o más de aportación a la Institución.

- **Decreto 80/015**, se reglamenta lo dispuesto por los artículos 19 a 21 de la Ley N° 19.158, de 25 de octubre de 2013, por la que se creó el Instituto Uruguayo de Meteorología (INUMET) como servicio descentralizado, sustituyendo a la Dirección Nacional de Meteorología, Unidad 039 del Ministerio de Defensa Nacional.
- **Decreto 163/015**, crea la Comisión Interministerial para la organización de la 12va. Conferencia de las Partes de la Convención sobre los Humedales (Ramsar, Irán, 1971) llamada "Convención de Ramsar", que se llevó a cabo en la ciudad de Punta del Este, Departamento de Maldonado.
- **Decreto 341/015**, por el cual se aprueba la selección y delimitación del área natural protegida denominada "Esteros y Algorrobales del Río Uruguay" y su zona adyacente, en la forma, con las pautas de manejo y condiciones generales de uso incluidas en el proyecto, incluido los padrones rurales N° 4.958 y N° 3.377 de la 2ª Sección Catastral del Departamento de Río Negro.
- **Decreto 342/015**, reglamenta lo previsto por el artículo 21 de la Ley N° 17.234 de 22 de febrero de 2000, por lo que se creó el Cuerpo Nacional de Guardaparques.
- **Decreto 343/015**, por el cual se amplía el artículo 1º del Decreto N° 579/008 de 27 de noviembre de 2008, que aprobó la selección y delimitación del área natural protegida denominada "Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay y su incorporación al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, bajo la categoría de "Parque Nacional".
- **Decreto 344/015**, por el cual se agrega como último inciso al artículo 36 del Decreto N° 346/014 de 27 de noviembre de 2014 "Los requisitos exigidos en el inciso segundo del presente artículo no serán de aplicación para la inscripción registral de las escrituras de donación de bienes inmuebles, otorgadas por entidades en liquidación a favor de la Unidad Operativa Central del Plan Juntos, por el plazo de seis meses a contar de la fecha de entrada en vigencia del presente Decreto".

DECRETOS DE LA AGENCIA NACIONAL DE VIVIENDA

- **Decreto 225/015**, aprueba la Ejecución Presupuestal de la Agencia Nacional de Vivienda correspondiente al ejercicio 2013.

■ AÑO 2016

LEYES

- **Ley N° 19.431**, por la cual se sustituye el literal A) del artículo 34 del Decreto-Ley N° 14.157, de 21 de febrero de 1974, en la redacción dada por la Ley N° 19.142, de 14 de octubre 2013, por el siguiente: "A) Las aguas e islas jurisdiccionales del Océano Atlántico, de la Laguna Merín, de la Laguna del Sauce y de los Ríos de la Plata y Uruguay".
- **Ley N° 19.642** de 23 de diciembre de 2016 aprueba el Estatuto del Funcionario de la Agencia Nacional de Vivienda.

DECRETOS

- **Decreto 172/016**, de fecha 6 de junio de 2016, por el cual se crea el Sistema Nacional Ambiental con el cometido de fortalecer, articular y coordinar las políticas públicas nacionales en las temáticas de ambiente, agua y cambio climático, como impulso a un desarrollo ambientalmente sostenible que conserve los bienes y servicios que brindan los ecosistemas naturales, promueva la protección y el uso racional del agua y de respuesta e incremente la resiliencia al cambio climático.
- Proyecto de Decreto modificativo del Decreto N° 355/011.-

DECRETOS DE LA AGENCIA NACIONAL DE VIVIENDA

- Con fecha 4 de julio de 2016, se aprueba la Ejecución Presupuestal de la Agencia Nacional de Vivienda correspondiente al ejercicio 2014.
- Con fecha 5 de abril de 2016, se aprueban las partidas presupuestales correspondientes al Presupuesto de Recursos, Operativo de Operaciones Financieras y de Inversiones de la Agencia Nacional de Vivienda correspondiente al ejercicio 2016.
- Con fecha 5 de diciembre de 2016, se aprueban las partidas presupuestales correspondientes al Presupuesto de Recursos, Operativo de Operaciones Financieras y de Inversiones de la Agencia Nacional de Vivienda correspondiente al ejercicio 2017.

DECRETOS DEL BANCO HIPOTECARIO DEL URUGUAY

- Con fecha 18 de abril de 2016, se aprueban las partidas presupuestales correspondientes al Presupuesto de Recursos, Operativo de Operaciones Financieras y de Inversiones del Banco Hipotecario de Uruguay correspondiente al ejercicio 2016. AÑO 2017

PROYECTOS DE LEY ELEVADOS A LA ASAMBLEA GENERAL

- Ley de Delitos contra el Ambiente
- Ley de Sistema de Subsidios a la demanda habitacional
- Ley Moratoria del Uso de la Fractura Hidráulica para la obtención de Hidrocarburos no Convencionales
- Ley de Inmuebles Urbanos Vacíos y Degradados

LEYES

- **Ley N° 19.525**, Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.-
- **Ley N° 19.581**, de 22 de diciembre de 2017, por la cual se incrementan las áreas mínimas de las viviendas según cantidad de dormitorios respecto a las establecidos en 1968 (Ley sobre Áreas mínimas).-
- **Ley N° 19.585**, de 28 de diciembre de 2017, Moratoria del Uso de la Fractura Hidráulica para la obtención de Hidrocarburos no Convencionales.
- **Ley N° 19.588**, de 28 de diciembre de 2017, por la cual se establecen distintas clases de subsidios e incorpora la modalidad de subsidio a la cuota de amortización de préstamos para la vivienda del Fondo Nacional de Vivienda.- (ley sobre subsidios a la demanda habitacional).-
- **Ley N° 19.591**, de 28 de diciembre de 2017, que establece la forma de contabilización del capital social en Cooperativas de Usuarios (modificación al Régimen de Cooperativas de Vivienda).-

DECRETOS

- **Decreto 034/17** de 6 de febrero de 2017 por el cual se sustituye el literal g) del artículo 2° del Decreto 355/011 de 6 de octubre de 2011, que reglamenta la Ley N° 18.795 de 17 de agosto de 2011, por el que se declara de interés nacional la mejora de las condiciones de acceso a la vivienda de interés social y prevé el otorgamiento de beneficios tributarios a los proyectos que de declaren promovidos.
- **Decreto 192/017**, de 31 de julio de 2017, por el cual se crea una Comisión integrada por un representante del Mvotma, Agua y Cambio Climático, MIEM- MGAP, MDN, MSP, ANTEL, Inumet, Agesic, Sociedad de la Información y del Conocimiento, la que tendrá a su cargo facilit

tar los instrumentos para la implementación y seguimiento de la Infraestructura Nacional de Datos para la Gestión Ambiental (INDAGeA), con el objeto optimizar la recolección, análisis e intercambio de la información existente de las instituciones estatales en temas relacionados al ambiente.

- **Decreto 205/17** de 31 de julio de 2017, por el cual se aprueba el Plan nacional de Aguas.
- **Decreto 310/017** de 3 de noviembre de 2017, por el cual se prueba la Política Nacional de Cambio Climático.

DECRETOS DE LA AGENCIA NACIONAL DE VIVIENDA

- Apruébase la Ejecución Presupuestal de la Agencia Nacional de Vivienda correspondiente al ejercicio 2015.

■ AÑO 2018

PROYECTOS DE LEY ELEVADOS A LA ASAMBLEA GENERAL

- Ley de Gestión Integral de Residuos
- Ley Estatuto del Funcionario del Instituto Uruguayo de Meteorología
- Ley Reestructuración del Sistema de Agua Potable y Saneamiento de Maldonado

LEYES

- **Ley N° 19.604** modifica el régimen de Ejecución y Prescripción de Gastos Comunes de Propiedad Horizontal.
- **Ley N° 19.661** modifica las normas de los desalojos colectivos y al régimen de prescripciones adquisitivas quinquenales.

- **Ley N° 19.676**, de 26 de octubre de 2018, promueve la utilización de inmuebles (edificaciones y terrenos) en condiciones de abandono, (Ley sobre inmuebles urbanos vacíos).
- **Ley N° 19.725**, por la cual se sustituye el literal C) del artículo 1° de la Ley N° 16.298, de 18 de agosto de 1992, en la redacción dada por el artículo 596 de la Ley N° 18.719, de 27 de diciembre de 2010, por el siguiente; en la enajenaciones, cesiones o adjudicaciones de bienes inmuebles que realice el Mvotma, el BHU, y la ANV, en cumplimiento de sus cometidos en materia de política de vivienda, actuando éstos por sí o en carácter de fiduciario o administrador de carteras de tales organismos y de las Intendencias Departamentales.

DECRETOS

- **Decreto 249/018**, se sustituye el artículo 5° del Decreto 355/011, de 6 de octubre de 2011, en la redacción dada por el artículo 2° del Decreto 34/017, de 6 de febrero de 2017.
- **Decreto 270/018**, se aprueba la Estructura de Cargos proyectada del Instituto Uruguayo de Meteorología de acuerdo al artículo 2017 de la Ley N° 19.535 de 25 de setiembre de 2017.
- **Decreto 271/018**, se agrega el al artículo 2° del Decreto 349/005, de 21 de setiembre de 2005 "37) Instalación de centros de cultivo y actividades de acuicultura".
- **Decreto 298/018**, se encomienda la elaboración de una primera etapa del Plan de la Cuenca del Río Negro para atender la mejora de la calidad de sus aguas, la que se denominará: Iniciativa para el Río Negro, por el cual se formulen acciones para prevenir, controlar, detener y revertir el proceso de deterioro de la calidad de las aguas del Río Negro y sus tributarios y en particular los asociados a los procesos de eutrofización.

• **Decreto 308/018**, se suspende por 2 (dos) períodos de caza, la autorización de caza deportiva y el transporte de ejemplares de las especies Pato cara blanca, Pato maicero y Pato picazo, prevista en el artículo 1° del Decreto 104/000, de 5 de abril de 2000 y consecuentemente, suspéndase a partir de la fecha de publicación del presente Decreto, el otorgamiento de permisos de caza deportiva de dichas especies.

• **Decreto 343/018**, reglamenta la forma de notificación indicada en los artículos 3° y 4° de la Ley N° 18.840, de 23 de noviembre de 2011, Conexión a las redes de saneamiento.

• **Decreto 366/018**, reglamentación de la Ley N° 16.858, de 3 de setiembre de 1997, con las modificaciones introducidas por la Ley N° 19.553, de 27 de octubre de 2017 - riego con destino agrario y regula el aprovechamiento de las aguas del dominio público con ese fin.

• **Decreto 368/018**, se establecen medidas para que los usos de las aguas públicas aseguren aquel caudal que permita la protección del ambiente y criterios de manejo ambientalmente adecuados de las obras hidráulicas.

• **Decreto 378/018**, agrega a la nómina del artículo 10 del Decreto 32/015, de 23 de enero de 2015, a funcionarios presupuestados de la División Área Protegidas y Fauna, de la Dirección General de Recursos Naturales Renovables (Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca), los que serán distribuidos en la Dirección Nacional de Medio Ambiente, con las obligaciones y derechos que resultan de las disposiciones legales y reglamentarias vigentes.

DECRETOS DEL BANCO HIPOTECARIO DEL URUGUAY

- Decreto 9/018 aprueba las partidas presupuestales correspondientes al Presupuesto de Recursos, Operativo, de Operaciones Financieras y de Inversiones del Banco Hipotecario del Uruguay para el ejercicio 2018.
- Aprueba la Ejecución Presupuestal del Banco Hipotecario del Uruguay correspondiente al ejercicio 2016.
- Decreto 348/018 aprueba las partidas presupuestales correspondientes al Presupuesto de Recursos, Operativo, de Operaciones Financieras y de Inversiones del Banco Hipotecario del Uruguay para el ejercicio 2019.

DECRETOS DE LA AGENCIA NACIONAL DE VIVIENDA

- Decreto 27/018 aprueba las partidas Presupuestales correspondientes al Presupuesto de Recursos, Operativo, de Operaciones Financieras y de Inversiones de la Agencia Nacional de Vivienda correspondiente al ejercicio 2018.
- Decreto 38/018 aprueba la Ejecución Presupuestal de la Agencia Nacional de Vivienda correspondiente al ejercicio 2016.
- Decreto 329/018 aprueba las partidas Presupuestales correspondientes al Presupuesto de Recursos, Operativo, de Operaciones Financieras y de Inversiones de la Agencia Nacional de Vivienda correspondiente al ejercicio 2019.

■ AÑO 2019

LEYES

- Ley N° 19.772 de 17 de julio de 2109, por el cual se crean normas para el ordenamiento territorial y desarrollo sostenible del espacio costero del océano Atlántico y del Río de la Plata.
- Ley N° 19.829 de 18 de setiembre de 2019, de Gestión Integral de Residuos en concordancia con lo establecido en la Ley N° 17.283 de Protección del Ambiente, del 28 de noviembre de 2000.
- Ley N° 19.837 de 27 de setiembre de 2019 que sustituye los artículos 119 y 141 de la Ley N° 18.407, de 24 de octubre de 2008. (Cooperativas de Vivienda)

DECRETOS

- Decreto 3/019 que establece medidas para la prevención y mitigación del impacto ambiental derivado de la utilización de bolsas plásticas.
- Decreto 15/019 que establece un marco normativo para la adecuada gestión de los residuos con mercurio derivados de ciertos artículos.
- Decreto 128/019 se aprueba la reglamentación del artículo 95 de la Ley N° 19.438, de fecha 14 de octubre de 2016 (Creación del Registro de Técnicos Profesionales de Aguas en la órbita de Dinagua).
- Decreto 134/019 se autoriza al Mvotma a abonar, mediante resolución fundada una compensación especial a los funcionarios presupuestados del Inciso, que desempeñen tareas prioritarias para el cumplimiento de los cometidos del mismo y contribuyan al fortalecimiento institucional, de acuerdo a los lineamientos estratégicos previstos, a la que estará exceptuada del tope retributivo dispuesto por el artículo 105 de Ley Especial N° 7, de 23 de diciembre de 1983.

- Decreto 198/019 se aprueba la selección y delimitación del área natural protegida denominada "Paso Centurión y Sierra de Ríos" y su zona de adyacentes, en la forma, con las pautas de manejo y condiciones general de uso incluidas en el proyecto comprendiendo los padrones del Departamento de Cerro Largo detallados en el decreto .
- Decreto 209/019 se crea en la órbita del Poder Ejecutivo, el Comité Nacional de Seguridad de Represas.
- Decreto 222/019 aprueba el Plan Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible, según el texto que figura como anexo al presente Decreto y que a todos los efectos se considera parte integrante del mismo.
- Decreto 242/019, normas que regulan la aplicación de las normas y ejecución de los procedimientos establecidos por la Ley 19.676 de 26 de octubre de 2018 sobre Inmuebles Urbanos Vacíos y Degradados.
- Decreto 294/019 modifica artículos 7, 11, 13, 14, 16, 17 y 19 del Decreto 52/005, de 16 de febrero de 2015.
- Decreto 301/019 autoriza con carácter excepcional al Fondo Social de Vivienda de Empleados y Obreros de la Empresa CUTCSA a realizar un llamado a trabajadores afiliados aspirantes a viviendas fin con un mínimo de 6 años de aportación a la adjudicación de viviendas usadas y vacías disponibles.
- Decreto 333/019 modifica la delimitación del Área Natural Protegida Denominada Parque Nacional San Miguel, aprobada por el artículo 1 del Decreto 54/010, de 8 de febrero de 2010, incluyéndose dentro de la misma el Arroyo San Miguel.



LA POLÍTICA EN ACCIÓN

LAS LÁMINAS DE BELLA UNIÓN, un hito en el camino de la inclusión y la integración social

En los primeros años del siglo XXI, los vecinos y vecinas del barrio Las Láminas de Bella Unión se organizaron y alzaron su voz para denunciar la vulnerabilidad de sus condiciones de vida y el sufrimiento que padecían como consecuencia de la crisis. Los niños recién nacidos y los adolescentes fueron los más afectados en su salud, resultado de la malnutrición y el hábitat precario. La mayor parte de la población adulta, vinculada a la plantación de caña de azúcar, se encontraba desocupada. Las demandas eran múltiples.

En el año 2008, un grupo de vecinos solicitó una solución para mejorar las condiciones de las viviendas en las que vivían y no ser realojados en otro terreno. El equipo del PMB-PIAI comenzó un trabajo de cercanía con las familias, estrechando un vínculo de confianza que permitió la elaboración de un proyecto integral de vivienda y hábitat con la participación activa de la comunidad. Se realizaron estudios para analizar si era posible brindar servicios de saneamiento en los terrenos habitados y con esa información se pudo definir la permanencia de las familias en el lugar. Comenzó entonces un proceso de gestión compartida entre los vecinos y el Mvotma que incluyó la construcción de viviendas y obras de infraestructura y espacios públicos.

El Mvotma inició junto a otras instituciones gubernamentales y locales un proyecto de construcción de viviendas. Se incorporó un modo de producción mixta, con aportes públicos a través de licitaciones con empresas constructoras y con el aporte de mano de obra por parte de las familias. Así se levantaron 153 viviendas nuevas por el sistema de ayuda mutua y se hicieron 27 mejoras y/o ampliaciones. Se amojonaron los predios, se diseñó la red de saneamiento y se conectaron los servicios públicos.

La participación y el esfuerzo conjunto

Uno de los pilares fue la gestión asociada y participativa que integra a los vecinos organizados y no organizados, referentes de ayuda mutua, a la Intendencia de Artigas, el Municipio de Bella Unión, el equipo local del Mvotma y el Programa de Mejoramiento de Barrios. Las decisiones se tomaron en conjunto, se compartieron responsabilidades y se realizaron acuerdos de trabajo bajo un interés colectivo: la construcción de las viviendas y la mejora del hábitat. Para eso se creó la Comisión de Seguimiento del Proyecto, dónde se discutieron y prepararon las licitaciones, se planificó el proyecto en general, se definieron los recursos y se elaboraron los reglamentos.

Esta larga intervención del Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB-PIAI) hizo historia en el departamento y en el país. Hoy, el antiguo conjunto de casas precarias, construidas con "láminas" de madera que dieron nombre al barrio, se transformó en un barrio de viviendas de materiales durables, provistas de agua potable, energía eléctrica, vialidad, pluviales, alumbrado público, saneamiento, espacios públicos y conectadas a todos los servicios que son necesarios para el desarrollo de una vida digna. Se construyó ciudad desde la precariedad urbana más extrema y el proceso de regularización de Las Láminas culminó con la transferencia de la titularidad de la tierra a favor de los vecinos en 2019.

La transformación del barrio "Las Láminas" es un hito que marcó camino a la inclusión y la integración social en el país.

“

Este barrio lo que tiene de particular es que siempre los vecinos han participado de todas las decisiones de los pasos que se han dado

”

Gabriela Wagner
coordinadora barrial

“

Aprendimos a seguir, aprendimos a trabajar, a unirnos y a luchar por un derecho que es de cada uno de nosotros, nuestra casa, una vivienda digna

”

Cristina "La Cona" Carballo
histórica dirigente barrial



CONOCIMIENTO E INNOVACIÓN PARA EL DERECHO AL SANEAMIENTO

En Uruguay, desde el año 2004, el acceso al saneamiento adecuado está reconocido como un derecho humano en la Constitución de la República, a través de un plebiscito impulsado por la ciudadanía. En 2009, la Ley de Política Nacional de Aguas estableció que “el Estado actuará propendiendo al efectivo ejercicio de tales derechos”.

En nuestro país, el servicio de saneamiento es responsabilidad de distintas instituciones. En la capital está a cargo del gobierno departamental, y en los demás departamentos la competencia del saneamiento por redes es de OSE.

Certs: Un centro Unesco Categoría II para trabajar en nuevas alternativas

Enfocado en encontrar nuevos caminos, en 2019 se inauguró el Centro Experimental Regional de Tecnologías de Saneamiento (Certs). El Centro tiene como objetivo desarrollar estrategias y tecnologías de saneamiento de bajo costo, así como promover conocimientos y capacidades en la búsqueda de soluciones para el tratamiento de los efluentes individuales en pequeñas localidades, tanto a nivel nacional como regional. Es el primer centro sobre la temática en el país, y articula e intercambia conocimiento con otros centros similares en la región. Las oficinas están ubicadas en el Parque Científico y Tecnológico de Pando y el equipamiento donado por la Cooperación Española está instalado en los laboratorios del Polo Científico de Pando. En el predio contiguo a la Planta de Tratamiento de Efluentes de la ciudad de Canelones se instalará un área demostrativa para sistemas experimentales. A través de proyectos llevados adelante por diversas instituciones con competencias en la temática de la vivienda y el saneamiento como OSE,

Para brindar saneamiento adecuado a toda la población es imprescindible investigar, planificar y diversificar estrategias. Aún hoy, muchas localidades pequeñas y barrios periféricos no cuentan con redes de recolección, y el saneamiento se lleva a cabo a través de sistemas individuales, con eventual recolección a través de camiones barométricos para su disposición final en sistemas de tratamiento alejados. Esta realidad vuelve necesario estar abiertos a considerar nuevas opciones que se adapten y mejoren la calidad de vida y del ambiente.

Mevir, ANV y la Intendencia de Canelones se considera la construcción de prototipos de lagunas y humedales piloto y demostrativos. La disposición de las instalaciones permite al Certs trabajar en sinergia con laboratorios y centros educativos de referencia, además de probar y mostrar las distintas tecnologías a escala real.

Luego de un largo proceso de evaluación de la factibilidad y viabilidad del proyecto, la Asamblea General de Unesco reunida en París en noviembre de 2019 aprobó el auspicio de Unesco como Centro Categoría 2. Los Institutos y Centros de Categoría 2 reúnen expertos internacionales o regionales y brindan asistencia técnica y servicios a los Estados Miembros, los socios y la Unesco. Mediante el fortalecimiento de capacidades, el intercambio de conocimientos y la investigación, apoyan las actividades mundiales, regionales, subregionales o interregionales llevadas a cabo por la Unesco y otras organizaciones.

PLANIFICAR EN EL PRESENTE, IMPACTAR EN EL FUTURO

Con el cometido de formular políticas de saneamiento y atender las necesidades de toda la población, se logró alinear las visiones y expectativas de las instituciones involucradas y la población, a través de la Comisión Asesora de Agua y Saneamiento, que quedaron plasmadas en el Plan Nacional de Saneamiento con un horizonte a 2030.

El Plan, aprobado por Decreto N° 014/2020 en enero de 2020, tiene por objetivo coordinar actores y recursos para lograr el acceso universal al saneamiento y postula explícitamente el cambio de paradigma necesario para visualizar la amplitud de soluciones que permitirán viabilizar el acceso universal, atendiendo las particularidades de cada situación a lo largo y ancho de todo el país.



RELOCALIZACIÓN DEL ASENTAMIENTO ISLA DE GASPAR (ex “cantera de los presos”) 2011-2018

SOLUCIONES PARA TODOS

La relocalización del asentamiento Isla de Gaspar se hizo efectiva a partir del convenio firmado el 1° de julio del 2011 entre la IdeM y el Mvotma para el realojo total de las familias ubicadas en un predio público de 9 hectáreas con graves problemas de contaminación del suelo. Antes de la ocupación, el predio era una cantera que fue rellenada por residuos de todo tipo, en el cruce de las calles Larravide e Isla de Gaspar, Centro Comunal Zonal 6, Municipio E.

Antes de la suscripción del convenio hubo una larga lucha de las familias y los actores de la zona por mejorar el barrio que lideraba el grupo de vecinas/os “Por un mañana mejor”, del que formaron parte Shilrey Medina (Pelusa) y Zully Rodríguez, entre otros. En 2011, el 80 % de la población realizaba actividades laborales vinculadas a la clasificación de residuos y el Centro de Participación Popular (CPP) implementaba pasantías laborales para clasificadores/as del asentamiento en convenio con la IdeM.

Las soluciones habitacionales fueron diversas y posibilitaron - en la mayoría de los casos - el logro para la familia de una alternativa que contemplara sus aspiraciones. Setenta y una familias se mudaron a viviendas que compraron en el mercado, según el programa del Mvotma para compra de vivienda usada, 180 familias se mudaron a viviendas nuevas en conjuntos habitacionales en las zonas de Unión, Malvín Norte y Flor de Maroñas. En todos los casos las viviendas cuentan con todos los servicios de saneamiento, conexión de luz eléctrica y agua. Se encuentran en barrios con los servicios educativos y de salud necesarios. La gestión del proyecto global fue llevada adelante en conjunto entre la IdeM y Ministerio y se contrató un equipo técnico multidisciplinario para el trabajo de cercanía con las familias.

Este realojo es otro modelo de transformación de la ciudad pues dará lugar a la construcción de un gran parque público polifuncional en el espacio donde otrora estaba el asentamiento, además de significar un cambio radical en la calidad de vida de más de 200 familias de condición vulnerada. En suma, estos procesos que aspiran a construir “un mañana mejor”, se espera que se repliquen en la sociedad con mejores y más resultados.



EJEMPLO EN EL MUNDO

En el mundo se usan 500.000.000.000 de bolsas plásticas por año, una de las causas fundamentales por las que 8 millones de toneladas de plásticos terminan en los océanos.

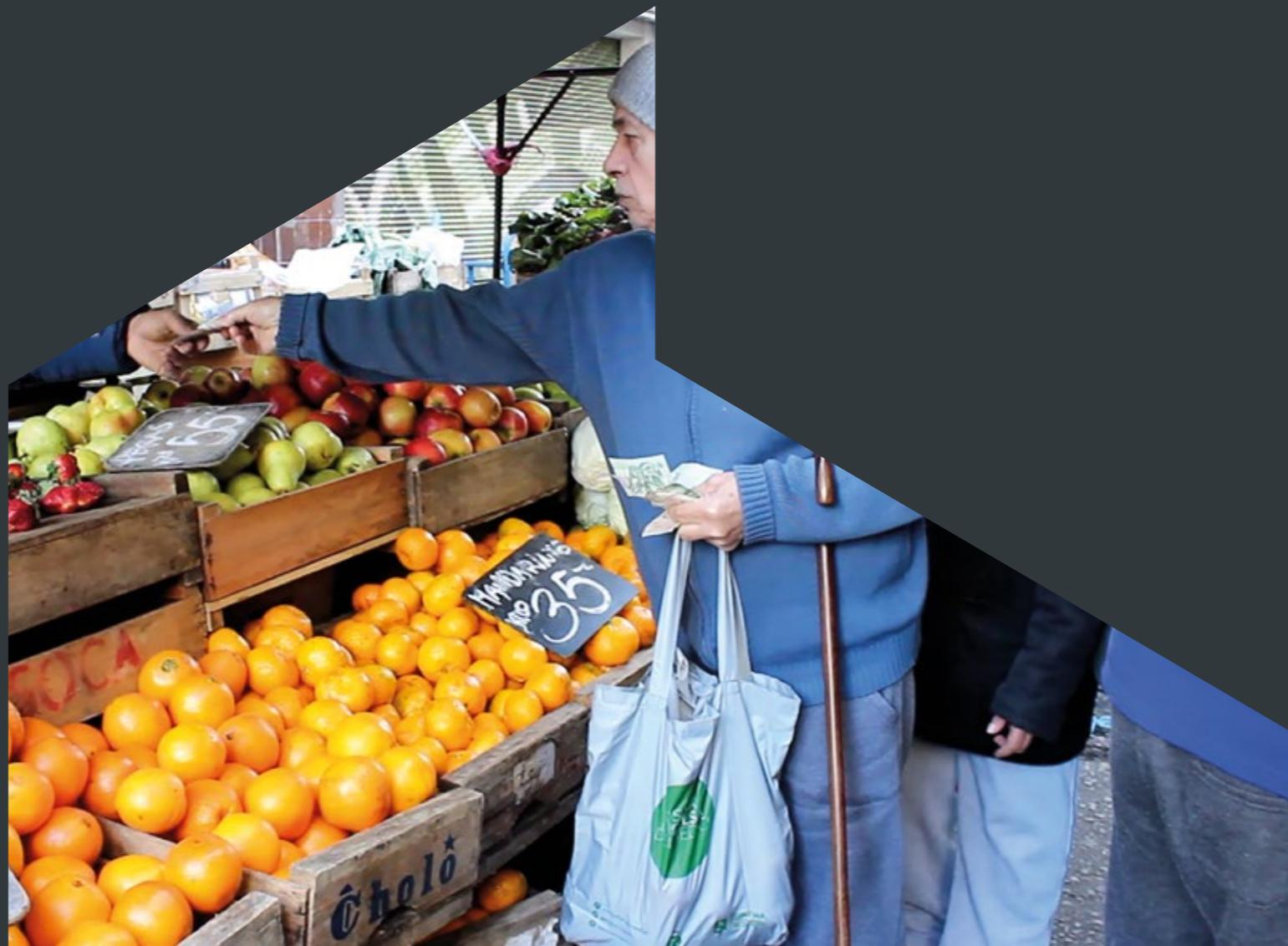
Hasta 2018 en nuestro país se usaban más de 360 bolsas de plástico por año por persona. Para revertir este uso indiscriminado se elaboró y aprobó la Ley de Bolsas. El proceso de reglamentación llevado adelante en el año 2019 permitió que en los primeros meses se redujera en un 80% el consumo de bolsas plásticas. Esta normativa posicionó a Uruguay liderando en la región este tipo de acciones para el cuidado del ambiente.

Este proyecto implicó un cambio cultural importante. Uruguay demostró su compromiso con la protección del ambiente a través de la gestión de los residuos y de los plásticos en particular.

NORMAS CLARAS

El Mvotma presentó, ante la Comisión de Medio Ambiente del Senado, el proyecto de Ley para el "Uso Sustentable de Bolsas Plásticas" y el 6 de diciembre de 2017 esta ley fue aprobada. El objetivo es minimizar el impacto ambiental que produce el uso indiscriminado de bolsas plásticas y para ello estableció el cobro obligatorio de las mismas; a la vez que prohíbe la importación y producción de bolsas que no sean biodegradables, estimulando el uso de materiales más amigables.

Desde el 1° de marzo de 2019 solo pueden fabricarse o importarse las bolsas permitidas según la ley, que entre sus condiciones está la de ser biodegradables o compostables. Y el 30 de junio fue la fecha límite para que los comercios se ajustaran a la nueva normativa. El tipo de bolsas que pueden distribuirse, venderse o entregarse está definido por la Ley N° 19.655.



El 5 de junio de 2018, en el Día Mundial del Medio Ambiente, centros educativos, grupos de vecinos organizados y voluntarios del Programa Nacional de Voluntariado de Mides se sumaron a la convocatoria conjunta del Mvotma y la IM, con la consigna "Sacá la bolsa del medio". Más de 2.400 m³ de bolsas fueron sacados del medio en 4 horas, gracias a los más de 5.000 participantes de la actividad que tuvo lugar en la explanada de la Intendencia de Montevideo.



EL MODELO SOLIDARIO: COOPERATIVAS DE VIVIENDAS

El cooperativismo vinculado a la vivienda en el Uruguay posee una historia que supera ampliamente los cincuenta años. Previstas en la Ley de Vivienda del año 1968, las cooperativas resultan un modelo exitoso de acceso a una solución definitiva para un amplio sector de la población. A través del programa Cooperativas, el Mvotma facilita el acceso en el marco de las leyes y reglamentos vigentes que lo regulan, financiando la construcción de las viviendas. Desde el 2015 el Mvotma ha destinado cada año casi al 50% del Fondo Nacional de Vivienda para financiar el programa Cooperativas.

En el Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2019 se había establecido como meta alcanzar las 10.000 viviendas cooperativas, cifra que se vio superada en un 40%. En estos 5 años se construyeron casi la mitad de las viviendas cooperativas del país. Este programa se ha expandido a todos los departamentos y ciudades del Uruguay y de las más de 14.500 unidades terminadas y en construcción en este período, el 25 % se localiza en Montevideo y más de 10.000, equivalente al 75%, en el interior. El Mvotma no solo financia la construcción sino que entre los años 2018 y 2019 puso a disposición 37 terrenos repartidos en 14 ciudades para cooperativas sin terreno (donde se construirán casi mil viviendas). Este logro es producto del instrumento Cartera de tierras que promueve el Mvotma en alianza con las intendencias departamentales.

Más del 60% de las familias cooperativistas cuentan con subsidio a la cuota, en un esfuerzo por asegurar la permanencia en las viviendas. La transversalidad de las políticas en el Sistema Público de Vivienda brinda garantías.

La adjudicación de los préstamos se realiza a través de sorteo público para garantizar la transparencia y dar certezas, ya que a partir de la reglamentación aprobada en 2008 (Ley de Regulación del Sistema Cooperativo, conocida también como ley general de cooperativas) las cooperativas con la documentación al día reciben el préstamo en un plazo no mayor a dos años. En el tercer sorteo, la adjudicación es directa.

Las federaciones, como fuerzas sociales y organizaciones nucleadas en torno a la vivienda, han sido indispensables para la promoción y construcción del movimiento cooperativista desde la década de 1960, a la vez que resultaron válidos interlocutores para el Ministerio. En los últimos quince años el número de cooperativas creció significativamente y el modelo se extendió a todo el país, incluso a departamentos que nunca antes se habían apropiado de esta modalidad. Nuevas generaciones de cooperativistas se vienen sumando y potencian, desarrollan y actualizan los postulados históricos del movimiento cooperativo de vivienda y los concretan en realizaciones innovadoras y nuevos proyectos de vida.

En los últimos treinta años la cantidad de cooperativas se cuadruplicó en el Uruguay como resultado del estímulo, del respaldo político y el aseguramiento de financiamiento al cooperativismo de vivienda, en general a partir de los gobiernos que se han sucedido desde 2005. En el año 2019 se aprobó en el Parlamento la modificación de la Ley N° 18.407 propuesta por el Ministerio, en la que se rectifican los artículos 119 y 141 que buscan

contemplar la equidad y las situaciones de violencia doméstica y de género. El 3 de julio fue aprobado el proyecto en la cámara de Senadores y más tarde, el 11 de setiembre, la Cámara de Diputados finalizó el proceso. Estas modificaciones tienen que ver con la titularidad compartida de las unidades en el marco de una cooperativa de vivienda y, por otro, con la permanencia de la persona que es víctima de violencia intrafamiliar o violencia de género. Se pretende que sean ambos integrantes de la pareja los que deban dar su consentimiento para las grandes decisiones que tienen relación con la vivienda, que además es un elemento de uso familiar. El objetivo del Proyecto de Ley es ofrecer garantías a ambos integrantes de la pareja, indistintamente de su género.



EL FOCO EN LA PREVENCIÓN

Como parte de una política preventiva, se priorizó el trabajo en la conservación y cuidado de nuestros ecosistemas y la biodiversidad que albergan.

Desde 2016 se desarrolla el Plan de Restauración de Ecosistemas Naturales y sus Servicios Ecosistémicos con Participación Ciudadana, en el marco del “Plan de Acción para la Protección de la Calidad Ambiental de la Cuenca del Río Santa Lucía” (2013), que contribuye a recuperar el monte nativo en el entorno de la cuenca.

Un total de 4.900 ejemplares de especies nativas fueron plantados en la zona del embalse de Paso Severino en un proceso que ya lleva 4 años de trabajo.

¿QUÉ ES LA RESTAURACIÓN ECOLÓGICA?

Según el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CBD), por restauración ecológica se entiende el proceso de gestión o apoyo de la recuperación de un ecosistema que ha sido degradado, dañado o destruido.

Por su parte, la Guía sobre la Metodología de Evaluación de Oportunidades de Restauración (ROAM) refiere a la restauración del paisaje forestal como el proceso a largo plazo de restituir la funcionalidad ecológica y mejorar el bienestar humano en los paisajes forestales degradados. Se trata de los bosques porque involucra el incremento en el número y/o en la salud de los árboles en el área en cuestión. Se trata de paisajes porque invo-

lucra cuencas, jurisdicciones o países enteros en los que interactúan varios usos diversos de la tierra. A la vez, se trata de restauración porque involucra recobrar la productividad biológica de un área con el fin de lograr una variedad de beneficios para las personas y el planeta.

La restauración del paisaje forestal es un enfoque emprendedor y dinámico que se centra en fortalecer la resiliencia de los paisajes y crear opciones futuras para ajustar y continuar optimizando los bienes y servicios ecosistémicos a medida que las necesidades sociales cambian o nuevos retos surgen.

El monte nativo conforma la zona buffer (amortiguación), que oficia de protectora de la calidad del agua, generando además una serie de beneficios asociados que contribuyen al desarrollo local y la participación activa de la ciudadanía en la protección del ambiente.

La participación ciudadana es un elemento clave en este proceso, que incluyó a la comunidad local de diferentes puntos del departamento de Florida y a más de 200 voluntarios del Programa Nacional de Voluntariado del Ministerio de Desarrollo Social (acuerdo Mides - Mvotma).

“

Es fundamental dar a conocer lo que se hace, darle valor a nuestra tierra, a nuestras especies nativas, a la restauración y la reforestación... y que la gente tome conciencia de ese valor. Este es un ecosistema del que formamos parte, y tenemos que cuidar.

”

Elena Scognamiglio
participante del Programa Nacional
de Voluntariado de Mides



PLAN DE INTEGRACIÓN SOCIO HABITACIONAL JUNTOS

Plan Juntos trabaja con familias que se encuentran en situación de precariedad habitacional y vulnerabilidad social derivadas de los programas de proximidad del Ministerio de Desarrollo Social: Cercanías, Uruguay Crece Contigo y Jóvenes en Red.

Considerando la cercanía territorial se conforman grupos de diez familias que trabajan junto a los equipos técnicos instalados en el territorio. El abordaje es integral, implica el apoyo en la autoconstrucción y el fomento de la ayuda mutua entre las familias para promover el compromiso y fortalecer los vínculos y la empatía, a la vez que el Plan se involucra en actividades vinculadas a tres dimensiones consideradas prioritarias desde el Área Social: el desarrollo comunitario, la perspectiva de género y la participación ciudadana. A partir de intereses, inquietudes y necesidades de los participantes se promueven acciones para la integración, la capacitación, el acceso al empleo, la generación de proyectos y espacios colectivos, el apoyo a las iniciativas productivas, el trabajo solidario, la cultura y la recreación.

En el quinquenio 2015-2019 fueron 2.316 familias participantes las que recibieron llaves de sus nuevas viviendas. A las entregadas se suman 749 viviendas en ejecución. Esto alcanza a más de 10.000 personas.

Puntos destacados de la gestión 2019:

- 58 emprendimientos productivos en marcha
- 11.249 horas de trabajo solidario volcadas en tareas de obra, construcción de hornos comunitarios, talleres de capacitación, apoyo escolar, charlas de concientización, actividades recreativas, actividades comunitarias (huertas, recuperación y acondicionamiento de plazas y espacios públicos), etc.
- 618 personas recibieron tratamientos integrales a través del Programa de Salud Bucal en convenio con la Facultad de Odontología, y talleres informativos y de prevención realizados en los barrios.
- Ocho encuentros de participantes de carácter nacional (referentes barriales, encuentro de vecinos y encuentros de emprendedores).
- Tres publicaciones (Habitar Juntos, Construir Juntos, librito del Segundo Encuentro nacional de vecinas y vecinos).

“

Cuando el Plan llegó a mi casa tenía las ventanas y las puertas rotas, los muebles eran de costanero, de tablas (...) Y no solamente fue la casa, el Plan trajo dentista para nuestras familias y ahora podemos sonreír, antes me tapaba la boca para hablar porque no tenía dientes. (...) Me siento feliz, en mi vida nunca pensé que iba a tener una casa tan linda.

”

Andrea Mesías
(mayo de 2019, Paysandú)

Durante su paso por Plan Juntos, además de trabajar en las tareas de construcción y mejora de las viviendas como integrante del Grupo N° 2 del barrio Curupí, Andrea participó en distintas iniciativas de integración de social y comunitaria e inició un proceso de capacitación y formalización de su negocio familiar de pescadería artesanal para transformarlo en un emprendimiento productivo.



VIVIR EN ZONAS INUNDABLES: UN DESAFÍO PARA EL PAÍS

Las inundaciones son una realidad que afecta a muchas familias en Uruguay. Una buena parte de la población está preparada para enfrentar las dificultades, conoce sus posibilidades y los pasos a seguir.

En agosto de 2015 más de 6.500 personas fueron desplazadas por las inundaciones en la ciudad de Durazno. Se vieron afectadas casi 1.000 viviendas en 158 manzanas. Las alarmas saltaron y en el Comité de Emergencia Departamental se pusieron a prueba varias de las herramientas de gestión desarrolladas para enfrentar las consecuencias de la forma más rápida y eficiente posible.

La Comisión de Cuenca del río Yí fue un ámbito de encuentro fundamental donde informar y compartir los temas inherentes a la cuenca y su incidencia en la inundación. Los integrantes de la Comisión y vecinos de la zona recibieron los informes de las instituciones responsables, las principales líneas de trabajo en materia de ordenamiento territorial, el avance en los instrumentos de gestión de riesgo, y el impacto del Sistema de Alerta Temprana (SAT) para la ciudad de Durazno.

En particular, esta herramienta fue esencial para mitigar los efectos de la creciente del río. A través de modelos de simulación, con datos en tiempo real y previsiones de lluvias, el Sistema permitió afrontar la situación particular de la crecida de manera organizada. Se pudieron determinar los niveles que iba a alcanzar el río con varios días de anticipación, y se logró evacuar a las familias en seco, reduciendo los costos sociales y logrando que el evento tuviera el menor impacto.

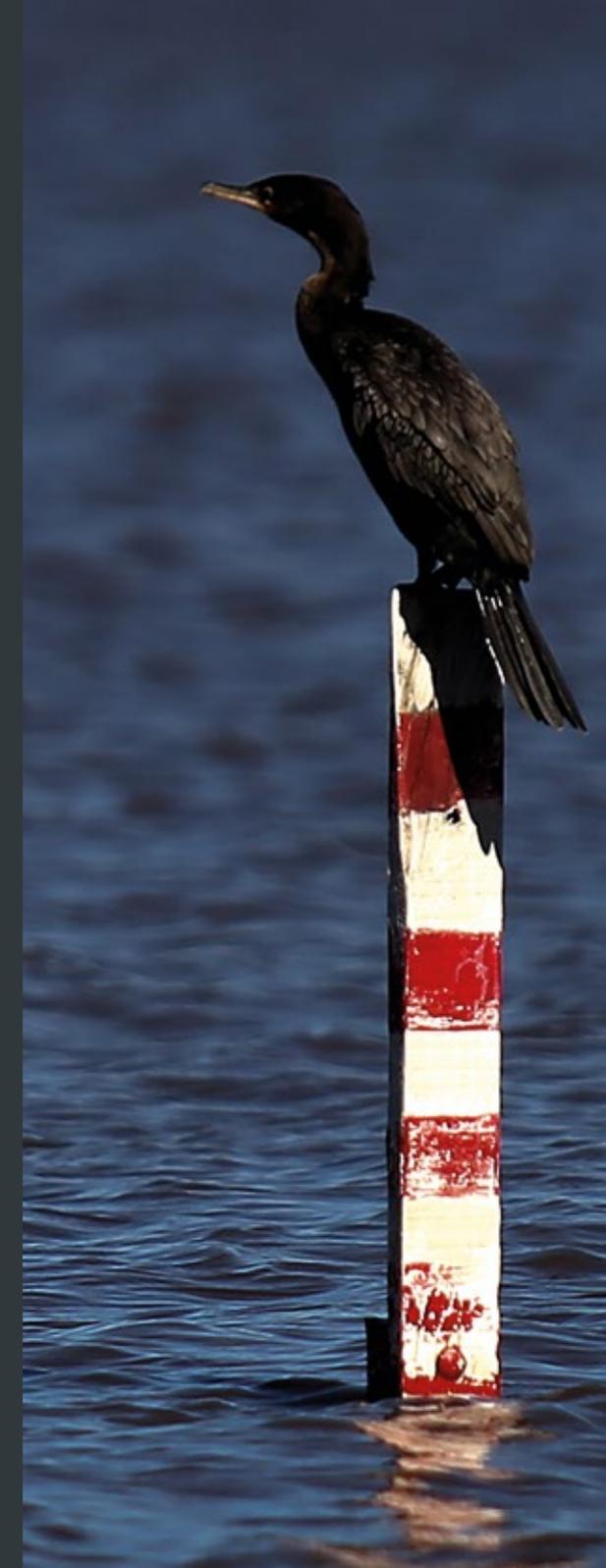
La importancia de planificar el territorio

Las inundaciones son una oportunidad para relevar información clave para la prevención y previsión, y para pensar y planificar el territorio apuntando a mejorar la calidad de vida y del ambiente.

En las ciudades con zonas inundables se realizan junto con los actores locales los Mapas de Riesgo de Inundación, donde mediante representación gráfica se localizan todos los elementos necesarios para la planificación: la incidencia del riesgo de inundación, las zonas posiblemente afectadas por la inundación, los niveles de exposición de viviendas e infraestructuras y la vulnerabilidad de la eventual población afectada.

El Mapa de Riesgo de Inundación es uno de los instrumentos para la toma de decisiones sobre el territorio, que permite planificar más allá del momento de la inundación y la situación de emergencia. Su articulación dentro de los instrumentos de ordenamiento territorial brinda la posibilidad de compatibilizar las zonas de riesgo actual o potencial con la categorización del suelo.

Los mapas de riesgo de inundación están a disposición de los espacios de participación como las Comisiones de Cuenca y a través de las intendencias se coordina su incorporación a los Planes Locales de Ordenamiento Territorial (PLOT). El Mapa de Riesgo de la ciudad de Durazno fue aprobado para su ingreso en el PLOT en el año 2014, y es periódicamente actualizado.



LAS CIANOBACTERIAS EN LAS COSTAS DEL RÍO DE LA PLATA VERANO DE 2019

La aparición de concentraciones importantes de cianobacterias en las costas de lagos y ríos, y su llegada hasta las costas del Río de la Plata, e incluso al Frente Marítimo y Océánico, afectó la temporada veraniega 2019 con repeticiones en algunos puntos que incluso se extendieron hasta el mes de abril.

Las condiciones climáticas excepcionales registradas en la cuenca del Plata (lluvias, olas de calor y escaso viento) favorecieron este evento que se caracterizó por su alcance a toda la costa. Su aparición y permanencia generó alarma en la población y particularmente en las zonas afectadas.

La llegada de cianobacterias a las costas del Río de la Plata y el Frente Marítimo es causada por aportes de nutrientes provenientes de toda la cuenca del Río de la Plata. La cuenca, que ocupa parte de Bolivia, Paraguay, Brasil, Argentina y Uruguay, posee una superficie de 3 millones de km² y residen en ella 110 millones de personas. A su vez, produce el 70% del PBI de los 5 países que la integran.

¿QUÉ HICIMOS ANTE ESTA SITUACIÓN?

Para el abordaje de la problemática en el corto plazo se desarrollaron cinco líneas de trabajo: a) generación de conocimiento y acciones para la identificación de las causas, b) sistemas de monitoreo y vigilancia, c) desarrollo de sistemas de detección y alerta temprana, d) protocolo nacional de actuación y e) análisis de posibles acciones de mitigación propuestos por actores privados. Las acciones incluyen protocolos de actuación en playas, programas de capacitación para técnicos municipales y

la incorporación de nuevas tecnologías de análisis como las sondas automáticas o el procesamiento de imágenes satelitales para el monitoreo y la detección temprana.

Generación de conocimiento y acciones para la identificación de las causas

La Mesa Técnica del Agua, creada en 2015 e integrada por instituciones gubernamentales y académicas, permitió coordinar una amplia gama de actividades junto con distintas instituciones nacionales e internacionales para comprender la dinámica y los factores controladores de las floraciones.

Temáticas trabajadas en convenio con instituciones nacionales:

- **Facultad de Ciencias:** bioindicadores y biomonitoreo; cianobacterias; eutrofización; dinámica del fósforo en sedimentos; alertas tempranas en floraciones algales (Facultad de Ciencias).
- **Facultad de Química:** cianotoxinas; plaguicidas en agua; sedimento y biota.
- **Facultad de Agronomía:** plaguicidas; fósforo en suelo; usos del suelo.
- **CURE:** monitoreo Laguna del Sauce; Laguna del Cisne; Laguna de Rocha; Laguna Castillos; Laguna Garzón; eficiencia zonas buffer en captación de nutrientes; metagenómica.
- **MGAP:** modelación SWATT para calidad y cantidad de agua, monitoreo biológico en lagunas costeras; cianotoxinas.
- **OSE:** monitoreo de aguas superficiales en lagunas costeras, del Sauce, del Cisne y el río Santa Lucía.
- **UTEC:** apoyo logístico en nuevos desarrollos y monitoreo satelital.

Temáticas trabajadas con instituciones internacionales:

- Universidad Queensland (Australia): monitoreo ciudadano (Reports cards).
- Universidad Aarhus (Dinamarca): control y corrección de eutrofización en sistemas acuáticos.
- Laboratorio Oxiproteomics (Francia): bioensayo de estrés oxidativo para alerta temprana.
- Syke (Finlandia): modelación hidrodinámica; biomonitoreo.
- GIZ + Ministerio de Ambiente de Alemania: caja de herramientas para revertir eutrofización.
- Banco Mundial: monitoreo satelital de la Laguna del Sauce.

MONITOREO y VIGILANCIA

En 2018 se alcanzó el monitoreo del 75% de las grandes cuencas. La vigilancia de cianobacterias en playas y cuencas se realizó mediante monitoreo visual y equipos propios, y a través de convenios con Facultad de Ciencias y CURE (Udelar), OSE, UTE, MGAP y las Intendencias departamentales. Además se monitorearon variables asociadas a las causas y el seguimiento de la temperatura del agua y los eventos climáticos extremos.

Desarrollo de capacidades nacionales para el monitoreo

Las capacidades nacionales para el monitoreo crecieron mediante la incorporación de nuevas tecnologías y la transferencia de conocimientos.

Modelación hidrodinámica de cantidad y calidad de aguas, para explicar y predecir comportamientos de distintas variables

Incorporación de técnicas metagenómicas para el análisis de ecosistemas y contaminantes

Monitoreo visual de cianobacterias con técnicos municipales y guardavidas capacitados y entrenados por el Mvotma.

Provisión de equipamiento y tecnología a las intendencias para la medición de indicadores (Incorporación de sondas de medición automatizadas, capacitación a técnicos en medición de biomasa de cianobacterias por fluorescencia, sondas "Algae-torch" para medición instantánea de biomasa de fitoplancton y cianobacterias, microscopios (óptico e invertido) para estudios taxonómicos y cuantificación, desarrollo y puesta a punto de análisis de las cianotoxinas microcistinas mediante la técnica ELISA basado en la U.S. EPA 2016) .

PREDICCIÓN Y ALERTA TEMPRANA

Los estudios realizados para generación de conocimiento en convenio con instituciones nacionales, el análisis estadístico de variables atmosféricas e hidrográficas, y el desarrollo de proyectos de tesis de maestría vinculados a la temática nos han permitido avanzar a través de distintos proyectos en la predicción de floraciones de cianobacterias en el río Uruguay, en la costa del Río de la Plata y en el embalse de Rincón del Bonete.

Por otra parte, en un proyecto interinstitucional con apoyo del Banco Mundial, se desarrolló la medición de floraciones algales.

Mediante imágenes satelitales se realizó la observación sistemática de la calidad del agua del río Uruguay en la frontera argentino-uruguaya, en un proyecto interinstitucional que cuenta además con participación de instituciones académicas argentinas.

Protocolo nacional de actuación

Desde el 2017 se trabaja junto a las intendencias de todo el país en el Protocolo Nacional de Actuación ante eventos especiales en playas. Este protocolo detalla los pasos que deben seguir las instituciones para un correcto monitoreo así como para la prevención de los riesgos sanitarios asociados. Incluye el uso de señales de alerta como la bandera sanitaria y establece las pautas para la comunicación de los eventos tanto a las autoridades como a la población.

Para prevenir los efectos negativos sobre los bañistas desde el año 2007 se capacita a técnicos municipales y guardavidas sobre los riesgos y medidas de precaución a tomar frente a presencia de floraciones de cianobacterias en playas. El programa de monitoreo iniciado en 2014 integra, a través de la red de Monitoreo Costero, la participación de diez intendencias en el registro visual y la medición de cianobacterias en playas. La información es ingresada al Sistema de Información Ambiental (SIA) y disponible para la población en el visualizador del Observatorio Ambiental Nacional (OAN).

Análisis de otras posibles acciones de mitigación

Desde el Mvotma se han analizado las distintas iniciativas propuestas por algunas empresas que ofrecen diversos productos para la eliminación de algas o inmovilización del fósforo como remediaciones provisorias. Se acompañaron experimentos, evaluando costos y resultados, sobre alternativas que consideran la precipitación de fósforo con sales de hierro, sales de aluminio, aplicación de microorganismos eficientes, aplicación de ozono y aplicación de alguicidas.

En el mediano y largo plazo se trabaja sobre las causas y la reversión de los procesos de deterioro y eutrofización, a través de los planes y programas del Plan Nacional Ambiental y el Plan Nacional de Aguas. Se identifica al fósforo como el principal factor que afecta la calidad del agua por su contribución al desarrollo de floraciones de cianobacterias, por lo que se han definido los programas de monitoreo y vigilancia sistemática cuatrimestral de fósforo en las principales cuencas del país.

El país ha establecido la prioridad para el cuidado de las cuencas hidrográficas de Santa Lucía y Laguna del Sauce, por su importancia para el abastecimiento de agua potable, y la del río Negro por su carácter estratégico. En todas ellas se desarrollan Planes de Acción con medidas específicas para evitar la llegada de nutrientes a los cursos de agua y controlar la eutrofización.

Por otra parte, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, en el ámbito de la Comisión Administradora del Río Uruguay y el Comité Intergubernamental para la Cuenca del Plata, se articulan acciones y programas para atender la situación integral de la Cuenca del Plata.





PLANES DE GESTIÓN INTEGRADA DE RECURSOS HÍDRICOS

- Plan Nacional de Aguas
- Planes de Cuenca
- Planes de Acción para la calidad de cuencas prioritarias
- Planes de Aguas Urbanas



PARTICIPACIÓN

- Comisión Asesora de Agua y Saneamiento (COASAS)
- 3 Consejos Regionales de Recursos Hídricos
- 13 Comisiones de Cuenca y Acuíferos



AGUA PARA USO HUMANO

- Plan de Nacional de Saneamiento



AGUA PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE

- Caudales ambientales
- Zonas de amortiguación (buffer)
- Protección de las zonas de recarga de los acuíferos
- Gestión del riesgo de impactos puntuales
- Uso eficiente del agua



ACCESO A LA INFORMACIÓN DE AGUAS

- Sistema de información hídrica
- Observatorio Nacional Ambiental



RIESGOS ASOCIADOS AL AGUA

- Sistemas de alerta temprana de inundaciones
- Sala de situación
- Mapas de riesgo de inundación
- Modelos hidrológicos de simulación



MONITOREO DE CANTIDAD Y CALIDAD DE AGUAS

- Red de estaciones telemétricas
- Desarrollo de teledetección y sensoramiento remoto
- Programa de monitoreo de calidad de agua
- Laboratorio ambiental
- Monitoreo online de emprendimientos
- Mesa Técnica del Agua



SISTEMA NACIONAL DE RESPUESTA AL CAMBIO CLIMÁTICO Y VARIABILIDAD

- Política Nacional de Cambio Climático (PNCC)
- Contribuciones del país hacia el 2025 bajo el Acuerdo de París



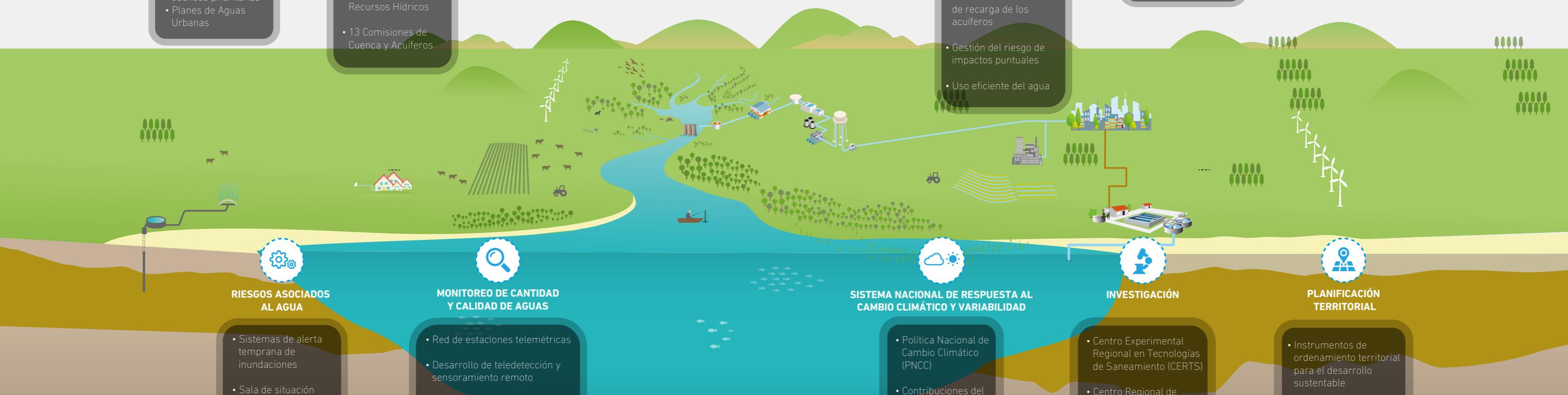
INVESTIGACIÓN

- Centro Experimental Regional en Tecnologías de Saneamiento (CERTS)
- Centro Regional de Gestión de Aguas Subterráneas (CEREGAS)
- Instituto Sudamericano para Estudios sobre Resiliencia y Sostenibilidad (SARAS)



PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

- Instrumentos de ordenamiento territorial para el desarrollo sustentable
- Sistema de Información Territorial (SIT)



CUIDAR LA CUENCA PARA GARANTIZAR EL AGUA POTABLE SANTA LUCÍA, UNA PRIORIDAD NACIONAL

La cuenca del río Santa Lucía es considerada una prioridad nacional ya que abastece de agua potable a más del 60% de la población del país.

En el año 2013, y de acuerdo a lo establecido en la Política Nacional de Aguas, se conformó la Comisión de Cuenca del Río Santa Lucía (Decreto N° 106/013) con participación de actores gubernamentales, usuarios de agua y la sociedad civil. Por otra parte, dada la intensidad de la actividad productiva en la cuenca y ante los eventos de olor y sabor en el agua potable registrados en ese mismo año, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente dispuso la implementación de un Plan de Acción de once medidas para la protección del agua en la cuenca del Santa Lucía.

A lo largo del período 2015-2019, de acuerdo a los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Aguas, la Comisión de Cuenca elaboró el Plan de Gestión Integrada de la Cuenca, que se encuentra en proceso de aprobación. El trabajo articulado con el Sistema Nacional Ambiental permitió integrar en la propuesta el conjunto de medidas aprobado por el Poder Ejecutivo, como “Plan de Acción de la protección de la calidad ambiental de la Cuenca del Río Santa Lucía, Medidas de 2a Generación”. Junto a la articulación lograda con el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial de la Cuenca del Santa Lucía, en proceso de elaboración, impulsado por la Dinot, el Plan de Cuenca y los planes de medidas para la calidad del agua, son una expresión del trabajo integrado entre diversas instituciones para el logro de objetivos nacionales. En 2019 también se incorporó al Plan de Cuenca el proyecto “Tecnolo-

gía y modelación para la gestión integrada de las aguas como adaptación al cambio climático para la cuenca del río Santa Lucía” aprobado para su financiamiento por el Programa EUROCLIMA +, con financiamiento no reembolsable de la Comunidad Europea.

Como resultado de las acciones que se vienen desarrollando en la cuenca, los monitoreos de niveles de fósforo total (PT) alcanzaron una relativa estabilidad en los últimos años -con oscilaciones propias de las condiciones climáticas-, y se observó cierta tendencia a la reducción en general.

El principal avance en reducción de aportes, tanto puntuales como difusos, se registró en el sector industrial. La mayoría de las principales industrias finalizaron la adecuación de sus plantas de tratamiento para la reducción de nutrientes con una inversión que superó los USD 32 millones de dólares. Se estima una reducción de 260 toneladas año de materia orgánica medida en DBO, 242 toneladas año de carga vertida de nitrógeno total y 27 toneladas año de carga vertida de fósforo.

En el área agropecuaria se implementó el control de vertidos de tambos de más de 500 vacas y el 56% del área de la cuenca dedicada a la lechería cuenta con Planes de Lechería Sostenible.

Se suspendió la recepción de solicitudes para nuevas instalaciones y ampliaciones de engorde a corral en la zona prioritaria de la cuenca y se estableció para todas las prácticas de encierro un máximo de hasta 45 m² por animal.

Para el control de erosión de suelos, se implementó en la cuenca la obligación de presentar Planes de Uso y Manejo Responsable de Suelo (PUMRS) para la agricultura cerealera y oleaginosa. A la fecha, en la cuenca del Santa Lucía se han presentado 1.293 PUMRS que corresponden a 107.958 hectáreas declaradas para agricultura de secano, lo que representa el 8% del área total de la cuenca.

OSE realizó obras de mejora en la Usina de Aguas Corrientes y se reservó el uso del agua de Casupá, donde se proyecta realizar la nueva reserva de agua para el sistema metropolitano. Además, se iniciaron las obras de saneamiento de Fray Marcos y San Ramón y se dispuso el alambramiento del embalse de Paso Severino para eliminar el abrevadero de ganado.

Para proteger y restituir el monte ribereño se implementaron las zonas de amortiguación (buffer) sin laboreo ni aplicación de fertilizantes, que son controladas en coordinación con el MGAP junto con los Planes de Uso y Manejo de Suelo y los Planes de Lechería Sostenible.

Se realizaron plantaciones y acciones de seguimiento para restauración de monte nativo en el embalse de Paso Severino y la zona del Rincón junto al río y se incorporará la cuenca del arroyo Casupá como área al Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

La Comisión de Cuenca del Río Santa Lucía ha realizado un seguimiento de las medidas ejecutadas y su cumplimiento y se encuentra trabajando en los ajustes y redefiniciones de las zonas de amortiguación.

Por otra parte, se elaboró y publicó el Atlas de la cuenca del Santa Lucía, un documento de gran valor que describe y analiza la situación de la cuenca del río Santa Lucía desde una mirada territorial integrada con la visión ambiental. El Atlas amplía y profundiza el conocimiento para poder proyectar nuevas estrategias de planificación territorial y ambiental a escala de cuenca.

Plan de acción “Segunda generación de medidas para la cuenca del río Santa Lucía”

Con un horizonte temporal a 2030, integra ajustes a las medidas vigentes, así como medidas y proyectos adicionales dirigidos a profundizar los siguientes aspectos:

- Disminución del aporte de carga de nutrientes, en particular la de tambos y fuentes difusas
- Mejora del involucramiento y apropiación del sector productivo con las medidas.
- Implementación de metas cuantitativas que permitan evaluar objetivamente los avances.
- Mejora del abordaje de la estrategia de biodiversidad.
- Mejora del conocimiento y las capacidades predictivas para la planificación de las actividades en la cuenca y hacer más efectivas las medidas.
- Fortalecimiento de los procesos de contralor y seguimiento



LA CUENCA DEL RÍO NEGRO, UNA OPORTUNIDAD PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

En 2015 el Consejo Regional de Recursos Hídricos del Río Uruguay comenzó a diseñar y discutir un plan de medidas para mejorar la calidad de las aguas del río Negro. El monitoreo que venía realizando Dinama desde 2009 ya revelaba algunos datos preocupantes sobre el deterioro de uno de los principales cursos de agua del país.

El trabajo iniciado por el Consejo Regional sirvió de insumo para abordar las prioridades establecidas por el Sistema Nacional Ambiental y atender la mejora de la calidad de sus aguas mediante acciones para prevenir, controlar, detener y revertir su proceso de deterioro.

La inminente instalación de la empresa UPM2 en Pueblo Centenario resultó una oportunidad para dar impulso a las acciones que se venían desarrollando, adelantándose a los impactos que pudiera generar la instalación de la nueva planta de celulosa. Se creó entonces la Comisión de Cuenca del Río Negro, que comenzó a funcionar en noviembre de 2018 y se aprobó la Iniciativa para el río Negro (Decreto N° 298/018) como un plan de acciones iniciales.

La Iniciativa comenzó a ejecutarse en el primer semestre de 2019, un año antes de la instalación de la nueva planta de celulosa, y fue integrada como primera etapa del Plan de Cuenca del Río Negro. Cuenta con un equipo técnico especializado y un centro de operaciones y coordinación ubicado en Rincón del Bonete, en pleno territorio de la cuenca. Durante los tres primeros años de ejecución, la iniciativa del río Negro recibirá un aporte de 3,5 millones de dólares de UPM2, y cerca de 9 millones de dólares de contrapartida del sector público a desarrollar en el marco de las políticas públicas previstas.

Estas acciones se integran a los planes de cuenca que se vienen desarrollando en el seno del Consejo Regional de Recursos Hídricos del Río Uruguay, y las comisiones de cuenca de los ríos Tacuarembó y Yí, articulados con el Plan Nacional de Aguas, el Plan Ambiental Nacional, los instrumentos de Ordenamiento Territorial y otros procesos de planificación nacional.

Con una mirada integral sobre el territorio se comenzó a desarrollar el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial Región Centro. Abarca Durazno, Tacuarembó y el oeste de Cerro Largo. Este programa definirá acciones integradas para impulsar el desarrollo de las pequeñas localidades. Procura orientar y organizar el impacto territorial de la cadena productiva de la forestación, de forma de optimizar los recursos, promover una mayor complementariedad de las localidades y así viabilizar el acceso a los equipamientos y servicios públicos a la población de las medianas y pequeñas localidades y de las áreas rurales dispersas con impacto directo en San Gregorio de Polanco, Achar, Clara, Blanquillo, La Paloma, Sarandí del Yí y Arévalo, entre otras.

Por otra parte, para orientar los cambios que permitan un desarrollo local sustentable y socialmente integrador, desde fines de 2015 el Mvotma junto a la Intendencia de Tacuarembó y el Municipio de Paso de los Toros viene trabajando en el Plan Local de Paso de los Toros que contempla las transformaciones territoriales que ocasionará la puesta en marcha de la nueva planta de celulosa, así como la gestión y control del territorio para evitar ocupaciones en zonas inundables o inadecuadas. Ya se realizaron el diagnóstico preliminar, los estudios hidrológicos de pequeños cursos de agua y los mapas de riesgo de inundaciones para la elaboración del Plan de Aguas Urbanas de Paso de los Toros y Centenario.

Además, se planificó y negoció con UPM2 la ubicación y las condiciones de las viviendas temporales que construye la empresa para los trabajadores, y su entorno urbano. Como resultado el Mvotma recibirá en los próximos tres años sesenta viviendas construidas y diecinueve hectáreas y media con todos los servicios y los equipamientos urbanos prontos para edificar nuevas viviendas. A través de los distintos programas de vivienda social las nuevas construcciones beneficiarán a aproximadamente 700 familias y se podrán resolver problemas históricos asociados a las inundaciones y a la falta de planificación.

Las acciones coordinadas sobre la cuenca del río Negro también implican la articulación con Brasil para la Gestión Integrada de la cuenca a partir del trabajo del Consejo Regional de Recursos Hídricos del Río Uruguay.

Iniciativa para el Río Negro

Es un conjunto de medidas para lograr una adecuada calidad del agua, proteger los ecosistemas, promover actividades productivas que usen los recursos racionalmente, y para asegurar la disponibilidad del agua para los distintos usos de la cuenca. Se propone además la planificación y gestión estratégica participativa y responsable.

La iniciativa se integra por 5 ejes estratégicos:

- **Mejora del conocimiento de la dinámica del sistema:** estudio diagnóstico de nutrientes en la cuenca, modelo predictivo, estudios diagnósticos de la calidad del ecosistema, y sensoramiento remoto, transformaciones territoriales y valoración económica.
- **Agua potable y el saneamiento:** medidas y proyectos para el control y alerta temprana de problemas en agua potable, mejoras significativas en el sistema de saneamiento de Paso de los Toros, Centenario, Mercedes y San Gregorio de Polanco.

- **Gestión sustentable de la producción:** cambios en las prácticas productivas para disminuir los aportes de nutrientes a la cuenca, medidas de protección especialmente diseñadas para cada subcuenca, apoyo a productores de pequeña escala para mejorar la gestión de la producción y disminuir el impacto en la cuenca. También incluye medidas para la disminución de cargas aportadas por fuentes fijas y para asegurar la sostenibilidad de la producción pesquera.

- **Fortalecimiento de las capacidades:** instalación del centro regional, fortalecimiento de los gobiernos departamentales de la cuenca para coordinar tareas de control y seguimiento, coordinación de las definiciones de ordenamiento territorial y desarrollo de medidas específicas en la cuenca, fortalecimiento de la Secretaría Técnica de los Consejos Regionales de Recursos Hídricos y las comisiones de cuenca

- **Protección de la biodiversidad:** medidas para la protección de humedales y ecosistemas de bosques nativos, aplicación de zonas de amortiguación (buffer) y manejo de zonas riparias, entre otras.

La iniciativa cuenta además con programas transversales para la gestión de la información y comunicación, el control de cumplimiento, la evaluación y el seguimiento de la calidad del ecosistema y un programa orientado a la educación y participación en la gestión sustentable del agua.



