



ESTRATEGIA NACIONAL CIUDADES SOSTENIBLES

**DOCUMENTO PARA
EL INTERCAMBIO**

Mvotma
Julio 2019

PRESENTACIÓN

4

**DESARROLLO URBANO
SOSTENIBLE**

6

10

**DESAFÍOS
DE TRABAJO**

CONSTRUCCIÓN DE LA ENCIS

PROCESOS QUE ACOMPAÑARÁN
SU ELABORACIÓN

Planes Nacionales de Adaptación al Cambio Climático

Proyectos de movilidad sostenible

Convenios con OPP por ordenanzas y herramientas de gestión

Reglamentación de Directrices Nacionales

Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano

Sistema de evaluación – indicadores de sostenibilidad urbana

Guía para la elaboración de instrumentos

de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible

Criterios y guía para la construcción edilicia

Criterios y guía para la infraestructura verde

CONTENIDO

24

**DIMENSIONES PARA
LA CONSTRUCCIÓN
DE CIUDADES
SOSTENIBLES**

Crecimiento y consolidación
Movilidad y conectividad
Infraestructura verde y espacio público
Vulnerabilidad urbana
Participación y gobernanza

36

**OBJETIVOS TRABAJO
2019**

PRESENTACIÓN

El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (Mvotma) impulsa una nueva estrategia nacional, la Estrategia Nacional de Ciudades Sostenibles -Encis-. Su principal objetivo es lograr la mayor inclusión de esta temática en los procesos de planificación y gestión de las ciudades uruguayas.

La Encis será llevada adelante por la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, en acuerdo con las demás direcciones del Mvotma, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de Presidencia de la República y los equipos técnicos de los 19 gobiernos departamentales.

Su desarrollo permitirá avanzar en la implementación de la Nueva Agenda Urbana, los compromisos adquiridos en la Conferencia Mundial sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III, Quito en 2016) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en el marco de la ley n° 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, la ley n° 19.525, de Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible y la recientemente aprobada Directriz para el Espacio Costero.

Asimismo, la Encis contribuirá con el Plan Nacional Ambiental que se plantea como meta para 2030 integrar los componentes urbano-ambientales y toda actuación orientada a las ciudades sostenibles en los instrumentos de ordenamiento territorial.

La Encis se propone facilitar el intercambio entre los diversos actores implicados en esta temática, buscando desde su propia concepción, debatir y acordar conceptos y procesos a desarrollar para activar su difusión e implementación. Ante todo, entendemos necesario definir mecanismos concretos para coordinar el accionar de las instituciones públicas al momento de planificar y gestionar las ciudades para el desarrollo sostenible.

Este primer documento se propone, a partir de la sistematización ordenada de los procesos realizados a la fecha, hacer visibles los acuerdos alcanzados construidos, evidenciar los avances y promover nuevas instancias de intercambio.

DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE

En la presentación de la Nueva Agenda Urbana ONU se señala que la urbanización es la fuerza dominante del siglo XXI. Actualmente, más de 55% de la población mundial vive en las ciudades y para el año 2050, se calcula que esta cifra llegará al 68%.

Nuestro país, según el último censo (2011), alcanzó un nivel de urbanización de su población del 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 tanto lugar de accesibilidad universal a los bienes y servicios y a un hábitat inclusivo, es determinante para un desarrollo equilibrado y equitativo de la población.

Todos los habitantes tienen derecho al uso y disfrute de una ciudad en la que se aseguren condiciones adecuadas de vida y convivencia. Para garantizar este fin, es necesario construir ciudades equitativas, inclusivas, democráticas y sostenibles. Ciudades en las que sea posible vivir dignamente, reconocerse como parte de ella y donde se viabilice tanto la distribución equitativa del trabajo, la salud, la educación y la vivienda, como la participación ciudadana efectiva y el acceso a la información.

La esencia del desarrollo sostenible es satisfacer las necesidades humanas fundamentales al tiempo que se preservan los sistemas que soportan la vida del planeta, según la Asociación Americana Para el Desarrollo de la Ciencia (Kates et al., 2001). La realidad nos lleva a una disyuntiva entre satisfacer las necesidades incesantes del hombre y cómo preservar los recursos naturales. Un desarrollo de producción, consumo y enriquecimiento de las naciones también es de descuido por el medio natural y el equilibrio ecológico a nivel mundial y por tanto no es un verdadero desarrollo (Redclift, 1987).

Densidad de población por departamento y población 2011 para localidades mayores a 10.000 habitantes

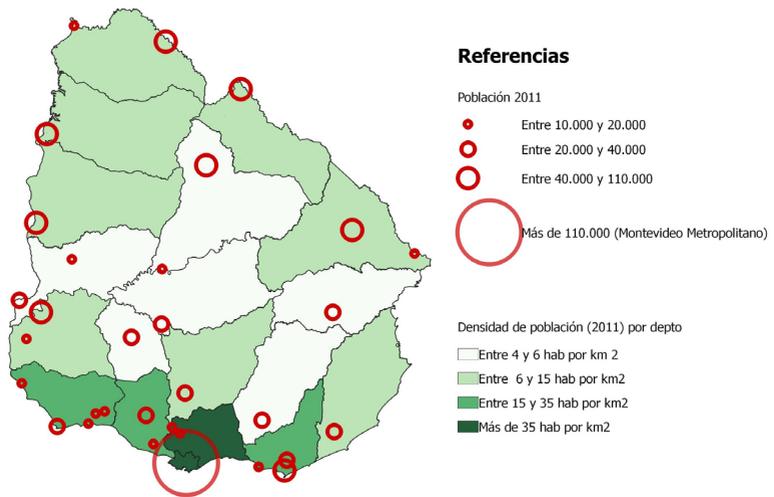
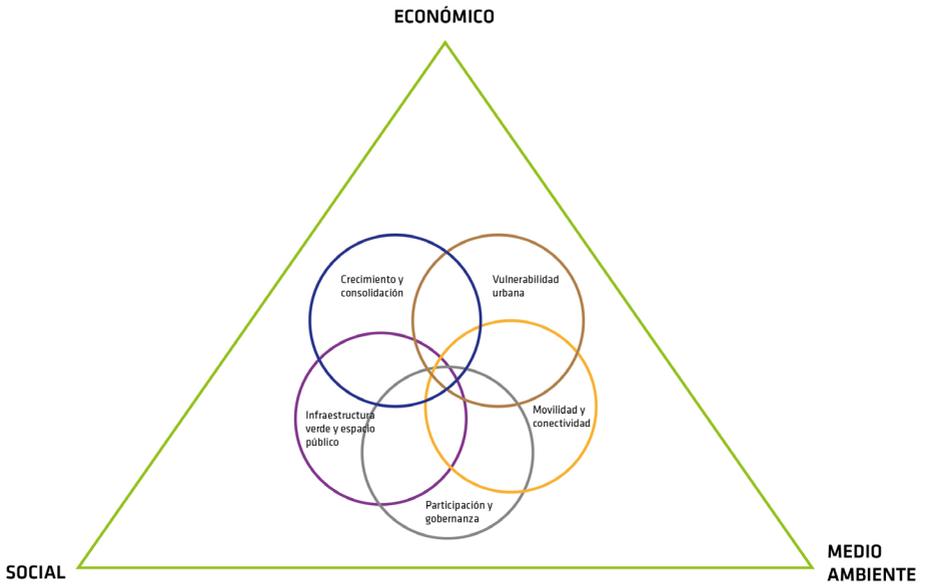


Imagen 1: Densidad de población por departamento y población 2011 para localidades mayores a 10.000 habitantes. Construcción propia sobre datos INE



El mayor desafío de esta estrategia es avanzar hacia la construcción de ciudades que sean capaces de cubrir todas las necesidades de sus habitantes, adaptándose a los cambios, sin comprometer la capacidad de desarrollo de las generaciones futuras garantizando el equilibrio entre el crecimiento económico, el cuidado del medio ambiente y el bienestar social. En síntesis, se trata de construir el derecho a la ciudad.

Cada vez es más evidente que los distintos retos, económicos, medioambientales, climáticos, demográficos, sociales a los que se enfrentan las zonas urbanas están interrelacionados y el éxito del desarrollo urbano sólo puede lograrse a través de un enfoque integrado.

En la práctica, en el desarrollo de la planificación y gestión de nuestras ciudades, encontramos múltiples propuestas en las que se aborda el tema de la sostenibilidad de forma fragmentada. Si bien existen ciertos consensos o lineamientos generales entendemos que no se ha avanzado lo suficiente para concretar su inclusión holística en los procesos y acciones de política pública. Vale entonces preguntarse: ¿cómo resolver los problemas ambientales al tiempo que se satisfacen las necesidades sociales, con los recursos disponibles en nuestras ciudades?

DESAFÍOS DE TRABAJO

Como ya lo hemos planteado, el principal objetivo de esta estrategia es avanzar en la conceptualización y discusión del tema y construir un conjunto de acuerdos que permita lograr mejores resultados en la planificación y gestión de nuestras ciudades.

A la vez, estos acuerdos se podrán transformar en documentos o nuevas herramientas que faciliten la formulación de planes de acción y la identificación de intervenciones estratégicas que contribuyan al logro de sus metas de sostenibilidad en el corto, mediano y largo plazo.

Para ello se detallan a continuación las actividades realizadas a la fecha en la construcción de la Encis, así como un grupo de procesos que alimentan y se retroalimentan de esta.

1. CONSTRUCCIÓN DE LA ENCIS

En el presente apartado haremos un repaso de las actividades realizadas desde el inicio de la estrategia.

Mayo de 2018

LANZAMIENTO NAP CIUDADES

Se realizó el lanzamiento del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático en ciudades, en el marco de la Encis.

Junio de 2018

CONFORMACIÓN DE EQUIPO DE TRABAJO DE LA ENCIS (DINOT)

Fue designado un equipo técnico de trabajo en la Dinot, el cual fue complementado, posteriormente, con representantes de las restantes direcciones del Mvotma: Ambiente, Agua, Vivienda y Cambio Climático y un referente de la OPP. Este equipo ha acompañado el proceso aquí presentado mediante la construcción de documentos los que, a su tiempo, serán compartidos en cada una de las actividades.

Octubre de 2018

ENCUENTRO NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

El Encuentro Nacional de Ordenamiento Territorial “Ciudades Sostenibles” fue celebrado el 11 de octubre de 2018, en el Salón de actos de la torre Ejecutiva.

Este encuentro fue la primera instancia de discusión de la Encis y marcó un punto clave en su construcción con la participación de representantes de los 19 gobiernos departamentales.

Se realizó además la Segunda Reunión del Grupo de Trabajo conjunto NAP Ciudades-SNRCC-COAOT sobre ciudades sostenibles, que incluyó el tema de la adaptación en ciudades e infraestructuras.

El encuentro se llevó a cabo en tres módulos. Inicialmente, la Dinot presentó la temática “Sostenibilidad Urbana”, la OPP informó sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible y técnicos de Dinot, Dinavi y Dinagua repasaron los indicadores de sostenibilidad urbana, componentes del informe país para el ODS 11.

Posteriormente, se presentaron los Avances del Plan Nacional de Adaptación de Ciudades e Infraestructuras, la Política Nacional de Cambio Climático, el Acuerdo de París, las NDCs y los Planes Nacionales de Adaptación.

Finalmente, los gobiernos departamentales expusieron algunas iniciativas locales hacia Ciudades Sostenibles:

- Ciudad & Agua (casos, Durazno, Paysandú y Montevideo)
- Ciudad & Infraestructura verde (casos, Artigas, Canelones, Rivera y Flores)
- Optimización del crecimiento & Movilidad activa (casos, ANV, Río Negro, San José)

El encuentro cerró con un debate sobre los temas presentados, que concluyó con un reconocimiento de la importancia de alcanzar acuerdos sobre la planificación y gestión de ciudades sostenibles. Se identificó un conjunto de dimensiones claves para la sostenibilidad urbana y se acordó una agenda de trabajo para 2019.

Marzo - mayo de 2019

CONSTRUCCIÓN CONCEPTUAL Y FORMACIÓN DE TÉCNICOS

En este periodo, según lo planteado en el Enot (oct. 2018), nos propusimos avanzar en la construcción conceptual y en la formación de los técnicos nacionales y departamentales. A este fin se realizaron dos encuentros con expertos extranjeros.

• 27 al 30 de marzo de 2019

Curso “Adaptación al cambio climático en Uruguay. Criterios para la planificación y la gestión hacia las ciudades sostenibles”

Con el apoyo del Lincoln Institute of Land Policy y el NAP Ciudades, se desarrolló en Montevideo el curso “Adaptación al cambio climático en Uruguay. Criterios para la planificación y la gestión hacia las ciudades sostenibles”. El mismo fue dirigido a técnicos y especialistas vinculados a la planificación y la gestión territorial.

El programa desarrollado tuvo un abordaje teórico de los temas así como trabajos prácticos sobre casos vinculados a la realidad local.

Docentes invitados, Sonia Rabello, Marielos Arlen Marin, Melinda Lis Maldonado, Marcela Román Forastelli y Cintia Fernandes.

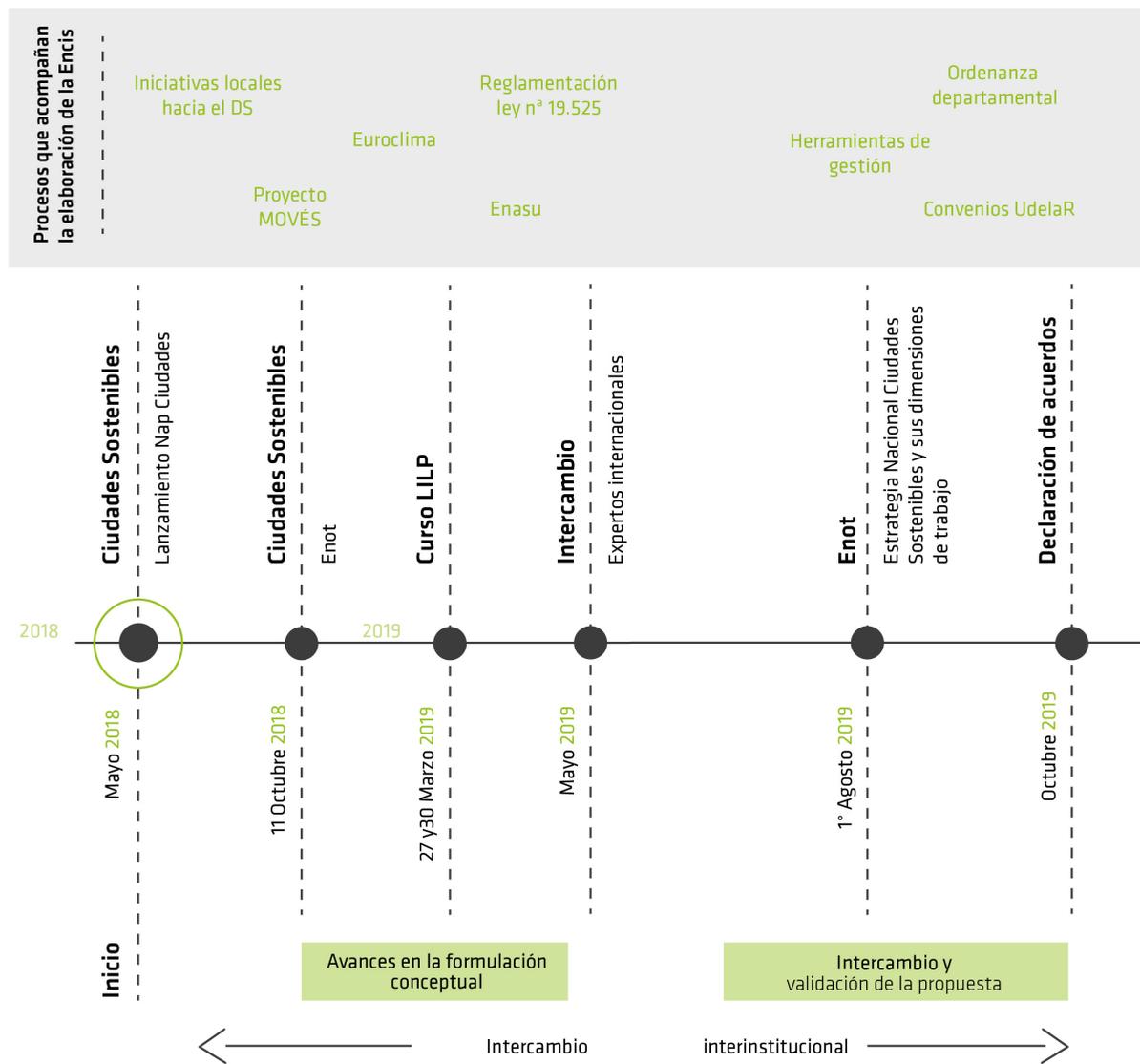
Instituciones participantes, GGDD, Mvotma, OPP, PNUD (...)

• 13 y 14 de mayo de 2019

“Gestión urbana sostenible y adaptación al cambio climático: modelos regionales, avances locales”

Bajo el título “Gestión urbana sostenible y adaptación al cambio climático: modelos regionales, avances locales”, se realizaron dos instancias de intercambio para avanzar en la incorporación y conceptualización de diversos aspectos de sostenibilidad urbana. La actividad contó con la participación de dos expertos regionales en la materia y tuvo el apoyo de NAP Ciudades.

Esquema de elaboración de la Encis



Desafíos 2019

- Guía para la elaboración de instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible en suelo urbano
- Sistema de evaluación - indicadores de sostenibilidad urbana
- Criterios y guía para la construcción edilicia (Nap)
- Criterios y guía para la infraestructura verde (Nap)
- Criterios y guía para la movilidad urbana (Movés)

Módulo 1 (Fadu)

A partir del dictado de dos conferencias magistrales a cargo de Emanuele Leal “El modelo de Curitiba como ejemplo de ciudad sostenible en América Latina: infraestructuras verdes, pautas culturales, evaluación de impacto ambiental, control de inundaciones urbanas, planificación integral de barrios sostenibles e instrumentos de gestión”, y Fabio Scarano, “Los servicios ecosistémicos para la gestión urbana sostenible y la adaptación al cambio climático. Preservación y puesta en valor para contribuir a la resiliencia: incentivos y acciones posibles. Casos latinoamericanos”; se realizó una mesa redonda con expertos nacionales para la evaluación de las actuales acciones en curso y posteriormente se realizó un debate abierto.

Módulo 2 (Dinot)

A partir de la presentación y discusión de casos nacionales se activó un espacio de intercambio entre los técnicos departamentales, el equipo Mvotma y los expertos invitados.

Casos presentados:

- Efectos del cambio climático como insumo para el Plan de Ordenamiento Territorial de Piriápolis.
- La puesta en valor del humedal de La Paloma en el marco del Plan Local de la cuenca baja del Pantanoso

2. PROCESOS QUE ACOMPAÑAN LA ELABORACIÓN DE LA ENCIS

El proceso de elaboración de la Encis será acompañado por el desarrollo de varias iniciativas que están actualmente en ejecución o por comenzar y cuya incorporación constituirá un importante aporte para alcanzar los acuerdos. A modo de ejemplo se describen las siguientes:

a. Planes Nacionales de Adaptación al Cambio Climático

En este momento se encuentran en fase de formulación el Plan Nacional de Adaptación en Costas y el Plan Nacional de Adaptación en Ciudades e Infraestructuras. En ambos planes se están desarrollando investigaciones, actividades de capacitación y proyectos piloto innovadores que permitirán luego establecer medidas concretas vinculadas a la adaptación al cambio y variabilidad climática en estos dos ámbitos de importancia estratégica para nuestro país.

En particular, se promueve el fortalecimiento de los procesos de planificación del territorio para incorporar evaluaciones de las amenazas, vulnerabilidades y riesgos vinculados a eventos climáticos extremos considerando escenarios de cambio climático de mediano y largo plazo. En este sentido se está profundizando en algunas localidades piloto seleccionadas.

Este proceso pretende extraer una metodología replicable en otras localidades del país y un conjunto de medidas de adaptación para enfrentar los riesgos detectados que podrán integrar la propuesta del Plan.

b. Proyectos de movilidad sostenible (Proyectos MOVÉS, Euroclima)

El proyecto MOVÉS (financiamiento GEF, agencia implementadora PNUD) apunta a empoderar a los actores relevantes del sector del transporte urbano para realizar una transición estratégica hacia una movilidad de pasajeros y de carga con bajo nivel de emisiones de carbono. El proyecto consta de tres componentes: generar un marco normativo para un sistema de transporte de bajas emisiones de carbono; ejecutar demostraciones de opciones tecnológicas en Montevideo; y promover un cambio cultural, junto con la diseminación y la replicación de las medidas.

El proyecto Euroclima+ (financiamiento UE, agencia implementadora GIZ) apunta a fortalecer capacidades en la planificación de la movilidad urbana sostenible y sentar las bases para un programa nacional de promoción de la movilidad urbana sostenible de alcance nacional que incluye el desarrollo de instrumentos técnicos, regulatorios y financieros. Se apunta a maximizar los beneficios de una matriz eléctrica de muy bajas emisiones de GEI buscando una transformación estructural del sector transporte que representa más de la mitad de las emisiones de CO₂, con co-beneficios en la reducción de las emisiones contaminantes locales y la contaminación sonora. Se trabajará en cinco ciudades (Ciudad de la Costa, Fray Bentos, San José, Treinta y Tres y Rivera) con las cuales se desarrollarán en conjunto los instrumentos detallados.

c. Convenios con OPP por ordenanzas y herramientas de gestión

En acuerdo con OPP, como continuación de la capacitación ofrecida a las intendencias, cuyo producto final fueron las Guías Metodológicas para la elaboración de Ordenanzas de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible y de Herramientas de gestión territorial, se han firmado nuevos convenios para el fortalecimiento a los equipos técnicos departamentales.

Se trabajará con consultores contratados por OPP con 5 intendencias (Colonia, Tacuarembó, Salto, Paysandú y Canelones) en Ordenanzas de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible y con 4 intendencias (Colonia, Durazno, Rivera y Flores) en aplicación de herramientas de gestión.

d. Reglamentación de Directrices Nacionales

La ley n° 19.525 de 18 de agosto de 2017 de Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible es el instrumento general de la política pública en materia de ordenamiento territorial, la cual tiene como finalidad el mantenimiento y mejora de la calidad de vida de la población, la integración social, y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales.

En el mencionado marco normativo existen, entre otros aspectos, criterios, lineamientos y orientaciones generales que buscan la reducción de la vulnerabilidad frente a los efectos del cambio climático, aportando en la creación de capacidades de adaptación y resiliencia en ciudades, infraestructuras y entornos urbanos.

Específicamente, las Directrices establecen el marco para la toma de ciertas medidas de adaptación al cambio climático en los procesos de planificación territorial: se promueve la densificación de centralidades, la localización de planes y programas de vivienda en áreas con infraestructura vacante, la consolidación urbana (artículos 19 a 21), se establece que los instrumentos de ordenamiento territorial deben incluir planes y disposiciones sobre el manejo de las aguas pluviales, prohibiendo la urbanización de áreas contaminadas e inundables (artículo 22); se promueve una movilidad urbana sostenible (artículo 23) y el aprovechamiento de energías renovables (artículo 25).

En la actualidad, se encuentra en elaboración la reglamentación de este instrumento de ordenamiento territorial de escala nacional.

e. Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano (Enasu)

La Enasu es un conjunto articulado de acciones para alcanzar ciertas metas en el corto y el mediano plazo e impulsar cambios sensibles en el acceso al suelo urbano para los programas de vivienda social y el desarrollo urbano.

Se estructura sobre tres ejes programáticos: optimización y sustentabilidad del suelo urbanizado, adquisición pública del suelo urbanizado y gestión del suelo público.

Su implementación se organiza sobre la base de 19 líneas de trabajo que buscan ordenar el razonamiento y facilitar el abordaje de la problemática. Estas líneas de trabajo constituyen un conjunto de operaciones coordinadas que pueden desarrollarse en forma independiente o complementaria.

Asimismo se plantean un grupo de acciones a corto plazo: identificación de áreas de oportunidad, mejorar el uso del suelo en la promoción pública de vivienda, implementar proyectos urbano-habitacionales, reutilizar inmuebles urbanos vacíos y degradados, desarrollar instrumentos de gestión para impulsar el mayor aprovechamiento del suelo urbano y fortalecer el rol de las carteras de inmuebles.

<http://www.mvotma.gub.uy/enasu>

Se ha avanzado hasta la fecha en la definición de los siguientes productos:

f. Sistema de evaluación – indicadores de sostenibilidad urbana

Nos proponemos contar con un sistema de indicadores que permitan, a futuro, a la vez que evaluar el desempeño y la efectividad de las políticas, planes y proyectos, valorar el avance en la construcción de las ciudades sostenibles. El Mvotma y la OPP han trabajado en la medición de indicadores para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Dinot en particular ha organizado una serie de indicadores con la intención de conformar un sistema de evaluación de las dimensiones de la sostenibilidad sugeridas para la Estrategia.

g. Guía para la elaboración de instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible

La Encis aportará avances importantes para la actualización de la guía para la elaboración de instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible en suelo urbano, sobre la base de las guías publicadas por Dinot en 2013 y 2014.

h. Criterios y guía para la construcción edilicia

El NAP Ciudades tiene previsto desarrollar, mediante un convenio con la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (Fadu) de la Universidad de la República (UdelAR), una revisión de los códigos de construcción y bases técnicas de organismos estatales vinculados a vivienda de baja, media y alta densidad, contemplando aspectos relacionados al cambio y variabilidad climática y generar recomendaciones técnicas para su adecuación. Para tributar a este objetivo, se tendrá en cuenta la adaptación edilicia al CVC desde el punto de vista de los aspectos energéticos, vientos, lluvias e inundaciones, así como la incorporación de infraestructuras verdes pertinentes. Además, se realizará una caracterización de materiales naturales de baja transformación relacionados a las técnicas de arquitectura en tierra, dada su contribución a la mitigación (reducción de emisiones de gases de efecto invernadero) y a la adaptación (confort).

Por otra parte, se está realizando un estudio en la zona del Puerto de la ciudad de Paysandú, caracterizada de riesgo medio de inundación, en la cual se realizará una propuesta de medidas de adaptación en las construcciones y herramientas de financiamiento que podrá luego ser replicada en otras localidades con características similares del país.

i. Criterios y guía para la infraestructura verde

Otra componente del convenio NAP Ciudades - Fadu es el desarrollo de recomendaciones de diseño de espacios públicos, infraestructuras verdes y sistema de drenajes urbanos. Se abordará el espacio público desde la perspectiva de la adaptación urbana al cambio y variabilidad climática, reconociendo e incorporando su carácter estratégico como potenciador de la integración socio territorial. En particular se profundizará en sus aportes a la adaptación a fenómenos térmicos e inundaciones urbanas y su incorporación a un sistema de infraestructuras verdes, incluyendo el diseño de equipamiento y mobiliario.

Se realizará un estudio de la normativa nacional e internacional, una investigación de los microclimas urbanos en algunas localidades del país, para luego realizar recomendaciones para su incorporación en el marco normativo nacional y departamental.

DIMENSIONES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADES SOSTENIBLES

Si bien desde las instancias cursadas hasta la fecha se reconoce la complejidad y multidimensionalidad de la sostenibilidad en las ciudades, se ha llegado a un primer acuerdo que propone trabajar a partir de 5 dimensiones para avanzar en la planificación y gestión urbana sostenible.

La definición de estas dimensiones nos ha permitido ordenar el razonamiento y facilitar el abordaje a través de la formulación de temas y subtemas que permitan considerar en forma transversal la problemática descrita anteriormente.

Cada una de ellas puede ser desarrollada de manera independiente; sin embargo, muchas están relacionadas entre sí y son parcialmente complementarias:

Crecimiento y consolidación

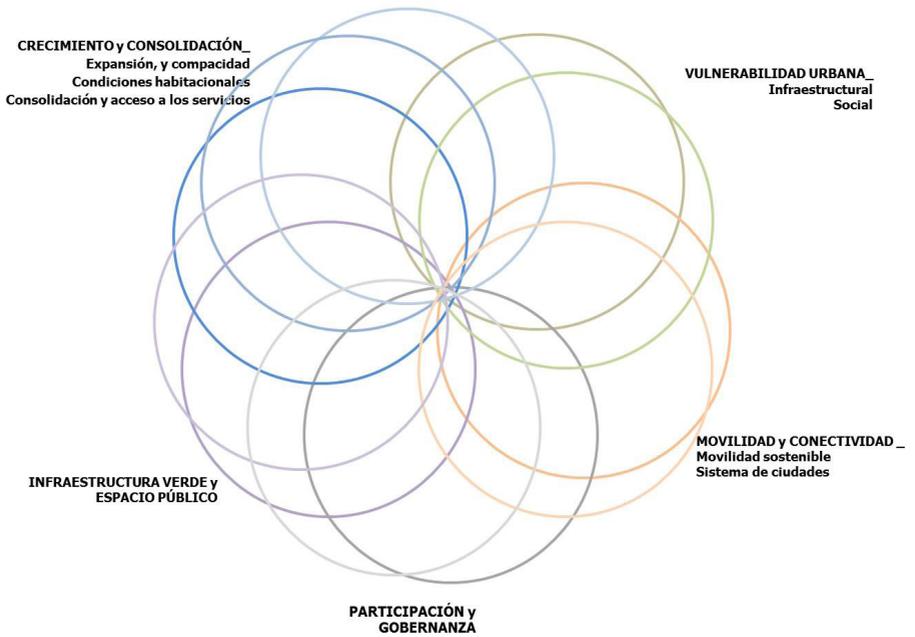
Movilidad y conectividad

Infraestructura verde y espacio público

Vulnerabilidad urbana

Participación y gobernanza

Dimensiones de trabajo



1. Crecimiento y consolidación

En el informe nacional voluntario para el ODS11 se destaca que el país cuenta con una baja tasa de crecimiento demográfico, estable en el largo plazo, por lo que el incremento que existe en el consumo de tierra para usos urbanos es un fenómeno que requiere especial atención. El mismo ODS se propone como meta mejorar los barrios marginales y asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios adecuados, seguros y asequibles, lo que es retomado por la Nueva Agenda Urbana (NAU) al promover que el crecimiento de las ciudades se realice de forma sostenible, favoreciendo la inclusión social y la disminución de las desigualdades.

Por otra parte, el Plan Nacional Ambiental se propone como meta para la urbanización costera que la gestión de las actividades humanas garantice la conservación de los ecosistemas, objetivo ratificado en la reciente aprobación de la Directriz para el Espacio Costero.

El análisis de esta constatación y el compromiso adquirido en la NAU, nos hace plantear las siguientes claves para la discusión:

¿Qué o cuáles procesos explican el constante crecimiento de nuestras ciudades?

¿Cómo podemos o debemos actuar desde la planificación para controlar la expansión de la ciudad en detrimento de los ecosistemas, recursos hídricos, hábitats naturales y diversidad biológica?

¿Es posible realizar una previsión de áreas de crecimiento en función de datos del déficit habitacional y escenarios demográficos?
¿A través de qué herramientas? ¿Qué otras actividades demandan suelo urbano consolidado?

¿Cómo podemos incentivar el uso del suelo urbano consolidado?

¿Cómo incorporar en el crecimiento y la consolidación de nuestras ciudades criterios de sostenibilidad en la construcción de la infraestructura, los servicios y equipamientos y la arquitectura?

¿Cómo lograr un acceso equitativo a los servicios y equipamientos y de esa forma construir una ciudad inclusiva, donde se tengan en cuenta los derechos de las mujeres, niños y personas con discapacidad y los grupos vulnerables?

¿Tienen los residuos urbanos una gestión equitativa para todos los habitantes de la ciudad? ¿Considera esa gestión la afectación al ambiente de la ciudad?

¿Pueden las herramientas económicas/financieras actuales incentivar la ocupación de suelo consolidado?

¿La disminución de las tasas/impuestos/otros en las zonas a densificar tendrán un efecto más positivo que la penalización vía estos instrumentos de la ocupación de otras zonas?

2. Movilidad y conectividad

El concepto de la movilidad sostenible persigue erradicar la cultura hegemónica del vehículo particular promoviendo el uso multimodal y racionalizando el uso de las distintas opciones modales en relación directa a la distancia de los desplazamientos a ser realizados. Un sistema de movilidad sostenible debe permitir el acceso a la ciudad y a la satisfacción de las necesidades básicas de los individuos de forma segura y equitativa; limitar las emisiones de gases y generación de ruidos, minimizar el consumo de energías no renovables y el uso del espacio; y a su vez, ser económicamente accesible, eficiente, y ofrecer alternativas en cuanto a los modos de viaje, colaborando con el desarrollo de la economía y la competitividad de cada ciudad.

El refuerzo del funcionamiento de las ciudades como sistemas de localidades podría favorecerse mediante la intervención en el transporte de pasajeros, un uso más sostenible de las infraestructuras y servicios y un acceso más igualitario a los mismos.

Estos dos conceptos interrelacionados nos proponen estas claves para la discusión:

¿Estamos desde la planificación urbana promoviendo el desarrollo de sistemas de movilidad accesibles y asequibles? ¿Se está promoviendo un sistema que asegure el acceso a oportunidades laborales, educativas, de salud, de entretenimiento y ocio?

¿Se está promoviendo a través de la planificación un uso democrático y eficiente del espacio público?

¿Qué o cuáles políticas permiten la promoción del uso del transporte público y los modos activos (caminata, bicicleta) sobre el privado?

¿Ofrece el sistema de movilidad alternativas e integralidad de forma tal de promover y facilitar la multimodalidad?

¿Cómo está integrada la movilidad a la planificación? ¿Se tiene en cuenta las pautas del transporte pendular y los componentes sociales, culturales y comportamentales?

¿Se está favoreciendo con políticas públicas el funcionamiento de los sistemas de ciudades?

¿Cómo puede contribuir el ordenamiento territorial a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, a la disminución de la siniestralidad, y a la mejora de la salud pública ?

Desde una perspectiva del Ordenamiento Territorial. ¿Se podrá favorecer, mediante la utilización de instrumentos económico/ financiero la instalación de servicios públicos o privados (de carga, estacionamientos) que permitan una utilización fluida de los medios sostenibles de movilidad urbana colectiva e individual?

3. Infraestructura verde y espacio público

Los espacios verdes introducen la vegetación dentro de la trama urbana, lo cual mejora un alto número de funciones ambientales, tales como la disminución de la temperatura, captura de carbono, control de inundaciones, control acústico, calidad del aire y otros, algunas vinculadas a la salud de las personas, y algunas relacionadas a la adaptación a los efectos del cambio climático y la variabilidad climática.

En ese sentido la Infraestructura verde puede ser definida como una red de espacios verdes, naturales o seminaturales, en suelo público o privado, que conservan las funciones de los ecosistemas y protegiendo la biodiversidad, además de proveer beneficios para la salud de la población. Su objetivo es brindar bienes y servicios ecosistémicos, como agua o aire limpio.

La construcción de un sistema de espacios públicos, en cantidad y calidad, es clave para la conformación de ciudades inclusivas. El espacio público (zonas verdes cualificadas y equipamientos recreativos y/o deportivos) es el elemento estructural de un modelo de ciudad sostenible, ya que es el espacio de convivencia ciudadana y conforma el eje principal de la vida social.

Estos temas nos plantean las siguientes claves para la discusión:

¿Han contribuido los instrumentos de OT a:

- mejorar la conectividad del sistema?

- alejar las obras de infraestructura de las zonas naturales especialmente sensibles, dirigiéndolas hacia zonas donde puedan contribuir además a la recuperación o creación de nuevos elementos de infraestructura verde?
- identificar zonas donde se da prioridad a los usos compatibles del suelo que refuerzan los ecosistemas?

¿Su desarrollo ha sido tomado en cuenta en acciones para la adaptación a los efectos del cambio climático (absorción de agua de lluvia, moderación de las olas de calor)?

¿La cantidad y el diseño de los espacios públicos existentes, en complementariedad con las redes de infraestructura verde, promueven una convivencia inclusiva?

¿Qué sistemas innovadores de gestión de los espacios públicos pueden idearse para potenciar su utilización como espacio de convivencia ciudadana?

¿Pueden los instrumentos económicos/financieros disponibles en la actualidad potenciar la realización de infraestructura verde de uso público en los emprendimientos privados?

4. Vulnerabilidad urbana

Los desastres naturales en el contexto del cambio climático y los eventos climáticos extremos implican la necesidad de desarrollar una cada vez mayor capacidad adaptativa, tanto de las infraestructuras urbanas como de la población vulnerable.

También existen riesgos antrópicos para las poblaciones vulnerables, que tienen que ver con la necesidad de remediar sitios contaminados o mejorar la calidad del aire cuando eso es necesario.

En el marco del ODS 11, Uruguay se ha propuesto como meta (11.5), de aquí a 2030, reducir significativamente el número de afectados por los desastres, incluidos los relacionados con el agua, y de personas afectadas por ellos, y reducir considerablemente las pérdidas económicas directas provocadas por los desastres en comparación con el producto interno bruto mundial, haciendo especial hincapié en la protección de los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad.

Se está avanzando en este sentido, entre otras medidas, integrando mapas de riesgo de inundación a los instrumentos de planificación territorial.

Estos compromisos y necesidades orientan las siguientes claves para la discusión:

¿Cuál es el nivel de adaptación de las infraestructuras urbanas a los diversos riesgos?

¿Cuál es la inversión necesaria para adaptar las infraestructuras en riesgo? ¿Puede el sector privado co-financiar esta inversión?

¿Cómo integrar en las políticas de vivienda las consideraciones de riesgo ambiental (riesgos naturales, sitios contaminados, emisiones de gases o material particulado) para las poblaciones vulnerables?

¿Cómo se está abordando la capacidad adaptativa de la población vulnerable ante eventos extremos?

¿Cómo se aborda desde los instrumentos de planificación urbana la reducción de la vulnerabilidad frente a las diferentes amenazas climáticas?

¿Cómo se puede abordar desde los IOTs el tema de los sitios contaminados?

¿Cuáles son los costos asociados a la recuperación del suelo con pasivos ambientales? ¿Es eficiente desde el punto de vista de la sostenibilidad urbana restituir esos suelos al uso público?

5. Participación y gobernanza

La participación ciudadana es una forma de integrar a diferentes sectores sociales en el desarrollo de políticas públicas. Se promueve el desarrollo de procesos que susciten el empoderamiento de los diversos actores - públicos, privados y comunitarios- y que estos asuman responsabilidades compartidas para la transformación y el desarrollo de la ciudad.

La participación ciudadana debería ser utilizada más como una herramienta para impulsar el desarrollo, que como un mero proceso "obligado" dentro del desarrollo de los instrumentos de Ordenamiento Territorial. Debería verse como un amplio espacio de deliberación y de decisiones ciudadanas que aseguren la incorporación en la planificación urbana de los temas de sostenibilidad.

Estos temas nos plantean las siguientes claves para la discusión:

¿Se realiza una participación temprana y sostenida de los actores con capacidad de decisión e involucrados en los procesos de planificación y gestión territorial ?

¿Cómo podemos profundizar la participación ciudadana en los procesos de ordenamiento territorial?

¿Considera que el presupuesto asignado a los espacios existentes con representación y poder de decisión (municipio, gobierno departamental, gobierno nacional, asociaciones civiles, etc) para la ejecución de acciones ayuda a afianzar la participación ciudadana?

¿Cómo pueden contribuir a la gobernanza en temas de ordenamiento territorial y sostenibilidad, las organizaciones multiinstitucionales como las COAOTs departamentales?

¿Estas comisiones con independencia presupuestaria pueden mejorar la vida de los ciudadanos a través de un proceso de gobernanza diferente?.

¿Es posible apoyarnos en los ciudadanos para realizar el seguimiento y monitoreo de los objetivos e indicadores definidos por los planes?

¿Cómo podemos formar capacidades en los ciudadanos para llevar adelante esta función?

OBJETIVOS TRABAJO 2019

El Mvotma, ha iniciado la construcción de este proceso en forma participativa, convocando a participar a los gobiernos departamentales, los Ministerios, entes autónomos, OPP y la UdelaR.

En el 2018 revisamos cómo se maneja esta temática en los instrumentos de Ordenamiento Territorial vigentes, buscando abrir el debate sobre nuevas formas de planificación y gestión que deberían ser diseñadas y/o implementadas para avanzar hacia los objetivos de sostenibilidad urbana deseados y los cambios necesarios para alcanzarlos.

Este proceso ha sido fortalecido, a su vez, desde el NAP Ciudades desarrollándose en conjunto un grupo de actividades de capacitación en estas temáticas, participando de estos encuentros el equipo de planificación del Mvotma y a los referentes de las Intendencias Departamentales.

Las actividades realizadas desde noviembre de 2018 nos han permitido esbozar las bases para el trabajo presentadas en este documento y generar nuevas plataformas digitales para el intercambio interinstitucional, en un horizonte temporal concreto para la elaboración de la Estrategia.

Así pues, una vez procesados estos primeros meses de discusión y elaboración conjunta de la Estrategia esperamos que los diferentes niveles de gobierno dispongan a fin de 2019:

- acuerdos que permitan lograr mejores resultados en la planificación y gestión sostenible de nuestras ciudades.
- datos públicos accesibles y de calidad para el monitoreo y ajuste permanente de la sostenibilidad en políticas, planes y proyectos urbanos.
- herramientas efectivas para estimular el uso sostenible del suelo urbano.
- instrumentos legales, recursos técnicos y económicos que le permitan gestionar adecuada y oportunamente el suelo.
- guías para la profundización de los conceptos de sostenibilidad urbana en los IOTDS.

Espacio de intercambio propuesto:

A partir del 1º de agosto se encontrará activo un espacio de intercambio al cual se podrá acceder en:

www.mvotma.gub.uy/encis



