



**Autor**

Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial

**Fecha de creación**

01/11/2018

**Tipo de publicación**

Libros

## **Resumen**

En esta edición entrevistamos al director Nacional de Vivienda Salvador Schelotto; hablamos sobre la nueva Estrategia de Ciudades Sostenibles; la planificación territorial en Paysandú y la revitalización del ferrocarril central.

# Territorio y Vivienda



# Un nuevo desafío: la Estrategia Nacional Ciudades Sostenibles

El Mvotma impulsa una nueva estrategia nacional de ordenamiento territorial para lograr la mayor inclusión de las dimensiones ambiental y ecosistémica en la planificación de las ciudades uruguayas. Un proceso que se transitará de aquí hasta el final de este período e involucrará a los diferentes niveles de gobierno, la Academia, múltiples organizaciones y actores que habitan el ámbito urbano.

Partimos de ciertas definiciones operativas: una ciudad sostenible es aquella que ofrece a sus habitantes una alta calidad de vida y contribuye al devenir de una naturaleza regenerativa, reduciendo y mitigando los efectos negativos de su construcción y funcionamiento en el metabolismo energético y material.

Cuenta, además, con instituciones nacionales y locales que facilitan y promueven espacios de participación, favoreciendo el desarrollo y empoderamiento de sus habitantes en las decisiones que los afectan, en el marco de un apoyo fiscal y administrativo que promueva un desarrollo social y económico justo y solidario.

Las ciudades sostenibles no contienen transiciones difusas hacia lo rural, presentan una estructura y trama urbana de cierta compacidad, están cohesionadas socialmente, generan espacios de sociabilidad, presentan una buena dotación de áreas verdes y espacio público, crea un territorio con cercanía a los servicios, atraen inversiones de empresas con menor impacto ambiental relativo, propicia el encuentro de actividades y permite el desarrollo de la vida en comunidad. 1

En definitiva, una ciudad sostenible debe estar pensada como un sistema complejo, que permita cubrir las necesidades actuales de las personas que la habitan sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de definir sus propias necesidades y sus satisfactores. Una ciudad que sea capaz de resistir, absorber y adaptarse a los cambios, los desafíos y la incertidumbre a las que están sometidas en la actualidad.

## ¿Por qué avanzar en esta construcción?

Según el último censo (2011), nuestro país alcanzó un nivel de urbanización de su población de 95%. Esto indica la importancia y la significación del espacio urbano como el ámbito central de convivencia de nuestra sociedad. Por consiguiente, la construcción de ciudades sostenibles en cuanto a los niveles de habitabilidad y calidad sociourbana y la accesibilidad universal a los bienes y servicios que el habitar urbano contemporáneo demanda, es determinante para un desarrollo equilibrado y equitativo de la población.

Esta necesidad se acompaña con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) trazados internacionalmente y que Uruguay comparte. Es por esto que en la Conferencia Mundial sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III, de la Organización de las Naciones Unidas, ONU, realizada en Quito en 2016) Uruguay asumió el compromiso internacional de avanzar de manera directa y efectiva en la implementación de la Nueva Agenda Urbana, definida en dicho encuentro. 2

## ¿Cómo nos proponemos trabajar?

A partir de un proceso de construcción participativa que integre especificidades y saberes. Será fundamental acercarse a los lugares y conocer las demandas y las situaciones puntuales para problematizarlas y construir soluciones “comunes”.

Dicho proceso deberá partir por reconocer los caminos ya transitados, tanto desde los diversos niveles del Estado como por los de la Sociedad Civil. En este sentido, comenzamos por conocer impulsos y acciones que ya existen y avanzan en esta construcción, sistematizando y aprendiendo desde las acciones concretas e integrando estos conocimientos y prácticas a los nuevos procesos de planificación y gestión urbana.

Atendiendo a esta lógica, el inicio de la construcción parte desde los Instrumentos de ordenamiento territorial (IOT) ya existentes y su gestión territorial. Así entendemos que las ciudades sostenibles tejen, articulan, por lo menos, los siguientes subsistemas:

### **Ciudad compacta**

La compacidad urbana es el eje que atiende a la realidad física del territorio. Un modelo compacto implica la intensificación del uso del suelo, de forma de reducir su consumo extensivo. De esta forma, disminuye la presión sobre el medio y los recursos naturales. Su imagen responde a la de un desarrollo urbano continuo y denso.

### **Movilidad sostenible**

La movilidad urbana sostenible es aquella que pone en el centro el acceso de las personas a los recursos urbanos y privilegia la movilidad sustentable (caminar, pedalear, andar en ómnibus o, tren, autos compartidos)

frente a la movilidad no sustentable (vehículos particulares de combustión interna o híbridosmonopasajeros, SUV urbanos, ómnibus inadecuados).

La sustentabilidad se orienta a establecer potentes redes de conexión privilegiando sistemas de movilidad apropiados y promoviendo el uso del transporte público sobre el privado. Esto contribuye a mejorar la calidad ambiental de las ciudades, su paisaje urbano, el uso del espacio público y el ahorro económico.

### **Infraestructura verde**

La aplicación del concepto de Infraestructura Verde al ámbito urbano está suponiendo el aprovechamiento de los múltiples beneficios (ambientales, sociales y económicos) que los espacios verdes de las ciudades son capaces de ofrecer (CEA, 2014). Las áreas verdes urbanas ya no son concebidas exclusivamente para recreación y esparcimiento, sino que se planifican como espacios de regeneración de naturaleza y servicios ecosistémicos.

### **Flujos sociohidrológicos**

La Nueva Agenda Urbana promueve la conservación y utilización sostenible del agua mediante la rehabilitación de los recursos hídricos en zonas urbanas, la reducción y tratamiento de aguas residuales, el fomento del tratamiento y reutilización de las aguas servidas y la disminución de pérdidas en los sistemas de distribución de agua potable.

La planificación urbana y territorial debe incluir la planificación y gestión integrada de los recursos hídricos, teniendo en cuenta las relaciones del ciclo hidrológico en las zonas urbanas y rurales a escala local, departamental y regional.

Las dimensiones priorizadas podrán combinarse y complementarse con otras como la gestión de residuos sólidos urbanos, la transición a matrices energéticas renovables y autóctonas, la limpieza de suelos contaminados y/o la educación ambiental, entre otras, de acuerdo al compromiso que asuman los diversos agentes sociales, así como otros procesos y/o proyectos que ya se vienen desarrollando desde el Mvotma, en particular el Plan Nacional de Adaptación en ciudades e infraestructuras (NAP Ciudades).<sup>3</sup>

1 (Terraza, Rubio y Vera, De ciudades emergentes a ciudades sostenibles, página 205).

2 <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>

3 <http://mvotma.gub.uy/ciudades-sostenibles/nap-ciudades>

# La forma sanducera de la nueva planificación territorial

Paysandú es uno de los departamentos que avanza en la aplicación de buenas prácticas de planificación territorial hacia el objetivo de ciudades sostenibles

Desde Julio de 2018 está vigente el Plan de Paysandú 1. A partir de este se proponen puestas en vigencia de múltiples intervenciones en varios puntos de los sectores más complejos y comprometidos de la ciudad. Este es el caso de la zona de desarrollo sur, al que se le suma el proyecto de Accesos al Puerto y la flexibilización de los usos.

La zona de desarrollo sur es una zona de relación directa con la inundación.

De ahí que se incorporó en el Plan el mapa de riesgo de la ciudad de Paysandú, donde se encuentran diferenciadas las zonas de riesgo alto, medio y bajo.

Se estaba en plena elaboración del mapa de riesgo en febrero de 2016, cuando surgió la máxima inundación sufrida por Paysandú en los últimos años. Esto llevó a replantearse todo ese plano y rever todas las situaciones previstas.

Así mismo se llegó a un producto que igualmente tendrá que ser reformulado y mejorado más adelante para llegar a enfrentar los diferentes comportamientos hidrológicos.

Concretamente en Paysandú se están generando acciones específicas, trabajando en tres terrenos paralelamente para dar solución habitacional a 124 familias, lo cual permitirá desplazar la cota de inundación de 5.50 a 6.50 m. De esta manera se logrará sacar de las áreas inundables a la población más vulnerada, aquellos que primeros se ven afectados por los eventos de inundaciones.

A su vez, en esta misma zona confluye el proyecto de Accesos al Puerto con el plan de realojos que se lleva a cabo gracias, entre otras cosas, al proceso novedoso que ya tiene más de dos años y que es la Inspectoría Territorial.

La Policía Territorial de Paysandú está diariamente en las zonas inundables, lo cual ha permitido acompañar este proceso que es integral; se controla no solo en darle respuesta al sector de la población al que se le dará una vivienda, sino que también se controla que no vuelvan a asentarse familias en esa zona, que es donde históricamente se ha fallado.

Esta forma de gestión del territorio ha sido una decisión osada del Gobierno Departamental, ya que tiene sus consecuencias y necesita un respaldo político importante; pero es también lo que permite cerrar el ciclo de relocalización de esas familias, que no se vuelvan a asentar otras en las zonas que se liberan y que allí se instale un proyecto concreto que colonice ese espacio para un uso antes abnegado para toda la ciudad.

En relación al diseño del nuevo espacio, se trabajó en la elaboración de un proyecto de calidad para que funcione como proyecto "ancla" en la reestructuración de ese sector de la ciudad, apostando así a la resignificación.

Para el equipo planificador, la fecha Febrero de 2016 fue clave. En ese momento confluyeron todos los ojos (al mismo tiempo) sobre la ciudad de Paysandú. Al mismo tiempo que se aunaron todas las voces en pos de buscar juntos una respuesta acertada y acompasada con la vertiginosa y continúa transformación de la ciudad.

Fue en ese momento que se juntaron todas las sinergias, la articulación del Gobierno Nacional, Gobierno Departamental y las instituciones relacionadas.

La estrategia territorial que ha llevado a cabo la Intendencia de Paysandú, y en particular la unidad de Ordenamiento Territorial, en esta zona es una estrategia territorial integral. La Planificación y el trabajo en la adaptación al cambio climático llevaron a generar una suma de acciones que requirió un trabajo coordinado y con objetivos comunes del Gobierno Nacional y Departamental.

En este sentido, se posicionó un trabajo en el territorio del Gobierno de Paysandú, que incluyó a la Dirección Nacional de Vivienda (Dinavi) con el proceso de relocalizaciones, a la Dirección Nacional de Aguas (Dinagua) para establecer el mapa de riesgo y la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (Dinot) como apoyo en la planificación y la alimentación de la cartera de tierras por medio de la Estrategia Nacional de Acceso al Suelo, la Administración Nacional de Puertos (ANP) por el proyecto de Acceso al Puerto, y la Dirección Nacional de Medio Ambiente (Dinama) por el estudio de cromos en suelo.

A su vez, en la zona de accesos al puerto se está trabajando con la Dirección de Cambio Climático en un Proyecto del Fondo Verde de Adaptación. Donde se implementará el conector vial y también se hará una resignificación para la restauración del ecosistema en relación al humedal, en la zona que el mapa de riesgo determina como zona de riesgo alto. Además en la zona de riesgo medio se está proponiendo un fondo rotatorio

para poder implementar las medidas de mitigación y de adaptación al cambio climático frente a las inundaciones.

1 <https://paysandu.gub.uy/multimedia/pdf/pot/201708-revision/documentos/Decreto%20No%207719-2018.pdf>

# La revitalización del ferrocarril central. Un enfoque territorial

Este artículo resume algunos de los aspectos centrales de la investigación que vienen realizando técnicos del Área Estudios de las Transformaciones Territoriales de la Dinot del Mvotma. El trabajo aborda el proyecto de revitalización del Ferrocarril Central como potencial disparador de sinergias territoriales a escala país, principalmente aquellas relacionadas con la conectividad de carga y pasajeros. Se basa en el consenso de que la inversión en infraestructura constituye un elemento clave para el crecimiento económico y desarrollo productivo y social.

El punto de inicio fue en 2011 cuando el Poder Ejecutivo planteó el desarrollo de un Plan Estratégico de Transporte, Logística e Infraestructura al año 2030, donde se plantearon objetivos concretos en materia de desarrollo productivo e inserción internacional.

En el marco de este Plan y a instancias de las negociaciones alcanzadas con la forestal UPM para revitalizar la vía férrea Montevideo – Paso de los Toros, a fines de viabilizar la instalación de una nueva planta de celulosa en Tacuarembó, el Poder Ejecutivo agiliza acciones en pos de la revitalización del transporte ferroviario.

La investigación concibe el crecimiento de la industria forestal en el país dentro de un contexto de división del trabajo propio del capitalismo global, caracterizado entre otros procesos, por el de la relocalización económica. Donde los territorios se especializan en la producción y exportación de determinadas materias primas y manufacturas, de acuerdo a la evaluación de ventajas comparativas. En este marco, la adecuada dotación de infraestructuras gana progresiva importancia a la luz de estas tendencias mundiales que implican mayor segmentación productiva, distribución internacional del trabajo y patrones de comercio.

Asimismo el referido trabajo analiza el crecimiento de la industria forestal a través de varios impulsos estatales, como la aprobación de la Ley Forestal, en 1987, la Ley de Inversiones, la creación de zonas francas, los regímenes de puerto y aeropuerto libre y la creación de los contratos de participación público-privada.

A modo de visualizar cartográficamente los potenciales impactos de la revitalización de esta trama férrea, se fija un área buffer de 30km a su alrededor. La cual comprende las principales localidades que quedan bajo la influencia más directa de la nueva infraestructura. Se analiza también el tipo de cobertura de suelo, la conectividad vial y férrea con la nueva vía, y el transporte de carga de las principales cadenas agroexportadoras del país.

Siendo conscientes que la mejora en infraestructura es pasible de generar cambios en el tejido productivo y en la calidad de vida de la población en general, el trabajo aventura algunos impactos hipotéticos en cuanto a la movilidad de los habitantes del área metropolitana de Montevideo hacia el eje de la Ruta 5. También en lo relativo al transporte de carga no operado por UPM que podrá circular por el renovado Ferrocarril Central.

La investigación tiene como una de sus hipótesis de trabajo, que la nueva infraestructura tendrá un impacto directo en la conectividad entre Montevideo y las localidades del área metropolitana de Canelones.

En principio, la población que se podrá ver favorecida por el nuevo sistema de transporte de pasajeros rondará las 150.000 personas, excluyendo aquellos pasajeros que residan en Montevideo. De consolidarse un sistema y habilitarse más estaciones y nuevas frecuencias de transporte de pasajeros en etapas posteriores al actual proyecto, la población potencial total beneficiada ascendería a casi 240.000 personas.

Con una mirada más urbana, se puede pensar en renovadas estaciones de tren que podrán generar nuevas centralidades. Algunas ciudades dejarán de concebirse de espaldas a la vía y probablemente ganen población. Todo parece indicar que se resignificará el relacionamiento con el tren, ya que las modernas instalaciones supondrán mejor señalética, mayor velocidad, menores emisiones sonoras, y en algunos casos, nuevas estaciones.

Respecto al transporte de pasajeros, se puede prever que será veloz, tendrá un menor costo que el del ómnibus y descongestionará la entrada norte de Montevideo. La posibilidad futura de habilitar nuevas estaciones no se ve como algo costoso ni improbable y la población potencial que podría verse beneficiada aumentaría en forma considerable.

En cuanto al transporte de carga, aquel relacionado a la madera industrial, es el que presenta mayor potencial de verse beneficiado por el nuevo escenario de transporte ferroviario, ya que la mayor parte de la carga anual actual se realiza a través de la Ruta 5, sobre todo desde el norte de Tacuarembó – Montevideo, aunque también desde Tacuarembó a Brasil.

En la investigación se exploran los desafíos que el ordenamiento territorial nacional tendrá que sortear ante estas transformaciones, a la hora de establecer lineamientos económico-productivos estratégicos, en relación a la vocación de cada territorio y la categorización del suelo según usos preferentes.

Seguramente sean múltiples los impactos que la nueva infraestructura producirá en el territorio. A nivel

económico, más allá de los impactos que traerá aparejados la instalación de una nueva planta de celulosa, pueden ser mayores en la medida que la capacidad ociosa de la vía se emplee en el transporte de carga extra maderera.

La normativa territorial debería entonces, repensar sus instrumentos para adecuar delimitaciones de categorías de suelo y usos preferentes con la finalidad, entre otras, de proteger los usos agropecuarios, predominantes en el buffer inmediato a la vía.

El nuevo escenario territorial propiciará asimismo, la conectividad transversal de personas y de carga con la finalidad de lograr una ágil movilidad de la población y el acceso a terminales logísticas y al puerto de Montevideo. En etapas posteriores, quizá se piense en unir la nueva trama férrea con las vías que actualmente comunican el país con Brasil (vía Rivera) y con Argentina (vía Salto).

Históricamente la estructuración del territorio en Uruguay estuvo estrechamente vinculada a la puesta en funcionamiento de la red ferroviaria. Ello marcó en buena medida la conformación originaria del sistema urbano nacional. La equivocada decisión de desmantelar el transporte ferroviario además de los perjuicios económicos que causó, debilitó a una gran cantidad centros poblados.

La revitalización hoy en marcha con motivo de las obras del Ferrocarril Central, hay que conjugarla con las obras también en curso en el tramo Rivera-Paso de los Toros, la recuperación de las líneas que conectan con el Litoral, y la mejora de la línea a Melo y Río Branco.

En la Imagen 1 se muestra uno de los mapas temáticos incluidos en el trabajo, el cual refiere a la relación entre el suelo de prioridad forestal y aquel que posee cobertura forestal. Asimismo, se visualiza el nuevo trazado y las localidades situadas en la zona buffer escogida.

