



DOCUMENTO DE AVANCE

PROGRAMA NACIONAL CUENCA DEL RÍO NEGRO



Noviembre 2023



Ministerio
de Vivienda y
Ordenamiento Territorial

Dirección Nacional
de Ordenamiento Territorial



Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la Cuenca del Río Negro

Documento de avance Puesta de manifiesto

Diciembre 2023

Contenidos

Documento de avance del Programa Nacional Cuenca del Río Negro.....	4
Introducción	4
Capítulo I- Disposiciones generales.....	5
Marco conceptual	5
Ámbito de actuación	6
Objetivo general del Programa Nacional.....	6
Objetivos específicos.....	6
Capítulo II- Ejes, lineamientos estratégicos y acciones.....	7
Fortalecimiento institucional	7
Gestión ambiental.....	8
Desarrollo Productivo	10
Movilidad, transporte y conectividad	12
Turismo, ocio y esparcimiento.....	13
Hábitat y vivienda	14
Salud.....	15
Educación y empleo	16
Capítulo III – Gobernanza, gestión y financiamiento	18
Gobernanza del Programa	18
Sistema de evaluación y monitoreo.....	18
Financiamiento	19
Apéndice.....	20
Síntesis del proceso de elaboración.....	20
Marco Normativo	21
Ley 18.308/2008	21
Decreto 400/009: Comisión asesora de ordenamiento territorial. Creación. Cometidos	21
Ley 19.525/2017:	21
Anexo (normas, manuales y guías)	23



Documento de avance del Programa Nacional Cuenca del Río Negro

DINOT, noviembre 2023

Introducción

El presente documento contiene una síntesis de los principales avances en el proceso de elaboración del Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la Cuenca del Río Negro (Programa Cuenca del Río Negro). Contiene sus objetivos, lineamientos y acciones, que se ponen a consideración de la ciudadanía en la Puesta de Manifiesto.

La puesta de manifiesto es una instancia de participación que tiene el objetivo de dar difusión a los contenidos de un Instrumento de Ordenamiento Territorial y recibir apreciaciones y sugerencias sobre el mismo.

A continuación, se detalla el contenido que se estructura en tres capítulos: en el primero, se describe el marco conceptual del Programa, los hitos principales del proceso de elaboración, el ámbito de actuación y los objetivos; en el segundo, se enumeran los ejes, lineamientos estratégicos y acciones acordadas, y en el tercero, se explicita el ámbito de gobernanza, en el que se toman y se hacen cumplir las decisiones, la forma de gestión y de financiamiento del Programa. En el apéndice, se completan las fechas del proceso de elaboración y el marco normativo, y finalmente, en el anexo, se detallan las normas, manuales y guías a tener en cuenta.



Capítulo I- Disposiciones generales

Marco conceptual

La Ley 18.308 define el ordenamiento territorial como:

un conjunto de acciones transversales del Estado que tienen por finalidad mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio, y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales.

Asimismo, Naciones Unidas, en el informe *Nuestro Futuro Común*¹, establece el concepto de desarrollo sostenible como: «la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades». Este concepto se apoya en tres pilares: el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del ambiente. En tal sentido, el Programa Cuenca del Río Negro contempla de manera transversal cada uno de dichos pilares, aunque estos no estén mencionados explícitamente en los objetivos, lineamientos y acciones.

El Programa Cuenca del Río Negro es el instrumento de ordenamiento territorial que plasma los acuerdos de coordinación y cooperación entre las instituciones que formulan las políticas públicas que se implementan en el territorio, para alcanzar el desarrollo sostenible.

Del análisis de conflictos y potencialidades del diagnóstico se diseñaron los objetivos específicos a partir de los cuales surgieron los lineamientos estratégicos. A su vez, a partir de los lineamientos estratégicos se acuerdan acciones que buscan equilibrar el sistema de ciudades, potenciar la escala intermedia y el medio rural activo, en el marco de la complementariedad de los instrumentos de ordenamiento territorial impulsar el fortalecimiento institucional, la producción sostenible, la gestión ambiental y la puesta en valor del patrimonio material e inmaterial.

Considerando los factores condicionantes del territorio y las demandas de los actores institucionales locales, se crearon grupos de trabajo con las instituciones nacionales en el ámbito de la Comisión de Coordinación y Seguimiento. De estas instancias surge el borrador de propuestas de acciones del Programa.

¹ ONU Brundtland Commission (1987). *Nuestro futuro Común*.

Este Programa contará con una estrategia de evaluación y monitoreo, entendida como una herramienta fundamental para retroalimentar los procesos de planificación territorial. Gestionar un instrumento de ordenamiento territorial exige el monitoreo permanente de las acciones previstas y de sus efectos en el territorio y adicionalmente, el cumplimiento a la contribución de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS)².

Ámbito de actuación

El ámbito de actuación del Programa es la cuenca hidrográfica del río Negro, que abarca parte de los departamentos de Cerro Largo, Flores, Florida, Paysandú, Río Negro y Soriano, y la totalidad de los departamentos de Durazno, Tacuarembó y Rivera.

Objetivo general del Programa Nacional

El Programa Cuenca del Río Negro tiene como propósito establecer las bases estratégicas y coordinar acciones entre las instituciones públicas nacionales y departamentales con el fin de lograr el desarrollo sostenible que mejore la calidad de vida de la población, asegure la sustentabilidad de los recursos naturales y aproveche eficientemente su capacidad productiva para mantener su función como soporte de las actividades económicas, sociales y culturales en la cuenca del río Negro.

Objetivos específicos

Para alcanzar el objetivo general, el Programa propone ocho objetivos específicos, y sus respectivos lineamientos y acciones asociadas:

1. Coordinar y generar sinergias entre las políticas públicas que orienten la planificación, gestión y control del territorio de la cuenca del río Negro hacia un desarrollo sostenible.
2. Avanzar en la complementariedad de los instrumentos de ordenamiento territorial considerando el cumplimiento de las políticas públicas y la visión de cuenca a través de la coordinación interinstitucional a nivel nacional y subnacional, en particular con los gobiernos departamentales.
3. Contribuir a enfrentar los problemas de contaminación de los recursos hídricos, tanto de tipo difuso como puntual, ya sean de origen doméstico, industrial o resultado de las actividades primarias.

² ODS Objetivos de Desarrollo Sostenible de Agenda 2030 aprobada en la asamblea general de Naciones Unidas el 25 de setiembre de 2015. (6: Agua limpia y saneamiento y 11: Ciudades y comunidades sostenibles) <https://ods.gub.uy/>



4. Promover la reducción de emisiones, así como acciones para su mitigación y potenciar la resiliencia del territorio como respuesta al cambio y variabilidad climática.
5. Fortalecer las capacidades educativas y de promoción de empleo en la cuenca, atendiendo las respectivas necesidades de acceso, cobertura, infraestructura y oferta educativa.
6. Contribuir a reequilibrar el sistema de ciudades de la cuenca, potenciando la escala intermedia y promoviendo la estructura en red, para el acceso a servicios y oportunidades.
7. Promover el desarrollo sostenible del medio rural, su potencial endógeno, la diversificación de la actividad productiva, la incorporación tecnológica y la mejora de la accesibilidad a los servicios.
8. Conservar y poner en valor el patrimonio territorial natural, cultural y paisajístico de la cuenca.

Capítulo II- Ejes, lineamientos estratégicos y acciones

Identificados los procesos y tendencias de las actividades productivas, así como las oportunidades para impulsar un mayor desarrollo en el territorio de la cuenca, se consensuaron las bases estratégicas entre los diversos actores públicos implicados (nacionales y subnacionales) y se definieron ejes y lineamientos estratégicos en torno a los cuales articular y generar sinergias que orienten la gestión del territorio de la cuenca hacia un desarrollo sostenible.

Se plantearon como ejes transversales el *fortalecimiento institucional* y la *gestión ambiental*, que atraviesan y conectan los ejes temáticos: *desarrollo productivo; movilidad, conectividad y transporte; turismo, ocio y esparcimiento; hábitat y vivienda; salud; y educación y empleo*. En cada eje, se definieron lineamientos estratégicos para atender las demandas del territorio, y acciones que fueron elaboradas de manera consensuada con las instituciones que integran la Comisión durante el proceso de elaboración realizado.

Fortalecimiento institucional

Se establece como lineamiento estratégico coordinar y colaborar entre las diferentes instituciones y niveles de gobierno para abordar de manera integral los desafíos territoriales.

Para ello, se llevarán a cabo las siguientes acciones:



1. Promover la planificación estratégica, el control territorial coordinado y la mejora en la gestión de los recursos naturales dentro del marco del ordenamiento territorial.
2. Promover el uso de herramientas digitales para mejorar la gestión pública y la comunicación con la ciudadanía.
3. Crear una plataforma de gestión integrada como nexo entre los distintos canales que existen en cada institución para recibir, proponer y difundir las acciones y proyectos que se llevan a cabo en la cuenca, que contenga una cartografía colaborativa para centralizar datos geográficos relevantes y un repositorio (tablero de comunicación interna a la comisión) de programas, proyectos y acciones de cada institución en el territorio por temática o problemática.
4. Fortalecer la conexión e interacción de este Programa con otros ámbitos de participación regionales y locales (mesas de desarrollo rural, comisiones de cuenca y demás espacios institucionales existentes).
5. Promover instancias de diálogo sobre temas vinculados a proyectos de inversión, nuevos modelos de producción, matriz energética, entre otros, que impliquen impactos territoriales, así como identificar buenas prácticas para compartir con las otras instituciones y promover su aplicación.
6. Incentivar un control territorial interinstitucional de acuerdo a los cometidos de cada organismo como herramienta de gestión territorial, promoviendo el empleo de nuevas tecnologías, drones, canales de comunicación virtual, entre otros.

Gestión ambiental

Se establecen como lineamientos estratégicos los siguientes:

— Agua:

- la gestión integrada de los recursos hídricos,
- la reducción de los aportes de efluentes contaminantes de origen puntual y difuso para mejora de la calidad del agua superficial, subterránea y embalses,
- asegurar la disponibilidad del agua para los diferentes usos consuntivos, básicamente para consumo humano.

— Cambio climático: adoptar las medidas de adaptación y mitigación al cambio climático previstos en los instrumentos vigentes;

- Gestión de riesgos naturales: mejorar y ser más eficiente en la gestión de los riesgos naturales, actuando sobre la prevención y defensa frente a peligros naturales y antrópicos;
- Protección de ecosistemas: mejorar en la protección de ecosistemas para reducir su fragmentación y evitar la pérdida de biodiversidad.

Para ello, se llevarán a cabo las siguientes acciones:

1. Promover que los instrumentos de OT departamentales:

- implementen las acciones previstas en el *Plan Nacional de Aguas* y en el *Plan de Cuenca* e integren las medidas propuestas en la *Iniciativa para el Río Negro* vinculadas a prevenir, controlar, detener y revertir el proceso de deterioro de la calidad del agua del río Negro.
 - unifiquen los criterios de regulación de las actividades productivas e incorporen medidas y planes de manejo de protección ambiental en la cuenca, para ordenar la implantación de actividades con alto potencial de contaminación del suelo y de las aguas superficiales y subterráneas.
 - incorporen las medidas de adaptación y mitigación frente al cambio climático previstas en la normativa.
 - establezcan áreas de amortiguación a zonas que cuentan con interés histórico, cultural y arqueológico.
 - adopten medidas de restauración del monte nativo, categoricen áreas ribereñas como «suelo rural natural», propendan a la creación de corredores biológicos, al control de especies exóticas y a la restauración de la vegetación riparia.
2. Fomentar la investigación científica sobre la incidencia en el ambiente de los diferentes usos productivos para promover una gestión sostenible de vertidos, emisiones y externalidades.
3. Promover el desarrollo de tecnologías innovadoras para abordar los problemas específicos de contaminación del agua.
4. Implementar incentivos al rubro agropecuario para el fomento de prácticas más limpias y sostenibles en relación al agua.
5. Promover la inversión en tecnologías de tratamiento de aguas residuales a nivel industrial y municipal, incluyendo sistemas de tratamiento avanzados y sistemas de reciclaje de agua.



6. Promover campañas de educación ambiental dirigidas a la comunidad local, empresas y agricultores, que permitan aumentar la conciencia sobre la importancia de la conservación de los recursos hídricos, así como las prácticas responsables de gestión del agua.
7. Fomentar la implementación de programas y medidas vinculadas a la eficiencia energética y adaptación al cambio climático, así como apoyos complementarios según las necesidades detectadas en el territorio.
8. Promover las acciones que realiza el SNAP en el territorio de la cuenca vinculadas a las áreas protegidas, los parques naturales que salvaguarden ecosistemas, hábitats naturales, y contribuir con lo establecido en los planes de manejo de las áreas protegidas.
9. Identificar áreas degradadas y promocionar proyectos de restauración ecológica para rehabilitar y recuperar la biodiversidad y los servicios ecosistémicos de la cuenca del río Negro.
10. Fomentar la economía circular para la gestión de residuos sólidos y el cierre de sitios de disposición final que no cuenten con las garantías ambientales y sanitarias adecuadas.
11. Promover y difundir las recomendaciones de CampoLimpio3 vinculadas al sistema de gestión de envases vacíos de fitosanitarios establecidas en el Decreto 152/013 del Poder Ejecutivo.

Desarrollo Productivo

Se establece como lineamiento estratégico asegurar y profundizar la diversificación productiva primaria sostenible en la región y desarrollar el sector secundario y el terciario, para promover la presencia de servicios, así como la formación de nuevos emprendimientos y el fortalecimiento de los existentes.

Para alcanzar este lineamiento se presentan las siguientes acciones:

1. Mejorar los servicios en el medio rural y los corredores que conecten zonas productivas con una infraestructura adecuada vinculada a las redes viales nacionales y departamentales.
2. Promover el sector secundario con nuevas tecnologías que otorgue valor agregado a la producción agropecuaria, y a los nuevos emprendimientos industriales, energéticos y forestales.
3. Dar cumplimiento de la normativa vinculada al riego con destino agrario.

³ *CampoLimpio.org.uy* Programa de manejo de envases vacíos de fitosanitarios que cuenta con centros de acopio distribuidos por todo el país para gestionar residuos no orgánicos generados por la actividad agropecuaria en el marco del Decreto 152/013.



4. Promover la producción de energía de fuentes renovables, alternativas tecnológico-energéticas y garantías de suministro energético a localidades y emprendimientos productivos de la cuenca.
5. Promover que los instrumentos de OT departamentales:
 - en la etapa de elaboración, incluyan cooperación técnica interinstitucional, en especial para la regulación de los usos del suelo rural, y para fomentar y/o limitar actividades en función del análisis de múltiples variables, tales como: aptitud de suelo, paisajes de interés, usos del agua, proximidad a centros poblados, sitios con riesgo de incendio, pérdida de suelo rural apto para la producción.
 - establezcan criterios de protección tales como: categorizar suelo rural natural, creación de zonas de amortiguación en los embalses y otras fuentes de agua (Art. 28 Decreto 30/020 Reglamentario de Directrices Nacionales) y las nacientes de principales ríos y arroyos y a las zonas de recarga de acuíferos y prohibir alteraciones en el tapiz vegetal; prohibición de almacenamiento de productos químicos; establecer distancias del vertido de los efluentes agropecuarios a cursos de agua superficiales o cuerpos de agua permanentes; limitar actividades con alto potencial de contaminación en zonas inundables y sobre el Sistema del Acuífero Guaraní aflorante; y establecer distancias entre la localización de dichas actividades y las localidades y viviendas linderas.
 - definan, junto con las instituciones competentes, la actividad forestal a desarrollar según la capacidad forestal de cada departamento.
6. Impulsar programas de promoción de la agroecología, así como los ejes estratégicos establecidos en el Plan Nacional establecido en la *Ley 19.717* para el fomento de la producción con bases agroecológicas.
7. Apoyar iniciativas de promoción de alimentación y hábitos saludables, asociado a modos de producción de alimentos.
8. Promover la implementación de los planes de uso y manejo responsable de suelo y agua, que establece el MGAP.
9. Conectar entre sí las políticas, proyectos y programas de la cuenca del río Negro vinculados a recursos energéticos.
10. Promover y difundir las buenas prácticas agrícolas a través del uso del Sistema de Gestión, Monitoreo y Registro de Aplicaciones de Productos Fitosanitarios promovidos por



el MGAP-DGSA, brindando las garantías del cumplimiento de la normativa en las aplicaciones, respetando el ambiente y la salud de la población.

11. Identificar y promover la gestión coordinada entre los organismos competentes para la planificación, construcción y mantenimiento de los corredores viales que facilitan la salida de producción.

Movilidad, transporte y conectividad

Se establecen como lineamientos estratégicos:

- promover la instrumentación de servicios de transporte y movilidad urbana sostenible y eficiente, o mejorar los existentes en las localidades de la cuenca.
- ejecutar obras de infraestructura vial tanto de rutas nacionales como de caminos departamentales, ya sea construyendo, rehabilitando, manteniendo o mejorando la calidad de la infraestructura, y por tanto la circulación y la seguridad vial.
- mejorar la conectividad a Internet en el medio rural.

Para el cumplimiento de los lineamientos se llevarán a cabo las siguientes acciones:

1. Identificar necesidades de conexión vial y de telecomunicaciones en la cuenca, potenciando la incorporación de la mirada intermedia.
2. Promover la coordinación interinstitucional para el desarrollo de infraestructuras y conexiones de transporte que propicien la integración y complementariedad entre localidades.
3. Aumentar la cantidad de cargadores eléctricos para automotores y birrodados.
4. Incluir la planificación de la movilidad, tanto en la elaboración de nuevos instrumentos como en la revisión de los existentes, atendiendo la necesidad de cada localidad.
5. Integrar la red de telecomunicaciones como un activo del desarrollo sostenible, para acceder al teletrabajo, telemedicina, estudio a distancia, como alternativa a los inconvenientes de traslado en la cuenca.
6. Identificar y promover el desarrollo de corredores económicos entre ciudades intermedias que impulsen la integración regional.
7. Promover la generación de nueva normativa para innovar en los medios y modalidades de transporte público contemplando las particularidades y necesidades territoriales, así como las nuevas tecnologías.



8. Promover la movilidad sostenible, accesible y asequible a través del transporte público, el transporte en bicicletas comunes o electro asistidas u otras formas de micromovilidad.
9. Impulsar la construcción de biciesendas, ciclovías, sistemas de pacificación del tránsito que fomenten los viajes en bicicleta u otros tipos de micromovilidad, así como redes peatonales, incluyendo la reparación de veredas que permitan la caminabilidad de peatones en particular en las ciudades.
10. Diseñar e implementar rutas peatonales seguras de acceso a los centros educativos. Promover la incorporación de accesos y estacionamientos seguros para bicicletas en centros educativos y en edificios públicos y privados. Impulsar la inclusión de la temática de la movilidad sostenible en los centros educativos.

Turismo, ocio y esparcimiento

Se establecen como lineamientos estratégicos:

- reconocer y valorizar el patrimonio de la cuenca,
- fomentar y diversificar el turismo en el marco de una producción sostenible y de la conservación del patrimonio cultural tangible e intangible, y
- el acceso a bienes culturales y saberes locales para un desarrollo integral y multicultural.

Las acciones para alcanzar los lineamientos son las siguientes:

1. Promover el turismo como dinamizador de la economía y generador de empleo.
2. Promocionar el patrimonio cultural y natural de la cuenca para incentivar el turismo.
3. Fomentar la creación de centros culturales en ciudades intermedias.
4. Promover la conservación y restauración de edificaciones históricas que sean representativas de la cultura y la historia local.
5. Promover la elaboración de inventarios patrimoniales (material e inmaterial) como instrumentos especiales de ordenamiento territorial que contribuyan al desarrollo de oferta turística con visión de cuenca.
6. Generar un ámbito interinstitucional para promover el turismo sostenible, responsable, innovador y de calidad en la cuenca.
7. Promover la incorporación de tecnología digital a las propuestas turísticas, considerando los datos emergentes del observatorio del Ministerio de Turismo.



8. Incentivar el desarrollo del turismo náutico y de espacios rurales y naturales en la cuenca del río Negro.
9. Generar un ámbito de coordinación con los países limítrofes para promover sinergias de turismo.
10. Identificar y tipificar los cursos de agua aptos para el deporte náutico.
11. Promover el desarrollo del turismo MICE⁴ en la Cuenca (congresos, eventos, negocios, reuniones).
12. Promocionar el turismo rural como una fuente adicional de ingresos para las comunidades rurales, promoviendo actividades como el agroturismo y el ecoturismo.
13. Apoyar la promoción y comercialización de productos locales y artesanales para fortalecer la economía rural y atraer el turismo.

Hábitat y vivienda

Se establecen como lineamientos estratégicos:

- potenciar el sistema de ciudades de escala intermedia promoviendo la estructura en red y el acceso a infraestructuras y servicios, en especial la mejora de cobertura de las redes de agua potable y saneamiento, y la mejora de la gestión de residuos sólidos.
- promover ciudades resilientes, soluciones basadas en la naturaleza, la eficiencia energética, y proyectos urbanos integrales.
- solucionar las necesidades habitacionales en la cuenca, considerando sistemas constructivos alternativos derivados de la producción forestal,

Para el cumplimiento de los lineamientos, se llevarán a cabo las siguientes acciones:

1. Contribuir con la implementación del Plan Nacional de Saneamiento y del Plan Nacional de Aguas Pluviales Urbanas con énfasis en:
 - Estudiar la expansión de las ciudades de la cuenca para prever los servicios de infraestructura necesarios (según tipo de suelo y tamaño del predio), zonificar o mapear las distintas soluciones de saneamiento e incorporarlas a los IOT, en cumplimiento de los «artículos 13, 14 y 15» del *Decreto 30/020 Reglamentación de Directrices Nacionales*.
 - Promover la integración a la normativa de los permisos de construcción en las zonas que no cuenten con red de saneamiento, la previsión de las conexiones

⁴ Turismo MICE: Meeting, Incentives, Conferencing and Exhibitions.



de la sanitaria interna con la futura red, así como coordinar las posibles soluciones para que toda vivienda que cuente con red construida en su frente pueda conectarse (financiación, titularidad, etc.).

- Diseñar y habilitar nuevas formas alternativas de saneamiento para zonas donde no existe red de saneamiento.
 - Generar proyectos interinstitucionales que posibiliten la construcción de plantas de tratamiento de aguas residuales que reciban descarga de barométricas.
2. Identificar necesidades de infraestructura (transporte, comunicaciones, energía, agua, saneamiento, etc.) en ciudades intermedias de la cuenca del río Negro para mejorar su accesibilidad y atractivo como lugares para vivir e invertir.
 3. Promover la inclusión de los criterios de diseño para la accesibilidad de los entornos edificados, de acuerdo a la normativa vigente.
 4. Promover en la normativa de construcción de nuevos edificios, grandes superficies u otros, la incorporación de espacios destinados a cargadores y lugares de carga eléctrica para vehículos.
 5. Promover mesas de diálogo interinstitucional que incorporen a la academia, sociedad civil y otros actores relevantes, para proyectar estrategias de desarrollo local para San Gregorio y su microrregión, dada su conformación como nueva centralidad de la cuenca.
 6. Apoyar la regionalización de los sitios de disposición final de residuos sólidos urbanos.
 7. Coordinar acciones para aumentar la cobertura de servicios de abastecimiento de agua y saneamiento a las localidades.
 8. Fomentar la innovación y el desarrollo tecnológico en ciudades intermedias, promoviendo la creación de parques tecnológicos o áreas de innovación.
 9. Promover, en los instrumentos de ordenamiento territorial departamentales, la incorporación de las líneas de trabajo propuestas por la Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano (ENASU) —Decreto 421/018—, como ser el derecho de preferencia en zonas previamente identificadas para incorporar a la cartera de tierras con destino prioritario a vivienda de interés social, servicios y residencias estudiantiles.

Salud

Se establecen como lineamientos estratégicos:



- desarrollar redes integradas de salud entre poblaciones dispersas, pequeñas y grandes localidades de la cuenca para mejorar y asegurar la accesibilidad administrativa, geográfica y económica en los distintos niveles de atención.
- ampliar la consideración de los posibles impactos del entorno en la salud de la población.

Las acciones que responden a estos lineamientos son:

1. Actualizar la regionalización de ASSE en base a la integración de nuevas dinámicas territoriales, propendiendo a la mejora en la cobertura de atención primaria de salud.
2. Promover la complementariedad público-privada de los servicios de salud.
3. Fortalecer la conectividad por parte de ANTEL, en donde se prevea el avance de la telemedicina.
4. Fomentar el estudio de la vinculación de las condiciones ambientales en los problemas de salud registrados con frecuencia en el territorio.

Educación y empleo

Se establecen como lineamientos estratégicos:

- extender la cobertura, calidad y diversidad de la educación y desarrollar en el territorio las infraestructuras y recursos humanos técnicos y profesionales capaces de establecer una oferta educativa con tal finalidad.
- facilitar el acceso a la educación terciaria y la formación especializada para mejorar la competitividad laboral.

Las acciones vinculadas a estos lineamientos son las siguientes:

1. Identificar las zonas con menor cobertura educativa y desarrollar estrategias para establecer programas educativos a distancia.
2. Fomentar el desarrollo de proyectos que promuevan la formación de capacidades en áreas de gestión de recursos humanos, gestión de proyectos y tecnología de la información.
3. Fortalecer la actualización y diversificación de los programas educativos para satisfacer las necesidades de la comunidad y promover la empleabilidad.
4. Promocionar programas de capacitación y formación continua existentes, destinados a funcionarios públicos en áreas como gestión pública, planificación estratégica, evaluación de políticas públicas y control territorial.



5. Generar propuestas de capacitación destinadas a los tomadores de decisión, vinculadas a oportunidades territoriales, tales como inversión, cambios normativos y recursos naturales.
6. Promover la realización de procesos formativos continuos de educación ambiental destinados a educadores y estudiantes de todos los niveles, potenciando los acuerdos existentes entre el MA, MVOT, MEC, ANEP, UDELAR y UTEC.
7. Implementar campañas de educación y concientización para informar a la población local y a la sociedad en general sobre la importancia de la visión de cuenca y de la escala regional para el desarrollo sostenible, promoviendo la inclusión de contenidos curriculares relacionados con la sostenibilidad y el entorno local.
8. Estudiar la localización y posible relocalización de los centros educativos rurales sobre rutas nacionales, previendo una faja de ensanche para que los vehículos puedan detenerse, para una subida y bajada segura, y la instalación de señalización de tránsito acorde a los requerimientos de protección establecidos en los manuales de señalización en ruta del Ministerio de Transporte y Obras Públicas; y planificar las futuras implantaciones atendiendo a las distancias previstas en el «artículo 248» de la *Ley 20.075* del 20 de octubre del 2022.
9. Promover la difusión de la oferta educativa en la cuenca y generar acuerdos con las universidades para ampliar las actividades de extensión que se realizan en el territorio
10. Dotar al sector turístico de la zona de nuevas capacidades, apostando a brindar servicios de calidad por personal cada vez más capacitado.
11. Promover el apoyo a emprendedores culturales para ampliar la oferta artístico-cultural vinculada al desarrollo de la educación terciaria en la cuenca.
12. Contribuir a aumentar la oferta de residencias estudiantiles, utilizando las herramientas disponibles en la LOTDS (cartera de tierras, valorizaciones y derecho de preferencia, entre otros) en los instrumentos de ordenamiento territorial. Realizar relevamiento de las construcciones públicas ociosas con potencial de uso residencial estudiantil y estudiar la viabilidad de su reconversión al nuevo destino.
13. Promover programas de transporte de estudiantes para garantizar el acceso a los centros educativos, especialmente en áreas rurales o alejadas. Continuar y ampliar la sinergia entre las instituciones para asegurar estos traslados.
14. Promover estímulos para la atracción de inversiones en las ciudades intermedias para el desarrollo económico y la generación de empleo.

15. Coordinar y vincular las áreas de formación existentes en las instituciones de la cuenca del Río Negro para cubrir las demandas de capacitación del sector productivo.
16. Ampliar la infraestructura educativa en San Gregorio de Polanco.

Capítulo III – Gobernanza, gestión y financiamiento

Gobernanza del Programa

La gobernanza del Programa es multisectorial y multinivel y se ejerce a través de la CCS. La creación de esta comisión se realizó mediante la *Resolución 1184/019* del MVOTMA, con la integración dada por la *Resolución 715/021* del MVOT y se ratificó con la *Resolución 439/023*. La Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, es quien coordina el Programa y lleva adelante su Secretaría Técnica.

Integran la Comisión los siguientes organismos públicos y gobiernos departamentales: MA, MEF, MEC, MIDES, MGAP, MIEM, MSP, MTOP, MINTUR, OPP, ANEP, ANTEL, ASSE, DINAVI, INAU, INEFOP, MEVIR, OSE, UTE, UTU, UTEC, intendencias de Cerro Largo, Durazno, Tacuarembó, Flores, Florida, Paysandú, Río Negro, Rivera y Soriano. La Comisión de Coordinación de Seguimiento será responsable de cooperar efectivamente en la coordinación, evaluación y monitoreo del Programa Nacional.

Sistema de evaluación y monitoreo

El Programa Cuenca del Río Negro contará con una estrategia de evaluación y monitoreo entendida como una herramienta fundamental que retroalimenta los procesos de planificación territorial. La gestión de este instrumento de ordenamiento requiere un monitoreo permanente de las acciones previstas y de sus efectos en el ámbito territorial.

La evaluación del instrumento deberá realizarse de forma quinquenal a partir de su aprobación. Dicha frecuencia podrá ser menor si se presentan dinámicas territoriales no previstas o impactos no deseados, detectados en el marco de trabajo de la CCS. La práctica evaluativa permitirá la adaptación frente a imprevistos y hará posible corregir efectos no deseados de modo de alcanzar efectivamente los objetivos planteados.

La Comisión de coordinación y seguimiento, con el apoyo de la Secretaría Técnica, será la encargada de realizar la evaluación del programa y del monitoreo de la ejecución de cada una de las acciones establecidas. La estrategia de evaluación y seguimiento, dada la naturaleza del Programa, conjugará



elementos de diferentes tipos de evaluación: *ex ante*, *ex post*, evaluación de procesos y evaluación de resultados.

La estrategia de evaluación y monitoreo se basará en:

- Avances existentes que aportan al Sistema de Evaluación y Monitoreo. Se cuenta con conjuntos de indicadores de referencia viables y pertinentes de diferentes fuentes como observatorios y o visualizadores como, por ejemplo, el Observatorio de Ordenamiento Territorial y el Observatorio Ambiental Nacional; compromisos internacionales asumidos como los Objetivos de Desarrollo Sustentable y la *Nueva Agenda Urbana* de HÁBITAT III; planes sectoriales a nivel país como el *Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático*. Asimismo, se analizará la pertinencia de aquellos indicadores presentes en los planes locales y directrices departamentales que se encuentran comprendidos dentro del ámbito terrestre de aplicación del programa.
- Acompañamiento en monitoreo y evaluación. El análisis de los objetivos, lineamientos estratégicos y las acciones que se plantea el programa constituyen el punto de partida para proponer un sistema de indicadores que permitirá el seguimiento del instrumento.
- Análisis crítico en base a la relevancia y la viabilidad estadística. **Permitirá** realizar la selección de indicadores pertinentes para el programa, su cálculo y el establecimiento de la línea de base.

El proceso de evaluación retroalimentará al Programa al tiempo que aportará elementos a otros proyectos que se desarrollen en la DINOT y en las otras instituciones que conforman la CCS.

Por otra parte, la evaluación y el monitoreo del Programa, que se realizará en conjunto con la del Programa de la Región Centro, proveerán datos e información que serán difundidos para aportar al cumplimiento de los principios de transparencia y de rendición de cuentas de las políticas públicas, también aportarán a una planificación y una gestión basadas en evidencia.

Financiamiento

El financiamiento de las acciones contenidas en el presente Programa corresponde a la autoridad, órgano u organismo competente en la materia, con los créditos asignados en su presupuesto.

Apéndice

Síntesis del proceso de elaboración

- Integración de la Comisión de Coordinación y Seguimiento, a partir de la Comisión de Región Centro, —*Resolución 715/2021*— como primera etapa del proceso y ratificada por la *Resolución 439/023* para toda la cuenca.
- Selección y análisis de información secundaria vinculada a las características, dificultades, potencialidades y desafíos del territorio, durante el primer semestre 2021.
- Visitas de campo y entrevistas grupales con las intendencias y municipios para nutrir el diagnóstico territorial, primer semestre 2021.
- Elaboración del diagnóstico territorial (*Memoria de información*) que identifica los principales conflictos territoriales, tanto los relacionados con el uso de los recursos naturales, así como los socioeconómico, las tendencias y previsiones de evolución futura, segundo semestre 2021.
- Diseño conjunto de objetivos del Programa con las instituciones con competencia en la cuenca.
- Reuniones de intercambio con organismos nacionales e inicio de elaboración del *Informe Ambiental Estratégico*, primer semestre 2023.
- Comunicación de inicio del Programa al Ministerio de Ambiente (DINACEA), 28 de abril de 2023.
- Entrevistas a los equipos técnicos de cada una de las intendencias de la cuenca, con el propósito de recopilar y actualizar los problemas existentes en cada territorio, partiendo de los ejes del Programa, mayo a julio 2023.
- Talleres por ejes temáticos con integrantes de las instituciones que componen la Comisión de Coordinación para definir las acciones del Programa, agosto 2023.
- Elaboración del documento de avance con los delegados de las instituciones que integran la Comisión de Coordinación y Seguimiento, setiembre a noviembre 2023.
- Puesta de manifiesto del documento, desde noviembre 2023 a enero 2024.

Marco Normativo

El marco normativo de este instrumento está integrado por la *Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible*, y el *Decreto 400/009* (artículos 13 y 14) y la *Ley 19.525 de Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible* (artículo 5 y 6) y el *Decreto 30/020* (ver *Apéndice Marco Normativo*).

Ley 18.308/2008

Artículo 11: Constituyen Programas Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible los instrumentos cuyo objetivo fundamental será establecer las bases estratégicas y las acciones para la coordinación y cooperación entre las instituciones públicas en ámbitos territoriales concretos o en el marco de sectores específicos de interés territorial nacional.

Decreto 400/009: Comisión asesora de ordenamiento territorial. Creación. Cometidos

Artículo 13 (Coordinación y Seguimiento): Se comete al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente la creación de la Comisión de Coordinación y Seguimiento (CCS) en forma previa al inicio formal de elaboración de cada instrumento del ámbito nacional. La Comisión de Coordinación y Seguimiento de cada proceso de elaboración concertada de instrumentos del ámbito nacional será coordinada por el Director Nacional de Ordenamiento Territorial. Se integrará por los Directores Nacionales o Directores Generales de las Unidades Ejecutoras de los diferentes Ministerios y se invitará a miembros de las Gerencias de los Entes y Servicios Descentralizados con vinculación a la temática comprendida en el instrumento que se trate. Podrá también requerirse la integración de Intendentes de los departamentos relacionados con el proceso en curso.

Artículo 14 (Procedimiento y Plazos): La Comisión de Coordinación y Seguimiento durante el proceso de elaboración de los instrumentos, cooperará en la efectiva coordinación y transversalización de sus disposiciones. En oportunidad de su creación se ajustarán los procedimientos para su actuación y se establecerán los plazos para la ejecución del proceso de elaboración del instrumento que se trate.

Ley 19.525/2017:

El «artículo 5» define objetivos estratégicos integrales del ordenamiento territorial entre los que destacan:

- A) Promover y consolidar el desarrollo de las actividades de todos los sectores de la economía, orientando y regulando su localización ordenada, su articulación consistente y sustentable, de manera tal que contribuyan a la integración y cohesión social en el territorio;
- B) Coordinar los planes de inversión pública definiendo su ubicación en el territorio y orientando la localización complementaria de la inversión privada asociada;
- D) Fomentar el desarrollo de los equipamientos servicios e infraestructuras, ordenando y orientando su localización de modo de favorecer la integración social en el territorio, garantizar el servicio universal y la equidad de acceso;

- E) Proteger el ambiente, promoviendo la conservación y uso sustentable de la biodiversidad y de los recursos naturales y culturales.

El artículo 6 define los objetivos estratégicos sectoriales del ordenamiento territorial que refieren a la promoción del desarrollo de la producción primaria, la actividad industrial, las infraestructuras del transporte, la matriz energética, el desarrollo turístico y las tecnologías de la información, la localización más adecuada y las condiciones para su desarrollo.

Anexo (normas, manuales y guías)

Medidas vinculadas a:

1. La conservación y protección de la biodiversidad y ecosistemas asociados

Se considerará las recomendaciones establecidas en: el Plan Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible; el Plan Nacional de Adaptación a la Variabilidad y Cambio Climático para el Sector Agropecuario, el Plan Nacional de Respuesta al Cambio Climático, Política Nacional de Cambio Climático; las Estrategias Nacionales para la Conservación y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica; Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas; el Código Nacional Buenas Prácticas Forestales. Estrategias Nacionales de Bosque Nativo, Manual de Manejo de Bosque Nativo en Uruguay y la Ley 19.717 de Agroecología y Plan Nacional Para el Fomento de la Producción con Bases Agroecológicas.

2. Control de contaminación por fuentes de origen puntual y difuso; medidas para mejorar la disponibilidad hídrica (aguas superficiales, subterráneas y embalses); medidas para reducir los procesos erosivos dados por las actividades agropecuarias, mineras o extractivas

Se tomará en consideración lo establecido en: la Guía de Buenas Prácticas Agrícolas para Cultivos de Secano; Guía de Buenas Prácticas para el Cultivo de Arroz; Código Nacional de Buenas Prácticas Forestales; Guía de Buenas Prácticas Mineras; Guía de Buenas Prácticas Ambientales y Sanitarias de establecimientos de engorde de bovinos a corral; Manual para la Gestión Ambiental de Tambos, básicamente en lo referente a la gestión del agua, diseño de sistemas de gestión de efluentes y, operación y mantenimiento de los sistemas de gestión de efluentes; Guía Buenas Prácticas Agrícolas para la Producción de Frutas y Hortalizas Frescas; Plan Nacional de Respuesta al Cambio Climático; Plan Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible; Plan Nacional de Aguas; Código Minero, Código de Aguas, Plan de Seguridad de Agua; Manual para el diseño y la construcción de tajamares de aguada (MGAP); Manual de diseño de pequeñas presas para riego (DINAGUA-MA) y el Plan de Uso y Manejo Responsable de Suelo y Agua, Plan de Uso y Manejo Responsable de Suelo, Planes Lecheros Sostenibles, Ley de Riego, Plan de Gestión del Acuífero Infrabasáltico Guaraní (Decreto 214/000), Decreto 86/04, Normas Técnicas de Construcción de Pozos para Captación de Agua Subterránea, Ley 15.239 Uso y Conservación de Suelos y Aguas, Ley 18.610 Política Nacional de

Aguas; Plan de Gestión Integrada del Sistema Acuífero Guaraní; Manual de Agua Subterránea; Decreto 152/013, disposiciones vinculadas al sistema de gestión de envases vacíos de fitosanitarios; Decreto 368/018, Medidas para que los usos de las aguas públicas aseguren el caudal que permita la protección del ambiente y criterios de manejo ambientalmente adecuados de las obras hidráulicas.

3. Adaptación y mitigación frente al cambio climático y a la variabilidad climática

Se tomará en consideración lo establecido en: Plan Nacional de Adaptación a la Variabilidad y el Cambio Climático en el Sector Agropecuario; Plan Nacional de Adaptación a la Variabilidad y el Cambio Climático en Ciudades; Plan Nacional de Respuesta al Cambio Climático; Plan Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible; Política Nacional de Cambio Climático; Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y Variabilidad; Medidas Referidas a la Prevención y Combate de Incendios Forestales de la Dirección Nacional de Bomberos; Ley Forestal; Decreto 188/02 Plan de Protección Contra Incendios Forestales. Protección de Bosques; Código Nacional Buenas Prácticas Forestales.

4. La protección y conservación de bienes de interés patrimonial

Se tomará en consideración lo establecido en la Ley 14.040 Creación de la Comisión del Patrimonio Histórico, Artístico y Cultural de la Nación.

5. Gestión de residuos

Se tomará en consideración lo establecido en la Ley 19.829 Aprobación de Normas para la Gestión Integral de Residuos.

6. Mejora de la infraestructura vial y el mantenimiento de la existentes

Se tomará en consideración lo establecido en la Guía de Buenas Prácticas para la Gestión de Caminos Rurales y en la Guía de Movilidad Urbana Sostenible.