



INFORME NACIONAL VOLUNTARIO - URUGUAY 2018





*INFORME NACIONAL VOLUNTARIO
URUGUAY 2018*



Presidencia de la República Oriental del Uruguay

Tabaré Vázquez

Presidente

Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)

Álvaro García

Director

Santiago Soto

Subdirector

Yenny Merlo

Coordinadora General

Dirección de Presupuestos, Control y Evaluación de la Gestión

Lucía Wainer

Directora

Dirección de Gestión y Evaluación (AGEV)

Janet López

Directora

Ana Laura García

Directora de la División de Gestión Estratégica y Presupuestal

Instituto Nacional de Estadística (INE)

Laura Nalbarte

Directora

Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI)

Juan Andrés Roballo

Prosecretario de la Presidencia de la República (presidente)

Andrea Vignolo

Directora Ejecutiva

Participaron en la elaboración del Informe Voluntario Nacional:

Equipos de trabajo:

Dirección de Gestión y Evaluación (AGEV-OPP)

Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI)

Instituto Nacional de Estadística (INE)

Dirección de Descentralización e Inversión Pública (DDIP-OPP)

Departamento de Comunicación e Imagen Institucional (OPP)

Secretaría de Derechos Humanos (SDH)

Sistema Nacional de Emergencias (SINAE)

Secretaría Nacional de Ambiente, Agua y Cambio Climático (SNAACC)

Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP): Dirección de Estadísticas Agropecuarias (DIEA), Oficina de Programación y Política Agropecuaria (OPYPA), Dirección General de Recursos Naturales (DGRN), Dirección General Forestal (DGF)

Ministerio de Vivienda, Ordenamiento territorial y Medio Ambiente (MVOTMA): Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT), Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA), Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA), Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI)

Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE): Dirección de Asuntos Multilaterales.

Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM): Unidad Ambiental y Dirección Nacional de Energía (DNE)

Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOP): Dirección Nacional de Planificación y Logística

Ministerio de Educación y Cultura (MEC): Comisión del Patrimonio Cultural de la Nación

Ministerio de Turismo (MINTUR): Área de Investigación y estadística

Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE)

Administración Nacional de Combustibles Alcohol y Portland (ANCAP)

Obras Sanitarias del Estado (OSE)

Intendencia de Montevideo (IM): Departamento de Desarrollo Ambiental

Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA)

Desarrollo de la Responsabilidad Social Empresaria (DERES)

Deloitte Uruguay

Consultores nacionales

Referentes del Sistema Estadístico Nacional (SEN) y contrapartes ministeriales de los ODS reportados en el informe.

Diseño: El Club

Fotos: Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Intendencia Departamental de Montevideo, Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Edición: Junio 2018

Nota: es preocupación de la institución el uso de un lenguaje que no discrimine entre hombres y mujeres. Sin embargo, con el fin de no dificultar la lectura y en aquellos casos donde no es posible incorporar el lenguaje inclusivo, se hace uso del masculino genérico clásico conviniendo que todas las menciones en dicho género representan a hombres y mujeres.

Agradecimientos:

A las autoridades de los ministerios y organismos vinculados a los ODS comprometidos en este informe: Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOP), Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Ministerio de Turismo (MINTUR), Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE), Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE), Administración Nacional de Combustibles Alcohol y Portland (ANCAP), Obras Sanitarias del Estado (OSE) e Intendencia de Montevideo (IM).

Se reconocen los aportes de la misión permanente de Uruguay ante las Naciones Unidas.

Asimismo, se agradece al sistema de Naciones Unidas. En particular, al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE: URUGUAY SUMA VALOR

Este es el segundo reporte país que presenta Uruguay sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible a nivel global, con los que estamos fuertemente comprometidos.

Un año más, nos presentamos de manera voluntaria porque entendemos que nuestro país puede continuar recorriendo este proceso en América Latina para alcanzar nuevas metas que se traduzcan en un mayor bienestar para su población.

La Agenda 2030 es una guía con una mirada integral hacia el desarrollo económico, social, ambiental, cultural y político.

El gobierno en su conjunto, trabajando en equipo a nivel de todos los ministerios y organismos, ha asumido la responsabilidad de guiar sus políticas públicas en torno al cumplimiento de los ODS con el objeto de avanzar en cada uno de ellos hacia el año 2030.

Sin embargo, no hay un solo objetivo de estos 17 que pueda ser encarado por el gobierno solamente; por esto, la discusión se procesa en múltiples espacios de intercambio. Concebimos el camino hacia los ODS con la participación activa de la ciudadanía, organizaciones sociales, el sector empresarial y productivo y los trabajadores, entre otros.

Para que los ODS sean una realidad en Uruguay necesitamos al sector privado, al mercado, a los empresarios y a los trabajadores, a todas las fuerzas de producción, porque los ODS no son una responsabilidad exclusiva del Estado, sino una responsabilidad país.

Contar con información que aporte al diseño de las políticas públicas es vital; la participación de la academia, de nuestros investigadores, nos brinda información certera y con rigor científico respecto al avance en el cumplimiento de los ODS.

El Parlamento toma cuenta de los ODS a través de la planificación del presupuesto nacional. Se han relacionado los objetivos estratégicos, las 18 áreas programáticas, con cada uno de los ODS.

El Uruguay viene recorriendo un camino hacia la transparencia; el Gobierno Abierto es una de las líneas de política de Estado relevantes. La OPP ha publicado un portal de transparencia financiera y presupuestaria donde estos aspectos están relacionados con los ODS.

La territorialización de los ODS ha sido una prioridad. Entendemos que en el territorio, en lo local, es donde se conjugan todas las visiones de desarrollo. Para esto estamos llevando adelante un trabajo en el segundo y el tercer nivel de gobierno (intendencias y municipios). En cada lugar se realiza una exposición pública sobre los ODS, talleres a nivel subnacional con el gabinete del gobierno local y talleres de diálogo consultivo con la sociedad civil, todo ello orientado a explicar y alinear las políticas con los ODS.

Porque el camino hacia el desarrollo sostenible tiene un protagonista: la ciudadanía. No podemos hacer nada, ni siquiera pensar en la enorme tarea que se nos viene por delante con los ODS, si no contamos con el compromiso ciudadano. Trabajar por los ODS es una invitación a que juntos como nación pensemos más en el futuro y en cómo las acciones de hoy repercuten sobre las futuras generaciones.

Cada uno de nosotros ya hace, colabora y participa en acciones que están presentes en los ODS; lo que es necesario es visualizarlo, explicar el aporte, la superación y el compromiso de cada uno. Es por esto que se está trabajando en la realización de una campaña publicitaria denominada URUGUAY SUMA VALOR, para generar el vínculo y el compromiso de todos y todas con los ODS.

Continuemos entonces trabajando juntos, cada uno desde el lugar que nos toca, para construir un país que pueda decir a las próximas generaciones que pensó en ellas y que les entrega una sociedad más justa, más solidaria, más próspera y más sostenible.

Uruguay suma valor.

Álvaro García
Coordinador de ODS
Dir. Oficina de Planeamiento y Presupuesto
Presidencia de la República Oriental del Uruguay

TABLA DE CONTENIDOS

Introducción	12
Metodología para la elaboración del reporte	14
Procesos Nacionales	19
ODS: Acciones en materia de Presupuesto, Difusión e Indicadores	21
ODS: Aporte de la Cooperación Internacional	27
ODS: Participación Ciudadana	31
ODS: Abordaje Territorial	38
ODS: Enfoque de Derechos Humanos	47
ODS: Sector Empresarial	52
ODS 6 – Agua limpia y saneamiento	68
ODS 7 – Energía asequible y no contaminante	96
ODS 11 – Ciudades y comunidades sostenibles	126
ODS 12 – Producción y consumos responsables	170
ODS 15 – Vida de ecosistemas terrestres	202
Conclusiones y desafíos	233

INTRODUCCIÓN

Uruguay, una vez más, reafirma su compromiso con la agenda de desarrollo sostenible. El país se embarca nuevamente en la realización del informe voluntario nacional, entendiendo que ha sido una experiencia positiva para el país, que ha permitido establecer la línea de base para varios indicadores, al tiempo que ha puesto en evidencia aspectos en los que es necesario continuar mejorando. Entre éstos, se destaca la generación de conocimiento y sistemas de información, entendiéndose que la disponibilidad de datos precisos y confiables sobre los diversos temas, es un punto de partida fundamental para la definición de políticas públicas adecuadas, que tiendan a satisfacer las necesidades de todos los habitantes.

El país reporta, a través del presente informe, su situación actual y sus principales desafíos vinculados a los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS) comprometidos ante las Naciones Unidas para el presente año: ODS 6. "Agua y saneamiento"; 7. "Energía asequible y no contaminante"; 11. "Ciudades y comunidades sostenibles"; 12. "Producción y consumo responsables" y 15. "Vida de ecosistemas terrestres", objetivos entre los que se constata alta interdependencia, tanto en las políticas públicas nacionales vinculadas a cada uno, como en los organismos responsables de llevarlas adelante, ya que todos contienen un fuerte componente ambiental, y es en esta perspectiva en la que el país ha comenzado a trabajar fuertemente en los últimos años.

El proceso de elaboración de este informe voluntario comenzó con un mapeo de actores públicos nacionales vinculados a cada una de las temáticas de los ODS a reportar y la realización de reuniones con todos los organismos públicos involucrados, propiciándose el intercambio entre ellos y la definición conjunta de un organismo referente en el tema que actuaría como responsable en la redacción del capítulo correspondiente. Los organismos que fueron identificados como referentes en cada uno de los ODS son el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente para los ODS 6, 12 y 15; el Ministerio de Industria, Energía y Minería para el ODS 7 y Oficina de Planeamiento y Presupuesto conjuntamente con el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente para el ODS 11.

El presente informe comienza con la descripción de la *metodología* utilizada donde se destaca que en la implementación de la agenda a nivel nacional se promovió el involucramiento directo de las instituciones públicas nacionales referentes en cada uno de los temas, que son quienes cuentan con los conocimientos específicos y tienen una estructura definida y en funcionamiento vinculada a la participación activa de actores del sector privado, la academia y la sociedad civil. Es así que, este informe resulta de una construcción colectiva entre diversos organismos nacionales.

Luego, se presenta una recopilación de los principales *procesos nacionales* vinculados a los ODS, identificándose los avances y desafíos en el vínculo de la planificación estratégica de gobierno y las metas de los ODS, así como en el costeo de los ODS y los avances en materia de comunicación a nivel nacional de la Agenda 2030 a través de la creación de un sitio web específico, materiales audiovisuales y una muestra fotográfica itinerante. A su vez, se da a conocer el seguimiento y disponibilidad de datos de los indicadores globales. Asimismo se presenta sintéticamente la situación del país respecto a la cooperación internacional, como herramienta fundamental para la puesta en práctica de ciertas políticas destinadas a cumplir las metas de los ODS. Seguidamente, se desarrollan tres temas de suma relevancia en la implementación de la agenda a nivel nacional: uno sobre la recopilación de los espacios de participación ciudadana existentes vinculados a las temáticas de los mencionados ODS; otro busca destacar los avances registrados en el país en la incorporación de la perspectiva de derechos humanos como elemento transversal; y finalmente, el último presenta los aportes que se han realizado desde el sector privado organizado a la Agenda 2030.

A continuación se desarrolla un *capítulo específico para cada uno de los ODS reportados* donde se detalla el marco normativo e institucional relevante, las principales políticas públicas, el estado de situación de las metas y los desafíos relacionados con cada uno.

Por último, se presentan las *principales conclusiones, aprendizajes y desafíos* que el país enfrenta en estas temáticas, entre las que se destacan lograr que toda la población acceda a saneamiento seguro así como mejorar la calidad de los vertidos en las cuencas prioritarias para mantener la buena calidad del agua ambiental que se ha logrado; satisfacer todas las necesidades energéticas a costos adecuados, procurándose la independencia energética mediante políticas sostenibles del punto de vista económico y medioambiental; extender la disponibilidad de energía eléctrica a toda la población, en particular a quienes viven en el medio rural, a través del programa "Uruguay todos con luz".

En lo que refiere a las políticas de vivienda y hábitat, se busca avanzar hacia territorios y ciudades más inclusivas, sostenibles y resilientes, con la inclusión de la dimensión ambiental en la planificación, tratando de revertir las consecuencias de las sociedades modernas, como la segregación espacial de los distintos estratos socio-económicos, la destrucción de ecosistemas y la privatización de los espacios públicos. Dado el proceso de fuerte crecimiento que ha tenido el país en los últimos años, esto implica grandes desafíos en el logro de producción sostenible, cuidando el medio ambiente y conservando los recursos que forman parte de los sistemas de producción de alimentos. Por último, está presente el objetivo de avanzar en la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad, en particular vinculado a los bosques nativos, humedales y pastizales, así como la lucha contra la degradación del suelo e implementar estrategias de conservación fuera de las áreas protegidas, lo que se presenta como un desafío a coordinar con el sector productivo.

Finalmente, se incorpora un anexo específico destinado a sistematizar la información estadística de los indicadores globales a nivel nacional, reportada por los referentes del Sistema Estadístico Nacional.

METODOLOGÍA PARA LA ELABORACIÓN DEL REPORTE

La elaboración del Reporte Voluntario supuso el involucramiento de distintos actores públicos, sociedad civil, sector privado, academia y organismos internacionales. Esto fue posible gracias al proceso de coordinación interinstitucional a cargo de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto a través de su Dirección de Gestión y Evaluación (AGEV) y junto a los aportes del Instituto Nacional de Estadística (INE) como rector del Sistema Estadístico Nacional y de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI). Al igual que el pasado año, se contó con el especial apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Se consideraron las directrices proporcionadas por Naciones Unidas sobre la estructura y contenido sugerido para el informe voluntario de los países.¹

En esta oportunidad, AGEV-OPP realizó un mapeo inicial de los actores directamente involucrados en cada uno de los ODS a reportar, recibiendo importantes aportes de AUCI. A partir de ello, se organizaron las primeras reuniones de sensibilización e intercambio con dichos actores, específicas para cada ODS, contando con la participación en todo momento de representantes de INE, AUCI y de los organismos competentes del Sistema de Naciones Unidas de Uruguay. En estas instancias se presentaron conceptualmente los principios de la Agenda 2030 en general y, dentro de ella, el ODS correspondiente con sus metas e indicadores. En las mencionadas reuniones, se buscó completar el mapeo de actores inicial con los aportes de los participantes, de forma de lograr la mayor convocatoria posible para el proceso de elaboración de cada capítulo, y la apropiación de la Agenda 2030 a nivel nacional. Asimismo, las reuniones propiciaron el intercambio, entre los asistentes, acerca de las metas y en grandes líneas, por donde pasan las políticas que se están llevando adelante en el país para cada tema, así como también la identificación de las fuentes de información para cada uno de los indicadores, brindando un pantallazo del nivel de disponibilidad en el país. En estas instancias, y con el acuerdo de todos los organismos involucrados, se definió de forma consensuada el organismo referente en las temáticas abordadas por cada ODS, que asume la responsabilidad de llevar adelante la coordinación de la redacción del capítulo, contando con los insumos del resto de los organismos que tienen competencia en la materia

Los organismos que se identificaron como referentes en cada uno de los ODS son:

ODS	Organismo responsable
 <p>6 AGUA LIMPIA Y SANEAMIENTO</p>	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente - Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA)
 <p>7 ENERGÍA ASEQUIBLE Y NO CONTAMINANTE</p>	Ministerio de Industria, Energía y Minería - Dirección Nacional de Energía (DNE)
 <p>11 CIUDADES Y COMUNIDADES SOSTENIBLES</p>	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente - Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT) y Presidencia de la República - Oficina de Planeamiento y Presupuesto - Dirección de Descentralización e Inversión Pública (DDIP)

¹ ONU (2018) Handbook for the preparation of Voluntary National Reviews.

	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente - Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA)
	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente - Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA)

Con respecto a la dinámica de trabajo empleada, desde AGEV-OPP se proporcionó el índice de los capítulos, que ya habían sido validados y discutidos en profundidad el año pasado, donde, en aras de mantener la uniformidad entre todos los capítulos de los ODS, se indican las distintas secciones que es necesario incluir, así como la extensión aproximada de cada una de ellas, que pudiera servir de guía para los organismos referentes acerca de los contenidos indispensables que se pretende reportar. Asimismo, se proporcionó para cada ODS, una propuesta de agrupación de sus metas en ejes temáticos, siguiendo la metodología adoptada en el Informe voluntario del año pasado. Sin embargo, en el presente informe, para la mayoría de los ODS reportados no se consideró conveniente estructurar el capítulo en función de los ejes temáticos mencionados, sino que se prefirió tratar la normativa y políticas públicas en su conjunto y los indicadores siguiendo el orden establecido en las metas. En este sentido, únicamente en el caso del ODS 11, dada la gran diversidad de temas que lo componen, se optó por estructurarlo de esta forma, siendo tres los ejes temáticos que lo componen:

ODS	Ejes temáticos	Metas asociadas
	Inclusión social y bienestar	11.1, 11.2, 11.4, 11.7 y 11.c
	Sostenibilidad ambiental y resiliencia al cambio climático	11.5, 11.6 y 11.b
	Gobernanza urbana	11.3 y 11.a

Recogiendo los aprendizajes que se adquirieron a partir de la elaboración del pasado informe nacional, este año, se realizó un esfuerzo de identificación de los ámbitos de participación activa ya existentes en el país para cada una de las temáticas planteadas en los ODS comprometidos.

Para lograr la incorporación de aportes y puntos de vista de todos los actores involucrados en cada tema, en esta oportunidad se optó por una modalidad de consulta e intercambio con agentes privados, de otros organismos públicos, de la academia y representantes de la sociedad civil, dentro de los ámbitos de participación ya existentes en cada temática. En el apartado “Procesos nacionales” se presenta una síntesis de algunos de estos ámbitos, que se identifican con mayor profundidad en los capítulos de cada uno de los ODS.

Con ánimo de apoyar a los organismos referentes en la elaboración de la información para cada ODS, AGEV designó duplas de trabajo del equipo de la División de Gestión Estratégica y Formulación Presupuestal, que actuaron como apoyo permanente para los organismos referentes, tanto en la coordinación interinstitucional con las organizaciones nacionales previamente definidas como competentes en la materia, como en las definiciones del contenido de cada capítulo y las sugerencias de mejora en la cuanto a la información a reportar.

En el marco del trabajo conjunto con el Sistema de las Naciones Unidas (SNU) en Uruguay, a través de la Oficina de la Coordinadora Residente (OCR), se identificaron las necesidades sectoriales de apoyo por parte de las diferentes agencias, fondos y programas del SNU en Uruguay.

En tal sentido se trabajó en la definición de apoyos para la recolección, sistematización y elaboración de insumos para la revisión de cada ODS (a través de consultorías o de apoyos puntuales por parte del equipo país); asegurando la integralidad y transversalidad, como muestra el siguiente cuadro:

Socio	Institución nacional	ODS	Aporte
ONU Medio Ambiente y FAO	MVOTMA - DINAGUA	6 "Agua y saneamiento"	Consultoría nacional Consultoría FAO en proyecto regional
ONU Medio Ambiente	MIEM - DNE	7 "Energía asequible y no contaminante"	Aportes del equipo país
PNUD - FAO	MVOTMA - DINAMA MGAP - OPYPA	12 "Producción y consumo responsable"	Aportes del equipo país
PNUD - ONU Medio Ambiente	MVOTMA - DINAMA MGAP - OPYPA	15 "Vida De Ecosistemas Terrestres"	Consultoría nacional
PNUD	OPP MVOTMA - DINOT	11 "Ciudades y comunidades sostenibles"	Aportes del equipo país

Por su parte, el INE, como organismo rector del Sistema Estadístico Nacional y en consulta con las instituciones involucradas en los ODS reportados, reunió la información que permite visualizar el estado de situación del país respecto a los indicadores globales de cada meta y objetivo, que se incluyen en el anexo estadístico, adjunto a este informe. Asimismo, éste contiene los indicadores suplementarios y complementarios que el país entiende pertinente presentar.

Este informe voluntario en particular, y la implementación nacional de la Agenda 2030 en general, se nutre además de una serie de intercambios con otros países que han tenido como objetivo compartir las distintas experiencias a nivel global. En estas instancias Uruguay ha compartido su experiencia y ha tomado nota de los recorridos y aprendizajes de otros casos. Algunos ejemplos de estas instancias se señalan en el apartado "Aporte de la cooperación internacional a la Agenda 2030" dentro del capítulo "Procesos Nacionales".





PROCESOS NACIONALES



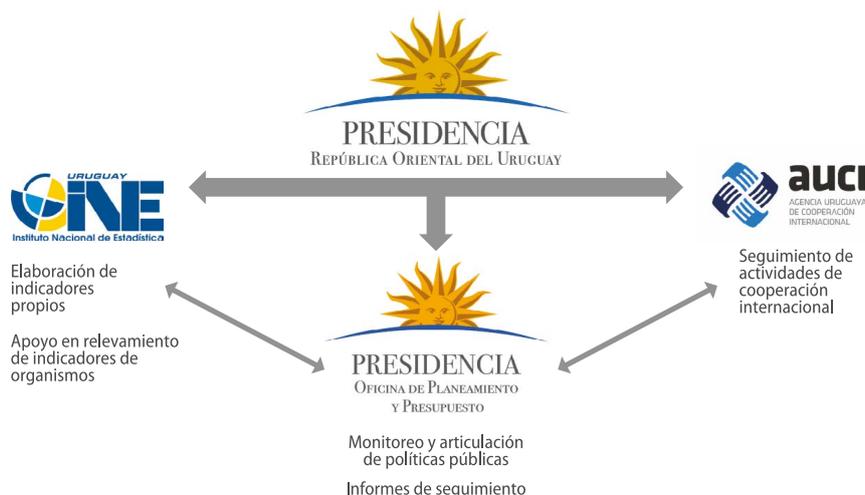
URUGUAY
SUMAVAVOR

INTRODUCCIÓN

La incorporación de la Agenda 2030 ha requerido de un importante esfuerzo de comunicación, revisión y definición de metas nacionales, de la instauración de procesos periódicos de reporte y de la coordinación entre diversos actores y sectores.

En este sentido, al igual que en la pasada edición del informe voluntario, cabe destacar el esquema institucional de conducción, adoptado desde el inicio, que ha facilitado la integración y sustentabilidad de la Agenda 2030, en la medida que dicho esquema se erige sobre organismos y plataformas ya existentes¹. En ese marco, la OPP, a través de la Dirección de Gestión y Evaluación del Estado (AGEV), es responsable del monitoreo y articulación de las acciones asociadas a los ODS, la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) está a cargo de los asuntos que se relacionan con la cooperación internacional y el Instituto Nacional de Estadística (INE) de la elaboración y relevamiento de indicadores. A diferencia de otros países en Uruguay no se ha creado una nueva institucionalidad para el seguimiento de la Agenda 2030. Las tres instituciones mencionadas tienen una trayectoria previa y mandatos transversales, lo que asegura una coordinación fructífera que ha sido respaldada por las autoridades del Poder Ejecutivo en el marco del Consejo de Ministros.

Esquema 1. Esquema institucional de seguimiento de los ODS



El presente capítulo realiza un repaso por los principales hitos y avances relacionados con la incorporación de los ODS en las políticas públicas en Uruguay. Es así que, en los siguientes apartados se desarrollarán los principales procesos nacionales vinculados a los ODS.

En el primer apartado se mencionan los diversos esfuerzos realizados por el gobierno para promover la integración de los ODS en la agenda pública nacional, así como su comunicación y seguimiento. Se abordan temáticas como: presupuesto, planificación estratégica y costeo de los ODS; algunas acciones de comunicación, como la web de ODS (www.ods.gub.uy) y la muestra itinerante sobre los principales resultados presentados en el Informe Voluntarios 2017; el monitoreo de las metas e indicadores de los ODS, presentando el estado de situación de cada ODS en lo que refiere al nivel de disponibilidad de datos para el cálculo de los indicadores y si se calculan indicadores nacionales suplementarios y complementarios; y por último se presentan los aportes que desde la cooperación internacional se han promovido para la Agenda 2030.

¹ La resolución presidencial 988/16 encomendó a un grupo de organismos públicos el seguimiento de la Agenda 2030.

La participación de la sociedad civil ha sido y seguirá siendo fundamental para la elaboración, ejecución, seguimiento y sostenibilidad de las políticas públicas. Si bien, en el marco del presente Informe Voluntario se hace mención a cómo y de qué manera interviene, en el segundo apartado se presenta una breve síntesis de su participación en los ODS y temáticas que integran este informe. Se mencionan, por ejemplo, los resultados del proceso “*Diálogo Social: Uruguay al futuro*” y los diversos espacios de participación específicos para cada temática de ODS, como ser: las Juntas Regionales Asesoras de Riego, los presupuestos participativos, el Programa Uruguay Más Cerca, el Programa Uruguay Integra, los Espacios para la convivencia y las Mesas de Desarrollo Rural.

En el tercer apartado se trata la temática ODS y territorio. Refiere al abordaje territorial de los ODS en el Uruguay a través del proceso denominado “localización de los ODS”, que tiene en cuenta los contextos subnacionales en el logro de la Agenda 2030.

El cuarto apartado vincula la temática de ODS y los derechos humanos, analizando la Agenda 2030 desde el enfoque de derechos humanos, tal que permite dotarla de un mayor sentido y proyección, analizándola con un marco teórico y metodológico que facilita su operacionalización y su articulación con otros procesos.

Por último, teniendo presente el valor que la actividad empresarial posee respecto al consumo, producción, medioambiente, mercado, entre otros aspectos del crecimiento y desarrollo económico, surge la relevancia de llevar la temática de los ODS al sector empresarial. Así, se presentan, por un lado, distintas iniciativas provenientes tanto del Gobierno como del sector empresarial, que buscaron integrar la temática de ODS a las agendas y objetivos empresariales, y por otro lado, se presentan dos estudios que informan de qué forma las empresas, tanto públicas como privadas, están abordando la temática de los ODS.

“Para nosotros, es fundamental incorporar lo que la gente ya hace a nivel de la familia, de la empresa, del cuidado del medioambiente, la tolerancia, el respeto a los derechos humanos, lo que hace todos los días vincularlo a esa visión más general, a esa visión de que el mundo está yendo hacia un desarrollo más equilibrado en lo económico, en lo social. En realidad debemos apuntar hacia eso y debemos, desde lo público y desde lo privado, fortalecer y marcar aquellas cosas que van en ese sentido”.

Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Cr. Álvaro García

ODS: ACCIONES EN MATERIA DE PRESUPUESTO, DIFUSIÓN E INDICADORES

PRESUPUESTO POR RESULTADOS, PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y COSTEO DE LOS ODS

Un hito relevante para la incorporación de los ODS en los procesos del Estado Uruguayo ha sido su incorporación en ciclo presupuestal, en los mecanismos de planificación, de monitoreo y de evaluación de resultados del presupuesto nacional. Desde el año 2010 el presupuesto Nacional se comenzó a organizar en base a Áreas Programáticas (AP); éstas permiten hacer un mejor seguimiento del gasto público al asociarlo a una lógica de gestión por resultados. Para la Rendición de Cuentas Ejercicio 2015, que fuera presentada ante Poder Legislativo en junio 2016, la OPP realizó un primer esfuerzo de identificación de los Objetivos y Metas de los ODS en las AP del Presupuesto Nacional; al día de hoy se han ajustado dichos vínculos, tal como muestra la Cuadro 1.

Cuadro 1. Áreas programáticas del presupuesto nacional y ODS asociados.

	1 PAZ Y JUSTICIA	2 ENERGÍA LIMPIA	3 SAÚDE BONA	4 CALIDAD DE VIDA	5 EQUIDAD DE GÉNERO	6 AGUA LIMPIA Y SANEAMIENTO	7 ENERGÍA LIMPIA Y ACCESIBLE	8 TRABAJO DECENTE Y ECONOMÍA CRECIENTE	9 INDUSTRIA, INNOVACIÓN E INFRAESTRUCTURA	10 REDUCCIÓN DE LAS DESIGNADES	11 INDUSTRIAS Y ESTRUCTURAS PRODUCTIVAS	12 CONSUMO RESPONSABLE	13 ACCIÓN CLIMÁTICA	14 VIDA ACUÁTICA	15 VIDA TERRESTRE	16 PAZ, JUSTICIA Y FUERTE INSTITUCIÓN	17 CIUDADES Y COMUNIDADES SOSTENIBLES	
1. Administración de Justicia																		
2. Asuntos Legislativos	●				●					●								●
3. Ciencia, Tecnología e Innovación								●										●
4. Control y Transparencia																		●
5. Cultura y Deporte				●							●							
6. Defensa Nacional																		
7. Desarrollo Productivo		●						●	●			●		●	●			●
8. Educación				●														
9. Infraestructura, Transporte y Comunicaciones								●			●							
10. Medio Ambiente y Recursos Naturales						●		●			●	●	●	●	●			
11. Protección y Seguridad Social	●	●			●			●		●								
12. Registros e Información Oficial																	●	●
13. Salud			●		●													
14. Seguridad Pública			●		●													●
15. Servicios Públicos Generales								●		●								●
16. Trabajo y Empleo								●										
17. Vivienda						●					●							
18. Energía							●											

Este esfuerzo de vinculación entre AP y ODS representa un pilar fundamental de cara a la incorporación de los ODS en los mecanismos institucionales del sector público uruguayo, en tanto permitirá estimar el gasto asociado a cada ODS y sus metas, así como integrar esta mirada a la planificación estratégica de los Ministerios y Organismos, y así medir tanto los resultados de las políticas públicas, como los avances en la Agenda 2030.

Por otro lado, en esta línea y como parte de los compromisos del Plan de Gobierno Abierto, OPP lanzó el Portal de Transparencia Presupuestaria², que ofrece información reutilizable acerca de los presupuestos y resultados obtenidos por los organismos del presupuesto nacional, empresas públicas y personas públicas no estatales, e informa acerca de cómo los distintos organismos públicos planifican y asignan recursos para contribuir al logro de los ODS.

2 Se accede al Portal a través del siguiente link: <https://transparenciapresupuestaria.opp.gub.uy/>

Por último, a principios de este año OPP se ha embarcado en el desafío de costear los ODS. Es decir, se está trabajando para poder reflejar, con una cifra global, un aproximado de la “inversión” (pública) que el país adjudica para alcanzar cada uno de los ODS. Se realizó una experiencia piloto de estimación de los recursos públicos invertidos en los ODS 6 – “Agua y Saneamiento” y 7 – “Energía asequible y no contaminante”. La metodología para dicha experiencia consistió, en primer lugar, en identificar todos los organismos públicos que contribuyen al logro de cada ODS, para luego distinguir:

- Objetivos definidos en la Planificación Estratégica del Gobierno vinculados al tema.
- Programas presupuestales vinculados al tema.
- Proyectos de funcionamiento e inversión que den cuenta de las acciones concretas que aportan al objetivo.
- Cantidad de recursos financieros que se están destinando a ellas (ejecución anual).
- Todas las fuentes de financiamiento utilizadas.
- Evaluaciones realizadas en esos programas/proyectos (si las hay), tal que aporten información acerca de cuán eficiente está siendo el uso de esos recursos.

Esta experiencia permitió identificar algunas dificultades en el costeo de los ODS. Por ejemplo, en varios organismos no es posible separar los recursos que se destinan a un ODS de los vinculados a otros temas. Este es el caso, por ejemplo, de la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA) cuyas funciones son regular, fiscalizar y asesorar en temas de energía, combustible y agua, por lo que, tiene participación directa tanto en el ODS 6 como en el 7. Por otra parte, la interdependencia entre los ODS genera complicaciones (en algunos organismos) para aislar recursos destinados a uno u otro ODS, en especial los vinculados a temas ambientales.

Otra experiencia nacional en el costeo de ODS a destacar es la que viene desarrollando el Ministerio de Salud Pública, conjuntamente con el Ministerio de Economía y Finanzas y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, en el desarrollo de las Cuentas Nacionales de Salud. Dichas cuentas consisten en un monitoreo sistemático, integral y consistente del flujo de recursos en el sistema de salud de un país. Constituyen una herramienta diseñada específicamente para suministrar información al proceso de las políticas de salud, incluyendo el diseño y la instrumentación de políticas, el diálogo político, y el monitoreo y la evaluación de las intervenciones de atención de la salud. Asimismo, ofrecen la posibilidad de comparar los gastos del sistema de salud de un país con los de otros.

En este sentido, Uruguay avanzó en la estimación del gasto en salud, y en consecuencia del ODS 3- “Salud y bienestar”³, a través de la aplicación de la metodología del Sistema de Cuentas de Salud 2011 (SHA 2011, por sus siglas en inglés), desarrollado por la OCDE, Eurostat y la Organización Mundial de la Salud (OMS).

El Ministerio de Salud Pública construye las Cuentas de Salud del país desde el año 2006, y en enero del presente, publicó un informe sobre las “Cuentas Nacionales de Salud 2011–2015”, que incluye un pormenorizado estudio sobre la composición del gasto en salud de Uruguay en ese período⁴.

Se espera contar, para finales del 2018, con una estimación de costos de los ODS mencionados, precando la inversión que efectúa el país en su conjunto incluyendo la inversión privada, avanzando en el análisis de la información de Cuentas Nacionales y apoyando las iniciativas de las Cuentas Satélites sectoriales, como por ejemplo, la de Salud.

3 El ODS 3 “Salud y Bienestar” fue presentado en el Informe Nacional 2017.

4 Al mismo se puede acceder en el siguiente link: <http://www.msp.gub.uy/publicacion/C3%B3n/informe-%E2%80%99Cuentas-de-salud-en-uruguay-2011-2015%E2%80%9D>

ACCIONES DE COMUNICACIÓN: SITIO WEB, MATERIAL AUDIOVISUAL Y MUESTRA ITINERANTE #URUGUAYSUMAVALOR

Con el fin de dar conocer los avances en relación a la Agenda 2030 y de sumar iniciativas que contribuyan al logro de los ODS, el gobierno uruguayo, a través de la OPP, lanzó el sitio web www.ods.gub.uy, materiales audiovisuales para campañas de difusión y la muestra #Uruguaysumavalor.

El sitio web ofrece espacios destinados a dar a conocer los ODS a la ciudadanía, ya sea a través de documentos oficiales de divulgación como de materiales didácticos para jóvenes. Asimismo, invita a organizaciones públicas, privadas y de la sociedad civil a presentar propuestas que contribuyan al logro de los diferentes ODS.

En materia audiovisual, se realizaron cortos referidos a los ODS reportados el pasado año que se difundieron a través de redes sociales y hoy se encuentran disponibles en el mencionado sitio web.

En tanto, la exposición “Uruguay Suma Valor”, que fue instalada entre el 7 de noviembre y el 1° de diciembre del 2017 en la Plaza Independencia de Montevideo, capital del país, retrata algunos proyectos que aportaron al cumplimiento de los 7 ODS reportados por Uruguay en el informe voluntario de país presentado el año pasado ante la Asamblea General de ONU.

En el 2018 la muestra recorrerá todo el país, junto a los Consejos de Ministros Abierto, exponiendo los Objetivos de Desarrollo Sostenible a nivel territorial con el objetivo de promover el intercambio, profundizar en el análisis y avanzar en el diseño e implementación de políticas y acciones para el Desarrollo Económico Local (DEL).

INDICADORES DE LAS METAS ODS: SEGUIMIENTO Y ANÁLISIS DE DISPONIBILIDAD DE DATOS PARA SU CONSTRUCCIÓN

En el seno del Sistema Estadístico Nacional (SEN)⁵, espacio en el que el INE juega un rol rector, funciona un grupo de trabajo referido exclusivamente a los indicadores de los ODS. Los avances del grupo han permitido mantener actualizado el estado de situación de datos e indicadores vinculados a las distintas metas de los ODS y, por lo tanto, informar su progreso; así como, completar información requerida por la División estadística de las Naciones Unidas (UNSTAT) para la disponibilidad de datos.

Como resultado, se presenta un cuadro con el estado de situación de los 17 ODS, el cual resume la cantidad de indicadores por nivel de disponibilidad de los datos⁶ en Uruguay.

5 Este grupo integra a referentes de los organismos públicos involucrados en los ODS. Tiene como objetivo resolver aspectos metodológicos y definir las responsabilidades en términos de generación de datos e indicadores vinculados a las distintas metas

6 Nivel de disponibilidad del dato en Uruguay: *Nivel 1* corresponde a indicadores conceptualmente claros, metodología establecida y estándares disponibles y datos regularmente producidos por fuentes oficiales del país; *Nivel 2* corresponde a indicadores conceptualmente claros, metodología establecida y estándares disponibles, pero: a) los datos no son producidos regularmente (provengan de registros administrativos, encuestas u otras fuentes de información) y/o b) los datos son producidos por un organismo internacional en base a datos provistos por Uruguay pero el indicador no es generado por las fuentes oficiales del país y/o c) se cuenta con datos de fuentes oficiales pero parcialmente, no con todas las dimensiones requeridas; *Nivel 3* corresponde a indicadores para los que no hay metodología y estándares establecidos o la metodología / estándares están siendo desarrollados / probados en el país o es generado por fuentes no oficiales y los datos o metodologías no cuenta con validación oficial del país

Cuadro 2. Cantidad de indicadores según nivel de disponibilidad de los datos en Uruguay, por ODS. Año 2018

	TOTAL	NIVEL 1	NIVEL 2	NIVEL 3
TOTAL	243	123	65	55
ODS 1	14	6	5	3
ODS 2	13	2	9	2
ODS 3	27	17	3	7
ODS 4	11	8	1	2
ODS 5	14	7	6	1
ODS 6	11	6	4	1
ODS 7	6	4	0	2
ODS 8	17	11	4	2
ODS 9	12	9	0	3
ODS 10	11	5	4	2
ODS 11	15	5	7	3
ODS 12	13	4	1	8
ODS 13	8	5	2	1
ODS 14	10	0	0	10
ODS 15	14	9	4	1
ODS 16	23	14	4	5
ODS 17	25	13	8	4

Fuente: INE.

Nota: en el caso del ODS 14, de los 10 indicadores globales definidos sólo dos son de nivel 1 a nivel mundial.

A continuación, se muestra gráficamente el porcentaje de indicadores por nivel de disponibilidad para cada uno de los ODS.

Gráfico 1. Porcentaje de Indicadores según Nivel de disponibilidad de datos en Uruguay, por ODS. Año 2018



Fuente: INE.

Nota: en el caso del ODS 14, de los 10 indicadores globales definidos sólo dos son de nivel uno a nivel mundial.

Para aquellos indicadores que no son conceptualmente claros, o no cuentan con metodología establecida y estándares disponibles y datos regularmente producidos por fuentes oficiales del país (niveles 2 y 3), se propusieron, para una mejor medición del avance en la consecución de las metas y objetivos, indicadores suplementarios y complementarios. En los cuadros siguientes se puede observar la cantidad de indicadores suplementarios y complementarios definidos para cada uno de los ODS presentados, por un lado, en el Informe Voluntario del pasado año y, por otro, los presentados en el informe actual.

Cuadro 3. Estado de situación de los indicadores por ODS

Informe Nacional Voluntario 2017			
	SUPLEMENTARIO NIVEL 2	SUPLEMENTARIO NIVEL 3	COMPLEMENTARIOS
ODS 1	2	2	1
ODS 2	4	2	0
ODS 3	1	0	4
ODS 5	1	0	3
ODS 9	0	0	0
ODS 14	0	1	0
ODS 16	4	5	3

Informe Nacional Voluntario 2018			
	SUPLEMENTARIO NIVEL 2	SUPLEMENTARIO NIVEL 3	COMPLEMENTARIOS
ODS 6	2	0	1
ODS 7	0	0	7
ODS 11	2	2	6
ODS 12	0	6	0
ODS 15	4	1	4

Fuente: INE

Véase Anexo Estadístico donde se presenta esta información con mayor nivel de detalle.

ODS: APOORTE DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

A partir de 2018 Uruguay, junto con Chile y Seychelles, ya no es elegible para recibir ayuda oficial al desarrollo (AOD) por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE. La decisión del CAD se debe a que estos países superaron por tres años consecutivos el nivel de renta per cápita fijado arbitrariamente por el Banco Mundial para ser considerados países de renta alta.

El PIB per cápita, si bien es un indicador simple, no es una buena medida del desarrollo de los países ni de sus necesidades de cooperación, porque implícitamente equipara al desarrollo con el crecimiento económico. Esto no está en línea con el espíritu de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que integran las dimensiones social, económica y ambiental. Además, el desarrollo es un proceso y nada mágico sucede cuando se supera un umbral de renta arbitrario.

En este sentido, en la reunión de alto nivel del Centro de Desarrollo de la OCDE celebrada el 3 de octubre de 2017 se acuñó el concepto de *países en transición al desarrollo*. El término alude al pasaje de los países entre las diversas categorías (países menos adelantados, países de renta baja, renta media baja, renta media alta, renta alta). Este concepto contempla a países como Uruguay, que han superado el umbral de renta media y aún enfrentan algunos cuellos de botella para su desarrollo sostenible. Asimismo, ha permitido generar un espacio de diálogo que hasta el momento no se había dado. Además, nos permite avanzar en el estudio de las implicaciones de la graduación y en criterios alternativos al PIB per cápita acordes con la Agenda 2030 y los ODS.

Los países en transición no tenemos los mismos desafíos ni entre nosotros ni en todas las dimensiones. Esta realidad implica revisar los criterios de elegibilidad de la cooperación internacional y pensar en criterios de acuerdo a cada una de las dimensiones del desarrollo sostenible. Solo así podremos dar soporte a una Agenda realmente universal y multidimensional.

Uruguay ha tenido avances significativos en su desarrollo en los últimos años, pero al mismo tiempo persisten desafíos, como se refleja en este informe voluntario y el del año anterior, cuyo abordaje no requiere solo recursos económicos, sino capacidades técnicas e innovación en políticas públicas, donde la cooperación internacional continúa siendo necesaria para acompañar dicho proceso.

La cooperación internacional en países de desarrollo intermedio como Uruguay no solo es estratégica para fortalecer capacidades, sino también para ayudar a derramar los avances logrados en acciones de cooperación con otros países en desarrollo. La escala de Uruguay facilita la implementación de iniciativas piloto que luego pueden ser adaptadas para replicarse en otros países de desarrollo similar.

La cooperación, además, actúa como incentivo de cambio para, entre otras cosas, proteger bienes públicos globales (entre ellos el medio ambiente) y a apalancar recursos privados. Facilita a su vez la creación de alianzas entre los múltiples actores del desarrollo, en el espíritu que promueve la Agenda 2030.

Por todo eso es que Uruguay aboga por converger hacia un sistema de cooperación internacional sin exclusiones, “que no deje a nadie atrás”, que esté a la altura de los compromisos de la Agenda y que, aunque ponga el acento en aquellos países que tienen mayores desafíos y menor capacidad para movilizar recursos propios, posibilite esquemas de cooperación para todos los países en desarrollo de acuerdo con sus condiciones y necesidades.

Uno de los aspectos implicados en la consolidación de las alianzas para el desarrollo sostenible radica también en fortalecer el Sistema Nacional de Cooperación Internacional.

Finalmente, en el contexto actual de la cooperación internacional y de cara a la implementación de los ODS, la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) realizó durante 2017 un proceso de consulta multiactor previo a la elaboración de una hoja de ruta de la cooperación internacional de Uruguay al 2030.

INICIATIVAS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA APOYAR EL SEGUIMIENTO DE LOS ODS

En el marco del programa bilateral de cooperación Uruguay - Costa Rica se está ejecutando un proyecto de cooperación sur-sur en el que Costa Rica está compartiendo con Uruguay su política de seguimiento de los ODS, con el fin de fortalecer a la OPP en estos temas, dado el avance que ha tenido Costa Rica en este sentido. En el proyecto se aborda el diseño de la estrategia para lograr el involucramiento de agentes nacionales y la incorporación de los ODS en la planificación, la estrategia de seguimiento y evaluación de los ODS y la disponibilidad de información a los ciudadanos.

Por otro lado, en el Comité de Cooperación Sur-Sur de la CEPAL reunido en La Habana en mayo de 2018, Uruguay apoyó la creación de la red para fortalecer las capacidades nacionales con vistas a la implementación y el monitoreo de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe (Red ODS-ALYC). La red, coordinada por México, con la secretaría técnica de CEPAL, se propone trabajar en tres ejes:

- **Coordinación:** mecanismos de coordinación y estrategias nacionales para la implementación y el monitoreo de los ODS.
- **Indicadores:** generación de estadísticas y metodologías para calcular los indicadores de los ODS y monitorear el cumplimiento de la Agenda.
- **Cooperación:** cooperación alineada con la Agenda 2030, en particular sur-sur y triangular.

Por otra parte, por cuarto año consecutivo se está realizando la convocatoria Comprometidos, destinada a jóvenes de América Latina y el Caribe de entre 18 y 29 años para llevar a la acción ideas que puedan mejorar la realidad y aportar al avance de los ODS. En Latinoamérica la iniciativa es llevada adelante por Ashoka, Socialab y UNESCO. En Uruguay participan como organizadores locales la OPP y el PNUD, con el objetivo de implementar esta plataforma en el marco de la estrategia nacional de localización de los ODS.

LA COOPERACIÓN SUR-SUR Y TRIANGULAR DE URUGUAY EN 2016

Uruguay ha contribuido al desarrollo sostenible de la región, entre otras cosas, a través de la cooperación sur-sur y triangular, aportando así a una de las dimensiones que plantea el ODS 17⁷.

El país tiene hoy un rol dual en la cooperación internacional, dado que sigue recibiendo cooperación para fortalecer sus capacidades en temas específicos y ha comenzado a ser oferente de asistencia técnica a otros países. A través de la cooperación sur-sur y triangular, ha contribuido en el desarrollo de acciones y proyectos de cooperación con países de la región, en el intercambio de conocimiento, buenas prácticas y políticas públicas exitosas. Hoy tiene programas de cooperación sur-sur con casi todos los países de América Latina.

En 2016 se ejecutaron con Uruguay 57 iniciativas de cooperación sur-sur: 51 proyectos y 6 acciones (véase el cuadro 4). Con relación a 2014, aumentó notoriamente la proporción de proyectos en el total de iniciativas de cooperación sur-sur, especialmente entre aquellas de las que Uruguay es mayormente oferente, lo que indica que se ha fortalecido la planificación en esta modalidad.

7 Por más información véase el documento *Estado de situación de la cooperación internacional 2017*, Montevideo: AUCI, 2018, disponible en <http://www.auci.gub.uy/images/pdf/informe-2017.pdf>.

Cuadro 4. Cantidad de iniciativas de cooperación sur-sur activas en 2016 por rol principal de Uruguay según tipo

	Oferente	Receptor	Oferente y receptor	Total
Proyecto	15	14	22	51
Acción	4	1	1	6
Total	19	15	23	57

Fuente: AUCI, *Estado de situación de la cooperación internacional 2017*.

Como se puede ver en el cuadro 4, Uruguay tiene un rol dual también en la cooperación sur-sur, que realiza con otros países de la región. En casi la mitad de los proyectos es principalmente oferente, al igual que en 2014. Si bien el país ha tenido avances en su desarrollo, sigue necesitando aprender de otros países y socios para mejorar sus políticas.

Los países con los que Uruguay tuvo actividades de cooperación sur-sur en 2016 en las que su rol fue principalmente de oferente fueron Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Paraguay.

Con relación al sector principal de las iniciativas de cooperación sur-sur (cuadro 5), el sector *Salud*, al igual que en 2012 y 2014, sigue siendo el más dinámico. Como oferente, Uruguay se sigue destacando en *Salud*, *Gobernabilidad y Protección social*, *pobreza y cohesión social*, y en las iniciativas bidireccionales, en las que Uruguay es tanto oferente como receptor, en *Salud*, *Agropecuaria e Industria y pymes*.⁸

Cuadro 5. Cantidad de iniciativas de cooperación sur-sur activas en 2016 por rol principal de Uruguay según sector principal

	Oferente	Receptor	Oferente y receptor	Total
Salud	3	2	4	9
Agropecuaria	2	1	5	8
Gobernabilidad	5	1	1	7
Industria y pymes	0	2	4	6
Protección social, pobreza y cohesión social	3	1	1	5
Medio ambiente	0	1	3	4
Cultura y deporte	1	3	0	4
Educación	2	0	1	3
Vivienda y ordenamiento territorial	1	0	2	3
Ciencia, tecnología e innovación	1	1	0	2
Agua	0	2	0	2
Energía	0	1	0	1
Derechos humanos y acceso a la justicia	0	0	1	1
Género	0	0	1	1
Transporte y comunicaciones	1	0	0	1
Total	19	15	23	57

Fuente: AUCI, *Estado de situación de la cooperación internacional 2017*.

⁸ Se está trabajando en la incorporación de los ODS al Sistema Integrado de Cooperación Internacional, para poder analizar directamente la contribución de la cooperación a cada uno, más allá de lo sectorial.

La cooperación triangular, inicialmente generada mediante la asociación entre dos países en vías de desarrollo con el apoyo de un tercer país desarrollado u organismo multilateral, hoy tiene diversos arreglos. Lo característico, según el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, es que los actores que en ella participan se repartan el ejercicio de tres roles: primer oferente, segundo oferente y receptor. Aunque todos pueden realizar aportes técnicos y financieros, el primer oferente es el principal responsable del fortalecimiento de capacidades.

En 2016, según el informe de AUCI, estuvieron en ejecución 12 iniciativas de cooperación triangular con Uruguay, lo que implica un aumento muy significativo respecto a las cinco activas en 2014. El cuadro 6 confirma una vez más el rol dual de Uruguay en la cooperación, en cualquiera de las modalidades.

Cuadro 6. Cantidad de iniciativas de cooperación triangular activas en 2016 por rol principal de Uruguay según tipo

	Receptor	Primer oferente	Total
Proyecto	3	5	8
Acción	4	0	4
Total	7	5	12

Fuente: AUCI, Estado de situación de la cooperación internacional 2017.

En las cinco iniciativas en las que Uruguay fue oferente en esta modalidad de cooperación, contribuyó al fortalecimiento de capacidades en Paraguay, República Dominicana y otros países de la región, y uno de los proyectos en ejecución trabajará con Mozambique.

ODS: PARTICIPACIÓN CIUDADANA

INTRODUCCIÓN

La participación de la sociedad civil ha sido y seguirá siendo fundamental para la elaboración, la ejecución, el seguimiento y la sostenibilidad de las políticas públicas. Se presenta aquí una breve síntesis de su participación en los ODS y en las temáticas que integran este Informe Voluntario.

En Uruguay se viene trabajando fuertemente en la generación de ámbitos de participación en los que la ciudadanía y la sociedad civil organizada puedan incidir en el ciclo de la política pública. Uno de los hitos más recientes al respecto fue la realización por la Presidencia de la República del llamado **Diálogo Social**, que cumplió el cometido de ser un espacio de discusión e intercambio con la sociedad uruguaya orientado a generar insumos para producir una estrategia de desarrollo sostenible del país a mediano y largo plazo.

Este evento se dividió por mesas temáticas, con varios encuentros para cada una de ellas, en las que tanto las instituciones de gobierno como la sociedad civil presentaron y debatieron sus proyectos, planes y perspectivas. El contenido de dichas mesas abarcó todas las temáticas de ODS, así como otros temas de interés. Más adelante se tratará con mayor detalle este proceso de discusión, especialmente la relación entre las metas de los ODS que se presentan en esta oportunidad y las propuestas surgidas del Diálogo Social.

Se han realizado también otros eventos directamente enfocados a la temática de los ODS, con la intención de sensibilizar e informar, en los que se priorizaron los desafíos de desarrollo del territorio y se incorporó la visión de la sociedad civil y el sector privado.

Se realizó un primer acercamiento de los ODS en el territorio, con el involucramiento de la sociedad civil y actores locales, para posteriormente identificar el desafío prioritario para el desarrollo de la región considerada, bajo la consigna y los principios fundamentales de los ODS: integralidad de las dimensiones social, económica y ambiental, abordaje multinivel y foco en que nadie se quede atrás. Se mapearon los desafíos territoriales: identificando, priorizando y vinculándolos con los ODS.

Dado que las metas de los ODS que se reportan tienen una alta prevalencia de factores ambientales, los espacios en los que se trabaja en conjunto con la sociedad civil contribuyen a más de un ODS. El caso más concreto es el de la **Comisión Técnica Asesora de Medio Ambiente (COTAMA)**, un espacio asesor en el que participan representantes de todos los ministerios, de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), el Congreso de Intendentes, la Universidad de la República (UDELAR), cámaras empresariales y trabajadores, y diversos actores de ONGs ambientales del país. Fue creada por la Ley 16.112, de mayo de 1990, y reglamentada a través de los Decretos 261/993 y 303/994. Si bien su carácter es asesor, tiene por objetivo profundizar la coordinación interinstitucional y la participación de la sociedad civil en la elaboración de las políticas públicas en materia de ambiente y desarrollo sustentable. El Plenario de la COTAMA se reúne en sesión ordinaria dos veces al año, y sesiones extraordinarias pueden ser convocadas por su presidencia (Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente [MVTOMA]) o a solicitud de al menos seis miembros. En el último año la COTAMA creó dos grupos de trabajo, uno sobre residuos y otro sobre biodiversidad y servicios ecosistémicos. Esta Comisión trabaja en temas vinculados a cuatro de los ODS que se presentan en esta oportunidad: los ODS 6, 11, 12 y 15.

ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN ACTIVA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS VINCULADAS A LOS ODS COMPROMETIDOS



La **Ley de Política Nacional de Aguas** comprende a los usuarios y a la sociedad civil como actores fundamentales en cuanto a la planificación, la gestión y el control de los recursos hídricos, ambiente y territorio, consagrando el derecho a participar de manera efectiva y real en la formulación, la implementación y la evaluación de los planes y de las políticas que se establezcan, a fin de dar sustentabilidad a la gestión local de los recursos hídricos y administrar los potenciales conflictos por su uso.

El MVOTMA coordina tres espacios de participación tripartitos —gobierno, usuarios y sociedad civil— específicos para esta temática: la **Comisión Asesora de Aguas y Saneamiento (COASAS)**, los **Consejos Regionales de Recursos Hídricos (CRRH)** y las **Comisiones de Cuencas y Acuíferos (CCyA)**.

Además funcionan **Juntas Regionales Asesoras de Riego**, integradas por representantes estatales y usuarios, que asesoran al Poder Ejecutivo en la tramitación y la gestión de los aprovechamientos con fines de riego y colaboran en el control y la fiscalización de los usos.



El trabajo sobre las temáticas que implica este ODS comprende la participación ciudadana como un eje central para el desarrollo de las políticas, y así se entiende desde el marco jurídico de ordenamiento territorial, ya que la inclusión de la ciudadanía en la planificación y la gestión territorial asegura el cumplimiento y la sostenibilidad de las políticas. Solo en la medida en que una propuesta de ordenamiento territorial sea concebida como proyecto social, común e inclusivo, será defendida y sostenida en el tiempo.

Si bien la **Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS)** prevé una participación consultiva y no vinculante, en sus artículos 24 y 25 se establecen instancias de participación obligatoria.

Por otra parte, algunos gobiernos subnacionales han desarrollado mecanismos de participación ciudadana en la planificación urbana a través de los **presupuestos participativos**. Mediante ese mecanismo se asegura que los ciudadanos de Montevideo —la capital del país— puedan participar, proponer y decidir sobre el uso de una parte de los recursos departamentales para la ejecución de obras de su interés. A su vez, pueden colaborar en el seguimiento y el control social de la gestión de dichas obras. También existen experiencias similares a esta en el resto del país.

Se destaca el **Programa Uruguay Más Cerca**, que ha apoyado procesos de planificación para el desarrollo territorial con foco en el desarrollo económico local, involucrando al sector público y al privado, a organizaciones no gubernamentales y al sector académico.

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

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

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



En la búsqueda de producción sostenible, se han creado **comisiones de seguimiento de proyectos**, integradas por el MVOTMA, que, junto con otros organismos del Estado y actores de la comunidad local, tienen por objetivo dar seguimiento al desarrollo de distintos proyectos y actividades, en el marco del proceso de autorización ambiental previa (que deben tramitar algunas construcciones u otro tipo de obras, tanto públicas como privadas).



En el marco del **Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP)** se promueve la participación en la gestión y la dirección de las áreas protegidas a escala nacional (Comisión Nacional Asesora) y local (Comisiones Asesoras Específicas). La COTAMA tiene iniciativa y asesora al MVOTMA, y por su intermedio al Poder Ejecutivo, en todo lo relativo a la política de áreas naturales protegidas a nivel nacional, así como en la aplicación y el cumplimiento de la Ley 17.234.

Las **Mesas de Desarrollo Rural** constituyen un ámbito de diálogo entre las organizaciones sociales del medio rural, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) y otras instituciones públicas, esencial para la articulación público-privada con relación a las políticas de desarrollo rural. Entre sus cometidos, promueve un mayor involucramiento y participación de la sociedad agropecuaria en la instrumentación de las políticas del sector, detectando las demandas e inquietudes de los productores rurales del departamento y canalizando los proyectos de desarrollo. Asimismo, impulsa una mayor articulación y coordinación de los sectores público y privado representativos de las cadenas productivas agropecuarias, orientados hacia una mayor equidad, desarrollo local y preservación del medio ambiente. Actualmente funcionan 40 Mesas en todo el territorio nacional, y oscilan entre 370 y 480 la cantidad de organizaciones de la sociedad civil que participan (gremiales, grupos de productores, cooperativas, sociedades de fomento rural, ligas de trabajo, organizaciones comunitarias y sindicatos de trabajadores rurales).

Por otra parte, como ámbitos de participación no permanentes, se destacan las audiencias públicas y las puestas de manifiesto (o consulta pública). Ambos son instrumentos de participación, abiertos a toda la ciudadanía, utilizados para autorizar emprendimientos en el marco de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental (Decreto 349/005), incorporar áreas al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Decreto 52/005) y autorizar organismos genéticamente modificados (Decreto 353/008), o en el marco de los procesos de elaboración de planes de ordenamiento territorial y desarrollo sustentable (Ley 18.038 y Decreto 221/009). Las audiencias son de carácter presencial, mientras que las puestas de manifiesto son no presenciales. Estas últimas consisten en la publicación de documentos a través de sitios web y diarios de circulación nacional, con información relativa al objeto de la consulta y un plazo para la recepción de comentarios de la ciudadanía.

La sociedad civil organizada también lleva adelante acciones que contribuyen directamente a mejorar la situación vinculada a las temáticas ambientales. Las acciones más relevantes se han realizado a través del **Programa de Pequeñas Donaciones (PPD)**, ejecutado por la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) e implementado en el marco del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Instalado en Uruguay en noviembre de 2005, el PPD apoya actividades de organizaciones de la sociedad civil relativas a temáticas ambientales que contribuyan al desarrollo sustentable. Se desarrolla en estrecha colaboración con el MVOTMA, en particular con la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA), que forma parte del Comité Nacional de Coordinación del PPD. Asimismo, desde el 2010 también el Ministerio de Turismo (MINTUR) viene trabajando con el Programa en algunas regiones del país. Los proyectos apoyados en las diversas convocatorias realizadas se cristalizan en el vínculo con 500 organizaciones y la presentación de más de 400 propuestas.

PROPUESTAS EMANADAS DEL PROCESO DE DIÁLOGO SOCIAL Y SU CORRESPONDENCIA CON LAS METAS DE LOS ODS

Como se mencionaba y se expone en el documento *Diálogo social: Uruguay hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, elaborado por la OPP y el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el objetivo del Diálogo Social fue generar un encuentro amplio y participativo de la sociedad uruguaya para pensar el Uruguay del futuro. Dicho proceso se propuso generar insumos —en diversas áreas y temáticas— para contribuir a elaborar una estrategia de desarrollo del país, sostenible a mediano y largo plazo. El proceso de debate se organizó en tres grandes bloques temáticos: Desarrollo e inserción internacional, Protección social y Políticas transversales.

El referido documento recopila las propuestas emanadas del Diálogo Social con miras a la elaboración de políticas públicas que apunten al progreso, el cuidado del medio ambiente y a resolver los problemas de fondo que causan las inequidades aún existentes en Uruguay, clasificándolas por ODS. Dada la naturaleza transversal de los ODS, existieron algunas propuestas que fueron vinculadas a más de uno.

A continuación se presentan los cuadros que reflejan la correspondencia de las propuestas surgidas del Diálogo Social⁹ con las Metas de los ODS 6, 7, 11 y 12, por ser los de referencia para el actual informe:¹⁰

ODS 6: GARANTIZAR LA DISPONIBILIDAD DE AGUA Y SU GESTIÓN SOSTENIBLE Y EL SANEAMIENTO PARA TODOS

El ODS 6 fue abordado, principalmente, por la mesa temática 2, “Infraestructura, producción e innovación”

Síntesis de propuestas derivadas de la temática Saneamiento	Asociada a meta ODS n.º
<p>Mejorar las herramientas de gestión del agua y el saneamiento, con control de la efectividad de los sistemas de depuración, apuntando a la eficiencia en el uso del agua.</p> <p>1a. Población vulnerable sin acceso al agua y al saneamiento: Inclusión de representantes en las comisiones de cuencas. Desarrollo de sistemas de letrinas secas o con otras tecnologías. Sistemas de tratamiento modulares. Reubicación de viviendas en zonas no anegables y de mejor acceso a los servicios.</p> <p>2a. Población en general: Sistemas inteligentes para la gestión del agua (<i>Smart Water</i>).</p>	<p>6.2. De aquí a 2030, lograr el acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados y equitativos para todos y poner fin a la defecación al aire libre, prestando especial atención a las necesidades de las mujeres y las niñas y las personas en situaciones de vulnerabilidad.</p>

⁹ Para profundizar en las correspondencias con los demás ODS, se puede acceder al documento a través de <https://www.opp.gub.uy/es/noticias/informes-finales-del-dialogo-social-uruguay-hacia-el-futuro>.

¹⁰ Para el caso del ODS 15 no se presentaron propuestas específicas relativas a esta temática.

Síntesis de propuestas derivadas de la temática Recursos hídricos	Asociada a meta ODS n.º
<ul style="list-style-type: none"> • Monitoreo de la calidad de los recursos hídricos del país, mediante análisis de las aguas de las distintas fuentes (alerta temprana ante posibles escenarios de contaminación). • Utilización de los lodos acumulados en el proceso de purificación del agua por OSE en Aguas Corrientes para la fabricación de ladrillos ecológicos para la construcción de viviendas. Ese lodo se encuentra acumulado aguas abajo del embalse y no se realiza una adecuada disposición final. 	<p>6.3. De aquí a 2030, mejorar la calidad del agua reduciendo la contaminación, eliminando el vertimiento y minimizando la emisión de productos químicos y materiales peligrosos, reduciendo a la mitad el porcentaje de aguas residuales sin tratar y aumentando considerablemente el reciclado y la reutilización sin riesgos a nivel mundial.</p> <p>6.4. De aquí a 2030, aumentar considerablemente el uso eficiente de los recursos hídricos en todos los sectores y asegurar la sostenibilidad de la extracción y el abastecimiento de agua dulce para hacer frente a la escasez de agua y reducir considerablemente el número de personas que sufren falta de agua.</p>

ODS 7: GARANTIZAR EL ACCESO A UNA ENERGÍA ASEQUIBLE, SEGURA, SOSTENIBLE Y MODERNA PARA TODOS

El ODS 7 fue abordado, principalmente, por la mesa temática 2, “Infraestructura, producción e innovación”.

Síntesis de propuestas derivadas de la temática energética	Asociada a meta ODS n.º
<ul style="list-style-type: none"> • Promover la discusión de vías legales, institucionales y sociopolíticas para consagrar el derecho. • Introducir el transporte ferroviario a energía eléctrica como medio de desarrollo local. • El desafío señalado es enfrentar el proceso de transición energética que se producirá en el futuro próximo, con la energía eléctrica como plataforma principal de generación. • Horizonte 2050: Matriz de energía renovable. 	<p>7.1. De aquí a 2030, garantizar el acceso universal a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos.</p> <p>7.2. De aquí a 2030, aumentar considerablemente la proporción de energía renovable en el conjunto de fuentes energéticas.</p>

ODS 11: LOGRAR QUE LAS CIUDADES Y LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS SEAN INCLUSIVOS, SEGUROS, RESILIENTES Y SOSTENIBLES

El ODS 11 fue abordado por la mesa temática 7, “Descentralización y ciudades”

Síntesis de propuestas derivadas de la mesa temática 7	Asociada a meta ODS n.º
<ul style="list-style-type: none"> • Promover la descentralización con inclusión a partir del logro de los siguientes objetivos: accesibilidad masiva a las TIC, gobierno electrónico efectivo, acceso a la educación y la capacitación a distancia, agenda electrónica para la salud y todos los servicios públicos. • Repensar las políticas y los servicios públicos en el territorio, buscando la mejor forma de llevar desarrollo y calidad de vida a todos los habitantes del país. • Construir una propuesta legislativa que permita sustituir con un texto moderno la vieja y anacrónica Ley 9.515, de 1935, dado que los gobiernos departamentales continúan rigiéndose por un cúmulo caótico de normas constitucionales y legales aprobadas hace más de 80 años. • Promover el empoderamiento ciudadano y la apropiación por la sociedad civil de los logros alcanzados en materia de políticas sociales; generar el compromiso de mantenerlos y superarlos, fomentando la capacidad de reflexión y pensamiento crítico en la ciudadanía, a través de las siguientes acciones: i) creación de defensorías del vecino en todos los departamentos del país, ii) creación de concejos vecinales en todos los municipios del país, iii) creación de una foja de servicio de cada persona que ejerza un cargo público, que pondere en forma priorizada su accionar relativo a la promoción de la participación ciudadana. • Reformular el sistema de descentralización vigente, a efectos de superar las dificultades que en dicho entramado presentan las relaciones multinivel. • Generar desarrollo local a través de la interdependencia entre esferas del sistema social y político, incorporando innovación en la práctica y recursos tangibles (aquellos con que se cuenta para planificar y operar) e intangibles (la cultura del país y sus comunidades). 	<p>11.1. De aquí a 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales.</p> <p>11.3. De aquí a 2030, aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países.</p> <p>11.a. Apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales, fortaleciendo la planificación del desarrollo nacional y regional.</p>

ODS 12: GARANTIZAR MODALIDADES DE CONSUMO Y PRODUCCIÓN SOSTENIBLES

El ODS 12 fue abordado, principalmente, por la mesa temática 1, “Crecimiento económico sostenible”, y por la mesa temática 2, “Infraestructura, producción e innovación”, y de forma secundaria por la mesa temática 9, “Cambio climático y medio ambiente”.

Síntesis de propuestas derivadas de las mesas temáticas 1 y 2	Asociada a meta ODS n.º
<ul style="list-style-type: none"> • Generar condiciones socioeconómicas y político-institucionales para permitir el desarrollo local, con especial preocupación por construir espacios de participación ciudadana. • Generar líneas de crédito, espacios de investigación y desarrollo asociados a esta forma alternativa de producción y también la gestación de procesos asociativos para difundirla. • Promover espacios económicos integrados entre los centros poblados y las áreas circundantes —mercados locales— para promover la producción ecológica. • Promoción de la producción frutícola integrada. 	12.1. Aplicar el Marco Decenal de Programas sobre Modalidades de Consumo y Producción Sostenibles, con la participación de todos los países y bajo el liderazgo de los países desarrollados, teniendo en cuenta el grado de desarrollo y las capacidades de los países en desarrollo.
<ul style="list-style-type: none"> • Promoción de la producción frutícola integrada. • Hacia un Plan Nacional de Agroecología. • Visión estratégica social y tecnológica para la gestión sostenible de los recursos hídricos en Uruguay. • Utilización de las capacidades técnicas del arma de Ingenieros. • Desarrollo económico y social de Uruguay. 	12.2. De aquí a 2030, lograr la gestión sostenible y el uso eficiente de los recursos naturales.
<ul style="list-style-type: none"> • Hacia un Plan Nacional de Agroecología. • Desarrollo económico y social de Uruguay. 	12.3. De aquí a 2030, reducir a la mitad el desperdicio de alimentos per cápita mundial en la venta al por menor y a nivel de los consumidores, y reducir las pérdidas de alimentos en las cadenas de producción y suministro, incluidas las pérdidas posteriores a la cosecha.
<ul style="list-style-type: none"> • Promoción de la producción frutícola integrada. • Hacia un Plan Nacional de Agroecología. 	12.4. De aquí a 2020, lograr la gestión ecológicamente racional de los productos químicos y de todos los desechos a lo largo de su ciclo de vida, de conformidad con los marcos internacionales convenidos, y reducir significativamente su liberación a la atmósfera, el agua y el suelo a fin de minimizar sus efectos adversos en la salud humana y el medio ambiente.
<ul style="list-style-type: none"> • Utilización de las capacidades técnicas del arma de Ingenieros. • Impulsar el agregado de valor a residuos. • Nodos Ambientales Participativos. 	12.5 De aquí a 2030, reducir considerablemente la generación de desechos mediante actividades de prevención, reducción, reciclado y reutilización.
<ul style="list-style-type: none"> • Hacia un Plan Nacional de Agroecología. • Desarrollo económico y social de Uruguay. 	12.7. Promover prácticas de adquisición pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales.
<ul style="list-style-type: none"> • Promoción de la producción frutícola integrada. • Hacia un Plan Nacional de Agroecología. 	12.8. De aquí a 2030, asegurar que las personas de todo el mundo tengan la información y los conocimientos pertinentes para el desarrollo sostenible y los estilos de vida en armonía con la naturaleza.
<ul style="list-style-type: none"> • Tecnologías socioambientales y educación ambiental para el logro de la inclusión social y la promoción de un desarrollo humano sostenible. 	12.a. Ayudar a los países en desarrollo a fortalecer su capacidad científica y tecnológica para avanzar hacia modalidades de consumo y producción más sostenibles.

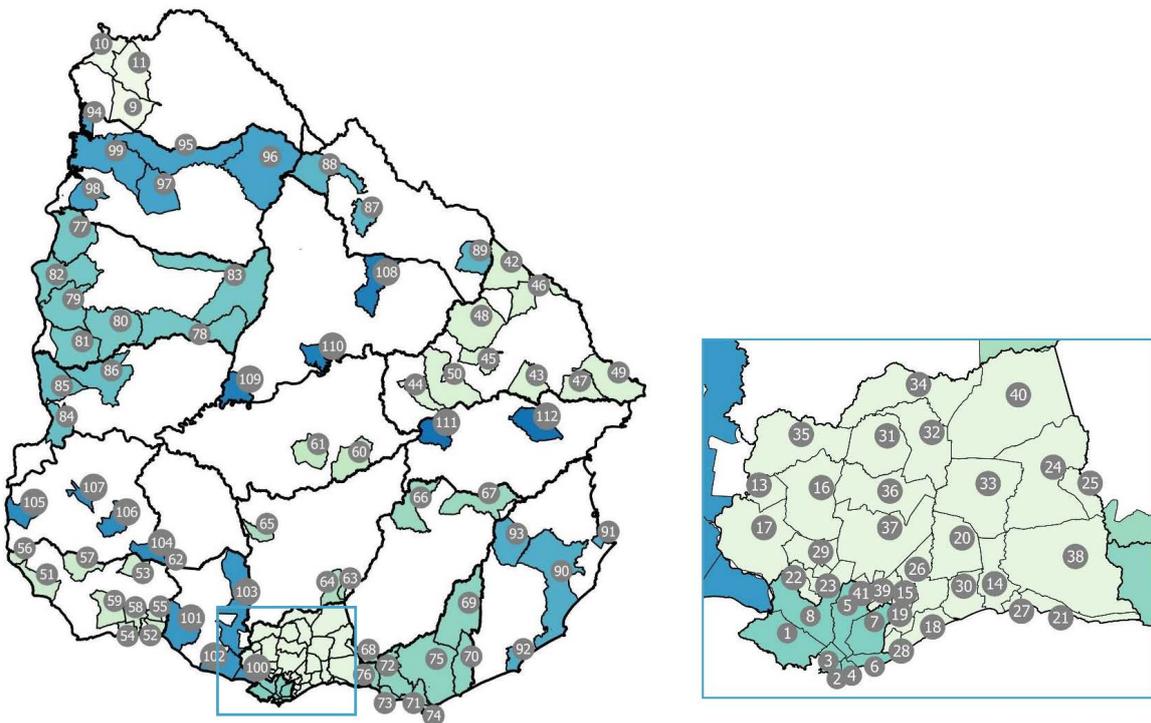
ODS: ABORDAJE TERRITORIAL

INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO

En Uruguay, según resolución presidencial de diciembre 2016, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) es el organismo encargado del monitoreo y la articulación de las políticas públicas y la elaboración de informes de seguimiento sobre la temática de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), junto con el Instituto Nacional de Estadística (INE) para la elaboración de indicadores y el apoyo al relevamiento de indicadores de los distintos organismos, y la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) para el seguimiento de las actividades de cooperación en el marco de los ODS.

Uno de los principales cometidos de la OPP es la planificación de los procesos de descentralización. En tal sentido, la Dirección de Descentralización e Inversión Pública (DDIP) de OPP tiene como rol trabajar con los 19 gobiernos departamentales y los 112 gobiernos municipales en el fomento de los procesos de desarrollo y descentralización a nivel local.

Mapa 1. Mapa de los municipios de Uruguay



1 Municipio A (MON)	29 Progreso (CAN)	57 Ombués de Lavalle (COL)	85 San Javier (RN)
2 Municipio B (MON)	30 Salinas (CAN)	58 Rosario (COL)	86 Young (RN)
3 Municipio C (MON)	31 San Antonio (CAN)	59 Tarariras (COL)	87 Minas de Corrales (RIV)
4 Municipio CH (MON)	32 San Bautista (CAN)	60 Sarandí del Yí (DUR)	88 Tranqueras (RIV)
5 Municipio D (MON)	33 San Jacinto (CAN)	61 Villa del Carmen (DUR)	89 Vichadero (RIV)
6 Municipio E (MON)	34 San Ramón (CAN)	62 Ismael Cortinas (FLO)	90 Castillos (ROC)
7 Municipio F (MON)	35 Santa Lucía (CAN)	63 Casupá (FLD)	91 Chuy (ROC)
8 Municipio G (MON)	36 Santa Rosa (CAN)	64 Fray Marcos (FLD)	92 La Paloma (ROC)
9 Baltasar Brum (ART)	37 Sauce (CAN)	65 Sarandí Grande (FLD)	93 Lascano (ROC)
10 Bella Unión (ART)	38 Soca (CAN)	66 José Batlle y Ordoñez (LAV)	94 Belén (SAL)
11 Tomás Gomensoro (ART)	39 Suárez (CAN)	67 José Pedro Varela (LAV)	95 Colonia Lavalleja (SAL)
12 18 de Mayo (CAN)	40 Tala (CAN)	68 Solís de Mataojo (LAV)	96 Mataojo (SAL)
13 Aguas Corrientes (CAN)	41 Toledo (CAN)	69 Aiguá (MAL)	97 Rincón de Valentín (SAL)
14 Atlántida (CAN)	42 Aceguá (CL)	70 Garzón (MAL)	98 San Antonio (SAL)
15 Barros Blancos (CAN)	43 Arbolito (CL)	71 Maldonado (MAL)	99 Villa Constitución (SAL)
16 Canelones (CAN)	44 Arévalo (CL)	72 Pan de Azúcar (MAL)	100 Ciudad del Plata (SJ)
17 Los Cerrillos (CAN)	45 Fraile Muerto (CL)	73 Piriápolis (MAL)	101 Eclida Paullier (SJ)
18 Ciudad de la Costa (CAN)	46 Isidoro Noblía (CL)	74 Punta del Este (MAL)	102 Libertad (SJ)
19 Nicolich (CAN)	47 Plácido Rosas (CL)	75 San Carlos (MAL)	103 Rodríguez (SJ)
20 Empalme Olmos (CAN)	48 Ramón Trigo (CL)	76 Solís Grande (MAL)	104 Cardona (SOR)
21 La Floresta (CAN)	49 Río Branco (CL)	77 Chapicuy (PAY)	105 Dolores (SOR)
22 La Paz (CAN)	50 Tupambaé (CL)	78 Guichón (PAY)	106 José Enrique Rodó (SOR)
23 Las Piedras (CAN)	51 Carmelo (COL)	79 Lorenzo Geyres (PAY)	107 Palmitas (SOR)
24 Migueles (CAN)	52 Colonia Valdense (COL)	80 Piedras Coloradas (PAY)	108 Ansina (TAC)
25 Montes (CAN)	53 Florencio Sánchez (COL)	81 Porvenir (PAY)	109 Paso de los Toros (TAC)
26 Pando (CAN)	54 Juan Lacaze (COL)	82 Quebracho (PAY)	110 San Gregorio de Polanco (TAC)
27 Parque del Plata (CAN)	55 Nueva Helvecia (COL)	83 Tambores (PAY)	111 Santa Clara de Olimar (TYT)
28 Paso Carrasco (CAN)	56 Nueva Palmira (COL)	84 Nuevo Berlín (RN)	112 Vergara (TYT)

Fuente: Elaboración propia basada en *shape* de DINOT-MVOTMA, 2015.

Los gobiernos subnacionales desempeñan un papel importante en la aplicación de los ODS en el territorio. Este proceso se denomina **localización de los ODS**, en el sentido de que tiene en cuenta los contextos subnacionales en el logro de la Agenda 2030, otorga un marco de acción para políticas de desarrollo a nivel local e impulsa a su vez acciones desde abajo, involucrando a la sociedad civil y la participación ciudadana para el cumplimiento de los ODS.

“La localización de los ODS es una oportunidad para reorientar las prioridades y necesidades locales y contribuir a un nuevo marco, demostrando más claramente y con mayor precisión cómo el trabajo de los gobiernos locales contribuye a reducir la desigualdad y lograr los objetivos de desarrollo a nivel nacional/global”¹

Si bien el rol de los gobiernos subnacionales en la implementación de los ODS dependerá de cada realidad territorial, consideramos fundamental proponer a los gobiernos departamentales iniciar un proceso de trabajo inclusivo y participativo de localización de los ODS, que involucre no solo al gabinete departamental sino también a la sociedad civil y a la población en su conjunto.

1 Guía para la Localización de los ODS: Implementación y Monitoreo Subnacional. Global Taskforce of Local and Regional Governments.

Esto permite que en una primera fase de sensibilización y priorización se vaya generando conciencia a nivel local de la importancia de los ODS, no solo en el futuro del departamento, sino fundamentalmente en las acciones y decisiones que se toman hoy vinculadas a la construcción de ese futuro deseable, involucrando a todos los actores e invitándolos a tomar acción. Esto implica comprometer a las diversas partes a priorizar el desarrollo sostenible a través de acuerdos de gobernanza local que permitan uno de los objetivos fundamentales de la Agenda 2030: que “ninguna persona, ni ningún lugar, queden atrás en el desarrollo de un futuro más sostenible”.²

PROCESO DE LOCALIZACIÓN Y PRIORIZACIÓN DE LOS ODS A NIVEL TERRITORIAL

PRIMERA FASE: SENSIBILIZACIÓN, INFORMACIÓN Y PRIORIZACIÓN

En octubre de 2017, OPP inició una primera fase de trabajo de sensibilización y difusión de los ODS en el territorio, a través de tres actividades de alcance departamental, entre las cuales se encuentran: 1) exposición pública acerca de los ODS, 2) taller de alineación de los ODS a nivel subnacional y 3) taller de diálogo consultivo sobre los ODS con la sociedad civil. Se desarrollan a continuación.

Exposición pública sobre ODS

Uno de los objetivos de esta fase es traducir los ODS al lenguaje ciudadano, en el sentido de que se vea que son relevantes para el ciudadano común en todo el mundo en temáticas relacionadas con la vida cotidiana de las personas —como salud, educación, agua potable, energía y trabajo—, pero a su vez también con los retos que se enfrentan a nivel global —tales como pobreza, desigualdad y cambio climático.

En tal sentido, se han venido realizando exposiciones de una semana de duración en plazas o espacios públicos de capitales departamentales, con cartelería donde se presenta información de cada uno de los ODS y algunas metas y/o indicadores que reflejan los logros y desafíos en cuanto a dichos objetivos en el país a través de infografías y fotos. También se han presentado información y fotos de algunos proyectos conjuntos entre OPP y el gobierno subnacional en cuestión, que muestran el vínculo entre obras y proyectos concretos, así como los avances y desafíos en el cumplimiento de las metas ODS.

A su vez, se han realizado exposiciones en eventos masivos y con gran afluencia de público en el interior del país, como es el caso de la Patria Gaucha en Tacuarembó, el Festival del Lago de Andresito en Flores y la Semana de la Cerveza en Paysandú.



Fotos: Exposición y juegos ODS en Flores y Tacuarembó. OPP.

2 Ciudades y un enfoque territorial de los ODS. Como implementar los ODS en las ciudades. ONU – German Cooperation.

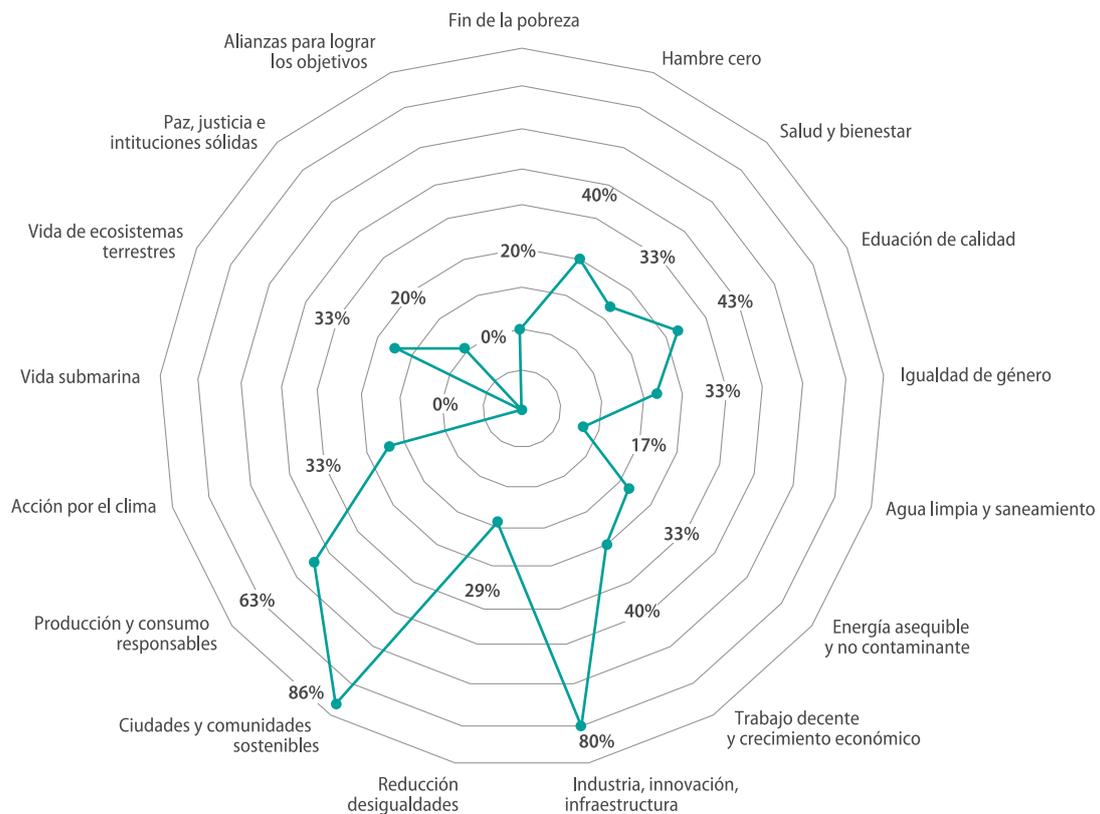
Taller de alineación de los ODS a nivel departamental

Una segunda actividad vinculada a la fase de sensibilización e información sobre los ODS es el trabajo específico con los gobiernos subnacionales a partir del trabajo integrado con los gabinetes departamentales, en algunos casos incorporando algunos participantes del legislativo departamental (ediles).

Estos talleres de trabajo aplican la metodología RIA (Evaluación Rápida Integrada),³ desarrollada en conjunto con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Uruguay. Dicha metodología realiza un mapeo de los ODS —metas y objetivos— contra prioridades nacionales/subnacionales (basado en el análisis de la visión, los planes nacionales de desarrollo, los planes sectoriales y las agendas de desarrollo), para determinar cómo los ODS están reflejados en los objetivos y metas subnacionales, lo que proporciona una visión general del nivel de alineación con las metas de los ODS en el gobierno departamental.

En tal sentido, la información utilizada toma como base el presupuesto quinquenal departamental, las rendiciones de cuentas, los planes quinquenales —si existieran— y los informes de ejecución de proyectos financiados en conjunto entre el gobierno nacional y el departamental (como los proyectos del Fondo de Desarrollo del Interior⁴). En ciertos casos, al no haber suficiente información disponible, se realizaron consultas y entrevistas ampliatorias con algunas direcciones del gobierno departamental.

Gráfico 1. Resultados del RIA aplicado en el departamento de Flores



Fuente: Ejemplos de aplicación de la metodología RIA en Flores. OPP y PNUD.

³ Un enfoque multidimensional para abordar la Agenda 2030. Curso virtual Bienestar más allá del Ingreso. Unidad 1, PNUD.

⁴ Véase más en <https://www.opp.gub.uy/es/fondo-desarrollo-interior>.

A partir del RIA se puede analizar el grado de alineación de las prioridades departamentales con los ODS. El ejercicio permite ver (gráfico 1) la forma en que los ODS se reflejan en las prioridades departamentales: cuáles están altamente reflejados, cuáles medianamente reflejados y cuáles no están reflejados. Luego de realizar este análisis en varios gobiernos departamentales es posible concluir que los ODS que están altamente reflejados en las prioridades del departamento son en general aquellos vinculados a sus cometidos, como el ODS 11 (Ciudades y comunidades sostenibles).

Este análisis constituye un punto de partida para trabajar en la alineación de los objetivos y metas subnacionales con los ODS. A la vez, permite evidenciar el trabajo que se viene haciendo en los gobiernos subnacionales, aunque a veces no esté planificado o pueda tener una ejecución dispersa o atomizada (acciones o proyectos aislados que no coordinan necesariamente entre sí para el logro de objetivos).

Taller Diálogo consultivo con la sociedad civil y el sector privado

Otra de las actividades realizadas en esta primera fase de sensibilización e información es una primera priorización de los desafíos de desarrollo del territorio incorporando la visión de la sociedad civil y el sector privado.

Esto se concreta mediante un primer acercamiento de los ODS en el territorio, con el involucramiento de la sociedad civil y actores locales, para un posterior trabajo de identificación del desafío prioritario para el desarrollo de la región considerada bajo la consigna y los principios fundamentales de los ODS: integralidad de las dimensiones social, económica y ambiental, abordaje multinivel y foco en que nadie se quede atrás.

Las fases de este taller son:

- Mapeo de los desafíos territoriales: identificar aquellos problemas/desafíos del territorio desde una perspectiva amplia y vincularlos con los ODS.
- Priorización de los desafíos mapeados: priorizar al menos tres desafíos identificados, teniendo en cuenta las acciones necesarias y los actores involucrados o por involucrar.

Los problemas y/o desafíos claves del departamento identificados se organizan, de acuerdo a la metodología, en *combos*. Los combos agrupan asuntos temáticamente para facilitar una mirada sistémica.

Algunos de los desafíos planteados en los departamentos de San José y Flores, donde se ha iniciado este proceso, son: formación y empleo, vivienda y desarrollo urbano, gestión ambiental, educación terciaria, infraestructura en el medio rural, oportunidades para los jóvenes, etcétera.

A modo de ejemplo, el siguiente esquema da cuenta del combo de problemas identificados en estos departamentos relativos al desafío de formación y empleo.

Esquema 1. Combo de desafíos “Formación y empleo”



Fuente: Trabajo conjunto de OPP, CIESU y PNUD.

De este primer combo de problemas se identificaron como prioritarios dos ODS relacionados: el ODS 4 (Educación de calidad), el ODS 8 (Trabajo decente y crecimiento económico) y, dentro de ellos, dos metas principales.

Esquema 2. Metas ODS vinculadas al combo de desafíos “Formación y empleo”

	<p>Metas</p> <p>4.3 De aquí a 2030, asegurar el acceso igualitario de todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria.</p> <p>4.4 De aquí a 2030, aumentar considerablemente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento</p>
	<p>Metas</p> <p>8.5 De aquí a 2030, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor.</p> <p>8.6 De aquí a 2020, reducir considerablemente la proporción de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación.</p>

Fuente: OPP, CIESU y PNUD.

Hasta el momento se ha aplicado esta metodología en los talleres realizados en los departamentos de San José y Flores, que contaron con la participación de los actores locales más relevantes.

En algunas otras instancias se ha trabajado en la identificación del rol de los privados, así como en los *cuellos de botella* o limitaciones para el cumplimiento de los objetivos y las metas a nivel territorial.



Fuente: OPP-DDIR, Talleres de Diálogo Consultivo.

Hoja de ruta y devolución pública

El objetivo central del proceso descrito es la elaboración de una hoja de ruta de localización de los ODS en los territorios. En tal sentido, la primera fase —de sensibilización, información y priorización— tiene como resultados previstos:⁵

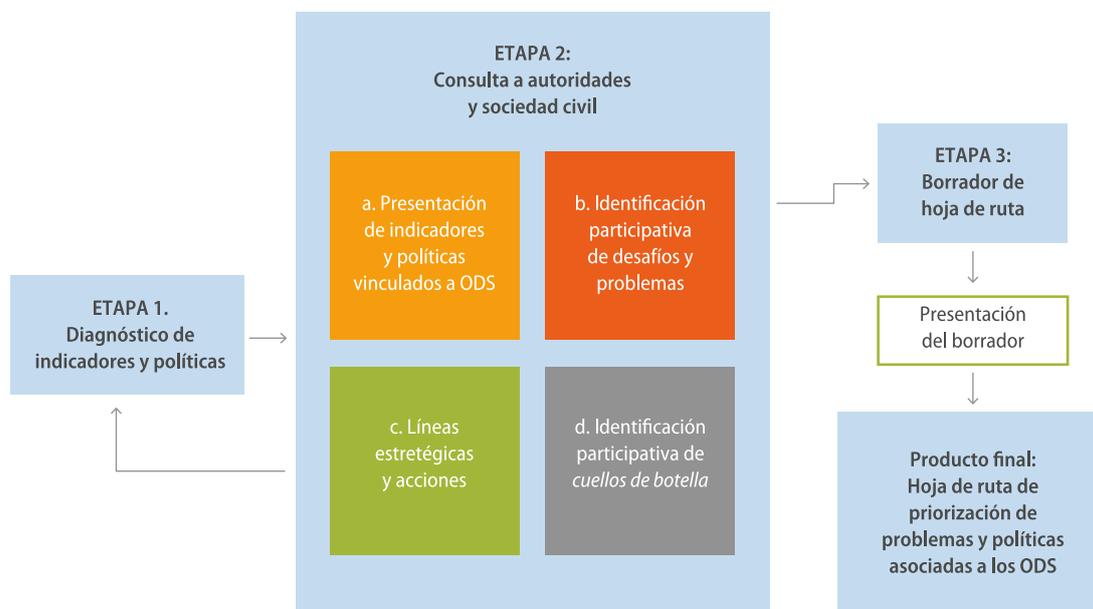
- Elaboración de combos de problemas que identifiquen asuntos claves para el desarrollo del territorio.
- Identificación de prioridades y aceleradores, con la discusión de políticas que podrían ser exitosas en el abordaje de los combos de problemas.
- Identificación de cuellos de botella o factores que podrían bloquear o limitar el desarrollo de los aceleradores o nudos críticos a resolver.

La discusión de la hoja de ruta implica la aprobación e integración de las prioridades y los compromisos en el marco de las acciones que deberán desarrollar los departamentos.

⁵ Informe Hoja de ruta San José, CIESU, mayo de 2018.

A continuación se resume el proceso que se llevó adelante para elaborar la hoja de ruta:

Esquema 3. Proceso de elaboración de la hoja de ruta



Fuente: Informe Localización ODS en Uruguay, OPP, CIESU y PNUD.

Asimismo, es importante para este proceso hacer una devolución pública de esta primera fase en la localidad, involucrando no solo a los actores que participaron en este primer diagnóstico y priorización, sino también a la ciudadanía en su conjunto, ya que es clave la apropiación local de este proceso.

La siguiente fase de implementación de los ODS a nivel territorial involucrará la priorización de planes y proyectos en el marco de las líneas estratégicas definidas tanto por el gobierno departamental como por la sociedad civil del departamento, y la definición de acciones concretas para trabajar estos temas y vincular las metas definidas a la contribución del cumplimiento de los ODS a nivel departamental y nacional.

LOGROS Y DESAFÍOS DEL PROCESO DE LOCALIZACIÓN ODS EN URUGUAY

Para que la estrategia global de la Agenda 2030 sea exitosa, es fundamental el involucramiento de los gobiernos nacionales y subnacionales, y en particular la implementación de los ODS a nivel territorial de forma multiescalar y articulada. En este contexto, los gobiernos subnacionales tienen un rol clave porque son los que mejor conocen las realidades de los territorios y sus necesidades.

El trabajo que viene realizando la OPP en conjunto con PNUD Uruguay, con el apoyo de los gobiernos departamentales, presenta a la fecha (mayo de 2018) logros y desafíos.

Logros:

- **Inicio del proceso de localización de los ODS en nueve departamentos** del país: Flores, San José, Lavalleja, Rivera, Cerro Largo, Florida, Canelones, Río Negro y Rocha.
- **Coordinación interinstitucional para la localización de la Agenda 2030:** trabajo conjunto con PNUD Uruguay, el cual ha involucrado también a otros actores, como el Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU), la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI), gobiernos departamentales, municipios, actores de la sociedad civil, del sector privado y del sector educativo.
- **Proceso de difusión y sensibilización en la ciudadanía en su conjunto**, mediante productos de comunicación, videos, canciones y exposición pública en ocho locaciones del interior del país.
- **Acuerdo de trabajo con el Plan Ceibal** para impulsar los ODS con sus distintas plataformas y actividades, lo que permite llegar a estudiantes y docentes de todo el país.
- **Desarrollo de metodología de localización de ODS** para esta primera fase, trabajando de forma transversal para la fase de implementación a través de fondos y llamados.
- **Trabajo con jóvenes** mediante actividades y concursos de carácter nacional, en acuerdo con el Instituto Nacional de la Juventud (INJU) y la Universidad Tecnológica de Uruguay (UTEU).

Desafíos:

- Inclusión de los ODS en la **planificación y presupuestación a nivel territorial**, que permita dotar no solo de recursos sino darle un seguimiento sostenido a las metas y los compromisos vinculados a los ODS.
- Consolidación de **propuestas de formación sobre los ODS a nivel territorial**, para que los ODS sean apropiados por actores locales y fundamentalmente por el espacio educativo.
- Construcción y/o alineación de **indicadores de carácter territorial para el seguimiento y el monitoreo** del grado de contribución de los gobiernos subnacionales a los ODS.
- Creación y/o consolidación de **ámbitos de gobernanza a nivel territorial** que puedan funcionar como grupos impulsores de la Agenda 2030 y que involucren no solo al sector público, sino sobre todo a actores privados, organismos no gubernamentales y al sector educativo del territorio.

El involucramiento de todos los actores públicos y privados en el marco de la Agenda para el Desarrollo Sostenible es una excelente oportunidad para movilizar la acción conjunta en torno a objetivos comunes de cada departamento, para no solo mejorar la calidad de vida de sus habitantes sino también generar un futuro más inclusivo, ambientalmente sostenible y económicamente viable para todas y todos.

ODS: ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

¿QUÉ ES EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS?

El *enfoque de derechos humanos* es la perspectiva que coloca al ser humano en el centro de la mirada. Los derechos humanos son expectativas de lo que no debe ser lesionado porque es parte constitutiva de la integridad personal, o expectativas de acceder a prestaciones que son bienes fundamentales que satisfacen necesidades básicas, y que por ello deben ser garantizadas a todas las personas. Desde esta perspectiva, la institucionalidad estatal y las políticas públicas tienen su razón de ser en la realización de la dignidad de todas las personas.

Incorporar el enfoque de derechos humanos en la institucionalidad del Estado significa asumir a las personas como titulares de derechos y al Estado como titular de obligaciones. Los Estados deben asumir los estándares que establecen las condiciones de la dignidad humana, adoptar medidas para realizarlas y evaluarse según su capacidad de hacerlas efectivas. De esta manera, al establecer los derechos humanos en sus ordenamientos internos o al suscribir los tratados internacionales, los Estados están asumiendo el enfoque de derechos humanos como marco normativo obligatorio para la formulación de políticas.

Para este enfoque, las políticas públicas deben partir de diagnósticos sobre la situación de los derechos. Esto significa relevar, para cada contenido de cada derecho, la cobertura de su satisfacción respecto al universo de todas las personas, la desigual distribución de la satisfacción según poblaciones y territorio, y la dimensión de las brechas de esa desigualdad. Asimismo, debe relevarse el cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones del Estado correlativas de esos derechos y analizar las causas estructurales de los problemas.

En el despliegue del sistema de obligaciones correlativas de los derechos se desarrolla la construcción de la institucionalidad del Estado y de las políticas públicas. Para incorporar el enfoque de derechos humanos es importante correlacionar las distintas etapas del ciclo de las políticas públicas con los problemas de derechos humanos relevados. A partir del diagnóstico con enfoque de derechos humanos se deben definir la mirada estratégica, los planes de acción con identificación de las líneas de base y fijación de metas, plazos y responsables, la asignación presupuestaria, los sistemas de monitoreo y evaluación y los mecanismos de acceso público a la información, rendición de cuentas y participación.

Los estándares de derechos humanos definen los contenidos de cada derecho, los umbrales de satisfacción de cada contenido, las obligaciones correlativas y la titularidad de los obligados. Cuando estas definiciones faltan en el marco normativo, los Estados tienen la obligación de definirlos. Las definiciones permiten seleccionar indicadores de derechos humanos que sirvan para relevar información con vistas a determinar los problemas a los que las políticas darán respuesta.

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y DERECHOS HUMANOS

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) ofrecen una oportunidad única para promover estrategias de desarrollo que contribuyan a la protección y al cumplimiento de los derechos humanos, a través de la política y los recursos nacionales, la colaboración internacional y los flujos financieros globales. Resulta pertinente visualizar el desarrollo metodológico de planificación y seguimiento de ODS como parte de un enfoque más amplio, que es el de derechos humanos. Si el Estado debe definir una estrategia que dé respuesta a los problemas de derechos humanos, entonces deben definirse objetivos de desarrollo con una mirada estratégica para responder integralmente a dichos problemas. La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible son parte de esa estrategia, porque implícita y explícitamente así fueron concebidos y acordados como estándares internacionales: como objetivos para avanzar hacia la realización de los derechos humanos. No obstante, con frecuencia pareciera que se desvanece la línea que los conecta, porque se piensa en indicadores de desarrollo a partir de la formulación de los objetivos y no a partir de los problemas de derechos a los que las políticas deberían dar respuesta. Uno de los principales desafíos es reconstruir y volver explícita esa línea que los conduce conjuntamente.

DERECHOS HUMANOS, ODS Y VIVIENDA ADECUADA EN URUGUAY

A continuación se presentará un ejemplo de análisis realizado en Uruguay en el marco de un convenio firmado recientemente entre el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia de la República (OPP) y la Secretaría de Derechos Humanos de Presidencia de la República. El ejemplo de análisis se basa en la relación entre ODS y derechos humanos aplicados al derecho a una vivienda adecuada.

A nivel internacional, el derecho a una vivienda adecuada se halla consagrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), que establece “el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí misma y para su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados y una mejora continua de las condiciones de existencia”.

Dado el carácter indefinido del término *vivienda adecuada* en el Pacto, el Comité de DESC de ONU elaboró dos observaciones generales¹ para precisar el contenido del término. La Observación general 4 establece dimensiones que dan contenido al derecho a la vivienda: a) seguridad jurídica de la tenencia; b) disponibilidad de servicios; c) materiales; d) facilidades e infraestructura; e) gastos soportables; f) habitabilidad; g) asequibilidad; h) lugar, i) adecuación cultural. Los puntos b, c y d aparecen unificados en una dimensión, pero parecen referir a más de un aspecto que por cuestiones analíticas resulta conveniente distinguir. Para cada una de las dimensiones el Comité presenta un comentario que se aproxima a una definición.²

En la normativa nacional, el derecho a la vivienda aparece consagrado en el artículo 45 de la Constitución de la República, pero también se trata de una definición genérica que no llega a precisar el significado. Es en la Ley del Plan Nacional de Viviendas donde se define explícitamente el concepto de *vivienda adecuada* y se establecen los estándares (contenidos y umbrales) que lo constituyen. Vivienda adecuada es aquella que cumple con el mínimo habitacional de treinta y cinco metros cuadrados y que tenga el número de dormitorios necesarios de acuerdo a la composición familiar.³

Los siguientes cuadros muestran atributos o contenidos del derecho a una vivienda adecuada con sus correspondientes definiciones de umbrales de satisfacción y ejemplos de variables de población. Los ejemplos que se presentan pueden ser modificados en función de las definiciones institucionales y de la disponibilidad de fuentes estadísticas. Son aproximaciones formuladas a partir de la existencia de estas definiciones y de la incorporación de otras variables con el fin de adoptar un enfoque de derechos humanos.⁴

1 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general 4, *El derecho a una vivienda adecuada*, 1991 (<http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3594.pdf?view=1>), y Observación general 7, *El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzados*, 1997 (<http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1449.pdf?view=1>).

2 Ibidem.

3 Ley 13.728, Plan Nacional de Viviendas, aprobada el 17 de diciembre de 1968, artículos 12 a 18.

4 Los estándares fueron definidos por la Dirección Nacional de Vivienda y son los utilizados por su Unidad de Evaluación. Actualmente, la Secretaría de Derechos Humanos, junto con el MVOTMA, la Dirección de Gestión y Evaluación (AGEV)-OPP, el Instituto Nacional de Estadística (INE) y el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) están trabajando en la revisión de dichos contenidos.

Cuadro 1. Contenidos y umbrales del derecho a la vivienda adecuada

Atributos	Contenido del derecho	Umbral de no satisfacción
Seguridad jurídica de la tenencia	Tenencia segura	Habita una vivienda sin permiso del propietario (de la vivienda o del terreno) o comparte la vivienda con otro hogar.
Disponibilidad de servicios	Conexión a agua potable	No tiene acceso por cañería en la vivienda.
Disponibilidad de servicios	Servicio higiénico	Servicio higiénico con o sin cisterna y evacuación entubada hacia el arroyo, o con servicio higiénico con o sin cisterna y evacuación a otro (superficie, hueco en el suelo), o sin servicio higiénico.
Disponibilidad de servicios	Disponibilidad de energía eléctrica	No tiene conexión formal a la red de energía eléctrica.
Materiales, facilidades e infraestructura	Materialidad	Paredes de materiales livianos o de desecho; techos livianos sin cielorraso o materiales de desecho; pisos de tierra.
Gastos soportables	Gastos soportables	Porcentaje del gasto de los hogares destinado a vivienda superior al 20%.
Habitabilidad	Hacinamiento	Más de dos personas por habitación para dormir.

Fuente: Elaborado por la Secretaría de Derechos Humanos (Presidencia de la República) y la Dirección Nacional de Vivienda (MNOTMA).

Cuadro 2. Variables de población y territorio

Variable de población	Valores de la variable ⁵
Edad	0-3, 4-8, 9-13, 14-18, 18-24, 24-29, ... más de 75 años
Ingresos	Nivel económico bajo, Nivel económico medio-bajo, Nivel económico medio, Nivel económico medio-alto, Nivel económico alto
Educación (ciclos culminados)	Primaria, Ciclo básico, Bachillerato, Formación técnica, Terciaria, Universitaria, Posgrado
Inserción en la estructura productiva	Asalariado/a privado/a, Asalariado/a público/a, Miembro de cooperativa de producción o trabajo, Patrón/a, Cuenta propia sin local ni inversión, Cuenta propia con local o inversión, Miembro del hogar no remunerado, Trabajador/a de un programa social de empleo
Lugar de residencia	Montevideo, Interior-localidades de 5.000 habitantes o más, Interior-localidades de menos de 5.000 habitantes
Estatus de residencia	Inmigrante legal con estatus de turista, Inmigrante legal con estatus de solicitante de refugio, Refugiado, Inmigrante legal con solicitud de residencia, Residente, Ciudadano natural, Ciudadano legal, Otra
Etnia-raza	Afro, Asiática, Caucásica, Indígena, Otra
Sexo	Hombre, Mujer, Intersexual
Identidad de género	Hombre, Mujer, Hombre trans, Mujer trans, Otro
Orientación sexual	Homosexual, Heterosexual, Bisexual, Otro
Discapacidad	Visual, Auditiva, Física, Intelectual, Psíquica, Sin discapacidad, Otra

Fuente: Elaborado por la Secretaría de Derechos Humanos (Presidencia de la República) y la Dirección Nacional de Vivienda (MNOTMA).

⁵ Se utilizaron valores estandarizados disponibles principalmente en la Encuesta Continua de Hogares (ECH) y los Censos Nacionales. Aquellos que no estaban disponibles se incluyeron para considerarse la implementación posterior de una fuente

Las definiciones de los atributos y contenidos del derecho a una vivienda adecuada incluidas en las normas permiten seleccionar indicadores para relevar tanto los déficits en la satisfacción de cada uno de ellos como la desigual distribución de la satisfacción según poblaciones (al relacionar los datos surgidos de esos indicadores con los de variables de población y territorio).

Evaluar en conjunto los problemas de derechos humanos, asumir su indivisibilidad e interdependencia y las situaciones de desigualdad e inequidad, evaluar las respuestas institucionales a estos problemas y analizar las causas de los problemas relevados es parte de las garantías de los derechos. También lo es la definición por el Estado de una perspectiva estratégica para su transformación, que formulará objetivos de desarrollo. Los ODS encuentran su lugar precisamente aquí y construyen una perspectiva estratégica asumida por la comunidad internacional que se incorporará en eventuales diseños más amplios de mirada estratégica en cada país.

Dado que es una estrategia integral de desarrollo que da respuesta a situaciones en las que la vulneración de los derechos se presenta de manera indivisible e interdependiente, las correlaciones deben buscarse entre todos los contenidos de los derechos y entre todos los ODS y sus metas e indicadores.

El siguiente cuadro presenta, sin pretensión de exhaustividad, 14 indicadores de los ODS relacionados con el derecho a una vivienda adecuada.

Cuadro 3. Indicadores ods relacionados con el derecho a una vivienda adecuada

 <p>1 FIN DE LA POBREZA</p>	<p>Meta 1.4 - Indicador 1.4.2 Proporción del total de la población adulta, por sexo y por tipo de tenencia, con derechos seguros de tenencia de tierra, que posee documentación reconocida legalmente al respecto y que percibe esos derechos como seguros.</p>
 <p>3 SALUD Y BIENESTAR</p>	<p>Meta 3.9 - Indicador 3.9.1 Tasa de mortalidad atribuida a la contaminación de los hogares y del aire ambiente.</p> <p>Meta 3.9 - Indicador 3.9.2 Tasa de mortalidad atribuida al agua no apta para el consumo, el saneamiento en condiciones de riesgo y la falta de higiene (exposición a servicios de agua, saneamiento e higiene para todos [WASH] no seguros).</p>
 <p>6 AGUA LIMPIA Y SANEAMIENTO</p>	<p>Meta 6.1 - Indicador 6.1.1 Proporción de la población que dispone de servicios de suministro de agua potable gestionados de manera segura.</p> <p>Meta 6.2 - Indicador 6.2.1 Proporción de la población que utiliza servicios de saneamiento gestionados de manera segura, incluida una instalación para lavarse las manos con agua y jabón.</p> <p>Meta 6.a - Indicador 6.a.1 Volumen de la asistencia oficial para el desarrollo destinada al agua y el saneamiento que forma parte de un plan de gastos coordinados del gobierno.</p>
 <p>7 ENERGÍA ASEQUIBLE Y NO CONTAMINANTE</p>	<p>Meta 7.1 - Indicador 7.1.1 Proporción de la población con acceso a la electricidad</p>



Meta 11.1 - Indicador 11.1.1 Proporción de la población urbana que vive en barrios marginales, asentamientos improvisados o viviendas inadecuadas.

Meta 11.2 - Indicador 11.2.1 Proporción de la población que tiene acceso conveniente al transporte público, desglosada por sexo, edad y personas con discapacidad.

Meta 11.3 - Indicador 11.3.1 Cociente entre la tasa de consumo de tierras y la tasa de crecimiento de la población.

Meta 11.7 - Indicador 11.7.1 Proporción media de la superficie edificada de las ciudades correspondiente a espacios abiertos para el uso público de todos, desglosada por sexo, edad y personas con discapacidad.

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

Meta 11.3 - Indicador 11.3.2 Proporción de ciudades con una estructura de participación directa de la sociedad civil en la planificación y la gestión urbanas que opera regular y democráticamente.

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

Fuente: Elaborado por la Secretaría de Derechos Humanos (Presidencia de la República) y la Dirección Nacional de Vivienda (Mvotma).

CONCLUSIONES

Analizar la Agenda 2030 en el marco del enfoque de derechos humanos permite dotarla de un mayor sentido y proyección y analizarla con un marco teórico y metodológico que facilita su operacionalización y su articulación con otros procesos.

Los diferentes procesos de construcción de diagnósticos, planificación, seguimiento y evaluación de políticas públicas sectoriales, los informes ante los órganos de seguimiento de tratados de derechos humanos, y en particular los de seguimiento de recomendaciones, también se enriquecen y cobran sentido a partir de una perspectiva de derechos humanos. Esto es también una oportunidad para clarificar los modos en que todos esos procesos se articulan con la Agenda 2030.

La definición de estándares relativos a los ODS propone contenidos de derechos humanos en la medida en que establece condiciones de la dignidad humana que deben garantizarse a todas las personas, y aunque esas condiciones no estén definidas en un tratado de derechos humanos se convierten, por esa vía, en estándares de un enfoque de derechos humanos.

Sin embargo, al hablar de la Agenda 2030 suele considerarse que no es necesario explicitar el enfoque de derechos humanos porque ya está asumido en los ODS, y esto lleva a quitar del centro de la agenda el desarrollo del paradigma que constituye dicho enfoque. El ejemplo aquí presentado muestra que el enfoque de derechos humanos sigue siendo un marco que es preciso explicitar y desarrollar, y que resulta fundamental profundizar la relación entre ODS y derechos humanos.

ODS: SECTOR EMPRESARIAL

INTRODUCCIÓN

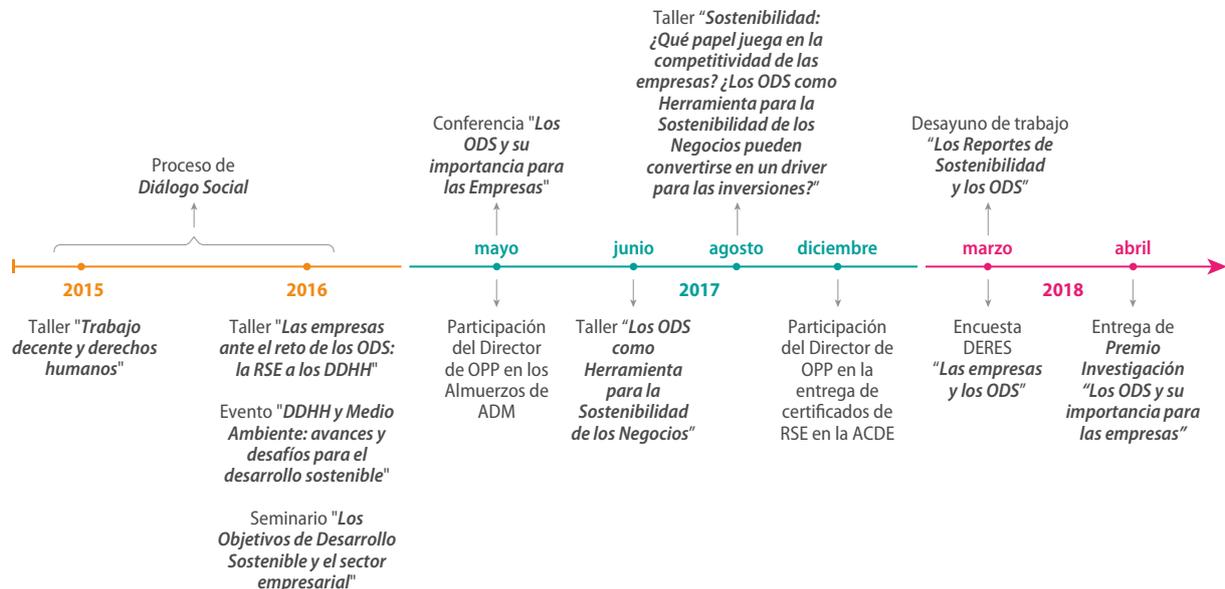
Alcanzar para el año 2030 los ambiciosos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) —que incluyen acabar con la pobreza, mejorar la salud mundial, garantizar la educación universal y mitigar el cambio climático— va a implicar, entre otras acciones, invertir más de lo que los gobiernos pueden aportar. Así, el sector privado puede desempeñar un papel importante en la agenda de desarrollo sostenible, contribuyendo al crecimiento económico sostenido, la inclusión social y la protección ambiental.

Los principios subyacentes están anclados en la meta 12.6 del ODS 12, que alienta a las empresas, especialmente a las grandes y transnacionales, a adoptar prácticas sostenibles y a integrar la información de sostenibilidad en su ciclo de presentación de informes (por ejemplo, incorporando criterios de sostenibilidad, pensamiento a largo plazo y de desempeño ambiental, social y de gobernanza [factores ASG] en sus modelos de negocio). Sin embargo, la acción del sector privado en pro de los ODS no se limita al ODS 12; como evidencian los resultados del estudio realizado por Deloitte Uruguay y de la encuesta llevada a cabo por DERES (Desarrollo de la Responsabilidad Social Empresarial).

En este apartado se informa sobre las acciones que se vienen realizando en el país para la incorporación del sector empresarial en la implementación de la Agenda 2030 y el logro de los ODS.

¿QUÉ SE ESTÁ HACIENDO EN URUGUAY?

PRIMEROS PASOS



Proceso de Diálogo Social

En 2015, el gobierno del actual presidente, Tabaré Vázquez, impulsó un proceso de Diálogo Social en Uruguay, cuyo objetivo fue generar insumos para contribuir a producir una estrategia de desarrollo sostenible del país a mediano y largo plazo.¹ El proceso de diálogo se organizó en tres bloques temáticos: 1) Desarrollo e inserción internacional; 2) Protección social; y 3) Políticas transversales, alineados con los ODS.

¹ Algunos de los resultados de este proceso se pueden consultar a través del siguiente link: <https://www.opp.gub.uy/decimos/noticias/item/2189-informes-finales-del-dialogo-social-uruguay-hacia-el-futuro>.

En dicho proceso participaron más de 665 instituciones registradas, entre las que se encuentran el sector público, agencias internacionales, asociaciones civiles, representantes empresariales y gremiales, academia y agrupaciones religiosas, entre otros.² Las propuestas presentadas por las instituciones fueron agrupadas según los bloques temáticos arriba indicados y, si bien no explicitan una relación directa con los ODS, sí pueden ser analizadas por su contribución al cumplimiento de alguno de ellos.

En esta línea, entre las propuestas planteadas por el sector empresarial se encuentran, por ejemplo:

- “Generación de ventajas competitivas a través de la incorporación de la RSE y prácticas de desarrollo sostenible en las empresas”, presentada por DERES.³ Corresponde al bloque temático Desarrollo e inserción internacional, vinculado directamente con el ODS 8 (Empleo digno y crecimiento económico) y el ODS 12 (Producción y consumo responsables).
- “Reformas para mejorar la calidad en la educación”, presentada por la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay. Corresponde al bloque temático Desarrollo e inserción internacional, relacionado directamente con el ODS 4 (Educación de calidad).
- “Promover el uso de la tecnología para impulsar las políticas de descentralización, de género y medio ambiente”, presentada por la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL). Corresponde al bloque temático Políticas transversales, vinculado directamente con el ODS 11 (Ciudades y comunidades sostenibles).
- “Contribuir a la universalización del saneamiento en el interior del país”, presentada por la Administración de las Obras Sanitarias del Estado (OSE). Esta corresponde al bloque temático Desarrollo e inserción internacional, asociado al ODS 6 (Agua limpia y saneamiento), el ODS 7 (Energía asequible y no contaminante) y el ODS 8 (Empleo digno y crecimiento económico).

Taller “Trabajo decente y derechos humanos”

El 4 diciembre de 2015 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), junto con el Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional de la Organización Internacional del Trabajo (OIT/CINTERFOR) y la Embajada de España, organizaron un taller con el propósito de abordar la temática de trabajo decente y derechos humanos en el marco de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Dicha agenda destaca la importancia del trabajo decente en el Objetivo 8, cuya finalidad es “promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”. Coloca así la creación de empleos en el corazón de la elaboración de las políticas económicas y de los planes de desarrollo, no solo con vistas a crear oportunidades de trabajo decente sino también un crecimiento más sólido e inclusivo que reduzca las desigualdades.

En este taller participaron como oradores, además de representantes de las instituciones organizadoras, el ministro de Trabajo y Seguridad Social del Uruguay, el secretario de Derechos Humanos de Presidencia de la República, el presidente del Instituto de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social de la Universidad de la República (UDELAR), el secretario general del Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT) y el presidente del Consejo Directivo de la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU).

Taller “Las empresas ante el reto de los ODS: la RSE y los derechos humanos”

Con fecha 17 de marzo de 2016 tuvo lugar el taller “Las empresas ante el reto de los ODS: la RSE y los derechos humanos” cuyo propósito fue la presentación del SDG Compass (Brújula de los ODS), una herramienta para ayudar a las empresas a alinear sus estrategias y medir y gestionar su contribución a los ODS. De este evento participaron el manager de reporting en el Pacto Global de las Naciones Unidas, el director de la Oficina de

² Por más información acerca del proceso, los participantes, propuestas y otros documentos se puede ingresar a <http://dialogosocial.gub.uy>.

³ DERES es una organización empresarial sin fines de lucro que reúne a las principales empresas de Uruguay que buscan desarrollar la responsabilidad social empresarial (RSE), tanto desde el punto de vista conceptual como de su aplicación práctica.

Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República, el representante de la Red del Pacto Global en Uruguay y la coordinadora residente de las Naciones Unidas en Uruguay. Estuvo organizado por el PNUD, junto con la Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República y con el apoyo de la Red del Pacto Global en Uruguay y la Embajada de España.

Evento “Derechos humanos y medio ambiente: avances y desafíos para el desarrollo sostenible”

El objetivo de este evento, que se llevó a cabo el 27 de junio de 2016, fue reflexionar sobre el derecho al disfrute de un medio ambiente limpio, saludable y sostenible, como derecho humano, y propiciar una discusión sobre las experiencias internacionales, los desafíos en la gobernanza de los recursos naturales y su relevancia para la promoción del desarrollo sostenible del Uruguay. Se generó un espacio propicio para profundizar sobre estos temas e identificar posibles líneas de trabajo conjunto.

El evento fue organizado con el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE), el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), la Institución Nacional de Derechos Humanos (INDDHH), la Fundación Friedrich Ebert y la Embajada de España.

Seminario “Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el sector empresarial”

El 5 de octubre de 2016 el PNUD, en conjunto con la Red del Pacto Global de Uruguay, presentó la herramienta SDG Compass, cómo aplicarla y los pasos necesarios para alinear la gestión de las empresas con los ODS.

El SDG Compass se desarrolla con un enfoque en las grandes empresas multinacionales. También se anima a las pequeñas y medianas empresas, así como a otras organizaciones, a utilizarlo como una fuente de inspiración y adaptarlo según sea necesario. Asimismo está diseñado para ser usado a nivel de la entidad, pero puede aplicarse a nivel de producto, sitio, división o región según se requiera.

La Guía presenta cinco pasos que ayudan a las empresas a maximizar su contribución a los ODS. Estos cinco pasos se pueden usar para ajustar o alinear su rumbo, dependiendo de dónde se encuentren en el camino de garantizar que la sostenibilidad sea un resultado de la principal estrategia del negocio.⁴

Conferencia “Los ODS y su importancia para las empresas”

El 11 de mayo de 2017 se llevó a cabo la primera de una serie de actividades realizadas por DERES, que permitieron sensibilizar acerca de la vinculación de los ODS y el sector privado, difundir la importancia de un involucramiento genuino con estos objetivos, los beneficios que pueden generar para las empresas, así como los riesgos que implica no atenderlos⁵.

En esta primera instancia formal se buscó poner a los ODS en la agenda empresarial y responder algunas de las siguientes interrogantes:

- ¿Cuáles son las oportunidades que los ODS presentan para las empresas y cuáles los riesgos de no tenerlos en cuenta?
- ¿De qué forma las empresas pueden alinear sus políticas de sostenibilidad con los ODS y dónde hacer foco?
- ¿Cómo pueden colaborar las empresas con el Estado en el avance hacia los ODS?

4 El SDG Compass fue desarrollado conjuntamente por el GRI, el Pacto Global de Naciones Unidas y el Consejo Empresarial Mundial para el Desarrollo Sostenible (wbcsd por sus siglas en inglés). Por más información sobre esta herramienta consultar https://sdgcompass.org/wp-content/uploads/2016/06/SDG_Compass_Spanish-one-pager-view.pdf

5 Se puede acceder al video de la conferencia en <https://www.asuntospublicos.tv/sociedad/sociedad/los-objetivos-de-desarrollo-sostenible/>.

Con una asistencia de 200 representantes del sector privado y otros actores, esta fue la primera conferencia en Uruguay sobre los ODS dirigida al sector privado.

Contó con la participación del director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República (OPP), el director gerente general de Unilever Uruguay y de una experta en sostenibilidad del Consejo Empresario Argentino para el Desarrollo Sostenible (CEADS).

Participación del director de OPP en la serie de almuerzos de la Asociación de Dirigentes de Marketing (ADM)

“Viejas preguntas, nuevas respuestas: La OPP 50 años después, 1967-2017”, así se tituló la presentación que el señor director realizó en mayo del 2017 en la jornada organizada por ADM. La presentación abordó, entre otros temas, la temática de los ODS, con énfasis en las acciones cotidianas que deben llevarse adelante en las diversas áreas del gobierno para cumplir las metas de los ODS, que deben ser traducidas en el presupuesto. Estas acciones integrarán en un futuro el Plan Nacional de Desarrollo Uruguay 2030: “La integralidad y la mirada en el largo plazo son el motor de la construcción cotidiana que permita alcanzar el logro de los 17 objetivos de desarrollo sostenible en Uruguay”.⁶

Taller “Los ODS como herramienta para la sostenibilidad de los negocios”

Este taller, llevado a cabo el 27 de junio de 2017, fue organizado por DERES, con el apoyo de OPP, y estuvo a cargo de especialistas de la línea de Servicios de Sustentabilidad y Responsabilidad Corporativa de Deloitte Uruguay⁷.

En él se presentó la herramienta SDG Compass⁸ y se brindó capacitación para utilizarla, a fin de guiar a las empresas sobre cómo alinear sus estrategias, medir y gestionar su aporte a los ODS

Taller “Sostenibilidad: ¿Qué papel juega en la competitividad de las empresas? ¿Los ODS como herramienta para la sostenibilidad de los negocios pueden convertirse en un driver para las inversiones?”

El 15 de agosto de 2017 se realizó un taller cuya finalidad fue conocer de qué forma las empresas, que están incorporando políticas y estrategias de sostenibilidad en su gestión, encuentran mejores oportunidades de negocios. El taller fue dictado por el director del Instituto Vincular de Chile, que a su vez es miembro del grupo de trabajo Empresas y Derechos Humanos de la Naciones Unidas.

Participación del director de OPP en la entrega de certificados de Responsabilidad Social Empresaria de la Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresa (ACDE)

En diciembre de 2017, el señor director realizó una presentación en el evento de entrega de certificados de responsabilidad social empresaria (RSE) de ACDE. En ella repasó los avances que se han generado en Uruguay en torno a la Agenda 2030 de los ODS y explicó cómo el país suma valor en este sentido. “La fundación de Jeffrey Sachs mide el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en el mundo, con un indicador más completo que el producto bruto interno (PBI) y el índice de desarrollo humano”, señaló el director de la OPP. En referencia al indicador de cumplimiento de los ODS, destacó que en el primer lugar están los países nórdicos —Suecia, Dinamarca, Noruega y Finlandia—, porque “son los que mejor conjugan el avance económico con los beneficios sociales y el cuidado ambiental”. Agregó que “Alemania está en el 6.º puesto, Japón en el 18.º y Estados Unidos en el 25.º”. Uruguay, se ubica en el 40.º lugar del *ranking* mundial y en el primero de América Latina y el Caribe.

6 <https://www.opp.gub.uy/es/noticias/el-futuro-es-hoy-y-para-ello-uruguay-se-prepara>

7 Se puede acceder a la presentación en http://deres.org.uy/wp-content/uploads/Presentaci%C3%B3n-Deloitte_Taller-DERES_SDG-Compass-junio-2017.pdf

8 El SDG Compass fue desarrollado conjuntamente por el GRI, el Pacto Global de Naciones Unidas y el Consejo Empresarial Mundial para el Desarrollo Sostenible (WBCSD por sus siglas en inglés). Por más información sobre esta herramienta consultar https://sdgcompass.org/wp-content/uploads/2016/06/SDG_Compas_Spanish-one-pager-view.pdf

El jerarca sostuvo que para alcanzar los ODS se necesita una alianza entre el Gobierno, el empresariado y la sociedad civil. “No se puede ir a una matriz de protección social sin desarrollar la economía para que sustente la base material de esos avances. Tampoco es posible depredar el medio ambiente pensando en aspectos económicos”, concluyó.⁹

Desayuno de trabajo “Los Reportes de Sostenibilidad y los ODS”

El 1° de marzo de 2018 se llevó a cabo este desayuno de trabajo que tuvo tres exposiciones. La primera consistió en la presentación del 2° Estudio de Deloitte: *Reportes de sostenibilidad - ¿Qué están comunicando las empresas en Uruguay?*¹⁰ Este es el segundo estudio llevado adelante por Deloitte Uruguay que analiza exclusivamente los reportes de sostenibilidad de alcance local disponibles en el mercado, a efectos de relevar las tendencias de las empresas en cuanto a comunicar sus esfuerzos y su desempeño en temas sociales, económicos y medioambientales. En esta edición se incorpora un nivel más de análisis, considerando los contenidos propuestos por el estándar Global Reporting Initiative (GRI) y su vinculación con los 17 ODS.

De las 600 empresas relevadas, se tomaron en cuenta para el estudio 34 reportes. Estos fueron analizados a la luz de los requerimientos de los estándares del GRI y la información incluida en ellos se examinó en relación con su aporte a los ODS. (Véase más información en el apartado “Principales resultados”).

La segunda exposición se denominó “Uruguay y los ODS” y estuvo a cargo de la Dirección de Gestión y Evaluación (AGEV) de OPP. Brindó información relativa a cómo el gobierno está abordando el tema de los ODS, qué información se está relevando y de qué manera, a los efectos de integrarla como insumo para el informe nacional voluntario (VNR, por sus siglas en inglés) que Uruguay presenta anualmente ante las Naciones Unidas.

Como cierre de la actividad, DERES presentó “Las empresas y los ODS. ¿Cómo pueden las empresas participar en el 2° Reporte Voluntario sobre los ODS de Uruguay?”, donde se explicó cómo las empresas pueden aportar datos a los VNR.

Encuesta DERES “Las empresas y los ODS”

En marzo 2018, DERES desarrolló una encuesta que abarcó cerca de 120 empresas (socias y no socias), con dos objetivos: a) saber el nivel de conocimiento e involucramiento —actual y de futuro— que dichas empresas tenían respecto a los ODS; b) recoger las iniciativas que estas empresas vienen desarrollando y que contribuyen a los seis ODS que se incluyen en el presente informe, y así generar insumos para el mismo. (Véase más información en el apartado “Principales resultados”).

Entrega de Premio Investigación “Los ODS y su importancia para las empresas”

El Departamento de Contabilidad e Impuestos de la Universidad ORT Uruguay, DERES y The Platform Foundation organizaron la segunda edición del premio de investigación The Platform Foundation¹¹.

En esta edición el llamado tenía como objetivo incentivar la investigación con el fin de:

- Promover el vínculo entre los ODS y el sector privado.
- Identificar las actividades que desarrollan las empresas vinculadas a la sostenibilidad.

⁹ <https://www.opp.gub.uy/index.php/es/noticias/entrega-anual-de-premios-de-responsabilidad-social-empresarial-uruguay-suma-valor-los>

¹⁰ La publicación Reportes de sostenibilidad: ¿Qué están comunicando las empresas en Uruguay?, edición 2018 (Montevideo: Deloitte), es un análisis de las tendencias de las empresas uruguayas considerando los estándares GRI y los ODS. Se puede acceder al estudio en http://deres.org.uy/wp-content/uploads/estudio-deloitte-2018_reportes-de-sostenibilidad_gri-ods.pdf.

¹¹ Para más información, o para acceder a los trabajos premiados, véase <https://facs.ort.edu.uy/69834/21/premio-a-la-investigacion-sobre-objetivos-de-desarrollo-sostenible.html>.

- Generar insumos que faciliten a las empresas alinear sus políticas y acciones de sostenibilidad con los ODS.
- Mostrar cuál es el aporte que las empresas uruguayas pueden hacer para alcanzar los ODS.
- Mostrar el valor que genera para las empresas contar con una política de sostenibilidad alineada con los ODS.

En abril de 2018 se realizó la entrega de premios. Fueron declarados ganadores los trabajos “Los reconocimientos a las mejores prácticas de RSE de DERES y su alineamiento con los ODS” y “Los ODS en Uruguay: ¿están alineadas las empresas y el Estado?”. El segundo premio correspondió al trabajo “Canarias S.A. y los ODS: en búsqueda de una estrategia de sostenibilidad corporativa”.

PRINCIPALES RESULTADOS

A continuación se detallan los principales resultados de dos de las iniciativas mencionadas ut-supra.

¿CÓMO LAS EMPRESAS URUGUAYAS ESTÁN COMUNICANDO Y DIFUNDIENDO SU DESEMPEÑO E IMPACTOS EN MATERIA DE SOSTENIBILIDAD?. PRINCIPALES RESULTADOS DEL ESTUDIO DE DELOITTE

En marzo de 2017, Deloitte Uruguay publicó su estudio, *Reportes de sostenibilidad: ¿Qué están comunicando las empresas en Uruguay?*, edición 2017. Según dicho estudio, en Uruguay actualmente 34 empresas tienen algún tipo de reporte de sostenibilidad disponible, de alcance exclusivamente local, que refiere al año 2015 y/o 2016.



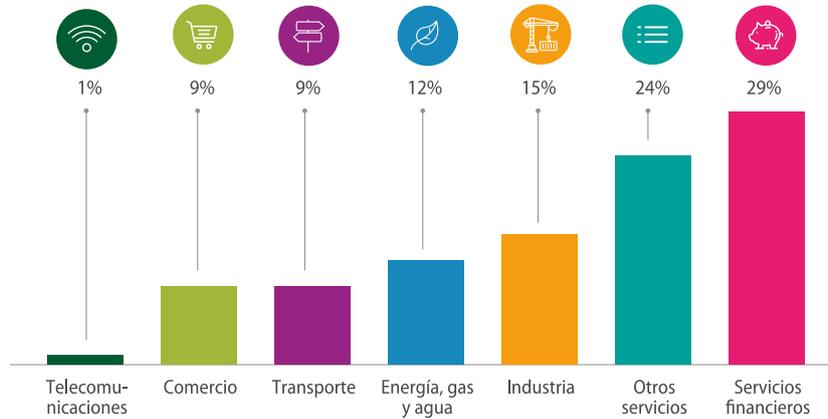
Los hallazgos anteriores son el resultado del relevamiento de una base de más de 600 empresas conformada por la Central de Riesgos del Banco Central del Uruguay, el sitio del Pacto Global Uruguay donde las empresas adheridas presentan sus COP (*communication on progress*, ‘comunicación en progreso’) y bases de empresas utilizadas para acciones en el mercado por Deloitte. De dicha base se relevaron los sitios web oficiales de las empresas y los reportes en formato físico recibidos por Deloitte. El relevamiento se realizó entre abril y junio de 2017.

A partir del relevamiento anterior, se llevó a cabo un proceso de depuración, en el que se descartaron los reportes que no alcanzaron un nivel básico de desarrollo. De dicho proceso se obtuvieron los 34 reportes antes mencionados. El 100% de los reportes analizados son de alcance local (no se analizaron reportes de alcance regional o internacional). El 53% aborda actividades y desempeño de 2016, mientras que el restante 47% refiere a 2015.

A continuación se detallan los resultados del análisis.

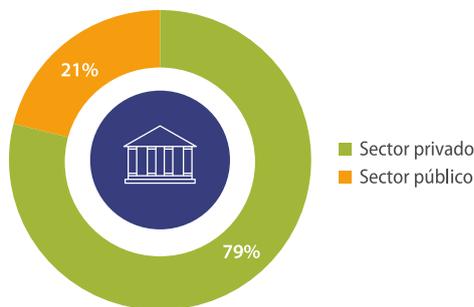
Características de las empresas

Gráfico 1. Sector económico



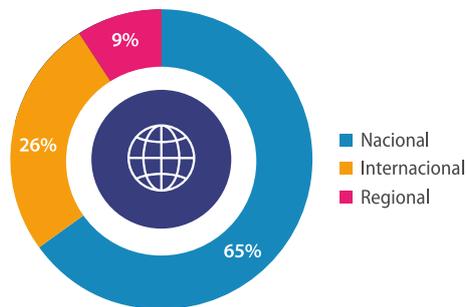
Las empresas que se analizaron corresponden a distintos sectores de actividad. El sector al que pertenece la mayor cantidad de empresas es el financiero, seguido por el industrial.

Gráfico 2. Sector institucional



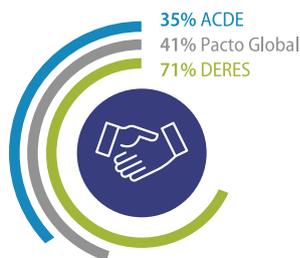
Del total de empresas, el 79% pertenecen al sector privado y el 21% al sector público.

Gráfico 3. Empresa internacional, regional o nacional



El 65% de las empresas son nacionales, el 26% internacionales y el restante 9% son empresas regionales.

Gráfico 4. Asociaciones estratégicas



El 85% de las empresas cuyos reportes fueron analizados están vinculadas a alguna de las principales organizaciones promotoras de la RSE en Uruguay.

- ACDE: Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresa
- DERES: Desarrollo de la Responsabilidad Social
- Pacto Global de las Naciones Unidas en Uruguay.

Gráfico 5. Cantidad de empleados



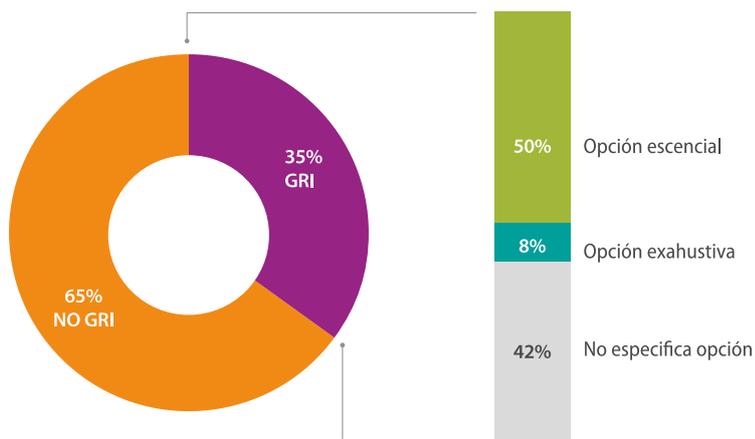
El 26% de las empresas cuenta con menos de 100 empleados en su plantilla, mientras que el 35% tiene entre 100 y 499 empleados, el 9% entre 500 y 999 y el restante 29% más de 1000 empleados.

Características de los reportes

Frecuencia de emisión

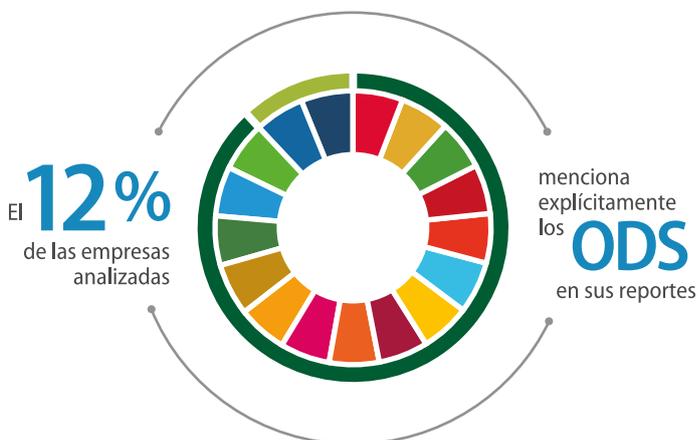
El 97% de los reportes analizados se emite con frecuencia anual, mientras que el restante 3% lo hace de forma bianual.

Gráfico 6. Uso de los estándares GRI



El 35% de los reportes analizados fueron confeccionados utilizando parcial o totalmente los estándares GRI. Asimismo, del total de empresas que utilizan GRI, el 50% ha seleccionado la opción de conformidad esencial, el 8% la exhaustiva y el restante 42% no especifica la opción de conformidad.

Los ODS en los reportes de sostenibilidad en empresas uruguayas



Los reportes de sostenibilidad son la herramienta por excelencia que utilizan las empresas para comunicar y difundir sus impactos y desempeño en materia de sostenibilidad. En este sentido, muchas empresas en el mundo comunican su contribución a los ODS a través de sus reportes.

Clasificación de ODS según presencia en los reportes uruguayos

A partir de los resultados obtenidos, y a efectos de simplificar el análisis, se agruparon los ODS en tres categorías en función de la cantidad de empresas que reportan temas relacionados tanto directa como indirectamente con cada objetivo.

Como se muestra en la imagen a continuación, los ODS con más presencia en los reportes uruguayos son el 4, el 5, el 8, el 10, el 12, el 16 y el 17, con los cuales más del 70% de las empresas incluye al menos un tema directa o indirectamente relacionado. En un segundo lugar, entre el 30 y el 70% de las empresas reporta al menos un tema vinculado con los objetivos 1, 6, 7, 9, 11 y 13. Los ODS con menos presencia —menos del 30% de las empresas analizadas— son el 2, el 3, el 14 y el 16.



Principales conclusiones y reflexiones

La práctica de elaboración de reportes de sostenibilidad se ha fortalecido en los últimos años en Uruguay. Sin embargo, en el conjunto del ambiente empresarial siguen siendo pocas las empresas que reportan y grande la variedad de enfoques, contenidos y estilos que presentan.

El país tiene, en este sentido, necesidad de estandarizar la práctica y alinearla con las crecientes tendencias internacionales a efectos de fortalecer su competitividad, habilitar la comparabilidad del desempeño entre las organizaciones y fortalecer la gestión de estas en materia de sostenibilidad.

Los reportes analizados refieren a empresas que los emiten con un alcance exclusivamente local. La cantidad aumenta si se considera a las empresas que publican reportes de alcance regional o internacional. Las empresas regionales o internacionales deberían evaluar la nacionalización de este reporte a sus grupos de interés locales y el uso de esta herramienta como medio de comunicación y afianzamiento de su reputación con estos grupos de interés.

Uruguay presenta una leve tendencia a adoptar los lineamientos de los estándares GRI. Se destaca una mejora de la calidad técnica frente a la cantidad de reportes, así como en la alineación de los reportes a dichos requerimientos. La adopción de este marco o estándar significa múltiples beneficios: estandarización, comparabilidad, transparencia, etc., y el convencimiento de que es una herramienta sumamente útil para un proceso de mejora continua y redefinición de la estrategia en el camino de la sostenibilidad.

La investigación constata que siguen existiendo oportunidades de mejora. Las principales están relacionadas con las siguientes áreas:

- participación y relación con grupos de interés;
- análisis de materialidad;
- diversos aspectos vinculados a la gobernanza empresarial o gobierno corporativo;
- medición cuantitativa de las actividades vinculadas a los aspectos materiales;
- medición cualitativa y cuantitativa de determinados aspectos que aún se muestran incipientemente en los reportes y que es difícil suponer que no son materiales: cadena de valor (fundamentalmente proveedores) y medioambiente;
- fijación de objetivos, metas o compromisos para ejercicios siguientes.

La alineación de los reportes a los ODS es incipiente. Cabe aclarar que los ODS fueron ratificados en 2015 y los reportes analizados alcanzan los períodos 2015 y 2016. Debería esperarse que en los próximos años las empresas comiencen a rendir cuentas de su desempeño en relación con los ODS a través de sus reportes de sostenibilidad.

LA PERCEPCIÓN DE LAS EMPRESAS SOBRE LOS ODS. PRINCIPALES RESULTADOS DE LA ENCUESTA DE DERES

DERES, red de empresas por el desarrollo sostenible, definió en 2016 que los ODS serían una de las principales líneas estratégicas sobre las que trabajaría la organización, y ese mismo año presentó al proceso de Diálogo Social convocado por el presidente Tabaré Vázquez propuestas ya alineadas con los ODS.

A raíz de la Conferencia que DERES organizó en mayo de 2017, “Los ODS y su importancia para las empresas”, se iniciaron conversaciones con la OPP a los efectos de que DERES generara información sobre el aporte del sector privado a los ODS.

En marzo de este año, DERES, en conjunto con la OPP, invitó a más de 100 empresas¹² a participar en un grupo piloto que pudiera brindar información sobre las acciones e iniciativas que estaban desarrollando y que contribúan a alcanzar los seis ODS sobre los que Uruguay informaría en su segundo VNR.



En el relevamiento, llevado a cabo en el mes de marzo, participaron 53 empresas, en su mayoría medianas y grandes (36% y 47% respectivamente). Se recabaron 194 iniciativas en los 6 ODS consultados, de los cuales el ODS 12 reunió el mayor número (21%) y el ODS 15 el menor (7%).

12 Las empresas, tanto públicas como privadas, que contestaron la encuesta fueron: Administración Nacional de Correos, Advice, Agencia Neto, Alcance Servicio de Compañía, Ancap, ANDA, Banca de Quinielas de Montevideo, Banco Itaú Uruguay, Bilpa, Breeders and Packers Uruguay, Carle & Andrioli Contadores Públicos, Carrasco Lawn Tennis Club, Casabó, Cementos Artigas, Ericsson Uruguay, Cita, Citricola Salteña, CONAPROLE, Consultora Gemma, CUTCSA, Deloitte, DirecTV, Ferrere, Forestal Oriental, FUCAC, Grupo Disco Uruguay, Guyer & Regules, IBM Uruguay, Ingener, KPMG, LATU, L'Oréal Uruguay, LSQA, Montes del Plata, Montevideo Refrescos, Nestlé del Uruguay, Petrobras Uruguay Distribución, Polakof y Cía., Posadas, Posadas y Vecino, Pronto!, RedPagos, República AFAP, Sanatorio Mautone, Scotiabank Uruguay, SECOM, Securitas Uruguay, SEMM, Supermercados Ta-Ta, Movistar, Tres Cruces - Gralado, UCM, Unilever y Young & Rubicam.

Características de las empresas

Gráfico 7. Sector económico

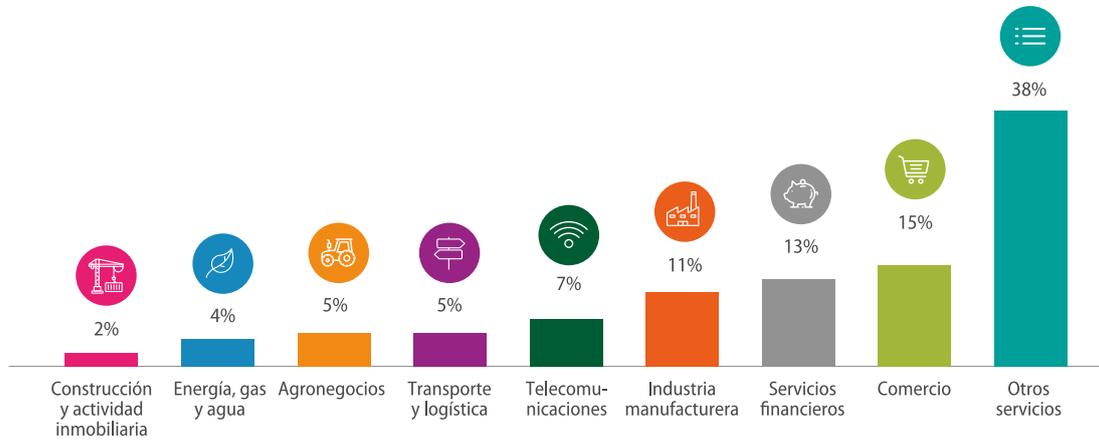
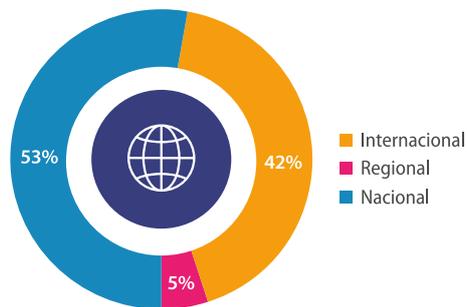


Gráfico 8. Sector institucional



Del total de empresas, el 93% pertenecen al sector privado, el 4% al sector público y el restante 4% son un híbrido.

Gráfico 9. Empresa internacional, regional o nacional



El 53% de las empresas son nacionales, el 42% internacionales y el restante 5% son empresas regionales.

Gráfico 10. Cantidad de empleados

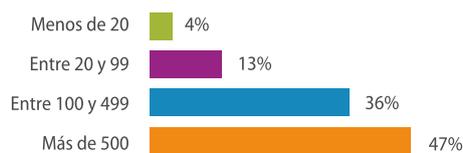


Gráfico 11. Percepción sobre los ODS

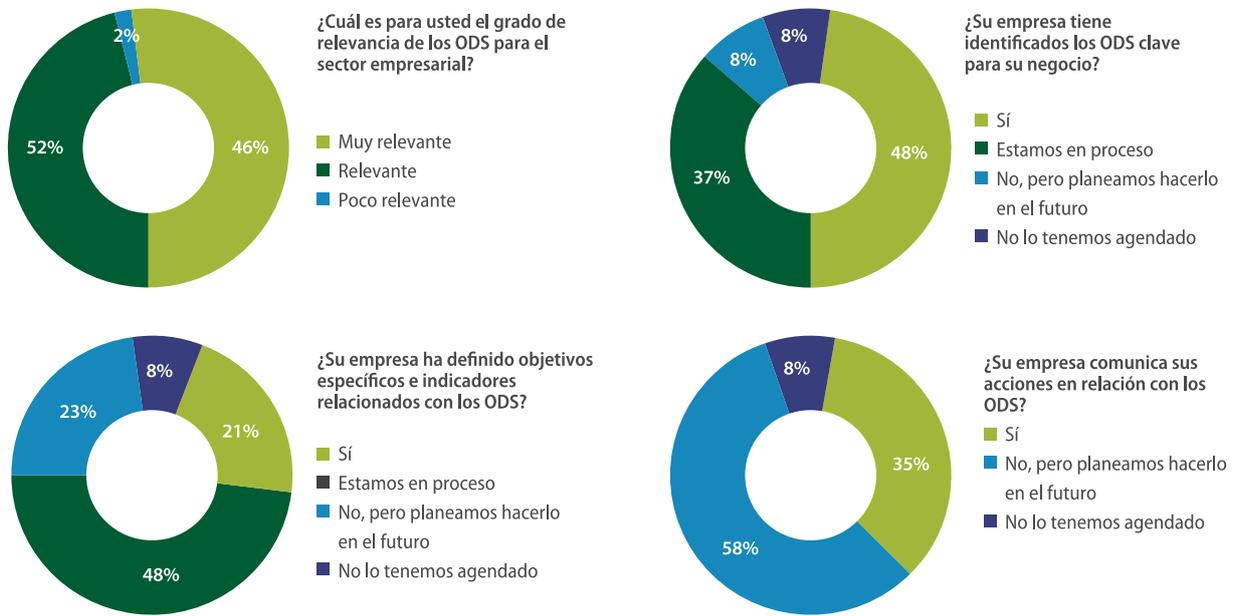


Gráfico 12. ODS considerados clave para las empresa

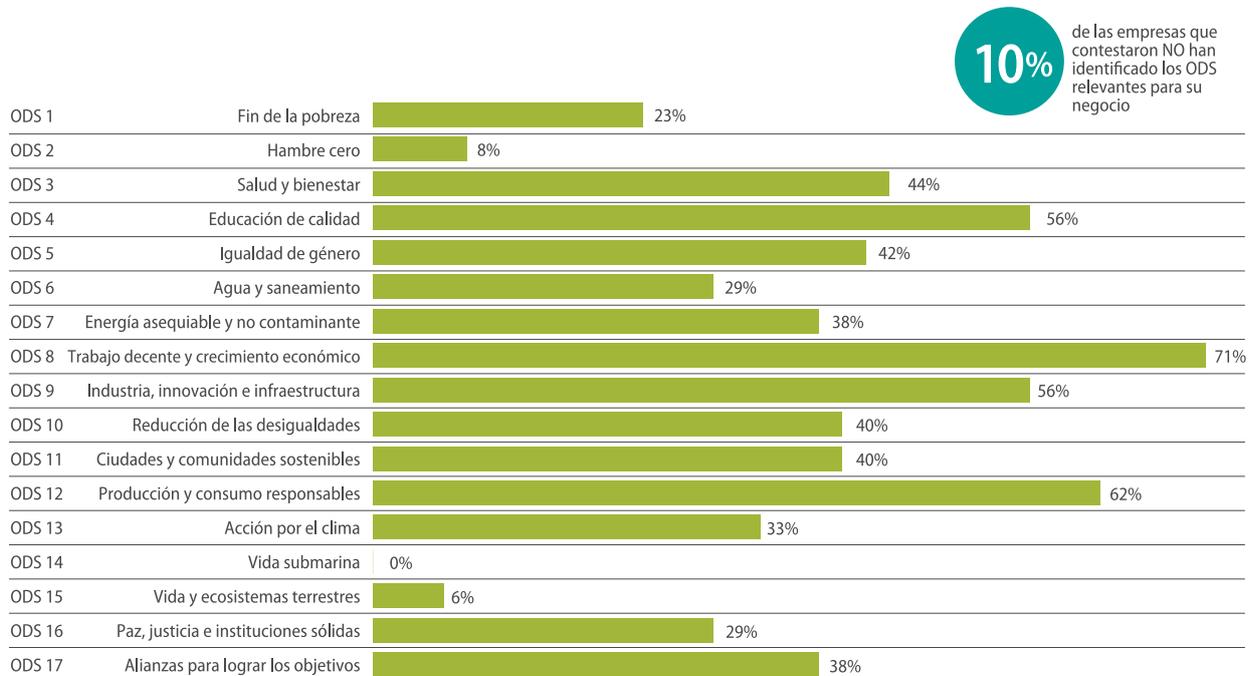


Gráfico 13. Metas planteadas por las empresas respecto a los ODS

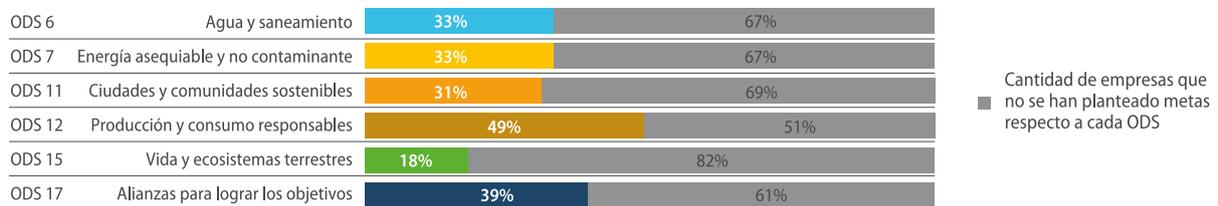
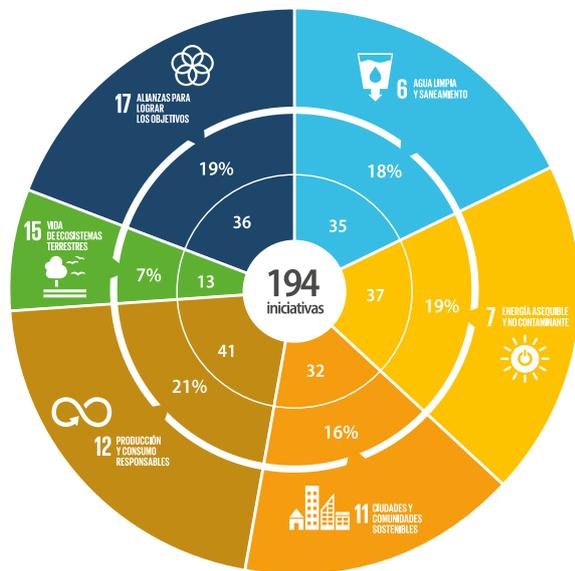


Gráfico 14. Distribución de las iniciativas asociadas a cada ODS.



Las empresas encuestadas declararon mantener 194 iniciativas asociadas a los ODS comprendidos en ese VNR, distribuidas como se muestra en el siguiente gráfico.

Principales conclusiones

Las empresas tienen grandes oportunidades y desafíos con relación a los ODS. Si bien un 98% de las encuestadas consideran a los ODS entre “muy relevantes” y “relevantes” para el sector empresarial, solo un 31% realizó un trabajo de alineación, un 48% identificó los ODS clave para su negocio y apenas un 21% definió objetivos específicos e indicadores. Esto evidencia un largo camino por recorrer.

PRÓXIMOS PASOS

El sector privado está en una fase inicial de conocimiento de los ODS en general, del rol que las empresas pueden desempeñar para alcanzarlos y, en particular, de los beneficios que trabajar con los ODS puede generar para las propias organizaciones.

En este sentido, las posibles oportunidades y desafíos para las empresas en Uruguay son:

- **Sensibilización y difusión.** Concientizar a las empresas sobre las implicaciones de los ODS en los negocios, profundizando en el entendimiento no solo en el sector empresarial sino en toda la sociedad, con el objetivo de percibir la importancia y el valor de alinear la agenda empresarial con la Agenda 2030 del desarrollo sostenible.

- **Formación y capacitación.** Capacitar a las empresas sobre los desafíos y oportunidades particulares de los ODS en su propia actividad, a efectos de dotarlas de las capacidades necesarias para identificar los aspectos clave de su negocio que tienen la potencialidad de contribuir a los ODS.
- **Planificación y gestión.** Acompañar a las empresas en la elaboración de planes orientados a integrar objetivos y metas específicos de gestión en sus actividades y procesos a través de la cadena de valor, particularmente en empresas grandes y medianas, estableciendo indicadores y mecanismos de medición de impacto.
- **Comunicación y reportes.** Preparar a las empresas para integrar la difusión de sus contribuciones a los ODS en sus canales de comunicación, en particular en los ciclos de emisión de reportes.
- **Alianzas y sinergias entre el sector empresarial y las autoridades públicas.** Establecer un diálogo continuo y fortalecer el trabajo en conjunto a efectos de generar las sinergias necesarias para el cumplimiento de los ODS, a través de la coordinación y la implementación de políticas públicas orientadas a la actividad empresarial y el desarrollo de mecanismos de incentivos que motiven y faciliten a las empresas el trabajo en pos del cumplimiento de los ODS.

En el presente año se prevé generar instancias de diálogo con una amplia convocatoria que abarque a todo el sector empresarial (empresas, las cámaras de Industria, Comercio y Servicios, y las diferentes asociaciones, entre otros) y a organismos internacionales involucrados en la difusión y sensibilización de la Agenda 2030 en dicho sector. Se pretende contar con aportes de expertos internacionales que están llevando a cabo proyectos para fortalecer el rol de las empresas en el logro de los ODS en otros países. Asimismo, se espera aumentar la incorporación de los ODS en la planificación y rendición de las empresas, así como el uso de herramientas como el SDG Compass, y aprender de experiencias de otros países más avanzados en este proceso.

FUENTES DE INFORMACIÓN

- Asuntos Públicos (2017). *Los ODS y su importancia para las empresas*. Recuperado de <https://www.asuntospublicos.tv/sociedad/sociedad/los-objetivos-de-desarrollo-sostenible/>.
- Deloitte (2014). *Reporte de sostenibilidad: ¿Qué están comunicando las empresas en Uruguay?* Recuperado de <http://deres.org.uy/wp-content/uploads/estudio-deloitte-de-reportes-de-sostenibilidad.pdf>
- Deloitte (2018). *Reporte de sostenibilidad: ¿Qué están comunicando las empresas en Uruguay?* Recuperado de http://deres.org.uy/wp-content/uploads/estudio-deloitte-2018_reportes-de-sostenibilidad_gri-ods.pdf.
- DERES (2015). *Generación de ventajas competitivas a través de la incorporación de la RSE y prácticas de desarrollo sostenible en las empresas*. Recuperado de <http://deres.org.uy/wp-content/uploads/Propuesta-DERES-Diálogo-Social-marzo-2016.pdf>.
- DERES (2017). *Los ODS como herramienta para la sostenibilidad de los negocios*. Recuperado de http://deres.org.uy/wp-content/uploads/Presentaci%C3%B3n-Deloitte_Taller-DERES_SDG-Compass-junio-2017.pdf.
- GRI, el Pacto Global de las Naciones Unidas y el WBCSD (s/f). *SDG Compass. La guía para la acción empresarial en los ODS*. Recuperado de: https://sdgcompass.org/wp-content/uploads/2016/06/SDG_Compass_Spanish-one-pager-view.pdf

Pág. web de OPP:

<https://www.opp.gub.uy/es/noticias/el-futuro-es-hoy-y-para-ello-uruguay-se-prepara>

<https://www.opp.gub.uy/index.php/es/noticias/entrega-anual-de-premios-de-responsabilidad-social-empresarial-uruguay-suma-valor-los>

GLOSARIO DE SIGLAS

ADM	Asociación de Dirigentes de Marketing
ACDE	Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresa
AGEV	Dirección de Gestión y Evaluación
ANTEL	Administración Nacional de Telecomunicaciones
ANEP	Administración Nacional de Educación Pública
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
AP	Áreas Programáticas
ASSE	Administración de los Servicios de Salud del Estado
AUCI	Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CCyA	Comisiones de Cuencas y Acuíferos
CEADS	Consejo Empresario Argentino para el Desarrollo Sostenible
CIESU	Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay
CINTEFOR	Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional
CIU	Cámara de Industrias del Uruguay
COASAS	Comisión Asesora de Aguas y Saneamiento
COP	<i>Communication On Progress</i> comunicación en progreso
COTAMA	Comisión Técnica Asesora de Medio Ambiente
CRRH	Consejos Regionales de Recursos Hídricos
DDIP	Dirección de Descentralización e Inversión Pública
DESC	Derechos Económicos, Sociales y Culturales
DEL	Desarrollo Económico Local
DERES	Desarrollo de la Responsabilidad Social Empresaria
DINAMA	Dirección Nacional de Medio Ambiente
ECH	Encuesta Continua de Hogares
ENASU	Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano
GRI	<i>Global Reporting Initiative</i> Iniciativa de Reporte Global
INDDHH	Institución Nacional de Derechos Humanos
INE	Instituto Nacional de Estadística
INJU	Instituto Nacional de la Juventud
LOTDS	Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MINTUR	Ministerio de Turismo
MGAP	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
MRREE	Ministerio de Relaciones Exteriores
MVOTMA	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
OSE	Obras Sanitarias del Estado
PBI	Producto Bruto Interno
PIT-CNT	Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPD	Programa de Pequeñas Donaciones
RIA	<i>Rapid Integrated Assessment</i> Evaluación Rápida Integrada
RSE	Responsabilidad Social Empresaria
SEN	Sistema Estadístico Nacional

SHA	<i>System of Health Accounts</i> Sistema de Cuentas de Salud
SNAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
UDELAR	Universidad de la República
UNESCO	<i>United Nations Educational Scientific and Cultural Organization</i> Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNOPS	<i>United Nations Office for Project Services</i> Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos
UNSTAT	<i>United Nations Statistics Division</i> División estadística de las Naciones Unidas
URSEA	Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua
UTEC	Universidad Tecnológica de Uruguay
VNR	<i>Voluntary National Report</i> Informe Nacional Voluntario





URUGUAY
SUMAVALOR

1. PRESENTACIÓN

El acceso al agua es un derecho humano fundamental. Es esencial para la vida humana y para la de todas las especies que habitan el planeta, y un elemento clave en cada una de las actividades que se realizan en él. Es un recurso limitado y por lo tanto necesita un tratamiento especial. Por ello los Estados tienen responsabilidades ineludibles con relación al agua: proteger su calidad, garantizar su cantidad y asegurar el acceso a ella.

Estos conceptos son recogidos en la Agenda 2030, cuyo objetivo 6 es “Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos”.

Para gestionar los recursos hídricos de manera responsable y sostenible es necesaria una visión integral sobre todas las actividades involucradas, el mantenimiento de los ecosistemas asociados, los paisajes e incluso la cultura. La gestión del agua debe estar integrada al desarrollo territorial, al desarrollo productivo y al desarrollo social. La posibilidad de que ese desarrollo sea efectivamente sustentable nos impone una mirada solidaria y de largo plazo. En un contexto en el que las actividades productivas y las poblaciones aumentan la presión sobre los recursos hídricos, el Estado debe intervenir para garantizar derechos, regulando usos y estableciendo los límites necesarios.

Para conseguir este objetivo, Uruguay cuenta con una política de aguas que articula necesariamente con las demás políticas nacionales (ambiente, ordenamiento territorial, cambio climático) y sectoriales (sector productivo, energía, navegación, emprendimientos especiales) y que considera, además, la coordinación internacional que impone el carácter transfronterizo de los recursos hídricos.

Cuenta también con un Plan Nacional de Aguas (PNA) como instrumento de esta política, con objetivos alineados con los ODS y que contiene un conjunto de proyectos y programas con metas asociadas a corto, mediano y largo plazo. Este plan es el resultado de un proceso rico y complejo, iniciado en 2010 por la Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA). En él convergieron numerosos actores que intercambiaron y aportaron conocimientos y propuestas, las cuales conformaron un documento validado por actores gubernamentales, sociedad civil organizada, equipos técnicos y usuarios.

Concordancia entre ODS 6 y PNA:

Cuadro 1. Aspectos concordantes entre ODS 6 y PNA

Objetivos PNA	Metas ODS 6	
<p>Agua para el uso humano Garantizar a los habitantes el ejercicio de los derechos humanos fundamentales de acceso al agua potable y al saneamiento. Primera prioridad: abastecimiento de agua potable a poblaciones. Prestación de los servicios anteponiendo las razones de orden social a las de orden económico.</p>	6.1. Agua potable 6.2. Saneamiento e higiene 6.3. Calidad del agua y aguas residuales	6. a - Cooperación internacional y creación de capacidades 6. b.-Participación de las partes interesadas
<p>Agua para el desarrollo sustentable Disponer de agua en cantidad y calidad para el desarrollo social y económico del país y para la conservación de la biodiversidad y el funcionamiento de los ecosistemas mediante la gestión integrada y participativa.</p>	6.3. Calidad del agua y aguas residuales 6.4. Uso de los recursos hídricos y escasez del agua 6.5. Gestión integrada de los recursos hídricos 6.6. Ecosistemas relacionados con el agua	
<p>Agua y sus riesgos asociados Prevenir, mitigar y adaptarse a los efectos de eventos extremos y al cambio climático, con enfoque en la gestión de riesgo.</p>	6.5. Gestión integrada de los recursos hídricos (11.5. Desastres relacionados con el agua)	

2. MARCO NORMATIVO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1. MARCO NORMATIVO

Uruguay cuenta con una rica y diversa legislación referente a la temática del ODS 6.

El Código de Aguas, sancionado en 1978, sienta los principios para la gestión y administración de las aguas y configura un hito en la evolución del marco normativo e institucional del agua en el Uruguay.

En 1979, a través del Decreto 253/79, se regula la prevención de la contaminación de todos los cursos de agua del país. En 1981 se sanciona la Ley de Uso y Conservación de Suelos y Aguas y su reglamentación (Ley 15.239).

En la década de los noventa, el país consolida la preservación del ambiente y la tutela de los recursos naturales como una política nacional. En ese contexto, se crea el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), al que, entre otros, corresponde la protección del ambiente y el control de la contaminación y la calidad del agua. En este marco, se aprueban instrumentos para la gestión ambiental: la Ley 16.466 de Evaluación de Impacto Ambiental, la Ley 17.234 de Creación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y la Ley General de Protección del Ambiente (Ley 17.283).

En 1997, con la clara finalidad de promover, incentivar y desarrollar el riego en el sector agropecuario, se aprueba la Ley de Riego (Ley 16.858), que declara de interés general el riego con destino agrario.

En 2004, a partir de una iniciativa de organizaciones de la sociedad civil, la ciudadanía debate y aprueba, a través de un plebiscito, la reforma del artículo 47 de la Constitución, a través del cual se introduce un cambio de paradigma respecto a la protección del ambiente, la gestión de los recursos naturales y en particular de los recursos hídricos.

Constitución de la República
Sección II - Derechos, Deberes y Garantías
Capítulo II. Artículo 47

La protección del medio ambiente es de interés general. Las personas deberán abstenerse de cualquier acto que cause depredación, destrucción o contaminación graves al medio ambiente. La ley reglamentará esta disposición y podrá prever sanciones para los transgresores.

El agua es un recurso natural esencial para la vida. El acceso al agua potable y el acceso al saneamiento, constituyen derechos humanos fundamentales

- 1) *La política nacional de Aguas y Saneamiento estará basada en:*
 - a) *el ordenamiento del territorio, conservación y protección del Medio Ambiente y la restauración de la naturaleza.*
 - b) *la gestión sustentable, solidaria con las generaciones futuras, de los recursos hídricos y la preservación del ciclo hidrológico que constituyen asuntos de interés general. Los usuarios y la sociedad civil, participarán en todas las instancias de planificación, gestión y control de recursos hídricos; estableciéndose las cuencas hidrográficas como unidades básicas.*
 - c) *el establecimiento de prioridades para el uso del agua por regiones, cuencas o partes de ellas, siendo la primera prioridad el abastecimiento de agua potable a poblaciones.*
 - d) *el principio por el cual la prestación del servicio de agua potable y saneamiento, deberá hacerse anteponiendo las razones de orden social a las de orden económico. Toda autorización, concesión o permiso que de cualquier manera vulnere las disposiciones anteriores deberá ser dejada sin efecto.*
- 2) *Las aguas superficiales, así como las subterráneas, con excepción de las pluviales, integradas en el ciclo hidrológico, constituyen un recurso unitario, subordinado al interés general, que forma parte del dominio público estatal, como dominio público hidráulico.*
- 3) *El servicio público de saneamiento y el servicio público de abastecimiento de agua para el consumo humano serán prestados exclusiva y directamente por personas jurídicas estatales.*
- 4) *La ley, por tres quintos de votos del total de componentes de cada Cámara, podrá autorizar el suministro de agua, a otro país, cuando éste se encuentre desabastecido y por motivos de solidaridad.*

Posteriormente, en octubre de 2009, se establecen mediante la Ley 18.610 los principios rectores de la Política Nacional de Aguas, en concordancia con la reforma aprobada.

En 2014 se declaran de interés general la conservación, la investigación, el desarrollo sostenible y el aprovechamiento responsable de los recursos hidrobiológicos y los ecosistemas que los contienen, y se reconoce que la pesca y la acuicultura son actividades que fortalecen la soberanía territorial y alimentaria de la nación (Ley 19.175).

En 2017 se aprueba el Plan Nacional de Aguas, el cual define los criterios para llevar a cabo la gestión de las aguas en todo el país, propone objetivos generales y específicos para la gestión, las líneas de acción para llevar a cabo su concreción, así como las bases para la formulación de los planes regionales y locales a escala de cuencas hidrográficas y acuíferos con el año 2030 como horizonte temporal.

2.2. MARCO INSTITUCIONAL

El Poder Ejecutivo es la autoridad nacional en materia de aguas y a él compete especialmente formular la política nacional de aguas, en forma coordinada con el resto de las políticas públicas vigentes en el país. La política nacional de aguas comprende “la gestión de los recursos hídricos así como los servicios y usos vinculados al agua”.

Las competencias del Poder Ejecutivo se encuentran reguladas en el Código de Aguas, la Ley de Política Nacional de Aguas y leyes vinculadas al ambiente, al manejo de los recursos naturales renovables y al territorio en general.

Dentro del Poder Ejecutivo tienen competencias propias diversos ministerios. El MVOTMA es la autoridad más importante con relación al agua, ya que le corresponde proponer al Poder Ejecutivo la política nacional de aguas y la ejecución y supervisión de la política nacional de medio ambiente. Tales competencias se ejercen a través de la Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA), la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA), la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT) y la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI).

Obras Sanitarias del Estado (OSE), organismo estatal descentralizado creado en 1952, es responsable por la prestación del servicio de agua potable para todo el país y del servicio de alcantarillado en todo el país a excepción de Montevideo.

La potestad de regular y controlar los servicios de agua potable y saneamiento por alcantarillado son de la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA), órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo.

Como ámbitos descentralizados con competencias vinculadas al agua se destacan los gobiernos departamentales, que en términos generales tienen la potestad exclusiva de regular el uso del suelo en el departamento, así como en asuntos vinculados con la gestión de las aguas, las instalaciones sanitarias internas y los sistemas individuales de disposición de líquidos residuales domésticos, y el drenaje pluvial. En particular el servicio de saneamiento colectivo en Montevideo es prestado por la Intendencia Departamental.

2.3. ÁMBITOS DE COORDINACIÓN

La gestión integrada de los recursos hídricos implica la actuación de múltiples actores del sector público y privado, cuyas competencias y responsabilidades se encuentran reguladas en las leyes vinculadas a la temática y mediante decretos reglamentarios. Una buena coordinación entre los diversos actores resulta imprescindible para poner en práctica la gestión integrada. A continuación se presentan los principales ámbitos de coordinación interinstitucional:

Cuadro 2. Ámbitos de coordinación interinstitucional

<p>Sistema Nacional Ambiental (SNA), integrado en forma permanente por el presidente de la República, el Gabinete Nacional Ambiental (GNA), OSE, INUMET, Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático (SNRCC), Secretaría Nacional de Ambiente, Agua y Cambio Climático (SNAACC), Sistema Nacional de Emergencias (SINAE).</p>	<p>Se encarga de diseñar e implementar políticas públicas transversales y sectoriales que promuevan un desarrollo integral ambientalmente sostenible, protejan los bienes y servicios que brindan los ecosistemas naturales, promuevan la protección y el uso racional del agua y den respuesta e incrementen la resiliencia al cambio climático, entre otros.</p>
<p>Gabinete Nacional Ambiental (GNA), constituido por el presidente de la República, el SNAACC, MVOTMA y otros ministerios.</p>	<p>Tiene el cometido de proponer al Poder Ejecutivo la política ambiental integrada y equitativa del Estado para un desarrollo nacional sostenible y territorialmente equilibrado, velando por su inserción internacional como país social y ambientalmente responsable, entre otros.</p>
<p>Secretaría de Ambiente, Agua y Cambio Climático (SNAACC), dependiente de Presidencia de la República.</p>	<p>Tiene como cometido articular y coordinar con las instituciones y organizaciones públicas y privadas la ejecución de las políticas públicas relativas en materia de medio ambiente, agua y cambio climático.</p>
<p>Sistema Nacional de Emergencia (SINAE)</p>	<p>Es una instancia específica y permanente de coordinación de las instituciones públicas para la gestión integral del riesgo de desastres en Uruguay.</p>
<p>Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y Variabilidad (SNRCC)</p>	<p>Coordina y planifica las acciones públicas y privadas necesarias para la prevención de los riesgos, la mitigación y la adaptación al cambio climático.</p>

2.4. ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN

La Ley de Política Nacional de Aguas define a la participación como “el proceso democrático mediante el cual los usuarios y la sociedad civil devienen en actores fundamentales en cuanto a la planificación, gestión y control de los recursos hídricos, ambiente y territorio”, y consagra el derecho a participar de manera efectiva y real en la formulación, implementación y evaluación de los planes y de las políticas que se establezcan.

Funcionan con la coordinación del MVOTMA espacios de participación tripartitos (gobierno, usuarios, sociedad civil):

- **Comisión Asesora de Aguas y Saneamiento (COASAS)**: Sus cometidos son colaborar en la definición de políticas nacionales de agua y saneamiento y asesorar en todos los asuntos de competencia de la DINAGUA.
- **Consejos Regionales de Recursos Hídricos (CRRH)**: Son tres y cubren todo el territorio nacional, con funciones de asesoramiento en la planificación y en la gestión y articulación entre los diversos actores a nivel regional.
- **Comisiones de Cuencas y Acuíferos (CCYA)**: Tienen competencia para colaborar en la planificación a nivel local, articular a los actores nacionales, regionales y locales y apoyar a la gestión de recursos hídricos de la cuenca.

Además funcionan **Juntas Regionales Asesoras de Riego** integradas por representantes estatales y usuarios, que asesoran al Poder Ejecutivo en la tramitación y gestión de los aprovechamientos con fines de riego y colaboran en el control y la fiscalización de los usos.

Otros espacios de participación en la órbita del MVOTMA:

- Comisión Técnica Asesora de Medio Ambiente (COTAMA), de integración tripartita, presidida por la DINAMA.
- Comisión Nacional Asesora de Áreas Protegidas, presidida por la DINAMA.
- Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial (COAOT) presidida por la DINOT.
- Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial (CNOT).

Otros espacios de participación fuera de la órbita del MVOTMA:

- Consejo Agropecuario Nacional y Departamental, Mesas de Desarrollo Rural, en la órbita del MGAP.
- Mesas interinstitucionales, en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social.
- Centros del Ministerio de Educación y Cultura.
- Mesas sectoriales (forestales, frigoríficos, industrias, etc.).
- Congreso de Intendentes.
- Redes de alcaldes de la cuenca del río Santa Lucía.

2.5. PLANIFICACIÓN

Uruguay cuenta con un sistema de planificación en la temática del agua en el cual se interrelacionan las diferentes escalas de actuación, que se vincula con los demás planes estratégicos del país con incidencia en la gestión de las aguas.

Figura 1. Sistema de planificación en Uruguay



3. ESTADO DE SITUACIÓN: METAS E INDICADORES

Meta 6.1 - Agua Potable “De aquí a 2030, lograr el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos”

Indicador 6.1.1 - Proporción de la población que dispone de servicios de suministro de agua potable gestionados de manera segura

Valor del indicador 6.1.1 = 95,2% (año 2016)

Cuadro 3. Evolución de acceso a agua segura

Año	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Agua segura	92,1	94,2	94,2	94,6	94,6	95,2

El acceso al agua potable es un derecho humano fundamental, consagrado por la Constitución de la República, y el abastecimiento de agua potable a la población es la principal prioridad de uso de los recursos hídricos.

En Uruguay el acceso al agua por diferentes fuentes alcanza el 99,4% de la población. El **95,2% de la población cuenta con agua segura**,¹ a través de redes de abastecimiento, y el 4,2% agua mejorada (Encuesta Continua de Hogares [ECH] 2016).

La falta de agua potable dentro de la vivienda es considerada una necesidad básica insatisfecha. Poco más del 2,6% de la población no tiene acceso a agua potable por redes dentro de la vivienda (ECH 2016). Esta población pertenece a los sectores más desfavorecidos o es población rural dispersa. Es de destacar que de la población que accede a agua segura, más de la mitad son mujeres.

La prestación del servicio de agua potable por redes en todo el país la realiza la empresa estatal OSE. El servicio de agua potable se brinda en forma continua y suficiente, cumpliendo con los requisitos establecidos por el Reglamento Bromatológico Nacional (Decreto 375/011). La Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA), como organismo regulador, realiza el seguimiento y el control de la calidad del servicio de agua.

Cuadro 4. Evolución de acceso al agua

Año	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Agua segura	92,1	94,2	94,2	94,6	94,6	95,2
Agua mejorada	6,3	4,8	5,1	4,7	4,6	4,2
Instalación básica	1,2	0,8	0,5	0,6	0,6	0,5

1 - Agua gestionada de manera segura: aquella cuyo origen es la red general del prestador del servicio con cumplimiento de los requisitos del Reglamento Bromatológico Nacional.
 - Agua mejorada: aquella que proviene de un pozo surgente protegido.
 - Instalación básica: aquella que proviene de pozos surgentes no protegido, aljibes y cachimbas.

Cuadro 5. Proporción de hombres y mujeres que acceden al agua segura

Año	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Total agua segura	92,1	94,1	94,2	94,6	94,6	95,2
Hombres	44,2	44,9	45,0	45,4	45,5	45,9
Mujeres	47,9	49,2	49,2	49,2	49,1	49,3

Cuadro 6. Acceso al agua segura Montevideo e interior

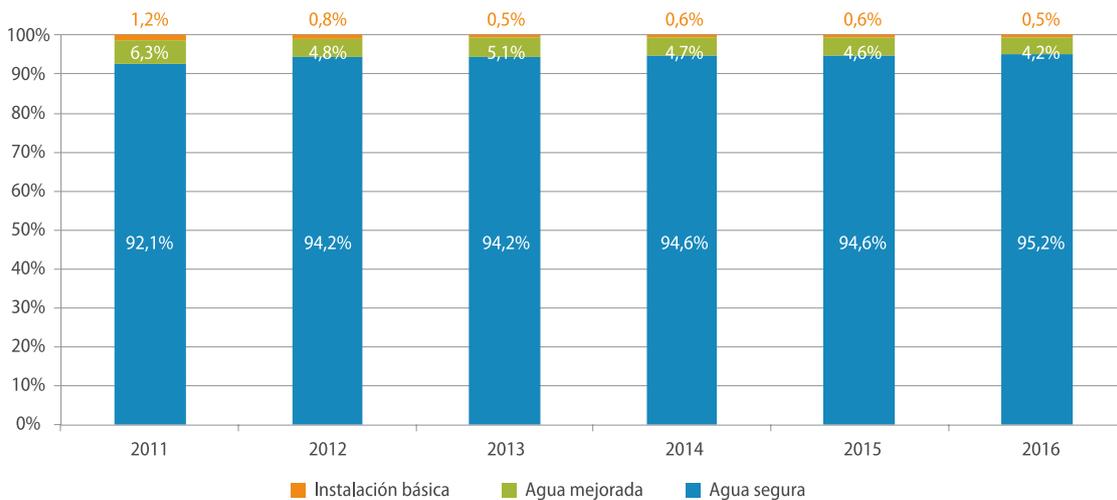
Año	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Total agua segura	92,1	94,2	94,2	94,6	94,6	95,2
Montevideo	97,1	99,6	100,0	99,4	99,7	99,8
Resto del país	88,6	90,5	90,3	91,4	91,3	92,1

El desafío del país para el acceso universal al agua potable se encuentra en la generación de estrategias para pequeños núcleos de viviendas rurales y población rural dispersa. Esta situación conlleva que los programas a aplicar deben ser muy específicos, para atender la situación con un alcance geográfico casi de vivienda individual.

En virtud de esta situación, el PNA contempla, dentro del proyecto P02/1, **Plan Nacional de Agua Potable, Saneamiento y Drenaje Urbano**, un objetivo específico a tal fin: “Asegurar la universalidad del acceso al agua apta para consumo humano haciendo énfasis en la población rural dispersa”.

Es importante destacar que en la actualidad existen otras instituciones y programas que facilitan el acceso al agua potable a los grupos más desfavorecidos en sus ámbitos de actuación, ambos dependientes del MVOTMA: el Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB-PIAI) y el Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR).

Gráfico 1. Evolución del acceso al agua



Meta 6.2 - Saneamiento e higiene. “De aquí a 2030, lograr el acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados y equitativos para todos y poner fin a la defecación al aire libre, prestando especial atención a las necesidades de las mujeres y las niñas y las personas en situaciones de vulnerabilidad”

Indicador 6.2.1 - Proporción de la población que utiliza servicios de saneamiento gestionados de manera segura, incluida una instalación para lavarse las manos con agua y jabón

Valor indicador 6.2.1 = 45,2% (año 2016)

A escala nacional, el 45,2% de la población cuenta con servicios de saneamiento gestionados en forma segura,² con instalaciones de redes de alcantarillado, tratamiento de efluentes y disposición final adecuada. La cobertura de saneamiento -incluyendo además sistemas colectivos sin tratamiento e instalaciones individuales (fosa séptica/pozo impermeable) - alcanza al 98,8% de la población.

Cuadro 7. Gestión de saneamiento

Población con acceso a saneamiento	Total del país (%)	Montevideo (%)	Interior (%)
Gestión segura	45,2	65,0	32,2
Con red, sin tratamiento	14,2	16,7	12,6
Fosa séptica/pozo impermeable	39,4	17,2	54,1

El servicio de saneamiento colectivo en el interior del país es prestado por OSE, mientras que en la capital es brindado por la Intendencia de Montevideo.

Al igual que en el indicador 6.1.1, más de la mitad de la población que accede a saneamiento corresponde a mujeres.

Cuadro 8. Proporción de hombres y mujeres que acceden a saneamiento básico

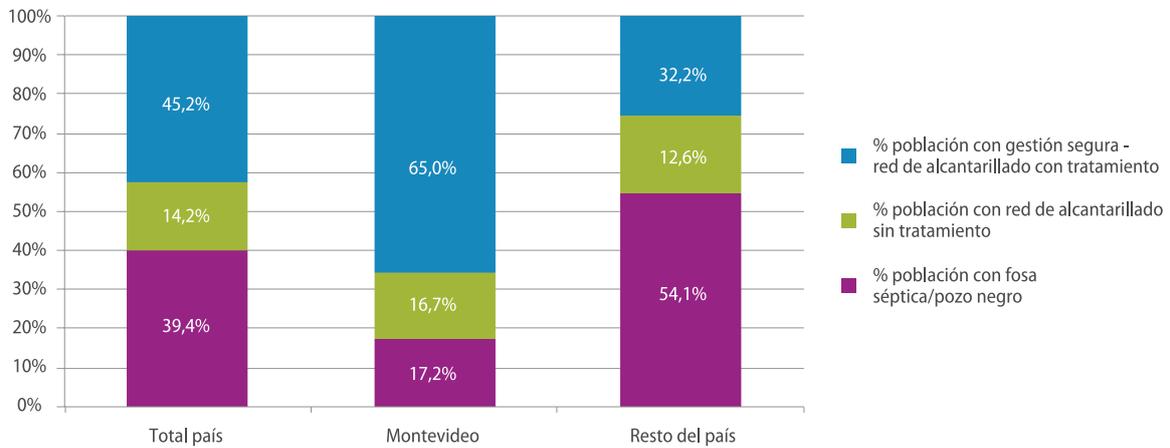
Población con acceso a saneamiento	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Total	98,1	98,5	98,4	98,5	98,8	98,8
Hombres	47,4	47,2	47,2	47,5	47,7	47,8
Mujeres	50,7	51,3	51,2	51	51,1	51

Cuadro 9. Existencia de baño dentro de la vivienda

Servicio sanitario	Total del país (%)
Con baño	99,5
Sin baño	0,5

² Saneamiento gestionado en forma segura: cuando la evacuación se realiza por medio de red general y los efluentes son conducidos a planta de tratamiento con disposición final adecuada.

Gráfico 2. Cobertura de saneamiento (año 2016)



Montevideo cuenta con una cobertura mediante redes de alcantarillado que alcanza al 82% de la población; la restante utiliza mayoritariamente fosa séptica o pozo impermeable (ECH 2016). El saneamiento gestionado de manera segura en Montevideo comprende al 65% de la población. En particular, para la zona urbana se viene desarrollando el Plan de Saneamiento Urbano (PSU). Una vez culminado el PSU IV, lo que ocurrirá a fines del año 2019, la gestión segura para Montevideo podrá alcanzar el 81,7%.

En el resto del país aproximadamente el 44,8% de la población tiene acceso al servicio de saneamiento a través de redes de alcantarillado, mientras que el 54,1% utiliza fosa séptica o pozo negro (ECH 2016). El servicio de saneamiento colectivo operado y administrado por OSE tiene actualmente 325.000 conexiones (2018). La cobertura del alcantarillado es disímil en los centros urbanos del interior del país: supera el 70% en algunas ciudades (30.000 a 100.000 habitantes) y es menor del 30% en otras. Para aumentar el número de conexiones a la red existente, OSE y el МВОТМА han desarrollado el Plan Nacional de Conexión al Saneamiento.

Los gobiernos departamentales regulan las instalaciones sanitarias internas de las viviendas y la construcción de soluciones individuales para el saneamiento (fosa séptica o pozo impermeable), así como la prestación del servicio de camión tanque para su vaciado, los cuales son gestionados bajo demanda de los usuarios. Es importante destacar que el valor del indicador presentado es conservador, dado que no incluye las soluciones individuales de saneamiento como gestión segura, por no contar con un protocolo para ello.

Se dispone de información sobre la flota de camiones tanque y se ha realizado una estimación sobre la población urbana con fosa séptica o pozo negro que sería posible atender, que se presenta en el Cuadro 10.

Para la estimación se analizaron dos escenarios:

- Limpieza una vez por mes; se asume que existe infiltración de parte del efluente generado y/o disposición directa al terreno desde los propios pozos.
- Limpieza dos veces por mes, pozos impermeables (o las condiciones del suelo no permiten la infiltración).

Cuadro 10. Porcentaje de población urbana atendible a través del stock disponible de camiones tanque

	Total País	Montevideo	Interior
Población urbana con pozo negro o fosa séptica	1.315.524	197.328	1.118.197
Nº de camiones	336	238	88
Frecuencia de limpieza 1 vez por mes	16%	28%	14%
Frecuencia de limpieza 2 veces por mes	8%	14%	7%

El país está trabajando en programas que permitan dar soluciones de saneamiento acordes a las distintas realidades existentes. Estos programas comprenden la generación de protocolos de control de los sistemas estáticos, a fin de lograr una correcta gestión y también la construcción de redes de alcantarillado y plantas de tratamiento de líquidos residuales. Con las principales obras actualmente en ejecución en Montevideo y en el resto del país, se prevé aumentar en un 10 % para el año 2020 la población conectada a servicios con red de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.

El PNA contempla dentro del proyecto P02/1, Plan Nacional de Agua Potable, Saneamiento y Drenaje Urbano, un objetivo específico a tal fin: “Avanzar en la universalidad del acceso al saneamiento, haciendo énfasis en los hogares más vulnerables”.

Meta 6.3 - Calidad del agua y aguas residuales. “De aquí a 2030, mejorar la calidad del agua reduciendo la contaminación, eliminando el vertimiento y minimizando la emisión de productos químicos y materiales peligrosos, reduciendo a la mitad el porcentaje de aguas residuales sin tratar y aumentando considerablemente el reciclado y la reutilización sin riesgos a nivel mundial”

Indicador 6.3.1 - Porcentaje de aguas residuales tratadas de manera segura

Valor del indicador 6.3.1: No se reporta

Indicador suplementario de meta 6.3. Aguas residuales industriales tratadas = 100% (año 2016)
Aguas residuales domésticas tratadas - sistemas colectivos = 70% (año 2016)

De acuerdo a la normativa vigente, las actividades productivas que generen aguas residuales deberán presentar ante la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA) una *solicitud de autorización de desagüe industrial* que contenga un proyecto de planta de tratamiento de efluentes para dar cumplimiento a lo establecido en el Decreto 253/979 y modificativos. Según lo previsto por DINAMA, esto alcanza a todas aquellas actividades que se encuentren en el grupo C, denominado *Industrias manufactureras*, de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU, Revisión 4) y de cuyo proceso se deriven efluentes industriales. A la fecha la mayoría de la industria manufacturera de cuyo proceso se derivan efluentes industriales cuenta con planta de tratamiento construida y en operación. La eficiencia de los sistemas de tratamiento de efluentes industriales tiene aún un rezago en el tratamiento de nutrientes.

Si bien para la descarga de efluentes domésticos no es obligatorio en todos los casos presentar la solicitud de autorización de desagüe industrial, las plantas de tratamiento de efluentes de OSE son sujetos de control y por tanto se les hace el mismo seguimiento que a las actividades productivas. Sí han de tramitar las autorizaciones ambientales correspondientes las plantas de tratamiento de efluentes previstas para ciudades con más de 10.000 habitantes (artículo 2.º, numeral 11, del Decreto 349/005).

Sin perjuicio de que cualquier vertido debe dar cumplimiento a los estándares del Decreto 253/979 y modificativos (artículos 11 y 12), el control se realiza mediante inspecciones y monitoreo de DINAMA y un sistema

de autocontrol que consiste en que los interesados presenten los *informes ambientales de operación* (IAO). Con este seguimiento, el Área Control y Desempeño Ambiental verifica si existen apartamientos del cumplimiento de la normativa, en cuyo caso propone las sanciones que correspondan y solicita las adecuaciones necesarias.

Para la construcción del indicador se consideran por separado los efluentes industriales y los domésticos. En la categoría *efluentes industriales* se han incluido los correspondientes a las industrias manufactureras del grupo C. En la categoría *efluentes domésticos* se han incluido los efluentes de los sistemas de saneamiento colectivo. (Ver indicador 6.2.1)

Cabe señalar que los efluentes de establecimientos productores de leche (ordeño) y otras actividades agropecuarias no entran en la categoría de efluentes industriales. Para la cuenca con mayor concentración de estos establecimientos se dispone de información detallada respecto a la implementación de los tratamientos de estos efluentes.

El desafío más importante en materia de vertido de efluentes se concentra entonces en aumentar el porcentaje de tratamiento de las aguas procedentes de sistemas colectivos de líquidos residuales domésticos y en identificar cargas, caudales y tratamientos de los establecimientos agropecuarios.

Por otra parte, uno de los principales problemas de la calidad de agua en el ambiente es el aporte de cargas proveniente de fuentes difusas, cuya disminución requiere estrategias diferentes del tratamiento de efluentes con descargas puntuales. Para atenuar estos impactos se dispone de varias herramientas, como planes de uso y manejo de suelos y aguas, control del uso de fertilizantes, planes específicos para la lechería e implantación de zonas de amortiguación.

Si bien el sistema de control data de varias décadas de funcionamiento, la reglamentación vigente a nivel nacional se centra en el control de concentración y no de carga vertida. La DINAMA se encuentra trabajando en profundizar los aspectos vinculados a la gestión de información asociada a los caudales vertidos a efectos de posibilitar la construcción de este indicador.

Indicador 6.3.2 - Porcentaje de masas de agua de buena calidad

Valor del indicador 6.3.2: No se reporta

Indicador suplementario de meta 6.3. Índice de calidad de agua —IQA—: 94% (año 2016)

Cuadro 11. Evolución Índice de Calidad de Agua media a excelente

Año	2014	2015	2016
% calidad media a excelente	96%	95%	94%

El indicador no se reporta porque en Uruguay se utiliza desde el año 2014 otro indicador, el IQA, cuya construcción tiene continuidad en el tiempo. Para calcular el indicador sugerido por ONU se requiere reorganizar toda la información.

El IQA (*índice de calidad de agua* por sus siglas en portugués) es el principal índice de la calidad del agua utilizado en Brasil (<http://pnqa.ana.gov.br/indicadores-indice-aguas.aspx>), adaptado del Water Quality Index desarrollado por la National Sanitation Foundation de Estados Unidos en la década de 1970. Utiliza una serie de parámetros de incidencia en la calidad del agua que pueden verse afectados por aportes de fuentes puntuales y difusas.

El IQA es un número adimensional comprendido entre 1 y 100, donde el mayor valor representa mejor calidad del recurso. El índice utiliza 9 parámetros: Oxígeno disuelto, Coliformes termotolerantes, pH, Demanda bioquímica de oxígeno, Nitrógeno total, Fósforo total, Desvío de la temperatura, Turbidez y Sólidos totales.

Para este índice existen curvas de distribución valores de cada parámetro, o curvas de función, y se asignan factores o coeficientes de ponderación para cada uno de los parámetros.

La calidad del agua que arroja el índice se agrupa en cinco categorías: Muy mala: 0-25; Mala: 26-50, Media: 51-70, Buena: 71-90 y Excelente: 91-100.

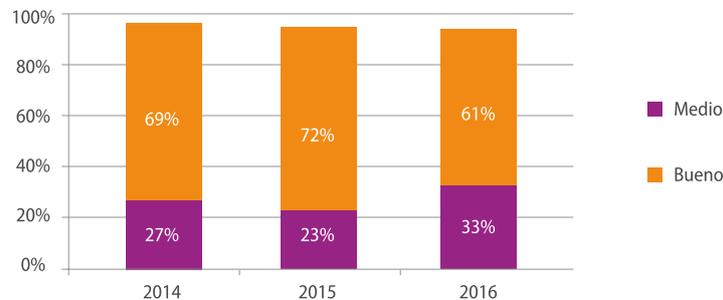
En el entendido de que la calidad del agua ambiental definida para el ODS 6.3.2 es la que no afecta el funcionamiento del ecosistema acuático y su uso no compromete la salud de la población, el indicador que se presenta es el porcentaje de las muestras de agua que según el IQA cuentan con calidad media, buena y excelente, tomadas en los ríos y en el período mencionados.

Se usaron los datos de los monitoreos de 2014, 2015 y 2016 para las cuencas prioritarias del país y se calculó el IQA. Estas cuencas abarcan el 52,4% del territorio nacional y corresponden al río Santa Lucía, fuente de abastecimiento de agua potable de más del 60% de la población del país (Montevideo y su área metropolitana), al río Negro, fuente de energía hidroeléctrica (tiene tres de las cuatro represas hidroeléctricas del país), y al río Cuareim, por su carácter transfronterizo (cuenca compartida entre Uruguay y Brasil), que es la cuenca que más avances tiene hacia la gestión integrada transfronteriza de los recursos hídricos.

Mapa 1. Cuencas prioritarias del Uruguay



Gráfico 3. Índice de calidad de agua



La calidad del agua ambiente en las cuencas prioritarias de Uruguay muestra un nivel de cumplimiento promediadamente mayor del 95% en los últimos tres años de registros (si se considera como calidad aceptable la correspondiente a las calidades media, buena y excelente). El porcentaje de cumplimiento se encuentra estable, con una leve reducción que va del 97% al 94%; no obstante, se mantienen altos los porcentajes de registros de buena calidad. De los nueve parámetros del IQA, se puede indicar que el fósforo total (Pt) es el que presenta mayor incumplimiento, debido principalmente a la contaminación difusa derivada de las actividades agropecuarias.

En virtud de la importancia de mantener y mejorar la calidad en los cuerpos de agua, dentro del Plan Nacional de Aguas (PNA) se articula un número importante de programas y proyectos con este fin. A modo de ejemplo se pueden enumerar:

- Proyecto P01/1 - Medidas de preservación, mitigación de impactos y restauración de ecosistemas en las cuencas y acuíferos
- Proyecto P01/2 - Gestión del riesgo de impactos puntuales
- Proyecto P01/3 - Aplicación de caudales ambientales
- Proyecto P01/5 - Recursos naturales y producción sustentable
- Planes de acción para la mejora de la calidad del agua en las cuencas del río Santa Lucía y Laguna del Sauce.

Es importante destacar también que el país está realizando un importante esfuerzo por mantener y ampliar la red de monitoreo de la calidad del agua a todas las cuencas nacionales, a la vez que mantiene los programas en cuencas transnacionales. En particular, el PNA enmarca este trabajo dentro del proyecto P08/1 - Sistema de monitoreo en cantidad y calidad de aguas superficiales y subterráneas.

Meta 6.4 - Uso de los recursos hídricos y escasez de agua. “De aquí a 2030, aumentar considerablemente el uso eficiente de los recursos hídricos en todos los sectores y asegurar la sostenibilidad de la extracción y el abastecimiento de agua dulce para hacer frente a la escasez de agua y reducir considerablemente el número de personas que sufren falta de agua”

Indicador 6.4.1 - Cambio en la eficiencia del uso del agua con el tiempo

Valor del indicador 6.4.1 = -14,3% (año 2016)

Cuadro 12. Valor del indicador de eficiencia medido en forma anual

Año	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Indicador 6.4.1	7,4%	-5,6%	-1,4%	-9,2%	-15,9%	-14,3%

El indicador se ve fuertemente influido por la cotización del dólar y los índices de deflación utilizados; son estas las variables principales en el cambio de tendencia y magnitud. Se entiende que este indicador debería ser modificado o al menos complementado con una medición de eficiencia por unidades físicas y no monetarias. A modo de ejemplo, cuando el agua es utilizada para riego de productos considerados *commodities*, en cuyo precio de transacción el país no tiene influencia, al producir un volumen mayor se puede generar un ingreso de divisas menor, lo cual claramente no significa un uso menos eficiente del agua.

Cuadro 13. Eficiencia ponderada

Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Eficiencia agrícola (USD/m ³)	0,35	0,42	0,40	0,40	0,34	0,29	0,24
Eficiencia en servicios e industria (USD/m ³)	30,61	30,74	22,56	18,42	16,84	11,97	10,96
Eficiencia ponderada (USD/m ³)	4,55	4,89	4,62	4,55	4,13	3,47	2,98

A fin de generar y organizar la información de base, periódicamente se deberá identificar las unidades responsables por cada componente y las fuentes de datos a utilizar, establecer los procedimientos y acuerdos necesarios para calcular el indicador, determinar e implantar metodologías de control de calidad (CC), garantía de calidad (GC) y validación de los cálculos, realizar las actualizaciones periódicas y publicarlas.

Considerando el grado de revisión y consistencia de la información disponible, se propone para el futuro calcular las eficiencias a partir de promedios móviles.

Dentro del PNA, el país define varios proyectos alineados con la necesidad de utilizar el agua dulce en forma eficiente:

- Proyecto P01/4 - Uso eficiente del agua
- Proyecto P02/2 - Agua y salud
- Proyecto P02/3 - Planes de seguridad de agua

Indicador 6.4.2 - Nivel de estrés por escasez de agua: extracción de agua dulce como proporción de los recursos de agua dulce disponibles

Valor del indicador 6.4.2 = 8,5% (año 2016)

Cuadro 14. Evolución de indicador de estrés hídrico

Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Indicador 6.4.2	7,0%	7,1%	7,4%	7,8%	7,8%	8,0%	8,5%

Este indicador proporciona una estimación de la presión, por parte de todos los sectores, sobre los recursos renovables de agua dulce del país. Un nivel bajo de estrés hídrico indica una situación en que la extracción combinada por todos los sectores es marginal en relación con los recursos y por lo tanto tiene poco impacto potencial sobre la sostenibilidad de los recursos o sobre la potencial competencia entre los usuarios. Un nivel alto de estrés hídrico indica una situación en que la extracción combinada por todos los sectores representa una proporción considerable de los recursos renovables totales de agua dulce, con impactos potencialmente mayores sobre la sostenibilidad de los recursos y situaciones potenciales de conflictos y competencia entre los usuarios.

Cuadro 15. Evolución de derechos de uso asignados por año en hm³

Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Consumo humano	516,2	516,1	523,4	817,3	818,4	821,8	820,5
Otros usos	86,6	87,7	89,7	90,2	91,3	34,3	39,7
Industrial	149,0	207,3	479,0	488,9	485,5	833,3	834,7
Riego	4.649,2	4.674,6	4.626,0	4.644,5	4.649,3	4.461,8	4.885,3
Otros usos agropecuarios	12,9	13,8	19,9	21,7	28,0	34,8	43,6
Total	5.413,9	5.499,5	5.737,9	6.062,7	6.072,6	6.186,1	6.623,9

El volumen anual medio se calcula en 77.507 hm³ según el balance hídrico (PNA, 2012).

La utilidad de este indicador global país es relativa, ya que al manejar promedios no se reflejan variaciones espaciales ni estacionales. A efectos de mejorar la aplicabilidad para la gestión de los recursos debería calcularse por cuenca y aplicar modelos que contemplen las variaciones estacionales de disponibilidad y extracción.

El desafío en este punto será definir las capacidades extractivas por cuenca incorporando las consideraciones ambientales y contar con sistemas de almacenamiento que aseguren la disponibilidad de la cantidad requerida en virtud del excedente de escorrentía con que se cuenta.

Meta 6.5 - Gestión de los recursos hídricos. “De aquí a 2030, implementar la gestión integrada de los recursos hídricos a todos los niveles, incluso mediante la cooperación transfronteriza, según proceda”

Indicador 6.5.1 - Grado de implementación de la gestión integrada de los recursos hídricos (0 - 100)

Valor del indicador 6.5.1 = 34,3 (año 2018)

Para la construcción de este indicador se aplicó la metodología recomendada. En una primera instancia se aplicaron las encuestas individuales a referentes técnicos en la temática agua, y en una segunda instancia, en el marco de un taller de trabajo convocado con ese fin, se intercambiaron y respondió el cuestionario en grupos, integrando representantes del gobierno nacional y de gobiernos departamentales, empresas del Estado usuarias del agua y sociedad civil. Los resultados obtenidos en ambas instancias fueron promediados para determinar el valor perceptual del indicador 6.5.1 para Uruguay: 34,3.

Se presentan a continuación los valores asignados a las cuatro secciones del cuestionario:

Cuadro 16. Valor del indicador 6.5.1 para Uruguay³

Indicadores complementarios	Valoración
1. Entorno propicio	39,8
2. Institucional y participación	41,6
3. Instrumentos gestión	36,3
4. Financiamiento	19,4
Valor total del indicador 6.5.1 para Uruguay	34,3

³ Respecto a la cuestión de género, Uruguay ha optado por no puntuar dichos ítems dado que tiene una política nacional de género transversal a todo el espectro de políticas del Estado. Y en cuanto a la sección IV, referida al financiamiento, la planificación actual a nivel nacional no prevé la construcción de grandes infraestructuras hidráulicas a cargo del Presupuesto Nacional, a excepción de algunos diques de contención en construcción. Las obras de infraestructura para riego son privadas y las de suministro de agua y saneamiento no se incluyen por definición del alcance del cuestionario.

De la metodología llevada adelante en nuestro país para la construcción de este indicador se destaca el proceso vivido: la diversidad de percepciones de los referentes sobre los significados de los términos, la interpretación local de los conceptos manejados a nivel internacional y el alcance de cada uno de los componentes analizados. El intercambio sobre la base de interesantes observaciones, comentarios y fundamentaciones aportadas permite concluir que Uruguay viene realizando muchos esfuerzos en las últimas décadas, que tiene un nuevo marco normativo e institucional para avanzar hacia la gestión integrada de los recursos hídricos y un conjunto de propuestas, con líneas de acción previstas establecidas en el Plan Nacional de Aguas para alcanzar las metas.

Indicador 6.5.2 - Proporción de la superficie de cuencas transfronterizas con un arreglo operacional para la cooperación en la esfera del agua

Valor del indicador 6.5.2 = 54,7% (año 2018)

Para generar la línea de base de este indicador se conformó un grupo técnico, integrado por las instituciones involucradas directamente en la gestión de las aguas transfronterizas, utilizando el formulario suministrado por Naciones Unidas.

Cuadro 17. Gestión de aguas transfronterizas (cuencas y acuíferos)

	Área total (km ²)	Área con acuerdo (km ²)	Proporción
Cuencas transfronterizas	167.876	167.876	100%
Acuíferos transfronterizos	139.200	0	0

Cuencas y acuíferos transfronterizos identificados en el territorio de Uruguay. Uruguay forma parte de la gran cuenca del Plata, territorio de más de 3,1 millones de km² que comparte con Argentina, Bolivia, Brasil y Paraguay. Se ubica junto a Argentina en la cuenca baja y desembocadura de los grandes ríos Uruguay y Paraná (Mapa 2).

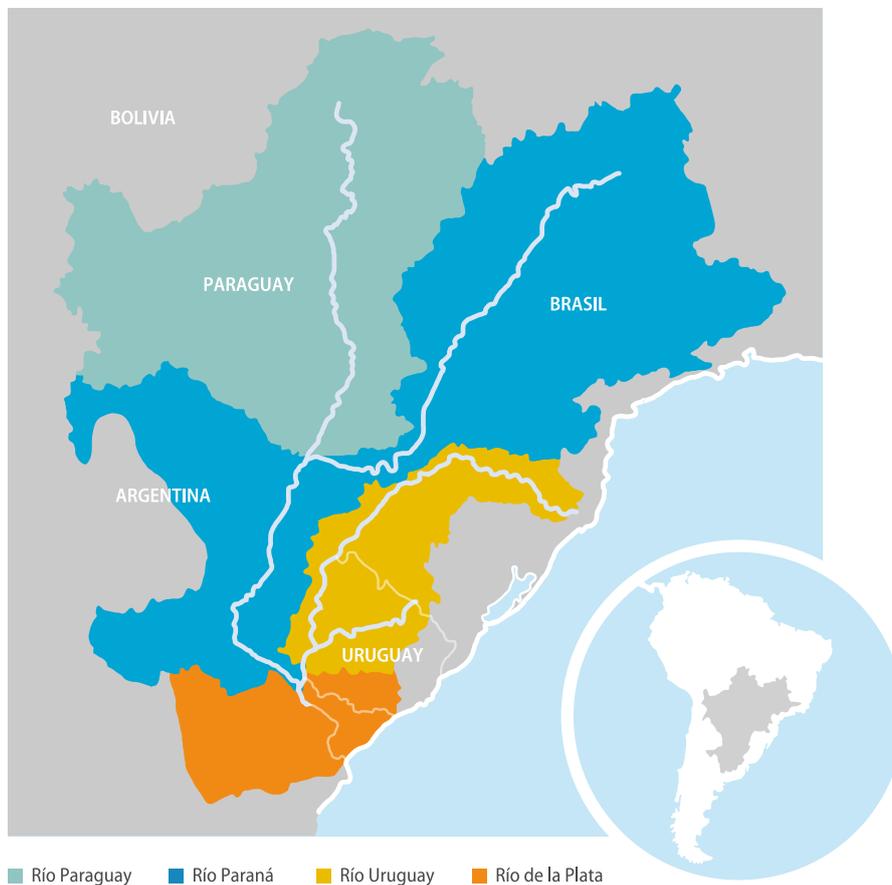
Cuadro 18. Cuencas transfronterizas con acuerdos operativos

Nombre de la cuenca/ subcuenca transfronteriza	Países con los que se comparte	Superficie (km ²) dentro del territorio de Uruguay	Superficie (km ²) contemplada en un acuerdo operativo dentro del territorio de Uruguay
1. Cuenca del Plata	Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay	139.093	139.093
1.1 Subcuenca río Uruguay	Argentina, Brasil	113.483	
1.2 Subcuenca Río de la Plata	Argentina	12.129	
2. Cuenca laguna Merín	Brasil	28.783	28.743
Superficie total de las cuencas transfronterizas contempladas en acuerdos operativos dentro del territorio del país (en km²) [A]			167.876
Superficie total de las cuencas transfronterizas de ríos y lagos dentro del territorio del país (en km²) [B]		167.876	

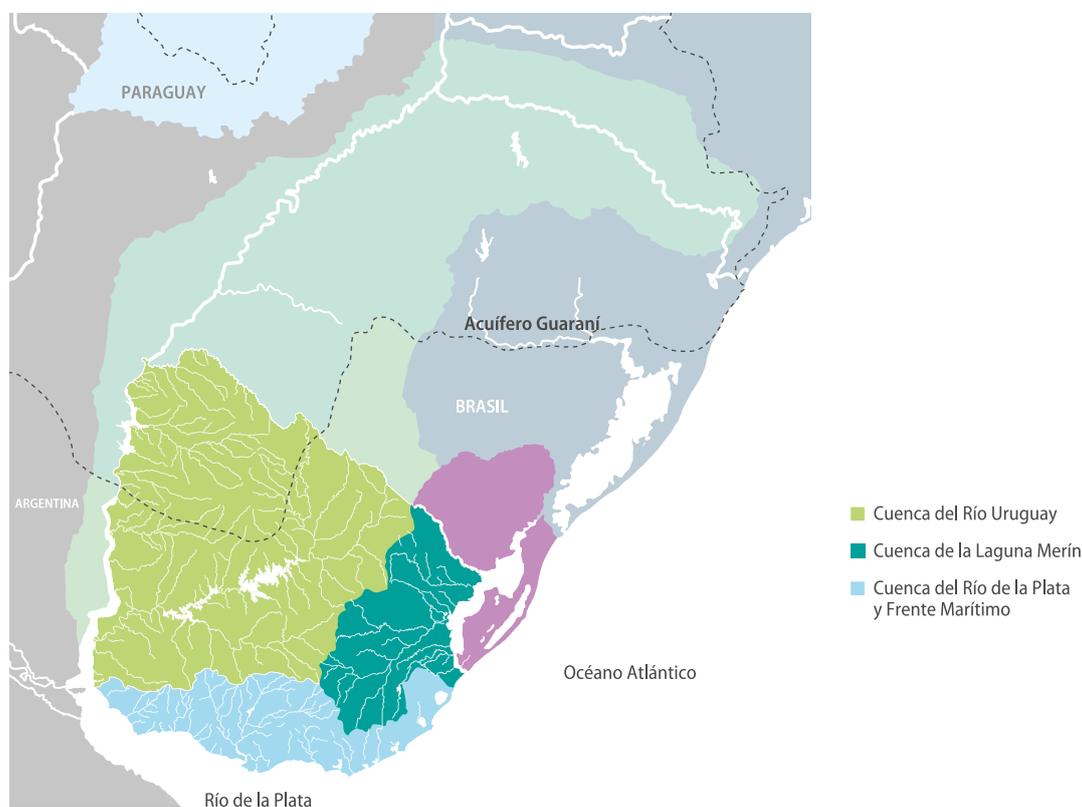
Cuadro 19. Acuíferos transfronterizos con acuerdos operativos

Nombre del acuífero transfronterizo	Países con lo que se comparte	Superficie (en km ²) dentro del territorio del país	Superficie (en km ²) incluida en un acuerdo operativo dentro del territorio del país
Acuífero Guaraní	Argentina, Brasil	36.000	0
Sistema acuífero Serra Geral	Argentina, Brasil	40.000	0
Sistema acuífero Salto-Salto Chico	Argentina	10.200	0
Sistema acuífero Litoral-Cretácico	Argentina	23.000	0
Sistema acuífero Litoráneo-Chuy	Brasil	10.000	0
Sistema acuífero Permo-Carbonífero	Brasil	20.000	0
Superficie total de los acuíferos transfronterizos contemplados en acuerdos operativos dentro del territorio de Uruguay (km²) [C]			0
Superficie total de los acuíferos transfronterizos dentro del territorio del Uruguay (km²) [D]		139.200	

Mapa 2. Cuenca del Plata, 3.1 millones de km² de Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay



Mapa 3. Cuencas transfronterizas de Uruguay con Argentina y Brasil



Vale destacar que casi todo el territorio uruguayo está comprendido en tres cuencas transfronterizas, compartidas con Argentina y/o Brasil: cuenca del río Uruguay (Uruguay-Argentina-Brasil), cuenca del Río de la Plata (Uruguay-Argentina) y cuenca de la Laguna Merín (Uruguay-Brasil). En lo que respecta a las aguas subterráneas, se destaca por sus dimensiones el acuífero Guaraní (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay - 1 millón de km²), entre otros acuíferos transfronterizos (Mapa 3).

Los acuerdos para la gestión se han focalizado históricamente en los cursos de agua superficiales. Motivados por la resolución de los problemas de un entramado político, social y económico complejo entre países vecinos, a mediados del siglo XX comenzaron a surgir en la región organismos con competencias y responsabilidades de gestión compartida en diversas obras de infraestructura y en espacios territoriales terrestres y acuáticos, los cuales generaron mecanismos para gestionar o ejecutar iniciativas transfronterizas. Entre las estrategias de cooperación y coordinación con los países transfronterizos se destacan los esfuerzos conjuntos realizados en las últimas décadas y particularmente en los últimos años para avanzar en el conocimiento de las cuencas y los acuíferos transfronterizos hacia la gestión integrada. En ese marco se destacan proyectos y programas regionales del acuífero Guaraní, la laguna Merín y la cuenca del Plata y los proyectos binacionales con Brasil Rivera-Livramento y gestión integrada de la cuenca del río Cuareim-Quaraí.

A continuación se presentan los organismos regionales con competencia en la gestión de los cuerpos de agua transfronterizos.

Cuadro 20. Organismos regionales para gestión de las aguas

Región	Institución	
Río de la Plata y frente marítimo	CARP	Comisión Administradora del Río de la Plata
	CTM-FM	Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo
	Hidrovia	Comisión de la Hidrovia Paraguay-Paraná
	CIC Plata	Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata
Río Uruguay	CARU	Comisión Administradora del Río Uruguay
	CTM-SG	Comisión Técnica Mixta de Salto Grande
	CRC	Comisión Técnico-Mixta de la Cuenca del Río Cuareim
Laguna Merín	CLM	Comisión Técnica Mixta para el Desarrollo de la Cuenca de la Laguna Merín

Asimismo Uruguay participa en múltiples ámbitos de cooperación y coordinación internacional y regional relacionados con la temática de aguas. Entre ellos se destacan la Organización Meteorológica Mundial y el Programa Hidrológico Internacional (PHI) de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), el Centro Regional de Gestión de Aguas Subterráneas (CEREGAS), la Conferencia de Directores Iberoamericanos de Agua (CODIA), el Departamento de Desarrollo Sostenible (DDS) de la OEA, el Consejo Agropecuario del Sur (CAS) y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

Los principales desafíos de la cooperación en materia de gestión transfronteriza son:

1. La entrada en vigor el Acuerdo firmado en 2010 por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay para la gestión del acuífero Guaraní.
2. La creación de acuerdos y/o tratados bi o multilaterales para la gestión de los acuíferos transfronterizos.
3. La generación de un acuerdo tripartito entre Argentina, Brasil y Uruguay para implementación de la gestión integrada de los recursos hídricos de la totalidad de la cuenca del río Uruguay.
4. La creación un acuerdo entre Brasil y Uruguay para la gestión de la cuenca del río Negro.
5. La implementación del Plan de Acciones Estratégicas del Programa Marco Cuenca del Plata.

Meta 6.6 - Ecosistemas relacionados con el agua. “De aquí a 2020, proteger y restablecer los ecosistemas relacionados con el agua, incluidos los bosques, las montañas, los humedales, los ríos, los acuíferos y los lagos”

Indicador 6.6.1 - Cambio en la extensión de los ecosistemas relacionados con el agua a lo largo del tiempo. Esta meta se encuentra estrechamente relacionada con las metas 15.1, 15.3 y 15.5 del ODS 15, también incluido en este reporte voluntario

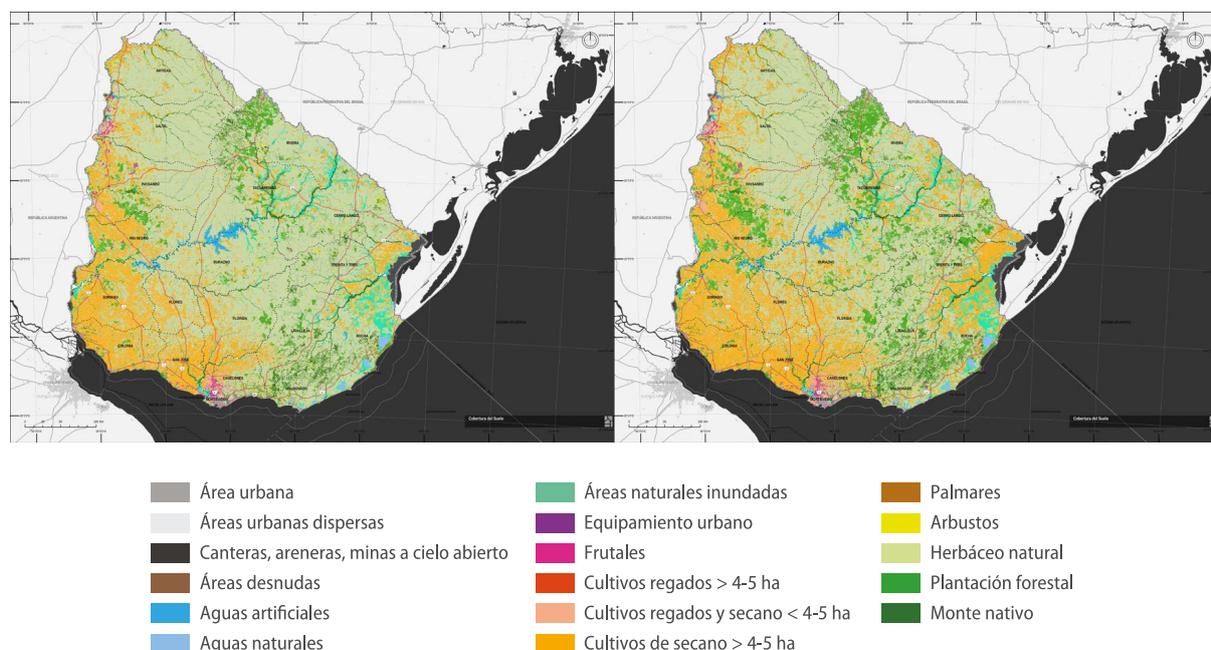
Valor del indicador 6.6.1 = + 0,09% (año 2015)

Según el metadata de ONU, este indicador se define como los cambios a lo largo del tiempo en la extensión de los humedales, bosques y tierras, y en los flujos mínimos de ríos, volúmenes de agua dulce en lagos y presas, y del nivel freático. Se utiliza la definición amplia de *humedal* de la Convención de Ramsar —que incluye ríos y lagos—, que permite evaluar tres de los tipos de bioma mencionados en el objetivo (humedales, ríos, lagos) y otros tipos de humedales.

En este caso, Uruguay reporta los cambios en la extensión de los ecosistemas relacionados con el agua según la cobertura de uso de suelo elaborada y presentada por la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial del MVOTMA, en coordinación con la Dirección General de Recursos Naturales del MGAP, siguiendo la metodología LCCS (Land Cover Classification System), recomendada por FAO.

Con base en este indicador, el área de humedales y masas de agua para el año 2000 era de 852.017 ha, y para el año 2015 de 867.452 ha, lo que resulta en una diferencia positiva (aumento de área) de 15.435 ha (0,09%).

Mapa 4. Cobertura del suelo a nivel nacional, años 2000 (izquierda) y 2015 (derecha)



Meta 6.a - Cooperación internacional y creación de capacidades. “De aquí a 2030, ampliar la cooperación internacional y el apoyo prestado a los países en desarrollo para la creación de capacidad en actividades y programas relativos al agua y el saneamiento, como los de captación de agua, desalinización, uso eficiente de los recursos hídricos, tratamiento de aguas residuales, reciclado y tecnologías de reutilización”

Indicador 6.a.1 - Volumen de la asistencia oficial para el desarrollo destinada al agua y el saneamiento que forma parte de un plan de gastos coordinados del gobierno”

Valor del indicador 6.a.1 = No se reporta

El indicador no se reporta dado que los datos de AOD son producidos por la OCDE a partir de la información brindada por los países donantes que forman parte del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD). En ese sentido, los países receptores (como Uruguay) no tienen injerencia sobre los valores de AOD reportados, por lo cual el indicador planteado no puede ser construido a nivel nacional.

Adicionalmente, desde el 1.º de enero de 2018 Uruguay ya no forma parte de la lista de países elegibles para recibir AOD, porque en la última revisión realizada por el CAD, en octubre de 2017, fue graduado por haber superado el umbral de ingresos altos durante tres años consecutivos. Si bien es cierto que el país ha experimentado notorios avances en materia de crecimiento económico y bienestar social, siguen existiendo brechas estructurales en las que es necesario continuar trabajando y en cuyo marco la cooperación internacional tiene un rol muy relevante, más aún en el contexto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Sin perjuicio de lo anterior, dado que Uruguay ya no es elegible para recibir AOD, es probable que el indicador propuesto para medir el cumplimiento de la meta 6.a deje de ser producido para nuestro país a partir de este año. Por otra parte, dada la forma en que se gestionan los servicios de agua potable y saneamiento en Uruguay,

es de esperar que toda o prácticamente toda la cooperación en este tema sea canalizada a través de instituciones de gobierno.

Sin embargo, la meta de ampliar la cooperación internacional y el apoyo prestado a los países en desarrollo para la creación de capacidad en actividades y programas relativos al agua y el saneamiento es ampliamente compartida por el gobierno nacional. El Plan Nacional de Aguas, aprobado por el Poder Ejecutivo en 2017, prevé un programa específico sobre fortalecimiento de capacidades y coordinación institucional para llevar a cabo la gestión de las aguas en consonancia con las disposiciones de la Ley de Política Nacional de Aguas.

En ese marco, es relevante plantear que Uruguay participa en esquemas de cooperación vinculados al sector del agua y que el número de iniciativas activas entre 2012 y 2016 se duplicó (pasó de 9 a 18). Estas corresponden tanto a iniciativas de cooperación bilateral tradicional, donde Uruguay es receptor de cooperación (11 en 2016), como cada vez más a iniciativas de cooperación regional/multipaís (4), sur-sur (2) y triangular (1). Asimismo, entre 2016 y 2017 se registran 17 becas adjudicadas a través de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) para la capacitación o especialización en cuestiones directamente vinculadas al agua.

La cooperación recibida en materia de aguas abarca temáticas diversas, como aguas urbanas (que incluye potabilización, saneamiento, inundaciones y drenaje), calidad de los recursos hídricos, servicios climáticos, hidrología, instrumentos regulatorios, gestión de cuencas y fortalecimiento institucional, aspectos todos enmarcados en el Plan Nacional de Aguas vigente. Los principales socios entre los cooperantes tradicionales han sido el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la UNESCO y España, mientras que en la cooperación sur-sur y triangular se destacan Brasil, Costa Rica, Colombia y México.

En el marco de la Agenda 2030 y del contexto internacional actual, es importante que los esquemas de cooperación internacional permitan a los países fortalecer sus capacidades en áreas estratégicas para su desarrollo y, a su vez, faciliten la posibilidad de compartir sus experiencias con otros socios, específicamente en una materia tan relevante como lo es la gestión de los recursos hídricos. En ambas áreas Uruguay tiene mucho por aprender y también para compartir.

Meta 6.b - Participación de las partes interesadas. “Apoyar y fortalecer la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento”

Indicador 6.b.1 - Proporción de dependencias administrativas locales con políticas y procedimientos operacionales establecidos para la participación de las comunidades locales en la ordenación del agua y el saneamiento”

Valor del indicador 6.b.1 = 100% (año 2018)

Uruguay se encuentra **100% cubierto por ámbitos de participación**: los tres Consejos Regionales de Recursos Hídricos, cuya jurisdicción coincide con las tres grandes cuencas transfronterizas (Uruguay, laguna Merín, Río de la Plata y su frente marítimo). Allí participan instituciones gubernamentales de escala nacional y departamental con competencia en la materia, así como también los usuarios y la sociedad civil organizada. Cubren los 19 departamentos y todos los municipios creados hasta la fecha.

Las Comisiones de Cuencas y Acuíferos se crean en cuencas hidrográficas consideradas estratégicas por ser fuente de agua potable, asiento de actividades productivas o de interés específico por su carácter transfronterizo. El criterio para su creación es cualitativo y no cuantitativo (cantidad de territorio cubierto).

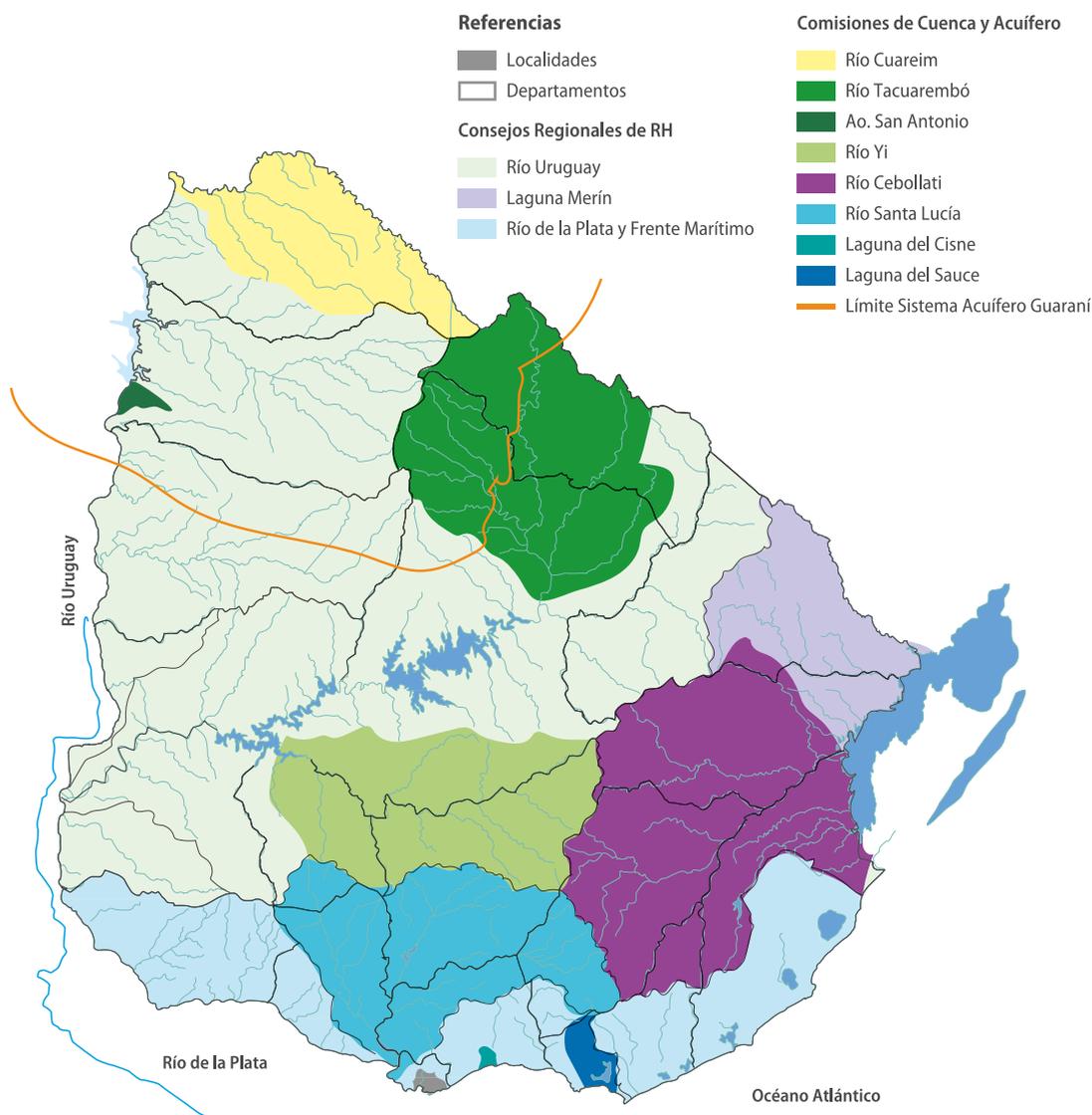
En el marco del análisis y la Evaluación Mundial del Saneamiento y el Agua Potable (GLAAS, por su denominación en inglés), cuyo objetivo es acompañar y evaluar los progresos en agua, saneamiento e higiene en todos

los países en cuanto a recursos humanos, financieros, leyes, planes, políticas e instituciones y de monitoreo necesarios para sostener y ampliar los sistemas y servicios de agua, saneamiento e higiene, se incluye un capítulo específico sobre la gobernanza (sección A). En esta sección se examina el marco normativo institucional que respalda la prestación de servicios de agua y saneamiento, los mecanismos de coordinación y los niveles de participación de los interesados directos (véanse los Anexos). De la encuesta surge que el grado de participación es de mediano a bajo, según el tema de consulta.

El desafío es fortalecer los espacios de participación y las capacidades de los participantes.

El Plan Nacional de Aguas contiene un proyecto específico destinado al “Fortalecimiento técnico y del ámbito participativo de los Consejos Regionales de Recursos Hídricos y de las Comisiones de Cuenca y Acuíferos” (P09/2), con metas a dos, cinco y diez años.

Mapa 5. Delimitación de Comisiones de Cuenca y Acuíferos



4. PRINCIPALES AVANCES Y DESAFÍOS

4.1. CONCLUSIONES CENTRALES

El Uruguay cuenta con una política de aguas y una planificación asociada que atiende todos los aspectos relacionados con las aguas abarcados por el ODS 6 y otros ODS relacionados.

El conjunto de metas que integran el ODS 6 comprende los aspectos más relevantes de las cuestiones referidas a la gestión sustentable de las aguas. El objetivo de este ODS y sus metas asociadas son coincidentes con los objetivos y metas del país en materia de aguas, y las líneas de trabajo para su consecución, detalladas en el Plan Nacional de Aguas, están en ejecución.

Cabe señalar que el ejercicio de elaboración de indicadores, en su mayoría diferentes de los que se manejan en forma habitual, fue un gran desafío. Se destacan como muy positivas —más allá del valor de los indicadores, la sinergia creada con este objetivo en grupos con representantes de múltiples instituciones— las discusiones generadas y la construcción de acuerdos en torno a los conceptos incluidos en metas e indicadores. Para el futuro se requiere organizar la información disponible para facilitar el monitoreo, profundizar el análisis conceptual e instrumentar la divulgación.

Sin embargo, alguno de los indicadores propuestos para el seguimiento son de difícil interpretación y entendemos que no permiten una correcta medición de los avances de la meta asociada, por lo que deberían ser objeto de una revisión.

4.2. LOGROS Y DESAFÍOS EN EL ODS 6

Se resumen a continuación los principales logros del país en los aspectos más relevantes vinculados con la gestión integrada, sustentable y participativa de las aguas y la prestación de los servicios de agua y saneamiento. También se listan los principales desafíos que es preciso enfrentar para alcanzar el ODS 6 y cumplir con sus metas asociadas.

Logros

- El 99,4% de la población con acceso al agua y el 95,2% de la población con acceso a agua segura (Año 2016).
- Marco legal e institucional para la gestión integrada de las aguas consolidado: Constitución (artículo 47) y Ley 18.610 de Política Nacional de Aguas.
- Plan Nacional de Aguas aprobado y en ejecución. Objetivos y metas acordes con el ODS 6; 10 programas y 30 proyectos.
- Espacios de participación instalados y en funcionamiento: COASAS, Consejos Regionales de Recursos Hídricos y Comisiones de Cuenca.
- Índice de calidad de agua ambiental en las cuencas monitoreadas: 94% calidad media a excelente.
- Planes de acción para mejora de la calidad del agua en implementación en cuencas del río Santa Lucía y Laguna del Sauce.
- Avances en el trabajo binacional en cuencas transfronterizas.
- Estrategia Nacional de Biodiversidad (ENB) 2016-2020 en implementación.

Desafíos

- Alcanzar la meta de saneamiento seguro para el 100% de la población (45,2 % al 2016). Requiere inversiones en el sector (redes y plantas de tratamiento) y un modelo de gestión segura para los sistemas estáticos.
- Generar instrumentos para alcanzar la meta del 100% de población con acceso a agua segura (en su mayoría población rural dispersa).

- Disminuir la carga de fósforo en los cuerpos de agua mejorando la calidad de los vertidos de descargas puntuales, en particular de las agroindustrias, y disminuyendo los aportes difusos.
- Avanzar en la elaboración e implementación de planes de gestión integrada de las aguas de las cuencas nacionales y de las cuencas transfronterizas.
- Iniciar la gestión transfronteriza de las aguas subterráneas.
- Fortalecer los espacios de participación.
- Contar con un marco normativo específico para la conservación de humedales.

4.3. AGENDA FUTURA EN LAS TEMÁTICAS ASOCIADAS AL ODS

El Plan Nacional de Aguas (PNA) en ejecución, con objetivos alineados con los ODS, contiene un conjunto de proyectos y programas, con metas asociadas a corto, mediano y largo plazo para lograr la gestión integrada y sustentable de las aguas y el acceso al agua y al saneamiento para toda la población del país.

En concordancia con otros planes para el ambiente, el ordenamiento territorial, la respuesta al cambio climático y las estrategias de biodiversidad, se contemplan todos los aspectos requeridos para el alcanzar el objetivo del ODS 6.

Para el cumplimiento de los planes en implementación es importante reforzar el compromiso de las instituciones del Estado y de todos los actores involucrados en la gestión de las aguas, proveyendo los recursos necesarios.

5. GLOSARIO DE SIGLAS

AOD	ayuda oficial al desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CARP	Comisión Administradora del Río de la Plata
CARU	Comisión Administradora del Río Uruguay
CAS	Consejo Agropecuario del Sur
CC	control de calidad
CCYA	Comisiones de Cuencas y Acuíferos
CEREGAS	Centro Regional de Gestión de Aguas Subterráneas
CIC Plata	Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata
CLM	Comisión Técnica Mixta para el Desarrollo de la Cuenca de la Laguna Merín
CNOT	Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial
COAOT	Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial
COASAS	Comisión Asesora de Aguas y Saneamiento
CODIA	Conferencia de Directores Iberoamericanos de Agua
COTAMA	Comisión Técnica Asesora de Medio Ambiente
CRC	Comisión Técnico-Mixta de la Cuenca del Río Cuareim
CRRH	Consejos Regionales de Recursos Hídricos
CTM-FM	Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo
CTM-SG	Comisión Técnica Mixta de Salto Grande
DDS	Departamento de Desarrollo Sostenible
DINAGUA	Dirección Nacional de Aguas
DINAMA	Dirección Nacional de Medio Ambiente
DINAVI	Dirección Nacional de Vivienda
DINOT	Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial
ECH	Encuesta Continua de Hogares
ENB	Estrategia Nacional de Biodiversidad
GC	garantía de calidad

GEF	Global Environment Facility Fondo para el Medio Ambiente Mundial
GIRH	Gestión Integrada de los Recursos Hídricos
GLAAS	Global Analysis and Assessment of Sanitation and Drinking-Water Evaluación Mundial del Saneamiento y el Agua Potable
GNA	Gabinete Nacional Ambiental
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INUMET	Instituto Uruguayo de Meteorología
IQA	<i>índice de qualidade das águas</i> índice de calidad del agua
LCSS	Land Cover Classification System
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MEVIR	Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural
MGAP	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
MVOTMA	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEA	Organización de Estados Americanos
OSE	Obras Sanitarias del Estado
PMB	Programa de Mejoramiento de Barrios
PNA	Plan Nacional de Aguas
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PSU	Plan de Saneamiento Urbano
SINAE	Sistema Nacional de Emergencias
SNA	Sistema Nacional Ambiental
SNAACC	Secretaría Nacional de Ambiente, Agua y Cambio Climático
SNRCC	Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y la Variabilidad
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
URSEA	Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua





7 ENERGÍA ASEQUIBLE
Y NO CONTAMINANTE

A white icon of a sun with a power button symbol in the center, set against a yellow square background.

URUGUAY
SUMAVALOR

1. PRESENTACIÓN

Uruguay tiene una larga trayectoria en lo referente a acogerse a compromisos internacionales. Fue uno de los primeros países en ratificar la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), mediante la Ley 16.517, de 1994, y el Protocolo de Kioto, mediante la Ley 17.279, de 2000. En octubre de 2015 presentó las INDC en el Acuerdo de París, y ratificó este acuerdo en octubre de 2016. Posteriormente, en el marco de la Política Nacional de Cambio Climático, se elaboró la propuesta de los NDC, que fueron aprobados por el Decreto 310/2017, luego de ser evaluados en una consulta pública.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) propuestos por la Organización de las Naciones Unidas en 2015 reconocen la importancia del medio natural y sus recursos para el bienestar del ser humano. Particularmente, el objetivo 7 es **garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos**.

Concretamente, en materia energética el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se ha planteado como meta para 2030 promover el **acceso universal a servicios de energía asequibles, confiables y modernos**, aumentar en forma sustancial el porcentaje de la **energía renovable** en el conjunto de fuentes de energía, duplicar la tasa mundial de mejora de la eficiencia energética, aumentar la **cooperación internacional para facilitar el acceso a la investigación** y las nuevas tecnologías no contaminantes, y **promover la inversión y la ampliación de infraestructuras**.

Si bien la Agenda para el Desarrollo Sostenible no es vinculante para los Estados parte, varios países han incorporado estos objetivos en sus planificaciones. En el sector energético, algunos países han recurrido a reformas legislativas como mecanismo para impulsar cambios que colaboren en su concreción.

En Uruguay el proceso fue diferente porque en 2015 el país ya contaba con una Política Energética, que se había comenzado a elaborar en 2005, en diálogo con todos los actores públicos involucrados en el tema energético. Si bien se aprobó en 2008, parte de esta política ya se había comenzado a implementar. Otro hito importante en este proceso fue que en 2010 obtuvo el aval de una comisión multipartidaria integrada por representantes de todo el sector político, lo que la convirtió en una **política de Estado**. Esta cobra importancia como medio para garantizar los derechos de las personas e instituye al Estado como responsable de propiciar las condiciones institucionales y sociales que garanticen el pleno ejercicio de los derechos humanos, en este caso, la universalización del acceso a la energía eléctrica.

Esta política aprobada en 2008 se basa en cuatro elementos:

- Los lineamientos estratégicos, que definen los cuatro ejes conceptuales de la política energética.
- Las metas a corto (5 años), mediano (10 a 15 años) y largo plazo (20 años o más).
- Las líneas de acción necesarias para alcanzar dichas metas.
- El análisis de situación permanente del tema energético en el país, en la región y en el mundo.

Si bien fue pensada y diseñada a partir de la realidad y las capacidades institucionales del país, la Política Energética guarda armonía con el contenido y el horizonte temporal (año 2030) que Naciones Unidas definió para la concreción de los ODS. Esto explica que para 2015 Uruguay ya contara con indicadores que reflejaban una realidad energética transformada y encaminada a la concreción del ODS 7.

De esta manera, al tiempo que Uruguay ejecuta la Política Energética 2030, transita el camino definido por Naciones Unidas para garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos.

1.1 EL ODS 7 EN URUGUAY Y LAS PRIORIDADES POLÍTICAS EN TORNO A ÉL

Para el caso uruguayo, la Política Energética, que se condice con el cumplimiento del ODS 7, es una política de Estado. A lo largo del presente informe se analizará el proceso que se viene desarrollando en el país en lo referente al sector energético, considerando marco institucional, políticas implementadas, metas y desafíos, barreras levantadas, objetivos cumplidos y camino por recorrer, y los indicadores presentados mostrarán el avance en el marco de este objetivo.

El objetivo de la política energética vigente en el país es:

[...] la satisfacción de todas las necesidades energéticas nacionales, a costos que resulten adecuados para todos los sectores sociales y que aporten competitividad al país, promoviendo hábitos saludables de consumo energético, procurando la independencia energética del país en un marco de integración regional, mediante políticas sustentables tanto desde el punto de vista económico como medioambiental, utilizando la política energética como un instrumento para desarrollar capacidades productivas y promover la integración social.¹

Para lograr este objetivo se basa en cuatro ejes estratégicos: a) eje institucional, b) eje de la oferta, c) eje de la demanda y d) eje social. Cada uno de estos ejes tiene objetivos específicos que se enuncian a continuación.

Eje institucional

El Poder Ejecutivo (PE) diseña y conduce la política energética, articulando a los diversos actores. Las empresas estatales son el principal instrumento para la aplicación de dichas políticas. Los actores privados participan de acuerdo a las condiciones definidas por el PE, contribuyendo al desarrollo del país productivo. La Unidad Reguladora regula y fiscaliza, a partir de lineamientos definidos por el PE, en aspectos de seguridad, calidad y defensa del consumidor. El marco regulatorio de todo el sector energético y de cada subsector debe ser claro, transparente y estable, brindando garantías a todos los actores [...].²

Eje de la oferta energética

Este eje presenta como objetivo general la diversificación de la matriz energética, tanto de fuentes como de proveedores. Procura reducir costos, disminuir la dependencia del petróleo y busca fomentar la participación de fuentes energéticas autóctonas, en particular las renovables. Este proceso propicia la transferencia de tecnología y el desarrollo de capacidades nacionales y busca minimizar el impacto medioambiental del sector.

Eje de la demanda energética

Dentro del eje de la demanda se busca promover la eficiencia energética (EE) en todos los sectores de la actividad nacional (industria, construcción, transporte, agro, hogares, etc.) y para todos los usos de la energía (iluminación, electrodomésticos, vehículos, etc.) mediante un mejor uso de los recursos energéticos, sin tener que disminuir los niveles de producción, el confort ni la atención de todas las necesidades cotidianas. Impulsa para ello un camino cultural en relación con los hábitos de consumo, a través del sistema educativo formal e informal.

1 DNETN (MIEM), Política Energética 2005-2030.

2 Ídem.

Eje social

Por último, la política energética incluye el plano social y se propone:

Promover el acceso adecuado a la energía para todos los sectores sociales, de forma segura y a un costo accesible, utilizando la política energética como un poderoso instrumento para promover la integración social y mejorar la calidad de nuestra democracia.

2. MARCO NORMATIVO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1. MARCO NORMATIVO

El marco normativo fue adaptado para cumplir los lineamientos estratégicos de la Política Energética. A continuación se cita la normativa más relevante del sector energético, haciendo hincapié en la reglamentación que permite el desarrollo y la implementación de la política vigente.

El abordaje de esta sección se basa en los cuatro ejes definidos en la Política Energética.

Eje institucional

El eje institucional no cuenta con un marco normativo específico, sino que se adecuó el marco normativo existente, y los cambios más significativos están asociados al fortalecimiento de las instituciones. Contribuir a tener empresas más eficientes es parte de los objetivos institucionales. Los marcos normativos que tiene el país o que se han desarrollado en los últimos años se encuentran principalmente en el eje de oferta y demanda.

En línea con lo anterior, cabe destacar que Uruguay cuenta con dos empresas públicas en el sector energético: la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP), que posee el monopolio de la refinación de petróleo y la importación y exportación de derivados, y la Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas (UTE), que tiene el monopolio de distribución y la comercialización de energía eléctrica, no así de la generación, actividad en la que compite con privados. Estas empresas fueron en parte el brazo ejecutor de las políticas energéticas implementadas y llevadas adelante por el PE. Parte de sus marcos normativos fueron adaptados para el cumplimiento de dicha política.

Otro aspecto importante en este eje fue fortalecer los equipos técnicos involucrados en el tema energético, tanto en el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), y específicamente en la Dirección Nacional de Energía (DNE), como en la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA).

Eje de la oferta

Dentro de este eje se agrupará la normativa vigente en función de las secciones que integran el sector energético.

Sector Hidrocarburos y biocombustibles

Ley 18.195/2007 (Ley de Agrocombustibles): Busca impulsar el desarrollo nacional de biocombustibles mediante emprendimientos que procuren generar diversidad de coproductos (energía eléctrica, alimento animal, biofertilizantes, azúcar para consumo humano, etc.), mitigando la competencia con la producción de alimentos por el uso del suelo y del agua. Para ello desarrolla un marco normativo tendiente a fomentar y regular la producción, la comercialización y la utilización de los agrocombustibles, a los que define como todo “combustible líquido renovable de origen agropecuario o agroindustrial, que comprende entre otros, al alcohol carburante y al biodiesel”.

El objetivo más importante de esta ley es promover los agrocombustibles como materias primas nacionales y establecer metas para su incorporación a los combustibles que se usan actualmente. Para el alcohol se fijó como meta, al 1.º de enero de 2015, alcanzar el 5% de incorporación a las naftas (gasolinas) de uso automotor, y a partir de 2012 es obligatoria la incorporación de 5% de biodiesel en la mezcla. La ley asimismo habilita a ANCAP a transferir a tarifas los costos necesarios para obtener las mezclas.

Resolución de la URSEA 220/2013: Se ajusta la reglamentación en lo referente a la especificación de combustibles líquidos, reduciendo el contenido máximo de azufre en gasolinas de 1.000 partes por millón (ppm) a 30 ppm y en gasoil desde 1.000 ppm a 50 ppm.

Otros reglamentos y normas técnicas relativos a la calidad de los biocombustibles son los siguientes:

Decreto 523/2008: Reglamenta la Ley 18.195, de Agrocombustibles, contemplando aspectos considerados prioritarios, relacionados con la autorización de producción, la calidad de los agrocombustibles y la comercialización. Algunos artículos quedan para reglamentar en instancias posteriores.

Reglamento de Control de calidad de Biodiesel y Alcohol Carburante: Aprobado por la URSEA, define responsabilidades y procedimientos relativos al control de calidad de los biocombustibles.

Normas técnicas: También se desarrollaron normas técnicas nacionales referentes a los biocombustibles, como las normas UNIT³ 1100:2014, UNIT 1122:2009 y UNIT 1124:2010.

Sector Eléctrico

Ley 16.832, Marco Regulatorio Eléctrico, de 1997: Establece la libertad de generación de energía eléctrica por cualquier sujeto, público o privado. También dispone que la transmisión y la distribución (en cuanto se destinen total o parcialmente a terceros en forma regular o permanente) quedan a cargo del ente estatal UTE.

Ley 15.031 (Ley Orgánica de UTE): Establece como cometido de la empresa pública la prestación del servicio público de electricidad.

Decreto 354/2009: Otorga incentivos tributarios específicos para el sector de energías renovables a partir del artículo 11 de la Ley de Promoción y Protección de Inversiones.

Decreto 173/2010: Autoriza a los suscriptores conectados a la red de distribución de baja tensión a instalar generación de origen renovable eólico, solar, biomasa o minihidráulica, con algunos requisitos en cuanto a la potencia instalada. El decreto encomendó al MIEM aprobar las condiciones generales que regirían en los intercambios bidireccionales entre el microgenerador y el distribuidor. En un principio las condiciones establecidas por el MIEM determinaban que UTE compraría toda la energía que se entregara a la red al mismo precio vigente en el pliego tarifario. La **Resolución Ministerial del 12 de mayo 2017** estableció un requerimiento de adecuada relación entre la generación por instalarse y el consumo de la empresa microgeneradora, con el objetivo de evitar la instalación de emprendimientos cuyo objetivo principal no fuera el autoconsumo. La resolución aplica a los proyectos de microgeneración que se presenten a partir de su aprobación.

Decreto 02/2012 de la Ley 16.906: Otorga incentivos tributarios a los proyectos de inversión que sean promovidos por el Poder Ejecutivo. Entre los proyectos que busca impulsar la Ley se encuentran aquellos que verifiquen el cumplimiento de metas en materia de utilización de tecnologías limpias. Otras metas promovidas tienen que ver con generación de empleo, descentralización, aumento de exportaciones, incremento de investigación y desarrollo e innovación (I+D+i) e indicadores sectoriales específicos.

3 Instituto Uruguayo de Normas Técnicas (UNIT).

Decreto 23/2014: Establece que las inversiones realizadas en proyectos de generación eólica destinadas al sistema interconectado nacional se consideran incluidas en el concepto de *bienes incorporales*, previsto por el Decreto 02/012, cuando los bienes sean transferidos a UTE.

Decreto 77/2006 y asociados, 403/2009, 159/2011, 424/2011: Para la incorporación de parques privados, a partir de licitaciones competitivas, se encomienda a UTE celebrar contratos especiales de compraventa de energía eléctrica con proveedores que generen electricidad a partir de energía eólica, biomasa o pequeñas centrales hidráulicas.

Decretos 367/2010, 133/2013, 158/2012: Con el fin de promover e incentivar la incorporación de fuentes renovables en la generación eléctrica, se encomienda a UTE celebrar contratos especiales de compraventa con proveedores que produzcan energía eléctrica a partir de biomasa, de fuente solar fotovoltaica y de energía eólica, respectivamente.

Eje de la demanda

La existencia de un marco jurídico institucional adecuado es fundamental para establecer la eficiencia energética como un componente de la política energética de largo plazo, pasando de un esquema de políticas de gobierno a una política de Estado.

Para ello se han aprobado diversas leyes, decretos y resoluciones que constituyen este marco general y se listan más adelante.

No se pretende aquí hacer una descripción exhaustiva de dicho marco, pero sí destacar la existencia de algunos instrumentos a través de los cuales se impulsa gran parte de las acciones que se presentan en este Plan.

Ley 18.597 de Uso Eficiente de la Energía, de 2009: Como se ha mencionado, la relevancia de la EE se institucionalizó a través de la Ley de Uso Eficiente de la Energía, aprobada en setiembre de 2009 y reglamentada en marzo de 2012. Dicha ley brinda el soporte institucional y el marco legal para la implementación y profundización de múltiples líneas de trabajo en EE. Particularmente, establece la elaboración del presente Plan Nacional de Eficiencia Energética, con sus objetivos y requerimientos.

Esta ley cubre un amplio espectro de temas vinculados a la promoción de la EE, entre ellos aspectos institucionales, mecanismos para la certificación, promoción y financiamiento del uso eficiente de energía, herramientas para brindar información al público y aspectos relacionados con el levantamiento de barreras tributarias y administrativas a la EE.

Entre otros aspectos, la Ley brinda el marco jurídico adecuado para la implementación del Sistema Nacional de Etiquetado de Eficiencia Energética y amplía las competencias de control de la URSEA a todas aquellas actividades referidas al uso eficiente de la energía. En particular se faculta a la URSEA a controlar el cumplimiento del etiquetado de los equipos inscriptos en el Sistema Nacional de Etiquetado de Eficiencia Energética.

Además, esta ley crea el Fideicomiso Uruguayo de Ahorro y Eficiencia Energética (FUDAEE), como herramienta para impulsar acciones de eficiencia en el país, y establece la emisión de los Certificados de Eficiencia Energética.

Ley 18.585 de Energía Solar Térmica, de 2009: Esta ley refiere a la promoción de la energía solar térmica (EST) y declara de interés nacional la investigación, el desarrollo y la formación en su uso. Adicionalmente, concede las exoneraciones previstas en la Ley de Promoción de Inversiones (16.906) para la fabricación, la implementación y la utilización de este tipo de energía.

Mediante esta ley se busca incrementar la participación de las fuentes autóctonas y de las energías renovables no tradicionales. Con ese fin se identifican los subsectores intensivos en el consumo de energía para el calen-

tamiento de agua (centros de salud, hoteles, clubes, piscinas climatizadas y organismos públicos que prevean tener más del 20% de su consumo energético con destino a calentamiento de agua) y se exige a los nuevos emprendimientos instalar sistemas de EST a fin de que la energía solar cubra al menos el 50% del aporte energético del calentamiento de agua.

Decreto 314/2010: Establece el marco para las compras del Estado en equipamiento de energía solar térmica. Con ese propósito se diseñó un pliego técnico para las compras de sistemas de energía solar por organismos públicos.

Decreto 50/2012: Comienza la elaboración del Plan Solar, herramienta para desarrollar la EST en Uruguay en el sector residencial, que financia y bonifica la adquisición de colectores solares en este sector y permite que el usuario cuente con entre 15 y 20 años de ahorro eléctrico neto.

Resolución 636/2014 del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA): Es un reglamento de promoción de la vivienda de interés social, cuyo artículo 8 establece: “Los proyectos deberán prever las instalaciones sanitarias y de obras, necesarias para que las viviendas puedan recibir en el futuro, el equipamiento para calentamiento de agua por medio de energía solar”.

Especificaciones técnicas para equipos e instalaciones de energía solar térmica e instructivo técnico: Aprobados en 2014 por resolución del MIEM, tienen como objeto definir las condiciones técnicas que deberán cumplirse en el diseño y el dimensionado de las instalaciones solares térmicas, para asegurar la calidad, la seguridad y la eficiencia del equipamiento y los sistemas de energía solar térmica a lo largo de toda su vida útil y procurar que esta sea lo más larga posible.

Decretos 43/2015 y 114/2014: Regulan la generación de energía eléctrica para consumo propio (centrales aisladas de la red o que, estando conectadas, no le inyecten energía). Se establece que las potencias instaladas menores de 150kW no requerirán de autorización del MIEM, aunque sí registro previo, mientras que las que superen dicho umbral deberán gestionar una autorización específica que considerará reglas ambientales y de seguridad. En caso de utilizarse recursos hidráulicos de dominio público, se requerirá también autorización de uso de aguas. A su vez, en todas las centrales de generación se deberá instalar un medidor que registre la energía producida y aporte mensualmente la información a la DNE, a los efectos del balance energético.

Eje social

Dentro del Eje social no se desarrolló un marco normativo específico, los principales cambios están relacionados con las políticas públicas implementadas.

2.2. POLÍTICAS PÚBLICAS

Eje de la oferta

Programa de Energía Eólica en Uruguay (PEEU): Es una iniciativa conjunta del gobierno nacional con el PNUD, ejecutado por el MIEM, a través de la DNE, y financiado por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF). El PEEU se ejecutó entre 2007 y 2013 y tuvo como objetivo crear las condiciones favorables e incentivar el proceso de inserción de la energía eólica en el país. Se trabajó en aspectos de regulación y procedimientos, información y evaluación del recurso eólico, aspectos medioambientales, tecnológicos y financieros, entre otros. Además se buscó crear las capacidades técnicas en el país, tanto de instituciones públicas como de desarrolladores privados, en cuanto potenciales proveedores de la industria eólica.

Proyecto de Producción de Electricidad a partir de Biomasa en Uruguay (PROBIO): Ejecutado por el MVOTMA, el MIEM y el MGAP entre 2011 y 2014, fue una iniciativa conjunta del gobierno nacional con el PNUD. PROBIO

apuntó al desarrollo de instrumentos de acceso a la información, incentivos para el desarrollo de capacidades locales, diseño y propuesta de instrumentos de política para promover la utilización energética de los subproductos de biomasa provenientes de la actividad forestal y otras cadenas.

Proyecto “Hacia una economía verde en Uruguay: estimulando prácticas de producción sostenibles y tecnologías de bajas emisiones en los sectores priorizados” (Biovalor): Es ejecutado desde 2014 por el MIEM, el MVOTMA y el MGAP con fondos del FMAM y con la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) como agencia implementadora. Su objetivo es la transformación de residuos generados a partir de actividades agrícolas, agroindustriales y de pequeños centros poblados en energía y/o subproductos, con el fin de desarrollar un modelo sostenible de bajas emisiones —que contribuya a la reducción de gases de efecto invernadero (GEI)— a través del desarrollo y la transferencia de tecnologías adecuadas.

Cooperación internacional gobiernos Japón-Uruguay: En este marco se desarrolló el primer proyecto piloto de una planta solar fotovoltaica Asahi de 0,5 MW, inaugurada en marzo del 2013. Esta planta constituye la primera fase de la ejecución de la donación otorgada por el gobierno japonés. Una segunda planta se instalará próximamente en la ciudad de Minas.

Eje de la demanda

Plan Nacional de Eficiencia Energética: Este plan presenta una serie de instrumentos de política, algunos de alcance sectorial y otros general, que actualmente están en ejecución, junto con nuevas acciones que se impulsarán para promover la eficiencia energética en los diversos sectores de la sociedad.

Los instrumentos de política de alcance general abarcan temas como el marco jurídico, mecanismos financieros de acceso a créditos o premios, sistemas de gestión energética, y cambio cultural en general. Los aspectos jurídicos se describieron en el apartado de Marco normativo del presente informe (Ley de Eficiencia Energética). En el marco económico y fiscal se destacan dos mecanismos de fideicomisos que facilitan garantías para préstamos, fondos no reembolsables para auditorías energéticas y premios a la implementación de proyectos exitosos.

Programa de Normalización y Etiquetado de Eficiencia Energética, y Sistema Nacional de Etiquetado de Eficiencia Energética: Informan a los consumidores sobre el desempeño de variados equipamientos estratégicos. Con más de 60 normas y especificaciones técnicas aprobadas a través del Programa, que permiten clasificar los distintos productos y equipos que consumen energía según su grado de eficiencia, el Sistema cuenta hoy con cuatro equipos incluidos en él: lámparas fluorescentes compactas, calefones acumuladores eléctricos de agua, refrigeradores y equipos de aire acondicionado.

Premio Nacional de Eficiencia Energética: Es impulsado por la DNE como forma de reconocer públicamente aquellas iniciativas nacionales que tienen como finalidad la eficiencia energética, al mejorar la utilización de los recursos energéticos y contribuir a una mejora en la competitividad de la economía nacional y una reducción en la emisión de GEI.

Apoyo a empresas de servicios energéticos: La Dirección Nacional de Energía ha implementado, y seguirá profundizando, acciones para el desarrollo del mercado de este tipo de servicios. Esto incluye soporte y capacitación durante la fase de crecimiento, formación en aspectos comerciales, tecnológicos y financieros, y el actual sistema de registro y categorización, por el que las empresas mejor posicionadas reciben beneficios fiscales.

Aparte de los instrumentos de alcance general, se han impulsado líneas de trabajo específicas para diversos sectores de consumo. En el sector residencial puede destacarse el **Plan Solar**, que fomenta la incorporación de calentadores solares térmicos de agua con el objetivo de ahorrar entre un 60 y un 70% del consumo eléctrico destinado a ese uso, y el **Plan A Todas Luces**, que en distintas instancias ha entregado a los consumidores residenciales lámparas fluorescentes compactas de eficiencia energética clase A.

Para el sector industrial se fomenta la incorporación de energía eólica en instalaciones de gran porte, con el objetivo de bajar los consumos propios. Se impulsa la incorporación de energía solar térmica para el precalentamiento de agua, el reaprovechamiento energético en sistemas de cogeneración, y mecanismos financieros como la convocatoria para un beneficio temporal en la tarifa eléctrica en aquellas instalaciones que hayan implementado prácticas de eficiencia energética.

Junto con otras medidas en sectores como el **comercial y de servicios**, y el de **transporte**, son también destacables las actuaciones en el **sector público**. En este se han establecido restricciones sobre la compra de equipamiento que apuntan a adquirir solo el de más alta eficiencia energética, se han incorporado colectores solares térmicos donde sea pertinente y se han llevado a cabo más de 35 diagnósticos energéticos en dependencias estatales.

También en el **sector público**, merecen un destaque aparte los **Planes Departamentales de Eficiencia Energética en Alumbrado**, que tienen por objetivo impulsar la reconversión de los sistemas de alumbrado público y promover la medición de la energía consumida por estos (versus el sistema de conteo).

Política energética implementada en el sector transporte:⁴ El sector que presenta mayor consumo de fuentes fósiles es el transporte, por lo cual es necesario implementar en él políticas que contribuyan a la sostenibilidad ambiental.

El primer hito en la definición de estas políticas fue identificar a los actores que tenían que participar en su diseño. En 2012 se conformó un equipo técnico interinstitucional que tuvo como objetivo identificar barreras y oportunidades en el diseño de la política de transporte.

Siguiendo la línea de trabajo definida, en 2015 se estableció como línea estratégica a abordar desde el MIEM la incorporación de vehículos de transporte más eficientes, y para cumplir con los objetivos propuestos se consolidó el Grupo Interinstitucional de Eficiencia Energética en Transporte, integrado además por el MEF, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOB), el MVTOMA, las empresas públicas de energía (UTE y ANCAP) y la Intendencia de Montevideo (IM).

Eje social

El objetivo general del eje social es promover el acceso adecuado a la energía para todos los sectores sociales, de forma segura y a un costo accesible, utilizando la política energética como un poderoso instrumento para promover la integración social y mejorar la calidad de nuestra democracia. Para continuar avanzando en el cumplimiento de dicho objetivo se cuenta con las siguientes políticas.

Convenio Electrificación Rural: Con el objetivo de lograr el acceso universal a la energía eléctrica de pobladores y productores rurales, se conformó en 2012 la Comisión Interinstitucional de Electrificación Rural (CIER), que promueve el desarrollo de obras de electrificación en el interior del país, procurando cubrir la demanda insatisfecha, reducir los costos operativos de producción y mantener el asentamiento de la población rural.

Las instituciones que participan en la CIER son la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia de la República (OPP), el MIEM, el MGAP, el MIDES, el MVOTMA, el Instituto Nacional de Colonización (INC), la Comisión Honoraria pro Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre (MEVIR), la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL) y UTE.

Para alcanzar la meta de del acceso universal, se trabaja desde el territorio promoviendo la organización de los vecinos para el ingreso al programa, identificando sus necesidades energéticas, fomentando la inclusión de todos los pobladores y productores rurales que vivan en la zona. La obra se considera de forma global y recibe

⁴ MIEM, Movilidad eléctrica, <http://www.miem.gub.uy/energia/movilidad-electrica>.

un subsidio estatal en el entorno del 30% - 50%, respetando los acuerdos que surjan en la comunidad en cuanto a cómo afrontar y repartir los costos restantes, que pueden ser financiados por el Estado con un plazo máximo de cinco años.⁵

Programa interinstitucional **Canasta de Servicios (PCS)**: Convenio de cooperación entre el MIDES, el MIEM, el MVOTMA y el MEF, en el marco de las orientaciones de políticas sociales implementadas por el Poder Ejecutivo y del compromiso de las empresas del Estado. Con él se espera mejorar la calidad de vida de las familias uruguayas en situación de mayor vulnerabilidad socioeconómica mediante un proceso de integración social. En 2008 comenzó a diseñarse un instrumento que facilitara el acceso de esta población a una canasta de servicios básicos, que promoviera una cultura de uso eficiente de los recursos y optimizara las inversiones del Estado, a fin de lograr mayor impacto de estas y preservar los recursos naturales. Las primeras actividades comenzaron en 2013. El postulado de base es que la política de intervención debe ser integrada; la experiencia nacional muestra que las soluciones aisladas no son efectivas. En consecuencia, solo pueden ser objeto de esta política aquellos hogares que hayan sido objeto de políticas de vivienda e infraestructura por la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI), el Plan de Mejoramiento de Barrios (PMB, antes PIAI) o el Plan Juntos.

Los objetivos específicos establecidos por el PCS son:

- Facilitar el acceso de los hogares de menores recursos a los servicios de energía (electricidad y gas licuado del petróleo [GLP]), agua potable y servicios de infraestructura que permitan satisfacer sus necesidades básicas, a través de tarifas subsidiadas y recambio/incorporación de equipamiento eficiente en los principales usos energéticos (iluminación, calefacción y cocción).⁶
- Regularizar instalaciones, disminuyendo y/o evitando riesgos por el uso inadecuado e ineficiente de los recursos.
- Promover una cultura del uso eficiente de los recursos (gestión de los servicios, eficiencia energética, uso eficiente del agua).
- Optimizar las inversiones del Estado en infraestructura.

En este marco, el trabajo de campo implica una estrategia de doble focalización —vulnerabilidad socioeconómica y territorial—, en lógica comunitaria —vecinos e instituciones de la zona— y de participación ciudadana y rendición de cuentas, así como en el trabajo socioeducativo de cercanías familia a familia.

De forma de evaluar el proyecto piloto y contar con insumos para ampliar y constituir este programa en una línea de política pública del Estado, se están desarrollando evaluaciones de resultados e impactos cuantitativos y cualitativos de acuerdo a las metas establecidas, que abordan el conjunto de las dimensiones mencionadas.

Iniciativa de garrafas sociales: En forma complementaria, para asegurar el acceso universal a diversas fuentes energéticas limpias a bajo costo y reducir la vulnerabilidad energética de los hogares, el precio del GLP para uso residencial se encuentra subsidiado por el Estado. Asimismo, en febrero de 2018, con el fin de focalizar este beneficio en los hogares de menores ingresos, el Poder Ejecutivo y ANCAP lanzaron una iniciativa de garrafas sociales, por la que las familias de menores recursos pagan un precio bonificado en la compra de garrafas de 13 kilos de GLP, con un tope de 12 recargas anuales y 3 mensuales. Los beneficiarios del descuento coinciden con los beneficiarios de los programas de transferencias focalizadas del MIDES y el Banco de Previsión Social (BPS).

Luces para Aprender: En 2015 Uruguay se posicionó como el primer país de Latinoamérica con una cobertura total de la energía eléctrica en sus escuelas. La universalización del acceso de todas las escuelas rurales del país, que combina el tendido de redes con sistemas autónomos basados en energía solar fotovoltaica, fue posible en

5 El monto del subsidio total a una obra específica se analiza en función de las características de esta y de los productores que se agrupan para el proyecto. La finalidad del subsidio es apoyar a los pobladores y productores rurales, particularmente a aquellos que tienen dificultades para afrontar el costo de una obra de electrificación, como forma de viabilizar su realización.

6 Al día de hoy se está analizando también la incorporación de soluciones vinculadas al acondicionamiento térmico y el calentamiento de agua sanitaria.

el marco del trabajo de la CIER y del programa Luces para Aprender, impulsado por la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y la Fundación Elecnor. Actualmente Uruguay tiene 1.090 escuelas rurales en todo el país. Por medio de este programa se electrificaron 49, en 8 departamentos (Artigas, Cerro Largo, Lavalleja, Río Negro, Rivera, Salto, Tacuarembó y Treinta y Tres).

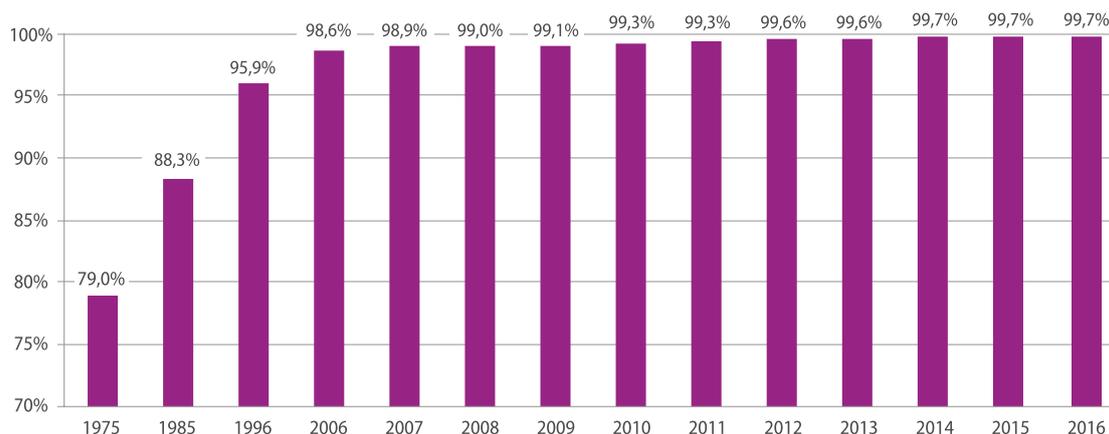
3. ESTADO DE SITUACIÓN: METAS E INDICADORES

Meta 7.1 De aquí a 2030, garantizar el acceso universal a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos

Indicador 7.1.1 Proporción de la población con acceso a la electricidad

Para poder construir y hacer seguimiento a este indicador, nos basamos en la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE), de la cual se toma como base la pregunta que releva “¿Cuál es el medio principal utilizado para iluminar esta vivienda?”. Mediante esta operación estadística, se puede afirmar que en 2017 el país tenía un 99,8% de la población con acceso a la electricidad.

Gráfico 1. Proporción de la población con acceso a la electricidad



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE), censos nacionales de población y ECH.

Como se observa en el gráfico, históricamente la tasa de electrificación en Uruguay es alta. Ya en 1975 se ubicaba en torno al 80% (90% en el medio urbano y 25% en el rural). Según el último censo nacional (2011), la tasa de electrificación alcanzaba el 99,33%, y llegó a 99,8% en 2017, como se indicó.

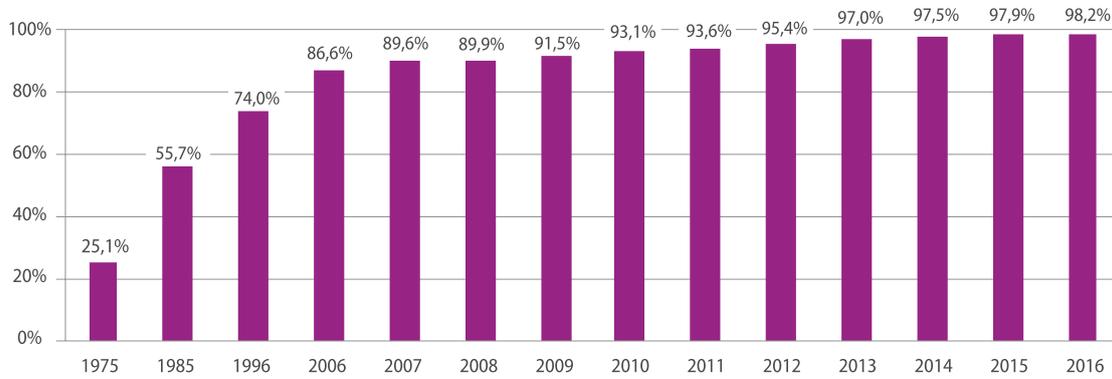
Estos resultados ubican a Uruguay entre los países más electrificados de América Latina, próximo a la universalización del acceso a la electricidad.

De acuerdo a datos proporcionados por el último censo nacional (2011), en números absolutos, los hogares sin acceso o con acceso fuera del tendido eléctrico (incluye grupos electrógenos propios y cargadores de baterías) sumaban unos 8.500, concentrados principalmente en áreas rurales, pequeñas localidades del interior del país y, en menor medida, en los asentamientos irregulares urbanos.

A continuación se observa la evolución de tasa de electrificación rural⁷ a nivel nacional, donde se destaca el importante crecimiento que tuvo en el último cuarto del siglo xx.

7 Cabe señalar que la tasa de electrificación rural suma los hogares que tienen conexión al tendido eléctrico y los que utilizan cargador a batería.

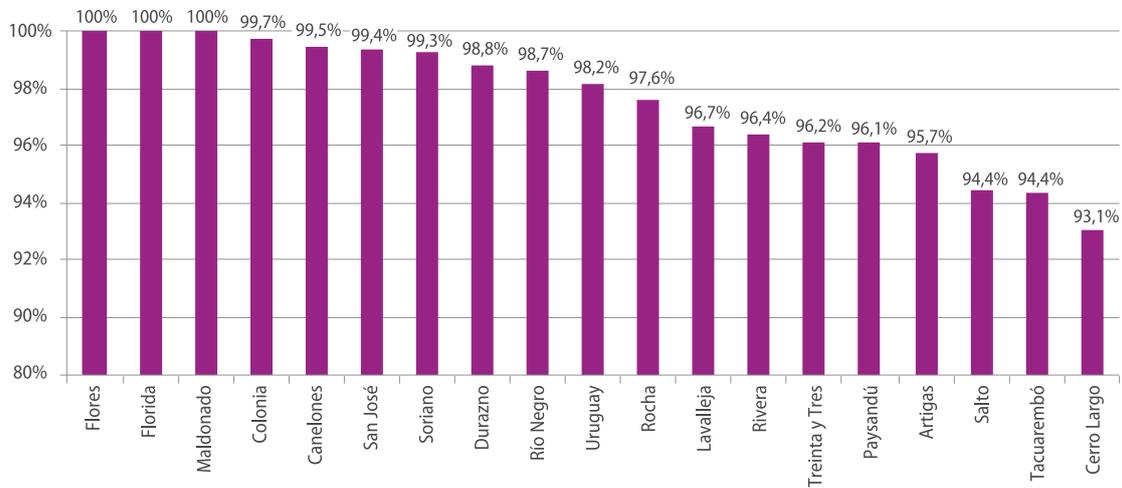
Gráfico 2. Tasa de electrificación rural



Fuente: INE, censos nacionales de población y ECH.

Por otra parte, en el gráfico 3 se presenta la tasa de electrificación desagregada por departamentos para 2016. Se observa que en los departamentos de la zona norte y noreste del país la cobertura es levemente menor que en el resto del territorio nacional.

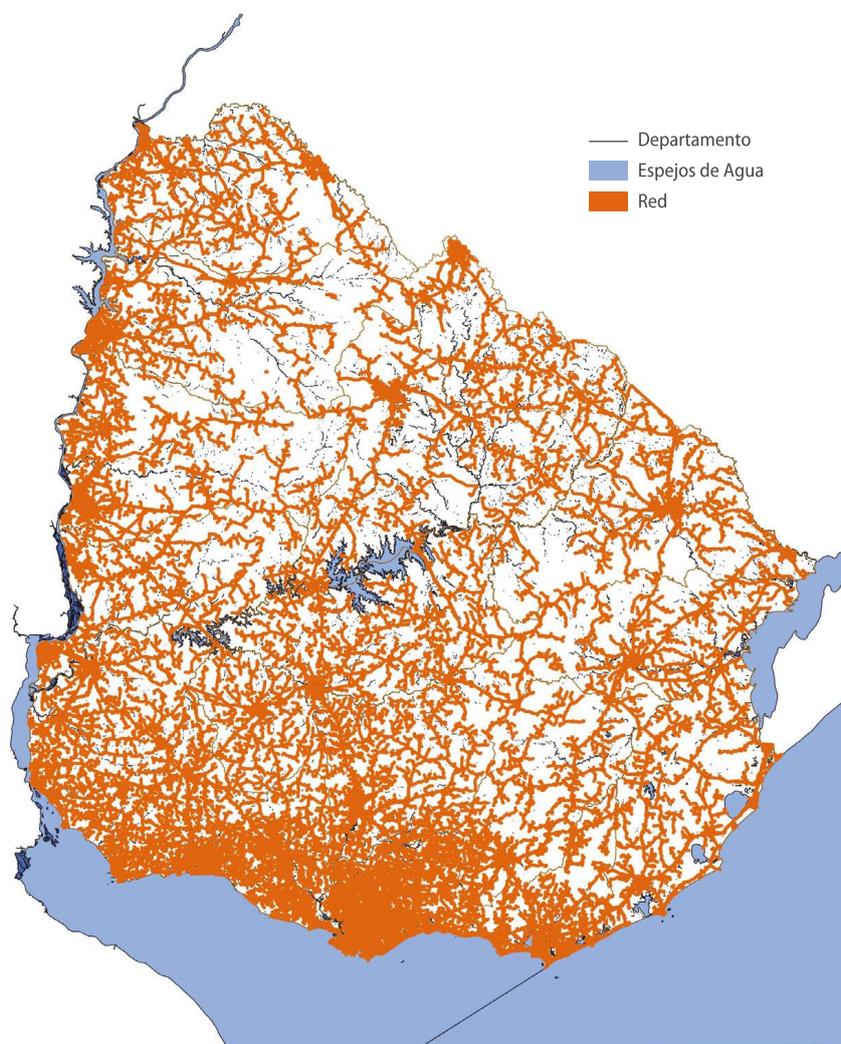
Gráfico 3. Tasa de electrificación por departamento



Fuente: INE- censos nacionales de población y ECH.

Adicionalmente, es de destacar el nivel de cobertura que ha alcanzado Uruguay. En el mapa que aparece a continuación se muestran las redes de media tensión y baja tensión existentes en el país.

Mapa 1. Redes de media tensión y baja tensión



Fuente: UTE.

En este marco, alcanzar la meta de universalizar el acceso tiene como desafío llegar a aquellos hogares cuya situación de vulnerabilidad (socioeconómica y/o territorial) es estructural, lo que exige mayores esfuerzos de las instituciones responsables.

Atendiendo a las problemáticas del contexto en que se inscriben, las estrategias de abordaje en el ámbito rural tienen especificidades que las distinguen de las del ámbito urbano. Al respecto se destaca el **Convenio Electrificación Rural**, mencionado en el apartado de políticas públicas.

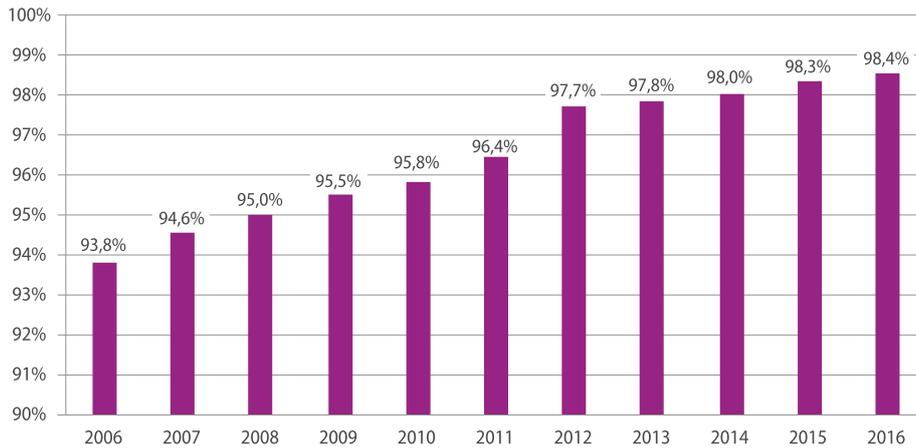
Indicador 7.1.2 Proporción de la población cuya fuente primaria de energía consiste en combustibles y tecnologías limpias

Este indicador se construye tomando como base la ECH en la consulta “¿Cuál es la principal fuente de energía utilizada por este hogar para cocinar?”.

Al analizar la situación de Uruguay en lo referente a este indicador, el diagnóstico es similar al detallado con el indicador 7.1.1: el porcentaje de población que accede a tecnologías y combustibles limpios supera el 99%.

según datos de la ECH. Esto implica que el país está muy cerca de alcanzar la meta de acceso universal a combustibles y tecnologías limpias.

Gráfico 4. Proporción de la población cuya fuente primaria de energía consiste en combustibles y tecnologías limpias



Fuente: DNE (MIEM), Balance Energético Nacional.

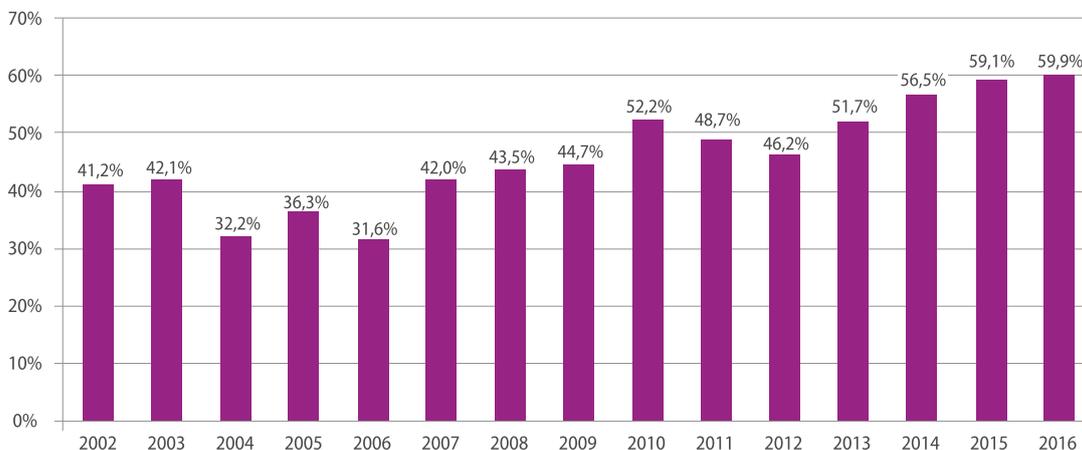
La evolución de este indicador en los últimos años deja de manifiesto que las políticas implementadas en el país están cumpliendo con los objetivos trazados, los cuales se proponían la universalización de la energía y el acceso de toda la población a fuentes limpias y modernas.

Meta 7.2 De aquí a 2030, aumentar considerablemente la proporción de energía renovable en el conjunto de fuentes energéticas

Indicador 7.2.1 Proporción de la energía renovable en el consumo final total de energía

A continuación se presenta la evolución del indicador 7.2.1. Se observa que entre 2006 y 2016 prácticamente se duplicó la participación de fuentes renovables en el consumo final energético.

Gráfico 5. Proporción de la energía renovable en el consumo final total de energía



Fuente: DNE (MIEM), Balance Energético Nacional.

La evolución que presenta este indicador deja en evidencia que la política energética que se está implementando en el país tiene efectos positivos en la transformación de la matriz energética y está alineada con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

De todas formas, es sumamente relevante contemplar que Uruguay está en una etapa de crecimiento económico; por lo tanto, lograr una reducción absoluta en la participación de fuentes fósiles implica un esfuerzo mayor que para aquellos países cuyas economías no están en expansión.

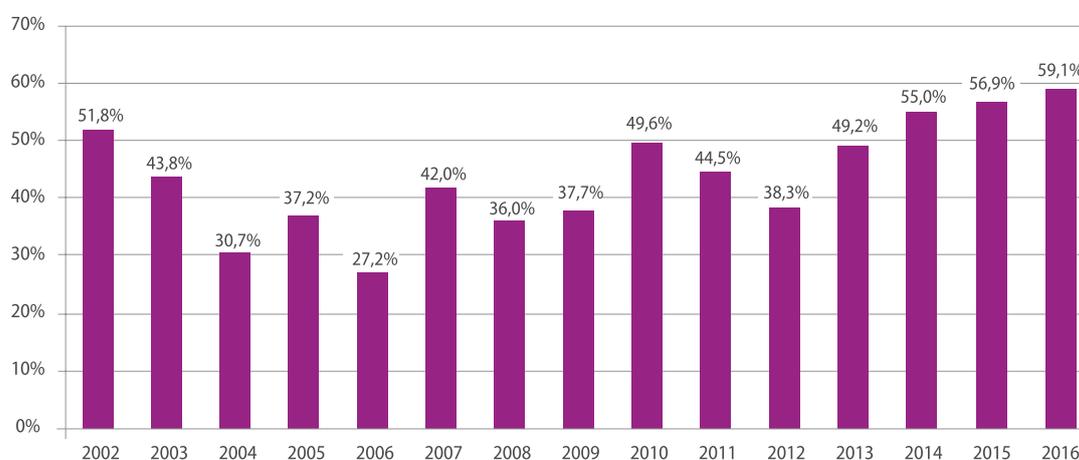
El crecimiento económico, si bien es sumamente positivo para el país, puede generar retrocesos en la proporción de energía renovable en el consumo final total de energías, si no es abordado en forma responsable, con un claro foco en la sostenibilidad.

Indicador complementario: Proporción de la energía renovable en la matriz primaria

La puesta en marcha de una política energética con objetivos de largo plazo permitió el diseño y la concreción de oportunidades de colaboración público-privada en los que ambos sectores se vieran beneficiados.

El proceso de transformación de la matriz energética posiciona a Uruguay a la vanguardia de la utilización de energías renovables en el mundo. La participación de casi el 60% de energías renovables en la matriz primaria (2016) está muy por encima del promedio mundial (19%).

Gráfico 6. Proporción de la energía renovable en la matriz primaria



Fuente: DNE (MIEM), Balance Energético Nacional.

Indicador complementario: Porcentaje de energía renovable en la matriz de generación eléctrica

Por su parte, en 2016 el 97% de la generación eléctrica uruguaya se originó a partir de fuentes renovables. Esto contrasta con un promedio mundial de 24,5%. En particular, el aporte de la energía eólica destaca a Uruguay y lo sitúa como un líder a nivel mundial, junto con Dinamarca, Irlanda y Portugal.

Energía eólica

La política de apostar por la energía eólica ha resultado muy exitosa. Hasta 2008 no existían en el país parques eólicos a gran escala. En la actualidad hay 1.514 MW de potencia instalada correspondiente a fuente eólica, habiéndose completado la instalación de todos los parques que estaban previstos. Desde la perspectiva de Uruguay, se pasó de 0% de potencia instalada en eólica en 2008 a más de 30% en 2017.

Solar

El uso de tecnología de transformación de energía solar, tanto térmica como fotovoltaica, ha experimentado un importante desarrollo en el país. A la fecha hay una potencia instalada de 225,48 MW de plantas fotovoltaicas que se encuentran en operación y 3,28 MW de proyectos en desarrollo.

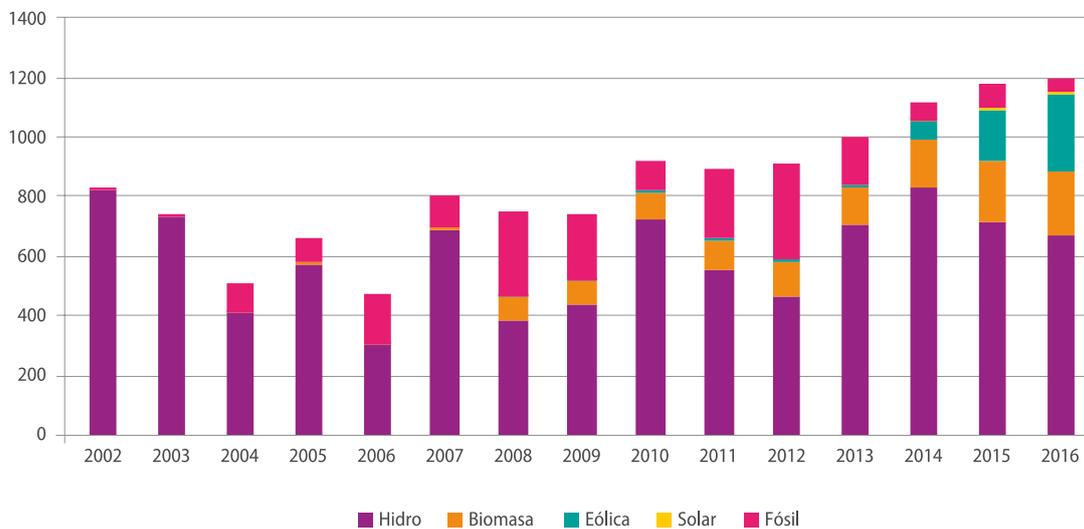
Además, la microgeneración conectada a la red pasó de 0,04 MW en 2011 a aproximadamente 10 MW en el primer semestre de 2017.

Biomasa

Históricamente, la capacidad instalada de generadores térmicos a base de biomasa no superaba los 22 MW hasta 2006. A partir de ese año, como resultado de la implementación de políticas y la adecuación del marco normativo, como se indicó en el apartado anterior, comenzó a registrar un crecimiento importante. En 2007 empezaron a entrar en vigencia los contratos de compra de electricidad entre UTE y generadores privados, que resultaron en un crecimiento de 410 MW de potencia instalada a partir de biomasa a lo largo de estos últimos diez años. En particular, los aumentos registrados en 2007 y 2013 correspondieron a la instalación de las plantas de celulosa que operan actualmente en el país (UPM y Montes del Plata), las cuales representan el 80% de la capacidad instalada para generación de energía eléctrica a partir de biomasa.

Indicador complementario: Potencia instalada para generación eléctrica por fuente

Gráfico 7. Potencia instalada para generación eléctrica por fuente (GWh)



Fuente: DNE (MIEM), Balance Energético Nacional.

Nota: En el anexo estadístico se presenta el detalle de esta información.

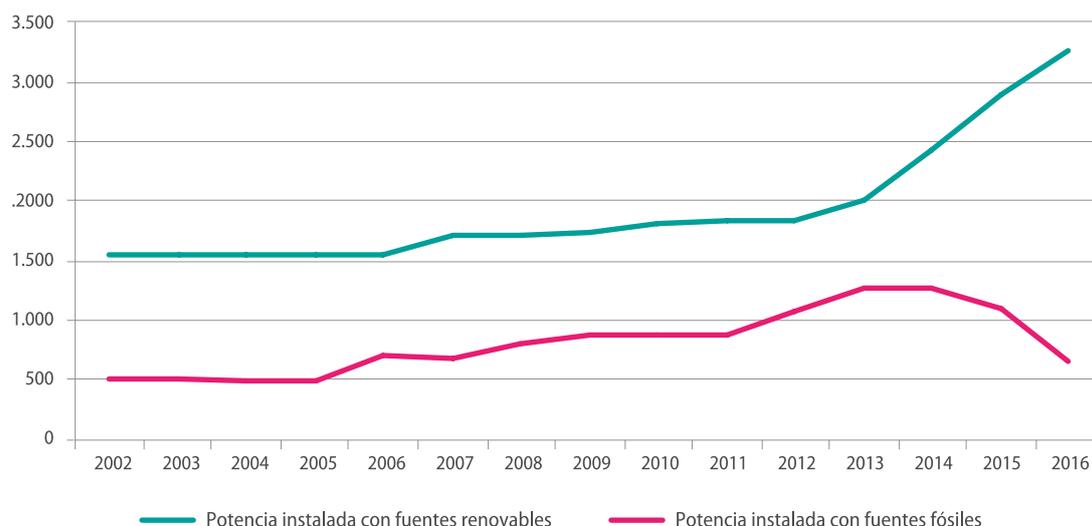
Uruguay pasó más de una década sin invertir en potencia para generación eléctrica. Debido a este déficit de inversiones en lo referente a infraestructura, sumado a la falta de agua (baja hidraulicidad), en 2007-2008 el país debió racionar la energía eléctrica. Esto llevó a tomar la decisión de invertir en forma inmediata en infraestructura. A partir de 2007 comenzaron a ingresar al sistema equipos de generación eléctrica a base de fuentes fósiles, dado que las tecnologías de este tipo presentaban la ventaja de su rápido montaje.

Sin embargo, esta incorporación de tecnología de generación basada en fuentes fósiles no fue la política que continuó en el país. Con base en estudios de planificación y análisis de costo, se diseñó un plan de incorporación de fuentes renovables en la matriz de generación eléctrica. Los resultados de la política implementada quedan en evidencia al observar el gráfico 7, donde se constata, al analizar la evolución de la potencia instalada a partir de 2005, que el crecimiento de la potencia instalada de fuentes renovables en los últimos años supera ampliamente el de la potencia instalada de fuentes fósiles. Sobre el final del período se observa una disminución de la potencia instalada de fuentes fósiles. En 2016 hay más de 3.000 MW de fuentes renovables y la de fuentes fósiles apenas supera los 600 MW.

Este crecimiento de la potencia instalada en fuentes renovables se explica fundamentalmente por el fuerte crecimiento de la energía eólica, seguida en importancia por la biomasa y en menor medida, pero con crecimiento sostenido, la fotovoltaica.

La evolución de la potencia instalada desagregada por fuentes fósiles y fuentes renovables se observa fácilmente en la siguiente gráfica, donde se remarca la divergencia de los últimos años.

Gráfico 8. Potencia instalada de fuentes renovables y fósiles (MW)



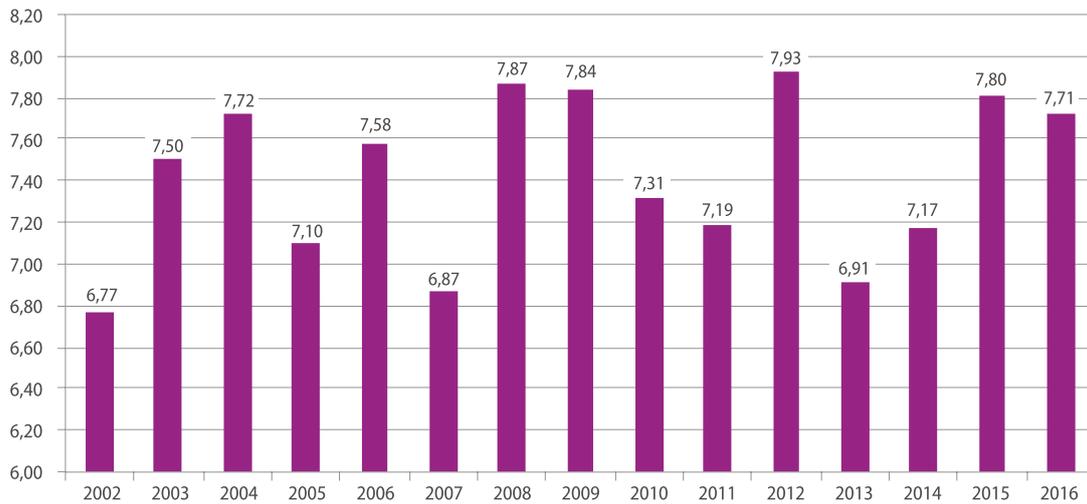
Fuente: DNE (MIEM), Balance Energético Nacional.

Cabe destacar que, como forma de asegurar el abastecimiento de la demanda, frente a la variabilidad que pueden presentar las fuentes renovables por depender de la disponibilidad de cada recurso, la potencia de generación instalada incluye, como respaldo, una cuota parte de unidades térmicas, para las cuales se prevén bajos niveles de utilización. En ellas se destaca la potencialidad de entrada rápida para responder a fenómenos climáticos de rápida variación. A su vez, las unidades de respaldo incorporadas por UTE desde 2005 prevén en todos los casos el uso de gas natural como combustible, lo que aporta una mejora al perfil ambiental de la generación eléctrica.

Meta 7.3 De aquí a 2030, duplicar la tasa mundial de mejora de la eficiencia energética

Indicador 7.3.1 Intensidad energética medida en función de la energía primaria y el PIB

Gráfico 9. Intensidad energética medida en función de la energía primaria y el PIB (tep/M\$2005)



Fuente: DNE (MIEM), Balance Energético Nacional, y Banco Central del Uruguay (BCU), Cuentas Nacionales.

Si bien se cuenta con la serie de datos para construir este indicador, hay que tener presente que, en países en vías de crecimiento económico cuya estructura económica aún presenta cambios muy radicales, la intensidad energética no necesariamente está asociada a la evolución de la eficiencia energética, sino, por lo general, a un cambio en la estructura de producción, mejora del confort, satisfacción de las necesidades básicas en términos de energía para un porcentaje cada vez mayor de la población, etc. En definitiva, este indicador es relevante para analizar las políticas que están implementando los países cuyo crecimiento económico se basa en una estructura económica constante. Solo para estos países se puede afirmar que mejoras en la intensidad energética se deben a mejoras en la eficiencia energética.

Meta 7.a De aquí a 2030, aumentar la cooperación internacional para facilitar el acceso a la investigación y la tecnología relativas a la energía limpia, incluidas las fuentes renovables, la eficiencia energética y las tecnologías avanzadas y menos contaminantes de combustibles fósiles, y promover la inversión en infraestructura energética y tecnologías limpias

Indicador 7.a.1 Flujos financieros internacionales a los países en desarrollo en apoyo a la investigación y el desarrollo de energías limpias y la producción de energía renovable, incluidos los sistemas híbridos

Si bien este indicador no se va a reportar de forma cuantitativa, se pueden mencionar algunos de los apoyos que contribuyen al logro del ODS 7.

Se llevaron a cabo dos políticas de apoyo internacional que aportaron en temas sociales relacionados.

- El proyecto Eficiencia Energética Uruguay (acuerdo de donación GEF - Banco Mundial - MIEM - UTE por USD 6.800.000), que incluyó, entre otros, el Plan 1.000 Sistemas Fotovoltaicos para hogares del medio rural profundo.
- Por otro lado, el proyecto Luces para Aprender, con apoyo de la Fundación Elecnor, logró cumplir el objetivo de que el 100% de las escuelas primarias del Uruguay accedieran a energía eléctrica.

Meta 7.b De aquí a 2030, ampliar la infraestructura y mejorar la tecnología para prestar servicios energéticos modernos y sostenibles para todos en los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países en desarrollo sin litoral, en consonancia con sus respectivos programas de apoyo

Indicador 7.b.1 Inversiones en eficiencia energética como porcentaje del PIB y del monto de la inversión extranjera directa en transferencias financieras destinadas a infraestructuras y tecnología con el fin de prestar servicios para el desarrollo sostenible

Actualmente no se cuenta con los datos necesarios para calcular este indicador.

4. PRINCIPALES AVANCES Y DESAFÍOS

Meta 7.1 De aquí a 2030, garantizar el acceso universal a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos

Uno de los principales desafíos para cumplir con esta meta, que en números globales ya se alcanzó, es llegar a los hogares cuya vulnerabilidad es estructural. Para lograr la cobertura universal resta un porcentaje del orden del 0,3% de los hogares del interior profundo, y alcanzar estos hogares implica un costo económico alto y vencer una barrera cultural.

Respecto al primer obstáculo, desde la oferta se propone buscar alternativas al tendido convencional de redes, con un fuerte componente renovable. Uruguay cuenta con experiencia en distintos programas piloto que se han desarrollado con la finalidad de ampliar el acceso a los servicios de energía.

Como ejemplo, en 2015, en una comunidad de 60 familias —160 habitantes aproximadamente— cuya actividad principal es la ganadería, se le instaló un sistema autónomo, compuesto por un campo de 180 paneles fotovoltaicos que poseen una potencia pico de 52,2 kW, extendidos en una superficie de 85 × 25 metros, un banco de baterías de 308 kWh - 6420 Ah, y equipamiento electrónico que recibe y despacha todas las fuentes, incluidos los generadores diesel ya existentes en el lugar, que quedarán como respaldo de generación. El sistema garantiza el servicio de generación eléctrica las 24 horas del día, y el control del sistema se gestiona de manera automática y centralizada, en función del aporte instantáneo de cada una de las fuentes de generación y del consumo de la población.

Por otra parte, se está trabajando en programas específicos, como Electrificación Rural y Canasta de Servicios, que buscan opciones para el acceso regular y seguro a la energía en general, con un fuerte foco en la asequibilidad eléctrica. Este es un desafío a mediano plazo. En ese sentido, se busca promover un cambio cultural asociado a la eficiencia y la seguridad, inversiones en infraestructura tanto dentro como fuera de los hogares y trabajar para disminuir el costo de la energía eléctrica.

Canasta de Servicios cuenta, a diciembre de 2017, con más de 1500 adheridos en 10 de los 19 departamentos del país (Artigas, Canelones, Cerro Largo, Montevideo, Paysandú, Río Negro, Rivera, Salto, Tacuarembó y Treinta y Tres). Una primera aproximación a los resultados de la regularidad, entre mayo de 2014 y diciembre de 2017, da cuenta de que aproximadamente el 70% de los hogares continúan accediendo de manera regular a la energía eléctrica luego de tres años y medios (42 meses) de intervención.

El proyecto de inclusión social aborda la problemática del acceso a la energía en hogares socioeconómicamente postergados. Parte de estos hogares cuentan con acceso a la energía de forma irregular, lo que lleva a consumos ineficientes y riesgo de accidentes asociados a la precariedad de las redes e instalaciones domésticas. Para lograr efectivamente un proceso de inclusivo donde la energía eléctrica sea asequible y segura, es necesario abordar problema desde diferentes aristas. Estos hogares hoy tienen descuentos en sus consumos eléctricos, lo cual les hace más asequible la energía eléctrica.

Este abordaje implica buscar alternativas coherentes con la política energética global, como es la de reducción de emisiones, con mayor penetración de renovables en el sistema. Un ejemplo de esta lógica es que actualmente la Agencia Nacional de Vivienda (ANV) ha aprobado la construcción 7.086 viviendas que tendrán preinstalaciones para colectores solares. Esto permitirá una reducción en el costo de la energía utilizada para calentar agua sanitaria, que es fundamentalmente eléctrica.

Por último, a fin de asegurar el acceso universal a diversas fuentes energéticas limpias a bajo costo, existen subsidios para el uso residencial del GLP, además de programas que facilitan el acceso a este energético para los hogares de menores ingresos.

Con base en los proyectos piloto que se han mencionado, se están analizando distintas formas de abordar y estratificar la problemática. Se entiende que con la experiencia adquirida y los equipos técnicos formados se puede llegar al 100% de la población.

Por otra parte, el abordaje comunitario y educativo en eficiencia energética es clave, ya que disminuir el consumo sin perder calidad de vida es imprescindible para lograr que los hogares puedan sostenerse en el marco regulador. Para esto se están realizando trabajos conjuntos entre instituciones del Estado, organizaciones barriales y educativas.

Mejorar la infraestructura, eliminar las conexiones irregulares (*enganches*) y el riesgo de accidentes que suponen las redes clandestinas mediante un tendido técnicamente seguro es indispensable. Los proyectos que promueven la regularidad no solo tienen efectos positivos en la calidad del acceso a la energía, sino que también se asocian con la eficiencia energética. Al regularizar los hogares se les suministran materiales eficientes, se trabaja el tema para que se tome conciencia, e incluso en algunas situaciones se hacen mejoras en la instalación para evitar la pérdida de energía. En ese sentido, es un desafío para el cumplimiento de la meta 7.2: “De aquí a 2030, duplicar la tasa mundial de mejora de la eficiencia energética”.

Sin embargo, existen dificultades para identificar la población objetivo de las políticas y medir el avance en el logro de los objetivos.

Contar con información sobre ingresos y gastos de los hogares permitirá reconocer los hogares uruguayos que se encuentran en situación de pobreza energética, y servirá como línea de base para el diseño y la implementación de futuras acciones, programas y políticas focalizados en la población.

Para esto es necesario definir indicadores más específicos al respecto, que se deben desarrollar en conjunto con el INE, de forma que cada dos o tres años se tengan marcadores que permitan actualizarlos.

Otro desafío es desarrollar un método de medición complementario que contemple aspectos del equipamiento de hogar, condiciones de la vivienda, confort térmico, etc.

En la misma línea, actualmente la dimensión de acceso no tiene en cuenta las condiciones —según regularidad o irregularidad— en que los hogares uruguayos acceden a la energía eléctrica.

En términos generales, en el medio urbano el principal problema que enfrentan los hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica es la sostenibilidad o permanencia en la regularización, más que el acceso al suministro. Es en el ámbito rural donde se concentra mayormente el problema del acceso.

El desafío en este sentido es construir un indicador adecuado y contar con información de calidad al respecto.

Meta 7.2 De aquí a 2030, aumentar considerablemente la proporción de energías renovables en el conjunto de fuentes energéticas

Uruguay realizó cambios relevantes en lo referente a la incorporación de energías renovables en la matriz energética y fundamentalmente en la matriz de generación eléctrica. En los primeros 10 años de implementación de la política energética ya se pueden identificar y cuantificar impactos muy significativos.

Si se analiza la matriz de generación eléctrica, dicha política impactó no solo en la diversificación de las fuentes, sino también en una matriz más robusta, menos dependiente de los fenómenos meteorológicos. Las lluvias tenían un impacto muy fuerte en la matriz de generación eléctrica de Uruguay. En años de buena hidraulicidad, el costo de generación y las emisiones de gases de efecto invernadero eran muy bajos, pero el sistema era sumamente variable, tanto en costos económicos como en emisiones, incluso con riesgo de desabastecimiento de la demanda.

La política energética se focalizó en diversificar las fuentes en la matriz de generación, con una fuerte apuesta a la incorporación de fuentes renovables. Gracias a esta política se logró una menor dependencia de factores climáticos y una matriz más robusta. La matriz de generación eléctrica en 2016 estuvo compuesta por un 3% de participación de fuentes fósiles y un 97% de fuentes renovables.⁸

Es importante tener presente esta línea de la política energética, dado que la política de transporte que se está desarrollando toma como base que Uruguay tiene una matriz de generación eléctrica renovable. Por lo tanto, la penetración de esta fuente en el sector transporte es una sustitución genuina de fuentes fósiles por fuentes renovables.

En línea con lo anterior, los desafíos, y por ende las políticas, están orientados a una mayor utilización de la energía eléctrica en usos no tan desarrollados en el país para esta fuente, como es el transporte de pasajeros, particular y colectivo.

Adicionalmente se trabaja en una mayor penetración de fuentes eléctricas en usos como la calefacción, a fin de sustituir los derivados de petróleo en los casos que existiese ese uso o incorporarlas, mejorando el confort de las viviendas.

Otro de los desafíos a los que se enfrenta el país es una mayor y mejor utilización de la infraestructura desarrollada en estos años. El potencial para incorporar fuentes renovables en la matriz, en particular en la eléctrica (eólica, solar, biomasa y microhidro) es cada vez menor. Esto implica que el cambio de matriz puede fortalecer el sistema eléctrico actual; ampliar la red de transmisión de electricidad adaptándola a una generación menos concentrada geográficamente; optimizar la complementación entre las distintas fuentes e incorporar el ciclo combinado como fuente de energía despachable más limpia y económica que la térmica convencional. Además, se debe trabajar para consolidar una red eléctrica inteligente (Smart Grid), que permita coordinar eficientemente la oferta y la demanda energética e incorporar tecnologías para almacenar energía en la medida en que los avances tecnológicos lo permitan.

Adicionalmente a estas políticas que se están analizando e impulsando en el país, también se está trabajando en el análisis de proyectos de integración energética regionales, fundamentalmente en lo referente a electricidad, con el objetivo de fortalecer la infraestructura regional, administrar los excedentes y, por ende, optimizar los recursos naturales.

En el eje de la demanda es más complejo lograr una mayor penetración de fuentes renovables, dado que algunos usos son cautivos de los combustibles fósiles y, por otra parte, los actores que intervienen son muy diversos. Por eso, desarrollar una política focalizada en la demanda con el objetivo de incorporar fuentes renovables, implementarla y obtener resultados para analizar implica años de trabajo.

⁸ Fuente: *Balance Energético 2016*.

Un ejemplo de este tipo de políticas es la sustitución de vehículos con motor de combustión interna por vehículos eléctricos, que tendría como consecuencia el aumento de la proporción de fuentes renovables en la matriz de consumo final energético.

La empresa estatal UTE cuenta desde 2014 con vehículos eléctricos en su flota, que actualmente suman 62 unidades. Asimismo, trabajó conjuntamente con la IM y la DNE para la introducción de taxis eléctricos en Montevideo, de los que actualmente hay 24 unidades en circulación, con planes de llegar a 300 en los próximos dos años. Asimismo se avanzó en la introducción de un bus eléctrico en Montevideo, cuyos resultados son más que alentadores; se está trabajando en proyectos que permitirán introducir más de 100 buses al transporte público.

Desde el lado de la red de recarga, UTE diseñó y construyó la primera ruta eléctrica de América Latina, generando la infraestructura necesaria para la introducción de la movilidad eléctrica en Uruguay. Dicha ruta se expandirá a todo el país en 2018. La red de estaciones de servicio de ANCAP en las rutas nacionales funciona como plataforma para la instalación de puestos de recarga para vehículos eléctricos en el marco del proyecto Ruta Verde. Esta iniciativa conjunta de las empresas UTE y ANCAP procura facilitar la movilidad eléctrica en todo el territorio nacional.

Otra de las políticas en gran escala para aumentar la participación de fuentes renovables en la matriz de consumo final es la penetración de biocombustibles automotivos. Esto ha significado, durante 2016, la reducción del 7% de las emisiones de CO₂ del sector transporte. A ello se suma que recientemente se elaboró una hoja de ruta para un Programa de Innovación y Conocimiento sobre Biocombustibles de Aviación, la cual se incluyó en el Plan de Acción para la República Oriental del Uruguay para la Reducción de las Emisiones de CO₂ en las Actividades de la Aviación Civil.

Meta 7.3 De aquí a 2030, duplicar la tasa mundial de mejora de la eficiencia energética

Es muy complejo separar los desafíos referentes a mejora de la eficiencia energética y los tratados en la meta 7.2, “Incorporación de fuentes renovables”. De la forma en que se aborda la política energética en materia de eficiencia, la incorporación de energías renovables en la matriz de consumo final está asociada a la eficiencia energética. Por lo tanto, para no repetir lo indicado en el apartado anterior, en este punto se consideran aspectos no tratados, como los compromisos que Uruguay asumió en acuerdos internacionales y cuyo cumplimiento le significa un importante desafío.

Uruguay ratificó en 2016 el Acuerdo de París, en el marco de la implementación del Plan de Eficiencia Energética. Las acciones más relevantes planteadas y a las cuales Uruguay se comprometió se mencionan a continuación:

Cuadro 1. Compromisos internacionales asumidos

Compromisos incondicionales	Compromisos condicionales
Sustitución de los equipamientos actuales por equipamientos eficientes	
Alcanzar 30% de luces LED en alumbrado público	Cubrir el 80% del alumbrado público con luces LED
Etiquetado obligatorio de EE en cuatro tipos de equipos de uso doméstico	Ampliación a otros electrodomésticos, gasodomésticos y leñodomésticos
Reglamentación del etiquetado de EE en viviendas y edificios	Implementación ampliada
Implementación en Montevideo del piloto del Programa de Mejora de la EE en Viviendas	Extensión del piloto del Programa de Mejora de la EE en el 5% de las viviendas del país para 2025

Colectores solares para ACS: 50 MWth en grandes usuarios, industria y residencial	100 MWth en grandes usuarios, industria y residencial
Piloto residencial de redes inteligentes, calefones.	
Sustitución 100.000 medidores de energía eléctrica por medidores inteligentes.	Inclusión de electrodomésticos y medidores inteligentes en dos barrios o localidades para 2025
Biocombustibles en mezclas de gasoil y gasolina: B5, E5	Biocombustibles en mezclas de gasoil y gasolina: B7, E10
Etiquetado obligatorio de EE en vehículos livianos a combustión	Sustitución del 5% de la flota de vehículos particulares livianos por vehículos eléctricos
Introducción de vehículos eléctricos en transporte público: 15 ómnibus y 150 taxis	110 ómnibus y 550 taxis para 2025
Introducción de vehículos eléctricos utilitarios: 150 unidades	Vehículos utilitarios eléctricos, introducción de 900 unidades
	Establecimiento de un laboratorio de ensayo vehicular de EE y emisiones
Primera ruta eléctrica de América Latina: 500 km cubiertos. Ruta: Colonia-Montevideo-Chuy.	Ampliación de la Ruta Eléctrica a los principales ejes carreteros de todo el país
	Red de recarga rápida: instalación de puntos de recarga rápida en corriente continua

OTROS DESAFÍOS

Proyecto de cogeneración en la refinería de La Teja

Con apoyo de la Corporación Andina de Fomento (CAF), ANCAP está efectuando un estudio de factibilidad técnica y económica para la cogeneración de energía eléctrica en la refinería de La Teja utilizando combustibles residuales de baja calidad.

El proyecto contribuiría a la eficiencia energética, dado que la cogeneración de vapor y energía eléctrica es un proceso de eficiencia global mayor que la generación de vapor y energía eléctrica térmica en procesos independientes.

Asimismo, la utilización como combustible de una corriente residual es más beneficiosa para el medio ambiente en una instalación adecuada y de última generación si se la compara con el consumo realizado por usuarios finales con instalaciones estándar. En el mercado están fortaleciéndose tecnologías que permiten la quema de combustibles residuales con captura de SO₂, baja emisión de NOx y material particulado.

Asociados a los compromisos de los NDC se presentan también los siguientes desafíos: para el 2025, haber formulado, aprobado e iniciado la implementación de un Plan Nacional de Adaptación Energética y haber diversificado en fuentes la matriz eléctrica, reduciendo las vulnerabilidades provenientes de la dependencia de los factores climáticos en la generación hidroeléctrica, con por lo menos 1.700 MW instalados de al menos tres fuentes no tradicionales, y con opción a centrales de acumulación de energía eléctrica.

5. ANEXO

MARCO NORMATIVO COMPLEMENTARIO

Leyes

2015

- Ley 19.355, del 19-12-2015: Nuevo régimen de subsidios para el fomento de la eficiencia energética en los sistemas de alumbrado público departamentales.

2011

- Ley 18.860, del 23-12-2011: Subsidios para la extensión y el fomento de la eficiencia energética de los sistemas de alumbrado público departamentales.
- Ley 18.719, del 05-01-2011: La Ley de Presupuesto introduce cambios en la Ley 18.597, de Uso Eficiente de Energía, en los artículos 118, 821, 822 y 824.

2009

- Ley 18.597, del 21-09-2009: Promoción del uso eficiente de la energía. Creación de la Unidad de Eficiencia Energética dentro de la DNE del MIEM. Definición de un Plan Nacional de Eficiencia Energética.

Decretos

2016

- Decreto 46-016, del 16-02-2016: Se aprueba el Manual de Certificados de Eficiencia Energética.

2015

- Decreto 317-015, del 30-11-2015: Se crea el Registro de Agentes Certificados de Ahorro de Energía, que funcionará, será organizado y administrado por el MIEM a través de la DNE.
- Decreto 289-015, del 26-10-2015: Se reglamenta el artículo 59 de la Ley 18.834, del 4 de noviembre de 2011, referente a contratos remunerados por desempeño de eficiencia energética de sector público.
- Decreto 211-015, del 03-08-2015: Se aprueba el Plan Nacional de Eficiencia Energética 2015-2024.
- Decreto 178-015: Deroga el Decreto 311-006, del 04/09/2006, referente al cambio de horario.
- Decreto 034-015, del 16-01-2015: Se modifica la tasa global arancelaria que tributa el ítem 8703.90.00.10, "Autos con motor de propulsión eléctrica exclusivamente".

2013

- Decreto 74/013, del 04-03-2013: Incorpora a la lista de excepciones al arancel externo común (AEC) a las lámparas fluorescentes compactas (LFC) con casquillo integrado E14 y E40.

2012

- Decreto 367-010, del 10-12-2012: Se encomienda a UTE la celebración de contratos especiales de compra-venta con proveedores que produzcan energía eléctrica en el territorio nacional a partir de biomasa.
- Decreto 246-012, del 02-08-2012: Decreto del MEF sobre IMESI en vehículos automotores, motos, motonetas, bicimotos y toda otra clase de automotores.
- Decreto 232-012, del 20-07-2012: Facturaciones pasibles de obtener el subsidio establecido por el artículo 12 de la ley 18.860, del 23 de diciembre 2011.
- Decreto 154-012, del 14-05-2012: Se aprueba el Plan Coyuntural de Ahorro Energético 2012 para el sector público.
- Decreto 099-2012, del 27-03-2012: Modificación de categorías y tasas aplicables de IMESI a los vehículos híbridos.
- Decreto 086-012, del 22-03-2012: Aprobación del Fideicomiso Uruguayo de Ahorro y Eficiencia Energética (FUDAEE).

2011

- Decreto 359-011, del 11-10-2011: El MIEM establecerá las modalidades y los plazos de aplicación del Sistema Nacional de Etiquetado de Eficiencia Energética.
- Decreto 131-011, del 06-04-2011: Prórroga del plazo de vigencia de la etapa transitoria de evaluación de conformidad de los calentadores de agua eléctricos de acumulación.
- Decreto 116-011, del 23-03-2011: Fiscalización de los productos comprendidos en el Sistema Nacional de Etiquetado de Eficiencia Energética.

2010

- Decreto 329-010, del 05-11-2010: Se dispone la aplicación de la etapa transitoria para aparatos de refrigeración eléctrica de uso doméstico.
- Decreto 152-010, del 06-05-2010: Plazo para firma de acuerdos de eficiencia energética con el MIEM.
- Decreto 411-010, del 30-12-2010: Modificación de tasas de IMESI aplicables a los vehículos utilitarios y de pasajeros.

2009

- Decreto 30-009, del 22-09-2009: Sobre etiquetado de Eficiencia Energética para calentadores de agua de acumulación eléctricos.
- Decreto 429-009, del 22-09-2009: Sobre el Sistema Nacional de Etiquetado de Eficiencia Energética.
- Decreto 428-009, del 22-09-2009: Etiquetado de Eficiencia Energética para lámparas fluorescentes compactas.
- Decreto 354-009, del 03-08-2009: Promoción de la conversión de equipos y/o incorporación de procesos destinados al uso eficiente de la energía y de los servicios brindados por ESCO.

2008

- Decreto 527-008, del 29-10-2008: Creación del Plan Energético Institucional para el sector público. Prohibición para el sector público de adquirir lámparas incandescentes a partir de 2010.
- Decreto 443-008, del 17-09-2008: Establece modificaciones al Decreto 455/007 de la Ley 16.906, de Promoción de Inversiones, en cuanto a plazos y criterios.
- Decreto 418-008, del 31-08-2008: Quedan sin efecto las medidas ampliatorias de ahorro establecidas en el Decreto 236/008.
- Decreto 408-008, del 21-08-2008: Instrumentación de un esquema de subsidios para reconvertir los sistemas de alumbrado público y promover la medición de la energía empleada.
- Decreto 236, del 12-05-2008: Medidas ampliatorias de ahorro obligatorias para todos los usuarios de UTE, usuarios de locales comerciales, de servicios y similares, y espectáculos públicos y actividades culturales, artísticas y deportivas.
- Decreto 212, del 14-04-2008: Aplicación del Plan de Ahorro de Energía Eléctrica (PAEE) 2008. Creación de grupo técnico para auditar el grado de cumplimiento del PAEE.

2007

- Decreto 455-007, del 26-11-2007: Nueva reglamentación de la Ley 16.906, de Promoción de Inversiones, que amplía los beneficios fiscales a los que puede acceder una inversión.

2006

- Decreto 311-006, del 04-09-2006: Cambio de horario.

Resoluciones

2016

- Resolución 72-16 del MIEM, del 17-05-2016: Se prorroga la etapa transitoria de evaluación de conformidad para acondicionadores de aire y bombas de calor.
- Resolución del MIEM del 04-02-2016: Requisitos para la presentación de proyectos al FEE.

2015

- Resolución del MIEM del 23-09-2015: Aprueba la celebración del convenio de cooperación entre el MIEM y la CND y la modificación del contrato de fideicomiso de garantía específico FEE.

2014

- Resolución de la URSEA 282-014, del 18-12-2014: Criterios para la determinación de sanciones por incumplimiento a la normativa de Eficiencia Energética.
- Resolución de MIEM del 28-11-2014: Incorporación de los acondicionadores de aire y bombas de calor al Sistema Nacional de Etiquetado.
- Resolución del MEF del 04-04-2014: Reducción del arancel de importación de ómnibus híbridos y eléctricos.
- Resolución IM 2365-14, del 09-06-2014: Resolución de la Intendencia de Montevideo. Incorpora al volumen XV del Digesto Departamental los requisitos a cumplir por los equipamientos de energía solar térmica que se instalen en las edificaciones de obra nueva o rehabilitación integral en Montevideo.
- Circular DNE-MIEM: Aclaración sobre las actividades comprendidas dentro del ámbito de las ESCO y la aplicación del beneficio dispuesto en el artículo 1 del Decreto 354/009 por el literal G, en el marco de la Ley 16.906, del 7 de enero de 1998.

2013

- Resolución de la URSEA 067-013, del 06-06-2013: Se autoriza el ingreso de muestras de aparatos de refrigeración eléctricos que no hubieren demostrado el cumplimiento de la reglamentación del etiquetado de eficiencia energética.
- Resolución del MIEM 33-013, del 15-04-2013: Etiquetado de Eficiencia Energética (EE) y Lámparas Fluorescentes Compactas (LFC). Ajustes y aclaraciones a la reglamentación vigente con relación a los criterios de seguimiento de la certificación inicial obtenida.
- Resolución de la URSEA 010-013, del 06-02-2013: Se prorroga hasta el 10 de mayo de 2013 el plazo máximo para la comercialización minorista de los inventarios existentes al 12 de noviembre de 2012, de aparatos de refrigeración de uso doméstico que no cuenten con la etiqueta de eficiencia energética autorizada por la URSEA.

2012

- Resolución del MIEM 588-012, del 27-11-2012: Sobre el cálculo de aportes que deberán pagar las empresas distribuidoras de gas con destino FUDAEE.
- Resolución del MIEM 219-012, del 23-11-2012: Resolución ministerial que establece el fin de la etapa transitoria del etiquetado de Eficiencia Energética de equipos de refrigeración e inicia la etapa obligatoria el 13 de noviembre de 2012. Asimismo, habilita el ingreso de muestras al territorio nacional y exhorta a la URSEA el dictado de la reglamentación correspondiente.
- Resolución del MIEM 165-012, del 18-09-2012: Prórroga del plazo de vigencia de la etapa transitoria de evaluación de conformidad de los calentadores de agua eléctricos de acumulación.
- Resolución de la URSEA 139-012, del 08-08-2012: Prórroga de 90 días para la adhesión obligatoria a las etiquetas de eficiencia energética para aparatos de refrigeración eléctricos.
- Resolución de la URSEA 129-012, del 01-08-2012: Habilita hasta el 31-12-2012 la comercialización minorista de inventarios de calentadores de agua eléctricos de acumulación comprendidos en el etiquetado de Eficiencia Energética, existentes al 01-08-2012, que no cuenten con la autorización de URSEA al uso de la etiqueta.
- Resolución del MIEM 069-012, del 30-05-2012: Prórroga del plazo de vigencia de la etapa transitoria de evaluación de conformidad de aparatos de refrigeración eléctricos de uso doméstico.
- Resolución del MIEM 048-012, del 26-04-2012: Prórroga del plazo de vigencia de la etapa transitoria de evaluación de conformidad de los calentadores de agua eléctricos de acumulación.
- Resolución de la URSEA 057-012, del 21-03-2012: Reglamentación de autorización de sistemas prefabricados de energía solar térmica - Plan Solar Fase 1.
- Resolución 956-011, del 14-02-2012: Establece aspectos metodológicos referentes al etiquetado de estos equipos y habilita a los organismos de certificación a validar, durante la vigencia de la etapa transitoria prevista en el Decreto 329/010 y por un período de un año desde la fecha de aprobación de esta reglamentación, resultados de ensayo realizados a 220 v.

- Resolución del MIEM 955-011, del 17-02-2012: Reglamentación referente al etiquetado de Eficiencia Energética de lámparas fluorescentes compactas (LFC).

2011

- Resolución de la IM 3346-11, del 25-07-2011: Resolución de la Intendencia de Montevideo que aprueba los objetivos y estrategias de la institución en materia energética con relación a la energía según los avances del Plan Estratégico de Energía de Montevideo (PEDEM).
- Resolución 099-011, del 30-03-2011: Habilita la comercialización minorista de LFC y calentadores de agua. Se habilita hasta el 31-08-2011 la comercialización minorista de inventarios de equipos comprendidos por el etiquetado de Eficiencia Energética existentes al 1-04-2011 que no cuenten con la autorización de URSEA al uso de la etiqueta.

2010

- Resolución del MIEM 3466-10, del 28-10-2010: Referente a la creación de la Unidad de Eficiencia Energética en el ámbito de la DNETN.

2009

- Resolución 428-009, del 22-09-2009: Etiquetado de Eficiencia Energética para lámparas fluorescentes compactas.
- Resolución del MIEM 2928-09, del 20-07-2009: Reglamentación municipal de aislación térmica.

2008

- Resolución del MIEM 1126-08, del 22-12-2008: Constitución del Fideicomiso de Eficiencia Energética.
- Resolución del MIEM 26-05-08, del 26-05-2008: Habilitación de iluminación nocturna para actividades deportivas al aire libre, a la que reduce al 50% de la capacidad instalada.

2006

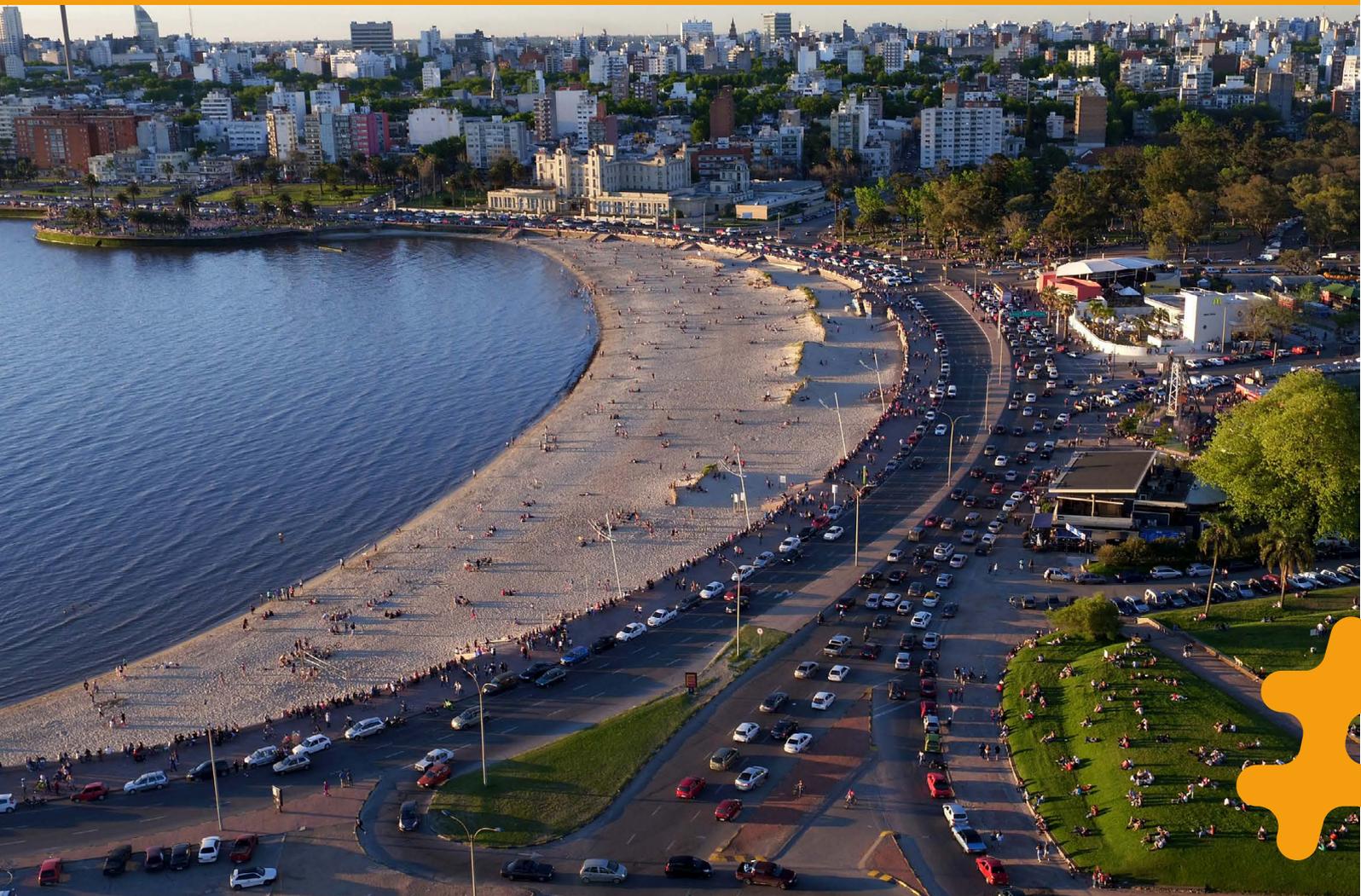
- Resolución del MIEM del 18-10-2006: Deja sin efecto el Plan de Ahorro de Energía Eléctrica (PAEE) de 2006.
- Resolución del MIEM 405-006, del 29-05-2006: Extensión de las medidas de ahorro a todos los usuarios de energía eléctrica.
- Resolución del MIEM 331-006, del 28-04-2006: Aplicación de medidas de ahorro y uso eficiente de la energía eléctrica obligatorias para el sector público y voluntarias para residencias y comercios.

2004

- Resolución del MIEM del 11-08-2004: Se acepta donación otorgada a la República Oriental del Uruguay por el BIRE.

6. GLOSARIO DE SIGLAS

ANCAP	Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland
ANTEL	Administración Nacional de Telecomunicaciones
ANV	Agencia Nacional de Vivienda
BCU	Banco Central del Uruguay
BPS	Banco de Previsión Social
CIER	Comisión Interinstitucional de Electrificación Rural
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio Climático
DINAVI	Dirección Nacional de Vivienda
DNE	Dirección Nacional de Energía
DNETN	Dirección Nacional de Energía y Tecnología Nuclear
EE	eficiencia energética
ENGIH	Encuesta Nacional de Gasto e Ingreso de los Hogares
EST	energía solar térmica
GEF	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
FUDAEE	Fideicomiso Uruguayo de Ahorro y Eficiencia Energética
GEI	gases de efecto invernadero
GLP	gas licuado del petróleo
I+D+i	investigación y desarrollo e innovación
IM	Intendencia de Montevideo
INC	Instituto Nacional de Colonización
INDC	Intención de Contribución Nacional Determinada.
INE	Instituto Nacional de Estadística
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MEVIR	Comisión Honoraria pro Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MIEM	Ministerio de Industria, Energía y Minería
MTOP	Ministerio de Transporte y Obras Públicas
MVOTMA	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
NDC	Contribución Nacional Determinada
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
PCS	Programa interinstitucional Canasta de Servicios
PE	Poder Ejecutivo
PEEU	Programa de Energía Eólica en Uruguay
PIB	producto interno bruto
PMB	Plan de Mejoramiento de Barrios
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
ppm	partes por millón
PROBIO	Proyecto de Producción de Electricidad a partir de Biomasa en Uruguay
UNIT	Instituto Uruguayo de Normas Técnicas
URSEA	Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua
UTE	Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas





URUGUAY
SUMAVALOR

1. RESUMEN EJECUTIVO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. PRESENTACIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

4 Informe nacional de Uruguay, Hábitat III, cit.

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

2.2. PROCESO CONSULTIVO PARA LA ELABORACIÓN DEL CAPÍTULO

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

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

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

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

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

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

3. MARCO NORMATIVO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

3.1. MARCO NORMATIVO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2. POLÍTICAS ASOCIADAS

Eje Inclusión social y bienestar

Políticas para revertir y superar la precariedad urbano-habitacional

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

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

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

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

Políticas para mejorar el acceso a una vivienda urbana

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

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

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

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

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

Estrategia Nacional de Acceso al Suelo

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

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

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

Políticas asociadas a movilidad y transporte

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

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

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

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

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

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

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

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

Patrimonio cultural

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

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

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

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

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

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

Espacios públicos

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

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

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

Asistencia técnica de cooperación internacional

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

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

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

Eje Sostenibilidad ambiental y resiliencia al cambio climático

Política Nacional de Cambio Climático

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

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

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

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

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

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

Estrategias derivadas del Plan Nacional de Aguas

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

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

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

Véase más en el capítulo ODS 6.

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

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

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

Residuos urbanos

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

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

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

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

Calidad de aire

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

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

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

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

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

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

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

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

Eje Gobernanza urbana

Participación en la planificación urbana

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

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

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

Sistema de ciudades

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

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

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

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

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

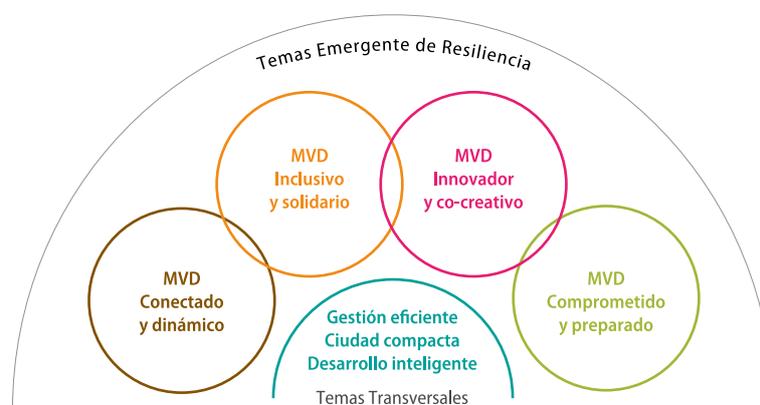
Iniciativas de Gobiernos Departamentales. Ciudades inteligentes y resilientes

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

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

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

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



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

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

3.3. PROCESOS

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

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

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

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

4. ESTADO DE SITUACIÓN: METAS E INDICADORES

Eje Inclusión social y bienestar

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

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

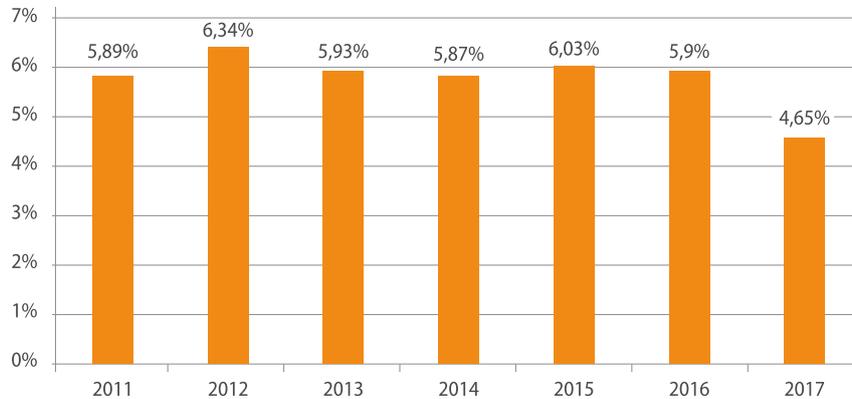
El gráfico 1 muestra el porcentaje de personas que habitan en asentamientos irregulares o viviendas deficitarias por los materiales en techos, paredes y pisos, que no necesariamente se encuentran en asentamientos irregulares. La información se presenta de 2011 a 2017, con la Encuesta Continua de Hogares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

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

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

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

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



Fuente: ECH (INE).

Indicadores complementarios

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

I. Déficit habitacional cuantitativo

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

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

II. Déficit habitacional cualitativo

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

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

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

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

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

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

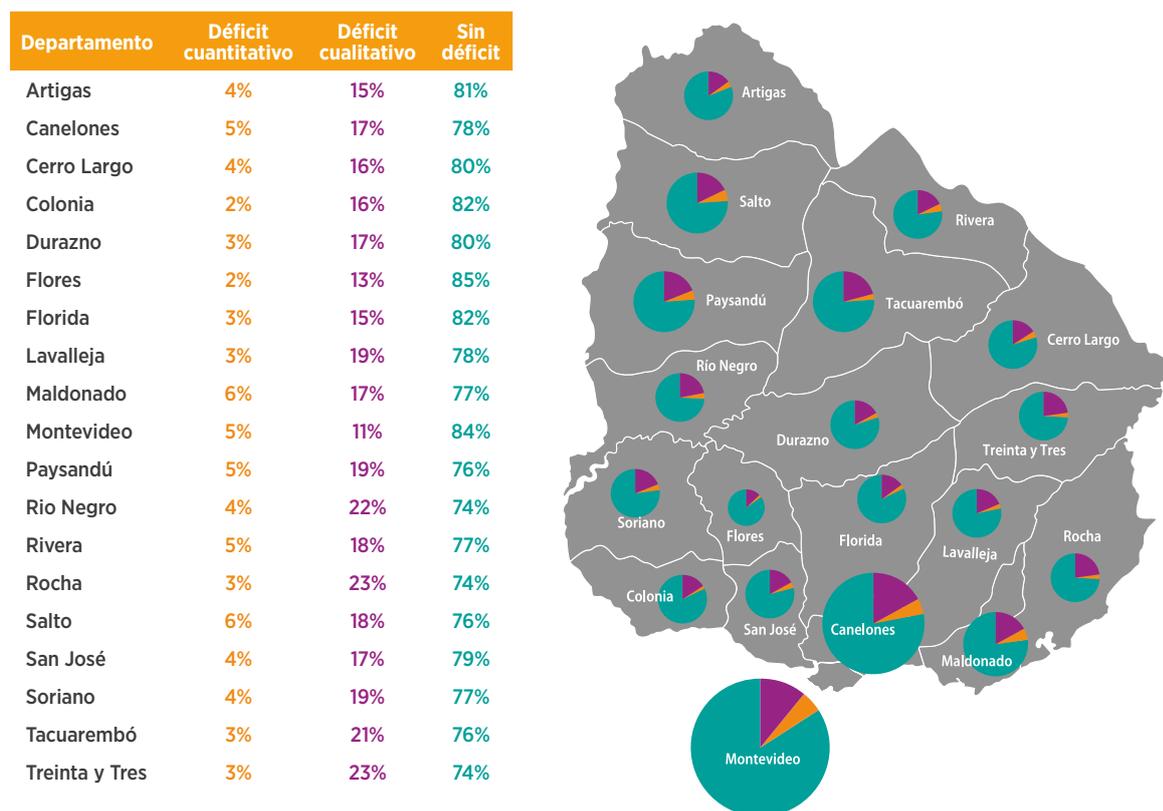
Cuadro 2. Distribución de hogares según categorías de déficit cuantitativo. Año 2011

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

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

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

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



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

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

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

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

Fuente: DINAVI (MVOTMA), División Evaluación.

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

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

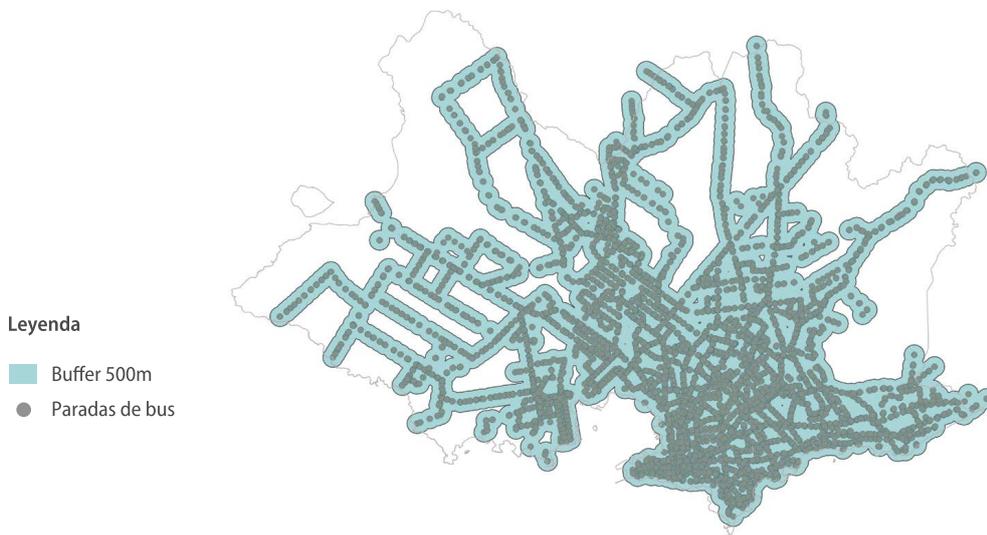
Indicador 11.2.1 Proporción de la población que tiene acceso conveniente al transporte público, desglosada por sexo, edad y personas con discapacidad

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

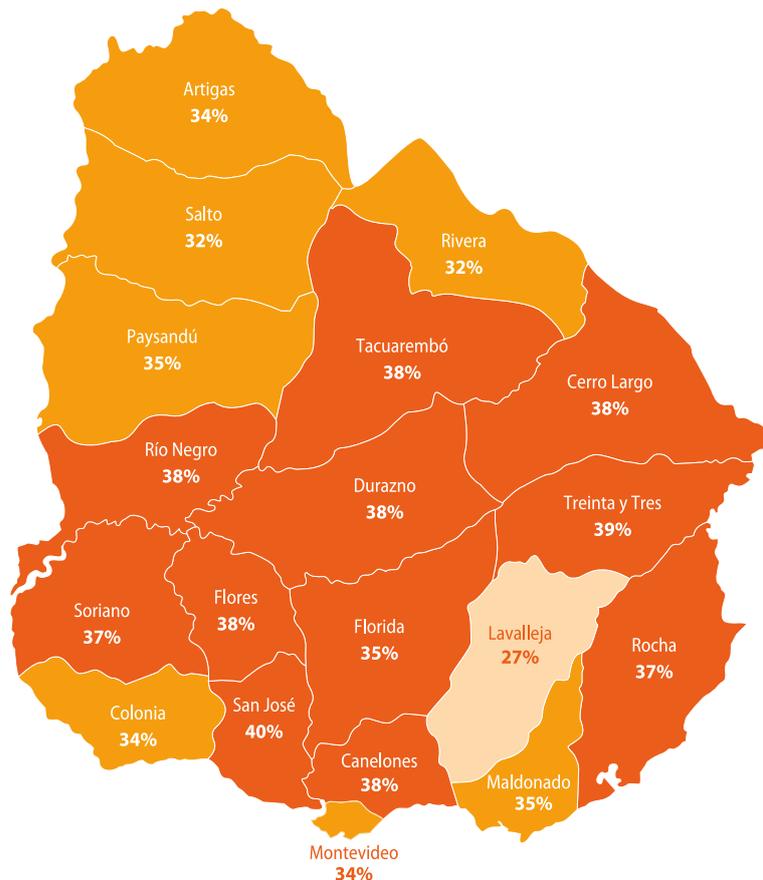
17 Parámetro de clase urbana según el LCCS (Land Cover Classification System) 2015 de FAO.

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

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

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

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



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

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

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

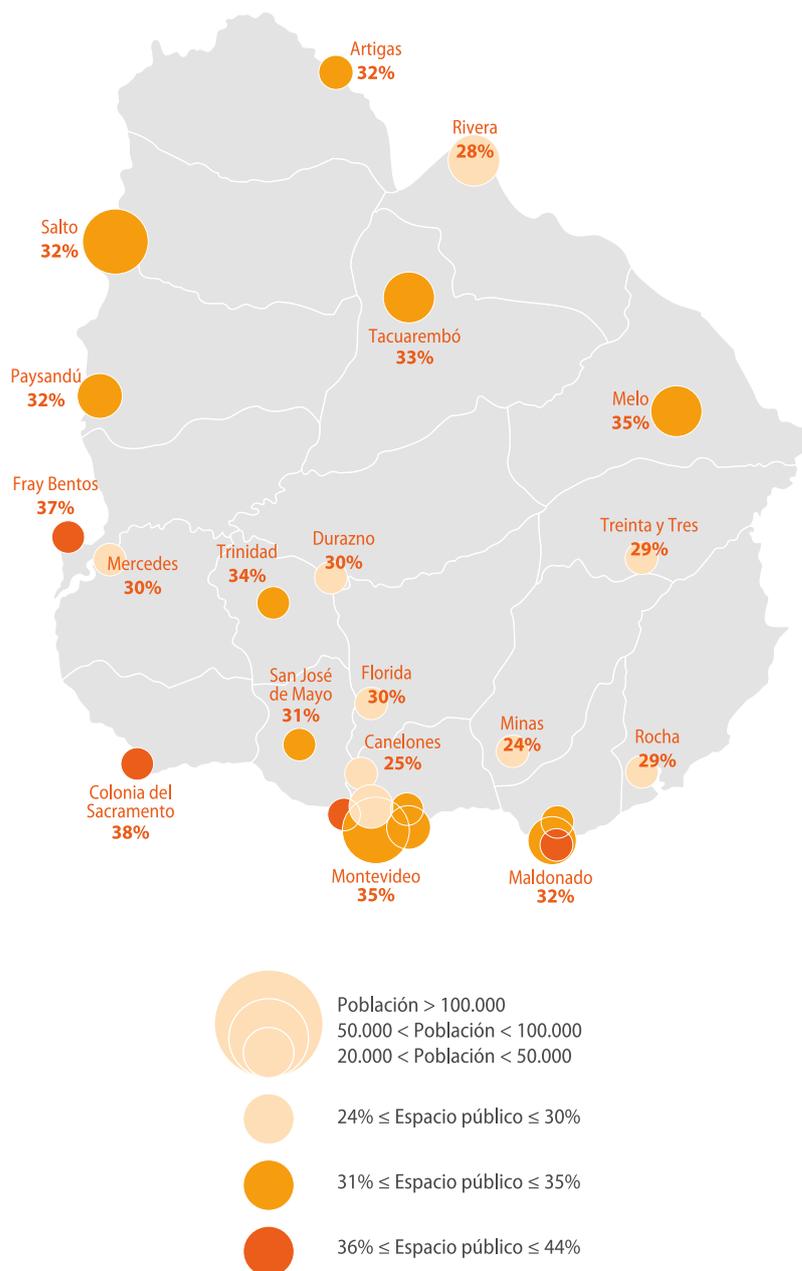
Indicador complementario

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

Eje Sostenibilidad ambiental y resiliencia al cambio climático

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

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

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

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

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

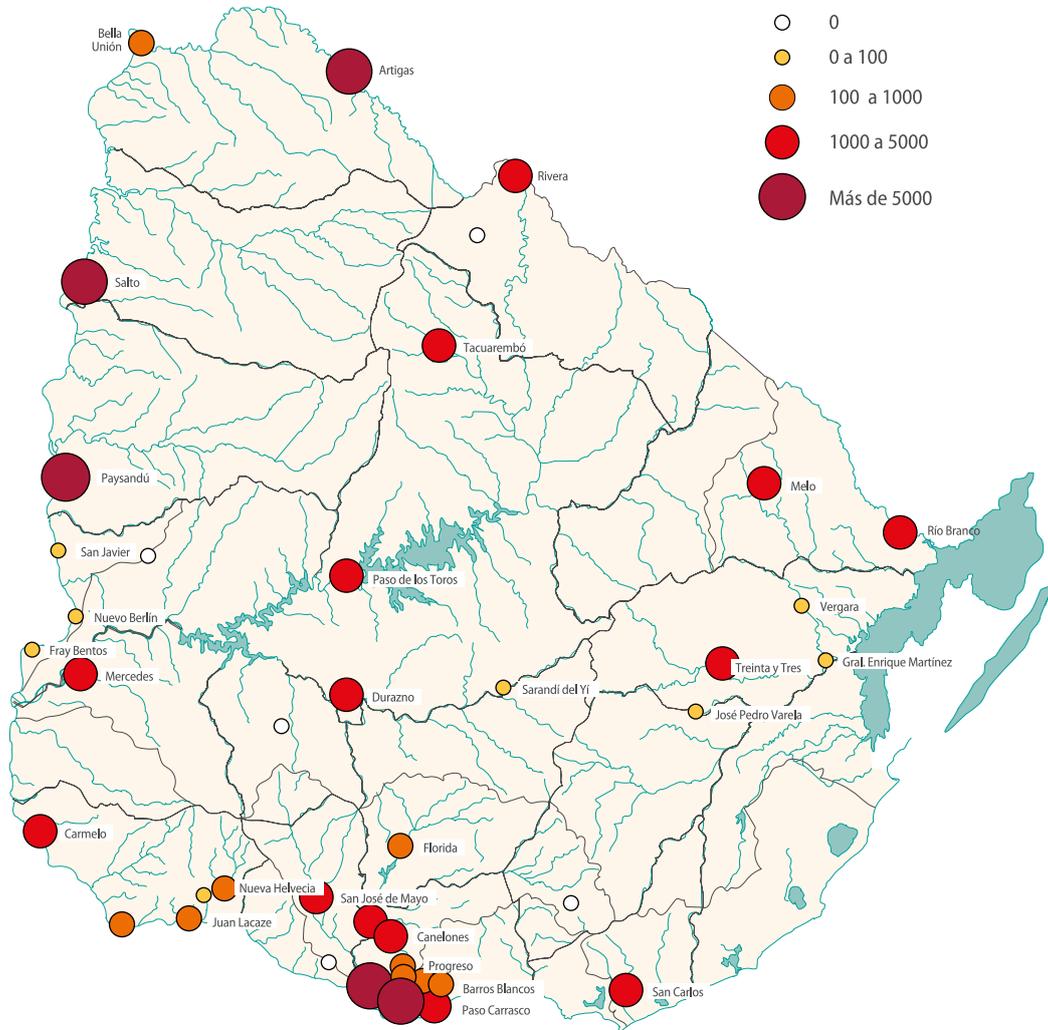
Junto con el SNRCC, el SINAIE está trabajando en el diseño y la implementación de un mecanismo para el registro y la cuantificación de daños y pérdidas por efecto de eventos de origen climático en Uruguay. Con el financiamiento de Euroclima+, se contrató una consultoría para elaborar un diagnóstico de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

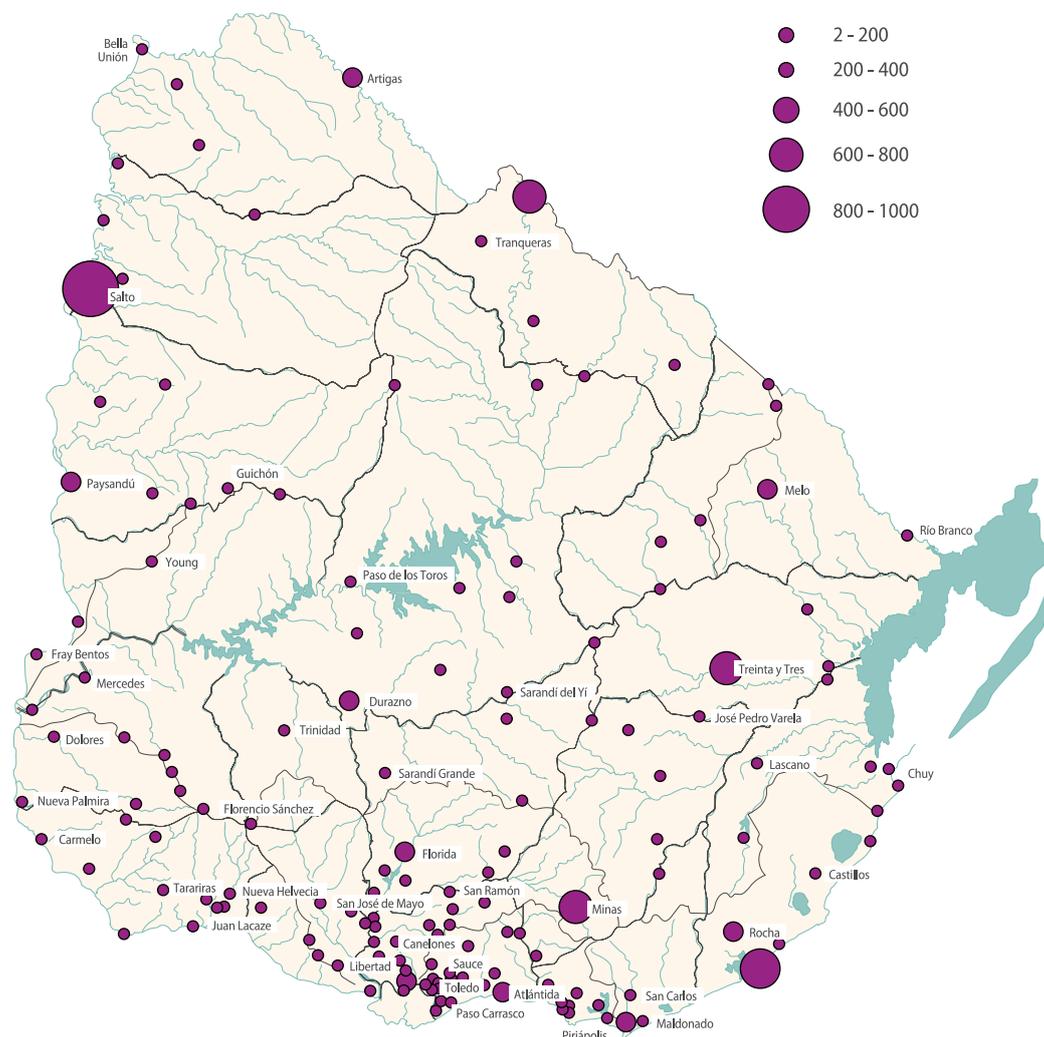
Indicadores suplementarios

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

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

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





Fuente: DINAGUA (MVOTMA).

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

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

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

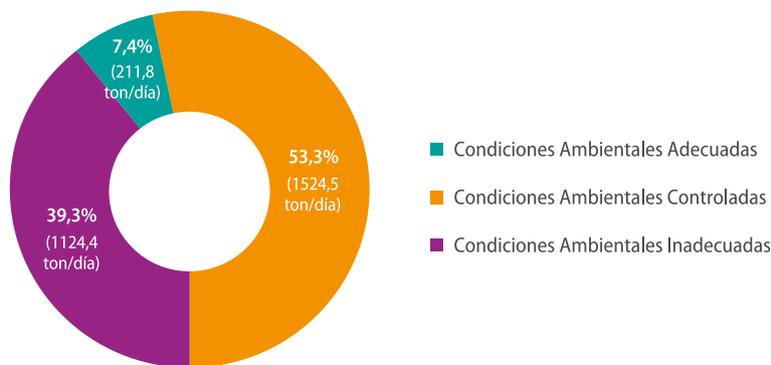
En el marco del proceso que se está dando a nivel nacional para aprobar la **Ley de Gestión Integral de Residuos**, se espera que la gestión de residuos mejore sustancialmente en todo el país. La ley tiene por objetivo proteger el ambiente, propiciando un modelo de desarrollo sostenible mediante la prevención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

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

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

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

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



Fuente: DINAMA (MVOTMA).

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

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

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

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

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

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

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

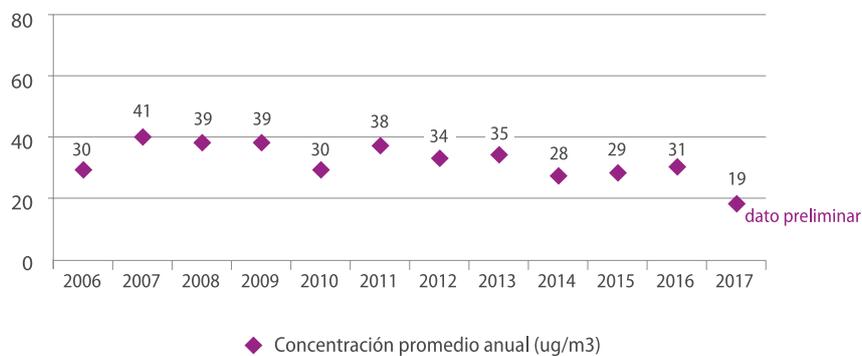
22 OMS, *Guías de calidad del aire de la OMS relativas al material particulado, el ozono, el dióxido de nitrógeno y el dióxido de azufre. Actualización mundial 2005, 2006*, http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/69478/1/WHO_SDE_PHE_OEH_06.02_spa.pdf.

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

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

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

Gráfico 3. Concentración promedio anual de PM10²³ en Montevideo



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

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

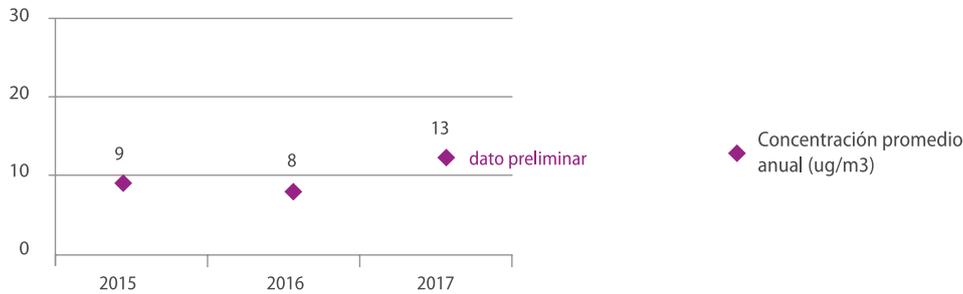
24 IM, DDA, SECCA, Informe de calidad de aire. Año 2015. Síntesis anual, <http://www.montevideo.gub.uy/sites/default/files/biblioteca/informeannual2015m.pdf>, p. 4-16.

25 Ídem, p. 3.30.

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

27 Ídem.

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Indicador complementario

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

Eje Gobernanza urbana

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

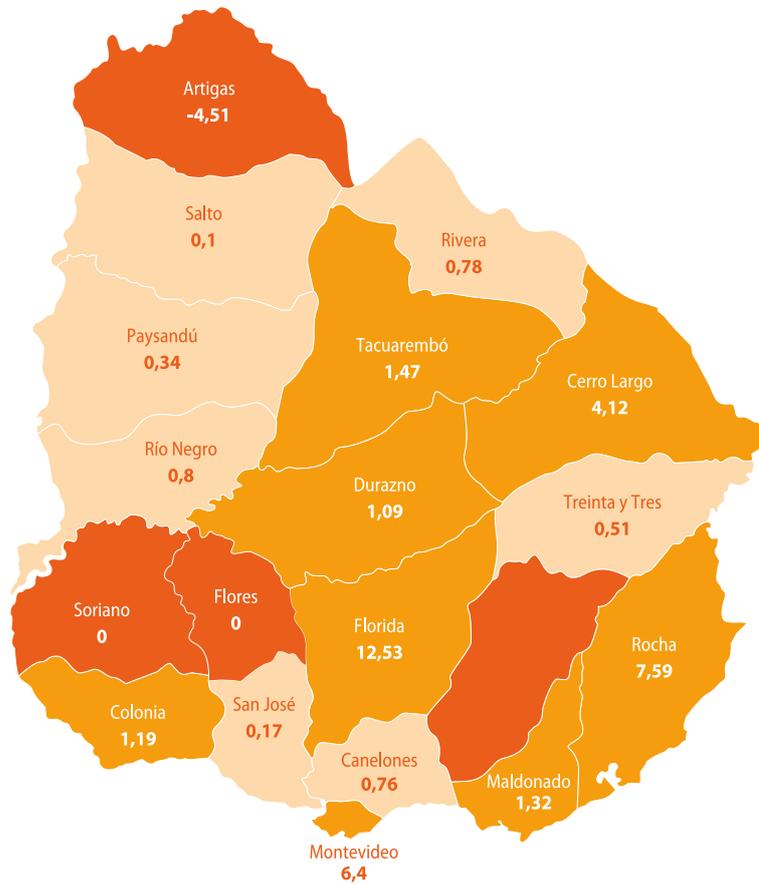
Indicador 11.3.1 Cociente entre la tasa de consumo de tierras y la tasa de crecimiento de la población

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

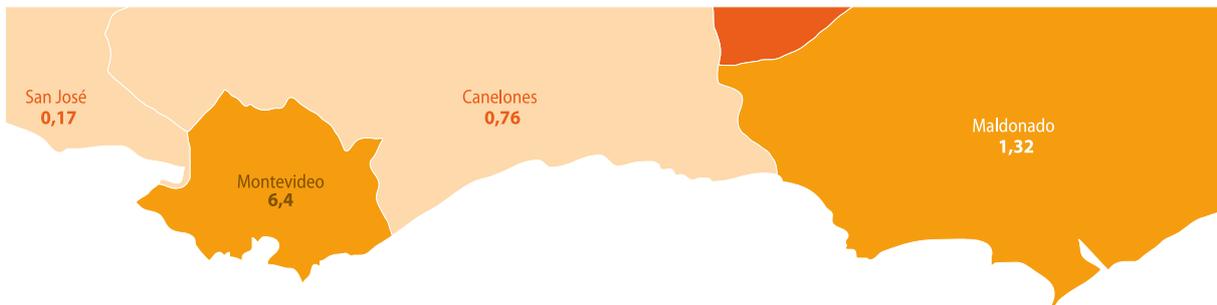
La medición de este indicador vincula espacialmente dos componentes: tasa de crecimiento de la población y tasa de consumo de tierras, de manera de poder monitorear la expansión urbana no solo a través del consumo de tierras sino también por el análisis de las dinámicas de uso del suelo resultantes de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

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

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



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



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

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

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

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

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

Subindicadores

El indicador 11.3.1 refiere al cociente de dos subindicadores:

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

Véase datos en el Anexo Estadístico.

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

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

Véase datos en el Anexo Estadístico.

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

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

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

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

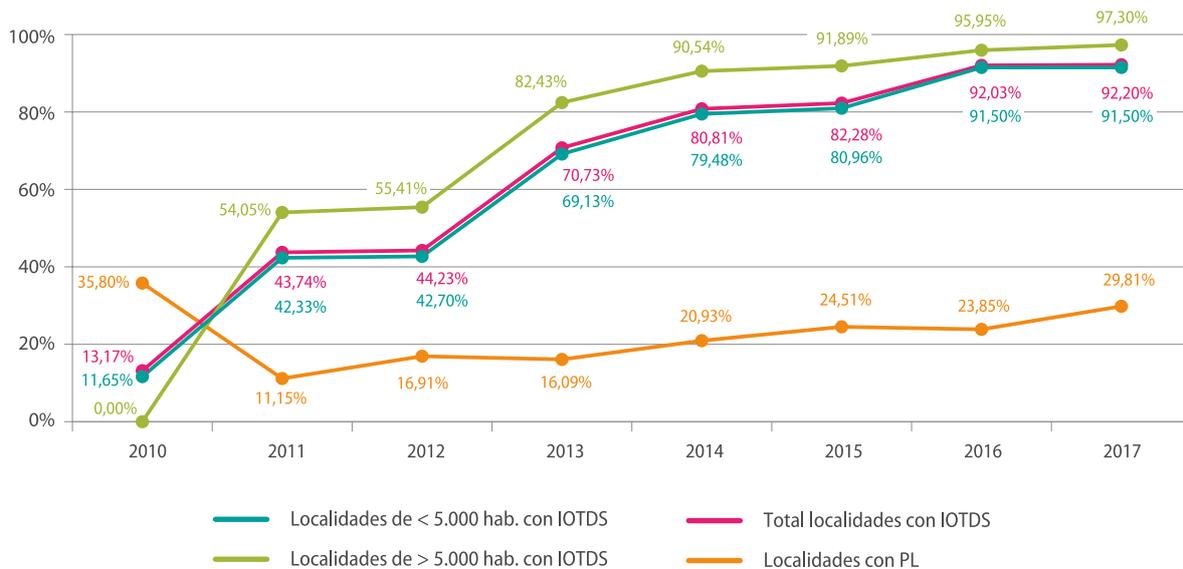
y desarrollo sostenible (IOTDS).³¹ Para estos instrumentos, en los artículos 25, 26 y 72, la norma establece instancias obligatorias de participación ciudadana en las que la sociedad civil ejerce su legítima potestad de incidir en los procesos de planificación y gestión urbana.

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

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

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

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



Fuente: DINOT (MVOTMA).

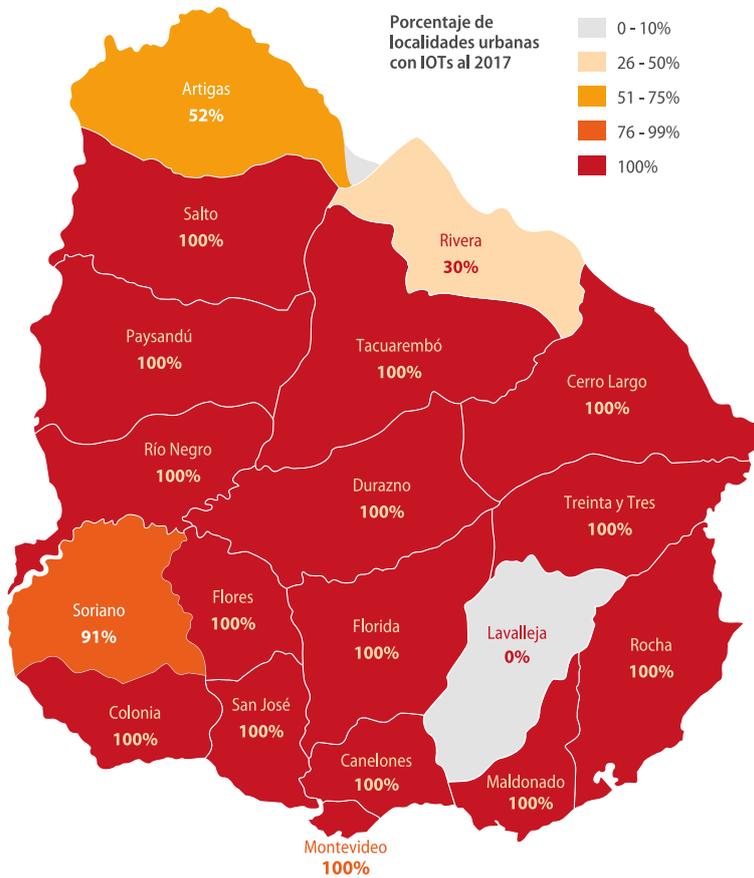
Uruguay cuenta con un total de 615 localidades urbanas, el 92% de las cuales tienen un IOTDS aprobado para 2017. Para las localidades de más de 5.000 habitantes esa proporción es de 97,30% y para las de menos de 5.000 habitantes, el 91,50%.

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

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

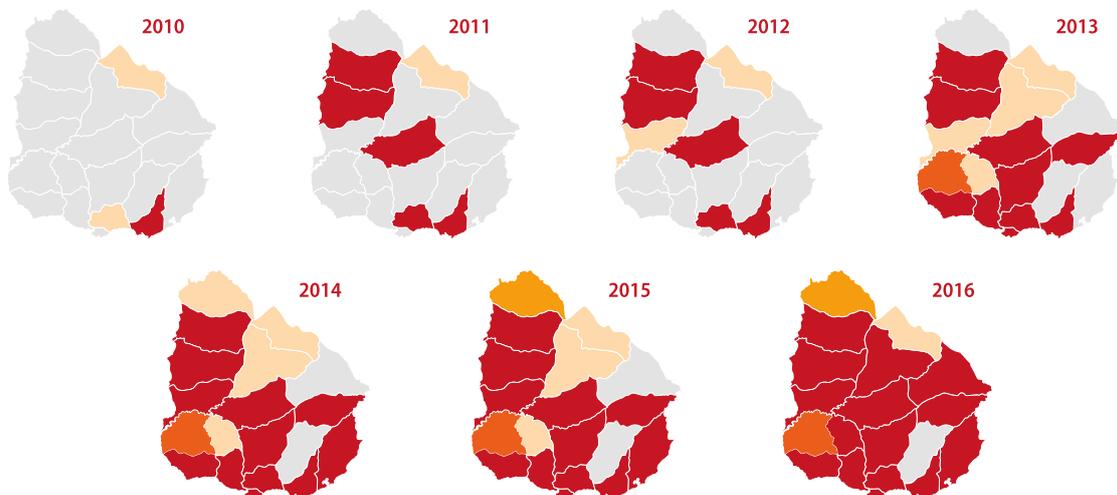
32 Las directrices departamentales establecen el ordenamiento estructural del territorio departamental, determinando las principales decisiones sobre el proceso de ocupación, desarrollo y uso. Los planes locales son los instrumentos para el ordenamiento de ámbitos geográficos locales dentro de un departamento.

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



Fuente: DINOT (MVOTMA).

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



Fuente: DINOT (MVOTMA).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

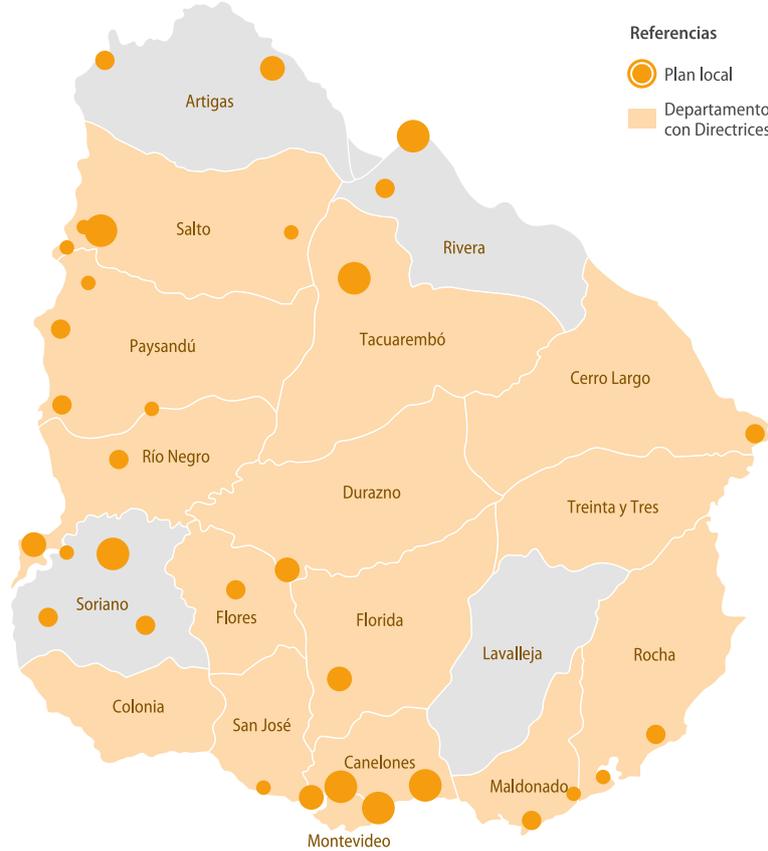
34 INE, *Estimaciones y proyecciones de población*, <http://www.ine.gub.uy/estimaciones-y-proyecciones>.

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

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

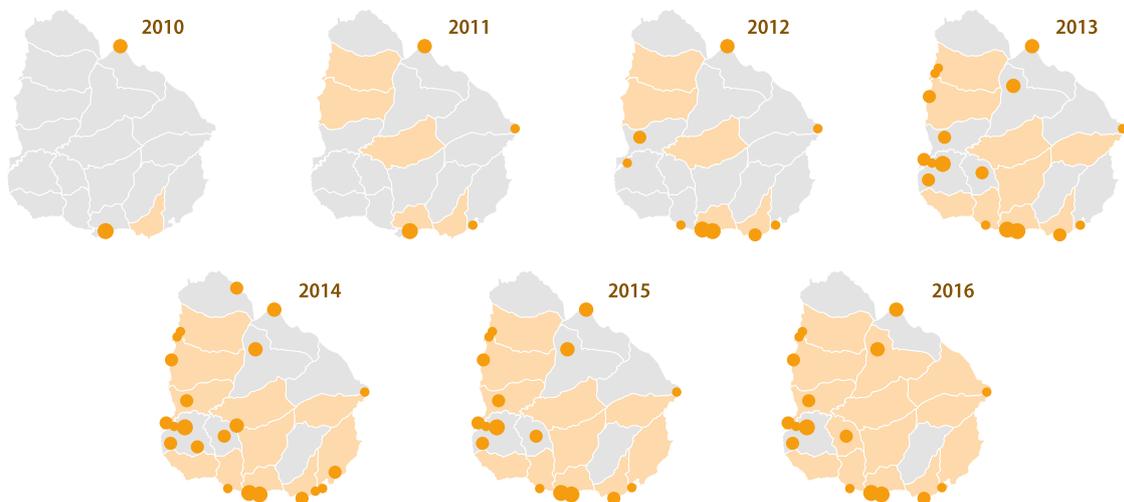
Fuente: Estimaciones y Proyecciones de Población (INE, 2013) e Inventario Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT-MVOTMA).

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



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

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



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

5. PRINCIPALES AVANCES Y DESAFÍOS

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

LOGROS Y AVANCES EN EL ODS

Eje Inclusión social y bienestar

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

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

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

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

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

Eje Sostenibilidad ambiental y resiliencia al cambio climático

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

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

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

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

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

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

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

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

Eje Gobernanza urbana

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

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

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

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

Eje Inclusión social y bienestar

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

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

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

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

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

Eje Sostenibilidad ambiental y resiliencia al cambio climático

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

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

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

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

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

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

Eje Gobernanza urbana

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

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

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

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

6. FUENTES DE INFORMACIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7. GLOSARIO DE SIGLAS

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

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





12 PRODUCCIÓN
Y CONSUMO
RESPONSABLES

A white infinity symbol with an arrowhead at the bottom, set against a brown square background.

**URUGUAY
SUMAVALOR**

1. PRESENTACIÓN

El Objetivo de Desarrollo Sostenible 12 (ODS 12) tiene como meta general “Garantizar modalidades de consumo y producción sostenible”. Este objetivo en sí mismo incluye a la mayoría de los otros ODS, por lo cual es un eje central en la política nacional tendiente a lograr el desarrollo sostenible.

Como se desprende de primer informe voluntario y de este documento, la normativa desarrollada y las políticas puestas en práctica en Uruguay han tenido como objetivo el crecimiento con equidad, en un marco respetuoso con el medio ambiente. En la última década se ha avanzado sustancialmente en la incorporación de la dimensión ambiental en los procesos de desarrollo y en particular en los vinculados a la producción.

Como ejes transversales para asegurar las modalidades de consumo y producción sostenible se han impulsado cambios estructurales en materia de energía y agua.

Los principales avances se han dado en la implementación de la Política Energética, que está centrada en tres ejes: la diversificación de la matriz energética con especial énfasis en las energías renovables, el impulso de la eficiencia energética y la consideración del acceso universal y seguro a la energía como un derecho humano para todos los sectores sociales.

En materia de Política de Agua, el país aprobó en 2009 la Ley 18.610, Política Nacional de Aguas, que en sus principios establece la gestión sustentable, solidaria con las generaciones futuras, de los recursos hídricos. En el marco de esta ley, en 2017 se aprobó el Primer Plan Nacional de Agua. Este se ordena 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 será un instrumento clave para profundizar los aspectos vinculados al agua asociados al ODS 12.

En materia económica, Uruguay ha tenido un proceso de crecimiento ininterrumpido, que cuadruplicó el ingreso per cápita entre 2002 y 2016. El sector agropecuario y las cadenas agroindustriales son los sectores de actividad que tienen mayor participación en la economía nacional.

En este sector se han dado avances tendientes a lograr una producción sostenible. Esto incluye reglamentación referente a la protección del ambiente, la conservación de recursos naturales que forman parte de los sistemas de producción de alimentos (de manera directa o indirecta), y las condiciones y normas reguladoras de los atributos de la producción agropecuaria.

Se destacan los avances en materia de Estrategia Nacional para la Conservación y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica del Uruguay (2016-2020), que establece la Política Nacional para la Conservación y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica como instrumento base para la gestión de los ecosistemas, así como de los bienes y sus servicios derivados.

Por otro lado, se han dado avances en la formulación del Plan Nacional de Agroecología, que tiene como objetivos promover la alimentación adecuada y saludable a través de la oferta de alimentos de calidad, promover el uso sustentable de los recursos naturales y ampliar el número de productores de base agroecológica. Este plan tiene carácter transversal e involucra diversos organismos.

2. MARCO NORMATIVO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1. MARCO NORMATIVO

En cuanto al componente ambiental, desde 1990 Uruguay cuenta con una institucionalidad con rango ministerial como la figura de máxima jerarquía política y jurídica que la Constitución de la República habilita dentro de la Administración a nivel nacional.

La Ley 16.112, del 30 de mayo de 1990, creó el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), al que asignó la materia ambiental, además de la territorial y de vivienda, así como posteriormente el agua.

El MVOTMA ejecuta sus competencias ambientales a través de la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA), creada por la Ley 16.134, del 24 de setiembre de 1990.

Dichas competencias se complementaron con normas posteriores, en especial, la Ley General de Protección del Ambiente (LGPA), 17.283, del 28 de noviembre de 2000.

Más recientemente se crearon el Sistema Nacional Ambiental (SNA) y el Gabinete Nacional Ambiental, de los que el MVOTMA forma parte, y la Secretaría Nacional de Ambiente, Agua y Cambio Climático (SNAACC), que tiene a su cargo la articulación y la coordinación con las instituciones y organizaciones que conforman el SNA para favorecer la ejecución de las políticas públicas relativas a ambiente, agua y cambio climático acordadas en el Gabinete Nacional Ambiental en lo nacional e internacional.

Aunque Uruguay es un país unitario, se encuentra constitucionalmente descentralizado en diecinueve gobiernos departamentales y un importante número de municipios, identificados como tercer nivel de gobierno o autoridades locales.

La Ley 19.272, del 18 de setiembre de 2014, en su actual redacción, reconoce a los gobiernos departamentales los cometidos en materia de protección del ambiente y de desarrollo sustentable de los recursos naturales que la Constitución de la República y las leyes les asignen dentro de su jurisdicción, sin perjuicio de la competencia de las autoridades nacionales en la materia.

Ley General de Protección del Ambiente

La Ley 17.283, de 28 de noviembre de 2000, establece como deber fundamental del Estado, y de las entidades públicas en general, propiciar un modelo de desarrollo ambientalmente sostenible.

En su artículo 6.º establece los principios rectores de la política ambiental:

- A. La República se distingue en el contexto de las naciones como *país natural*, desde una perspectiva económica, cultural y social del desarrollo sostenible.
- B. La **prevención** y **previsión** son criterios prioritarios frente a cualquier otro en la gestión ambiental. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, no podrá alegarse la falta de certeza técnica o científica absoluta como razón para no adoptar medidas preventivas.
- C. Constituye un supuesto para la efectiva **integración de la dimensión ambiental al desarrollo económico y social** la incorporación gradual y progresiva de las nuevas exigencias, sin que por ello deba reconocerse la consolidación de situaciones preexistentes.
- D. La protección del ambiente constituye un **compromiso que atañe al conjunto de la sociedad**, por lo que las personas y las organizaciones representativas tienen el derecho-deber de participar en ese proceso.
- E. La gestión ambiental debe partir del reconocimiento de su **transectorialidad**, por lo que requiere la integración y coordinación de los distintos sectores públicos y privados involucrados, para asegurar el alcance nacional de la instrumentación de la política ambiental y la descentralización en el ejercicio de los cometidos de protección ambiental.
- F. La gestión ambiental debe basarse en un adecuado manejo de la **información ambiental**, con la finalidad de asegurar su disponibilidad y accesibilidad para cualquier interesado.
- G. Se incrementará y fortalecerá la **cooperación internacional** en materia ambiental promoviendo la elaboración de criterios ambientales comunes.

En materia de **producción y consumo sostenible**, si bien no existe en forma explícita un marco normativo específico, Uruguay cuenta con un conjunto de leyes y decretos que impulsan en mayor o menor grado el cumplimiento de este objetivo. Entre estos se destacan por su importancia o relevancia los siguientes:

Política Energética: En 2008 se aprobó en Consejo de Ministros la Política Energética, con mirada de largo plazo, que en 2010 fue avalada por la Comisión Multipartidaria de Energía, integrada por representantes de todos los partidos políticos con representación parlamentaria. Esta política está basada en cuatro grandes ejes estratégicos dirigidos a lograr la diversificación de la matriz energética con especial énfasis en las energías renovables, el impulso de la eficiencia energética y la consideración del acceso universal y seguro a la energía como un derecho humano para todos los sectores sociales. Desde el 2005 a la fecha y en marco de esta política se ha aprobado un conjunto de normas vinculadas a la promoción del uso de fuentes de energía renovables y a la eficiencia energética. En particular la Ley de Eficiencia Energética (18.597, aprobada en octubre de 2009) establece en su artículo 4.º, la elaboración del **Plan Nacional de Eficiencia Energética**, a cargo del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), que constituye una herramienta básica de planificación sectorial para impulsar la producción y consumo sostenible. Por su parte, la normativa para la promoción de las fuentes renovables, tanto de gran porte como a nivel particular, permite contar con una matriz eléctrica renovable.

Ley de Evaluación de Impacto Ambiental: La Ley 16.466, del 14 de enero de 1994, estableció el régimen de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) como un instrumento preventivo de gestión ambiental. Este instrumento ha contribuido al desarrollo de la conciencia ambiental general, en aplicación de los principios de la política ambiental nacional previstos en la LGPA, y ha suplido las carencias de otros mecanismos y regulaciones para posibilitar la intervención anticipada de la Administración. En Uruguay, el régimen de EIA existe desde la vigencia de esta ley y su Decreto Reglamentario 349/005, del 21 de setiembre de 2005, que han permitido impulsar la aplicación de prácticas de producción sostenible en todos los sujetos alcanzados por el régimen.

Ley de Política Nacional de Aguas: La Ley 18.610, de 2 de octubre de 2009, incluyó entre sus principios rectores la gestión sustentable, solidaria con las generaciones futuras, de los recursos hídricos y la preservación del ciclo hidrológico, que constituyen asuntos de interés general.

Ley de Suelos: Comprende las leyes 15.239 (de 1981) y 18.564 (de 2009), sobre el uso y la conservación de los suelos y las aguas, y sus decretos reglamentarios 330/2004 y 405/2008. La norma apunta a la utilización responsable y sostenible de los suelos y aguas superficiales. Tiene como objetivo generar un manejo productivo del recurso suelo, acorde a sus capacidades, con énfasis en controlar la erosión, así como la aplicación de buenas prácticas de uso.

Ley de Inversiones: La Ley de Promoción y Protección de Inversiones (16.906, del 7 de enero de 1998) establece, entre sus criterios para otorgar los beneficios fiscales, la utilización de tecnologías limpias. En consecuencia, constituye un motor para el cambio dirigido hacia la producción sostenible.

Ley de Envases: La Ley sobre el Uso de Envases No Retornables (17.849, del 29 de noviembre de 2004) hace responsables a los “dueños de marca” de los residuos de envases luego del consumo final. El reglamento de la ley promueve el uso de envases reusables sobre los descartables, así como otras opciones menos contaminantes, vinculadas con el ecodiseño, y exige planes de gestión para la recuperación de los residuos de envases.

Normativa en materia de residuos: En materia de residuos existe un conjunto de decretos reglamentarios de la Ley General de Protección del Ambiente, que enmarca, con el foco en los residuos y la disminución de su generación, una política clara de promoción de la producción y el consumo sostenible.



Cuadro 1. Normativa en materia de residuos

Decreto	Actividad regulada
Decreto 373/003 (2003)	Residuos de baterías de plomo/ácido. Responsabiliza al fabricante/importador para recuperarlas por medio de una gestión adecuada. Esta es la primera ley que incorpora el concepto de <i>responsabilidad extendida</i> .
Decreto 260/2007 (2007)	Envases. Reglamentario de la Ley de Envases, establece la obligatoriedad de planes de gestión de residuos de envases con inclusión social de clasificadores.
Decreto 586/009 (2009)	Residuos sanitarios. Establece la forma en que debe realizarse la gestión de los residuos generados en los centros de salud.
Decreto 152/013 (2013)	Envases agroquímicos y productos obsoletos utilizados en la producción animal y vegetal. Transfiere la responsabilidad al sector importador, los fabricantes, productores y centros de acopio por la gestión adecuada de estos materiales.
Decreto 182/2013 (2013)	Residuos derivados de actividades industriales y asimilables. Atiende a todos los aspectos que hacen a su gestión integral, incluyendo su generación, clasificación, almacenamiento, transporte, reciclado, valorización, tratamiento y disposición final. Establece la escala jerárquica de gestión priorizando la disminución de la generación de residuos y la valorización frente a otras alternativas.
Decreto 358/015 (2015)	Gestión de los neumáticos fuera de uso. Incorpora el concepto de <i>responsabilidad extendida</i> para los fabricantes, importadores, distribuidores y comercializadores, y promueve la valorización de residuos frente a la disposición final.

Normativa en proceso de aprobación

Ley de Gestión Integral de Residuos: A fines de 2017 culminó la redacción del proyecto de ley, desarrollado en el marco de la Comisión Técnica Asesora de la Protección del Medio Ambiente (COTAMA) con una amplia participación de actores del Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, intendencias, cámaras empresariales, organizaciones de la sociedad civil, trabajadores, la academia y organizaciones y asociaciones civiles vinculadas a temas ambientales y gestión de residuos. El objetivo es la protección del ambiente, para lo que propicia un modelo de desarrollo sostenible mediante la prevención y reducción de los impactos adversos de la generación y gestión de los residuos y el reconocimiento de los residuos como un recurso reutilizable y reciclable, capaz de generar valor y empleo. El proyecto fue remitido al Parlamento el 5 de junio de 2018.¹

Este proyecto de ley tiene como principales ejes estratégicos:

- Posicionar a los residuos como un recurso y disminuir los índices de generación y de disposición final.
- Lograr condiciones ambientalmente adecuadas en cada etapa de gestión de residuos.
- Avanzar hacia la formalización del sector residuos y potenciar la creación de trabajos formales destinados a clasificadores.
- Lograr la sustentabilidad económica de los subsistemas de residuos.

Se alinea en todos sus términos con la promoción de modalidades de consumo y producción sostenibles, pero también conjuga la inclusión social, laboral y productiva de clasificadores mediante la creación de empleos dignos en la gestión de residuos.

¹ En noviembre de 2017 se presentó el borrador del anteproyecto de ley trabajado en el seno de la COTAMA. Dicha versión está disponible en <http://www.mvotma.gub.uy/portal/sala-de-prensa/item/10009523-proyecto-ley-de-gestion-integral-de-residuos.html>. Con posterioridad se llevó a cabo un proceso de revisión y ajuste del texto por el Poder Ejecutivo, hasta arribar a la versión enviada al Parlamento el 5/6/18.

Ley de Uso Sustentable de Bolsas Plásticas: Se encuentra en trámite parlamentario y cuenta ya con la aprobación del Senado. La iniciativa busca minimizar el impacto ambiental que produce el uso indiscriminado de estas bolsas y para ello establece la obligación de cobrarlas. Además, prohíbe la importación y producción de bolsas que no sean biodegradables, estimulando el uso de materiales más amigables.

Política de Compras Públicas Sostenibles: Se espera la pronta aprobación por el Consejo de Ministros de la propuesta de reglamentación de la Ley 18.834, del 4 de noviembre de 2011, que da al Poder Ejecutivo la potestad de reglamentar las políticas, bases y lineamientos de los aspectos de sustentabilidad para las compras públicas. La Agencia de Contrataciones y Compras Públicas elaboró la propuesta de Política de Compras Públicas Sostenibles con el apoyo de un grupo técnico asesor con integrantes de diversas instituciones.

2.2. POLÍTICAS Y PROGRAMAS

Existen en el país múltiples planes, programas y proyectos vinculados a producción y consumo sostenible que se centran principalmente en promover la producción más limpia, la eficiencia energética y las energías renovables, mejorar el desempeño ambiental de los sectores productivos y la gestión de residuos sólidos.

Un componente relevante para garantizar este objetivo se concreta a través de la implementación de la **Política Energética** llevada adelante por el MIEM. Esta política, que actúa de forma transversal tanto en el sector productivo como en el de consumo, se constituye en un pilar de las transformaciones necesarias para garantizar modalidades de producción y consumo sostenibles.

La Política Energética es a su vez una de las políticas públicas relevantes para el cumplimiento de los objetivos del Acuerdo de París. La reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) del sector energía fue comprometida en la contribución nacionalmente determinada (NDC, por sus siglas en inglés) presentada por Uruguay a la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático.

Política Energética (período 2005-2030)

Objetivo central: Satisfacer todas las necesidades energéticas nacionales, a costos que resulten adecuados para todos los sectores sociales y que aporten competitividad al país, promoviendo hábitos saludables de consumo energético, procurando la independencia energética del país en un marco de integración regional, mediante políticas sustentables tanto desde el punto de vista económico como medioambiental, desarrollando capacidades productivas y promoviendo la integración social.

En los últimos años Uruguay ha transformado significativamente su matriz energética, lo que constituye un paradigma para varios países de la región y el mundo.

Entre las acciones ya concretadas que han transformado la matriz energética nacional se destacan:

- Instalación de 1.450 MW de generación eléctrica con fuente eólica: 32% de la potencia instalada del Sistema Interconectado Nacional (SIN) al 2016.
- Instalación de 220 MW de generación eléctrica con fuente solar: 5% de la potencia instalada del SIN al 2016.
- Instalación de 160 MW de generación eléctrica con fuente biomasa: 4% de la potencia instalada del SIN al 2016.

Véase más en el capítulo del ODS 7, meta 7.6.

La Ley 18.195, de Agrocombustibles, dispone la obligatoriedad de incluir un porcentaje de biodiesel y bioetanol (ambos de producción enteramente nacional) en las mezclas de gasoil y gasolina.

En 2010, en el marco de un proyecto financiado por ONU Medio Ambiente (en aquel entonces denominado Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente [PNUMA]), se elaboró el **Plan de Acción Nacional de Producción y Consumo Ambientalmente Sostenible** para el período 2010-2015. El objetivo fue identificar, coordinar, integrar y potenciar un conjunto de acciones, programas y proyectos tendientes a prevenir y minimizar los impactos ambientales derivados de la producción y del consumo. Este plan permitió realizar el primer relevamiento de iniciativas nacionales e identificar las líneas de acción estratégicas a profundizar.²

Las principales líneas estratégicas a nivel nacional que se fueron profundizando están dirigidas al sector productivo.

En materia de **control ambiental de actividades**, en los últimos 20 años se han impulsado y desarrollado distintos planes dirigidos a disminuir la carga contaminante de los vertidos al ambiente de los sectores industriales, con un enfoque de producción sostenible. Entre ellos se incluyen planes para la mejora del desempeño ambiental de los emprendimientos y el cumplimiento de la normativa vigente, así como planes específicos para sectores. Los criterios utilizados incluyen indicadores de desempeño ambiental, con nuevas herramientas que se suman a las ya existentes: autocontrol (planes de desempeño ambiental), informes de situación presentados por las empresas, inspecciones (verificación de estándares y caudales) y auditorías. Paralelamente, en el marco de los procesos de evaluación de impacto ambiental, se impulsa la aplicación de mejores tecnologías disponibles, a fin de que los nuevos proyectos que se instalen se desarrollen en un marco de producción sostenible.

Entre sus líneas estratégicas de planificación quinquenal, el MVOTMA cuenta con un proyecto de inversión dirigido a promover y adoptar patrones sostenibles de producción y consumo. En esta línea de acción se desarrollan varias iniciativas que involucran desde el establecimiento de **guías de buenas prácticas** desarrolladas para distintos sectores de actividad productiva como proyectos asociados a la **gestión de sustancias químicas**.

En el ámbito nacional se encuentran en ejecución distintos proyectos financiados por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF) y ejecutados en forma coordinada por el MVOTMA, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), el MIEM y el Ministerio de Salud Pública (MSP), dirigidos a garantizar modalidades de producción y consumo sostenible. Entre ellos se destacan los siguientes:

- “Gestión ambientalmente adecuada del ciclo de vida de los productos que contienen mercurio y sus desechos”, dirigido a fortalecer las líneas estratégicas nacionales para dar cumplimiento al Convenio de Minamata en su relación con la **gestión de residuos con mercurio**.
- “Fortalecimiento de las capacidades para la gestión ambientalmente adecuada de plaguicidas incluyendo Contaminantes Orgánicos Persistentes (COPS)”. El proyecto tiene por objetivo fortalecer el marco legal y la capacidad institucional para el **manejo de plaguicidas** a lo largo de todo su ciclo de vida.
- “Biovalor”, proyecto del gobierno uruguayo ejecutado por el MIEM, el MVOTMA y el MGAP, e implementado por la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), cuyo objetivo es la valorización de residuos. Impulsa el **desarrollo de la economía circular** como un elemento clave para adoptar patrones sostenibles de producción y consumo. En 2018 la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE) y el proyecto Biovalor han lanzado el **Programa de Oportunidades Circulares**, tendiente a promover la generación e implementación de proyectos productivos sustentables en el marco de la economía circular.

Uruguay dispone de un **Plan Nacional de Turismo Sostenible 2009-2020**, con cinco líneas estratégicas: Modelo turístico sostenible, económica, ambiental y socioculturalmente; Innovación y calidad, impulso de la competitividad; Incremento de las capacidades, calidad del empleo y compromiso de los actores del sistema turístico; Promoción y marketing para ampliar y fidelizar la demanda; Turismo como herramienta para la integración social, territorial y política, consciente de la diversidad.

2 MVOTMA, *Producción y consumo sostenible*, <http://mvotma.gub.uy/portal/produccion-mas-limpia.html>.

El Ministerio de Turismo (MINTUR) ha instaurado el **Sello Verde Turístico (svt)**, con apoyo a los establecimientos turísticos y proveedores para que realicen mejoras tendientes a la sostenibilidad ambiental de sus negocios, y trabaja en la gestión del territorio y los recursos naturales y culturales mediante diversas líneas.

Asimismo, el MINTUR participa en programas que promueven el turismo sostenible, como el Premio Nacional de Calidad, con el Instituto Nacional de Calidad (INACAL); el Premio de Eficiencia Energética, con la Dirección Nacional de Energía (DNE) del MIEM; Playa Natural Certificada; Red de Pájaros Pintados; grupo de trabajo con la Dirección de Ordenamiento Territorial (DINOT) del MVOTMA, municipios e intendencias para el ordenamiento de San Gregorio y Villa Serrana; integración al grupo interinstitucional de trabajo en Economía Verde e Inclusiva; Sistema Nacional de Turismo Social (espacio interinstitucional); Grupo de Accesibilidad Turística (GAT), entre otros.

Durante 2012 y 2013, se llevó a cabo un **proyecto de Economía Verde** en colaboración con ONU Medio Ambiente y con la participación de varios ministerios (MIEM, MINTUR, MVOTMA, entre otros), que concluyó con un estudio realizado en colaboración con el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de la República (UDELAR) sobre economía verde en Uruguay. Este incluyó una modelización de variables de las esferas económica, social y ambiental en la que se contrastó un escenario marrón (tendencial) con escenarios verdes en los que se simulaba la adopción de determinadas políticas sectoriales verdes,³ lo que arrojó información sobre posibles impactos económicos y sociales positivos de la adopción de dichas políticas ambientales.

Desde 2014 se viene impulsando un segundo proyecto de **Economía Verde e Inclusiva (EVINC)** junto con la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ), que acompaña la creación y la consolidación de un Grupo Interinstitucional de Economía Verde e Inclusiva (GIT-EVINC). Este grupo ha venido trabajando en proyectos institucionales de cambio —liderados por distintos ministerios y apoyados por técnicos de la cooperación— que colaboran en la transición hacia la EVINC como camino al desarrollo sostenible.

Algunos de los proyectos desarrollados fueron el Sello Verde para emprendimientos turísticos, el apoyo a la revisión del Plan de Acción para la Cuenca de Laguna del Sauce, una iniciativa relacionada con empleos verdes en la cadena de procesamiento de neumáticos fuera de uso y el apoyo, en colaboración con el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), a la producción más limpia de industrias situadas en la cuenca del río Santa Lucía.

Asimismo, el grupo ha venido avanzando en un proyecto grupal de enverdecimiento de la gestión pública, Gestión Verde e Inclusiva Pública (GEVIP), que se ha enfocado hasta el momento en mejorar la gestión de residuos de las instituciones públicas que conforman el grupo. Para ello ha introducido segregación en origen de los residuos generados en oficinas y su posterior envío al reciclaje, compostaje y soluciones puntuales a otros tipos de residuos que carecían de una gestión adecuada en algunas instituciones.

En paralelo, el proceso se ha acompañado con una línea de fortalecimiento de capacidades de los integrantes del grupo, tanto en temas ambientales como en herramientas transversales para mejorar la gestión, así como iniciativas periódicas (talleres del GIT) y otras puntuales —como las dos primeras ediciones del Evento Regional de Economía Verde e Inclusiva— para fortalecer las redes nacionales, regionales e internacionales en torno a la EVINC.

El proceso anterior permitió el acercamiento de técnicos del país a la iniciativa Partnership for Action on Green Economy (PAGE), una iniciativa conjunta en economía verde de la ONU Medio Ambiente, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ONUDI —agencia coordinadora del Programa en Uruguay— y el Instituto de las Naciones Unidas para la Formación y

³ MVOTMA, *Estudio sobre economía verde en Uruguay*, <http://mvotma.gub.uy/portal/ciudadania/biblioteca/item/10006345-estudio-sobre-economia-verde-en-uruguay.html>.

la Investigación (UNITAR). El país postuló a PAGE en diciembre 2016, con el apoyo de autoridades de instituciones públicas, del sector privado, de la academia y de la sociedad civil. La propuesta fue evaluada de forma positiva por el secretariado de PAGE y como resultado Uruguay resultó seleccionado para su inclusión en el programa. El principal objetivo y de largo plazo de PAGE en Uruguay será *contribuir a los esfuerzos nacionales de planificación del desarrollo que permitan incorporar el concepto de crecimiento verde en las políticas de desarrollo mediante políticas públicas en sectores clave de la economía que propicien el uso eficiente de los recursos, la calidad y la sostenibilidad ambiental y la creación del empleo verde, así como los instrumentos correspondientes para su implementación.*

La contraparte de PAGE en Uruguay es el Gabinete Nacional Ambiental ampliado para economía verde, y el punto focal de Uruguay ante PAGE es el MIEM. Hoy en día el proyecto se encuentra transitando su primer año de implementación. Con el diseño institucional realizado y en marcha, está ejecutando las líneas de trabajo del primer año y revisando el diseño del plan operativo para el segundo año y el marco lógico para los cuatro años. Contiene iniciativas de planificación nacional, líneas de trabajo sectoriales en economía circular, producción y servicios verdes, y mipymes (micro, pequeñas y medianas empresas) verdes, así como un bloque de fortalecimiento de capacidades nacionales.

Con relación a la producción primaria, el MGAP cuenta también desde hace años con distintas líneas estratégicas, planes y programas que promueven la producción sostenible, entre los que se destacan:

- **Programa Manejo Regional de Plagas**, dirigido a disminuir el uso de agroquímicos.
- **Planes de Uso y Manejo del Suelo y Planes de Lechería Sostenible**, que procuran un uso productivo responsable del recurso suelo de acuerdo a sus capacidades, controlando la erosión y aplicando buenas prácticas.

Véase más en el capítulo del ODS 15 del presente informe y en el Informe Nacional Voluntario 2017, capítulo ODS 2.

Plan Ambiental Nacional para el Desarrollo Sostenible

Para fortalecer las acciones nacionales en materia de desarrollo sostenible, en 2017 se inició la elaboración del Plan Ambiental Nacional para el Desarrollo Sostenible, sobre el cual se continúa trabajando.

Dicho plan se lleva adelante en el ámbito del Gabinete Ambiental y se propone como el instrumento de planificación base para promover las políticas públicas ambientales integrales e impulsar el desarrollo sostenible, favoreciendo la coordinación interinstitucional y los procesos de participación pública.

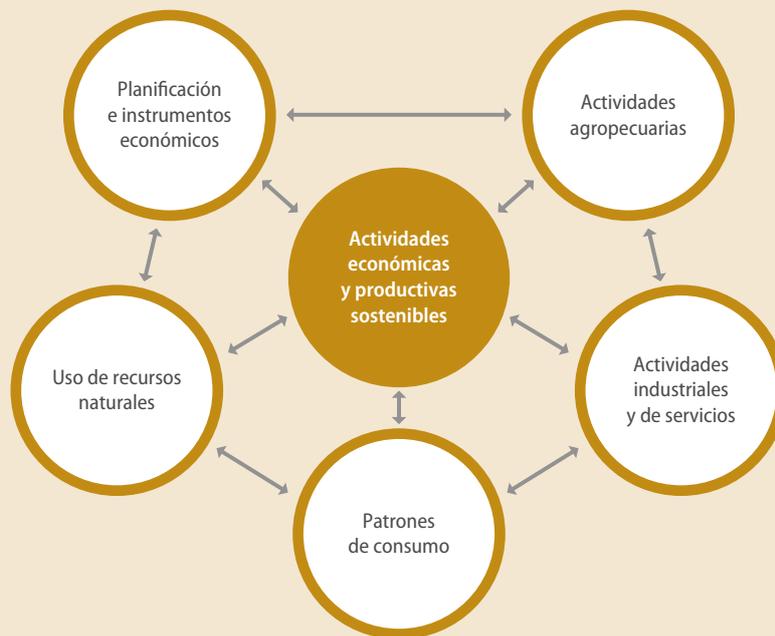
Se trata de un plan estratégico de mediano y largo plazo, flexible y adaptativo —porque la propia dinámica de los cambios tecnológicos y sociales así lo requiere—, que incorpora visiones y acciones para promover las políticas públicas ambientales en el proceso integral del desarrollo sostenible del país.

Las metas propuestas para el Plan⁴, actualmente en proceso de discusión participativo, buscan profundizar la incorporación de la dimensión ambiental en la construcción del desarrollo sostenible (ambiental, social y económico) haciendo explícita la necesidad de lograr un desarrollo en favor de todas las personas. El Plan busca articular acciones complementarias y convergentes para alcanzar objetivos compartidos en la gestión ambiental integral del Estado.

Se procura generar un marco de instrumentos económicos y de planificación que permitan integrar las consideraciones ambientales en políticas sectoriales y transversales. Asimismo, se apuntará a profundizar los cambios estructurales en el sector de energías limpias y a promover modelos y prácticas agropecuarios y patrones de consumo más sostenibles.

Para revertir el deterioro ambiental se requiere continuar avanzando en marcos de regulación y control, así como en las mejores prácticas y tecnologías, instrumentos económicos y de ordenamiento territorial. En el esquema 1 se presenta el diagrama conceptual de la dimensión 3 del Plan.

Esquema 1. La dimensión de actividades económicas productivas sostenibles del Plan Ambiental Nacional para el Desarrollo Sostenible, con sus cinco objetivos específicos



A partir de 2016, Uruguay ha hecho avances sustanciales en materia de planificación y coordinación de acciones para promover la transformación productiva y la competitividad, lo que ha generado mayores fortalezas para promover la producción sostenible en un ámbito de articulación y coordinación de acciones.

⁴ El documento con dimensiones, objetivos y metas del Plan Ambiental Nacional para el Desarrollo Sostenible se encuentra en proceso de revisión y ajuste, con varias etapas de consulta pública que se prevé llevar a cabo a lo largo de 2018 para la efectiva incorporación de la visión de los distintos actores de la sociedad. Por tal motivo aún no se dispone de una versión oficial publicable. De todas formas, a partir del próximo mes estará disponible una página web del Plan, en la cual se dará a conocer la información que a cada momento sea posible difundir y se presentarán diversas opciones de participación y recopilación de aportes.

Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad

En 2016 la Ley 19.472 creó el Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad, con la finalidad de **promover el desarrollo económico e innovador, con sustentabilidad, equidad social y equilibrio ambiental y territorial.**

En este ámbito se conformó el Gabinete Ministerial de Transformación Productiva y Competitividad, órgano rector del Sistema, que está integrado por el ministro de Relaciones Exteriores, el ministro de Economía y Finanzas, la ministra de Educación y Cultura, la ministra de Industria, Energía y Minería, el ministro de Trabajo y Seguridad Social, el ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca, la ministra de Turismo, la ministra de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y el director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

En este marco se desarrolló en 2017 el **primer Plan Nacional de Transformación Productiva y Competitividad para el período 2017-2021**,⁵ estructurado por proyectos en cuatro áreas de interés:

- Innovación
- Desarrollo de capacidades (gestión humana y empresariales)
- Clima de negocios e inversiones
- Internacionalización

Este plan potencia el desarrollo de proyectos en el marco de producción y consumo sostenibles.

Adicionalmente a las políticas públicas y programas descritos se destaca, como línea complementaria para la concreción de este objetivo, la **línea de crédito del Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU) para la producción más limpia**. Esta línea de crédito apoya el impulso a la producción sostenible complementando los beneficios otorgados por la Ley de Inversiones, financiando consultoría para detectar oportunidades, implementar proyectos de inversión, relocalizar empresas y lograr la eficiencia energética, entre otros.

Dentro de las **iniciativas de carácter privado**, en los últimos años se han desarrollado distintos programas dirigidos a dar apoyo al sector productivo nacional a fin de que adopte los cambios tecnológicos necesarios para lograr la producción sostenible. Entre ellos se destacan los siguientes:

- **Centro de Producción más Limpia de la Universidad de Montevideo:** Ofrece instancias de formación y evaluación dirigidas a empresas para aumentar la eficiencia en el uso de sus materias primas, energía y agua.
- **Centro Tecnológico del Plástico:**⁶ Fue creado en 2015 para responder a las necesidades de desarrollo tecnológico y de innovación de las empresas del sector del plástico, con el objetivo general de consolidar el desarrollo sustentable de la industria plástica nacional.

Uruguay cuenta con varios **programas de apoyo a la investigación y el desarrollo** de aspectos asociados a este objetivo. Mayoritariamente las líneas se ejecutan en el eje de producción sostenible, mientras que el abordaje de consumo sostenible es poco significativo.

5 Transforma Uruguay, *Primer Plan Nacional de Transformación Productiva y Competitividad*. <https://www.transformauruguay.gub.uy/es/plan-nacional>.

6 Cámara de Industrias del Uruguay, *Bienvenidos al Centro Tecnológico del Plástico – Ctplas*, <http://www.ciu.com.uy/innovaportal/v/72036/35/innova.front/bienvenidos-al-centro-tecnologico-del-plastico---ctplas.html>

En particular se destacan como programas específicos:

- **Programa de Vinculación Universidad - Sociedad y Producción (VUSP):** Llevado a cabo por la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC), acerca las capacidades de investigación y solución de problemas de la UDELAR, en todas las áreas de conocimiento, a las demandas de la sociedad y la producción uruguayas.
- **Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII):** Esta entidad gubernamental promueve y estimula la investigación y la aplicación de nuevos conocimientos a la realidad productiva y social del país. Tiene como áreas de acción: formación, investigación, innovación y articulación, y emprendimientos.
- **Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA):** Su misión es generar y adaptar conocimientos y tecnologías para contribuir al desarrollo sostenible del sector agropecuario y del país, teniendo en cuenta las políticas de Estado, la inclusión social y las demandas de los mercados y de los consumidores.
- **Instituto Nacional de la Leche (INALE):** Su misión es impulsar el desarrollo sostenible de la cadena láctea del Uruguay, articulando con los diversos actores de la cadena, asesorando y facilitando el diseño y la implementación de soluciones de alto valor.
- **Programa Oportunidades Circulares:** Llevado a cabo por el Proyecto Biovalor y la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE), identifica e impulsa ideas e implementación de proyectos que promueven la transición eficaz hacia la economía circular, contribuyendo al desarrollo productivo sostenible.
- **Centro de Extensionismo Industrial (CEI):** Es una iniciativa de carácter público-privado que apunta a fortalecer los vínculos entre la oferta y la demanda de tecnología e innovación en la industria mediante una modalidad de apoyo a las pymes, basada en servicios de extensionismo para la detección de necesidades y acompañamiento mediante un diagnóstico, un plan de acción y la vinculación con la oferta del Sistema Nacional de Investigadores (SIN).

Uruguay ha suscrito **acuerdos multilaterales** asociados a este objetivo y ha participado activamente en ellos. También los ha internalizando en la legislación nacional a través de leyes y los ha hecho operativos mediante programas y proyectos específicos.

El país ha llevado adelante acciones en el marco de los acuerdos ambientales internacionales, como Cambio Climático, Contaminantes Orgánicos Persistentes, Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono, Desertificación y otros. En este marco se han desarrollado planes nacionales específicos, como el Plan Nacional de Implementación del Convenio de Estocolmo, elaborado en 2006 y actualizado en 2017, y el Plan Nacional de Respuesta al Cambio Climático (PNRCC).

Plan Nacional de Respuesta al Cambio Climático

El Plan fue aprobado y presentado por el Poder Ejecutivo el 24 de febrero de 2010, es el principal instrumento del Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático (SNRCC). Constituye un sistema de acuerdos y compromisos sobre un conjunto de orientaciones y directrices elaboradas en forma interinstitucional y participativa, resultado del trabajo realizado entre técnicos, gobernantes nacionales y departamentales, representantes de los sectores productivos y de la sociedad civil. Es fundamentalmente un marco estratégico que identifica las líneas de acción y medidas necesarias para mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero en el Uruguay y para lograr la adaptación de la sociedad y sus principales sectores de desarrollo a los impactos derivados de la variabilidad y el cambio climático.⁷

⁷ Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático - Uruguay, *Diagnóstico y lineamientos estratégicos*, <http://www.cambioclimatico.gub.uy/index.php/plan-nacional/diagnostico-y-lineamientos-estrategicos.html>.

Uruguay ha suscrito todos los acuerdos multilaterales relevantes en materia ambiental. En el indicador 12.4.1 se presentan aquellos relativos a sustancias químicas y residuos. En el cuadro 2 se incluyen también acuerdos multilaterales relativos a cambio climático, biodiversidad y humedales.

Cuadro 2. Acuerdos multilaterales ambientales ratificados por Uruguay

Acuerdos multilaterales ambientales			Ley que lo ratificó
Sustancias químicas y residuos	Convenio para la Protección de la Capa de Ozono	Convenio para la Protección de la capa de Ozono, Viena	Ley 15.986, de 1988
		Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono	Ley 16.157, de 1991
		Enmienda al Protocolo de Montreal, celebrada en Beijing del 29 de noviembre al 3 de diciembre de 1999	Ley 17.660, de 2003
		Enmiendas al Protocolo de Montreal, relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono	Ley 16.427, de 1993
	Convenio de Estocolmo	Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes, y sus anexos	Ley 17.732, de 2003
	Convenio de Rotterdam	Convenio de Rotterdam para la Aplicación del Procedimiento de Consentimiento Fundamentado previo a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos, Objeto de Comercio Internacional	Ley 17.593, de 2002
	Convenio de Basilea sobre Movimiento Transfronterizo de Desechos Peligrosos y Otros Desechos	Convenio de Basilea	Ley 16.221, de 1991
		Enmienda al Convenio de Basilea	Ley 16.867, de 1997
	Enfoque Estratégico para la Gestión de Productos Químicos a Nivel Internacional	Enfoque Estratégico para la Gestión de Productos Químicos a Nivel Internacional (SAICM) - Declaración de Dubái y Resolución I/1 de la 1.ª Conferencia Internacional sobre la Gestión de Productos Químicos	2006
Convenio de Minamata	Convenio de Minamata sobre Mercurio	Ley 19.267, de 2014	
Cambio climático	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático	Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, suscrito el 2 de diciembre de 1997	Ley 17.279, de 2000
		Acuerdo de París	Ley 19.439, de 2016
Diversidad biológica	Convención de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica	Convenio sobre la Diversidad Biológica	Ley 16.408, de 2003
		Protocolo de Cartagena sobre Seguridad en Biotecnología	Ley 18.792, de 2011
		Protocolo de Nagoya sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios que se deriven de su utilización	Ley 19.227, de 2014
Humedales	Ramsar	Convenio relativo a las Zonas Húmedas de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat de la Fauna Ornitológica	Ley 15.337, de 1982
Desertifica-ción	Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación	Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los países afectados por la Sequía Grave o Desertificación, en particular África	Ley 17.026, del 16 de noviembre de 1998

Asimismo, una fuerte presencia en el ámbito internacional se evidencia en las distintas conferencias de las partes y reuniones de negociación intergubernamental que se han celebrado en el país. Ejemplos de ello son la 1.ª Conferencia de las Partes del Convenio de Basilea, en 1991, y la 1.ª Conferencia de las partes del Convenio de Estocolmo, en 2005; el 4.º Comité Intergubernamental de Negociación para elaborar un tratado jurídicamente vinculante sobre Mercurio en 2012 y la presidencia de dicho comité desde el inicio de sus trabajos, en 2010, hasta la celebración de la 1.ª Conferencia del Convenio de Minamata sobre Mercurio, en 2017.

Por otra parte, Uruguay ha presentado sus informes nacionales, ha llevado adelante actividades regionales y ha coordinado varios organismos subsidiarios de dichos convenios, con eficiencia y dedicación. Asimismo, es sede de varias instituciones, como el Centro Coordinador del Convenio de Basilea para América Latina y el Caribe, y el Centro Regional para el Convenio de Estocolmo, y alberga al Centro Regional para la Gestión de las Aguas Subterráneas (CEREGAS), reconocido como el referente nacional y regional en la articulación de las capacidades nacionales y regionales para la generación y la transferencia del conocimiento relativo a la gestión de acuíferos y la protección y promoción del uso racional y sustentable de las aguas subterráneas.

Todo ello da cuenta del trabajo y el compromiso con relación a los acuerdos multilaterales sobre ambiente y la confianza que otros depositaron en el país.

2.3. ÁMBITOS DE COORDINACIÓN Y ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El país cuenta con diferentes ámbitos y mecanismos de participación ciudadana, varios de ellos consagrados por ley. Con relación al objetivo de referencia se destaca la **Comisión Técnica Asesora de la Protección del Medio Ambiente (COTAMA)**,⁸ creada por la Ley 16.112, del 30 de mayo de 1990, como espacio asesor y de participación en materia ambiental. En ella participan representantes de todos los ministerios, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), el Congreso de Intendentes, la UDELAR, cámaras empresariales y trabajadores, y diversos actores de las ONG ambientales del país. Su objetivo es profundizar la coordinación interinstitucional y la participación de la sociedad civil en la elaboración de las políticas públicas en materia de ambiente y desarrollo sustentable.

Adicionalmente y por su relación con el eje de producción sostenible, se destaca que en el marco del proceso de **autorización ambiental previa**⁹ (que deben tramitar ciertos proyectos de actividades, construcciones u obras, públicos o privados), se cuenta con un conjunto de **comisiones de seguimiento proyectos**, integradas por MVOTMA y otros organismos del Estado y actores de la comunidad local, dirigidas a dar seguimiento al desarrollo de distintos proyectos y actividades.

En 2015-2016, Presidencia instaló el **Diálogo Social** como plataforma de discusión e intercambio con la sociedad uruguaya, con el fin de generar insumos para producir una estrategia de desarrollo del país sostenible a mediano y largo plazo. Este intercambio se organizó en bloques temáticos vinculados con los ODS, entre ellos el ODS 12.

De ello surgieron varias propuestas asociadas a la reducción, valorización y gestión de los residuos, las cuales reflejan que «la temática de los residuos es prioritaria para organizaciones y ciudadanos de todos los ámbitos». Las propuestas en torno a este tema le proponen al Estado un rol de promoción, incentivo y coordinación, más que de ejecución directa. En el tema residuos, a diferencia de otros, la sociedad civil se ve en mayor medida como actor clave.

En la misma dimensión, pero focalizadas en las dinámicas de producción y consumo de alimentos, varias propuestas critican el modelo predominante y plantean transitar hacia dinámicas sostenibles. Las propuestas presentadas asociadas a las metas 12.3, 12.4 y 12.5 son: creación de normativa ambiental, específicamente una política nacional de residuos; implementación de nodos ambientales participativos (NAP) que promuevan la participación de la sociedad en la gestión de residuos, la educación ambiental y las huertas orgánicas; gestión de residuos, cuidado de espacios públicos y educación ambiental; en particular, establecimiento de normas en playas y parques y de protocolos para la gestión de residuos; impulsar el agregado de valor a residuos; utilización de las capacidades técnicas del arma de Ingenieros para la fabricación de ladrillos ecológicos; creación de un Plan Nacional de Agroecología; producción y distribución sustentable de alimentos; promoción de la producción frutícola integrada.

⁸ MVOTMA, COTAMA, <http://www.mvotma.gub.uy/portal/cotama.html>.

⁹ MVOTMA, *Guía para la solicitud de autorización ambiental previa modificada*, <http://www.mvotma.gub.uy/portal/ciudadania/biblioteca/item/10009398-guia-para-la-solicitud-de-autorizacion-ambiental-previa-modificada.html>

La dimensión de Educación y Turismo sostenible engloba las metas 12.8 y 12.b. Las propuestas relacionadas con estas metas incluyen incentivos para el turismo sostenible o dotar de información y conocimiento a las personas para el desarrollo sostenible; por ejemplo: creación de un sello de Energía Renovable; implementación de NAP que promuevan la participación de la sociedad en la gestión de residuos, la educación ambiental y las huertas orgánicas; promoción del Turismo Cultural; promoción del corredor turístico del río Uruguay.

En la dimensión de compras públicas sostenibles se enmarca la meta 12.7, asociadas a la cual se encuentran dos propuestas, una planteada por una asociación de empresas y otra por un ministerio, que comparten el objetivo de avanzar hacia una política de compras sostenibles: implementación de la gestión pública verde e inclusiva; impulso a la responsabilidad social empresaria (RSE) y generación de ventajas competitivas a través de la incorporación de la RSE y prácticas de desarrollo sostenible en las empresas.

Por último, varias de las propuestas presentadas se pueden asociar a las metas 12.1, 12.2, 12.6, 12.a y 12.c, relativas a la dimensión de actividad económica y uso sostenible de recursos naturales. Se destaca la preocupación/interés de las organizaciones presentes en el Diálogo Social por la disponibilidad y la gestión del recurso agua, el derecho social a la energía y el uso de energías renovables. Además, varias hacen foco en los problemas socioambientales que generan las prácticas productivas actuales, para lo que proponen: promoción de la producción frutícola integrada; creación de un Plan Nacional de Agroecología; creación de un Sello de Energía Renovable; mejora de la competitividad de las pymes a través de producción más limpia; adopción de una visión estratégica social y tecnológica para la gestión sostenible de los recursos hídricos en Uruguay; promoción de ecociudades de la innovación resilientes al cambio climático; utilización de las capacidades técnicas del arma de Ingenieros para el monitoreo de la calidad de los recursos hídricos del país y construcción del sistema de alerta temprana ante escenarios de contaminación; desarrollo de polos de competitividad y desarrollo territorial sostenible; adopción de tecnologías socioambientales y educación ambiental para el logro de la inclusión social y la promoción de un desarrollo humano sostenible; fortalecimiento de las capacidades de investigación científica y de fomento de las patentes y la transferencia tecnológica.

3. ESTADO DE SITUACIÓN: METAS E INDICADORES

Entender las trayectorias que los países recorren en el uso de materiales y los impactos ambientales relacionados con el crecimiento económico es fundamental para el desarrollo de una estrategia que permita asegurar el bienestar futuro basado en un rendimiento material mucho más eficiente. En este sentido, la calidad de la información es esencial para la planificación económica y la formulación de políticas, por lo que es imprescindible construir indicadores sólidos que permitan medir la relación entre el crecimiento de una economía y la eficiencia en la utilización de los recursos.

En este apartado se presenta la situación del país respecto al cálculo de los indicadores globales de las metas del ODS relativo a garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.

Meta 12.1 Aplicar el Marco Decenal de Programas sobre Modalidades de Consumo y Producción Sostenibles, con la participación de todos los países y bajo el liderazgo de los países desarrollados, teniendo en cuenta el grado de desarrollo y las capacidades de los países en desarrollo

Indicador 12.1.1 Número de países con planes de acción nacionales de consumo y producción sostenibles incorporados como prioridad o meta en las políticas nacionales.

En 2010 se aprobó en Uruguay el Plan de Acción Nacional en Producción y Consumo Sostenible para el período 2010-2015,¹⁰ que buscaba constituirse en una herramienta de apoyo a la coordinación y la planificación

¹⁰ PNUMA-DINAMA-MVOTMA, *Plan de Acción Nacional en Producción y Consumo Ambientalmente Sostenible 2010-2015*, <http://www.fadu.edu.uy/patio/wp-content/uploads/downloads/2010/03/Plan-PCS-Uy-febrero-2010.pdf>.

de acciones para incorporar efectivamente la dimensión ambiental en el proceso de desarrollo nacional, como base para la formulación de la Política Nacional en Producción y Consumo Sostenibles.

En la actualidad no se cuenta con un plan vigente. Sin embargo, la aprobación del Plan Ambiental Nacional para el Desarrollo Sostenible se proyecta para 2018.

Meta 12.2 De aquí a 2030, lograr la gestión sostenible y el uso eficiente de los recursos naturales

Uruguay está llevando adelante diferentes procesos de planificación a largo plazo, enfocados en el desarrollo sostenible y por tanto alineados con la economía verde e inclusiva. La Dirección de Planificación de la OPP está elaborando la Estrategia Nacional de Desarrollo Uruguay 2050, en procura de establecer las bases para que el país transite hacia el desarrollo sostenible. Esta estrategia prioriza dos ejes temáticos como claves del desarrollo: el cambio demográfico y la transformación de la matriz productiva, y tres ejes temáticos transversales: los sistemas de género, el desarrollo cultural y el desarrollo de los territorios. En el eje temático *transformación de la matriz productiva*, el proceso prospectivo para delinear los escenarios de futuro tiene foco en diez complejos productivos estratégicos durante el bienio 2017 y 2018. Entre ellos se cuenta el complejo forestal-madera, en un proceso de planificación Bioeconomía Forestal al 2050, mediante la elaboración de distintos escenarios de desarrollo de la cadena forestal-madera-celulosa que toman en cuenta aspectos económicos, ambientales y sociales.

Si bien en Uruguay no se encuentran implementadas las cuentas de flujos de materiales (EW-MFA por sus siglas en inglés), existen en el país ciertas capacidades desarrolladas y cierto avance en el proceso de implementación del Sistema de Contabilidad Ambiental Económica (SCAE), del cual las primeras forman parte.

Durante 2017 se desarrollaron dos cuentas de agua para una cuenca de relevancia para el país —cuenca del río Santa Lucía—, con datos de 2015: 1) **cuenta de oferta y utilización de agua** y 2) **cuenta de calidad de agua**, con un marco específico desarrollado para el país siguiendo los conceptos, definiciones y clasificaciones del Marco Central del SCAE. Este ejercicio piloto para 2015 también incluyó una **cuenta agropecuaria** que recoge criterios y recomendaciones del manual SCAE Agri (SEEA AFF) por sus siglas en inglés, los cuales integran flujos monetarios del sector agropecuario con flujos físicos de distintas variables del ambiente en la economía y de la economía en el ambiente.

Las tres cuentas fueron desarrolladas por un equipo de técnicos del MGAP, la DINAMA, la Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA) y la SNAACC, con el apoyo del Proyecto de Crecimiento Verde del Banco Mundial, quienes actualmente se encuentran redactando el informe final de la experiencia piloto, con los resultados y los aprendizajes que se desprenden del proceso y se traducen en recomendaciones para el diseño institucional del Sistema. Adicionalmente, otras instituciones han colaborado con el proceso suministrando tanto información como orientaciones metodológicas; entre ellas se destacan el Banco Central del Uruguay (BCU) y el Instituto Nacional de Estadística (INE).

Esta experiencia fue recogida por uno de los objetivos del Plan Nacional Ambiental, actualmente en discusión en el Sistema Nacional Ambiental, con una propuesta de meta a 2020 de implementación del sistema para la construcción periódica de las cuentas de agua y agropecuaria y el desarrollo de un piloto de cuenta de gastos de protección ambiental, y una meta a 2030 según la cual el SCAE se debería encontrar implementado para entonces.

Específicamente en la cuenta de flujos de materiales, como antecedente tanto para el indicador de huella material como para el indicador de consumo material, Uruguay cuenta con las estimaciones realizadas por ONU Medio Ambiente para el período 1970-2017.

Más allá de este antecedente, el país no cuenta con un relevamiento sistemático de estos indicadores. Es importante potenciar las capacidades técnicas de Uruguay para relevar y analizar la gestión de los recursos y generar a su vez una metodología que pueda ser transferida y replicada.

Indicador 12.2.1 Huella material en términos absolutos, huella material per cápita y huella material por PIB

No se cuenta con información oficial al respecto; este indicador no se mide en Uruguay.

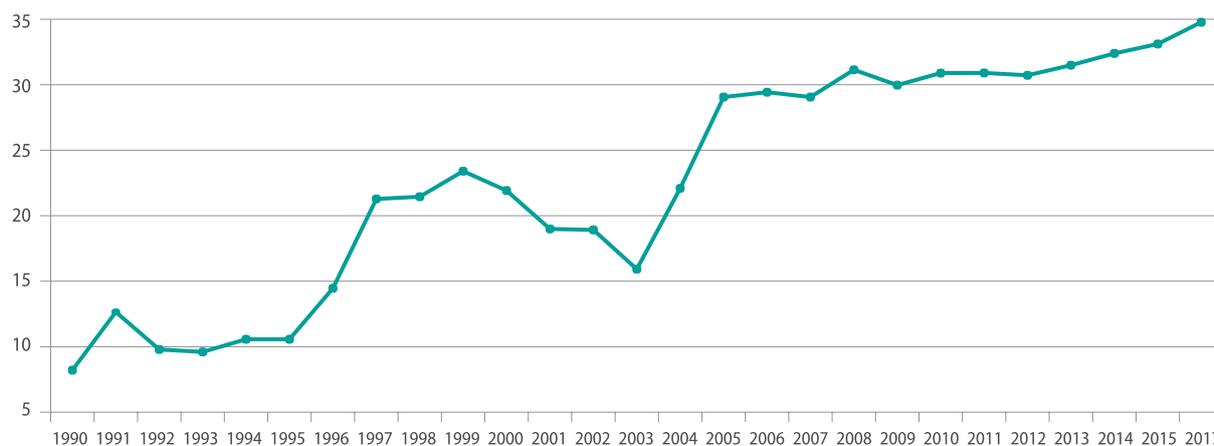
Indicador 12.2.1 suplementario - Huella material per cápita

Se cuenta con datos generados por ONU Medio Ambiente.

El indicador de huella material busca brindar una imagen más completa que la de consumo de material, convirtiendo los productos comercializados en sus equivalentes de materia prima (RME, por sus siglas en inglés), es decir, las cantidades de materia prima requeridas para elaborar los respectivos productos comercializados. Especialmente para los productos terminados y semiterminados, las importaciones y exportaciones en RME son mucho más altas que su peso físico correspondiente. De esta manera el indicador de huella material se construye como materia prima extraída del territorio nacional, más importaciones físicas expresadas en RME, menos exportaciones físicas expresadas en RME.

Los datos para el período 1990-2017 se muestran a continuación.

Gráfico 1. Huella material per cápita (toneladas per cápita). Años 1990-2017



Fuente: ONU Medio Ambiente.

Indicador 12.2.2 Consumo material doméstico en términos absolutos, consumo material doméstico per cápita y consumo material doméstico por PIB

No se cuenta con información oficial al respecto; este indicador no se mide en Uruguay.

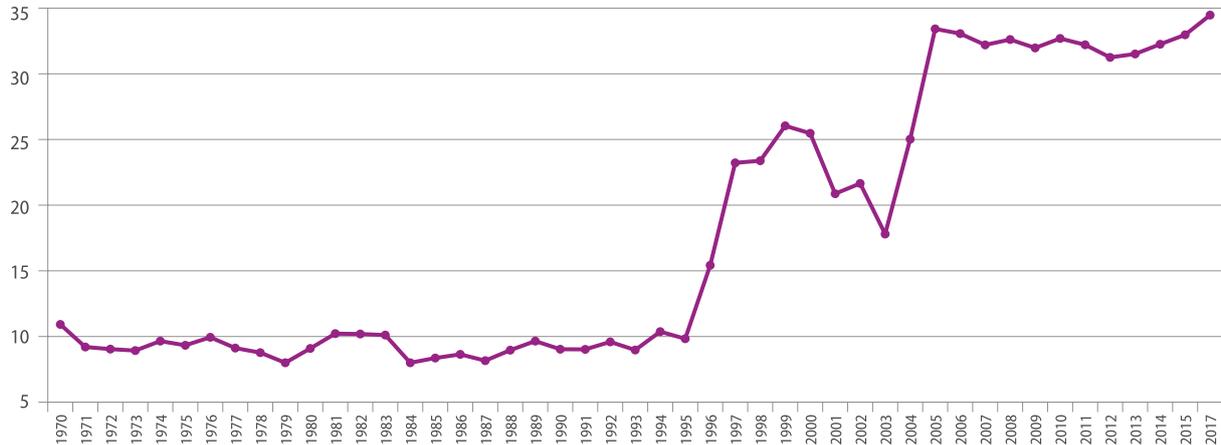
Indicador 12.2.2 suplementario - Consumo material doméstico per cápita

Se cuenta con datos generados por ONU Medio Ambiente.

El consumo de material doméstico (DMC) mide la cantidad total de materiales utilizados por una economía y se define como la cantidad de materia prima extraída del territorio nacional, más todas las importaciones físicas, menos todas las exportaciones físicas.

Los datos para los años 1970-2017 se muestran a continuación.

Gráfico 2. Consumo material doméstico per cápita (toneladas per cápita). Años 1970-2017



Fuente: ONU Medio Ambiente.

Meta 12.3 De aquí a 2030, reducir a la mitad el desperdicio de alimentos per cápita mundial en la venta al por menor y a nivel de los consumidores y reducir las pérdidas de alimentos en las cadenas de producción y suministro, incluidas las pérdidas posteriores a la cosecha

De acuerdo con lo establecido por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), las pérdidas en el desperdicio de alimentos se conceptualizan como “la disminución de la masa de alimentos destinados originalmente al consumo humano, independientemente de la causa y en todas las fases de la cadena alimentaria, desde la cosecha hasta el consumo”.

Las pérdidas y el desperdicio de alimentos repercuten tanto en la seguridad alimentaria y la nutrición como en la sostenibilidad de los sistemas alimentarios, dado que afectan la sostenibilidad de los sistemas alimentarios en las dimensiones sociales, económicas y ambientales. Para abordar este eje estratégico, en 2016 Uruguay creó, con el apoyo de la FAO, un comité nacional para procurar la disminución de la pérdida y el desperdicio de alimentos. El Comité Nacional está integrado por la FAO, el Instituto Nacional de Alimentación (INDA-MIDES), la Intendencia de Montevideo (IM), el MSP, el MGAP y la DINAMA-MVOTMA.

Indicador 12.3.1 Índice de la pérdida mundial de alimentos

No se cuenta con el dato actual para Uruguay que ayude a generar el índice mundial de pérdida de alimentos.

Indicador 12.3.1 suplementario – Estimación de la pérdida y el desperdicio de alimentos

Se cuenta con una estimación de la pérdida y el desperdicio de alimentos en volumen y valor monetario para el período 2011-2016.

Para evaluar la magnitud de las pérdidas y las actividades generadoras de pérdidas y desperdicios de alimentos en el Uruguay, en 2017 se desarrolló, en el marco de un proyecto con FAO, el “Estudio sobre estimación de pérdidas y desperdicio de alimentos en Uruguay”,¹¹ el cual permitió tener las primeras estimaciones nacionales al respecto.

11 Estudio desarrollado por la Fundación Ricaldoni, Facultad de Ingeniería (UDELAR) y el Instituto de Estadística de Facultad de Ciencias Económicas y Ad-

El estudio estimó las pérdidas en siete grupos de alimentos que representan aproximadamente el 90% del valor bruto de producción agropecuaria del país: cereales, oleaginosos, frutas y hortalizas, caña de azúcar, carnes, lácteos y pescados. El análisis se realizó aplicando la metodología de flujo de masas, estudiando la cadena de valor para cada grupo de alimentos y para cada eslabón de la cadena: producción, poscosecha, procesamiento, distribución y consumo. El balance alimentario se determinó considerando como insumos los datos estadísticos nacionales y entrevistas a informantes calificados. Para la estimación del desperdicio en los hogares se realizó un estudio piloto, en una muestra seleccionada con criterios estadísticos.

Los resultados indican, para el periodo 2011-2016:

- Las **pérdidas y el desperdicio de alimentos en Uruguay constituyen el 11% de la oferta de alimentos disponible para consumo humano**. Esto representa alrededor de 1 millón de toneladas al año, con un valor estimado de 600 millones de dólares, con base en materia prima.
- Dentro del total de pérdidas y desperdicio, el **66% se produce en las etapas de producción y poscosecha y el 11% se registra en los hogares**.
- La distribución de las pérdidas y el desperdicio **en volumen** por cadena es: **cereales 25%, lácteos 20%**, caña de azúcar 19%, oleaginosos 15%, frutas y hortalizas 12% y carne 8%.
- En términos de **valor monetario**, la distribución de pérdidas es: **carnes 43%**, frutas y hortalizas 23%, lácteos 10%, cereales 8%, pescado 4% y caña de azúcar 2%.
- A nivel de hogares se hizo una aproximación preliminar sobre la base de encuestas realizadas en 50 hogares de Montevideo. Con esta metodología y para los grupos de alimentos considerados, se llegó a que el desperdicio de alimentos anual estimado es de 5,1 kg per cápita, que en términos de materia prima equivalente es de 9,18 kg/persona/año. Otra de las conclusiones es que para un nivel de confianza de 95% y un porcentaje de error sobre el verdadero total de 6%, el tamaño de la muestra debe ser de 1.570 hogares para todo el país. El estudio permitió además realizar una aproximación cualitativa del impacto de los hábitos de planificación y alimentación en el desperdicio de los hogares en Uruguay.

Meta 12.4 De aquí a 2020, lograr la gestión ecológicamente racional de los productos químicos y de todos los desechos a lo largo de su ciclo de vida, de conformidad con los marcos internacionales convenidos, y reducir significativamente su liberación a la atmósfera, el agua y el suelo a fin de minimizar sus efectos adversos en la salud humana y el medio ambiente

Indicador 12.4.1 Número de partes involucradas en los acuerdos ambientales multilaterales internacionales relacionados con los desechos peligrosos y otros productos químicos, que cumplen sus compromisos y obligaciones de transmitir información como lo exige cada acuerdo pertinente.

Según lo expuesto en el cuadro 2 de la sección anterior, la normativa internacional en materia de sustancias químicas y residuos ratificada en el país es la siguiente:

Cuadro 3. Acuerdos multilaterales ambientales en sustancias químicas y residuos ratificados por Uruguay

	Acuerdos	Ley que lo ratificó
Convenio para la Protección de la Capa de Ozono	Convenio para la Protección de la Capa de Ozono, Viena	Ley 15.986, de 1988
	Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono	Ley 16.157, de 1991
	Enmienda al Protocolo de Montreal	Ley 17.660, de 2003
	Enmiendas del Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono	Ley 16.427, de 1993
Convenio de Estocolmo	Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes, y sus anexos	Ley 17.732, de 2003
Convenio de Rotterdam	Convenio de Rotterdam para la Aplicación del Procedimiento de Consentimiento Fundamentado previo a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos, Objeto de Comercio Internacional	Ley 17.593, de 2002
Convenio de Basilea sobre Movimiento Transfronterizo de Desechos Peligrosos y Otros Desechos	Convenio de Basilea	Ley 16.221, de 1991
	Enmienda al Convenio de Basilea	Ley 16.867, de 1997
Enfoque Estratégico para la Gestión de Productos Químicos a Nivel Internacional	Enfoque Estratégico para la Gestión de Productos Químicos a Nivel Internacional (SAICM) - Declaración de Dubái y Resolución I/1 de la 1.ª Conferencia Internacional sobre la Gestión de Productos Químicos	2006
Convenio de Minamata	Convenio de Minamata sobre Mercurio	Ley 19.267, de 2014

Fuente DINAMA

Indicador 12.4.2 Desechos peligrosos generados per cápita y proporción de desechos peligrosos tratados, desglosados por tipo de tratamiento

No se cuenta con el dato actual en Uruguay.

Indicador 12.4.2 suplementario - Desechos peligrosos generados per cápita (resultados preliminares)

A pesar de no generarse el indicador actualmente, se tiene la información necesaria para construirlo a partir del marco normativo específico en la materia.

Profundizando en lo presentado en la sección 2.1, de Marco normativo, se destaca lo siguiente:

- La Ley General de Protección del Ambiente declara de interés general “La reducción y el adecuado manejo de las sustancias tóxicas o peligrosas y de los desechos cualquiera sea su tipo”.¹²
- Por su parte, el Decreto 152/2013¹³ regula la gestión de los residuos derivados del uso de productos químicos o biológicos en la actividad agropecuaria, hortifrutícola y forestal.
- Uruguay aprobó en 2013 el decreto 182/2013,¹⁴ para regular la gestión de residuos sólidos industriales y de

12 Ley 17.283, artículo 1.º, literal C, <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17283-2000>.

13 Disponible en <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/152-2013>.

14 Disponible en <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/182-2013>.

otros generados en actividades asimiladas. La norma clasifica estos residuos en dos categorías: I) los que presentan una o más de una serie de propiedades, tales como ser inflamables, corrosivos, contener sustancias tóxicas, presentar riesgo biológico, tener como resultado del test de lixiviación (para distintas sustancias) concentraciones mayores a un tope establecido por el propio artículo del decreto, y II) el resto de los residuos sólidos alcanzados por el decreto.¹⁵

En el marco de este último decreto, las empresas deben declarar los residuos generados por año, categoría, código de residuo (según catálogo de residuos) y destino final, tanto en toneladas como en metros cúbicos. Por tanto, respecto a este tipo de residuos —generados por actividades alcanzadas por el decreto— se cuenta con información para construir el indicador.

Cuadro 4. Desechos peligrosos generados per cápita (resultados preliminares, considerando únicamente residuos declarados en el decreto 182/013)

Año	Valor
2015	17 kg/habitante/año

Fuente DINAMA

Proporción de desechos peligrosos tratados, desglosados por tipo de tratamiento. Está en construcción el procesamiento y la validación de la información reportada por las empresas para desglosar lo generado por destino.

Meta 12.5 De aquí a 2030, reducir considerablemente la generación de desechos mediante actividades de prevención, reducción, reciclado y reutilización

Más allá de los esfuerzos realizados, la gestión de residuos a nivel nacional continúa siendo deficiente. Como alternativa de gestión prima la disposición final, y en la mayoría de los casos es extremadamente pobre la calidad con que se realiza, lo que genera impactos ambientales negativos de distinta dimensión. Los procesos de reciclado y valorización de residuos son incipientes y se llevan a cabo en gran medida a través de canales informales. Es elevada la cantidad de clasificadores que hacen la tarea en condiciones de alta vulnerabilidad y exclusión. En esta materia se destacan las siguientes acciones ya mencionadas: el proyecto de Ley de Residuos Sólidos y la Ley de Uso Sustentable de Bolsas Plásticas (véase el apartado de Normativa en proceso de aprobación), así como el Proyecto Biovalor (véase la sección Políticas y programas).

Indicador 12.5.1 Tasa nacional de reciclado, toneladas de material reciclado

Este indicador no se mide actualmente en Uruguay.

Se cuenta únicamente con datos e estimaciones de 2015, que se presentan a continuación.

Indicador 12.5.1 suplementario - Porcentaje de residuos domiciliarios gestionados por el canal formal

Cuadro 5. Porcentaje de residuos domiciliarios gestionados por el canal formal

Año	Valor
2015	2%

Fuente DINAMA

¹⁵ Véase el artículo 7.º del Decreto 182/2013.

En lo que hace a residuos domiciliarios, Uruguay cuenta actualmente con un esquema de responsabilidad extendida del productor (REP) para productos envasados. Las plantas del Plan de Gestión de Envases (PGE) correspondiente a esta REP totalizan en la actualidad 13 instalaciones que procesan en su conjunto alrededor de 13 toneladas diarias¹⁶ (indicadores de la Cámara de Industrias del Uruguay [CIU]). Por fuera de esto quedan los residuos que se reciclan por el canal informal. No obstante, una estimación de 2005 incluida en el Plan Director de Residuos Sólidos de Montevideo y Área Metropolitana, estimaba un total de 349 toneladas diarias gestionadas por este canal. A modo de referencia, se calcula que en 2015 ingresaron a los sitios de disposición final del país entre 720 y 787 toneladas diarias de residuos con potencialidad de reciclaje (véase el cuadro 6).

Comparado en peso, el PGE recolectó en 2015 el 2% de los residuos reciclables dispuestos en sitios de disposición final (SDF), y 9% si se lo compara únicamente con lo dispuesto en SDF de departamentos que cuentan con plantas del PGE operativas. Cabe señalar que en la mayoría de los casos los indicadores son estimados y no datos certeros.

Indicador 12.5.1 suplementario - Indicadores sobre reciclaje de envases

Cuadro 6. Indicadores básicos sobre residuos de envases

Concepto	Nombre indicador	Toneladas/día
RSD	Total de RSD ingresados a SDF, 2015	2.665
Reciclables	Estimación para 2015 de reciclables ingresados a SDF _{min.}	720
Reciclables	Estimación para 2015 de Reciclables ingresados a SDF _{máx.}	787
Envases	Total de envases declarados en DINAMA PGE central, 2015	231
Botellas	Total de botellas de vidrio y PET declaradas en DINAMA PGE central (estimación de mínima), año 2015	74
Recolectado PGE	Material ingresado en todas las plantas del PGE (extrapolación para 2015)	13
Ventas PGE Montevideo	Total de ventas del PGE Montevideo, 2014	1

Referencias: SDF: sitios de disposición final; RSD: residuos sólidos domésticos; PGE: Plan de Gestión de Envases; PDRS: Plan Director de Residuos Sólidos de Montevideo y Área Metropolitana, 2005.

Fuente: DINAMA. Estimaciones basadas en diversas fuentes (recolectadas según informes del sitio web del PGE (www.pge.com.uy), ventas en Montevideo según la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND); caracterización de residuos de IM en SDF, declaraciones de vertido de envases de DINAMA).

Restaría incorporar en este indicador los residuos con destino al reciclaje, provenientes de generadores no domésticos (pequeños, medianos y grandes generadores).

Dada la alta informalidad del sector de reciclaje, no se cuenta aún con datos oficiales que permitan reportar el valor global del indicador con bajo nivel de incertidumbre. En el marco de los avances que se espera lograr con la Ley de Residuos, es previsible que en los próximos tres años se pueda construir el indicador con datos confiables.

16 Existen también otras iniciativas formales de reciclaje, pero se nutren principalmente de residuos sólidos de pequeños, medianos y grandes generadores y no de residuos domiciliarios.

Meta 12.6 Alentar a las empresas, en especial las grandes empresas y las empresas transnacionales, a que adopten prácticas sostenibles e incorporen información sobre la sostenibilidad en su ciclo de presentación de informes

Indicador 12.6.1 Número de empresas que publican informes de sostenibilidad

En marzo de 2017, Deloitte publicó su estudio, *Reportes de sostenibilidad: ¿Qué están comunicando las empresas en Uruguay?*,¹⁷ edición 2017. Según dicho estudio, existen 34 empresas en Uruguay que poseen actualmente algún tipo de reporte de sostenibilidad disponible, de alcance exclusivamente local, que refiere al año 2015 y/o 2016.

Estos hallazgos son el resultado del relevamiento de una base de más de 600 empresas, conformada por la base de la Central de Riesgos del BCU, el sitio del Pacto Global Uruguay —donde las empresas adheridas presentan sus COP (comunicación de progreso, por sus siglas en inglés)— y bases de empresas del mercado utilizadas por Deloitte. De dicha base se relevaron los sitios web oficiales de las empresas y los reportes en formato físico recibidos por Deloitte. El relevamiento se realizó entre abril y junio de 2017. A partir del relevamiento anterior, se llevó a cabo un proceso de depuración, en el que se descartaron los reportes que no alcanzaron un nivel básico de desarrollo. De dicho proceso se obtuvieron los **34 reportes de sostenibilidad de alcance local** (no se analizaron reportes regionales ni globales).

Los sectores a los que pertenecen la mayor cantidad de empresas que presentaron estos reportes son el financiero (29% de las empresas), el de otros servicios (24%) y el industrial (15%). Otros sectores representados fueron energía, gas y agua (12%), transporte (9%), comercio (9%) y telecomunicaciones (1% del total de empresas). El 79% de las empresas corresponde al sector privado y las restantes al sector público. El 65% de las empresas son nacionales, el 26% internacionales y el restante 9% son empresas regionales.

El **85% de las empresas** cuyos reportes fueron analizados **están vinculadas a alguna de las principales organizaciones promotoras de la RSE en Uruguay**: 71% a DERES, 41% a la Red de Pacto Global, 35% a la Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresa (ACDE).

La distribución de tamaño de las empresas presenta un sesgo hacia empresas de mayor porte que la composición por tamaño del empresariado uruguayo: el 26% de las empresas cuyos reportes fueron analizados cuenta con menos de 100 empleados en su plantilla, mientras que el 35% cuenta con entre 100 y 499 empleados, el 9% con entre 500 y 999 y el restante 29% con más de 1.000 empleados.

El 97% de los reportes analizados se emite con una frecuencia anual, mientras que el restante 3% lo hace de forma bienal.

El **35% de los reportes analizados fueron confeccionados utilizando parcial o totalmente los Estándares GRI** (Global Reporting Initiative). Asimismo, del total de empresas que utilizan GRI, el 50% ha seleccionado la opción de conformidad esencial, el 8% la exhaustiva y el restante 42% no especifica la opción de conformidad.

Véase más en el capítulo ODS y el sector empresarial.

¹⁷ Deloitte, *Reportes de sostenibilidad: ¿Qué están comunicando las empresas en Uruguay?*, http://deres.org.uy/wp-content/uploads/estudio-deloitte-2018_reportes-de-sostenibilidad_gri-ods.pdf.

Meta 12.7 Promover prácticas de adquisición pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales

Indicador 12.7.1 Número de países que aplican políticas de adquisiciones públicas y planes de acción sostenibles

Profundizando en lo expuesto en el apartado sobre normativa en proceso de aprobación, en 2010 se inició en el país un proyecto de fortalecimiento de capacidades en **Compras Públicas Sostenibles (CPS)**, en el marco del proyecto puesto en marcha en 2009 por ONU Medio Ambiente denominado “Fortalecimiento de capacidades para las CPS en los países en vías de desarrollo”, del cual Uruguay fue uno de los siete países piloto. La iniciativa resultó en un diagnóstico país y un plan de acción en CPS. Este plan incluye acciones de modificación de la normativa para que esta explicita el compromiso con las compras sostenibles, la sensibilización y la capacitación, la articulación entre organismos, proyectos, grupos de interés y sector privado, así como la realización de acuerdos voluntarios de implementación para obtener un compromiso político de alto nivel.

En 2013 se lanzó el **Proyecto Global sobre Compras Públicas Sostenibles y Ecoetiquetado (SPPEL)**, cuyo objetivo es promover la demanda y la oferta de productos sostenibles a través de asistencia técnica, para los sectores público y privado, sobre el desarrollo de políticas de CPS y el uso de etiquetado. Uruguay participó activamente en el desarrollo de este proyecto con la representación de DINAMA como punto focal.

En marzo 2014 la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (ACCE) se incorporó al proyecto cuando este se focalizó en el mercado público. Se consolidó así un proyecto para la construcción de un sistema de compras públicas que tiene como objetivo “Transformar gradualmente el Sistema de Contratación Pública de Uruguay en un facilitador del desarrollo sostenible, a través de la incorporación paulatina de criterios de sustentabilidad, promoviendo un consumo más eficiente y sustentable del sector público y fomentando la producción de productos sustentables”.

En 2014, ACCE y DINAMA concursaron por la obtención de los fondos del programa 10 YFP, y el proyecto resultó uno de los tres seleccionados entre 51 propuestas presentadas. Sus objetivos específicos son: diseñar e implementar una **Política Nacional de Compras Públicas Sostenibles** y fortalecer el marco legal existente para incorporar criterios de sustentabilidad en la contratación pública; incorporar el enfoque del ciclo de vida del producto en las contrataciones del Estado; implementar gradualmente criterios de CPS (priorización de productos); fortalecer las capacidades de los compradores públicos y proveedores nacionales para una óptima incorporación de los criterios de sustentabilidad; diseñar e implementar un sistema de monitoreo para controlar el cumplimiento de los estándares de sustentabilidad en la contratación.

Como resultado, las CPS han sido incorporadas en el **Plan Estratégico 2015-2020 de ACCE**¹⁸ y el proyecto se encuentra definiendo líneas de acción para pasar de “un paradigma donde se prioriza el menor precio del contrato a otro donde se establecen estrechas vinculaciones entre aspectos económicos, sociales y ambientales, en un renovado marco institucional, capaz de aprovechar las oportunidades que supone avanzar simultáneamente en estos tres ámbitos, sin que el avance de uno signifique ir en desmedro de otro” (eje 3 del Plan Estratégico).

Meta 12.8 De aquí a 2030, asegurar que las personas de todo el mundo tengan la información y los conocimientos pertinentes para el desarrollo sostenible y los estilos de vida en armonía con la naturaleza

En 2005 se creó la **Red Nacional de Educación Ambiental para el Desarrollo Humano Sustentable**, convocada por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), el MVOTMA, la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y la UDELAR, con el cometido de crear un espacio de encuentro, programación y actuación coordinada de las instituciones que desarrollan actividades de educación ambiental en el país. Además de los organismos

¹⁸ Agencia de Compras y Contrataciones del Estado, *Plan estratégico 2015-2020*, https://www.comprasestatales.gub.uy/wps/wcm/connect/pvcompras/fb-61f8c3-cdcf-412b-adcf-ac776483d8f2/Plan+Estrate%CC%81gico_vfinal.pdf?MOD=AJPERES.

convocantes, actualmente integran la Red delegados de un número importante de instituciones, organizaciones y programas dedicados a desarrollar acciones y actividades de educación ambiental en los más diversos ámbitos de actuación: educativo, municipal, laboral, empresarial y de la sociedad civil en su conjunto.¹⁹

En 2016 se aprueba e implementa gradualmente el **Plan Nacional de Educación Ambiental**²⁰ acordado entre las organizaciones del ámbito gubernamental vinculadas al medio ambiente, las del ámbito educativo y las organizaciones de la sociedad civil.

Indicador 12.8.1 Grado en que i) la educación cívica mundial y ii) la educación para el desarrollo sostenible (incluida la educación sobre cambio climático) se incorporan en: a) las políticas nacionales de educación; b) los planes de estudio, c) la formación del profesorado; y d) la evaluación de los estudiantes.

No se genera este indicador en Uruguay.

Meta 12.a Ayudar a los países en desarrollo a fortalecer su capacidad científica y tecnológica para avanzar hacia modalidades de consumo y producción más sostenibles

Indicador 12.a.1 Cantidad de apoyo en materia de investigación y desarrollo prestado a los países en desarrollo para el consumo y la producción sostenibles y las tecnologías ecológicamente racionales

No existe en Uruguay una línea específica de apoyo a la investigación y el desarrollo de consumo y producción sostenibles. Este indicador no se mide.

Meta 12.b Elaborar y aplicar instrumentos para vigilar los efectos en el desarrollo sostenible, a fin de lograr un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales

Indicador 12.b.1 Número de estrategias o políticas de turismo sostenible y de planes de acción implantados que incluyen instrumentos de seguimiento y evaluación acordados

Cuadro 7. Cantidad de estrategias o políticas de turismo sostenible y planes de acción que incluyen instrumentos de seguimiento y evaluación

Año	Valor
2018	9

Nota: Incluye políticas de alcance ministerial; no incluye otras políticas de turismo sostenible de carácter territorial implementadas por las intendencias que requerirían un relevamiento adicional.

Fuente: Entrevista al director nacional de Turismo del MINTUR.

19 Red Nacional de Educación Ambiental para el Desarrollo Humano Sustentable - Uruguay, Organismos y organizaciones que integran la RENEa, <http://www.reduambiental.edu.uy/wp-content/uploads/2009/07/Organismos-y-Organizaciones-que-integran-la-ReNEa-2017.pdf>.

20 Plan Nacional de Educación Ambiental (PlanEA), <http://www.ceip.edu.uy/inicio-planea>

A continuación se desarrollan las líneas de acción identificadas en el cuadro anterior, llevadas a cabo por el MINTUR con el objetivo de promover un turismo sostenible:

1. **Plan Nacional de Turismo sustentable**, con cinco estrategias claves para lograr un compromiso con el turismo sostenible:
 - Modelo turístico sostenible, económica, ambiental y socioculturalmente.
 - Innovación y calidad, impulso de la competitividad.
 - Incremento de las capacidades, calidad del empleo y compromiso de los actores del sistema turístico.
 - Marketing y promoción para ampliar y fidelizar a la demanda.
 - Turismo como herramienta para la integración social, territorial y política, consciente de la diversidad.
2. **Sello Verde Turístico (svt)** es un programa de reconocimiento de las buenas prácticas en la gestión de los establecimientos de alojamiento, centrado en los siguientes ejes:
 - Eje 1: Gestión sostenible del establecimiento y de las actividades.
 - Eje 2: Gestión ambiental y cambio climático.
 - Eje 3: Creación de valor local.
3. **Programa Modelo Compromiso de Calidad con el Turismo**
4. **Ley 16.906 de Inversiones** (Comisión de Aplicación de la Ley de Inversiones [COMAP])
5. **Programa de Desarrollo de Corredores Turísticos en Uruguay**, centrado en promover mejoras en la infraestructura, generación de puestos laborales, capacitación y fondos concursables para emprendedores turísticos en el litoral oeste, a fin de favorecer la descentralización y promover el “equilibrio territorial”.
6. **Contribución Prevista Nacionalmente Determinada** (INDC por sus siglas en inglés), la cual establece la meta de la actividad turística para bajar las emisiones de CO₂ al 2025: 4% de los establecimientos de alojamiento reconocidos con el svt con recursos propios o 10% con recursos adicionales.
7. **Convenio MINTUR-MVOTMA para la planificación del uso público de áreas protegidas**, centrado en tres estrategias:
 - Elaboración de planes de uso público.
 - Incorporación de principios y criterios en programas del Plan de Manejo y planes operativos anuales (se aplican a áreas sin planes de uso público).
 - Elaboración de planes de desarrollo turístico.
8. **Grupo de Coordinación del Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático**, cuyos principios rectores son:
 - Desarrollo sostenible.
 - Descentralización y subsidiariedad.
 - Precaución y prevención.
 - Equidad y solidaridad.
 - Participación y concertación.
 - Coordinación y cooperación.
 - Responsabilidades comunes pero diferenciadas.
9. **Estrategia Nacional y Municipal para la Gestión de Residuos** (Decreto 182/013), elaborada en el marco de la COTAMA.

Meta 12.c Racionalizar los subsidios ineficientes a los combustibles fósiles que fomentan el consumo antieconómico eliminando las distorsiones del mercado, de acuerdo con las circunstancias nacionales, incluso mediante la reestructuración de los sistemas tributarios y la eliminación gradual de los subsidios perjudiciales, cuando existan, para reflejar su impacto ambiental, teniendo plenamente en cuenta las necesidades y condiciones específicas de los países en desarrollo y minimizando los posibles efectos adversos en su desarrollo, de manera que se proteja a los pobres y a las comunidades afectadas

En Uruguay, los combustibles fósiles no reciben de manera directa ningún tipo de subsidio que provenga de fuentes externas a la propia facturación de estos energéticos. Esto no quiere decir que determinados energéticos no cuenten con la posibilidad de presentar una tarifa por debajo de la que presentarían en caso de reflejar todos los costos asociados a su producción. Más precisamente, el gas licuado de petróleo (GLP) envasado recibe subsidio desde otro combustible, el gasoil.

La determinación del subsidio del GLP no está explícita en una norma; sin embargo, desde enero de 2018 se viene transitando un proceso de focalización de este subsidio hacia hogares vulnerables, a los cuales se les debe garantizar el acceso al energético, que es el más utilizado para cocción.

Por otro lado, se tiene incorporado el Fideicomiso del Transporte de Pasajeros, también en la tarifa del gasoil. Es un importe fijo que se recauda por litro vendido de gasoil, que a su vez tiene su paramétrica de ajuste en relación con los movimientos de la tarifa del combustible. El objetivo de este fideicomiso es financiar el costo del gasoil para las empresas de transporte de pasajeros y que esto tenga su correlato en un precio menor de los boletos de transporte colectivo. Son los restantes consumidores de este combustible los que financian el fideicomiso. Desde hace un tiempo se está trabajando sobre distintas posibilidades de reformulación del modo de recaudación de estos fondos del fideicomiso del transporte, en el marco de una revisión agregada de todo el sistema asociado, a los efectos de mejorar su eficiencia en términos de recorridos, frecuencias, incorporación de nuevas tecnologías, etcétera.

En definitiva, las empresas de transporte de pasajeros tienen subsidiado el costo del gasoil, con la contrapartida de mantener el precio del boleto ajustado a ese costo más bajo de combustible. Los fondos que financian ese subsidio provienen de la propia tarifa de gasoil. En el caso del subsidio de GLP envasado sucede algo similar: por la importancia de dicho energético para la población, se mantiene su tarifa más barata (en el futuro únicamente para sectores vulnerables), financiada también por la recaudación en la venta de gasoil.

De todas formas, el país se está embarcando en una revisión de sus instrumentos económicos, analizando sus implicaciones desde el punto de vista ambiental. Esto se puede apreciar en diversas líneas de trabajo; por ejemplo, la reciente publicación de un análisis de los instrumentos económicos para el agro, agua, residuos, energía y transporte,²¹ realizado por técnicos de instituciones públicas ambientales y económicas, y apoyado por expertos de la OCDE en tributación ambiental, cuyas orientaciones están en consonancia con el espíritu de esta meta de los ODS. Este y otros estudios recientes han sentado los antecedentes para que en el Plan Ambiental Nacional de Desarrollo Sostenible, actualmente en construcción, se haya incluido una meta específica sobre instrumentos económicos relacionados con el ambiente.

Indicador 12.c.1 Cuantía de los subsidios a los combustibles fósiles por unidad de PBI (producción y consumo) y como proporción del total de gastos nacionales en combustibles fósiles.

Este indicador no se mide en Uruguay.

21 Gioia de Melo (coord.), *Instrumentos económicos orientados a proteger el ambiente: aportes para el diálogo*, Montevideo: Centro de Estudios Fiscales y Agencia Española de Cooperación Internacional, s/f, <https://cef.org.uy/wp-content/uploads/2018/02/Instrumentos-econ%C3%B3micos-orientados-a-proteger-el-ambiente-aportes-para-el-di%C3%A1logo.pdf>.

4. PRINCIPALES AVANCES Y DESAFÍOS

Las actividades humanas están afectando los ecosistemas en magnitudes antes no vistas, y Uruguay no es ajeno a esta situación. El deterioro ambiental afecta a toda la población y en forma más pronunciada a los más vulnerables.

Esta situación cuestiona profundamente los patrones, modelos y actividades de extracción, producción, consumo y distribución de bienes y servicios en nuestra sociedad. Para lograr un desarrollo verdaderamente sostenible y justo hacen falta cambios en las actividades sociales y económicas, que involucran desde aspectos tecnológicos y de conocimiento hasta cambios estructurales más profundos.

Si bien Uruguay ha dado pasos significativos en la incorporación de la dimensión ambiental en los procesos de desarrollo, y en particular en los vinculados a la producción, aún queda mucho por hacer para profundizar las acciones que permitan garantizar modalidades de producción y consumo sostenibles.

La normativa desarrollada y las políticas puestas en práctica en el país han tenido como objetivo el crecimiento con equidad en un marco respetuoso con el ambiente, y en la última década se han profundizado los aspectos asociados a la producción y el consumo sostenibles en dos ejes transversales: la Política Energética y la Política de Agua.

Se ha avanzado también a nivel nacional en la protección de los recursos hídricos a través de los planes de acción de cuenca para preservar nuestras fuentes de agua, se han generado nuevas sensibilidades y marcos para la conservación de la fauna y la biodiversidad, y se han ejecutado con éxito acciones para evitar la erosión de suelo. En los últimos años se han hecho avances en materia de gestión de residuos y se ha formulado la Ley de Gestión Integral de Residuos, que permitirá ejecutar cambios estructurales en el sector promoviendo modalidades efectivas de producción y consumo sostenible.

Asimismo, Uruguay ha venido fortaleciendo sus capacidades de gestión ambiental, con la profundización del marco regulatorio y de control a través de instrumentos como la Evaluación de Impacto Ambiental y los instrumentos de ordenamiento territorial, y promoviendo prácticas de menor impacto ambiental.

Para atender los desafíos se ha formulado el Plan Ambiental Nacional para el Desarrollo Sostenible. Este se concibe como un instrumento para consolidar los avances y seguir profundizando la apuesta a un desarrollo más sostenible y equitativo en el espacio. Propone generar metas comunes y líneas de acción para construir en conjunto, entre toda la sociedad. Para lograrlo, el Plan debe materializarse en acciones que trasciendan el papel y plantear acciones transformadoras.

El desafío es que el Plan potencie las capacidades existentes y profundice lo que el país ha construido. A la vez, debe ser motor de cambios estructurales que son necesarios para avanzar hacia una buena calidad de vida para todos, con libertad y justicia, apostando al despliegue de nuestras capacidades y potencialidades como individuos y como sociedad.

En este sentido, se busca orientar los procesos de desarrollo hacia la incorporación de formas de uso de los recursos naturales ambientalmente sostenibles y la modificación paulatina de los modelos de producción y consumo que degradan el ambiente. Ello tiene el objetivo de alcanzar mejores índices de desarrollo humano y mayor equidad social en un ambiente sano y productivo para el beneficio del conjunto de la población.

La medición para evaluar el cumplimiento de cada una de las metas de este objetivo —si bien en varias de ellas se dispone de estudios y cifras, lo que da cuenta del interés del país por abordar dichos temas— presenta ciertas carencias, a saber: son estadísticas parciales, surgen de estudios puntuales y no de series alimentadas de forma periódica, cuentan con pocas observaciones —por lo que su representatividad es acotada—, y no siempre fueron construidas atendiendo a las fichas metodológicas de los indicadores de los ODS (cuando las

hay), ni su metodología fue validada de forma interinstitucional. Es por tanto de interés para la evaluación y el seguimiento de este ODS contar con mecanismos que permitan la construcción periódica, representativa del universo a medir, y con metodologías de medición avaladas por los ODS y consensuadas por los actores involucrados en cada caso.

5. FUENTES DE INFORMACIÓN

- Estimaciones de consumo material realizadas por ONU Medio Ambiente para el período 1970-2017.
- Lema, Patricia, et al., *Estimación de pérdidas y desperdicio de alimentos en el Uruguay: alcance y causas* (Programa Estratégico 4, Output 40202), Montevideo: FAO, 2017 (disponible en el sitio web www.fao.org).
- *Oportunidades de inversión, Montevideo*: Uruguay XXI, 2018.
- Plan de Acción Nacional en Producción y Consumo Ambientalmente Sostenible, MVOTMA, febrero de 2010.
- Primer Plan Nacional de Transformación Productiva y Competitividad, Sistema Nacional de Transformación Productiva, 2017.

6. GLOSARIO DE SIGLAS

ACCE	Agencia de Compras y Contrataciones del Estado
ACDE	Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresa
AFF	agriculture, forestry and fisheries agricultura, forestación y pesca
ANDE	Agencia Nacional de Desarrollo
ANEP	Administración Nacional de Educación Pública
ANII	Agencia Nacional de Investigación e Innovación
BCU	Banco Central del Uruguay
BROU	Banco de la República Oriental del Uruguay
CEI	Centro de Extensionismo Industrial
CEREGAS	Centro Regional de Gestión de las Aguas Subterráneas
CIU	Cámara de Industrias del Uruguay
CND	Corporación Nacional para el Desarrollo
COMAP	Comisión de Aplicación de la Ley de Inversiones
COP	communication on progress comunicación de progreso
COPS	contaminantes orgánicos persistentes
COTAMA	Comisión Técnica Asesora de la Protección del Medio Ambiente
CPS	Compras Públicas Sostenibles
CSIC	Comisión Sectorial de Investigación Científica
DERES	Desarrollo de la Responsabilidad Social Empresaria
DINAGUA	Dirección Nacional de Aguas
DINAMA	Dirección Nacional de Medio Ambiente
DINOT	Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial
DMC	domestic material consumption consumo de material doméstico
DNE	Dirección Nacional de Energía
EIA	Evaluación de Impacto Ambiental
EVInc	economía verde e inclusiva
EW-MFA	economy-wide material flow accounts cuentas de flujo de materiales
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
GAT	Grupo de Accesibilidad Turística
GEF	Global Environment Facility Fondo para el Medio Ambiente Mundial
GEI	gases de efecto invernadero
GeVIP	Gestión Verde e Inclusiva Pública
GIT-EVINC	Grupo Interinstitucional de Economía Verde e Inclusiva

GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit Agencia Alemana de Cooperación Internacional
GLP	gas licuado de petróleo
GRI	Global Reporting Initiative
IM	Intendencia de Montevideo
INACAL	Instituto Nacional de Calidad
INALE	Instituto Nacional de la Leche
INDA	Instituto Nacional de Alimentación
INDC	intended nationally determined contribution contribución prevista nacionalmente determinada
INE	Instituto Nacional de Estadística
INEFOP	Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional
INIA	Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria
LGPA	Ley General de Protección del Ambiente
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MGAP	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
MIEM	Ministerio de Industria, Energía y Minería
MINTUR	Ministerio de Turismo
MSP	Ministerio de Salud Pública
MVOTMA	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
NAP	nodos ambientales participativos
NDC	nationally determined contribution contribución nacionalmente determinada
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONG	organizaciones no gubernamentales
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
PAGE	Partnership for Action on Green Economy
PDRS	Plan Director de Residuos Sólidos de Montevideo y Área Metropolitana
PGE	Plan de Gestión de Envases
PNRCC	Plan Nacional de Respuesta al Cambio Climático
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
REP	responsabilidad extendida del productor
RME	raw material equivalents equivalentes de materia prima
RSD	residuos sólidos domésticos
RSE	responsabilidad social empresaria
SAICM	Strategic Approach to International Chemicals Management Enfoque Estratégico para la Gestión de Productos Químicos a Nivel Internacional
SCAE	Sistema de Contabilidad Ambiental Económica
SDF	sitios de disposición final
SIN	Sistema Interconectado Nacional
SNA	Sistema Nacional Ambiental
SNAACC	Secretaría Nacional de Ambiente, Agua y Cambio Climático
SNI	Sistema Nacional de Investigadores
SNRCC	Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y la Variabilidad
SPPEL	Proyecto Global sobre Compras Públicas Sostenibles y Ecoetiquetado
SVT	Sello Verde Turístico
UDELAR	Universidad de la República
UNITAR	United Nations Institute for Training and Research Instituto de las Naciones Unidas para la Formación y la Investigación
VUSP	Vinculación Universidad - Sociedad y Producción





URUGUAY
SUMAVALOR

1. PRESENTACIÓN

Uruguay está ubicado entre los paralelos 30° y 35° de latitud sur y los meridianos 53° y 58° de longitud oeste. Tiene sus costas sobre el océano Atlántico y el Río de la Plata y posee una superficie continental de 176.215 km² y 120.684 km² de mar territorial. Limita al norte, noreste y este con la República Federativa del Brasil, y al oeste y noroeste con la República Argentina. Su clima es templado, con una temperatura promedio de 17,5 °C. Las lluvias suelen ser abundantes, con una precipitación media anual de 1300 mm, aunque suele haber períodos prolongados de sequía. Presenta una amplia variedad de tipos de suelos y de formas de relieve, con una extensa red hidrográfica, caracterizada por seis cuencas principales. Ubicado en una zona de transición biogeográfica, es un ecotono terrestre y marino de relevancia en términos de diversidad biológica. El país cuenta con 15 áreas protegidas, tres sitios de humedales de importancia internacional (Ramsar), dos reservas de biosfera, 22 áreas de importancia para las aves y dos áreas de aves endémicas. Entre bosques nativos y plantaciones comerciales, la superficie forestada del Uruguay alcanza aproximadamente los 1,97 millones de hectáreas. Desde la aprobación de la Ley Forestal, en la década de los ochenta, la cobertura forestal del país viene incrementándose, debido mayormente al desarrollo del sector forestal productivo. Si bien no ha disminuido la superficie de bosques nativos, estos siguen estando presionados por la tala ilegal y las invasiones por parte de especies exóticas.

El Objetivo de Desarrollo Sostenible 15 plantea “promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y frenar la pérdida de la diversidad biológica”. En los últimos años Uruguay ha desarrollado una serie de acciones que contribuyen al logro del mismo, impulsadas tanto por el sector público como por el privado, organizaciones de la sociedad civil y el sector académico. Entre ellas se destaca el desarrollo de políticas e instrumentos específicos para la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica, así como también de los bosques y las aguas, y la adaptación y mitigación del cambio climático.

Si bien la generación de conocimiento para la toma de decisiones vinculadas a estos temas aún se presenta como un desafío, en los últimos años se han realizado esfuerzos significativos para avanzar en el estado del conocimiento de la diversidad biológica tanto a nivel de eco-regiones como de ecosistemas y especies, lo que ha contribuido al desarrollo de medidas para su conservación.

1.1. EL ODS 15 EN URUGUAY Y LAS PRIORIDADES POLÍTICAS

En la última década y media, el país ha experimentado un proceso muy importante de intensificación de sus actividades productivas, de la mano de grandes transformaciones en el uso del suelo. Si bien esto ha traído como consecuencia un crecimiento económico necesario para la mejora de la calidad de vida de la población, es evidente que también implica una serie de costos en forma de problemas ambientales.

El avance de la frontera agrícola, por ejemplo, se ha visto acompañado de un aumento constante en el uso de insumos (fertilizantes y agroquímicos), lo que ha provocado una disminución de la calidad del agua, incluso en cuencas estratégicas para la producción de agua potable, que se suma a un problema ya histórico de erosión de suelos y/o pérdida de fertilidad. Asimismo, estos cambios en el uso del suelo han implicado pérdida y/o fragmentación de ecosistemas como bosques nativos, pastizales naturales o humedales, prioritarios para la conservación por los servicios que ofrecen a la vida en el planeta, a la sociedad local y a la global mediante su contribución a mitigar y/u ofrecer oportunidades de adaptación al cambio climático.

En respuesta a estos desafíos, Uruguay ha fortalecido su política ambiental durante la última década al desarrollar una serie de instrumentos que contribuyen directa e indirectamente a la conservación, la protección y el cuidado del medio ambiente. Asimismo, el país ha tendido a fortalecer sus capacidades de gestión ambiental incorporando herramientas de planificación como el ordenamiento territorial, la profundización de los procesos de evaluación de impacto ambiental (EIA) y la promoción de prácticas sostenibles, elementos todos que contribuyen al logro de las metas de este objetivo.

Actualmente se encuentra en proceso de consulta, tanto a nivel interinstitucional como con la sociedad civil, la **propuesta de Plan Ambiental Nacional para el Desarrollo Sostenible** elaborada por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA). El Plan se concibe como un instrumento para consolidar los avances y seguir profundizando la apuesta por un desarrollo más sostenible y equitativo en todo el territorio nacional. Propone cuatro objetivos generales y metas distribuidas en tres dimensiones, con líneas de acción y metas comunes a construir junto con diversos actores de la sociedad. La primera dimensión comprende los objetivos y metas vinculados al estado del ambiente. Apunta a lograr un ambiente sano para una mejor calidad de vida, busca garantizar el derecho a vivir en un ambiente de calidad, biodiverso y funcional, así como dar acceso al patrimonio cultural asociado. La segunda dimensión está relacionada con los procesos socioeconómicos y productivos que afectan el ambiente, y la tercera dimensión abarca los procesos institucionales y culturales que determinan la gestión ambiental y la relación entre el ser humano y el ambiente. Particularmente en lo que refiere al ODS 15, el Plan propone como objetivos centrales: a) conservar, restaurar y gestionar en forma sostenible los ecosistemas y paisajes terrestres, reduciendo la pérdida de biodiversidad en todos sus niveles y asegurando sus servicios ecosistémicos, y b) incorporar consideraciones ambientales en las políticas de producción sectoriales y transversales, asegurando la sostenibilidad en el uso de los recursos naturales.

1.2. ARTICULACIÓN DE LAS DIMENSIONES SOCIAL, ECONÓMICA Y AMBIENTAL

La Ley General de Protección del Ambiente (17.083), de 2000, establece entre sus principios: a) la distinción de la República en el contexto de las naciones como *país natural*, desde una perspectiva económica, cultural y social del desarrollo sostenible; b) la integración de la dimensión ambiental a la económica y social; c) el reconocimiento de la transectorialidad de la gestión ambiental, por lo que requiere la integración y coordinación de los sectores públicos y privados involucrados, a fin de asegurar el alcance nacional de la instrumentación de la política ambiental y la descentralización en el ejercicio de los cometidos de protección ambiental, y d) la protección del ambiente como compromiso que atañe al conjunto de la sociedad, por lo que las personas y las organizaciones representativas tienen el derecho y el deber de participar en ese proceso.

Como forma de articular las dimensiones sociales, económicas y ambientales del desarrollo sostenible, así como promover la incorporación de la dimensión ambiental en las políticas sectoriales desde el inicio de su concepción, Uruguay ha fortalecido su institucionalidad a través de la creación del Gabinete Ambiental y el Sistema Ambiental Nacional (Decreto 172/06), y la Secretaría Nacional de Ambiente, Agua y Cambio Climático (art. 33 de la Ley 19.355, de 2015).

El Sistema Nacional Ambiental, a través de la Secretaría, tiene como cometido “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 dé respuesta e incremente la resiliencia al cambio climático”.

Por último, la propuesta de Plan Ambiental Nacional elaborada por el MVOTMA, que está siendo discutida interinstitucionalmente, también prevé una mayor participación ciudadana para avanzar hacia el logro del desarrollo sostenible. Un objetivo de la dimensión gestión y ciudadanía ambiental se refiere a profundizar la participación y el acceso a la justicia. Una gobernanza más sólida permitirá mejorar los ámbitos de participación existentes y detectar cuándo es necesario generar nuevos espacios, a fin de involucrar a todos los habitantes del país en el cuidado ambiental. Esto incluye ámbitos efectivos para procesar potenciales conflictos ambientales, recabar opiniones, generar respuestas a denuncias ambientales, construir y monitorear políticas públicas, entre otros. Dentro de la dimensión de gestión y ciudadanía ambiental de la propuesta de Plan Ambiental Nacional existen varios objetivos que se orientan hacia la gestión transversal e intersectorial del ambiente: a) fortalecer las capacidades de gestión en el territorio, articulando la gestión ambiental nacional y local; b) generar e incorporar información y conocimiento para la gestión ambiental; c) profundizar la educación y comunicación en la protección del ambiente, y d) profundizar la participación y el acceso a la justicia.

1.3. PROCESO CONSULTIVO

La elaboración del presente capítulo se realizó en consulta con diversos actores institucionales involucrados directamente en cada una de las metas, principalmente los Ministerios de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, y Ganadería, Agricultura y Pesca. Asimismo, se realizaron consultas en el Grupo de Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos de la Comisión Técnica Asesora de la Protección del Medio Ambiente (COTAMA). Este grupo fue creado en 2016 con carácter asesor y con el cometido de implementar y monitorear el cumplimiento de los ejes y metas propuestos en la Estrategia Nacional de Biodiversidad, así como de los acuerdos interinstitucionales e internacionales que correspondieren a su desarrollo, y está integrado de forma permanente por varias Unidades Ejecutoras del MVOTMA (DINAMA, que lo coordina, la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial [DINOT] y la Dirección Nacional de Aguas [DINAGUA]), por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), así como también por los siguientes organismos: Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE), Ministerio de Salud Pública (MSP), Ministerio de Defensa Nacional (MDN), Ministerio de Turismo (MINTUR), Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Secretaría Nacional de Agua, Ambiente y Cambio Climático (SNAACC), Cámara de Senadores, Cámara de Representantes, Congreso Nacional de Intendentes, Universidad de la República (UDELAR), Asociación Rural del Uruguay, Federación Rural, la Asociación Nacional de Productores de Leche (ANPL), Asociación de Cultivadores de Arroz, Comisión Nacional de Fomento Rural, Asociación Nacional de ONG Orientadas al Desarrollo, Red de ONGs Ambientalistas, Red Nacional de Semillas Criollas y Nativas y Red de Agroecología. No obstante, el grupo tiene la facultad de invitar a otras organizaciones e instituciones que, por sus conocimientos o cometidos en la materia, fortalezcan el proceso de construcción participativa.

2. MARCO NORMATIVO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1. MARCO NORMATIVO

Compromisos internacionales ratificados por Uruguay

Uruguay es Estado parte de los principales acuerdos multilaterales relacionados con el ODS 15 “Vida de ecosistemas terrestres”, tales como las Convenciones de Río (Diversidad Biológica, Desertificación, y Cambio Climático), la Convención de Ramsar y aquellas relacionadas con la gestión de la fauna — Convención sobre el Comercio Internacional de Especies (CITES), Convención sobre las Especies Migratorias (CMS), Albatros y Petreles, Tortugas Marinas—, los bosques y los recursos genéticos. Estos acuerdos han sido ratificados a través de leyes nacionales. Se presentan a continuación los más importantes, ordenados por tema y según su fecha de aprobación en Uruguay.

Convenciones de Río

A través de la Ley 16.408, se aprobó en 1993, el Convenio sobre Diversidad Biológica, suscrito en junio de 1992, en ocasión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro. La DINAMA, dentro del MVOTMA, es la institución líder en la aplicación de este convenio.

En 1994 mediante la Ley 16.517, Uruguay ratificó la Convención de Cambio Climático, que también había sido creada en 1992 en Río de Janeiro. En 2000 se adhirió al Protocolo de Kioto, por Ley 17.279 y en octubre de 2016, con la Ley 19.439, se ratificó el Acuerdo de París, cuyo objetivo es comprometer, tanto a países ricos como pobres, a reducir las emisiones de los gases de efecto invernadero (GEI) para limitar el alza de la temperatura global por debajo de 2 °C con respecto a la era preindustrial.

La Lucha contra la desertificación se aprobó en la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación de los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en particular África. La misma presenta un enfoque integrado, dirigido a los aspectos biológicos y socioeconómicos, de los procesos de de-

sertificación y sequía. En nuestro país está ratificado con la Ley 17.026 de 1998, y por el Decreto 96/001 reglamenta esa ley y define al MNOTMA como la autoridad competente y punto de contacto para la instrumentación y aplicación de la Convención.

Sitios de importancia a nivel internacional

La Convención de Ramsar, sobre humedales de importancia internacional, se adoptó en la ciudad homónima (Irán) en 1971, y Uruguay la ratificó a través de la Ley 15.337 en 1982. Actualmente existen en el país tres sitios designados como humedales de importancia internacional (sitios Ramsar),¹ que abarcan una superficie de 435.837 hectáreas.

Uruguay, a través de la Ley 15.964 de 1988, ratificó la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, aprobada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Actualmente existen dos sitios designados como reservas de biosfera.²

Fauna

Uruguay es parte de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) desde 1974, mediante la Ley 14.205, reglamentada a través del Decreto 550/008.

Nuestro país adhirió también a la Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres (CMS), a través de la Ley 16.062 de 1989.

La Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas (CIT) se aprobó en Uruguay en 2000, por la Ley 18.129.

Bosques

El Grupo de Trabajo del Proceso de Montreal se formó en 1994 como una respuesta intergubernamental audaz ante la urgente necesidad de una gestión forestal sostenible. Una de sus primeras tareas fue desarrollar e implementar criterios e indicadores acordados internacionalmente para la conservación y gestión sostenible de los bosques templados y boreales.

El Proceso de Montreal reúne países con diversas situaciones sociales, económicas y políticas en un foro voluntario en el que es posible intercambiar ideas, abordar problemas comunes y promover la colaboración en favor del objetivo compartido de manejar los bosques templados y boreales de manera sostenible. Uruguay forma parte de este grupo de trabajo desde 1996.

Recursos genéticos

Se aprobó el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura, con la Ley 17.942 de 2005.

En agosto de 2008 se promulgó la Ley 18.327, que es la ratificación para Uruguay del Acuerdo sobre la Conservación de Albatros y Petreles.

Al Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica nuestro país se adhirió en 2011 mediante la Ley 18.792.

1 Bañados del Este y franja costera, esteros de Farrapos e islas del río Uruguay, y Laguna de Rocha.

2 Bañados del Este y bioma Pampa-Quebradas del Norte.

Uruguay aprobó en 2014 el Protocolo de Nagoya, sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios que se Deriven de su Utilización al Convenio sobre la Diversidad Biológica a través de la Ley 19.227.

Normativa nacional

La normativa nacional relacionada con este objetivo es relativamente vasta, incluyendo normas destinadas a lograr la gestión sostenible de los bosques (tanto plantaciones comerciales como bosque nativo), también para detener e invertir la degradación de tierras, así como para conservar y usar sosteniblemente la biodiversidad. A continuación se presentan, agrupados por tema, los principales elementos del marco legal nacional, detallados y ordenados cronológicamente.

General

El artículo 47 de la Constitución de la República define que la protección del medio ambiente es de interés general. Las personas deberán abstenerse de cualquier acto que cause depredación, destrucción o contaminación grave al medio ambiente. En el mismo sentido, la Ley 16.466 de enero de 1994, declara de interés general la protección del medio ambiente contra cualquier tipo de depredación, destrucción o contaminación.

La Ley General de Protección al Medio Ambiente (17.283, de noviembre de 2000) reglamenta esta disposición y considera:

- la protección del ambiente, de la calidad del aire, del agua, del suelo y del paisaje;
- la conservación de la diversidad biológica y de la configuración y estructura de la costa;
- la reducción y el adecuado manejo de las sustancias tóxicas o peligrosas y de los desechos, cualquiera sea su tipo;
- la prevención, eliminación, mitigación y compensación de los impactos ambientales negativos;
- la protección de los recursos ambientales compartidos y de los ubicados fuera de las zonas sometidas a jurisdicciones nacionales;
- la cooperación ambiental regional e internacional y la participación en la solución de los problemas ambientales globales;
- la formulación, instrumentación y aplicación de la política nacional ambiental y de desarrollo sostenible;

A los efectos de la presente Ley, se entiende por desarrollo sostenible aquel desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades.

Fauna

La Ley 9.481, promulgada en julio de 1935, puso bajo control y reglamentación del Estado la conservación y explotación de todas las especies zoológicas silvestres (mamíferos, aves, etc.), con independencia de la época o el lugar donde se encuentren.

En 1996 se dictó el Decreto reglamentario 164, específico que define y regula la actividad de caza a nivel nacional, para la que habilita diferentes categorías: deportiva, comercial y científica.

Se destaca como un cambio relevante el hecho de integrar la gestión de la fauna al conjunto de la gestión de la biodiversidad, función que históricamente se ha desarrollado en el MVOTMA. Esto se ha realizado con el traslado de competencias desde el MGAP al MVOTMA, en la gestión de la fauna silvestre, que se concretó mediante la Ley 19.355 de 2015.

Suelos y aguas³

En Uruguay se han promulgado varias normas que regulan, controlan y promueven el uso sostenible de suelos y aguas. El Decreto-Ley 15.239, de diciembre de 1981, regula el uso del suelo y se declara de “interés nacional promover y regular el uso y la conservación de los suelos y de las aguas superficiales destinadas a fines agropecuarios”. En setiembre de 2009 se modificó su artículo 2 (Ley 18.564), para agregar que “todas las personas tienen la obligación de colaborar con el Estado en la conservación, el uso y el manejo adecuado de los suelos y de las aguas” y establecer multas ante su incumplimiento. Por resolución ministerial del MGAP, en enero de 2013 se creó una herramienta para la conservación de suelos denominada *planes de uso y manejo de suelos*, con el propósito de cumplir con las leyes mencionadas y sus decretos reglamentarios, 333 de 2004 y 405 de 2008 (incorporado en 2015 a la Ley 19.335), sobre “uso responsable y sostenible de los suelos”.

En octubre de 2009 se promulgó la Ley 18.610, que estableció los principios rectores de la Política Nacional de Aguas. En él se otorgó competencia al MVOTMA para proponer al Poder Ejecutivo esa política que comprende la gestión de los recursos hídricos y los servicios y usos vinculados al agua, recurso natural esencial para la vida. Asimismo define los tipos de agua (subterránea, superficial, pluvial, etc.), que se aplican en el “Código de Aguas” (Decreto-Ley 14.859, de 1979), en la “Ley de Riego con Destino Agrario” (Ley 16.858 de 1997, y su modificativa, 19.553 de 2017), y en la “Ley de Aguas Pluviales” (17.142 de 1999).

Bosques

La Ley Forestal, 15.939 de diciembre de 1987, declara de interés nacional la defensa, el mejoramiento, la ampliación y la creación de los recursos forestales, y prohíbe la corta o cualquier operación que atente contra la supervivencia de los bosques nativos (la corta y extracción requieren autorización previa de la Dirección General Forestal). Asimismo, también contempla la protección de los palmares, prohíbe su destrucción y operaciones que atenten contra su supervivencia. En el año 2004 se aprueba el “Código Nacional de Buenas Prácticas Forestales” como una herramienta del manejo forestal sostenible y que es adoptada en forma voluntaria por la gran mayoría del sector forestal.

Áreas protegidas

El Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) del MVOTMA fue creado por la Ley 17.234, de febrero de 2000, y regulado por el Decreto 52/005. La creación del Sistema tuvo por objetivo armonizar los criterios de planificación y manejo de las áreas a proteger; es decir, compatibilizar el cuidado del medio ambiente, en particular la diversidad biológica, con el desarrollo económico y social del país.

Ordenamiento del territorio

Mediante la Ley 18.308, de junio de 2008, y sus Decretos reglamentarios 221/009 y 400/009, se creó el marco regulador general sobre ordenamiento territorial y desarrollo sostenible. En la Ley se definen los principios rectores de ordenamiento territorial, entre ellos: “la tutela y valorización del patrimonio cultural, constituido por el conjunto de bienes en el territorio a los que se atribuyen valores de interés ambiental, científico, educativo, histórico, arqueológico, arquitectónico o turístico, referidos al medio natural y la diversidad biológica, unidades de paisaje, conjuntos urbanos y monumentos”. A su vez, el texto establece los tipos de instrumentos a través de los cuales se desarrollará el ordenamiento del territorio, desde el nivel nacional hasta el local, y da importantes potestades a los gobiernos subnacionales (departamentales) para su elaboración y aprobación.

3 Todos los temas vinculados a agua son tratados en profundidad en el capítulo correspondiente al ODS 6

2.2. POLÍTICAS E INSTRUMENTOS ASOCIADOS

Se identifican, y presentan a continuación, múltiples políticas y programas en curso, cuyos propósitos están alineados con el presente objetivo, al tiempo que se analiza su correspondencia con el marco normativo ya mencionado. Estos instrumentos han logrado diferentes niveles de incidencia.

- Estrategia Nacional de Biodiversidad 2016-2020, política asociada a la Convención de Diversidad Biológica, de cuya implementación es responsable la DINAMA (MVOTMA).
- Estrategia de Bosque Nativo, cuya implementación es responsabilidad de la Dirección General Forestal (DGF, MGAP).
- Política Nacional de Aguas (Ley 18.610) y Plan Nacional de Aguas, de los que es responsable la DINAGUA (MVOTMA).
- Política Nacional de Cambio Climático establecida por el Decreto 310/17, de cuya implementación es responsable el MVOTMA.
- Planes de Uso y Manejo de Suelo, responsabilidad de la Dirección General de Recursos Naturales (MGAP).
- Plan Nacional de Turismo Sostenible 2009-2020, cuya implementación es responsabilidad del Ministerio de Turismo.

A nivel nacional, se ha aprobado la **Estrategia Nacional de Biodiversidad 2016-2020**, que incluye el **Plan Estratégico de Desarrollo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas**. La Estrategia tiene como principales objetivos: a) disminuir la tasa de pérdida y degradación de los principales ecosistemas del país; b) promover estrategias y prácticas de uso sostenible de la diversidad biológica y los recursos naturales en general; c) controlar la expansión de las principales especies exóticas invasoras; d) desarrollar mecanismos para mejorar la gestión y el uso del conocimiento vinculado a la diversidad biológica, y e) revisar y actualizar la normativa nacional en materia de diversidad biológica y fortalecer los mecanismos para su aplicación. Asimismo, el desarrollo del SNAP continúa siendo una de las herramientas principales para la conservación de la biodiversidad.

Se ha avanzado asimismo en la generación de instrumentos de política con foco en los ecosistemas, a través de la elaboración de la **Estrategia Nacional de Bosque Nativo**, cuyos objetivos específicos son:

1. Mejorar el marco legal y la política financiera relacionada con la gestión del bosque nativo para incrementar los beneficios.
2. Ampliar las capacidades institucionales y técnicas de la Dirección General Forestal para fortalecer el sistema de información y monitoreo.
3. Mejorar la gestión de los bosques con el fin de mantener e incrementar los servicios ecosistémicos provenientes de ellos.
4. Promover sistemas productivos mejorados estableciendo incentivos a los propietarios a partir de la valoración económica del bosque.
5. Promover la protección y la restauración de bosques nativos a través de la DGF, en coordinación con los gobiernos departamentales, otras instituciones y los propietarios de los bosques.
6. Mejorar los procesos de diálogo y participación de la sociedad civil, así como fortalecer la educación y la difusión de la importancia del bosque nativo.

Si bien la Estrategia de Bosque Nativo ha sido recientemente aprobada y aún no se ha iniciado su implementación, estos objetivos también forman parte del proceso de desarrollo de REDD+ (Reducción de Emisiones causadas por la Deforestación y la Degradación de los Bosques), con diferentes grados de avance a la fecha. La Estrategia Nacional de Bosque Nativo será una herramienta para manejar este tipo de bosque que busca frenar, e incluso revertir, sus procesos de degradación, con lo que se contribuirá a las acciones de mitigación del cambio climático.

Uruguay se propone abordar el tema del agua de manera integral y con una mirada estratégica de largo plazo, para lo que busca llevar adelante un **Plan Nacional de Aguas**. Uno de sus objetivos refiere a “disponer de agua

en cantidad y calidad para el desarrollo social y económico del país y para la conservación de la biodiversidad y el funcionamiento de los ecosistemas mediante la gestión integrada y participativa”. Se abre así un camino a una nueva forma de vinculación con los recursos hídricos que amplía las posibilidades para un desarrollo sustentable. El país ha asumido compromisos firmes con el desarrollo sustentable, y en ese marco, se propone avanzar en la gestión integrada y participativa de las aguas, como lo establece la reforma constitucional de 2004, respaldada por la ciudadanía a través de un plebiscito y luego reglamentada mediante la Ley de Política Nacional de Aguas (18.610 de 2009).

La **Política Nacional de Cambio Climático** se propone contribuir al desarrollo sostenible del país, con una perspectiva global, de equidad intra e intergeneracional y de derechos humanos, 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 una economía de bajas emisiones de carbono, a partir de procesos productivos y servicios sostenibles ambiental, social y económicamente, que incorporan conocimiento e innovación.

Uno de los instrumentos derivados de esta política es la primera Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC) al Acuerdo de París, donde se especifican las acciones para la mitigación y la adaptación al cambio climático, entre otros elementos. Entre las acciones de adaptación al cambio climático que se están ejecutando están los planes de uso y manejo de suelo, cuyo propósito es reducir la erosión y conservar la materia orgánica en tierras agrícolas.

Los **planes de uso y manejo del suelo** son una herramienta para promover sistemas de producción sostenibles en función de la conservación del suelo. El objetivo de los mismos es que se planifique el uso del suelo agrícola por parte de cada productor, estableciendo algunas restricciones a las secuencias de cultivo, teniendo en cuenta las características de su predio. La obligación de presentar los planes de uso y manejo rige para los tenedores a cualquier título, que realizan agricultura de cultivos cerealeros y oleaginosos con destino a la comercialización de granos, a partir de las 50 hectáreas de áreas agrícolas. Su aplicación implica determinar la capacidad de uso y la rotación sostenible de cultivos para cada tipo de suelo, considerando la erosión tolerable, mediante la utilización del modelo USLE/RUSLE ajustado y validado a las condiciones de nuestro país.

Finalmente, el **Plan Nacional de Turismo Sostenible 2009-2020**, cuya visión es que Uruguay sea un país turístico reconocido internacionalmente por su compromiso con el desarrollo sostenible, competitivo, accesible, amigable y seguro. Se busca el desarrollo de un modelo turístico sostenible desde el punto de vista económico, ambiental y sociocultural, y hay dos objetivos que lo ilustran claramente: a) planificar el desarrollo turístico a partir del conocimiento de los recursos culturales y naturales, considerando especialmente las áreas nacionales protegidas, los sitios y expresiones patrimoniales, y b) propiciar la utilización de recursos renovables y de tecnologías amigables con el medio ambiente, apoyando a las empresas que, conscientes de su responsabilidad social, inviertan en ello.

2.3. ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación ciudadana es uno de los principios de la normativa ambiental de Uruguay, que se expresa con el establecimiento de diversos ámbitos de participación, no vinculantes, tanto permanentes como ocasionales, en el marco de la aplicación de las diferentes políticas e instrumentos de gestión.

La Comisión Técnica Asesora de la Protección del Medio Ambiente (COTAMA) es un espacio asesor en el que participan representantes de todos los ministerios, de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), el Congreso de Intendentes, la UDELAR, cámaras empresariales y trabajadores, y diversos actores de las ONG ambientales del país. Fue creada por la Ley 16.112 de mayo de 1990, y reglamentada a través de los Decretos 261/993 y 303/994. Si bien su carácter es asesor, tiene por objetivo profundizar la coordinación interinstitucional y la participación de la sociedad civil en la elaboración de las políticas públicas en materia de ambiente y desarrollo sustentable. El Plenario de la COTAMA se reúne en sesión ordinaria dos veces al año, y pueden convocarse

sesiones extraordinarias por parte de su presidente (MVOTMA) o por la solicitud de al menos seis de sus miembros. En el último año la COTAMA creó dos grupos de trabajo, uno sobre residuos y otro sobre biodiversidad y servicios ecosistémicos.

En el marco del SNAP se promueve la participación en la gestión y la dirección de las áreas protegidas a escala nacional (Comisión Nacional Asesora) y local (Comisiones Asesoras Específicas). La COTAMA tiene iniciativa y asesora al MVOTMA, y por su intermedio al Poder Ejecutivo, en todo lo relativo a la política de áreas naturales protegidas a nivel nacional, así como en la aplicación y el cumplimiento de la Ley 17.234. Está integrada por delegados del MVOTMA (que la preside), el Ministerio del Interior, el MDN, el MEC, el MGAP, el MINTUR, el Congreso de Intendentes, la UDELAR, la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), los productores rurales, las ONG ambientalistas y la gremial de guardaparques. Las Comisiones Asesoras Específicas se establecen una vez que un área protegida se integra al Sistema Nacional, y están integradas por las instituciones y organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la gestión de cada área.

Dentro de la Ley de Política Nacional de Aguas, ya mencionada, se habilita la formación de comisiones de cuencas y de acuíferos para dar sustentabilidad a la gestión local de los recursos hídricos y administrar los potenciales conflictos por su uso. Esta ley deja en manos de los Consejos Regionales de Recursos Hídricos la tarea de promover y coordinar su formación. Se procura que la integración de las Comisiones de Cuenca asegure una representatividad amplia de los actores locales con presencia activa en el territorio. La norma exige que se constituyan sobre la base de una integración tripartita, con representantes del gobierno, usuarios y sociedad civil.

Las Mesas de Desarrollo Rural, creadas en 2007 mediante la Ley 18.126, están conformadas por el Consejo Agropecuario Departamental, un representante de cada una de las cooperativas agropecuarias, un representante de cada una de las organizaciones gremiales agropecuarias y un representante de la Comisión Agro de la Junta Departamental. Constituyen un ámbito de diálogo entre las organizaciones sociales del medio rural, el MGAP y otras instituciones públicas, esencial para la articulación público-privada con relación a las políticas de desarrollo rural. Entre sus cometidos, promueve un mayor involucramiento y participación de la sociedad agropecuaria en la instrumentación de las políticas del sector, detectando las demandas e inquietudes de los productores rurales del departamento y canalizando los proyectos de desarrollo. Asimismo, impulsa una mayor articulación y coordinación de los sectores público y privado representativos de las cadenas productivas agropecuarias, orientados hacia una mayor equidad, desarrollo local y preservación del medio ambiente. Actualmente funcionan 40 Mesas en todo el territorio nacional, oscilando entre 370 y 480 la cantidad de organizaciones de la sociedad civil que participan (gremiales, grupos de productores, cooperativas, sociedades de fomento rural, ligas de trabajo, organizaciones comunitarias y sindicatos de trabajadores rurales).

Por otra parte, como ámbitos de participación no permanentes, se destacan las audiencias públicas y las puestas de manifiesto (o consulta pública). Ambos son instrumentos de participación, abiertos a toda la ciudadanía, utilizados para autorizar emprendimientos en el marco de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental (Decreto 349/005), incorporar áreas al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Decreto 52/005) y autorizar organismos genéticamente modificados (Decreto 353/008), o en el marco de los procesos de elaboración de planes de ordenamiento territorial y desarrollo sustentable (Ley 18.038 y Decreto 221/009). Las audiencias son de carácter presencial mientras que las puestas de manifiesto son no presenciales. Estas últimas consisten en la publicación de documentos a través de sitios web y diarios de circulación nacional, con información relativa al objeto de la consulta y un plazo para la recepción de comentarios de la ciudadanía.

Acciones relevantes desde la sociedad civil en la materia

La sociedad civil organizada ha venido participando activamente en los ámbitos asesores y de consulta previstos para el desarrollo e implementación de las políticas e instrumentos antes señalados. Asimismo, también lleva adelante acciones que contribuyen directamente a mejorar la situación vinculada a las temáticas ambientales. Parte de las acciones más relevantes se han realizado a través del Programa de Pequeñas Donaciones (PPD), ejecutado por la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) e implementado en el

marco del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Instalado en Uruguay en noviembre de 2005, el PPD apoya actividades de organizaciones de la sociedad civil relativas a temáticas ambientales que contribuyan al desarrollo sustentable. Se desarrolla en estrecha colaboración con el MVOTMA, en particular, con la DINAMA, que forma parte del Comité Nacional de Coordinación del PPD. Asimismo, desde el 2010 también el MINTUR viene trabajando con el Programa en algunas regiones del país.

En el correr de sus primeros diez años el PPD apoyó 116 proyectos en todas las áreas focales y líneas temáticas. Todos ellos fueron ejecutados por organizaciones sociales, distribuidos en 17 departamentos y con una asignación de fondos que supera los USD 2.500.000. Los proyectos apoyados en las diversas convocatorias realizadas se cristalizan en el vínculo con 500 organizaciones y la presentación de más de 400 propuestas. El área focal con mayor financiamiento es la de biodiversidad, que tienen su correlato en las líneas temáticas Recuperación de Ecosistemas y Uso Sustentable de la Biodiversidad. La segunda área en recibir financiamiento es la de Cambio Climático. En ese marco, prevalecen las asociaciones civiles ambientales y rurales y las sociedades de fomento rural.

3. ESTADO DE SITUACIÓN: METAS E INDICADORES

Meta 15.1 De aquí a 2020, asegurar la conservación, el restablecimiento y el uso sostenible de los ecosistemas terrestres y los ecosistemas interiores de agua dulce y sus servicios, en particular los bosques, los humedales, las montañas y las zonas áridas, en consonancia con las obligaciones contraídas en virtud de acuerdos internacionales

En su Estrategia Nacional de Biodiversidad, Uruguay cuenta con 41 metas nacionales -vinculadas directamente a las Metas Aichi del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB)- que contribuyen directa o indirectamente a la conservación y el uso sostenible de los ecosistemas. Si bien actualmente los mayores esfuerzos se concentran en la consolidación del SNAB, se ha comenzado a trabajar en el diseño específico de políticas basadas en ecosistemas que complementen los esfuerzos de conservación fuera de las áreas protegidas.

En 2017 se elaboró el Inventario Nacional de Humedales, que constituye una herramienta fundamental para la definición de políticas y gestión ambiental de los humedales a nivel nacional, ya que permite conocer su delimitación, valores ecológicos y nivel de vulnerabilidad ante diferentes tipos de presiones antrópicas. Los humedales son ecosistemas de alto valor estratégico como reguladores y fuentes de agua para consumo, de alta biodiversidad, hábitat de especies de fauna y flora nativos, espacio para actividades turísticas e incluso espacio de vida de pobladores locales. En Uruguay, a través de la ratificación del Convenio de Ramsar, se han reconocido internacionalmente nuevos sitios de importancia en este sentido.

Cuadro 1. Sitios incluidos en el Convenio de Ramsar

Sitio	Departamento	Año de inclusión	Área del sitio (ha)
Bañados del Este y franja costera	Rocha	1984	407.408
Esteros de Farrapos e islas del río Uruguay	Río Negro	2004	17.496
Laguna de Rocha	Rocha	2015	10.933

Fuente: DINAMA, MVOTMA

Durante 2018 se culminó la elaboración de la Estrategia Nacional de Bosque Nativo. Como se ha mencionado en el marco normativo, la Ley 15.939 tiene un doble propósito: crear nuevos recursos forestales y prohibir la corta del bosque nativo. Esto ha llevado a que el área forestal comercial haya aumentado desde unos pocos

miles de hectáreas, antes de dicha ley, hasta superar actualmente el millón de hectáreas, mientras que el área del bosque nativo cubre casi 850.000 hectáreas,⁴ con tendencia al aumento.

Indicador 15.1.1 Superficie forestal como proporción de la superficie total

El indicador se presenta dividido por tipo de bosque, en nativo y plantación comercial.

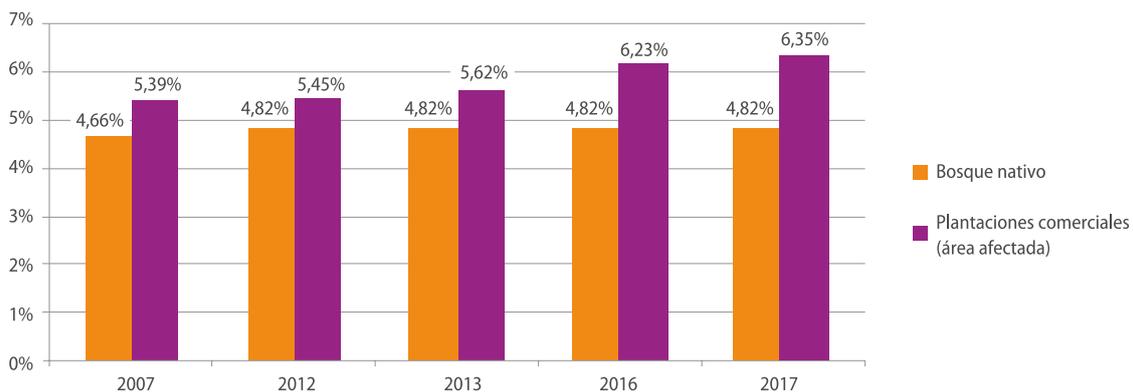
Cuadro 2. Superficie forestal como proporción del total, por tipo de bosque

Tipo de bosque	Área forestal por tipo de bosque/ Superficie total del país
Bosque nativo	4.82 %
Plantación comercial (área afectada ⁵)	6.35 %

Nota: superficie total del país: 17.637.508 hás. Las cifras corresponden a 2017.

Fuente: MGAP - DIEA Y DGF

Gráfico 1. Evolución de la superficie forestal como proporción de la superficie total del país, por tipo de bosque.



Fuente: Datos reportados por la Dirección de Estadísticas Agropecuarias (DIEA, MGAP) hasta 2013. Valor para 2017 proporcionado especialmente para este informe por la DGE, MGAP.

Indicador 15.1.2 Proporción de lugares importantes para la diversidad biológica terrestre y del agua dulce que forman parte de las zonas protegidas, desglosada por tipo de ecosistema

Si bien en el país se cuenta con los insumos para generar este indicador, el mismo no se construye habitualmente, y, al momento del cierre de este informe no fue posible contar con los datos para realizar el cálculo, pero sí va a ser posible producir estos valores en el futuro.

Indicador complementario - Proporción de la superficie incorporada como áreas protegidas en el SNAP (terrestre y marina)

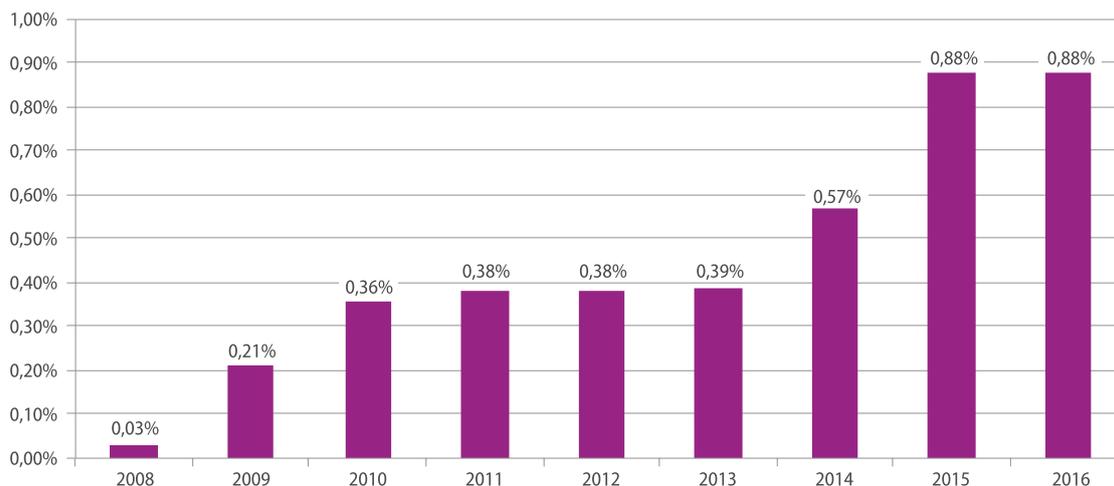
Desde 2008, año de ingreso de la primer área protegida al SNAP, ha venido en aumento el número de áreas que forman parte de dicho sistema.

4 Según el documento Estrategia Nacional de Bosque Nativo (marzo de 2018), dependiendo de los estudios y la metodología aplicada la superficie boscosa, varía entre 750.000 y 850.000 hectáreas.

5 En el caso de plantaciones comerciales se considera el área afectada cuando se incluye la forestación, caminería y zonas *buffer*

La superficie total (terrestre y marina) de áreas protegidas ingresadas al SNAP (que en 2016 equivale a 279.516 hectáreas) representa, al día de hoy, un 0,88 % en relación a la superficie territorial nacional total (terrestre y marina).

Gráfico 2. Superficie de áreas protegidas (terrestres y marinas) en relación a la superficie total del territorio nacional



Fuente: Observatorio Ambiental Nacional, MVOTMA.

En el marco de este ODS, “Vida de ecosistemas terrestres”, a partir de la definición de áreas protegidas, es posible presentar una variante de este indicador, considerando para su cálculo solamente las superficies terrestres. De esta manera, se miden las áreas protegidas terrestres ingresadas al SNAP en relación a la superficie terrestre nacional. Considerando esta fórmula de cálculo, se cuenta con el valor para el corriente año, pero no con su evolución histórica.

Cuadro 3. Superficie de áreas protegidas terrestres ingresadas al SNAP y su relación con el total del territorio terrestre del país (valores para 2018)

Superficie terrestre que forma parte del SNAP	184.197 hás
Superficie terrestre del SNAP/ Superficie del territorio nacional terrestre	1,033 %

Fuente: Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), MVOTMA.

Meta 15.2 De aquí a 2020, promover la puesta en práctica de la gestión sostenible de todos los tipos de bosques, detener la deforestación, recuperar los bosques degradados y aumentar considerablemente la forestación y la reforestación a nivel mundial

En la Estrategia Nacional de Bosque Nativo, los bosques nativos se clasifican y definen como “bosque de parque”, “bosque de quebrada”, “bosque fluvial”, “bosque serrano”, “bosque costero (psamófilo)” y “palmares de *Butia odorata* y *Butia yatay*”. Si bien los datos indican que la superficie de bosque nativo no ha disminuido en la última década, en el diagnóstico realizado en esta estrategia no se ha podido evaluar con precisión su estado y vitalidad, debido a la falta de un monitoreo continuo sobre la fragmentación, deforestación y degradación. Por lo tanto, se plantean retos vinculados a cómo aumentar el conocimiento disponible en el país acerca de varios

temas, entre ellos: la pérdida de superficie boscosa en algunas zonas o tipos de bosques amenazados o en estado de relictos, amenazas por especies exóticas invasoras, degradación por presión de pastoreo, incendios, erosión del suelo y deforestación ilegales.

Por su parte, las plantaciones comerciales ocupan aproximadamente un millón de hectáreas y se componen básicamente de tres géneros: eucaliptos (73%), pinos (26%) y en menor medida salicáceas (1%). Este tipo de bosque ha aumentado su superficie en el país, desde el año 2000, a un ritmo cercano a las 32.000 hás al año. Según el informe “El sector forestal en Uruguay” de setiembre de 2016, realizado por la Agencia Uruguay XXI: “La política forestal seguida por Uruguay para el desarrollo del sector, junto con la gran experiencia de sus principales empresas, ha asegurado un manejo forestal sostenible. En efecto, prácticamente toda la producción forestal uruguaya y sus industrias han sido certificadas en su Manejo Forestal Sostenible por las dos principales certificadoras a nivel global: FSC (Forest Stewardship Council) y PEFC (Program for the Endorsement of Forest Certification)”.

Indicador 15.2.1 Progresos en la gestión forestal sostenible

El manejo forestal sostenible es un concepto dinámico y en evolución, que tiene como objetivo mantener y mejorar los valores económicos, sociales y ambientales de todos los tipos de bosques, en beneficio de las generaciones presentes y futuras.

Un índice de manejo forestal sostenible se calcula como el promedio aritmético de los siguientes cinco sub-índicadores: 1) Tasa de cambio neto del área forestal, 2) Stock de biomasa por encima del suelo en el bosque, 3) Proporción del área de bosque ubicada dentro de áreas protegidas, 4) Proporción del área forestal bajo un plan de manejo forestal a largo plazo, 5) Área forestal bajo un esquema de certificación de manejo forestal verificado independientemente.

En Uruguay, en este momento, no se cuenta con los datos disponibles para elaborar este índice, ya que no es posible calcular los primeros cuatro sub-índicadores, por lo tanto, se reporta en este informe, un indicador suplementario a partir de información vinculada al quinto sub-índice.

Indicador suplementario. Área forestal con planes de manejo y área certificada (para bosque nativo y área afectada de plantaciones comerciales, respectivamente)

El indicador se presenta dividido en áreas de bosque nativo y plantaciones comerciales (área afectada).

La solicitud de un plan de manejo para bosque nativo se realiza ante la DGF del MGAP e implica que se evalúe la situación del bosque por parte de un profesional y a partir de ello se determine el “cuánto”, “dónde” y “por qué” de cada intervención a realizar en el mismo, de modo de aprovecharlo en forma sustentable. Como herramienta de apoyo y consulta para técnicos y productores agropecuarios, se ha elaborado por parte del MGAP, un “Manual de manejo de bosque nativo” cuyo objetivo es orientar los sistemas productivos para lograr el uso responsable de los recursos naturales.

Cuadro 4. Área de bosque nativo con planes de manejo (valores para 2018)

Área de bosque nativo con planes de manejo	180.000 hás
Área de bosque nativo con planes de manejo/ Área total de bosque nativo	21.2 %

Fuente: MGAP, DGF

Por su parte, las plantaciones comerciales pueden obtener la certificación de Manejo Forestal de acuerdo con los principios y criterios de la norma internacional FSC (Forest Stewardship Council) y/o norma UNIT ISO 1152

(homologada PEFC [Programme for the Endorsement of Forest Certification]). La certificación forestal es un proceso no gubernamental y voluntario que consiste en la evaluación de un auditor acerca del cumplimiento de las buenas prácticas forestales.

Cuadro 5. Superficie de plantaciones comerciales (área afectada) con certificación (corregida)

Año	Área (hás)
2015	1.031.993
2016	1.086.219
2017	1.051.242

Nota: Se están considerando las certificaciones FSC y PEFC. El término "corregida" se refiere a que se considera el área doblemente certificada (FSC y PEFC).

Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por las empresas certificadoras

Meta 15.3 De aquí a 2030, luchar contra la desertificación, rehabilitar las tierras y los suelos degradados, incluidas las tierras afectadas por la desertificación, la sequía, las inundaciones, y procurar lograr un mundo con efecto neutro en la degradación del suelo

Uruguay ha ratificado la Convención sobre la Lucha Contra la Desertificación, una de las tres convenciones originadas en Río de Janeiro en 1992, que ya han sido mencionadas. Además de estos compromisos internacionales voluntariamente adquiridos, se desarrollan políticas nacionales que apuntan al cuidado de los suelos y al manejo de las tierras afectadas por las sequías e inundaciones.

Desde 2004, el país cuenta con un Plan de Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación y la Sequía, que tiene por objetivos adelantar acciones contra la degradación de tierras, la desertificación y la mitigación de los efectos de la sequía, y, a la vez, proporcionar herramientas de manejo sostenible a los ecosistemas de zonas secas, con medidas prácticas que permitan prevenir, detener y revertir los procesos de degradación.

En setiembre de 2016 se comenzó a implementar un Programa Nacional de Establecimiento de Metas para la Neutralidad en la Degradación de la Tierra, formado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Como principales resultados de este programa para Uruguay, se espera generar datos nacionales y una línea de base vinculada a la degradación de tierras.

A las acciones tendientes a alcanzar la neutralidad en la degradación de la tierra, se suman otras herramientas dirigidas al logro de esta meta. En ese sentido, es posible destacar los Planes de Manejo de Uso del Suelo, instrumentados por el MGAP, con el objetivo de minimizar la erosión en suelos exclusivamente con fines agrícolas. Asimismo, se están desarrollando diversas acciones que apuntan a la restauración de pastizales, entre las que es posible mencionar el manejo sostenible de la ganadería en campo natural, como un instrumento con participación interinstitucional, del que el MVOTMA es referente.

Indicador 15.3.1 Proporción de tierras degradadas en comparación con la superficie total

En Uruguay no existen datos oficiales actualizados sobre tierras degradadas. Sin embargo, está muy activo el proceso de elaboración de metas e indicadores para reportar a la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CNULD) sobre la neutralidad en la degradación de tierras.

Indicador complementario. Cambios en el uso del suelo

El proceso de trabajo hacia la implementación de un Programa Nacional de Establecimiento de Metas en la Neutralidad en la Degradación de las Tierras (PEM-NDT) en Uruguay dio sus primeros pasos en setiembre de 2016, tal como se ha mencionado.

Durante el duodécimo período de sesiones de la Conferencia de las Partes (COP12) de la CNULCD celebrada en Ankara (Turquía) en 2015, se adhirió a la meta 15.3 de los ODS y se aprobó el concepto de neutralidad en la degradación de las tierras (NDT) como un instrumento sólido para impulsar la aplicación de la Convención. Además, se invitó a los Estados miembros a formular metas voluntarias para alcanzar la NDT, según sus prioridades de desarrollo y circunstancias nacionales específicas.

Uruguay fue uno de los 104 países que expresaron su compromiso de formular metas para la NDT, y actualmente se trabaja en las metas para reportar a la CNULD sobre la neutralidad en la degradación de tierras, bajo el Programa de Establecimiento de Metas para la Neutralidad en la Degradación de las Tierras (PEM-NDT).

La meta de la NDT es ambiciosa, ya que busca mantener o mejorar el capital natural de la tierra y los servicios basados en los ecosistemas y asociados a ella. Por lo tanto, la NDT implica el compromiso de evitar mayores pérdidas netas del capital natural basado en la tierra, relativo a un estado o base de referencia. Esta meta se traduce en el cálculo de tres indicadores que buscan reflejar el estado de neutralidad en la degradación de tierras. Ellos son:

- cubierta terrestre (cambios en el uso del suelo)
- productividad de la tierra (medida a través del índice de vegetación de diferencia normalizada [NDVI])
- reserva de carbono

Uruguay envió la primera nota de actualización del estado de implementación para el establecimiento de metas para la NDT en julio de 2017, con la finalidad de reunir información sobre el estado provisional del progreso de los países. En ese informe se presentan los resultados y productos del proceso de establecimiento de metas para la NDT y, además, una primera aproximación a los valores de los indicadores biofísicos, pero solamente para la cuenca del río Santa Lucía. Asimismo, se reporta que es bajo el nivel de confianza para la estimación de la proporción de tierra degradada respecto al área terrestre total, ya que se basa en evidencias limitadas.

En resumen, Uruguay ha comenzado a trabajar en estos indicadores sobre el área piloto cuenca del río Santa Lucía, con el objetivo de establecer las metas para la neutralidad en la degradación de las tierras que se reportarán a la CNULD.

Cuadro 6. Superficie a nivel nacional según clases de usos del suelo

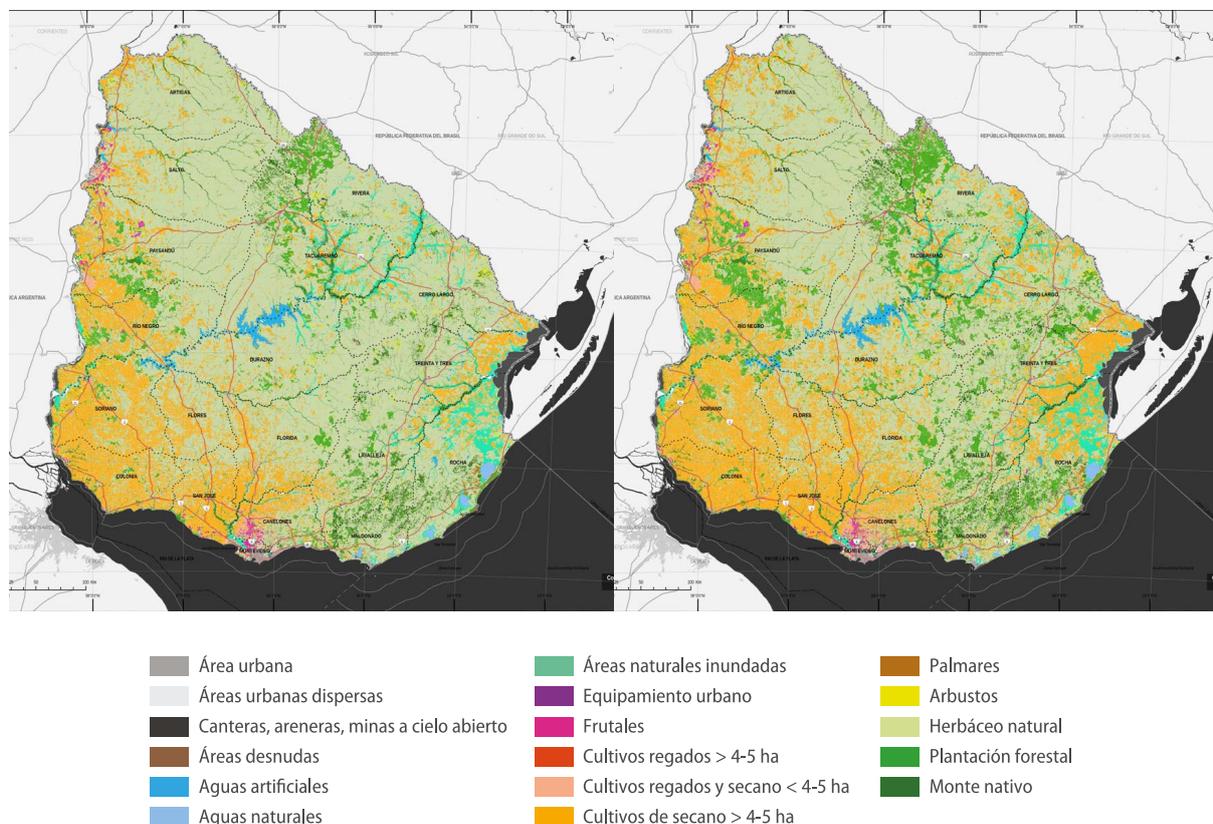
Clases usos del suelo (PEM-NDT)	Área (en 2000)	Área (en 2015)	Área cambio (2000-2015)	% de cambio (2000-2015)
Bosques	1.572.475	2.245.238	+672.763	+3.81
Arbustos, pastizales y zonas de escasa vegetación	11.709.673	10.094.020	-1.615.653	-9.16
Campos de cultivo ⁶	3.320.714	4.241.763	+921.049	+5.22
Humedales y masas de agua	852.017	867.452	+15.435	+0.09
Áreas artificiales	133.479	139.915	+6.436	+0.04
Áreas desnudas	49.150	49.119	-31	-0.00
Área total	17.637.508	17.637.508		

Nota: Todas las magnitudes de áreas están expresadas en hectáreas. El signo de las magnitudes de los cambios refiere al incremento (+) o decremento (-) de la superficie ocupada por cada cobertura en la dirección temporal 2000-2015.

Fuente: Elaborado por la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT) en coordinación con la Dirección General de Recursos Naturales del MGAP

6 No incluye pasturas artificiales.

Mapa 1. Cobertura del suelo a nivel nacional, años 2000 (izquierda) y 2015 (derecha).



Fuente: Presentado por la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT) del MVTMA y elaborada por esa Dirección en coordinación con la Dirección General de Recursos Naturales del MGAP

Indicador complementario. Proporción de superficie agrícola (cultivos cerealeros e industriales) con Planes de Uso y Manejo del Suelo

Cuadro 7. Porcentaje de superficie agrícola con Planes de Uso y Manejo del Suelo sobre el total de la superficie agrícola

Superficie agrícola bajo planes de uso y manejo/ total de superficie agrícola	96 %
---	------

Nota: cifras para el ejercicio agrícola 2016/2017 (incluye los cultivos de invierno de 2016 y los de verano de 2017: trigo, cebada cervicera, maíz, girasol, sorgo, soja y arroz)

Fuente: Dirección General de Recursos Naturales, MGAP

Meta 15.4 De aquí a 2030, asegurar la conservación de los ecosistemas montañosos, incluida su diversidad biológica, a fin de mejorar su capacidad de proporcionar beneficios esenciales para el desarrollo sostenible

Indicador 15.4.1 Cobertura por zonas protegidas de lugares importantes para la diversidad biológica de las montañas

Este indicador no aplica para Uruguay, que posee cerros y serranías, entre los cuales el cerro más elevado alcanza los 500 metros de altitud. Estas formaciones no son consideradas, a nivel nacional, como áreas de montañas.

Indicador 15.4.2 Índice de cobertura verde de las montañas

Tal como se explica en el indicador inmediato anterior, no corresponde su cálculo en Uruguay, ya que no se cuenta en el país con ecosistemas de montañas.

Meta 15.5 Adoptar medidas urgentes y significativas para reducir la degradación de los hábitats naturales, detener la pérdida de biodiversidad y, de aquí a 2020, proteger las especies amenazadas y evitar su extinción

En Uruguay, la pérdida y la degradación de hábitat ha sido identificada como una de las principales causas de pérdida de biodiversidad. Por ello, uno de los objetivos de la Estrategia Nacional de Biodiversidad es “disminuir la tasa de pérdida y degradación de los principales ecosistemas de nuestro país”. En este sentido, 12 metas nacionales para la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad apuntan tanto directa como indirectamente al logro de este objetivo.

En 2013, DINAMA publicó la Lista de Especies Prioritarias para la Conservación. La categorización de las especies a partir de su estado de conservación permite implementar medidas efectivas para seleccionar aquellas que requieren distintos niveles de protección. Esta lista se confeccionó tras analizar y evaluar el estatus de las especies registradas de plantas vasculares, moluscos, peces, anfibios, reptiles, aves y mamíferos. Las especies se agruparon en cuatro listas, según los siguientes criterios: a) prioritarias para la conservación en Uruguay: especies con problemas de conservación y especies con características que las hacen particulares y justifican especial atención a la hora de planificar estrategias de conservación; b) amenazadas en Uruguay: especies con distribución restringida, especies que presentan una población naturalmente pequeña o especies que han sufrido procesos de astringencia en su distribución o declives poblacionales; c) prioritarias para el SNAP: especies cuya inclusión en el SNAP es necesaria como medida de conservación; d) con fines comerciales: especies con potencial para su explotación sostenible.

Los resultados de esta evaluación señalan que las especies que enfrentan problemas de conservación varían según los grupos estudiados. Para el caso de los moluscos continentales, peces y mamíferos la situación es particularmente crítica, ya que más de la mitad de las especies están amenazadas. El análisis de las fuentes de presión refleja que las mismas actúan de forma diferente según el grupo taxonómico. Las principales presiones identificadas están en relación con las distintas actividades de desarrollo y dependen del manejo que se realice de esas actividades. Entre ellas se mencionan, producción de energía y minería, desarrollos urbanos y turísticos (principalmente en relación con la zona costera), especies exóticas invasoras, corredores de transporte y servicios, plantaciones comerciales, polución, y cambio climático. El análisis realizado en el marco de la elaboración de la lista de especies prioritarias reveló que el 30% de las especies de plantas vasculares, moluscos y vertebrados de Uruguay enfrentan actualmente un riesgo elevado de extinción en el país.

Paralelamente, se han desarrollado las listas rojas de aves, anfibios y reptiles, de acuerdo con las categorías y los criterios de las listas rojas de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN). Como resultado se obtuvo una categorización sistemática del riesgo de extinción para estos grupos en Uruguay, mediante la aplicación de metodologías internacionales estandarizadas y de uso generalizado en el ámbito de la conservación de la diversidad biológica.

Indicador 15.5.1 Índice de la lista roja

Si bien la información que se presenta a continuación se ha elaborado siguiendo las pautas propuestas por Naciones Unidas, en nuestro país no se está calculando el indicador completo, tal como ha sido definido, sino que en su cálculo se está tomando en cuenta solamente la información generada para aves, anfibios y reptiles, dado que han sido los únicos grupos evaluados en Uruguay siguiendo los criterios de la UICN. Por ello se lo toma como un indicador parcial, dado que no contiene información acerca del estatus de los grupos con mayores niveles de amenaza, como son mamíferos y peces.

Cuadro 8. Índice de la Lista Roja en Uruguay

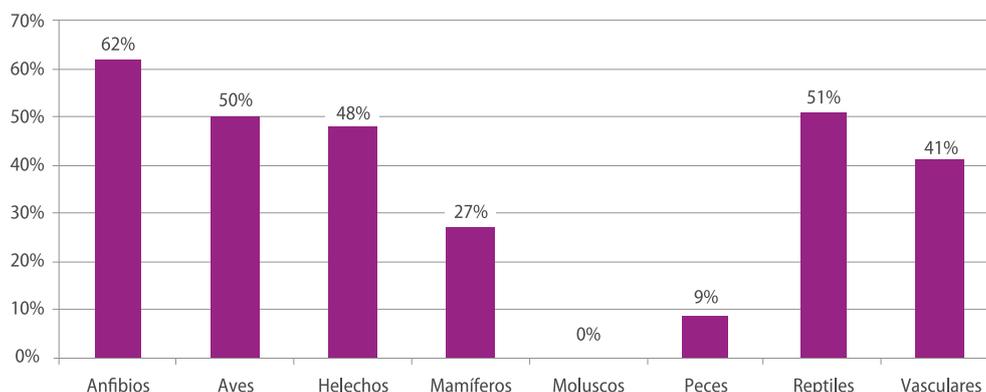
Índice actual de la Lista Roja en Uruguay (para aves, anfibios y reptiles)	0.90
--	------

Fuente: DINAMA, MVOTMA

Indicador complementario. Porcentaje de especies prioritarias para la conservación en áreas protegidas del SNAP

Se mide la presencia/ocurrencia de especies prioritarias para la conservación que se encuentran en áreas protegidas del SNAP, respecto del total de especies prioritarias para la conservación identificadas en la Lista de especies prioritarias para la conservación. Para su cálculo se cuentan las especies prioritarias contenidas en los siguientes grupos: anfibios, aves, helechos, mamíferos, moluscos, peces, reptiles y plantas vasculares.

Gráfico 3. Especies prioritarias para la conservación



Fuente: Observatorio Ambiental Nacional, MVOTMA.

Meta 15.6 Promover la participación justa y equitativa en los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos y promover el acceso adecuado a esos recursos, según lo convenido internacionalmente

El Protocolo de Nagoya establece las condiciones y obligaciones que tienen que asumir las partes, tanto poseedores como usuarios de recursos genéticos, respecto del acceso a dichos recursos y la distribución de los beneficios asociados a su utilización. Uruguay es un país con una base económica agrícola y poseedor de una importante biodiversidad. La regulación del acceso a los recursos genéticos constituye un factor fundamental de control, protección y valorización de las riquezas nacionales, por lo cual el país ratificó este protocolo en 2014 a través de la Ley 19.227.

Indicador 15.6.1 Número de países que han adoptado marcos legislativos, administrativos y normativos para una distribución justa y equitativa de los beneficios

Uruguay ha adoptado de forma general un marco normativo y administrativo para una distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de los recursos genéticos. No obstante, a la fecha de cierre de este informe, aún no se han registrado casos de solicitudes de acceso a dichos recursos ni acuerdos sobre la transferencia de recursos entre el proveedor y el receptor y/o arreglos sobre cómo se compartirá el beneficio derivado del uso de los recursos genéticos.

En este momento se encuentra en ejecución el proyecto global PNUD-GEF sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación en los Beneficios (ABS) "Fortalecimiento de los recursos humanos, los marcos legales y las

capacidades institucionales para aplicar el Protocolo de Nagoya”. Este proyecto promueve la implementación plena y efectiva del Protocolo de Nagoya sobre el acceso a los recursos genéticos en 24 países, entre los cuales se encuentra Uruguay, con los objetivos de fortalecer la capacidad jurídica, política e institucional para desarrollar marcos nacionales de ABS, fomentar la confianza entre los usuarios y los proveedores de recursos genéticos para facilitar la identificación de los esfuerzos de biodescubrimientos, y fortalecer la capacidad de las comunidades indígenas y locales para contribuir a la aplicación del Protocolo de Nagoya.

La DINAMA está comenzando un proceso consultivo con los principales actores involucrados en esta temática (industria, academia, sociedad civil, investigación, agencias gubernamentales, entre otros) para construir la normativa nacional sobre ABS.

El proyecto PNUD-GEF también apoya dos proyectos sobre biodescubrimiento y un proyecto actualmente en ejecución por la Facultad de Agronomía de la Universidad de la República para identificar los usos consuetudinarios y conocimientos tradicionales asociados de los recursos genéticos del país, así como identificar comunidades locales, poseedoras de conocimientos específicos.

En el marco de este proyecto el MVOTMA dicta la resolución 1844/2017 sobre la aprobación provisoria del acceso a recursos genéticos del país, alineada con los principios del Protocolo.

Meta 15.7 Adoptar medidas urgentes para poner fin a la caza furtiva y el tráfico de especies protegidas de flora y fauna y abordar la demanda y oferta ilegales de productos silvestres

Las principales acciones implementadas desde el MVOTMA se enmarcan en el fortalecimiento de las actividades de control y fiscalización, así como una campaña de comunicación orientada a poner en valor nuestra fauna y combatir la caza furtiva. Por otra parte, se ha iniciado un proceso de intercambio entre actores gubernamentales, sector académico y sociedad civil (incluidas ONG ambientalistas y grupos de cazadores) sobre la normativa de caza en Uruguay y propuestas para su actualización.

Indicador 15.7.1 Proporción de vida silvestre comercializada que ha sido objeto de caza furtiva o de tráfico ilícito

Uruguay no cuenta con la información necesaria para calcular este indicador según lo sugiere Naciones Unidas. Esto se debe principalmente a que las especies decomisadas fruto del comercio ilegal difieren de aquellas que se exportan de forma legal a través de la emisión de certificados CITES⁷.

Indicador complementario. Proporción de aves amenazadas que fueron cazadas furtivamente sobre el total de aves objeto de caza furtiva

A partir de los datos de procedimientos de control de caza realizados, en 2017, por el Departamento de Control de Especies y Bioseguridad de la DINAMA y las Jefaturas de Policía de todo el territorio nacional, se generó información para construir este indicador. Se eligieron las aves por ser uno de los grupos con mayor presión de caza (junto con los mamíferos) y porque para este grupo se realizó un seguimiento específico durante 2017 que continuará en 2018 y los próximos años.

Los valores pueden mostrarse del punto de vista de los ejemplares incautados o considerando únicamente las especies incautadas (y no el número de ejemplares).

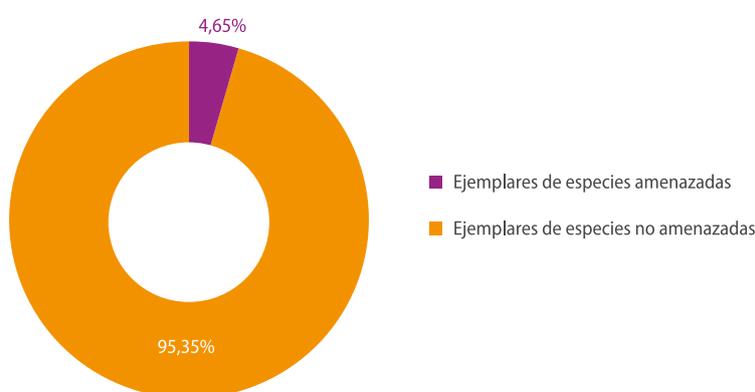
⁷ Para proceder a la importación, exportación y reexportación de cualquier ser vivo de una especie de fauna o flora incluida en los Apéndices de la CITES (o de cualquier parte o derivados del mismo) se requiere un permiso o un certificado. Para saber si una especie está incluida en los Apéndices debe consultarse la base de datos sobre las especies incluidas en la CITES que figura en su sitio web www.cites.org

Cuadro 9. Ejemplares de aves incautadas, valores para 2017

Total de ejemplares de aves incautadas	881
Ejemplares que pertenecen a especies amenazadas	41
Ejemplares de especies amenazadas incautados/ total de ejemplares de aves incautados	4,65%

Fuente: DINAMA, MVOTMA

Gráfico 4. Distribución de los ejemplares de aves incautadas entre especies amenazadas y no amenazadas (2017)



Fuente: MVOTMA.

Cuadro 10. Proporción de especies de aves amenazadas objeto de caza furtiva (2017)

Especies de aves amenazadas objeto de caza furtiva/ Total de especies de aves objeto de caza furtiva	8,77%
--	-------

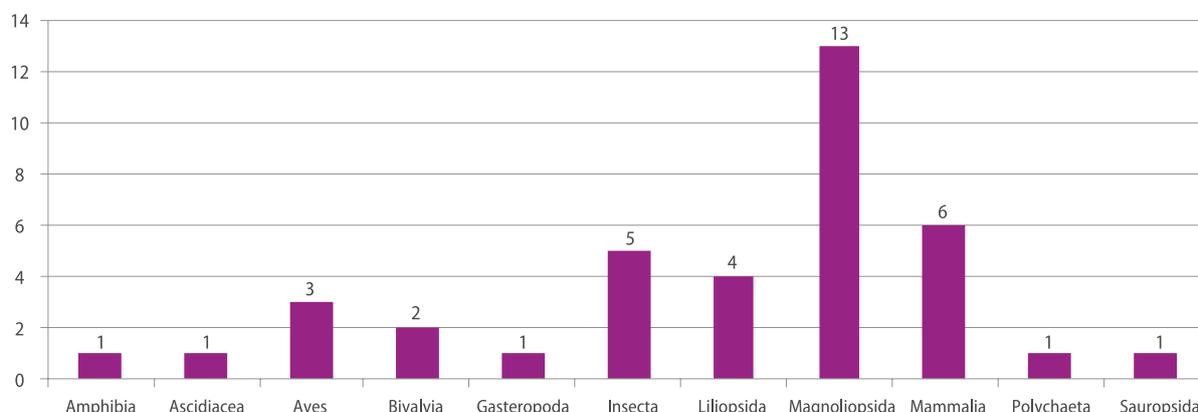
Fuente: DINAMA, MVOTMA

Meta 15.8 De aquí a 2020, adoptar medidas para prevenir la introducción de especies exóticas invasoras y reducir significativamente sus efectos en los ecosistemas terrestres y acuáticos y controlar o erradicar las especies prioritarias

Uruguay no ha desarrollado legislación nacional específica referida a las especies exóticas invasoras (EEI). Sin embargo, éstas se han identificado como una de las principales causas de pérdida de diversidad biológica en el país, así como de importantes pérdidas, tanto económicas como daños a la salud (humana, animal y vegetal).

La Comisión Técnica Asesora de la Protección del Medio Ambiente (COTAMA) ha creado un Comité de Trabajo interinstitucional y multidisciplinario sobre Especies Exóticas Invasoras, cuyos objetivos son analizar todos los aspectos relacionados con las EEI, así como los instrumentos técnicos, legales e institucionales necesarios para definir una estrategia nacional para el manejo de EEI y proponer acciones para la toma de decisiones en distintos ámbitos. Este grupo elaboró una lista preliminar consensuada de EEI, basada en resultados obtenidos en talleres de consulta y conferencias con especialistas nacionales e informes de consultores externos. El propósito de la lista es identificar las principales especies presentes en Uruguay, dar a conocer sus impactos (tanto ecológicos como económicos) y proponer una serie de lineamientos para su control y erradicación. Actualmente la lista contiene 342 especies de los siguientes grupos:

Gráfico 5. Cantidad de especies exóticas invasoras, por clase



Fuente: Observatorio Ambiental Nacional, MVOTMA.

A su vez, se realizó en 2010, por parte de un grupo de investigadores, una revisión de las EEI en Uruguay, que permitió evaluar el número de EEI presentes y registradas hasta entonces. Este estudio⁸ reveló que las plantas vasculares presentan el mayor número de especies y registros de EEI. Entre los animales, los peces y moluscos son los grupos más importantes. El origen geográfico de las EEI muestra que la mayoría son nativas de Europa, seguida por Asia y Oceanía. Los datos recabados muestran que la introducción de EEI en Uruguay es mayormente intencional (67%).

Indicador 15.8.1 Proporción de países que han aprobado legislación nacional pertinente y han destinado recursos suficientes para la prevención o el control de especies exóticas invasoras

Como antes se ha señalado, Uruguay no posee legislación nacional específica en el área de las EEI. Si bien existen algunas experiencias de control de EEI, el país no ha generado aún información suficiente, que le permita reportar sobre los recursos destinados a estas acciones.

Indicador complementario. Proporción de especies exóticas invasoras identificadas que cuentan con planes de control

En el contexto de este indicador, por experiencias y/o planes de control se entiende el conjunto de acciones desarrolladas para controlar la expansión geográfica o el incremento poblacional de las EEI. Las mismas son implementadas por las instituciones integrantes del Comité de Especies Exóticas Invasoras (CEEI). El indicador propuesto se calcula como el número de EEI identificadas por el mencionado comité (CEEI) para las cuales se han desarrollado experiencias y/o planes de control como proporción del total de EEI identificadas.

Cuadro 11. EEI identificadas que cuentan con planes de control, valores para 2018

EEI que han sido identificadas por el Comité	42
EEI que cuentan con planes y/o experiencias de control	9
% de EEI identificadas que cuentan con planes de control/ total de EEI identificadas	21,4%

Fuente: DINAMA, MVOTMA

⁸ Masciadri, S.; Brugnoli, E.; Muniz, P. 2010. Database of Invasive and Alien Species (IAS) in Uruguay, InBUy Database of Invasive and Alien Species (IAS) in Uruguay: a useful tool to confront this threat to biodiversity, *Biota Neotropica*. 10 (4): 205-214.

En algunos casos, las experiencias de control aún se desarrollan como piloto, con un alcance limitado, tanto desde el punto de vista geográfico como temporal, lo que compromete su sostenibilidad a mediano y largo plazo.

Meta 15.9 De aquí a 2020, integrar los valores de los ecosistemas y la biodiversidad en la planificación, los procesos de desarrollo, las estrategias de reducción de la pobreza y la contabilidad nacionales y locales

El Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 incluye objetivos estratégicos y veinte metas, ambiciosas pero alcanzables, conocidas como las Metas de Aichi. Este plan sirve como un marco flexible para el establecimiento de objetivos nacionales y regionales y promueve la aplicación coherente y eficaz de los tres objetivos del Convenio sobre la Diversidad Biológica.

La visión de las Metas de Aichi es que “para 2050, la diversidad biológica se valora, conserva, restaura y utiliza en forma racional, manteniendo los servicios de los ecosistemas, sosteniendo un planeta sano y brindando beneficios esenciales para todos”.

Uno de los objetivos de este Plan es abordar las causas de la pérdida de diversidad biológica mediante la incorporación de la diversidad biológica en todos los ámbitos gubernamentales y de la sociedad. Para esto, la meta 2 de Aichi estipula que “para 2020, a más tardar, los valores de la diversidad biológica habrán sido integrados en las estrategias y los procesos de planificación de desarrollo y reducción de la pobreza nacionales y locales y se estarán integrando en los sistemas nacionales de contabilidad, según proceda, y de presentación de informes”.⁹ Indicador 15.9.1 Avances en el logro de las metas nacionales establecidas de conformidad con la segunda meta de Aichi para la diversidad biológica del Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020

En Uruguay, la meta 2 de Aichi se traduce en tres metas nacionales contenidas en la Estrategia Nacional para la Conservación y Uso Sostenible de la Diversidad biológica del Uruguay 2016-2020:

- 2a. Para 2020, Uruguay habrá conformado un grupo de trabajo en el marco de la Comisión Técnica Asesora de Medio Ambiente, con el cometido de integrar los valores de la diversidad biológica y los servicios ecosistémicos en los procesos de planificación y desarrollo.
- 2b. Para 2018, Uruguay contará con lineamientos para la valoración de la diversidad biológica y los servicios ecosistémicos aprobados institucionalmente, y en particular para su consideración en los procesos de evaluación de impacto ambiental y evaluación ambiental estratégica.
- 2c. Para 2020, Uruguay contará con una propuesta para desarrollar un sistema de cuentas ambientales, en coordinación con las instituciones con competencia en la planificación del desarrollo y la economía nacional.

Siguiendo las sugerencias de las Naciones Unidas y considerando las metas nacionales vinculadas a la segunda meta de Aichi, se monitorea el grado de avance en las metas nacionales 2a, 2b y 2c. Hasta el momento se ha cumplido completamente la meta nacional 2.a, mientras que se informa que las dos restantes registran diferentes grados de avance.

Meta 15.a Movilizar y aumentar significativamente los recursos financieros procedentes de todas las fuentes para conservar y utilizar de forma sostenible la biodiversidad y los ecosistemas

Indicador 15.a.1 La asistencia oficial para el desarrollo y el gasto público en la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica y los ecosistemas

En el país hay varias instituciones públicas que tienen entre sus cometidos aspectos vinculados a este ODS, tanto en temas de conservación y uso sostenible de diversidad biológica y ecosistemas, así como de gestión forestal sostenible. No ha sido posible, al momento de elaborar este informe, recabar la información completa

⁹ <https://www.cbd.int/doc/strategic-plan/2011-2020/Aichi-Targets-ES.pdf>

de recursos públicos que el país en su conjunto destina a estos temas, ya que en muchos casos la información disponible por parte de las instituciones no cuenta con este nivel de desagregación. Por lo tanto, se presentan a continuación, los datos de recursos públicos que han podido ser relevados, y que son dedicados a estos temas por parte de algunas instituciones, teniendo presente que estos valores no implican una lista exhaustiva de recursos, ya que como se ha mencionado, seguramente habrían otras partidas u otros organismos que podrían ejecutar recursos públicos vinculados a estas temáticas.

Para el cálculo de este indicador se han consultado los créditos presupuestales asignados a nivel del MVOTMA para las unidades de trabajo en Biodiversidad y Sistema Nacional de Áreas Protegidas para el período 2015-2019.

Cuadro 12. Recursos públicos asignados para la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica y de los ecosistemas

Años	2015	2016	2017	2018 (*)	2019 (*)
Presupuesto	12.942.348	43.349.670	15.167.462	31.163.301	28.000.000

Nota: valores en pesos corrientes. (*) corresponde a valores estimados. El equivalente en US\$ es de aproximadamente 4.5 millones para todo el período considerado.

Fuente: División Planificación, DINAMA-MVOTMA

Asimismo, como ya se ha mencionado, el organismo rector, que diseña, formula y ejecuta la política forestal nacional es la Dirección General Forestal del MGAP, por lo que se considera pertinente incluir como recursos públicos destinados a realizar acciones para la mejora y sostenibilidad de la “Vida de ecosistemas terrestres”, los créditos presupuestales ejecutados por esta dirección, ya que todos sus cometidos quedan comprendidos en las metas del presente ODS.

Cuadro 13. Recursos presupuestales ejecutados en apoyo a la gestión forestal sostenible

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
27,385,843	29,384,642	31,973,084	45,762,420	45,656,885	50,173,933	52,475,646

Nota: valores en pesos corrientes que corresponden a créditos ejecutados por la DGF, MGAP

Fuente: Elaboración propia en base a datos tomados del SIF

Cuadro 14. Recursos presupuestales asignados en apoyo a la gestión forestal sostenible como porcentaje del PBI

Año	2012	2013	2014	2015	2016
% del PBI	0,0039	0,0038	0,0044	0,0042	0,0042

Nota: cálculos realizados considerando los créditos presupuestales asignados a la DGF

Fuente: Datos tomados del Portal de Transparencia Presupuestaria de OPP (<https://transparenciapresupuestaria.opp.gub.uy/>), elaborados en base a información del SIF

Respecto a los fondos de cooperación internacional que el país ha recibido, dado que Uruguay es considerado un país de renta alta, ya no está incluido en la lista de los países receptores de asistencia oficial para el desarrollo por parte de organismos internacionales.

De todas formas, la para el período 2015-2019, la cooperación vinculada a este ODS, entendida como recursos externos que financian proyectos destinados a contribuir a la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad, ascienden a un monto total aproximado de 13 millones de dólares, según datos proporcionados por DINAMA y AUCI.

Por su parte, la DGF cuenta con varios proyectos de cooperación internacional, que contribuyen tanto técnica como económicamente, al desarrollo de la política forestal. Entre ellos se destacan proyectos de cooperación con el Ministerio de Agricultura de Alemania y el Proyecto REDD+ del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques, lo que significó un apoyo de USD 3.6 millones en el período que se está considerando, según datos proporcionados por la DGF.

Meta 15.b Movilizar recursos considerables de todas las fuentes y a todos los niveles para financiar la gestión forestal sostenible y proporcionar incentivos adecuados a los países en desarrollo para que promuevan dicha gestión, en particular con miras a la conservación y la reforestación

Indicador 15.b.1 La asistencia oficial para el desarrollo y el gasto público en la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica y los ecosistemas

Véase indicador 15.a.1

Meta 15.c Aumentar el apoyo mundial a la lucha contra la caza furtiva y el tráfico de especies protegidas, incluso aumentando la capacidad de las comunidades locales para perseguir oportunidades de subsistencia sostenibles

Indicador 15.c.1 Proporción de vida silvestre comercializada que ha sido objeto de caza furtiva o de tráfico ilícito

Véase indicador 15.7.1

4. PRINCIPALES AVANCES Y DESAFÍOS

4.1. CONCLUSIONES CENTRALES

El desarrollo y la implementación de políticas le ha permitido a Uruguay avanzar en el cumplimiento de las metas de este ODS, no obstante, el grado de avance es diferencial entre áreas.

Las metas que presentan mayores avances son aquellas relacionadas con: a) la conservación y el uso sostenible de los ecosistemas, si bien la superficie de áreas protegidas continúa siendo baja respecto a los objetivos internacionales, y b) la gestión forestal sostenible, aunque en este caso cabe realizar una distinción entre bosques nativos y comerciales, siendo estos últimos los que presentan mayores avances en la implementación de políticas para la gestión sostenible.

Otras metas se ubican con un grado de avance parcial. Entre ellas se encuentran las vinculadas a: a) los hábitats naturales y especies amenazadas, donde la mayor limitación se centra en las necesidades de conocimiento para la gestión y toma de decisiones; b) la caza y el tráfico de especies, y c) la implementación del Protocolo Nagoya como herramienta para la conservación de los recursos genéticos.

Por último, existe un conjunto de metas con un nivel escaso de avance, que son: a) lucha contra la desertificación (hay un proceso significativo de cambio en el uso del suelo), para la que se ha desarrollado una importante política para evitar la erosión del suelo; b) especies exóticas invasoras; c) integración de la biodiversidad en la planificación, y d) recursos financieros.

Logros y avances

En todas las metas del ODS, los principales logros y avances se vinculan al fortalecimiento de políticas e instrumentos de gestión.

En lo que refiere a conservación y uso sostenible de la biodiversidad, se destaca el desarrollo y la implementación de la Estrategia Nacional de Biodiversidad 2016-2020, el Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y la Estrategia Nacional de Bosque Nativo.

En el período comprendido entre 2005 y mediados del 2018 ingresaron 15 áreas al SNAP. Asimismo, en ese período se declaró un nuevo sitio Ramsar (laguna de Rocha) y una reserva de biosfera (Bioma Pampa - Quebradas del Norte). Cabe destacar, además, que se encuentra en proceso de elaboración una política específica para avanzar en la conservación de los ecosistemas de humedal.

En el marco de las acciones para evitar la desertificación, dos políticas se identifican como logros significativos. Por un lado, se aprobó y reglamentó la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, que habilita a los gobiernos de segundo nivel (departamentales) a categorizar los suelos y definir criterios para su utilización sostenible. Por otro, el establecimiento de la política de planificación de uso y manejo del suelo, es hoy en día, la principal herramienta para el combate de los procesos de erosión derivados del uso agrícola no sostenible.

Si bien aún se presenta como una limitación, se ha avanzado en la generación de conocimiento acerca de ecosistemas y especies amenazadas, particularmente en aves, anfibios, y reptiles. Asimismo, se encuentra en desarrollo un importante número de experiencias piloto¹⁰ para el control de EEI, tanto acuáticas como terrestres, lo que en función de sus resultados contribuirá al diseño de estrategias nacionales.

Por último, entre los principales logros se destaca la ratificación de Protocolo de Nagoya como primer paso hacia la conservación de los recursos genéticos, el acceso a ellos y el reparto de los beneficios derivados de su utilización.

4.2. PREOCUPACIONES Y DESAFÍOS

Uno de los mayores desafíos es generar nuevos marcos normativos para la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad, que cubra vacíos aún existentes, que permita actualizar conceptos y modernizar la gestión, e integre disposiciones y regulaciones con énfasis en las áreas de bioseguridad, recursos genéticos y protección de ecosistemas clave (humedales y pastizales). En este sentido, si bien no se han consolidado, se han realizado avances, sobre todo en lo que refiere a humedales y recursos genéticos.

Particularmente para el bosque nativo, es necesario avanzar en el registro y la elaboración de planes de manejo como forma de mejorar su gestión sostenible. En este sentido, disminuir la degradación del bosque nativo ocasionada por la invasión de especies exóticas constituye una de las mayores preocupaciones. Por otra parte, los pastizales han sido los ecosistemas más afectados por el proceso de cambio en el uso del suelo (según los datos de cobertura del suelo de la DINOT, el reemplazo de ecosistemas de pastizal por cultivos agrícolas y forestales se estima en 100.000 hectáreas por año), por lo que la generación de instrumentos específicos para su conservación es otro elemento central sobre el que es necesario continuar trabajando. Uruguay tiene experiencias de restauración de ecosistemas que aún son incipientes y de restringido alcance geográfico. Entre éstas cabe destacar la de ecosistemas costeros y la de bosque nativo en la cuenca del río Santa Lucía (cuenca de vital importancia para el abastecimiento de agua potable). No obstante, el conocimiento para el diseño, la ejecución y el monitoreo de acciones de restauración es aún escaso. En este sentido, es necesario fortalecer los procesos de restauración actualmente en marcha.

¹⁰ Entre estas especies se destacan *Gleditsia triacanthos* (espina de Cristo), *Ligustrum lucidum* (ligustro), *Rapana venosa* (caracol asiático), *Limnoperna fortunei* (mejillón dorado) y *Lithobates catesbeianus* (rana toro).

Por último, sigue siendo un importante desafío llevar adelante estrategias de conservación en el territorio nacional fuera de las áreas protegidas u otros espacios de conservación legalmente reconocidos. Las características naturales del país, sumadas a la importancia de las actividades productivas para el crecimiento y el desarrollo, imponen la necesidad de integrar territorialmente las actividades de producción (agricultura, forestación, turismo) y la conservación de la biodiversidad. Si bien se evidencian avances en este sentido —por ejemplo, con el establecimiento de áreas de alto valor para la conservación en predios forestales—, el fortalecimiento y la consolidación de este enfoque se presenta como un desafío que es preciso coordinar con el sector productivo.

4.3. AGENDA FUTURA

Los próximos pasos del país vinculados a estas temáticas, se encuentran marcados por la propuesta de Plan Ambiental Nacional, actualmente en discusión. Cuatro grandes objetivos de este plan están alineados a las metas del ODS 15, y buscan fortalecer una serie de acciones que ya se vienen implementando, como son:

- Generar un compromiso país, y de toda la población, que garantice la protección del ambiente y el acceso equitativo a los recursos naturales y servicios ecosistémicos para las generaciones actuales y futuras, con énfasis en la población más vulnerable.
- Generar una relación con el ambiente basada en el respeto por la naturaleza, que conserve la biodiversidad y asegure la resiliencia de los sistemas ambientales.
- Promover activamente el desarrollo de modelos y prácticas de producción y consumo sostenibles, e incorporar la dimensión ambiental en las actividades socioeconómicas actuales y futuras.
- Fortalecer, consolidar y articular las capacidades institucionales y de la ciudadanía para la gestión y protección de los sistemas ambientales.

5. FUENTES DE INFORMACIÓN

Este reporte ha sido elaborado tras la consulta a las siguientes oficinas y fuentes de información:

- Dirección General Forestal (MGAP).
- Área Ecosistemas, Dirección Nacional de Medio Ambiente (MVOTMA).
- Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (MVOTMA).
- Observatorio Ambiental Nacional (<https://www.dinama.gub.uy/oan>).
- Estrategia Nacional de Biodiversidad (2016-2020) y Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (2015-2020), DINAMA-MVOTMA, www.mvotma.gub.uy.
- V Informe Nacional al Convenio de Diversidad Biológica (2014), DINAMA-MVOTMA.
- Estrategia de Bosque Nativo (2018), DGF-MGAP.
- Leyes y decretos en IMPO, www.impo.com.uy.
- PNUD/CLAES/DINAMA. 2008. GEO Uruguay. Informe del Estado del Ambiente.
- Ríos et al. 2012. Ficha: Avances en el conocimiento de la biodiversidad terrestre de Uruguay

6. GLOSARIO DE SIGLAS

ABS	Access and Benefit-sharing acceso a los recursos genéticos y participación en los beneficios
ANEP	Administración Nacional de Educación Pública
AUCI	Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional
CDB	Convenio sobre la Diversidad Biológica
CEEI	Comité de Especies Exóticas Invasoras
CITES	The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres
CIT	Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas
CMS	Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres
CNULD	Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación
COTAMA	Comisión Técnica Asesora de la Protección del Medio Ambiente
DGF	Dirección General Forestal
DIEA	Dirección de Estadísticas Agropecuarias
DINAGUA	Dirección Nacional de Aguas
DINAMA	Dirección Nacional de Medio Ambiente
DINOT	Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial
EEI	especies exóticas invasoras
EIA	evaluación del impacto ambiental
FSC	Forest Stewardship Council
GEI	gases de efecto invernadero
MDN	Ministerio de Defensa Nacional
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MGAP	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
MINTUR	Ministerio de Turismo
MRREE	Ministerio de Relaciones Exteriores
MSP	Ministerio de Salud Pública
MVOTMA	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
NDT	neutralidad en la degradación de las tierras
NDVI	Normalized Difference Vegetation Index índice de vegetación de diferencia normalizada
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONG	organizaciones no gubernamentales
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
PEFC	Programme for the Endorsement of Forest Certification
PEM NDT	Programa de Establecimiento de Metas para la Neutralidad en la Degradación de las Tierras
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
REDD+	Reducción de Emisiones causadas por la Deforestación y la Degradación de los Bosques (y otras actividades)
SNAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
UDELAR	Universidad de la República
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos





CONCLUSIONES Y DESAFÍOS



CONCLUSIONES Y DESAFÍOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA 2030

A partir de este reporte se pueden destacar una serie de avances en la implementación de la Agenda 2030.

La incorporación del enfoque de derechos humanos, la mirada del sector empresarial y la localización de los ODS en los ámbitos locales constituyen progresos en la implementación de la agenda en el país. Será necesario seguir adelante, ampliando la participación del sector empresarial, tanto público como privado; integrando la agenda 2030 a la planificación territorial de los gobiernos departamentales y locales.

Asimismo, se continúa profundizando en los esfuerzos mencionados en el primer Informe Nacional Voluntario: progresando con la incorporación de los ODS en la planificación estratégica de los organismos gubernamentales, vinculando el registro nacional de evaluaciones con los ODS, y apuntando al fortalecimiento institucional a través de talleres de desarrollo de capacidades para el monitoreo y evaluación de los ODS a técnicos de organismos públicos.

En materia de difusión, se ha creado un portal de acceso ciudadano donde se presentan las iniciativas llevadas a cabo por sociedad civil, organismos públicos y sector empresarial con vinculación a los ODS.¹ Asimismo, en el Portal de Transparencia Presupuestaria se presenta la vinculación entre el presupuesto nacional y los ODS.²

A partir de la elaboración de cada Informe Nacional Voluntario, se han ido identificando indicadores suplementarios y complementarios de carácter nacional y oficial, dando lugar a una progresiva construcción de la matriz nacional de indicadores para el monitoreo de los ODS. Sin embargo, quedan desafíos en la generación de información en todos los ODS reportados en este informe. Es por ello que, como se mencionó en el reporte anterior, es necesario promover la consolidación de bases estadísticas y registros administrativos, así como la sistematización de datos y el consenso en metodologías para poder generar los indicadores que no se están midiendo actualmente en el país.

A su vez, el Centro Ceibal se une a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto en el trabajo de sensibilización y visibilidad de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, con el objeto de promover el intercambio de conocimientos y especialidades propias de cada institución, y particularmente contribuir con la difusión y realización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Los próximos pasos identificados a partir de los dos informes nacionales voluntarios presentados por Uruguay son: ampliar y profundizar el involucramiento de actores clave – parlamento, partidos políticos, sindicatos, sector privado, academia, asociaciones civiles – en el proceso de revisión e implementación de la Agenda 2030, especialmente en torno a la priorización de las metas ODS y la definición de metas nacionales; así como también, profundizar la alineación de la Agenda 2030 con el Plan de Desarrollo de Uruguay 2050 que el país está elaborando.

Los capítulos de cada ODS presentados en este informe permiten destacar una serie de avances y desafíos del país en su “transformación hacia sociedades sostenibles y resilientes”.

El acceso al agua potable y al saneamiento (ODS 6) constituyen derechos humanos fundamentales establecidos en la Constitución de la República. Actualmente, el 99,4% de la población tiene acceso al agua y el 95.2% tiene

1 <http://www.ods.gub.uy/>

2 <https://transparenciapresupuestaria.opp.gub.uy/inicio/objetivos-de-desarrollo-sostenible>

acceso a agua segura. Uruguay cuenta con una política de aguas y una planificación asociada que atiende todos los aspectos abarcados por los ODS en la materia. Los logros del país están principalmente vinculados con la gestión integrada, sustentable y participativa de las aguas y la prestación de los servicios de agua y saneamiento.

Los desafíos entorno a este objetivo se centran en la obtención de inversiones requeridas en el sector, instrumentación para mejorar el acceso a agua segura de la población rural dispersa, y la gestión integrada de las cuencas nacionales, cuencas transfronterizas y aguas subterráneas transfronterizas

Uruguay ha transitado un camino exitoso en materia energética (ODS 7), posicionándose a la vanguardia de la utilización de energías renovables en el mundo. La clave radica en una política de Estado de largo plazo y un marco institucional y regulatorio sólido. Nuestro país es uno de los más electrificados de América Latina con una tasa de electrificación del 99,7%.

Se ha logrado el acceso universal a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos (meta 7.1), con un destacable aumento del componente renovable, asegurando la inclusión social con programas tales como la Electrificación Rural y la Canasta de Servicios. Asimismo, Uruguay ha avanzado significativamente en la incorporación de energías renovables en la matriz energética (meta 7.2), fundamentalmente en la matriz de generación eléctrica, logrando una menor dependencia de factores climáticos y una matriz más robusta. La matriz de generación eléctrica en 2016 estuvo compuesta por un 3% de participación de fuentes fósiles y un 97% de fuentes renovables.

A su vez, resulta necesario promover una mayor utilización de la energía eléctrica en usos no tan desarrollados en el país para esta fuente, como es el transporte de pasajeros; una mayor penetración de fuentes eléctricas en usos como la calefacción, a fin de sustituir los derivados de petróleo; una mayor y mejor utilización de la infraestructura ya desarrollada; y la consolidación de una red eléctrica inteligente (Smart Grid).

Trabajar por el objetivo de ciudades y comunidades sostenibles, resilientes y seguras (ODS 11) implica necesariamente planificar y gestionar el desarrollo urbano de una manera integral, teniendo en cuenta aspectos sociales, económicos y ambientales.

Para ello se ha desplegado un conjunto de políticas y programas que han mejorado las condiciones de habitabilidad y han facilitado el acceso a la vivienda asequible, atendiendo a la heterogeneidad de situaciones y necesidades previstas en el plan quinquenal de vivienda.

En materia de transporte casi la totalidad de las ciudades de más de 30 mil habitantes poseen servicio de transporte público. Una de las principales preocupaciones es el incremento del parque automotor, aumentando la necesidad de promover la movilidad sostenible y la gestión de la movilidad de las ciudades.

A su vez, para asegurar la sostenibilidad y la resiliencia al cambio climático de ciudades y comunidades, se han dado importantes avances con la aprobación de la Política Nacional de Cambio Climático, la formulación del Plan Nacional de Adaptación en Ciudades e Infraestructuras y de la Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo, la identificación de los afectados por eventos climáticos y la elaboración de mapas de riesgo de inundación. Es esencial continuar desarrollando sistemas de alerta temprana para la mitigación de desastres naturales y profundizar en el análisis de riesgos así como en el desarrollo de herramientas de prevención y manejo. En materia de gobernanza urbana, a partir de la sanción de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, se han aprobado en el país 75 instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, cubriendo el 98% de la población urbana. Lograr que la planificación territorial incluya efectivamente los criterios de adaptación al cambio climático es un desafío para el gobierno central y los gobiernos locales.

En materia de consumo y producción responsable (ODS 12), Uruguay cuenta con marco normativo y políticas públicas que propician la gestión sustentable de los recursos hídricos, la utilización responsable y sostenible de los suelos y aguas superficiales, la utilización de tecnologías limpias, la disminución de la generación de residuos y el uso de envases reutilizables, entre otros. Se está impulsando la mejora del desempeño ambiental de los sectores productivos a través de diversos planes y programas como el régimen de Evaluación de Impacto Ambiental y el Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad que busca promover el desarrollo económico e innovador con sustentabilidad, equidad social y equilibrio ambiental y territorial.

Si bien Uruguay ha dado pasos en la incorporación de la dimensión ambiental en los procesos de desarrollo, aún hay que profundizar las acciones que permitan garantizar modalidades de producción y consumo sostenibles.

El desarrollo y la implementación de políticas e instrumentos de gestión vinculados le han permitido a Uruguay avanzar en la conservación y uso sostenible de los ecosistemas terrestres (ODS 15). Se destaca el desarrollo y la implementación de la Estrategia Nacional de Biodiversidad 2016-2020, el Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y la ratificación de Protocolo de Nagoya. Actualmente se está trabajando en una Estrategia Nacional de Bosque Nativo, para controlar la degradación ocasionada por la invasión de especies exóticas.

No obstante, el grado de avance en este objetivo es variado. Las áreas que presentan mayores avances son aquellas relacionadas con la conservación y el uso sostenible de los ecosistemas y la gestión forestal sostenible. Aquellas relacionadas con los hábitats naturales y especies amenazadas, la caza y el tráfico de especies, y la implementación del Protocolo Nagoya, tienen un grado de avance parcial. Por último, la lucha contra la desertificación, el control de especies exóticas invasoras, y la integración de la biodiversidad en la planificación, han tenido un nivel de avance más lento.

Dado el importante aumento en la producción que se ha venido dando en el país en los últimos años, en particular, aquella basada en el sector agropecuario, surge un elemento central sobre el que es necesario continuar trabajando, que tiene que ver con la coordinación y búsqueda de integración entre el sector productivo y la conservación de la biodiversidad.

Uruguay continuará sumando valor al logro de los ODS en el marco de la Agenda 2030, promoviendo activamente el desarrollo de prácticas de producción y consumo sostenibles, incorporando la dimensión ambiental en las actividades socioeconómicas, y consolidando las capacidades institucionales y de la ciudadanía para la protección de los ecosistemas, avanzando hacia la construcción de ciudades más inclusivas y resilientes.



*INFORME NACIONAL VOLUNTARIO
URUGUAY 2018*

www.ods.gub.uy

